

# Thüringer Rechnungshof

## Bericht

über die überörtliche Prüfung

der Haushalts- und Wirtschaftsführung des  
Unstrut-Hainich-Kreises

Haushaltsjahre 2006 bis 2016

Rudolstadt, 18. Februar 2019  
3. Senat  
Az.: ÜP 3.1 – 64000L – 20/16 (270)

---



## Inhaltsverzeichnis

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
|          | Abkürzungsverzeichnis  | 7         |
|          | Abbildungsverzeichnis  | 13        |
|          | Tabellenverzeichnis  | 15        |
|          | Anlagenverzeichnis   | 17        |
| <b>0</b> | <b>Zusammenfassung</b>   | <b>19</b> |
| <b>1</b> | <b>Vorbemerkungen</b>  | <b>27</b> |
| <b>2</b> | <b>Allgemeine Angaben</b>  | <b>29</b> |
| <b>3</b> | <b>Wirtschaftliche und finanzielle Verhältnisse</b>                    | <b>31</b> |
| 3.1      | Daten und Fakten von 1995 bis 2016                                     | 31        |
| 3.2      | Haushaltssituation im geprüften Zeitraum                               | 33        |
| 3.3      | Grundlagen der Haushaltswirtschaft                                     | 47        |
| <b>4</b> | <b>Feststellungen zum Bereich Finanzen</b>                             | <b>73</b> |
| 4.1      | Zahlungsverkehr  | 73        |
| 4.2      | Buchführung  | 74        |
| 4.3      | Aufbewahrung der Belege  | 78        |
| 4.4      | Einnahmen  | 80        |
| 4.5      | Auswirkung der Ausgliederung von Aufgabenbereichen in den Eigenbetrieb | 84        |
| 4.6      | Wirtschaftsführung in der haushaltslosen Zeit                          | 85        |
| 4.7      | Ausgaben ohne hinreichenden Nachweis der Notwendigkeit                 | 86        |
| 4.8      | Feststellungen zur Haushaltssicherung                                  | 87        |
| 4.9      | Verfügungsmittel des Landrats  | 97        |
| 4.10     | Freiwillige Leistungen   | 100       |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>5</b>  | <b>Feststellungen zum Umgang mit Vermögen</b>                               | <b>107</b> |
| 5.1       | Zentralisierung der Verwaltung  | 107        |
| 5.2       | Veräußerung von landkreiseigenem Vermögen                                   | 110        |
| 5.3       | Anmieten einer Sporthalle mit Freianlage                                    | 114        |
| 5.4       | Nachweis des Vermögens  | 115        |
| <b>6</b>  | <b>Feststellungen zu Bedarf, zur Wirtschaftlichkeit und Veranschlagung</b>  | <b>119</b> |
| 6.1       | Bedarf und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen                             | 119        |
| 6.2       | Veranschlagungen von Baumaßnahmen   | 128        |
| 6.3       | Wirtschaftlichkeit von Investitionen und langfristigen Verpflichtungen      | 140        |
| <b>7</b>  | <b>Feststellungen im Bereich Schulverwaltung</b>                            | <b>143</b> |
| 7.1       | Schulnetzplan 2011/2012 bis 2020/2021                                       | 143        |
| 7.2       | Schulnetzplanung ab dem Schuljahr 2019/2020                                 | 145        |
| 7.3       | Nutzung der Sportanlagen  | 146        |
| <b>8</b>  | <b>Feststellungen im Bereich Gebäude- und Liegenschaftsmanagement</b>       | <b>153</b> |
| 8.1       | Adressnummern in der Buchungssoftware                                       | 153        |
| 8.2       | Liegenschaftsverwaltung   | 153        |
| <b>9</b>  | <b>Feststellungen im Bereich Verkehr und Fahrerlaubniswesen</b>             | <b>157</b> |
| 9.1       | Rückständiger Grunderwerb   | 157        |
| 9.2       | Bewirtschaftung der Kreisstraßen  | 158        |
| 9.3       | Ingenieurbauwerke   | 162        |
| 9.4       | Personalbestand der Kreisstraßenverwaltung                                  | 165        |
| 9.5       | Informationsverarbeitung und IT-Unterstützung in der Kreisstraßenverwaltung | 166        |
| <b>10</b> | <b>Feststellungen im Bereich Vergabewesen</b>                               | <b>169</b> |
| 10.1      | Einzelfeststellungen bei der Vergabe von Bauleistungen                      | 171        |
| 10.2      | Einzelfeststellungen bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen       | 192        |
| 10.3      | Vergaben im Fachdienst Verkehr und Fahrerlaubniswesen                       | 204        |
| 10.4      | Zentrale Vergabestelle  | 208        |
| 10.5      | Submissions- und Vergabekommission  | 209        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>11</b> | <b>Feststellungen im Bereich Migration, Flüchtlingsunterkunft Obermehler</b> | <b>210</b> |
| 11.1      | Bauliche Beschaffenheit  | 210        |
| 11.2      | Soziale Betreuung  | 211        |
| 11.3      | Ausgaben für Leistungspflichten des Betreibers                               | 213        |
| 11.4      | Rechnungsprüfung Flüchtlingsunterkunft Obermehler                            | 213        |
| <b>12</b> | <b>Fazit</b>   | <b>216</b> |



## Abkürzungsverzeichnis

|   |  |
|---|--|
| AEUV  | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union   |
| AO-SOLL   | Anordnungs-Soll  |
| AsylbLG   | Asylbewerberleistungsgesetz  |
| ATV   | Allgemeine Technische Vertragsbedingungen  |
| AWB   | Abfallwirtschaftsbetrieb   |
| Betreibervertrag<br>Obermehler I<br>(Januar 2015)   | Vertrag über die Errichtung (Herrichtung), Betreibung und soziale Betreuung einer Gemeinschaftsunterkunft (GU) für 210 Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.<br>Unterzeichnet mit Datum vom 23./30. Januar 2015   |
| Betreibervertrag<br>Obermehler I<br>(August 2015)   | Erster Änderungsvertrag zum Vertrag über die Errichtung (Herrichtung), Betreibung und soziale Betreuung einer Gemeinschaftsunterkunft (GU) für 210 Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zwischen dem Unstrut-Hainich-Kreis und der Firma Human-Care GmbH vom 30. Januar 2015  |
| Betreibervertrag<br>Obermehler I<br>(Dezember 2015) | Zweiter Änderungsvertrag zum Vertrag über die Errichtung (Herrichtung), Betreibung und soziale Betreuung einer Gemeinschaftsunterkunft (GU) für 210 Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zwischen dem Unstrut-Hainich-Kreis und der Firma Human-Care GmbH vom 31. Januar 2015 in der Fassung des 1. Änderungsvertrages vom 5. August 2015 |
| Betreibervertrag<br>Obermehler II                   | Vertrag über die Errichtung (Herrichtung) und Betreibung einer Gemeinschaftsunterkunft (GU) für 730 Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.<br>Unterzeichnet am 23. Dezember 2015   |
| BetrKV  | Betriebskostenverordnung   |
| BSZ   | Berufsschulzentrum   |
| BuE-Räumlichkeiten                                  | Benutzungs- und Entgeltordnung für die Nutzung von Räumlichkeiten  |
| BuE-Sportanlagen                                    | Benutzungs- und Entgeltordnung für die Nutzung von Sportanlagen  |
| DA  | Dienstanweisung  |
| DIN   | Deutsches Institut für Normung e. V.   |
| EG  | Europäische Gemeinschaft   |
| Epl.  | Einzelplan   |
| EStR  | Einkommensteuer-Richtlinien  |
| EU  | Europäische Union  |
| EuGH  | Europäischer Gerichtshof   |
| EW  | Einwohner  |
| FAG   | Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern  |

|            |   |
|------------|---|
| FGSV       | Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen |
| GAR        | Gebührenausgleichsrückstellung                        |
| GLM        | Gebäude- und Liegenschaftsmanagement                  |
| GS         | Grundschule   |
| GSS        | Gemeinschaftsschule                                   |
| GWB        | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen                |
| GU         | Gemeinschaftsunterkunft                               |
| HAR        | Haushaltsausgabereist                                 |
| HBM        | Heimbetriebe Mühlhausen                               |
| HER        | Haushaltseinnahmerest                                 |
| HGrG       | Haushaltsgrundsätzegesetz                             |
| HH-Jahr    | Haushaltsjahr   |
| HH-Plan    | Haushaltsplan   |
| HH-Satzung | Haushaltssatzung                                      |
| HH-Stelle  | Haushaltsstelle                                       |
| HOAI       | Honorarordnung für Architekten und Ingenieure         |
| Hrsg.      | Herausgeber   |
| HSK        | Haushaltssicherungskonzept                            |
| IBV        | Interessenbekundungsverfahren                         |
| IT         | Informationstechnik                                   |
| JR         | Jahresrechnung  |
| KInvFG     | Kommunalinvestitionsförderungsgesetz                  |
| KT         | Kreistag  |
| Kto.Nr.    | Kontonummer   |
| LEG        | Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH          |
| LK         | Landkreis   |
| LV         | Leistungsverzeichnis                                  |
| Mio.       | Million(en)   |
| Mrd.       | Milliarde(n)  |
| n. n.      | nomen nominandum                                      |
| OLG        | Oberlandesgericht                                     |
| ÖRP        | Örtliche Rechnungsprüfung                             |
| PEK        | Personalentwicklungskonzept                           |
| PROMO      | ProMo Beschäftigungsgesellschaft mbH                  |
| RAB        | Rechtsaufsichtsbehörde                                |

|                |  |
|----------------|--|
| RI-EBW-PRÜF    | Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076 |
| Rn.            | Randnummer   |
| RPA            | Rechnungsprüfungsausschuss   |
| RS             | Regelschule  |
| SGB            | Sozialgesetzbuch   |
| Std.           | Stunde   |
| TH             | Turnhalle  |
| ThürAGSGB II   | Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch  |
| ThürAGSGB XII  | Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch   |
| ThürDVOAsylbLG | Thüringer Verordnung zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes  |
| ThürFAG        | Thüringer Finanzausgleichsgesetz   |
| ThürFlüKEVO    | Thüringer Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz  |
| ThürFlüVertVO  | Thüringer Flüchtlingsverteilungsverordnung   |
| ThürGemHV      | Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung  |
| ThürGUSVO      | Thüringer Gemeinschaftsunterkunfts- und Sozialbetreuungsverordnung   |
| ThürKO         | Thüringer Kommunalordnung  |
| ThürLHO        | Thüringer Landeshaushaltsordnung   |
| ThürPrBG       | Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz  |
| ThürSchulFG    | Thüringer Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen   |
| ThürSchulG     | Thüringer Schulgesetz  |
| ThürSportFG    | Thüringer Sportfördergesetz  |
| ThürStrG       | Thüringer Straßengesetz  |
| ThürVgG        | Thüringer Vergabegesetz  |
| ThürVVöA       | Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge  |
| TIM            | Thüringer Innenministerium   |
| TKM            | Thüringer Kultusministerium, später TMBJS  |
| TLS            | Thüringer Landesamt für Statistik  |
| TLVwA          | Thüringer Landesverwaltungsamt   |
| TMBJS          | Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Soziales   |
| TMBV           | Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr  |
| TMBWK          | Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur   |
| TMIK           | Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales   |

|                           |  |
|---------------------------|--|
| TMIL                      | Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft   |
| TMMJV                     | Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz  |
| TMSG                      | Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit  |
| TMWI                      | Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur   |
| TMWWDG                    | Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft   |
| Tn.                       | Textnummer   |
| TOP                       | Tagesordnungspunkt   |
| UA                        | Unterabschnitt   |
| UHK                       | Unstrut-Hainich-Kreis  |
| UmwG                      | Umwandlungsgesetz  |
| VE                        | Verpflichtungsermächtigung   |
| VerkFIBerG                | Gesetz zur Bereinigung der Rechtsverhältnisse an Verkehrsflächen und anderen öffentlich genutzten privaten Grundstücken (Verkehrsflächenbereinigungsgesetz)  |
| VGH                       | Verwaltungsgerichtshof   |
| VgV                       | Vergabeverordnung  |
| VHB                       | Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes  |
| VHS                       | Volkshochschule  |
| VK                        | Vergabekammer  |
| VmH                       | Vermögenshaushalt  |
| VMSR                      | Richtlinie zur Mittelstandsförderung und Berücksichtigung freier Berufe sowie zum Ausschluss ungeeigneter Bewerber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabe-Mittelstandsrichtlinie)                            |
| VMSR                      | Vergabemittelstandsrichtlinie  |
| VOB                       | Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen   |
| VOL                       | Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen  |
| VV-<br>Bedarfszuweisungen | Verwaltungsvorschrift über das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie die Verteilung und die Verwendung der Mittel für Bedarfszuweisungen nach § 24 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 bis 4 Thüringer Finanzausgleichsgesetz |
| VV-<br>GemHaushaltssyst   | Verwaltungsvorschriften über die Haushaltssystematik   |
| VV-<br>Haushaltssicherung | Verwaltungsvorschrift des TMIK zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes nach § 53a der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) oder § 4 des Thüringer Gesetzes über die kommunale Doppik (ThürKDG)              |
| VV-Mu-ThürGemHV           | Verwaltungsvorschriften über die Muster zum gemeindlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen in Thüringen  |
| VwH                       | Verwaltungshaushalt  |
| VZÄ                       | Vollzeitäquivalent   |

|                 |  |
|-----------------|--|
| WDVS            | Wärme-Dämm-Verbund-System  |
| ZTV Asphalt-StB | Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und Richtlinien für den Bau von Verkehrsflächenbefestigungen aus Asphalt                          |
| ZTV-BEA         | Zusätzlichen Technischen Vertragsbedingungen und den Richtlinien für die bauliche Erhaltung von Verkehrsflächenbefestigungen – Asphaltbauweise |
| ZuInvG          | Zukunftsinvestitionsgesetz   |
| ZVGemGrPI       | Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden  |
| ZVGemGrPI       | Zuordnungsvorschriften zum Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden  |



## Abbildungsverzeichnis

|              |  |     |
|--------------|--|-----|
| Abbildung 1  | Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit von 1995 bis 2016   | 31  |
| Abbildung 2  | Erläuterungen zur wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit | 32  |
| Abbildung 3  | Anteil der wesentlichen Einnahmearten an den Gesamteinnahmen           | 35  |
| Abbildung 4  | Interkommunaler Vergleich der wichtigsten Einnahmearten                | 36  |
| Abbildung 5  | Entwicklung der Einwohnerzahlen und der Umlagekraft                    | 37  |
| Abbildung 6  | Anteil der wesentlichen Ausgabearten an den Gesamtausgaben             | 39  |
| Abbildung 7  | Interkommunaler Vergleich der wichtigsten Ausgabearten                 | 40  |
| Abbildung 8  | Entwicklung der VZÄ pro 10.000 EW                                      | 40  |
| Abbildung 9  | Investitionstätigkeit gemessen an den Gesamtausgaben                   | 42  |
| Abbildung 10 | Interkommunaler Vergleich der wichtigsten Einnahmearten des VmH        | 43  |
| Abbildung 11 | Interkommunaler Vergleich der wichtigsten Ausgabearten des VmH         | 43  |
| Abbildung 12 | Inanspruchnahme der Liquiditätshilfe AWB                               | 46  |
| Abbildung 13 | Entwicklung der Fehlbeträge  | 55  |
| Abbildung 14 | Entwicklung der Ergebnisse des Verwaltungshaushalts                    | 56  |
| Abbildung 15 | Entwicklung Inanspruchnahme Kassenmittel zum Stand 31. Dezember        | 61  |
| Abbildung 16 | Zuschussbedarf Musikschule und Volkshochschule 2006 bis 2016           | 84  |
| Abbildung 17 | Auszahlung der Verfügungsmittel zwischen 2006 und 2016                 | 98  |
| Abbildung 18 | Ausgaben für freiwillige Leistungen zwischen 2006 und 2016             | 100 |
| Abbildung 19 | Bedarfsermittlungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen               | 119 |
| Abbildung 20 | Kostenentwicklungen bei unterschiedlichen Beschaffungszyklen           | 122 |
| Abbildung 21 | Beispiel des Landkreises für Unterhaltungs- und Investitionsplanungen  | 128 |
| Abbildung 22 | Bauliche Unterhaltung von 65 Liegenschaften – Gruppierung 50           | 133 |
| Abbildung 23 | Jährliche Abweichung der Ausgaben vom Haushaltsansatz                  | 134 |
| Abbildung 24 | Bauliche Unterhaltung von 65 Liegenschaften – Gruppierung 94           | 135 |
| Abbildung 25 | Jährliche Abweichung der Ausgaben vom Haushaltsansatz                  | 136 |
| Abbildung 26 | Bauliche Unterhaltung von 65 Liegenschaften                            | 137 |
| Abbildung 27 | Jährliche Abweichung der Ausgaben vom Haushaltsansatz                  | 137 |
| Abbildung 28 | Hauptaufgabenfelder einer Gebäude- und Liegenschaftsverwaltung         | 154 |
| Abbildung 29 | Vertragsregister   | 156 |

|              |  |     |
|--------------|--|-----|
| Abbildung 30 | Finanzierungslücke Straßenerhaltung                          | 160 |
| Abbildung 31 | Zustandsnoten der Brücken des Landkreises                    | 164 |
| Abbildung 32 | Fehlermatrix bei Vergaben von Bauleistungen                  | 169 |
| Abbildung 33 | Fehlermatrix bei Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen   | 170 |
| Abbildung 34 | Regelmäßig am Wettbewerb beteiligte Unternehmen              | 173 |
| Abbildung 35 | Berechnungsmethoden zur Berücksichtigung des Angebotspreises | 200 |

## Tabellenverzeichnis

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Tabelle 1  | Entwicklung der Rechnungsergebnisse                                       | 33 |
| Tabelle 2  | Rechnungsergebnisse 2014 bis 2016 ohne Bedarfszuweisungen                 | 34 |
| Tabelle 3  | Zuführung zum VmH und freie Finanzspitze nach Rechnungsergebnissen        | 34 |
| Tabelle 4  | Entwicklung der Allgemeinen Umlage  | 38 |
| Tabelle 5  | Ausgaben für Investitionen bezogen auf das Gesamtvolumen                  | 41 |
| Tabelle 6  | Entwicklung der Schulden  | 44 |
| Tabelle 7  | Zins- und Tilgungsleistungen  | 45 |
| Tabelle 8  | Erlassen der Haushaltssatzungen   | 47 |
| Tabelle 9  | Finanzpläne – Ergebnis der Einnahmen und Ausgaben                         | 51 |
| Tabelle 10 | Abweichungen Stellen im Stellenplan und tatsächlich besetzte Stellen      | 52 |
| Tabelle 11 | Überblick über die zeitliche Folge der Rechnungslegung                    | 53 |
| Tabelle 12 | Haushaltsreste  | 58 |
| Tabelle 13 | Relation gebildeter HAR zu Ausgabeermächtigungen                          | 58 |
| Tabelle 14 | Auswirkungen der HAR auf die Ausgabeermächtigungen                        | 59 |
| Tabelle 15 | Anteil der Kassenkreditschulden an den Gesamtschulden<br>zum 31. Dezember | 61 |
| Tabelle 16 | Höchstbetrag der Kassenkredite  | 63 |
| Tabelle 17 | Kassenkredit und Mittel des AWB   | 65 |
| Tabelle 18 | Vom Eigenbetrieb AWB bereitgestellte Mittel jeweils zum 31. Dezember      | 67 |
| Tabelle 19 | Bilanz AWB  | 67 |
| Tabelle 20 | Nicht gedeckte Ausgaben für Baumaßnahmen                                  | 69 |
| Tabelle 21 | Investitionen 2010 und 2011 und ihre Deckung                              | 70 |
| Tabelle 22 | Zeitbuchungen   | 74 |
| Tabelle 23 | Entwicklung der Kreisumlage   | 82 |
| Tabelle 24 | Übersicht über die Haushaltssicherungskonzepte                            | 87 |
| Tabelle 25 | Fehlermatrix der geprüften HSK  | 88 |
| Tabelle 26 | Fehlbeträge nach Berechnung der dauernden Leistungsfähigkeit              | 91 |
| Tabelle 27 | Finanzielle Auswirkungen des HSK 2005 bis 2008                            | 92 |
| Tabelle 28 | Finanzielle Auswirkungen des HSK 2008 bis 2011                            | 93 |
| Tabelle 29 | Finanzielle Auswirkungen des HSK 2011 bis 2015                            | 95 |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Tabelle 30 | Finanzielle Auswirkungen des HSK bis einschließlich 2016     | 96  |
| Tabelle 31 | Zuschüsse des Landkreises an Dritte                          | 101 |
| Tabelle 32 | Zuschüsse an den Eigenbetrieb Schullandheim                  | 104 |
| Tabelle 33 | Veranschlagung von Baumaßnahmen                              | 132 |
| Tabelle 34 | Mobiliarmedschaffungen in 2015                               | 192 |
| Tabelle 35 | Angebotswertung LK UHK im Verfahren 2011-010                 | 199 |
| Tabelle 36 | Angebotswertung LK UHK im Verfahren 2013-025                 | 199 |
| Tabelle 37 | Berechnungsmethoden zur Berücksichtigung des Angebotspreises | 200 |
| Tabelle 38 | Angebotswertung des Rechnungshofs im Verfahren 2011-010      | 201 |
| Tabelle 39 | Angebotswertung des Rechnungshofs im Verfahren 2013-025      | 201 |
| Tabelle 40 | Finanzieller Schaden bzw. Mehrausgaben                       | 214 |

## Anlagenverzeichnis

|           |  |                |
|-----------|--|----------------|
| Anlage 1  | Personenbezogene Daten   | zu Tn. 2       |
| Anlage 2  | Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit                   | zu Tn. 3.2.2   |
| Anlage 3  | Wesentliche Einnahmepositionen der Verwaltungshaushalte        | zu Tn. 3.2.2.1 |
| Anlage 4  | Einnahmen der Verwaltungshaushalte - interkommunaler Vergleich | zu Tn. 3.2.2.1 |
| Anlage 5  | Entwicklung von Umlagekraft, Umlagesoll und Umlagesatz         | zu Tn. 3.2.2.2 |
| Anlage 6  | Wesentliche Ausgabepositionen der Verwaltungshaushalte         | zu Tn. 3.2.2.3 |
| Anlage 7  | Ausgaben der Verwaltungshaushalte - interkommunaler Vergleich  | zu Tn. 3.2.2.3 |
| Anlage 8  | Wesentliche Ausgabepositionen der Vermögenshaushalte           | zu Tn. 3.2.3   |
| Anlage 9  | Einnahmen der Vermögenshaushalte - interkommunaler Vergleich   | zu Tn. 3.2.3.2 |
| Anlage 10 | Ausgaben der Vermögenshaushalte - interkommunaler Vergleich    | zu Tn. 3.2.3.2 |
| Anlage 11 | Entwicklung der Fehlbeträge                                    | zu Tn. 3.3.6.2 |
| Anlage 12 | Überbrückungshilfen  | zu Tn. 3.3.7.1 |
| Anlage 13 | Auswertungen der HSK   | zu Tn. 4.8     |
| Anlage 14 | Baumaßnahmen an Liegenschaften                                 | zu Tn. 6.2     |
| Anlage 15 | Veranschlagung von Baumaßnahmen                                | zu Tn. 6.2.2   |
| Anlage 16 | Vergleichsberechnung nicht erhobener Nutzungsentgelte          | zu Tn. 7.3.2   |
| Anlage 17 | Mehrfachbelegungen von Adressnummern                           | zu Tn. 8.1     |
| Anlage 18 | Beispielhafter Aufbau von Liegenschaftsakten                   | zu Tn. 8.2     |
| Anlage 19 | Finanzbedarf und Ausgaben für die Straßenerhaltung             | zu Tn. 9.2.1   |
| Anlage 20 | Zustandsnoten Ingenieurbauwerke                                | zu Tn. 9.2.2   |
| Anlage 21 | Zustand der Ingenieurbauwerke                                  | zu Tn. 9.3.2   |
| Anlage 22 | Hinweise zur Dokumentation von Vergabeverfahren                | zu Tn. 10.1.1  |
| Anlage 23 | Hinweise zur Prüfung der Eignung von Unternehmen               | zu Tn. 10.1.8  |
| Anlage 24 | Ausgewählte Zahlungsanweisungen                                | zu Tn. 11.3    |



## **0 Zusammenfassung**

Im Folgenden hat der Rechnungshof die wesentlichen Feststellungen der Prüfung zusammengefasst. Er hat sie nach sachlichem Zusammenhang gegliedert.

### **Wirtschaftliche und finanzielle Verhältnisse**

- 0.1** Der Landkreis hat die Haushaltssatzungen in keinem der geprüften Jahre fristgerecht erlassen. Die erforderlichen Nachtragshaushaltssatzungen bis 2015 hat er gar nicht erlassen. Der Kreistag hat erforderliche Beschlüsse nicht bzw. nicht rechtzeitig gefasst. Um haushaltswirtschaftlichen Schaden vom Landkreis abzuwenden, hatte das TLVwA Zwangsmaßnahmen angedroht und Haushaltssatzungen für den Landkreis im Rahmen der Ersatzvornahme erlassen. Der Kreistag war in die Entscheidung wichtiger haushaltspolitischer Veränderungen aufgrund nicht erlassener Nachtragshaushaltssatzungen nicht einbezogen.  
(Tn. 3.3.1, 3.3.3)

*Der Landkreis habe in der Regel jährlich haushaltsscharf alle Veranschlagungen im Haushalt geprüft. Dies habe zur Folge gehabt, dass er die Haushaltssatzung nicht zeitnah dem TLVwA vorlegen konnte. Der Landkreis werde die Forderungen des Rechnungshofs im Rahmen seiner Möglichkeiten künftig beachten.*

- 0.2** Die Haushalts- und Finanzpläne des Landkreises entsprachen nicht den gesetzlichen Anforderungen. Der Verwaltung hat eine verlässliche Grundlage für ihre Haushaltswirtschaft gefehlt.  
(Tn. 3.3.3, 3.3.4)

*Dem Landkreis sei es aufgrund der angespannten Haushaltssituation und des kaum zu erzielenden Haushaltsausgleichs nicht möglich gewesen, die Pflichtrücklage zu bilden. Er stimmt der Feststellung des Rechnungshofs zu den Finanzplänen zu. Er werde künftig stringenter die Hinweise beachten.*

- 0.3** Die Stellenpläne enthielten mehr Stellen, als zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich waren.  
(Tn. 3.3.5)

*Der Landkreis habe regelmäßig den Personalbedarf geprüft und nachgewiesen. Er stimmt zu, dass er tatsächlich weniger Stellen besetzt hatte, als im Stellenplan ausgewiesen waren.*

- 0.4** Der Landkreis hat Fehlbeträge nicht entsprechend dem geltenden Haushaltsrecht behandelt und abgebaut. Dadurch verdreifachten sich die aufgelaufenen Fehlbeträge im geprüften Zeitraum. Lediglich nicht rückzahlbare Bedarfszuweisungen des Landes haben zu einem teilweisen Abbau geführt und somit das weitere Anwachsen der Fehlbeträge verhindert.  
(Tn. 3.3.6.2)

*Der Landkreis habe die zeitnahe Deckung der Fehlbeträge nicht erfüllen können, da er die notwendige Erhöhung der Kreisumlage im Kreistag nicht habe durchsetzen können.*

- 0.5** Der Landkreis hat HAR gebildet und diese übertragen, ohne dass die notwendigen Deckungsmittel vorhanden waren. Er hat weitere Fehlbeträge in Kauf genommen. (Tn. 3.3.6.3)
- Der Landkreis habe die meisten HAR gebildet, wenn im Hintergrund Förderprogramme standen. Diesen HAR hätten HER gegenüber gestanden. Der Landkreis habe Haushaltsreste nur gebildet, wenn isoliert auf das Haushaltsjahr bezogen, kein neuer Fehlbetrag entstanden sei.*
- 0.6** Der Landkreis hat Kassenkredite bis zu 11,5 Mio. EUR ohne die notwendige Genehmigung des TLVwA bei seinem Eigenbetrieb AWB aufgenommen. (Tn. 3.3.6.5)
- Der Landkreis habe dringend notwendige, nicht abweisbare Investitionen tätigen müssen (siehe auch Tn. 3.3.2). Er gab an, dass bei dauerhafter Inanspruchnahme des Kassenkredits davon auszugehen sei, dass Investitionen auch aus Kassenmitteln finanziert worden sind.*
- 0.7** Der Landkreis hat Mittel der Gebührenausschüttungsrücklage seines Eigenbetriebs AWB zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen verwendet. Er hat somit weitere dauerhafte Kredite ohne Genehmigung aufgenommen, die herkömmlichen Kreditaufnahmen gleichzusetzen sind. (Tn. 3.3.6.8)
- Der Landkreis vertritt die Auffassung, er habe die vom Eigenbetrieb AWB zur Verfügung gestellten Mittel nicht „verwendet“, sondern lediglich im Rahmen der verbundenen Kasse bewirtschaftet.*
- 0.8** Der Landkreis hat Baumaßnahmen und andere Investitionen unzulässiger Weise aus Kassenkrediten finanziert. (Tn. 3.3.6.9)
- Der Landkreis habe die getätigten Investitionen für Pflichtaufgaben vorgenommen. Ebenso habe er unabweisbare Maßnahmen zur Unfallverhütung um und in Schulen umgesetzt.*
- 0.9** Der Landkreis hat vom Freistaat erhaltene Überbrückungshilfen 2010 und 2011 auch zur Finanzierung von Investitionen eingesetzt, obwohl dies nach den VV-Bedarfszuweisungen nicht zulässig war. (Tn. 3.3.7.1)
- Der Landkreis habe die Überbrückungshilfen nicht zur Leistung von Investitionsausgaben, sondern zur vorübergehenden Finanzierung dieser verwendet. Trotz angespannter Haushaltslage habe er auch im investiven Bereich gesetzliche Verpflichtungen, welche er erfüllen müsse.*
- 0.10** Das TLVwA hatte dem Landkreis ausnahmsweise eine Überbrückungshilfe gewährt, ohne dass die Bewilligungsvoraussetzungen vorlagen. Der Landkreis hat die Antragsauflagen für die Überbrückungshilfe nicht erfüllt. Dies hatte zur Folge, dass die rückzahlbare Liquiditätshilfe nicht in eine nicht rückzahlbare Bedarfszuweisung gewandelt werden konnte. Er hat damit auf zusätzliche Einnahmen von über 1 Mio. EUR verzichtet. (Tn. 3.3.7.2)
- Der Landkreis hat sich zu dieser Feststellung nicht konkret geäußert.*

## Feststellungen im Bereich Finanzen

- 0.11** Der Landkreis hat unzulässige Buchungen vorgenommen. Er hat damit die Rechnungsergebnisse des Vorjahres und aller Tagesabschlüsse bis zum Buchungstag verändert. Der Landkreis hat das Zeitbuch und das Sachbuch für Vorschüsse nicht entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben geführt. (Tn. 4.1, 4.2.1)

*Der Landkreis habe Buchungen, welche das Rechnungsergebnis verändern, nach dem Abschlusstag in Form von Umbuchungen/Verrechnungen/Korrekturen fehlerhafter Buchungen vorgenommen. Er gab an, dass der Kassensollbestand den der Bücher entspräche; der Kassenistbestand dem Bestand auf Bankkonten und in den Kassenautomaten. Zur Buchungsreihenfolge in den Zeitbüchern hat der Landkreis angegeben, dass nicht das Buchungsdatum sondern die Zeitbuchnummer die zeitliche Reihenfolge der Buchungen angebe.*

- 0.12** Der Landkreis hat Belege ausgesondert, obwohl die Aufbewahrungsfristen aufgrund nicht gefasster Beschlüsse zur Entlastung noch nicht abgelaufen waren. (Tn. 4.3)

*Der Landkreis habe die interne Dienstanweisung 18/2002 im Jahr 2018 überarbeitet. Sie beinhalte die Regelungen zur fristgerechten Aufbewahrung und Aussonderung der Belege.*

- 0.13** Der Landkreis hat Einnahmen nicht bzw. nicht richtig beschafft. (Tn. 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4)

*Der Landkreis werde die Entgelte und Gebühren für die kostenrechnenden Einrichtungen entsprechend anpassen. Den Nachweis der Schulumlage werde der Landkreis in der bisherigen Weise getrennt nach Grund- und Regelschulen belassen.*

- 0.14** Der Landkreis hat die Bestimmungen der vorläufigen Haushaltsführung missachtet. (Tn. 4.6, 4.7)

*Der Landkreis habe in jedem Jahr eine Arbeitsanweisung für die Leistung von Ausgaben in der haushaltslosen Zeit erlassen. Die Anforderungen des § 61 ThürKO seien beachtet worden. Der Landkreis hat den Feststellungen des Rechnungshofs teilweise zugestimmt. Er werde künftig die Anforderungen beachten.*

- 0.15** Das TLVvA hatte den Landkreis seit 1997 mehrfach zur Vorlage eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK) aufgefordert. Der Landkreis kam diesen Aufforderungen nicht, nicht fristgerecht oder in nicht geeigneter Form nach. Die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen waren nicht ausreichend, um die Konsolidierungsziele, den Abbau der Fehlbeträge und den Haushaltsausgleich zu erreichen. Zudem hat der Landkreis die Umsetzung der HSK mehrfach verzögert bzw. abgebrochen. Er hat den Prozess der Konsolidierung nicht konsequent verfolgt. (Tn. 4.8, 4.8.1, 4.8.2, 4.8.3, 4.8.4)

*Der Landkreis hat mitgeteilt, er habe die definierten Konsolidierungsziele nicht wie erwartet umsetzen können. Gegenmaßnahmen hätten nicht in erforderlichem Umfang zur Verfügung gestanden. Dies habe eine sinnhafte Fortschreibung des HSK unmöglich gemacht. Der Landkreis schreibe derzeit das HSK fort.*

- 0.16** Der Landkreis hat trotz seiner angespannten Haushaltslage Verfügungsmittel veranschlagt. Der Landrat hat Verfügungsmittel an Empfänger ohne Bezug zum Landkreis bzw. für freiwillige Leistungen ausgereicht. Der Umgang mit den Verfügungsmitteln war insgesamt nicht verantwortungsbewusst.  
(Tn. 4.9.1, 4.9.2)

*Der Landkreis werde die festgestellten Sachverhalte kritisch prüfen und den Hinweisen des Rechnungshofs künftig Rechnung tragen. Zu den in der haushaltslosen Zeit ausgereichten Mitteln hat sich der Landkreis nicht geäußert.*

- 0.17** Der Landkreis hatte wegen der seit Jahren fehlenden freien Finanzspitze und seines anhaltenden defizitären Haushalts keine Spielräume für freiwillige Aufgaben. Dennoch hat er Ausgaben für freiwillige Leistungen und Zuschüsse getätigt.  
(Tn. 4.10)

*Der Landkreis hat mitgeteilt, er habe freiwillige Leistungen getätigt. Jedoch bestehen für diese in der Regel langfristige Verträge. Der Landkreis habe seine freiwilligen Leistungen reduziert. Die Förderung der regionalen Wirtschaft ordne er kommunalrechtlich als Pflichtaufgabe ein. Er überarbeite derzeit die Entgeltordnung für das Schullandheim, um den Kostendeckungsgrad der Einrichtung zu erhöhen und den Haushalt zu entlasten.*

## **Feststellungen zum Umgang mit Vermögen**

- 0.18** Der Landkreis beabsichtigt, seine Verwaltung am Standort der Görmar-Kaserne in Mühlhausen zu zentralisieren. Er hat nicht nachgewiesen, dass sein Vorhaben wirtschaftlich und sparsam ist (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Die vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfüllten die Anforderungen des § 10 ThürGemHV nicht.  
(Tn. 5.1)

*Mit seiner Stellungnahme lieferte der Landkreis keinen Nachweis zur Wirtschaftlichkeit seines Vorhabens.*

- 0.19** Der Landkreis hat ein Interessenbekundungsverfahren zur Veräußerung seines Anteils am Hufelandklinikum durchgeführt. Er hat in seiner Ausschreibung im Amtsblatt der EU die Hinweise des TLVwA zur Gemeinnützigkeit missachtet und auch nicht zum Kriterium für eine Angebotsabgabe gemacht. Er hat Ausgaben für ein Verfahren getätigt, das keine Aussicht auf eine Einigung mit der Miteigentümerin und damit auf einen erfolgreichen Abschluss bot. Ihm entstanden daraus vermeidbare Mehrausgaben von 94.421,67 EUR.  
(Tn. 5.2.1)

*Der Landkreis habe sich Klarheit verschaffen wollen, welche Größenordnungen ein Verkauf der Anteile erzielen könne. Die Ergebnisse sollten die Kreistagsmitglieder animieren, den Verkauf voranzutreiben.*

- 0.20** Der Landkreis hat die Veräußerung der Alten- und Pflegeheime als Konsolidierungsmaßnahme nur sehr zögerlich umgesetzt. Der lange Zeitraum von der Verkaufsentscheidung bis zum Eigentumsübergang hat zu Mehrausgaben von rund 650.000 EUR geführt.  
(Tn. 5.2.2)

*Der Landkreis gab an, dass seine Bemühungen an den fehlenden Kreistagsbeschlüssen gescheitert seien. Das lange Zuwarten des Landkreises habe zu einem höheren Verkaufserlös geführt, als er prognostizierte. Nach Ansicht des Landkreises seien von dem erhöhten Verkaufserlös (1,2 Mio. EUR) die Kosten von 650.000 EUR abzusetzen. Somit ergebe sich ein positives Delta von 550.000 EUR.*

- 0.21** Der Landkreis hat eine Sporthalle gemietet und die Wirtschaftlichkeit seiner Entscheidung nicht nachgewiesen. Die Vereinbarungen des Mietvertrags sind nachteilig für den Landkreis.  
(Tn. 5.3)

*Für den Landkreis sei nur eine ortsnahe Anmietung einer Sporthalle in Betracht gekommen. Es sei das klare Interesse des Landkreises gewesen, diese Sporthalle zu nutzen. Die vom Vermieter vorgegebenen Bedingungen seien nicht verhandelbar gewesen. Der Landkreis habe dies akzeptiert.*

- 0.22** Der Landkreis weist sein Vermögen nicht nach. Er führt kein Bestandsverzeichnis für Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte. Inventarlisten für bewegliches Vermögen sind unvollständig und beinhalten Rechenfehler. Bestandsaufwüchse sind nicht vermerkt. Die Verteilung der Gegenstände ist nicht nachvollziehbar. Der Landkreis hat gegen § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO verstoßen.  
(Tn. 5.4.1, 5.4.2)

*Laut Stellungnahme arbeite der Landkreis an entsprechenden Nachweisen.*

### **Feststellungen zu Bedarf, zur Wirtschaftlichkeit und Veranschlagung**

- 0.23** Der Landkreis hat keinen Bedarf für Baumaßnahmen und Beschaffungen nachgewiesen. Er hat vor Baumaßnahmen und Beschaffungen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt. Der Landkreis hat gegen das Haushaltsrecht (§ 53 ThürKO i. V. m. § 10 ThürGemHV) verstoßen.  
(Tn. 6.1.1, 6.1.2, 6.1.3, 6.1.4, 6.1.5, 6.1.6)

*Der Landkreis äußerte sich nur zu einem Teil der geprüften Beschaffungsvorgänge. Er führte für seine Beschaffungen inhaltliche und personelle Gründe an.*

- 0.24** Der Landkreis hat für die Veranschlagung von Investitionen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und die zu erwartenden Folgekosten für den Haushalt nicht in die Planungen einbezogen.  
(Tn. 6.2.1)

*In seiner Stellungnahme führt der Landkreis aus, vorwiegend Maßnahmen zur energetischen Sanierung umgesetzt zu haben. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien entbehrlich gewesen.*

- 0.25** Die Verwaltung hat ihre Baumaßnahmen nicht nach den anzuwendenden haushalts- und steuerrechtlichen Vorschriften veranschlagt. Mindestens 84 % der als Investition veranschlagten Baumaßnahmen hatten keinen Herstellungsaufwand. Gegenstand dieser Maßnahmen war die Erhaltung oder Wiederherstellung des nutzungsfähigen Zustands. Die Maßnahmen waren als Unterhaltungsmaßnahmen im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen.  
(Tn. 6.2.2)

*Aus der Sicht des Landkreises habe es sich um Investitionen gehandelt. Er habe keine Zuordnung zum Erhaltungsaufwand gesehen.*

- 0.26** Der Landkreis hat notwendige Unterhaltungsmaßnahmen und Investitionen nicht durchgeführt. Er hat keine Konzepte für die Bauunterhaltung und Entwicklung seines Liegenschaftsportfolios. Die dem Kreistag zum Beschluss vorgelegten Entwürfe der Haushaltssatzungen waren mangels sorgfältig ermittelter Haushaltsansätze nicht belastbar.  
(Tn. 6.2.3, 6.2.4, 6.2.5)

*Laut Stellungnahme verfüge der Landkreis über entsprechende Konzepte. Maßnahmen hätten vor allem wegen verspätet beschlossener Haushaltssatzungen nicht durchgeführt werden können.*

## **Feststellungen im Bereich Schulverwaltung**

- 0.27** Der Landkreis hat die Entwicklung der Schülerzahlen und etwaige finanzielle Auswirkungen einer geänderten Schulnetzplanung auf den Haushalt nicht untersucht bzw. nicht dokumentiert. Er hat notwendige Veränderungen und mögliche finanzielle Einsparungen unbeachtet gelassen sowie das Übertragen der Schulträgerschaft für verschiedene Schulstandorte nicht geprüft. Einen Schulnetzplan für 2019/2020 hat der Landkreis nicht aufgestellt.  
(Tn. 7.1, 7.2)

*Der Landkreis hat angegeben, dass er nur im absoluten Ausnahmefall das Ziel einer Schulschließung verfolge. Insofern seien betriebswirtschaftliche Vorbetrachtungen in der Schulnetzplanung nicht erforderlich gewesen. Aufgrund bevorstehender Veränderungen im Thüringer Schulgesetz habe der Landkreis zunächst weiter an der statistischen Datenerhebung und einem Kriterienkatalog gearbeitet. Der Landkreis beabsichtige, einen neuen Schulnetzplan erst nach Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes (geplant Sommer 2019) zu erstellen.*

- 0.28** Der Landkreis hat eigene Gebäude Dritten unentgeltlich zur Nutzung überlassen. Dabei hat er gegen das Haushaltsrecht und die geltende BuE-Sportanlagen verstoßen.  
(Tn. 7.3.2)

*In seiner Stellungnahme räumte der Landkreis ein, dass er das Vorliegen der Bedingungen zur entgeltfreien Nutzung nicht geprüft habe. Er habe sich den von den Vereinen zugesagten Einnahmerückfluss in den Kinder- und Jugendbereich nicht nachweisen lassen. Dies liege an fehlender Software und krankheitsbedingt ausgefallenem Personal.*

- 0.29** Der Landkreis hat für die Nutzung der Sporthallen von Dritten keine Beiträge zu Bauunterhaltungs- und Betriebskosten erhoben. Er hat im geprüften Zeitraum auf Einnahmen von bis zu 10,07 Mio. EUR verzichtet.  
(Tn. 7.3.3)

*Laut Stellungnahme habe der Landkreise aufgrund des ThürSportFG keine Nutzungsentgelte verlangen können.*

### **Feststellungen im Bereich Gebäude- und Liegenschaftsmanagement**

- 0.30** Die Liegenschaftsverwaltung des Landkreises ist aufgrund der analogen Arbeitsweise allenfalls in der Lage, den Status quo des Liegenschaftsportfolios zu erhalten. Impulse zur Veränderung des Portfolios leistet sie derzeit nicht.  
(Tn. 8.2)

*Der Landkreis wolle mit der Hilfe Dritter und spezieller Software ein Gebäude- und Liegenschaftsmanagement aufbauen.*

### **Feststellungen im Bereich Verkehr und Fahrerlaubniswesen**

- 0.31** Der Landkreis hat keine Übersicht über die Flächen des rückständigen Grunderwerbs. Die Verwaltung hat die Berichtigung des Grundbuchs nicht veranlasst.  
(Tn. 9.1)

*Der Landkreis hat die Feststellung des Rechnungshofs eingeräumt. Ziel der Verwaltung sei es, den rückständigen Grunderwerb zeitnah durchzuführen.*

- 0.32** Die Maßnahmen des Landkreises für die Bewirtschaftung der Kreisstraßen reichen nicht aus, um einem Werteverzehr entgegenzuwirken. Der Werteverzehr führt langfristig zu erheblichen Mehrausgaben.  
(Tn. 9.2.1, 9.2.2)

*Der Landkreis hat die Feststellung des Rechnungshofs eingeräumt. Diese Vorgehensweise sei den fehlenden Haushaltsmitteln geschuldet. Er habe Mittel zur Erhaltung der Vermögenswerte für die nächsten Haushaltsjahre aufgestockt. Darüber hinaus führe er Investitionsmaßnahmen an umgestuften Landesstraßen durch.*

- 0.33** Der Landkreis hat Prüfungen der Ingenieurbauwerke nicht durchführt. Er hat den Zustand nicht anforderungsgemäß dokumentiert und nicht nachgewiesen, ob und wie er die Sicherheit und den baulichen Zustand seiner Ingenieurbauwerke normenkonform überwacht und gewährleistet. Dies führt zu Folgeschäden und vermeidbaren Mehrausgaben.  
(Tn. 9.3.1 und 9.3.2)

*Der Fachdienst habe festgelegt, dass einfache Prüfungen der Ingenieurbauwerke ab sofort regelmäßig durchgeführt und die Ergebnisse entsprechend in den Akten dokumentiert werden. Die Investitionsplanung der Verwaltung beinhalte eine wirtschaftliche Planung für die Ingenieurbauwerke. Die Maßnahmen könnten jedoch nicht umgesetzt werden, da Haushaltsmittel fehlten.*

## **Feststellungen im Bereich Vergabewesen**

- 0.34** Der Rechnungshof hat bei Vergabeverfahren für Leistungen und Bauleistungen Fehler insb. bei der Schätzung der Auftragswerte, der Wahl der Vergabearten, der Auswahl der Bewerberkreise, den Bekanntmachungen, den Vertragsbedingungen und dem Prüfen und Werten der Bieterangebote festgestellt. Der Landkreis hat Aufträge vergaberechtswidrig erteilt. Die Vergabeverfahren für Leistungen waren durch die Zentrale Vergabestelle insgesamt nachvollziehbar dokumentiert und im Vergleich weniger fehlerbehaftet.  
(Tn. 10.1, 10.2, 10.3)

*Der Landkreis hat die Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen eingeräumt. Zu allen weiteren Feststellungen entkräftete die Stellungnahme des Landkreises die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Landkreis teilte mit, dass er künftig alle Beschaffungen in der zentralen Vergabestelle durchführen werde.*

## **Feststellungen im Bereich Migration, Flüchtlingsunterkunft Obermehler**

- 0.35** Der Betreiber der Flüchtlingsunterkunft Obermehler ist seinen vertraglich geschuldeten Leistungspflichten nicht nachgekommen. Die Flüchtlingsunterkunft entspricht nicht der vertraglich geschuldeten Leistung. Laut den vorgelegten Unterlagen bestehen brandschutztechnische Mängel. Sozialleistungen hat der Betreiber nicht erbracht und Leistungen fehlerhaft abgerechnet. Der Landkreis hat zudem weitere Ausgaben für Sachaufwände für die Flüchtlingsunterkunft getätigt.  
(Tn. 11.1, 11.2, 11.3 und 11.4)

*Laut Stellungnahme habe der Betreiber brandschutztechnische Mängel beseitigt. Die Vergütung der nicht erbrachten Sozialleistungen sowie die Sachaufwendungen für die Flüchtlingsunterkunft seien gerechtfertigt. Für Überzahlungen aus fehlerhaften Abrechnungen werde der Landkreis rund 97.000 EUR vom Betreiber zurückverlangen.*

## 1 Vorbemerkungen

Der Rechnungshof hat gemäß § 1 Abs. 1 ThürPrBG die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unstrut-Hainich-Kreises in den Haushaltsjahren ab 2006 geprüft. Die Prüfung ist nach Maßgabe des § 84 Abs. 1 ThürKO erfolgt. Soweit sich Prüfungsfeststellungen auf künftige Haushaltsjahre auswirken, ist die sachliche Prüfung bis in die Gegenwart erfolgt.

Der Rechnungshof hat in Schwerpunkten und Stichproben geprüft. Unwesentliche Beanstandungen, die während der Prüfung bereinigt werden konnten, sind nicht Gegenstand dieses Prüfungsberichts. 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.

Der Rechnungshof hatte mit Schreiben vom 30. November 2016 die Prüfung zur Zentralisierung der Verwaltung des Unstrut-Hainich-Kreises in der Görmar-Kaserne Mühlhausen angekündigt. Er hatte die Prüfung am 12. Dezember 2016 eröffnet und mit den örtlichen Erhebungen begonnen.

Wegen Feststellungen von besonderer Bedeutung und aufgrund der erheblichen Prüfungsfeststellungen seiner Prüfung zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 1995 bis 2005 hat der Rechnungshof die Prüfung auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unstrut-Hainich-Kreises in den Haushaltsjahren 2006 bis 2016 ausgeweitet. Er verfolgt damit das Ziel, Ursachen für die wirtschaftliche und finanzielle Entwicklung festzustellen und den Landkreis in seinen Handlungsoptionen zu beraten.

Die Prüfung hat sich u. a. auf die folgenden Gebiete erstreckt: Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Kreditwesen, Personalwesen, Vergabewesen, Erwerb und Veräußerung von Vermögen, Bewirtschaftung des Vermögens, kostenrechnende Einrichtungen, Investitionen, freiwillige Leistungen. Für die Prüfung standen die folgenden Unterlagen zur Verfügung:

- Haushaltssatzungen/Nachtragshaushaltssatzung und Haushaltspläne/Nachtragshaushaltsplan einschließlich Anlagen,
- Jahresrechnungen einschließlich Anlagen,
- Genehmigungen des TLVwA,
- Kontoauszüge,
- Buchungsnachweise und Belege der Kasse,
- Beschlüsse des Kreistages,
- Zeit- und Sachbücher,
- Verträge,
- Unterlagen der Beteiligungsgesellschaften und
- weitere sachbezogene Akten der Verwaltung.

Aufgrund der mangelnden Kooperation des Landkreises hatte der Rechnungshof den Landrat wiederholt an seine Mitwirkungspflichten bei der Prüfung erinnern müssen (§§ 2 Abs. 1 bis 5 und 8 Abs. 2 ThürPrBG). Das Prüfungsverfahren hat sich deshalb deutlich verlängert.

Der Rechnungshof hat seine Prüfungsfeststellungen - soweit möglich - nach den zuständigen Organisationseinheiten gegliedert. Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 ThürPrBG hat er den Entwurf des Prüfungsberichts vom 25. Juli 2018 mit Schreiben vom 1. August 2018 zur Stellungnahme an den Landkreis übersandt.

Nach Fristverlängerung bis zum 14. November 2018 ging die Stellungnahme des Landkreises am 16. November 2018 beim Rechnungshof ein. Der Rechnungshof hat diese gewürdigt und den Prüfungsbericht gefertigt.



## 2 Allgemeine Angaben

|                                  |   |         |
|----------------------------------|---|---------|
| Landkreis:                       | Unstrut-Hainich-Kreis   |         |
| Schlüsselnummer:                 | 64000   |         |
| Postalische Anschrift:           | Landratsamt des Unstrut-Hainich-Kreises<br>Lindenbühl 28/29<br>99974 Mühlhausen |         |
| Rechtsaufsichtsbehörde:          | Thüringer Landesverwaltungsamt<br>Jorge-Semprún-Platz 4<br>99423 Weimar         |         |
| Flächengröße:                    | 975 km <sup>2</sup>   |         |
| Amtliche Einwohner zum 30. Juni: | 2006  | 113.413 |
|                                  | 2007  | 112.259 |
|                                  | 2008  | 111.163 |
|                                  | 2009  | 110.040 |
|                                  | 2010  | 109.187 |
|                                  | 2011  | 106.085 |
|                                  | 2012  | 105.315 |
|                                  | 2013  | 104.649 |
|                                  | 2014  | 104.102 |
|                                  | 2015  | 103.813 |
|                                  | 2016  | 104.036 |

Gegenwärtige Besetzung folgender Personalstellen:

|  |  |
|--|--|
| Landrat:   | Herr Zanker  |
| Verwaltungsleiter:   | Herr Gattner   |
| Fachdienstleiterin Finanzen:                               | Frau Schäfer   |
| Fachdienstleiter Bau/Umwelt:                               | Herr Förster   |
| Leiter Rechnungsprüfungsamt:                               | n. n.  |
| Mitglied bei der Vereinigung kommunaler Arbeitgeber (VKA): | ja   |
| Mitgliedschaft in Zweckverbänden:                          | Nordthüringer Zweckverband Rettungsdienst <sup>2</sup><br>Zweckverband Abfallwirtschaft Nordthüringenband Mühlhäuser Museen<br>Zweckverband Abfallwirtschaft Nordthüringen <sup>3</sup><br>Zweckverband Tierkörperbeseitigung<br>Zweckverband Nahverkehr Nordthüringen |
| Eigenbetrieb:  | Abfallwirtschaftsbetrieb Unstrut-Hainich-Kreis, Eigenbetrieb Kultur, Bildung und Heime Unstrut-Hainich-Kreis <sup>4</sup>  |
| Beteiligung <sup>5</sup> :                                 | Hufeland Klinikum GmbH (73,1 %)<br>HBM GmbH (100 %)<br>Regionalbusgesellschaft mbH (50 %)  |
| Buchführungssystem:  | CIP-Kommunal   |

<sup>2</sup> Mitglied des Nordthüringer Zweckverbandes Rettungsdienst bis 2009.

<sup>3</sup> Mitglied des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Nordthüringen in 2010 und 2011.

<sup>4</sup> Auflösung Eigenbetrieb zum 31. Dezember 2015.

<sup>5</sup> Unmittelbare Beteiligung mit mindestens 50 %.



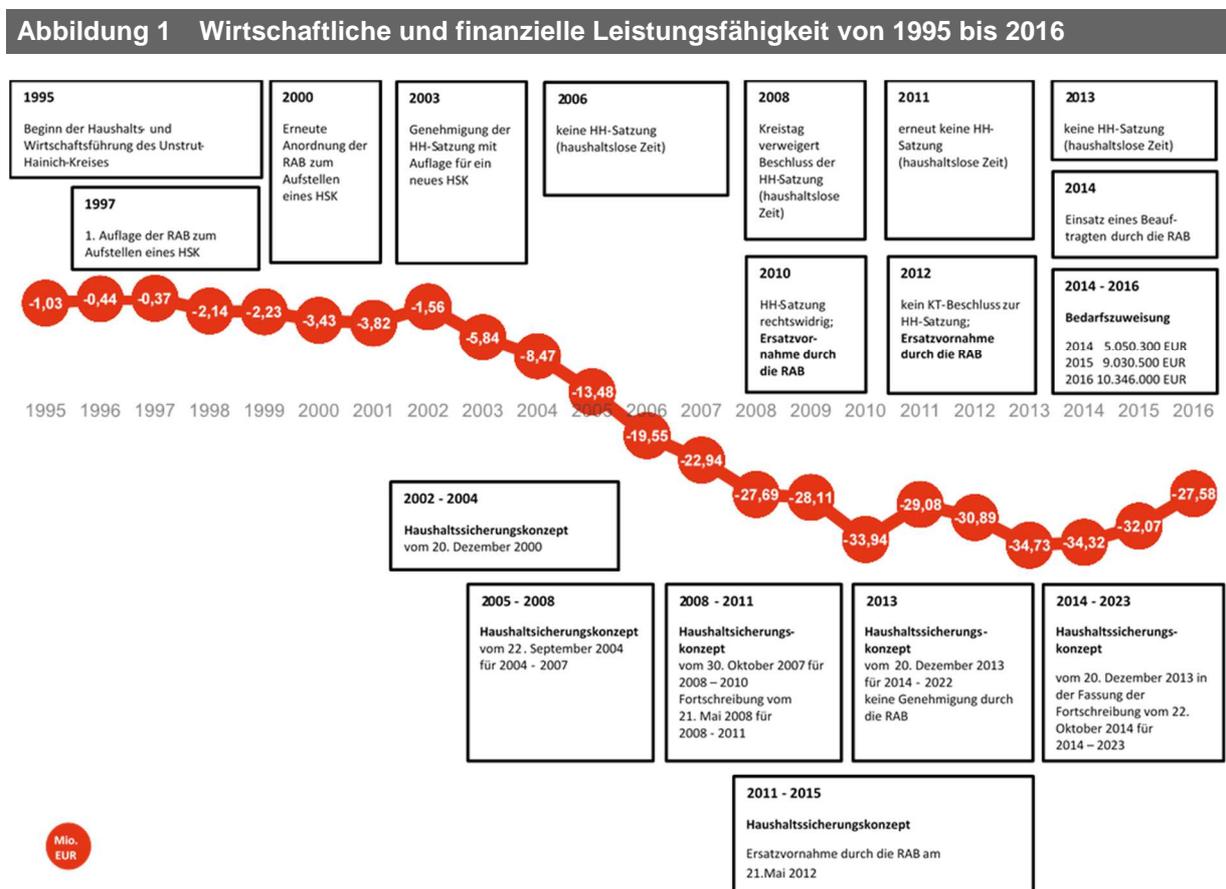
### 3 Wirtschaftliche und finanzielle Verhältnisse

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Jahresergebnisse unter Betrachtung der wichtigsten Einnahme- und Ausgabepositionen, die Entwicklung der Schulden und die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Unstrut-Hainich-Kreises im geprüften Zeitraum 2006 bis 2016 untersucht. Zu Vergleichszwecken hat er Landesdurchschnittswerte des TLS für die Thüringer Landkreise herangezogen.

Der Rechnungshof hat zunächst den Werdegang des Landkreises seit seiner Gründung betrachtet.

#### 3.1 Daten und Fakten von 1995 bis 2016

In der nachfolgenden Abbildung ist die Entwicklung des Unstrut-Hainich-Kreises anhand der fortgeschriebenen Fehlbeträge dargestellt und mit den wichtigsten Meilensteinen der Haushaltswirtschaft unterlegt.



In der nachfolgenden Abbildung 2 erläutert der Rechnungshof die in der Abbildung 1 dargestellten Meilensteine. Die Konsolidierungszeiträume der einzelnen HSK sind unterschiedlich farblich gekennzeichnet.

## Abbildung 2 Erläuterungen zur wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit

| Besonderheiten<br>der finanziellen und wirtschaftlichen Entwicklung  | Zeitstrahl | Besonderheiten<br>der finanziellen und wirtschaftlichen Entwicklung  |
|--|------------|--|
| 1994   | 1994       | 1997   |
| Beginn der Haushalts- und Wirtschaftsführung   | 1995       | Mit der rechtsaufsichtlichen Genehmigung zur HH-Satzung erteilte das TLVvA dem LK u. a. die Auflage, bis spätestens zum 31. März 1997 ein HSK mit dem Ziel zu erstellen, die Fehlbeträge um mindestens 50 % ab 1997 abzubauen. |
| Der Unstrut-Hainich-Kreis entstand am 1. Juli 1994 durch die Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen aus den hochverschuldeten ehemaligen Landkreisen Mühlhausen und Bad Langensalza. | 1996       | Der LK kam der Auflage nicht nach.   |
|  | 1997       |  |
|  | 1998       |  |
|  | 1999       | ► HSK 2005 - 2008  |
|  | 2000       |  |
|  | 2001       | 2004   |
|  | 2002       | Der Kreistag hat ein HSK mit Beschluss   |
|  | 2003       | Nr. 036-3/04 vom 22. September 2004 verabschiedet.   |
|  | 2004       | Ziele des HSK waren die Verringerung des Fehlbetrags aus der laufenden Rechnung sowie die Fehlbeträge 2005 und 2006 auf 2,4 Mio. EUR bzw. auf 2,1 Mio. EUR zu begrenzen.   |
|  | 2005       | 2005   |
| HSK 2002 – 2004 ◀  | 2006       | Der Nachtragshaushalt 2005 schloss mit einem Fehlbetrag von 5,02 Mio. EUR ab und der Haushalt 2006 mit einem Fehlbetrag von 6,07 Mio. EUR.   |
|  | 2007       | Der Kreistag beschloss am 20. Juni 2005 eine Fortschreibung des HSK mit dem Nachtragshaushalt 2005 für den Zeitraum 2005 - 2008 (Beschluss Nr. 091-S/05).  |
| 2000   | 2008       | 2006   |
| Mit der rechtsaufsichtlichen Genehmigung zur HH-Satzung wiederholte das TLVvA die Auflage zur Vorlage eines vom Kreistag beschlossenen HSK mit der HH-Satzung 2001.  | 2009       | Der LK hat aufgrund des unausgeglichenen Haushalts keine HH-Satzung erlassen.  |
| Der Kreistag hat das HSK für 2002 - 2004 mit Beschluss-Nr. 118-12/00 vom 20. Dezember 2000 verabschiedet.  | 2010       |  |
|  | 2011       |  |
| 2003   | 2012       | 2007   |
| Mit der rechtsaufsichtlichen Genehmigung zur HH-Satzung forderte das TLVvA ein neues HSK.  | 2013       | Der Rechnungshof hat eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung für den Zeitraum 1995 - 2005 mit den folgenden besonderen Prüfungsfeststellungen durchgeführt:   |
|  | 2014       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ fehlende dauernde Leistungsfähigkeit und Fehlbeträge von 12 Mio. EUR,</li> </ul>  |
| <u>Die Konsolidierungsmaßnahmen waren nicht ausreichend. Der LK verfolgte deren Umsetzung nicht konsequent. Die Fehlbeträge stiegen weiter an.</u>   | 2015       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ hohe Kreditaufnahmen (54 Mio. EUR) und Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (35 Mio. EUR),</li> </ul>   |
|  | 2016       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ unrealistische Veranschlagung von Erlösen aus Vermögensanlagen zum Haushaltsausgleich,</li> </ul>   |
|  | 2017       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ mangelnde Haushaltsdisziplin und grobe Haushaltsverstöße,</li> </ul>  |
|  | 2018       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Investitionen in der haushaltslosen Zeit, unzulässige HAR, erhebliche ungedeckte Fehlbeträge,</li> </ul>  |
|  | 2019       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vorzeitige Kreditkündigung und damit verbundene Vorfälligkeitsentschädigung, um Laufzeiten zu verlängern,</li> </ul>  |
| HSK 2008 – 2011 ◀  | 2020       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abschluss eines Leasingvertrags per Eilentscheidung des Landrats für den Neubau des BSZ Mühlhausen (jährliche Leasingrate rund 1,82 Mio. EUR),</li> </ul>                             |
|  | 2021       |  |
|  | 2022       |  |
| 2008   | 2023       |  |

## 3.2 Haushaltssituation im geprüften Zeitraum

Die Haushaltssituation des Unstrut-Hainich-Kreises war 2006 überaus angespannt und hat sich bis 2016 weiter verschlechtert. In den nachfolgenden Textnummern zeigt der Rechnungshof die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte und Vermögenshaushalte im Einzelnen auf.

### 3.2.1 Entwicklung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse entwickelten sich nach den Jahresrechnungen des Landkreises im geprüften Zeitraum wie folgt:

**Tabelle 1 Entwicklung der Rechnungsergebnisse**

| HH-Jahr | VwH                     |                        |                        | VmH                     |                        |                        |
|---------|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
|         | Einnahmen <sup>1)</sup> | Ausgaben <sup>2)</sup> | Ergebnis <sup>3)</sup> | Einnahmen <sup>4)</sup> | Ausgaben <sup>5)</sup> | Ergebnis <sup>6)</sup> |
| 2006    | 97.009.145,39           | 102.770.345,43         | -5.761.200,04          | 4.334.455,27            | 14.100.265,72          | -9.765.810,45          |
| 2007    | 103.005.752,70          | 105.011.662,81         | -2.005.910,11          | 5.068.205,31            | 8.459.567,75           | -3.391.362,44          |
| 2008    | 107.757.333,29          | 109.884.592,65         | -2.127.259,36          | 16.917.756,47           | 21.663.831,25          | -4.746.074,78          |
| 2009    | 118.531.710,66          | 115.949.420,02         | 2.582.290,64           | 8.500.552,35            | 8.922.729,04           | -422.176,69            |
| 2010    | 120.334.616,43          | 120.511.865,06         | -177.248,63            | 12.684.869,69           | 18.510.630,19          | -5.825.760,50          |
| 2011    | 119.736.776,18          | 119.855.213,80         | -118.437,62            | 15.161.174,89           | 15.161.174,89          | 0,00                   |
| 2012    | 125.132.352,05          | 122.969.203,49         | 2.163.148,56           | 3.838.061,40            | 5.643.594,55           | -1.805.533,15          |
| 2013    | 124.527.873,88          | 125.089.664,01         | -561.790,13            | 1.885.050,67            | 5.728.460,20           | -3.843.409,53          |
| 2014    | 128.650.397,88          | 125.394.210,62         | 3.256.187,26           | 14.194.310,50           | 14.194.310,50          | 0,00                   |
| 2015    | 136.208.892,92          | 128.578.555,03         | 7.630.337,89           | 14.075.661,64           | 14.075.661,64          | 0,00                   |
| 2016    | 146.922.610,93          | 137.450.089,15         | 9.472.521,78           | 11.042.426,36           | 11.042.426,36          | 0,00                   |

\* Alle Beträge in EUR.

1) Ohne Zuführung vom VmH.

2) Ohne Zuführung zum VmH.

3) Ergebnis per Saldo kann von verbuchten Transferleistungen abweichen.

4) Einschl. Zuführung vom VwH, ohne HH-Stelle 9200.392.

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

6) Positiver Betrag bedeutet Zuführung an die allgemeine Rücklage, ein negativer Betrag ist ein Fehlbetrag.

Die positiven Ergebnisse des Verwaltungshaushalts 2009, 2012, 2014 bis 2016 entsprechen den Zuführungen zum Vermögenshaushalt. Die negativen Ergebnisse des Verwaltungshaushalts entsprechen den Zuführungen zum Verwaltungshaushalt.

Das in der Tabelle 1 für das Haushaltsjahr 2006 ausgewiesene Rechnungsergebnis von -9.765.810,45 EUR enthält einen ausgebuchten Fehlbetrag von 3.698.263,51 EUR, welcher aufgrund fehlender Finanzierungsmittel nicht gedeckt war. Das Rechnungsergebnis hatte ohne den ausgebuchten Fehlbetrag daher -6.067.546,94 EUR betragen.

2011 hatten Einnahmen aus der Veräußerung der HBM GmbH von 7,1 Mio. EUR das Rechnungsergebnis maßgeblich beeinflusst. Die positiven Rechnungsergebnisse 2014 bis 2016 waren auf die folgenden vom Land gewährten Bedarfszuweisungen in Form von nicht rückzahlbaren Zuweisungen zurückzuführen:

- 2014 5.050.300 EUR,
- 2015 9.031.500 EUR,
- 2016 10.346.000 EUR.

Hierdurch war der Landkreis in der Lage, aufgelaufene Fehlbeträge wie folgt zu decken:

- 2014 410.144 EUR,
- 2015 2.248.653 EUR,
- 2016 4.489.317 EUR.

Ohne diese Zuweisungen hätten sich die Rechnungsergebnisse wie folgt dargestellt:

**Tabelle 2 Rechnungsergebnisse 2014 bis 2016 ohne Bedarfszuweisungen**

| HH-Jahr | VwH                     |                |               | VmH                     |               |                        |
|---------|-------------------------|----------------|---------------|-------------------------|---------------|------------------------|
|         | Einnahmen <sup>1)</sup> | Ausgaben       | Ergebnis      | Einnahmen <sup>2)</sup> | Ausgaben      | Ergebnis <sup>3)</sup> |
| 2014    | 123.763.897,88          | 125.394.210,62 | -1.794.112,74 | 10.938.123,24           | 11.990.053,55 | -1.051.930,31          |
| 2015    | 127.177.392,92          | 128.578.555,03 | -1.401.162,11 | 6.445.323,75            | 10.425.846,80 | -3.980.523,05          |
| 2016    | 136.576.610,93          | 137.450.089,15 | -873.478,22   | 1.569.904,58            | 5.679.630,79  | -4.109.726,21          |

\* Alle Beträge in EUR.

1) Einnahmen ohne Bedarfszuweisungen.

2) Einnahmen ohne Zuführung vom VwH.

3) Ausgaben ohne Deckung Fehlbeträge und mit Zuführung i. H. d. Fehlbetrags zum VwH.

Die Rechnungsergebnisse der Tabelle 1 hatten nicht die tatsächliche Haushaltssituation des Landkreises dargestellt. Sie hatten nicht die aufgelaufenen Fehlbeträge der vorausgegangenen Jahre berücksichtigt. Zur gebotenen Fortschreibung der Fehlbeträge verweist der Rechnungshof auf Tn. 3.3.6.2.

Nach den Rechnungsergebnissen im geprüften Zeitraum hat der Landkreis den nach § 53 Abs. 3 ThürKO vorgeschriebenen Haushaltsausgleich bis auf 2011 sowie 2014 bis 2016 nicht erzielt. Die Jahresrechnungen schlossen mit erheblichen Fehlbeträgen ab.

### 3.2.2 Ergebnisse der Verwaltungshaushalte

Nachfolgende Tabelle zeigt die in den geprüften Haushaltsjahren 2006 bis 2016 erwirtschafteten Zuführungen zum Vermögenshaushalt sowie die nach der Berechnung der dauernden Leistungsfähigkeit ermittelte so genannte freie Finanzspitze.

**Tabelle 3 Zuführung zum VmH und freie Finanzspitze nach Rechnungsergebnissen**

| HH-Jahr | Zuführung vom VwH zum VmH | Zuführung vom VmH zum VwH | Tilgung <sup>1)</sup> | Kreditbeschaffungskosten | freie Finanzspitze <sup>2)</sup> |
|---------|---------------------------|---------------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 2006    | 0,00                      | 5.761.200,04              | 3.612.140,96          | 0,00                     | - 8.597.554,23                   |
| 2007    | 0,00                      | 2.005.910,11              | 3.602.196,48          | 0,00                     | - 4.944.524,86                   |
| 2008    | 0,00                      | 2.127.259,36              | 3.310.160,66          | 0,00                     | - 4.882.877,72                   |
| 2009    | 2.582.290,64              | 0,00                      | 3.083.987,72          | 0,00                     | 30.084,08                        |
| 2010    | 0,00                      | 177.248,63                | 3.519.836,04          | 0,00                     | - 3.034.379,09                   |
| 2011    | 0,00                      | 118.437,62                | 3.306.212,30          | 0,00                     | - 2.534.913,93                   |
| 2012    | 2.163.148,56              | 0,00                      | 3.258.160,82          | 0,00                     | - 312.030,45                     |
| 2013    | 0,00                      | 561.790,13                | 3.382.692,93          | 0,00                     | - 3.143.174,74                   |
| 2014    | 3.256.187,26              | 0,00                      | 3.460.260,93          | 0,00                     | - 4.674.785,89                   |
| 2015    | 7.630.337,89              | 0,00                      | 3.515.019,59          | 0,00                     | - 4.436.465,34                   |
| 2016    | 9.472.521,78              | 0,00                      | 3.819.466,61          | 0,00                     | - 4.200.368,10                   |

\* Alle Beträge in EUR.

1) Ordentliche Tilgung ohne Sondertilgung bzw. Umschuldung.

2) Ermittlung analog Anlage 9 zu den VV-Mu-ThürGemHV Muster zu § 4 Nr. 4 ThürGemHV.

Die Ertragskraft des Verwaltungshaushalts hatte in den Haushaltsjahren 2006 bis 2014 nicht ausgereicht, um die Ausgaben für die ordentliche Tilgung von Krediten zu erwirtschaften. In 2015 und 2016 erfolgte deren Finanzierung durch vom Freistaat gewährte Bedarfszuweisungen. Der Haushalt des Landkreises war nicht ausgeglichen und hat in diesen Jahren nicht den Vorgaben des § 22 Abs. 1 Satz 2 ThürGemHV entsprochen. Eine freie Finanzspitze hatte lediglich in 2009 vorgelegen. Diese war insbesondere auf die Erhöhung der Schlüsselzuweisung um rund 2,04 Mio. EUR infolge der Änderung des ThürFAG und die Anhebung der Kreisumlage um rund 4,5 Mio. EUR zurückzuführen. Damit hat der Landkreis im geprüften Zeitraum bis auf 2009 der gesetzlichen Forderung nach Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit (§ 53 Abs. 1 ThürKO) nicht entsprochen. Der Rechnungshof verweist hierzu auf die Anlage 2.

### 3.2.2.1 Wesentliche Einnahmearten der Verwaltungshaushalte

Die wesentlichen Einnahmearten des Verwaltungshaushalts des Landkreises waren:

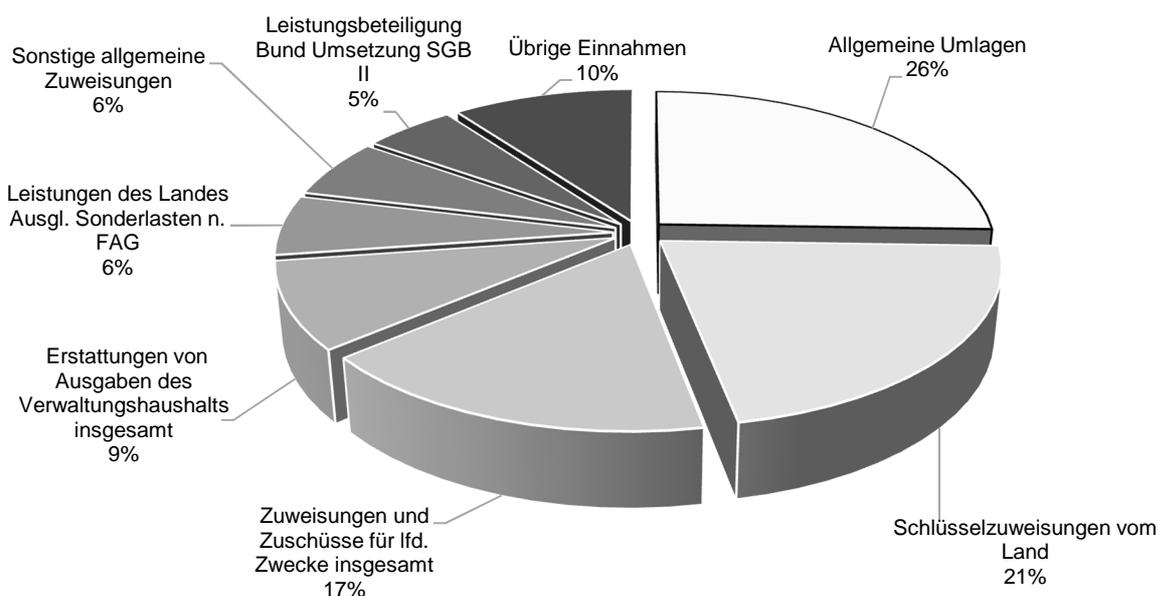
- Allgemeine Umlagen
- Schlüsselzuweisungen vom Land
- Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke
- Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts
- Leistungen des Landes zum Ausgleich von Sonderlasten nach FAG
- Sonstige allgemeine Zuweisungen
- Leistungsbeteiligung des Bundes Umsetzung SGB II.

Sie sind in der Anlage 3 nach Einnahmearten zahlenmäßig dargestellt.

Im geprüften Zeitraum 2006 bis 2016 hat der Landkreis Einnahmen von insgesamt rund 1.328 Mio. EUR erzielt.

Die größten Einnahmequellen für den Landkreis waren die Allgemeine Umlage, die Schlüsselzuweisungen und die Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke. Sie machten rund zwei Drittel der Gesamteinnahmen aus. Die Einnahmen aus Gebühren und Abgaben sowie aus Mieten und Pachten spielten eine untergeordnete Rolle. Sie betrug weniger als sechs Prozent. Sie sind in der nachfolgenden Abbildung in den übrigen Einnahmen enthalten.

**Abbildung 3 Anteil der wesentlichen Einnahmearten an den Gesamteinnahmen**



In der Anlage 4 sind die wichtigsten Einnahmepositionen der Verwaltungshaushalte und die entsprechenden Vergleichsdaten pro Einwohner im Landesvergleich der Landkreise für die Jahre 2006 bis 2016 dargestellt. Der interkommunale Vergleich zeigt erhebliche Abweichungen vom Landesdurchschnitt der Landkreise. So lagen die Einnahmen, die der Unstrut-Hainich-Kreis von Dritten bezog (Bund, Land, Kommunen), wie z. B.

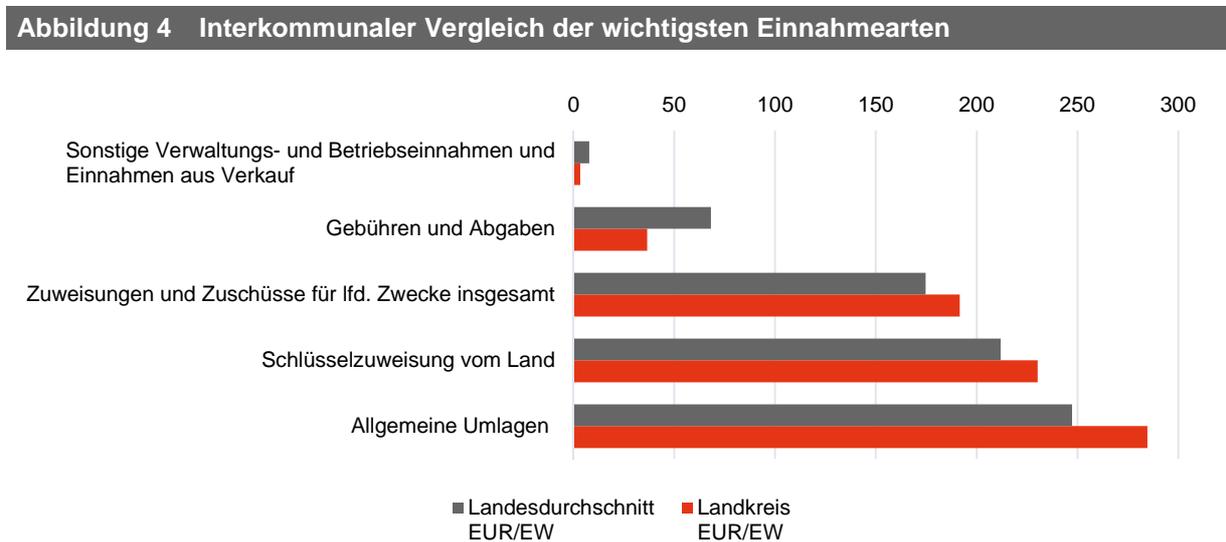
- Allgemeine Umlage
- Schlüsselzuweisungen
- Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke

erheblich über dem Landesdurchschnitt (vgl. Abbildung 4).

Die eigenen Einnahmequellen, wie z. B.

- Sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen
- Einnahmen aus Verkauf
- Gebühren und Abgaben

lagen deutlich unter dem Landesdurchschnitt (vgl. Abbildung 4).

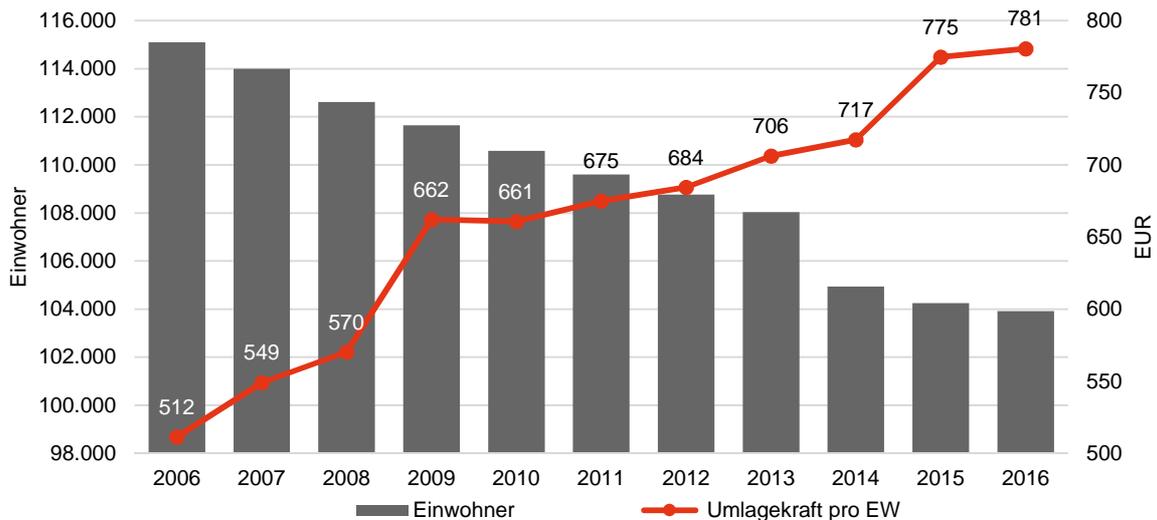


### 3.2.2.2 Umlagekraft, Umlagesoll und Umlagesatz

Die Anlage 5 enthält die Entwicklung der Umlagekraft, die die Grundlage für die Berechnung der Kreisumlage bildet. Sie ergibt sich aus der Steuerkraft (Finanzkraft) und 80 % der staatlichen Schlüsselzuweisungen der Gemeinden. Die Anlage 5 zeigt, wie sich die Kreisumlage (Umlagesoll und Umlagesatz) des Landkreises insgesamt und pro EW im Zeitraum von 2006 bis 2016 entwickelt hat.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Umlagekraft im Verhältnis zur Entwicklung der Einwohnerzahl des Landkreises.

**Abbildung 5 Entwicklung der Einwohnerzahlen und der Umlagekraft**



Die Umlagekraft ist im geprüften Zeitraum trotz sinkender Einwohnerzahlen von 512 EUR pro EW in 2006 auf 780 EUR pro EW in 2016 angestiegen. Während sie bis 2009 um rund 29 % anstieg, nahm sie ab 2010 noch um rund 18 % zu.

Innerhalb des elfjährigen Betrachtungszeitraums hatte der Landkreis den Umlagesatz in den Jahren 2007, 2009 und 2010 sowie 2012 und 2014 erhöht. 2015 sank dieser auf 41,414 %. Ursache dafür war die Erhebung einer Schulumlage infolge der Übernahme der Schulträgerschaft durch die Gemeinde Herbsleben (vgl. Tn. 4.4.4). Den Umlagesatz von 41,414 % hat der Landkreis bis 2017 beibehalten. In der Haushaltssatzung 2017 hat er die Kreisumlage mit einem Umlagesoll von 33.799.300 EUR und einem Umlagesatz von 41,414 % festgesetzt.

Die Schulumlage für Grundschulen hat der Landkreis mit einem Umlagesoll von 2.263.300 EUR und einem Umlagesatz von 2,849 % und für Regelschulen mit einem Umlagesoll von 2.839.000 EUR und einem Umlagesatz von 3,574 % festgesetzt.

Im Vergleichsmaßstab lag der Landkreis jährlich über dem Landesdurchschnitt der Landkreise; beispielsweise 2013 und 2014

- nach dem Umlagesatz mit jeweils 9 % und
- nach dem Umlagesoll mit 62,13 EUR pro EW in 2013 und 67,24 EUR pro EW in 2014.<sup>6</sup>

Die Umlagekraft der kreisangehörigen Gemeinden ist im geprüften Zeitraum stärker gestiegen, als die vom Landkreis erhobene Kreisumlage. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 4.4.3.

In der nachfolgenden Tabelle ist die Entwicklung der Allgemeinen Umlage und deren Anteil an den Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts in den Jahren 2006 bis 2016 dargestellt.

<sup>6</sup> Landtagsdrucksache 5/7807 vom 20. Mai 2014.

**Tabelle 4 Entwicklung der Allgemeinen Umlage**

| HH-Jahr | Allgemeine Umlage<br>in EUR | Anteil an den laufenden Bruttoeinnahmen <sup>7</sup><br>in % |
|---------|-----------------------------|--|
| 2006    | 20.530.921                  | 21,16  |
| 2007    | 24.799.927                  | 24,08  |
| 2008    | 24.800.212                  | 23,01  |
| 2009    | 29.298.595                  | 24,72  |
| 2010    | 30.918.589                  | 25,69  |
| 2011    | 30.572.285                  | 25,53  |
| 2012    | 36.853.937                  | 29,45  |
| 2013    | 36.877.569                  | 29,61  |
| 2014    | 36.812.701                  | 29,78  |
| 2015    | 33.441.151                  | 26,29  |
| 2016    | 33.584.730                  | 24,59  |

Der Anteil der Allgemeinen Umlage hat durchschnittlich ein Viertel der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts betragen.

Im Vergleich der Landkreise (Zeitraum 2011 bis 2015) hat der Rechnungshof einen durchschnittlichen Anteil von 27 % der laufenden Bruttoeinnahmen ermittelt.<sup>8</sup> Betrachtet man diesen Zeitraum, lag der Landkreis mit 28 % über dem Durchschnitt der Landkreise.

### 3.2.2.3 Wesentliche Ausgabearten der Verwaltungshaushalte

Die wesentlichen Ausgabearten des Verwaltungshaushalts des Landkreises waren die:

- Soziale Leistungen,
- Personalausgaben,
- Leistungen für SGB II,
- Zuweisungen und sonstige Zuschüsse für lfd. Zwecke,
- Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen,
- Weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben,
- Mieten und Pachten.

Sie sind für die wesentlichen Ausgabearten in der Anlage 6 zahlenmäßig dargestellt.

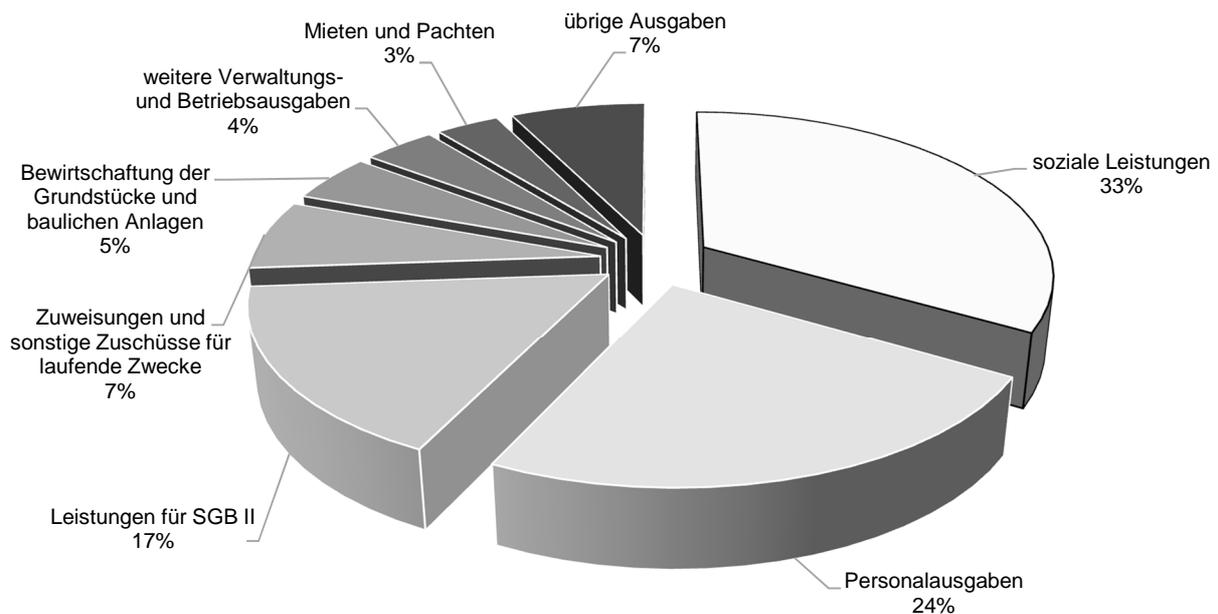
Im geprüften Zeitraum 2006 bis 2016 hat der Landkreis Ausgaben von insgesamt rund 1.313 Mio. EUR geleistet.

Die größten Ausgabepositionen waren für den Landkreis die sozialen Leistungen, die Personalausgaben sowie die Leistungen für SGB II. Den prozentualen Anteil der wesentlichen Ausgabearten an den Gesamtausgaben gibt die folgende Abbildung wieder:

<sup>7</sup> Einnahmen des VwH ohne Zuführung vom VmH und abzüglich Bedarfszuweisungen.

<sup>8</sup> Bericht über die Finanzstatusprüfung der 17 Thüringer Landkreise der Jahre 2011 bis 2015 vom 21. April 2016.

**Abbildung 6 Anteil der wesentlichen Ausgabearten an den Gesamtausgaben**



In der Anlage 7 sind die wichtigsten Ausgabepositionen der Verwaltungshaushalte und die entsprechenden Vergleichsdaten pro EW im Landesvergleich der Landkreise für die Jahre 2006 bis 2016 dargestellt. Der interkommunale Vergleich zeigt erhebliche Abweichungen vom Landesdurchschnitt der Landkreise. Insbesondere bei den Ausgaben für

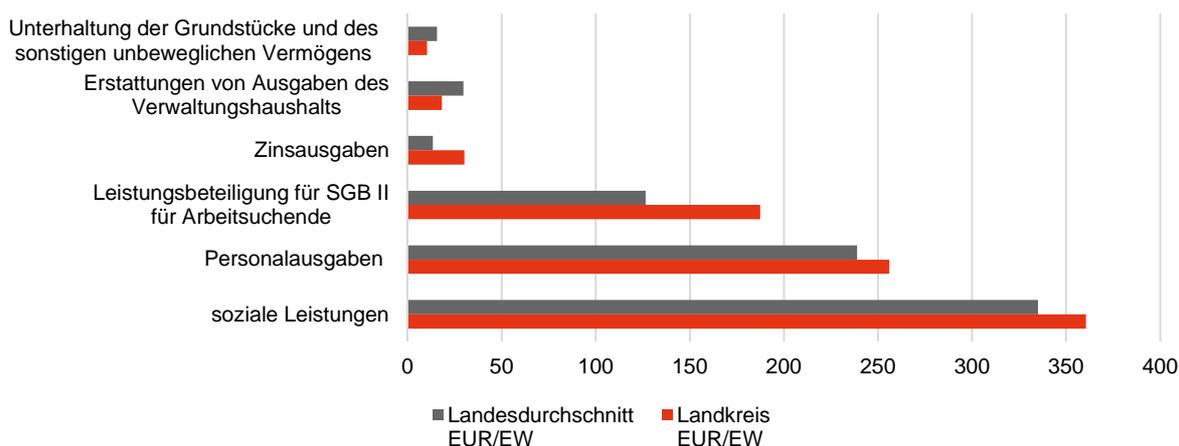
- soziale Leistungen,
- Personal,
- Leistungen nach SGB II,
- Zinsen,

lag der Unstrut-Hainich-Kreis erheblich über dem Landesdurchschnitt. Dagegen lagen die Ausgaben für die

- Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen,
- Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens,
- Erstattung von Ausgaben des Verwaltungshaushalts

deutlich unter dem Landesdurchschnitt.

**Abbildung 7 Interkommunaler Vergleich der wichtigsten Ausgabearten<sup>9</sup>**



\* Alle Angaben in EUR/EW

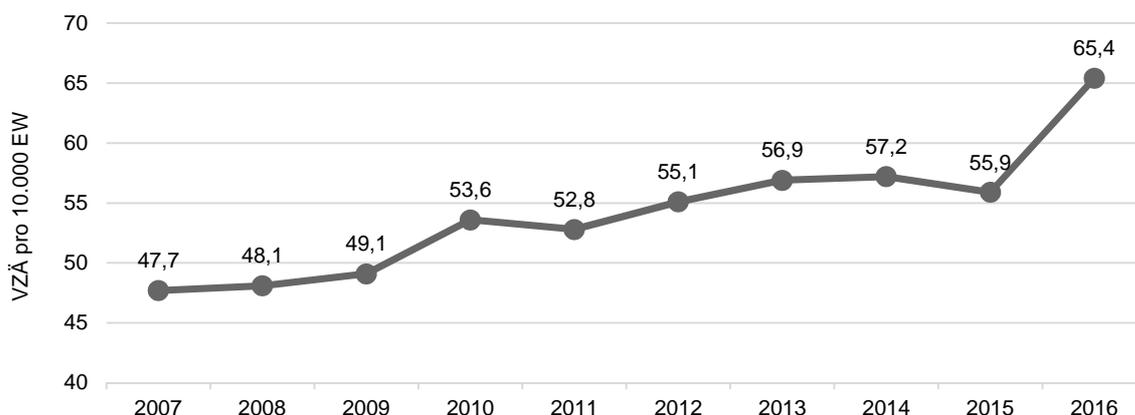
Der Landkreis lag bei den größten Ausgabepositionen des Verwaltungshaushalts über dem Landesdurchschnitt der Thüringer Landkreise.

2016 war der Unstrut-Hainich-Kreis mit 36.429.128 EUR der Landkreis mit den höchsten Personalausgaben.<sup>10</sup> Für das Personal der Kernverwaltung leistet der Landkreis rund ein Viertel seiner Ausgaben im Verwaltungshaushalt. Im Haushaltsjahr 2015 betrugen die Personalausgaben 300,64 EUR pro EW. Verglichen mit denen der Landkreise Thüringens lagen diese mit rund 19,61 EUR pro EW über dem Landesdurchschnitt.

Der Stellenplan 2016 hatte für die Kernverwaltung des Landkreises 784,138 VZÄ ausgewiesen. Zum 30. Juni 2016 hatte der Landkreis 680 VZÄ, das sind 65,4 VZÄ pro 10.000 EW. Damit hat der Unstrut-Hainich-Kreis, bezogen auf die Einwohner der Thüringer Landkreise, nach dem Landkreis Greiz die meisten Personalstellen besessen.<sup>11</sup> Der Durchschnitt der Landkreise lag bei 513 VZÄ und 54,8 VZÄ pro 10.000 EW.

Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 3.3.5.

**Abbildung 8 Entwicklung der VZÄ pro 10.000 EW<sup>12</sup>**



<sup>9</sup> Der Darstellung ist der Mittelwert der Jahre 2006 bis 2016 zugrunde gelegt.

<sup>10</sup> Quelle TLS: Kassenmäßige Bruttoausgaben der Landkreise Thüringens.

<sup>11</sup> Quelle TLS: Personal in Vollzeitäquivalenten der Gemeinden/Gemeindeverbände (Kernhaushalte) am 30.06.

<sup>12</sup> Quelle TLS; Personal der Landkreisverwaltung.

Der Unstrut-Hainich-Kreis gehörte im gesamten geprüften Zeitraum zu den vier Landkreisen Thüringens mit dem meisten Personal in der Kernverwaltung. Hinsichtlich der mangelhaften Verwaltungsorganisation sowie fehlender Personalentwicklung und den gebotenen Maßnahmen verweist der Rechnungshof auf die Tn. 3.3.5 und 4.8.

*Der Landkreis vertritt die Auffassung, dass seine Personalausgaben unter dem Thüringer Durchschnitt liegen. Er begründet dies mit Personal von 80 bis 100 VZÄ im Jobcenter und von 30 und 40 VZÄ in kommunalen Horten. Kein anderer Thüringer Landkreis habe hierfür so viele Beschäftigte. Diese Ausgaben seien abzuziehen.*

Bei den Personalausgaben handelt es sich um statistische Angaben des TLS. Das TLS gibt für alle Landkreise die kassenmäßigen Bruttoausgaben für Personal an. Personalausgaben für Jobcenter und für kommunale Horte sind nicht abzuziehen, da andere Landkreise ebenfalls solche Ausgaben in diesen Bereichen haben (z. B. Landkreis Schmalkalden-Meiningen Haushalt 2016 insgesamt 105 VZÄ für das Jobcenter).

### 3.2.3 Ergebnisse der Vermögenshaushalte

#### 3.2.3.1 Wesentliche Ausgabepositionen

Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen hat der Unstrut-Hainich-Kreis in den Haushaltsjahren 2006 bis 2016 Ausgaben von 32,3 Mio. EUR geleistet (vgl. Anlage 8). Diese entfielen im Wesentlichen anteilmäßig auf folgende Bereiche:

**Tabelle 5 Ausgaben für Investitionen bezogen auf das Gesamtvolumen<sup>13</sup>**

| HH-Jahr | Baumaßnahmen |       | Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens |       | Erwerb von Grundstücken |      | Zuweisungen und Zuschüsse |       |
|---------|--------------|-------|---|-------|-------------------------|------|---------------------------|-------|
|         | EUR          | %     | EUR   | %     | EUR                     | %    | EUR                       | %     |
| 2006    | 232.731      | 30,99 | 340.857   | 45,39 | 18.408                  | 2,45 | 158.880                   | 21,16 |
| 2007    | 799.733      | 30,21 | 375.677   | 14,19 | 0                       | 0,00 | 1.471.551                 | 55,59 |
| 2008    | 297.927      | 35,24 | 516.069   | 61,04 | 3.456                   | 0,41 | 28.078                    | 3,32  |
| 2009    | 1.528.739    | 56,90 | 995.387   | 37,05 | 33.569                  | 1,25 | 129.112                   | 4,81  |
| 2010    | 8.423.321    | 84,01 | 1.362.407   | 13,59 | 0                       | 0,00 | 240.653                   | 2,40  |
| 2011    | 126.976      | 19,45 | 522.049   | 79,96 | 0                       | 0,00 | 3.886                     | 0,60  |
| 2012    | 895.905      | 41,82 | 947.030   | 44,21 | 647                     | 0,03 | 298.452                   | 13,93 |
| 2013    | 808.903      | 47,31 | 891.475   | 52,14 | 4.278                   | 0,25 | 5.100                     | 0,30  |
| 2014    | 1.107.255    | 47,79 | 986.765   | 42,59 | 0                       | 0,00 | 222.725                   | 9,61  |
| 2015    | 3.159.737    | 55,23 | 1.933.159   | 33,79 | 15.000                  | 0,26 | 612.826                   | 10,71 |
| 2016    | 1.331.966    | 48,72 | 1.133.277   | 41,46 | 59.791                  | 2,19 | 208.608                   | 7,63  |

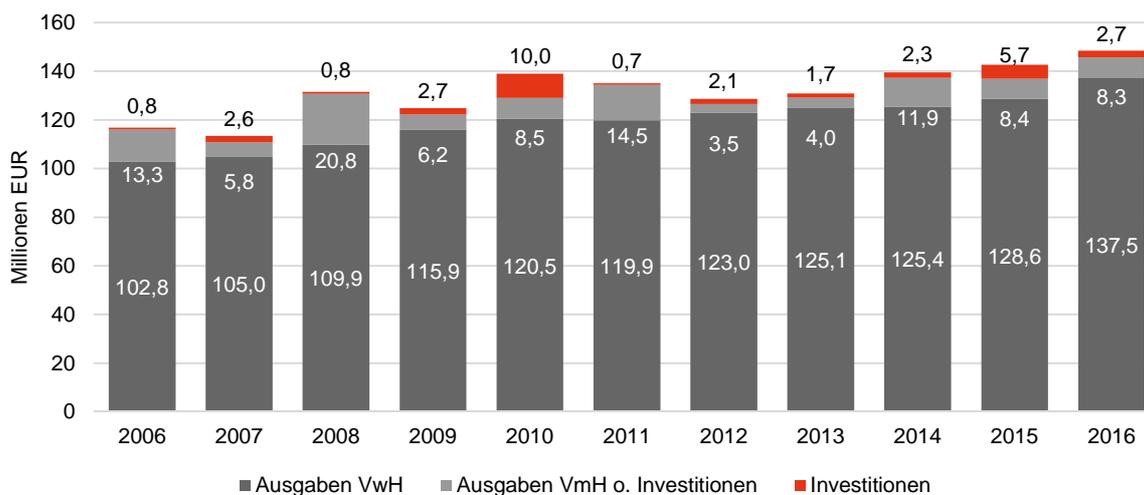
Der Unstrut-Hainich-Kreis hatte im Vergleich der Thüringer Landkreise geringe Ausgaben für Sachinvestitionen und Baumaßnahmen.<sup>14</sup> 2015 hatte er beispielsweise mit 643.774 EUR mit Abstand die geringsten Ausgaben für Baumaßnahmen. Der Durchschnitt der Landkreise lag bei 4.776.385 EUR.

Die Investitionstätigkeit des Landkreises im Verhältnis zu den Gesamtausgaben zeigt die folgende Abbildung:

<sup>13</sup> In den Ausgaben sind auch Investitionsförderungsmaßnahmen enthalten.

<sup>14</sup> Quelle TLS; Bruttoausgaben der Kapitalrechnung für Baumaßnahmen und Sachinvestitionen für 2010 - 2016.

**Abbildung 9 Investitionstätigkeit gemessen an den Gesamtausgaben**



\* Alle Angaben in Mio. EUR.

### 3.2.3.2 Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Zur Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in einem Gesamtumfang von 32,3 Mio. EUR hatte der Landkreis im geprüften Zeitraum im Wesentlichen Zuweisungen und Zuschüsse (von 22,8 Mio. EUR) und Kassenmittel eingesetzt. Kredite hat der Landkreis nicht aufgenommen. Eigenmittel standen nicht zur Verfügung.

Zuweisungen und Zuschüsse (Schulinvestitionspauschale) von insgesamt 11,4 Mio. EUR hatte der Landkreis für den Kapitaldienst von Krediten verwendet, die er zur Finanzierung von Schulbauten aufgenommen hatte.

Die wesentlichen Einnahme- und Ausgabepositionen der Vermögenshaushalte sowie die entsprechenden Vergleichsdaten pro EW im Vergleich der Landkreise Thüringens im geprüften Zeitraum sind der Anlage 9 und der Anlage 10 zu entnehmen.

Der interkommunale Vergleich zeigt erhebliche Abweichungen bei Einnahmen und Ausgaben (vgl. Abbildung 10 und Abbildung 11).

Bei den Einnahmen

- aus Krediten und inneren Darlehen und
- aus der Veräußerung von Anlagevermögen

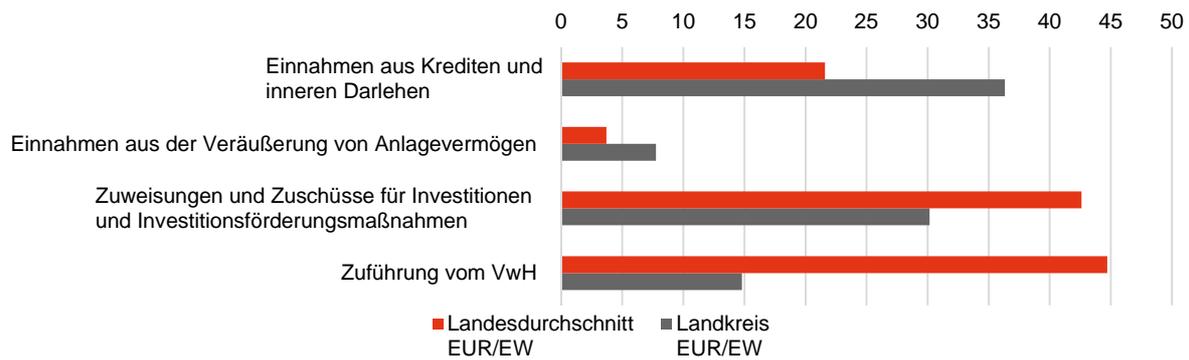
lag der Unstrut-Hainich-Kreis erheblich über dem Durchschnitt der Landkreise.

Bei den Einnahmen

- aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie
- aus Zuführungen vom VwH

lag er erheblich unter dem Landesdurchschnitt der Landkreise.

**Abbildung 10 Interkommunaler Vergleich der wichtigsten Einnahmearten des VmH**



Bei den Ausgaben für

- die Tilgung von Krediten, die Rückzahlung von inneren Darlehen und
- die Zuführung zum Verwaltungshaushalt

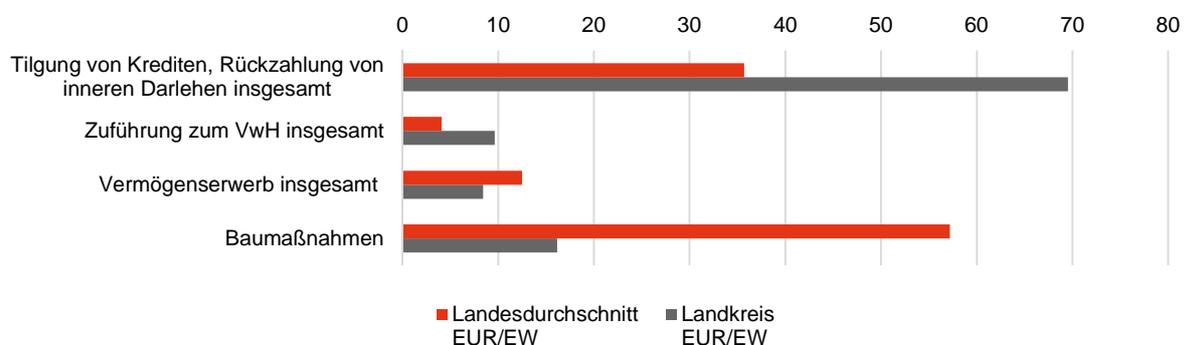
lag der Unstrut-Hainich-Kreis erheblich über dem Landesdurchschnitt der Landkreise.

Bei den Ausgaben für

- Vermögenserwerb insgesamt und
- Baumaßnahmen

lag der Unstrut-Hainich-Kreis erheblich darunter.

**Abbildung 11 Interkommunaler Vergleich der wichtigsten Ausgabearten des VmH**



### 3.2.4 Vermögens- und Kreditwirtschaft

#### 3.2.4.1 Allgemeine Rücklage

Der Landkreis verfügte im gesamten geprüften Zeitraum über keine Rücklagemittel. Seitdem er im Jahr 2000 seine allgemeine Rücklage aufgelöst hatte, leistete er keine Zuführung mehr. Mittel zur Sicherung der rechtzeitigen Leistung von Ausgaben oder zur Deckung notwendiger Ausgaben im Vermögenshaushalt standen ihm im gesamten geprüften Zeitraum nicht zur Verfügung. Der Unstrut-Hainich-Kreis ist somit den Anforderungen des § 68 ThürKO i. V. m. § 20 Abs. 2 Satz 2 ThürGemHV nicht gerecht geworden. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 3.3.6.4.

### 3.2.4.2 Entwicklung der Schulden

Der Schuldenstand des Landkreises hat sich in den Jahren 2006 bis 2016 wie folgt entwickelt:

**Tabelle 6** Entwicklung der Schulden<sup>15</sup>

| HH-Jahr | EW zum<br>30. Juni | Kreditmarktschulden |           | Kassenkredite |           | Verbindlichkeiten aus<br>Leasingverträgen |            |
|---------|--------------------|---------------------|-----------|---------------|-----------|---|------------|
|         |                    | TEUR                | EUR je EW | TEUR          | EUR je EW | TEUR                                      | EUR je EW' |
| 2006    | 113.413            | 78.378              | 691       | 22.426        | 198       | 21.885                                    | 193        |
| 2007    | 112.259            | 71.399              | 636       | 27.210        | 242       | 19.633                                    | 175        |
| 2008    | 111.163            | 67.821              | 610       | 32.522        | 293       | 17.551                                    | 158        |
| 2009    | 110.040            | 64.737              | 588       | 32.420        | 295       | 15.379                                    | 140        |
| 2010    | 109.187            | 60.787              | 557       | 33.279        | 305       | 13.216                                    | 121        |
| 2011    | 106.085            | 57.231              | 539       | 30.349        | 286       | 11.205                                    | 106        |
| 2012    | 105.315            | 53.729              | 510       | 36.275        | 344       | 9.590                                     | 91         |
| 2013    | 104.649            | 50.346              | 481       | 40.614        | 388       | 7.975                                     | 76         |
| 2014    | 104.102            | 46.762              | 449       | 37.618        | 361       | 6.353                                     | 61         |
| 2015    | 103.813            | 43.247              | 417       | 32.473        | 313       | 4.808                                     | 46         |
| 2016    | 104.036            | 39.428              | 379       | 23.575        | 227       | 3.196                                     | 31         |

Im interkommunalen Vergleich ist der Unstrut-Hainich-Kreis der Landkreis mit der höchsten Verschuldung. Bis auf 2016 hatte er auch den höchsten Schuldenstand pro Einwohner. Der Schuldenabbau 2016 gegenüber 2015 lag vor allem im Rückgang der Schulden für Kassenkredite. Hierzu war der Landkreis lediglich aufgrund der erhaltenen Bedarfszuweisungen des Landes in der Lage.

Seine investiven Kredite hat der Unstrut-Hainich-Kreis kontinuierlich abgebaut. Allerdings hat er gleichzeitig immer höhere Kassenkredite beansprucht. Dadurch hatte sich der Schuldenstand bis 2013 auch nur unwesentlich verringert. Erst die in 2014 bis 2016 gewährten Bedarfszuweisungen des Landes in Form nicht rückzahlbarer Zuweisungen führten zu einem deutlichen Schuldenabbau. Zur dauerhaften Inanspruchnahme von Kassenkrediten verweist der Rechnungshof auf Tn. 3.3.6.5.

<sup>15</sup> Vgl.: Anlage 21 – Muster zu § 81 Abs. 2 ThürGemHV, Übersicht über die Schulden.

### 3.2.4.3 Zins- und Tilgungsleistungen

Die Ausgaben für den Kapitaldienst und dessen Anteil an den Einnahmen des Verwaltungshaushalts in 2006 bis 2016 sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

| HH-Jahr       | Zinsausgaben         | Ordentliche Tilgung  | Kapitaldienst insgesamt | Laufende Einnahmen VwH  | Anteil in % |
|---------------|----------------------|----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------|
| 2006          | 4.346.971,24         | 3.612.140,96         | 7.959.112,20            | 97.009.145,39           | 8,20        |
| 2007          | 4.722.059,21         | 3.602.196,48         | 8.324.255,69            | 103.005.752,70          | 8,08        |
| 2008          | 4.441.998,86         | 3.310.160,66         | 7.752.159,52            | 107.757.333,29          | 7,19        |
| 2009          | 3.976.896,92         | 3.083.987,72         | 7.060.884,64            | 118.531.710,66          | 5,96        |
| 2010          | 3.323.994,63         | 3.519.836,04         | 6.843.830,67            | 120.334.616,43          | 5,69        |
| 2011          | 3.106.559,71         | 3.306.212,30         | 6.412.772,01            | 119.736.776,18          | 5,36        |
| 2012          | 2.696.843,57         | 3.258.160,82         | 5.955.004,39            | 125.132.352,05          | 4,76        |
| 2013          | 2.367.377,79         | 3.382.692,93         | 5.750.070,72            | 124.527.873,88          | 4,62        |
| 2014          | 2.022.468,98         | 3.460.260,93         | 5.482.729,91            | 128.650.397,88          | 4,26        |
| 2015          | 1.744.134,82         | 3.515.019,59         | 5.259.154,41            | 136.208.892,92          | 3,86        |
| 2016          | 1.313.690,67         | 3.819.466,61         | 5.133.157,28            | 146.922.610,93          | 3,49        |
| <b>Gesamt</b> | <b>34.062.996,40</b> | <b>37.870.135,04</b> | <b>71.933.131,44</b>    | <b>1.327.817.462,31</b> | <b>5,42</b> |

\* Alle Angaben in EUR.

Der Anteil der Zins- und Tilgungsleistungen an den Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts hat sich während des geprüften Zeitraums deutlich verringert. Neben dem Schuldenabbau bei den Investitionskrediten und vorgenommenen Umschuldungen war vor allem die Niedrigzinsphase ursächlich für den Rückgang. Zudem hat der Landkreis 11,4 Mio. EUR Schulinvestitionspauschale für den Kapitaldienst erhalten.<sup>16</sup>

Im geprüften Zeitraum hat der Landkreis Tilgungsausgaben von rund 37,9 Mio. EUR und zahlte Zinsen für:

- Investitionskredite 29,7 Mio. EUR
- Kassenkredite 3,2 Mio. EUR
- vom Eigenbetrieb AWB bewirtschaftete Mittel 1,2 Mio. EUR .

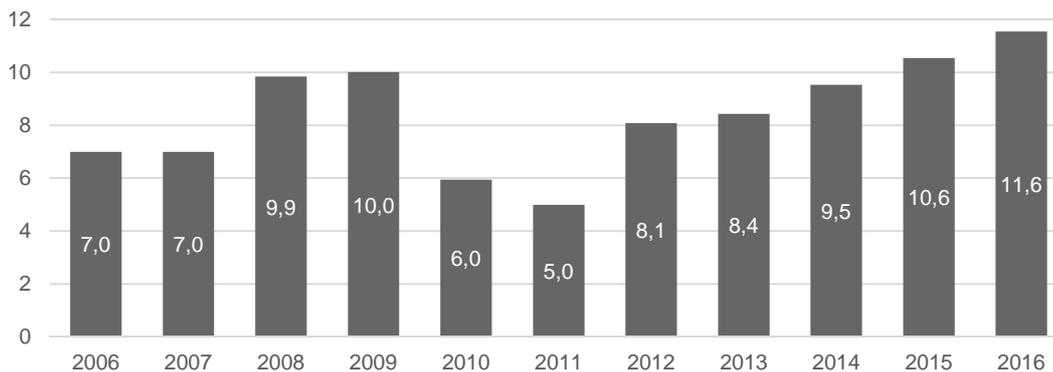
### 3.2.5 Liquidität

Der Landkreis war im geprüften Zeitraum in keinem Jahr liquide. Die Kassenlage war äußerst kritisch. Der Landkreis war gezwungen, täglich Kassenkredite teilweise über den genehmigten Höchstbetrag hinaus in Anspruch zu nehmen.

Zudem hat der Landkreis jährlich Mittel seines Eigenbetriebs AWB zur Kassenbestandsverstärkung eingesetzt. Die zur Verfügung gestellten Mittel sind in der folgenden Abbildung 12 dargestellt:

<sup>16</sup> Vgl. Schreiben TLVwA 25. Februar 1997 sowie 8. Oktober 2003.

**Abbildung 12 Inanspruchnahme der Liquiditätshilfe AWB**



\* Alle Angaben in Mio. EUR.

Zur Inanspruchnahme der Kassenkredite und Liquiditätshilfe des AWB verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen unter Tn. 3.3.6.6 und 3.3.6.7.

### **3.2.6 Finanzplanung**

Nach der fünfjährigen Finanzplanung zum Haushaltsplan 2017 – Planungszeitraum 2016 bis 2020 – ist der Haushalt im Planungszeitraum in drei von fünf Jahren ausgeglichen. Nach der Finanzplanung 2018 beabsichtigt der Landkreis durch den Verkauf seines Anteils an der Hufeland Klinikum GmbH Einnahmen von 35 Mio. EUR zu erzielen und somit einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können. Zur Werthaltigkeit dieser Einnahmen verweist der Rechnungshof auf Tn. 5.2.1. Für die Folgejahre 2019 und 2020 weist der Unstrut-Hainich-Kreis erneut Fehlbeträge aus.

Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen plant der Landkreis im Zeitraum 2016 bis 2020 Ausgaben von 33,4 Mio. EUR; davon 19,2 Mio. EUR für neue Investitionen und 14,2 Mio. EUR für Fortführungsmaßnahmen. Dem stehen geplante Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen von 25,7 Mio. EUR gegenüber. Den fehlenden Betrag von ca. 7,7 Mio. EUR beabsichtigt der Landkreis, 2016 und 2017 aus Einnahmen des Verwaltungshaushalts, 2018 aus Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen zu finanzieren. Für 2019 und 2020 weist er eine Finanzierungslücke aus.

Der Schuldenstand von 39,4 Mio. EUR soll sich durch die vertraglich gebundenen Tilgungen um voraussichtlich 15,2 Mio. EUR auf 24,2 Mio. EUR bis zum 31. Dezember 2020 vermindern.

Zur Bedeutung des Finanzplans für die Gewährleistung der dauerhaften Leistungsfähigkeit verweist der Rechnungshof auf Tn. 3.3.4.

### **3.2.7 Gesamtbeurteilung**

Im geprüften Zeitraum 2006 bis 2016 lag die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Unstrut-Hainich-Kreises in keinem Jahr vor. Die Haushaltssituation des Landkreises ist desolat. Bis auf 2011 hat der Landkreis seinen Haushalt jährlich mit einem Fehlbetrag abgeschlossen. Die aufgelaufenen Fehlbeträge belasten den Haushalt erheblich. Vorgesehene Konsolidierungsmaßnahmen über den geprüften Zeitraum hinweg spiegeln sich nicht in den Rechnungsergebnissen wider. Sie führten zu keiner spürbaren Verbesserung der Haushaltssituation (vgl. Tn. 4.8). Zur Erfüllung seiner Pflichtaufgaben hat der Landkreis in den letzten drei Jahren des geprüften Zeitraums Bedarfszuweisungen vom Land in Form nicht rückzahlbarer Zuweisungen benötigt. Diese verhinderten eine weitere Verschlechterung der Haushaltssituation. Der fehlenden Selbstfinanzierungskraft kann nicht dauerhaft mit Bedarfszuweisungen begegnet werden. Sie lösen die finanziellen und strukturellen Probleme

des Landkreises nicht. Vielmehr muss er eigene Anstrengungen unternehmen, um seinen Haushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Wesentliche Ursachen für die schlechte Haushaltslage sieht der Rechnungshof insbesondere in unzähligen Verstößen gegen das Kommunal- und Haushaltsrecht, in einer fehlenden Haushaltsdisziplin sowie organisatorischen und fachlichen Defiziten. Ein konsequenter Konsolidierungswille ist nicht erkennbar.

Zur Stabilisierung seiner Finanz- und Wirtschaftslage ist eine strikte Haushaltskonsolidierung unerlässlich. Hierbei hat der Landkreis

- die haushalts- und kommunalrechtlichen Vorgaben zu beachten,
- alle Möglichkeiten der Einnahmebeschaffung zu nutzen und
- nach Einsparmöglichkeiten bei den Ausgaben, insbesondere bei den freiwilligen Leistungen, Zuweisungen und Zuschüssen, zu suchen.

Er hat sich auf seine Pflichtaufgaben zu beschränken. Für freiwillige Aufgaben besteht kein finanzieller Spielraum.

Zur Wiedererlangung seiner Leistungsfähigkeit hat der Landkreis den Schuldenabbau weiter konsequent zu betreiben. Bei notwendigen Investitionen sollte der Landkreis die Aufnahme rentierlicher Kredite prüfen.

### 3.3 Grundlagen der Haushaltswirtschaft

#### 3.3.1 Haushaltssatzung

Der Landkreis hat von 2006 bis 2017 seine Haushaltssatzungen sowie 2016 seine Nachtragshaushaltssatzung wie folgt erlassen:

| HH-Jahr | Datum – Beschluss Nr.  | Bescheids des TLVwA       | Datum der Bekanntmachung | Haushaltslose Zeit bis |
|---------|------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|
| 2006    |                        | keine HH-Satzung erlassen |                          | 31.12.2006             |
| 2007    | 27.06.2007 – 210-S/07  | 13.07.2007                | 18.07.2007               | 18.07.2007             |
| 2008    |                        | keine HH-Satzung erlassen |                          | 31.12.2008             |
| 2009    | 18.03.2009 – 341-42/09 | 23.04.2009                | 31.05.2009               | 31.05.2009             |
| 2010    | Ersatzvornahme TLVwA   | 05.05.2010                | 16.05.2010               | 16.05.2010             |
| 2011    |                        | keine HH-Satzung erlassen |                          | 31.12.2011             |
| 2012    | Ersatzvornahme TLVwA   | 21.05.2012                | 30.05.2012               | 30.05.2012             |
| 2013    |                        | keine HH-Satzung erlassen |                          | 31.12.2013             |
| 2014    | 17.12.2014 – 50-07/14  | 18.12.2014                | 19.12.2014               | 19.12.2014             |
| 2015    | 09.06.2015 – 83-10/15  | 18.09.2015                | 24.09.2015               | 24.09.2015             |
| 2016    | 08.06.2016 – 159-20/16 | 13.07.2016                | 18.07.2016               | 18.07.2016             |
|         | 21.09.2016 – 207-25/16 | 21.10.2016                | 07.11.2016               |                        |
| 2017    | 29.03.2017 – 243-29/17 | 23.06.2017                | 03.07.2017               | 03.07.2017             |

Der Kreistag hatte den Beschluss über die Haushaltssatzung 2007 erst nach Androhung einer Ersatzvornahme durch das TLVwA gefasst. Die Haushaltssatzungen 2010 und 2012 hatte das TLVwA für den Landkreis im Wege der Ersatzvornahme nach § 121 Abs. 1 ThürKO erlassen. Der Kreistag hatte die festgesetzte Kreisumlage nicht akzeptiert und sich geweigert, den Beschluss über die Haushaltssatzung rechtzeitig bis zum 30. Juni des laufenden Haushaltsjahres zu fassen. 2006, 2008, 2011 und 2013 hatte der Landkreis keine Haushaltssatzungen erlassen.

Nach § 55 Abs. 1 Satz 1 ThürKO hat der Landkreis für jedes Jahr eine Haushaltssatzung zu erlassen. Sie soll dem TLVwA spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorgelegt werden, damit ihr Inkrafttreten zu Beginn des Haushaltsjahres gewährleistet ist (§ 57 Abs. 2 ThürKO).

Ist die Haushaltssatzung nicht zu Beginn des Haushaltsjahres in Kraft, fehlt dem Landkreis die Rechtsgrundlage für seine Wirtschaftsführung. Er befindet sich sodann in der haushaltslosen Zeit, in der die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung nach § 61 Abs. 1 ThürKO gelten. Diese beschränken die Wirtschaftsführung auf bestimmte Aufgaben. Der Landkreis hat die für die vorläufige Haushaltsführung geltenden Vorschriften missachtet. Hierzu verweist der Rechnungshof auf die Tn. 4.6.

Das fristgerechte Inkrafttreten der Haushaltssatzung ist Voraussetzung für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung. Ein Beschluss nach dem Stichtag des 30. Juni ist zu vermeiden, damit die Kreisumlage jährlich dem erforderlichen Finanzbedarf angepasst werden kann. Andernfalls nimmt der Landkreis in Kauf, kreisumlagefähige Ausgaben zu seinen Lasten finanzieren zu müssen, was wiederum der Konsolidierung entgegensteht.

*Nach Angaben des Landkreises sei es für ihn in jedem der geprüften Haushaltsjahre herausfordernd gewesen, den erforderlichen Haushaltsausgleich zu erzielen. Er habe nach Vorliegen von Planentwürfen in zahlreichen Besprechungen mit den Ämtern und Fachdiensten des Hauses unter Einbindung der Ausschüsse des Kreistags in der Regel haushaltsstellenscharf alle Veranschlagungen im Haushalt geprüft. Dieses umfangreiche Befassen mit Einzelpositionen habe zur Folge gehabt, dass die Haushaltssatzung nicht zeitnah dem TLVwA vorgelegt werden konnte.*

*Der Landkreis halte die Hinweise des Rechnungshofs trotz allem für berechtigt. Er werde zukünftig in Rahmen seiner Möglichkeiten die Forderung beachten, obgleich es ihm nicht immer gelingen werde, die Sollvorschrift der ThürKO zum Erlass der Haushaltssatzung zu erfüllen.*

Die Haushaltssatzung ist eine Pflichtsatzung des Landkreises. Die Soll-Vorschrift des § 57 Abs. 2 ThürKO bedeutet nicht, dass der Landkreis jährlich die Frist zur Vorlage missachten darf. Der rechtzeitige Erlass der Haushaltssatzung bildet die Grundlage für das wirtschaftliche Verwaltungshandeln und ist die Voraussetzung für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung. Der Landkreis hat dafür zu sorgen, dass die Haushaltssatzung so rechtzeitig aufgestellt wird, dass sie zu Beginn des Haushaltsjahres in Kraft treten kann.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Landkreis, den Ablauf zum Haushaltserlass neu zu strukturieren, um dadurch fristgerecht die künftigen Haushaltssatzungen zu erlassen.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

### **3.3.2 Nachtragshaushaltssatzungen bis 2015**

Der Landkreis hat regelmäßig Ausgaben für neue Investitionen geleistet, für die er in den Haushaltsplänen keine Ausgaben veranschlagt hatte.

Er hat die im Haushaltsplan genehmigten Kassenkredite überzogen, um erforderliche Zahlungen tätigen zu können (vgl. Tn. 3.3.6.5). Mit Schreiben vom 5. Juni 2007<sup>17</sup>, 28. Juni 2007<sup>18</sup>, 17. Dezember 2008<sup>19</sup> und 22. Dezember 2008<sup>20</sup> hat beispielsweise das TLVwA dem Landkreis das Erweitern des in der Haushaltssatzung genehmigten

---

<sup>17</sup> Az.: 240.3-1474-01/07-UH.

<sup>18</sup> Az.: 240.3-1512-20-002/07-UH.

<sup>19</sup> Az.: 240.3-1512.20-01/08-UH.

<sup>20</sup> Az.: 240.3-1512.20-01/08-UH.

Kassenkreditrahmens mit dem Hinweis auf die Vorschriften zu §§ 55 und 60 ThürKO zugestanden.

Der Landkreis hat im geprüften Zeitraum keine Nachtragshaushaltssatzungen erlassen, obwohl der Haushaltsausgleich nicht mehr gesichert war. Beispielsweise entstanden dem Landkreis 2007 bis 2010 regelmäßig erhebliche Einnahmeausfälle durch den nicht vollzogenen Verkauf der HBM GmbH (vgl. Tn. 5.2.2).

Nach § 60 Abs. 2 Nr. 3 ThürKO hat der Landkreis unverzüglich eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen, wenn Ausgaben des Vermögenshaushalts für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet werden sollen. Davon ausgenommen sind lediglich geringfügige und unabweisbare Ausgaben (§ 60 Abs. 3 Nr. 1 ThürKO). Nicht zuletzt wegen der zu erwartenden Folgekosten besitzen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen für die Haushaltswirtschaft ein besonderes Gewicht.

Zur Aufnahme von Kassenkrediten muss die Verwaltung durch die Haushaltssatzung ermächtigt sein. Reicht der in der Haushaltssatzung vorgegebene Kassenkreditrahmen nicht aus, ist die Haushaltssatzung durch eine Nachtragshaushaltssatzung zu ändern (§ 60 Abs. 1 Satz 1 ThürKO).

Zwingend vorgeschrieben ist der Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung bei Gefahr eines unausgeglichenen Haushalts (§ 60 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO). Diese soll der Neuausrichtung des Haushalts und damit der Herstellung des Haushaltsausgleichs dienen, um einer massiven Vorbelastung nachfolgender Haushaltsjahre vorzubeugen. Der Verzicht auf eine Nachtragshaushaltssatzung trotz drohenden Fehlbetrags stellt einen groben Verstoß gegen den Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung dar (§ 53 Abs. 1 Satz 1 ThürKO).

Der Landkreis hat notwendige Nachtragshaushaltssatzungen nicht aufgestellt. Die Zustimmungen des TLVwA zu einem erweiterten Kassenkreditrahmen entbanden ihn von dieser Verpflichtung nicht. Der Landkreis hat gegen § 60 Abs. 2 ThürKO verstoßen.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass er in Ermangelung des Haushaltsausgleichs u. a. im Haushaltsjahr 2008 keinen Haushaltsplan hätte aufstellen können. Ebenso setze der geforderte Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung den Haushaltsausgleich voraus, um den Höchstbetrag des Kassenkredits zu verändern. Dies sei nicht umsetzbar gewesen, da sich Mehrausgaben und Mindereinnahmen abgezeichnet hätten. Grund für Mehrausgaben sei das Erfüllen von Pflichtaufgaben gewesen. Der Landkreis habe im Haushaltsjahr 2008 nur Ausgaben nach § 61 ThürKO geleistet. Diese Ausgaben seien auch erfolgt für nicht abweisbare Investitionen (teilweise in Ansehung von „Gefahr in Verzug“) in den Schulen des Landkreises. Dies sei einvernehmlich und in Kenntnis des TLVwA erfolgt, obwohl der Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung nicht möglich und trotzdem die Liquidität zu sichern gewesen seien.*

Die genannten Gründe des Landkreises entkräften nicht die Feststellungen des Rechnungshofs. Der Landkreis darf Kassenkredite nur bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass der neuen Haushaltssatzung (§ 65 Abs. 1 ThürKO.) Sobald er den Kassenkredit erhöhen will, benötigt er zwingend eine Nachtragshaushaltssatzung (§ 60 Abs. 1 i. V. m. § 55 Abs. 2 Nr. 5 ThürKO). Die Kassenkredite sind nicht vorgesehen zur langfristigen Finanzierung struktureller Einnahmedefizite.<sup>21</sup> Sie dienen lediglich dazu, den verzögerten Eingang der Deckungsmittel zur rechtzeitigen Leistung der fälligen Ausgaben zu überbrücken. Kassenmittel sind kein Produkt zur Substitution der Deckungsmittel.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. Uckel/Dressel/Noll, Nr. 1 zu § 65 ThürKO, Seite 137 - Lfg. 72.

<sup>22</sup> Vgl. Uckel/Dressel/Noll, Nr. 5 zu § 65 ThürKO, Seite 140 - Lfg. 59.

Das Überziehen des Kassenkreditrahmens steht u. a. auch im Zusammenhang mit Investitionen, für die der Landkreis in den Haushaltsplänen keine Ausgaben veranschlagt hatte. Der Landkreis war auch aus diesem Grund zu einer Nachtragshaushaltssatzung verpflichtet. Wäre er dem nachgekommen, hätte er festgestellt, dass ihm die notwendigen Deckungsmittel fehlen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

### **3.3.3 Haushaltsplan**

Der Landkreis hat in den Einzelplänen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts in allen Jahren des geprüften Zeitraums notwendige Einnahmen und Ausgaben nicht veranschlagt. Er hat weder Umschuldungen und kalkulatorische Kosten noch die erforderlichen Ausgabemittel zur Bildung der nach § 68 ThürKO vorgeschriebenen Rücklage veranschlagt.

Ausgaben für die Zuführung zum Vermögenshaushalt in Höhe der ordentlichen Tilgung und zur Deckung von Fehlbeträgen hat der Landkreis nicht bzw. nicht in der erforderlichen Höhe veranschlagt.

Der Landkreis hatte in den Stellenplänen regelmäßig wesentlich mehr Stellen ausgewiesen als er tatsächlich besetzt hat (vgl. Tn. 3.3.5). In einzelnen Jahren wichen die tatsächlich besetzten Stellen um über 100 VZÄ vom Stellenplan ab.

Nach § 56 Abs. 2 ThürKO hat der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu enthalten. Der Stellenplan muss die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen an Beamten und nicht nur vorübergehend beschäftigten Arbeitnehmer ausweisen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 ThürGemHV).

Der Haushaltsplan ist als Grundlage für die Haushaltswirtschaft verbindlich. Er ist das zentrale Instrument für die Arbeit der Kommunen. Er bildet die Grundlage für alle finanzwirksamen Vorgänge der Verwaltung. Bei seiner Aufstellung hat die Verwaltung die Veranschlagungsgrundsätze zu beachten, um den Haushalt wahrheitsgemäß und umfassend darzustellen. Dabei hat sie die folgenden Grundsätze zu beachten:

1. Grundsatz des umfassenden Ausweisens aller finanzwirksamen Vorgänge (Vollständigkeit und Transparenz),
2. Grundsatz der Genauigkeit und Zweckbestimmung sowie
3. Grundsatz der zeitlichen Bindung.

Von der Verwaltung wird ein hohes Maß an Genauigkeit beim Schätzen der voraussichtlich zu erwartenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben verlangt. Nur wenn alle finanzwirksamen Tatbestände im Haushaltsplan ihren Niederschlag finden, kann er die Finanzsituation des Landkreises abbilden.

Der Landkreis hat seinen Haushalt vollständig, transparent, zweckentsprechend und entsprechend der zeitlichen Bindung aufzustellen. Nur so kann er haushaltswirtschaftliche Risiken minimieren. Auf die §§ 53 und 56 ThürKO i. V. m. § 7 ThürGemHV nimmt der Rechnungshof Bezug.

*Der Landkreis hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass er die genannten Grundsätze beachte. Er habe Umschuldungen nicht veranschlagt, da zum Zeitpunkt der Planung nicht absehbar gewesen sei, ob ein Gläubigerwechsel erfolge. Wesensmerkmal einer Umschuldung sei der Abschluss eines neuen Kreditvertrags und der Wechsel des Gläubigers. Des Weiteren sei es dem Landkreis aufgrund der angespannten Haushaltssituation und des kaum zu erzielenden Haushaltsausgleichs nicht möglich gewesen, Rücklagen zu veranschlagen, Zuführungen zum Vermögenshaushalt in Höhe der ordentlichen Tilgung vorzunehmen und die Deckung von Fehlbeträgen vollumfänglich zu erwirtschaften. Zu den Stellenplänen hat sich der Landkreis unter Tn. 3.3.5 geäußert.*

Die Argumente des Landkreises entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Landkreis hat nach § 68 Satz 1 ThürKO eine Pflichtrücklage zu bilden. Ebenso hat er Ausgaben für kalkulatorische Kosten (VV zu § 12 ThürGemHV) und die Deckung von Fehlbeträgen im Haushalt zu veranschlagen. Ein Weglassen dieser Ausgaben aufgrund der angespannten Haushaltslage widerspricht dem Haushaltsgrundsatz der Wahrheit und Klarheit. Das Nichtveranschlagen der Ausgaben verfälscht die Haushaltssituation. Der vom Landkreis vertretene Definition von Umschuldung stimmt der Rechnungshof nicht zu. Nach § 87 Nr. 32 ThürGemHV ist die Umschuldung eine Ablösung von Krediten durch andere Kredite. Eine Umschuldung setzt den Abschluss eines neuen Kreditvertrages voraus, aber nicht zwingend einen Gläubigerwechsel. Auch ein Abschluss eines geänderten Kreditvertrages bei der kreditführenden Bank stellt eine Umschuldung dar. Umschuldungen sind im Haushaltsplan unter der Untergruppe 375 bis 378 zu veranschlagen (vgl. VV GemHaushaltssyst Anlage 4).

Die Tn. ist nicht erledigt.

### 3.3.4 Finanzplan

Der Landkreis hat seinen Haushaltsplänen als Anlage Finanzpläne beigefügt. Diese wiesen jeweils für die drei Folgejahre Fehlbeträge aus.

| <b>Tabelle 9 Finanzpläne – Ergebnis der Einnahmen und Ausgaben</b> |                     |                     |                     |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|
| <b>HH-Jahr</b>   | <b>1. Folgejahr</b> | <b>2. Folgejahr</b> | <b>3. Folgejahr</b> |
| 2006   |                     |                     | Kein Haushaltsplan  |
| 2007   | -2.018.000          | -4.950.000          | -4.597.000          |
| 2008   |                     |                     | Kein Haushaltsplan  |
| 2009   | 0                   | 0                   | 0                   |
| 2010   | 0                   | -1.180.000          | -1.469.000          |
| 2011   |                     |                     | Kein Haushaltsplan  |
| 2012   | -4.662.000          | -4.053.000          | -4.480.000          |
| 2013   |                     |                     | Kein Haushaltsplan  |
| 2014   | -10.220.000         | -7.276.000          | -6.296.000          |
| 2015   | 0                   | -8.197.000          | 0                   |
| 2016   | 0                   | 0                   | -3.618.000          |
| 2017   | 0                   | -2.331.000          | -9.328.000          |

\* Alle Angaben in EUR.

Nach § 24 Abs. 4 ThürGemHV soll der Finanzplan für die einzelnen Jahre in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein.

Aus der Soll-Vorschrift des Haushaltsausgleichs ergibt sich, dass nur in Ausnahmefällen und mit besonderer Begründung ein Fehlbetrag ausgewiesen werden darf.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis wiederholt und ohne Begründung gegen die Verpflichtung des Haushaltsausgleichs nach § 24 Abs. 4 ThürGemHV verstoßen hat.

*Nach Angaben des Landkreises seien die Finanzpläne jeweils in Kenntnis des TLVwA als Rechtsaufsichtsbehörde erfolgt. Das TLVwA habe das Vorgehen durch die jeweilige Haushaltsgenehmigung legitimiert. Der Landkreis stimmt der Feststellung des Rechnungshofs zu. Er werde künftig stringenter die Hinweise beachten.*

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

### 3.3.5 Stellenplan

Der Landkreis hat jährlich Veränderungen in den Stellenplänen ausgewiesen. In allen Haushaltsjahren des geprüften Zeitraums (außer 2015) waren Stellenzuwächse zwischen acht und 30 Stellen zu verzeichnen. Die Änderungen in den Stellenplänen waren nicht immer erläutert<sup>23</sup>. Eine Gegenüberstellung der geplanten zu den tatsächlich besetzten Stellen zeigt erhebliche Abweichungen. Der Rechnungshof hat beispielsweise in den Haushaltsjahren 2008, 2009 und 2011 sowie 2013 bis 2016 folgende Abweichungen festgestellt:

**Tabelle 10 Abweichungen Stellen im Stellenplan und tatsächlich besetzte Stellen**

| HH-Jahr | Stellen lt. Stellenplan | Stellen zum 30.6. lfd. Jahres (VZÄ) | Abweichungen in % |
|---------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------|
| 2008    | 569,388 <sup>1)</sup>   | 527,913 <sup>1)</sup>               | 7,3               |
| 2009    | 600,643                 | 536,945                             | 10,6              |
| 2010    | 609,620                 | <sup>2)</sup>                       |                   |
| 2011    | 624,518 <sup>1)</sup>   | 515,617 <sup>1)</sup>               | 17,4              |
| 2012    | 647,862                 | <sup>2)</sup>                       |                   |
| 2013    | 663,164 <sup>1)</sup>   | 585,133 <sup>1)</sup>               | 11,8              |
| 2014    | 664,129                 | 574,643                             | 13,5              |
| 2015    | 638,426                 | 569,705                             | 10,8              |
| 2016    | 784,138                 | 668,609                             | 14,4              |

1) Der Rechnungshof hat die Stellen aus den Haushaltsplänen des Folgejahres entnommen.

2) Da in den Jahren 2011 und 2013 keine Haushaltssatzung in Kraft getreten war, liegen dem Rechnungshof die Stellen zum 30.06. des lfd. Jahres für die Jahre 2010 und 2012 nicht vor.

Der Landkreis hatte in den o. a. Haushaltsjahren tatsächlich wesentlich weniger Stellen besetzt, als er im Stellenplan ausgewiesen hat. Ein Nachweis über den tatsächlichen Bedarf anhand der Aufgaben des Landkreises lag nicht vor.

Der Stellenplan bildet die Grundlage für die Personalwirtschaft. Er ist Bestandteil des jeweiligen Haushaltplans (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 ThürGemHV). Nach § 6 Abs. 1 ThürGemHV hat der Stellenplan nur die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen auszuweisen. Deshalb sind in ihm nur die Stellen anzugeben, die im Haushaltsjahr unter Berücksichtigung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit voraussichtlich benötigt werden (Nr. 2 der VV zu § 6 ThürGemHV). Die Veranschlagung der Stellen unterliegt dem Grundsatz der Jährlichkeit. In der vorläufigen Haushaltsführung gilt der Stellenplan des Vorjahres bis zum Erlass der neuen Haushaltssatzung weiter (§ 61 Abs. 3 ThürKO).

Der Landkreis hatte den Personalbedarf regelmäßig nicht nachgewiesen. Die in den Stellenplänen ausgewiesenen Stellen, insbesondere die Stellenaufwüchse, waren deshalb nicht begründet. Der Landkreis hatte bei der Aufstellung seiner Stellenpläne die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht hinreichend beachtet (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Die jährlichen Änderungen des Stellenplans spiegeln die Haushaltssituation des Landkreises nicht wider. Die Stellenmehrungen 2008, 2011 und 2013 stellen einen groben Verstoß gegen § 61 Abs. 3 ThürKO dar, der eine Stellenmehrung in der haushaltslosen Zeit ausschließt. Zudem standen die Stellenpläne den Konsolidierungsmaßnahmen des Landkreises entgegen (vgl. Tn. 4.8).

*Nach Angaben des Landkreises seien Stellen im Haushalt aufgrund von jährlich durchgeführten Stellenplangesprächen aufgeführt. Damit habe der Landkreis regelmäßig den Personalbedarf geprüft und nachgewiesen. Der Landkreis stimmt zu, dass er tatsächlich weniger Stellen besetzt hatte, als im Stellenplan ausgewiesen waren. Er habe in der haushaltslosen Zeit vorschriftsgemäß nach dem Stellenplan des jeweiligen Vorjahres*

<sup>23</sup> Für die Stellenplanveränderungen in den Jahren 2008, 2011 und 2013 liegen keine Begründungen wegen fehlender Haushaltspläne vor.

*gearbeitet. Stellenmehrungen habe der Landkreis erst mit neuem Haushaltsplan in die personalwirtschaftliche Umsetzung überführt.*

Wenngleich die tatsächlich besetzten Stellen die jeweiligen Stellenpläne nicht überschritten haben, sind die Stellenzuwächse nicht nachvollziehbar. Hierzu hat sich der Landkreis in seiner Stellungnahme nicht geäußert. Wie bereits oben ausgeführt, hat der Stellenplan nur die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen auszuweisen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

### 3.3.6 Jahresrechnung

#### 3.3.6.1 Feststellung der Jahresrechnung

Die Verwaltung hat die Jahresrechnungen im geprüften Zeitraum jeweils vor dem 30. April des folgenden Jahres aufgestellt. Sie hat diese zwei bis zehn Monate später dem Kreistag vorgelegt. Die Prüfung der Jahresrechnung hat das örtliche Rechnungsprüfungsamt in der Regel anderthalb bis zwei Jahre nach Ablauf des zu prüfenden Haushaltsjahres abgeschlossen. Über die Feststellung der Jahresrechnung hat der Kreistag ausnahmslos zwei bis vier Jahre nach Vorlage des Berichts der örtlichen Rechnungsprüfung beschlossen. Die Feststellung der Jahresrechnung 2015 hatte der Kreistag zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht beschlossen.

Für die Haushaltsjahre 2006 bis 2011 hatte der Kreistag keinen Beschluss zur Entlastung des Landrats gefasst. Er hatte die Entlastung mehrheitlich ohne Angabe von Gründen abgelehnt. Für 2012 bis 2014 hatte der Kreistag die Entlastung des Landrats beschlossen.

**Tabelle 11 Überblick über die zeitliche Folge der Rechnungslegung**

| HH-Jahr | Erstellen und Vorlage der JR bei der ÖRP | Vorlage der JR an den Kreistag - Beschluss zur Weitergabe an RPA | Bericht der ÖRP über die JR | Feststellung der geprüften JR (Datum-Beschluss Nr.) | Entlastung (Datum -Beschluss Nr.) |
|---------|--|--|-----------------------------|---|-----------------------------------|
| 2006    | 26.04.2007                               | 27.02.2008 - 266-31/08   | 11.09.2008                  | 16.07.2012 - 245-21/12                              | abgelehnt                         |
| 2007    | 10.04.2008                               | 21.05.2008 - 281-34/08   | 14.01.2009                  | 07.11.2012 - 260-22/12                              | abgelehnt                         |
| 2008    | 29.04.2009                               | 30.09.2009 - 44-4/09   | 10.09.2010                  | 20.12.2013 - 342-29/13                              | abgelehnt                         |
| 2009    | 27.04.2010 <sup>24</sup>                 | 09.06.2010 - 92-9/10   | 12.04.2011                  | 20.12.2013 - 343-29/13                              | abgelehnt                         |
| 2010    | 29.04.2011                               | 30.05.2011 - 165-14/11   | 13.12.2012                  | 16.04.2014 - 358-30/14                              | abgelehnt                         |
| 2011    | 11.04.2012                               | 19.06.2012 - 238-20/12   | 26.07.2013                  | 16.04.2014 - 359-30/14                              | abgelehnt                         |
| 2012    | 12.03.2013                               | 10.07.2013 - 314-27/13   | 10.01.2014                  | 02.05.2016 - 150-19/16                              | 02.05.2016 - 151-19/16            |
| 2013    | 30.04.2014 <sup>25</sup>                 | 17.12.2014 - 52-07/14  | 07.05.2015                  | 29.03.2017 - 246-29/17                              | 29.03.2017 - 247-29/17            |
| 2014    | 07.04.2015                               | 06.07.2015 - 93/11/15  | 21.04.2016                  | 18.10.2017 - 296-33/17                              | 18.10.2017 - 297-33/17            |
| 2015    | 29.04.2016                               | 08.06.2016 - 164-20/16   | 15.02.2017                  |   |                                   |

Mit der Rechnungslegung nach § 80 ThürKO wird der Haushalt abgeschlossen. Zur Rechnungslegung gehören die Aufstellung der Jahresrechnung durch die Verwaltung, die Prüfung der Jahresrechnung und das Erstellen des Abschlussberichts durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt sowie der Beschluss über die Feststellung der Jahresrechnung und die Entlastung des Landrats durch den Kreistag.

Nach § 80 Abs. 2 ThürKO ist die Jahresrechnung innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen und sodann dem Kreistag vorzulegen. Die örtliche Prüfung

<sup>24</sup> 27. April 2010 kassenmäßiger Abschluss zur JR 2009.

<sup>25</sup> Erst am 9. Dezember 2016 dem RPA vorgelegt.

der Jahresrechnung soll innerhalb von zwölf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres durchgeführt sein (§ 82 Abs. 2 ThürKO). Der Kreistag hat bis zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres die Feststellung der Jahresrechnung zu beschließen (§ 80 Abs. 3 Satz 1 ThürKO). Er hat in einem gesonderten Beschluss über die Entlastung des Landrats und der Beigeordneten zu entscheiden (§ 80 Abs. 3 Satz 2 ThürKO). Hat der Kreistag Bedenken oder stellt er fest, dass die Verwaltung in erheblichem Umfang nicht den Erfordernissen einer gesetzmäßigen Verwaltung entspricht, kann er die Entlastung verweigern. Die dafür maßgebenden Gründe hat er bekanntzugeben und die Verwaltung auf ihr Fehlverhalten hinzuweisen (§ 80 Abs. 3 Satz 3 ThürKO). Erst mit der Entlastung des Landrats und der Beigeordneten wird das Rechnungslegungsverfahren beendet.

Die Verwaltung hat dem Kreistag die aufgestellten Jahresrechnungen nicht unmittelbar nach dem Aufstellen vorgelegt. Beispielsweise lagen zwischen dem Erstellen der Jahresrechnung 2006 am 26. April 2007 und dem Zuleiten an den Kreistag am 27. Februar 2008 zehn Monate. Die Rechnungsprüfung der Jahresrechnungen war in keinem Jahr bis zum 31. Dezember des Folgejahres abgeschlossen. Der Kreistag hat in keinem Jahr die Feststellung der Jahresrechnung bis zum 31. Dezember des Folgejahres gefasst. Er hatte für die Jahre 2006 bis 2011 keine Beschlüsse über die Entlastung des Landrats gefasst.

Die Verwaltung war verpflichtet, die Jahresrechnung im unmittelbaren Anschluss an die Aufstellung dem Kreistag vorzulegen. Die Verzögerungen von bis zu zehn Monaten führten dazu, dass der Kreistag nicht zeitnah Kenntnis über den Inhalt der Jahresrechnungen erlangen konnte. Der Kreistag hätte bis zum 31. Dezember des Folgejahres die Feststellung der geprüften Jahresrechnung beschließen müssen. Die Einhaltung der zeitlichen Vorgaben hätte der Landrat überwachen müssen (§ 107 Abs. 2 ThürKO). Er hat insofern seine Dienstpflicht verletzt.

Das Rechnungsprüfungsamt sollte die örtlichen Prüfungen bis zum 31. Dezember des Folgejahres abgeschlossen haben, da sein Schlussbericht Voraussetzung für die Entlastung des Landrats ist.

Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, mit der Prüfung unmittelbar nach Abschluss der Jahresrechnung zu beginnen, um Verzögerungen, die sich auf die Beschlussfassung der Entlastung des Landrats auswirken, zu vermeiden.

Der Kreistag war verpflichtet, auf der Grundlage des Schlussberichts der örtlichen Rechnungsprüfung einen Beschluss über die Entlastung des Landrats zu fassen. Er durfte die Entlastung für die Haushaltsjahre 2006 bis 2011 nicht ohne Angabe von Gründen verweigern. Die nicht erteilte Entlastung wirkt sich auf die Aufbewahrungsfrist der Bücher und Belege aus (§ 82 ThürGemHV). Für die Haushaltsjahre 2006 bis 2011 hatte sich die Aufbewahrungsfrist infolgedessen um mindestens bis zu vier Jahre verlängert. Die Verwaltung hatte beim Vernichten von Unterlagen das Einhalten der Aufbewahrungsfrist zu prüfen.

Der Kreistag hatte die Entlastung des Landrats für die Haushaltsjahre 2006 bis 2011 zu prüfen. Gründe für das Verweigern bzw. Einschränken seiner Entlastung hatte er zu benennen und zu dokumentieren. Die Verwaltung hatte diese Gründe zu würdigen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

*Nach Auffassung des Landkreises habe der Gesetzgeber keine konkrete Frist für das Einbringen der Jahresrechnung in den Kreistag festgelegt. Der Landkreis hat eingeräumt, dass der Prüfvorgang teilweise zu lang andauere. Hinsichtlich der Beschlussfassung über die Entlastung des Landrats folge der Landkreis der Auffassung des Rechnungshofs. Dem Landkreis sei es auch mit Unterstützung des TLVwA nicht gelungen, den Kreistag von dieser Rechtsauffassung zu überzeugen.*

Der Gesetzgeber hat nach § 80 Abs. 2 ThürKO keine konkrete Frist für das Einbringen in den Kreistag festgelegt. Jedoch bedeutet „sodann“, dass die Jahresrechnung alsbald bzw.

anschließend nach ihrem Erstellen dem Kreistag vorzulegen ist.<sup>26</sup> Nur dadurch kann der Landkreis die Frist des § 80 Abs. 3 ThürKO einhalten.

Der Rechnungshof fordert den Kreistag nochmals auf, die Entlastung des Landrates für die Haushaltsjahre 2006 bis 2011 zu prüfen. Soweit er die Entlastung nicht erteilen kann, hat er die hierfür maßgebenden Gründe zu benennen. Die Entlastung ist kein Instrument der allgemeinen Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle oder einer politischen Kontrolle.<sup>27</sup> Sollten die Voraussetzungen für eine uneingeschränkte Entlastung des Landrates vorliegen, so hat dieser einen Rechtsanspruch auf Entlastung. Der Kreistag ist daher verpflichtet, dieser Aufgabe unverzüglich nachzukommen.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

### 3.3.6.2 Fehlbeträge

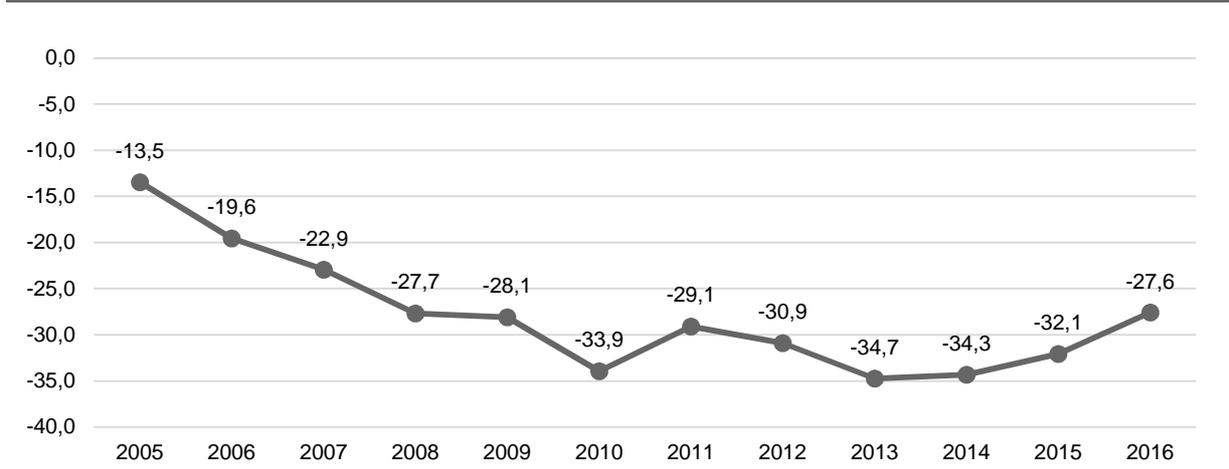
Zu Beginn des geprüften Zeitraums (2006) hatte der Haushalt des Landkreises Fehlbeträge von 13.484.917,52 EUR ausgewiesen. Bis zum Ende des Haushaltsjahres 2013 hatten sich die Fehlbeträge fast verdreifacht und 34.732.575,55 EUR betragen.

Zwischen 1998 und 2016 waren dem Landkreis Fehlbeträge von insgesamt 41,5 Mio. EUR entstanden. Diese hatte er nur mit 14,3 Mio. EUR (davon 7,1 Mio. EUR aus eigener Kraft und 7,2 Mio. EUR aus Mitteln des Landes) gedeckt (vgl. Anlage 11).

Der Freistaat hatte dem Landkreis 2014 bis 2016 Bedarfszuweisungen von insgesamt 24,4 Mio. EUR<sup>28</sup> in Form von nicht rückzahlbaren Bedarfszuweisungen gezahlt. Der Landkreis hatte sie zur Vermeidung neuer Fehlbeträge und zur teilweisen Deckung der aufgelaufenen Fehlbeträge einzusetzen.

Aufgrund der Bedarfszuweisungen hatte der Landkreis 2014 bis 2016 seinen Haushalt ausgeglichen abgeschlossen und keine neuen Fehlbeträge erzeugt. Die bis dahin aufgelaufenen Fehlbeträge von 34,7 Mio. EUR konnte er um 7,2 Mio. EUR verringern, so dass sie zum Ende des Haushaltsjahres 2016 noch 27.584.461,26 EUR betragen.

**Abbildung 13 Entwicklung der Fehlbeträge**



\* Alle Angaben in Mio. EUR.

<sup>26</sup> Vgl. Drucksache 1/2149 vom 15. April 1993, zu § 80 Nr. 3., S. 107.

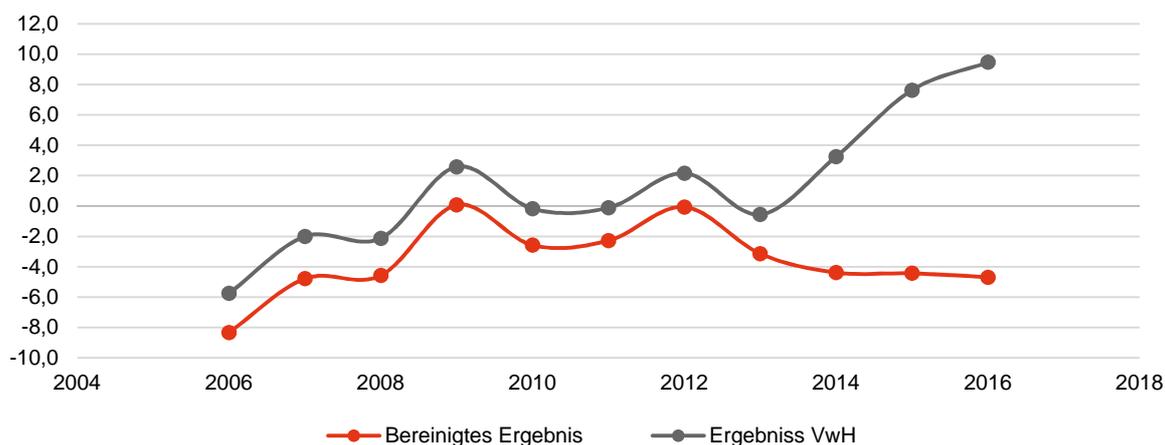
<sup>27</sup> Vgl. Uckel/Dressel/Noll, Nr. 5 zu § 80 ThürKO, Seite 112 a - Lfg. 80.

<sup>28</sup> 2014: 4.886.500 EUR, 2015: 9.031.500 EUR, 2016: 10.346.000 EUR.

Die Fehlbeträge folgten im Wesentlichen der Entwicklung der Ergebnisse des Verwaltungshaushalts (vgl. Abbildung 14).

Der Rechnungshof hat die Darstellung des Ergebnisses um die besonderen Finanzierungsvorgänge, Zuführung zum Vermögenshaushalt in Höhe der ordentlichen Tilgungsleistungen, abzüglich der vom Land gewährten Bedarfszuweisungen in der folgenden Abbildung bereinigt. Diese rote Kurve verdeutlicht die fehlende Leistungskraft des Landkreises.

**Abbildung 14 Entwicklung der Ergebnisse des Verwaltungshaushalts**



\* Alle Angaben in Mio. EUR.

Nach § 53 Abs. 3 ThürKO muss der Haushalt in jedem Jahr ausgeglichen sein. Dies gilt sowohl für den Haushaltsplan und die Jahresrechnung als auch für den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt.

Nach dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 53 Abs. 2 ThürKO) soll ein Fehlbetrag in der Jahresrechnung vermieden werden, da er die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landkreises in den nachfolgenden Jahren belastet. Entsteht dennoch ein Fehlbetrag, soll dieser unverzüglich gedeckt werden (§ 23 Abs. 1 ThürGemHV). Es steht dem Landkreis nicht frei, in welchem Jahr er den Ausgleich vornimmt. Spätestens im zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr sind entsprechende Deckungsmittel zu veranschlagen.

Die Regelung des § 23 Abs. 1 ThürGemHV verpflichtet zur Deckung der Fehlbeträge und verbietet damit mittelbar eine Ausbuchung ohne Deckung. Aus dem Gebot der unverzüglichen Deckung folgt, dass der Landkreis sich darum bemühen muss, die erforderlichen Deckungsmittel so schnell wie möglich zu beschaffen. Soweit die Vorgaben des § 23 ThürGemHV beachtet werden, ist das Fortschreiben von Fehlbeträgen über mehrere Jahre ausgeschlossen.

Der Landkreis ist der Verpflichtung, entstandene Fehlbeträge unverzüglich zu decken, in keinem Jahr nachgekommen. Hierzu hätte er auf freiwillige Ausgaben (vgl. Tn. 4.10.1) verzichten und zusätzlich sein Einnahmepotential (vgl. Tn. 4.4.3) ausschöpfen müssen. Zudem war der Verzicht auf die Übertragung von HAR geboten (vgl. Tn. 3.3.6.3). Der Rechnungshof verweist auf seinen Bericht über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landkreises in den Jahren 1995 bis 2005<sup>29</sup>.

Die mittelfristige Finanzplanung lässt auch keine Anstrengungen des Landkreises zur Vermeidung und Deckung von Fehlbeträgen erkennen, obwohl das für eine geordnete Haushaltsführung unerlässlich ist. Der Rechnungshof nimmt auf die Tn. 3.3.4 Bezug.

<sup>29</sup> Vgl. Tn. 2.2 des Berichts über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landkreises Unstrut-Hainich-Kreis, Haushaltsjahre 1995 bis 2005, vom 20. Dezember 2007.

*Der Landkreis teilte mit, dass er 2017 die aufgelaufenen Fehlbeträge der Vorjahre um weitere 8.778.805,10 EUR decken und damit auf 18.805.656,16 EUR minimieren konnte.*

*Der Verzicht auf freiwillige Aufgaben sei nur bedingt umsetzbar, da deren Leistung, wie beispielsweise der Zuschuss an den Zweckverband „Mühlhäuser Museen“ Bestandteil eines Vertrags (Verbandssatzung aus 1992) sei. Weiterhin habe der Landkreis die zeitnahe Deckung der Fehlbeträge nicht erfüllen können, da er die notwendige Erhöhung der Kreisumlage nicht im Kreistag durchsetzen konnte. Im Planentwurf von 2010 habe der Landkreis einen Hebesatz für die Kreisumlage v. 43,674 % vorgesehen. Das TLVwA habe jedoch bei seiner Ersatzvornahme einen Hebesatz von 42,309 % festgesetzt. Dies habe einen Einnahmeverlust von 1,0 Mio. EUR zur Folge gehabt. Dies habe die Höhe des Fehlbetrags im Haushaltsjahr 2010 wesentlich beeinflusst. Der Landkreis strebe seit Jahren den notwendigen Verkauf seiner Anteile an der Hufeland Klinikum GmbH an. Er habe ein Interessenbekundungsverfahren durchgeführt. Jedoch habe er noch nicht den notwendigen Fortschritt erzielen können. Durch die Auflösung erhalte der Landkreis eine erhebliche Zahlung. Damit werde er die kumulierten Sollfehlbeträge perspektivisch auf Null abbauen.*

Der Rechnungshof begrüßt den Abbau der aufgelaufenen Fehlbeträge in 2017.

Die Ausführungen des Landkreises zu den Fehlbeträgen im geprüften Zeitraum, insbesondere zu vermeintlich notwendigen freiwilligen Leistungen, entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Beispielsweise hatte der Landkreis im geprüften Zeitraum jährlich durchschnittlich 2,4 Mio. EUR und insgesamt rund 26,9 Mio. EUR für freiwillige Aufgaben ausgegeben. Diese waren nicht alle vertraglich gebunden. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung war der Landkreis verpflichtet, die freiwilligen Leistungen kritisch zu hinterfragen und zu reduzieren. Der Rechnungshof verweist zudem auf seine Ausführungen zu den freiwilligen Leistungen unter Tn. 4.10.1.

Der Landkreis hat Fehlbeträge unverzüglich zu decken. Diese Regelung ist verpflichtend.

Der festgesetzte Hebesatz des TLVwA war begründet und stellt keinen Einnahmeverlust dar. Vielmehr hat die Ersatzvornahme zum Erlass der Haushaltssatzung einen Einnahmeverlust des Landkreises verhindert. Sonst hätte der Landkreis auf Grundlage der Haushaltssatzung 2009 die Kreisumlage festsetzen müssen. Der damalige Hebesatz hatte 39,637 % betragen. Infolge der vom Kreistag nicht bzw. zu spät beschlossenen Haushaltssatzungen war die Erhöhung der Kreisumlage in den Jahren 2006, 2008, 2011, 2013 und 2014 nicht möglich. Dies hat beim Landkreis zu Mindereinnahmen geführt, die letztendlich den aufgelaufenen Fehlbetrag erhöht haben. Der Rechnungshof verweist auf die Ausführungen unter Tn. 4.4.3.

Der Landkreis hat den Verkauf der Anteile an der Hufeland Klinikum GmbH nicht konsequent verfolgt. Der Kreistag hat widerstreitende Beschlüsse gefasst. Die seit 2008 vom Landkreis in den HSK aufgeführten Veräußerungserlöse für die Hufeland Klinikum GmbH waren unrealistisch und nicht belegt. Der Rechnungshof verweist auf die Ausführungen unter Tn. 5.2.1.

Die Tn. ist damit nicht erledigt.

### 3.3.6.3 Haushaltsreste

Der Landkreis hat in verschiedenen HH-Jahren des geprüften Zeitraums sowohl HER als auch HAR gebildet und in das Folgejahr übertragen. 2010 hatte der Landkreis die Zustimmung des TLVwA für die Bildung von HAR eingeholt. Der Rechnungshof hat die in den Jahresrechnungen 2010, 2015 und 2016 gebildeten Haushaltsreste geprüft.

| <b>Tabelle 12 Haushaltsreste</b> |              |              |             |
|----------------------------------|--------------|--------------|-------------|
|                                  | <b>2010</b>  | <b>2015</b>  | <b>2016</b> |
| HER                              | 3.615.406,85 | 167.500,00   | -           |
| HAR                              | 5.112.991,55 | 2.698.477,11 | 538.250,97  |

\* Alle Angaben in EUR.

2010 hatte der Landkreis nicht ausgeschöpfte Ausgabe- bzw. Einnahmeermächtigungen verschiedener Haushaltstellen des Einzelplans 2 - Schulen - UA 2110, 2250, 2301, 2302, 2307, 2309, 2702 und 2704 – zusammengefasst und Haushaltsreste gebildet. Diese Haushaltsreste hatte er bei anderen Haushaltsstellen des UA 2001 (Allgemeine Schulverwaltung) ausgewiesen, bei denen Einnahme- bzw. Ausgabeermächtigungen nicht vorhanden waren.

Nach § 19 Abs. 1 ThürGemHV bleiben Ausgabeansätze im Vermögenshaushalt mindestens bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung verfügbar. Nicht verbrauchte Ausgabeansätze werden durch das Bilden von Haushaltsresten übertragen (VV zu § 19 ThürGemHV). Das Bilden von Haushaltsresten ist nur zulässig, wenn diese auch finanziert werden können. Sie müssen haushalts- und kassenmäßig gedeckt sein. Deshalb ist das Bilden von HAR im Vermögenshaushalt bei Abschluss der Jahresrechnung mit einem Fehlbetrag ausgeschlossen.<sup>30</sup> Die Verpflichtung des Haushaltsausgleichs nach § 53 Abs. 3 ThürKO ist oberstes Gebot, um nachfolgende Jahre nicht zu belasten. Der Landkreis hat deshalb zunächst festzustellen, ob die notwendigen Finanzierungsmittel für die HAR vorhanden sind.

Der Landkreis hat HAR gebildet und übertragen. Da er seine Jahresrechnungen jeweils mit einem Fehlbetrag abgeschlossen hat, war die Bildung von HAR ausgeschlossen. Dies gilt aufgrund der aufgelaufenen Fehlbeträge auch für die Jahresrechnungen der HH-Jahre 2015 und 2016. Mit der Bildung der ungedeckten HAR hat der Landkreis nicht nur eine unzulässige Finanzierung der Ausgaben durch Fehlbeträge vorgenommen, sondern auch die Verschlechterung seiner Rechnungsergebnisse sowie das jährliche Anwachsen der Fehlbeträge gebilligt.

Die oben beschriebene Restebildung im Einzelplan 2 war nach § 19 ThürGemHV nicht zulässig.

Die gebildeten HAR betragen bis zu 48 % der Ausgabeermächtigungen für Investitionen. Sie standen zu den Ausgabeermächtigungen wie folgt in Relation:

| <b>Tabelle 13 Relation gebildeter HAR zu Ausgabeermächtigungen</b> |              |              |             |
|--|--------------|--------------|-------------|
|  | <b>2010</b>  | <b>2015</b>  | <b>2016</b> |
| Ausgabeermächtigung  | 10.620.200   | 5.842.500    | 14.741.377  |
| HAR  | 5.112.992    | 2.698.477    | 538.251     |
| <b>Anteil in %</b>   | <b>48,14</b> | <b>46,19</b> | <b>3,80</b> |

\* Ausgabeermächtigung und HAR in EUR.

<sup>30</sup> Vgl. Käß, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht Thüringen, Rn. 15, 16 zu § 19 ThürGemHV.

Insbesondere die hohen HAR in den Jahren 2010 und 2015 sind ein Indiz dafür, dass die Verwaltung die Haushaltsansätze nicht sorgfältig genug ermittelt hatte (§ 7 Abs. 1 ThürGemHV i. v. m. § 10 ThürGemHV).

Durch die Bildung und Übertragung von HAR kam es in den Folgejahren neben der Gesamtausgabeermächtigung des Vermögenshaushalts zu erheblichen zusätzlichen Ausgabeermächtigungen im HH-Plan.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die in den Jahren 2011, 2016 und 2017 zusätzlich entstandenen Ausgabeermächtigungen.

| <b>Tabelle 14    Auswirkungen der HAR auf die Ausgabeermächtigungen</b> |              |              |             |
|---|--------------|--------------|-------------|
|   | <b>2011</b>  | <b>2016</b>  | <b>2017</b> |
| HH-Ansatz   | 6.017.400    | 11.742.900   | 8.495.100   |
| HAR   | 5.112.992    | 2.698.477    | 538.251     |
| Ausgabeermächtigung   | 11.130.392   | 14.441.377   | 9.033.351   |
| <b>Anteil in %</b>  | <b>45,94</b> | <b>18,69</b> | <b>5,96</b> |

\* HH-Ansatz, HAR und Ausgabeermächtigung in EUR.

Da der Landkreis bereits bei der Planung seinen Haushalt nicht ausgeglichen hatte, führten zusätzliche, nicht gedeckte Ausgabeermächtigungen zu einer Erhöhung der bereits bei der Planung vorhandenen Finanzierungslücke.

Der Landkreis hat bei der Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben den Grundsatz der Kassenwirksamkeit einzuhalten und in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Einstellung in den Haushalt überhaupt vorliegen. Bei Projekten, die sich über mehrere Jahre erstrecken, empfiehlt der Rechnungshof, die Finanzierung in Bau- bzw. Finanzierungsabschnitten vorzusehen. Dabei sollte der Landkreis vom Instrument der Verpflichtungsermächtigung Gebrauch machen.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass er die meisten HAR gebildet habe, wenn im Hintergrund Förderprogramme standen. Diesen HAR hätten HER gegenüber gestanden. Beispielweise habe der Landkreis 2010 mehrere Millionen Fördermittel aus dem Konjunkturpaket II und 2015 eine Zuweisung für Schulinvestitionen erhalten. Diese Mittel habe er korrekt veranschlagt. Der Landkreis habe einen externen Haushaltsberater beauftragt. Mit diesem habe er über das Zusammenfassen der nicht ausgeschöpften Ausgabe- und Einnahmeermächtigungen in den jeweiligen Unterabschnitten am 22. und 23.02.2011 beraten. Das TLVwA habe mit Schreiben vom 25. Januar 2011 den Landkreis ermächtigt, dass er für alle Maßnahmen des Konjunkturprogramms II HAR bilden durfte. Darin inbegriffen seien die bereits genehmigten dringend notwendigen Investitionen gewesen. Das Haushaltsjahr 2015 habe nicht mit einem Fehlbetrag abgeschlossen. Generell habe der Landkreis Haushaltsreste nur gebildet, wenn, isoliert auf das Haushaltsjahr bezogen, kein neuer Fehlbetrag entstanden sei.*

Der Rechnungshof folgt der Argumentation des Landkreises nicht. Wengleich der Landkreis 2014 bis 2016 aufgrund der Bedarfszuweisungen des Landes keine neuen Fehlbeträge erzeugt hat, war er nach § 23 ThürGemHV verpflichtet, die aufgelaufenen Fehlbeträge aus Vorjahren zu decken. Diese aufgelaufenen ungedeckten Fehlbeträge hatte der Landkreis entsprechend den Regeln der Abschlusstechnik bis zu ihrer Deckung als Kasseneinnahmereste vorzutragen. Insofern fehlten für die übertragenen HAR die Finanzierungsmittel. Die Ausgabeermächtigungen für das Folgejahr sind dann nicht gedeckt und wirken damit dem vorgeschriebenen Haushaltsausgleich nach § 53 Abs. 3 ThürKO entgegen.

Bei einem aufgelaufenen Fehlbetrag zwischen rund 13,5 Mio. EUR und 27,6 Mio. EUR von 2005 bis 2016 sind die Vorgaben des Haushaltsrechts ausnahmslos einzuhalten.

Die Tn. ist nicht erledigt.

#### **3.3.6.4 Allgemeine Rücklage**

Der Landkreis hatte seine allgemeine Rücklage in 2000 aufgelöst. Er verfügt seither über keine Rücklagemittel. Er hat im geprüften Zeitraum keine Zuführungen an die allgemeine Rücklage veranschlagt.

Nach § 68 ThürKO hat der Landkreis Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden. Die Rücklagemittel sollen insbesondere der Sicherung der Haushaltswirtschaft dienen. Zu diesem Zweck muss in der allgemeinen Rücklage ein Betrag vorhanden sein, der sich in der Regel auf mindestens 2 % der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangegangenen Jahre beläuft (§ 20 Abs. 2 Satz 2 ThürGemHV).

So lange die Mindestrücklage nach § 20 Abs. 2 Satz 2 ThürGemHV nicht vorhanden ist, ist die Zuführung an die allgemeine Rücklage verpflichtend. Sie ist bei der Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis im geprüften Zeitraum verpflichtet war, zwischen 1,8 Mio. EUR und 2,6 Mio. EUR in der allgemeinen Rücklage vorzuhalten.<sup>31</sup>

Der Landkreis ist dieser Verpflichtung zur Bildung einer Rücklage in keinem der geprüften Jahre nachgekommen. Er musste aufgrund fehlender Rücklagemittel höhere Kassenkredite in Anspruch nehmen, um seinen Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Die diesbezüglichen Zinsausgaben<sup>32</sup> beliefen sich auf insgesamt 4,3 Mio. EUR.

Wenngleich es sich im Haushaltsvollzug zeigen kann, dass die Zuführung an die Rücklage nicht bzw. nicht im erforderlichen Umfang zu leisten ist, steht es dem Landkreis nicht frei, auf das Bilden einer Rücklage zu verzichten.

Der Landkreis hat seit dem Auflösen seiner allgemeinen Rücklage in 2000 gegen die Verpflichtung zum Bilden einer Rücklage verstoßen (§ 68 ThürKO, § 20 Abs. 2 Satz 2 ThürGemHV).

*Der Landkreis verweist auf seine Ausführungen zu Ziffer 3.3.3. Weiterhin habe er in jedem Haushaltsjahr eine Genehmigung des TLVwA mit Auflagen erhalten. Auch hätten die vom TLVwA auf dem Wege der Ersatzvornahme erlassenen Haushaltssatzungen in den Jahren 2010 und 2012 keine Veranschlagung von Rücklagen enthalten.*

Die Stellungnahme entkräftet die Prüfungsfeststellung nicht.

Die Tn. ist nicht erledigt.

#### **3.3.6.5 Kassenkredite**

Die Kassenlage der Kreiskasse hat sich von 2006 bis 2016 gegenüber dem vorangegangenen geprüften Zeitraum 1995 bis 2005 wesentlich verschlechtert. Auf notwendige Kassenbestandsverstärkungsmittel in Form der allgemeinen Rücklage hat der Landkreis im gesamten geprüften Zeitraum nicht zurückgreifen können (vgl. Tn. 3.3.6.4). Zum Ausgleich der ungedeckten Fehlbeträge (vgl. Tn. 3.3.6.2) war der Landkreis gezwungen, immer höhere Kassenkredite aufzunehmen.

Seit Juni 2006 hat der Landkreis zur Kassenbestandsverstärkung auch jährlich vom Eigenbetrieb AWB vorübergehend nicht benötigte Geldmittel eingesetzt. Darüber hinaus hat

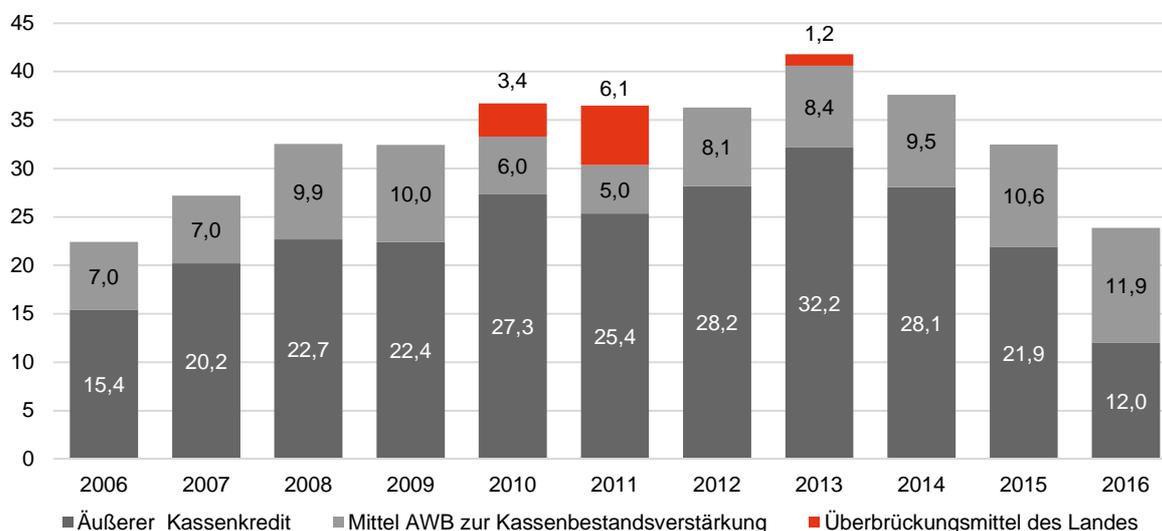
---

<sup>31</sup> Nach den Angaben in der Übersicht Rücklagen, Anlage 20 Muster zu § 2 Abs. 2 Nr. 3 ThürGemHV.

<sup>32</sup> Entspricht den Zinsausgaben für Kassenkredite für 2006 bis 2016.

der Landkreis beim Freistaat Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz in Form von Überbrückungshilfen beantragt. Der Freistaat hatte ihm Überbrückungshilfen in 2010, 2011 und 2013 gewährt (vgl. Tn. 3.3.7.1). Der Rechnungshof hat die im geprüften Zeitraum in Anspruch genommenen Kassenmittel zusammengefasst.

**Abbildung 15 Entwicklung Inanspruchnahme Kassenmittel zum Stand 31. Dezember**



\* Alle Angaben in Mio. in EUR.

Die Kassenmittel des Landkreises waren nicht immer ausreichend, um Zahlungsverpflichtungen fristgemäß nachzukommen. Die Liquiditätsengpässe des Landkreises hatten in zahlreichen Fällen zu einem Zahlungsverzug geführt.<sup>33</sup>

Die nachfolgende Tabelle 15 zeigt den Anteil der Kassenkreditschulden an den Gesamtschulden des Landkreises.

**Tabelle 15 Anteil der Kassenkreditschulden an den Gesamtschulden zum 31. Dezember**

| HH-Jahr | davon           |            |                      |            |                |            |                   |            |                     |            |       | Anteil Kassenmittel an Schulden in % |
|---------|-----------------|------------|----------------------|------------|----------------|------------|-------------------|------------|---------------------|------------|-------|--------------------------------------|
|         | Schulden gesamt |            | Äußerer Kassenkredit |            | Mittel des AWB |            | Kassenmittel Land |            | Kassenmittel gesamt |            |       |                                      |
|         | Mio. EUR        | EUR pro EW | Mio. EUR             | EUR pro EW | Mio. EUR       | EUR pro EW | Mio. EUR          | EUR pro EW | Mio. EUR            | EUR pro EW |       |                                      |
| 2006    | 122,689         | 1.082      | 15,426               | 136        | 7              | 62         | 0                 | 0          | 22,426              | 198        | 18,28 |                                      |
| 2007    | 118,242         | 1.053      | 20,210               | 180        | 7              | 62         | 0                 | 0          | 27,210              | 242        | 23,01 |                                      |
| 2008    | 117,894         | 1.061      | 22,672               | 204        | 9,850          | 89         | 0                 | 0          | 32,522              | 293        | 27,59 |                                      |
| 2009    | 112,536         | 1.023      | 22,410               | 204        | 10,010         | 91         | 0                 | 0          | 32,420              | 295        | 28,81 |                                      |
| 2010    | 110,712         | 1.014      | 27,329               | 250        | 5,950          | 54         | 3,430             | 31         | 36,709              | 336        | 33,16 |                                      |
| 2011    | 104,908         | 989        | 25,364               | 239        | 4,985          | 47         | 6,123             | 58         | 36,472              | 344        | 34,77 |                                      |
| 2012    | 99,594          | 946        | 28,190               | 268        | 8,085          | 77         | 0                 | 0          | 36,275              | 344        | 36,42 |                                      |
| 2013    | 100,117         | 957        | 32,179               | 307        | 8,435          | 81         | 1,182             | 11         | 41,796              | 399        | 41,75 |                                      |
| 2014    | 90,733          | 872        | 28,083               | 270        | 9,535          | 92         | 0                 | 0          | 37,618              | 361        | 41,46 |                                      |
| 2015    | 80,528          | 776        | 21,923               | 211        | 10,550         | 102        | 0                 | 0          | 32,473              | 313        | 40,33 |                                      |
| 2016    | 66,199          | 636        | 12,025               | 116        | 11,850         | 111        | 0                 | 0          | 23,875              | 227        | 35,61 |                                      |

<sup>33</sup> Auf die Ausführungen der örtlichen Rechnungsprüfung zu den Kassenausgaberesten wird verwiesen.

Das Kassenkreditniveau des Landkreises ist sehr hoch. Nach den Angaben des Statistischen Bundesamts hat das Kassenkreditniveau der Kommunen in Thüringen zwischen 2010 und 2016 im Durchschnitt 2,06 bis 2,75 % betragen.<sup>34</sup> Danach hatte der Landkreis ein um mehr als das zehnfache erhöhte Kassenkreditniveau für diesen Zeitraum.

Das Kassenkreditvolumen hat sich von 2006 bis 2013 auf rund 41,8 Mio. EUR erhöht. Die Kassenkredite reduzierten sich ab 2013 um rund 18,2 Mio. EUR. Ursächlich dafür waren die gewährten Bedarfszuweisungen des Landes. Ohne die Bedarfszuweisungen von insgesamt 24,3 Mio. EUR wären höhere Kassenkredite unumgänglich gewesen.

Der Landkreis hat Kassenkredite durchweg und dauerhaft genutzt. Dabei hat er auf Kassenkredite nicht nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung zurückgegriffen, sondern nutzte sie auch als Finanzierungsinstrument bei Investitionen.

Zweck der Kassenkredite ist die kurzfristige Liquiditätssicherung. Die Aufnahme von äußeren Kassenkreditbeständen (Banken bzw. Sparkassen) ist bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag zulässig (§ 65 Abs.1 ThürKO).

Kassenkredite gelten allgemein als eine besonders problematische Verschuldungsform. Sie werden für laufende Ausgaben aufgenommen, die nicht durch Vermögenswerte gedeckt sind. Aufgrund ihrer Kurzfristigkeit unterliegen sie einem hohen Zinsänderungsrisiko.

Aufgrund des derzeit niedrigen Zinsniveaus stellen hohe Kassenkredite eine geringere Belastung für den Haushalt dar. Allerdings können sie zur Zinsfalle werden. Aufgrund ihrer Kurzfristigkeit werden regelmäßig Anschlussfinanzierungen benötigt. Bei einer Zinserhöhung von 0,3 % (Stand 2016) auf 1,0 %, ergäben sich bei einem Kassenkredit von 23,5 Mio. EUR (Stand 2016) Mehrausgaben für Zinsen von jährlich 164.500 EUR. Bei einer Steigerung auf 3 % ist von einer Mehrbelastung von 634.500 EUR auszugehen.

Der Rechnungshof erinnert daran, dass Kassenkredite keinesfalls als dauerhaftes Finanzierungsmittel genutzt und im Haushalt eingeplant werden dürfen. Sie kommen nach § 57 Abs. 3 Satz 1 ThürGemHV als Kassenbestandsverstärkung erst nach der Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage (§ 20 Abs. 2 Satz 1 ThürGemHV) in Betracht.

In diesem Zusammenhang verweist der Rechnungshof auf die Bildung der allgemeinen Rücklage als Pflichtrücklage zur Sicherung der Haushaltswirtschaft (§ 68 ThürKO).

*Nach Angaben des Landkreises habe er dringend notwendige, nicht abweisbare Investitionen tätigen müssen (Tn. 3.3.2). Es sei richtig, dass bei dauerhafter Inanspruchnahme des Kassenkredits davon auszugehen sei, dass Investitionen auch aus Kassenmitteln finanziert worden sind. Der Landkreis halte Anteile an einer sehr gut situierten Gesellschaft. Diese seien sehr werthaltig. Nach Ansicht des Landkreises sei die Hochrechnung für die Zinsen ein Horrorszenario. Selbst in Zeiten der Finanz- und Bankenkrise käme dies nicht zum Tragen. Zur Rücklagenbildung hat der Landkreis auf seine Ausführungen zur Tn. 3.3.3 verwiesen.*

Der Rechnungshof kann der Argumentation des Landkreises nicht folgen. Kassenkrediten stehen im Gegensatz zu Investitionskrediten keine materiell geschaffenen Vermögenswerte gegenüber. Kassenkredite sind Finanzlasten aus laufenden Ausgaben. Das bestehende Vermögen des Landkreises gegen die Kassenkreditschulden aufzurechnen, ist nicht möglich.

Die Darstellung des Zinsänderungsrisikos ist nicht abwegig. Der Landkreis hatte zu Beginn der Finanz- und Bankenkrise 2008 Zinssätze von über 3 %. In den zehn Jahren des geprüften Zeitraums sind die Zinssätze von 5,48 % auf 0,3 % gesunken. Eine Steigerung der Zinssätze kann ebenso schnell eintreten.

Der Rechnungshof sieht eine mögliche Deckung der Schulden durch vermeintliche Vermögenswerte durch Beteiligungen nicht. Wenngleich der Landkreis regelmäßig

---

<sup>34</sup> Vgl. [www.haushaltssteuerung.de/verschuldung-kommunen-thueringen](http://www.haushaltssteuerung.de/verschuldung-kommunen-thueringen).

Verkaufserlöse in seinen Haushaltsplänen eingestellt hatte, hat sich bisher gezeigt, dass diese nicht realistisch waren.

Die Tn. ist nicht erledigt.

### 3.3.6.6 Höchstbetrag des Kassenkredits

Der Landkreis hat jährlich seinen Höchstbetrag des Kassenkredits in der Haushaltssatzung festgelegt. Er hat in jedem Jahr ein Sechstel der veranschlagten Einnahmen des Verwaltungshaushalts überstiegen. In einzelnen Jahren hatte er mehr als ein Viertel der Einnahmen des Verwaltungshaushalts betragen.

Der Landkreis hat täglich Mittel zur Kassenbestandsverstärkung in Anspruch nehmen müssen. Der verfügbare Rahmen hat nicht immer ausgereicht, um den Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. 2007 und 2008 hatte der Landkreis die Genehmigung zur Überschreitung des in der Haushaltssatzung festgelegten Kassenkreditrahmens beantragt, welche das TLVwA gewährte.<sup>35</sup> Die notwendigen Änderungen der Kassenkreditverträge bei der Bank verursachten (Mehr)-Ausgaben durch Bearbeitungsgebühren. In der Regel waren pro Änderung 250 EUR angefallen. 2011 hatte der Landkreis an sechzehn Tagen den in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag überschritten. Der Landkreis hat dazu mitgeteilt, das TLVwA habe davon Kenntnis gehabt.

In der nachfolgenden Tabelle 16 sind der Umfang und die tatsächliche Inanspruchnahme der Kassenkredite sowie die rechtlichen Vorgaben im geprüften Zeitraum zusammengefasst. Die erste Spalte weist den in der jeweiligen HH-Satzung festgelegten Höchstbetrag des Kassenkredits aus, der außer in 2006, 2015 und 2016 ein Sechstel der veranschlagten Einnahmen des Verwaltungshaushalts überstieg und damit genehmigungspflichtig war. In der letzten Spalte wird die tatsächliche Inanspruchnahme des Kassenkredits zum jeweils 31. Dezember ausgewiesen, der grundsätzlich den nicht genehmigungspflichtigen Betrag von einem Sechstel der veranschlagten Einnahmen des Verwaltungshaushalts nicht übersteigen sollte.

**Tabelle 16 Höchstbetrag der Kassenkredite**

| HH-Jahr | genehmigter Höchstbetrag des Kassenkredits | veranschlagte Einnahmen | 1/6 der veranschlagten Einnahmen (§ 65 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO) | Inanspruchnahme des äußeren Kassenkredits (Stand 31.12.) |
|---------|--|-------------------------|---|--|
| 2006    | 16.538.200                                 | 99.209.600              | 16.534.933  | 15.426.000   |
| 2007    | 21.000.000                                 | 105.571.700             | 17.595.283  | 20.210.000   |
| 2008    | 21.000.000                                 | 105.571.700             | 17.595.283  | 22.672.000   |
| 2009    | 24.000.000                                 | 117.676.600             | 19.612.767  | 22.410.000   |
| 2010    | 28.000.000                                 | 120.980.100             | 20.163.350  | 27.329.000   |
| 2011    | 28.000.000                                 | 120.980.100             | 20.163.350  | 25.364.000   |
| 2012    | 35.000.000                                 | 130.482.500             | 21.747.083  | 28.190.000   |
| 2013    | 35.000.000                                 | 130.482.500             | 21.747.083  | 32.179.000   |
| 2014    | 35.000.000                                 | 129.297.400             | 21.549.567  | 28.083.000   |
| 2015    | 35.000.000                                 | 141.055.300             | 23.509.217  | 21.923.000   |
| 2016    | 35.000.000                                 | 156.536.700             | 26.089.450  | 12.025.000   |

\*Alle Angaben in EUR.

<sup>35</sup> Bescheide des TLVwA vom 5. Juni 2007; Az.: 240.3-1474-01/07-UH. und vom 17. Dezember 2008; Az.: 240.3-1512.20-01/08-UH.

Kassenkredite sind nach § 55 Abs. 2 Nr. 5 ThürKO Bestandteil der Haushaltssatzung. Übersteigt der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag ein Sechstel der veranschlagten Einnahmen des Verwaltungshaushalts, bedarf es nach § 65 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO der Genehmigung. Die Ermächtigung für das Aufnehmen eines Kassenkredits gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass einer neuen Haushaltssatzung (§ 65 Abs. 1 Satz 2 ThürKO). Aufgenommene Kassenkredite sind nach Abschnitt III Nr. 10 Abs. 4 der Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise (VV Kreditwesen) am Jahresende unter die Höchstgrenze des § 65 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO zurückzuführen. Bei der Notwendigkeit eines HSK nach § 53a ThürKO ist ein Überschreiten des festgesetzten Kassenkreditrahmens zu vermeiden (Abschnitt C Nr. 1.2.2.1 Spiegelstrich Kassenkredite der VV-Haushaltssicherung).

Der Landkreis hatte im geprüften Zeitraum den jeweils zulässigen Kassenkreditrahmen mehrfach überschritten, ohne eine Nachtragshaushaltssatzung nach § 60 Abs. 1 ThürGemHV zu erlassen (vgl. Tn. 3.3.2). Er hatte am Jahresende die aufgenommenen Kassenmittel nicht unter ein Sechstel der veranschlagten Einnahmen des Verwaltungshaushalts zurückgeführt.

Der Höchstbetrag des Kassenkredits in der Haushaltssatzung stellt ein absolutes Limit dar. Änderungen des in der Haushaltssatzung festgesetzten Kassenkreditrahmens sind nur durch Nachtragshaushaltssatzung zulässig. Ist eine Änderung des festgesetzten Höchstbetrags aufgrund vorläufiger Haushaltsführung nicht möglich, besteht nur die Möglichkeit, Überbrückungshilfen zu beantragen. Auch die Zustimmung bzw. die Kenntnisnahme des TLVwA zur Überschreitung einzelner Kassenkredite entbindet den Landkreis nicht von den gesetzlichen Vorgaben. Der Landkreis kann sich nicht auf die Zustimmung und die Kenntnisnahme des TLVwA zur Überschreitung einzelner Kassenkredite berufen. Vielmehr ist der Landkreis gehalten, die Ursachen für die Überschreitungen zu ermitteln und erforderliche Gegenmaßnahmen einzuleiten.

Der Landkreis hatte sich im gesamten geprüften Zeitraum in der Haushaltskonsolidierung befunden (vgl. 4.8). Er hat die entsprechenden Regelungen des Haushaltsrechts zu beachten. Dies gilt auch für die Fälle, in denen eine Zustimmung bzw. Kenntnisnahme des TLVwA vorlag. Auf die Ausführungen zur nicht zulässigen Finanzierung von Investitionen durch Kassenkredite verweist der Rechnungshof auf Tn. 3.3.6.9.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, er habe bereits im geprüften Zeitraum eine stringenter Liquiditätsplanung eingeführt, um den Kassenkreditbedarf besser und zeitnah ermitteln zu können. Die Hinweise des Rechnungshofs werde er künftig beachten.*

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

### **3.3.6.7 Kassenbestandsverstärkung aus Mitteln des AWB**

Der Landkreis hatte seit Juni 2006 jährlich vom Eigenbetrieb AWB vorübergehend zur Verfügung gestellte Geldmittel zur Verstärkung des Kassenbestands eingesetzt (vgl. Tn. 3.3.6.8). Dabei handelte es sich um Mittel, die der AWB kurzfristig nicht selbst benötigte. Der Kreistag hatte den Landrat ermächtigt, 7 Mio. EUR aus der Rücklage für Rekultivierung und Nachsorge der vom Unstrut-Hainich-Kreis betriebenen kreiseigenen Deponie vorübergehend bis zum 31. Dezember 2007 zur Verbesserung der Liquidität der Kreiskasse einzusetzen.<sup>36</sup> Wegen fehlender Einnahmen aufgrund des nicht erfolgten Verkaufs der HBM GmbH hatte der Landkreis die Mittel auch über den 31. Dezember 2007 hinaus behalten.

---

<sup>36</sup> Beschluss-Nr.: 194-20/07 vom 1. März 2007.

Am 8. August 2008 hatte der Kreistag den Beschluss-Nr. 288-37/08 mit folgendem Wortlaut gefasst:

*„Der AWB stellt der Kreiskasse zur Unterstützung der Liquidität nicht benötigte Geldmittel jeweils für die Dauer von einem Monat zur Verfügung. Spätestens fünf Arbeitstage vor Ablauf des Monats verständigen sich AWB und Kreiskasse über die Höhe der Gewährung von Geldmitteln für den Folgemonat. Die vom AWB bewirtschafteten Geldmittel sind Bestandteil des in der jeweiligen Haushaltssatzung des Unstrut-Hainich-Kreises festgesetzten Kassenkredites.“*

Der Landkreis hatte langfristig bzw. dauerhaft über die Geldmittel des AWB verfügt. Die vereinbarte jährliche Rückführung der Mittel ist nicht erfolgt. Die Mittel des AWB hatte der Landkreis zusätzlich zu dem in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag für Kassenkredite in Anspruch genommen. Begründet hat er dies mit der Aussage, dass die Mittel des AWB innere Kassenkredite seien. Sie seien daher nicht dem in der Haushaltssatzung festgesetzten, zulässigen Kassenkredit Höchstbetrag zuzurechnen. Das TLVwA folgte dieser Rechtsauffassung.<sup>37</sup>

**Tabelle 17 Kassenkredit und Mittel des AWB**

| HH-Jahr | genehmigter Höchstbetrag des Kassenkredits | Inanspruchnahme des äußeren Kassenkredits (Stand 31.12.) | Mittel des AWB | Kassenmittel insgesamt | 1/6 der veranschlagten Einnahmen (§ 65 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO) |
|---------|--|--|----------------|------------------------|---|
| 2006    | 16.538.200                                 | 15.426.000   | 7.000.000      | 21.426.000             | 16.534.933  |
| 2007    | 21.000.000                                 | 20.210.000   | 7.000.000      | 27.210.000             | 17.595.283  |
| 2008    | 21.000.000                                 | 22.672.000   | 9.850.000      | 32.522.000             | 17.595.283  |
| 2009    | 24.000.000                                 | 22.410.000   | 10.010.000     | 32.420.000             | 19.612.767  |
| 2010    | 28.000.000                                 | 27.329.000   | 5.950.000      | 32.522.000             | 20.163.350  |
| 2011    | 28.000.000                                 | 25.364.000   | 4.985.000      | 33.279.000             | 20.163.350  |
| 2012    | 35.000.000                                 | 28.190.000   | 8.085.000      | 36.275.000             | 21.747.083  |
| 2013    | 35.000.000                                 | 32.179.000   | 8.435.000      | 40.614.000             | 21.747.083  |
| 2014    | 35.000.000                                 | 28.083.000   | 9.535.000      | 37.618.000             | 21.549.567  |
| 2015    | 35.000.000                                 | 21.923.000   | 10.550.000     | 32.473.000             | 23.509.217  |
| 2016    | 35.000.000                                 | 12.025.000   | 11.850.000     | 23.875.000             | 26.089.450  |

\*Alle Beträge in EUR.

Als Mittel zur Kassenbestandsverstärkung kommen die in § 57 Abs. 3 Satz 1 ThürGemHV aufgeführten Mittel in genau dieser Reihenfolge in Betracht:

1. Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage (Betrag nach § 20 Abs. 2 ThürGemHV),
2. Inanspruchnahme von sonstigen freien Mitteln der allgemeinen Rücklage (Mittel über dem Betrag nach § 20 Abs. 3 Satz 1 ThürGemHV) und
3. Aufnahme von äußeren Kassenkrediten bei fremden Geldgebern bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag (§ 65 Abs. 1 ThürKO). Eine Überschreitung dieses Höchstbetrags ist nicht zulässig.

Neben den Kassenkrediten nach der Haushaltssatzung ist noch die Aufnahme innerer Kassenkredite aus Rücklagen bzw. Sonderrücklagen der kostenrechnenden Einrichtungen als Kassenbestandsverstärkung zulässig (§ 21 Abs. 1 Satz 2 Thür GemHV).

<sup>37</sup> Schreiben des TLVwA vom 28. März 2007; Az.: 240.3-1474-021/07-UH. und vom 26. Mai 2009; Az.: 240.3-1512.20-001/009-UH.

Da der Eigenbetrieb keine kostenrechnende Einrichtung im Haushalt des Landkreises ist, sind dessen gewährte Mittel keine inneren Kassenkredite im Sinne des geltenden Haushaltsrechts. Sie sind äußere Kassenkredite, welche bei anderen Vermögensmassen, also von Dritten aufgenommen werden. Hierzu zählen u. a. kommunale Eigenbetriebe.

Die vom Eigenbetrieb gewährten Kredite waren dauerhaften Krediten und mit herkömmlichen Kreditaufnahmen (Kommunalkrediten) gleichzusetzen. Sie bedurften daher einer rechtsaufsichtlichen Genehmigung. Kassenkredite unterscheiden sich grundsätzlich vom klassischen Kommunalkredit. Der Kommunalkredit hat meist lange Laufzeiten und ist an ein Investitionsvorhaben gekoppelt. Ihm steht ein entsprechender Sachwert (z. B. ein Bauwerk) gegenüber.

Durch die Inanspruchnahme der Geldmittel des AWB war dem Landkreis eine weitere Zinslast entstanden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis bis 2016 an den AWB Zinsausgaben von insgesamt 1.182.204,12 EUR gezahlt hat. Da der Landkreis nicht in der Lage ist, diese kurzfristig abzulösen, ist die finanzielle Situation des Landkreises damit weiterhin nachhaltig beeinträchtigt.

Der Landrat hat nach § 29 Abs. 1 ThürKO die Beschlüsse des Kreistags und der Ausschüsse zu vollziehen. Der Kreistagsbeschluss vom 8. August 2008 hat den Landrat zur Aufnahme von Kassenmitteln nur in Höhe des in der jeweiligen Haushaltssatzung beschlossenen und genehmigten Höchstbetrags für Kassenkredite einschließlich der bereitgestellten Mittel des AWB berechtigt. Die Verwaltung hat die Beschlüsse des Kreistags missachtet.

Der vom Landkreis eingesetzte externe Berater hatte den Landkreis bereits 2008 auf die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für innere Kassenkredite hingewiesen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der bewusste missbräuchliche Einsatz des Instruments der Kassenkredite dienstrechtlich und strafrechtlich relevant sein kann. Auf das Rundschreiben des Thüringer Innenministeriums R 33 4/2011 vom 13. Oktober 2011 „Strafrechtliche und disziplinarrechtliche Gerichtsentscheidungen zur Haushaltsuntreue“ und den darin enthaltenen Beschluss des 1. Strafsenats des Bundesgerichtshofs vom 13. April 2011 (Az.:1 StR 592/10) Leitsatz 2 nimmt der Rechnungshof Bezug.

*Der Landkreis vertritt die Auffassung, dass vorübergehend nicht benötigte Mittel des Eigenbetriebs durch den Landkreis bewirtschaftet werden könnten. Dies impliziere zweifelsfrei die Möglichkeit von verbundenen Kassen. Weiterhin betrachte auch das TLVwA die Liquiditätshilfe des Eigenbetriebs als ein inneres Darlehen. Die Verzinsung der überlassenen Mittel erfolgt mit dem Mittelwert aus Soll- und Anlegezinsen, so dass dem Landkreis weniger Zinsausgaben entstanden seien.*

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Vom Eigenbetrieb weitergereichte Mittel stellen ebenfalls eine Form des Darlehens dar. Diese Kreditmittel sind auf den in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag anzurechnen.<sup>38</sup> Ein inneres Darlehen ist nach § 87 Nr. 17 ThürGemHV die vorübergehende Inanspruchnahme von Sonderrücklagen als Deckungsmittel im Vermögenshaushalt. Eine Sonderrücklage darf der Landkreis nur unter den Voraussetzungen des § 68 ThürKO i. V. m § 20 Abs. 4 ThürGemHV bilden. Die Mittel der AWB stellen keine Sonderrücklage i. S. d. § 20 Abs.4 ThürGemHV dar, da sie weder von einer kostenrechnenden Einrichtung noch von einer nicht rechtsfähigen Stiftung stammen.<sup>39</sup> Die Höhe der Zinsausgaben für die überlassenen Mittel hat der Rechnungshof nicht kritisiert. Er hat mit der Einordnung als äußeren Kassenkredit festgestellt, dass dem Landkreis dadurch noch weitere Zinsausgaben für Kassenkredite entstanden sind.

Die Tn. ist damit nicht erledigt.

---

<sup>38</sup> Vgl. Wachsmuth Oehler, Thüringer Kommunalrecht, Nr. 3.3 zu § 65 ThürKO.

<sup>39</sup> Vgl. Wachsmuth Oehler, Thüringer Kommunalrecht, Nr. 4 zu § 68 ThürKO.

### 3.3.6.8 Vom Eigenbetrieb AWB bereitgestellte Mittel

Der Landkreis hat die folgenden Mittel des AWB verwendet.

**Tabelle 18 Vom Eigenbetrieb AWB bereitgestellte Mittel jeweils zum 31. Dezember**

| HH-Jahr | bereitgestellte Mittel |
|---------|------------------------|
| 2007    | 7.000.000,00           |
| 2008    | 9.850.000,00           |
| 2009    | 10.010.000,00          |
| 2010    | 5.950.000,00           |
| 2011    | 4.985.000,00           |
| 2012    | 8.085.000,00           |
| 2013    | 8.435.000,00           |
| 2014    | 9.535.000,00           |
| 2015    | 10.550.000,00          |
| 2016    | 11.850.000,00          |

\* Alle Beträge in EUR.

Der Landkreis hatte die Mittel des AWB im Dezember 2016 vollständig zurückzuzahlen. Wegen möglicher Negativzinsen für die Mittel des AWB ab dem 1. Januar 2017 hat der Landkreis die Rückzahlung ausgesetzt.

Nach den Bilanzen 2012 bis 2015 des Eigenbetriebs AWB hat dieser über folgende Geldmittel verfügt.

**Tabelle 19 Bilanz AWB**

|                | 2012         | 2013         | 2014         | 2015          |
|----------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Eigenkapital   | 2.289.812,60 | 2.343.003,80 | 2.257.657,94 | 877.014,79    |
| Rückstellungen | 9.288.130,63 | 8.611.001,81 | 9.534.161,13 | 11.819.092,24 |
| davon GAR      | 4.250.071,13 | 3.650.358,86 | 4.510.403,49 | 5.399.995,94  |

\* Alle Beträge in EUR.

Der Eigenbetrieb AWB hatte dem Landkreis nicht nur Mittel aus seiner Rückstellung bereitgestellt (vgl. Tn. 3.3.6.7). Er hatte dem Landkreis zudem Mittel aus der GAR überlassen.

Die letzte Fassung einer Gebührenkalkulation des AWB vom 13. Dezember 2010<sup>40</sup> umfasst den Kalkulationszeitraum 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2014. 2015 war kalkulationsfrei.

Das TLVwA hatte 2015 bei der Prüfung des Jahresabschlusses des Eigenbetriebs AWB für 2014 darauf hingewiesen, dass der Entwurf der Abfallgebührensatzung für den Zeitraum 1. Januar 2016 bis 1. Januar 2019 keine Änderung der bisherigen Gebührensätze enthielt. Der AWB hatte keine Kalkulation vorgelegt. Der AWB hatte das TLVwA mit E-Mail vom 10. November 2015 geantwortet, er habe die kalkulatorischen Ansätze beim Erstellen des Wirtschaftsplans 2016 geprüft. Er sei zu dem Ergebnis gekommen, dass trotz gestiegener Kosten (z. B. Personal) und der Erweiterung der Abfallentsorgungsleistungen im Bereich Bioabfall eine Erhöhung der Gebühren nicht notwendig sei. Die bisherigen Überschüsse deckten die Mehrkosten in 2016 ab. Die GAR stehe unverändert zur Verfügung.

<sup>40</sup> Satzung des Unstrut-Hainich-Kreises über die Erhebung der Gebühren für die Benutzung der kommunalen Abfallentsorgungseinrichtung des Kreises vom 13. Dezember 2010.

Die GAR beinhaltet Gebührenüberschüsse der vorangegangenen Zeiträume. Sie sind nach § 12 Abs. 6 Satz 2 ThürKAG zwingend gebührenmindernd im folgenden Kalkulationszeitraum einzusetzen.

Die Verwendung der GAR als Grundlage für die Bestandsverstärkung der Kreiskasse war und ist unzulässig. Die GAR ist zwingend im anschließenden Kalkulationszeitraum abzubauen. Somit durften 2015 und 2016 grundsätzlich nicht kalkulationsfrei sein.

Es ist nicht auszuschließen, dass der Eigenbetrieb die Folgekalkulation bewusst nicht vorgenommen hatte, um dem Landkreis weiterhin die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen bzw. einen eventuell noch höheren Bedarf abdecken zu können. Auch die Erklärung des Landkreises, dass er aufgrund möglicher Negativzinsen ab Januar 2017 den Kreditbetrag nicht zurückgezahlt hat, überzeugt den Rechnungshof nicht. Hätte der AWB eine neue Kalkulation ab 2015 aufgestellt, hätte die GAR in den nächsten vier Jahren abgebaut werden müssen. Damit hätten sich die liquiden Mittel, die eine mögliche negative Verzinsung auslösen könnten, jährlich verringert bzw. wären zum Ende des Kalkulationszeitraums verbraucht.

Die vom Landkreis in Anspruch genommenen Liquiditätshilfen des AWB sind stetig gestiegen. Der Landkreis hat diese Liquiditätshilfen genutzt, um seine finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen. Dies wird nicht nur durch die ständige Erhöhung der bewirtschafteten Geldmittel deutlich. Vielmehr stehen sie als weitere Verbindlichkeit neben dem Kassenkredit, der ebenfalls kontinuierlich angestiegen ist.

Indem der Landkreis sein Kassenkreditvolumen kontinuierlich erhöhte, hat er seine finanzielle Leistungsfähigkeit weiter gefährdet. Zudem kann der Landkreis aufgrund seiner Haushaltslage eine notwendige Rückzahlung der Mittel an den AWB nicht gewährleisten.

*Der Landkreis vertritt die Auffassung, er habe die vom Eigenbetrieb AWB zur Verfügung gestellten Mittel nicht „verwendet“, sondern lediglich im Rahmen der verbundenen Kasse bewirtschaftet. Er bestreitet, dass ein Zusammenhang zwischen der Überlassung der Geldmittel und der nicht vorgenommenen Folgekalkulation bestehe. Dazu führte der Eigenbetrieb ergänzend aus, dass Eigenkapital und Rückstellungen auf der Passivseite nicht die Geldmittel darstellen. Die Geldmittel (Finanzmittelfonds) setzten sich aus der Liquiditätshilfe für den Landkreis und dem Guthaben bei Kreditinstituten zusammen. Eine Verwendung der Gebührenaussgleichsrückstellung habe durch die Bewirtschaftung der Geldmittel durch den Landkreis zu keinem Zeitpunkt stattgefunden. Eine neue Gebührenkalkulation sei ab 1. Januar 2017 in Kraft getreten.*

Der Rechnungshof widerspricht den Ausführungen des Landkreises. Eine GAR ist für vereinnahmte Gebühren zu bilden, die nicht zur Deckung der Ausgaben benötigt werden. Im nächsten Kalkulationszeitraum sind die zu viel erhaltenen Einnahmen gebührenmindernd zu berücksichtigen. Bei den Beträgen der GAR handelt sich um zugeflossene Einnahmen, also tatsächliche Geldmittel. Einer GAR von 5,4 Mio. EUR 2015 auf der Passivseite der Bilanz müssen also finanzielle Mittel in entsprechender Höhe auf der Aktivseite als Guthaben bei Kreditinstituten gegenüberstehen. Die jährlich in der Bilanz aktivierten Kassen- und Bankbestände entsprechen nicht dem jeweiligen Rückstellungsbetrag. Demzufolge stammen die vom Landkreis in Anspruch genommenen Geldmittel auch aus den Überschüssen an Gebühreneinnahmen. Eine Verwendung der GAR als Liquiditätshilfe hat somit durchgängig stattgefunden. Mit einer neuen Kalkulation ab 1. Januar 2015 wären die Überschüsse der GAR über den neuen Kalkulationszeitraum zu verrechnen gewesen und für den Landkreis als liquide Mittel nicht mehr dauerhaft verfügbar. Die kalkulationsfreien Zeiträume 2015 und 2016 ermöglichten eine weitere vollumfängliche Nutzung der ausgereichten finanziellen Mittel durch den Landkreis.

Die Tn. ist nicht erledigt.

### 3.3.6.9 Verwenden der Kassenmittel

Die Einnahmen des Landkreises reichten im gesamten geprüften Zeitraum nicht aus, um die Ausgaben zu decken. Infolgedessen konnte der Landkreis herkömmliche Kredite nicht in Anspruch nehmen. Der Landkreis finanzierte seine Ausgaben aus Kassenkrediten (vgl. Tn. 3.3.6.5). Dies betraf sowohl laufende Ausgaben als auch Investitionen. 2010 und 2012 reichten die gewährten Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen nicht aus, die Baumaßnahmen zu finanzieren.

Folgende Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen standen den Ausgaben gegenüber:

| <b>Tabelle 20 Nicht gedeckte Ausgaben für Baumaßnahmen</b>     |              |             |
|--|--------------|-------------|
| <b>Ausgaben/Einnahmen</b>                                      | <b>2010</b>  | <b>2012</b> |
| Ausgaben für Baumaßnahmen (Gr. 94 – 96)                        | 8.423.320,91 | 895.904,65  |
| Zuweisungen und Zuschüsse (Gr. 36 ./ 3610 + Ausg. für Schulb.) | 7.000.014,44 | 427.486,75  |
| nicht gedeckte Ausgaben  | 1.423.306,47 | 468.417,90  |

\* Alle Beträge in EUR.

Für die entstandenen Finanzierungslücken setzte der Landkreis Kassenmittel ein.

Kassenkredite nach § 65 Abs. 1 ThürKO i. V. m. § 57 Abs. 3 ThürGemHV dienen ausschließlich der Kassenliquidität bzw. dem Überbrücken von Liquiditätsengpässen. Sie dürfen nicht zur Finanzierung von Investitionen eingesetzt werden. Eine solche Verwendung der Kassenkredite stellt eine grobe Verletzung des Haushaltsrechts dar.

Hinsichtlich der Sorgfaltspflicht der handelnden Personen verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen zum Rundschreiben des Thüringer Innenministeriums R 33 4/2011 vom 13. Oktober 2011 in Tn. 3.3.6.7.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, er habe die getätigten Investitionen für Pflichtaufgaben vorgenommen. Ebenso habe er unabweisbare Maßnahmen zur Unfallverhütung um und in Schulen umgesetzt.*

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Kassenkredite darf der Landkreis nicht zur Finanzierung von Investitionen einsetzen, auch wenn es sich um unabweisbare und notwendige Maßnahmen handelt. Der Landkreis hätte z. B. durch Haushaltssperren andere Deckungsmittel generieren müssen. Der Rechnungshof weist in Folge der Argumentation des Landkreises nochmals darauf hin, dass bei der Finanzierung von Investitionen durch Kassenkredite der Tatbestand der Haushaltsuntreue erfüllt sein kann.

Die Tn. ist nicht erledigt.

### 3.3.7 Bedarfszuweisungen

#### 3.3.7.1 Überbrückungshilfen und ihre Rückzahlung

Der Landkreis hatte in den Jahren von 2008 bis 2011 und 2013 Bedarfszuweisungen des Landes in Form von rückzahlbaren Überbrückungshilfen beantragt.

Die Anträge in 2008 und 2009 hatte das TIM abgelehnt. In 2010, 2011 und 2013 hatte das TIM dem Landkreis Überbrückungshilfen von rund 14,3 Mio. EUR gewährt (vgl. Anlage 12).

2010, 2011 und 2013 hatte der Landkreis nicht über ausreichende Deckungsmittel zur Finanzierung seiner Investitionen verfügt. Er hatte Kassenkreditmittel und Überbrückungshilfen des Landes zur Deckung der Investitionsausgaben eingesetzt (vgl. Tabelle 21).

**Tabelle 21 Investitionen 2010 und 2011 und ihre Deckung**

| HH-Jahr | Deckungsmittel       |                          |              |
|---------|----------------------|--------------------------|--------------|
|         | Investitionsausgaben | Zuweisungen u. Zuschüsse | Kassenmittel |
| 2010    | 10.026.380,22        | 7.000.014,44             | 3.026.365,78 |
| 2011    | 652.911,67           | 626.223,70               | 26.687,97    |
| 2013    | 1.709.757,24         | 863.954,94               | 845.802,30   |

\* Alle Beträge in EUR.

Nach Abschnitt IV Nr. 1 der VV-Bedarfszuweisungen vom 15. Januar 1998 durften Überbrückungshilfen nicht zur Leistung von Investitionsausgaben gewährt werden. Rückständige Rückzahlungsverpflichtungen waren mit 6 % zu verzinsen (Abschn. IV Nr. 3.1 Satz 3 der VV-Bedarfszuweisungen 1998).

Der Landkreis hatte die Überbrückungshilfen des Landes unzulässig für Investitionen eingesetzt und gegen Abschnitt IV Nr. 1 der VV-Bedarfszuweisungen verstoßen.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass er die Überbrückungshilfen nicht zur Leistung von Investitionsausgaben, sondern zur vorübergehenden Finanzierung dieser verwendet habe. Trotz angespannter Haushaltsslage habe er auch im investiven Bereich gesetzliche Verpflichtungen, welche er erfüllen müsse.*

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Bei der Gegenüberstellung von Investitionsausgaben und den erhaltenen Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen hatten sich Finanzierungslücken ergeben. Diese konnte der Landkreis weder mit eigenen finanziellen Mitteln noch mit Krediten decken. Ihm standen einzig Kassenkredite und Überbrückungshilfen zur Verfügung. Die Finanzierung von Investitionsausgaben mittels Kassenkrediten und Überbrückungshilfen ist unzulässig.

Die Tn. ist nicht erledigt.

### 3.3.7.2 Überbrückungshilfe 2013

Der Landkreis hatte mit Schreiben vom 17. Oktober 2013 beim TLVwA eine Bedarfszuweisung in Form einer rückzahlbaren Überbrückungshilfe von 1,8 Mio. EUR beantragt. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Kreistag die Haushaltssatzung 2013 noch nicht beschlossen. Der Antrag des Landkreises hatte nur Angaben zu den Einnahmen und Ausgaben der Haushaltsjahre 2011 und 2012 enthalten. Ein HSK war noch nicht aufgestellt. Zum Nachweis der Liquidität hatte der Landkreis auf den Tagesabschluss vom 30. September 2013 verwiesen, den er am 7. Oktober 2013 erstellt hatte. Der Tagesabschluss war mit nur einer Unterschrift versehen. Zum laufenden Haushaltsjahr und zum Finanzplanungszeitraum hatte der Landkreis nichts angegeben.

Das TLVwA hatte dem Landkreis mit Bescheid vom 17. Dezember 2013 eine Überbrückungshilfe von 1.181.677,73 EUR bewilligt. Es hatte dem Landkreis mitgeteilt, dass es ausnahmsweise auf die Vorlage eines HSK verzichte. Es hatte die Bewilligung unter der aufschiebenden Bedingung vorgenommen, dass der Landkreis bis zum 30. Juni 2014 ein vom Kreistag beschlossenes und vom TLVwA genehmigtes HSK vorlegt, welches die Bestimmungen der VV-Bedarfszuweisungen erfüllt. Erfülle der Landkreis die Bedingung nicht, sei die Liquiditätshilfe von der Auszahlung bis zur Rückerstattung zu verzinsen.

Der Landkreis hatte die Mittel in Anspruch genommen. Er hatte dem TLVwA das geforderte HSK nicht bis zum 30. Juni 2014 vorgelegt, sondern mit Schreiben vom 29. Juli 2014 eine Fristverlängerung bis 31. Dezember 2014 beantragt. Dem Antrag hatte das TLVwA stattgegeben. Der Landkreis hatte das HSK im Oktober 2014 vorgelegt.

Nach Abschnitt B Nr. 2.1 der VV-Bedarfszuweisungen vom 15. März 2013 i. V. m. § 24 Abs. 2 Nr. 1 ThürFAG vom 31. Januar 2013 ist ein aufgestelltes, vom Kreistag beschlossenes und vom TLVwA genehmigtes HSK zwingende Voraussetzung für Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock. Nach Abschnitt B Nr. 5.3 der VV-Bedarfszuweisungen sind dem Antrag auf Liquiditätshilfe neben einer detaillierten Liquiditätsübersicht auch aktuelle Tagesabschlüsse beizufügen. Die Bewilligung von Liquiditätshilfen erfolgt unter der auflösenden Bedingung der Vorlage eines beschlossenen und vom TLVwA genehmigten HSK zu einer im Bescheid festgesetzten Frist (Abschnitt B Nr. 5.6 der VV-Bedarfszuweisungen). Abschnitt B Nr. 3.7 Satz 2 der VV-Bedarfszuweisungen hat der Bewilligungsstelle die Möglichkeit eröffnet, die rückzahlbare Bedarfszuweisung in eine nicht rückzahlbare Bedarfszuweisung umzuwandeln. Hierzu sind die mit der Gewährung der Mittel erteilten Auflagen zur Haushaltskonsolidierung und ggf. zusätzliche Auflagen zu erfüllen.

Tagesabschlüsse sind an jedem Tag zu erstellen, an dem Buchungen bewirkt worden sind (§ 72 Abs. 1 ThürGemHV). Nach § 72 Abs. 1 Satz 2 ThürGemHV sind die Eintragungen im Tagesabschlussbuch mindestens von zwei Personen zu unterschreiben – von der/den an den Ermittlungen beteiligten Bediensteten und der Kassenverwalterin. Der Tagesabschluss vom 30. September 2013 für den Antrag vom 17. Oktober 2013 war nicht aktuell und entsprach nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben sowie Abschnitt B Nr. 5.3 der VV-Bedarfszuweisungen 2013.

Der Landkreis hatte die Bedingung für die Bewilligung der Überbrückungshilfe mangels aktuellem Tagesabschluss und genehmigtem HSK nicht erfüllt.

Durch die nicht rechtzeitige Vorlage der notwendigen Unterlagen hatte der Landkreis die Möglichkeit, die rückzahlbare Liquiditätshilfe in eine nicht rückzahlbare Bedarfszuweisung umwandeln zu lassen, nicht genutzt. Er hatte damit zusätzliche Einnahmen von 1.181.677,73 EUR verwirkt. Dem Landkreis sind infolgedessen rund 12.978,76 EUR vermeidbare Zinsen entstanden, die auch künftige Haushalte belasteten.

*Der Landkreis äußerte, er habe die jeweils aktuellen Tagesabschlüsse bei der Abstimmung über die Höhe der Überbrückungshilfe vorgelegt. Möglicherweise habe der Landkreis versäumt, diese der Verfügung des Antrags bei zu heften. Die Hinweise des Rechnungshofs zu den Tagesabschlüssen werde der Landkreis zukünftig beachten.*

Soweit der Landkreis ausführt, dass der aktuelle Tagesabschluss vorgelegt wurde, kann dies anhand der vorliegenden Unterlagen zum Antrag nicht nachvollzogen werden. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Unterlagen vollständig zu führen bzw. aufzubewahren sind. Darüber hinaus hat der Landkreis bei Anträgen auf Bedarfszuweisungen die geforderten notwendigen Unterlagen vollständig beizufügen. Der Landkreis sollte vermeiden, Unterlagen nachzureichen oder nicht bzw. verspätet vorzulegen.

Zu dem nicht rechtzeitig vorgelegten HSK und der daraus entstandenen Rückzahlungsverpflichtung hat sich der Landkreis nicht geäußert.

Die Tn. ist nicht erledigt.

## 4 Feststellungen zum Bereich Finanzen

### 4.1 Zahlungsverkehr

Der Landkreis hatte zum Nachweis seiner Ausgaben Kassenanordnungen mit den zugehörigen Belegen vorgelegt. Er hatte den Nachweis in Einzelfällen mit Kopien der Kassenanordnungen und Rechnungen geführt. Dabei hatte der Landkreis nicht für alle Zahlungen begründende Unterlagen vorgelegt. Bei Mehrfachbuchungen hatte der Landkreis Zahlungsbelege nicht der jeweils ersten Buchung beigelegt.

Die Kasse des Landkreises hatte 2016 angeordnete Zahlungen aufgrund handschriftlicher Änderungen in den Zahlungsanordnungen in das Vorjahr umgebucht. Sie hatte diesbezüglich Kassenbelege, sog. Ausgabeabsetzungen, erstellt. Diese enthielten keinen Hinweis darauf, wer sie zu welchem Zeitpunkt erstellte. Die in den Zahlungsanordnungen und in den Ausgabeabsetzungen angegebenen Beträge in Ziffern wichen von den Beträgen in Buchstaben ab.

Nach § 49 Abs. 1 ThürGemHV darf die Kasse nur aufgrund schriftlicher Anordnungen buchen. Diese Zahlungsanordnungen müssen die Angaben nach § 38 Abs. 1 ThürGemHV enthalten. Nach § 49 Abs. 2 ThürGemHV darf die Kasse Kassenanordnungen, die in der Form nicht den Vorschriften entsprechen oder die sonst zu Bedenken Anlass geben, erst ausführen, wenn die anordnende Stelle die Anordnung berichtigt oder aufrechterhalten hat.

Nach § 71 Abs. 1 ThürGemHV müssen Buchungen durch Auszahlungsnachweise und durch Unterlagen, aus denen sich der Zahlungsgrund ergibt, belegt sein (Belegzwang). Sie sind den Kassenanordnungen im Original beizufügen (Nr. 4 der VV zu § 71 ThürGemHV).

Der Landkreis hat die Aufgaben der Kasse in der DA Nr. 13/2020 geregelt. Zu den Kassengeschäften gehören

- der Zahlungsverkehr und die Verwaltung der Kassenmittel,
- die Buchführung,
- die Verwahrung von Wertgegenständen.

Auch Nr. 6.3.1 der DA Nr. 13/2002 für den Fachdienst Finanzen/Kreiskasse sieht den Belegzwang nach § 71 Abs. 1 ThürGemHV vor. Belege, die zu mehreren Buchungsstellen gehören, sind nach Nr. 2 der VV zu § 71 ThürGemHV grundsätzlich bei der ersten Buchungsstelle einzuordnen. Bei den anderen Buchungsstellen ist zu vermerken, wo sich der Beleg befindet. Auf Nr. 6.3.2 der DA Nr. 13/2002 für den Fachdienst Finanzen/Kreiskasse wird verwiesen.

Die Kasse hat nach § 72 Abs. 1 Nr. 2 ThürGemHV unmittelbar nach Abschluss des Buchungstags den Kassenbestand zu ermitteln und nach § 74 Abs. 1 ThürGemHV das Sach- und Zeitbuch zum Ende des Haushaltsjahres abzuschließen. Danach dürfen nur noch Abschlussbuchungen vorgenommen werden.

Das Buchen von Ausgaben des Haushaltsjahres 2016 in das Haushaltsjahr 2015 nach dem Abschlusstag war unzulässig. Der Landkreis hat damit die Rechnungsergebnisse des Vorjahres und aller Tagesabschlüsse bis zum Buchungstag verändert. Zum Ende des Haushaltsjahres sind das Zeit- und Sachbuch abzuschließen. Nach dem Abschlusstag, dem 31. Dezember, sind nur noch Abschlussbuchungen zulässig (vgl. § 87 Nr. 1 ThürGemHV). Andere als die dort aufgeführten Ist-Buchungen dürfen nicht mehr zu Lasten des abgelaufenen Haushaltsjahres ausgeführt werden. Der sich zum Abschluss des Zeitbuches ergebende buchmäßige Kassenbestand, die sich nach dem Abschluss des Sachbuchs ergebenden Kassenreste und ggf. angeordnete Haushaltsreste sowie ein errechneter Fehlbetrag sind in die Bücher des folgenden Haushaltsjahres zu übernehmen. Auf Tn 4.2.1 nimmt der Rechnungshof Bezug.

Die Kasse hat die Zahlungsanordnungen nicht umfassend geprüft. Sie hätte die Unstimmigkeit zwischen Betrag, Ziffer und Buchstaben bemerken müssen. Die geänderten Anordnungen hätte sie nicht ausführen dürfen, ohne der anordnenden Stelle ihre Bedenken bezüglich der Vorschriften zum Tages- und Jahresabschluss mitgeteilt zu haben.

Die Verwaltung hat gegen §§ 49, 71 Abs. 1, 72 Abs. 1 und 74 Abs. 1 ThürGemHV verstoßen.

*Zu den Zahlungsanordnungen (Absatz 2) könne sich der Landkreis nicht äußern, da ihm die beschriebenen Zahlungsanordnungen nicht vorlägen. Des Weiteren beschreibt er das Vorgehen beim Jahresabschluss.*

Nach dem Abschlusstag (31. Dezember) sind lediglich noch Abschlussbuchungen zulässig. Abschlussbuchungen sind nach § 87 Nr. 1 ThürGemHV die für den kassenmäßigen Abschluss und die Haushaltsrechnung des abgelaufenen Jahres noch erforderlichen Buchungen einschließlich der Übertragung in das folgende Jahr. Ein- und Auszahlungen von Dritten bzw. an Dritte sind keine Abschlussbuchungen. Bei den kritisierten Zahlungsanordnungen (z. B. Beleg-Nr. 00005/15) handelte es sich um Auszahlungen an Dritte nach dem 31. Dezember 2015. Sie waren somit keine Abschlussbuchungen für 2015, sondern im neuen Haushaltsjahr zu erfassen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

## 4.2 Buchführung

### 4.2.1 Zeitbuch

Im Zeitbuch hatte der Landkreis alle Einzahlungen und Auszahlungen sowie Umbuchungen von Einnahmen und Ausgaben zwischen verschiedenen Haushaltsstellen in aufsteigender Folge der Zeitbuchnummer nachgewiesen. Dabei waren die Zeitbuchnummern nicht identisch mit der zeitlichen Abfolge (vgl. Tabelle 22).

| ZB-Nr. | GKZ/Kontierung   | HH-Jahr | Beleg-Nr. | Datum      | SOLL      | IST      |
|--------|------------------|---------|-----------|------------|-----------|----------|
| 180209 | 03/2110.019.5000 | 2011    | 00018     | 05.01.2012 | 1.538,21  | 0,00     |
| 180210 | 03/2110.013.5000 | 2011    | 00028     | 24.12.2011 | 789,98    | 789,98   |
| 180224 | 03/4053.4440     | 2011    | 00001     | 06.02.2012 | 8.035,54  | 8.035,54 |
| 180244 | 03/2110.026.5000 | 2011    | 00019     | 30.12.2011 | 608,44    | 608,44   |
| 175242 | 03/0240.6530     | 2013    | 00035     | 16.01.2014 | 2.439,07  | 0,00     |
| 175294 | 03/9120.9778     | 2013    | 00056     | 31.12.2013 | 38.675,00 | 0,00     |

\* Alle Beträge in EUR.

Die Zeitbücher begannen in allen Jahren mit Buchungen des Vorjahres und endeten mit Buchungen des Folgejahres. Diese Buchungen zum Jahreswechsel betrafen größtenteils Personalausgaben und Ausgaben im Sozialbereich. Der Rechnungshof hat aber auch andere fehlerhafte Buchungen festgestellt. Beispielsweise hatte der Landkreis im Januar und Februar 2016 dem Betreiber der Gemeinschaftsunterkünfte in Felchta und Obermehler die abgerechneten Betriebskosten erstattet. Die Ausgaben hatte er mit Buchungsdatum 2016 in das Haushaltsjahr 2015 und diese zum Jahresende 2015 wie folgt gebucht:

*„Für den Bereich Asyl wurden in den Haushaltsjahren ab 2015 alle Anordnungen entsprechend den Leistungszeiträumen der jeweiligen Rechnungen verbucht.*

*Gegenüber dem Thüringer Landkreistag, dem ThürLVwA usw. sind ständig Aussagen zu den einzelnen Einnahmen und Ausgaben für den Bereich Asyl, der*

*Auskömmlichkeit der Zuweisungen des Freistaates usw. fällig. Weiterhin wird abgefragt, was uns eine Gemeinschaftsunterkunft kostet. Wir müssen die Verwendung der Integrationsrichtlinie spezifisch nach Bereichen nachweisen.*

*Aus all den vorgenannten Gründen verrechnen wir zum Jahresanfang rückwirkend für das „abgelaufene Haushaltsjahr“, da erst nach dem 31.12. die Zahlen für eine Verrechnungs- und Umbuchungsbasis vorliegen.“*

Nach § 61 Abs. 1 ThürGemHV muss die Buchführung ordnungsgemäß, sicher und wirtschaftlich sein. Die Aufzeichnungen in den Büchern müssen vollständig, richtig, klar, übersichtlich und nachprüfbar sein (§ 61 Abs. 2 ThürGemHV). Die Einzahlungen und Auszahlungen sind in zeitlicher Reihenfolge im Zeitbuch und in sachlicher Ordnung im Sachbuch zu buchen (§ 64 ThürGemHV).

Im Zeitbuch sind nach § 64 ThürGemHV i. V. m. § 65 Abs. 1 ThürGemHV Einzahlungen und Auszahlungen in zeitlicher Reihenfolge zu buchen. Einzahlungen und Auszahlungen, die im Zeitbuch festzuhalten sind, sind nach §§ 87 Nr. 5 und 10 ThürGemHV alle bei der Kasse eingehenden bzw. aus ihr hinausgehenden Beträge einschließlich der Verrechnungen. Die Buchungen haben mindestens dem in § 65 Abs. 1 Satz 2 ThürGemHV festgelegten Inhalt zu umfassen.

Die Kasse hat an jedem Tag, an dem Zahlungen und Buchungen durchgeführt worden sind, am Schluss des Buchungstags oder vor Beginn des folgenden Buchungstags das Zeitbuch abzuschließen (§ 72 Abs. 1 ThürGemHV). Dabei hat sie zu prüfen, ob der nach dem Zeitbuch vorhandene Kassensollbestand mit dem tatsächlich vorhandenen Kassenistbestand übereinstimmt. Sich daraus ergebende Unstimmigkeiten hat sie unverzüglich aufzuklären (§ 72 Abs. 1 ThürGemHV). § 65 Abs. 1 Satz 3 ThürGemHV verbietet, gebuchte Beträge nach dem Tagesabschluss zu ändern.

Das Zeitbuch ist am Ende des Haushaltsjahres abzuschließen (§ 74 Abs. 1 ThürGemHV). Danach dürfen nur noch Abschlussbuchungen vorgenommen werden. Das sind u. a.

- Ist-Buchungen für kalkulatorische Kosten kostenrechnender Einrichtungen, Innere Verrechnungen, Umbuchungen (Buchungen, die die Ergebnisse nicht verändern) und Berichtigungen fehlerhafter Buchungen,
- Buchungen von Soll-Anordnungen, die nach § 80 Abs. 1 ThürGemHV noch in der Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahres nachzuweisen sind.

Ist-Buchungen für Ein- und Auszahlungen von Dritten und an Dritte sind nach dem Abschlusstag nicht mehr zulässig (§ 87 Nr. 1 ThürGemHV).

Der Landkreis hat Buchungen nach dem Abschlusstag vorgenommen. Die vom Landkreis aufgeführten Gründe rechtfertigen das Buchen der Ausgaben für die Gemeinschaftsunterkünfte nach dem Abschlusstag nicht. Das vom Landkreis geführte Zeitbuch entspricht nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Die Buchungen im Zeitbuch beinhalten zu den bei der Kasse ein- bzw. ausgehenden Beträgen einschließlich der Verrechnungen auch die Umbuchungen im Haushalt.

Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Kasse nicht laufend und zeitnah buchte. Sie hat die Ein- und Auszahlungen nicht in der Reihenfolge ihres Anfalls gebucht. Die Buchungsfolge lässt darauf schließen, dass die Kasse Tagesabschlüsse entweder nicht entsprechend § 72 Abs. 1 ThürGemHV erstellt oder Buchungen danach vorgenommen und damit die Ergebnisse in den Büchern verändert hat. In beiden Fällen fehlt der Kasse eine vollständige Übersicht über alle Kassenbewegungen, die es ihr ermöglicht, durch die laufende Aufrechnung der geleisteten Ein- und Auszahlungen zu jedem Zeitpunkt deren Gesamthöhe und damit den Kassensollbestand festzustellen. Dieser muss dem Kassenistbestand entsprechen. Die von der Kasse vorgenommenen ergebniswirksamen Abschlussbuchungen haben zu Abweichungen zwischen Kassensoll- und Kassenistbestand geführt.

Mit den oben beschriebenen Buchungen hatte der Landkreis gegen § 65 Abs. 1 ThürGemHV und § 74 Abs. 1 ThürGemHV verstoßen. Die Buchführung des Zeitbuchs hat nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprochen. Die Kassenaufzeichnungen sind nicht laufend, nicht vollständig und nicht richtig. Den lückenlosen Nachweis aller Ein- und Auszahlungen hat der Landkreis nicht erbracht. Der Ist-Bestand des Landkreises korrespondiert nicht jederzeit mit dem buchmäßig festgehaltenen Bestand. Eine wirksame Kontrolle der Kassenvorgänge ist nicht möglich.

*Der Landkreis hat angegeben, dass er täglich einen Tagesabschluss erstelle, in dem alle Einnahmen und Ausgaben des Tages einfließen. Er vergleiche die Bestände der Zahlungswege mit denen der Kontoauszüge und Abrechnungen. Der Kassensollbestand entspräche den Büchern, der Kassenistbestand dem Bestand auf Bankkonten und in den Kassenautomaten.*

*Weiterhin sei es unumgänglich, dass im Dezember Einzahlungen für das Folgejahr eingehen und Auszahlungen für das Folgejahr geleistet werden. Bezüglich der Buchungen für den Bereich Asyl habe der Landkreis die tatsächlichen Kosten für das Thüringer Landesverwaltungsamt, den Thüringischen Landkreistag usw. nachweisen müssen. Auch hierbei handele es sich um die Korrektur einer fehlerhaften Buchung.*

*Zur Buchungsreihenfolge in den Zeitbüchern hat der Landkreis angegeben, dass nicht das Buchungsdatum, sondern die Zeitbuchnummer die zeitliche Reihenfolge der Buchungen angebe. Aufgrund der Vielzahl der Bankkonten und der unterschiedlichen Zuständigkeiten der Bearbeiter der einzelnen Zahlungswege (Bankkonten) sei eine parallele Bearbeitung unumgänglich und gängige Praxis. Als Buchungstag habe er das Datum des Kontoauszugs/der Abrechnung verwendet.*

Dass im Dezember des Haushaltsjahrs Ein- und Auszahlungen für das Folgejahr eingehen, ist üblich und war auch nicht Gegenstand der Beanstandung. In diesen Fällen ist eine Rechnungsabgrenzung nach § 80 ThürGemHV vorzunehmen. Nach dem 31. Dezember können Sollstellungen und Zahlungen, die wirtschaftlich das vergangene Haushaltsjahr betreffen, nicht mehr in den Büchern des alten Haushaltsjahres gebucht werden mit Ausnahme von Abschlussbuchungen (vgl. Tn. 4.2).

Auch die Ausführungen zur Buchungsreihenfolge erklären nicht die Unstimmigkeiten. Wie im Beispiel dargestellt, wurde mit Zeitbuchnummer 180224 zum 6. Februar 2012 eine Buchung vorgenommen. Eine darauffolgende Buchung mit Zeitbuchnummer 180244 erfolgte zum 30. Dezember 2011. Wenn es sich bei dem Buchungsdatum um das Datum des Kontoauszugs handelt und täglich Kontoauszüge vorliegen, dann erfasste der Landkreis im Zeitbuch 2011 eine Ist-Buchung, die erst im Februar 2012 tatsächlich erfolgte. Das Zeitbuch und der buchmäßige Kassenbestand wurden dadurch verändert. Das Zeitbuch ist am Ende des Haushaltsjahrs abzuschließen. Danach dürfen keine Ist-Ein- und Auszahlungen mehr gebucht werden. Nur Abschlussbuchungen sind noch vorzunehmen, die das Ist-Ergebnis nicht mehr verändern.

Die zeitlichen Abweichungen können auch damit nicht begründet werden, dass verschiedene Mitarbeiter die einzelnen Zahlungswege bearbeiten. Der Landkreis führt selbst aus, dass in den täglichen Tagesabschluss alle Ein- und Auszahlungen des Tages einfließen. Im Zeitbuch sind alle Ein- und Auszahlungen in zeitlicher Reihenfolge festzuhalten. Es enthält damit die chronologische Buchung. Diese ist auch nicht durch parallele Buchungen mehrerer Mitarbeiter zu beeinflussen.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Kasse nicht fortlaufend und zeitnah bucht. Zudem nimmt der Landkreis Buchungen nach dem Tagesabschluss und auch nach dem Abschlusstag vor, die nicht zulässig sind. Der Rechnungshof verweist auf die Ausführungen unter Tn. 4.2.

#### 4.2.2 Sachbuch für Vorschüsse

Der Landkreis hatte regelmäßig u. a. die folgenden Ausgaben im Vorschussbuch gebucht:

- Ausgaben
  - für „ABM Vereine (Dienstleistung)“ (Kto.Nr. 1018),
  - zur „Regulierung von Versicherungsschäden“ (Kto.Nr. 1024),
  - für „Passersatzdokumente für Ausländer“ (Kto.Nr. 1028),
  - für „Abschiebungskosten Ausländer“ (Kto.Nr. 1029) und
- (zahlreiche) Handvorschüsse, die er jährlich an einzelne Fachdienste ausreichte.

Diese Ausgaben hatte er regelmäßig im Jahresabschluss im Verzeichnis über die unerledigten Vorschüsse ausgewiesen. Sie hatten von 2006 bis 2016 jährlich durchschnittlich 29.500 EUR betragen.

Vorschüsse (§ 30 Abs. 1 ThürGemHV) sind Auszahlungen, die nur vorläufig im Sachbuch für Vorschüsse gebucht werden und später abzuwickeln sind. Dies betrifft z. B.

- Zahlungen, für die die endgültige Buchungsstelle im Sachbuch für den Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalt noch nicht feststeht oder nicht ermittelt werden kann sowie
- Beträge nach § 80 Abs. 2 ThürGemHV, die im Haushaltsjahr eingehen oder zu zahlen sind, jedoch erst im folgenden Jahr fällig werden, wenn die Bücher für das folgende Jahr noch nicht eröffnet sind.

Nach § 30 Abs. 1 ThürGemHV darf eine Ausgabe, die sich auf den Haushalt auswirkt, als Vorschuss nur behandelt werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung feststeht, die Deckung gewährleistet ist und die Ausgabe noch nicht endgültig im Haushalt gebucht werden kann. Daraus ergibt sich, dass eine Ausgabe nur ausnahmsweise als Vorschuss zu behandeln ist. Mit der Behandlung von Ausgaben als Vorschuss dürfen nicht die Vorschriften zu den §§ 58 und 60 ThürKO umgangen werden.

Teilzahlungen (Abschlagszahlungen) und Vorausleistungen sind keine Vorschüsse nach § 30 Abs. 1 ThürGemHV. Sie sind unmittelbar bei der entsprechenden Haushaltsstelle zu buchen.<sup>41</sup>

Handvorschüsse, die zur Leistung geringfügiger, fortlaufend anfallender Auszahlungen vorgesehen werden können, sind bis zu ihrer Abrechnung als Vorschuss zu buchen (Nr. 1 der VV zu § 45 ThürGemHV). Nach § 45 Satz 2 ThürGemHV hat ihre Abrechnung spätestens am Jahresende zu erfolgen. Nach Nr. 1 der VV zu § 67 ThürGemHV muss sich die Kasse ständig um die Abwicklung der Vorschüsse bemühen.

An die Fachbereiche ausgereichte Handvorschüsse hat der Landkreis nicht zum Jahresende abgerechnet. Der Landkreis hat Haushaltsausgaben entgegen den Bestimmungen des § 30 Abs. 1 ThürGemHV als Vorschüsse behandelt.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass er im Sachbuch für Vorschüsse die Handvorschüsse sowie Ausgaben nach § 13 Nr. 1 ThürGemHV abwickle.*

*Bei den Vorschusskonten 1027 „Regulierung von Versicherungsschäden“, 1028 „Passersatzdokumente für Ausländer“, 1029 „Abschiebekosten für Ausländer“ und 1018 „ABM Vereine (Dienstleistungen)“ handele es sich um durchlaufende Gelder außerhalb des Haushaltsplans. Hierfür sei der Landkreis in Vorleistung gegangen und erhalte anschließend eine Erstattung. Der Landkreis hat weiterhin ausgeführt, dass die an die Fachdienste und Einrichtungen ausgereichten Handvorschüsse zum Jahresabschluss abgerechnet worden seien. Nur der ausgereichte Handvorschuss verbleibe in der Handkasse.*

<sup>41</sup> Vgl. Käß, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht Thüringen, Rn. 2 zu § 30 ThürGemHV.

Die Ausführungen des Landkreises entkräften die Prüfungsfeststellungen nicht. Das Sachbuch für Vorschüsse ist für Auszahlungen zu führen, die nicht oder nur vorläufig nicht im Sachbuch für den Haushalt zu buchen und später abzuwickeln sind, wie beispielsweise Vorschüsse, Handvorschüsse oder noch nicht aufgeklärte Kassenfehlbeträge (§ 30 Abs. 1 ThürGemHV). Die Kasse ist verpflichtet, diese Vorschüsse laufend abzuwickeln (VV Nr. 1 zu § 67 ThürGemHV). Ausgaben, für die es eine Haushaltsstelle gibt, sind dieser unmittelbar zuzuordnen.

Handvorschüsse werden an einzelne Dienststellen oder Bedienstete gewährt, um geringfügige Barzahlungen zu leisten. Sie sind als Vorschüsse zu buchen und wenn kein kürzerer Zeitraum bestimmt ist, spätestens zum Jahresende abzurechnen. Damit ist ein Verbleib ausgereicherter Handvorschüsse in der Handkasse ausgeschlossen. Mit der Abrechnung sind die Handvorschüsse abgewickelt und damit nicht mehr im Vorschussbuch enthalten. Der Landkreis hat die Handvorschüsse nicht zum Jahresende abgerechnet. Das Vorschussbuch des Landkreises weist zum jeweiligen Abschlusstag die an die einzelnen Fachdienste ausgereichten Handvorschüsse aus.

Beträge, die für einen Dritten lediglich vereinnahmt und verausgabt werden (durchlaufende Gelder, fremde Mittel) sind im Sachbuch für Verwahrgelder und andere haushaltsfremde Vorgänge zu erfassen. Demzufolge waren die Beträge für „Passersatzdokumente für Ausländer“ (Kto.Nr. 1028) und die „Abschiebungskosten Ausländer“ (Kto.Nr. 1029) nicht im Sachbuch für Vorschüsse, sondern als Verwahrgelder zu buchen. Die Gliederung des Sachbuchs für Verwahrgelder richtet sich nach VV Nr. 2 zu § 67 ThürGemHV. Der Rechnungshof verweist auch auf Nr. 5.1.4 der Dienstanweisung Nr. 13/2002 des Landkreises, wonach durchlaufende Gelder als Verwahrgelder zu buchen waren.

Der Landkreis hat das Sachbuch für Vorschüsse und das Sachbuch für Verwahrgelder entsprechend zu überprüfen und zu berichtigen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

### **4.3 Aufbewahrung der Belege**

Im Landkreis werden nach der Buchung im Sach- und Zeitbuch die Belege und die zahlungsbegründeten Unterlagen an die zuständigen Fachdienste zur Aufbewahrung zurückgegeben. Die Belege der Jahre 2007 bis 2009 hatte der Landkreis nicht zur Prüfung vorgelegt. Er hatte angegeben, sie seien bereits ausgesondert.

Nach § 42 Abs. 1 Nr. 4 ThürGemHV ist es Aufgabe der Kasse, die Bücher zu führen und die Belege zu sammeln, soweit nicht eine andere Stelle damit beauftragt ist. Nach Nr. 6.3.3 der DA Nr. 13/2002 hat der Fachdienst Finanzen/Kreiskasse die Belege nach der Bearbeitung durch die Kasse an die mittelbewirtschaftenden Stellen zurückzugeben. Die Kasse hat die Aufbewahrungsfristen zu überwachen und die Vernichtung der Belege zu veranlassen.

Nach Nr. 1 und 3 der DA Nr. 18/2002 „Dezentrale Belegablage im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen“ sind die Belege dezentral abzulegen und „... die fristgerechte Aufbewahrung der Belege einschließlich der begründenden Unterlagen gemäß § 82 ThürGemHV ...“ durch die Fachdienste zu überwachen. Bezüglich der Aufbewahrungsfristen sind Absprachen mit der Kasse zu treffen. Die Bücher sind zehn Jahre und die Belege sechs Jahre aufzubewahren. Die Fristen beginnen am 1. Januar des der Aufstellung der Jahresrechnung folgenden Haushaltsjahres und enden frühestens sechs Monate nach der Beschlussfassung über die Entlastung.

Im Landkreis sind die Kasse für die Buchführung und die Fachdienste für die Aufbewahrung der Belege zuständig. Die Verfahrensweise des Landkreises verstößt gegen die haushaltsrechtlichen Vorgaben. Die Buchhaltungsgeschäfte sowie die Aufbewahrung der Bücher und Belege sind eine originäre Kassenaufgabe. Wenngleich § 42 Abs. 1 Nr. 4 ThürGemHV die Beauftragung einer anderen Stelle innerhalb der

Verwaltung für die Buchführung einschließlich der Sammlung der Belege zulässt, sollte die Verwaltung dies nur aus zwingend organisatorischen Gründen in Betracht ziehen.<sup>42</sup> Lediglich begründende Unterlagen, welche mit den Belegen zusammengefasst werden können, sind von der anordnenden Stelle aufzubewahren (§ 82 Abs. 1 ThürGemHV).

Die Regelungen zur fristgerechten Aufbewahrung und Aussonderung der Belege sind in den beiden Dienstanweisungen nicht klar und eindeutig formuliert. Zum einen hat die Kasse die Aufbewahrungsfristen zu überwachen und die Vernichtung der Unterlagen vorzunehmen. Zum anderen ist der jeweilige Fachdienst für die „fristgerechte Aufbewahrung“ verantwortlich.

Der Landkreis hat die Belege für die Jahre 2007 bis 2009 ausgesondert, obwohl die Aufbewahrungsfristen aufgrund nicht gefasster Beschlüsse zur Entlastung noch nicht abgelaufen waren (vgl. Tn. 3.3.6).

Der Rechnungshof hält die dezentrale Belegablage für nicht gesetzeskonform. Die jeweilige Verantwortung für die Aufbewahrung und das Einhalten der Fristen ist missverständlich. Der Rechnungshof hat Zweifel daran, dass die Verwaltung die Aufbewahrungsfristen korrekt ermittelt und überwacht. Zudem stellt die dezentrale Belegablage eine zusätzliche Belastung der Fachbereiche dar.

Die Aufbewahrung und Aussonderung der Belege sowie die Überwachung der Aufbewahrungsfristen hat durch die Kasse zu erfolgen. Die Dienstanweisungen sind entsprechend zu überarbeiten.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, er habe die interne Dienstanweisung 18/2002 im Jahr 2018 überarbeitet. Sie beinhalte die Regelungen zur fristgerechten Aufbewahrung und Aussonderung der Belege. Der Landkreis äußerte, dass die Verwaltung des Landkreises an unterschiedlichen Standorten (Entfernung der Standorte: 25 km) sei. Deshalb sei die dezentrale Belegablage eingeführt worden. Dies entspräche zwingend organisatorischen Gründen und habe sich über sehr viele Jahre bewährt. Durch die dezentrale Belegablage könnten die mittelbewirtschaftenden Fachdienste unverzüglich inhaltliche Fragen zu Zahlungsvorgängen beantworten. Dies habe sich als vorteilhaft erwiesen. Die Aufbewahrungsfristen seien in jedem Fall korrekt ermittelt worden. Das Archiv überwache diese Fristen.*

Die Äußerungen des Landkreises entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Die Prüfung hat gezeigt, dass der Landkreis seine Belege nicht fristgerecht aufbewahrt bzw. vor der Ablauf der gesetzlichen Frist ausgesondert hatte. Die Regelungen des Landkreises stehen nicht im Einklang mit dem Haushaltsrecht. Die Aufbewahrung und Aussonderung der Belege sowie das Überwachen der Aufbewahrungsfristen obliegen der Kasse.

Die. Tn. ist nicht erledigt.

---

<sup>42</sup> Vgl. Käß, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht Thüringen, Rn. 3 zu § 42 ThürGemHV.

## 4.4 Einnahmen

### 4.4.1 Einnahmen aus einer Zuwendung der Hufeland Klinikum GmbH

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung in verschiedenen Bereichen der Verwaltung Optimierungs- und Konsolidierungspotential festgestellt. Nachfolgend führt er ein Einzelbeispiel auf.

Der Landkreis hatte im Haushaltsplan 2016 (Beschluss vom 8. Juni 2016) Einnahmen aus einer Zuwendung der Hufeland Klinikum GmbH von 3.500.000 EUR veranschlagt. Dabei hatte er seine Erfahrungen aus 2009 zu Grunde gelegt. Die Gesellschafterversammlung hatte mit Beschluss vom 24. August 2016 die Zuwendung bestätigt. Die GmbH hatte die Zuwendung nicht ausgezahlt.

Einnahmen sind nach § 7 Abs. 1 ThürGemHV nur in Höhe der im Haushaltsjahr zu erwartenden Beträge im Haushaltsplan zu veranschlagen. Sie sind sorgfältig zu schätzen, soweit sie nicht errechenbar sind (Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit). Die Hufeland Klinikum GmbH ist eine gemeinnützige GmbH. Gemeinnützige Körperschaften dürfen ihre Mittel grundsätzlich nur für die eigenen steuerbegünstigten Zwecke einsetzen. Laufende oder einmalige Zuwendungen an ihre(n) Gesellschafter sind grundsätzlich nicht zulässig. Andernfalls verliert die GmbH ihre Gemeinnützigkeit verbunden mit Steuernachforderungen für abgelaufene Jahre und einer Steuerpflicht für kommende Jahre.

Nach § 4 Nr. 3 des Gesellschaftsvertrags erhält ein Gesellschafter „... keine Gewinnanteile und in seiner Eigenschaft als Gesellschafter auch keine sonstigen Zuwendungen aus Mitteln der Gesellschaft.“ Abweichungen von der Satzung bedürfen eines Beschlusses mit satzungsändernder Mehrheit von mind. 75 % der Stimmen.

Aufgrund des Gesellschaftsvertrags war eine Zuwendung an den Landkreis ausgeschlossen. Der Beschluss der Gesellschafterversammlung hat gegen den Gesellschaftsvertrag verstoßen. Eine Abweichung von der Regelung hätte der Landkreis nur mit einer satzungsändernden Mehrheit von 75 % durchsetzen können, die er selbst jedoch nicht besaß. Die Einnahmen waren deshalb 2016 keinesfalls zu erzielen. Der Landkreis hätte sie nicht veranschlagen dürfen.

Mit der Veranschlagung der Einnahmen aus der Zuwendung hatte der Landkreis gegen § 7 Abs. 1 ThürGemHV verstoßen. Der Haushalt wurde durch die nicht zu erzielenden Einnahmen verfälscht. Er war tatsächlich nicht ausgeglichen. Dies hatte nicht zuletzt auch Einfluss auf die Höhe notwendiger Bedarfszuweisungen. Ohne die Veranschlagung hätte der Landkreis 3,5 Mio. EUR mehr Bedarfszuweisungen beantragen müssen.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, er sei davon ausgegangen, dass die Zuwendung die satzungsändernde Mehrheit erhalte. Er begründete weiter, dass er eine derartige Zuwendung der Hufeland Klinikum GmbH in 2009 schon einmal erhalten habe. Damals habe die nötige Beschlussmehrheit vorgelegen.*

Die vom Landkreis vorgebrachten Argumente entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Landkreis konnte aufgrund der stetigen Streitigkeiten mit dem Mitgesellschafter, der einer Finanzierung des Haushalts des Landkreises mit Gesellschaftsmittel kritisch gegenüberstand, keinesfalls mit einer satzungsändernden Mehrheit rechnen. Den vorliegenden Gesellschafterbeschluss hatte der Landkreis ohne den weiteren Gesellschafter mit einfacher Mehrheit gefasst. Eine Zuwendung der Gesellschaft aufgrund dieses Beschlusses widersprach dem Gesellschaftsvertrag und wurde folgerichtig nicht vorgenommen.

Der Rechnungshof weist nochmals daraufhin, dass der Landkreis seine Einnahmen bei der Haushaltsaufstellung sorgfältig und realistisch zu veranschlagen hat. Er hat alle Gegebenheiten und Entwicklungen in seine Planung mit einzubeziehen.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

#### **4.4.2 Veranschlagung kalkulatorischer Kosten**

Der Landkreis hatte von 2006 bis 31. Juni 2010 die Kreismusikschule und die Volkshochschule als Regiebetriebe der Kernverwaltung geführt. Danach hatte deren Betrieb bis zum 31. Dezember 2015 dem Eigenbetrieb Kultur-Bildung und Heime Unstrut-Hainich-Kreis obliegen. Nach Auflösung des Eigenbetriebs zum 1. Januar 2016 wurden sowohl die Musikschule und Volkshochschule als auch das Schullandheim, das Kinder- und Jugendheim und die Wohnheime in die Kernverwaltung als Regiebetriebe zurückgeführt. Im Kreishaushalt waren im Zeitraum 2006 bis 2016 keine kalkulatorischen Kosten veranschlagt. Auch der Haushaltsplan 2017 sieht keine kalkulatorischen Kosten vor.

Nach § 12 Abs. 1 ThürGemHV sind für kostenrechnende Einrichtungen im Verwaltungshaushalt angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu veranschlagen. Kostenrechnende Einrichtungen im Sinne dieser Vorschrift sind Einrichtungen, die in der Regel aus Entgelten finanziert werden. Eine überwiegende Finanzierung aus Entgelten ist nicht erforderlich.

Die Musikschule, die Volkshochschule, das Schullandheim und die Wohnheime sind kostenrechnende Einrichtungen im Sinne des § 12 ThürGemHV. Der Landkreis ist daher verpflichtet, für diese Einrichtungen angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals in seinen Haushalten zu veranschlagen.

Der Landkreis war 2006 bis 2010 verpflichtet, nach § 12 Abs. 1 ThürGemHV für die als Regiebetrieb geführte Musikschule und Volkshochschule kalkulatorische Kosten zu veranschlagen. Aufgrund der Auflösung des Eigenbetriebs und der Eingliederung der o. g. kostenrechnenden Einrichtungen in den Haushalt hat er seit 2016 die Veranschlagung kalkulatorischer Kosten zwingend vorzunehmen. Nach § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO sind die zur Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben notwendigen Einnahmen, soweit vertretbar und geboten, aus besonderen Entgelten für die erbrachten Leistungen zu beschaffen. Der Landkreis ist daher verpflichtet, angemessene Entgelte und Gebühren zu erheben. In deren Kalkulation hat er alle Kosten einzubeziehen. Abschreibungen und Zinsen sind für das Anlagekapital bei der Ermittlung der Gebühren und Entgelte zu berücksichtigen.

Erst wenn der Landkreis den Vorschriften zu § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO entsprochen hat und soweit die sonstigen Einnahmen zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht ausreichen (Grundsatz der Subsidiarität), darf er eine Kreisumlage erheben.

Der Landkreis hat die kalkulatorischen Kosten zu ermitteln und im Haushalt zu veranschlagen. Falls noch nicht geschehen, sind sie der Ermittlung der Benutzungsgebühren und Entgelte zugrunde zu legen.

*Der Landkreis hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Er werde die kalkulatorischen Kosten für seine Einrichtungen im Haushalt für 2019 berücksichtigen. Die Entgelte und Gebühren für die kostenrechnenden Einrichtungen werde der Landkreis entsprechend anpassen.*

Die Tn. ist erledigt.

### 4.4.3 Kreisumlage

Die Kreisumlage bildete eine der wichtigsten Einnahmequellen des Landkreises. Sie dient der Finanzierung des ungedeckten Finanzbedarfs (§ 25 Abs. 1 ThürFAG i. V. m. § 97 ThürKO). Der Landkreis hatte dabei die Grundsätze der Einnahmebeschaffung nach § 54 ThürKO zu beachten. Danach musste er zuerst auf seine sonstigen Einnahmen wie Zuweisungen des Landes, Gebühren usw. zurückgreifen. Erst danach hatte er einen möglichen ungedeckten Finanzbedarf umzulegen. Die Kreisumlage ist damit ein subsidiäres Finanzierungsmittel des Landkreises.

2005 und 2006 hatte der Hebesatz des Landkreises unter dem Landesdurchschnitt gelegen.<sup>43</sup> Bei Ansatz des Durchschnittshebesatzes 2005 von 37,88 % und Beibehaltung 2006 wären dem Landkreis rund 3,6 Mio. EUR Mehreinnahmen zugeflossen.

Dem Landkreis war die Erhöhung der Kreisumlage in den Jahren 2006, 2008, 2011, 2013 und 2014 infolge der vom Kreistag nicht bzw. zu spät beschlossenen Haushaltssatzungen nicht möglich, obwohl sie wegen des seit Jahren unausgeglichenen Haushalts dringend geboten war. Die sich daraus ergebenden Mindereinnahmen hatten zur Erhöhung der bestehenden Fehlbeträge geführt, die der Landkreis durch Aufnahme von Kassenkrediten finanziert hatte. Die Aufnahme dieser Kredite hatte Zinsausgaben verursacht, die den Kreishaushalt zusätzlich belasteten. Die folgende Tabelle 23 zeigt die Entwicklung der Kreisumlage im Unstrut-Hainich-Kreis beispielhaft von 2007 bis 2014 mit dem vom Unstrut-Hainich-Kreis erhobenen Umlagesatz und die Auswirkung einer kontinuierlichen Anhebung des Umlagesatzes um jährlich 1,333 %.

**Tabelle 23 Entwicklung der Kreisumlage**

| HH-Jahr | Umlagekraft | Umlagesatz   | Umlagesoll         | Umlagesatz** | Umlagesoll**       | Mehr-/Mindereinnahmen |
|---------|-------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|-----------------------|
| 2007    | 62.602.365  | 39,615       | 24.800.000         | 39,615       | 24.799.927         | -73                   |
| 2008    | 64.229.287  | 38,612       | 24.800.000         | 40,9483      | 26.300.801         | 1.500.801             |
| 2009    | 73.917.287  | 39,637       | 29.298.900         | 42,2816      | 31.253.412         | 1.954.512             |
| 2010    | 73.078.042  | 42,309       | 30.918.300         | 43,6149      | 31.872.915         | 954.615               |
| 2011    | 73.970.640  | 41,798       | 30.918.300         | 44,9482      | 33.248.471         | 2.330.171             |
| 2012    | 74.432.851  | 49,513       | 36.853.700         | 46,2815      | 34.448.640         | -2.405.060            |
| 2013    | 76.297.199  | 48,302       | 36.853.700         | 47,6148      | 36.328.759         | -524.941              |
| 2014    | 75.293.956  | 48,946       | 36.853.100         | 48,9481      | 36.854.961         | 1.861                 |
|         |             | <b>Summe</b> | <b>251.296.000</b> |              | <b>255.107.885</b> | <b>3.811.885</b>      |

\* Alle Beträge in EUR.

\*\* Kontinuierliche Anhebung des Umlagesatzes um jährlich 1,333 %.

Die Gegenüberstellung zeigt, dass eine gleichbleibend geringe jährliche Erhöhung der Kreisumlage im Zeitraum 2007 bis 2014 zu Mehreinnahmen bei der Kreisumlage von insgesamt rund 3,8 Mio. EUR geführt hätte, obwohl in zwei Jahren Mindereinnahmen erzielt worden wären.

Der Landkreis hat die Kreisumlage anzupassen. Hierzu verweist der Rechnungshof auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2015. Es hat darin hervorgehoben:

*„... dass für einen Landkreis in seiner anhaltenden defizitären Haushaltslage eine Rechtspflicht besteht, die Grenze des bei Rücksichtnahme auf die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden Möglichen auszuschöpfen, um zur Verringerung seines Haushaltsdefizits beizutragen. Der Landkreis hat zu*

<sup>43</sup> Vgl. Vorbemerkungen zum HSK 2011 - 2015.

*gewährleisten, dass die gebotene Mindestausstattung der Gemeinden durch die Umlageerhebung nicht unterschritten wird. Die Grenze für den höchstmöglichen Kreisumlagesatz liegt dort, wo die Leistungsfähigkeit der zahlungspflichtigen Gemeinden endet. Der Hebesatz ist so zu ermitteln, dass der Finanzbedarf des Landkreises wie auch die Leistungsfähigkeit der zahlungspflichtigen Städte und Gemeinden berücksichtigt wird.<sup>44</sup>*

Zur Ermittlung der Höhe des Umlagesatzes verweist der Rechnungshof auf das Rundschreiben des TMIK R 33 2/2017 vom 9. August 2017 zur Bemessung und dem Verfahren zur Festsetzung und Erhebung der Kreisumlage.

*Der Landkreis hat auf seine Ausführungen zu Tn. 3.3.6.2 und Tn. 3.3.6.3 verwiesen.*

Die Ausführungen entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Landkreis hat die Kreisumlage anzupassen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

#### **4.4.4 Schulumlage**

Die Gemeinde Herbsleben ist seit dem 1. August 2013 Schulträger ihrer staatlichen Gemeinschaftsschule. Der Landkreis erhebt seit 2015 eine Schulumlage. Die Höhe der Schulumlage ist Bestandteil der Haushaltssatzung des Landkreises. Die Erhebung der Schulumlage erfolgt für Grund- und Regelschulen getrennt.

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 ThürFAG ist eine Schulumlage zu erheben, wenn eine kreisangehörige Gemeinde zu Beginn eines Kalenderjahres die Schulträgerschaft für Grund- oder Regelschulen wahrnimmt. Dies gilt nach § 28 Abs. 5 Satz 1 ThürFAG für Gemeinschaftsschulen entsprechend. Umfasst die Schulträgerschaft nicht insgesamt die Grund- und Regelschulen, sondern nur die Grund- oder die Regelschulen, ist die Schulumlage auch jeweils getrennt für Grund- und Regelschulen festzusetzen. Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 ThürFAG sind auf die Schulumlage die Bestimmungen über die Kreisumlage (§ 25 Abs. 1 bis 3 und §§ 26 und 27) entsprechend anzuwenden.

Mit Wahrnehmung der Schulträgerschaft durch die Gemeinde Herbsleben zum 1. August 2013 war der Landkreis verpflichtet, ab 2014 eine Schulumlage zu erheben. Mit dem um ein Jahr verspäteten Erheben der Schulumlage ab 2015 hat der Landkreis gegen § 28 ThürFAG verstoßen.

Eine getrennte Festsetzung der Schulumlage für Grund- und Regelschule ist nicht vorzunehmen, da die Schulträgerschaft der Gemeinde Herbsleben beides umfasst.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass er die Schulumlage mangels beschlossener Haushaltssatzung bis zum 30. Juni 2014 nicht erheben können. Der damalige Beauftragte des Freistaats Thüringen habe für den Landkreis eine Vereinbarung zur Kostentragung bei den Schullasten mit der Gemeinde Herbsleben getroffen. Dabei sei zwischen den Vertragspartnern vereinbart worden, dass die Gemeinde eine Erstattung der anteiligen fiktiven Schulumlage erhalte. Diese fiktive Umlage habe der Landkreis bei der Zahlungsabrechnung zur Kreisumlage 2014 in Abzug gebracht. Den Nachweis der Schulumlage würde der Landkreis in der bisherigen Weise getrennt nach Grund- und Regelschulen belassen. Grund dafür sei, dass 2013 erst eine Grundschule an die Gemeinde Herbsleben übergegangen sei und die Gemeinde erst danach Regelschulklassen gebildet habe.*

Die Schulumlage ist für Grund- und Regelschulen dann getrennt festzusetzen, wenn in einer kreisangehörigen Gemeinde die Schulträgerschaft nur die Grund- oder die Regelschulen

---

<sup>44</sup> BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 13/14 –, BVerwG 152, 188-204.

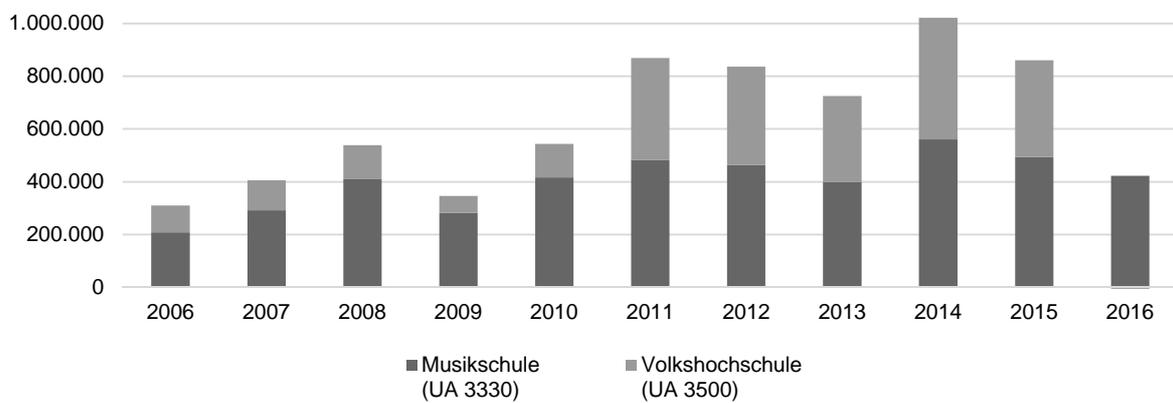
umfasst (vgl. § 28 Abs. 1 Satz 3 ThürFAG). Die Gemeinde Herbsleben ist Träger einer Gemeinschaftsschule. Für diese richtet sich die Schulumlage nach § 28 Abs. 5 ThürFAG.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

#### 4.5 Auswirkung der Ausgliederung von Aufgabenbereichen in den Eigenbetrieb

Der Kreistag hatte am 5. Mai 2010 die Eingliederung der Musik- und der Volkshochschule in den umbenannten Eigenbetrieb „Kultur, Bildung und Heime Unstrut-Hainich-Kreis“ zum 1. Juli 2010 beschlossen (Beschluss Nr. 88-8/10). Der Landkreis hatte damit das Ziel kostenreduzierender Synergieeffekte verfolgt.<sup>45</sup> Die beiden Aufgabenbereiche hatte der Eigenbetrieb bis zu seiner Auflösung zum 31. Dezember 2015 wahrgenommen. Danach erfolgte die Rückführung der Aufgabenbereiche in die Kernverwaltung als Regiebetriebe.<sup>46</sup> Die folgende Abbildung zeigt die Zuschüsse, die für die Musikschule und die Volkshochschule zur Aufgabenerfüllung von 2006 bis 2016 erforderlich waren:

**Abbildung 16 Zuschussbedarf Musikschule und Volkshochschule 2006 bis 2016**



\* Angaben in EUR

In der Zeit der Ausgliederung in den Eigenbetrieb stiegen die Zuschüsse sowohl bei der Musikschule als auch bei der Volkshochschule an. Die Erhöhung des Zuschussbedarfs für die Kreisvolkshochschule begründete der Landkreis mit Mietlasten, die aus der Aufgabenverlagerung auf den Eigenbetrieb resultierten.<sup>47</sup> Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu künftigen finanziellen Auswirkungen durch Ausgliedern hatte die Verwaltung nicht vorgelegt.

Nach § 71 Abs. 1 i. V. m. § 114 ThürKO darf eine Erweiterung eines Unternehmens nur dann erfolgen, wenn das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Ausmaß zur Leistungsfähigkeit des Landkreises und zum voraussichtlichen Bedarf steht. Dies soll das Einhalten der haushaltswirtschaftlichen Grundsätze und der Finanzplanung gewährleisten und die dauernde Leistungsfähigkeit sicherstellen. Der Entscheidung über eine Ausgliederung eines Aufgabenbereichs muss immer eine Prüfung vorausgehen, ob der Aufgabenbereich besser innerhalb der eigenen Verwaltung oder durch eine Ausgliederung wahrgenommen werden kann. Maßgebend sollte eine optimale Aufgabenerfüllung bei vorhandener Wirtschaftlichkeit sein. Hierzu hat der Kreistag die Vor- und Nachteile umfassend abzuwägen und die Verwaltung hat diese zu dokumentieren.

<sup>45</sup> Jahresrechnung 2010, Erläuterungsbericht, Einzelplan 3, S. 43.

<sup>46</sup> Kreistagsbeschluss Nr. 116-14/15.

<sup>47</sup> Jahresrechnung 2011 Erläuterungsbericht Einzelplan 3, S. 46.

Der Landkreis hat die Haushaltswirtschaft nach § 53 Abs. 2 ThürKO sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Die Verwaltung hat dem Kreistag vor einer solchen Entscheidung eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorzulegen.

*Der Landkreis hat geäußert, er habe wirtschaftliche Überlegungen vor der Ausgliederung der Aufgabenbereiche angestellt. Diese habe er jedoch nicht dokumentiert. Synergien hätten der Landkreis und der externe Haushaltsberater insbesondere bei Personaleinsparungen gesehen. Diese habe der Landkreis auch umgesetzt. Im Protokoll zur Kreistagssitzung, in welcher der Beschluss zur zweiten Änderung der Betriebssatzung des Eigenbetriebs „Kinder- und Wohnheime UHK“ gefasst worden sei, zeige die wirtschaftlichen Überlegungen des Landkreises.*

Der Landkreis hat keine Unterlagen vorgelegt, die die Wirtschaftlichkeit der Ausgliederung nachweisen. Ebenfalls hat der Landkreis nicht nachgewiesen, ob dem Kreistag bei der Entscheidungsfindung alle notwendigen Unterlagen vollständig vorgelegen haben.

Der Rechnungshof weist nochmals darauf hin, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorzunehmen und nachvollziehbar zu dokumentieren sind.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

#### **4.6 Wirtschaftsführung in der haushaltslosen Zeit**

Der Landkreis hatte seine Haushaltssatzungen in allen Haushaltsjahren nicht rechtzeitig erlassen. Er hatte sich bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung in der vorläufigen Haushaltsführung befunden (vgl. Tn. 3.3.1).

Der Landkreis hatte in der haushaltslosen Zeit

- Ausgaben geleistet, deren Notwendigkeit nicht hinreichend nachgewiesen war (z. B. Anschaffung neuer Dienstfahrzeuge; vgl. Tn. 4.7);
- ausgelaufene Verträge erneuert und sogar noch erweitert, ohne ihre Notwendigkeit nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten hinreichend überprüft zu haben (z. B. Leasingverträge, vgl. Tn. 6.1.1).

Die Verwaltung hatte die einschränkenden Voraussetzungen des § 61 ThürKO über die vorläufige Haushaltsführung nicht beachtet. Nach § 61 Abs. 1 ThürKO darf der Landkreis bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung nur die Ausgaben leisten, zu deren Leistung er rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Hierzu zählen nicht nur Ausgaben, die zur Wahrnehmung von Aufgaben unerlässlich sind, sondern auch die Fortführung bereits begonnener Maßnahmen des Vermögenshaushalts. Neue Maßnahmen dürfen nicht begonnen werden, da hierzu eine Ermächtigung fehlt.

Für die Beurteilung der Wirtschaftsführung in der haushaltslosen Zeit ist die ausreichende Begründung der sachlichen Notwendigkeit und der Unabweisbarkeit der Ausgaben unerlässlich. In keinem der o. g. Fälle waren die Notwendigkeit bzw. die Beauftragung nachvollziehbar dokumentiert. Die Verwaltung konnte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in der Regel darüber keine Nachweise erbringen.

Das rechtzeitige Erlassen einer Haushaltssatzung ist Voraussetzung für die stetige Aufgabenerfüllung und eine kontinuierliche Investitionstätigkeit. Notwendig für die rechtzeitige Beschlussfassung ist eine frühzeitige Haushaltsplanung.

*Der Landkreis habe in jedem Jahr eine Arbeitsanweisung für die Leistung von Ausgaben in der haushaltslosen Zeit erlassen. Dieser folgend, sei jede Einzelmaßnahme sorgfältig dokumentiert worden. Die Anforderungen des § 61 ThürKO seien beachtet worden.*

Die Stellungnahme kann die Prüfungsfeststellung nicht entkräften. Der Landkreis konnte zu den geprüften Fällen die sachliche Notwendigkeit und die Unabweisbarkeit der Ausgaben nicht nachweisen. Zudem hat er in seiner Stellungnahme zu Tn. 4.7 und 6.1.1 die Feststellungen des Rechnungshofs eingeräumt. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 4.7 und 6.1.1. Der Landkreis hat die Bestimmungen des § 61 ThürKO nicht hinreichend beachtet.

Die Tn. ist nicht erledigt.

#### **4.7 Ausgaben ohne hinreichenden Nachweis der Notwendigkeit**

Der Landkreis hatte in 2008 und 2010 Dienstwagen in der haushaltslosen Zeit beschafft. Die Verwaltung hatte die Anschaffung der Fahrzeuge wie folgt begründet:

- ausgelaufene Leasingverträge
- Überalterung der Fahrzeuge
- Kommunalisierung von Landesaufgaben
- Novellierung SGB VIII
- Fahrzeug für den hauptamtlichen Beigeordneten.

Die Notwendigkeit der Ausgaben hatte der Landkreis nach Aktenlage nur unzureichend nachgewiesen. Beispielsweise fehlten Prüfungen zur:

- Auslastung des vorhandenen Fahrzeugbestands,
- alternativen Nutzungsmöglichkeit (Anzahl; Nutzung öffentlicher oder privater Verkehrsmittel, Dienstfahräder; Erledigung von Dienstgeschäften zu Fuß),
- Beschaffenheit (Fahrzeugausstattung insbesondere in Bezug auf Kostenersparnis).

Der Landkreis soll Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn das zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist (§ 114 i. V. m. § 66 ThürKO). Nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV muss vor dem Beschluss über Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Dies gilt insbesondere in der haushaltslosen Zeit. Nach § 61 Abs. 1 ThürKO darf der Landkreis nur die Ausgaben leisten, zu deren Leistung er rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.

Die Verwaltung hat den Nachweis über die Notwendigkeit der Ausgaben zu führen und hinreichend zu begründen. Die Ausgaben müssen auf das notwendige Maß begrenzt werden. Vergleichsberechnungen und Kalkulationen sind zu führen und dem Kreistag zur Entscheidungsfindung vorzulegen.

Der Rechnungshof verkennt die Notwendigkeit von Dienstfahrzeugen für die Erfüllung der Aufgaben des Landkreises nicht, jedoch erwartet er insbesondere in der haushaltslosen Zeit genaue Untersuchungen zur Notwendigkeit und Unabweisbarkeit der Ausgaben.

*Der Landkreis hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Er werde künftig die Anforderungen beachten.*

Die Tn. ist erledigt.

## 4.8 Feststellungen zur Haushaltssicherung

Das TLVwA hatte den Landkreis seit 1997 mehrfach zur Vorlage eines HSK aufgefordert. Der Landkreis war diesen Aufforderungen nicht, nicht fristgerecht oder in nicht geeigneter Form nachgekommen. Der Landkreis hatte ein erstes HSK für den Zeitraum 2002 bis 2004 aufgestellt. Er hatte sich seither kontinuierlich in der Haushaltskonsolidierung befunden. Innerhalb des geprüften Zeitraums von 2006 bis 2016 hatte der Landkreis insgesamt vier HSK aufgestellt. Das TLVwA hatte zwei Ersatzvornahmen veranlasst. Der Landkreis hatte die gesetzlich verankerten jährlichen Fortschreibungen erst beim aktuellen HSK umgesetzt. Mit den jeweiligen Fortschreibungen des aktuellen HSK 2014 bis 2023 hatte das TLVwA zudem mehrfach Auflagen erteilt und Hinweise gegeben. Der Rechnungshof verweist auf die Abbildung 2 auf Seite 32.

Alle HSK des Landkreises hatte der Kreistag mehrheitlich beschlossen und dem TLVwA vorgelegt. 2013 hatte der Landkreis trotz Bestehen des Konzepts 2011 bis 2015 ein neues HSK für rund 110.000 EUR in Auftrag gegeben. Dem Landkreis entstanden für die Konzepte und Gutachten weitere Ausgaben und für das Erstellen und Vollziehen der HSK Personalaufwand. Diese kann der Rechnungshof anhand der vorgelegten Unterlagen nicht beziffern.

**Tabelle 24 Übersicht über die Haushaltssicherungskonzepte**

|  | Konsolidierungszeitraum |               |                             |                             |
|--|-------------------------|---------------|-----------------------------|-----------------------------|
|  | 2005 bis 2008           | 2008 bis 2011 | 2011 bis 2015* <sup>1</sup> | 2014 bis 2023* <sup>2</sup> |
| <b>Konsolidierungsziel</b>             | 32.800.859              | 13.156.000    | 31.621.000                  | 79.708.700                  |
| <b>Konsolidierungsergebnis</b>         | 20.856.702              | 4.587.823     | 1.699.741                   | -----**                     |
| <b>Erfüllungsgrad*<sup>3</sup> [%]</b> | 64                      | 35            | 5                           | -----**                     |

\* Alle Beträge in EUR.

\*<sup>1</sup> Betrachtet wurde der Zeitraum 2012 - 2013 bis zum Abbruch des HSK.

\*<sup>2</sup> Betrachtet wurde der Zeitraum 2014 - 2016.

\*<sup>3</sup> Der Erfüllungsgrad stellt das Verhältnis von Erfüllungsumfang und Konsolidierungsziel dar.

\*\* Der Konsolidierungszeitraum ist noch nicht abgeschlossen.

Der Landkreis hatte als finanziell weitreichendste Konsolidierungsmaßnahme die Veräußerung von Vermögen vorgesehen. Hierzu zählten insbesondere die Veräußerung der Anteile an der HBM GmbH und die Veräußerung seines Anteils an der Hufeland Klinikum GmbH. Die Veräußerung der HBM GmbH war über eine Ersatzvornahme des TLVwA erfolgt. Der Anteil am Klinikum war noch nicht veräußert worden (vgl. Tn. 5.2.1).

Der Landkreis hat die einzelnen HSK nicht vollumfänglich umgesetzt. Der Kreistag hat einzelne Beschlüsse zur Haushaltskonsolidierung nicht herbeigeführt. Zudem hat er Beschlüsse zur Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen erst gefasst und dann wieder aufgehoben. Beispiele hierfür sind die folgenden Beschlüsse:

- Nr. 207-21/07 vom 2. Mai 2007 zum Verkauf der HBM GmbH,
- Nr. 286-35/08 vom 11. Juni 2008 zum Nicht-Verkauf Schullandheim,
- Nr. 262-30/08 vom 23. Januar 2008 zum Verkauf HBM GmbH,
- Nr. 66-6/09 vom 16. Dezember 2009 zum Nicht-Verkauf HBM GmbH.

Der Landkreis hat die zur stetigen Aufgabenerfüllung notwendige Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten und nach § 53 Abs. 3 ThürKO einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Er hat nach § 53a Abs. 1 ThürKO ein HSK aufzustellen, wenn die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit in zwei der drei dem laufenden Jahr vorangegangenen Haushaltsjahre oder in zwei der dem ersten Finanzplanungsjahr folgenden Finanzplanungsjahre einen Fehlbetrag aufweist.

Darüber hinaus ist ein HSK nach den VV-Haushaltssicherung erforderlich, wenn

- in einem vorangegangenen Haushaltsjahr ein Fehlbetrag entstanden ist und der Landkreis nicht in der Lage ist, diesen entsprechend den Vorgaben des § 23 ThürGemHV zu decken; dabei ist es unerheblich, ob der Fehlbetrag im Verwaltungs- oder Vermögenshaushalt entstanden ist,
- die Gemeinde nicht mehr in der Lage ist, ihren bestehenden Zahlungsverpflichtungen nachzukommen oder
- die Gemeinde nicht in der Lage ist, die gesetzliche Verpflichtung zum Erlass eines ausgeglichenen Haushalts gemäß § 53 Abs. 1, § 55 Abs. 1 zu erfüllen.

Ziel eines HSK ist es, kurzfristig die Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten und mittelfristig eine geordnete Haushaltswirtschaft wiederherzustellen. Das HSK ist nach § 53a Abs. 2 ThürKO vom Kreistag zu beschließen. Dies erfordert eine vertrauensvolle Zusammenarbeit des Kreistags und der Verwaltung. Beide Akteure haben die Konsolidierung über die Wahlperioden hinaus zu tragen und umzusetzen.

Nach § 53a Abs. 2 Satz 1 ThürKO bedarf das HSK der Genehmigung durch das TLVwA. Das genehmigte HSK ist nach § 53a Abs. 3 ThürKO durch den Landkreis umzusetzen und im Konsolidierungszeitraum mindestens jährlich fortzuschreiben.

Der Rechnungshof hat die Maßnahmen der HSK und deren Umsetzung zwischen 2006 und 2016 geprüft. Er hat die Genehmigungen und Auflagen des TLVwA in seine Prüfung einbezogen. Der Rechnungshof hat darüber hinaus einen Soll-Ist-Vergleich zwischen Konsolidierungsziel und Ergebnis durchgeführt und einzelne Maßnahmen hinsichtlich ihrer Eignung, Umsetzungsmöglichkeit und ihres Konsolidierungspotentials untersucht (vgl. Anlage 13). Auf die einzelnen Maßnahmen der vier HSK geht der Rechnungshof in den Tn. 4.8.1 bis 4.8.4 ein.

Die Prüfungsergebnisse sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst.

**Tabelle 25 Fehlermatrix der geprüften HSK**

| Zeitraum des HSK | Analyse der Ausgangssituation | Auswahl von Maßnahmen | Abschätzen der Umsetzbarkeit | Vollzug von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen | Erarbeiten von Kalkulationen | KT-Beschlussfassung des HSK | Vorlage beim TLVwA | Genehmigung des vorgelegten HSK durch das TLVwA | Umsetzen der gewählten Maßnahmen | KT-Beschlussfassung zu den Maßnahmen | Erfolgskontrolle | Ergreifen von Maßnahmen bei Zielabweichungen | Fortschreiben des HSK | Vollzug des HSK | Zielerreichung am Ende des Konsolidierungszeitraums |
|------------------|-------------------------------|-----------------------|------------------------------|---|------------------------------|-----------------------------|--------------------|---|----------------------------------|--------------------------------------|------------------|--|-----------------------|-----------------|---|
| 2005 – 2008      | grün                          | grün                  | orange                       | orange  | orange                       | grün                        | grün               | orange  | orange                           | orange                               | orange           | orange                                       | orange                | orange          | orange  |
| 2008 – 2011      | grün                          | grün                  | orange                       | orange  | orange                       | grün                        | grün               | rot   | orange                           | orange                               | orange           | orange                                       | orange                | orange          | orange  |
| 2011 – 2015      | orange                        | grün                  | orange                       | orange  | orange                       | grün                        | grün               | rot   | orange                           | orange                               | orange           | orange                                       | orange                | orange          | orange  |
| 2014 - 2023      | orange                        | grün                  | orange                       | orange  | orange                       | grün                        | grün               | rot   | orange                           | orange                               | orange           | orange                                       | orange                | a               | a   |

**Legende:**  
 erfolgt  
 teilweise erfolgt / mangelhaft  
 nicht erfolgt  
 nicht dokumentiert  
a außerhalb des Prüfungszeitraums

Die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen der einzelnen HSK waren nicht ausreichend, um die Konsolidierungsziele, den Abbau der Fehlbeträge und den Haushaltsausgleich zu

erreichen. Der Landkreis hat von 69 geplanten Maßnahmen mit einem Konsolidierungsvolumen von rund 75,4 Mio. EUR<sup>48</sup> lediglich 16 Maßnahmen entsprechend dem Konsolidierungsziel realisiert. Die erreichten Einsparungen von 29,8 Mio. EUR reichten nicht aus, um die aufgelaufenen Fehlbeträge abzubauen bzw. neue Fehlbeträge aus laufender Rechnung zu verhindern. Das hat auch die Jahre 2014 bis 2016 betroffen, in denen der Landkreis eine Verbesserung der Haushaltssituation ausschließlich durch die Zahlung von Bedarfszuweisungen des Landes erreichen konnte. Zwischen 2014 und 2016 hat er hierzu 24,4 Mio. EUR Bedarfszuweisungen vom Land erhalten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis dauerhaft nicht wirtschaftlich und sparsam gehandelt hatte. Er hatte nicht alle zur Haushaltskonsolidierung identifizierten Maßnahmen konsequent, unverzüglich und langfristig umgesetzt. Dies hatte sich durch alle vier HSK gezogen. Zudem hatte der Landkreis die Umsetzung der HSK mehrfach verzögert und das HSK 2011 bis 2015 abgebrochen. Der Kreistag hatte notwendige Beschlüsse zur Umsetzung der Konsolidierungsziele zu einem späteren Zeitpunkt durch Ablehnen der hierzu notwendigen Maßnahmen, wie die Veräußerung der HBM GmbH, faktisch aufgehoben.<sup>49</sup> Damit hatte er die konsequente Umsetzung behindert. Der Landkreis hatte Bedarfszuweisungen zur Haushaltskonsolidierung genutzt und diese als festen Bestandteil seiner Haushaltsführung etabliert. So hat der Landkreis beispielsweise in seiner Finanzplanung zur Fortschreibung des HSK 2016 Fehlbeträge ausgewiesen, die er durch Bedarfszuweisungen des Landes ausgleichen will.

Bedarfszuweisungen als dauerhafte Maßnahme der Haushaltskonsolidierung zu nutzen, entspricht nicht dem Ziel der Haushaltskonsolidierung, da es die strukturellen Probleme des Landkreises nicht löst. Der Landkreis verstößt damit gegen § 53 Abs. 1 ThürKO. Er hat z. B. in seinen HSK die Veräußerung des Anteils am Klinikum gestrichen und Schuldenerlasse durch den Freistaat aufgenommen. Er zeigt insofern kein Bestreben, den Haushaltsausgleich langfristig aus eigener Kraft und mit eigenen Mitteln zu erreichen und eine grundlegende strukturelle Reform anzustoßen.<sup>50</sup>

Der Landkreis hatte sein Verwaltungshandeln und die Entwicklung seiner Einnahmen und Ausgaben bei der Erstellung der HSK nicht analysiert. Bei der Auswahl von Maßnahmen hatte der Landkreis diese im Vorfeld nicht daraufhin geprüft, ob sie rechtlich und wirtschaftlich umsetzbar sind. Beispiele hierfür sind die Veräußerung des Anteils am Klinikum, die Verwaltungszentralisierung und die Senkung der Ausgaben im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe.

Der Landkreis hat bislang kein Beteiligungsvermögen im angestrebten Konsolidierungszeitraum veräußert. Er ist über den Betrachtungszeitraum mehrfach von seinen Konsolidierungszielen abgewichen und hat die Haushaltskonsolidierung nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben vollzogen.

Der Landkreis hat die bislang abgeschlossenen HSK entgegen den gesetzlichen Vorgaben nicht fortgeschrieben. Zudem hat der Kreistag den Auflagen des TLVwA für das HSK 2011 bis 2015 nicht entsprochen, indem er die hieraus notwendigen Änderungen des HSK nicht beschlossen hat.

Er hat gegen die §§ 53 und 53a Abs. 3 ThürKO und die VV-Haushaltssicherung verstoßen.

Der Landrat hat den gesamten Prozess der Konsolidierung nach außen hin nicht deutlich vertreten und unterstützt. Er hat nicht darauf hingewirkt, dass die Beschlüsse des Kreistags vollzogen werden.

---

<sup>48</sup> Dargestellt wird das um Dopplungen und Korrekturen aufgrund von Fortschreibungen bereinigte Konsolidierungsvolumen für den Zeitraum 2005 bis 2016.

<sup>49</sup> Vgl. Protokoll zur Besprechung am 19. August 2009 mit dem TLVwA.

<sup>50</sup> Zur Pflicht den Finanzbedarf zunächst aus eigener Kraft zu decken vgl. Gemeinde- und Städtebund Thüringen, Thüringer Kommunalhandbuch (2014), S. 301 mit Hinweis auf das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs (VerfGH 28/03) verkündet am 21. Juni 2005.

Beispielsweise hatte der Kreistag den Landrat am 30. März 2010<sup>51</sup> beauftragt, folgende Konzepte zu erstellen:

- ein PEK einhergehend mit einer Überarbeitung der Verwaltungsstruktur,
- ein Gebäudenutzungskonzept,
- ein PPP-Konzept für die Schulen,
- ein Konzept für den ÖPNV in Bezug auf den Stadtverkehr Mühlhausen.

Der Landrat hat damit gegen § 107 Abs. 1 ThürKO verstoßen.

Der Rechnungshof fordert eine konsequente Umsetzung des aktuellen HSK und seiner Fortschreibungen. Auf notwendige Änderungen ist in den Fortschreibungen einzugehen. Das kommunale Krisenmanagement zur Überwindung der Haushaltsschieflage ist auszubauen. Dies schließt ein, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Kalkulationen aufgestellt werden. Des Weiteren verweist der Rechnungshof auf das sorgfältige und gewissenhafte Wahrnehmen der Pflichten im Ehrenamt als Kreistagsmitglied und die Schadensersatzpflichten bei grob fahrlässigen und vorsätzlichen Handlungen. Weicht die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben wesentlich vom Haushaltsplan ab, ist eine haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 28 ThürGemHV vorzunehmen.

Auf die Feststellungen im Bericht über die überörtliche Prüfung von Haushaltssicherungskonzepten bei Thüringer Kommunen nimmt der Rechnungshof Bezug.<sup>52</sup>

Der Rechnungshof schließt sich den Auflagen des TLVwA<sup>53</sup>, insbesondere einem umfangreichen PEK und der umgehenden Restrukturierung der Aufbau- und Ablauforganisation an.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, er habe die definierten Konsolidierungsziele nicht wie erwartet umsetzen können. Gründe dafür seien gewesen, dass der Landkreis nur zögerlich bzw. gar nicht Vermögen veräußern konnte (HBM GmbH und Hufeland Klinik). Für den Landkreis sei seit 2014 lediglich das erstellte Haushaltssicherungskonzept der Firma PwC relevant. Dieses werde regelmäßig fortgeschrieben. Weiterhin habe der Landkreis an einem Personalentwicklungskonzept gearbeitet. Dem TLVwA liege dieses vor. Der Landkreis habe versucht, dieses Konzept inhaltlich näher zu bestimmen. Dieser Prozess sei von der „Flüchtlingswelle“ 2015 ff. und von einer möglichen Kreisneugliederung durchbrochen worden. Der Landkreis habe wieder erste Gespräche zum Personalentwicklungskonzept geführt. Unter anderem auch über die Ausschreibung eines externen Dienstleisters, um die Auflage des TLVwA aus dem Bescheid vom 26. Januar 2018 zu realisieren.*

*Der Landkreis hat geäußert, dass die PPP-Konzepte zu Schulen aufgrund des Zinsniveaus nicht wirtschaftlich seien. Er habe diese Konzepte verworfen. Der Landkreis verfolge seit 1 ½ Jahren ein Gebäudekonzept in diversen Varianten zur Zentralisierung. Die Regionalbus GmbH und die Stadtbuss GmbH hätten zuletzt zu viel gezahlte Zuschüsse an den Landkreis zurückbezahlen können. Diese Unternehmen seien solide aufgestellt.*

Die Stellungnahme unterstreicht die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs. Der Landkreis hat bei einer Vielzahl seiner Konsolidierungsmaßnahmen nicht geprüft, ob sie rechtlich und wirtschaftlich umsetzbar sind. Zudem hat er seine Konsolidierungsziele nicht mit der nötigen Konsequenz verfolgt. Die bisherigen Bemühungen des Landkreises waren nicht ausreichend. Der Rechnungshof bleibt daher bei seinen Forderungen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

---

<sup>51</sup> Vgl. Beschluss Nr. 73-7/10.

<sup>52</sup> Vgl. Thüringer Rechnungshof „Bericht über die überörtliche Prüfung der Haushaltssicherungskonzepte verschiedener Körperschaften im Freistaat Thüringen vom 31. März 2017 (Az.: 4.1- 320016GK – 30/16).

<sup>53</sup> Vgl. Bescheid des TLVwA vom 26. Januar 2018 über die Fortschreibung des HSK des Landkreises Unstrut-Hainich-Kreis für den Zeitraum 2017 bis 2023.

#### 4.8.1 Haushaltssicherungskonzept 2005 bis 2008

Das TLVWA hatte aufgrund des nicht ausreichenden Konsolidierungspotentials des vorhandenen HSK mit Genehmigung der Haushaltssatzung 2003 das Aufstellen eines neuen HSK gefordert. Der Landkreis hatte es für die Jahre 2004 bis 2007 aufgestellt und am 22. September 2004 durch den Kreistag beschlossen.

Ziel des HSK war es, in der Berechnung der dauernden Leistungsfähigkeit den Fehlbetrag der laufenden Rechnungen so gering wie möglich zu halten. Der Landkreis hatte das HSK mit dem Nachtragshaushalt 2005 fortgeschrieben und die Fehlbeträge für das HSK 2005 bis 2008 begrenzt (vgl. Tabelle 26).

Das HSK sah vor, dass dem Haushalt rund 32,8 Mio. EUR zugeführt werden. Hierzu hatte der Landkreis elf Maßnahmen geplant und auf die einzelnen Jahre des Konsolidierungszeitraums verteilt. Die Haushaltskonsolidierung sollte überwiegend durch Einsparung von Personalausgaben, Mehreinnahmen und Veräußerungen von kreiseigenem Vermögen erreicht werden.

Der Landkreis hatte nach § 53a Abs. 1 Nr. 1 ThürKO ein HSK zu erstellen, weil die Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit in zwei der drei dem laufenden Jahr vorangegangenen Haushaltsjahren einen Fehlbetrag auswies. Die Anforderungen zur Aufstellung und Durchführung eines HSK richten sich nach § 53a Abs. 1 bis Abs. 4 ThürKO i. V. m. den VV-Haushaltssicherung. Der Rechnungshof verweist auf Tn. 4.8.

Die Konsolidierungsziele des Haushaltsausgleichs und der Begrenzung der Fehlbeträge bei der Berechnung der dauernden Leistungsfähigkeit im Konsolidierungszeitraum hatte der Landkreis nicht erreicht.

Die Fehlbeträge stellten sich wie folgt dar:

**Tabelle 26 Fehlbeträge nach Berechnung der dauernden Leistungsfähigkeit**

| Jahr | begrenzter Fehlbetrag nach HSK | Fehlbetrag nach dauernder Leistungsfähigkeit | Differenz |
|------|--------------------------------|--|-----------|
| 2005 | - 2.683.800                    | - 7.335.684                                  | 4.651.884 |
| 2006 | - 2.090.100                    | - 8.597.554                                  | 6.507.454 |
| 2007 | - 1.589.000                    | - 4.944.525                                  | 3.355.525 |
| 2008 | - 1.400.500                    | - 4.882.878                                  | 3.482.378 |

\* Alle Beträge in EUR.

Der Landkreis hat drei- bis vierfach höhere Fehlbeträge zugelassen als in den HSK festgelegt waren. Er hat damit gegen § 53 Abs. 1 ThürKO verstoßen.

Der Rechnungshof hat einzelne Maßnahmen des HSK geprüft. Das Ergebnis der Gegenüberstellung ist in Anlage 13 dargestellt. Der Rechnungshof hat für das Ende des Konsolidierungszeitraums die Differenz aus Konsolidierungsziel und Konsolidierungsergebnis ermittelt. Die Gesamtabrechnung des HSK im geprüften Zeitraum stellt sich wie folgt dar:

**Tabelle 27      Finanzielle Auswirkungen des HSK 2005 bis 2008<sup>54</sup>**

| <b>Jahr</b>               | <b>Konsolidierungsziel zum Jahresende</b>     | <b>Konsolidierungsergebnis zum Jahresende</b> |
|---------------------------|---|---|
| 2005                      | - - - außerhalb des geprüften Zeitraums - - - |   |
| 2006                      | 9.322.625                                     | 4.535.671                                     |
| 2007                      | 15.849.807                                    | 10.031.195                                    |
| 2008                      | 21.216.738                                    | 15.481.922                                    |
| <b>Differenz bis 2008</b> |   | <b>5.734.816</b>                              |

\* Alle Beträge in EUR.

Im Ergebnis hat der Landkreis das Konsolidierungsziel um rund 5,7 Mio. EUR verfehlt. Er hat die sich während der Umsetzung abzeichnende Mindererfüllung nicht zum Anlass genommen, geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen, das HSK grundlegend zu überarbeiten und jährlich fortzuschreiben. Der Landkreis hat damit gegen § 53a Abs. 3 ThürKO verstoßen.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, er habe die definierten Konsolidierungsziele nicht wie erwartet umsetzen können. Gegenmaßnahmen in erforderlichem Umfang hätten nicht zur Verfügung gestanden. Dies habe eine sinnhafte Fortschreibung des HSK unmöglich gemacht. Aus Mangel an Alternativen seien die Fehlbeträge weiter gestiegen. Strukturelle Defizite und daraus resultierende Ausgaben und Mindereinnahmen habe der Landkreis bisher aus eigener Kraft nicht erkunden und begründen können. Der Landkreis hat auf seine Ausführungen zu Tn. 4.8 verwiesen.*

Die Argumente des Landkreises entkräften nicht die Feststellungen des Rechnungshofs.

Die Tn. ist nicht erledigt.

#### **4.8.2      Haushaltssicherungskonzept 2008 bis 2011**

Das TLVwA hatte aufgrund der prekären Haushaltssituation des Landkreises Auflagen zur Haushaltssatzung 2007 erteilt.<sup>55</sup> Danach hatte der Landkreis ein HSK für den Zeitraum 2008 bis 2010 zu erstellen. Der Kreistag hatte das HSK am 30. Oktober 2007 beschlossen. Die Fortschreibung erfolgte mit dem Kreistagsbeschluss vom 21. Mai 2008. Der Landkreis hatte Maßnahmen verändert und den Zeitraum mit der Fortschreibung bis 2011 verlängert. Weitere Fortschreibungen hatte er nicht herbeigeführt und diesbezügliche Genehmigungen des TLVwA nicht dokumentiert.

Die Veräußerung der Anteile der HBM GmbH hatte der Landkreis als finanziell bedeutsame Maßnahme in seiner ersten Fortschreibung aufgenommen (vgl. Tn. 5.2.2). Er hatte diese Konsolidierungsmaßnahme nicht umgesetzt. Daraufhin hatte das TLVwA die - in der Genehmigung zur Haushaltssatzung 2009 enthaltene - Auflage mit Schreiben vom 1. Oktober 2009 aufgehoben. Die Auflage beinhaltete die grundlegende Überarbeitung und Fortschreibung des HSK. In Folge des fehlenden Veräußerns hatte das TLVwA das Gespräch mit dem Landkreis gesucht und gefordert, einen „Überlebenskatalog“ zu entwickeln.

Der Landkreis hatte zur Analyse der Ausgangssituation die finanzielle Entwicklung zwischen 2001 und 2006 aufgezeigt. Er war dabei auf die Entwicklung der Gesamtverschuldung, der Fehlbeträge, der Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt eingegangen. Die Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts hatte der Landkreis im Vergleich zum Landesdurchschnitt dargestellt.

<sup>54</sup> Vgl. Abschlussbericht des RPA über die Prüfung der Jahresrechnung 2008 vom 10. September 2010.

<sup>55</sup> Die prekäre Haushaltssituation fußte auf hohen Fehlbeträgen in 2005 und 2006 und dem Ansatz des Veräußerungserlöses der HBM GmbH in 2007, der ggf. zum Haushaltsausgleich nicht kassenwirksam werden könnte.

Das HSK des Landkreises hatte vorgesehen, durch Mehreinnahmen und Minderausgaben rund 13,2 Mio. EUR zu erreichen. Hierzu hatte der Landkreis elf Maßnahmen im Konsolidierungszeitraum geplant.

Der Landkreis hatte aufgrund der fehlenden dauerhaften Leistungsfähigkeit ein HSK zu erstellen (§ 53a ThürKO). Der Rechnungshof verweist auf Tn. 4.8. Der Rechnungshof hat das HSK 2008 bis 2011 untersucht. Das Ergebnis ist in Anlage 13 dargestellt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis das Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht erreicht hat. Der Hauptgrund lag wie bereits beim vorherigen HSK in den fehlenden Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen. Darüber hinaus hat der Landkreis bei den anderen Maßnahmen mit zwei Ausnahmen die geplanten Einsparungen oder Einnahmeverbesserungen nicht erreicht. Zudem entstanden im Konsolidierungszeitraum neue Fehlbeträge aus laufender Rechnung. Die Analyse des Landkreises zur Haushaltssituation war unzureichend. Ursachen, Zusammenhänge und beeinflussbare und nicht beeinflussbare Rahmenbedingungen hat der Landkreis nicht untersucht.

Der Landkreis hat nur das HSK 2008 bis 2010 ausgewertet. Für 2011 hat er keine Auswertung erstellt. Der Rechnungshof hat die Auswertung des HSK für 2011 in die Prüfung einbezogen. Die Gesamtabrechnung des HSK wurde analog zum HSK 2005 bis 2008 ermittelt und stellt sich wie folgt dar:

**Tabelle 28      Finanzielle Auswirkungen des HSK 2008 bis 2011<sup>56</sup>**

| <b>Jahr</b>               | <b>Konsolidierungsziel zum Jahresende</b> | <b>Konsolidierungsergebnis zum Jahresende</b> |
|---------------------------|---|---|
| 2008                      | 8.148.100                                 | 794.823                                       |
| 2009                      | 9.817.400                                 | 1.437.383                                     |
| 2010                      | 11.486.700                                | 2.604.858                                     |
| 2011                      | 13.156.000                                | 4.587.823                                     |
| <b>Differenz bis 2011</b> |   | <b>8.568.177</b>                              |

\* Alle Beträge in EUR.

Bis 2011 hat der Landkreis im Ergebnis das Konsolidierungsziel um rund 8,6 Mio. EUR verfehlt. Bei der jährlich vorgeschriebenen Auswertung war eine Mindererfüllung zu erkennen. Diese hat der Landkreis nicht zum Anlass genommen, geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen, die Konsolidierungsmaßnahmen zu überarbeiten und das HSK entsprechend fortzuschreiben (vgl. Tn.4.8).

*Der Landkreis hat auf seine Ausführungen zur Tn. 4.8 und Tn. 4.8.1 verwiesen.*

Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen zur Tn. 4.8.1.

Die Tn. ist nicht erledigt.

### **4.8.3      Haushaltssicherungskonzept 2011 bis 2015**

Der Landkreis hatte im Konsolidierungszeitraum 2008 bis 2011 den Haushaltsausgleich nicht erreicht. Aufgrund dessen war er verpflichtet, das bestehende HSK fortzuschreiben oder ein neues zu erarbeiten. Das TLVwA hatte den Landkreis mehrfach aufgefordert, ein neues HSK für 2011 bis 2015 aufzustellen. Der Aufforderung ist der Landkreis mit dem Beschluss des Kreistags vom 27. September 2011 nachgekommen. Das TLVwA hatte die Genehmigung dieses HSK versagt und Anpassungen gefordert.<sup>57</sup> Das TLVwA hatte seine Entscheidung u. a. damit begründet, dass eine kurzfristige Veräußerung des Geschäftsanteils am Klinikum nicht plausibel sei und dass durch den um 20 Mio. EUR reduzierten Verkaufserlös jährliche

<sup>56</sup> Vgl. Abschlussbericht des RPA über die Prüfung der Jahresrechnung 2008 vom 10. September 2010.

<sup>57</sup> Bescheid des TLVwA vom 24. November 2011

Fehlbeträge in der Berechnung der dauernden Leistungsfähigkeit entstünden. Es hatte darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung zur Erstellung eines genehmigungsfähigen HSK weiterhin bestehe. Der Überarbeitung des HSK kam der Landkreis nicht nach. Das TLVwA hatte am 21. Mai 2012 die Änderung des HSK vom 27. September 2011 im Wege der Ersatzvornahme herbeigeführt.

Der Kreistag hatte am 13. Mai 2013 den Beschluss gefasst, ein neues HSK zu erstellen. Dazu hatte er einen Dritten beauftragt. Hierfür hatte er 109.956 EUR ausgegeben.

Der Landkreis hatte bis 2013 Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Zeitgleich hatte er bestehende Fehlbeträge nicht abgebaut und jährlich neue Fehlbeträge erzeugt. Der Landkreis hatte das HSK über 2013 hinaus nicht fortgeschrieben und auch nicht fortgeführt. Der Kreistag hatte das HSK nicht aufgehoben. Darüber hinaus kam der Landkreis seinen Berichtspflichten gegenüber dem TLVwA nicht nach.

Das HSK 2011 bis 2015 hatte vorgesehen, dass die bis 2010 aufgelaufenen Fehlbeträge von 33,9 Mio. EUR (vgl. Abbildung 1 auf Seite 31) ausgeglichen und die dauernde Leistungsfähigkeit wieder hergestellt wird. Die Ziele beabsichtigte der Landkreis durch Mehreinnahmen und Minderausgaben zu erreichen. Hierfür hatte er 30 Maßnahmen geplant. Er hatte die gewählten Maßnahmen unter anderem daran ausgerichtet, Mehreinnahmen durch das zusätzliche Erheben und Erhöhen von Entgelten und Abgaben sowie durch Einsparen bei Personal-, Miet-, Leasing- und Zinsausgaben zu generieren.

Der Landkreis hatte zur Analyse der Ausgangssituation im HSK die finanzielle Entwicklung zwischen 2001 und 2010 dargestellt. Er ist dabei auf die Entwicklung der Kassenkreditbelastungen, der Gesamtverschuldung, der Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt eingegangen. Die Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts hatte der Landkreis im Vergleich zum Landesdurchschnitt dargestellt.

Der Rechnungshof hat das HSK und die hierzu ergangenen Bescheide des TLVwA geprüft. Er hat festgestellt, dass der Landkreis vom TLVwA geforderte Anpassungen nicht vorgenommen hat. Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass der Landkreis seine Ursachenanalyse nicht darauf aufgebaut hat, die zu erfüllenden Aufgaben darzustellen und die Entwicklung der hierfür verausgabten Mittel aufzuzeigen. Er ist in seiner Analyse auch nicht darauf eingegangen, inwieweit die Aufgaben noch in gleichem Maße erforderlich sind. Kausalketten zwischen Ursachen für eingetretene Fehlentwicklungen, bereits umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen, deren Ergebnissen und der weiteren Verschlechterung der Haushaltssituation hat er nicht dargestellt. Der Landkreis hat die nach § 53a Abs. 1 Satz 4 ThürKO geforderte Ursachenanalyse nicht hinreichend erstellt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis die Ziele des HSK nicht erreicht hat, sich die Fehlbeträge weiter erhöhten und die dauerhafte Leistungsfähigkeit nicht wiederhergestellt werden konnte.

Der Rechnungshof hat analog zum HSK 2005 bis 2008 einen Soll-Ist-Vergleich und eine Bewertung der Maßnahmen durchgeführt. Das Ergebnis der Gegenüberstellung ist in Anlage 13 dargestellt. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die finanziellen Auswirkungen anhand der Differenz zum Jahresende 2013 analog zum HSK 2005 bis 2008 ermittelt.

**Tabelle 29      Finanzielle Auswirkungen des HSK 2011 bis 2015**

| Jahr                      | Konsolidierungsziel zum Jahresende | Konsolidierungsergebnis zum Jahresende |
|---------------------------|------------------------------------|--|
| 2012                      | 30.713.000                         | 1.348.032                              |
| 2013                      | 31.621.000                         | 1.699.741                              |
| 2014                      |                                    | - - - HSK abgebrochen - - -            |
| 2015                      |                                    |  |
| <b>Differenz bis 2013</b> |                                    | <b>29.932.259</b>                      |

\* Alle Beträge in EUR.

Die zur Haushaltskonsolidierung notwendige Veräußerung des Geschäftsanteils am Klinikum hat der Landkreis nicht vollzogen. Hierdurch entstanden über den geplanten Konsolidierungszeitraum erneut Fehlbeträge. Er hat bis 2013 das Konsolidierungsziel um rund 29,9 Mio. EUR verfehlt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass im Konsolidierungszeitraum eine konsequente Umsetzung des HSK zu erfolgen hat. Ein beschlossenes HSK entfaltet Bindungswirkung für den Landkreis und seine Organe, sodass ohne erneute Beschlussfassung und Genehmigung vom HSK nicht abgewichen werden darf. Er weist in diesem Zusammenhang auf die nach § 103 Abs. 2 Satz 1 ThürKO bestehende Verpflichtung zur gewissenhaften Erfüllung der Pflichten der Kreistagsmitglieder hin.

*Der Landkreis hat auf seine Ausführungen zu Tn. 4.8 und Tn. 4.8.1 verwiesen.*

Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen zu Tn. 4.8.1.

Die Tn. ist nicht erledigt.

#### **4.8.4      Haushaltssicherungskonzept 2014 bis 2023**

Der Landkreis hatte 2013 ein neues HSK für einen Zeitraum von zehn Jahren durch ein beauftragtes Unternehmen erstellen lassen. Es beinhaltete 14 Konsolidierungsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rund 48,1 Mio. EUR. Der Kreistag hatte dieses HSK am 20. Dezember 2013 beschlossen. Das TLVwA hatte keine Genehmigung erteilt. Die Verwaltung hatte das HSK fortgeschrieben und der Kreistag hat diese Fortschreibung am 22. Oktober 2014 beschlossen. Das TLVwA hat seine Genehmigung am 30. Oktober 2014 unter folgenden Auflagen erteilt:

- der Landkreis hat weiteres Konsolidierungspotential zu erschließen,
- die Schulentwicklungsplanung und ggf. die Schulnetzplanung unter demografischen Gesichtspunkten fortzuschreiben und
- ein PEK zu erarbeiten.

Die Verwaltung hatte das HSK 2015 fortgeschrieben, um zwei weitere Maßnahmen ergänzt und das Konsolidierungspotential auf 72,3 Mio. EUR erhöht. Das TLVwA hatte mit der Genehmigung dieser Fortschreibung die vormals formulierten Auflagen in der Genehmigung vom 17. August 2015 aufrechterhalten. Der Landkreis hatte diese grundsätzlich aufgegriffen. Einzig das PEK hatte nicht den Anforderungen des TLVwA entsprochen. Das TLVwA hatte dem Landkreis mit der Genehmigung der Fortschreibung 2016 aufgegeben, das vorgelegte PEK zu überarbeiten und an den künftigen Bedarfen und durchzuführenden Maßnahmen auszurichten. Es hatte den Landkreis darüber hinaus aufgefordert, weiteres Konsolidierungspotential zu erschließen.

In den weiteren Fortschreibungen hatte der Landkreis das Konsolidierungsziel 2016 auf 79,7 Mio. EUR und 2017 auf 96,4 Mio. EUR erhöht. Die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen hatte der Landkreis nicht hinreichend begründet. Das Konsolidierungspotential variierte in den HSK und den Fortschreibungen ohne hinreichende

Erläuterung. Dies betrifft insbesondere die angesetzten Mehreinnahmen aus Vermögensveräußerungen.

Die Fortschreibung für den Zeitraum 2017 bis 2023 hat das TLVwA mit Schreiben vom 26. Januar 2018 genehmigt. Der Bescheid erfolgte unter den Auflagen,

- ein Organisationsgutachten erstellen zu lassen und dieses in den Entwurf zum Haushaltsplan 2018 soweit möglich einzuarbeiten,
- eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Umwandlung der Vertragsstrukturen des Berufsschulzentrums aufzustellen,
- Alternativen zur Entschuldung durch den Freistaat zu entwickeln und
- die Fortschreibung dem TLVwA spätestens mit dem Beschluss zur Haushaltssatzung und zum Haushaltsplan 2018 vorzulegen.

Vorrangige Ziele des HSK 2014 bis 2023 und seiner Fortschreibungen sind der Abbau der Fehlbeträge und die Sicherung der Zahlungsfähigkeit des Landkreises. Diese Ziele beabsichtigte der Landkreis durch Mehreinnahmen und Minderausgaben zu erreichen. Hierzu hat das beauftragte Unternehmen eine umfassende Ursachenanalyse durchgeführt. Es hat die finanzielle Entwicklung des Landkreises, die Aufgaben, den Stellenbedarf und die Aufbau- und Ablauforganisation untersucht. Die Globalausgaben hat es an Kennzahlen bemessen. Aussagen zu notwendigen Anpassungsmaßnahmen hat das Unternehmen im HSK nicht dargestellt.

Der Landkreis hat beim Aufstellen des HSK 2014 bis 2023 Analysen zu den Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte durchgeführt und die Gesamtverschuldung, die Entwicklung der Fehlbeträge und die Rahmenbedingungen zur Identifizierung von Konsolidierungsmaßnahmen betrachtet.

Als finanziell weitreichendste Maßnahme des HSK hat der Landkreis Einnahmen aus dem Verkauf des Anteils am Klinikum mit bis zu 35 Mio. EUR vorgesehen. In der Fortschreibung 2017 hat er diesen auf 24,2 Mio. EUR reduziert. 2018 hat er keine Einnahmen aus dem Verkauf des Anteils vorgesehen. Zum Klinikum verweist der Rechnungshof auf Tn. 5.2.1.

Der Rechnungshof hat das HSK, die Fortschreibungen und die hierzu ergangenen Bescheide des TLVwA geprüft. Er hat festgestellt, dass der Landkreis den Auflagen nur teilweise nachgekommen ist. So hat der Landkreis das geforderte PEK nicht an die Anforderungen des TLVwA angepasst und damit gegen § 53a Abs. 2 ThürKO verstoßen.

Der Rechnungshof hat die finanziellen Auswirkungen anhand der Differenz zum Jahresende 2016 analog zum HSK 2005 bis 2008 ermittelt (vgl. Tabelle 30). Er hat die Umsetzung der Maßnahmen bis einschließlich 2016 betrachtet. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis das festgelegte Konsolidierungsziel des HSK für den Zeitraum 2014 bis 2016 nicht erreicht hat.

**Tabelle 30      Finanzielle Auswirkungen des HSK bis einschließlich 2016**

| <b>Jahr</b>               | <b>Konsolidierungsziel zum Jahresende</b> | <b>Konsolidierungsergebnis zum Jahresende</b> |
|---------------------------|---|---|
| 2014                      | 875.300                                   | 681.729                                       |
| 2015                      | 1.584.700                                 | 1.475.353                                     |
| 2016                      | 3.706.900                                 | 2.675.690                                     |
| <b>Differenz bis 2016</b> |   | <b>1.031.210</b>                              |

\* Alle Beträge in EUR.

Der Landkreis blieb bis 2016 mit rund 1 Mio. EUR hinter dem Konsolidierungsziel zurück. Der Landkreis hat die vorgesehenen Einsparungen bei Schulschließungen und die Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen nicht erreicht. Die Veräußerung des Anteils am Klinikum hat er mit jeder Fortschreibung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, wobei der Veräußerungspreis als auch Vorschläge für die Umsetzung variierten. In der Fortschreibung

2018 hat er die finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahme nicht mehr beziffert. Der Rechnungshof hat analog zum HSK 2005 bis 2008 einen Soll-Ist-Vergleich und eine Bewertung der Maßnahmen durchgeführt. Das Ergebnis der Gegenüberstellung ist in Anlage 13 dargestellt. Nicht alle Maßnahmen des HSK sind nachvollziehbar festgelegt.

Der Rechnungshof fordert, bei der nächsten Fortschreibung des HSK nur solche Konsolidierungsmaßnahmen aufzunehmen, die Einsparpotential aufweisen. Diese sind inhaltlich klar zu definieren. Pauschale und allgemeine Angaben sind zu vermeiden. Die notwendigen Umsetzungsschritte sind darzustellen. Der Schuldenerlass durch das Land ist keine geeignete Konsolidierungsmaßnahme. Hierfür fehlt eine rechtliche Grundlage.

*Der Landkreis verweist auf seine Ausführungen zu Tn. 4.8, insbesondere zum Personalentwicklungskonzept. Er hat mitgeteilt, er schreibe derzeit das HSK fort. Darüber hinaus arbeite er daran, die Auflagen aus der Genehmigung des TLVwA vom 26. Januar 2018 zu erfüllen. Ebenso arbeite er an der „Stiftungsauflösung“ der Hufeland Klinikum GmbH und suche Ausgleichsmaßnahmen für die u. U. ausfallenden Maßnahmen „Entschuldung durch den Freistaat“. Hinsichtlich des zu beauftragenden Organisationsgutachtens hat der Landkreis mitgeteilt, er werde die Ausschreibung des Organisationsgutachters in diesem Jahr durch Beauftragung abschließen. Weiterhin werden 2020 die Arbeiten zur Analyse der Prozesse und Strukturen der Verwaltung in den Bereichen Soziales und Familie und Jugend, folgend dann in der Gesamtverwaltung aufgenommen.*

Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen zur Tn. 4.8. Der Landkreis hat bei künftigen Fortschreibungen des HSK nur konkrete und realistische Konsolidierungsmaßnahmen aufzunehmen, welche er auch umsetzen kann. Die Stellungnahme des Landkreises ist zu unkonkret.

Die Tn. ist nicht erledigt.

## **4.9 Verfügungsmittel des Landrats**

### **4.9.1 Veranschlagung**

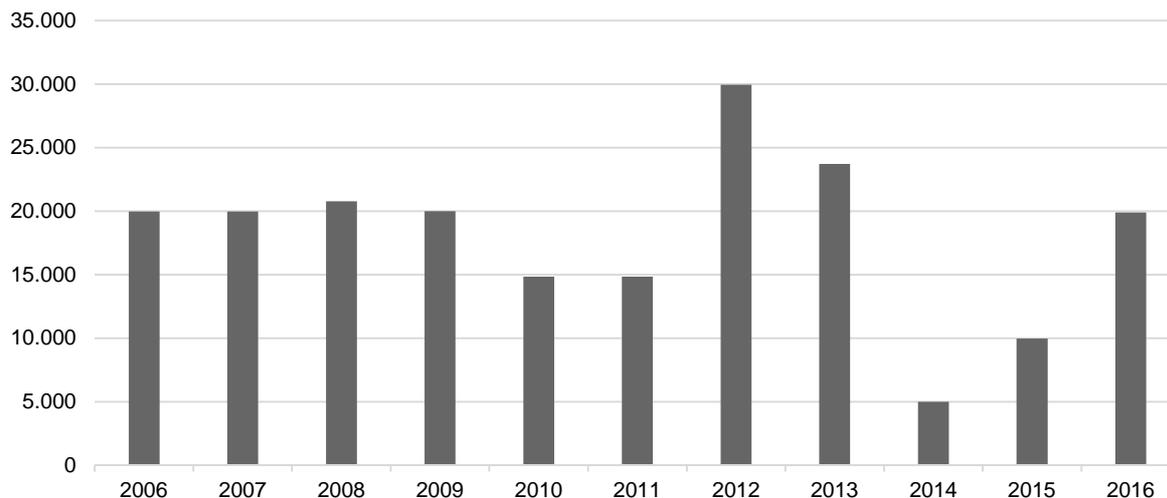
Der Landkreis hat 2006 bis 2017 im Haushalt Verfügungsmittel für den Landrat veranschlagt. Die Auszahlungen reichten von 5.000 EUR in 2014 bis 30.000 EUR in 2012 (vgl. Abbildung 17). Der Landkreis hat die veranschlagten Verfügungsmittel in 2017 mit 40.000 EUR gegenüber dem Durchschnitt der Vorjahre<sup>58</sup> um mehr als das Doppelte, bzw. gegenüber 2015 das Dreifache erhöht. Zwischen 2008 und 2016 hat der Landkreis regelmäßig nicht verbrauchte Verfügungsmittel in die jeweils darauffolgenden Haushaltsjahre übertragen.

Der Rechnungshof hat die Verwendung der Verfügungsmittel stichprobenweise geprüft. Die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Zahlungsanordnungen für die Verfügungsmittel hat die Verwaltung teilweise ohne die notwendigen Belege und Rechnungen bestätigt.

---

<sup>58</sup> Das Rechnungsergebnis hat zwischen 2006 bis 2016 bei durchschnittlich 18.000 EUR gelegen.

**Abbildung 17 Auszahlung der Verfügungsmittel zwischen 2006 und 2016**



\* Alle Angaben in EUR nach Rechnungsergebnis.

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 ThürGemHV können im Verwaltungshaushalt Verfügungsmittel in angemessener Höhe veranschlagt werden. Sie sollen in der Regel 0,5 ‰ der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nicht überschreiten. Verfügungsmittel sind Beträge, die dem Landrat ohne nähere Angaben des Verwendungszwecks, jedoch nur für dienstliche Zwecke zur Verfügung stehen (§ 87 Nr. 33 ThürGemHV). Der Verzicht, einen Verwendungszweck anzugeben, bezieht sich nur auf die Veranschlagung im Haushaltsplan. Auch Verfügungsmittel dürfen nicht zweckfrei und beliebig durch den Landrat verwendet werden, sondern nur für dienstliche Zwecke im Aufgabenbereich des Landkreises. Im Übrigen sind die Vorgaben zur Buch- und Kassenführung einzuhalten. In der Regel handelt es sich dabei um außerplanmäßige, nicht vorhersehbare, meist einmalige und geringfügige Aufwendungen.<sup>59</sup> Die Haushaltsansätze der Verfügungsmittel dürfen nicht überschritten werden und sind nicht übertragbar (§ 11 Abs. 1 Satz 2 ThürGemHV).

Der Landkreis hat seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist (§ 114 i. V. m. § 53 Abs. 1 ThürKO). Dies gilt auch für das Veranschlagen und Bewirtschaften der Verfügungsmittel. So sind Ausgaben für die Bewirtung von Gästen aus Verfügungsmitteln ausnahmsweise nur dann zulässig, wenn der Anlass der Bewirtung nachweisbar dienstlich veranlasst ist. Für eine zweckentsprechende Verwendung müssen zahlungsbegründende Unterlagen vorliegen, die Angaben zum Zahlungsgrund und den konkreten Teilnehmerkreis enthalten. Bei Jubiläen, Ehrungen und Repräsentationen sind ebenfalls Angaben zum konkreten Anlass erforderlich, um den dienstlichen Bezug nachzuweisen.

Jede Zahlungsverpflichtung ist auf ihren Grund zu prüfen (§ 40 Abs. 1 ThürGemHV). Dabei ist die sachliche und rechnerische Feststellung vor der Anordnung zu treffen (§ 40 Abs. 2 ThürGemHV). Zudem dürfen Haushaltsmittel erst verausgabt werden, wenn die Aufgabenerfüllung es erforderlich macht (§ 26 Abs. 1 ThürGemHV).

Der Landrat hat Verfügungsmittel an Empfänger ohne Bezug zum Landkreis ausgereicht bzw. für freiwillige Aufgaben der Gemeinden ausgegeben. Die damit verbundenen Ausgaben musste der Landkreis im Wege der Kreisumlage refinanzieren. Damit hat er alle kreisangehörigen Gemeinden belastet.

<sup>59</sup> Käß, Dieter: Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Thüringen, 4. Lfg., Mai 2009. Erläuterung zu § 7 ThürGemHV.

Wenngleich der Landkreis die empfohlene Höhe der Verfügungsmittel nicht überschritten hat, ist der Haushaltsansatz im Zusammenhang mit der finanziellen Situation (vgl. Tn. 3) des Landkreises und der gebotenen langfristigen und kontinuierlichen Haushaltskonsolidierung sehr kritisch zu sehen. Die Übertragung nicht verbrauchter Haushaltsansätze in das Folgejahr war nicht zulässig. Der Landkreis hat zudem die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung missachtet.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass in der Haushaltsstelle 0020.6600 lediglich zu Beginn des neuen Haushaltsjahres Belege zum Soll gestellt worden seien, die inhaltlich dem alten Haushaltsjahr zuzuordnen waren. Der Landkreis werde die festgestellten Sachverhalte kritisch prüfen und in Zukunft den Hinweisen des Rechnungshofs Rechnung tragen.*

Der Landkreis hat sich zur sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Zahlungsanordnungen für die Verfügungsmittel nicht geäußert. Der Rechnungshof fordert einen verantwortungsbewussten Umgang mit den Verfügungsmitteln und eine sorgfältige Prüfung vor der Anordnung. Bei der Inanspruchnahme der Verfügungsmittel hat der Landkreis stets seine finanzielle Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen und sich auf seinen Aufgabenbereich zu beschränken. Zur Zulässigkeit von Buchungen im Folgejahr eingegangener Rechnungen bzw. nach dem Jahresabschluss verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen unter Tn. 4.1.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

#### **4.9.2 Ausgaben während vorläufiger Haushaltsführung**

Der Landkreis hatte 2006, 2008, 2011 und 2013 keine Haushaltssatzung erlassen. 2014 hatte sich der Landkreis bis zum 19. Dezember in der haushaltslosen Zeit befunden. Der Landrat hatte in der haushaltslosen Zeit regelmäßig Mittel aus dem Verfügungsfonds ausgereicht. Der Fachdienst Finanzen hatte den Landrat darauf hingewiesen, dass während der vorläufigen Haushaltsführung für jede einzelne Zahlung aus dem Verfügungsfonds die Zahlungsverpflichtung und die Unabweisbarkeit der Zahlung aktenkundig festzustellen sind.<sup>60</sup> Er hatte dem Büro des Landrats empfohlen, diese Angaben wegen möglicher Überprüfungen nachzuholen.

Der Landkreis konnte keine Unterlagen zur Begründung der Zahlungsverpflichtung bzw. der Unabweisbarkeit zu den o. g. Ausgaben vorlegen. Für 2013 hatte der Landrat die Notwendigkeit ausgewählter Zahlungen damit begründet, dass dem Empfänger die Verfügungsmittel im Vorjahr mündlich zugesichert worden seien. Zudem sei die Begründung der Mittelverwendung eine Angelegenheit der laufenden Verwaltung.

Nach § 61 Abs. 1 Nr. 1 ThürKO darf der Landkreis während der haushaltslosen Zeit nur Ausgaben leisten, zu deren Leistung er rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.

Verfügungsmittel zählen nicht zu den unabdingbaren Ausgaben nach § 61 Abs. 1 ThürKO. Die mündliche Zusage des Landrats aus Vorjahren stellt keine unaufschiebbare Verpflichtung des Landkreises dar. Der Landrat hat 2006, 2008, 2011, 2013 und 2014 die Bestimmungen der vorläufigen Haushaltsführung missachtet. Die Verfügungsmittel der o. g. Jahre haben insgesamt 84.192,93 EUR betragen.

*Der Landkreis werde die festgestellten Sachverhalte kritisch prüfen und den Hinweisen des Rechnungshofs künftig Rechnung tragen.*

---

<sup>60</sup> E-Mail vom 4. Dezember 2013 der Fachdienstleiterin Finanzen an das Büro des Landrats.

Es bleibt offen, warum der Landkreis in der haushaltslosen Zeit regelmäßig Mittel aus dem Verfügungsfonds ausreichte. Der Landkreis hat nicht nachgewiesen, ob die Zahlungsverpflichtungen unabweisbar waren. Damit hat er die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung missachtet. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 4.6.

Die Tn. ist nicht erledigt.

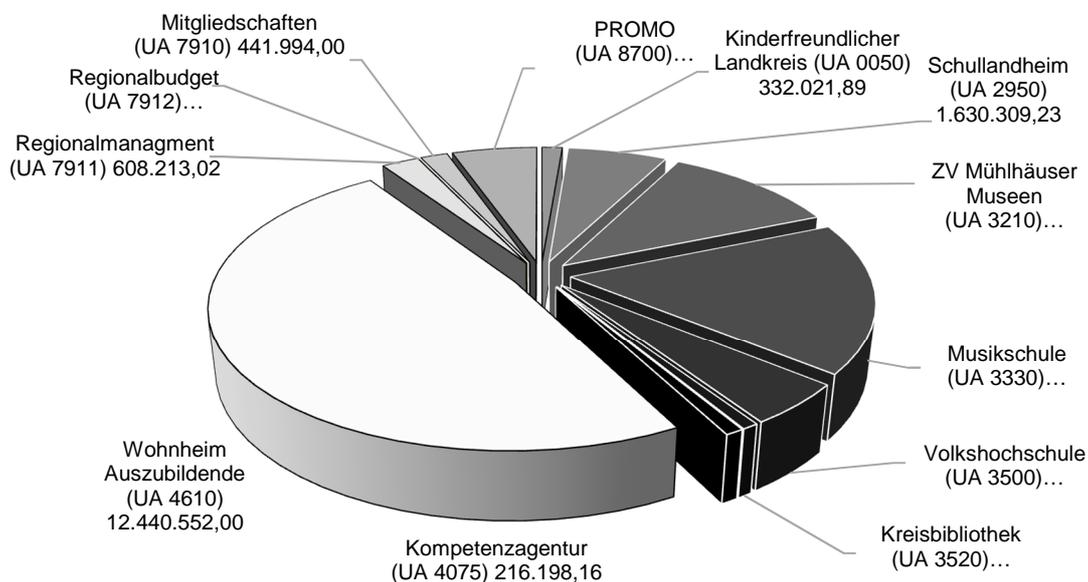
## 4.10 Freiwillige Leistungen

### 4.10.1 Ausgaben für freiwillige Leistungen

Der Landkreis hatte im Rahmen seiner kommunalen Selbstverwaltung freiwillige Leistungen erbracht. Im geprüften Zeitraum hatte dies beispielsweise das Schullandheim Waldschlösschen (vgl. Tn. 4.10.2.2), den Zweckverband Mühlhäuser Museen, die Kompetenzagentur und Wohnheime für Auszubildende betroffen. Zwischen 2006 und 2016 hatte der Landkreis die Handlungsfelder Bibliothek (2007) und PROMO (2015)<sup>61</sup> eingestellt. 2010 und 2011 hatte er die Handlungsfelder Ehrenamt/„Kinderfreundlicher Landkreis“<sup>62</sup> und Regionalbudget übernommen (vgl. Tn. 4.10.2.1).

Der Landkreis hatte im geprüften Zeitraum jährlich durchschnittlich 2,4 Mio. EUR und insgesamt rund 26,9 Mio. EUR für freiwillige Aufgaben ausgegeben. Dabei stiegen die Ausgaben bis 2010 kontinuierlich an. 2007 bis 2012 und 2014 überstiegen sie jeweils den Betrag von 2 % der Gesamtausgaben im Verwaltungshaushalt. Abbildung 18 zeigt den Umfang der Ausgaben, die der Landkreis für die einzelnen Handlungsfelder im geprüften Zeitraum geleistet hatte.

**Abbildung 18 Ausgaben für freiwillige Leistungen zwischen 2006 und 2016**



\* Alle Angaben in EUR.

<sup>61</sup> Aufgrund des Verkaufs der Kreisanteile.

<sup>62</sup> Nach Angabe der Verwaltung in der 19. Sitzung des Kreistags am 2. Mai 2016 wurde die Initiative bereits in 2008 gegründet. 2008 und 2009 waren die diesbezüglichen Personalkosten jedoch nicht im Haushalt ausgewiesen (vgl. auch Tn. 4.10.2.1).

Darüber hinaus hat der Landkreis in den geprüften Jahren mit Ausnahme von 2011 Zuschüsse an einzelne Gemeinden, in 2007 und 2014 an private Unternehmen und 2012 an Zweckverbände geleistet.

**Tabelle 31 Zuschüsse des Landkreises an Dritte**

| 2006 | 2007  | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Gesamt-<br>ergebnis |
|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------------|
| 159  | 1.472 | 28   | 129  | 241  | 0    | 297  | 4    | 223  | 613  | 209  | 3.373               |

\* Alle Angaben in TEUR.

Die stetige Sicherung der Erfüllung der Aufgaben des Landkreises ist der Leitgrundsatz für die Haushaltswirtschaft. Dabei sind zuerst die Pflichtaufgaben zu erfüllen. Mit den verbleibenden Mitteln kann der Landkreis freiwillige Aufgaben übernehmen. Die Ausgaben, die er für freiwillige Aufgaben leistet, dürfen die Leistungsfähigkeit nicht beeinträchtigen und sollen während der Haushaltskonsolidierung 2 % der Ausgaben im Verwaltungshaushalt nicht überschreiten.

Der Landkreis hatte wegen der seit Jahren fehlenden freien Finanzspitze und seines anhaltenden defizitären Haushalts keine Spielräume für freiwillige Aufgaben. Die vorhandenen Einnahmen hatten in keinem Jahr ausgereicht, um die Pflichtaufgaben erfüllen zu können.

Auch für den Zeitraum der Haushaltskonsolidierung können dem Landkreis anteilige Ausgaben für freiwillige Leistungen zugebilligt werden. Die Leistungsfähigkeit des Landkreises ist jedoch seit über einem Jahrzehnt nicht mehr gegeben. Der Landkreis konnte sie auch durch Konsolidierungsmaßnahmen nicht erreichen. Obwohl der Landkreis seinen Haushalt konsolidieren musste, hat er seine freiwilligen Leistungen nicht abgebaut. Er hat alle freiwilligen Handlungsfelder gleichermaßen weiter bedient. Die stetige Erfüllung der Pflichtaufgaben wurde und wird deshalb durch die freiwilligen Leistungen gefährdet. Der Landkreis hat insofern gegen § 53 ThürKO verstoßen. Dies trifft insbesondere auf die Haushaltsjahre mit vorläufiger Haushaltsführung zu (2006, 2008, 2011, 2013), in denen der Landkreis bei seinen Ausgaben außerordentlich engen Rahmenbedingungen unterlag.

Freiwillige Leistungen, zu denen sich der Landkreis nicht verbindlich verpflichtet hat, dürfen während der vorläufigen Haushaltsführung nur im notwendigen Umfang getätigt werden, beispielsweise um einem Personalabbau in der Jugendsozialarbeit, der Wohlfahrtspflege oder in kulturellen Einrichtungen entgegenzuwirken. Der Landkreis ist in Zeiten der vorläufigen Haushaltsführung jedoch nur dann zu einer Ausgabe verpflichtet, wenn er eine Zuwendung bereits bewilligt oder eine vertragliche Verpflichtung eingegangen ist.

Der Rechnungshof beanstandet die Ausgaben des Landkreises für freiwillige Leistungen einschließlich der Zuschüsse angesichts der seit Jahren desaströsen Haushaltslage und eines nur durch Bedarfszuweisungen möglichen Haushaltsausgleichs. Der Rechnungshof empfiehlt, die freiwilligen Leistungen einer Aufgabenkritik zu unterziehen. Bis zum Erreichen der dauernden Leistungsfähigkeit sollte der Landkreis den Umfang der freiwilligen Leistungen unbedingt reduzieren und andere Möglichkeiten für die Organisation und Finanzierung der freiwilligen Leistungen suchen (z. B. Vereinsarbeit, Ehrenamt, freie Träger usw.).

*Der Landkreis hat mitgeteilt, er habe freiwillige Leistungen getätigt. Jedoch bestehen für diese in der Regel langfristige Verträge. Als Beispiele hat er den Zuschuss an den Zweckverband „Mühlhäuser Museen“ und das Anmieten der Azubiheime genannt. Der Landkreis habe seine freiwilligen Leistungen reduziert. Er habe z. B. mit der Kündigung und dem Ablauf der Mietverträge für die Azubiheime und das Aufgeben der Beteiligung an der Promo seine Bemühungen gezeigt.*

Der Rechnungshof erkennt die Bemühungen des Landkreises nicht. Die vom Landkreis eingestellten freiwilligen Aufgaben haben die Ausgaben deutlich gesenkt. Dennoch sind die Ausgaben für freiwillige Leistungen in Hinblick auf die seit Jahren anhaltende schlechte

Haushaltssituation weiter zu reduzieren. Die stetige Erfüllung der Pflichtaufgaben hat der Landkreis sicher zu stellen. Hierfür hat er seine finanziellen Mittel vordergründig einzusetzen.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

## **4.10.2 Ausgewählte Einzelbeispiele für freiwillige Leistungen**

### **4.10.2.1 Regionalmanagement, Regionalbudget und Kinderfreundlicher Landkreis**

Der Landkreis hatte zwischen 2005 und 2016 ein Regionalmanagement und zwischen 2010 und 2016 ein Regionalbudget eingerichtet und betrieben. Er hatte dafür vom TLVWA Zuwendungen von insgesamt 2.837.497,10 EUR<sup>63</sup> erhalten. Das Regionalmanagement hatte seine Mittel beispielsweise für die Beratung lokaler Unternehmen, den Ausbau von Campingplätzen, gemeindliche Marketingkonzepte, die Vermarktung von regionalen Produkten und Reisen der Mitarbeiter nach Pakistan und Dubai eingesetzt. Die Mitarbeiter des Regionalmanagements koordinierten die Projekte des Regionalbudgets. Der Landkreis hatte einen Teil dieser Mitarbeiter in die Kernverwaltung übernommen. Beschlüsse des Kreistags über die personelle Ausstattung des Regionalmanagements und über die Stellenumsetzungen des Regionalbudgets hatte der Landkreis nicht vorgelegt. Allein durch die Weiterbeschäftigung von nur einem Mitarbeiter nach Auslaufen der Förderung für das Regionalmanagement Ende 2011 entstanden dem Landkreis bis 2016 Mehrausgaben von rund 200.000 EUR. Der Landkreis hatte für das Regionalmanagement neben seinem Eigenanteil von rund 264.000 EUR zusätzliche Haushaltsmittel von rund 448.000 EUR ausgegeben.

Seit 2008 betreibt der Landkreis die „Initiative Kinderfreundlicher Landkreis“. Er hatte sie während der haushaltslosen Zeit gegründet und damit beispielsweise Familienwandertage, Veranstaltungen in kommunalen Kindertagesstätten und Vereine finanziell unterstützt. Die Projekte der Initiative hatte der Landkreis aus Spenden finanziert. Für die Dienstbezüge der Mitarbeiterin, die u. a. für die Initiative zuständig ist, hatte der Landkreis zwischen 2010 und 2016 insgesamt rund 317.000 EUR ausgegeben.<sup>64</sup>

Freiwillige Aufgaben sind abhängig von der Leistungsfähigkeit des Landkreises. (vgl. Tn. 4.10.1). Nach § 61 Abs. 1 Nr. 1 ThürKO darf der Landkreis während der haushaltslosen Zeit nur Ausgaben leisten, zu deren Leistung er rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.

Nach Abschnitt B Nr. 1.2.2.1 VV-Haushaltssicherung hat der Landkreis Ausgaben systematisch zu überprüfen und zu reduzieren. Er hat Einsparungen zu erzielen. Wenngleich dem Landkreis zugestimmt wird, anteilige Ausgaben auch für freiwillige Leistungen zu leisten, ist bei allen freiwilligen Leistungen 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 sind zu dokumentieren.

Der Landkreis hat allein für die o. g. freiwilligen Aufgaben zwischen 2005 und 2016 insgesamt rund 1 Mio. EUR<sup>65</sup> ausgegeben. Die beschriebenen Aufgaben waren nicht notwendig oder unaufschiebbar. Der Landkreis hat nicht nachgewiesen, dass er die Maßnahmen einzeln auf

---

<sup>63</sup> Förderung Regionalmanagement: 1.037.497,10 EUR, Förderung Regionalbudget: 1.800.000 EUR. Voraussetzung für das Regionalbudget ist ein Regionalmanagement.

<sup>64</sup> Die HH-Stelle umfasst neben dem Kinderfreundlichen Landkreis auch das Ehrenamt und die Ehrenamtsstiftung. Deshalb sind die Personalkosten aufzuteilen. Der Landkreis hat die Initiative 2008 gegründet und die HH-Stelle 2010 geschaffen. Es ist offengeblieben, wo die Ausgaben 2008 und 2009 erfasst sind. Darüber hinaus hat der Landkreis 2012 und 2013 keine Personalausgaben erfasst, jedoch die Stelle im Stellenplan geführt. Deshalb ist auch offengeblieben, wo der Landkreis die diesbezüglichen Ausgaben erfasst hat.

<sup>65</sup> Rechnung: 263.547,16 EUR (Eigenanteil Regionalmanagement) + 447.918,51 EUR (weitere Haushaltsmittel für Regionalmanagement) + 316.664,77 EUR (Kinderfreundlicher Landkreis) = 1.028.130,44 EUR zuzüglich Personalausgaben.

ihre Erforderlichkeit und im Sinne der Ausgabenreduzierung untersucht hat. Auch die Wirksamkeit seines Mitteleinsatzes hat der Landkreis nicht nachgewiesen.

Der Landkreis hat seinen Haushalt während der Haushaltskonsolidierung mit nicht notwendigen Ausgaben von rund 1 Mio. EUR belastet. Diese Verfahrensweise widerspricht dem Ziel der Haushaltskonsolidierung. Der Rechnungshof verweist auf die Ausführungen unter Tn. 4.8.

*Der Landkreis habe 2005 bis 2016 an Förderprogrammen zur Stärkung der regionalen Wirtschaft teilgenommen. Er hat angegeben, dass er die Förderung der regionalen Wirtschaft kommunalrechtlich als Pflichtaufgabe einordne. Mit der Teilnahme sei das Ziel verbunden gewesen, eine Vernetzung der regionalen Wirtschaft aufzubauen, langfristig die Wirtschaftskraft der Region zu stabilisieren, zu stärken und auszubauen.*

*Nach dem Auslaufen der Förderprogramme seien die Mitarbeiter auf ohnehin zu besetzende Stellen übernommen worden. Insofern sei für den Landkreis keine Mehrausgabe entstanden.*

*Die „Initiative Kinderfreundlicher Landkreis“ sei ins Leben gerufen worden, um der kreislichen Aufgabenstellung im Bereich der überörtlichen Jugend- und Sozialarbeit Rechnung zu tragen. Die Initiative leiste somit einen Beitrag zur Reduzierung sozialer Leistungen in den Sozialhaushalten des Landkreises. Nach Ansicht des Landkreises sei fraglich, ob die Aufgabenstellung den freiwilligen Leistungen zuzuordnen sei und nicht doch zur Haushaltskonsolidierung beigetragen habe.*

Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Landkreises nicht. Sowohl die eigenen als auch die Pflichtaufgaben richten sich nach § 87 ThürKO. Nach § 87 Abs. 2 ThürKO kann der Landkreis durch Gesetz verpflichtet werden, bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlich ist (Pflichtaufgaben). Die vom Freistaat geförderte und zeitlich befristete Wirtschaftsförderung in Form des Regionalmanagements und –budgets sowie die vom Landkreis gegründete „Initiative Kinderfreundlicher Landkreis“ sind keine per Gesetz auferlegten Pflichtaufgaben. Diese Aufgaben sind den eigenen Aufgaben (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises) nach § 87 Abs. 1 ThürKO zuzuordnen, welche der Landkreis im Rahmen der bestehenden Gesetze nach eigenem Ermessen wahrnehmen kann. Sie sind freiwillig und abhängig von der Leistungsfähigkeit, welche seit mehr als zehn Jahren nicht mehr gegeben ist.

Durch die Übernahme der Mitarbeiter in die Kernverwaltung hat der Landkreis seinen Stellenplan überschritten. Den notwendigen Beschluss des Kreistags zur Änderung des Stellenplans hat der Landkreis nicht vorgelegt.

Das Fortsetzen der „Initiative Kinderfreundlicher Landkreis“ ist im Hinblick auf die seit Jahren anhaltende kritische Haushaltslage und die zwingend notwendige Konsolidierung zu überprüfen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

#### 4.10.2.2 Schullandheim

Das Schullandheim hatte der Landkreis bis zum 31. Dezember 2015 als Eigenbetrieb Kultur, Bildung und Heime<sup>66</sup> geführt. Mit der Auflösung des Eigenbetriebs erfolgte die Rückführung des Schullandheims in den Haushalt. Seit dem 1. Januar 2016 wird es als Regiebetrieb geführt.

Der Landkreis hatte bis 2015 Zuschüsse an den Eigenbetrieb gezahlt. Diese hatten von 2006 bis 2015 rund 1,6 Mio. EUR betragen. Für den Regiebetrieb hatte 2016 der im Haushalt bei UA 2950 nicht durch Einnahmen gedeckte Zuschussbedarf rund 100.000 EUR betragen.

**Tabelle 32 Zuschüsse an den Eigenbetrieb Schullandheim**

| HH-Jahr          | Zuschuss/Zuschussbedarf |
|------------------|-------------------------|
| 2006             | 150.000,00              |
| 2007             | 162.065,13              |
| 2008             | 150.000,00              |
| 2009             | 150.000,00              |
| 2010             | 219.890,00              |
| 2011             | 135.000,00              |
| 2012             | 135.000,00              |
| 2013             | 120.000,00              |
| 2014             | 222.000,00              |
| 2015             | 207.629,74              |
| <b>insgesamt</b> | <b>1.651.584,87</b>     |

\* Alle Beträge in EUR.

Das Schullandheim war keine Pflichtaufgabe und zudem Konsolidierungsmaßnahme in den HSK seit 2002. Aufgrund der geplanten Veräußerung hatte der Landkreis das Schullandheim mit Beschluss des Kreistags vom 11. Juni 2008 aus den Konsolidierungsmaßnahmen herausgenommen. Da der Verkauf nicht erfolgte, hatte der Landkreis im HSK 2011 bis 2015 die Deckelung der Zuschüsse an das Schullandheim wieder als Konsolidierungsmaßnahme aufgenommen. Danach sollte der Zuschuss auf einen Betrag von jährlich 135.000,00 EUR begrenzt werden. 2014 und 2015 hatte der Landkreis das HSK nicht fortgeführt, was einen Anstieg des Zuschusses an das Schullandheim zur Folge hatte.

Nach § 53 Abs. 3 ThürKO hat der Landkreis seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass eine stetige Aufgabenerfüllung gewährleistet ist.

Aufgrund der jahrelangen desolaten Haushaltslage war der Landkreis verpflichtet, die Auslastung und den Kostendeckungsgrad des Schullandheims zu prüfen. Anhand dieser Ergebnisse war er gezwungen, Maßnahmen zur besseren Kostendeckung zu ergreifen.

Die Erhöhung des Kostendeckungsgrades sollte eine wichtige Voraussetzung für die Weiterbetrieung des Schullandheims sein. Hierzu sollten auch für die Ferienzeit und die Wochenenden Nutzer, wie z. B. Vereine und Institutionen gewonnen, die Öffnungszeiten des Schullandheimes verbunden mit einer entsprechenden Senkung der laufenden Personal- und Sachkosten geändert oder erhöhte Entgelte festgelegt werden.

Der Rechnungshof fordert, die Auslastung und den Kostendeckungsgrad zu ermitteln sowie alternative Möglichkeiten zur Finanzierung und Betreibung, z. B. über externe Träger, zu untersuchen.

<sup>66</sup> Bis zum 1. Juli 2010 hieß der Eigenbetrieb Heimeinrichtungen Mühlhausen.

*Der Landkreis hat geäußert, er habe sich bemüht, für das Schullandheim eine andere Trägerschaft zu finden, jedoch ohne Erfolg. Der Landkreis überarbeite derzeit die Entgeltordnung, um den Kostendeckungsgrad der Einrichtung zu erhöhen und den Haushalt zu entlasten. Die vom Rechnungshof angesprochene Nutzungserweiterung werde der Landkreis ins Auge fassen, wenn er die vom Bund beantragte Förderung erhalte und bauliche Maßnahmen am Schullandheim umgesetzt habe.*

Der Rechnungshof begrüßt das Bemühen des Landkreises. Der Landkreis hat den Kostendeckungsgrad des Schullandheims nicht vorgelegt. Dieser ist eine Grundvoraussetzung, um die Wirtschaftlichkeit möglicher weiterer Maßnahmen zur Auslastung beurteilen zu können. Der Rechnungshof empfiehlt, weiter nach alternativen Möglichkeiten zur Finanzierung und Betreuung des Schullandheims zu suchen.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.



## 5 Feststellungen zum Umgang mit Vermögen

### 5.1 Zentralisierung der Verwaltung

Der Unstrut-Hainich-Kreis beabsichtigt, seine Verwaltung am Standort der Görmar-Kaserne in Mühlhausen zu zentralisieren. Der Rechnungshof hat die Zentralisierung in seine Prüfung einbezogen.

Der Landkreis hatte im Juli 2016 das Gebäude 003 der ehemaligen Kaserne zum 1. Oktober 2017 für die Dauer von 20 Jahren gemietet.<sup>67</sup> Mit Beschlüssen des Kreistags<sup>68</sup> hatte der Kreistag den Landrat ermächtigt, die Gebäude 001, 002, 003, 004, 005, 053, 070 und 108 der ehemaligen Kaserne und die dazugehörigen Grundstücke von der LEG und vom Freistaat zu erwerben. Der Kaufpreis hatte 4.667.234,21 EUR zzgl. Grunderwerbskosten betragen. Darin enthalten waren Aufwendungen für den durch die LEG durchzuführenden Umbau des Gebäudes 003 von voraussichtlich 1.478.500 EUR. Sollten diese Aufwendungen durch beiderseitige Feststellung abweichen, sei der Kaufpreis entsprechend auszugleichen. Der Beschluss über den Kauf der Gebäude 001, 002, 003 und 053 spiegelte den im Sachverständigengutachten beschriebenen Sanierungsbedarf (Investitionskosten) der Gebäude 001 (1.967.500 EUR) und 002 (2.967.500 EUR) nicht wider.<sup>69</sup>

Der Rechnungshof hat die „Wirtschaftlichkeitsberechnung“ des Landkreises vom 30. September 2016 geprüft. Er hat dem Landkreis in einem Schreiben vom 15. Dezember 2016 mitgeteilt, dass die Berechnung keine Aussagen zum Flächenbedarf, zur Auslastung und zu den mit dem Bauunterhalt verbundenen Folgekosten enthält. Der Rechnungshof ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die „Wirtschaftlichkeitsberechnung“ unvollständig und finanzmathematisch falsch war, weil sie die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne des kommunalen Haushaltsrechts nicht erfüllt. Unter anderem hatte der Landkreis die Zahlungszeitpunkte des Mietzinses, der Investitions- und Folgekosten nicht betrachtet. Das Ergebnis war nicht belastbar. Der Rechnungshof hat dem Landkreis mitgeteilt, dass die Wirtschaftlichkeit der Zentralisierung der Verwaltung in der Görmar-Kaserne nicht hinreichend nachgewiesen war. Damit waren die Rechtsgeschäfte mangels begründender Unterlagen und Nachweise der Wirtschaftlichkeit nicht zulässig.

Der Landkreis hat dem Rechnungshof am 22. Juni 2017 das Ergebnis einer „Kostengegenüberstellung zur Betrachtung der Wirtschaftlichkeit“ vorgestellt. Der Landrat hat vorgetragen, die wirtschaftlichste Variante der Zentralisierung sei nunmehr das Mieten der Gebäude 001 bis 004 ohne Dachausbau.<sup>70</sup> Der Landrat hat erläutert, den Kreistag in seiner Sitzung am 27. Juni 2017 um einen „Legitimationsbeschluss“ zu bitten, damit er „die bevorzugte Variante zum Ziel führen“ könne. Der Landkreis hat dem Rechnungshof zugesagt, die folgenden begründenden Unterlagen noch am 22. Juni 2017 per E-Mail zuzusenden:

1. Stellenplan,
2. Flächenbedarf,
3. Qualitativer Bedarf,
4. Berechnungstabellen zu allen untersuchten Varianten.

Darüber hinaus hat der Landkreis angekündigt, auch die Beschlussvorlage für die Sitzung des Kreistags am 27. Juni 2017 zu übermitteln.

Der Rechnungshof hat aus den Darstellungen des Landkreises nicht erkennen können, ob der Landkreis die Maßnahmenwirtschaftlichkeit der Zentralisierung in einer finanzmathematischen

<sup>67</sup> Undatierter Vertrag aus dem Jahr 2016. Empfangsbekanntnis der LEG vom 29. Juli 2016.

<sup>68</sup> Vgl. Beschlüsse Nr. 206-25/16 vom 6. Oktober 2016 sowie 211-26/16 vom 2. November 2016.

<sup>69</sup> Vgl. Beschluss Nr. 212-26/16 vom 2. November 2016.

<sup>70</sup> Vgl. Ausdruck der Präsentation zur „Kostengegenüberstellung zur Betrachtung der Wirtschaftlichkeit“ vom 22. Juni 2016.

Untersuchung nachgewiesen hat.<sup>71</sup> Es ist offengeblieben, welche Annahmen und Berechnungsalgorithmen der Landkreis seiner Betrachtung zugrunde gelegt und inwiefern er die landkreiseigenen Gebäude in die Untersuchung einbezogen hat. Die am 22. Juni 2017 zugesagten Unterlagen Nr. 1 bis 3 hat der Landkreis dem Rechnungshof trotz mehrfacher Nachfrage zunächst nicht übermittelt.

Ohne die o. g. begründenden Unterlagen konnte der Rechnungshof die Untersuchung jedoch nicht prüfen. Um Missverständnissen vorzubeugen, hat der Rechnungshof dem Landkreis mit Schreiben vom 26. Juni 2017 mitgeteilt, dass der Landrat dem Rechnungshof wesentliche Unterlagen zum Verständnis seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vorgelegt hat. Er hat weiter mitgeteilt, dass die „Kostengegenüberstellung zur Betrachtung der Wirtschaftlichkeit“ ohne begründende Unterlagen nicht nachvollziehbar ist und der Rechnungshof insofern nicht bestätigen kann, dass die Betrachtung einer belastbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne der kommunalrechtlichen Vorschriften, insbesondere § 10 Abs. 2 ThürGemHV, entspricht.

Der Landkreis hat dem Rechnungshof am 29. Juni 2017 weitere Unterlagen und Berechnungsmodelle zur „Kostengegenüberstellung“ übersandt. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Unterlagen festgestellt, dass die vorgelegten Rechenmodelle Verknüpfungen zu anderen Excel-Dokumenten beinhalteten bzw. Berechnungsgrundlagen „geweißt“ oder ausgeblendet waren. An anderen Stellen hatte der Landkreis mit „harten Eingaben“ (feste Zahlen, ohne Formeln) gearbeitet, die er in den vorgelegten Unterlagen nicht erläutert hatte. Um die Berechnungen beurteilen und Hinweise geben zu können, hat der Rechnungshof den Landkreis am 24. Juli 2017 per E-Mail gebeten, rechenfähige Excel-Modelle, begründende Unterlagen zum quantitativen und qualitativen Bedarf, Flächenaufschlüsselungen aller betrachteten Gebäude und Kostenschätzungen zu übersenden.

Am 25. August 2017 hat der Landkreis die Anfragen des Rechnungshofs wie folgt beantwortet:

- Die übersandten Excel-Tabellen seien die Originalrechentabellen.
- Der quantitative Bedarf ergebe sich aus der Anzahl der unterzubringenden Mitarbeiter und den entsprechenden Anforderungen an Raumbedarf/Ausstattung. Der qualitative Bedarf entspräche den heutigen Standardanforderungen an ein Verwaltungsgebäude mit den fachdienstspezifischen Voraussetzungen. Die für die klassische Verwaltung/Büros festgelegte Qualität sei in der Baubeschreibung für das Gebäude 003 ersichtlich. Diese Qualität solle auf die Gebäude 001, 002, 004 entsprechend übertragen werden. Der Landkreis hat die Baubeschreibung für das Gebäude 003 beigelegt.
- Der Landkreis übersende die Aufschlüsselung der Flächen, die die LEG zur Verfügung gestellt habe.
- Zur Abschätzung weiterer Kosten hat sich der Landkreis auf ein Schreiben der LEG bezogen, wonach das Gebäude 070 nicht mehr zur Verfügung stehe. Die „augenscheinlich bessere Qualität und Ausstattung des Gebäudes 001“ führe dazu, dass ein gleichwertiger Ausbau des Gebäudes 005 deutlich teurer würde. Der – von der LEG in Aussicht gestellte – Mietpreis für die Gebäude 001, 002, 004 und 005 sei ausdrücklich unter die Maßgabe gesetzt gewesen, dass die Baukosten pro Quadratmeter Nutzfläche im Vergleich zum Gebäude 003 nicht überschritten werden. Insoweit sei „vor diesem Hintergrund der fachtechnischen Einschätzung des Architekten Ortman davon auszugehen, dass bei Anmietung des Gebäudes 005 der Landkreis als Mieter in Eigenleistung gehen müsste, um den von der LEG genannten Mietpreis halten zu können bzw. müsste die LEG aller Voraussicht nach den Mietpreis entsprechend erhöhen.“

Der Landkreis hat dem Rechnungshof keinen Stellenplan und keine begründenden Unterlagen zum qualitativen und quantitativen Bedarf vorgelegt.

---

<sup>71</sup> Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Kapitalwertmethode anzuwenden. Sie könnte ggf. um eine Nutzwertanalyse erweitert werden.

Der Rechnungshof hat die weiterhin unvollständige „Kostengegenüberstellung zur Betrachtung der Wirtschaftlichkeit“ geprüft. Er ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die „Kostengegenüberstellung“ den Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne des kommunalen Haushaltsrechts nicht erfüllte. Das Ergebnis war nicht belastbar. Seine Feststellungen hat der Rechnungshof dem Landkreis mit Schreiben vom 5. Oktober 2017 mitgeteilt. Er hat angeboten, die Ergebnisse seiner Prüfung in einem persönlichen Gespräch zu erläutern. Er hat den Landkreis aufgefordert, die bislang fehlerbehafteten Annahmen und die Systematik der Berechnung zu überarbeiten.

Im November 2017 hat der Landkreis mitgeteilt, eine neue Berechnung unter der Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs aufzustellen und darin Gebäude im Eigentum des Landkreises einzubeziehen. Der Landkreis gehe zu diesem Zeitpunkt davon aus, dass die Zentralisierung am Standort Lindenbühl/Eisenacher Straße/Brunnenstraße gegenüber anderen Varianten um voraussichtlich rund 10 Mio. EUR günstiger sei.

Auf Nachfrage hat der Landkreis am 5. April 2018 mitgeteilt, dass er beabsichtige, nunmehr die Gebäude 001 bis 004 und das sog. Barbaraheim der ehemaligen Görmar-Kaserne zu mieten. In ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beziehe die Verwaltung nicht die Gebäude in der Brunnenstraße und Eisenacher Straße ein, da sie dem Landkreis aufgrund einer Nutzung durch den Freistaat nicht zur Verfügung stünden. Die Bearbeitung dauere an.

Der Rechnungshof hat den Landkreis bereits mehrfach, zuletzt mit Schreiben vom 11. April 2018, aufgefordert, die Nutzung seiner eigenen Gebäude in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen und die Untersuchung ergebnisoffen aufzustellen.

Nach § 53 ThürKO ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Für alle investiven Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten anzustellen.

Insbesondere bei der geplanten Zentralisierung der Verwaltung ist der Nachweis zu erbringen, dass die Auswirkungen der Entscheidung auf alle Liegenschaften des Landkreises vorteilhaft sind. Ggf. kann auch die schrittweise oder teilweise Zentralisierung wirtschaftlich sein. Deshalb sind auch eine teilweise Reduzierung der Verwaltungsstandorte und eine Zentralisierung „Stück um Stück“ zu untersuchen. Flächenerweiterungen, die der Landkreis in 2016 und 2017 mit der Miete des Gebäudes 003 in Görmar und mit dem Kauf der ehemaligen Schule in Obermehler vorgenommen hat, sind dabei zu berücksichtigen.

*Der Landkreis teilte mit, dass er alle Hinweise des Thüringer Rechnungshofs berücksichtigen und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen werde. Er werde diese mit dem Rechnungshof abstimmen.*

Der Landkreis hat bislang nicht nachgewiesen, dass sein Vorhaben wirtschaftlich und sparsam ist (§ 53 ThürKO). Die bisher vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfüllten die Anforderungen des § 10 ThürGemHV nicht.

Die Tn. ist nicht erledigt.

## 5.2 Veräußerung von landkreiseigenem Vermögen

### 5.2.1 Hufeland Klinikum GmbH

Der Landkreis und die Stadt Bad Langensalza hatten am 20. Juni 2007 die Unstrut-Hainich Kreiskrankenhaus gGmbH und die Hufeland Krankenhaus GmbH Bad Langensalza rückwirkend zum 1. Januar 2007 zu einer ausschließlich und unmittelbar gemeinnützig tätigen GmbH verschmolzen. Der Landkreis und die Stadt sind alleinige Gesellschafter des Klinikums. Das Stammkapital beträgt 7.393.300 EUR. Der Landkreis hält einen Geschäftsanteil von 5.404.400 EUR (73,1 %) und die Stadt zwei Geschäftsanteile von insgesamt 1.988.900 EUR (26,9 %). Nach § 8 des Gesellschaftsvertrags haben beide Gesellschafter ein Vorkaufsrecht im Falle der Veräußerung von Geschäftsanteilen. Die Veräußerung von Geschäftsanteilen bedarf nach §§ 7 und 8 Nr. 5 Satz 2 des Gesellschaftsvertrags<sup>72</sup> der Zustimmung der Gesellschafter.

Der Landkreis strebt seit 2008 an, seinen Geschäftsanteil zu veräußern und mit dem Veräußerungsgewinn zur Haushaltskonsolidierung beizutragen. Seit 2011 hat der Landkreis in den jeweiligen HSK Veräußerungserlöse zwischen 7,5 Mio. EUR und 35 Mio. EUR dargestellt.

Seitdem verfolgte der Landkreis das Ziel, seinen Anteil am Klinikum im Rahmen eines IBV zu veräußern. Dafür hatte er vom TLVwA mit Schreiben vom 3. Mai 2013 Hinweise erhalten. Ausgaben für ein bedingungsfreies IBV seien vergeblich und deshalb nicht zulässig, wenn der Verlust der Gemeinnützigkeit dazu berechtige, die Zustimmung der Stadt Bad Langensalza zur Anteilsveräußerung zu verweigern. Der Landkreis hatte die Hinweise des TLVwA nicht beachtet. In seiner Bekanntmachung des IBV im Amtsblatt der EU hatte er die Gemeinnützigkeit nicht erwähnt und auch nicht zum Kriterium für eine Angebotsabgabe gemacht. Er hatte Ausgaben für ein Verfahren getätigt, das keine Aussicht auf eine Einigung mit der Stadt Bad Langensalza und damit auf einen erfolgreichen Abschluss bot. Ihm waren daraus Ausgaben von 94.421,67 EUR entstanden.

Der Landkreis befindet sich aufgrund seiner prekären Haushaltsituation seit Jahren in der Haushaltskonsolidierung (vgl. Tn. 4.8 bis 4.8.4). Er ist verpflichtet, nur notwendige und unabwendbare Ausgaben zu tätigen. Während der Haushaltskonsolidierung hat er alle Ausgaben sorgfältig zu prüfen und zusätzliche Ausgaben zu vermeiden. Die Verfahrensweise des Landkreises steht der Haushaltskonsolidierung entgegen.

Der Rechnungshof bittet das geplante Vorgehen darzulegen und zu erläutern. Eine Veräußerung von landkreiseigenem Vermögen ist an rechtliche Vorgaben gebunden (vgl. § 67 ThürKO). Sie unterliegt nach § 53 Abs. 2 ThürKO insbesondere den Vorgaben an eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung. Die Wirtschaftlichkeit haushaltswirksamer Maßnahmen ist anhand begründender Unterlagen nachzuweisen. Die Auswirkungen auf die Haushaltskonsolidierung sind einzubeziehen.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, er arbeite an einer „Stiftungslösung“. Diese werde aktuell mit dem TLVwA und den zuständigen Ministerien abgestimmt. Da dieser Prozess nicht absehbar sei, habe der Landkreis den Verkaufserlös aus den Anteilen des Klinikums vorerst als Konsolidierungsbeitrag aus dem HSK entnommen.*

*Zum IBV hat der Landkreis geäußert, er habe sich Klarheit verschaffen wollen, welche Größenordnungen ein Verkauf der Anteile erzielen könne. Die Ergebnisse sollten die eingebundenen Kreistagsmitglieder animieren, den Verkauf voranzutreiben und die Entscheidungsträger der Stadt Bad Langensalza entsprechend zu beeinflussen.*

---

<sup>72</sup> Gesellschaftsvertrag in der Fassung der notariellen Urkunde UR-Nr. 37/2010 vom 1. April 2010.

Die Äußerungen des Landkreises entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Landkreis hat die Gemeinnützigkeit im IBV nicht angegeben. Deshalb konnte er nicht von realistischen Zahlen über den Wert seiner Anteile ausgehen. Die entstandenen Ausgaben für das IBV waren somit nicht notwendig. Der Landkreis hat künftig seine Haushaltsführung wirtschaftlich und sparsam zu führen.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

## 5.2.2 Verkauf der Heimbetriebe Mühlhausen GmbH

Der Landkreis hatte bis 2007 den Eigenbetrieb Heimeinrichtungen Mühlhausen geführt. Dieser bestand aus:

- zwei Altenpflegeheimen (Pflegeheim Gartenstraße 31, Pflegeheim Mittelstraße 50),
- dem Kinder- und Jugendheim Seebach,
- einem Schullandheim und
- drei Wohnheimen für Auszubildende (Wohnheim Felchta, Wohnheim Kornmarkt, Wohnheim Karl-Marx-Str./Waidstraße).

Am 28. Februar 2007 hatte der Kreistag beschlossen, die Alten- und Pflegeheime aus dem Eigenbetrieb Heimeinrichtungen Mühlhausen in eine gemeinnützige GmbH auszugliedern. Als Begründung hatte der Landkreis angegeben, dass die beabsichtigte Veräußerung<sup>73</sup> der Alten- und Pflegeheime als eine Konsolidierungsmaßnahme im HSK 2005 bis 2008 diene (vgl. Tn. 4.8, 4.8.1). Der Landkreis hatte beabsichtigt, die Ausgliederung erst vorzunehmen, wenn ein Käufer gefunden sei. Er hatte mit der Veräußerung Einnahmen von rund 5,9 Mio. EUR angestrebt. Diese Einnahmen hatte er erstmalig im Haushalt 2005 veranschlagt.

Der Kreistag hatte am 2. Mai 2007<sup>74</sup> den Verkauf der Alten- und Pflegeheime an den Bieter A für 7,6 Mio. EUR beschlossen. Der Verkauf kam nicht zustande, da der Bieter A sein Angebot zurückgezogen hatte. Der Kreistag hatte daraufhin seinen Beschluss vom 2. Mai 2007 aufgehoben und den Landrat mit einer Neuausschreibung zur „Veräußerung der Geschäftsanteile der HBM GmbH“ beauftragt<sup>75</sup>. Den daraufhin ausgewählten Bieter hatte der Kreistag im Mai 2008 abgelehnt. Mit Beschluss vom 16. Dezember 2009 hatte er das Auswahlverfahren zum Verkauf der Geschäftsanteile beendet.

Der Kreistag hatte zwischenzeitlich beschlossen, den Eigenbetrieb Heimeinrichtungen Mühlhausen aufzulösen, die Alten- und Pflegeheime in eine gemeinnützige GmbH (HBM GmbH) nach §§ 168 ff UmwG auszugliedern sowie den Eigenbetrieb „Kinder- und Wohnheime“ neu zu gründen.<sup>76</sup> Der Landkreis hatte die Umwandlung der HBM GmbH rückwirkend zum 1. Januar 2007 vollzogen.<sup>77</sup>

Das TLVwA hatte mit Bescheid vom 19. Januar 2010 den Landkreis unter Androhung einer Ersatzvornahme aufgefordert, bis zum 29. März 2010 einen Kreistagsbeschluss zum Verkauf des Geschäftsanteils herbeizuführen. Zur Begründung hatte das TLVwA auf die seit Jahren in den Haushaltsplänen und im HSK veranschlagten Deckungsmittel aus dem o. g. Verkauf der

---

<sup>73</sup> Vgl. Beschluss Nr. 195-20/07 vom 28. Februar 2007 Ausgliederung der Alten- und Pflegeheime aus dem Eigenbetrieb Heimeinrichtungen Mühlhausen und deren Umwandlung in eine GmbH mit anschließender Veräußerung.

<sup>74</sup> Vgl. Beschluss Nr. 207-21/07 vom 2. Mai 2007 Veräußerung von Geschäftsanteilen nach Ausgliederung der Alten- und Pflegeheime aus dem Eigenbetrieb Mühlhausen und deren Umwandlung in eine gemeinnützige GmbH.

<sup>75</sup> Vgl. Beschluss Nr. 262-30/08 vom 23. Januar 2008.

<sup>76</sup> Vgl. Beschluss Nr. 221-26/07 vom 29. August 2007 Aufspaltung des Eigenbetriebs Heimeinrichtungen Mühlhausen und Neugründung des Eigenbetriebs Kinder- und Wohnheime Unstrut-Hainich-Kreis sowie Ausgliederung der Alten- und Pflegeheime in eine gemeinnützige GmbH.

<sup>77</sup> Vgl. Gesellschaftsvertrag vom 30. August 2007.

Geschäftsanteile verwiesen. Der Aufforderung kam der Landkreis nicht nach, sodass das TLVwA den Landrat mit der Ausschreibung zum Verkauf der Geschäftsanteile der HBM GmbH im Wege der Ersatzvornahme für die Haushaltssatzung 2010 beauftragt hatte. Nach erfolgreicher Ausschreibung hatte der Kreistag den Verkauf wiederholt abgelehnt. Das TLVwA hatte daraufhin im Wege der Ersatzvornahme am 29. Oktober 2010 den Beschluss zum Verkauf an den wirtschaftlichsten Bieter zu einem Gesamtkaufpreis von 7,1 Mio. EUR herbeigeführt.<sup>78</sup>

Der Landkreis hatte den Verkauf in zwei Schritten vollzogen. Mit Kaufvertrag vom 1. November 2010<sup>79</sup> hatte die HBM GmbH (Verkäufer) ihren Grundbesitz für 6.745.463,03 EUR an die GmbH B verkauft. Der Käufer hatte den Kaufpreis bis vier Wochen nach Mitteilung des Notars zu zahlen. Aufgrund von Zahlungsschwierigkeiten hatten die Vertragsparteien ergänzende Regelungen vereinbart.<sup>80</sup> Der Käufer hatte einen Teilbetrag von 3.000.000 EUR am 3. Juni 2011 gezahlt. Für den Restbetrag von 3.745.463,03 EUR hatte der Verkäufer mit dem Käufer neue Raten und Fristen vereinbart.<sup>81</sup> Der Käufer hatte 2012 vereinbarungsgemäß 3.045.463,03 EUR bezahlt. Den Restbetrag von 700.000 EUR hatte der Verkäufer dem Käufer gestundet. Die Stundung hatte der Verkäufer zinslos in drei Teilbeträgen über einen Zeitraum von drei Jahren vereinbart.<sup>82</sup>

Mit Kaufvertrag vom 31. Januar 2011<sup>83</sup> hatte der Landkreis, als alleiniger Gesellschafter der HBM GmbH seinen Geschäftsanteil an die GmbH B verkauft. Der Kaufpreis hatte 354.536,97 EUR betragen. Der Käufer hatte den Kaufpreis am 29. März 2011 in voller Höhe bezahlt.

Infolge des langen Zeitraums von der Verkaufsentscheidung bis zum Eigentumsübergang waren dem Landkreis folgende zusätzliche, nicht geplante Ausgaben entstanden:

- 61.831,22 EUR für den Unterdeckungsausgleich,
- 90.000 EUR für eine zwischenzeitlich als notwendig erkannte Dachreparatur am Gebäude des Pflegeheims,
- 4.259,19 EUR Rechts- und Beratungskosten.

Der hierdurch für den Landkreis entstandene finanzielle Schaden betrug 156.090,41 EUR.

Die nicht zeitnah gefassten Beschlüsse und ihre spätere Aufhebung führten dazu, dass

- der Landkreis den beabsichtigen Verkaufserlös nicht im geplanten Umfang erzielen konnte und
- Kassenkredite aufnehmen musste, um die fehlenden Einnahmen zu finanzieren.

Der zeitliche Ablauf von der ersten Beschlussfassung bis zum vollständigen Vereinnahmen des Kaufpreises hatte mehr als zehn Jahre umfasst. Der Landkreis konnte die mit dem ursprünglichen Verkaufserlös verbundenen Einnahmeverbesserungen dadurch nicht erreichen. Vielmehr hat das zögerliche Umsetzen der Veräußerung den Haushalt zusätzlich belastet. Die fehlenden Einnahmen haben letztendlich zum weiteren Anwachsen der Fehlbeträge sowie zur Erhöhung der Kassenkredite geführt. Nach einer vereinfachten Vergleichsberechnung<sup>84</sup> entstanden dem Landkreis über den Zeitraum von Mai 2008 bis Ende 2016 mindestens 493.000 EUR Zinsen für den Kassenkredit zusätzlich.

---

<sup>78</sup> Vgl. Bescheid des TLVwA vom 29. Oktober 2010; Az.: 240.3-1442-002/10-UH.

<sup>79</sup> Vgl. Notarvertrag URNr. 1387/2010.

<sup>80</sup> Vgl. Änderungsvereinbarung vom 24. Januar 2011 (Notarvertrag URNr.: 77/2011).

<sup>81</sup> Vgl. Änderungsvereinbarung vom 29. Mai 2012 (Notarvertrag URNr.: 462/2012).

<sup>82</sup> Die Fälligkeit bestand jeweils zum 30. September 2014/2015/2016.

<sup>83</sup> Vgl. Notarvertrag URNr.: 113/2011.

<sup>84</sup> Für die überschlägige Vergleichsberechnung hat der Rechnungshof die Ansätze der jeweiligen HSK ab Mai 2008 und ab Verkauf der Veräußerungserlös entsprechend der Bezahlung zugrunde gelegt. Für die Zinsberechnung hat er die jeweiligen Quartalszinssätze der Kreissparkasse verwendet.

Nach § 53 Abs. 1 ThürKO hat der Landkreis seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Aufgabenerfüllung gesichert ist. Dabei hat er die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Dies gilt sowohl für die Planung als auch für den Vollzug.

Der Landkreis hatte das HSK 2005 bis 2008 umzusetzen (§ 53a Abs. 3 ThürKO). Zur Sicherstellung seiner Aufgabenerfüllung hatte der Landkreis die veranschlagten Einnahmen zu erheben. Die nicht zeitnah gefassten Beschlüsse des Kreistags und die mehrfache Aufhebung der Kreistagsbeschlüsse zwischen 2007 und 2010 haben gezeigt, dass eine tatsächliche Verkaufsabsicht nicht bestand. Der Landkreis hatte das angestrebte Konsolidierungsziel im HSK 2005 bis 2008, Einnahmen von 5,9 Mio. EUR zu erzielen, nicht erreicht (vgl. Tn. 3.3.6.2 und 3.3.6.5). Er hatte damit gegen § 53a ThürKO verstoßen.

Die Einnahmen aus der Veräußerung hatte der Landkreis dem Haushalt letztlich nur aufgrund der Ersatzvornahme des TLVwA zuführen können. Ein aktives Handeln des Landrats und des Kreistags zum Haushaltsvollzug und zur Haushaltskonsolidierung hatte nicht stattgefunden.

Im Ergebnis hatte sich die Haushaltssituation des Landkreises verschärft. Der Landkreis hatte gegen das Haushalts- und Kommunalrecht verstoßen und einen mangelnden Umsetzungswillen gezeigt. Alle Organe des Landkreises hatten die finanzielle Lage nicht hinreichend ernst genommen. Der finanzielle Schaden durch das Fehlverhalten des Landkreises beträgt insgesamt rund 650.000 EUR.<sup>85</sup>

Bei der Veräußerung von Vermögen ist künftig folgendes zu beachten:

- Soweit Einnahmen aus Vermögensverkauf im Haushalt veranschlagt oder als Konsolidierungsmaßnahme festgelegt sind, ist die Umsetzung zeitnah und konsequent durchzuführen.
- Die Wertansätze sind unter Beachtung der haushalts- und kommunalrechtlichen Bestimmungen zu ermitteln.
- Widerstreitende Kreistagsbeschlüsse sind zu unterlassen.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, er bestreite, dass er keine tatsächliche Verkaufsabsicht gehabt habe und ein aktives Handeln des Landrats nicht zu erkennen gewesen sei. Die Bemühungen des Landkreises seien an den fehlenden Kreistagsbeschlüssen gescheitert. Die Verwaltung des Landkreises habe die finanzielle Lage durchaus wahrgenommen und die Problemlagen weitreichend und umfassend ernst genommen. Das lange Zuwarten des Landkreises habe zu einem höheren Verkaufserlös geführt, als er prognostizierte. Nach Ansicht des Landkreises seien von dem erhöhten Verkaufserlös (1,2 Mio. EUR) die Kosten von 650.000 EUR abzusetzen. Somit ergebe sich ein positives Delta von 550.000 EUR.*

Die Ausführungen entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Landkreis hat mit dem Verkaufserlös 2010 von insgesamt 7,1 Mio. EUR das Konsolidierungsziel von 2005 nicht erreicht. Der Landkreis hätte 2010 einen Kaufpreis von mindestens 7,83 Mio. EUR erzielen müssen, um die Inflation und den entstandenen Schaden auszugleichen.<sup>86</sup>

Die Tn. ist nicht erledigt.

---

<sup>85</sup> Der Schaden setzt sich zusammen aus der Summe von 156.090,41 EUR (nicht geplante Ausgaben) und rund 493.000 Mio. EUR (Zinsen).

<sup>86</sup> 5,9 Mio. EUR \* 1,217 (Aufzinsungsfaktor bei 4 % und 5 Jahren) = 7,18 Mio. EUR zuzüglich 0,65 Mio. EUR (entstandener Schaden aus Fehlverhalten) = 7,83 Mio. EUR.

### 5.3 Anmieten einer Sporthalle mit Freianlage

Die Verwaltung des Landkreises hatte 2015 fehlende Sporthallenkapazitäten am BSZ ermittelt.<sup>87</sup> Innerhalb einer Alternativenuntersuchung kam der Landkreis zum Ergebnis, dass über die Sporthalle der Görmarkkaserne zum nächstmöglichen Termin ein Mietvertrag abgeschlossen werden sollte.

Der Landkreis hatte am 10. August 2015 von der LEG eine Sporthalle mit Außenfläche auf dem Gelände der ehemaligen Görmar-Kaserne gemietet. Nach dem Vertrag hat der Landkreis laufende Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sowie notwendige Reparaturen auszuführen (§ 8 Abs. 3 des Mietvertrags). Der Vermieter veranlasst die Instandsetzung der Heizungs- und Elektroanlage auf Kosten des Landkreises. Nach § 8 Abs. 4 des Mietvertrags hat der Landkreis Schäden, die nicht durch den Mietgebrauch verursacht sind und die der Landkreis nicht zu vertreten hat, jährlich bis zu 10 % des Nettojahresmietzinses zu beseitigen. Nach § 8 Abs. 6 des Mietvertrags hat der Landkreis den Vermieter für die durch den Betrieb des Mieters bei vertragsgemäßigem Gebrauch über die übliche Wertminderung hinaus verursachten Wertminderungen zu entschädigen.

Nach § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO muss der Landkreis seine Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich planen und führen. Deshalb ist die Vorteilhaftigkeit dauerhafter Vereinbarungen nachzuweisen.

Der Landkreis war nach BetrKV nicht dazu verpflichtet, Kosten für die Instandhaltung und Instandsetzung des Gebäudes und der technischen Anlagen zu übernehmen. Auch für Schäden, die nicht durch den Mietgebrauch verursacht sind, hätte der Landkreis nicht haften müssen. Mit der Vereinbarung nach § 8 Abs. 3 und 4 des Mietvertrags hat er vermeidbare Mehrausgaben zugelassen.

Der Rechnungshof hat ermittelt, dass der Landkreis die Halle mit 26 Schulstunden zwischen 8 und 15.15 Uhr zu 65 % auslastet. Dies entspricht nicht dem Bedarf, den die Verwaltung angegeben hatte. Der Landkreis hat nicht nachvollziehbar untersucht, inwiefern ein Teil des Bedarfs in anderen Sporthallen gedeckt werden konnte. Der Landkreis hat darüber hinaus nicht nachgewiesen, dass das Anmieten der Sporthalle dauerhaft günstiger ist als die untersuchten Alternativen.

Der Landkreis beteiligt weiterhin den parallel nutzenden Verein nicht an den Betriebskosten der Turnhalle. Der Rechnungshof verweist hierzu auf Tn. 7.3.2.

Die Vereinbarungen nach § 8 Abs. 3, 4 und 5 des Mietvertrags sind nachteilig für den Landkreis. Ihm sind hieraus vermeidbare Mehrausgaben entstanden bzw. können entstehen.

*Laut Stellungnahme habe der Landkreis Alternativlösungen zur Anmietung der Schulsporthalle untersucht. Für den Schulunterricht in beruflichen Schulen sowie Außensportanlagen für zwei Regel- und eine Grundschule sei danach nur eine ortsnahe Anmietung einer Sporthalle in Betracht gekommen. Es sei das klare Interesse des Landkreises gewesen, diese Sporthalle zu nutzen.*

*Das Gesamtgelände werde durch Fernwärme versorgt. Der Vermieter habe dem Landkreis Zugriff auf die Steuerung der Wärmeerzeugungsanlage ermöglicht. Die vom Vermieter vorgegebenen Bedingungen seien nicht verhandelbar gewesen. Nach Ansicht des Landkreises sei die getroffene Mietvereinbarung dem Gewerbemietrecht zuzuordnen. Darin bestehe disponibler Verhandlungsspielraum. Die getroffene Vereinbarung entspreche gängiger Rechtspraxis. Der Landkreis habe dies akzeptiert.*

---

<sup>87</sup> Vgl. Antrag der Fachdienste Liegenschaftsverwaltung und Schulverwaltung vom 27. März 2015 über Fachdienst Finanzen an den Landrat. Die Fachdienste haben Ausgaben aus dem Verwaltungshaushalt während der vorläufigen Haushaltsführung beantragt.

*Kosten für Instandsetzung der Heizungs- und Elektroanlage seien bisher nicht angefallen. In 2015 und 2016 seien Betriebskosten von rund 11.310 EUR nach Betriebskostenverordnung angefallen. 2017 seien Bewirtschaftungskosten von rund 45.560 EUR angefallen.*

*Für das Herrichten der Außenanlage habe der Landkreis bisher 43.858,77 EUR verausgabt. Ein Verein zahle für das Bewässern und Düngen des Rasens eine jährliche Pauschale von 3.000 EUR.*

Die Stellungnahme des Landkreises entkräftet die Feststellung des Rechnungshofs nicht. Der Landkreis hat keine Unterlagen vorgelegt, aus denen hervorgeht, dass er mit dem Vermieter über die für ihn als Mieter nachteiligen Vertragsbedingungen in Verhandlung getreten ist. Die vorgelegten Unterlagen enthalten weiterhin keine Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit des Mietverhältnisses, die den Anforderungen des Haushaltsrechts entsprechen (§ 53 ThürKO i. V. m. § 10 ThürGemHV).

Mit seiner Stellungnahme hat der Landkreis ausgeführt, Ausgaben für Investitionen am Objekt getätigt zu haben. Zur Notwendigkeit dieser Investitionen hat sich der Landkreis nicht geäußert. Diese Kosten sind auch nicht in der vorgelegten Begründung<sup>88</sup> zur Anmietung der Sporthalle enthalten.

Ob die vom Landkreis vereinnahmte Pauschale zur Bewässerung und Düngung des Rasens den anteilig anfallenden Kosten entspricht, hat der Landkreis ebenfalls nicht nachgewiesen.

Der Rechnungshof fordert, dass der Landkreis mit dem Vermieter über die für ihn nachteiligen Vereinbarungen in Verhandlung tritt. Das Ergebnis der Verhandlungen hat Eingang in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach den Anforderungen des Haushaltsrechts zu finden. Darin sind insbesondere auch alle o. g. anfallenden Kosten aufzunehmen.

Für die Überlassung der Sporthalle an Dritte hat der Landkreis die gültigen Benutzungs- und Entgeltordnungen anzuwenden. Die Nutzer sind entsprechend der Benutzungs- und Entgeltordnungen an den Bewirtschaftungskosten zu beteiligen (vgl. Tn. 7.3.2).

Die Tn. ist nicht erledigt.

## **5.4 Nachweis des Vermögens**

### **5.4.1 Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte**

Der Landkreis führt für Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte kein Bestandsverzeichnis.

Nach § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO sind Vermögensgegenstände ordnungsgemäß nachzuweisen. Hierfür sind Bestandsverzeichnisse nach § 75 ThürGemHV zu führen, aus denen Art, Menge sowie Lage oder Standort des unbeweglichen Vermögens (Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte) ersichtlich sein müssen.

Zur Bewertung der Grundstücke in Bestandsverzeichnissen sind Gutachten Dritter nicht erforderlich. Eine eigenständige Bewertung der Liegenschaften durch den Landkreis ist ausreichend. Die Wertangaben sollten jedoch realistisch sein, wobei wertsteigernde Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Abgeschriebene Gebäude sind mit einem Erinnerungswert auszuweisen.

Ohne Kenntnisse des baulichen Bestands und ohne Unterhaltungs- oder Investitionsplanungen kann der Landkreis keine belastbaren Aussagen zu einem künftigen

---

<sup>88</sup> Antrag auf Ausgabe von Mitteln im VWH in Zeiten der vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 61 ThürKO vom 27. März 2015.

Finanzbedarf für die Weiternutzung oder Erweiterung bestehender Liegenschaften treffen. Insbesondere in Bezug auf die für die Verwaltung genutzten Liegenschaften verfügt der Landkreis nach Ansicht des Rechnungshofs nicht über die notwendigen Erkenntnisse, um valide Daten in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einfließen zu lassen (vgl. auch Tn. 8.2).

Die Verwaltung hat die landkreiseigenen Liegenschaften und deren baulichen Zustand zu erfassen. Auf dieser Grundlage hat sie für jede Liegenschaft eine Unterhaltungsplanung aufzustellen. Sie muss sicherstellen, dass die jeweilige Liegenschaft nachhaltig genutzt werden kann und kein Wertverlust durch unterbleibende Bauunterhaltung eintritt. In der Unterhaltungsplanung sind alle Maßnahmen zu benennen, die erforderlich sind, um den SOLL-Zustand wieder herzustellen oder beizubehalten. Diese Maßnahmen sind nach Bedarf, Dringlichkeit bzw. Priorität zu gliedern und abzuarbeiten. Der Rechnungshof verweist auf die Ausführungen unter Tn. 8.2.

*Nach Aussage des Landkreises sei Anfang 2018 ein komplettes Flächenverzeichnis erstellt worden. Dieses werde aktuell gepflegt. Wertgutachten gebe der Landkreis in der Regel nur in Auftrag, wenn eine Veräußerung von Liegenschaften erfolgen solle. Eine Erfassung des baulichen Zustands der Gebäude erfolge als Grundlage für eine Unterhaltungsplanung im zuständigen Fachdienst.*

Der Landkreis hat bisher keine Bestandsverzeichnisse entsprechend § 75 ThürGemHV vorgelegt. Aufgrund der Feststellungen unter Tn. 8.2 empfiehlt der Rechnungshof, für die Liegenschaften Anlagenachweise nach § 76 ThürGemHV zu führen, anhand derer der Landkreis den Zustand und Wert seiner Liegenschaften erkennt. Diese können als belastbare Grundlage für die Veranschlagung notwendiger Unterhaltungsarbeiten dienen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

#### **5.4.2      Bewegliches Vermögen**

Die Verwaltung hat Listenauszüge zu inventarisierten Gegenständen vorgelegt. In diesen sind Bestände u. a. durch Rechenfehler nicht dargestellt, Bestandsaufwüchse nicht vermerkt und die Verteilung der Gegenstände aufgrund abweichender und unvollständiger Dokumentationen nicht nachvollziehbar. Die trifft beispielsweise auf Ausstattungsgegenstände für Wohnungen von Flüchtlingen wie Betten, Schränke, Stühle oder Tische zu.

Weiter hatte der Landkreis im April und Mai 2015 für das ehemalige Hortgebäude der GS Menteroda Klassenraumausstattungen, Ausstattung eines Gemeinschaftsraums und eine Küchenzeile sowie für den Schulteil Georgi des Tilesius-Gymnasiums Klassenmöbelsätze sowie drei Tafeln für insgesamt 32.000 EUR beschafft. Diese Einrichtungsgegenstände hatte er ebenfalls nicht inventarisiert.

Nach § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO sind Vermögensgegenstände ordnungsgemäß nachzuweisen. Hierfür sind Bestandsverzeichnisse nach § 75 Abs. 1 ThürGemHV zu führen, aus denen Art, Menge sowie die Lage und der jeweilige Standort der Gegenstände ersichtlich sein müssen. Sie haben eine Ordnungsfunktion und ermöglichen eine Bestandskontrolle, durch die Vermögensverluste bzw. Vermögensmissbrauch vorgebeugt werden soll. Zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Bestandskontrolle sind die Wirtschaftsgüter mit Inventarnummern zu versehen. Lediglich für die in § 75 Abs. 2 ThürGemHV aufgezählten Ausnahmen kann auf Bestandsverzeichnisse verzichtet werden. Außerdem sollten in regelmäßigen Abständen Inventuren durchgeführt werden.

Die Verwaltung hat dem Rechnungshof nicht die erforderlichen Auskünfte erteilt und die zur Prüfung benötigten Unterlagen nicht vorgelegt. Sie ist ihrer Verpflichtung nach § 2 ThürPrBG nicht nachgekommen.

Der Rechnungshof kann deshalb nicht ausschließen, dass die Verwaltung ohne Bedarf Gegenstände beschafft hat. Die Verwendung der Gegenstände konnte der Rechnungshof aufgrund mangelnder Mitwirkung der Verwaltung nicht prüfen.

*Nach Aussage des Landkreises tätige er nur Anschaffungen, die für die Aufrechterhaltung des Unterrichts- bzw. Dienstbetriebes erforderlich seien. Er wolle ergründen, weshalb Vermögenswerte nicht ordnungsgemäß erfasst worden seien.*

*Jede Schule inventarisiere in eigenständig angelegten Dateien ihre beschafften Vermögenswerte. Infolge der unterschiedlichen Herangehensweise an den Schulen sei 2016 eine Software beschafft und allen Schulen zur Verfügung gestellt worden. Damit wolle der Landkreis die Unzulänglichkeiten in der Inventarisierung abstellen und dem Schulträger eine Kontrollmöglichkeit geben.*

*Die Schulen hätten seither den Auftrag, ihre bisherige Erfassung in diese Software zu übernehmen. Der Landkreis bitte jährlich um eine Übersendung der Inventarlisten. So habe der Schulträger eine Komplettübersicht vorliegen und könne sporadisch die Eingaben überprüfen.*

*Im Moment könne die Inventarisierung nur nach und nach realisiert werden. Es lägen noch keine vollständigen Listen der Schulen vor. Spätestens Ende 2019 werde jedoch mit einer Komplettübersicht aller Schulen gerechnet.*

*Angesichts der dezentralen Verwaltung der Schulen sei es für den Schulträger kompliziert, eine stetige Kontrolle der Inventarisierung vorzunehmen. Dennoch komme er seiner Kontrollpflicht nach.*

Der Landkreis hat keinen Nachweis seines Vermögens vorgelegt.

Die Tn. ist nicht erledigt.



## 6 Feststellungen zu Bedarf, zur Wirtschaftlichkeit und Veranschlagung

### 6.1 Bedarf und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen

Der Rechnungshof hat Bedarfsnachweise und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für 28 Beschaffungsvorgänge im Wert von rund 12,7 Mio. EUR und 14 Baumaßnahmen im Wert von rund 3,6 Mio. EUR geprüft.

Die Verwaltung hatte für neun Beschaffungen im Wert von rund 7,3 Mio. EUR keine oder nur unzureichende Bedarfsbegründungen vorgelegt. Für weitere sechs Beschaffungsvorgänge im Wert von rund 1,5 Mio. EUR hatte sie vor der Beschaffung keine Alternativen verglichen, um die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Demnach lagen für Beschaffungen mit einem Gesamtwert von rund 8,8 Mio. EUR keine oder unzureichende begründende Unterlagen vor.<sup>89</sup> Die Fehlerhäufigkeit hat der Rechnungshof in der nachfolgenden Abbildung dargestellt. In allen Fällen einer roten Markierung fehlten entsprechende Unterlagen oder die vorgelegten Begründungen waren unzureichend.

**Abbildung 19 Bedarfsermittlungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen**

| Vergabeverfahren |  | Bedarfsermittlung  |           | Auftragssumme (brutto) | Auftragswert dem Grunde nach in Frage gestellt | Auftragswert der Höhe nach in Frage gestellt |
|------------------|--|--|-----------|------------------------|--|--|
|                  |  | WU   |           |                        |  |  |
| 1                | 2008-003 - Leasingfahrzeuge                          |  |           | 133.946,40             |  |  |
| 2                | 2010-008 - 6 Leasingfahrzeuge                        |  |           | 35.728,56              | 35.728,56                                      | 35.728,56                                    |
| 3                | 2010-015 - Server- und Speichertechnik               |  |           | 648.847,74             |  |  |
| 4                | 2011-010 - Ermittlung Mietpreisniveau                |  |           | 26.000,00              |  |  |
| 5                | 2011-005 - Errichten / Betreiben / Bewachen einer GU |  |           | 2.761.467,12           | 2.761.467,12                                   | 2.761.467,12                                 |
| 6                | 2012-120 - Gutachten Sozialleistungen                |  |           | 11.328,80              |  |  |
| 7                | 2012-126 - Wärmebildkameras                          |  |           | 21.880,29              |  | 21.880,29                                    |
| 8                | 2012-003 - DLK 23-12                                 |  |           | 285.000,00             |  |  |
| 9                | 2013-014 - Amtsblatt                                 |  |           | 46.074,42              | 46.074,42                                      | 46.074,42                                    |
| 10               | 2013-003 - Radwegweisung                             |  |           | 6.545,00               |  | 6.545,00                                     |
| 11               | 2013-012 - Beraterleistung IBV Hufelandklinikum      |  |           | 57.120,00              | 57.120,00                                      | 57.120,00                                    |
| 12               | 2013-017 - Arbeitsmedizin                            |  |           | 29.059,80              |  |  |
| 13               | 2013-025 - HSK                                       |  |           | 109.956,00             | 109.956,00                                     | 109.956,00                                   |
| 14               | 2014-008 - Lieferung PC-Technik LRA                  |  |           | 190.890,40             |  | 190.890,40                                   |
| 15               | 2014-009 - PC-Technik für berufliche Schulen         |  |           | 170.749,53             |  | 170.749,53                                   |
| 16               | 2014-010 - PC-Technik für allgemeinbildende Schulen  |  |           | 284.314,21             |  | 284.314,21                                   |
| 17               | 2014-084 - FBT für Zentrale Speichertechnik          |  |           | 74.970,00              | 74.970,00                                      | 74.970,00                                    |
| 18               | 2014-019 - Jugend-Sozialarbeit                       |  |           | 686.345,92             |  |  |
| 19               | 2014-069 - Bewachung GU Felchta                      |  |           | 370.424,82             | 370.424,82                                     | 370.424,82                                   |
| 20               | 2014-081 - Errichtung und Betreuung GU               |  |           | 3.010.045,80           | 3.010.045,80                                   | 3.010.045,80                                 |
| 21               | 2015-070 - Reinigungsleistung FBT                    |  |           | 68.462,61              |  |  |
| 22               | 2015-092 - Fortschreibung Nahverkehrsplan            |  |           | 88.952,50              |  |  |
| 23               | 2015-001 - Server- und Speichertechnik               |  |           | 828.647,24             | 828.647,24                                     | 828.647,24                                   |
| 24               | 2015-096 - schulbezogene Sozialarbeit                |  |           | 903.244,13             |  |  |
| 25               | 2016-115 - Projektmanagement Salza-Halle             |  |           | 279.698,00             |  |  |
| 26               | 2016-037 - Telefonanlage                             |  |           | 378.705,30             |  |  |
| 27               | 2016-065 - Multifunktionsgeräte                      |  |           | 799.754,40             |  | 799.754,40                                   |
| 28               | 2016-124 - HLF 10                                    |  |           | 378.705,30             |  |  |
|                  |  | <b>9</b>   | <b>15</b> | <b>12.686.864,29</b>   | <b>7.294.433,96</b>                            | <b>8.768.567,79</b>                          |
|                  |  | 32%  | 54%       | 100%                   | 57%  | 69%  |
|                  |  |  |           |                        |  |  |

\* Alle Beträge in EUR.

<sup>89</sup> Das Gesamtvolumen erhöht sich auf rund 9,9 Mio. EUR durch die Beschaffungsvorgänge, für die der Bedarf nicht begründet und Alternativen nicht dokumentiert waren. Dies betrifft die Beschaffungen 2013-017 – Arbeitsmedizin, 2015-070 – Reinigungsleistung FbT, 2015-092 – Fortschreibung Nahverkehrsplan, 2016-115 – Projektmanagement Salza-Halle, 2012-003 – DLK 23-12 und 2016-124 – HLF 10.

Danach hat der Landkreis in neun von 28 Beschaffungsvorgängen, mithin bei rund einem Drittel der geprüften Beschaffungen, seinen Bedarf nicht oder in nicht ausreichender Weise begründet. Er hat in 15 von 28 Beschaffungsvorgängen keine Handlungsalternativen untersucht.

Eine Auswertung für die 14 geprüften Baumaßnahmen<sup>90</sup> konnte der Rechnungshof nicht vornehmen, da der Landkreis dafür keine Bedarfsnachweise oder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlegte.

Nachfolgend geht der Rechnungshof auf Einzelbeispiele beschaffter Liefer- und Dienstleistungen ein:

### **6.1.1 Beschaffungen ohne Bedarfsnachweis**

Zu den folgenden sieben Beschaffungsvorgängen hat der Landkreis trotz mehrfacher Nachfragen keine begründenden Unterlagen vorgelegt:

- 2010-008 – sechs Leasingfahrzeuge
- 2011-005 – Errichten/Betreiben/Bewachen einer GU
- 2013-014 – Amtsblatt
- 2013-025 – Haushaltssicherungskonzept
- 2014-084 – Zentrale Speichertechnik (Planungsleistung)
- 2014-069 – Bewachung der GU
- 2014-081 – Errichtung und Betreibung einer GU.

Zu den folgenden zwei Beschaffungen konnte der Landkreis zwar einen grundsätzlichen Bedarf, aber den erforderlichen Umfang nicht begründen:

- 2013-012 – Beraterleistung zum IBV Hufelandklinikum
- 2015-001 – Server- und Speichertechnik.

Für weitere sechs Beschaffungen hat der Landkreis zwar Unterlagen zur Bedarfsbegründung vorgelegt. Er hat weder den Umfang der Leistung ermittelt noch Alternativen zur Beschaffung geprüft:

- 2014-008 – Lieferung PC-Technik LRA
- 2014-009 – PC-Technik für berufliche Schulen
- 2014-010 – PC-Technik für allgemeinbildende Schulen
- 2012-126 – Wärmebildkameras
- 2013-003 – Radwegweisung
- 2016-065 – Multifunktionsgeräte.

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Die Verwaltung ist deshalb verpflichtet, ihren Bedarf so genau wie möglich zu ermitteln. Sie muss sicherstellen, dass sie nicht mehr Leistung beschafft, als zur Deckung des Bedarfs notwendig ist. Steht der unabweisbare Bedarf fest, hat die Verwaltung zu untersuchen, auf welche Weise sie diesen Bedarf am wirtschaftlichsten decken kann.

Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden (§ 10 Abs. 2 ThürGemHV). Nach Nr. 1 der VV zu § 10 ThürGemHV sollen für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung in Anlehnung an § 6 Abs. 2 HGrG und § 7 ThürLHO Nutzen-Kosten-Untersuchungen angestellt werden. Nach Nr. 3 der VV zu § 10 ThürGemHV ist die voraussichtliche Haushaltsbelastung sorgfältig zu schätzen.

---

<sup>90</sup> Vgl. Abbildung 32.

Die Verwaltung hat in 15 Fällen den Bedarf bzw. den notwendigen Umfang für eine Beschaffung nicht nachgewiesen. Ohne hinreichende Begründung durfte sie die Beschaffung nicht tätigen. Sie hat gegen die §§ 53 Abs. 2 ThürKO und 10 Abs. 2 ThürGemHV verstoßen.

*In seiner Stellungnahme hat sich der Landkreis zu sieben Beschaffungen geäußert. Er hat u. a. sein Vorgehen bei diesen Beschaffungen geschildert. Zu den Beschaffungen mit Bezug zu einer Gemeinschaftsunterkunft führte der Landkreis § 2 Abs. 1 ThürFlüAG auf, nach dem er zur Aufnahme von Flüchtlingen verpflichtet gewesen sei.*

Die Stellungnahme des Landkreises ändert die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Die Verwaltung hat nicht nachgewiesen, dass sie sparsamen und wirtschaftlich beschafft hat. Sie hat ihren Bedarf nicht definiert und keine Alternativen betrachtet.

Der Rechnungshof fordert, dass die Kreisverwaltung einen allgemeinen Standard einführt. Dieser muss sicherstellen, dass das Verwaltungshandeln den Grundsätzen nach § 53 Abs. 2 ThürKO und § 10 Abs. 2 ThürGemHV entspricht.

Dieser Standard sollte mindestens folgende Stufen des Entscheidungsprozesses dokumentieren:

1. Identifikation bzw. Ursache des Bedarfes  
(z. B. Rechtsvorschrift)
2. Untersuchung, welche Möglichkeiten es gibt, den Bedarf zu decken  
(z. B. auch ändern von Organisationsstrukturen wie dem Schulnetzplan)
3. Entscheidung für die wirtschaftlichste Lösung  
(realistische Kosten-Nutzen-Abwägung der untersuchten Varianten)
4. konkrete Eingrenzung bzw. Definition des Notwendigen, um den Bedarf zu decken  
(erforderlichen Umfang der ggf. notwendigen Beschaffung benennen)

Der Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

### **6.1.2 Zeitpunkt der Beschaffung**

Die Verwaltung hatte zur Begründung der Beschaffung Nr. 2015-001 das Folgende dokumentiert:

*„Im Oktober 2010 beschaffte der Unstrut-Hainich-Kreis Server- und Speichertechnik. [...] Es ist festzustellen, dass der vorhandene Speicherplatz an allen Standorten mit über 90 % ausgelastet ist. [...] Daraus kann man hochrechnen, dass spätestens Ende 2015 keine Daten mehr gespeichert werden können. Damit ist die Aufgabenerfüllung des LRA nicht mehr möglich. Hier ist Gefahr in Verzug.*

*Im Oktober 2015 laufen die Wartungsverträge durch den Hersteller aus. Es gibt die Möglichkeit, beim Hersteller ein weiteres Jahr Wartung zu erwerben. Wegen der höheren Ausfallwahrscheinlichkeit kostet diese einjährige Wartungsverlängerung deutlich mehr als bisher. Eine erneute Verlängerung wird vom Hersteller ausgeschlossen. Damit würde 10/2016 die gleiche Situation eintreten. Diese Speichersysteme ohne Herstellerwartung zu betreiben ist grob fahrlässig, zudem für die veralteten Systeme auch die Gewährleistung der Softwarehersteller ausläuft. Auch hier ist es üblich nur aktuelle Systeme zu pflegen.“*

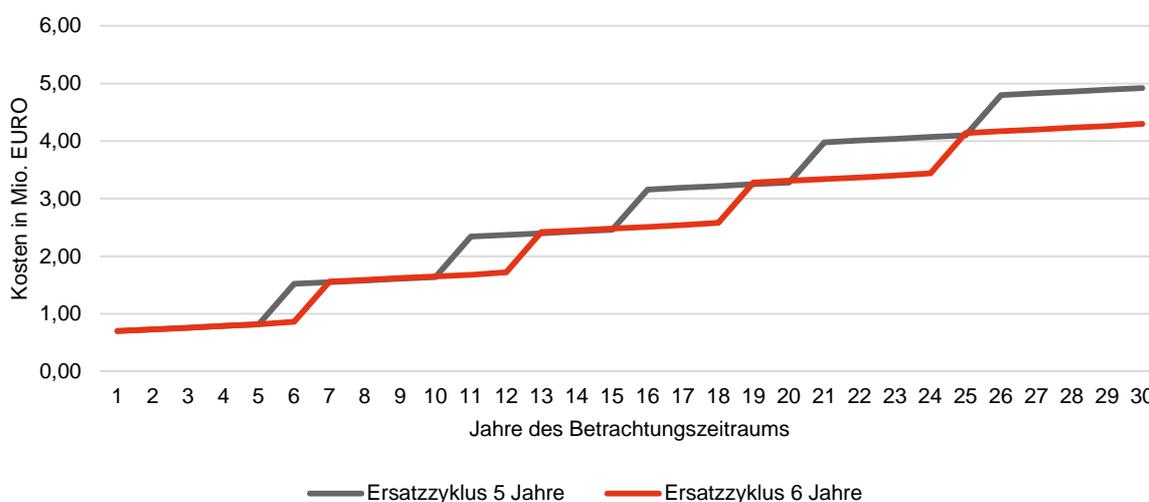
Nach den Angaben der Verwaltung wäre das Weiterbetreiben der vorhandenen Servertechnik um mindestens ein weiteres Jahr möglich gewesen. Die Verwaltung hatte jedoch weder den Wartungsvertrag verlängert noch den physischen Speicher erweitert.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dem Landkreis im Jahr der Beschaffung vermeidbare Mehrausgaben entstanden sind. Hätte die Verwaltung ihre Serverkapazitäten 2015 um das notwendige Maß erweitert und die vorhandene Technik ein weiteres Jahr genutzt, hätte sie in diesem Jahr rund 660.000 EUR<sup>91</sup> eingespart.

Sofern die vorhandene IT noch betriebsfähig ist, ist eine Ersatzbeschaffung langfristig nicht wirtschaftlich. Je kürzer die Zeiträume sind, in denen die Verwaltung Ersatzbeschaffungen für IT tätigt, desto höher sind die langfristigen Ausgaben des Landkreises in diesem Bereich.

Der Rechnungshof hat für die Beschaffung und Wartung von IT eine Vergleichsberechnung zwischen Beschaffungszyklen von fünf bzw. sechs Jahren über einen Betrachtungszeitraum von 30 Jahren angestellt. Den Kostenverlauf der Vergleichsberechnung hat der Rechnungshof in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.<sup>92</sup>

**Abbildung 20 Kostenentwicklungen bei unterschiedlichen Beschaffungszyklen**



Bei einem Ersatzzyklus von fünf Jahren, Kosten für Neubeschaffungen von 700.000 EUR und jährlichen Wartungskosten von 30.000 EUR, summieren sich die Kosten für IT in einem Betrachtungszeitraum von 30 Jahren auf rund 4,92 Mio. EUR. Bei einem Ersatzzyklus von sechs Jahren, identischen Beschaffungs- und Wartungskosten beliefen sich die Ausgaben im Betrachtungszeitraum auf rund 4,25 Mio. EUR. Berücksichtigt man im sechsten Jahr die Erhöhung der Wartungskosten um 10.000 EUR belaufen sich die Ausgaben im Betrachtungszeitraum auf rund 4,3 Mio. EUR. Demnach kann ein fünfjähriger gegenüber einem sechsjährigen Ersatzzyklus zu Mehrkosten von rund 620.000 EUR führen.

Darüber hinaus kann die Verwaltung mit dem Erwerb von sog. Care-Packs oder dem Erneuern von Einzelkomponenten die Nutzungsdauer der Hauptkomponenten wesentlich verlängern und folglich weitere Einsparpotentiale erschließen.

Die Verwaltung hat den Bedarf im Hinblick auf den Beschaffungszeitpunkt nicht hinreichend nachgewiesen. Sie hat Handlungsalternativen nicht untersucht.

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Vor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung soll unter mehreren in

<sup>91</sup> 670.000 EUR Anschaffungskosten + 30.000 EUR Wartungskosten – 40.000 EUR (erhöhte Wartungskosten) für das 6. Jahr der Wartung.

<sup>92</sup> Bei der vergleichenden Betrachtung handelt es sich um kumulierte Werte. Der Rechnungshof hat zur Vereinfachung darauf verzichtet, den potentiellen Kapitalwertschaden darzustellen oder Sensitivitätsanalysen in die Betrachtung einfließen zu lassen. Der Rechnungshof hat die Anschaffungskosten für IT mit je 670.000 EUR, Wartungskosten für das erste bis fünfte Jahr 30.000 EUR und für das sechste Jahr 40.000 EUR angesetzt.

Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden (§ 10 Abs. 2 ThürGemHV).

Die mit der Beschaffung verbundenen Ausgaben des Landkreises waren sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach nicht gerechtfertigt.

*Nach Aussage des Landkreises seien bei einer Gegenüberstellung zwischen einer Laufzeit von 5 zu 6 Jahren die Investitionskosten innerhalb der Zyklen bei 5 Jahren günstiger als bei 6 Jahren. Über die Gesamtlaufzeit betrachtet würden zwar die Mehrausgaben je Jahr ca. 6.000,00 EUR betragen. Bei der längeren Laufzeit dürften die erhöhten internen Verwaltungs- als auch Betriebskosten nicht außer Acht gelassen werden.*

*Bei der Gesamtbetrachtung beider Laufzeiten müssten die Garantieverlängerungsoptionen als auch Bedingungen der am Markt ansässigen Hersteller mit Einfluss nehmen. Nicht jedwede Hardware könne auch garantieseitig um 1 Jahr verlängert werden.*

*Insofern man die Laufzeit von 5 auf 6 Jahre erhöhe, habe man in dem Haushaltsjahr nicht die hohen Investitionskosten, müsse aber mit zusätzlichen Ausgaben als auch Supportleistungen rechnen. Hiermit verschiebe man nur die Ausgaben um ein weiteres Jahr und könne diese dann im Folgejahr auch nicht abwenden. Man könne nicht mit nur 10.000 EUR Mehrkosten für das sechste Jahr kalkulieren, da verschiedenste Faktoren, wie z. Bsp. HW Speichererweiterung, Support Verlängerung um ein Jahr, Garantieverlängerungen als auch Dienstleistungen etc., außer Betracht gelassen worden seien.*

Laut Stellungnahme reiche die vom Rechnungshof angesetzte Kostensteigerung von rund einem Drittel der Wartungskosten im sechsten Jahr nicht aus. Der Landkreis stütze seine Auffassung jedoch nicht auf konkrete Kostenansätze. Er lege keine Unterlagen vor, die zu einer abweichenden Bewertung des Rechnungshofs führen. Der Rechnungshof stellt Folgendes klar:

Die Aufwendungen für ein sechstes Jahr Wartung müssten sich von 30.000 EUR auf mindestens 160.000 EUR erhöhen, um mittelfristig zu Ausgaben zu führen, die der Höhe eines fünfjährigen Beschaffungszyklus entsprechen.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung und bittet um künftige Beachtung. Auf die Ausführungen unter Tn. 6.1.1 nimmt er Bezug.

Die Tn. ist damit erledigt.

### **6.1.3 Beratungsleistung zum IBV Hufeland Klinikum**

Die Verwaltung hatte sich zur Durchführung eines IBV extern beraten lassen. Sie hatte die Notwendigkeit und den Bedarf allgemein mit einem Auszug zum IBV aus einer freien Enzyklopädie begründet. Auf Nachfrage des Rechnungshofs teilte die Verwaltung mit, dass das IBV eine Form der Bedarfsermittlung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sei.

*Laut Stellungnahme habe der Landkreis selbst nicht über ausreichend Fachkenntnisse verfügt, ein Interessenbekundungsverfahren durchzuführen. Die Erhebung und Auswertung von Daten und Fakten zur Hufeland Klinikum GmbH unter Beachtung von rechtlichen, steuerrechtlichen und vergaberechtlichen Gesichtspunkten sei nicht sichergestellt gewesen. Dies habe u. a. auch die Auswertung der Ergebnisse zum IBV betroffen. Sowohl der Landkreis als auch die kreislichen Gremien hätten es als Notwendigkeit angesehen, zur Durchführung des IBV einen spezialisierten Dienstleister zu beauftragen.*

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO sind die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit einer Entscheidung nachzuweisen. Grundlage jeder Beschaffung ist deshalb zunächst die Frage des „Ob“. Die

Verwaltung muss aufgrund des Sparsamkeitsprinzips vor einer Beschaffung darlegen, aus welchen Gründen sie eine Beschaffung für notwendig erachtet. Dieser Nachweis war vor der Beauftragung der externen Beratungsleistung zur Durchführung des IBV zu erbringen.

Kommt die Verwaltung zu dem Schluss, dass sie ihren Bedarf nicht selbst decken kann, kann dies die Notwendigkeit einer Beschaffung begründen. Bei der Beschaffung der o. g. Beraterleistung hatte die Verwaltung bspw. anhand ihres Personalportfolios und der dazugehörigen Stellenbeschreibungen und Qualifikationsstruktur der Bediensteten darzulegen und zu dokumentieren, dass sie selbst nicht über geeignetes Personal verfügte. Der Landkreis hatte § 53 Abs. 2 ThürKO missachtet. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 6.1.1 und bittet um künftige Beachtung.

Die Tn. ist mit dem abschließenden Hinweis erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

#### **6.1.4 Beschaffung von PC-Technik, Wärmebildkameras und Multifunktionsgeräten**

In den folgenden Verfahren hatte die Verwaltung technische Ausrüstung in bestimmten Mengen beschafft:

- 2014-008 – Lieferung PC-Technik LRA
- 2014-009 – PC-Technik für berufliche Schulen
- 2014-010 – PC-Technik für allgemeinbildende Schulen
- 2012-126 – Wärmebildkameras und
- 2016-065 – Multifunktionsgeräte.

Das Gesamtvolumen der Aufträge hatte rund 1,5 Mio. EUR betragen. Mit den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen hatte die Verwaltung nicht nachgewiesen, auf welche Weise sie die Anzahl der zu beschaffenden PC-Technik, Wärmebildkameras oder der Multifunktionsgeräte ermittelt hat. Die Notwendigkeit für die Beschaffungen ist nicht nachgewiesen.

Die Verwaltung hatte nicht nachvollziehbar dargestellt, ob eine Beschaffung in vorliegender Anzahl notwendig war oder ggf. auch eine geringere Anzahl der jeweiligen Geräte ausgereicht hätte. Die Beschaffung ist somit der Höhe nach nicht begründet.

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

*In seiner Stellungnahme begründete der Landkreis die Notwendigkeit der Beschaffungen im Wesentlichen mit dem auslaufenden Supports des bis dahin verwendeten Betriebssystems und der damit in Verbindung stehenden Bedenken zur Datensicherheit. Als Grund für die Beschaffung von Multifunktionsgeräten führte der Landkreis aus, dass eine Vielzahl geschlossener Verträge nicht mehr handhabbar gewesen sei. Er habe sich daher kurzfristig für eine Neubeschaffung entschieden. Diese sollte einheitliche Vertragslaufzeiten bewirken.*

*Vor der nächsten Beschaffung wolle der Landkreis eine Bedarfsanalyse vornehmen und den Umfang der Beschaffung entsprechend anpassen.*

Die Stellungnahme kann die Prüfungsfeststellungen nicht entkräften. Der Landkreis hatte seinen Bedarf nicht im Vorfeld der Beschaffung nachgewiesen. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 6.1.1 und bittet um künftige Beachtung.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

### 6.1.5 Radwegweisungskonzept

Die Verwaltung hat ein Unternehmen damit beauftragt, Radwegweisungskonzepte zu erstellen. Sie hat die Beschaffung u. a. wie folgt begründet:

*„Da das Landratsamt keine Verkehrswegeplaner (mit der Spezialisierung im Bereich des Radwegebaus) beschäftigt, wurde 2013 die Planung, Koordinierung und Umsetzung von folgenden drei Radwegweisungsprojekten ausgeschrieben:*

- *Radwegweisung Kammerforst – Altengottern,*
- *Radwegweisung Langula – Weinbergen / OT Bollstedt,*
- *Radwegweisung Kirchheilingen – Herbsleben.*

*Aufgrund der einheitlichen Vorgehensweise bei der fachspezifischen Bearbeitung der Projekte, der Berücksichtigung des zeitlichen Aufwandes und eines sparsamen Umgangs mit Fördermitteln wurde im Rahmen der freihändigen Vergabe Nr. 003 - 2013 ein Unternehmen mit der Projektrealisierung beauftragt.“*

Die Verwaltung hat als übergeordnetes Ziel der Vergabe angegeben, ein einheitliches radtouristisches Informationssystem zu konzipieren und aufzubauen. Die konzeptionellen Arbeiten sollten die komplette Ausschilderung der Radrouten mit Haupt- und Zwischenwegweisern sowie Ortsschildern einschließen, so dass für die gesamte Strecke das entsprechende Wegweisungsmaterial ermittelt, hergestellt und vorgehalten werden könne.

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO ist die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit einer Entscheidung nachzuweisen. Dabei ist auch die Vorteilhaftigkeit der gewählten Handlungsalternative darzulegen.

Beim Erstellen von Radwegweisungskonzepten gilt es festzulegen, an welchen Stellen Wegweiser vorzusehen sind. Hierfür sind keine Kenntnisse der Verkehrswegeplanung mit einer Spezialisierung im Bereich des Radwegebaus erforderlich.

Die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen haben den grundsätzlichen Bedarfs einer Radwegweisungskonzeption erkennen lassen. Sie genügen jedoch nicht, um die Vergabe einer externen Dienstleistung zu begründen. Nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit hatte die Verwaltung zu prüfen, ob sie die Aufgabe durch eigenes Personal und eigene Sachmittel erfüllen kann oder ob das Hinzuziehen Dritter sparsamer ist (Minimalprinzip). In jedem Fall hatte sie den notwendigen Umfang für eine externe Beauftragung festzulegen.

Der Landkreis hatte nicht begründet, aus welchem Grund die Beschaffung notwendig war. Somit sind die mit den Radwegweisungskonzepten verbundenen Aufwendungen der Höhe nach nicht begründet. Der Landkreis hatte gegen § 53 Abs. 2 ThürKO verstoßen.

*Nach Aussage des Landkreises sei eine externe Beauftragung eines Beraters erfolgt, da in der Verwaltung nicht das entsprechend geschulte Personal zur Verfügung gestanden habe.*

Die Stellungnahme des Landkreises kann die Prüfungsfeststellungen nicht entkräften. Der Landkreis hatte seinen Bedarf im Vorfeld der Beschaffung nicht ermittelt und nachgewiesen. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 6.1.1 und 6.1.3 und bittet um künftige Beachtung.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

## 6.1.6 Erweiterung des Betreibervertrags zur Flüchtlingsunterkunft Obermehler

Die Verwaltung hatte mit dem Schreiben vom 26. Januar 2015 mit dem Unternehmen H. einen Vertrag zur Errichtung, Betreuung und sozialen Betreuung einer Gemeinschaftsunterkunft für 210 Leistungsempfänger (Flüchtlinge) geschlossen. Der Vertrag hatte einen Gesamtwert von mindestens 2,85 Mio. EUR.<sup>93</sup>

Der Kreistag hatte den Landrat am 22. September 2015 mit Beschluss Nr. 98-12/15 beauftragt, mit derselben Firma einen Vertrag zum Herrichten und Betreiben einer GU für weitere 730 Plätze zu den Konditionen des bestehenden Vertrags abzuschließen. In der Beschlussvorlage hatte die Verwaltung erläutert, dass die Aufnahmequote des Landkreises im August 2015 auf nunmehr 200 Flüchtlinge pro Monat erhöht worden sei. Zur Erfüllung dieser Aufnahmequote müsse die Verwaltung im laufenden Jahr noch 600 Flüchtlinge aufnehmen. Dem Landkreis stünden noch für 150 Flüchtlinge freie Aufnahmekapazitäten in Wohnungen und den Gemeinschaftsunterkünften zur Verfügung. Die Verwaltung habe weitergehende Kapazitäten geprüft. In Obermehler stünden rund 730 Plätze zur Verfügung. Aus vergaberechtlicher Sicht sei eine europaweite Ausschreibung nicht erforderlich, weil Aufträge für das Beherbergungsgewerbe nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 VOL/A i. V. m. Anhang I Teil B vergeben werden könnten. Nach § 3 Abs. 5 Buchstabe I VOLB/A sei eine freihändige Vergabe ohne weiteren Teilnahmewettbewerb zulässig, wenn für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht käme. Dies sei vorliegend gegeben.

Nach § 1 EG Abs. 3 VOL/A findet für die Vergabe von Aufträgen, deren Gegenstand Dienstleistungen im Sinne des Anhang I Teil B VOL/A sind, § 4 Abs. 4 VgV Anwendung. Danach gelten für die Vergabe von Aufträgen, deren Gegenstand Dienstleistungen nach Anhang I Teil B der VOL/A sind, die §§ 8 EG, 15 EG Abs. 10 und § 23 EG VOL/A sowie die Regelungen des Abschnitts 1 der VOL/A mit Ausnahme von § 7 VOL/A.<sup>94</sup>

Nach § 3 Abs. 5 Buchstabe I VOL/A ist eine freihändige Vergabe zulässig, wenn aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt.

Diese Ausnahmegesetzvorschrift umfasst ausschließlich die Fälle, in denen bereits vor der Auftragsvergabe die Person des Auftragnehmers feststeht, sodass ein Wettbewerb um den Auftrag von vornherein ausscheidet. Die Ausnahmegesetzvorschrift ist eng auszulegen. Der Beweis dafür, dass die erforderlichen außergewöhnlichen Umstände vorliegen, ist von demjenigen zu erbringen, der sich auf sie beruft, das heißt in der Regel vom Auftraggeber.<sup>95</sup> Es reicht nicht, wenn der Auftraggeber nachweist, dass ein bestimmter Anbieter den Auftrag am besten ausführen kann. Vielmehr muss er nachweisen, dass allein dieser Anbieter für die Ausführung des Auftrags in Betracht kommt.<sup>96</sup>

Dass ausschließlich ein Unternehmen zur Auftragsdurchführung in der Lage ist, muss der Auftraggeber vorab mittels einer sorgfältigen Markterforschung feststellen. Der Auftraggeber ist insbesondere verpflichtet, sich eine europaweite Marktübersicht zu verschaffen. Die Markterforschung muss zu dem Ergebnis kommen, dass ein Unternehmen gleichsam Monopolist für die Erbringung der nachgefragten Leistung ist.

---

<sup>93</sup> Der Rechnungshof hat den Gesamtwert wie folgt berechnet: (60 % x 210 Flüchtlinge x 9,97 EUR + 40 % x 210 Flüchtlinge x 3,90 EUR) x 5 Jahre x 360 Tage = 2.850.876,00 EUR.

<sup>94</sup> § 8 EG VOL/A – Leistungsbeschreibung, Technische Anforderungen, § 15 EG Abs. 10 – Bekanntmachung, Versand der Vergabeunterlagen (Die Auftraggeber benennen die Stelle, an die sich der Bewerber oder Bieter zur Nachprüfung von Vergabeverstößen wenden kann.) und § 23 EG – Bekanntmachung über die Auftragserteilung.

<sup>95</sup> OLG Karlsruhe, B. v. 21.07.2010 - Az.: 15 Verg 6/10; VK Berlin, B. v. 30.07.2013 - Az.: VK - B 1 - 13/13.

<sup>96</sup> EuGH, Urteil v. 15.10.2009 - Az.: C-275/08; Urteil v. 02.06.2005 - Az.: C-394/02; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 17.10.2013 - Az.: 9 S 123/12; VK Arnsberg, B. v. 05.08.2013 - Az.: VK 12/12; B. v. 19.01.2012 - Az.: VK 17/11; VK Berlin, B. v. 30.07.2013 - Az.: VK - B 1 - 13/13; VK Brandenburg, B. v. 22.05.2008 - Az.: VK 11/08; 1. VK Bund, B. v. 20.05.2003 - Az.: VK 1 - 35/03.

Es reicht nicht aus, wenn der Auftraggeber lediglich subjektiv zu der Auffassung gelangt, dass nur ein bestimmtes Unternehmen die wirtschaftlichste Leistungserbringung erwarten lässt.<sup>97</sup>

Die Verwaltung hatte weder dem Kreistag noch dem Rechnungshof eine Dokumentation der o. g. Untersuchungen vorgelegt. Die Voraussetzungen des § 3 Abs. 5 I VOL/A lagen bei der Erweiterung der GU Obermehler nicht vor.

Darüber hinaus stellte die Erweiterung eine wesentliche Änderung des ursprünglichen Vertrags dar.<sup>98</sup> Die Erweiterung des Vertragsverhältnisses war zwingend auszuschreiben, da sich der Leistungsumfang wesentlich erhöhte.

Indem die Verwaltung die weiteren 730 Unterbringungsplätze für Flüchtlinge nicht ausgeschrieben hatte, hat sie gegen das Wettbewerbs- und Vergaberecht verstoßen. Sie ist ihrer Verpflichtung zur Bekanntmachung nach § 23 EG VOL/A nicht nachgekommen. Insofern hat sie mit der Vertragserweiterung gegen europäisches Vergaberecht und den Vertrag der Arbeitsweise der europäischen Union (AEUV) verstoßen. Zu den möglichen finanziellen Folgen eines Verstoßes gegen das europäische Vergaberecht verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen unter Tn. 10.2.1.2.

*Laut Stellungnahme habe der Landkreis 2015 in kurzer Zeit fortwährend mehr Unterkunftsplätze für Flüchtlinge zur Verfügung stellen müssen. Er habe verschiedene Unterbringungsmöglichkeiten geprüft. Abschließend sei er zu der Einschätzung gelangt, dass lediglich der Gebäudekomplex in Obermehler über eine ausreichende Kapazität verfügt habe. Der Eigentümer des Gebäudekomplexes habe erklärt, dass er ausschließlich an das Unternehmen H. vermiete. Damit sei der besondere Grund nach § 3 VOL/A gegeben gewesen.*

Die Begründung des Landkreises könnte ausreichen, um den betreffenden Vertrag ohne vorherigen Wettbewerb zu schließen. Aus haushalts- und vergaberechtlichen Gründen hatte er dies jedoch vor der Beschaffung, zumindest aber zeitnah zu dokumentieren. Zur Zulässigkeit der Beschaffung ohne Wettbewerb hatte der Landkreis jedes seiner in der Stellungnahme angeführten Argumente objektiv, stichhaltig und nachprüfbar zu belegen. Dies war vorliegend nicht der Fall.

Der Landkreis war seinen haushalts- und vergaberechtlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen. Er hatte die Zulässigkeit der gewählten Verfahrensart nicht nachgewiesen. Der Landkreis hat Gründe für seine Beschaffungen zeitnah zum Beschaffungsverfahren zu dokumentieren. Wählt er Verfahrensarten mit eingeschränktem Wettbewerb, hat er deren Zulässigkeit vor der Einleitung des Verfahrens zweifelsfrei nachzuweisen. In außergewöhnlichen Situationen muss zumindest im Nachgang eine zweifelsfreie Begründung des Verwaltungshandelns dokumentiert werden. Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

---

<sup>97</sup> EuGH, Urteil v. 15.10.2009 - Az.: C-275/08; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 17.10.2013 - Az.: 9 S 123/12; VK Brandenburg, B. v. 22.05.2008 - Az.: VK 11/08; VK Hessen, B. v. 27.04.2007 - Az.: 69 d VK - 11/2007; IBR-Online Kommentar, 25.08.2017.

<sup>98</sup> EuGH, Urteil vom 19.06.2008 – C-454/06.

## 6.2 Veranschlagungen von Baumaßnahmen

### 6.2.1 Investitionen

Der Rechnungshof hat die Veranschlagung von Investitionen im Zeitraum 2006 bis 2016 geprüft. Die Verwaltung hatte begründende Unterlagen nicht vorgelegt.

Der Fachdienst Zentrale Dienste hat angegeben, er verfüge nicht über bauliche Bestands- oder Zustandserfassungen sowie Unterhaltungs- oder Investitionsplanungen. Im Fachdienst Schulverwaltung obliegt die Verwaltung der Liegenschaften den einzelnen Mitarbeitern. Diese hätten jeweils genaue Kenntnisse über den Bestand und den Zustand der jeweiligen Liegenschaften. Darüber hinaus hat der Fachdienst Schulverwaltung angegeben, über entsprechende Planungen zu verfügen. Beispielhaft hat er seine Unterhaltungs- und Investitionsplanung für die Regelschule Wiebeck in Bad Langensalza vorgelegt.

**Abbildung 21 Beispiel des Landkreises für Unterhaltungs- und Investitionsplanungen**

|  |
|--|
| <b>Unterhaltsplanung</b><br>HHSt 2250.009.5000 – Unterhalt der Grundstücke und Baulichen Anlagen<br>Planansatz 2017 - 10.600 EUR   |
| <b>Investitionsplanung</b><br>HHSt 2250.009.9350<br>Planansatz 2017 - 3.000 EUR - Anschaffung Beamer   |
| <b>Investitionsplanung</b><br>HHSt 2250.009.9400<br>Planansatz 2017 - 5.000 EUR - Brandschutz, VE 2018 70.000 EUR  |
| <b>Investitionsplanung mit Fördermitteln</b><br>HHST 2250.009.3600 – 162.000 EUR - Zuweisung des Bundes nach KInvFG<br>HHST 2250.009.9401 – 180.000 EUR - Einbau Fenster   |
| <b>Investitionsplanung für die Jahre 2018 bis 2020</b><br>Planansatz 2018 – 145.000 EUR Brandschutz (VE aus 2017), 50.000 EUR Trockenlegung WT-Gebäude<br>Planansatz 2019 – keine Maßnahme vorgesehen<br>Planansatz 2020 – 150.000 EUR Sanierung Sanitär |

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO hat der Landkreis seine Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV ist er verpflichtet, für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Nach Nr. 1 der VV zu § 10 ThürGemHV sollen für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung in Anlehnung an § 6 Abs. 2 HGrG und § 7 ThürLHO Nutzen-Kosten-Untersuchungen angestellt werden. Nach Nr. 3 der VV zu § 10 ThürGemHV ist die voraussichtliche Haushaltsbelastung sorgfältig zu schätzen. Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen Investitionen von erheblicher und geringer finanzieller Bedeutung. Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung dürfen nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV erst dann beschlossen werden, wenn die Kommune die wirtschaftlichste Lösung aus mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten ermittelt hat.

Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen haben aufgrund ihrer finanziellen Auswirkungen eine besondere Bedeutung für die kommunale Haushaltswirtschaft. Auf den Bericht des Rechnungshofs über die Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“ wird verwiesen.<sup>99</sup>

<sup>99</sup> Der Gesamtbericht zur Querschnittsprüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“ vom 1. Februar 2018 ist unter [www.rechnungshof.thueringen.de](http://www.rechnungshof.thueringen.de) veröffentlicht.

Die Abbildung 21 stellt lediglich einen Haushaltsansatz dar. Dieser genügt den o. g. Anforderungen des Haushaltsrechts nicht. Den Haushaltsansätzen lagen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde.

*Der Landkreis habe 2016 für seine schulischen Immobilien eine Bedarfsermittlung für den Bau - als auch den Ausstattungssektor vorgenommen. Zu verschiedenen Maßnahmen habe er sich eines Planungsbüros bedient. Der Landkreis müsse davon ausgehen, dass Fachbüros entsprechende Untersuchungen zur wirtschaftlichsten Ausgestaltung einer Maßnahme vornähmen. Allein durch die dem Landkreis zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen seien wirtschaftliche Betrachtungen, die möglicherweise zunächst einen höheren Kostenfaktor mit sich brächten, sich dann aber über einen gewissen Zeitraum amortisieren würden und Einsparungseffekte zur Folge hätten, sinnfrei.*

*Der Landkreis führte weiter aus, dass er insbesondere energetische Maßnahmen umgesetzt habe, die mit Förderprogrammen untersetzt gewesen seien. Eine vorherige Nutzen-Kosten-Rechnung habe dem Landkreis als nicht erforderlich erschienen, da klar geregelt gewesen sei, welche Maßnahmeninhalte umzusetzen gewesen seien. Grundsätzlich könne man davon ausgehen, dass energetische Sanierungsmaßnahmen den wirtschaftlichen Faktor darstellen, in dem nach Abschluss der Maßnahmen Bewirtschaftungskosten eingespart würden.*

*Bei einer Beschaffung von Ausstattungsgegenständen müsse darauf verwiesen werden, dass aufgrund der finanziellen Situation des Landkreises nur absolut zwingende Bedarfe, wie z.B. die Anschaffung von Möbeln, Unterrichtsmaterialien, Technik, gedeckt worden seien. Vor der Beauftragung entsprechender Firmen sei nach Auffassung des Landkreises die Notwendigkeit ausreichend dokumentiert worden. Durch die Schulleitung werde der Bedarf begründet und mit entsprechendem Bildmaterial unterlegt. Des Weiteren würden Vorgaben aus den Lehrplänen und den gesetzlichen Bestimmungen dazu dienen, welche Ausstattungen zu beschaffen seien.*

Der Landkreis hat dem Rechnungshof keine Unterhaltungs- oder Investitionsplanungen zu seinen Liegenschaften vorlegt.

Das vom Landkreis geschilderte Vorgehen ersetzt nicht die nach Haushaltsrecht erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Auch kann sich der Landkreis zum Nachweis seiner wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nicht auf Freiberufler berufen, die einen Planungsauftrag hatten. Zur Leistungspflicht der Freiberufler gehörte es nicht nachzuweisen, ob der Landkreis einen Bedarf hat, die Maßnahme notwendig ist und wie sie am wirtschaftlichsten realisiert werden kann.

Gerade finanzschwache Körperschaften haben die Möglichkeit, über rentierliche Kredite Maßnahmen zu finanzieren, welche längerfristig zu Einsparungen führen. Entsprechende Abwägungen sind daher nicht sinnfrei. Auf den Gesamtbericht zur Prüfung „Veranschlagung von Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen in kommunalen Haushalten“ hatte der Rechnungshof bereits verwiesen.

Auch bei geförderten Maßnahmen ist die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Der Landkreis hat zu untersuchen, ob bspw. Einsparungen aufgrund energetischer Sanierungsmaßnahmen die Eigen- und Fremdkapitalkosten aufwiegen.

Zu Beschaffungen von Ausstattungen der Schulen verweist der Rechnungshof auf seine Feststellungen unter Tn. 7. Der Landkreis hat zu untersuchen, ob der Weiterbetrieb jeder Schule haushalterisch gerechtfertigt werden kann. Erst dann ist zu prüfen, wie der konkrete Bedarf einer einzelnen Schule gedeckt werden kann.

Die Stellungnahme des Landkreises kann die Prüfungsfeststellungen nicht entkräften. Insbesondere aufgrund seiner finanziellen Lage hat der Landkreis die Notwendigkeit jeder finanzwirksamen Maßnahme zu hinterfragen. Der Rechnungshof verweist auf die nach § 53 Abs. 2 ThürKO i. V. m. § 10 ThürGemHV gebotenen Untersuchungen zur wirtschaftlichsten Lösung. Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

## 6.2.2 Unterscheidung von Unterhaltungsmaßnahmen und Investitionen

Der Rechnungshof hat aufgrund der Feststellung zu Tn. 6.2.1 für 262 Veranschlagungen die Haushaltspläne 2007, 2009, 2010, 2012, 2014, 2015 und 2016 und die Erläuterungen zum Vermögenshaushalt zur Bewertung der Veranschlagung herangezogen.

Nach Abschnitt 2.3.2 bis 2.3.4 der Anlage 4 (ZVGemGrPI) zur VV-GemHaushaltssyst i. V. m. EStR 21.1 ist bei Baumaßnahmen zwischen den Ausgaben für Investitionen (Anschaffungs- und Herstellungsaufwand) und den Ausgaben für Unterhalt (Erhaltungsaufwand) zu unterscheiden. Die Abgrenzung von Anschaffungs- und Herstellungskosten und den Erhaltungsausgaben richtet sich grundsätzlich nach den steuerrechtlichen Regelungen. Die Ausgaben für den Unterhalt sind nach Abschnitt 2.3.2 bis 2.3.4 der Anlage 4 (ZVGemGrPI) zur VV-GemHaushaltssyst bei den Gruppen 50 und 51, die Ausgaben für Investitionen bei den Gruppen 94 bis 96 nachzuweisen.

Nach Abschnitt 2.3.2 bis 2.3.4 der Anlage 4 (ZVGemGrPI) zur VV-GemHaushaltssyst<sup>100</sup> ist das Folgende zu beachten.

*„Ausgaben für Investitionen (Herstellungsaufwand) liegen vor, wenn durch eine Baumaßnahme neues Sachvermögen geschaffen oder vorhandenes vermehrt wird. Bauausgaben für ein Gebäude sind dann Herstellungsaufwand, wenn dieses in seiner Substanz vermehrt, in seinem Wesen verändert oder über seinen bisherigen Zustand hinaus erheblich verbessert wird, z. B. durch Anbau, Aufbau oder Umbau mit besseren Nutzungsmöglichkeiten, durch den Einbau von Zentralheizungen, Aufzügen oder anderen mit dem Gebäude fest verbundenen technischen Einrichtungen oder für Maßnahmen, welche zu Einsparungen bei Bewirtschaftungs- und Unterhaltungskosten von selbst genutzten Einrichtungen führen (z. B.: Einsparungen im Bereich des Primärenergiebedarfs eines Verwaltungsgebäudes). Fallen in engem Zusammenhang mit dem Herstellungsaufwand auch Ausgaben an, die in der Regel als Erhaltungsaufwand angesehen werden, so sind diese – wegen des wirtschaftlich einheitlichen Vorgangs – dem Herstellungsaufwand zuzurechnen.“*

*„Ausgaben für den Unterhalt (Erhaltungsaufwand) dienen unabhängig von ihrer Größenordnung dazu, bauliche Anlagen und Grundstücke in einem ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten. Sie sind im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen. Hauptmerkmal dieser Ausgaben ist, dass sie durch die gewöhnliche Nutzung veranlasst werden und wenigstens in bestimmten Zeitabständen wiederkehren.“*

*„Grenzfälle sind nach der Regel in Abschnitt 157 der Einkommensteuerrichtlinien zu beurteilen.“*

Das Bundesministerium der Finanzen hatte mit seinem Rundschreiben IV C 3 – S 211 – 94/03 vom 18. Juli 2003 aufgrund von Rechtsprechungen des BFH das Folgende klargestellt.

*„Herstellungskosten eines Gebäudes sind nach § 255 Abs. 2 Satz 1 HGB Aufwendungen für die Herstellung eines Gebäudes sowie Aufwendungen, die für die Erweiterung oder für die über den ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung.“<sup>101</sup>*

<sup>100</sup> VV GemHaushaltssyst vom 20. November 2013, ThürStAnz. 50/2013, Seite 1931.

<sup>101</sup> Rundschreiben IV C 3 – S 211 – 94/03 des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. Juli 2003, Rdnr. 17.

*„Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten können ausnahmsweise auch im Zusammenhang mit (Neu-)Herstellungskosten eines Gebäudes stehen. Dies ist der Fall, wenn das Gebäude so sehr abgenutzt ist, dass es unbrauchbar geworden ist (Vollverschleiß), und durch die Instandsetzungsarbeiten unter Verwendung der übrigen noch nutzbaren Teile ein neues Gebäude hergestellt wird. Ein Vollverschleiß liegt vor, wenn das Gebäude schwere Substanzschäden an den für die Nutzbarkeit als Bau und die Nutzungsdauer des Gebäudes bestimmenden Teilen hat.“<sup>102</sup>*

Herstellungskosten können weiterhin bei Erweiterungen, Aufstockungen, Anbauten, Vergrößerungen der nutzbaren Fläche, Vermehrung der Substanz<sup>103</sup> oder im Allgemeinen bei der Anhebung des Nutzwertes vorliegen.

*„Keine zu Herstellungsaufwendungen führende Substanzmehrung liegt dagegen vor, wenn der neue Gebäudebestandteil oder die neue Anlage die Funktion des bisherigen Gebäudebestandteils für das Gebäude in vergleichbarer Weise erfüllen. Erhaltungsarbeiten können daher auch angenommen werden, wenn der neue Gebäudebestandteil für sich betrachtet nicht die gleiche Beschaffenheit aufweist wie der bisherige Gebäudebestandteil oder die Anlage technisch nicht in der gleichen Weise wirkt, sondern lediglich entsprechend dem technischen Fortschritt modernisiert worden ist. Von einer Substanzmehrung ist danach regelmäßig z. B. nicht auszugehen bei*

- *Anbringen einer zusätzlichen Fassadenverkleidung (z. B. Eternitverkleidungen oder Verkleidungen mit Hartschaumplatten und Sichtklinker) zu Wärme- oder Schallschutzzwecken<sup>104</sup>,*
- *Ersatz eines Flachdaches durch ein Satteldach, wenn dadurch lediglich eine größere Raumhöhe geschaffen wird, ohne die nutzbare Fläche und damit die Nutzungsmöglichkeiten zu erweitern,*
- *Vergrößerung eines bereits vorhandenen Fensters oder*
- *Versetzen von Wänden.“<sup>105</sup>*

*„Ein neuer Gebäudebestandteil erfüllt auch dann regelmäßig die Funktion des bisherigen Gebäudebestandteils in vergleichbarer Weise, wenn er dem Gebäude lediglich deshalb hinzugefügt wird, um bereits eingetretene Schäden zu beseitigen oder einen konkret drohenden Schaden abzuwenden. Das ist z. B. der Fall bei Anbringung einer Betonvorsatzschale zur Trockenlegung der durchfeuchteten Fundamente (insoweit entgegen BFH-Urteil vom 10. Mai 1995 – BStBl 1996 II S. 639), bei Überdachung von Wohnungszugängen oder einer Dachterrasse mit einem Glasdach zum Schutz vor weiteren Wasserschäden (vgl. BFH-Urteil vom 24. Februar 1981 – BStBl II S. 468).“<sup>106</sup>*

*„Sind im Rahmen einer umfassenden Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahme sowohl Arbeiten zur Schaffung eines betriebsbereiten Zustandes, zur Erweiterung des Gebäudes oder Maßnahmen, die über eine zeitgemäße substanzerhaltende Erneuerung hinausgehen, als auch Erhaltungsarbeiten durchgeführt worden, sind die hierauf jeweils entfallenden Aufwendungen grundsätzlich – ggf. im Wege der Schätzung – in Anschaffungs- oder Herstellungskosten und Erhaltungsaufwendungen aufzuteilen, die mit den jeweiligen Aufwendungsarten im Zusammenhang stehen.“<sup>107</sup>*

<sup>102</sup> Rundschreiben IV C 3 – S 211 – 94/03 des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. Juli 2003, Rdnr. 18.

<sup>103</sup> Rundschreiben IV C 3 – S 211 – 94/03 des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. Juli 2003, Rdnr. 19 bis 22.

<sup>104</sup> Vgl. BFH-Urteil vom 13. März 1979 – BStBl II S. 435.

<sup>105</sup> Rundschreiben IV C 3 – S 211 – 94/03 des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. Juli 2003, Rdnr. 23.

<sup>106</sup> Rundschreiben IV C 3 – S 211 – 94/03 des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. Juli 2003, Rdnr. 24.

<sup>107</sup> Rundschreiben IV C 3 – S 211 – 94/03 des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. Juli 2003, Rdnr. 33.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Verwaltung ihre Baumaßnahmen nicht nach den anzuwendenden haushalts- und steuerrechtlichen Vorschriften veranschlagt hat. Nach dem Haushaltsrecht hat es sich bei den Baumaßnahmen vorwiegend um Unterhaltungsmaßnahmen gehandelt (vgl. nachfolgende Tabelle i. V. m. Anlage 15).

**Tabelle 33 Veranschlagung von Baumaßnahmen**

| Anzahl     | Veranschlagung als Investition zutreffend | Anteil an Gesamtzahl der Veranschlagungen in % | Betrag der Veranschlagung in EUR | Anteil am Betrag der Veranschlagungen in % |
|------------|---|--|----------------------------------|--|
| 1          | ja <sup>1)</sup>                          | 0,4  | 17.500                           | 0,2  |
| 219        | nein <sup>2)</sup>                        | 83,6   | 8.478.200                        | 83,7                                       |
| 11         | keine Erläuterung <sup>3)</sup>           | 4,2  | 583.700                          | 5,8  |
| 31         | unklar <sup>4)</sup>                      | 11,8   | 1.050.300                        | 10,4                                       |
| <b>262</b> |   |  | <b>10.129.700</b>                |  |

- 1) Die Veranschlagung in der Gruppierung 94 war anhand der Erläuterungen im Haushaltsplan zulässig.
- 2) Die Veranschlagung in der Gruppierung 94 war anhand der Erläuterungen im Haushaltsplan nicht zulässig, da es sich um Unterhaltungsmaßnahmen handelte.
- 3) Eine Zuordnung war aufgrund fehlender Erläuterungen im Haushaltsplan nicht möglich.
- 4) Im Haushaltsplan waren zwar Erläuterungen zu den Maßnahmen vorhanden. Diese reichten jedoch nicht aus, um eine zutreffende Veranschlagung daraus abzuleiten.

Die Tabelle 33 zeigt, dass nur bei einer der 262 geprüften Veranschlagungen nach den o. g. anzuwendenden Vorschriften von Herstellungsaufwand auszugehen und die Veranschlagung in der Gruppierung 94 zulässig war.

Bei 219 der 262 geprüften Veranschlagungen hat es sich nach den o. g. anzuwendenden Vorschriften um Unterhaltungsmaßnahmen gehandelt. Diese waren in der Gruppierung 50 zu veranschlagen.

Zu 11 der 262 Veranschlagungen hat die Verwaltung den Haushaltsansatz nicht erläutert. Eine Prüfung, ob die Verwaltung die Baumaßnahme richtig veranschlagt hat, ist anhand der zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nicht möglich.

Bei 31 der 262 geprüften Veranschlagungen genügten die Erläuterungen nicht, um die Zuordnung der Maßnahmen zu begründen.

Mindestens 84 % der in der Gruppierung 94 veranschlagten Baumaßnahmen mit einem Gesamtansatz von rund 8,48 Mio. EUR hatten keinen Herstellungsaufwand zum Inhalt. Es hat sich um Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung des nutzungsfähigen Zustands gehandelt. Diese Maßnahmen stellten keine Investition im haushalts- und steuerrechtlichen Sinne dar. Es hat sich nach dem Haushaltsrecht um Unterhaltungsmaßnahmen gehandelt, die in der Gruppierung 50 zu veranschlagen waren.

Der Rechnungshof bittet um Stellungnahme, aus welchem Grund der Landkreis Unterhaltungsmaßnahmen als Investition veranschlagt hat.

*Aus der Sicht des Landkreises habe es sich bei den o. g. Maßnahmen um wertsteigernde Maßnahmen gehandelt, die zum Herstellungsaufwand einer Immobilie zu zählen seien. Vor allem im Bewirtschaftungssektor seien erhebliche Einsparungen zu erzielen. Die Zuordnung zum Erhaltungsaufwand werde hierbei nicht gesehen.*

Der Landkreis erkennt, dass die von ihm vorgenommenen Erneuerungen der Haustechnik, die Auswechslung von Fenstern und das Anbringen von Fassadendämmungen weder das Wesen der Gebäude veränderten noch deren Standard erheblich angehoben haben. Die vom Landkreis vollzogenen Maßnahmen stellten lediglich die Erneuerung verschlissener Bestandteile der Gebäude und eine Anpassung auf den aktuellen Standard dar. Es handelte sich daher nicht um Investitionen.

Die Unterscheidung zwischen Herstellungs- und Erhaltungsaufwand richtet sich nach den Vorgaben im Abschnitt 2.3.2 bis 2.3.4 der Anlage 4 (ZVGemGrPI) zur VV-GemHaushaltssyst i. V. m. dem Rundschreiben IV C 3 – S 211 – 94/03 des Bundesministeriums der Finanzen. Das alleinige Abstellen auf den eingesparten Primärenergiebedarfs genügt den Anforderungen dieser Vorschriften nicht.

Der Rechnungshof hat den Maßstab, nach dem Herstellungs- und Unterhaltungsaufwendungen zu differenzieren sind, in dieser Tn. bereits ausführlich dargelegt.

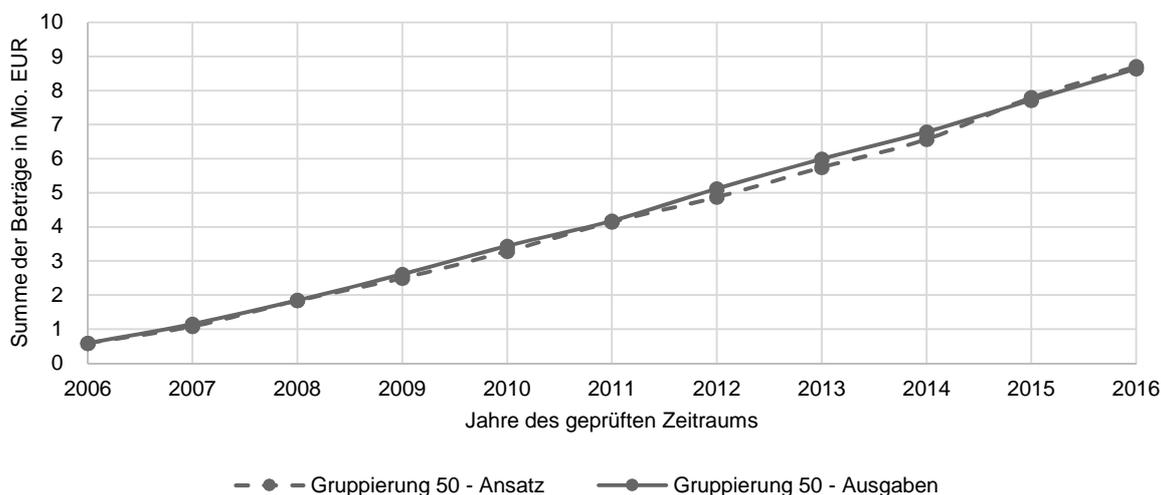
Der Rechnungshof fordert, dass der Landkreis Baumaßnahmen künftig entsprechend den haushalts- und steuerrechtlichen Vorschriften veranschlagt.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

### 6.2.3 Entwicklung der Ausgaben für die bauliche Unterhaltung

Der Rechnungshof hat die Veranschlagung von Unterhaltungsmaßnahmen geprüft. Er hat 65 Haushaltsstellen<sup>108</sup> für Verwaltungs- und Schulliegenschaften in die Prüfung einbezogen. Die Verwaltung hat von 2006 bis 2016 rund 7,25 Mio. EUR für die 65 Liegenschaften veranschlagt. Nach den Erläuterungen zum Verwaltungshaushalt hatte es sich dabei jeweils um laufende Wartungsverträge sowie Not- oder Kleinstreparaturen gehandelt. Die Entwicklung der Haushaltsansätze und Ausgaben ist in der nachfolgenden Abbildung 22 dargestellt.<sup>109</sup> Der Rechnungshof hat für die Darstellung die Ausgaben der Jahresrechnungen 2006 und 2013 als Haushaltsansatz übernommen.<sup>110</sup> Für 2008 und 2011 hat er den in den Jahresrechnungen ausgewiesenen Ansatz übernommen. Zur weiteren Auswertung hat der Rechnungshof – zu Gunsten des Landkreises – in den jeweiligen Jahren die Ausgaben des jeweiligen Haushaltsjahres als Haushaltsansatz übernommen.<sup>111</sup> Er hat damit den Haushaltsansatz im geprüften Zeitraum auf rund 8,71 Mio. EUR korrigiert.

**Abbildung 22 Bauliche Unterhaltung von 65 Liegenschaften – Gruppierung 50**



<sup>108</sup> Eine Übersicht der geprüften Haushaltsstellen befindet sich in Anlage 14.

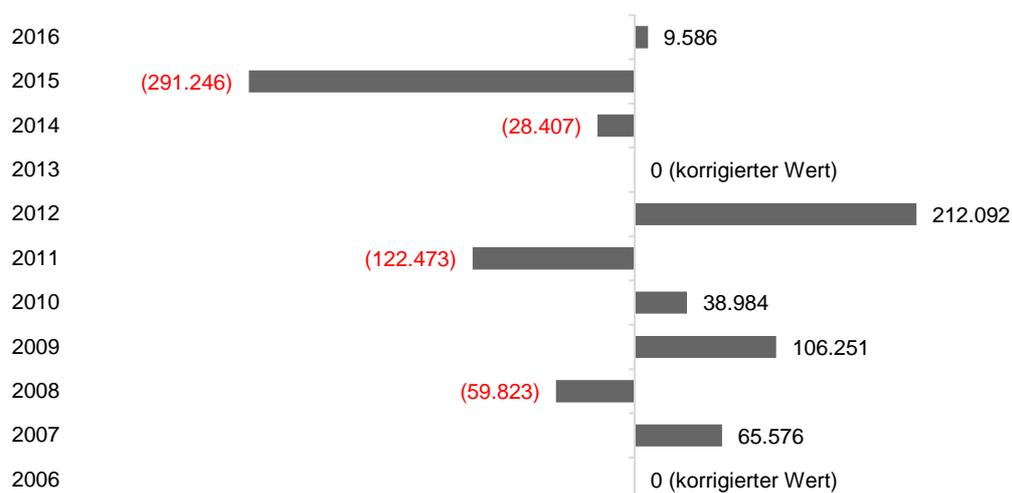
<sup>109</sup> Die jeweiligen Ansätze und Ausgabeanordnungen sind jährlich kumuliert.

<sup>110</sup> AO-SOLL.

<sup>111</sup> Der Rechnungshof ist für die Übernahme der Ausgaben als Haushaltsansatz davon ausgegangen, dass die Verwaltung im Sinne des § 61 ThürKO ausschließlich unabweisbare Ausgaben angeordnet und diese folgerichtig veranschlagt hätte. Ein Außerachtlassen von Haushaltsansätzen in den Jahren 2006 und 2013 würde zu unzutreffenden Ergebnissen zum Nachteil des Landkreises führen.

In den betreffenden Haushaltsstellen hatte die Verwaltung Ausgaben von rund 8,64 Mio. EUR gebucht und damit im Vergleich zum korrigierten Haushaltsansatz rund 70.000 EUR weniger verausgabt. Der Rechnungshof hat daher auch die jährlichen Abweichungen zwischen Haushaltsansatz und Ausgaben untersucht. Die jährlichen Abweichungen sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

**Abbildung 23 Jährliche Abweichung der Ausgaben vom Haushaltsansatz**



\* Alle Beträge in EUR.

Obwohl die Abweichung am Ende des geprüften Zeitraums gering erscheint, variieren die Abweichungen in diesen Jahren. Beispielsweise standen 2015 einem Haushaltsansatz von rund 1,22 Mio. EUR Ausgaben von rund 0,93 Mio. EUR (rund 291.246 EUR weniger) gegenüber. Das Erfüllungsniveau lag damit bei rund 76 %. 2012 standen einem Haushaltsansatz von rund 0,73 Mio. EUR Ausgaben von rund 0,94 Mio. EUR (rund 212.092 EUR mehr) gegenüber. Das Erfüllungsniveau lag bei rund 129 %.

Alle Einnahmen, Ausgaben und VE sind im Haushalt zu veranschlagen, die im jeweiligen Haushaltsjahr voraussichtlich zu erwarten bzw. zu leisten sind (§ 7 Abs. 1 ThürGemHV, VV Nr. 1 zu § 7 ThürGemHV). Die jeweiligen Beträge/Ansätze sind sorgfältig zu schätzen, soweit sie nicht errechenbar sind.

Die Verwaltung hat im Wesentlichen Wartungsverträge und nur wenige Reparaturmaßnahmen veranschlagt. Ein Unterschreiten der Haushaltsansätze wie in den Jahren 2008, 2011, 2014 und 2015 ist deshalb nicht nachvollziehbar.

*Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass sie laufende vertragliche Verpflichtungen, wie z.B. Wartungsverträge oder auch Kleinstreparaturen im schulischen Bereich, im Verwaltungshaushalt ausweise. Außer bei Wartungs- und Prüfverträgen (z. B. TÜV) seien alle anderen Maßnahmen von der Rechtskräftigkeit des Haushaltes abhängig.*

*Erfolge eine Genehmigung der Haushaltssatzung erst zur Mitte oder zum Ende des Jahres oder müsse die Verwaltung teilweise ohne Haushaltssatzung agieren, seien verschiedene Maßnahmen im laufenden Haushaltsjahr nicht möglich und würden in die Folgejahre verschoben.*

*In 2008 habe der Landkreis über keine rechtskräftige Haushaltssatzung verfügt. Eine Unterschreitung der Planansätze von ca. 60.000 EUR sei damit zu begründen, dass einzelne Maßnahmen nicht den Anspruch nach § 61 ThürKO erwarben.*

Ähnlich verhalte es sich mit den Haushaltsjahren 2011, 2014 und 2015. Hier sei die Haushaltsgenehmigung erst zum Ende des Jahres erfolgt, so dass objektiv kein zeitlicher Spielraum mehr vorgelegen habe, um alle veranschlagten Maßnahmen umzusetzen.

Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 3.2.1 und Tn. 6.2.5.

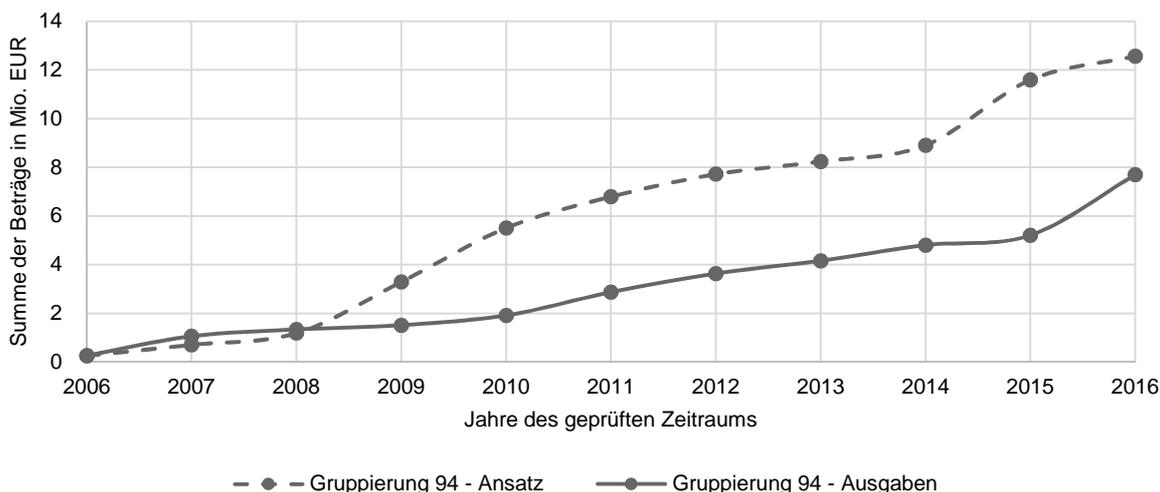
Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

#### 6.2.4 Entwicklung der Ausgaben in der Gruppierung 94

Die Verwaltung hatte für 65 geprüfte Liegenschaften von 2006 bis 2016 in der Gruppierung 94 Ausgaben von rund 12,57 Mio. EUR (vgl. Anlage 14) veranschlagt.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Haushaltsansätze und Ausgaben in der Abbildung 24 dargestellt. Er hat für die Darstellung die Ausgaben in 2006 und 2013 als Haushaltsansatz übernommen.<sup>112</sup> Für 2008 und 2011 hat er den in den Jahresrechnungen ausgewiesenen Haushaltsansatz übernommen.<sup>113</sup>

**Abbildung 24 Bauliche Unterhaltung von 65 Liegenschaften – Gruppierung 94**



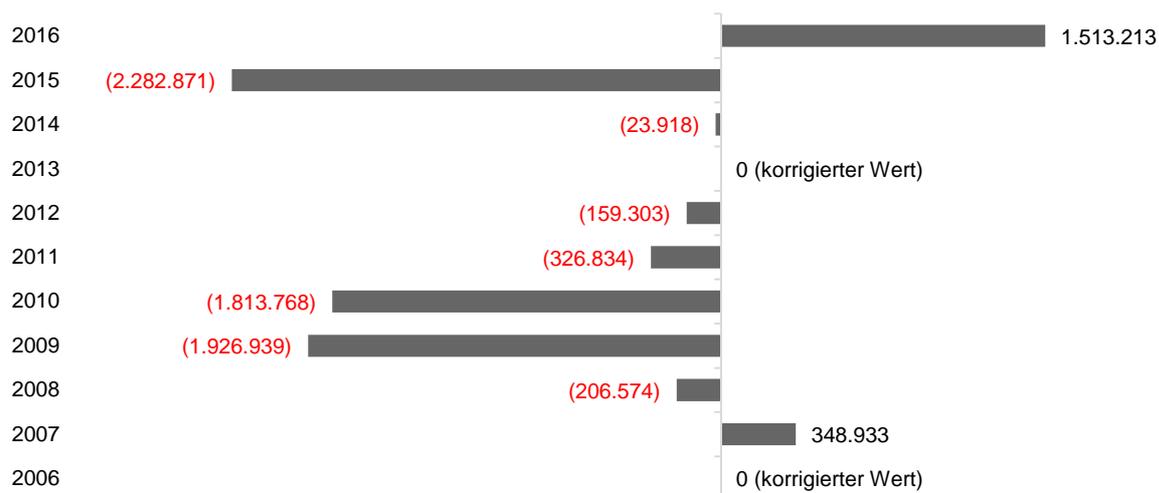
Im selben Zeitraum hatte der Landkreis bei den betreffenden Haushaltsstellen nur rund 6,86 Mio. EUR verausgabt<sup>114</sup>. Der Rechnungshof hat daher auch die jährlichen Abweichungen zwischen Haushaltsansatz und Ausgaben untersucht. Die jährlichen Abweichungen zwischen Haushaltsansatz und Ausgaben sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

<sup>112</sup> Für die Übernahme der Ausgaben als Haushaltsansatz geht der Rechnungshof davon aus, dass die Verwaltung im Sinne des § 61 ThürKO ausschließlich unabweisbare Ausgaben anordnet und diese folgerichtig veranschlagt hätte. Ein Außerachtlassen von Haushaltsansätzen in den Jahren 2006 und 2013 würde zu unzutreffenden Ergebnissen zum Nachteil des Landkreises führen.

<sup>113</sup> Für die Jahre ohne Haushalt (2006, 2008, 2011 und 2013) verweist der Rechnungshof auf Tn. 3.3.1.

<sup>114</sup> Bei der Summation hat der Rechnungshof Ausgabeanordnungen auf Haushaltsreste im Haushaltsjahr 2006 nicht berücksichtigt. In die Betrachtung gehen nur Maßnahmen ein, welche die Verwaltung im geprüften Zeitraum in Ansatz gebracht hat.

**Abbildung 25 Jährliche Abweichung der Ausgaben vom Haushaltsansatz**



\* Alle Beträge in EUR.

In 2009 standen einem Haushaltsansatz von rund 1,28 Mio. EUR Ausgaben von rund 0,12 Mio. EUR (rund 1,16 Mio. EUR weniger) gegenüber. Das Erfüllungsniveau lag somit bei rund 9 %. In 2016 stand einem Haushaltsansatz von rund 0,97 Mio. EUR Ausgaben von rund 2,49 Mio. EUR (rund 1,52 Mio. EUR mehr) gegenüber. Das Erfüllungsniveau lag somit bei rund 256 %. Am Ende des geprüften Zeitraums hat der Landkreis in den geprüften Haushaltsstellen rund 5,71 Mio. EUR weniger verausgabt, als er für Maßnahmen veranschlagt hatte.

Im jeweiligen Haushaltsjahr sind voraussichtlich zu erwartende bzw. zu leistende Einnahmen, Ausgaben und VE im Haushalt zu veranschlagen (§ 7 Abs. 1 ThürGemHV, VV Nr. 1 zu § 7 ThürGemHV). Die jeweiligen Beträge/Ansätze sind sorgfältig zu schätzen, soweit sie nicht errechenbar sind. Nach § 10 Abs. 3 ThürGemHV dürfen Ausgaben und VE für Investitionen erst veranschlagt werden, wenn Bauunterlagen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung im Einzelnen ersichtlich sind. Vor ihrem Beschluss sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufzustellen (§ 10 Abs. 2 ThürGemHV).

Der Landkreis hat veranschlagte Baumaßnahmen für rund 5,71 Mio. EUR nicht umgesetzt. Er hat notwendige Baumaßnahmen nicht durchgeführt oder hat Ausgaben für nicht notwendige Baumaßnahmen veranschlagt.

*Der Landkreis teilte mit, dass in den Jahren 2008 und 2011 keine bzw. erst im November/Dezember eine genehmigte Haushaltssatzung vorgelegen habe. Die Verwaltung habe in diesen Jahren im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung nach § 61 ThürKO agiert.*

*Geplante Baumaßnahmen bzw. Ausstattungsmaßnahmen seien insofern nur unter den Voraussetzungen des § 61 ThürKO beauftragt und umgesetzt worden. Aus den Anlagen zur Stellungnahme sei zu erkennen, dass nur Maßnahmen lt. vertraglichen Verpflichtungen angeordnet worden seien.*

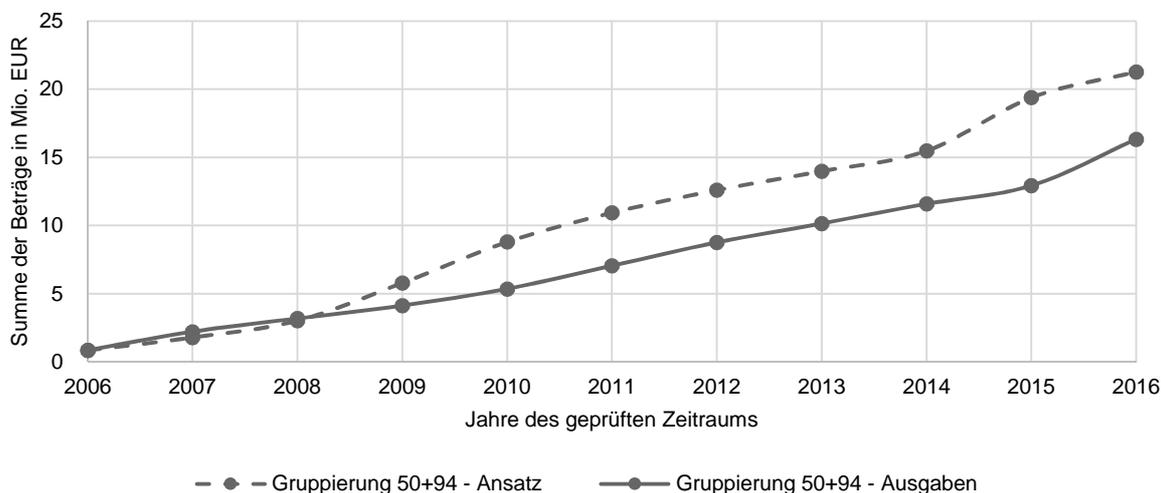
Das fristgerechte Inkrafttreten der Haushaltssatzung ist eine Grundlage für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 3.2.1 Tn. 6.2.5.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

## 6.2.5 Gesamtbetrachtung der baulichen Unterhaltung und Entwicklung

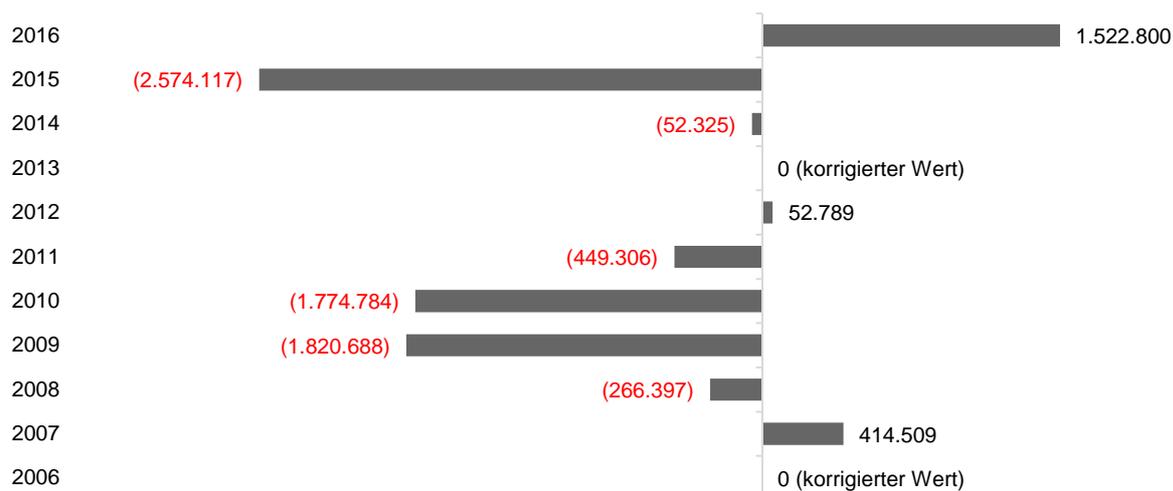
Der Landkreis verfügt über keine Konzepte für die Bauunterhaltung seiner Liegenschaften. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis Unterhaltungsmaßnahmen als Investitionen veranschlagt hatte. Um den Erfüllungsgrad der veranschlagten Unterhaltungsmaßnahmen zutreffend zu bewerten, hat er die Betrachtungen aus den Tn. 6.2.3 und 6.2.4 zusammengeführt:

**Abbildung 26 Bauliche Unterhaltung von 65 Liegenschaften**



Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis zum Ende des Haushaltsjahres 2016 im Vergleich zum Haushaltsansatz rund 5,78 Mio. EUR weniger für die bauliche Unterhaltung der geprüften Liegenschaften verausgabte. Das Ausgabendefizit entstand insbesondere in den Haushaltsjahren 2009, 2010, 2011 und 2015. Der Landkreis hat den Unterhaltungsstau auch in den Folgejahren nicht abgebaut.

**Abbildung 27 Jährliche Abweichung der Ausgaben vom Haushaltsansatz**



\* Alle Beträge in EUR.

Der Rechnungshof nennt folgende Beispiele (vgl. auch Anlage 14).

Die Verwaltung hat im geprüften Zeitraum

- bei vier Schulen<sup>115</sup> keine Ausgaben für Maßnahmen in der Gruppierung 94 veranschlagt und Ausgaben angeordnet. Nach den Unterlagen waren diese jedoch in Nutzung.
- für die GS Bickenriede in den Gruppierungen 50 und 94 Ausgaben von rund 413.000 EUR veranschlagt und rund 108.000 EUR zur Ausgabe angeordnet. Das Erfüllungsniveau lag bei 26 %.
- für die GS Forstbergschule in den Gruppierungen 50 und 94 Ausgaben von rund 60.700 EUR veranschlagt und rund 19.500 EUR verausgabt. Das Erfüllungsniveau lag bei 32 %.
- für die GS Großengottern in den Gruppierungen 50 und 94 Ausgaben von rund 323.600 EUR veranschlagt und 112.600 EUR zur Ausgabe angeordnet. Das Erfüllungsniveau lag bei 35 %.

Nach den Aussagen der Verwaltung hatte nur ein Teil der jährlich zur Haushaltsaufstellung angemeldeten notwendigen Maßnahmen Eingang in den Haushaltsplan gefunden. Belege dafür hat die Verwaltung nicht vorgelegt.

Auf Grundlage der haushaltsbegründenden Unterlagen ist dem Rechnungshof ein Rückschluss auf die Notwendigkeit der Maßnahmen, den baulichen Bestand sowie den Unterhaltungszustand der Liegenschaften nicht möglich. Die Verwaltung konnte aufgrund fehlender Kenntnisse über den baulichen Zustand der Liegenschaften bzw. fehlender Unterlagen keine weiteren Informationen geben. In diesem Zusammenhang verweist der Rechnungshof auch auf die Feststellungen unter Tn. 8.2.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ausgaben des Landkreises für die bauliche Unterhaltung dauerhaft hinter den dafür vorgesehenen Haushaltsansätzen zurückgeblieben sind.

Aufgrund fehlender Konzepte für die Bauunterhaltung und des fehlenden liegenschaftsbezogenen Nachweises der Unterhaltungsmaßnahmen hat der Landkreis nicht nachweisen können, dass er seine Vermögenswerte pfleglich und wirtschaftlich verwaltet hat. Er hat gegen § 66 Abs. 3 ThürKO verstoßen. Ohne Bestandsverzeichnisse, Berechnungsgrundlagen und Planungen bzw. Konzepte kommt es zwangsläufig zu unterlassener Instandhaltung. Dies führt zu vermeidbaren Mehrausgaben in der Zukunft.

Die dem Kreistag zum Beschluss vorgelegten Entwürfe der Haushaltssatzungen waren mangels sorgfältig ermittelter Haushaltsansätze nicht belastbar. Die Verwaltung hat gegen § 56 ThürKO i. V. m. § 7 ThürGemHV verstoßen.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass er die Haushaltsansätze von Baumaßnahmen auf der Grundlage eines vollständigen Haushaltsjahres veranschlage. Die Umsetzung und damit der Einsatz der veranschlagten Mittel solle zum Anfang eines Haushaltsjahres, also Januar/Februar beginnen, damit der Großteil der Baumaßnahmen in den Sommerferien realisiert werden könne. Durch verspätete Haushaltsgenehmigungen, oft erst zur Mitte eines Haushaltsjahres, sei die Umsetzung einer Maßnahme in Gänze im laufenden Haushaltsjahr objektiv nicht mehr gegeben. Insofern könnten nur Teilbeträge aus den Haushaltsansätzen in Anspruch genommen werden. Die prozentuale Inanspruchnahme von 26 % oder 35 % sei durchaus gegeben, abhängig von der jeweiligen Baumaßnahme.*

*Der Landkreis verfüge über eine Bedarfsermittlung für Bau- und Ausstattungsmaßnahmen. Hierin seien notwendige Sanierungsmaßnahmen beschrieben.*

---

<sup>115</sup> 2110.001 – GS - Aschara – Brückenschule, 2110.027 – GS - Schlotheim – Schlotheim, 2110.029 – GS - Seebach – Seebach, 2250.011 – RS - Bad Langensalza – Hufeland.

*Aufgrund der brisanten Haushaltslage des Landkreises könnten nur mittelfristig und sukzessive bauliche Instandhaltungen/Sanierungen geplant und umgesetzt werden. Der gesamte Sanierungsbedarf umfasse eine Summe von ca. 30 Mio. EUR inkl. Ausstattung.*

*Es könne nicht nachvollzogen werden, dass dem Landkreis die nicht pflegliche und wirtschaftliche Unterhaltung seiner Vermögenswerte vorgeworfen werde. Der Landkreis setze alles daran, dass vor allem bei den schulischen Immobilien die Sicherheit für die Nutzer als auch die Instandhaltung des Baukörpers gewährleistet werde (z. B. Bauwerkstroekenlegung, Bodenbelagsarbeiten, Brandschutz u. a.). Gleiches gelte für die Beschaffung von Ausstattungsgegenständen. Auch hier reagiere der Landkreis auf die Erfordernisse für eine ordnungsgemäße Durchführung des Unterrichts. Der Landkreis könne auch hier nur im Rahmen der haushaltären Gegebenheiten tätig werden.*

Der Landkreis begründet den nicht erfolgten Mittelabfluss allein mit dem verspäteten Inkrafttreten bzw. dem Fehlen einer genehmigten Haushaltssatzung.

Haushaltssatzung und Haushaltsplan sind die Grundlage für die Wirtschaftsführung des Landkreises (§ 56 Abs. 3 ThürKO). Wie bereits unter Tn. 6.2.3 und 6.2.4 festgestellt, ist das fristgerechte Inkrafttreten der Haushaltssatzung eine Grundlage für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung. Die Ursache für den im geprüften Zeitraum festgestellten Unterhaltungsstau und fehlenden Mittelabfluss ist daher vielmehr in der nicht ordnungsgemäßen Veranschlagung zu sehen. Die Verantwortung für das fristgerechte Inkrafttreten der Haushaltssatzung liegt sowohl beim Kreistag, beim Landrat als auch bei der Verwaltung. Auf seine Ausführungen unter Tn. 3.2.1 nimmt der Rechnungshof Bezug.

Will der Landkreis glaubhaft machen, dass er seine Liegenschaften nach einem Konzept baulich unterhält, müsste er zu den Liegenschaften sukzessive die Mittel neu veranschlagt haben, die er im jeweils vorangegangenen Haushaltsjahr nicht verausgabte. Dies war für die untersuchten Liegenschaften nach Anlage 14 nicht der Fall.

Mangels Dokumentation der baulichen Beschaffenheit der Liegenschaften kann der Rechnungshof nicht beurteilen, ob der Verwaltung

- über ein Unterhaltungskonzept verfügt, dieses jedoch nicht konsequent Eingang in die Haushaltssatzung findet,
- dem Haushaltsausschuss und Kreistag kein Unterhaltungskonzept liefert oder
- entgegen ihrer Aussage kein Konzept zur baulichen Unterhaltung der Liegenschaften des Landkreises verfolgt.

Der Rechnungshof verweist hierzu auch auf die Tn. 5.4.1 und 8.2.

Der Rechnungshof fordert, dass der Landkreis

- die o. g. Defizite über seine Liegenschaften zügig aufarbeitet,
- ein Unterhaltungskonzept für sein gesamtes Liegenschaftsportfolio erarbeitet und
- die Haushaltsaufstellungen vollständig sowie die Haushaltssatzungen fristgerecht erlässt.

Die Tn. ist nicht erledigt.

### 6.3 Wirtschaftlichkeit von Investitionen und langfristigen Verpflichtungen

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis für zahlreiche Investitionen und langfristige Verpflichtungen keine bzw. unzureichende Bedarfsnachweise und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufgestellt hatte. Hierfür führt der Rechnungshof u. a. folgende Beispiele an:

Der Landkreis hat

- eine ehemalige Schule in Obermehler erworben, um darin ein Sozialzentrum einzurichten. Der Landkreis hatte den Betreiber der Flüchtlingsunterkunft Obermehler damit beauftragt, einen Teil der Flüchtlinge sozial zu betreuen und für alle Flüchtlinge die nach ThürGUSVO vorgeschriebenen Flächen vorzuhalten. Den Bedarf für die Flächen im Sozialzentrum und verschiedene Beschaffungsvarianten hat der Landkreis nicht untersucht.
- den Betreiber beauftragt, die Flüchtlingsunterkunft Obermehler einzuzäunen. Dafür wird der Landkreis bis Vertragsende mindestens 96.500 EUR zahlen. Er hat weder Bedarf, Ausführungsqualitäten noch Beschaffungswege untersucht und begründet.
- die Notwendigkeit des Erwerbs des BSZ nicht begründet. Er hat nicht erläutert, ob er die gesamte Liegenschaft langfristig zur beruflichen Ausbildung benötigt. Die Beschlussvorlagen und die Beschlüsse enthalten keine Aussagen zur Auslastung des BSZ und zu anderen Beschaffungsvarianten, beispielsweise in Kooperation mit anderen Landkreisen. Die mit dem Erwerb verbundenen langfristigen finanziellen Verpflichtungen hat der Landkreis nicht dargestellt und die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen.
- geplant, ein Werkstattgebäude und ein Grundstück für einen Verkehrsgarten zu erwerben, Spiel- und Bolzplätze, die Straßenbeleuchtung eines Geh- und Radwegs sowie einen Integrationscampus zu errichten und einen Gemeindecindergarten zu unterstützen. Der Landkreis hat den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit dieser Vorhaben ebenfalls nicht nachgewiesen.

In den Fällen, in denen der Landkreis Untersuchungen angestellt hat, genügten diese nicht den Bestimmungen des kommunalen Haushaltsrechts. Dies betraf beispielsweise die Zentralisierung der Verwaltung (Tn. 5.1), das Anmieten einer Sporthalle mit Freianlage (Tn. 5.3) und die Schulnetzplanung (Tn. 7.1, 7.2). Auch in einer Vielzahl verschiedener Beschaffungsvorgänge hat der Landkreis seinen Bedarf nicht begründet (vgl. Tn. 6.1.1 bis 6.1.6).

Nach § 53 Abs. 2 ThürKO ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Nach § 10 Abs. 2 ThürGemHV ist vor dem Beschluss über Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

Der Landkreis hat wiederholt das geltende Haushaltsrecht missachtet. Er hat für alle geprüften Fälle keine hinreichenden Bedarfsnachweise und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufgestellt.

*Der Landkreis führte zum Kauf der Garnisionsschule in Obermehler aus, dass bei der Erweiterung der Gemeinschaftsunterkunft auf 1.000 Plätze keine vertragliche Regelung über die soziale Betreuung getroffen worden sei, da dies der Landkreis in eigener Zuständigkeit durchführen wollte. Der Landkreis habe die Nutzung verschiedener Gebäude sowie Miete und Kauf des ehemaligen Schulgebäudes in Obermehler untersucht und sich letztlich für den Kauf entschieden. Die Betreuung des vorstehenden Personenkreises habe den Landkreis erneut vor eine große Herausforderung gestellt. Die Standardunterschreitungen nach GUSVO (Büroräume, Schulungsräume, Kinderbetreuungsräume, Räume für die ärztliche Versorgung, Begegnungsräume und Beschäftigungsräume, Räume für Kleiderkammer und Bewachung sowie Schutzräume bei häuslicher Gewalt) seien interimsmäßig zulässig aber schnellstmöglich zu beheben gewesen.*

*Auf die Errichtung eines Zauns sei bei dem Abschluss des Betreibervertrages aus Sicherheitsgründen bestanden worden. Es habe Übergriffe auf das Objekt gegeben. Spielende Kinder hätten ungehindert auf die unmittelbar angrenzende Landstraße gelangen können. Der Landkreis habe keine Möglichkeit, den Zaun selbst zu errichten, da er weder Eigentümer der Liegenschaft noch Betreiber gewesen sei.*

*Zum BSZ legte der Landkreis eine Vergleichsberechnung (ohne Datum) zwischen Miete und Kauf vor.*

Die Stellungnahme des Landkreises entkräftet die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs nicht.

Nach Auffassung des Rechnungshofs war es naheliegend, bei der Erweiterung des Betreibervertrags der GU Obermehler den Leistungsumfang des vorangegangenen Vertrags zu vereinbaren. Dieser Auftrag ergab sich ebenfalls aus dem Kreistagsbeschluss 98-12/15 vom 22. September 2015. Aus welchem Grund der Betreibervertrag II die Soziale Betreuung der zusätzlichen Flüchtlinge nicht beinhaltet und der Landkreis diese selbst sicherstellen wollte, hatte er nicht dokumentiert. Gleichlautend hatte er diesbezüglich keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt.

Die getroffene vertragliche Regelung zum Zaunbau war unwirtschaftlich. Die Vergütungsspanne lag aufgrund des abgeschlossenen Vertrags zwischen rund 96.500 EUR und 160.900 EUR. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung legte der Landkreis nicht vor. Der Landkreis hätte bei unabweisbarem Bedarf auf Grundlage einer vertraglichen Regelung auf den Bau des Zauns Einfluss nehmen und die Kosten dafür direkt zahlen können.

Zum BSZ hatte die Verwaltung die Notwendigkeit des Erwerbs nicht begründet. Sie hatte nicht erläutert, ob sie die gesamte Liegenschaft langfristig zur beruflichen Ausbildung benötigt. Die Beschlussvorlagen und die Beschlüsse enthielten keine Aussagen zur Auslastung des Berufsschulzentrums und zu anderen Beschaffungsvarianten, beispielsweise in Kooperation mit anderen Landkreisen. Die mit dem Erwerb verbundenen langfristigen finanziellen Verpflichtungen hatte der Landkreis nicht dargestellt und die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen. Darüber hinaus hat die Verwaltung die Ausgaben für den Eigentumsübergang, beispielsweise Notarkosten, Grundbuchgebühren und Grunderwerbsteuer, nicht angegeben. Allein die Grunderwerbsteuer beträgt bei einem Kaufpreis von ca. 10,2 Mio. EUR rund 660.000 EUR<sup>116</sup>. Die mit dem Erwerb der Liegenschaft verbundenen Ausgaben übersteigen deshalb den vom Kreistag beschlossenen Kaufpreis.

Der Freistaat hat die Mietvorauszahlung und das Mieterdarlehen des Landkreises gefördert, weil sich diese Zahlungen auf die Höhe der Leasingraten auswirkten. Erwirbt der Landkreis das Berufsschulzentrum nicht, zahlt der Leasinggeber das Mieterdarlehen an den Landkreis zurück. Infolgedessen wären dem Landkreis die Ausgaben für das Mieterdarlehen nicht entstanden und die anteilige Rückzahlung der Zuwendung käme in Betracht. Die Verwaltung hätte diesen Sachverhalt in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbeziehen und dem Kreistag zur Kenntnis geben müssen.

Die o. g. vom Landkreis geplanten Maßnahmen waren zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshof soweit gediehen, dass deren Realisierung kurz bevor stand.

Auf die Grundsätze der § 53 Abs. 2 ThürKO und § 10 Abs. 2 ThürGemHV hatte der Rechnungshof bereits verwiesen. Er verweist zudem auf seine Ausführungen unter Tn. 6.1.1. Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

---

<sup>116</sup> Rechnung: 10.196.011,51 EUR \* 6,5% = 662.740,74 EUR.



## 7 Feststellungen im Bereich Schulverwaltung

### 7.1 Schulnetzplan 2011/2012 bis 2020/2021

Der Landkreis betreibt 42 Schulen<sup>117</sup> mit 36 Sporthallen.<sup>118</sup>

Der Kreistag hatte die Verwaltung im Dezember 2009 beauftragt, einen Schulnetzplan<sup>119</sup> aufzustellen. Dabei hatte die Verwaltung insbesondere folgende Schwerpunkte zu berücksichtigen:

- Auflisten notwendiger Veränderungen unter Berücksichtigung finanzieller Einsparungen,
- Prüfen der Abgabe der Schulträgerschaft an Kommunen unter Nennung aller geprüften Schulstandorte und Angabe des konkreten Arbeitsstandes und
- Aufzeigen der Veränderungen von Einnahmen und Ausgaben (alt und neu) der nächsten Jahre nach Schulen.

Die Verwaltung hatte im Februar 2011 den Schulnetzplan<sup>120</sup> aufgestellt. Sie hatte dazu die „Gemeinsamen Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände und des Thüringer Kultusministeriums zur Schulnetzplanung“ herangezogen.<sup>121</sup> Sie hatte den Plan an zwei Schulträger zur Abstimmung und Stellungnahme übersandt.<sup>122</sup> Weitere benachbarte Schulträger hatte sie nicht beteiligt.<sup>123</sup>

Der Schulnetzplan enthielt keine Angaben zur Anzahl von Klassen und Schülermindestzahlen. Er beinhaltet ebenso keine Aussagen zu notwendigen Veränderungen und finanziellen Einsparungen. Die Verwaltung hat im Schulnetzplan alle Schulen, deren Standorte nicht aufgelöst werden sollen, in die Kategorie „Standort gesichert“ eingestuft. Diese Entscheidung hat sie nicht begründet. Sie hat keine Angaben zu möglichen Schulschließungen gemacht.

Nach § 41 Abs. 1 ThürSchulG sind Schulnetzpläne mit den benachbarten Schulträgern abzustimmen. Die Schulnetzpläne sowie ihre Fortschreibung bedürfen nach § 41 Abs. 5 ThürSchulG der Zustimmung des für das Schulwesen zuständigen Ministeriums.

Nach Nr. 2 der Gemeinsamen Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände und des Thüringer Kultusministeriums beinhalten Schulnetzpläne Angaben zur empfohlenen Anzahl von Klassen und Schülermindestzahlen. Für einen geordneten Schulbetrieb soll die Schülermindestzahl in Grundschulen mindestens 15, in Regelschulen mindestens 36 je Jahrgangsstufe betragen. Die Eingangsklassenstufe im Gymnasium soll 60 Schüler nicht unterschreiten.

Die Verwaltung hat die Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände und des Thüringer Kultusministeriums nicht berücksichtigt. Beispielsweise hatten drei Grundschulen im Landkreis zum Zeitpunkt der Aufstellung des Schulnetzplans nicht die erforderliche Schülermindestzahl von 15 Schüler/Jahrgangsstufe.<sup>124</sup> In neun von 16 Regelschulen hat in allen Jahrgangsstufen

---

<sup>117</sup> Vgl. Haushaltssatzung und Haushaltsplan 2017, Seite 3.

<sup>118</sup> Siehe Liste „Übersicht Maße kommunale Sporthalle UHK“ vom Fachdienst Schulverwaltung (Stand: Februar 2017).

<sup>119</sup> Im Beschluss vom 16. Dezember 2009 als Schulnetzkonzeption bezeichnet.

<sup>120</sup> Schulnetzplan des Unstrut-Hainich-Kreises für die allgemeinbildenden Schulen ab dem Schuljahr 2011/12 und Folgejahre (Stand Februar 2011).

<sup>121</sup> Gemeinsame Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände und des Thüringer Kultusministeriums zur Schulnetzplanung vom 9. Juni 2005. Der Landkreis hat sie im Schulnetzplan als rechtliche Grundlage benannt.

<sup>122</sup> Schreiben an Landratsämter Eichsfeldkreis und Kyffhäuserkreis (Postausgang: 10. Februar 2011).

<sup>123</sup> Weitere benachbarte Schulträger sind die Landratsämter Sömmerda, Wartburgkreis und Gotha. Handschriftlicher Aktenvermerk vom Fachdienst Schulverwaltung: „Landkreis Gotha versehentlich vergessen.“

<sup>124</sup> Heyerode, Körner und Menteroda.

die Schüleranzahl unterhalb der Mindestzahl von 36 gelegen.<sup>125</sup> Ein Gymnasium hat die empfohlene Schüleranzahl von 60 in der Eingangsklassenstufe unterschritten.<sup>126</sup>

Der Landkreis hat nicht nachgewiesen, dass er die Entwicklung der Schülerzahlen und die finanziellen Auswirkungen bei der Schulnetzplanung untersuchte. Er hat es versäumt, notwendige Veränderungen und mögliche finanzielle Einsparungen darzustellen. Der Landkreis hat die Notwendigkeit der verschiedenen Schulstandorte nicht nachgewiesen. Er hat nicht alle benachbarten Schulträger bei der Aufstellung des Schulnetzplans beteiligt. Die Zustimmung des TMBWK zum Schulnetzplan 2011/2012 bis 2020/21 hat er zur Prüfung nicht vorgelegt.

Der Landkreis hat damit gegen § 41 Abs. 1 ThürSchulG verstoßen.

Nach § 107 Abs. 1 ThürKO vollzieht der Landrat die Beschlüsse des Kreistags und der Ausschüsse. Über den Vollzug der Beschlüsse hat der Landrat dem Kreistag regelmäßig zu berichten. Der Kreistag überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse. Kann die Verwaltung einen Beschluss nicht ordnungsgemäß ausführen, hat der Landrat den Kreistag umgehend darüber zu informieren.

Der Landrat hat die Schwerpunkte des o. g. Beschlusses nicht umgesetzt und den Kreistag darüber nicht informiert. Damit hat er gegen § 107 Abs. 1 ThürKO verstoßen.

*Der Landkreis hat angegeben, dass er nur im absoluten Ausnahmefall das Ziel einer Schulschließung verfolge. Insofern seien betriebswirtschaftliche Vorbetrachtungen in der Schulnetzplanung nicht erforderlich gewesen. Die im Beschluss geforderten Einzelanalysen zu den finanziellen Auswirkungen seien weder vom Kreistag noch von den Ausschüssen nachgefragt worden.*

*Das damalige Kultusministerium habe Schulauflösungen und Schulartänderungen einzeln zugestimmt. Eine Zustimmung zum gesamten Schulnetzplan sei nicht zu erwarten gewesen. Durch die vom Ministerium lediglich empfohlenen Schüler- und Klassengrößen hätten dem Schulträger Argumente für Standortveränderungen gefehlt.*

*Der Landkreis räumt ein, drei angrenzende Landkreise nicht angehört zu haben. Auswirkungen auf das Schulnetz seien nicht zu erwarten gewesen. Der Landrat habe nach Auffassung des Landkreises seine Pflicht nach § 107 Abs. 1 ThürKO erfüllt, da alle im Schulnetzplan stehenden Veränderungen umgesetzt worden seien. Für den neu zu erstellenden Schulnetzplan habe der Landkreis bereits eine Stelle für einen zusätzlichen Mitarbeiter als Schulnetzplaner angemeldet.*

Die Ausführungen des Landkreises entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Landkreis hat den Schulnetzplan nicht nach den Vorgaben des Kreistags aufgestellt. Er hat bewusst auf umfangreiche betriebswirtschaftliche Kennzahlen und Einzelanalysen verzichtet. Einzelne Abstimmungen zu Schularten und -auflösungen ersetzen die nach § 41 Abs. 5 ThürSchulG erforderliche Zustimmung des zuständigen Ministeriums nicht. Die vom Kreistag geforderten Kennzahlen und Einzelanalysen sind Grundlage für eine effiziente Bedarfs- und Finanzplanung der Schulen. Die fehlende Kostenanalyse der Schulen hat nachhaltige Auswirkungen auf den Haushalt und steht der Konsolidierung entgegen.

Der Landkreis hat die Schulnetzplanung unter demografischen Gesichtspunkten zu betrachten und fortzuschreiben. Dies war bereits eine Auflage des TLVwA zum 2013 vorgelegten HSK 2014 bis 2023.

---

<sup>125</sup> Ammern, Bickenriede, Heyerode, Hüpstedt, Kirchheilingen, Langula, Menteroda, Mühlhausen/Forstberg, Struth, Bad Tennstedt und Weberstedt.

<sup>126</sup> Schlotheim.

Wenngleich alle im Schulnetzplan angegebenen Veränderungen umgesetzt worden sind, entsprach der Schulnetzplan nicht dem Beschluss des Kreistags. Der Landrat hat gegen § 107 Abs. 1 ThürKO verstoßen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

## **7.2 Schulnetzplanung ab dem Schuljahr 2019/2020**

Der Kreistag hatte die Verwaltung am 28. Oktober 2015 mit Beschluss Nr. 112-14/15 beauftragt, einen Schulnetzplan ab dem Schuljahr 2019/20 aufzustellen. Die Verwaltung hatte bis März 2016 einen Kriterienkatalog zu erarbeiten und bis Dezember 2017 den Schulnetzplan zur Beschlussfassung vorzulegen.

Nach einem Aktenvermerk vom 4. April 2017 arbeitete die Verwaltung an einem Schulnetzplan. Sie hat dem Rechnungshof die folgenden Unterlagen zum Arbeitsstand der Schulnetzplanung vorgelegt:

1. „Umsetzungen des HSK für den Bereich Schulnetz“ mit Stand vom 22. April 2014,
2. „Festlegungen von Auswahlkriterien“ mit Stand vom April 2017 und
3. eine Zusammenstellung vom Januar 2016 über den Sanierungs- und Ausstattungsbedarf der landkreiseigenen Schulen für den Zeitraum 2016 bis 2026.

Der Landkreis hatte in Nr. 1.2 des HSK 2014 einen Rückgang der Schülerzahlen um 42 % zwischen den Schuljahren 2000/01 und 2013/14 aufgezeigt.<sup>127</sup> Unter Nr. 2 des HSK 2014 hatte er angegeben, das Schulnetz anhand der zumutbaren Schulwege zu überarbeiten. Schüler anderen Schulen zuzuordnen, eröffne die Möglichkeit, neun Schulen zu schließen und damit jährlich 289.869 EUR einzusparen.<sup>128</sup>

Die Verwaltung hat einzelne Schulen hinsichtlich notwendiger Bauausgaben, des Gebäudezustands und des Standorts bewertet und Auswahlkriterien festgelegt (vgl. o. g. Nr. 2). Dabei hat sie die Größe der Schulen nicht berücksichtigt.

Der Kriterienkatalog der Verwaltung und die Ausführungen zum Sanierungs- und Ausstattungsbedarf der Schulen bilden keine geeignete Grundlage für einen Schulnetzplan. Beispielsweise sind die Angaben zum Sanierungs- und Ausstattungsbedarf der einzelnen Schulen pauschal und nicht nachvollziehbar. Die Unterlagen enthalten für notwendige Baumaßnahmen weder konkrete Angaben zur den erforderlichen Leistungen noch einen Zeitplan. Der Rückgang der Schülerzahlen ist nicht einbezogen.

Schulnetzpläne sind von den Schulträgern aufzustellen und fortzuschreiben (§ 41 Abs. 1 ThürSchulG). Der Schulnetzplan des Landkreises ist nicht bedarfsorientiert und genügt den Anforderungen des § 41 Abs. 1 ThürSchulG nicht. Die Verwaltung hat einen Schulnetzplan aufzustellen und mögliche Einsparungen aufzuzeigen. Die beschlossene Schulnetzplanung ist unter der Maßgabe der Zustimmung des TMBJS umzusetzen. Der Landrat hat den Beschluss des Kreistags nicht umgesetzt (§ 107 Abs. 1 ThürKO).

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass der Schulnetzplan 2019/2020 im Dezember 2017 durch den Kreistag beschlossen werden sollte. Aufgrund bevorstehender Veränderungen im Thüringer Schulgesetz habe der Landkreis zunächst weiter an der statistischen Datenerhebung und einem Kriterienkatalog gearbeitet. Diesen halte der Landkreis für sehr aussagefähig. Da der neue Schulnetzplan bisher noch nicht vom Kreistag beschlossen worden sei, gebe es noch keine detaillierte Untersetzung zu den einzelnen Schulen in Bezug auf Kosten,*

---

<sup>127</sup> Nach der Schülerstatistik des Landkreises haben die Schülerzahlen aller Schulformen im Landkreis im Schuljahr 2000/01 19.632 und im Schuljahr 2013/14 11.361 betragen.

<sup>128</sup> Der Landkreis hat angegeben, Einsparungen von Bewirtschaftungskosten (748.571,83 EUR) stünden Beförderungsmehrkosten (458.702,40 EUR) gegenüber. Mögliche Schulschließungen: GS Heyerode, Lengenfeld, Menteroda, Körner; RS Mühlhausen, Langula, Menteroda; GYM Schlotheim und Lengenfeld.

*Gebäudezustand und Schulstandort. Der Landkreis beabsichtigt, einen neuen Schulnetzplan erst nach Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes (geplant Sommer 2019) zu erstellen.*

Der Rechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. Wenngleich der von der Verwaltung erstellte Kriterienkatalog Informationen zum Sanierungs- und Ausstattungsbedarf enthält, sind diese dennoch zu unkonkret. Insbesondere fehlen die für einen Schulnetzplan notwendigen Angaben zur Entwicklung der Schülerzahlen. Der Landkreis ist nach § 41 ThürSchulG verpflichtet, einen Schulnetzplan aufzustellen. Er hat dafür die Zustimmung des zuständigen Ministeriums einzuholen. Es steht ihm nicht frei, aufgrund einer künftigen möglichen Gesetzesänderung die Schulnetzplanung auszusetzen. Er hat einen Schulnetzplan ab dem Schuljahr 2019/20 nach den geltenden Rechtsgrundlagen aufzustellen. Dabei hat er die demografische Entwicklung zu berücksichtigen. Hinsichtlich der kritischen Haushaltslage und der gebotenen Haushaltskonsolidierung hat der Landkreis auch hier nach möglichen Einsparpotentialen zu suchen.

Der Landrat hat den Beschluss des Kreistags (Nr. 112-14/15) umzusetzen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

## **7.3 Nutzung der Sportanlagen**

### **7.3.1 Dokumentation und Bereitstellen der Unterlagen**

Der Landkreis hat verschiedene Sportanlagen Dritten zur Nutzung überlassen.

Die Verwaltung hat Unterlagen über die Nutzungsverhältnisse nicht vollständig vorgelegt. Sie hat angegeben, Verträge für einmalige Nutzungen zwei Jahre nach Vertragsunterzeichnung vernichtet zu haben.

Die Verwaltung hat 2017 Belegungspläne für die Schulsporthallen aus dem Jahre 2012 dazu genutzt, um die Vermietung der Sportanlagen zu verwalten.<sup>129</sup> Sie hat die Aktualität der Dokumente nicht geprüft.<sup>130</sup>

Der Rechnungshof hat ausgewählte Nutzungen der Gebäude des Landkreises geprüft. Danach hat die Verwaltung:

1. Nutzern die Sporthallen vor Abschluss eines Nutzungsvertrags zur Nutzung überlassen,<sup>131</sup>
2. auf das Erstellen von Nutzungsverträgen verzichtet,<sup>132</sup>
3. versäumt, den Nutzungsvertrag durch einen Nutzer unterzeichnen zu lassen,<sup>133</sup>
4. außerschulische Nutzungen während der täglichen Unterrichtszeit zugelassen und den Nutzer verpflichtet, für den Ausfall des Sportunterrichts eine Kegelbahn zur Verfügung zu stellen.<sup>134</sup>

Der Landkreis hat die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Die Vermögensgegenstände hat er pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Auf § 53 Abs. 2 und § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO nimmt der Rechnungshof Bezug. Die Verwaltung hat ihre Entscheidungen nachvollziehbar zu

---

<sup>129</sup> GS Anrode und Nikolaischule, RS Heyerode und GYM Lengenfeld/Stein.

<sup>130</sup> Beispielsweise Sporthalle GS Margareten, RS Weberstedt oder Tilesius-Gymnasium.

<sup>131</sup> Beispielsweise Nutzung der Turnhalle Tilesius-Gymnasium zwischen 14. September 2016 und 21. Juni 2017 (Unterzeichnung 14. November 2016) oder der Salza-Halle zwischen 9. Januar und 29. Mai 2016 (Unterzeichnung 1. Februar 2016).

<sup>132</sup> Vermietung des Speiseraums im Dienstgebäude an die VHS für Rückenschule (11. Januar – 5. Dezember 2016).

<sup>133</sup> Nutzung der Salza-Halle am 22. April 2015.

<sup>134</sup> Durchführung einer Faschingsveranstaltung in der Turnhalle Langula zwischen 5. und 8. Februar 2016.

dokumentieren. Fachakten und Verträge müssen so geordnet sein, dass Ansprüche und Verpflichtungen zu jeder Zeit und ohne Rückfragen erkennbar sind. Sie sind so anzulegen, dass die Verträge fristgerecht und ordnungsgemäß erfüllt werden können. Zahlungsbegründende Belege sind nach § 82 Abs. 2 ThürGemHV sechs Jahre aufzubewahren.

Die Benutzung der Sportanlagen des Landkreises richtet sich nach den gültigen BuE. Nach § 2 Abs. 3 BuE-Sportanlagen sind die Nutzungszeiten für jede Sportanlage vom zuständigen Fachdienst in Belegungspläne einzutragen. Jeder Belegungsplan wird im zuständigen Fachdienst hinterlegt und bei Änderungen fortgeschrieben. Die Vergabe der Nutzungszeiten erfolgt durch den zuständigen Fachdienst in Abstimmung mit der jeweiligen Schule (§ 2 Abs. 2 BuE-Sportanlagen).

Es besteht kein Rechtsanspruch auf eine Nutzung der Sportanlagen ohne bzw. vor Abschluss eines Nutzungsvertrags (§ 3 Abs. 5 BuE-Sportanlagen). Mit Abschluss des Vertrags wird die BuE verbindlich vereinbart (§ 4 Abs. 4 BuE-Sportanlagen, § 4 Abs. 6 BuE-Räumlichkeiten). Für eine außerschulische Nutzung stehen die Sportanlagen jeweils nach dem täglichen Schulbetrieb zur Verfügung (§ 5 Abs. 1 BuE-Sportanlagen). Nach § 3 Abs. 2 BuE-Sportanlagen ist die Durchführung von kulturellen oder sonstigen Veranstaltungen in Sportanlagen nur möglich, wenn keine Nutzung für Sportveranstaltungen vorgesehen ist.

Nach § 109 Abs. 2 ThürKO bedürfen Erklärungen, die den Landkreis binden sollen, der Schriftform. Eine Verpflichtung in diesem Sinne ist auch das Überlassen der Sportanlagen.

Der Landkreis hat die Unterlagen zur Prüfung der Vermietung von landkreiseigenen Sportanlagen unvollständig geführt. Die vollständige Dokumentation laufender und einmaliger Nutzungsvereinbarungen ist Voraussetzung für nötige interne Verwaltungsabläufe. Sie ist zudem erforderlich, um Ansprüche der Verwaltung gegenüber Nutzern geltend zu machen.

Die Verwaltung hat gegen das Haushaltsrecht und die BuE-Sportanlagen verstoßen. Sie hat mangels Überblick finanzielle Nachteile billigend in Kauf genommen. Ohne schriftliche Verträge hatte sie zudem keinen Überblick darüber, welche Personen die Objekte nutzten. Sie konnte die Nutzungsentgelte nicht vertrags- bzw. nutzungsgerecht berechnen.

*Der Landkreis hat die vom Rechnungshof festgestellten Unregelmäßigkeiten im Bereich der Vertragsabschlüsse und -durchführung bestätigt. Er hat dies mit dem längerfristigen Ausfall des zuständigen Sachbearbeiters und dem Missbrauch der Hallennutzung durch veraltete Schließsysteme begründet.*

*Der Landkreis habe zwischenzeitlich durch Umorganisation, Mitarbeiterzuwachs und Einsatz von neuen Softwareprogrammen auf die Verfehlungen reagiert. Zudem habe er Schlüsselberechtigungen aktualisiert und Schließanlagen ausgetauscht.*

*Der Landkreis hat versichert, künftig alle Verträge einheitlich sechs Jahre aufzubewahren.*

Die Tn. ist erledigt.

### **7.3.2 Berechnen von Nutzungsentgelten**

Der Landkreis hatte für die Nutzung seiner Sportanlagen eine BuE-Sportanlagen und der seiner Räume eine BuE-Räumlichkeiten erlassen. Darin regelte er, unter welchen Voraussetzungen Dritte die Anlagen oder Räume entgeltfrei nutzen können. Dazu gehörten z. B. Sportvereine, die nach dem Sportfördergesetz anerkannte Sportorganisationen sind, sowie weitere Ausnahmen für gemeinnützige Vereine.

Das Nutzungsentgelt richtete sich nach BuE-Sportanlagen bzw. BuE-Räumlichkeiten.

Nach § 15 Abs. 1 BuE-Sportanlagen mussten die Nutzer für einen kostenfreien Zugang kreisansässig und anerkannte Sportorganisationen nach ThürSportFG sein. Weiter waren

nach § 15 Abs. 3 BuE-Sportanlagen Veranstaltungen im Kinder- und Jugendbereich Voraussetzung für eine kostenfreie Nutzung.<sup>135</sup> Sie mussten nach § 15 Abs. 3 BuE-Sportanlagen jedoch einen Einnahmerückfluss in den Kinder- und Jugendbereich nachweisen.

Nach § 14 Abs. 2 ThürSportFG<sup>136</sup> der bis 31. Dezember 2018 geltenden Fassung war die Nutzung der Sport- und Spielanlagen öffentlicher Träger für den Übungs- und Lehrbetrieb anerkannter Sportorganisationen, Schulen und Hochschulen in der Regel unentgeltlich zu gewähren. Sportorganisationen konnten gefördert werden, wenn sie als förderfähig anerkannt waren (§ 15 ThürSportFG). Als förderfähig war eine Sportorganisation anzuerkennen, wenn sie gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung verfolgt und nachweist, auf ihrem Fachgebiet sachgerechte, zweckentsprechende und wirtschaftliche Arbeit leisten zu können sowie eine angemessene Eigenleistung erbringt. Der innere Aufbau und die Tätigkeit der Sportorganisation müssen demokratischen Grundsätzen entsprechen. Als anerkannt galten der Landessportbund und die Sportorganisationen, die dem Landessportbund unmittelbar angehören. Andere Sportorganisationen konnten vom Landkreis anerkannt werden.

Weiter regelte § 5 Abs. 8 BuE-Räumlichkeiten Ausnahmen für Nutzungen von Behörden und Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Bezug zum Landkreis.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Landkreis Dritten die Anlagen und Räume entgeltfrei überlassen hat, ohne dass diese die erforderlichen Voraussetzungen der jeweiligen Entgeltordnung erfüllen. Anlage 16 enthält 12 beispielhafte Nutzungen, die entgeltpflichtig waren. Er hat weiter festgestellt, dass die Nutzungsverträge unvollständig ausgefüllt sind bzw. die Verwaltung die anzuwendende Entgeltordnung nicht zugrunde legte.

Aus den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen kann der Rechnungshof nicht erkennen, aus welchem Grund die Verwaltung in den in Anlage 16 aufgeführten Beispielen keine Entgelte berechnete.

Der Rechnungshof hat eine Vergleichsberechnung aufgestellt. Er hat dabei die Nutzung der verschiedenen Anlagen und Gebäude von der 34. KW 2008 bis zur 26. KW 2017 berücksichtigt. Demzufolge hat der Landkreis Nutzungsentgelte von mindestens 416.000 EUR nicht erhoben (vgl. Anlage 16).

Der Landkreis hat auf Einnahmen von mindestens 416.000 EUR<sup>137</sup> verzichtet. Auf die Ausführungen unter Tn. 7.3.3 zur unentgeltlichen Überlassung von Vermögen sowie der Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nimmt der Rechnungshof Bezug.

Aufgrund der mangelhaften Dokumentation ist nicht auszuschließen, dass dem Landkreis weitere Einnahmen entgangen sind (vgl. Tn. 7.3.1). Hinsichtlich der finanziellen Situation des Landkreises und der gebotenen langfristigen und kontinuierlichen Haushaltskonsolidierung verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen unter Tn. 7.3.3.

*In seiner Stellungnahme räumte der Landkreis ein, dass er das Vorliegen der Bedingungen zur entgeltfreien Nutzung nicht geprüft habe. Er habe sich den von den Vereinen zugesagten Einnahmerückfluss in den Kinder- und Jugendbereich nicht nachweisen lassen. Dies liege an fehlender Software und krankheitsbedingt ausgefallenem Personal.*

*Inzwischen verwende der Landkreis eine Software für die Vermietung der Sportanlagen. Der Landkreis erwarte, dass er dadurch die Anträge und das Vorliegen der Bedingungen für eine entgeltfreie Nutzung fristgerecht prüfen könne. Der Landkreis werde künftig Vereine auffordern, Einnahmerückflüsse in den Kinder- und Jugendbereich nachzuweisen. Für die Dauernutzungsverträge der Sportvereine in den Turnhallen werde der Landkreis keine*

---

<sup>135</sup> Vgl. Anlage 16, lfd. Nr. 8 (Punktspiele einer Männer- bzw. Frauenmannschaft).

<sup>136</sup> Thüringer Sportfördergesetz vom 8. Juli 1994, GVBl. 1994, 808., Neufassung vom 5. Dezember 2018, GVBl. 2018, 671.

<sup>137</sup> Vgl. Anlage 16, lfd. Nrn. 1 bis 12.

*Entgelte erheben. Die Sportvereine seien anerkannte Vereine, die im Kreissportbund organisiert seien.*

*Die vom Rechnungshof genannten Beispiele nicht erhobener Nutzungsentgelte seien für den Landkreis nur noch teilweise nachvollziehbar. Zu zehn Beispielen erklärte er, selbst Nutzer gewesen zu sein oder führte aus, dass die Nutzer zur entgeltfreien Nutzung berechtigt gewesen seien.*

Die Stellungnahme des Landkreises überzeugt den Rechnungshof nicht. Sie widerspricht den getroffenen Vereinbarungen mit den Nutzern. Für eine Veranstaltung zwischen dem 10. bis 13. März 2017 erklärt der Landkreis, selbst Nutzer gewesen zu sein. Vermietet hat er allerdings an einen Interessenverband der Wirtschaft. Weiter hat der Landkreis an Organisationen vermietet, die weder kreisansässig noch als Sportorganisation des Landkreises anerkannt<sup>138</sup> waren. Das Vorliegen der Bedingungen zur entgeltfreien Nutzung hat er nicht geprüft und nachgewiesen.

Zur Vermietung eines Mietobjektes als städtisches Jugendzentrum hat der Landkreis keine Unterlagen vorgelegt, die eine unentgeltliche Überlassung des Gebäudes an die Stadt Bad Langensalza zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung begründen.

Die unentgeltliche Überlassung von Landkreisvermögen ist unzulässig (§ 67 Abs. 4 ThürKO). Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 7.3.3. Die durch den Kreistag beschlossene Entgeltordnung ist bindend. Der Landkreis hat regelmäßig auf mögliche Einnahmen verzichtet. Das Missachten der BuE-Sportanlagen und BuE-Räumlichkeiten steht der gebotenen Haushaltskonsolidierung entgegen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

### **7.3.3 Ausgaben für die Bewirtschaftung von Sporthallen**

Der Rechnungshof hat die Umlage von Bauunterhaltungs- und Baunutzungskosten für die Nutzung der Sportanlagen des Landkreises geprüft. Der Landkreis hatte die Vergabe von kreiseigene Räumen in der DA 04/2001 vom 1. November 2001 geregelt.<sup>139</sup> Nach Abschnitt V dieser Dienstanweisung war die Nutzung der Räume und Sportanlagen für anerkannte Sportorganisationen und Sportvereine im Rahmen des Wettkampf-, Übungs- und Lehrbetriebs kostenfrei. Weiter hatte der Landkreis eine BuE-Sportanlagen erlassen, nach der die Nutzung der Anlagen für den Übungs- und Trainingsbetrieb ebenfalls kostenfrei war (§ 15 Abs. 1 BuE-Sportanlagen).<sup>140</sup>

Die Verwaltung hatte 2010 Bewirtschaftungskosten der Sporthallen des Landkreises berechnet. Danach betragen diese rund 1.109.900 EUR. Der durch Vereine verursachte Anteil betrug laut Verwaltung 488.000 EUR.

2011 hatte die Verwaltung eine Beteiligung der Vereine an den Bewirtschaftungskosten der Sportanlagen untersucht und mögliche Einnahmen von bis zu 220.000 EUR/Jahr ermittelt, aber nicht weiter verfolgt.

2016 hatte die Verwaltung für die Salza-Halle Bauunterhaltungs- und Betriebskosten den Mieteinnahmen in den Jahren 2013 bis 2015 gegenübergestellt.<sup>141</sup> Danach beliefen sich die Bauunterhaltungs- und Betriebskosten jährlich auf bis zu 246.100 EUR, die Einnahmen für Bauunterhaltungs- und Betriebskosten auf bis zu 17.800 EUR. In dieser Zeit betrug der

---

<sup>138</sup> Vgl. Übersicht „Mitgliederzahlen für KSB Unstrut-Hainich e. V.“ (Stand 2013), die der Landkreis dem Rechnungshof als Liste der anerkannten Sportorganisationen nach § 15 Abs. 4 ThürSportFG vorlegte.

<sup>139</sup> Überarbeitete Fassung vom 1. August 2006.

<sup>140</sup> Der Kreistag hatte den Beschluss der BuE Sportanlagen damit begründet, dass nach § 14 Abs. 2 ThürSportFG die Sporthallen des Landkreises für den Übungs- und Trainingsbetrieb weiterhin mietfrei zur Verfügung zu stellen seien.

<sup>141</sup> Berechnung des FD Schulverwaltung vom 18. Januar 2016.

rechnerische Anteil des Vereinssports an den Bauunterhaltungs- und Betriebskosten bis zu 110.400 EUR. Der Landkreis verzichtete danach auf Einnahmen von bis zu 93.000 EUR jährlich.

Nach § 14 Abs. 2 ThürSportFG ist die Nutzung der Sport- und Spielanlagen öffentlicher Träger für den Übungs- und Lehrbetrieb anerkannter Sportorganisationen in der Regel unentgeltlich zu gewähren.

Nach Nr. 3.1 der Durchführungsbestimmung zu § 14 ThürSportFG sollen öffentliche Träger nicht durch Gesetz in allen Fällen verpflichtet werden, eine Benutzung von Sport- und Spielanlagen unentgeltlich zu gewähren. Dem Träger muss daher die Möglichkeit eingeräumt werden, Entgelte oder Gebühren entsprechend einer von ihm aufzustellenden Entgeltordnung oder Gebührensatzung zu erheben. Nach § 2 Abs. 1 ThürSportFG werden Sport und Spiel von den Landkreisen nach Maßgabe ihrer Haushalte gefördert.

Der Landkreis hat ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Nach § 67 Abs. 4 ThürKO ist das Verschenken und das unentgeltliche Überlassen von Vermögen unzulässig. Das Überlassen von Gemeindevermögen in Erfüllung von Gemeindeaufgaben oder herkömmlichen Anstandspflichten nach § 67 Abs. 4 Satz 2 ThürKO fällt nicht unter dieses Verbot. Diese Ausnahme dient u. a. solchen Einrichtungen, Unternehmen und Körperschaften, die den Landkreis bei der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben unterstützen oder ihn durch die Übernahme von Aufgaben entlasten, z. B. Träger der örtlichen Kultur- und Wohlfahrtspflege oder Breitensportvereine. Davon abzugrenzen sind gewerbliche Veranstaltungen. Der Landkreis hat nach § 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Einnahmen soweit erforderlich aus besonderen Entgelten zu beschaffen.

Der Landkreis durfte aufgrund seiner stark eingeschränkten finanziellen Leistungsfähigkeit (vgl. Tn. 3) nicht vom Grundsatz der Einnahmenbeschaffung abweichen. Insbesondere war er nach ThürSportFG dazu verpflichtet, das unentgeltliche Überlassen der Sporthallen hinsichtlich der finanziellen Leistungsfähigkeit zu überprüfen. Darüber hinaus hätte die Verwaltung prüfen müssen, ob die Nutzer anerkannte Sportorganisationen sind. Ohne Begründung war das entgeltfreie Überlassen der Sporthallen nicht zulässig.

Der Rechnungshof hat eine überschlägige Vergleichsberechnung zu möglichen Einnahmen aus der Nutzung von Sportanlagen angestellt. Hierfür hat er die von der Verwaltung zur Salza-Halle in den Jahren 2013 bis 2015 erstellte Gegenüberstellung der Bauunterhaltungs- und Betriebskosten zu den Einnahmen aus Nutzungen zugrunde gelegt.

Die Salza-Halle verfügt über eine Fläche von rund 2.900 m<sup>2</sup>. Die Bauunterhaltungs- und Betriebskosten betragen 2013 bis 2015 bis zu 246.100 EUR. Bezogen auf die Gesamtfläche aller Sportanlagen des Landkreises von rund 24.600 m<sup>2</sup> hat der Rechnungshof voraussichtliche Bauunterhaltungs- und Betriebskosten von rund 2,08 Mio. EUR jährlich ermittelt. Bei einem durchschnittlichen Nutzungsanteil von 44 % durch Vereine<sup>142</sup>, betragen deren anteilige Bauunterhaltungs- und Betriebskosten voraussichtlich bis zu 915.400 EUR jährlich. In den elf Jahren des geprüften Zeitraums hat der Landkreis danach auf bis zu 10,07 Mio. EUR Einnahmen aus Nutzungen seiner Sportanlagen verzichtet.

Der Landkreis hat die Nutzungs- und Entgeltordnung hinsichtlich der Ausschöpfung seiner Einnahmepotentiale zu überarbeiten. Hierzu verweist der Rechnungshof insbesondere auf Nr. 3.1 der Durchführungsbestimmung zu § 14 ThürSportFG. Der Landkreis hat grundsätzlich alle Nutzer an den von ihnen mitverursachten Bauunterhaltungs- und Betriebskosten angemessen zu beteiligen. Dafür hat er für die einzelnen Anlagen vergleichbare Berechnungen der Bauunterhaltungs- und Betriebskosten aufzustellen. Einnahmepotentiale hat er im Haushalt zu veranschlagen (§ 12 Abs. 4 ThürGemHV). Während der Haushaltskonsolidierung hat er

---

<sup>142</sup> Berechnung der Verwaltung vom Februar 2011.

alle Ausgaben sorgfältig zu prüfen und Einnahmepotentiale zu erschließen. Die Verfahrensweise des Landkreises steht der Haushaltskonsolidierung entgegen.

*Der Landkreis hatte seinen Einnahmeverzicht im Wesentlichen damit begründet, dass er aufgrund des Sportfördergesetzes dazu verpflichtet gewesen sei, seine Sportanlagen Vereinen kostenfrei zu überlassen. Dieser Forderung komme der Landkreis aufgrund seiner angespannten Haushaltslage schon seit Jahren mit einem entsprechenden Betrag im Haushaltsplan nicht mehr nach. Der Landkreis verzichte auf eine Beteiligung der Vereine an Bewirtschaftungskosten, um einer fiktiven Sportförderung nachzukommen. Vergleiche mit Benutzungs- und Entgeltordnungen anderer Landkreise zeigten, dass die BuE des Landkreises angemessen sei.*

*Weiterhin habe sich die Verwaltung bemüht, Gebühren für kommerzielle Veranstaltungen zu erheben. Dies sei an den politischen Gremien des Landkreises gescheitert.*

*Der Landkreis führte weiter aus, dass die vom Rechnungshof ermittelte Summe von bis zu 10,07 Mio. € entgangener Einnahmen aus der Vermietung von Sportstätten und der Nichtbeteiligung an den Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten der Sportanlagen dem Thüringer Sportfördergesetz widerspreche.*

*Die Benutzungs- und Entgeltordnung Sportanlagen werde in naher Zukunft überarbeitet, um Rechtsunsicherheiten zu beseitigen und Entgelte ggf. an die aktuelle Marktlage anzupassen.*

Die Entgeltfreiheit nach § 14 ThürSportFG beschränkt sich auf die Organisationen nach § 15 ThürSportFG. Dies hatte nicht für alle Nutzer der Sportanlagen des Landkreises zugetragen. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 7.3.2.

Unabhängig davon hatte der Rechnungshof bereits darauf verwiesen, dass nach § 2 Abs. 1 ThürSportFG Sport und Spiel von den Landkreisen nach Maßgabe ihrer Haushalte gefördert werden sollen. Allerdings hatte die finanzielle Lage des Landkreises keine Förderung von Sportorganisationen und den Verzicht auf Einnahmequellen zugelassen. Der Landkreis hatte bei der Förderung von Sportvereinen und dem Erschließen von Einnahmequellen keinen Ermessensspielraum.

Der Rechnungshof fordert, dass der Landkreis potentielle Einnahmequellen ausschöpft. Die überarbeitete Benutzungs- und Entgeltordnung Sportanlagen ist ihm vorzulegen.

Die Tn. ist nicht erledigt.



## 8 Feststellungen im Bereich Gebäude- und Liegenschaftsmanagement

### 8.1 Adressnummern in der Buchungssoftware

Der Landkreis verwaltet in seiner Software für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen Zahlungsempfänger, indem er diesen sog. Adressnummern zugeordnet hatte.

Der Rechnungshof hat bei rund 18.080 Einzelbuchungen<sup>143</sup> mindestens 300 Mehrfachvergaben von Adressnummern für dieselben Unternehmen und in mindestens drei Fällen mehrere Unternehmen, die unter der gleichen Adressnummer Zahlungen des Landkreises erhalten hatten, festgestellt.<sup>144</sup>

Nach § 61 Abs. 2 ThürGemHV müssen die Aufzeichnungen in den Büchern vollständig, richtig, klar, übersichtlich und nachprüfbar sein. Die Sicherheit der Buchführung als Teil der inneren Kassensicherheit erfordert Regelungen und Maßnahmen für die sachliche und personelle Organisation, die sowohl fahrlässige wie vorsätzliche Änderungen und Verfälschungen in den Büchern und in den Rechnungsergebnissen möglichst ausschließen.

Der Landkreis kann aufgrund der mehrfachen Erfassung derselben Zahlungsempfänger im Buchungssystem seinen Zahlungsverkehr nicht wirksam prüfen und überwachen.

Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen Adressnummern nur einmal vergeben werden und Doppelbelegungen ausgeschlossen werden.

*Der Landkreis bestätigte die Feststellungen des Rechnungshofs. Er werde die Hinweise des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, den Sachverhalt einer kritischen Prüfung zu unterziehen.*

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

### 8.2 Liegenschaftsverwaltung

Der Landkreis verwaltet alle schulisch genutzten Liegenschaften im Fachdienst Schulverwaltung und alle weiteren eigenen oder angemieteten Liegenschaften im Fachdienst Zentrale Dienste. Die Liegenschaftsakten des Fachdienstes Schulverwaltung beinhalten hauptsächlich Unterlagen zur Baumaßnahmen, wie z. B. Leistungsverzeichnisse, Abrechnungen oder Planzeichnungen. Die Liegenschaftsakten des Fachdienstes Zentrale Dienste beinhalten rechtlich-kaufmännische Dokumente, wie z. B. Grundbuchauszug, Flurkarte, Grunddienstbarkeiten, Vermögenszuordnungen, Baubestandsunterlagen, Bescheide und Schriftverkehr sowie Wartungsverträge, -protokolle und Rechnungen. Beide Fachdienste führen ihre jeweiligen Akten unabhängig voneinander in Papierform und nach den jeweiligen Liegenschaften getrennt.

Seit der Tätigkeit des Beauftragten gemäß § 122 Abs. 1 ThürKO in 2014 hatte sich der Landkreis mit dem Aufbau einer Datenbank zur Liegenschaftsverwaltung befasst. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte der Landkreis außerhalb der angestrebten Datenbank mindestens drei Listen über Liegenschaften geführt. Die Listen verfügen über unterschiedliche Inhalte und betrafen zum Teil jeweils nur einen Auszug aus allen Liegenschaften. Eine Verknüpfung von Daten oder Zusammenführung von allen Gebäuden und Liegenschaften in einer Datenbank, in der z. B. auch vergleichend Kennwerte wie

---

<sup>143</sup> Von der Stichprobe betroffen sind die Fachdienste Schulverwaltung sowie Verkehr und Fahrerlaubniswesen.

<sup>144</sup> Vgl. Anlage 17.

<sup>145</sup> Vgl. Käß, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht Thüringen, Rn. 4 zu § 61 Abs. 2 ThürGemHV.

Nutzfläche o. ä. eingetragen und auswertbar sind, bestand bis zum Zeitpunkt der Prüfung nicht.

Ein GLM geht über das Abheften von unterschiedlichen Dokumenten hinaus. Mit einem GLM kann der Landkreis sein gesamtes Gebäude- und Liegenschaftsportfolio vergleichen, überblicken und auf kostenrelevante Vorgänge analysieren und optimieren. Voraussetzung sind ein umfassender und aktueller Daten- und Erkenntnisstand über alle verwalteten Liegenschaften. Ein GLM gliedert sich im Wesentlichen in drei Hauptaufgabenfelder:



In jedem der genannten Hauptaufgabenfelder ist das Analysieren und Optimieren ein fortlaufender Prozess, der sicherstellen soll, dass das Portfolio zu jedem Zeitpunkt den gegenwärtigen Bedarf bestmöglich deckt und Überhänge vermieden werden.

Darüber hinaus ist das Liegenschaftsportfolio weiterzuentwickeln. Für nicht genutzte oder mindergerechte Liegenschaften sind die Möglichkeit und der Nutzen einer Veräußerung zu prüfen, um je nach Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung besser geeignete Liegenschaften anzumieten, zu kaufen oder selbst zu bauen.

Das Liegenschaftsmanagement des Landkreises hat diese Aufgaben zum Zeitpunkt der Prüfung nicht erfüllen können. Der Rechnungshof begründet dies wie folgt:

- Keiner der liegenschaftsverwaltenden Fachdienste verfügte über jeweils vollständige Liegenschaftsakten. Der Rechnungshof verweist insbesondere auf die o. g. Unterschiede im Inhalt.
- Einfachste Vergleiche unter den Liegenschaften sind derzeit nicht möglich. Beispielsweise musste die Verwaltung in 2015 aufgrund Unkenntnis über genutzte Flächen einen Dienstleister für rund 28.400 EUR beauftragen<sup>147</sup>, ein Flächenaufmaß zu erstellen, um anschließend für weitere 40.000 EUR eine Ausschreibung von Reinigungsdienstleistungen erstellen zu lassen. Während der Prüfung in 2017 hat der Rechnungshof Flächenübersichten erbeten. Der Landkreis lieferte auf diese Anfragen verschiedene Flächenübersichten, die jeweils nur Teile des gesamten Portfolios

<sup>146</sup> Vgl. DIN 32736.

<sup>147</sup> Freihändige Vergabe 070-2015.

umfassten und sich zudem vom Flächenaufmaß des in 2015 beauftragten Dienstleisters unterschieden. Weiterhin hat die Verwaltung in ihren Berechnungen zur Zentralisierung wiederum abweichende Flächenwerte verwendet (vgl. Tn. 5.1).

- Der Landkreis kennt den Umfang seines Vertragsbestands nicht. Er ist für jede Liegenschaft und zum Teil einzelne Bauteilgruppen der Anlagentechnik an unzählige Einzelwartungsverträge gebunden. Die Verträge begannen zu jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten im Kalenderjahr und werden stillschweigend verlängert. Der Rechnungshof hat Vertragsverhältnisse von z. T. mehr als 20 Jahren festgestellt. In diesen Fällen gab es zu Gunsten der Anbieter Preisanpassungen. Zu keinem Zeitpunkt hat der Landkreis geprüft, ob er weiterhin Wartungsleistungen im bestehenden Umfang benötigt, Einzelverträge zusammenfassen kann bzw. eine Neuvergabe geboten ist. Beispielsweise hat die Verwaltung 1997 für das Gebäude Lindenbühl 28/29 einen Wartungsvertrag für die Batterieanlage im Gebäude abgeschlossen. 2016 ist eine Preisanpassung erfolgt. Der Wartungspreis ist von 501,58 EUR auf 954 EUR (ohne Umsatzsteuer) gestiegen. Die Verwaltung hat keine Unterlagen vorgelegt, aus denen Überlegungen zu einer Ausschreibung der Wartungsleistungen hervorgehen. Sie hat die Preisanpassung zu Kenntnis genommen.
- Zusammengefasste Wartungsverträge, welche die Wartung mehrerer technischer Anlagen in verschiedenen Liegenschaften beinhalten, bestehen nach Kenntnis des Rechnungshofs nicht. Bei den insgesamt rund 86 verwalteten Liegenschaften führt keiner der Fachdienste ein Vertragsregister über laufende Verträge zur Wartung oder Reinigung. Der Fachdienst Schulverwaltung trägt handschriftlich Verträge und Aufträge in gebundene Bücher ein, um eine Doppelvergabe von Vertrags- oder Auftragsnummern zu vermeiden. Nach Kenntnis des Rechnungshofs werden die vergebenen Vertrags- und Auftragsnummern in keiner anderen Weise als bestenfalls auf der Vertragsurkunde verwendet. Selbst bei den geprüften Buchungen (vgl. Tn. 8.1) werden die vergebenen Nummern nicht hinterlegt.

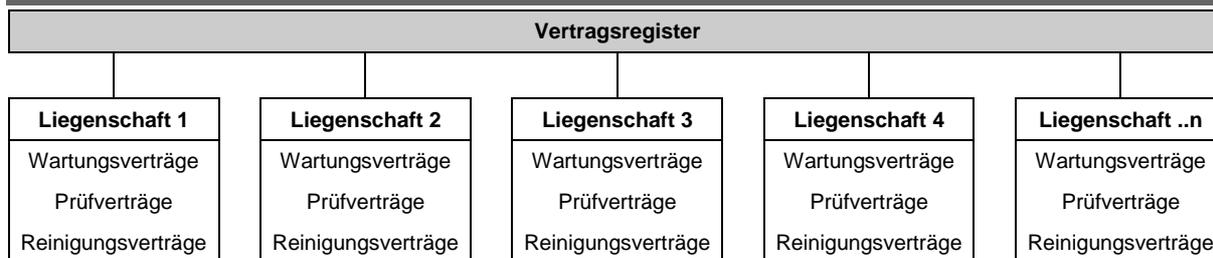
Die Liegenschaftsverwaltung des Landkreises ist aufgrund der analogen Arbeitsweise allenfalls in der Lage, den Status quo des Liegenschaftsportfolios zu erhalten. Impulse zur Veränderung des Portfolios leistet sie derzeit nicht.

Die Hauptaufgabe der Verwaltung besteht darin, zügig die vorhandenen Informationen über alle Liegenschaften in einer digitalen Struktur zusammenzufassen und zu aktualisieren. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die analoge Liegenschaftsverwaltung des Landkreises zahlreiche Schwächen offenbart und nicht zeitgemäß ist. Die Verarbeitung von digitalen Daten ist auch bei größeren Datenmengen unproblematisch möglich. Durch vergleichende Betrachtungen und Gegenüberstellungen lassen sich u. a. Kostenentwicklungen prognostizieren. Die Verwaltung könnte auf der Grundlage valider, digitaler Daten langfristige Entwicklungsstrategien für das gesamte Portfolio erarbeiten. Vernetzte Daten setzen eine digitale Arbeitsweise voraus.

Die Anschaffung einer speziellen Software ist dafür hilfreich, jedoch nicht zwingend erforderlich. Auch mit den beim Landkreis vorhandenen Office-Anwendungen, beispielsweise Excel oder Access, können entsprechend verknüpfte Datenpools aufgebaut werden. Digitale Liegenschaftsakten können anhand einer einheitlich vorgegebenen Struktur über Fileserver abgebildet werden. Die Mitarbeiter der Verwaltung hätten von jedem Arbeitsplatz Zugriff auf die notwendigen Daten.

Der Rechnungshof empfiehlt der Verwaltung, sich auf eine einheitliche Struktur von Liegenschaftsakten, z. B. nach Anlage 18, festzulegen. Die darin hinterlegten Verträge werden in einem übergeordneten Vertragsregister zusammen verwaltet.

**Abbildung 29 Vertragsregister**



Durch ein vernetztes Vertragsregister kann die Verwaltung grundsätzlich gleichartige Verträge adaptieren und prüfen, ob sich eine Zusammenfassung der Wartung von technischen Anlagen in mehreren Liegenschaften anbietet.<sup>148</sup> Weiterhin ist die Verwaltung verpflichtet, in regelmäßigen Abständen ihren jeweiligen Bedarf zu überprüfen, diesen ggf. neu zu formulieren und daraus resultierend Leistungen ggf. neu auszuschreiben. Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Ausführungen unter Tn. 10.2.5.

Die beispielhaft aufgezeigten Vorteile eines Vertragsregisters in einer vernetzten Liegenschaftsverwaltung lassen sich für alle Teilaufgaben nach Abbildung 27 äquivalent darstellen.

Die derzeitigen Lösungsansätze<sup>149</sup> führen aus der Sicht des Rechnungshofs nicht zu einem funktionierenden GLM. Der Rechnungshof empfiehlt der Verwaltung, sich mit dem Aufbau eines umfassenden GLM zu befassen. Darauf aufbauend hat die Verwaltung ein Konzept zu erarbeiten, in welcher Weise sie ein umfassendes GLM für die Verwaltung aller eigenen oder anderweitig genutzten Liegenschaften des Landkreises aufbauen kann.

*Der Landkreis führt aus, dass die Verwaltung bereits im Vorfeld der Prüfung erkannt habe, dass diese Verfahrensweise suboptimal sei. 2015 habe die Verwaltungsleitung entschieden, flächendeckend ein Gebäude- und Liegenschaftsmanagement für die gesamte Verwaltung einzuführen. Nachdem das Land eine Gebietsreform nunmehr nicht weiterverfolge, wolle der Landkreis auf einem Liegenschaftskataster basierend mit Hilfe Dritter und spezieller Software ein Gebäude- und Liegenschaftsmanagement aufbauen.*

Der Landkreis hat den Aufbau eines Gebäude- und Liegenschaftsmanagements zugesagt. Der Rechnungshof bittet, hierbei die gegebenen Hinweise zu beachten.

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

<sup>148</sup> Aus den Feststellungen zu Tn. 8.1 geht ebenfalls hervor, dass die Verwaltung derzeit für die Wartung von gleichartigen technischen Anlagen in einzelnen Verträgen denselben Anbieter vertraglich gebunden hat. Die Zusammenfassbarkeit von einzelnen Wartungsverträgen kann daher nicht aus dem Vertragsgegenstand heraus bestritten werden.

<sup>149</sup> Beschaffung einzelner Softwaremodule einer Software.

## 9 Feststellungen im Bereich Verkehr und Fahrerlaubniswesen

### 9.1 Rückständiger Grunderwerb

Der Landkreis verfügt über ein Streckennetz von derzeit 94,748 km Kreisstraßen mit 27 Ingenieurbauwerken und 137 Durchlässen. Dazu gehören neben den Verkehrsflächen des Straßenkörpers auch alle Flächen, die zur bestimmungsgemäßen Nutzung der Verkehrsflächen erforderlich sind. Hierzu zählen nach § 2 Abs. 2 ThürStrG

- der Straßenkörper - das sind insbesondere Straßengrund, Brücken, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungseinrichtungen, Geh- und Radwege,
- der Luftraum über dem Straßenkörper,
- das Zubehör und die Nebenanlagen.

Die Verwaltung hat angegeben, sie verfüge nicht über eine Aufstellung der Flächen jener Grundstücke, die einer Straße dienen. Sie hat darüber hinaus erklärt, sie könne die Zahl der Grundstücke und Flächen nicht beziffern, die einen Grunderwerb und damit einhergehende Vermessungsarbeiten erfordern. Diese Zahl sei ohnehin sehr schlecht ermittelbar. Zudem seien für einen Teil der Verkehrsflächen des Landkreises Grundbuchberichtigungen notwendig. Ca. 80 % der ausstehenden Grundbuchberichtigungen seien aufgrund des Wechsels der Straßenbaulast durch Umstufung von Landes- zu Kreisstraßen entstanden. Die übrigen Fälle seien Altfälle aus der Kreisreform vom 1. Juli 1994 oder stünden in Verbindung mit dem VerkFIBerG. Die Grundbuchberichtigung mit den dazugehörigen Vermessungsarbeiten stehe in der Priorität der Aufgaben des Fachdienstes an letzter Stelle.

Die Gebietskörperschaften in den neuen Ländern haben vor der Wiedervereinigung Deutschlands zahlreiche Grundstücke privater Eigentümer ganz oder teilweise für öffentliche Zwecke genutzt. Sie haben hierfür weder einen Grunderwerb noch eine Enteignung durchgeführt. Die Nutzung wird teilweise heute noch fortgeführt. Fälle, bei denen das wirtschaftliche und das zivilrechtliche Eigentum am Grundstück auseinanderfallen, werden als „rückständiger Grunderwerb“ bezeichnet.

Nach § 3 Abs. 1 VerkFIBerG konnten die betroffenen Gebietskörperschaften bis zum Ablauf des 30. Juni 2007 eine Bereinigung der Rechtsverhältnisse am Grundstück durch Verkauf verlangen. Seit dem 1. Juli 2007 kann nur noch der private Eigentümer den Eigentumswechsel oder das Bestellen einer Dienstbarkeit fordern. Andere einvernehmliche Vereinbarungen und Vergleiche sind weiterhin zulässig.

Nach § 12 Abs. 1 i. V. m. § 11 Abs. 1 ThürStrG hat der neue Träger der Straßenbaulast bei Übergang des Eigentums an Straßen unverzüglich den Antrag auf Berichtigung des Grundbuchs zu stellen. Nach § 12 Abs. 2 ThürStrG werden für die Eintragung des Eigentumsübergangs in das Grundbuch keine Gebühren oder Auslagen erhoben. Die Kosten für die Vermessung und Abmarkung des übergegangenen Grundstücks hat der bisherige Träger der Straßenbaulast zu tragen oder zu erstatten (§ 12 Abs. 3 ThürStrG).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Verwaltung keine Übersicht über die betroffenen Flächen und die Zahl der Grundstücke hat. Sie ist des Weiteren ihrer Pflicht, die notwendigen Grundbuchberichtigungen und ggf. notwendigen Vermessungen durchzuführen, nicht nachgekommen. Obwohl dem Landkreis durch den Wechsel der Straßenbaulast keine Kosten für die Grundbuchberichtigung und Vermessung entstehen, hat die Verwaltung die Berichtigung des Grundbuchs nicht veranlasst.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass er einer vollständigen Auflistung keinen Vorrang eingeräumt habe. Der Straßenbauverwaltung sei der Umfang der betroffenen Grundstücke für den rückständigen Grunderwerb jedoch bekannt.*

*Der Aufarbeitungsstand von Grundbuchberichtigungen bzw. rückständigem Grunderwerbs sei für den Landkreis nicht zufriedenstellend. Dies liege an nicht ausreichend vorhandenen*

*Haushaltsmitteln für Grunderwerb und Vermessung. Der Schwerpunkt des Fachdienstes liege bei der Unterhaltung der Vermögenswerte.*

*Aus dem Grund sei es dem Fachdienst bis zum 30.06.2007 nicht möglich gewesen, eine Bereinigung der Rechtsverhältnisse am Grundstück nach § 3 Abs. 1 VerkFIBerG durch Verkauf zu verlangen. Der Landkreis habe nur Vorgänge bearbeitet, bei denen der Alteigentümer eine Regelung der Eigentumsverhältnisse verlangt habe.*

*Der Fachdienst führte weiter aus, dass für die Übergabe der von Abstufungen (Landes- zu Kreisstraßen) betroffenen Straßengrundstücke der übergebende Straßenbaulastträger (Straßenbauamt Nordthüringen) zuständig sei. Dieser müsse das ungeklärte Eigentum an den abzugebenden Straßen erfassen und entsprechende Maßnahmen in die Wege leiten. Daher habe der Landkreis Landesstraßen in seiner Baulast, für die Grundstücksfragen bis zur Gegenwart noch nicht geklärt seien.*

*Eingereichte Vorgänge gebe der Fachdienst umgehend zur Grundbuchberichtigung. Ziel der Verwaltung sei es, den rückständigen Grunderwerb unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zeitnah durchzuführen. Im Jahr 2019 werde der Landkreis mit der Regelung der Grundstücksfragen im Zuge der K 102 Aschara-Burgtonna beginnen.*

Der Rechnungshof stimmt dem Landkreis zu, dass der abgebende Straßenbaulastträger für die Klärung der Eigentumsverhältnisse und deren anschließende Übergabe zuständig ist. Gleichwohl hat der Landkreis nach § 12 Abs. 1 ThürStrG einen Antrag auf Berichtigung bei abgestuften Straßen zu stellen und darauf hinzuwirken, dass die Grundbuchberichtigung vorgenommen wird.

Zudem hat der Landkreis zu erfassen, für welche Grundstücke Eigentumsrechte zu klären sind. Auf dieser Grundlage hat er nachvollziehbar zu ermitteln, welcher Bedarf an Haushaltsmitteln für die Klärung und Bereinigung aller Eigentumsrechte voraussichtlich besteht. Der erforderliche Mittelbedarf ist in den künftigen Haushaltsplänen zu berücksichtigen.

Der Landkreis sicherte zu, den rückständigen Grunderwerb zeitnah durchzuführen. Die Tn. ist damit erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

## **9.2 Bewirtschaftung der Kreisstraßen**

### **9.2.1 Finanzbedarf**

Der Fachdienst hatte dem Landrat am 27. Januar 2003<sup>150</sup> mitgeteilt, dass er aufgrund der geringen Haushaltsmittel gezwungen sei, Möglichkeiten zu suchen, um seiner Verantwortung als Straßenbaulastträger gerecht zu werden. Er könne aufgrund fehlender Mittel nicht alle anfallenden Arbeiten leisten. Notwendige Unterhaltungsarbeiten müsse er auf das Mindestmaß beschränken. Das führe zwangsläufig zu kostenintensiven Instandsetzungen einzelner Streckenabschnitte. Er könne schon jetzt eine Gefährdung des Straßenverkehrs nicht mehr ausschließen.

Der Fachdienst hatte angegeben, er habe bis 2015 jeweils zur Haushaltsaufstellung ein Investitionsprogramm für fünf Jahre vorgelegt. Seit 2015 erstellt er einen zehnjährigen Investitionsplan für die Kreisstraßen. Dieser besteht aus einer Liste der geplanten Erneuerungen und Instandsetzungen der Kreisstraßen unter Angabe der Reihenfolge. Der Fachdienst schreibt den Investitionsplan jährlich fort. Dabei legt er die Reihenfolge der Maßnahmen anhand des optischen Erscheinungsbildes und der Zustandsnote der

---

<sup>150</sup> Vgl. Information über die Zusammenarbeit des Unstrut-Hainich-Kreises mit der Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH – kurz TSI GmbH – Betriebsstätte Mühlhausen vom 27. Januar 2003 vom Fachdienst 44 Straßenbauverwaltung an Herrn Landrat Zanker.

Ingenieurbauwerke fest. Der Fachdienst unterliegt bei der Auswahl der Maßnahmen finanziellen und personellen Restriktionen (vgl. Tn. 9.4). Letztendlich entscheidet die Verwaltungsleitung bei der Haushaltsaufstellung, welche Baumaßnahmen veranschlagt werden.

Der Fachdienst führt turnusmäßig alle vier Wochen eine Streckenkontrolle durch. Hierbei erfasst er den optischen Zustand und protokolliert Schäden z. B. an Verkehrszeichen und Leiteinrichtungen. Aus den Protokollen leitet er den Bedarf für die Instandsetzung und Erneuerung von Verkehrszeichen und Leiteinrichtungen ab. Messtechnische Zustandserfassungen führt er nicht durch. Der Fachdienst verfolgt das Ziel, die Strecken so lang mit Maßnahmen der Unterhaltung und Instandsetzung, sog. UI-Maßnahmen<sup>151</sup>, zu behandeln, wie es wirtschaftlich vertretbar sei. Können die Schäden nicht mehr durch UI-Maßnahmen beseitigt werden, sind investive Maßnahmen der Erneuerung durchzuführen. Beispielsweise beabsichtigte der Fachdienst, an der Kreisstraße K 510, die optisch den schlechtesten Zustand aufwies, in 2017 eine Baumaßnahme mit Fördermitteln durchzuführen. Der Fördermittelbescheid lag im Mai 2017 vor. Der Rechnungshof hat diese Baumaßnahme nicht in seine Prüfung einbezogen.

Der Freistaat überprüft regelmäßig die Verkehrsmenge auf den Landesstraßen. Auf dieser Grundlage stuft er die Verkehrsbedeutung der Straßen ein. Nach § 7 ThürStrG hat er bei Änderungen der Verkehrsbedeutung eine Umstufung vorzunehmen. Der Umfang des Kreisstraßennetzes hat sich zwischen 2006 und 2016 aufgrund der Umstufungen verändert. Das Kreisstraßennetz hat 2016 fast 95 km in dezentraler Randlage umfasst. Davon sind 74 km freie Strecke und rund 20 km Ortsdurchfahrten (OD). Der Fachdienst geht davon aus, dass sich die Länge der zu betreuenden Kreisstraßen weiter erhöht und sie künftig 130 bis 150 km zu betreuen hat.

Die Maßnahmen des Betriebsdienstes, der Kontrolle und die UI-Maßnahmen werden im Verwaltungshaushalt veranschlagt. Die Maßnahmen der Erneuerung sind im Vermögenshaushalt zu veranschlagen.

Der Rechnungshof hat Streckenbesichtigungen durchgeführt. Er hat festgestellt, dass die in Augenschein genommenen Strecken überwiegend Schadensbilder in den Randbereichen und Netzzrisse aufgewiesen haben. Darüber hinaus hat er bei zwei Strecken, der K 201 und der K 502, Oberflächenbehandlungen festgestellt. Der derzeit augenscheinlich gute Zustand der Verkehrsflächen der Kreisstraßen beruht dabei auf der Übernahme der Straßenbaulast instandgesetzter und anschließend abgestufter Landesstraßen. Über den tatsächlichen Zustand der Straßen kann der Rechnungshof aufgrund fehlender messtechnischer Zustandserfassung keine Aussage treffen.

Der Rechnungshof hat die Ausgaben der Verwaltung für die UI-Maßnahmen und für die E-Maßnahmen aus den Sachkonten des Vermögens- und Verwaltungshaushalts ausgewertet. Dazu hat er die Ausgaben aus dem Verwaltungshaushalt<sup>152</sup> sowie die Ausgaben aus dem Vermögenshaushalt<sup>153</sup> zwischen 2006 und 2015 herangezogen. Er hat für einen Vergleich mit Kennzahlen der FGSV auch die Personalausgaben<sup>154</sup> in seine Prüfung einbezogen.

---

<sup>151</sup> Die Erhaltungsmaßnahmen gliedern sich in betriebliche und bauliche Erhaltungsmaßnahmen. Die betriebliche Erhaltung umfasst Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit und Ordnung, zur Pflege der Anlagen. Zu den Maßnahmen der baulichen Erhaltung zählen die bauliche Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung. Dies sind insbesondere bauliche Sofortmaßnahmen, Maßnahmen kleineren Umfangs ohne nennenswerte Wiederanhebung des Gebrauchswertes (bauliche Unterhaltung), Maßnahmen größeren Umfangs mit deutlicher Wiederanhebung des Gebrauchswertes (Instandsetzung) und die vollständige Wiederherstellung einer Verkehrsflächenbefestigung oder von Teilen davon, sofern mehr als die Deckschicht betroffen ist.

<sup>152</sup> Grundlage: Gesamtausgaben aus den Haushaltsstellen 5100, 5200, 5980 und 6550 abzüglich der Ausgaben für den Winterdienst und für die Beseitigung von Unfallschäden und deren Erstattungen.

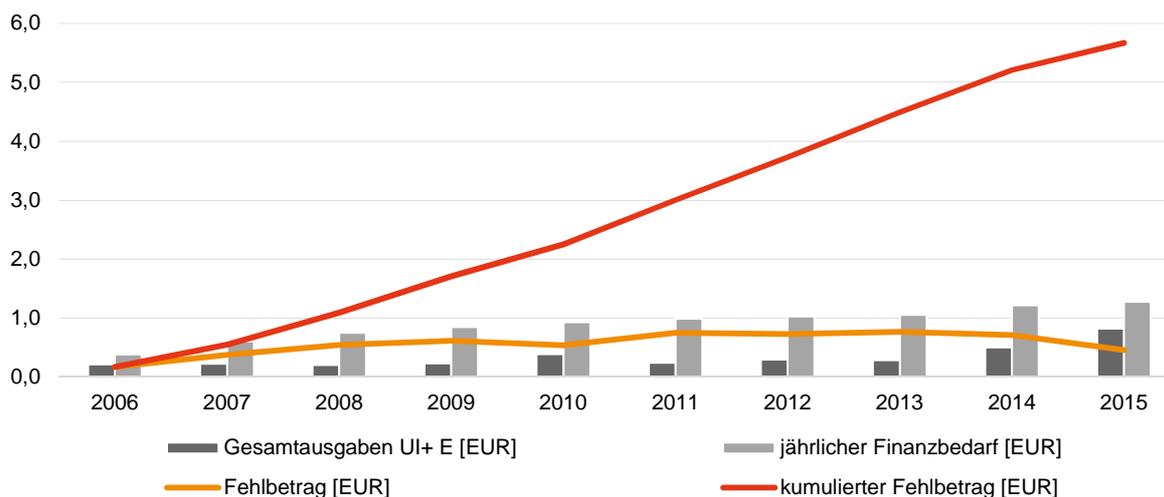
<sup>153</sup> Grundlage: Gesamtausgaben für Erneuerungsmaßnahmen des Einzelplans 6, Abschnitt 65 abzüglich der Einnahmen aus Fördermitteln bzw. Zuweisungen.

<sup>154</sup> Grundlage: Personalausgaben für den Einzelplan 6, Abschnitt 65.

Der Rechnungshof hat die Ausgaben den Kennzahlen für den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden<sup>155</sup> gegenübergestellt. Er hat festgestellt, dass die Ausgaben weit unter dem Finanzbedarf für die Einhaltung einer „Standard-Erhaltungsstrategie“ liegen.

Der Rechnungshof hat die jeweiligen Ausgaben dem fortgeschriebenen Finanzbedarf gegenübergestellt. Er hat festgestellt, dass die Verwaltung über eine kumulierte Finanzierungslücke von insgesamt rund 5,9 Mio. EUR verfügt (vgl. Abbildung 30 und Anlage 19).

**Abbildung 30 Finanzierungslücke Straßenerhaltung**



\* Alle Angaben in Mio. EUR.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Maßnahmen des Landkreises für die UI-Maßnahmen und E-Maßnahmen der Kreisstraßen nicht ausreichen, um einem Werteverzehr entgegenzuwirken. Passt der Landkreis die strategische Planung von Straßenbaumaßnahmen nicht dem tatsächlichen Bedarf an, verschleißten die Vermögenswerte des Landkreises. Der Werteverzehr ist unwirtschaftlich. Er führt langfristig zu erheblichen Mehrausgaben.

Nach § 53 Abs. 1 ThürKO hat die Verwaltung ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert und wirtschaftlich ist. Nach § 66 Abs. 3 ThürKO sind die Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und zu verwenden.

Nach § 9 Abs. 1 ThürStrG umfasst die Straßenbaulast alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben als hoheitliche Pflichtaufgabe. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Soweit der Baulastträger unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit außerstande ist, die Aufgaben zu erfüllen, haben die Straßenbaubehörden auf einen nicht verkehrssicheren Zustand vorbehaltlich anderweitiger Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden durch Verkehrszeichen hinzuweisen.

Die Maßnahmen des Landkreises für die betriebliche Erhaltung richten sich nach den Vorschriften<sup>156</sup> für den Unterhaltungs- und Betriebsdienst an Straßen. Die Maßnahmen der

<sup>155</sup> Der Rechnungshof hat hierfür das Merkblatt der FGSV „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden - Ausgabe 2004“ genutzt. Um einen Vergleich mit den Kennzahlen des Merkblattes herstellen zu können, sind auch die Personalkosten einzubeziehen.

<sup>156</sup> Die Vorschriften für den Straßenbetriebsdienst umfassen regelmäßig Gesetze, Verordnungen, Richtlinien, Hinweise, Merkblätter, Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen (ZTV) sowie technische

baulichen Erhaltung nach den ZTV-BEA und den ZTV Asphalt-StB in der jeweils gültigen Fassung.

Mit der derzeitigen Bewirtschaftung der Kreisstraßen wird der Landkreis den Anforderungen der §§ 53 Abs. 1 und 2 und 66 Abs. 3 ThürKO nicht gerecht. Die Ausgaben des Landkreises sind den Erfordernissen einer nachhaltigen Substanzerhaltung anzupassen. Hierzu hat der Landkreis alle notwendigen Aufgaben zu identifizieren, diese in Maßnahmen zu überführen, zu bewerten und den notwendigen Finanzbedarf daraus abzuleiten.

*Nach Aussage des Landkreises seien nicht alle vom Freistaat abgestuften Landesstraßen in gutem Zustand gewesen. Dem Landkreis entstünden zusätzliche Kosten, die ehemaligen Landesstraßen in einem funktionsfähigen und verkehrssicheren Zustand zu halten.*

*Dem Landkreis sei bewusst, dass notwendige bauliche Maßnahmen in kontinuierlicher Reihenfolge umzusetzen seien. Für UI- und E-Maßnahmen stünden jedoch nicht ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung, um einen Werteverzehr zu verhindern. Der Landkreis habe deshalb Mittel zur Erhaltung der Vermögenswerte für die nächsten Haushaltsjahre aufgestockt.*

Der Rechnungshof fordert, dass der Landkreis seinen gesetzmäßigen Pflichten nachkommt und die dafür notwendigen Mittel im Haushalt einplant. Die Tn. ist mit den gegebenen Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

## **9.2.2      Zeitpunkt von Erneuerungsmaßnahmen**

Der Fachdienst führt seit 2015 einen Investitionsplan für zehn Jahre und schreibt diesen jährlich fort (vgl. Tn. 9.2.1). 2015 hatte er 30 Maßnahmen der Erneuerung bzw. des Ersatzneubaus mit Gesamtausgaben von 11,4 Mio. EUR für die folgenden zehn Jahre geplant. 2017 hat er 48 Maßnahmen mit Gesamtausgaben von 32 Mio. EUR in den Investitionsplan aufgenommen. Der Fachdienst erstellt darüber hinaus jährlich ein Investitionsprogramm, das alle investiven Maßnahmen des Vermögenshaushalts enthält. Im Investitionsprogramm vom 28. März 2013 hatte der Fachdienst neben den geschätzten Ausgaben auch die Einnahmen (z. B. Fördermittel) dargestellt.

Der Rechnungshof hat den Zehnjahresplan aus 2015 dem aus 2017 gegenübergestellt. Er hat festgestellt, dass die Verwaltung die geplanten Maßnahmen nicht in dem Jahr umgesetzt hat, in dem sie laut Investitionsplan vorgesehen waren. Die Verwaltung schiebt die zur Erhaltung der Straßen notwendigen Maßnahmen in die Zukunft. Sie hat die Durchführung der geplanten Maßnahmen nicht an der Werterhaltung orientiert.

Der Rechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass sich die Zahl der notwendigen Maßnahmen von 30 in 2015 auf 48 in 2017 erhöhte. Die Verwaltung hat folglich schon die Planung der Maßnahmen im Investitionsplan 2015 nicht an der Werterhaltung orientiert. Sie hat vermeidbare Mehrausgaben in Kauf genommen.

Die geplanten Maßnahmen im Investitionsprogramm 2012 bis 2015 sollen ausschließlich mit Fördermitteln realisiert werden. Maßnahmen der betrieblichen und baulichen Unterhaltung sowie der Instandsetzung sind nach den Richtlinien für den kommunalen Straßenbau (RL KSB) nicht förderfähig. Der Landkreis nimmt den Substanzverlust billigend in Kauf, um zu einem späteren Zeitpunkt Fördermittel nach RL KSB für Maßnahmen der Erneuerung zu erhalten.

---

Lieferbedingungen (TL), die regelmäßig durch den jeweiligen Gesetzgeber, die FGSV oder das Deutsche Institut für Normung e.V. (DIN) herausgegeben werden. Eine Zusammenstellung der betriebsdienstrelevanten Vorschriften und ihrer Bedeutung für die Praxis werden regelmäßig durch die FGSV bekannt gegeben. Sie ist mit Stand 1. November 2017 unter <http://www.fgsv.de/wissenstransfer/rw-zusammenstellungen.html> abrufbar.

Der Landkreis hat seine Haushaltswirtschaft sorgfältig zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert und wirtschaftlich ist (§ 53 Abs. 1 und 2 ThürKO). Dabei hat er die Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und zu verwenden (§ 66 Abs. 3 ThürKO). Die Mittel für Maßnahmen der Straßenerhaltung sind den Erfordernissen einer nachhaltigen Substanzerhaltung anzupassen. Auf Tn. 9.2.1 wird verwiesen.

*Der Landkreis prüfe die Wirtschaftlichkeit von Erhaltungsmaßnahmen. Danach eigneten sich UI-Maßnahmen nur begrenzt, um die Substanz zu erhalten. Er erklärte weiter, dass z. B. Oberflächenbehandlungen geeignet seien, investive Maßnahmen hinauszuzögern. Diese Vorgehensweise sei den fehlenden Haushaltsmitteln geschuldet. Der Landkreis führe darüber hinaus Investitionsmaßnahmen an umgestuften Landesstraßen durch, um deren Substanz zu erhalten. Für 2019 werde im investiven Bereich an einem Ersatzneubau einer Brücke im Zuge der K 502 (abgestufte Landesstraße) gearbeitet.*

Der Landkreis hat zur Prüfung keine Unterlagen vorgelegt, aus denen die Wirtschaftlichkeit der gewählten UI- bzw. E-Maßnahmen hervorgeht und die das Anpassen der Haushaltsansätze erkennen lassen. Auch entkräftet die Stellungnahme des Landkreises nicht die Feststellung des Rechnungshofs für die weiteren Maßnahmen der Investitionspläne 2015 und 2017.

Die Tn. ist nicht erledigt.

## **9.3           Ingenieurbauwerke**

### **9.3.1       Durchführung der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076**

Das Kreisstraßennetz des Landkreises umfasst 27 Ingenieurbauwerke nach DIN 1076. Darüber hinaus verfügt der Landkreis über 137 Durchlässe. Der Fachdienst führt ein Bauwerksverzeichnis und schreibt dieses fort. Darüber hinaus führt er für jedes Ingenieurbauwerk ein Bauwerksbuch und eine Bauwerksakte in Papierform.

Der Fachdienst hat dem Rechnungshof die Bauwerksakten zur Prüfung vorgelegt. Sie beinhalteten die Berichte über die Bauwerksprüfungen (Prüfberichte). Für Bauwerke, die durch Umstufungen von Landesstraßen in die Baulast des Landkreises übergegangen sind, liegen neben den Prüfberichten zu den Hauptprüfungen auch die der Einfachen Prüfung vor. Der Fachdienst hat erläutert, dass er für die weiteren Ingenieurbauwerke ausschließlich über die Prüfberichte der Hauptprüfungen verfügt. Er hat 2016 damit begonnen, im Rahmen der Bauwerksüberwachung Besichtigungen durchzuführen und diese zu protokollieren.

Nach § 10 Abs. 2 ThürStrG hat der Träger der Straßenbaulast zu gewährleisten, dass die Bauwerke in eigener Zuständigkeit den Erfordernissen der Sicherheit und Ordnung, insbesondere den anerkannten Regeln der Baukunst und der Technik genügen. Einer Genehmigung, Erlaubnis, Anzeige oder Abnahme bedarf es nicht.

Die DIN 1076 bildet die Grundlage für die Überwachung und Prüfung von Brücken. Nach DIN 1076 sind Hauptprüfungen alle sechs Jahre und Einfache Prüfungen drei Jahre nach der letzten Hauptprüfung durchzuführen. Die Einfache Prüfungen ist nach DIN 1076 als intensive, erweiterte Sichtprüfung durchzuführen. In diese Prüfung sind auch Funktionsteile (z.B. Lager, Gelenke, Übergangskonstruktionen) sowie Verankerungen von Bauteilen einzubeziehen. Darüber hinaus sind im Rahmen der Bauwerksüberwachung einmal jährlich Besichtigungen und zweimal jährlich laufende Beobachtungen durchzuführen. Die Feststellungen sind zu protokollieren. Die regelmäßige Prüfung und Überwachung stellt das fortlaufende Erfassen des Zustands der Bauwerke sicher. Mängel und Schäden sollen erkannt werden, bevor sie zu einer Gefahr werden. Die DIN 1076 bildet die Grundlage für eine anforderungsgerechte Erhaltungsplanung.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Fachdienst die Einfachen Prüfungen der Ingenieurbauwerke nicht durchführt und den Zustand nicht anforderungsgemäß dokumentiert. Mit den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen konnte der Fachdienst nicht nachweisen, ob und wie er die Sicherheit und den baulichen Zustand seiner Ingenieurbauwerke normenkonform überwacht und gewährleistet.

Der Landkreis hat umgehend Maßnahmen zu ergreifen, um die notwendigen Leistungen der Bauwerksprüfung und -überwachung sicherzustellen. Die Ergebnisse sind in die Bauwerksakten aufzunehmen. Die organisatorischen oder personellen Voraussetzungen sind zu schaffen.

*Nach Aussage des Landkreises habe die Straßenbauverwaltung wegen der prekären Haushaltssituation finanziell und personell nicht ausreichend ausgestattet werden können, um den Anforderungen der DIN 1076 Genüge zu tun. Hauptsächlich Durchlässe habe der Landkreis im Rahmen einer Sichtprüfung nicht begutachten können. Das Begutachten müsse aus Gründen der Sicherheit von zwei Mitarbeitern vorgenommen werden bzw. mit einer Kamera befahren werden. Dies sei nicht zu leisten.*

*Der Fachdienst habe festgelegt, dass einfache Prüfungen der Ingenieurbauwerke ab sofort regelmäßig durchgeführt und die Ergebnisse entsprechend in den Akten dokumentiert werden. Die dafür erforderlichen Haushaltsmittel werde der Landkreis in die künftigen Haushalte einordnen. Zur Dokumentation der Prüfergebnisse werde die Verwaltung 2019 das Verwaltungsprogramm für Straßen- und Ingenieurbauwerke (SIB-Bauwerke) anschaffen.*

Der Landkreis hat die Standsicherheit und Verkehrssicherheit seiner Straßen- und Ingenieurbauwerke sicherzustellen. Dafür hat er die anerkannten Regeln der Technik einzuhalten.

Die Tn. ist mit den gegebenen Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

### **9.3.2 Bewirtschaftung der Ingenieurbauwerke**

Der Fachdienst führt eine Übersicht der Ingenieurbauwerke. Diese enthält Informationen zur Lage und Identifikation des Bauwerks, die Zustandsnote und die Empfehlungen der letzten Bauwerkshauptprüfung. Der Fachdienst unterscheidet nach den Angaben der Bauwerksprüfer über die Dringlichkeit der Maßnahmen mit umgehend (< 6 Monate), kurzfristig (6 Monate bis 3 Jahre), mittelfristig (3 bis 6 Jahre) und langfristig (> 6 Jahre). Darüber hinaus führt er die Spalten „beauftragt am, dr. Firma“ und „erledigt“.

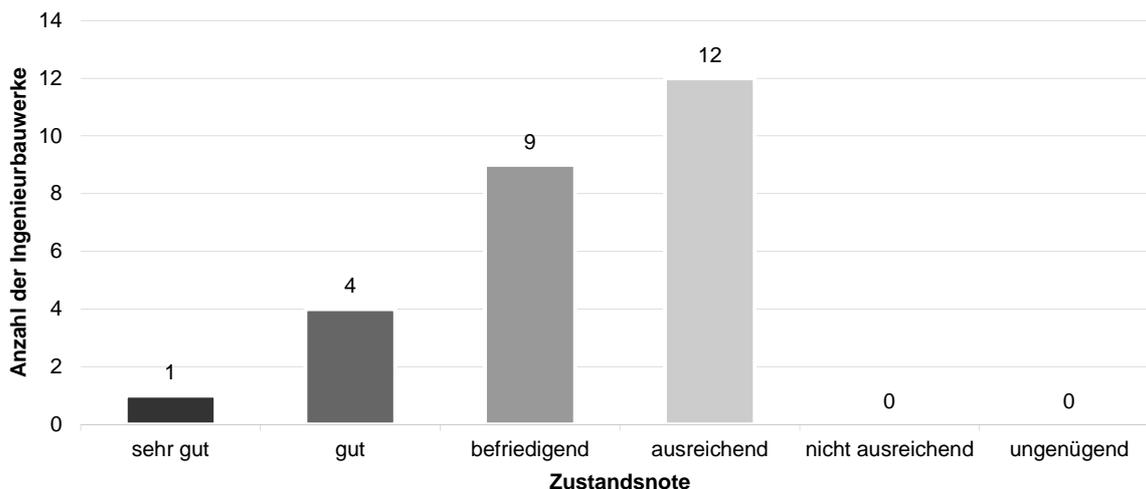
Der Rechnungshof hat die Übersicht des Fachdienstes über die Ingenieurbauwerke und die jeweils letzten Prüfberichte der Bauwerksprüfung ausgewertet (vgl. Abbildung 31<sup>157</sup>). Der Zustand der Ingenieurbauwerke wird anhand der vorhandenen Schäden mittels Zustandsnoten beurteilt. Nach RI-EBW-PRÜF sind die Zustandsnoten in sechs Bereiche von „sehr gut“ bis „ungenügend“ eingeteilt (vgl. Anlage 20). Danach haben sich ein Bauwerk in einem sehr guten Zustand, vier Bauwerke in einem guten Zustand, neun Bauwerke in einem befriedigenden und zwölf Bauwerke in einem gerade noch ausreichenden Zustand nach RI-EBW-PRÜF befunden. Die Anzahl mit gerade noch ausreichendem Zustand entspricht 46 % der Ingenieurbauwerke.

Die Bauwerksprüfer hatten für jedes Bauwerk bauliche Maßnahmen zur kurzfristigen Umsetzung identifiziert. Aus den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen konnte der Rechnungshof nicht erkennen, welche dieser Maßnahmen die Verwaltung umgesetzt hat bzw. wann nicht erledigte Maßnahmen umgesetzt werden sollen.

---

<sup>157</sup> Zustandsnoten für das Bauwerk „DL über den Schwichtingsgraben“ lagen zur Auswertung dem Rechnungshof nicht vor.

**Abbildung 31 Zustandsnoten der Brücken des Landkreises**



Darüber hinaus hat der Rechnungshof die neuesten Prüfergebnisse und die Prüfergebnisse vorangegangener Bauwerksprüfungen zusammengeführt (vgl. Anlage 21).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich der Zustand der überwiegenden Zahl der Bauwerke kontinuierlich verschlechtert hat. Die Verwaltung hat ihre Ausgaben nicht an der Werterhaltung orientiert. Maßnahmen der betrieblichen und baulichen Unterhaltung sowie der Instandsetzung muss der Landkreis aus eigenen Mitteln finanzieren. Sie sind nach der Richtlinie für den kommunalen Straßenbau<sup>158</sup> (RL KSB) nicht förderfähig. Der Landkreis nimmt den Substanzverlust billigend in Kauf, um zu einem späteren Zeitpunkt Maßnahmen der Erneuerung mit Fördermitteln nach RL KSB durchzuführen.

Nach § 10 Abs. 2 ThürStrG hat der Träger der Straßenbaulast zu gewährleisten, dass die Straßen in eigener Zuständigkeit den Erfordernissen der Sicherheit und Ordnung, insbesondere den anerkannten Regeln der Baukunst und der Technik genügen. Das schließt die Ingenieurbauwerke ein (§ 2 ThürStrG).

Der Landkreis hat seine Haushaltswirtschaft sorgfältig zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert und wirtschaftlich ist (§ 53 Abs. 1 und 2 ThürKO). Dabei hat er die Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und zu verwenden (§ 66 Abs. 3 ThürKO). Hieraus ergibt sich, dass die Verwaltung den Zustand der Bauwerke nach DIN 1076 kontinuierlich zu erfassen und zu bewerten hat (vgl. Tn. 9.3.1).

Die Verwaltung hat die ihr vorliegenden Informationen über Schäden und Mängel an den Ingenieurbauwerken nicht in eine bedarfsorientierte und wirtschaftliche Planung von Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen einbezogen. Damit hat sie kostenintensive Schadensausweitungen, Folgeschäden und vermeidbare Mehrausgaben in Kauf genommen.

Die Verwaltung hat eine mittelfristige Maßnahmenplanung für die Ingenieurbauwerke aufzustellen. Diese darf nicht nur Neubauten enthalten. Sie muss vielmehr alle Maßnahmen einbeziehen, die der Werterhaltung und einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung dienen. Sie hat sich an den vorgeschlagenen Maßnahmen der Bauwerksprüfer zu orientieren.

*Laut Aussage des Landkreises gehe aus der Anlage 21 zum Prüfungsbericht hervor, dass sich der überwiegende Teil der Ingenieurbauwerke in einem guten bis ausreichenden Zustand*

<sup>158</sup> Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung des kommunalen Straßenbaus (RL-KSB) in der Fassung vom 5. August 2015 – ThürStAnz 35/2015, S. 1433-1466

*befinde. Zustandsnoten hätten sich nur zum Teil verschlechtert aber auch verbessert. Der Zustand des Großteils der Ingenieurbauwerke sei gleichbleibend.*

*Die Investitionsplanung der Verwaltung beinhalte eine wirtschaftliche Planung für die Ingenieurbauwerke. Die Maßnahmen könnten jedoch nicht umgesetzt werden, da Haushaltsmittel fehlten.*

Der Rechnungshof hat neben dem dargestellten Ist-Zustand (vgl. Abbildung 21) auch die vorangegangenen Prüfberichte in seine Feststellungen einbezogen. Er hat weiterhin in seine Betrachtung einbezogen, dass bei 27 % der Ingenieurbauwerke die Übernahme der Straßenbaulast mit der letzten Bauwerksprüfung zusammenfällt. Die Zustandsentwicklung dieser Ingenieurbauwerke wurde nicht in die Betrachtung einbezogen.

Bei Ingenieurbauwerken, die sich von alters her oder seit längerem in der Baulast des Landkreises befinden, hat sich die Zustandsnote bei der Hälfte der Bauwerke verschlechtert. Darüber hinaus hat die Auswertung der Prüfberichte gezeigt, dass bei Ingenieurbauwerken, deren Zustandsnote gleichgeblieben ist (z.B. BW 4827631) oder sich verbessert hat (z.B. BW 4729-K203, BW UHK 501), in aktuellen Prüfberichten mehr Maßnahmen identifiziert wurden, die kurz- bis mittelfristig umgesetzt werden müssen. Auch wenn diese Maßnahmen keine Auswirkungen auf die Zustandsnote zeigten, wurden sie in die Betrachtung einbezogen.

Die Stellungnahme des Landkreises entkräftet die Feststellung des Rechnungshofs nicht. Die Stellungnahme lässt auch nicht erkennen, wie die Verwaltung bedarfsorientiert und wirtschaftlich Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen plant. Der Landkreis hat seine Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und zu verwenden (§ 66 Abs. 3 ThürKO). Die hierfür notwendigen Maßnahmen sind in einen Haushaltsplan zu überführen.

Die Tn. ist nicht erledigt.

#### **9.4 Personalbestand der Kreisstraßenverwaltung**

Im Fachdienst sind neben der Fachdienstleiterin fünf Mitarbeiter/-innen mit Aufgaben im Bereich Verkehr betraut. Hiervon sind zwei Mitarbeiter/-innen mit 38 bzw. 35 Wochenarbeitsstunden im Bereich der Kreisstraßenverwaltung beschäftigt. Das entspricht 1,825 VZÄ.

Der Landkreis hat im Stellenplan 2017 für den Bereich Verkehr 2,275 VZÄ vorgesehen. Die Zahl der tatsächlich Beschäftigten hat sie in der Zusammenstellung zum Stellenplan mit 2,275 VZÄ angegeben. Er hat im Stellenbesetzungsplan 0,45 VZÄ<sup>159</sup> in der Freistellungsphase der Altersteilzeit ausgewiesen und diesen Stellenanteil mit dem Vermerk „keine Wiederbesetzung (k. W.)“ versehen.

Der Landkreis verfügt nicht über einen eigenen Bauhof. Bau- und Unterhaltungsleistungen werden von beauftragten Dritten erbracht. Der Fachdienst hat angegeben, dass er bei der Auswahl der Baumaßnahmen auch personellen Restriktionen unterliege.

Der Landkreis hat nach § 55 Abs. 1 ThürKO jährlich einen Haushaltsplan aufzustellen. Der Stellenplan ist nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 ThürGemHV Bestandteil des Haushaltsplans. Nach § 111 Abs. 1 ThürKO muss der Landkreis zur Erfüllung seiner Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis das fachlich geeignete Personal anstellen, das erforderlich ist, den geordneten Gang der Geschäfte zu gewährleisten. Das „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden – Ausgabe 2004“ empfiehlt für eine wirksame Aufsicht und Abwicklung der Maßnahmen der Straßenerhaltung in den Gemeinden eine Anzahl > 2,5 Mitarbeiter je 100 km Straßennetz.

---

<sup>159</sup> Vgl. Stellenbesetzungsplan vom 1. Januar 2016.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs reicht das derzeit vorhandene Personal nicht aus, um alle Aufgaben im Bereich Verkehr wahrzunehmen (vgl. Tn. 3.3.5).

Die Verwaltung hatte mitzuteilen, wie sie einen geordneten Gang der Geschäfte im Hinblick auf die unterlassenen Erhaltungsmaßnahmen (vgl. Tn. 9.2) und eine erwartete Vergrößerung der Streckenlängen auf bis zu 150 km gewährleisten will (vgl. Tn. 9.2.1).

*Der Landkreis räumte eine Unterbesetzung im Fachdienst ein. Er prüfe eine Aufstockung des Personals und setze diese falls erforderlich um. Übergangsweise werde der Landkreis die Mitarbeiter durch bessere Ausstattung und das Eingliedern der Teilaufgabe „Durchführung von Vergabeverfahren“ in die zentrale Vergabestelle entlasten.*

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

## **9.5 Informationsverarbeitung und IT-Unterstützung in der Kreisstraßenverwaltung**

Der Fachdienst verfügt über eine softwaregestützte Datenbank, in der er die sog. freien Strecken führt. Der Fachdienst hat erläutert, die Datenbank enthalte Angaben zu Streckenbreiten, Verkehrszeichen, Leiteinrichtungen und sonstigen verkehrsbehördlichen Anordnungen. Aufbaudaten und messtechnische Zustandsgrößen seien nicht Bestandteil der Datenbank.

Der Fachdienst dokumentiert die Streckenbesichtigungen und Maßnahmen der betrieblichen Unterhaltung überwiegend in Papierform und leitet hieraus den Bedarf an Maßnahmen zur Schadensbeseitigung ab. Das Erbringen der Leistungen wird nicht kontinuierlich digital nachgehalten.

Die Mitarbeiter des Fachdienstes haben angegeben, dass sie Preisspiegel unregelmäßig händisch erstellen. Soweit Büros beauftragt wurden, erstellten diese die Preisspiegel digital. Die Verwaltung verfüge hierfür über keine eigene Software. Die Ergebnisse der Preisspiegel werden nicht systematisch ausgewertet.

Ebenso verfügt der Fachdienst nicht über eine Software für das Bauwerksmanagement. Die Mitarbeiter führen die Bauwerksakten analog in Papierform. Von Bauwerksprüfern digital erstellte Prüfberichte zu den Bauwerken liegen im Fachdienst nur in Papierform vor. Eine systematische Auswertung und Vernetzung der Daten der einzelnen Bauwerke zu einem Gesamtportfolio findet nicht statt.

Die analoge Arbeitsweise des Fachdienstes ist nicht geeignet, eine strategische und nachhaltige Bewirtschaftung der Kreisstraßen und ihrer Ingenieurbauwerke zu gewährleisten. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die analoge Liegenschaftsverwaltung des Landkreises zahlreiche Schwächen offenbart und nicht zeitgemäß ist. Hierzu verweist er auf die Ausführungen unter Tn. 8.2.

Der Rechnungshof regt an, auf der Grundlage der vorhandenen Office-Anwendungen die analogen Daten des Fachdienstes schrittweise zu digitalisieren und diese miteinander zu verknüpfen. Gerade bei begrenzten finanziellen Mitteln sind digital verknüpfte Daten die Grundlage für das Optimieren der Maßnahmenplanung und des Mitteleinsatzes. Sie sind zudem als Controlling-Instrument nutzbar.

*Der Landkreis teilte mit, dass er hinsichtlich der vorgeschlagenen Softwarelösungen aufgrund der dafür erheblichen finanziellen Aufwendungen zurückhaltend agiert habe. Sie seien für die Liegenschaftsverwaltung, Ausschreibungsprogramm/Standardleistungskatalog, Baumkataster und Ingenieurbauwerke angedacht.*

Der Rechnungshof hat in mehreren Bereichen, z. B. auch in der Liegenschaftsverwaltung, Defizite im Kenntnis- und Aufarbeitungsstand zu den verwalteten Vermögenswerten des

Landkreises festgestellt (vgl. u. a. Tn. 5). Wie im Fachdienst Verkehr führt er diese Defizite auch auf die sparsame Ausstattung der IT-Arbeitsplätze mit geeigneter Software zurück.

Versäumt es der Landkreis weiterhin, die Arbeitsplätze aufgabenäquivalent auszustatten, wird er seine Defizite auch langfristig nicht ausgleichen. Der Rechnungshof fordert, dass die IT-Arbeitsplätze der Verwaltung so ausgestattet werden, dass die Mitarbeiter ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen können. Dies betrifft alle Fachdienste.

Die Tn. ist mit den gegebenen Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.



## 10 Feststellungen im Bereich Vergabewesen

Der Rechnungshof hat Vergabeverfahren von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen geprüft. Gegenstand der Prüfung waren 14 Vergabeverfahren für Bauleistungen im Fachdienst Schulverwaltung im Wert von rund 3,6 Mio. EUR sowie 28 Vergabeverfahren für Liefer- und Dienstleistungen im Fachdienst Zentrale Dienste im Wert von rund 12,7 Mio. EUR.

Bei den geprüften Vergabeverfahren hatte die Verwaltung im Wesentlichen das Haushaltsrecht, das ThürVgG, die VOB und die VMSR bzw. die ThürVVöA zu beachten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Dokumentation der 14 geprüften Vergabeverfahren unvollständig war, die Vergabeunterlagen Mängel aufwiesen und zum Teil der Zuschlag auf Angebote fiel, die vom Wettbewerb auszuschließen waren. Die Fehlerhäufigkeit hat der Rechnungshof in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

**Abbildung 32 Fehlermatrix bei Vergaben von Bauleistungen**

| Jahr | Vergabeverfahren | Schätzung des Auftragswertes                       | Wahl der Vergabeart | Aufforderung zur Abgabe eines Angebotes | Veröffentlichung | Information nach § 20 Abs. 5 VOB/A | Vergabeunterlagen | Bewerberliste | Eignungsprüfung Bewerber | Bewerbeanfragen | Eröffnungstermin | Prüfung der Angebote | Preisspiegel | Angebot Auftragnehmer | Beschlüsse | Informationsschreiben § 19 ThürVgG | Information nach § 19 Abs. 1 VOB/A (Absageschreiben) | Zuschlag / Auftrag / Vertrag | Information nach § 19 Abs. 3 VOB/A |
|------|------------------|--|---------------------|---|------------------|------------------------------------|-------------------|---------------|--------------------------|-----------------|------------------|----------------------|--------------|-----------------------|------------|------------------------------------|--|------------------------------|------------------------------------|
| 1    | 2010             | FÖZ Pestalozzi, Erneuerung ELT                     |                     |   | e                |                                    |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              |                                    |
| 2    | 2010             | FÖZ Pestalozzi, WDVS                               |                     |   | e                | e                                  |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 3    | 2010             | Grund- und Regelschule Aschara, Heizung            |                     |   | e                |                                    |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 4    | 2010             | Grundschule Magareten, Erneuerung ELT              |                     |   | e                |                                    |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 5    | 2010             | Grundschule Magareten, WDVS                        |                     |   | e                |                                    |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 6    | 2016             | Grundschule Oberdorla, WDVS                        |                     |   |                  | e                                  |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 7    | 2009             | Grundschule Sonnenhof, WDVS                        |                     |   | e                | e                                  |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 8    | 2016             | Gymnasium Tilesius, Schulhof                       |                     |   |                  | e                                  |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 9    | 2010             | Regelschule Bickenriede, WDVS                      |                     |   | e                |                                    |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 10   | 2009             | Regelschule Bickenriede, Bauwerkstrockenlegung     |                     |   | e                | e                                  |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 11   | 2010             | Regelschule Weberstedt, WDVS                       |                     |   | e                |                                    |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 12   | 2013             | Regelschule Weberstedt, Sanierung Turnhalle, Los 1 |                     |   |                  | e                                  |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 13   | 2013             | Regelschule Weberstedt, Sanierung Turnhalle, Los 2 |                     |   |                  | e                                  |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |
| 14   | 2009             | Gymnasium Bad Langensalza, Erneuerung ELT          |                     |   | e                | e                                  |                   |               |                          |                 |                  |                      |              |                       |            | e                                  |  |                              | e                                  |

**Legende**

- dokumentiert, soweit ohne Feststellungen
- dokumentiert, aber Mängel oder fehlerhafte Entscheidungen
- nicht dokumentiert bzw. fehlt
- e entfällt aus vergaberechtlichen Gründen im betreffenden Verfahren

Der Rechnungshof hat die Vergabeverfahren zur Prüfung nach Abbildung 32 in jeweils 18 relevante Phasen pro Vergabeverfahren unterteilt. Danach hat der Landkreis in 68 Fällen einzelne Vergabephasen nicht bzw. nicht hinreichend dokumentiert. In 57 Fällen hat der Rechnungshof Mängel an vorhandenen Unterlagen oder fehlerhafte Entscheidungen festgestellt. Die Vergabeverfahren widersprechen den Grundsätzen der Transparenz, des Wettbewerbs und des Diskriminierungsverbots. Die festgestellten Verstöße führten teilweise zu vergaberechtswidrig erteilten Zuschlägen.

Im Fachdienst Zentrale Dienste nimmt die Zentrale Vergabestelle die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen wahr. Bei den geprüften Vergabeverfahren hatte die Verwaltung im Wesentlichen das GWB, die VgV, das Haushaltsrecht, das ThürVgG, die VOL und die VMSR bzw. die ThürVVöA zu beachten. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Dokumentation

der 28 geprüften Vergabeverfahren lückenhaft, im Vergleich zu den Vergabeverfahren für Bauleistungen aber deutlich umfassender war. Die Fehlerhäufigkeit hat der Rechnungshof in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

**Abbildung 33 Fehlermatrix bei Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen**

| Vergabeverfahren                                       | Schätzung des Auftragswertes | Wahl der Vergabeart | Veröffentlichung | Vergabeunterlagen | Bewerberliste | Eignungsprüfung Bewerber | Bewerberanfragen | Eröffnungstermin | Prüfung der Angebote | Angebot Auftragnehmer | Beschlüsse | Informationsschreiben § 19 ThürVgG | Information nach § 19 Abs. 1 VOL/A | Zuschlag / Auftrag / Vertrag | Information nach § 19 Abs. 2 VOL/A |
|--|------------------------------|---------------------|------------------|-------------------|---------------|--------------------------|------------------|------------------|----------------------|-----------------------|------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| 1 2008-003 - Leasingfahrzeuge                          |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            | e                                  |                                    |                              | e                                  |
| 2 2010-008 - 6 Leasingfahrzeuge                        |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            | e                                  |                                    |                              | e                                  |
| 3 2010-015 - Server- und Speichertechnik               |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            | e                                  |                                    |                              | e                                  |
| 4 2011-010 - Ermittlung Mietpreisniveau                |                              |                     | e                |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            | e                                  |                                    |                              | e                                  |
| 5 2011-005 - Errichten / Betreiben / Bewachen einer GU |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            | e                                  |                                    |                              | e                                  |
| 6 2012-120 - Gutachten Sozialleistungen                |                              |                     | e                |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 7 2012-126 - Wärmebildkameras                          |                              |                     | e                |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 8 2012-003 - DLK 23-12                                 |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 9 2013-014 - Amtsblatt                                 |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 10 2013-003 - Radwegweisung                            |                              |                     | e                |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 11 2013-012 - Beraterleistung IBV Hufelandklinikum     |                              |                     | e                |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 12 2013-017 - Arbeitsmedizin                           |                              |                     | e                |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 13 2013-025 - HSK                                      |                              |                     | e                |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 14 2014-008 - Lieferung PC-Technik LRA                 |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 15 2014-009 - PC-Technik für berufliche Schulen        |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 16 2014-010 - PC-Technik für allgemeinbildende Schulen |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 17 2014-084 - FBT für Zentrale Speichertechnik         |                              |                     | e                |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 18 2014-019 - Jugend-Sozialarbeit                      |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 19 2014-069 - Bewachung GU Felchta                     |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 20 2014-081 - Errichtung und Betreibung GU             |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 21 2015-070 - Reinigungsleistung FBT                   |                              |                     | e                |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 22 2015-092 - Fortschreibung Nahverkehrsplan           |                              |                     | e                |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 23 2015-001 - Server- und Speichertechnik              |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 24 2015-096 - schulbezogene Sozialarbeit               |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 25 2016-115 - Projektmanagement Salza-Halle            |                              |                     | e                |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 26 2016-037 - Telefonanlage                            |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 27 2016-065 - Multifunktionsgeräte                     |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |
| 28 2016-124 - HLF 10                                   |                              |                     |                  |                   |               |                          |                  |                  |                      |                       |            |                                    |                                    |                              | e                                  |

**Legende**

- dokumentiert, soweit ohne Feststellungen
- dokumentiert, aber Mängel oder fehlerhafte Entscheidungen
- nicht dokumentiert bzw. fehlt
- e entfällt aus vergaberechtlichen Gründen im betreffenden Verfahren

Der Rechnungshof hat die Vergabeverfahren nach Abbildung 33 in jeweils 15 relevante Phasen pro Vergabeverfahren unterteilt. Danach fehlten in den Vergabedokumentationen in 33 Fällen Unterlagen zu einzelnen Vergabephasen. In 32 Fällen hat der Rechnungshof Mängel an vorhandenen Unterlagen oder fehlerhafte Entscheidungen festgestellt. Die hauptsächlichen Mängel waren vergaberechtswidrige Wertungsmatrizen sowie die unzulässige Aufteilung von Auftragswerten und daraus folgend unzulässige Vergabearten. In diesen Fällen hat der Landkreis gegen europäisches Vergaberecht verstoßen. Nachfolgend geht der Rechnungshof auf Einzelbeispiele ein:

## 10.1 Einzelfeststellungen bei der Vergabe von Bauleistungen

### 10.1.1 Dokumentation der Vergabeverfahren

Der Landkreis hat die 14 geprüften Vergabeverfahren unzureichend dokumentiert. Vor allem fehlten Angaben über die:

- Schätzung des Auftragswertes (7 von 14 Verfahren),
- Wahl der Vergabeart (8 von 14 Verfahren),
- Aufforderungen zur Abgabe von Angeboten (9 von 14 Verfahren),
- Bekanntmachung (2 von 4 Verfahren),
- Vorabinformation nach § 19 Abs. 5 VOB/A (6 von 14 Verfahren),
- ausgereichten Vergabe- und Vertragsunterlagen (5 von 14 Verfahren),
- Bewerberlisten (2 von 14 Verfahren),
- Eignungsprüfung der Bewerber und Bieter (**14 von 14 Verfahren**) und
- Vorabinformation nach § 19 Abs. 5 VOB/A (6 von 6 Verfahren).

Beschlüsse des zuständigen Ausschusses oder Rates, Informationen nach § 19 Abs. 1 VOB/A und Zuschlagschreiben fehlten vereinzelt. Der Rechnungshof verweist auf Abbildung 32.

Nach § 30 VOB/A 2006 bzw. § 20 VOB/A 2009/2012 ist jede Vergabe zu dokumentieren. In die Neufassung des § 20 VOB/A 2012 ist die Rechtsprechung zur Dokumentationspflicht eingeflossen. Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 VOB/A ist das Vergabeverfahren zeitnah so zu dokumentieren, dass die Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen in Textform festgehalten werden. § 20 Abs. 1 Satz 2 VOB/A enthält Mindestanforderungen an den Inhalt der Dokumentation. Der Rechnungshof verweist auch auf § 20 Abs. 3 VOB/A. Eine besondere Dokumentationspflicht besteht bei Abweichungen vom Standard, Besonderheiten des Verfahrens und Beurteilungen oder Bewertungen der Vergabestelle.<sup>160</sup>

Die Dokumentation dient dem Ziel, die Entscheidungen der Vergabestelle transparent und sowohl für die Überprüfungsinstanzen als auch für die Bieter überprüfbar zu machen. Das Transparenzgebot (§ 2 VOB/A) bezieht sich nicht nur auf die vergaberechtlichen Vorgaben zur Bekanntmachung der Vorhaben und den Bedingungen des öffentlichen Auftraggebers sowie der nachfolgenden Leistungen. Es umfasst auch die vergaberechtlichen Vorschriften der ex ante- und ex post-Transparenz.<sup>161</sup>

Insbesondere bei Verhandlungsverfahren, für die weniger formale Vorgaben bestehen und in denen Inhalte verändert und verhandelt werden können, ist die Dokumentation von außerordentlicher Bedeutung. Nur auf ihrer Grundlage kann der Bieter die Wertung seines Angebots nachvollziehen und mögliche Rechtsverletzungen erkennen. Mängel in der Dokumentation gehen grundsätzlich zu Lasten des Auftraggebers.

Die Verwaltung hat in allen geprüften Vergabeverfahren gegen die ihr obliegenden Dokumentationspflichten nach § 30 VOB/A 2006 bzw. § 20 VOB/A 2009/2012 verstoßen.

*Der Landkreis habe die Überlastung seiner Mitarbeiter erkannt und wolle dem durch weitere Zentralisierung der Vergaben und entsprechend ausgebildetem Personal begegnen. Er werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

Der Landkreis hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt.

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

<sup>160</sup> Vgl. OLG München, B. v. 02.08.2007 - Az.: Verg 07/07; VK Sachsen, B. v. 09.03.2012 - Az.: 1/SVK/003-12; ibr-online Kommentar zu § 20 VOB/A, Abschnitt 6.6.6.

<sup>161</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 17.10.2013 - Az.: 9 S 123/12.

## 10.1.2 Auftragswert und Vergabeart

In vier von 14 geprüften Vergabeakten waren Kostenschätzungen zu den über das jeweilige Vergabeverfahren zu beschaffenden Bauleistungen vorhanden.<sup>162</sup> Aus den Akten zu weiteren drei Verfahren ging hervor, dass der Landkreis Leistungen in mehreren Losen vergeben hatte.<sup>163</sup> Als Auftragswert hatte die Verwaltung jeweils den Wert des betreffenden Loses als Auftragswert im vergaberechtlichen Sinne dokumentiert. Sieben von 14 Vergabeakten enthielten keine Inhalte zu geschätzten Auftragswerten.<sup>164</sup> In diesen Fällen hatte die Verwaltung die Vergabeart ohne begründende Unterlagen festgelegt.

Nach § 31 Abs. 1 ThürGemHV muss vor der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände ein anderes Vergabeverfahren zulassen. Nach § 31 Abs. 2 ThürGemHV hatte der Landkreis 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 der Landkreis neben der VOB/A auch die Vergabe-Mittelstandsrichtlinie<sup>165</sup>, das ThürVgG und die ThürVVöA zu beachten. Nach 4.1.1 der Vergabe-Mittelstandsrichtlinie war für die Ermittlung des Auftragswertes (unterhalb der Schwelle) der Gesamtauftragswert aller Bauaufträge für eine bauliche Anlage heranzuziehen. Bei einer losweisen Vergabe ist der Gesamtauftragswert aller Lose ausschlaggebend für die zulässige Vergabeart.<sup>166</sup>

Zum Zeitpunkt der jeweiligen Vergabeverfahren waren das GWB i. d. F. 2009 und die VgV i. d. F. 2003 anzuwenden. Nach § 100 GWB hat die Verwaltung zu prüfen, ob der geschätzte Auftragswert die jeweils festgelegten Schwellenwerte aus der Richtlinie 2004/17/EG erreicht oder übersteigt. Die Schätzung des voraussichtlichen Auftragswertes hat nach § 3 VgV zu erfolgen. Ohne die Schätzung des Auftragswertes kann die Verwaltung nicht die zulässige Vergabeart nach § 3 VOB/A feststellen. Das Schätzen des Auftragswertes ist in die Vergabeakte aufzunehmen.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

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

---

<sup>162</sup> Der Rechnungshof kann nicht ausschließen, dass die den Vergabeakten beiliegenden Kostenschätzungen / Kostenberechnungen nicht den Auftragswert i. S. d. anzuwendenden Vorschriften widerspiegeln. In weiteren Vergabeverfahren realisierte die Verwaltung im Zusammenhang mit den betreffenden Bauleistungen weitere Bauleistungen, welche bei der Schätzung des Auftragswertes zu berücksichtigen waren. Die Verwaltung berechnete die Auftragswerte in diesen Fällen jedoch nach Gewerken.

<sup>163</sup> In diesen Fällen war anhand der Aktenlage erkennbar, dass neben der Bauleistung weitere Bauleistungen am Objekt in Planung oder Ausführung waren, die mit der Vergabe der betreffenden Bauleistung in zeitlichen, technischen oder räumlichen Bezug standen.

<sup>164</sup> Teilweise waren in Vergabeakten an den Stellen, an denen der geschätzte Auftragswert formularmäßig einzutragen war, Werte vorhanden. Schätzungen lagen nicht vor.

<sup>165</sup> Vergabe-Mittelstandsrichtlinie vom 22. Juni 2004, ThürStAnz Nr. 28/2004, zuletzt geändert durch die Änderung der Vergabe-Mittelstandsrichtlinie vom 24. Februar 2009 (ThürStAnz Nr. 10/2009 S. 491). Abgelöst durch die Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge vom 16. September 2014, Thüringer Staatsanzeiger Nr. 41/2014 S. 1299.

<sup>166</sup> Aktuell ist nach § 106 GWB zu prüfen, ob der geschätzte Auftragswert oder Vertragswert die jeweils festgelegten Schwellenwerte aus Art. 4 der Richtlinie 2014/24/EU in der jeweils geltenden Fassung erreicht oder überschreitet. Die Schätzung des voraussichtlichen Auftragswertes hat nach § 3 VgV zu erfolgen. Dies gilt durch § 1 Abs. 1 ThürVgG i. V. m. Nr. 1.1.2 der ThürVVöA gleichlautend für den Bereich unterhalb der Schwelle (§ 3a VOB/A 2016).

### 10.1.3 Bewerberkreis bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben

Die geprüften Vergabeverfahren in 2009 und 2010 hatten insbesondere Bauleistungen zum Anbringen von WDV's an Schulen zum Gegenstand. Nach dem Abschlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes aus 2011 hatte der Landkreis insgesamt 7,73 Mio. EUR an Bedarfszuweisungen des Bundes und des Landes für Maßnahmen im Rahmen des KP II, Finanzhilfen aus dem ZulnvG, verausgabt. Nach den vorhandenen Firmenlisten hatte der Landkreis vor allem ansässige Unternehmen<sup>167</sup> an mehreren aufeinanderfolgenden Vergabeverfahren beteiligt. Der Rechnungshof hat die gleichbleibenden Bewerberkreise in der nachfolgenden Abbildung farblich unterlegt dargestellt.

**Abbildung 34 Regelmäßig am Wettbewerb beteiligte Unternehmen**

| Projekt                         | Bieter |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |
|---------------------------------|--------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|
|                                 | 1      | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| Grundschule Sonnenhof in 2009   | x      |   | x |   |   |   | x | x | x |    |    |    |    |
| FÖZ Pestalozzi in 2010          | x      | x | x |   |   | x |   |   |   |    |    |    |    |
| Grundschule Magareten in 2010   | x      |   | x | x | x | x | x |   |   | x  |    |    |    |
| Regelschule Bickenriede in 2010 |        |   |   | x |   | x | x |   |   |    |    | x  | x  |
| Regelschule Weberstedt in 2010  | x      |   | x | x |   | x | x |   |   |    | x  |    | x  |

Zum Zeitpunkt der Vergaben hatte die Verwaltung die VOB in den Fassungen 2006 bzw. 2009 sowie die Vergabe-Mittelstandsrichtlinie<sup>168</sup> in der jeweils geltenden Fassung zu beachten. Nach § 2 Nrn. 1 und 2 VOB/A 2006 / § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 2 Abs. 2 VOB/A 2009 soll der Wettbewerb die Regel sein. Wettbewerbsbeschränkende und unlautere Verhaltensweisen sind zu bekämpfen. Bei der Vergabe darf kein Unternehmen diskriminiert werden. Nach § 8 Nr. 1 VOB/A 2006 / § 6 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2009 darf der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. Nach § 8 Nr. 2. Abs. 3 VOB/A 2006 / § 6 Abs. 2 Nr. 3 VOB/A 2009 soll bei beschränkter Ausschreibung und freihändiger Vergabe möglichst unter den Bewerbern gewechselt werden.<sup>169</sup> Die Vergabe-Mittelstandsrichtlinie hatte auf das Zubenennungsverfahren durch die Industrie- und Handelskammer Erfurt verwiesen und auf einen Wechsel unter den Bewerbern im Sinne von § 8 Nr. 2 Abs. 3 VOB/A 2006 resp. § 6 Abs. 2 VOB/A 2009 hingewiesen. Auch bei ausreichender Zahl bekannter Bewerber sollte neuen Bewerbern Gelegenheit zur erstmaligen Teilnahme gegeben werden.<sup>170</sup>

Im Rundschreiben 3/2009 hatte das TLVwA ausdrücklich auf die Verpflichtung zur Einhaltung des Vergaberechts bei der Verwendung von Finanzhilfen aus dem ZulnvG hingewiesen.

<sup>167</sup> Vgl. die Angaben in den Verwendungsnachweisen, welche die Verwaltung zu den jeweiligen Maßnahmen fertigte.

<sup>168</sup> Vergabe-Mittelstandsrichtlinie vom 22. Juni 2004, ThürStAnz Nr. 28/2004, zuletzt geändert durch die Änderung der Vergabe-Mittelstandsrichtlinie vom 24.02.2009 (ThürStAnz Nr. 10/2009 S. 491).

<sup>169</sup> Nach aktueller Rechtslage soll nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 2 Abs. 2 VOB/A 2016 der Wettbewerb die Regel sein. Wettbewerbsbeschränkende und unlautere Verhaltensweisen sind zu bekämpfen. Bei der Vergabe darf kein Unternehmen diskriminiert werden. Nach § 6 Abs. 1 VOB/A 2016 darf der Wettbewerb nicht auf Unternehmen beschränkt werden, die in bestimmten Regionen oder Orten ansässig sind. Nach § 3b Abs. 3 VOB/A 2016 soll bei beschränkter Ausschreibung und freihändiger Vergabe möglichst unter den Unternehmen gewechselt werden.

<sup>170</sup> Nach aktueller Rechtslage entspricht dies der Nr. 1.2.2.1 Abs. 2 i. V. m. den Vorbemerkungen zu 7.1.3 ThürVVöA.

Die Verwaltung hatte nicht dokumentiert, auf welche Weise sie Unternehmen für ihre beschränkten Wettbewerbe ausgewählt hatte. Zusätzlich hatte sie den Wettbewerb gezielt auf regional ansässige Unternehmen beschränkt. Diese Unternehmen hatte die Verwaltung in mehreren Vergabeverfahren beteiligt. Unternehmen, die ihren Sitz nicht im Landkreis hatten, konnten am Wettbewerb nicht teilnehmen. Die Vergabeverfahren waren intransparent und diskriminierend. Die Verwaltung hatte den Wettbewerb auf unzulässige Weise eingeschränkt.<sup>171</sup>

Insbesondere bei der Vergabe von Bauleistungen für Maßnahmen nach dem ZulnvG hatte die Verwaltung Finanzhilfen des Bundes und des Landes verwendet.

Die Nichteinhaltung des Vergaberechts bei der Verwendung von Finanzhilfen des Bundes und des Landes nach dem ZulnvG stellt einen Verstoß gegen die Nebenbestimmungen der gewährten Finanzhilfen dar. Die Zuwendungen können danach zurückgefordert werden. Der Rechnungshof behält sich vor, den Zuwendungsgeber über seine Feststellungen zu informieren.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

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

#### **10.1.4 Bekanntmachung von Ausschreibungen**

##### **10.1.4.1 Ort der Bekanntmachung**

Der Landkreis hatte die geprüften Öffentlichen Ausschreibungen ausschließlich im Amtsblatt des Landkreises bekannt gemacht. Beispielhaft nennt der Rechnungshof die Maßnahmen WDVS an der GS Oberdorla und Schulhof des Tilesiusgymnasiums. Der Vergabeakte zur Sanierung der Turnhalle der Regelschule Weberstedt lagen keine Nachweise der Veröffentlichung bei.

Nach Nr. 5.1.4 der Dienstanweisung 26/2002 sollen Aufträge

- bis 125.000 EUR im amtlichen Bekanntmachungsblatt des Landkreises,
- bis 250.000 EUR zusätzlich in der überregionaler Presse, der Thüringer Allgemeinen und der Thüringer Landeszeitung,
- ab 250.000 EUR zusätzlich im Thüringer Staatsanzeiger und
- ab 1.000.000 EUR im Bundesanzeiger

veröffentlicht werden. Vorhaben, die vom Land/Bund gefördert werden, sind grundsätzlich auch im Thüringer Staatsanzeiger bekanntzugeben.

Bei der Wahl des Mediums hat der Landkreis darauf zu achten, dass die in Betracht kommenden Wirtschaftskreise erreicht werden. Entsprechend dem Sinn und Zweck einer öffentlichen Ausschreibung muss ein ausreichend großer, prinzipiell unbeschränkter Bewerberkreis angesprochen werden. Deshalb ist die Bekanntmachung allein in einem nur regional verbreiteten Medium grundsätzlich unzureichend und stellt einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach § 2 VOB/A dar.<sup>172</sup>

Der Landkreis hatte bei den geprüften Vergaben den Wettbewerb auf unzulässige Weise eingeschränkt. Alle in dieser Weise erteilten Aufträge waren vergaberechtswidrig. Die Dienstanweisung 26/2002 ist aufzuheben.

---

<sup>171</sup> In den Verwendungsnachweisen führte die Verwaltung selbst aus, am Wettbewerb ausschließlich Unternehmen mit Sitz im eigenen Landkreis beteiligt zu haben.

<sup>172</sup> Vgl. BayObLG, B. v. 4.2.2003 - Az.: Verg 31/02; Vgl. ibr-online Kommentar zu § 12 VOB/A, Abschnitt 78.9.3.2, letzter Zugriff am 13. November 2017.

*Die Dienstanweisung 26/2002 sei mit Inkrafttreten der Dienstanweisung 01/2015 außer Kraft getreten. Der Landkreis veröffentliche öffentliche Ausschreibungen neben dem Amtsblatt und der Internetseite des Landkreises auch auf der zentralen Vergabepattform - Thüringer Serviceportal. Von dort erfolge die automatische Weiterleitung an die Plattform Bund.de sowie bei einer europaweiten Ausschreibung automatisch an das Amtsblatt der EU. Damit stelle er die vom Thüringer Rechnungshof eingeforderte Erreichung aller in Betracht kommenden Wirtschaftskreise sicher.*

Die Tn. ist damit erledigt.

#### **10.1.4.2 Umfang der Bekanntmachung**

Bei zwei von vier geprüften Vergabeakten zu öffentlichen Ausschreibungen lagen keine Unterlagen über die Bekanntmachung bei. Bei den Bekanntmachungen im Amtsblatt des Landkreises zu den Maßnahmen WDVS an der GS Oberdorla und Schulhof des Tilesiusgymnasiums fehlten die folgenden Angaben:

- bei Teilnahmeanträgen: Frist für den Eingang der Anträge auf Teilnahme; Anschrift, an die diese Anträge zu richten sind; Tag, an dem die Aufforderungen zur Angebotsabgabe spätestens abgesandt werden,<sup>173</sup>
- Frist für den Eingang der Angebote,<sup>174</sup>
- ggf. Rechtsform, die die Bietergemeinschaft nach der Auftragsvergabe haben muss,<sup>175</sup>
- verlangte Nachweise für Eignung des Bewerbers oder Bieters,<sup>176</sup>
- Zuschlagsfrist,<sup>177</sup>
- Name und Anschrift der Stelle, an die sich der Bewerber oder Bieter zur Nachprüfung von Verstößen wenden kann.<sup>178</sup>

Die Bekanntmachungen hatten Angaben nach § 12 Abs. 1 Nr. 2a bis w VOB/A 2012 zu enthalten.

Die Veröffentlichungen des Landkreises waren unvollständig. Wenngleich aufgrund der gewählten Vergabeart Angaben zu Buchstabe m)<sup>179</sup> entfallen konnten, war dies bei den Angaben zu den folgenden Buchstaben nicht zulässig:

- n) Frist für den Eingang der Angebote,
- t) ggf. Rechtsform, die die Bietergemeinschaft nach der Auftragsvergabe haben muss,
- u) verlangte Nachweise für die Beurteilung der Eignung des Bewerbers oder Bieters,
- v) Zuschlagsfrist und
- w) Name und Anschrift der Stelle, an die sich der Bewerber oder Bieter zur Nachprüfung behaupteter Verstöße gegen Vergabebestimmungen wenden kann.

Bei n) und v) handelt es sich um wichtige Fristen im Vergabeverfahren. Buchstabe t) ist haftungsrechtlich relevant.<sup>180</sup> Aus § 12 Abs. 2 Buchstabe u) VOB/A 2012 folgt, dass allein die Anforderung der Nachweise entsprechend der Vergabebekanntmachung rechtlich verbindlich ist, ohne dass der Auftraggeber von diesen Forderungen im Aufforderungsschreiben abweichen darf. Fordert der Landkreis in seinen Vergabe- und Vertragsunterlagen im

<sup>173</sup> § 12 Abs. 1 Nr. 2m VOB/A 2012.

<sup>174</sup> § 12 Abs. 1 Nr. 2n VOB/A 2012.

<sup>175</sup> § 12 Abs. 1 Nr. 2t VOB/A 2012.

<sup>176</sup> § 12 Abs. 1 Nr. 2u VOB/A 2012.

<sup>177</sup> § 12 Abs. 1 Nr. 2v VOB/A 2012.

<sup>178</sup> § 12 Abs. 1 Nr. 2w VOB/A 2012.

<sup>179</sup> m) erforderliche Angaben bei Teilnahmeanträgen.

<sup>180</sup> Es ist relevant, ob sich Bietergemeinschaften schließen und ein gemeinsames Angebot einreichen.

Vergleich zur Bekanntmachung andere oder zusätzliche Erklärungen und Nachweise, ist deren Forderung unzulässig. Eine Abweichung von den Vorgaben des § 12 Abs. 2 u) VOB/A ist nur in Ausnahmefällen, bei Vorliegen eines zwingenden Grundes, möglich.<sup>181</sup> Ohne die Angabe zu Buchstabe w) können Bewerber oder Bieter Rügen form- und fristgerecht bei der zutreffenden Stelle nicht einreichen.

*Für die Veröffentlichung der Bekanntmachung nutze der Landkreis die Formblätter des Vergabehandbuches. Hierin fänden sich auch alle Daten wieder, die der Landkreis in seinen Veröffentlichungen offensichtlich vergessen habe. Grundsätzlich seien die Fristen für den Eingang der Angebote, die Zuschlagsfristen sowie die Stelle zur Nachprüfung in jeder Ausschreibung bzw. Bekanntmachung ausgewiesen. Sollten bei einer öffentlichen Ausschreibung bzw. bei einer Bekanntgabe diese Daten vergessen worden sein, so sei das unwissentlich geschehen.*

Die Tn. ist damit erledigt.

### **10.1.5 Ex ante-Transparenz**

Für einen Teil der geprüften Vergabeverfahren hatte die Verwaltung die VOB/A 2009 bzw. 2012 zu beachten. Für keines der betreffenden Vergabeverfahren hatte die Verwaltung vor der Versendung der Vergabe- und Vertragsunterlagen öffentlich über die beabsichtigte beschränkte Ausschreibung informiert.

Nach § 19 Abs. 5 VOB/A 2009/2012 haben Auftraggeber ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 EUR ohne Umsatzsteuer fortlaufend Unternehmen auf Internetportalen oder ihren Beschaffungsprofilen über beabsichtigte beschränkte Ausschreibungen zu informieren.

Diese Informationen müssen folgende Angaben enthalten:

1. Name, Anschrift, Telefon-, Faxnummer und E-Mailadresse des Auftraggebers,
2. Auftragsgegenstand,
3. Ort der Ausführung,
4. Art und voraussichtlicher Umfang der Leistung,
5. voraussichtlicher Zeitraum der Ausführung.

Die Regelung zu § 19 Abs. 5 VOB/A 2009/2012 soll die erweiterten Möglichkeiten einer beschränkten Ausschreibung nach § 3 Abs. 3 VOB/A 2009/2012 und der dadurch bestehenden Gefahr der Marktabschottung, Manipulation und Korruption als ex ante-Transparenz kompensieren.<sup>182</sup>

Der Landkreis hat vorab nicht über die beabsichtigten beschränkten Ausschreibungen informiert. Er hat den Wettbewerb in unzulässiger Weise so umfassend eingeschränkt, dass er alternativlos auf die vorwiegend beteiligten und regional ansässigen Unternehmen begrenzt war. Er hat gegen § 19 Abs. 5 VOB/A 2009/2012 und gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz nach § 2 Abs. 2 VOB/A 2009/2012 verstoßen.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

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

---

<sup>181</sup> Vgl. OLG Frankfurt, B. v. 15.07.2008 - Az.: 11 Verg 4/08 und ibr-online Kommentar zu § 12 VOB/A, Abschnitt 78.9.8.3.8.1, letzter Zugriff am 13. November 2017.

<sup>182</sup> Vgl. ibr-online Kommentar zu § 3 VOB/A, Abschnitt 85.9.2, letzter Zugriff am 13. November 2017.

## 10.1.6 Vergabe- und Vertragsunterlagen

### 10.1.6.1 Aufforderung zur Abgabe von Angeboten

Der Landkreis hatte Bieter bei beschränkten Ausschreibungen regelmäßig aufgefordert, mit ihrem Angebot die Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Krankenkasse, des Finanzamts und der Berufsgenossenschaft vorzulegen.

Bei den geprüften Vergaben hatte die Verwaltung die VOB/A 2006 bzw. VOB/A 2009 zu beachten. Nach § 8 Nr. 4 VOB/A 2006 bzw. § 6 Abs. 3 Nr. 6 VOB/A 2009 ist bei beschränkter Ausschreibung und freihändiger Vergabe vor der Aufforderung zur Angebotsabgabe die Eignung der Bewerber zu prüfen. Dabei sind die Bewerber auszuwählen, deren Eignung die für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen notwendige Sicherheit bietet. Dies bedeutet, dass sie die erforderliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit besitzen und über ausreichende technische und wirtschaftliche Mittel verfügen.<sup>183</sup>

Die geforderten Unbedenklichkeitsbescheinigungen sind Nachweise zur Eignung der Unternehmen. Beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben sind Ausnahmen vom Regelfall der Öffentlichen Ausschreibungen. Bei diesen Verfahren muss die Eignung der Unternehmen, an welche die Vergabe- und Vertragsunterlagen versendet werden, bereits zu dem Zeitpunkt des Versands geprüft und nachgewiesen sein. Das nachträgliche Fordern von Nachweisen ist nur ausnahmsweise zulässig, wenn im Laufe des Verfahrens Zweifel an der Eignung eines Bewerbers oder Bieters aufkommen (vgl. § 25 Nr. 1 Abs. 2 VOB/A 2006 bzw. § 16 Abs. 2 Nr. 2 VOB/A 2009/2012).

Der Landkreis hat gegen die Bestimmungen des § 8 Nr. 4 VOB/A 2006 bzw. § 6 Abs. 3 Nr. 6 VOB/A 2009 verstoßen.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

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

### 10.1.6.2 Besondere Vertragsbedingungen

Der Landkreis hatte in seinen besonderen Vertragsbedingungen zu den geprüften beschränkten Ausschreibungen regelmäßig Vertragsstrafen von 0,1 % des Endbetrags der Auftragssumme für jeden Tag der Überschreitung der Ausführungsfrist festgelegt. Darüber hinaus hatten Auftragnehmer im Regelfall eine Sicherheit für Mängelansprüche von 3 % der Auftragssumme einschließlich aller Nachträge zu leisten. Eine Begründung für die Vertragsstrafe und Sicherheit hatte er nicht dokumentiert.

Bei der Vergabe der Bauleistungen hatte der Landkreis die VOB/A 2006 bzw. VOB/A 2009 zu beachten. Nach § 12 Nr. 1 VOB/A 2006 bzw. § 9 Abs. 5 VOB/A 2009 sind Vertragsstrafen für die Überschreitung von Vertragsfristen nur zu vereinbaren, wenn die Überschreitung erhebliche Nachteile verursachen kann.

Nach § 14 Nr. 1 VOB/A 2006 / § 9 Abs. 7 VOB/A 2009 soll auf Sicherheitsleistung ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn Mängel der Leistung voraussichtlich nicht eintreten. Unterschreitet die Auftragssumme 250.000 EUR ohne Umsatzsteuer, ist auf Sicherheitsleistung für die Vertragserfüllung und in der Regel auf Sicherheitsleistung für die Mängelansprüche zu verzichten. Bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben sollen Sicherheitsleistungen in der Regel nicht verlangt werden.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> Entspricht aktuell der Regelung zu § 6b Abs. 4 VOB/A 2016.

<sup>184</sup> Entspricht der Regelung zu § 9c Abs. 1 VOB/A 2016.

Die Regelung zu § 9 Abs. 5 VOB/A 2009 ist bieterschützend. Der Bieter hat deshalb im Vergabeverfahren Anspruch darauf, dass der Auftraggeber Vertragsstrafen nur dann festsetzt, wenn mit der Überschreitung einer Ausführungsfrist erhebliche Nachteile verbunden sind.<sup>185</sup> Wenn eine Verzögerung in den Ausführungsfristen zu erheblichen Nachteilen führt, hat die Verwaltung dies in der Dokumentation des Vergabeverfahrens darzulegen und die Höhe der dafür festgelegten Vertragsstrafen zu begründen. Die Regelung zu § 9 Abs. 7 VOB/A 2009 zielt auf die Entlastung kleiner und mittelständischer Unternehmen ab. Es widerspricht dem Grundgedanken dieser Regelungen, wenn in Allgemeinen Vertragsbedingungen ohne Prüfung des Einzelfalls Sicherheitsleistungen vereinbart werden.<sup>186</sup> Der Landkreis muss, wenn er ausnahmsweise eine Sicherheitsleistung fordern will, seine Entscheidung sowie die konkreten Modalitäten der Sicherheitsleistung sorgfältig begründen und ausführlich dokumentieren. Das gilt insbesondere dann, wenn er bei beschränkten Ausschreibungen oder freihändigen Vergaben Sicherheitsleistungen fordert.

Bei den ausgeführten Bauleistungen und Objekten waren keine erheblichen Nachteile durch eine Überschreitung der Ausführungsfristen für den Landkreis zu erwarten. Die geforderten Sicherheitsleistungen waren aufgrund der gewählten Vergabearten und des fehlenden Grundes unzulässig.

*Die Festlegung zu den Vertragsstrafen und Sicherheitsleistungen seien reguläre Sanktionen eines Auftraggebers. Aufgrund der Großmaßnahmen, z. B. das Anbringen einer WDVS, habe die Verwaltung diese Herangehensweise als durchaus legitim erachtet. Der Landkreis sehe darin die Chance, erhebliche Nachteile, die ihm durch Verzug entstehen könnten, zu sanktionieren. Ansonsten habe der Landkreis keine Möglichkeit, konkret auf die Erfüllung des Auftrags in der vorgegeben Zeit einzuwirken.*

*Stünden diese besonderen Vertragsbedingungen den Interessen der Bieter entgegen, könnten sie von der Abgabe eines Angebots absehen. Alle Auftragnehmer hätten diese Positionen jedoch als nicht hinderlich erachtet.*

Vertragsstrafen und Sicherheitsleistungen garantieren die Einhaltung der Bauzeit nicht. Erhebliche Nachteile, die für die Vereinbarung nach § 9 Abs. 7 VOB/A 2009 Voraussetzung gewesen wären, hatte der Landkreis in den Vergabeakten nicht dokumentiert. Sollten beispielsweise die Arbeiten für die Anbringung eines WDVS an einer Schule bis Schulbeginn nicht gänzlich abgeschlossen sein, kann die Schule dennoch genutzt werden. Erhebliche Nachteile liegen deswegen nicht vor.

Die Vereinbarung von Vertragsstrafen und Sicherheitsleistungen ist nach VOB/A ein Sonderfall. Gründe für deren Vereinbarung hat der Landkreis in der Dokumentation zu den Vergabeverfahren zu benennen. Er hat darzustellen, welche Nachteile aus einer etwaigen Überschreitung der Bauzeit entstehen können und aus welchem Grund diese Nachteile wesentlich sind.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

---

<sup>185</sup> Vgl. 2. VK Bund, B. v. 29.04.2010 - Az.: VK 2 - 20/10; B. v. 08.02.2008 - VK 2 - 156/07; 3. VK Bund, B. v. 07.02.2008 - Az.: VK 3 - 169/07.

<sup>186</sup> Vgl. OLG Hamm, Urteil v. 1.7.2003 - Az: 19 U 38/03; im Ergebnis ebenso 3. VK Bund, B. v. 09.01.2008 - Az.: VK 3 - 145/07.

### 10.1.6.3 Leitfabrikate

Der Landkreis hatte in den geprüften Vergabeverfahren wiederholt und teilweise in großem Umfang konkrete Produkte und Hersteller/Anbieter in ihren Leistungstexten benannt. Dabei hatte er Bieter aufgefordert, die von ihnen kalkulierten und angebotenen Produktbezeichnungen anzugeben. Die betreffenden Leistungstexte hatten eine Vielzahl unterschiedlicher Eigenschaften der angegebenen Produkte benannt. Angaben dazu, welche der aufgeführten Eigenschaften die Verwaltung beabsichtigte, im Zuge einer Gleichwertigkeitsprüfung der angebotenen mit den ausgeschriebenen Produkten heranzuziehen, fehlten zu jeder betroffenen Leistungsposition.

Der Landkreis hatte die VOB/A 2006, 2009 und 2012 zu beachten. Technische Spezifikationen sind nach § 9 Nr. 4 VOB/A 2006 bzw. § 7 Abs. 4 Nr. 1a - d VOB/A 2009/2012 zu formulieren. Nach § 9 Nr. 10 VOB/A 2006 resp. § 7 Abs. 8 VOB/A 2009/2012 darf, soweit es nicht durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist, in technischen Spezifikationen nicht auf eine bestimmte Produktion oder Herkunft oder ein besonderes Verfahren oder auf Marken, Patente, Typen eines bestimmten Ursprungs oder einer bestimmten Produktion verwiesen werden, wenn dadurch bestimmte Unternehmen oder bestimmte Produkte begünstigt oder ausgeschlossen werden. Solche Verweise sind jedoch ausnahmsweise zulässig, wenn der Auftragsgegenstand nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann. Solche Verweise sind mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ zu versehen.

Falls zur Beschreibung notwendige Normen und Spezifikationen nach § 9 Nr. 4 VOB/A 2006 bzw. § 7 Abs. 4 Nr. 1a - d VOB/A 2009/2012 fehlen, ist der Einsatz von Produktbezeichnungen ausnahmsweise zulässig. Werden in den Leistungstexten konkrete Produkte beschrieben und genannt, ist zwingend anzugeben, welche Parameter des genannten Produkts zur Beurteilung der Gleichwertigkeit herangezogen werden.<sup>187</sup> Daher hat der Landkreis bei der Verwendung von Leitfabrikaten eine Liste mit Ausschlusskriterien zu erstellen. Er hat darin diejenigen Leistungsvorgaben auszuwählen, die bei Nichterfüllen den Ausschluss des Angebots nach sich ziehen. Andernfalls ist es für Bieter nicht möglich, abzuschätzen, durch welche Eigenschaften konkurrierender Produkte eine Gleichwertigkeit zur Ausschreibung nicht mehr gegeben ist. In diesen Fällen wird durch den Mangel des Leistungstextes der Hersteller des jeweils ausgeschriebenen Produkts bevorteilt. Die Ausschreibung ist in diesen Fällen nicht produktneutral. Unabhängig davon handelt es sich bei der Verwendung von Produktbezeichnungen oder deren Eigenschaften um Ausnahmen. Produkte dürfen nur dann zur Beschreibung der benötigten Leistung verwendet werden, wenn dies unbedingt notwendig ist. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass insbesondere in den geprüften Leistungsverzeichnissen zur Sanierung und Erneuerung elektrotechnischer Anlagen der Leistungsgegenstand - mindestens in der überwiegenden Anzahl der Leistungspositionen - keine Ausnahme gerechtfertigt hat. Vielmehr hat die Verwaltung Produktangaben standardmäßig verwendet.

Für die ausgeschriebenen Leistungen besteht ein breiter Markt. Es sind zahlreiche Anbieter und Produkte verfügbar. Eine produktbezogene Ausschreibung ist aus diesem Grund unzulässig. Sie schränkt den Wettbewerb ein und diskriminiert alle weiteren (nicht im LV genannten) Hersteller. Gleichzeitig ist das Ausschreiben von konkreten Produkten regelmäßig nicht im Interesse des Landkreises, solange nicht besondere Gründe vorliegen. Um einen möglichen Angebotsausschluss zu verhindern, bieten die interessierten Unternehmen zumeist ausschließlich die ausgeschriebenen Produkte an. Ein Wettbewerb unter verschiedenen Produkten findet nur noch beschränkt statt. Der Hersteller des ausgeschriebenen Produkts kann den Preis bestimmen und Einfluss auf die Biiterrangfolge nehmen. Dies führt in der Regel zu vermeidbaren Mehrkosten für den öffentlichen Bauherrn.

Der Landkreis hat gegen den Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung verstoßen.

---

<sup>187</sup> Vgl. auch OLG Düsseldorf, B. vom 12. Oktober 2011 - Az.: VII-Verg 46/11.

*Der Landkreis habe sich bei der Leistungsbeschreibung auf Zuarbeiten von Bietern zu unterschiedlichen Systemherstellern verlassen. Künftig werde der Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung beachtet.*

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

#### **10.1.6.4 Abfrage von angebotenen Produkten**

Der Landkreis hatte in den geprüften Vergabeverfahren regelmäßig zu einer Vielzahl von Leistungspositionen von den Bietern gefordert, das kalkulierte Produkt zu benennen. Er hatte Produktangaben auch bei Leistungen gefordert, die vorbereitenden Charakter hatten.<sup>188</sup> Eine Begründung für diese Forderungen hatte er nicht dokumentiert.

Legt der Landkreis nach § 9 Nr. 7 VOB/A 2006 bzw. § 7 Abs. 6 VOB/A 2009/2012 die technischen Spezifikationen in Form von Leistungs- oder Funktionsanforderungen fest, darf er ein Angebot,

- das einer nationalen Norm entspricht, mit der eine europäische Norm umgesetzt wird, oder
- einer europäischen technischen Zulassung, einer gemeinsamen technischen Spezifikation, einer internationalen Norm oder einem technischen Bezugssystem, das von den europäischen Normungsgremien erarbeitet wurde, entspricht,

nicht zurückweisen, wenn diese Spezifikationen die geforderten Leistungs- oder Funktionsanforderungen betreffen. Der Bieter muss in seinem Angebot mit geeigneten Mitteln nachweisen, dass die der Norm entsprechende jeweilige Leistung den Leistungs- oder Funktionsanforderungen des Auftraggebers entspricht. Als geeignetes Mittel kann eine technische Beschreibung des Herstellers oder ein Prüfbericht einer anerkannten Stelle gelten.

Das Abfordern von Produktangaben der Bieter ist nur dann sinnvoll, wenn anhand der angegebenen Produkte eine Gleichwertigkeitsprüfung erfolgen soll. Sie scheidet jedoch aus, wenn es sich nur um vorbereitende Arbeiten handelt. Dies gilt vor allem dann, wenn es Leistungen sind, die keine im Bauwerk verbleibenden Produkte vorsehen. In diesen Fällen wäre es nur dann gerechtfertigt, eine Angabe zu vorgesehenen Arbeitsverfahren zu fordern, wenn sichergestellt werden soll, dass die angebotenen Verfahren keine negativen Auswirkungen auf das Bauwerk (Erschütterungen) oder die Umgebung (Emissionen) haben.

In den ausgeschriebenen Leistungen war ein Vergleich technischer Eigenschaften nicht erforderlich. Den Grund für die Produktabfragen und den Umgang mit den Produktangaben hat der Landkreis nicht dokumentiert. Für den Rechnungshof ist der Zweck der Abfrage nicht nachvollziehbar.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

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

---

<sup>188</sup> Betrifft z. B. die Positionen 04.1, 04.38, 05.2 und 05.14 im Leistungsverzeichnis zum Projekt Fassade WDVS Schulgebäude beim FÖZ Pestalozzi.

### 10.1.6.5 Weitere besondere Positionsarten

In den vom Rechnungshof geprüften Leistungsverzeichnissen hatte der Landkreis mehrfach besondere Positionsarten zur Beschreibung ihrer Leistungen verwendet. Dazu zählten insbesondere:

- Zulagepositionen,
- Mischpositionen (z. B. bei Erdarbeiten in mehreren Bodenklassen),
- Bedarfspositionen,
- Stundenlohnpositionen.

Die Verwendung von Zulagepositionen führt regelmäßig zu Unsicherheiten bei der Preisbildung, der Angebotswertung und der Abrechnung der ausgeführten Bauleistungen. Zulagepositionen sind eindeutig Grundpositionen zuzuordnen. In den Vergabeunterlagen ist anzugeben, in welcher Weise der Preis der Zulageposition in der Angebotswertung berücksichtigt werden soll und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die als Zulage beschriebene Leistung zur Ausführung kommt.<sup>189</sup> Die Zulageposition muss auch im Hinblick auf die Abrechnung der Leistung abgrenzbar sein. Die Voraussetzungen dafür sind im Vertrag zu regeln.

Die vom Rechnungshof geprüften Zulagepositionen erfüllten diese Anforderungen nicht. Sie waren aufgrund einer mangelhaften Leistungsbeschreibung und fehlender Transparenz vergaberechtswidrig.

Nach der ATV DIN 18300 VOB/C sind Böden in insgesamt sieben Klassen zu unterscheiden:

- Klasse 1: Oberboden,
- Klasse 2: Fließende Bodenarten,
- Klasse 3: Leicht lösbare Bodenarten,
- Klasse 4: Mittelschwer lösbare Bodenarten,
- Klasse 5: Schwer lösbare Bodenarten,
- Klasse 6: Leicht lösbarer Fels und vergleichbare Bodenarten,
- Klasse 7: Schwer lösbarer Fels.

Nr. 0.2 der o. g. ATV nennt die notwendigen Angaben zur Ausführung, die zwingend in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen sind. Nach Nr. 0.2.10 hat der Auftraggeber, wenn Boden und Fels verschiedener Klassen zusammengefasst werden, die geschätzten Mengenanteile anzugeben. Die Angaben zur Ausführung sind erforderlich, damit die Bieter ihre Preise sicher kalkulieren können. Nur mit den Angaben nach der jeweils zutreffenden ATV DIN-Norm kann die Leistungsbeschreibung den Anforderungen des § 9 VOB/A 2006 resp. § 7 VOB/A 2009/2012 entsprechen.

Die vom Rechnungshof geprüften Mischpositionen erfüllten diese Anforderungen nicht. Sie waren aufgrund einer mangelhaften Leistungsbeschreibung und fehlender Transparenz vergaberechtswidrig.

Nach § 9 Nr. 1 VOB/A 2006 resp. § 7 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A 2009/2012 dürfen Bedarfspositionen grundsätzlich nicht in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden. Bedarfspositionen lassen auf Unsicherheiten im Leistungsverzeichnis und damit eine ungenügende Vorbereitung der Ausschreibung schließen. Dem Leistungsverzeichnis fehlt ggf. die Ausschreibungsreife. Unsicherheiten im Leistungsverzeichnis bringen finanzielle Risiken für die Verwaltung mit sich. Der Landkreis muss dafür Sorge tragen, dass das Projekt umfassend vorbereitet wird. Nehmen freiberuflich Tätige Bedarfspositionen in das Leistungsverzeichnis auf, hat der Landkreis diese Positionen kritisch zu hinterfragen. Im Zweifel hat er zu veranlassen, dass der freiberuflich Tätige nachbessert. Verbleiben Bedarfspositionen im Leistungsverzeichnis, ist das stichhaltig im Vergabevermerk nach

---

<sup>189</sup> In Kombination als Bedarfsposition.

§ 30 VOB/A 2006 bzw. der Vergabedokumentation nach § 20 VOB/A zu begründen. Darüber hinaus muss die Verwaltung den Bietern erklären, wie sie diese Leistungspositionen in der Wertung der Angebote berücksichtigen wird.

Die Verwendung von Bedarfspositionen kommt ausnahmsweise infrage, wenn der Landkreis im Vorfeld alles unternommen hat, die Bedingungen zur Ausführung aufzuklären, aber dennoch Unklarheiten bestehen. Das kann nur in Einzelfällen zutreffen. Das Fehlen einer Bestandserfassung des Objekts, eines Baugrundgutachtens oder einer Schadstoffanalyse begründen Bedarfspositionen nicht.

Die vom Rechnungshof geprüften Bedarfspositionen erfüllten diese Anforderungen nicht. Sie waren aufgrund einer mangelhaften Leistungsbeschreibung und fehlender Transparenz vergaberechtswidrig.

Bauleistungen sind so zu vergeben, dass die Vergütung nach der Leistung bemessen wird (§ 5 Nr. 1 VOB/A 2006 bzw. § 4 Abs. 1 VOB/A 2009/2012). Stundenlohnarbeiten dürfen i. V. m. § 9 Nr. 1 VOB/A 2006 resp. § 7 Abs. 1 Nr. 4 VOB/A 2009/2012 nur in besonders geringem Umfang vergeben werden. Dabei muss es sich um Bauleistungen handeln, die überwiegend Lohnkosten verursachen. Stundenlohnarbeiten ohne Leistungsbezug sind nicht in Leistungsverzeichnisse aufzunehmen. Hinter jeder Leistungsposition muss ein klar definiertes Leistungsziel stehen. Ein qualifizierter Positionstext hat die Arbeiten genau zu beschreiben, die als Stundenlohnarbeiten beauftragt werden sollen. Zu beachten ist dabei, dass es sich um Arbeiten handeln muss, die nahezu keine Material-, Geräte- oder sonstige Kosten verursachen. Nach der Vorschrift muss sich aus dem Leistungstext der Gegenstand (Leistungsziel) der benötigten Leistung ergeben. Ist, wie im ausgeschriebenen Leistungsverzeichnis, kein Leistungsgegenstand definiert, ist das Ausschreiben einer Stundenlohnposition unzulässig. Nimmt der Landkreis Stundenlohnarbeiten ohne Leistungsbezug in ein Leistungsverzeichnis auf, deutet dies auf eine unzureichende Vorbereitung hin.

Die vom Rechnungshof geprüften Stundenlohnpositionen erfüllten diese Anforderungen nicht. Sie waren aufgrund einer mangelhaften Leistungsbeschreibung und fehlender Transparenz vergaberechtswidrig.

Der Rechnungshof bittet um Stellungnahme, aus welchen Gründen die Verwaltung in unzulässiger, vergaberechtswidriger Weise Zulagepositionen, Mischpositionen, Bedarfspositionen und Stundenlohnpositionen verwendet hat.

*Der Landkreis gab an, dass die dargestellten zusätzlichen Positionen, insbesondere Stundenlohnpositionen, aufgenommen worden seien, um unvorhergesehenen Ereignissen vorzubeugen. Diese hätten Arbeiten beinhaltet, welche nicht in den anderen Positionen der Ausschreibungen erfasst gewesen seien und nur gegen Vorlage eines Nachweises zur Anweisung gekommen wären.*

Die Ausführungen des Landkreises entkräften die Prüfungsfeststellungen nicht. Die benötigte Leistung ist eindeutig zu beschreiben. Werden trotz sorgfältiger Vorbereitung der Maßnahme während der Ausführung des Auftrags zusätzliche Leistungen erforderlich, hat der Landkreis zu prüfen, ob sich die zusätzlichen Leistungen ohne Nachteil vom Hauptauftrag trennen und über ein separates Verfahren beschaffen lassen. Ist dies nicht der Fall, hat der Landkreis Nachtragsvereinbarungen mit dem Auftragnehmer zu treffen.

Die Beschreibung der benötigten Leistungen hat vergaberechtskonform zu erfolgen. Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung der gegebenen Hinweise und behält sich eine erneute Prüfung vor.

Die Tn. ist damit erledigt.

### 10.1.7 Eröffnungstermine

Der Landkreis hatte das Öffnen von Bieterangeboten unvollständig dokumentiert und angebotsspezifische Felder ungesperrt gelassen. Beispielsweise fehlten im Verfahren zur Erneuerung der Elektrotechnik am FÖZ Pestalozzi in der Niederschrift zum Eröffnungstermin am 29. Dezember 2010 folgende Angaben:

- Anzahl der bis zum Eröffnungstermin eingegangenen Angebote,
- Uhrzeit der Öffnung des ersten Angebots,
- Anzahl der Briefumschläge, deren Verschluss versehrt war,
- Anzahl der während der Verhandlung verspätet eingegangenen Angebote,
- Anzahl der zur Verhandlung anwesenden Bieter und Bevollmächtigten.

In den geprüften Verfahren waren die Unterschriften des Verhandlungsleiters und des Schriftführers in den Niederschriften zum Eröffnungstermin unleserlich. Weiter waren Felder, insbesondere „Anzahl der Nebenangebote“ und „Nachlass“, nicht gesperrt. Im Verfahren zur Herstellung eines WDVS an der GS Magareten waren Bieter zur Öffnung der Angebote anwesend. Die Verwaltung hatte im Protokoll angegeben, sie habe dieses nicht verlesen.

Eröffnungsverhandlungen sind im Vergabeverfahren wichtige Meilensteine, an die hohe Anforderungen gestellt werden. Sie gehören zu den Bereichen des Verwaltungshandelns, in denen durch gezielte Einflussnahmen Dritte bevorzugt oder benachteiligt werden können. Aus diesem Grund sind die Verwaltungen dazu angehalten, präventive Maßnahmen zu ergreifen und Beeinflussungen von vornherein auszuschließen bzw. zu erschweren. Eröffnungsverhandlungen sind durch Verwaltungsbedienstete zu führen, die keinen direkten Bezug zum jeweiligen Vergabeverfahren haben. Die am Projekt beteiligten freiberuflich Tätigen dürfen ebenfalls weder als Verhandlungsleiter noch als Schriftführer teilnehmen. Protokolle zu Eröffnungsverhandlungen sind Bestandteile des Vergabevermerks nach § 30 VOB/A 2006 bzw. der Dokumentation nach § 20 VOB/A 2009/2012. Aus dieser Dokumentation des Vergabeverfahrens muss u. a. für jeden Verfahrensschritt nachvollziehbar dokumentiert sein, welches Personal oder welcher Entscheidungsträger beteiligt war. Dies dient gleichzeitig dem Transparenzgrundsatz nach § 2 VOB/A. Die Dokumentation des Vergabeverfahrens ist so zu führen, dass sie nicht verändert werden kann. Manipulationen müssen ausgeschlossen sein. Die Protokolle zur Niederschrift der Eröffnungsverhandlung sind nach § 22 Nr. 4 Abs. 1 VOB/A 2006 bzw. § 14 Abs. 4 Nr. 1 VOB/A 2009/2012 zu verlesen.<sup>190</sup>

Zu den Unterschriften auf den Formblättern sind leserlich der Name und die Funktion des jeweiligen Bediensteten zu vermerken. Weiterhin sind bereits im Eröffnungstermin angebotsspezifische Felder, beispielsweise für Nachlässe und Anzahl der Nebenangebote, zu sperren, wenn sie keine Eintragungen erhalten. Nur damit kann ein nachträgliches Ergänzen ausgeschlossen werden. Ausgeschlossen davon sind die Zellen, in die nach § 16 Abs. 5 VOB/A 2009/2012 die rechnerisch geprüften Angebotssummen einzutragen sind.

Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Freistaates Thüringen.<sup>191</sup>

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

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

<sup>190</sup> Vgl. auch Nr. 3.5 der Dienstanweisung 27/2002.

<sup>191</sup> Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Freistaates Thüringen vom 20. August 2002, ThürStAnz Nr. 42/2002, Seite 2540.

### 10.1.8 Prüfen und Werten von Bieterangeboten

Die Verwaltung hatte die Prüfung der eingegangenen Bieterangebote in unterschiedlichem Umfang dokumentiert. Zum Teil hatte sich die Prüfung auf den Vergleich der Angebotsendsummen beschränkt. Die Vergabeempfehlung erfolgte auf das günstigste Angebot. In den Vergabeverfahren, in denen die Verwaltung freiberuflich Tätige hinzugezogen hatte, hatten diese die Stufen ihrer Prüfung und Wertung der Angebote in Anlehnung an die VOB/A benannt; die Prüfung fand nicht im Sinne der VOB/A statt.

Die Verwaltung hatte die zu öffentlichen Ausschreibungen eingegangenen Angebote in vier Stufen nacheinander prüfen:

- in Stufe 1 – formale Prüfung
- nach den § 25 Nr. 1 VOB/A 2006 resp. § 16 Abs. 1 VOB/A 2009/2012,
- in Stufe 2 – Eignung der Bieter
- nach den § 25 Nr. 2 Abs. 1 i. V. m. § 8 Nr. 3 Abs. 1 resp. § 16 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 6 Abs. 3 Nr. 1 VOB/A 2009/2012,
- in Stufe 3 – rechnerische, technische und wirtschaftliche Prüfung
- nach § 23 Nr. 2 - 4 VOB/A 2006 bzw. § 16 Abs. 3 - 5 VOB/A 2009/2012 sowie Angemessenheit der Preise nach § 25 Nr. 3 VOB/A 2006 bzw. § 16 Abs. 6 VOB/A 2009/2012 und abschließend
- in Stufe 4 – Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots
- nach § 25 Nr. 3 Abs. 3 Satz 2 VOB/A 2006 bzw. § 16 Abs. 6 – 9 VOB/A 2009/2012.

Der Rechnungshof hat die in den Stufen 1 bis 3 der Prüfung und Wertung von Angeboten festgestellten Mängel in den Tn. 10.1.8.1 bis 10.1.8.5 anhand von ausgewählten Beispielen erläutert.

#### 10.1.8.1 Formale Prüfung

Im Vergabeverfahren zur Herstellung eines WDVS am Förderzentrum Pestalozzi hatte der Landkreis in seinen Vergabe- und Vertragsunterlagen gefordert, dass Bieter u. a. Vertragsbedingungen zum Bestandteil ihres Angebots machen. Ebenso hatte der Landkreis gefordert, dass Bieter mit ihren Nachunternehmern Vereinbarungen der tarifvertraglichen und öffentlich-rechtlichen Bestimmungen treffen. Diese waren mit dem Angebot vorzulegen. Der spätere Auftragnehmer hatte in seinem Angebot die ausgereichten Vertragsbedingungen nicht zum Bestandteil seines Angebots gemacht. Er hatte darüber hinaus für die Nachunternehmer, die er beauftragen wollte, keine Vereinbarungen zu tarifvertraglichen und öffentlich-rechtlichen Bestimmungen beigelegt.

Im Vergabeverfahren zur Herstellung eines WDVS an der Regelschule Bickenriede hatte der spätere Auftragnehmer die von der Verwaltung geforderte Tariftreueerklärung Bund und das ausgereichte Leistungsverzeichnis ebenfalls nicht zum Bestandteil seines Angebots gemacht. Darüber hinaus hatte er in seinem Angebot zu keiner der Leistungspositionen, für welche die Verwaltung Produktangaben gefordert hat, eine Angabe gemacht.

In dem Angebotsschreiben des späteren Auftragnehmers im Vergabeverfahren zu Los 1 zur Sanierung der Sporthalle der Regelschule Weberstedt fehlten der Angebotspreis sowie die Angaben zu den Bestandteilen des Angebots. Somit hatte auch der spätere Auftragnehmer in diesem Verfahren die vom Landkreis ausgereichten Vertragsbedingungen nicht zum Bestandteil seines Angebots gemacht.

Die Dokumentation der Vergabeverfahren, insbesondere der Angebotsprüfungen, beinhaltete zu diesen Mängeln<sup>192</sup> keinerlei Aussagen.

---

<sup>192</sup> Die Verwaltung verwendete unterschiedliche Fassungen der Formblätter für Angebotsschreiben. Darin nannte sie in einigen Fällen Bestandteile des Angebots und in anderen Fällen Anlagen zum Angebot, welche die Bieter verbindlich anzukreuzen hatten.

Machten Bieter entgegen der Forderung des Landkreises ausgereichte Vertragsbedingungen oder Erklärungen nicht zum Bestandteil ihrer Angebote, waren diese nach § 25 Nr. 1 VOB/A 2006 resp. § 16 Abs. 1 VOB/A 2009/2012 zwingend vom Wettbewerb auszuschließen.

Fehlen geforderte Angaben zu Produkten, ist das Angebot nicht vollständig. Es entspricht damit nicht den Anforderungen der Verwaltung. Das Nachfordern von geforderten, aber im Angebot fehlenden Fabrikats-, Erzeugnis- und Typangaben fällt nicht unter § 16 Abs. 1 Nr. 3 VOB/A 2009/2012, der die Vergabestelle zur Nachforderung fehlender Erklärungen und Nachweise verpflichtet. Geforderte Fabrikats-, Erzeugnis- und Typangaben sind integraler Angebotsbestandteil. Das Fehlen solcher Angaben ist nicht heilbar. Es führt zum Angebotsausschluss.<sup>193</sup> In Vergabeverfahren nach VOB/A 2006 waren Nachforderungen von Erklärungen oder Nachweisen gänzlich ausgeschlossen.

In den geprüften Vergabeverfahren kam dem Landkreis kein Beurteilungsspielraum über den Verbleib der Angebote im Wettbewerb zu. Dennoch hat der Landkreis in jedem Fall die Angebote gewertet und darauf den Zuschlag erteilt. Er hat gegen § 25 Nr. 1 VOB/A 2006 bzw. § 16 Abs. 1 VOB/A 2009/2012 verstoßen.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

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

#### **10.1.8.2 Prüfung der Eignung von Bietern**

Zu den geprüften öffentlichen Ausschreibungen lagen notwendige Eignungsnachweise zu den Auftragnehmern nicht oder nicht vollständig vor. Zu keiner der geprüften beschränkten Ausschreibungen hatte der Landkreis eine vorgelagerte Eignungsprüfung dokumentiert. In der überwiegenden Zahl der beschränkten Ausschreibungen hat der Landkreis die Eignungsnachweise erst mit dem Angebot abgefordert. Auch in diesen Verfahren lagen notwendige Eignungsnachweise zu den Auftragnehmern nicht oder nicht vollständig vor.

Im Verfahren zur Erneuerung des Schulhofs des Tilesius Gymnasiums hatte der Landkreis die Art und den Umfang der Leistung in der Bekanntmachung wie folgt beschrieben:

- 5.700 m<sup>2</sup> Pflasterfläche,
- 600 m<sup>2</sup> Farbasphalt,
- 320 m<sup>2</sup> Travertinsplitt,
- 230 lfm Betonblockstufen, b/h = 8/50 cm,
- 40 lfm Betonblockstufen, b/h = 17/50 cm,
- 260 lfm Betonsitzblock, b/h = 65/50 cm,
- 335 m<sup>2</sup> Wassergebundene Decke,
- 970 m<sup>2</sup> Grünfläche (davon 450 m<sup>2</sup> Rasen),
- 100 m Grundleitung.

Nach der Dokumentation des Verfahrens haben sieben Unternehmen, darunter fünf Unternehmen, die dem Garten- und Landschaftsbau zuzuordnen sind, die Vergabe- und Vertragsunterlagen angefordert.

Nach § 2 Nr. 1 VOB/A 2006 bzw. § 2 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2009/2012 werden Bauleistungen an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen zu angemessenen Preisen in transparenten Vergabeverfahren vergeben. Zum Nachweis ihrer Eignung ist die Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bewerber oder Bieter zu prüfen. Nach § 8 Nr. 3 Abs. 4 VOB/A 2006 bzw. § 6 Abs. 3 Nr. 5 VOB/A 2009/2012 sind bei öffentlicher Ausschreibung in der Aufforderung zur Angebotsabgabe die Nachweise zu bezeichnen, deren

---

<sup>193</sup> Vgl. VK Thüringen, B. vom 12.04.2013, 250-4002-2400/2013-E-008-SOK.

Vorlage mit dem Angebot verlangt oder deren spätere Anforderung vorbehalten wird. Bei beschränkter Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb ist zu verlangen, dass die Nachweise bereits mit dem Teilhmeantrag vorgelegt werden.

Bei beschränkter Ausschreibung und freihändiger Vergabe ist nach § 8 Nr. 4 VOB/A 2006 bzw. § 6 Abs. 3 Nr. 6 VOB/A 2009/2012 vor der Aufforderung zur Angebotsabgabe die Eignung der Bewerber zu prüfen. Dabei sind die Bewerber auszuwählen, deren Eignung die für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen notwendige Sicherheit bietet. Das bedeutet, dass sie die erforderliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit besitzen und über ausreichende technische und wirtschaftliche Mittel verfügen.

Der Landkreis hat bei öffentlichen Ausschreibungen vor der Erteilung des Zuschlags zu prüfen, ob der Bieter, dessen Angebot den Zuschlag erhalten soll, die erforderliche Eignung besitzt. Bei beschränkter Ausschreibung ist die Eignung zwingend vor der Versendung der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots zu prüfen. Dafür hat der Landkreis Nachweise gemäß § VOB/A 2006 bzw. § 6 VOB/A 2009/2012 anzufordern und zu prüfen. Eine Eignungsvermutung reicht nicht aus, um einem Unternehmen einen öffentlichen Auftrag erteilen zu dürfen.

Der Ordnungsgeber hatte mit dem Ziel des Abbaus unnötiger Bürokratie mit der VOB 2009 eingeführt, dass innerhalb von Vergabeverfahren Eigenerklärungen des Bieters, z. B. nach Formblatt 124 VHB (Eigenerklärung zur Eignung) zunächst ausreichend sind. Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der VOB/A 2009 am 11. Juni 2010 waren Bieter damit nicht mehr verpflichtet, ihre Eignung bereits mit der Abgabe ihres Angebots nachzuweisen.<sup>194</sup> Damit ging jedoch nicht einher, dass der Auftraggeber von seiner Prüf- und Dokumentationspflicht entbunden ist. Kommt ein Angebot in die engere Wahl, hat die Vergabestelle diesen aufzufordern, zu seiner Eigenerklärung Nachweise und Bescheinigungen der betreffenden Stellen innerhalb einer angemessenen Frist einzureichen. Bei beschränkter Ausschreibung hat der Auftraggeber grundsätzlich für jedes Unternehmen, welches er in den Bewerberkreis aufnehmen möchte, die Eignung vor der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots zu prüfen und festzustellen. Der Aufwand einer beschränkter Ausschreibung ist deshalb im Vergleich zu einer öffentlichen Ausschreibung höher.

Im o. g. Beispiel der Schulhoferneuerung hatte der Landkreis die notwendige Abgrenzung zwischen Tiefbau und Garten- und Landschaftsbau nicht vorgenommen. Er hatte die Vergabe- und Vertragsunterlagen ohne weiteres an jedes interessierte Unternehmen ausgereicht. Nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 VOB/A 2012 sind bei öffentlicher Ausschreibung die Unterlagen an alle Bewerber abzugeben, die sich gewerbsmäßig mit der Ausführung von Leistungen der ausgeschriebenen Art befassen.

Der Rechnungshof hat anhand der veröffentlichten Beschreibung der Maßnahme, der Flächen, der Wertanteile der jeweiligen Tiefbauleistungen und des geringen Umfangs anfallender Landschaftsbauarbeiten festgestellt, dass es sich bei der Baumaßnahme nicht um einen Auftragsgegenstand von überwiegend landschaftsgärtnerischer Prägung gehandelt hat. Solche Leistungen beinhalten insbesondere nicht die benötigten Pflaster- und Asphaltbauarbeiten und das umfangreiche Setzen von Betonelementen. Ein gewerbsmäßiges Befassen mit der ausgeschriebenen Art der Leistung kann nach Ansicht des Rechnungshofs beispielsweise für Betriebe gegeben sein, die sich hauptsächlich mit der Ausführung von Straßenbauleistungen befassen. Dabei handelt es sich um ein zulassungspflichtiges Handwerk nach Anlage A der Handwerksordnung. Für diese Arbeiten sind nur dann Garten- und Landschaftsbauunternehmen geeignet, wenn sie in geringem Umfang in Unterordnung einer landschaftsgärtnerisch geprägten Anlage zur Ausführung kommen. Das war für die Baumaßnahme am Schulhof nicht gegeben.

---

<sup>194</sup> Betrifft das Einreichen konkreter Nachweise und Bescheinigungen von Unternehmen, die nicht im Verzeichnis präqualifizierter Bauunternehmen geführt sind.

Nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 VOB/A 2012 war die Beteiligung von Garten- und Landschaftsbauunternehmen am Wettbewerb unzulässig. Neben dem Mangel der gewerbsmäßigen Befassung durfte die Verwaltung nicht unterstellen, dass eine ausreichende Fachkunde im Sinne des Vergaberechts vorliegt, wenn ein Unternehmen nicht über eine notwendige Eintragung in eine Handwerksrolle verfügt. Für diese Eintragung hätte eine besondere fachliche Befähigung im Unternehmen vorliegen müssen. Der spätere Auftragnehmer war für die Ausführung der ausgeschriebenen Leistung nicht geeignet.

Der Landkreis hat in den geprüften Fällen gegen die Verpflichtung zur Prüfung der Bietereignung verstoßen. Er hat Unternehmen mit Leistungen beauftragt, für die sie nicht geeignet waren.

*Der Landkreis habe kein ungeeignetes Unternehmen beauftragt. Selbst wenn dem Garten- und Landschaftsbauunternehmen formal die Eignung nicht hätte zuerkannt werden dürfen, zeige sich jedoch im Ergebnis der Maßnahme, dass es sehr wohl in der Lage gewesen sei, solche Maßnahmen auszuführen. Das beauftragte Planungsbüro hätte den Landkreis darüber informieren müssen, dass keine Garten- und Landschaftsbaufirmen am Verfahren zu beteiligen seien.*

Das Vergaberecht hat klare Regelungen getroffen. Ob die Beauftragung des Bieters praktisch zum Erfolg geführt hat, ist unerheblich. Der Landkreis hat die Eignung der Bewerber und Bieter nach den Maßgaben des Vergaberechts zu prüfen. Beauftragt er Dritte und übernimmt deren Ergebnisse ungeprüft, hat er auch dafür geradezustehen. Er hat nur Unternehmen zu beauftragen, die für die benötigte Leistung nach dem Vergaberecht und anhand der für die Maßnahme festgelegten Anforderungen geeignet sind.

Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung der gegebenen Hinweise.

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

### **10.1.8.3 Eignungsanleihe**

Bei den geprüften Vergabeverfahren hatten die späteren Auftragnehmer zum Teil angegeben, Nachunternehmer beauftragen zu wollen, weil sie auf die ausgeschriebene Leistung nicht eingestellt seien. Der Landkreis hat die Eignung der angegebenen Nachunternehmer nicht geprüft.

Kann ein Bieter aus fachlichen oder personellen Gründen die ausgeschriebene Leistung nicht im eigenen Betrieb erbringen, kann er sich weiteren Unternehmen zur Erfüllung der Aufgabe bedienen. Nach § 15 Abs. 2 ThürVgG hat der Landkreis Nachweise und Erklärungen für die Nachunternehmer zu verlangen, bevor er den Auftrag erteilt. Dazu gehören neben den vorgelegten Erklärungen nach den §§ 10 und 11 ThürVgG aktuelle Nachweise über das Entrichten von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen (vgl. Tn. 10.1.8.2). Dies gilt für alle genannten Nachunternehmer.

Sind Nachunternehmer im Verzeichnis der präqualifizierten Bauunternehmen eingetragen, kann die Verwaltung darauf vertrauen, dass dieser Nachunternehmer alle allgemeinen Anforderungen erfüllen. Gleiches kann für auftragsbezogene Eignungskriterien gelten. Das ist individuell zu überprüfen. Jeder öffentliche Auftraggeber und der beauftragte Freiberufler kann kostenfrei Einblick in die Liste der präqualifizierten Bauunternehmen nehmen. Die Anforderungen an die Eignungsprüfung von Bietern gelten entsprechend bei vorgesehenen Nachunternehmern.

Der Landkreis hat gegen § 15 ThürVgG i. V. m. § 16 Abs. 1 VOB/A 2009/2012 verstoßen.

Aufgrund der o. g. Prüfungsfeststellungen (vgl. auch Tn. 10.1.8.2) hat der Rechnungshof in Anlage 23 Hinweise zusammengefasst.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

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

#### **10.1.8.4 Technische und wirtschaftliche Prüfung**

##### **10.1.8.4.1 Technische Prüfung**

Der Landkreis hatte von Bietern regelmäßig gefordert, in ihren Angeboten Angaben zu angebotenen Produkten zu machen. Nach seiner Dokumentation zu den Vergabeverfahren hatte der Landkreis jedoch zu keinem Zeitpunkt die Gleichwertigkeit der von den Bietern angebotenen Produkte im Vergleich zu den Anforderungen der Leistungsbeschreibung, die zum Teil auch Leitfabrikatangaben enthielt, geprüft.

Die Bewertung des Landkreises ist vergaberechtlich fehlerhaft, wenn er die für seine Entscheidung erheblichen Tatsachen nicht hinreichend ermittelt und seine Entscheidung dadurch auf einen falschen Sachverhalt gestützt hat.<sup>195</sup> Fehlt bei der Verwendung von Leitfabrikaten eine Zusammenstellung derjenigen Leistungskriterien, die Mindestanforderungen darstellen, müssen die Bieter davon ausgehen, dass sämtliche Eigenschaften der angegebenen Leitfabrikate zwingend zu erfüllen sind und die Nichterfüllung zum Ausschluss des Angebots führt. Das Abfordern von angebotenen Fabrikaten verliert jedoch jeden Sinn, wenn der Landkreis die Gleichwertigkeit der angebotenen Produkte nicht prüft und dadurch ein Angebot, welches nicht gleichwertige Produkte enthält, den Zuschlag erhält.<sup>196</sup>

Prüft der Landkreis anhand der von ihm geforderten Fabrikatangaben nicht die Gleichwertigkeit der Angebote im Vergleich zu den Anforderungen der Leistungsbeschreibung, verstößt er gegen die Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung nach § 2 VOB/A.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass er die technische Prüfung von Angeboten durchgeführt habe. Lediglich eine aussagefähige Dokumentation zu den Gleichwertigkeitsprüfungen liege nicht vor.*

Der Landkreis hat seine Vergabeverfahren in geeigneter Weise zu dokumentieren. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 10.1.1. Er bittet um künftige Beachtung der gegebenen Hinweise (vgl. auch Anlage 22).

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

---

<sup>195</sup> 1. VK Bund, B. v. 12. Januar 2012 - Az.: VK 1 - 165/11; 1. VK Sachsen, B. v. 09. Dezember 2014 - Az.: 1/SVK/038-14.

<sup>196</sup> Vgl. OLG Düsseldorf, B. v. 12. Oktober 2011 - Az.: VII-Verg 46/11; ibr-online Kommentar zu § 16 VOB/A, Abschnitt 82.10.2.3.2 .

#### 10.1.8.4.2 Wirtschaftliche Prüfung

Im Verfahren zur Erneuerung des Schulhofs des Tilesius Gymnasiums wich der Preis des günstigsten Angebots erheblich vom nächstfolgenden ab. Der Landkreis hatte vom betreffenden Bieter eine Aufklärung zu mehreren Leistungspositionen verlangt. Im späteren Vergabevorschlag ist vermerkt, dass die Preise des Bieters auskömmlich kalkuliert seien. Auf welcher Grundlage der Landkreis zu dieser Einschätzung gekommen ist, hatte er nicht dokumentiert.

In Verfahren mit größeren Differenzen zwischen den Angebotssummen der bezuschlagten zu den weiteren Angeboten hat der Landkreis nicht dokumentiert, dass die Wirtschaftlichkeit der vorliegenden Angebote Gegenstand der Prüfung der Angebote war. Einheitspreisspiegel waren nur zu den Verfahren hinterlegt, in denen Freiberufler beteiligt waren. Diese Feststellung betrifft zum Beispiel das Verfahren zur Erneuerung der Heizungsanlage der Grund- und Regelschule Aschara.

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Einheitspreise dient dazu, die Ursache besonders hoher oder niedriger Preise aufzuklären. Es ist zu ermitteln, ob der Bieter die ausgeschriebene Leistung umfassend und ausschließlich kalkuliert hat. Bezogen auf auffällig niedrige Angebotssummen ist in Verbindung mit der Prüfung der Einheitspreise zu bewerten, ob die jeweilige Angebotssumme auskömmlich ist. Die Vergabestelle muss danach einschätzen, ob es dem Bieter zugemutet werden kann, den Auftrag zu der besonders niedrigen Vergütung auszuführen.

Weicht ein Angebot für Bau- oder Dienstleistungen, auf das der Zuschlag erteilt werden soll, um mindestens 10 % vom nächsthöheren Angebot ab, muss die Verwaltung seit dem 1. Mai 2011 nach § 14 Abs. 2 ThürVgG die Kalkulation des Angebots überprüfen. Im Rahmen dieser Überprüfung ist der Bieter verpflichtet, die ordnungsgemäße Kalkulation nachzuweisen. Kommt der Bieter dieser Verpflichtung auch nach Aufforderung des Auftraggebers nicht nach, so ist er vom weiteren Vergabeverfahren auszuschließen. Nach Nr. 14.2 Abs. 4 ThürVVöA sind bei Bauleistungen die Formblätter Preis (211/222 und 223 VHB) geeignete Hilfsmittel zur Prüfung der Angemessenheit des Angebotspreises. Dabei sind die Einzelansätze zu vergleichen und objekt- und betriebsbezogen zu untersuchen. Die Lohnkosten sind insbesondere darauf zu prüfen, ob der Mittellohn sowie die Zuschläge für lohngebundene und lohnabhängige Kosten sich im Rahmen der tarifvertraglichen Vereinbarungen und der gesetzlichen Verpflichtungen halten (vgl. dazu auch Tn. 10.1.8.2). Bieter, die gegen allgemeinverbindliche Tarifverträge oder gesetzliche Verpflichtungen verstoßen, handeln rechtswidrig. Entsprechende Angebote begründen die Vermutung, dass der Bieter nicht in der Lage sein wird, seine Leistung vertragsgerecht zu erbringen. Solche Bieter sind als ungeeignet aus der Wertung auszuschließen.

In keinem der geprüften Verfahren hat der Landkreis die eingegangenen Angebote vergaberechtskonform geprüft. Er hat gegen die Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung nach § 2 VOB/A verstoßen.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

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

### **10.1.8.5 Bietergespräche versus Aufklärungsgespräche**

Im Verfahren zur Erneuerung der Heizungsanlage in der Grund- und Regelschule Aschara hatte der Landkreis am 24. August 2010 mit dem späteren Auftragnehmer ein Bietergespräch geführt. Die laut Protokoll zu besprechenden Punkte wiederholen im Wesentlichen Sachverhalte, welche in den Vergabe- und Vertragsunterlagen bereits angegeben waren. Der Landkreis hatte sein vorgefertigtes Formular über das Bietergespräch im Wesentlichen nicht ausgefüllt.

Im Verfahren zur Erneuerung des Schulhofes ist der vom Landkreis beauftragte Freiberufler in seinem Vergabevorschlag zu dem Ergebnis gekommen, dass das günstigste Angebot um 31,7 % vor dem Angebot mit der nächst höheren Angebotsendsumme liege. Daraufhin hatte er empfohlen, ein Bietergespräch zu führen. Der Landkreis hatte dieses Gespräch am 26. April 2016 mit dem späteren Auftragnehmer geführt. Im Wesentlichen beinhaltet das Protokoll Sachverhalte, die in den Vergabe- und Vertragsunterlagen bereits geklärt waren oder mit dem Angebot hätten vorliegen müssen. In Bezug auf Leistungspositionen, die dem mit der Prüfung der Angebote beauftragten Freiberufler aufgrund des Preisabstands zu den Mitbewerbern aufgefallen waren, beinhaltet das Protokoll eine Liste der Positionsnummern, welche die Beteiligten auf Grundlage der Urkalkulation besprochen haben sollen. Der Freiberufler hatte in seinem abschließenden Vergabevorschlag angegeben, die vorliegenden Angebote seien angemessen und enthielten ortsübliche Preise. Der Landkreis hat nicht dokumentiert, wie der geladene Bieter die Preisunterschiede erklärt hatte. Die laut Protokoll zur Beurteilung herangezogene Urkalkulation ist in der Vergabeakte ebenfalls nicht hinterlegt.

Der Auftraggeber darf bei Ausschreibungen nach Öffnung der Angebote bis zur Zuschlagserteilung von einem Bieter nur Aufklärung verlangen, um sich über dessen Eignung, insbesondere seine technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, das Angebot selbst, etwaige Nebenangebote, die geplante Art der Durchführung, Ursprungsorte oder Bezugsquellen von Stoffen oder Bauteilen und über die Angemessenheit der Preise, wenn nötig durch Einsicht in die vorzulegende Preisermittlung, zu unterrichten (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A 2012).

Die Aufklärung des Angebotsinhalts ist bereits aus Dokumentationsgründen schriftlich zu führen. Seine diesbezüglichen Erklärungen hat der Bieter mit Nachweisen oder Bestätigungen Dritter zu belegen. Entscheidet sich der Landkreis abweichend davon ein Aufklärungsgespräch zu führen, hat er dem Bieter mit der Einladung mitzuteilen, welche Inhalte besprochen werden sollen und welche Unterlagen er zum Gespräch vorzulegen hat. Es ist nicht vorgesehen, preisrelevante oder organisatorische Regelungen aus den Vergabeunterlagen zu wiederholen oder neue Vertragsbestandteile zu vereinbaren.

Die vom Landkreis geführten Bietergespräche waren keine Aufklärungsgespräche im Sinne des § 15 VOB/A 2012. Die danach infrage kommenden Inhalte blieben im Gespräch unbeantwortet bzw. trafen die Bieter dazu nur pauschale Aussagen, ohne dafür Belege vorzulegen. Die geführten Bietergespräche dienen nicht der Aufklärung und hatten keinen Mehrwert für das Vergabeverfahren. Sie verstoßen gegen den Grundsatz der Transparenz und Gleichbehandlung nach § 2 VOB/A.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

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

### **10.1.9 Ex post-Transparenz**

Für sechs der geprüften beschränkten Ausschreibungen hatte der Landkreis das Erteilen des Zuschlags nicht öffentlich bekannt gemacht.

Für einen Teil der geprüften Vergabeverfahren hatte er die VOB/A 2009 bzw. 2012 zu beachten. Nach § 19 Abs. 3 VOB/A 2009/2012 hat der Landkreis nach dem Erteilen des Zuschlags auf geeignete Weise, z. B. auf Internetportalen oder im Beschafferprofil, zu informieren, wenn bei

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

übersteigt. Diese Informationen werden sechs Monate vorgehalten und müssen folgende Angaben enthalten:

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

Die Regelung soll die erweiterten Möglichkeiten einer beschränkten Ausschreibung nach § 3 Abs. 3 VOB/A 2009/2012 und die Gefahr der Marktabschottung, Manipulation und Korruption ex-ante kompensieren. Soll der Sinn und Zweck der Information erreicht werden, bedingt dies einen entsprechenden zeitlichen Nachlauf der Information (ex post-Transparenz). Der Rechnungshof verweist zusätzlich auf die Ausführungen unter Tn. 10.1.5.

Der Landkreis hat durch die fehlende Bekanntmachung gegen § 19 Abs. 3 VOB/A 2009/2012 sowie den Grundsatz der Transparenz nach § 2 VOB/A verstoßen.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs künftig beachten.*

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

### **10.1.10 Nachtragsvereinbarungen**

Der Landkreis hatte während der Bauausführung mehrerer Maßnahmen Nachtragsvereinbarungen mit den bauausführenden Betrieben geschlossen. Während der Erneuerung der Heizungsanlage der Grund- und Regelschule Aschara ist er fünf Nachtragsvereinbarungen im Gesamtwert von rund 8.100 EUR eingegangen. Für das Herstellen des WDVS an der GS Magareten hatte er einen Nachtragsauftrag von rund 4.400 EUR erteilt. Für die Erneuerung des Schulhofs des Tilesius Gymnasiums hatte der Auftragnehmer Nachtragsleistungen in einer Gesamthöhe von rund 40.000 EUR abgerechnet. Begründungen zu den Nachträgen lagen den Vergabeakten nicht bei.

In allen Fällen hatte der Kreisausschuss die Vergabe der Hauptaufträge beschlossen. Die Verwaltung hatte den Kreisausschuss vor der Beauftragung der Nachtragsleistungen nicht beteiligt. Sie hatte die Aufträge direkt erteilt.

Nach Nr. 10.3 der DA 26/2002 hat der Fachdienst das Einholen von Nachtragsangeboten schriftlich zu begründen. Nach Nr. 10.4 der DA 26/2002 dürfen Nachtragsleistungen erst ausgeführt werden, wenn über das Nachtragsangebot entschieden ist. Für die Entscheidung über Nachtragsaufträge gelten dieselben Wertgrenzen und dasselbe Verfahren wie beim Hauptauftrag. Soweit für einen Auftrag mehrere Nachtragsangebote notwendig sind, gilt zur Bestimmung der Wertgrenzen die Summe aller Nachtragsangebote.

Nachtragsvereinbarungen sind keine Einzelaufträge. Sie erhöhen den Auftragswert des Hauptangebots. Überstieg bereits der Wert des Urauftrags die Wertgrenze, für die der Fachdienst oder der Landrat zuständig ist, hat der Kreisausschuss auch für die Beauftragung der Nachtragsleistungen einen Beschluss zu fassen. Insofern bedurfte es für die Rechtsgeschäfte aller Nachtragsbeauftragungen der Beschlüsse des Kreisausschusses. Auf § 101 Abs. 3 ThürKO nimmt der Rechnungshof Bezug. Ohne den Beschluss des Kreisausschusses fehlte der Verwaltung die Ermächtigung zur Beauftragung der Nachträge. Sie durfte die Nachträge nicht vereinbaren. Da die Verwaltung den Kreisausschuss nicht beteiligt hat, konnte dieser seiner Überwachungs-, Kontroll- und Beschlussfunktion nicht nachkommen.

Die Regelung zu Nr. 10.3 der DA 26/2002 ist fehlerhaft. Auch bei sorgfältiger Vorbereitung der Maßnahmen kann die Verwaltung zu keinem Zeitpunkt absehen, ob (weitere) Nachtragsvereinbarungen erforderlich werden. Eine Summation zum Erreichen von Wertgrenzen, ab wann Beschlüsse durch Organe des Landkreises zu fassen sind, ist daher nicht praxistauglich. Nachträge sind dem Kreisausschuss vorzulegen, wenn

- a) sie selbst die Wertgrenze nach Geschäftsordnung überschreiten oder
- b) die Nachtragssumme geringer ausfiele, aber für den Hauptauftrag bereits eine Beteiligung des Kreisausschusses erforderlich war oder
- c) durch die Summe des Hauptauftrags und des Nachtrags die entsprechende Wertgrenze erreicht wird.

Die Dienstanweisung ist dahingehend zu überarbeiten.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs beachten.*

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

## 10.2 Einzelfeststellungen bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen

### 10.2.1 Auftragswert und Vergabe-/ Verfahrensart

#### 10.2.1.1 Gleichartige Lieferungen

Der Landkreis hatte 2015 parallel in vier freihändigen Vergaben Einrichtungsgegenstände für Schulen im Gesamtwert von rund 47.000 EUR beschafft (vgl. Tabelle 34). Er hatte in seinen Wertungsübersichten die Zulässigkeit der jeweiligen Beschaffung mit § 3 Abs. 5 Buchstabe i VOL/A 2009 und dem Verweis auf eine „Wertgrenze nach Verwaltungsvorschrift“ von 20.000 EUR ohne Umsatzsteuer begründet. Eine Schätzung zum voraussichtlichen Auftragswert lag den Vergabeakten nicht bei.

**Tabelle 34 Mobiliarbeschaffungen in 2015**

| Vergabeverfahren                         | Auftragswert     |
|--|------------------|
| 113 - 2015 - Klassenschränke für Schulen | 8.825,04         |
| 114 - 2015 - Mobiliar für Grundschulen   | 19.116,41        |
| 115 - 2015 - Mobiliar für Regelschulen   | 14.868,31        |
| 116 - 2015 - Mobiliar für Gymnasien      | 4.248,09         |
| <b>Summe</b>                             | <b>47.057,85</b> |

\* Alle Beträge in EUR.

Die Vergabeakten von den vier folgenden weiteren Beschaffungsvorgängen enthielten keine Schätzung der voraussichtlichen Auftragswerte:

- 2013-012 – Vorbereitung IBV Hufelandklinikum
- 2013-025 – Haushaltssicherungskonzept
- 2015-070 – Beratungsleistung zu Reinigungsleistungen
- 2015-092 – Fortschreibung Nahverkehrsplan.

Nach § 1 Abs. 1 ThürVgG i. V. m. Nr. 1.1.2 ThürVVöA haben öffentliche Auftraggeber die Schätzung des voraussichtlichen Auftragswerts nach § 3 VgV vorzunehmen. Nach § 3 Abs. 1 VgV ist dabei von der geschätzten Gesamtvergütung für die vorgesehene Leistung auszugehen. Besteht die Beschaffung aus mehreren Losen, für die jeweils ein gesonderter Auftrag vergeben wird, ist für die Schätzung des voraussichtlichen Auftragswerts nach § 3 Abs. 7 VgV der Wert aller Lose zugrunde zu legen. Nach § 3 Abs. 2 VgV darf der Wert des beabsichtigten Auftrags nicht in der Absicht geschätzt oder aufgeteilt werden, den Auftrag der Anwendung der VgV zu entziehen. Nach § 3 Abs. 9 VgV ist der maßgebliche Zeitpunkt für die Schätzung des voraussichtlichen Auftragswerts der Tag, an dem die Bekanntmachung der beabsichtigten Auftragsvergabe abgesendet oder das Vergabeverfahren auf andere Weise eingeleitet wird. Darüber hinaus ist der Auftragswert nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 VgV auf der Grundlage des geschätzten Gesamtwerts aufeinander folgender Aufträge zu ermitteln, die während der auf die erste Lieferung folgenden zwölf Monate oder während des auf die erste Lieferung folgenden Haushaltsjahres vergeben werden.

Bei der o. g. Beschaffung von Schulmobiliar handelt es sich vergaberechtlich um einen Auftrag, den der Landkreis in mehreren Losen vergeben hat. Gleiches gilt aufgrund des § 3 Abs. 3 Nr. 2 VgV im Übrigen für alle weiteren Beschaffungen von Möbeln, welche der Landkreis im Haushaltsjahr 2015, unabhängig von ihrer Zweckbestimmung, planmäßig beschafft hat bzw. zu beschaffen beabsichtigte.

Die o. g. Beschaffungsvorgänge hatten einen Gesamtwert von rund 39.500 EUR ohne Umsatzsteuer. Nach § 1 ThürVgG i. V. m. Nr. 1.1.1 ThürVVöA waren das Vergabegesetz sowie die ThürVVöA anzuwenden. Nach Nr. 1.2.2.2 Abs. 1 ThürVVöA war eine freihändige Vergabe ohne weitere Einzelbegründung nur bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 20.000 EUR zulässig.

Die Voraussetzungen der Zulässigkeit, die Gegenstände durch eine freihändige Vergabe zu beschaffen, waren aufgrund des Auftragswerts von mehr als 20.000 EUR nicht erfüllt. Dennoch hat der Landkreis die Leistung freihändig vergeben.

Der Landkreis hatte den Wettbewerb auf unzulässige Weise eingeschränkt. Er hat gegen das nationale Vergaberecht und gegen die haushaltsrechtlichen Vorschriften verstoßen.

*Der Landkreis hat eingeräumt, dass er 2015 vier freihändige Vergaben zu einer öffentlichen Ausschreibung hätte zusammenfassen müssen. Hinsichtlich der fehlenden Dokumentation der Auftragswerte in den Vergabeverfahren zum IBV Hufeland Klinikum GmbH, Haushaltssicherungskonzept, Beratungsleistungen zu Reinigungsleistungen und Fortschreibung des Nahverkehrsplanes sei dies einzuräumen. Obgleich die Verwaltung in all den genannten Verfahren eine Auftragswertschätzung aus verschiedenen Quellen, u. a. auch unverbindliche Angebotsabfragen, durchgeführt habe.*

*Seit längerem und auch künftig werde streng darauf geachtet, dass eine Dokumentation der Auftragswertschätzung erfolgt. So dokumentiere die Vergabestelle schon seit langem die Ermittlung des geschätzten Auftragswerts als Grundlage für die Wahl des Vergabeverfahrens in der Vergabeakte.*

Der Landkreis hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Er hat versichert, die geschätzten Auftragswerte als Grundlage für die Wahl des Vergabeverfahrens zu dokumentieren.

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

### **10.2.1.2 Aufteilung von Aufträgen**

Der Landkreis hatte in den Verfahren 2014-008, 2014-009 und 2014-010 gleichzeitig bzw. in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang IT und Lizenzen für unterschiedliche Verwendungszwecke beschafft. Er hatte die voraussichtlichen Auftragssummen für jeden einzelnen Verwendungszweck geschätzt und die Beschaffungen einzeln vorgenommen.

Nach § 3 Abs. 1 VgV<sup>197</sup> ist bei der Schätzung des Auftragswerts von der geschätzten Gesamtvergütung für die vorgesehene Leistung einschließlich etwaiger Prämien oder Zahlungen an Bewerber oder Bieter auszugehen. Dabei sind alle Optionen oder mögliche Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen. Nach § 3 Abs. 2 VgV darf der Wert eines beabsichtigten Auftrags nicht in der Absicht geschätzt oder aufgeteilt werden, den Auftrag der Anwendung der VgV zu entziehen. Besteht die Beschaffung aus mehreren Los, für die jeweils ein gesonderter Auftrag vergeben wird, ist der Wert aller Lose zugrunde zu legen. Bei Lieferaufträgen gilt dies nur für Lose über gleichartige Lieferungen.

Der Landkreis hat notwendige Leistungen unabhängig vom Verwendungszweck zentral beschafft. Der geschätzte Gesamtauftragswert war deshalb aus der Summe der drei einzeln geschätzten Auftragswerte zu ermitteln. Dieser Gesamtauftragswert hat den zum Beschaffungszeitpunkt anzuwendenden EU-Schwellenwert überschritten. Die Beschaffung hatte deshalb in einem europaweiten Verfahren zu erfolgen. Eine nationale Vergabe war unzulässig. Der Landkreis hat bei der Beschaffung der IT-Leistungen gegen europäisches Vergaberecht und gegen den AEUV verstoßen.

Verstößt der Landkreis bei der Vergabe von Leistungen gegen den europaweiten Wettbewerb, können betroffene Wirtschaftsteilnehmer die Vergabepaxis rügen und die europäische Kommission anrufen. Diese kann nach Art. 258 AEUV ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Der EuGH kann ggf. Zwangsgelder für jeden Tag des nicht rechtskonformen Zustands oder ein pauschales Zwangsgeld verhängen. Beide Sanktionsmittel können auch nebeneinander beantragt und verhängt werden. Die Höhe der Sanktion liegt allein in der Verantwortung des EuGH, der an einen Antrag der Kommission nicht gebunden ist. Aus den bisherigen bzw. laufenden Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ergibt sich, dass Zwangsgelder regelmäßig im hohen 5-stelligen bis 6-stelligen Bereich pro Tag des nicht rechtskonformen Zustands liegen können. Insofern ist im Falle eines Zwangsgeldes sehr schnell von einem hohen finanziellen Schaden auszugehen.

*Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen an die Technik und die unterschiedliche Finanzierung (Haushaltsstellen) seien die Beschaffungen getrennt voneinander durchgeführt worden. Die Notwendigkeit der europaweiten Ausschreibung sei nicht erkannt worden.*

Der Landkreis hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt.

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

---

<sup>197</sup> VgV i. d. F. vom 11. Februar 2003, zuletzt geändert am 15. Oktober 2013, Bundesgesetzblatt 2013, Teil I, Nr. 63.

### 10.2.1.3 Unzutreffender Auftragswert

Der Landkreis hatte in den Verfahren Nr. 2014-008, 2014-009 und 2014-010 – Beschaffung von IT und 2016-115 – Projektmanagement Salza-Halle Aufträge im nationalen Wettbewerb vergeben. Nach den Vergabeakten hatte der Landkreis die voraussichtlichen Auftragswerte für die Beschaffungen 2014-008, 2014-009 und 2014-010 auf rund 532.000 EUR ohne Umsatzsteuer<sup>198</sup> bzw. für das Verfahren 2016-115 auf rund 200.000 EUR ohne Umsatzsteuer geschätzt. Er hatte das Schätzen des voraussichtlichen Auftragswerts im Verfahren 2016-115 nicht dokumentiert. In seinem Angebot hatte der Bieter mit dem günstigsten Angebot darauf hingewiesen, dass die Schwellenwerte nach VgV überschritten seien. Der Bieter hatte in seinem Angebot weiterhin empfohlen, die Zulässigkeit des vom Landkreis gewählten Vergabeverfahrens zu prüfen.

Der Landkreis hatte den Zuschlag auf das günstigste Angebot erteilt. Er hatte keine Unterlagen vorgelegt, nach denen er den voraussichtlichen Auftragswert oder die Zulässigkeit der gewählten Vergabeart überprüft hat.

Vergibt der Landkreis einen Auftrag oberhalb des einschlägigen EU-Schwellenwerts ohne ein EU-weites Vergabeverfahren, liegt ein durch Rechtsverstoß zustande gekommener Vertrag vor. Von dieser sog. Direkt- oder De-facto-Vergabe ist bereits dann auszugehen, wenn der Landkreis seine Bekanntmachungspflichten im Amtsblatt der Europäischen Union missachtet oder die Bieter nicht darüber informiert hat, dass er beabsichtigt, einem bestimmten Bieter den Auftrag zu erteilen.

Nach § 135 GWB kann das Vernachlässigen der Veröffentlichungs-, Bekanntmachungs- und Informationspflichten zur Unwirksamkeit der geschlossenen Verträge führen, wenn dieser Verstoß in einem Nachprüfungsverfahren festgestellt wird. Neben den möglichen finanziellen Folgen eines Vertragsverletzungsverfahrens ergeben sich aus dem Beenden der jeweils rechtswidrig geschlossenen Verträge finanzielle Risiken. Sie unterliegen nach europäischem Recht keinem Bestandsschutz.<sup>199</sup>

Die Anforderungen an die Genauigkeit der Wertermittlung und der Dokumentation steigen, je mehr sich der Auftragswert dem Schwellenwert nähert. Stellt der Landkreis nach dem Eingang von Angeboten fest, dass seine Schätzung des voraussichtlichen Auftragswerts ggf. unrealistisch war, hat er zu prüfen, ob das laufende Beschaffungsverfahren zulässig ist. Ist dies nicht der Fall, hat er das laufende Verfahren sofort zu beenden. Er hat die Leistung sodann in einem zulässigen Verfahren herbeizuführen.

Der Landkreis hat gegen § 1 ThürVgG i. V. m. § 3 VgV verstoßen. Auf die möglichen finanziellen Folgen eines Rechtsverstößes gegen das europäische Vergaberecht hat der Rechnungshof bereits hingewiesen (vgl. Tn. 10.2.1.2).

*Laut Stellungnahme sei die Schätzung des Auftragswerts zum Projektmanagement Salza-Halle erfolgt und in der Vergabeakte, im Beschaffungsantrag sowie im Vergabevermerk dokumentiert. Maßgeblich für die Schätzung des Auftragswerts sei grundsätzlich der Tag, an dem die Auftragsbekanntmachung abgesendet oder das Vergabeverfahren auf sonstige Weise eingeleitet werde.*

*Der Landkreis habe eine freihändige Vergabe durchgeführt, da der geschätzte Auftragswert unterhalb des Schwellenwerts gelegen habe. Der tatsächliche Auftragswert habe den geschätzten Auftragswert nur um ca. 35.000 € überstiegen. Die Wertschätzung sei zutreffend gewesen.*

Die zum Verfahren 2016-115 eingegangenen Angebote überstiegen den EU-Schwellenwert um 12,5 %, 36,4 % bzw. 37 %. Auf die Überschreitung des EU-Schwellenwertes hatte der Bieter mit dem günstigsten Angebot hingewiesen.

<sup>198</sup> Summe der geschätzten Auftragswerte 203.000 EUR, 190.000 EUR und 240.000 EUR inkl. Umsatzsteuer.

<sup>199</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 18. Juli 2007.

Dass sich der vom Landkreis geschätzte Auftragswert in vermeintlicher Nähe zur Höhe des günstigsten Angebots befindet, begründet nicht, dass dieser korrekt ermittelt war. Vielmehr hätte der Hinweis des günstigsten Bieters zur internen Prüfung führen müssen. Der Landkreis hätte nachvollziehbar darlegen müssen, aus welchen Gründen er an seiner Schätzung des Auftragswerts festhält. Diese Prüfung hätte der Landkreis dokumentieren müssen.

Der Landkreis hatte die o. g. Leistungen EU-vergaberechtswidrig vergeben. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen unter Tn. 10.1.1 und 10.1.2 und bittet um künftige Beachtung.

Die Tn. ist mit den abschließenden Hinweisen erledigt. Der Rechnungshof behält sich eine erneute Prüfung vor.

#### **10.2.1.4 Selbstverursachte Dringlichkeit**

Der Landkreis hatte im Verfahren 2010-015 IT-Dienstleistungen in einem europaweiten Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb beschafft. Er hatte die Wahl der Verfahrensart mit einer besonderen Dringlichkeit begründet. Die überalterte IT sei kürzlich von einem Virus attackiert worden. Der Landkreis befürchte den Ausfall mehrerer Komponenten. Dies könne dazu führen, dass er die Leistungen der Daseinsfürsorge nicht sicherstellen könne.

Für eine Dringlichkeit im Sinne des Vergaberechts muss ein objektiv unvorhergesehenes/unvorhersehbares Ereignis vorliegen und zwingende Gründe gegeben sein, die das Einhalten der vorgeschriebenen Fristen nicht zulassen. Zwischen dem unvorhergesehenen Ereignis und den sich daraus ergebenden zwingenden Gründen muss ein Kausalzusammenhang bestehen. Unvorhergesehen ist ein Ereignis dann, wenn es nicht dem Verantwortungsbereich des Landkreises zuzurechnen ist.<sup>200</sup>

Die vom Landkreis zur Begründung der besonderen Dringlichkeit angeführten Argumente gehen ins Leere. Er hatte das Alter und das damit verbundene Ausfallrisiko der IT zu verantworten. Der Landkreis hat direkten Einfluss auf den Zustand seiner technischen Ausstattung.

Wenngleich der Landkreis das Beschaffen von IT als dringend eingeschätzt hat, lag keine Dringlichkeit im Sinne des Vergaberechts vor. Die gewählte Verfahrensart war unzulässig. Der Landkreis hat gegen das Haushalts- und Vergaberecht verstoßen (§ 53 Abs. 2 ThürKO i. V. m. §§ 10 und 31 ThürGemHV). Der Rechnungshof verweist auf Tn. 10.2.1.3.

---

<sup>200</sup> Weyand, Vergaberecht, 2012, Rn. 49 und Weyand, Vergaberecht, 2015, Rn 47/2.

Die vom Landkreis beschriebenen Sachverhalte erfüllen die Voraussetzungen nicht, um die gesamte IT bzw. IT im betreffenden Umfang innerhalb eines eingeschränkten Wettbewerbs vergaberechtskonform zu beschaffen. Der Landkreis hat gegen das Haushalts- und Vergaberecht verstoßen.

Alternativen zur Beschaffung dieses Umfangs in der gewählten Verfahrensart hatte der Landkreis nicht untersucht. Dies konnten der Austausch weniger Hauptkomponenten von Servern, der Einsatz aktueller Antivirensoftware, die interimswise Abkoppelung des Landkreis-IT-Netzes vom Internetzugang etc. – oder eine objektive Begründung, dass genannte Lösungen keine Alternativen waren – sein.

Die Tn. ist erledigt. Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

### **10.2.2 Eröffnungstermine**

In den folgenden Verfahren hatte der Landkreis die Öffnung der Angebote nicht dokumentiert bzw. freibleibende Felder im Formular zur Angebotsöffnung nicht gesperrt:

- 2014-008 – PC-Technik,
- 2012-126 – Wärmebildkameras,
- 2013-003 – Radwegweisung,
- 2015-070 – Beratungsleistung zu Reinigungsleistungen,
- 2015-092 – Fortschreibung Nahverkehrsplan,
- 2010-015 – Server- und Speichertechnik,
- 2014-019 – Jugend-Sozialarbeit,
- 2014-081 – Errichten und Betreiben einer GU.

Eröffnungsverhandlungen sind im Vergabeverfahren wichtige Meilensteine, an die hohe Anforderungen gestellt werden. Sie gehören zu den Bereichen des Verwaltungshandelns, in denen Dritte bevorzugt oder benachteiligt werden können. Aus diesem Grund sind die Verwaltungen dazu angehalten, präventive Maßnahmen zu ergreifen und eine Beeinflussung von vornherein auszuschließen bzw. zu erschweren. Eröffnungsverhandlungen sind durch Verwaltungsbedienstete zu führen, die keinen weiteren Bezug zum jeweiligen Vergabeverfahren haben. Die am Projekt beteiligten Freiberufler haben ebenfalls weder als Verhandlungsleiter noch als Schriftführer daran teilzunehmen. Protokolle zu Eröffnungsverhandlungen sind Bestandteile der Dokumentation nach § 20 VOL/A. Aus dieser muss u. a. zu jedem Verfahrensschritt nachvollziehbar hervorgehen, welches Personal oder welcher Entscheidungsträger beteiligt war. Dies dient gleichzeitig dem Transparenzgrundsatz nach § 2 VOL/A. Zusätzlich ist die Dokumentation nach § 20 VOL/A so zu führen, dass sie nicht verändert werden kann, um möglichen Manipulationen vorzubeugen.

Der Landkreis hat auf den Formblättern neben den Unterschriften den Namen und die Funktion der jeweiligen Personen zu vermerken. Um nachträgliche Ergänzungen auszuschließen, sind Felder, die keine Eintragungen erhalten, im Eröffnungstermin zu sperren. Ausgeschlossen davon sind nur die Zellen, in die nach § 16 Abs. 1 VOL/A die rechnerisch geprüften Angebotssummen einzutragen sind.

Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

## 10.2.3 Wertung der Angebote

### 10.2.3.1 Angebotswertung bei ungenauer Leistungsbeschreibung

Der Landkreis hatte im Verfahren zu 2008-003 – Leasingfahrzeuge von den Bietern Preisangaben zu jeweils mehreren Kraftstoffvarianten gefordert. Zusätzlich sollten die Bieter „optional“ weitere Varianten mit und ohne Klimaanlage anbieten. Der Landkreis hatte für den Geländewagen eine Leistung zwischen 60 und 80 kW ausgeschrieben. Er hatte in den Vergabeunterlagen keine Anforderung an die Bodenfreiheit des Fahrzeugs beschrieben. Der Zuschlag sollte auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt werden.

Im Los 2 (Geländewagen) hatte der Landkreis das Angebot für einen günstigeren FIAT aus der Wertung ausgeschlossen. Er hatte angegeben, er habe bei einer Besichtigung den Eindruck gewonnen, der FIAT verfüge nicht über eine ausreichende Bodenfreiheit. Der Landkreis hatte sich für den etwas teureren Hyundai entschieden.

Der Rechnungshof hat die dem Landkreis angebotenen Fahrzeuge verglichen. Er hat festgestellt, dass sich die Ausstattungsmerkmale in vielfacher Weise unterscheiden. Sie sind in der Angebotswertung jedoch unberücksichtigt geblieben. Das vom Landkreis im Los 2 bezuschlagte Fahrzeug (Hyundai) verfügt nach Herstellerangaben über 195 mm Bodenfreiheit, der unterlegene FIAT über 190 mm. Die Leistung des bezuschlagten Fahrzeugs liegt über der vorgegebenen Spanne. Darüber hinaus verfügt es nur über einen von vier geforderten Airbags.<sup>201</sup> Das Fahrzeug hat den Anforderungen der Verwaltung nicht entsprochen.

Nach § 7 VOL/A<sup>202</sup> ist die Leistung so eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und vergleichbare Angebote zu erwarten sind. Der Landkreis hat in den Vergabeunterlagen alle Parameter zu benennen, die eine Auswirkung auf die Gleichwertigkeit der Angebote haben - beispielsweise die erforderliche Bodenfreiheit. Die Angebote müssen Mindestanforderungen erfüllen. Alle weiteren Ausstattungsmerkmale der Angebote haben Auswirkungen auf das Preis-Leistungs-Verhältnis und die Wirtschaftlichkeit des Angebots. Der Landkreis hat diesen Aspekt in der Prüfung und Wertung der Angebote zu untersuchen.

Der Landkreis hat seinen Bedarf nicht konkret genug beschrieben. Die Leistungsbeschreibung war ungenau. Für die Bieter war nicht ersichtlich, wie sich weitere Ausstattungsmerkmale auf die Wertung des jeweiligen Angebots auswirken. Er hat keine Mindestvorgabe für die Bodenfreiheit gemacht und weitere Ausstattungsmerkmale nicht gewertet. Nach der Feststellung des Rechnungshofs hätte der Landkreis aufgrund seiner eigenen Vorgaben zum Vergabeverfahren den Zuschlag auf das Angebot des günstigeren FIAT erteilen müssen.

Der Landkreis hat gegen die Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung nach § 2 VOL/A sowie gegen § 16 VOL/A verstoßen.

*Der Landkreis werde die Hinweise des Rechnungshofs beachten.*

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

---

<sup>201</sup> Vgl. Wertung zum Vergabeverfahren 2010-008.

<sup>202</sup> Entspricht § 8 VOLB/A 2006.

### 10.2.3.2 Berücksichtigung des Angebotspreises

Der Landkreis hatte in den geprüften Vergabeverfahren die Angebote anhand von vorab bestimmten Kriterien gewertet. Er hatte im Verfahren Nr. 2011-010 unter Nr. 6 der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots die folgende Wertungsmatrix benannt:

- Nachweis der Eignung                      Wichtung mit 25 %,
- Preis    Wichtung mit 55 %,
- Ergebnis der Präsentation                Wichtung mit 20 %.

Der Landkreis hatte zur Wertung des Angebotspreises einen gestaffelten Punkteabzug um je 10 Punkte vorgenommen. Er hatte die eingegangenen Angebote wie folgt bewertet.

| <b>Tabelle 35      Angebotswertung LK UHK im Verfahren 2011-010</b> |                           |  |                           |
|---|---------------------------|--|---------------------------|
|   | <b>Bieter 1</b>           | <b>Bieter 2</b>                        | <b>Bieter 3</b>           |
| Eignung   | 5 Punkte                  | 23 Punkte                              | 5 Punkte                  |
| Preis   | (19.873 EUR)<br>55 Punkte | (30.940 EUR)<br>45 Punkte              | (36.890 EUR)<br>35 Punkte |
| Präsentation  | 14,66 Punkte              | 19,40                                  | verzichtet                |
| <b>Wertung des LK UHK</b>   | <b>74,66 Punkte</b>       | <b>87,40 Punkte</b><br><b>ZUSCHLAG</b> | <b>keine Wertung</b>      |

Im Verfahren Nr. 2013-025 – Haushaltssicherungskonzept hatte der Landkreis in seinen Vergabeunterlagen folgende Wertungsmatrix genannt:

- Referenzen                                      Wichtung 20 %,
- Terminalsicherheit                            Wichtung 5 %,
- Konzept    Wichtung 25 %
- Preis    Wichtung 50 %.

Er hatte zur Wertung des Angebotspreises die folgende Berechnungsformel verwendet:

- 50 Punkte / Angebotspreis x preisgünstigstes Angebot.

Der Landkreis hat die eingegangenen Angebote wie folgt bewertet.

| <b>Tabelle 36      Angebotswertung LK UHK im Verfahren 2013-025</b> |                           |                                     |
|---|---------------------------|-------------------------------------|
|   | <b>Bieter 1</b>           | <b>Bieter 2</b>                     |
| Referenzen  | 9 Punkte                  | 20 Punkte                           |
| Terminalsicherheit  | 5 Punkte                  | 5 Punkte                            |
| Konzept   | 25 Punkte                 | 25 Punkte                           |
| Preis   | (74.000 EUR)<br>50 Punkte | (92.400 EUR)<br>40 Punkte           |
| <b>Wertung des LK UHK</b>   | <b>89 Punkte</b>          | <b>90 Punkte</b><br><b>Zuschlag</b> |

Der Rechnungshof hat die Abstufungen des Landkreises verglichen. Während der Landkreis im Verfahren 2011-010 die Punktevergabe pauschal abgestuft hatte, entsprach die Wichtung im Verfahren 2013-025 einer hyperbolischen Berechnung.

Vergibt der Landkreis bei der Angebotswertung Punkte für den Angebotspreis und bemisst er die maximale Punktzahl nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis, muss er die relativen Preisabstände bei der Punkteverteilung abbilden. Jeder für den Landkreis gesparte oder mehr

aufgewandte Euro muss sich gleichermaßen auswirken.<sup>203</sup> Die vom Landkreis gewählte Methode für die Umrechnung des Preises in Wertungspunkte darf keine Veränderung der Zuschlagskriterien oder ihrer Gewichtung bewirken.<sup>204</sup>

Nach den genannten Leitsätzen kommt zum Beispiel die lineare Berechnungsmethode (Interpolation) in Frage. Danach ergibt sich folgende Formel für die jeweilige Punktzahl der Angebotspreise:

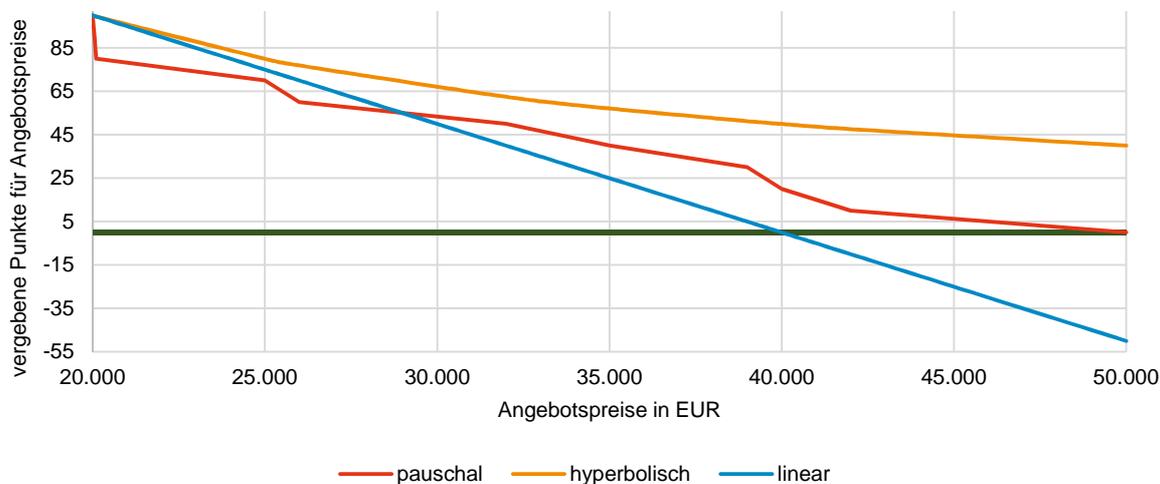
$$\text{volle Punktzahl} - \frac{\text{zu bewertende Angebotspreis} - \text{günstigster Angebotspreis}}{\text{günstigster Angebotspreis}} \times \text{volle Punktzahl}$$

Der Rechnungshof hat nachfolgend drei Beispiele für die unterschiedlichen Berechnungsmethoden dargestellt, um die unterschiedlichen Auswirkungen der o. g. Methoden auf die Punktzahl zu verdeutlichen.

**Tabelle 37 Berechnungsmethoden zur Berücksichtigung des Angebotspreises**

| Angebotspreise<br>in EUR | pauschal<br>Beispielverfahren UHK<br>2011-010 | hyperbolisch<br>Beispielverfahren UHK<br>2013-025 | linear |
|--------------------------|---|---|--------|
| 20.000,00                | 100,00  | 100,00  | 100,00 |
| 20.050,00                | 90,00   | 99,75   | 99,75  |
| 20.100,00                | 80,00   | 99,50   | 99,50  |
| 25.000,00                | 70,00   | 80,00   | 75,00  |
| 26.000,00                | 60,00   | 76,92   | 70,00  |
| 32.000,00                | 50,00   | 62,50   | 40,00  |
| 35.000,00                | 40,00   | 57,14   | 25,00  |
| 39.000,00                | 30,00   | 51,28   | 5,00   |
| 40.000,00                | 20,00   | 50,00   | 0,00   |
| 42.000,00                | 10,00   | 47,62   | -10,00 |
| 50.000,00                | 0,00  | 40,00   | -50,00 |

**Abbildung 35 Berechnungsmethoden zur Berücksichtigung des Angebotspreises**



<sup>203</sup> VK München, B. vom 30. August 2016 – Z3-3/3194/1/28/07/16.

<sup>204</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 14. Juli 2016 - Rs. C-6/15.

Die Preisunterschiede der Angebote wirken sich in Berechnungsmethoden des Landkreises nicht gleichmäßig auf die Punktezah aus (vgl. Abbildung 35). Während die pauschale Wertungsmethode einen unsteten Kurvenverlauf erzeugt, nähert sich der Graph der hyperbolischen Berechnung lediglich der Nulllinie an. Das hat in der hyperbolischen Berechnungsmethode die Folge, dass ausgehend vom niedrigsten Angebot jeder weitere EUR einen geringeren Einfluss auf die erreichten Punkte hat.

In der linearen Bewertung ist sichergestellt, dass jeder Euro einen gleichbleibend hohen Einfluss auf die Punktezah hat. Nach dieser Formel hätte sich für die beispielhaft genannten Vergabeverfahren eine abweichende Bewertung ergeben.<sup>205</sup>

Der Rechnungshof hat für die o.g. Beschaffungsverfahren des Landkreises eine Vergleichsbetrachtung aufgestellt. Er hat festgestellt, dass der Landkreis vergaberechtskonform in beiden Fällen das Angebot eines anderen Bieters hätte bezuschlagen müssen (vgl. Tabelle 38 und Tabelle 39).

**Tabelle 38 Angebotswertung des Rechnungshofs im Verfahren 2011-010**

|                           | <b>Bieter 1</b>  | <b>Bieter 2</b>  | <b>Bieter 3</b>            |
|---------------------------|--|--|----------------------------|
| Eignung                   | 5 Punkte   | 23 Punkte  | 5 Punkte                   |
| Preis                     | (19.873 EUR)<br>55 Punkte                                | (30.940 EUR)<br>24,4 Punkte                                      | (36.890 EUR)<br>7,9 Punkte |
| Präsentation              | 14,66 Punkte   | 19,40 Punkte   | verzichtet                 |
| <b>Wertung des LK UHK</b> | <b>74,66 Punkte</b><br><b>wirtschaftlichstes Angebot</b> | <b>66,80 Punkte</b><br>vom Landkreis<br>bezuschlagtes<br>Angebot | <b>keine Wertung</b>       |

**Tabelle 39 Angebotswertung des Rechnungshofs im Verfahren 2013-025**

|                           | <b>Bieter 1</b>   | <b>Bieter 2</b>   |
|---------------------------|---|---|
| Referenzen                | 9 Punkte  | 20 Punkte   |
| Terminsicherheit          | 5 Punkte  | 5 Punkte  |
| Konzept                   | 25 Punkte   | 25 Punkte   |
| Preis                     | (74.000 EUR)<br>50 Punkte                                 | (92.400 EUR)<br>37,6 Punkte                                   |
| <b>Wertung des LK UHK</b> | <b>89 Punkte</b><br><b>wirtschaftlichstes<br/>Angebot</b> | <b>87,6 Punkte</b><br>vom Landkreis bezugschlagtes<br>Angebot |

Dem Landkreis entstanden infolge der Angebotswertung vermeidbare Mehrausgaben von rund 29.500 EUR<sup>206</sup>.

Diese Feststellung lässt sich auf die weiteren Vergabeverfahren des Landkreises übertragen, in denen er die wirtschaftlichsten Angebote anhand einer Matrix ermittelte. Die Berechnungsmethoden des Landkreises zur Bewertung von Angebotspreisen sind fehlerhaft. Sie führen regelmäßig zu vermeidbaren Mehrausgaben.

<sup>205</sup> Für die weiteren Kriterien übernimmt der Rechnungshof der Einfachheit halber die vom Landkreis vergebenen Wertungspunkte. Die Wertung des Rechnungshofs bezieht sich lediglich auf die Berücksichtigung der Angebotspreise.

<sup>206</sup> Rund 11.100 EUR in 2011 (Vergabe 10-2011) und rund 18.400 EUR in 2013 (Vergabe 25-2013).

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass die Feststellungen des Rechnungshofs einleuchtend und überzeugend seien. Im August 2018 habe daher die Teamleiterin festgelegt, bei künftigen Vergabeverfahren grundsätzlich nur noch die lineare Interpolation als Bewertungsmethode des Angebotspreises einzusetzen.*

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

### **10.2.3.3 Vermischen von Eignungs- und Zuschlagskriterien**

Der Landkreis hatte in den geprüften Vergabeverfahren Variationen der in Tn. 10.2.3.1 beschriebenen Bewertungsmatrix angewendet. Die Matrix beinhaltet Kriterien, die sich auf den Bieter (Referenzen) als auch auf das vorliegende Angebot (Preis) beziehen.

Eignungskriterien sind grundsätzlich von Zuschlagskriterien zu trennen. Eignungskriterien beziehen sich auf die Bieter und definieren die Mindestanforderungen, die jeder Bieter erfüllen muss. Diese Hürde müssen Bieter überwinden, damit ihre Angebote in die weitere Wertung einbezogen werden können. Zuschlagskriterien beziehen sich auf das Angebot. Dabei gibt es im Vergleich zu den Eignungskriterien kein zu erfüllendes Mindestmaß. Das bedeutet, je besser das Verhältnis zwischen angebotener Leistung und dem diesbezüglichen Preis ist, desto wahrscheinlicher ist der Zuschlag.

Aufträge sind an fachkundige, leistungsfähige, gesetzestreue und zuverlässige Bieter zu vergeben (vgl. § 122 Abs. 1 GWB, § 2 Abs. 1 VOL/A bzw. § 75 VgV). Der Landkreis hat bei der Feststellung der Eignung eine Prognose darüber abzugeben, ob die Bewerber/Bieter eine ordnungsgemäße Auftragserfüllung erwarten lassen. Dabei ist die Eignungsprüfung von der Angebotsprüfung zu trennen. Das Vermischen der Kriterien ist mit den Grundsätzen des Vergaberechts grundsätzlich nicht vereinbar. Das Angebot eines ungeeigneten Bieters darf den Zuschlag nicht erhalten. Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt. Grundlage dafür ist die Bewertung des Landkreises, ob und inwieweit das jeweilige Angebot die vorgegebenen Zuschlagskriterien erfüllt. Das wirtschaftlichste Angebot bestimmt sich nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis. Zu dessen Ermittlung können neben dem Preis auch qualitative, umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigt werden (vgl. § 127 GWB).

Bei der vom Landkreis regelmäßig verlangten Eigenerklärung zur Terminsicherheit handelt es sich um eine Vertragsbedingung. Die Verwendung als Eignungs- oder Zuschlagskriterium scheidet deshalb aus.

Der Landkreis hat Eignungs- und Zuschlagskriterien bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen vermischt. Er hat dadurch die ihm vorliegenden Angebote inhaltlich fehlerhaft gewichtet.

*Bei der 2008 durchgeführten Ausschreibung (Leasingfahrzeuge) sei dem zuständigen Fachdienst die Notwendigkeit der Trennung von Eignungs- und Zuschlagskriterien nicht bewusst gewesen. Dies werde durch die zentrale Vergabestelle bereits seit längerem beachtet.*

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

#### **10.2.4 Zuschlagserteilung**

Der Landkreis hatte im Verfahren Nr. 2008-003 mit dem Zuschlag eine von der Ausschreibung abweichende Leistungsmenge beauftragt. Im Verfahren zu 2010-008 wichen die im Leasingvertrag vereinbarten Allgemeinen Geschäftsbedingungen von denen der Ausschreibung ab. Darüber hinaus hatte der Leasingvertragspartner des Landkreises nicht am Wettbewerb teilgenommen. Im Verfahren Nr. 2014-009 hatte das Zuschlagsschreiben zu Los 1 keine Empfangsbestätigung des Auftragnehmers enthalten.

Nach § 15 VOL/A dürfen Auftraggeber von den Bietern nur Aufklärungen über das Angebot oder deren Eignung verlangen. Verhandlungen sind unzulässig. Nach § 18 Abs. 1 VOL/A ist der Zuschlag auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu erteilen.

Die Änderung der Leistungsmenge greift in die Grundlagen der Kalkulation ein. Diese Preisverhandlung ist unzulässig. Der Zuschlag hat zu den Bedingungen der Ausschreibung zu ergehen. Will der Landkreis eine Vereinbarung zur Änderung des Leistungsumfangs herbeiführen, kann er dies nur nach dem Zuschlag tun (§ 2 VOL/B). Darüber hinaus kann der Landkreis nur auf ein ihm vorliegendes Angebot den Zuschlag erteilen. Er kann im Ergebnis der Vergabeverfahren nur mit Unternehmen Verträge abschließen, welche sich vorher als Bieter am Wettbewerb beteiligt haben. Beteiligt der Landkreis Autohäuser am Wettbewerb für Leasingfahrzeuge und erklärt er in seinen Vergabe- und Vertragsunterlagen die VOL/B als Vertragsbedingung, kann aus dem Verfahren heraus kein anderes Unternehmen zu dessen Allgemeinen Geschäftsbedingungen Vertragspartner für den Landkreis werden. In diesem Fall liegt eine unzulässige De-facto Vergabe vor.

Der Landkreis hat gegen die Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung nach § 2 VOL/A verstoßen und den Zuschlag in vergaberechtswidriger Weise erteilt.

*Die Ausführungen des Rechnungshofs zur Abweichung der Leistungsmenge seien zutreffend. Die zentrale Vergabestelle beachte die gegebenen Hinweise.*

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

#### **10.2.5 Verträge mit unbestimmter Laufzeit**

Der Landkreis hatte mehrere Verträge auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Dies trifft insbesondere auf Wartungsverträge und Winterdienstleistungen zu. Während der Vertragslaufzeiten, die zum Teil mehrere Jahrzehnte andauern, hatten die Auftragnehmer Preisanpassungen initiiert.

Grundsätzlich schließt das Vergaberecht nicht aus, Verträge mit unbestimmter Laufzeit abzuschließen. Aus § 53 Abs. 1 und 2 ThürKO folgt jedoch die Verpflichtung, die Wirtschaftlichkeit bestehender Vertragsverhältnisse in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Dabei muss der Landkreis untersuchen, ob sich sein Bedarf geändert hat und ob bei einer Neubeschaffung von Vorteilen auszugehen ist. Nach § 132 GWB ist bei wesentlichen Änderungen des Auftrags zwingend neu auszuschreiben. Diese Regelung ist auf den Unterschwellenbereich sinngemäß anzuwenden. Insbesondere dann, wenn die Auftragnehmer laufender Verträge Preisanpassungen verlangen, hat der Landkreis eine Neuausschreibung der Leistung grundsätzlich anzustreben. Nur so ist zu gewährleisten, dass sie die benötigten Leistungen wirtschaftlich im Wettbewerb beschafft.

Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

## 10.3 Vergaben im Fachdienst Verkehr und Fahrerlaubniswesen

### 10.3.1 Hauptprüfung von Ingenieurbauwerken

Der Rechnungshof hat die Vergabe der Hauptprüfungen der Ingenieurbauwerke nach DIN 1076 im Jahr 2012 stichprobenhaft geprüft.

Der Fachdienst hatte die für eine Hauptprüfung vorgesehenen Ingenieurbauwerke zusammengestellt und einen voraussichtlichen Auftragswert von 20.000 EUR ermittelt. Er hatte den Finanzbedarf dem Fachdienst Finanzen angezeigt. Der Fachdienst hatte im Rahmen einer freihändigen Vergabe elf Planungsbüros zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Nach Nr. 7 der Aufforderung zur Angebotsabgabe sollte der Ausführungszeitraum zwischen der 40. und 44. Kalenderwoche 2012 liegen. Als Zuschlagskriterien hatte die Verwaltung den Preis und den Leistungszeitraum mit einer Wichtung von 70 % bzw. 30 % benannt.

Neun der aufgeforderten Büros hatten ein Angebot abgegeben. Unaufgefordert hatte eine Gesellschaft, welche keine Aufforderung zur Angebotsabgabe erhalten hatte und mit einem aufgeforderten Büro verbunden war, ein Angebot abgegeben. Ein Büro hatte neben seinem Hauptangebot ein Nebenangebot abgegeben. Das Nebenangebot hatte im Vergleich zum vorgesehenen einen abweichenden Ausführungszeitraum und damit verbunden einen Preisvorteil von 782,90 EUR beinhaltet.

Der Fachdienst hatte in seiner Dokumentation zum Vergabeverfahren angegeben, dass der abweichende Ausführungszeitraum im Nebenangebot den Interessen des Fachdienstes nicht entgegenstehe. Er habe aus diesem Grund die hauptsächliche Wichtung auf den Preis ausgerichtet und den Zuschlag auf das günstigste Angebot erteilt.

Nach Nr. 4.1.4 VMSR (2010) dürfen Freiberufliche Leistungen, deren geschätzter Auftragswert unterhalb des EG-Schwellenwerts liegt, grundsätzlich freihändig vergeben werden. Die haushaltsrechtlichen Vorgaben sind zu beachten.

Die freihändige Vergabe ist kein förmliches Verfahren. Dennoch gelten die Grundsätze der Gleichbehandlung, des Diskriminierungsverbots und der Transparenz. Der Fachdienst hat aus Sicht des Rechnungshofs entgegen diesen Grundsätzen ausschließlich mit einem - dem dann obsiegenden - Bieter über den Ausführungszeitraum verhandelt. Er hat den weiteren Bietern keine Möglichkeit eingeräumt, ihre Angebote entsprechend anzupassen. Gleichzeitig hat er mit der Annahme des veränderten Ausführungszeitraums und Festlegung auf den Angebotspreis als einziges Zuschlagskriterium, seine im Vorfeld bestimmten Wertungskriterien ad absurdum geführt. Der Fachdienst hat nicht in Erwägung gezogen, dass durch die Änderungen auch andere Bieter grundsätzlich in der Lage gewesen wären, ein Angebot abzugeben oder kostengünstiger anzubieten.

Das Erteilen des Zuschlags auf das vorgelegte Nebenangebot war vergaberechtswidrig.

Bezüglich des Ausführungszeitraums als Zuschlagskriterium verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen unter den Tn. 10.2.3.2 und 10.2.3.3.

*Der Landkreis führte hierzu aus, die eingereichten Angebote geprüft zu haben. Die Prüfung des Nebenangebots des obsiegenden Bieters habe ergeben, dass dieser - als einziger - Sonderkonditionen beim Verleih eines Brückenuntersichtgeräts bekommen habe. Die Verwaltung erklärte, dass sie den anderen Bietern die Möglichkeit hätte einräumen müssen, ihre Angebote bei Bedarf auf einen abweichenden Ausführungszeitraum entsprechend anpassen zu können. In Auswertung des fehlerhaften Vergabeverfahrens habe sich der Fachdienst mit den Vergabevorschriften intensiv befasst. Die Mitarbeiter seien geschult worden. Durch die anstehende Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabestelle werde sich so ein Fehler künftig vermeiden lassen.*

Zuschlagskriterien sind „harte“ Kriterien, die im Laufe eines Verfahrens grundsätzlich unverändert bleiben. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Kriterien und die Entscheidung über den Zuschlag willkürlich getroffen werden. Die Verfahren sind dann nicht wettbewerbskonform, sondern intransparent und vergaberechtswidrig. Ist der Ausführungszeitraum für den Landkreis irrelevant oder von geringer Bedeutung, ist er als Kriterium für die Entscheidung über den Zuschlag ungeeignet.

Weiterhin sind die Prüfung der Angebote und deren Ergebnis in der Vergabeakte nachvollziehbar zu dokumentieren. Zur angeführten Prüfung des Nebenangebots war in der Vergabeakte keine ausreichende Dokumentation enthalten. Kann die Verwaltung nicht nachweisen, dass ihre Einschätzung der Zulässigkeit des Angebotes und die Entscheidung über den Zuschlag vergaberechtskonform waren, kann dies im Falle einer Nachprüfung zur Rückversetzung des Verfahrens führen.

Der Rechnungshof begrüßt die angekündigte Übertragung der Er bittet die gegebenen Hinweise zu beachten.

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

### **10.3.2 Winterdienstleistungen**

Der Fachdienst hatte Winterdienstleistungen freihändig vergeben. Er hatte die Wahl des Vergabeverfahrens damit begründet, dass es nur zwei im Landkreis ansässige Unternehmen gebe, die über ein entsprechendes Leistungsspektrum verfügten. Darüber hinaus könnten Unternehmen aus anderen Landkreisen keinen effektiven Winterdienst auf den Kreisstraßen erbringen. Der Landkreis hatte für die beauftragten Leistungen in den Jahren 2010 bis 2015 zwischen 96.000 EUR und 260.000 EUR (inkl. Umsatzsteuer) ausgegeben.

Der Fachdienst hatte zwei Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Er hatte am 22. Oktober 1999 mit der Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH & Co KG (TSI) einen Vertrag über Leistungen des Winterdienstes abgeschlossen. Der Vertrag galt für ein Jahr vom 1. November 1999 bis zum 31. Oktober 2000. Er beinhaltete die Option der Verlängerung um jeweils ein Jahr, wenn nicht spätestens einen Monat vor Ablauf der Vertragsdauer eine schriftliche Kündigung erfolgte (§ 10 Abs. 1 des Vertrags).

Die TSI hatte den Vertrag am 4. September 2000 gekündigt. Sie hatte die Kündigung nach einem Gespräch mit dem Landkreis am 6. September 2000 zurückgenommen. Eine Begründung hatte der Fachdienst nicht dokumentiert. Die TSI hatte mit Schreiben vom 11. September 2000 neue Einheitspreise vorgelegt. Der Landkreis hatte diese Einheitspreise mit Änderungsvertrag vom 25. September 2000 vereinbart.

Die TSI hatte mit Schreiben vom 28. September 2006 eine Vertragsanpassung gefordert. Sie hatte die Anpassungen mit der Preisentwicklung der vergangenen Jahre begründet. Die Verwaltung hatte mit der TSI am 10. November 2006 eine Anpassung der Vergütung vereinbart. Sie hatte eine dritte Änderung zum Vertrag am 14. September 2007 unterzeichnet. Darin ist geregelt, dass der Auftragnehmer jährlich bis zum 31. Oktober das aktuelle Kreisstraßenverzeichnis erhält. Er hatte die jeweils durch Umstufung am 1. Januar hinzukommenden oder herausfallenden Kreisstraßen in die Winterdienstleistungen zu übernehmen oder herauszunehmen. Die Kündigungsfrist nach § 10 Abs. 1 des Vertrags hatte die Verwaltung auf drei Monate ausgedehnt. Darüber hinaus hatte die Verwaltung keine Vertragsanpassungen vorgenommen.

Nach § 100 GWB (1998) bzw. § 106 GWB (2016) ist der Auftragswert nach § 3 VgV zu schätzen. Nach § 3 Abs. 1 VgV ist bei der Schätzung vom voraussichtlichen Gesamtwert der vorgesehenen Leistung ohne Umsatzsteuer auszugehen. Zudem sind etwaige Optionen oder Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen. Nach § 3 Abs. 2 VgV (2001) bzw. § 3 Abs. 11 VgV (2016) ist bei Aufträgen für Liefer- und Dienstleistungen mit unbestimmter

Laufzeit, für die kein Gesamtpreis angegeben wird, das 48-fache des Monatswertes die Berechnungsgrundlage für den geschätzten Auftragswert.

Nach § 97 GWB sind öffentliche Aufträge und Konzessionen im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu vergeben. Öffentlichen Auftraggebern stehen das offene Verfahren und das nicht offene Verfahren, das stets einen Teilnahmewettbewerb erfordert, nach ihrer Wahl zur Verfügung (§ 119 GWB). Nach § 2 / 2 EG Abs. 1 VOL/A (2009) sind Aufträge in der Regel im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen zu angemessenen Preisen zu vergeben. Dabei darf kein Unternehmen diskriminiert werden.

Der Fachdienst hatte bei der Auftragswertschätzung den voraussichtlichen Jahreswert der Vergütung betrachtet. Die Verwaltung hat gegen § 3 VgV verstoßen. Sie hatte Leistungen im nationalen Wettbewerb beschafft, die aufgrund ihres Auftragswerts im Rahmen eines EU-weiten Wettbewerbs zu beschaffen. In Bezug auf die vergaberechtlichen Folgen und sich daraus ergebende finanzielle Risiken, verweist der Rechnungshof auf die Tn. 10.2.1.2.

Weiterhin hatte die Verwaltung den Bewerberkreis auf Unternehmen des näheren Umfelds beschränkt. Die Begründung der Verwaltung, dass Unternehmen aus anderen Landkreisen keinen effektiven Winterdienst auf den Kreisstraßen erbringen könnten, ist eine unbelegte Vermutung. Sie reicht aus vergaberechtlicher Sicht nicht aus, um den Wettbewerb einzuschränken. Der Landkreis ist Herr des Verfahrens und Besteller. Er bestimmt mit den Vergabe- und Vertragsunterlagen über die Bedingungen der Ausführung. Ob diese Bedingungen auf wirtschaftliche Weise erbracht werden können, entscheidet der jeweilige Wettbewerber selbst. Die Verwaltung hat den Wettbewerb unzulässig beschränkt und nicht ansässige Unternehmen diskriminiert. Sie hat gegen § 97 GWB verstoßen.

Im Falle von Vergütungsanpassungen oder durch Veränderungen des Leistungsumfangs infolge von Umstufungen von Straßen führte die Verwaltung bestehende Verträge weiter. Sie prüfte keine Alternativen oder strebte eine Neuausschreibung an. Sie hat gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass Winterdienstleistungen schwer zu schätzen seien. Der Winterdienst stelle eine große logistische Anforderung dar, die fachliche Kompetenz und Erfahrung voraussetze und nicht einfach zu bewerkstelligen sei.*

*Um die hohen Anforderungen für die Verkehrssicherheit in den Wintermonaten zu erfüllen, gebe es nur 2 Möglichkeiten:*

- 1. „Mit einer eigenen Straßenmeisterei (was sehr hohe Kosten verursachen würde durch Anschaffungen von Fahrzeugen, Salzlagerhalle usw. und natürlich Einstellung von Personal) oder*
- 2. mit einem Unternehmen, welches flächendeckend sicherstellen kann, dass die Kreisstraßen bis zum Berufsverkehr befahrbar sind.“*

*Mit 90 km Straßennetzlänge könne man eine eigene Straßenmeisterei nicht wirtschaftlich betreiben. Die damit entstehenden Kosten (Anschaffung von Fahrzeugen, Materialbeschaffung und -vorhaltung, Personaleinsatz) stünden in keinem Verhältnis zum Nutzen.*

*Aus dem Grund habe der Landkreis bereits 1999, nachdem sich das Land Thüringen vertraglich an die TSI GmbH gebunden hatte, ebenfalls mit der TSI GmbH einen Vertrag über Winterdienstleistungen abgeschlossen. Dies sei aus rein praktischen Beweggründen erfolgt. Da die Kreisstraßen eng mit den Landes- und Bundesstraßen verknüpft seien, haben die Kreisstraßen in die Tourenpläne der Bundes- und Landesstraßen eingeordnet werden können.*

*Dadurch könnten z. B. separate Anfahrtswege zu den dezentral liegenden Kreisstraßen sowie Leerfahrten vermieden werden. Durch die Verknüpfung der Tourenpläne auf Bundes-, Landes-*

*und Kreisstraßen erfolge die Durchführung der Winterdienstleistungen auf den Kreisstraßen wirtschaftlich.*

*Die TSI GmbH habe zudem in Ausschreibungsverfahren der Straßenbauämter in den letzten Jahren für die Winterdienstleistungen auf den Bundes- und Landesstraßen den Zuschlag erhalten. Vor dem Hintergrund des zuvor Gesagten zur Verknüpfung der Tourenpläne habe der Landkreis keinen Anlass gesehen, die Winterdienstleistung anderweitig zu vergeben.*

*Für die Winterperiode 2018/19 müsse aus Zeitgründen die bisherige Vorgehensweise fortgeführt werden. Die Verwaltung prüfe für die Winterdienstsaison 2019/2020 die eigene Ausschreibung der Winterdienstleistungen auf den Kreisstraßen, die nach Schwellenwert VOL europaweit durchgeführt werden müssten, obgleich zu erwarten ist, dass dadurch die Leistungserfüllung erheblich verkompliziert und unter Umständen auch unwirtschaftlich werde.*

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, inwieweit der Winterdienst mit eigener Straßenmeisterei oder über eine Leistungsvergabe an Dritte wirtschaftlicher zu gewährleisten ist, war in den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nicht enthalten. Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang ergänzend auf seine Ausführungen unter Tn. 0.

Zur Schätzung des voraussichtlichen Auftragswerts können die angefallenen Kosten der zurückliegenden Jahre herangezogen werden.

An den Nachweis, dass ein Vergabeverfahren für eine Leistung, die grundsätzlich öffentlich oder in einem offenen Verfahren auszuschreiben ist, mit eingeschränktem Wettbewerb zulässig ist, sind hohe Anforderungen geknüpft. Diesen Nachweis hat der Landkreis zur Beschaffung der Winterdienstleistung nicht erbracht.

Ob die Verkettung von Tourenplänen für Winterdienstleistungen an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen zu Vergünstigungseffekten für den Landkreis führen, kann ausschließlich der Wettbewerb zeigen. Werden Leistungen außerhalb des Wettbewerbs beschafft, profitiert im Regelfall allein der Auftragnehmer von Synergieeffekten. Da sich die Leistungsinhalte der Winterdienstleistungen auf Bundes- und Landesstraßen von denen der Kreisstraßen unterscheiden, ist der wirtschaftlichste Bieter aus einem Wettbewerb des Landes nicht unbedingt auch der Wirtschaftlichste für den Landkreis.

Hinsichtlich der Vertragsänderungen hat der Landkreis nicht nachgewiesen, abgewogen zu haben, ob eine Weiterführung des Vertrags zu geänderten Preisen oder eine Neuausschreibung wirtschaftlicher war.

Die Argumente des Landkreises haben den Rechnungshof nicht überzeugt. Der Landkreis hat nicht nachgewiesen, Winterdienstleistungen wirtschaftlich beschafft zu haben. Er hat darüber hinaus vergaberechtswidrig Verträge abgeschlossen.

Der Rechnungshof fordert, künftig Winterdienstleistungen haushalts- und vergaberechtskonform zu beschaffen. Er empfiehlt die Vergabeverfahren durch die Zentrale Vergabestelle zu realisieren.

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

### **10.3.3 Beschilderungsleistungen**

Die Verwaltung hatte im geprüften Zeitraum nur ein Unternehmen mit dem Ersetzen von Verkehrszeichen beauftragt. Sie hatte dem Unternehmen von 2006 bis 2015 Kleinstaufträge freihändig erteilt und jährliche Ausgaben von 20.000 EUR (inkl. Umsatzsteuer) nicht überschritten. Sie hatte ihm insgesamt rund 90.000 EUR (inkl. Umsatzsteuer) gezahlt.

Mit der wiederkehrenden Beauftragung von Kleinstaufträgen geht ein erhöhter Verwaltungsaufwand einher. Die Verwaltung kann nicht davon ausgehen, dass die Leistung wirtschaftlich erbracht wird. Wettbewerb trägt zur sparsamen Beschaffung bei. Unternehmen haben jedoch oftmals erst ab einer leistungsbezogenen Menge Interesse daran, sich am Wettbewerb zu beteiligen.

Der Rechnungshof empfiehlt zu untersuchen, ob das Bündeln von Kleinstmengen oder eine Vergabe von Rahmenverträgen vorteilhafter wäre. Auf § 53 Abs. 2 ThürKO nimmt der Rechnungshof Bezug.

Der Rechnungshof bittet um künftige Beachtung.

### **10.4 Zentrale Vergabestelle**

Verstößt der Landkreis gegen das Haushalts- und Vergaberecht, kann dies zu Wettbewerbsverzerrungen und nachhaltig zu Wettbewerbsbeschränkungen führen. Insbesondere dann, wenn vermeintlich zur Förderung der lokalen Wirtschaft ansässige Unternehmen bevorzugt werden. Wettbewerbsverzerrungen oder -einschränkungen können langfristig zu höheren Marktpreisen führen. Weiterhin gehören Vergabeverfahren zu den korruptionsanfälligen Bereichen des Verwaltungshandelns. Selbst unscheinbare Einflussnahme kann Auswirkungen auf die Auswahl in eingeschränkten Bewerberkreisen oder die Zuschlagsentscheidung haben. Daher zählt die Richtlinie zur Korruptionsprävention des Freistaats Thüringen Vergabeverfahren zu besonders gefährdeten Bereichen. Danach hat der Landkreis schon aus Präventionsgründen sicherzustellen, dass Verwaltungsverfahren rechtskonform stattfinden und umfassend dokumentiert sind. Nicht zuletzt können vergaberechtswidrige Verfahren bei Beschaffungen oder Maßnahmen, die zum Teil oder in Gänze über Zuwendungen finanziert werden, zu Rückforderungen von Zuwendungen von bis zu 100 % führen. Diese wären dann aus dem Haushalt des Landkreises zu kompensieren.

Im Vergleich der Fachdienste ist festzustellen, dass die Unterlagen im Verantwortungsbereich der Zentralen Vergabestelle einer einheitlichen Struktur folgen. Die Verfahren sind im Wesentlichen nachvollziehbar dokumentiert.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Landkreis, die Vergabe von Bauleistungen über die zentrale Vergabestelle sicherzustellen. Gleiches trifft auf die Vergabe von Leistungen aus dem Fachdienst Verkehr und Fahrerlaubniswesen zu. Dies würde gleichzeitig zu einer notwendigen Entlastung der technischen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Fachdienst Schulverwaltung und Verkehr und Fahrerlaubniswesen führen. Die betroffenen Mitarbeiter sollten künftig ausschließlich die Bauherrenaufgaben für den Landkreis wahrnehmen. Der Rechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass Bauherrenaufgaben keine Planungsleistungen im Sinne der HOAI beinhalten.

*Der Landkreis teilte mit, dass er nach und nach alle Beschaffungen in der zentralen Vergabestelle durchführen werde.*

Der Rechnungshof begrüßt diese Entscheidung und fordert eine zügige Umsetzung.

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

## 10.5 Submissions- und Vergabekommission

Der Landkreis setzt nach den Dienstanweisungen 26/2002 (Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen) und 01/2015 (Submissionskommission und Vergabekommission) eine sog. Submissions- und Vergabekommission ein.

Die Dienstanweisung 26/2002 wiederholt im Wesentlichen Formulierungen der anzuwendenden gesetzlichen Vorschriften ohne dynamischen Verweis. Teilweise konkretisiert die Dienstanweisung die Vorschriften oder legt sie aus. (vgl. Tn. 10.1.4.1)

Die Dienstanweisung 01/2015 regelt u. a. die Zusammensetzung und die Aufgaben der Vergabekommission. Die Kommission hat den Vergabevorschlag der Verwaltung in vergaberechtllicher Hinsicht zu prüfen und eine Empfehlung an den beschaffenden Fachdienst bzw. den zuständigen Ausschuss zu geben (Nr. 3.3 Dienstanweisung 01/2015).

Die Verwaltung hatte die Vergabekommission entsprechend der Dienstanweisung zur Vergabe jedes geprüften Verfahrens beteiligt. Die Kommission hatte

- den Gegenstand der Vergabe,
- die Vergabeart,
- die Anzahl der Bewerber und Bieter,
- das Datum des Öffnungstermins und
- das Datum der Zusammenstellung der Vergabeunterlagen

auf einer Seite zusammengefasst protokolliert. Auf einer weiteren Seite hatte sie benannt, welches Angebot den Zuschlag erhalten soll. Dabei ist sie nicht von den Vergabevorschlägen der Verwaltungen abgewichen. Sie hatte keine Ausführungen dazu gemacht, in welcher Weise sie die ihr vorgelegten Unterlagen bewertet hatte.

Der Rechnungshof hat in den Tn. 10.1, 10.2 und 10.3 Vergaberechtsverstöße zusammengefasst. Alle geprüften Vergabeverfahren waren fehlerhaft. Die Kommission hatte in keinem Verfahren Mängel festgestellt und die Verwaltung zur Nachbesserung aufgefordert. Die eingesetzte Kommission hat nach der Auffassung des Rechnungshofs keinen Beitrag zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren geleistet. Die Dienstanweisung 26/2002 trägt nicht zu rechtskonformen Auftragsvergaben bei. Sie entspricht in Teilen nicht den geltenden Vorschriften und enthält zudem vergaberechtswidrige Anweisungen. Die Dienstanweisung 26/2002 ist aufzuheben.

Aufgrund der umfangreichen Feststellungen des Rechnungshofs im Vergabewesen hat er Hinweise zur Dokumentation der Vergabeverfahren in der Anlage 22 und Hinweise zur Prüfung der Eignung von Bietern in der Anlage 23 zusammengefasst. Diese Hinweise sollen insbesondere den mit Vergabeverfahren befassten Mitarbeitern als Hilfestellungen eine vergaberechtskonforme Dokumentation und Eignungsfeststellung von Bietern ermöglichen.

*Der Landkreis hat mitgeteilt, dass zum Zeitpunkt der Prüfung die Dienstanweisung 26/2002 aufgehoben und durch die Dienstanweisung 01/2015 ersetzt gewesen sei. Mit deren 1. Änderung vom 12. April 2017 sei die Vergabekommission aufgehoben gewesen.*

*Die Anlagen 22 und 23 des Prüfungsberichts seien allen mit Vergaben befassten Mitarbeitern zur Beachtung gegeben worden.*

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

## 11 Feststellungen im Bereich Migration, Flüchtlingsunterkunft Obermehler

### 11.1 Bauliche Beschaffenheit

Zur Unterbringung von Flüchtlingen hatte der Landkreis im Januar und November 2015 Verträge mit dem späteren Betreiber der Flüchtlingsunterkunft Obermehler abgeschlossen. Der Landkreis hatte vom TLVwA eine Investitionspauschale für eine Gemeinschaftsunterkunft nach § 3 ThürFlüKEVO für die Unterkünfte I und II in Obermehler erhalten.

Nach den Verträgen<sup>207</sup> hatte der Betreiber die Kapazität der Einrichtung nach den Gebäude-, Ausstattungs- und Freiflächenanforderungen der ThürGUSVO sowie den bauordnungsrechtlichen Vorschriften herzustellen und diesen Zustand für die gesamte Laufzeit des Vertrags zu erhalten.

Der Fachdienst Brand- und Katastrophenschutz des Landkreises hatte die Flüchtlingsunterkunft am 9. Februar 2015 besichtigt und „dringend notwendige Maßnahmen festgelegt, um die Gebäude nutzen zu können“.<sup>208</sup>

Am 25. März 2015 hatte der Betreiber dem Landkreis u. a. mitgeteilt, dass Wohnungseingangstüren auf Dichtigkeit und die Rauchabzugsanlagen in den Treppenhäusern und die Rauchmelder in den Wohnbereichen auf Funktionsfähigkeit geprüft worden seien. Fehlende Abdeckungen der Versorgungsschächte seien ersetzt und offene Durchbrüche in den Kellerbereichen geschlossen worden.

Der Fachdienst Brand- und Katastrophenschutz des Landkreises hatte bei einer erneuten Begehung am 6. Dezember 2015 „gravierende Mängel“ festgestellt. Die Einrichtung hatte den brandschutzrechtlichen Bestimmungen nicht entsprochen.<sup>209</sup>

Der Landkreis hat auf die Erfüllung des geschlossenen Vertrags nicht hingewirkt. Der Rechnungshof hat die Flüchtlingsunterkunft Obermehler 2017 in Augenschein genommen. Nach seiner Auffassung weisen die Unterkünfte des Betreibers wesentliche Merkmale einer Gemeinschaftsunterkunft nach ThürGUSVO nicht auf.

Nach Anlage 1 ThürGUSVO müssen Gemeinschaftsunterkünfte u. a. über die folgenden Einrichtungen verfügen:

- Gemeinschaftsräume als Hausaufgaben-, Klub-, Fernseh-, Gebets- oder Lesezimmer oder kombiniert,
- Kinderspielzimmer, ausgestattet mit kindgerechtem Mobiliar, Kinderbüchern und Spielzeug,
- Raum für die soziale Betreuung.

Wenngleich der Landkreis im Sozialzentrum Klassenräume und Werkstätten eingerichtet hat, ersetzen diese nicht die in Gemeinschaftsunterkünften notwendigen und vertraglich geschuldeten Räume in der jeweiligen Beschaffenheit. Insbesondere stehen sie den untergebrachten Personen nicht rund um die Uhr zur freien Verfügung.

Durch den Verstoß gegen die bauordnungsrechtlichen Vorschriften, insbesondere die Anforderungen an den baulichen Brandschutz, kann die Nutzung des Objekts unzulässig sein. Wenn durch bauliche Mängel Menschenleben im Brand- oder Katastrophenfall gefährdet werden können, sind diese sofort abzustellen oder ist die Nutzung der Unterkunft zu untersagen.

---

<sup>207</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Betreibervertrag Obermehler I i. V. m. Anlage a zum Vertrag.

<sup>208</sup> Vgl. Aktennotiz des Fachdienstes Brand- und Katastrophenschutz vom 7. Dezember 2015.

<sup>209</sup> Vgl. „Aktennotiz Objektbegehung am 05. Februar 2015 in Obermehler, Brandschutztechnische Bewertung der Unterkunft zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern“ vom 9. Februar 2015.

Aufgrund der Beschaffenheit des Objekts kommt der Rechnungshof zu der Einschätzung, dass es sich nicht um eine Gemeinschaftsunterkunft, sondern um eine Vielzahl von Einzelunterkünften handelt. Der vertragsgemäße Leistungsumfang, der für eine Gemeinschaftsunterkunft nach ThürGUSVO erforderlich ist, war bis 2017 nicht hergestellt.

Weiterhin ist nicht dokumentiert, ob die vom Fachdienst Brand- und Katastrophenschutz festgestellten Mängel abgestellt sind. Die bauordnungsrechtliche Zulässigkeit der Nutzung als Gemeinschaftsunterkunft steht in Frage.

*Nach Aussage des Landkreises seien die brandschutztechnischen Mängel beseitigt worden.*

*Die ThürGUSVO regle Mindeststandards für den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften. Gleichzeitig hat der Landkreis auf den Erlass des TMMJV vom 17. August 2015 und die Ausführungen zu Ziff. 6.3. verwiesen. Alle Räume, die in einer Gemeinschaftsunterkunft erforderlich seien, seien geschaffen worden.*

*Die Unterbringung in den Wohnungen erfolge durch den Heimbetreiber. Dies sei in Einzelunterkünften nicht möglich, da die Unterbringung dort durch den Landkreis in Wohnungen, die der Landkreis vorherangemietet habe, direkt erfolge. Dies treffe auf Obermehler nicht zu.*

*Ein weiteres Merkmal einer Gemeinschaftsunterkunft sei die einheitliche Postanschrift. Seien Flüchtlinge in Wohnungen untergebracht, hätte jede Wohnung eine eigene Postanschrift.*

Die Argumente des Landkreises überzeugen den Rechnungshof nicht. Ob es im Erlass des TMMJV vom 17. August 2015 zur vorübergehenden Absenkung von Mindeststandards kam, ist für den Vertrag mit dem Betreiber der GU Obermehler ohne Belang. Ebenso ist es für den Vertrag ohne Belang, ob der Landkreis durch den Ausbau der ehemaligen Garnissionsschule zumindest zeitweise die Leistungsschuld des Betreibers kompensiert. Der Betreiber hat sich vertraglich verpflichtet, eine Gemeinschaftsunterkunft nach ThürGUSVO zu betreiben. In den vom Rechnungshof besichtigten Gebäuden fehlten insbesondere Gemeinschaftsräume und Räume zur Besonderen Nutzung nach ThürGUSVO. Ebenso hat der Rechnungshof die in der ThürGUSVO vorgeschriebenen Mindestausstattungen der vorhandenen Räume nicht in Gänze in den besichtigten Wohnungen vorgefunden.

Ob brandschutztechnische Mängel behoben sind, hat der Landkreis dem Rechnungshof nicht nachgewiesen. Das Vorhandensein nur einer Postanschrift bewertet der Rechnungshof nicht als Beleg für eine Gemeinschaftsunterkunft.

Der Landkreis hat nachzuweisen, dass die GU in Obermehler die bauordnungsrechtlichen Vorgaben erfüllt und die vertraglich vereinbarten Eigenschaften aufweist. Andernfalls hat er eine Leistungsanpassung im laufenden Vertrag vorzunehmen. Für den Zeitraum, in dem der Betreiber die Unterkunft nicht vertragskonform bereitstellte, hat der Landkreis auf eine äquivalente Rückvergütung hinzuwirken.

Die Tn. ist nicht erledigt.

## **11.2 Soziale Betreuung**

Nach dem o. g. Vertrag zu Obermehler I oblag dem Betreiber auch die soziale Betreuung der Flüchtlinge. Dazu ist in § 14 Abs. 1 Betreibervertrag Obermehler I ein Kostenbestandteil von 0,68 EUR pro Flüchtling und Tag vereinbart.

Die Verwaltung hat dem Rechnungshof erläutert, dass der Betreiber die soziale Betreuung zwar zunächst aufgenommen, dann jedoch wieder eingestellt habe. Nach dem Tätigkeitsbericht des Landkreises über die Sozialbetreuung im Jahr 2015 haben die Sozialarbeiter des Landkreises die soziale Betreuung in der Unterkunft I ab dem 11. November 2015 erbracht.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Betreiber auch nach November 2015 die Kosten für die soziale Betreuung von 0,68 EUR pro Flüchtling und Tag berechnet hat. Die Verwaltung hat diese Rechnungsbeträge nicht gekürzt. Sie hat die Rechnungen in voller Höhe zur Zahlung angewiesen.

Nach § 38 Abs. 3 i. V. m. § 40 Abs. 1 ThürGemHV ist jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung dem Grund und der Höhe nach zu prüfen. Ist die bestellte Leistung nicht vollständig und vertragsgemäß erbracht, darf die Zahlung nicht angewiesen werden. Im Hinblick auf § 26 Abs. 1 ThürGemHV ist der Erfüllungsstand von beauftragten Leistungen zu hinterfragen, um Über- bzw. Vorauszahlungen zu vermeiden.

Der Rechnungshof hat den für die soziale Betreuung gezahlten Rechnungsbetrag anhand der Rechnungen des Betreibers ermittelt. Danach hat der Landkreis dem Betreiber von Dezember 2015 bis Mai 2017 mindestens 83.613 EUR<sup>210</sup> zu viel gezahlt.<sup>211</sup>

Der Rechnungshof bittet, den Sachverhalt zu überprüfen. Die Rechnungen für die Unterkünfte I sind neu aufzustellen. Ggf. überzahlte Beträge sind zurückzufordern. Das Veranlasste bittet der Rechnungshof mitzuteilen.

*Nach Aussage des Landkreises umfasse der am 31. Januar 2015 abgeschlossene Vertrag die Unterbringung und soziale Betreuung von 210 Flüchtlingen. Hierfür habe der Heimbetreiber eine Mitarbeiterin eingesetzt. Diese habe zwar die Qualifikationen als Sozialarbeiter nicht besessen, jedoch Erfahrungen in der Betreuung von Flüchtlingen mitgebracht. Dies entspreche der ThürGUSVO. Die fehlende Qualifikation sei an der Vergütungsregelung zu erkennen. Hierzu führt der Landkreis folgendes an:*

*Tagesverrechnungssatz für die soziale Betreuung pro Person bei einer Mindestbelegungsgarantie von 60% = 0,68 EUR*

- 60% der Gesamtbelegung = 126 Personen
- 126 Personen x 0,68 EUR x 30 Tage = 2.570,40 EUR

*Ein ausgebildeter Sozialarbeiter der Vergütungsgruppe S11 erhalte eine Bruttovergütung von rund 3.700,00 EUR pro Monat. Die mit dem Heimbetreiber abgeschlossene Vergütungsregelung entspreche den Kosten einer Hilfskraft in der Vergütungsgruppe S4.*

*Nachdem Mitarbeiter des Landratsamtes ab 1. November 2015 die soziale Betreuung der gesamten Gemeinschaftsunterkunft übernommen hatten, sei die Mitarbeiterin des Heimbetreibers von ihrer Verantwortung entbunden und lediglich - entsprechend der Vergütung - weiterhin als Hilfskraft eingesetzt worden.*

*Die Zahlung der Vergütung sei vereinbarungsgemäß und rechtskonform erfolgt.*

Mit seiner Stellungnahme ging der Landkreis nicht auf die Feststellung des Rechnungshofs ein. Der Betreiber hat sich zur sozialen Betreuung von Flüchtlingen verpflichtet. Diese hat er nachweislich nur über einen kurzen Zeitraum erbracht. Die Vergütung für den Zeitraum, in der der Betreiber seine Leistung nicht vertragskonform erbrachte, ist zurückzufordern.

Die für die soziale Betreuung von Flüchtlingen vertraglich vereinbarte Vergütung stellt auf die Leistung, nicht die Beschäftigte ab. Ob der Betreiber für diese Teilleistung einen auskömmlichen Preis kalkulierte, liegt in seinem Risikobereich.

Die Überzahlung für nicht erbrachte Leistungen ist vom Betreiber zurückzufordern.

---

<sup>210</sup> 2015 (Anteil Dezember): 5.691,60 EUR; 2016: 52.315,12 EUR; 2017 (Anteil Januar bis Mai): 25.606,76 EUR. Summe = 84.199,64 EUR.

<sup>211</sup> Der Rechnungshof hat in der Berechnung die soziale Betreuung vom 11. - 30. November 2015 nicht berücksichtigt. Die hierfür in Rechnung gestellten Kosten sind zum o. g. Betrag zu addieren.

Die Tn. ist nicht erledigt.

### **11.3 Ausgaben für Leistungspflichten des Betreibers**

Der Landkreis hat Zahlungen zu Lasten der Haushaltsstellen der Flüchtlingsunterkunft Obermehler geleistet (vgl. Anlage 24). Er hatte beispielsweise Ausstattungen für Wohnungen und Büroräume in der Gemeinschaftsunterkunft Obermehler beschafft.<sup>212</sup> Der Landkreis hat auch Heiz- und Reinigungskosten übernommen.

Der Landkreis hatte mit dem Betreiber der Flüchtlingsunterkunft Obermehler gültige Verträge abgeschlossen. Er ist deshalb nicht für die Instandsetzung und Unterhaltung der Unterkünfte verantwortlich. Reparaturkosten darf er nicht übernehmen. Der Betreiber schuldet die vertragsgemäß vereinbarten Räume und deren Ausstattungen (§ 1 Abs. 1 Betreiberverträge i. V. m. Anlage a). Die Stichprobe des Rechnungshofs ergab mindestens 7.282 EUR.

Auf die §§ 53 und 66 ThürKO nimmt der Rechnungshof Bezug.

*Nach Aussage des Landkreises habe er keine Kosten für Anschaffungen oder Reparaturen der Gemeinschaftsunterkunft Obermehler übernommen. Vielmehr seien diese Ausgaben für eigene Aufgaben der sozialen Betreuung und Bewachung der Unterkunft erfolgt.*

*Der Heimbetreiber habe dem Landkreis unentgeltlich zwei Wohneinheiten überlassen, die anschließend für Verwaltungsaufgaben hergerichtet worden seien.*

Die Argumente des Landkreises überzeugen den Rechnungshof nicht. Verwaltungsräume mit entsprechender Ausstattung gehören nach ThürGUSVO zu Räumen zur besonderen Nutzung. Der Landkreis hat dem Rechnungshof weiterhin keinen Bedarf für etwaig zusätzliche Räume und keine Überlassungsvereinbarung zum Nachweis seiner Aussage vorgelegt. Er hat ebenfalls nicht nachgewiesen, dass die betreffenden Zahlungen für Räume genutzt wurden, die nicht im Zuständigkeitsbereich des Betreibers liegen.

Zahlungen des Landkreises für Leistungen, die nach dem Vertrag dem Betreiber obliegen, sind zurückzufordern

Die Tn. ist nicht erledigt.

### **11.4 Rechnungsprüfung Flüchtlingsunterkunft Obermehler**

Der Betreiber der Unterkünfte I und II hatte alle Leistungen nach dem Vertrag in Rechnung gestellt. Der Landkreis wies jeweils die vollständigen Rechnungsbeträge zur Auszahlung an.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Betreiber nicht alle Leistungspflichten nach dem Vertrag vollständig erbracht hatte (vgl. Tn. 11.1 und 11.2). Der Landkreis hat danach nicht erbrachte Leistungen bezahlt.

Weiter hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Betreiber dem Landkreis für die Unterkunft II

- a) vom 15. – 31. Dezember 2015  
7.446 Tagessätze zum Gesamtpreis von 92.702,70 EUR<sup>213</sup> und
- b) im Januar 2016  
13.578 Tagessätze zum Gesamtpreis von 169.046,10 EUR<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> Vgl. Jahresrechnung 2016, Erläuterung zur Jahresrechnung 2016, S. 109.

<sup>213</sup> Rechnung RG-80404901 vom 11. Januar 2016.

<sup>214</sup> Rechnung RG-80405268 vom 11. Februar 2016.

in Rechnung gestellt hatte.

Nach den zur Prüfung vorgelegten Anwesenheitslisten waren a) 4.386 und b) 9.220 Tagesplätze in Anspruch genommen worden. Danach waren insgesamt 7.418<sup>215</sup> Tagessätze mehr in Rechnung gestellt, als nach den Angaben in den Belegungslisten in Anspruch genommen wurden.

Der Rechnungshof hat eine Vergleichsberechnung aufgestellt. Er hat die geschuldeten Beträge anhand der Belegungslisten des Betreibers ermittelt. Danach hat die Verwaltung dem Betreiber im Dezember 2015 31.747,50 EUR und im Januar 2016 56.371,18 EUR, mithin insgesamt 88.118,68 EUR zu viel gezahlt.

In einer weiteren Rechnung hatte der Betreiber dem Landkreis für die Unterkunft II vom 1. - 14. Dezember 2015 2.207 Tagessätze zum Gesamtpreis von 27.477,15 EUR<sup>216</sup> berechnet. Darin hatte der Betreiber die in Anspruch genommenen Plätze mit einem Tagessatz von je 12,45 EUR abgerechnet. Die vertraglich geschuldete Kapazität hatte 3.220 Tagesplätze betragen.<sup>217</sup> Davon waren nach Betreibervertrag 1.932 Plätze zu je 12,45 EUR und die übrigen 275 zu je 5,21 EUR zu berechnen.

Der Rechnungshof hat anhand der vertraglich vereinbarten Tagessätze eine Vergleichsberechnung angestellt. Er hat ermittelt, dass der Landkreis dem Betreiber 1.991 EUR zu viel bezahlt hat.

Der Betreiber hatte für seine Abrechnung die Ankunftszeit der angekommenen Flüchtlinge nachzuweisen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dieser Nachweis zu keiner Abrechnung vorlag und der Landkreis diese auch nicht nachgefordert hat.

Nach diesen Feststellungen hat der Rechnungshof für die gezogenen Stichproben ungerechtfertigte Auszahlungen von mindestens 181.004 EUR festgestellt.

**Tabelle 40     Finanzieller Schaden bzw. Mehrausgaben**

| <b>Tn.</b>  | <b>Schaden bzw. Mehrausgaben in EUR</b> |
|---|---|
| 11.2 Soziale Betreuung                              | 83.613                                  |
| 11.3 Ausgaben für Leistungspflichten des Betreibers | 7.282                                   |
| 11.4 Abrechnung nicht erbrachter Leistungen         | 90.109                                  |
| <b>Summe</b>  | <b>181.004</b>                          |

Nach § 40 Abs. 1 und 2 ThürGemHV sind Rechnungen dem Grund und ihrer Höhe nach sachlich und rechnerisch zu prüfen. Die sachliche und rechnerische Prüfung erfolgt nach §§ 38 Abs. 3, 40 Abs. 2 ThürGemHV vor der Zahlungsanweisung. Nach Anlage 1 Nr. 2.1 VV zu § 40 ThürGemHV übernimmt der Feststeller der sachlichen Richtigkeit durch Unterzeichnung des Vermerks „sachlich richtig“ die Verantwortung u. a. dafür, dass die in der förmlichen Zahlungsanordnung und den Unterlagen enthaltenen Angaben richtig sind<sup>218</sup> und dass nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit verfahren worden ist.<sup>219</sup> Der Feststeller der rechnerischen Richtigkeit übernimmt durch Unterzeichnung des Vermerks „rechnerisch richtig“ die Verantwortung dafür, dass der auszuzahlende Betrag sowie alle auf Berechnungen beruhenden Angaben in der förmlichen Zahlungsanordnung und ihren Unterlagen richtig sind. Die Feststellung der rechnerischen Richtigkeit erstreckt sich mithin auch auf die Feststellung

<sup>215</sup> Rechnung: a) 7.446 – 4.386 = 3.060. b) 13.578 – 9.220 = 4.358. Summe: 7.418.

<sup>216</sup> Rechnung RG-80406083 vom 9. Mai 2016.

<sup>217</sup> Vgl. § 1 Betreibervertrag II.

<sup>218</sup> Vgl. Anlage 1 Nr. 2.1.2 VV zu § 40 ThürGemHV.

<sup>219</sup> Vgl. Anlage 1 Nr. 2.1.3 VV zu § 40 ThürGemHV.

der Richtigkeit der den Berechnungen zu Grunde liegenden Ansätze nach den Berechnungsunterlagen (z. B. Verträge).<sup>220</sup>

Der Landkreis hat die Rechnungen des Betreibers nicht hinreichend geprüft.

Der Rechnungshof bittet, den Sachverhalt zu überprüfen und ggf. den überzahlten Betrag zurückzufordern. Das Veranlasste bittet der Rechnungshof mitzuteilen.

*Der Landkreis hat aufgrund der Feststellung des Rechnungshofs eine Überzahlung von rund 97.200 EUR ermittelt. Die Überzahlung werde vom Leistungserbringer zurückgefordert. Alle Abrechnungen der Jahre 2015 und 2016 werde der Landkreis erneut prüfen.*

Der vom Landkreis ermittelte überzahlte Betrag von rund 97.200 EUR bezieht sich auf die inhaltlichen Feststellungen unter dieser Tn.

Der Rechnungshof verweist darauf, dass der Landkreis die Feststellungen zu den Tn. 11.2 und 11.3 nicht entkräftet hat. Mithin hat der Landkreis für die nach den Tn. 11.2 bis 11.4 ungerechtfertigten Zahlungen vom Betreiber einen Gesamtbetrag von rund 188.126 EUR zurückzufordern.

Die Tn. ist nicht erledigt.

---

<sup>220</sup> Vgl. Anlage 1 Nr. 5.1 VV zu § 40 ThürGemHV.

## 12 Fazit

Der Landkreis befindet sich seit 1995 in einer außerordentlich schwierigen wirtschaftlichen und finanziellen Lage. Er konnte in keinem Haushaltsjahr der gesetzlichen Forderung nach Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit entsprechen.

Bereits mit dem Bericht über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Haushaltsjahre 1995 bis 2005 vom 20. Dezember 2007 hatte der Rechnungshof die durchgängig mangelnde Haushaltsdisziplin und größte Verstöße gegen das kommunale Haushaltsrecht kritisiert. Als Ursache der prekären wirtschaftlichen Lage hatte der Rechnungshof neben den erheblichen Ausgaben für soziale Leistungen, insbesondere die Ausgabenwirtschaft sowohl im konsumtiven wie im investiven Bereich identifiziert. Investitionen im Schul- und Verwaltungsbereich sowie deren Folgekosten hatten den Landkreis wirtschaftlich weit überfordert. Mit unrealistischen Veranschlagungen von Erlösen aus der Veräußerung von Vermögensanlagen war der Haushalt regelmäßig nur formal ausgeglichen. Die gebotene Haushaltskonsolidierung hatte der Landkreis nur unzureichend und halbherzig in Angriff genommen. Sowohl der Landrat als auch der Kreistag waren der ihnen obliegenden Verantwortung nicht gerecht geworden. Der Rechnungshof hatte gefordert, das Haushaltssicherungskonzept 2005 - 2008 konsequent umzusetzen und durch eine stringente Haushalts- und Wirtschaftsführung eine Verbesserung der Haushaltssituation herbeizuführen. Der Landkreis kam dieser Forderung nicht nach, sodass dem Landkreis ein Beauftragter des Freistaats beigelegt wurde.

Dem Beauftragten ist es 2014 bis 2015 aufgrund der bestehenden Verwaltungsstruktur, des Verhaltens der Organe des Landkreises und des Zusammenwirkens von Kreistag und Verwaltung nicht gelungen, die prekäre Haushaltssituation zu verbessern. Der Beauftragte hatte seine Einschätzung der Situation des Landkreises abschließend zusammengefasst.<sup>221</sup> Darin hatte er angegeben, dass auch in den kommenden Jahren erhebliche Anstrengungen erforderlich seien, um die Haushaltskonsolidierung zu erreichen. Er hatte auf Mängel in der Verwaltungsorganisation und im Controlling, fehlenden Willen zum Sparen und auf fehlende Konzepte in den Bereichen Personalentwicklung und Schulnetzplanung hingewiesen.

Im geprüften Zeitraum 2006 bis 2016 hat der Landkreis drei Haushaltssicherungskonzepte verfolgt; ein viertes hat sich zum Ende des geprüften Zeitraums in der Umsetzung befunden. Die Haushaltssituation hat sich dennoch stetig verschlechtert.

Während der Landkreis das Zutun Dritter zur Verbesserung seiner Situation voraussetzte und regelmäßig von zusätzlichen Finanzhilfen des Landes (bis 2017 insgesamt rund 50 Mio. EUR) ausging, hat er gleichzeitig auf eigene Einnahmen verzichtet. Der Landkreis ist Aufforderungen des TLVwA zur Haushaltskonsolidierung nicht, nicht fristgerecht oder in nicht geeigneter Form nachgekommen. Er hat Auflagen des TLVwA wiederholt nicht beachtet und Entscheidungen getroffen, die seinen Haushalt und seine Leistungsfähigkeit langfristig nachteilig beeinflussen. Verwaltung und Landrat haben den Kreistag nur unzureichend über die zu entscheidenden Sachverhalte informiert. Der Kreistag hat Haushaltssatzungen verspätet oder nicht beschlossen, widersprüchliche Beschlüsse gefasst und der Verwaltung unklare Handlungsaufträge erteilt.

Rechtswidrige, unrealistische und nicht begründete Veranschlagungen führten zu Haushaltssatzungen, die nicht die tatsächliche Haushaltslage und den notwendigen Haushaltsrahmen widerspiegeln. Buchungen nach dem Abschlussstag veränderten rechtswidrig die Rechnungsergebnisse der Haushaltsjahre. Die Fehlbeträge wuchsen an.

Nach Ansicht des Rechnungshofs verfügen die Landkreisverwaltung und der Kreistag nicht über die notwendigen infrastrukturellen Ressourcen und Kenntnisse, die ihnen übertragenen Aufgaben fehlerfrei und ohne finanziellen Nachteil für den Landkreis zu erledigen und der übertragenen Verantwortung gerecht zu werden. Fachdienste sind unzureichend ausgestattet.

---

<sup>221</sup> Vgl. Schreiben vom 28. Januar 2015 an das TLVwA als Aufsichtsbehörde zum Ende seiner Beauftragung.

IT-Arbeitsplätze verfügen zum Teil nicht über Standard-Büroanwendungen. Der Rechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass die Mitarbeiter der Verwaltung im Rahmen ihrer infrastrukturellen Möglichkeiten engagiert arbeiten. Die analoge und handschriftliche Arbeitsweise der Verwaltung ist ineffizient, unzeitgemäß und fehleranfällig und entspricht nicht aktuellen Standards. Als Folge fehlt es in den Fachdiensten am Überblick über die eigenen Aufgabenbereiche. Die Verwaltung des seit 22 Jahren bestehenden Landkreises ist auf einem so mangelhaften Kenntnisstand, dass es selbst bei Einsatz von mehr Personal und ausreichender Sachausstattung noch Jahre dauern wird, bis die Kenntnislücken aufgearbeitet sind.

Die Verwaltung kennt die haushaltsrechtlichen Vorgaben. Für die Haushaltsführung setzt sie die Regelungen jedoch nicht gesetzeskonform um oder beugt sie zu ihren Gunsten. Die Verwaltung hat über Jahre die Personalentwicklung und Schulnetzplanung unterlassen. Landrat und Kreistag stoßen dringende interne Strukturreformen nicht an.

Landrat, Kreistag und Verwaltung haben keine Sensibilität, um den Haushalt des Landkreises wirtschaftlich zu planen und zu vollziehen. Die Notwendigkeit, der Bedarf und die Wirtschaftlichkeit ihrer Vorhaben werden nicht hinterfragt. Es blieb dem Zufall überlassen, ob sich die getroffenen Entscheidungen positiv oder negativ auf die Entwicklung des Haushalts auswirken werden. Das Agieren des Landrats, die Beschlüsse des Kreistags und das Verwaltungshandeln konterkarieren die eigenen Sparbemühungen und die vorgegebenen Auflagen zur Konsolidierung auf jeweils individuelle Weise. Landrat und Kreistag werden der ihnen obliegenden Verantwortung nicht gerecht.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass weitere vom Landkreis angestrebte Bedarfszuweisungen des Landes das Verschuldungsniveau nur kurzfristig senken werden. Ohne Veränderungen der Verwaltungsstruktur, des Verwaltungshandelns, ohne strikte Haushaltsdisziplin und ohne Zusammenwirken der Organe und der Verwaltung des Landkreises sowie harte Restriktionen wird sich die desolante Haushaltssituation nicht verbessern. Der Rechnungshof ist weiter der Auffassung, dass ohne einen Beauftragten nach § 122 Abs. 1 ThürKO für alle Aufgaben des Landrats und des Kreistags eine Haushaltskonsolidierung nicht herbeizuführen ist.

Klaus Behrens  
Vorsitzender des Senats

Dr. Annette Schuwirth  
Mitglied des Senats

Beglaubigt:

*Kämmer*

Birgit Kämmer  
Tarifbeschäftigte



Anlagen