

Vorwort des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs

Im Haushaltsjahr 2013 entwickelten sich die Einnahmen sowie Ausgaben günstiger als geplant. So konnte die Landesregierung fast 300 Mio. Euro Schulden abbauen. Außerdem stehen aktuell 200 Mio. Euro an Rücklagen für künftige Haushaltsjahre zur Verfügung.

Die noch anhaltende günstige Einnahmesituation ist weiter konsequent zur Haushaltskonsolidierung zu nutzen. Eine Schuldentilgung hat nicht nur unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten Priorität. Eingesparte Zinsausgaben erleichtern die dringend gebotene Konsolidierung. Sinkende Einnahmen bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, EU-Mitteln bzw. Finanzausgleichseinnahmen aufgrund des Bevölkerungsverlustes sind zu kompensieren.

Es ist erforderlich, den Freistaat fit für die Zukunft zu machen. Deswegen müssen auch der Landtag der 6. Legislatur und die künftige Landesregierung den begonnenen Weg der Konsolidierung und Schuldentilgung konsequent fortsetzen. Zudem müssen dringend erforderliche Reformen angegangen werden. Dazu gehört auch eine Verwaltungs- und Gebietsreform. Nur dann können die erforderlichen Investitionen weiterhin geleistet werden.

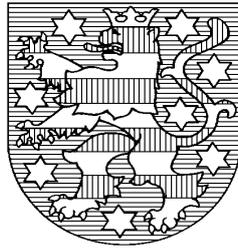
Der Rechnungshof will mit seinem Jahresbericht Landtag und Landesregierung – wie gewohnt – unterstützen. Der Bericht zeigt eine Vielzahl von Einsparpotentialen auf.

Mein Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landes für die gute Zusammenarbeit. Ebenso danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs für ihre Arbeit.

Rudolstadt, 1. Juli 2014



Dr. Sebastian Dette



Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2014

mit Bemerkungen
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2012

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1

Postfach 100 137

Telefon:

Fax:

E-Mail:

Internet:

07407 Rudolstadt

07391 Rudolstadt

03672/446-0

03672/446-998

poststelle@trh.thueringen.de

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

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	8
Verzeichnis der Übersichten	9
Verzeichnis der Schaubilder	11
Vorbemerkungen	13
A. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2012	15
I. Haushaltsgesetz und -plan 2012	16
II. Haushaltsrechnung 2012	16
III. Über- und außerplanmäßige Ausgaben	18
IV. Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	19
V. Ausgabereste	20
VI. Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben gemäß Haushaltsrechnung 2012	24
VII. Kommunaler Finanzausgleich	61
VIII. Gemeinschaftsaufgaben und Zusammenwirken bei Bildungsplanung und Forschung	64
IX. EU-Förderprogramme	66
X. Vermögen und Schulden des Landes	70
XI. Verpflichtungsermächtigungen	75
XII. Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege 2012	76
XIII. Finanzwirtschaftliche Entwicklung nach 2012 und Empfehlungen des Rechnungshofs	79

B.	Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	
	Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen	
I.	Krankheitsbedingter Ausfall von Beschäftigten in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 02 bis 10)	81
II.	Betrieb von IT-Verfahren in der Landesverwaltung (Einzelpläne 03, 05, 06, 09 und 10)	87
	Bemerkungen zum Einzelplan 03	
III.	Einsatz von Berufskraftfahrern im Thüringer Landesverwaltungsamt (Kapitel 03 04)	92
IV.	Beschaffung von Booten für die Wasserschutzpolizei (Kapitel 03 14)	96
V.	Organisation und Arbeitsweise der Zentralen Bußgeldstelle (Kapitel 03 14)	99
VI.	Beschaffung und Pflege des IT-gestützten Bußgeldverfahrens der Polizei (Kapitel 03 14)	103
	Bemerkungen zum Einzelplan 04	
VII.	Externe Beratungsleistungen am Universitätsklinikum Jena (Kapitel 04 50)	108
VIII.	Besoldung der Professoren an Thüringer Hochschulen (Kapitel 04 69)	118
IX.	Gewinnungs- und Haltezulagen an einem Forschungsinstitut der Leibniz-Gemeinschaft (Kapitel 04 78)	127

	<u>Seite</u>
Bemerkungen zum Einzelplan 07	
X.	Zuwendungen zur Förderung der Weiterbildung, des lebenslangen Lernens sowie der Qualifizierungsberatung (Weiterbildungsrichtlinie) (Kapitel 07 03 und 07 08) 137
Bemerkungen zum Einzelplan 08	
XI.	Tiergesundheitsdienste der Thüringer Tierseuchenkasse (Kapitel 08 12) 141
XII.	Risikovorsorge durch die Thüringer Tierseuchenkasse (Kapitel 08 12) 145
XIII.	Förderung von staatlich anerkannten Verbraucherinsolvenzberatungsstellen (Kapitel 08 24) 149
Bemerkungen zum Einzelplan 09	
XIV.	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (Kapitel 09 02 und 09 03) 158
XV.	Förderung der ländlichen Entwicklung (Kapitel 09 02 und 09 03) 164
XVI.	Landwirtschaftliches Grundvermögen des Freistaats (Kapitel 09 09) 170
Bemerkungen zum Einzelplan 17	
XVII.	Spielbankbetrieb in Thüringen (Kapitel 17 16) 176

C. Sonstige Prüfungs- und Beratungstätigkeit

I.	Strategie, Steuerung und Einsatz der Informationstechnik in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 01 bis 10)	179
II.	Unterrichtsausfall an staatlichen allgemein bildenden Schulen (Kapitel 04 07, 04 09 und 04 10)	183
III.	Veräußerung von Körperschaftswald: Beratung des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz	189
IV.	Wartungsverträge für technische Anlagen (Einzelplan 18)	192
V.	Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken (Kapitel 18 20)	196

D. Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)

I.	Zahlung von Ausgleichszulagen (alle Einzelpläne)	202
II.	Öffentlichkeitsarbeit des Thüringer Landesverwaltungsamts (Kapitel 03 04)	203
III.	Arbeitsweise der Gewerbeaufsicht beim Thüringer Landesverwaltungsamt (Kapitel 03 04)	204
IV.	Zielerreichungskontrolle bei den Fördermaßnahmen für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (Kapitel 03 04)	207

	<u>Seite</u>
V. Personalbudgetierung an Schulen (Kapitel 04 01, 04 05 bis 04 10 und 04 13)	208
VI. Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich des TMBWK (Kapitel 04 01, 04 05, 04 14 und 04 22)	210
VII. Bewirtschaftung von Gästeunterkünften durch die Thüringer Hochschulen (Kapitel 04 69)	213
VIII. Max-Weber-Kolleg an der Universität Erfurt (Kapitel 04 69)	216
IX. Aufgabenvereinfachung bei der Familienkasse (Kapitel 06 03)	218
X. Umsetzung des Heimgesetzes (Einzelplan 08)	219
XI. Rückzahlung von Fördermitteln beim Bau eines Autobahnzubringers (Kapitel 10 07)	220
XII. Maßnahmen zur Sicherung des Steueraufkommens bei den Landessteuern (Kapitel 17 01)	221
XIII. Steuerliche Behandlung von Aufsichtsratsvergütungen (Kapitel 17 01)	222
XIV. Beteiligung des Landes an der Waldkrankenhau „Rudolf Elle“ GmbH	223

Glossar

Abkürzungsverzeichnis

ATG	Ausgabetitelgruppe
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Förderprogramm zur Entwicklung des ländlichen Raums
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Hauptgruppe
HHR	Haushaltsrechnung
IT	Informationstechnik
LFD	Landesfinanzdirektion
OG	Obergruppe (lt. Gruppierungs- und Funktionenplan)
OP	Operationelles Programm
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
TAB	Thüringer Aufbaubank
ThILLM	Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürHG	Thüringer Hochschulgesetz
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TV-L	Tarifvertrag Land
VV	Verwaltungsvorschriften
ZuInvG	Zukunftsinvestitionsgesetz

Verzeichnis der Übersichten

		<u>Seite</u>
Übersicht 1	Einnahmen und Ausgaben 2012 nach Hauptgruppen	17
Übersicht 2	Ausgabereste 2011 und 2012 nach Einzelplänen	21
Übersicht 3	Einnahmen und Ausgaben (Ist) nach Hauptgruppen 2010 bis 2012	24
Übersicht 4	Steuereinnahmen 2010 bis 2012	26
Übersicht 5	Kassenreste 2011 und 2012	30
Übersicht 6	Übertragungseinnahmen 2010 bis 2012	32
Übersicht 7	Bedeutende Übertragungseinnahmen 2012	34
Übersicht 8	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2010 bis 2012	36
Übersicht 9	Bedeutende Investitionseinnahmen 2012	40
Übersicht 10	Personalausgaben 2010 bis 2012	42
Übersicht 11	Vergleich der veranschlagten Stellen 2006 und 2012	48
Übersicht 12	Übertragungsausgaben 2010 bis 2012	51
Übersicht 13	Bedeutende sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke 2012	53
Übersicht 14	Ausgaben für Investitionen 2010 bis 2012	54
Übersicht 15	Bedeutende Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen 2012	56
Übersicht 16	Soll-Ist-Vergleich der Mittel für Gemeinschaftsaufgaben und andere Bundeszuweisungen 2010 bis 2012	65
Übersicht 17	Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds 2012	67
Übersicht 18	Gesamtverschuldung 2011 und 2012	71

Übersicht 19	Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen der neuen Länder 2011 und 2012	73
Übersicht 20	Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen der neuen Länder seit 2008	74
Übersicht 21	Auslastung von Gästeunterkünften	214

Verzeichnis der Schaubilder

		<u>Seite</u>
Schaubild 1	Entwicklung der Ausgabereite seit 2003	23
Schaubild 2	Umsatz-, Gemeinschaft- und Landessteuern seit 2003	28
Schaubild 3	Übertragungseinnahmen seit 2003	35
Schaubild 4	Verteilung der Einnahmen nach Einnahmearten 2012	41
Schaubild 5	Stellenabbau in Thüringen seit 2003	43
Schaubild 6	Zahlungen an Versorgungsempfänger seit 2003	44
Schaubild 7	Anteil der Beihilfen an den Personalausgaben für ausgewählte Länder	46
Schaubild 8	Personalausgaben seit 2003	47
Schaubild 9	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2003	50
Schaubild 10	Investitionsausgaben seit 2003	57
Schaubild 11	Verteilung der Ausgaben nach Ausgabearten 2012	60
Schaubild 12	Kommunaler Finanzausgleich nach Zuweisungsbereichen 2012	61
Schaubild 13	Entwicklung der Auftragskostenpauschale seit 2006	63
Schaubild 14	Entwicklung der tarifrechtlich zulässigen und tatsächlich außertariflich gewährten Zulagenzahlungen im Vergleich	129

Anmerkungen:

- Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.
- Rechnerische Abweichungen sind rundungsbedingt.
- *Kursiv* geschriebene Worte sind am Ende des Jahresberichts im **Glossar** erläutert.

Im Jahresbericht werden unabhängig vom Prüfungszeitraum die offiziellen Bezeichnungen und Abkürzungen der Ministerien in der 5. Legislaturperiode verwendet:

Einzelplan 01	Thüringer Landtag (TLT)
Einzelplan 02	Thüringer Staatskanzlei (TSK)
Einzelplan 03	Thüringer Innenministerium (TIM)
Einzelplan 04	Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK)
Einzelplan 05	Thüringer Justizministerium (TJM)
Einzelplan 06	Thüringer Finanzministerium (TFM)
Einzelplan 07	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT)
Einzelplan 08	Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG)
Einzelplan 09	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN)
Einzelplan 10	Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMLBV)
Einzelplan 11	Thüringer Rechnungshof (TRH)
Einzelplan 12	Thüringer Verfassungsgerichtshof
Einzelplan 17	Allgemeine Finanzverwaltung
Einzelplan 18	Staatliche Hochbaumaßnahmen

Vorbemerkungen

Der Thüringer Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe, die landesunmittelbaren und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Unternehmen. Außerdem ist er berechtigt, bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung zu prüfen. Darunter fallen u. a. auch die Zuweisungen und Zuschüsse im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs nach dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG). Darüber hinaus prüfen die Rechnungshöfe der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gemeinsam den MDR (§ 35 Abs. 1 des Staatsvertrags über den Mitteldeutschen Rundfunk).

Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung einschränken oder Rechnungen ungeprüft lassen (§ 89 Abs. 2 ThürLHO). Er setzt für seine Prüfungen Schwerpunkte und beschränkt sich dabei meist auf Stichproben. Aus einer unterschiedlichen Häufigkeit von Beiträgen zu den einzelnen Ressorts kann nicht gefolgert werden, dass die genannten auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze zur Haushalts- und Wirtschaftsführung in geringerem Maße geachtet hätten als andere.

Politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Bewertung durch den Rechnungshof. Er ist allerdings befugt, auf Mängel von Entscheidungsgrundlagen sowie auf Auswirkungen politischer Entscheidungen unter den Gesichtspunkten von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hinzuweisen. In derartigen Fällen kann der Rechnungshof auch Empfehlungen geben und ggf. Gesetzesänderungen anregen (§ 90 Nr. 4 i. V. m. § 97 Abs. 2 Nr. 4 ThürLHO).

Der Rechnungshof fasst in seinen Jahresberichten die Ergebnisse seiner Prüfungen, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind, in Bemerkungen für den Landtag zusammen. Diese beinhalten die Feststellungen zur Haushaltsrechnung sowie die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Die betroffenen obersten Landesbehörden erhalten vorab Gelegenheit, zu den ihren Geschäftsbereich berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen (§ 97 Abs. 1 S. 2 ThürLHO).

Der vorliegende Jahresbericht enthält zunächst die Feststellungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012 (Teil A); die Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (Teil B) beziehen sich auch auf spätere und frühere Haushaltsjahre. Die dargestellten Sachverhalte sind im Wesentlichen unstrittig. Soweit Behörden zu den Sachverhalten abweichende Auffassungen vorgebracht haben, sind diese in den Bemerkungen berücksichtigt.

Über die sonstigen Prüfungen, Beratungen und Sonderberichte des Rechnungshofs wird in Teil C berichtet. Schließlich sind in den Bemerkungen beispielhaft auch Fälle dargestellt, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat (Teil D).

A. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2012

Der kassenmäßige Abschluss 2012 weist einen Überschuss von 124,6 Mio. Euro aus. Aufgrund der positiven Entwicklung der Steuereinnahmen und geringeren Ausgaben als vorgesehen tilgte die Landesregierung erstmals seit 1991 Altschulden. Außerdem bildete sie Rücklagen.

Die Landesregierung leitete dem Landtag die Haushaltsrechnung 2012 mit Schreiben vom 29. November 2013 und damit innerhalb der Vorlauffrist nach Artikel 102 Abs. 1 S. 2 Thüringer Verfassung zu.

Die Voraussetzungen zur Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen vor. Die vorherige Zustimmung des Finanzministeriums war in einem Fall nicht eingeholt worden. Eines Nachtragshaushalts bedurfte es nicht.

Die Bildung von Ausgaberesten erfolgte nach § 45 Abs. 2 ThürLHO ordnungsgemäß.

Die in der Haushaltsrechnung 2012 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung – erstmals nach einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren durchgeführt – ergab eine unerwartet hohe Fehlerquote.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaats Thüringen im Haushaltsjahr 2012 war insgesamt geordnet und gesetzeskonform.

I. Haushaltsgesetz und -plan 2012

Der Thüringer Landtag hatte das Thüringer Haushaltsgesetz 2012 am 21. Dezember 2011 verabschiedet; es trat zum 1. Januar 2012 in Kraft. Das Haushaltsvolumen belief sich auf 9.048,3 Mio. Euro. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben lagen um 436 Mio. Euro (4,6 %) unter denen des Vorjahres (2011: 9.484,3 Mio. Euro).

II. Haushaltsrechnung 2012

Die Landesregierung leitete der Landtagspräsidentin die Haushaltsrechnung 2012 (LT-Drucksache 5/6972) und den Antrag auf Entlastung (LT-Drucksache 5/6973) mit Schreiben des Ministers für Bundes- und Europaangelegenheiten und Chefs der Staatskanzlei vom 29. November 2013 zu.

Die Frist nach Artikel 102 Abs. 1 S. 2 Thüringer Verfassung, wonach die Rechnung im nächsten Rechnungsjahr vorzulegen ist, hat die Landesregierung somit eingehalten.

Der Thüringer Rechnungshof leitete der Landtagspräsidentin seinen Antrag auf Entlastung für das Haushaltsjahr 2012 am 28. November 2013 zu (LT-Drucksache 5/6980).

Die Haushaltsrechnung 2012 weist folgendes Bewirtschaftungsergebnis aus:

Ist-Einnahmen	9.051.039.597,46 Euro
<u>./. Ist-Ausgaben</u>	<u>8.926.403.097,46 Euro</u>
Jahresergebnis	124.636.500,00 Euro

Die Haushaltseinnahmen und -ausgaben nach *Hauptgruppen* sind im Soll-Ist-Vergleich in nachfolgender Übersicht 1 dargestellt:

Übersicht 1

**Einnahmen und Ausgaben 2012
nach Hauptgruppen**

Einnahmen und Ausgaben		Haushaltsjahr 2012		
		Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Abw. Mio. Euro
HGr. 0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	5.045,3	5.137,3	92,0
HGr. 1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	266,4	299,8	33,4
HGr. 2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.101,0	3.040,1	-60,9
HGr. 3	Einnahmen aus Schuldentilgungen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	635,6	573,8	-61,8
Gesamteinnahmen		9.048,3	9.051,0	2,7
HGr. 4	Personalausgaben	2.353,5	2.324,0	-29,5
HGr. 5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	1.050,0	995,8	-54,2
HGr. 6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.373,8	4.314,4	-59,4
HGr. 7	Bauausgaben	179,6	162,9	-16,7
HGr. 8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.076,2	1.017,1	-59,1
HGr. 9	Besondere Finanzierungsausgaben	15,2	112,2	97,0
Gesamtausgaben		9.048,3	8.926,4	-121,9
Kassenmäßiges Gesamtergebnis (Überschuss)				124,6

Den *Überschuss* 2012 von 124,6 Mio. Euro veranschlagte die Landesregierung bereits im Haushaltsplan 2013/14. Für 2013 waren 68 Mio. Euro bei Kapitel 17 16 Titel 361 01 eingeplant, für 2014 der verbleibende *Überschuss*. Der *Überschuss* war zur Finanzierung des Garantiefonds für Kommunen vorgesehen, der bei der Neuregelung des Kommunalen Finanzausgleichs errichtet wurde.

Den Steuer- und Verwaltungsmehreinnahmen 2012 standen deutlich weniger Einnahmen von der EU gegenüber. Zudem wirkte sich die Tilgung von Altschulden auf die Einnahmen der *Hauptgruppe* 3 aus. Die Landesregierung hatte die planmäßige Schuldentilgung von 1,5 Mio. Euro als Ausgabe bei Kapitel 17 06 Titel 595 11 veranschlagt. Die zusätzlich mögliche Schuldentilgung von 67,2 Mio. Euro hatte sie als Absetzung vom Krediteinnahmetitel 325 01 gebucht. Die Ausnahme vom Bruttoprinzip erlauben §§ 15 Abs. 1 S. 2 und 35 Abs. 1 ThürLHO.

Auf der Ausgabenseite führte die Landesregierung 100 Mio. Euro einer allgemeinen *Rücklage* zu („*Besondere Finanzierungsausgaben*“).

III. **Über- und außerplanmäßige Ausgaben**

Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2012 weist die *über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben* aus. Sie betragen danach 45,8 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sind sie um 65,1 Mio. Euro gesunken (2011: 110,9 Mio. Euro).

Die erforderliche vorherige Zustimmung des für Finanzen zuständigen Ministeriums zu den *über- und außerplanmäßigen Ausgaben* gem. § 37 Abs. 1 ThürLHO lag gemäß den Angaben in der Haushaltsrechnung in einem Fall (Vorjahr: drei Fälle) nicht vor.

Nach § 37 Abs. 1 S. 4 Halbsatz 1 ThürLHO i. V. m. § 7 Abs. 1 ThürHhG 2012 ist bei einer Mehrausgabe im Einzelfall von mehr als 4 Mio. Euro ein Nachtragshaushalt erforderlich. Dies gilt nicht, wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind oder soweit Mittel von dritter Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden. In drei der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2012 nachgewiesenen 56 Fälle (Vorjahr: 76 Fälle) *über- und außerplanmäßiger Ausgaben* handelte es sich um Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. Euro.

Beim Einzelplan 17 entstanden *überplanmäßige Ausgaben* für Erstattungen an Sozialversicherungsträger für Rentenleistungen an Angehörige der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme und ihre Hinterbliebenen von 16,1 bzw. 4,1 Mio. Euro.

Beim Kommunalen Finanzausgleich bedurfte es einer *überplanmäßigen Ausgabe* von 8,8 Mio. Euro für Erstattungen an örtliche Träger der Sozialhilfe für Zuweisungen zu den Nettosozialhilfaufwendungen nach SGB XII.

In allen drei Fällen waren somit Rechtsverpflichtungen zu erfüllen. Insoweit bedurfte es keines Nachtragshaushalts.

IV. Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss

Die Haushaltsrechnung stellt unter Tn. 2.1.3 den „Kassenmäßigen Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung und Haushaltsabschluss 2012 (§§ 82 und 83 ThürLHO)“ dar.

Das *kassenmäßige Jahresergebnis* sowie das *kassenmäßige Gesamtergebnis* weisen einen *Überschuss* von 124,6 Mio. Euro aus.

Der *Finanzierungssaldo* beträgt 294,3 Mio. Euro

Die danach zur Verfügung stehenden Mittel wurden wie folgt verwendet:

- Ausgaben zur Schuldentilgung 68,7 Mio. Euro
- Zuführung an *Rücklagen* 100,9 Mio. Euro
- *Überschuss* 124,6 Mio. Euro

Im Abschlussbericht sind das *rechnungsmäßige Jahresergebnis* und das *rechnungsmäßige Gesamtergebnis* 2012 korrekt dargestellt.

V. Ausgabereste

Nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen für Investitionen und nicht verausgabte zweckgebundene Einnahmen können in das Folgejahr übertragen werden (§ 19 Abs. 1 ThürLHO). Die Ressorts übertrugen mit Zustimmung des Finanzministeriums nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen von 226,6 Mio. Euro (Vorjahr: 206,2 Mio. Euro) ins Haushaltsjahr 2013. Der Anteil an den *bereinigten Ausgaben* (8.812,7 Mio. Euro) betrug 2,6 % (Vorjahr: 2,2 %).

Die nachstehende Übersicht 2 stellt die gebildeten *Ausgabereste* 2011 und 2012 gegenüber:

Übersicht 2**Ausgabereste 2011 und 2012 nach Einzelplänen**

Einzelplan	Haushaltsjahr		Abw. 2011/12 Mio. Euro
	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	
01			
02			
03			
04	5,8	6,3	0,5
05			
06	0,2		-0,2
07	27,1	17,3	-9,8
08		0,3	0,3
09	27,3	25,4	-1,9
10	120,9	125,1	4,2
11			
12			
17	6,7	21,0	14,3
18	18,1	31,2	13,1
Summe	206,2	226,6	20,4

Für alle *Ausgabereste* lagen die Voraussetzungen für eine Übertragung vor.

Die maßgeblichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sind nachfolgend dargestellt:

Das TMWBK (Epl. 04) wies die größten Reste bei den Zuschüssen für den Hochschulpakt (Kapitel 04 69: 4,6 Mio. Euro) und für die Denkmalpflege (Kapitel 04 84, ATG 77: 1,0 Mio. Euro) aus.

Beim TMWAT (Epl. 07) wurden im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Kapitel 07 02, ATG 83 und 86) die *Ausgabereste* um 9,8 Mio. Euro auf 17,3 Mio. Euro abgebaut.

Beim TMLFUN (Epl. 09) verminderten sich die *Ausgabereste* im Wesentlichen für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (ELER – Kapitel 09 02, ATG 93). Dennoch bestanden bei diesem Programm mit 21,8 Mio. Euro weiterhin die größten *Ausgabereste*.

Die wesentlichen Reste beim TMBLV (Epl. 10) entstanden bei den Zuweisungen für Investitionen an das Thüringer Wohnungsbauvermögen (70 Mio. Euro bei Kapitel 10 03, ATG 73) und im Bereich Städtebau, Raumordnung und Landesplanung (von 33 Mio. Euro bei Kapitel 10 04).

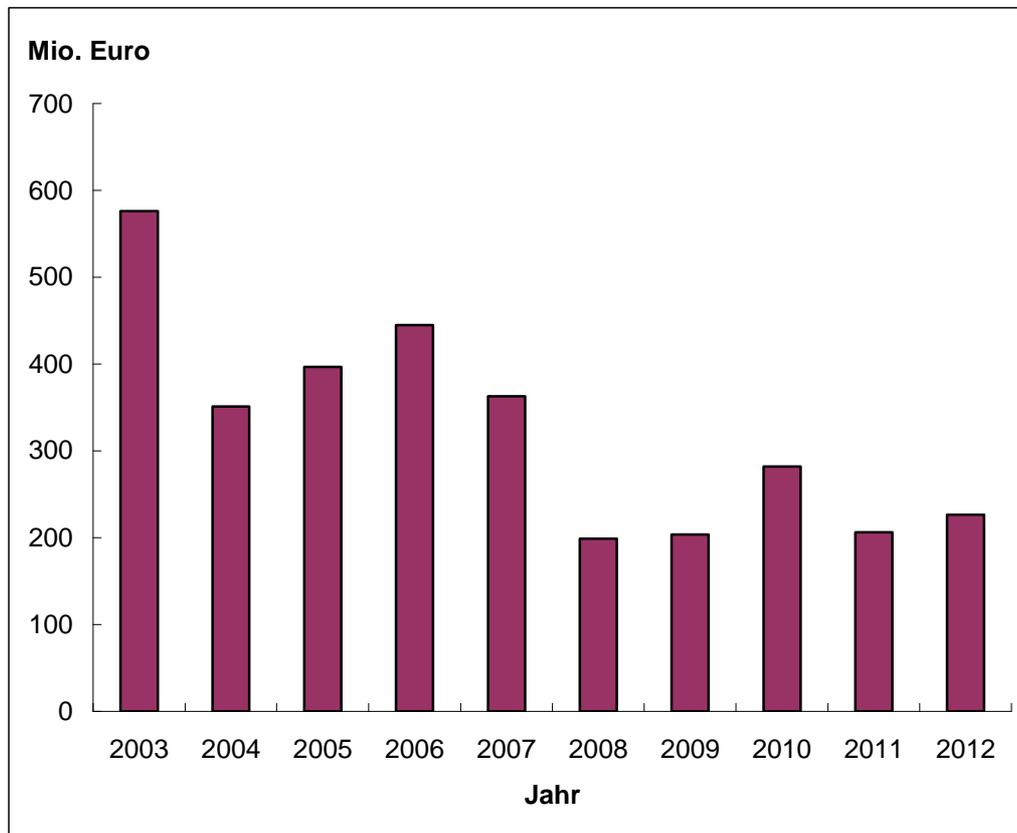
Im Epl. 17 führte das TFM 12,9 Mio. Euro dem *Landesausgleichsstock* zu (Kapitel 17 20, Titel 613 04). Außerdem erhöhten sich die *Ausgabereste* für das Kommunale Infrastrukturpaket für Gemeinschaftsbaumaßnahmen und Ortsdurchfahrten (Kapitel 17 16, Titel 762 01) um 1,9 Mio. Euro.

Im Bereich der Staatlichen Hochbaumaßnahmen (Epl. 18) war der Anstieg im Wesentlichen auf neue Reste für die Universität Jena, die TU Ilmenau und die Fachhochschule Erfurt (Kapitel 18 20 – Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken) zurückzuführen. Auch für Baumaßnahmen bei der Bereitschaftspolizei und beim Landeskriminalamt entstanden *Ausgabereste* von 1,6 Mio. Euro.

Die Entwicklung der *Ausgabereste* seit 2003 ist im folgenden Schaubild 1 dargestellt:

Schaubild 1

Entwicklung der Ausgaberreste seit 2003



VI. Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben gemäß Haushaltsrechnung 2012

In der nachfolgenden Übersicht 3 ist die Entwicklung der Ist-Einnahmen und -Ausgaben nach *Hauptgruppen* von 2010 bis 2012 dargestellt:

Übersicht 3

Einnahmen und Ausgaben (Ist) nach Hauptgruppen 2010 bis 2012

Einnahmen und Ausgaben	Haushaltsjahr			Abw. 2011/12 Mio. Euro
	2010 Mio. Euro	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	
HGr. 0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	4.573,9	4.856,8	5.137,3	280,5
HGr. 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	323,8	346,7	299,8	-46,9
HGr. 2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.087,5	3.062,7	3.040,2	-22,5
HGr. 3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.336,2	1.079,2	573,8	-505,4
Gesamteinnahmen	9.321,6	9.345,5	9.051,0	-294,5
Bereinigte Einnahmen	8.699,6	9.061,5	9.107,0	45,5
HGr. 4 Personalausgaben	2.327,4	2.344,4	2.324,0	-20,4
HGr. 5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	1.056,9	1.049,0	995,8	-53,2
HGr. 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.424,8	4.539,6	4.314,4	-225,2
HGr. 7 Bauausgaben	221,9	203,3	162,9	-40,4
HGr. 8 Sonstige Investitionsausgaben	1.259,8	1.187,7	1.017,1	-116,6
HGr. 9 Besondere Finanzierungsausgaben	30,8	21,4	112,2	-90,8
Gesamtausgaben	9.321,6	9.345,5	8.926,4	-419,1
Bereinigte Ausgaben	9.290,8	9.324,0	8.812,7	-511,3
Finanzierungssaldo	-591,2	-262,5	+294,3	556,8

Der *Finanzierungssaldo* war erstmals seit 2008 wieder positiv. Höhere Steuereinnahmen und weniger Ausgaben bei allen Ausgabehauptgruppen machten eine Kreditaufnahme entbehrlich. Außerdem konnte die Landesregierung - erstmals überhaupt – Schulden tilgen (68,7 Mio. Euro), gleichzeitig eine allgemeine *Rücklage* bilden (100,0 Mio. Euro) und zudem noch einen *Überschuss* (124,6 Mio. Euro) ausweisen.

VI.1. Einnahmen aus Steuern und steuerähnliche Abgaben

Das Steueraufkommen nach Steuerarten sowie das Aufkommen aus *steuerähnlichen Abgaben* 2010 bis 2012 ergibt sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht 4:

Übersicht 4**Steuereinnahmen 2010 bis 2012**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2011/12 Mio. Euro
	2010 Mio. Euro	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	
Gemeinschaftsteuern				
Lohnsteuer	839,5	925,5	997,4	71,9
Einkommensteuer	83,2	119,4	131,7	12,3
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	43,5	48,4	57,7	9,3
Körperschaftsteuer	38,2	95,0	144,4	49,4
Umsatzsteuer	3.354,7	3.435,1	3.551,7	116,6
Gewerbesteuerumlage	25,3	30,4	31,7	1,3
Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	36,5	29,2	32,6	3,4
Summe Gemeinschaftsteuern	4.420,9	4.683,1	4947,2	264,2
Landessteuern				
Erbschaftsteuer	14,7	16,7	12,8	-3,9
Grunderwerbsteuer	56,4	72,7	94,3	21,6
Lotteriesteuer	25,3	26,0	25,2	-0,8
Feuerschutzsteuer	6,2	9,7	8,8	-0,9
Biersteuer	27,8	26,2	26,7	0,5
Sonstige Landessteuern	0,0	0,0	0,1	0,1
Summe Landessteuern	130,4	151,4	167,8	16,4
Summe steuerähnliche Abgaben	22,6	22,3	22,2	-0,1
Insgesamt	4.573,9	4.856,8	5.137,3	280,5

Die Summe der Steuereinnahmen aus *Gemeinschaft- und Landessteuern* stieg 2012 im Vergleich zu 2011 um rund 280 Mio. Euro (5,8 %) auf 5.115 Mio. Euro. Die Steuereinnahmen lagen damit erstmals über dem Vorkrisenniveau (2008: 5.049 Mio. Euro).

Die guten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die positive Arbeitsmarktsituation führten 2012 zu einem Lohn- und Beschäftigungszuwachs. Die durchschnittliche Arbeitslosenzahl ging 2012 in Thüringen auf 99.300 zurück (2011: 104.100 und 2010: 117.100). Die Beschäftigtenzahl stieg seit 2010 trotz Einwohnerverlust auf 1,036 Mio. (2010: 1,028 Mio.) Daraus resultierte der Zuwachs bei den Steuern vom Einkommen und der Umsatzsteuer.

Bei den *Landessteuern* setzte sich der Einnahmenezuwachs bei der Grunderwerbsteuer fort. Ein Großteil ist allerdings auf die Steuersatzerhöhung vom April 2011 von 3,5 auf 5 % zurückzuführen.

Der Anteil der *Landessteuern* am Gesamtaufkommen beträgt 3 %.

Nach der Rückständestatistik der Landesfinanzdirektion bestanden bei den Finanzämtern zum 31. Dezember 2012 offene Steuerforderungen von 149,2 Mio. Euro. Die größten Rückstände entfielen auf die veranlagte Einkommensteuer mit 59,9 Mio. Euro, auf die Umsatzsteuer mit 50,8 Mio. Euro und auf die Körperschaftsteuer mit 15,5 Mio. Euro.

42 % der offenen Forderungen waren gestundet oder ausgesetzt, 39 % befanden sich im Mahn- bzw. Vollstreckungsverfahren. Für die verbleibenden Rückstände waren Bescheide ergangen, das Zahlungsziel aber nicht überschritten.

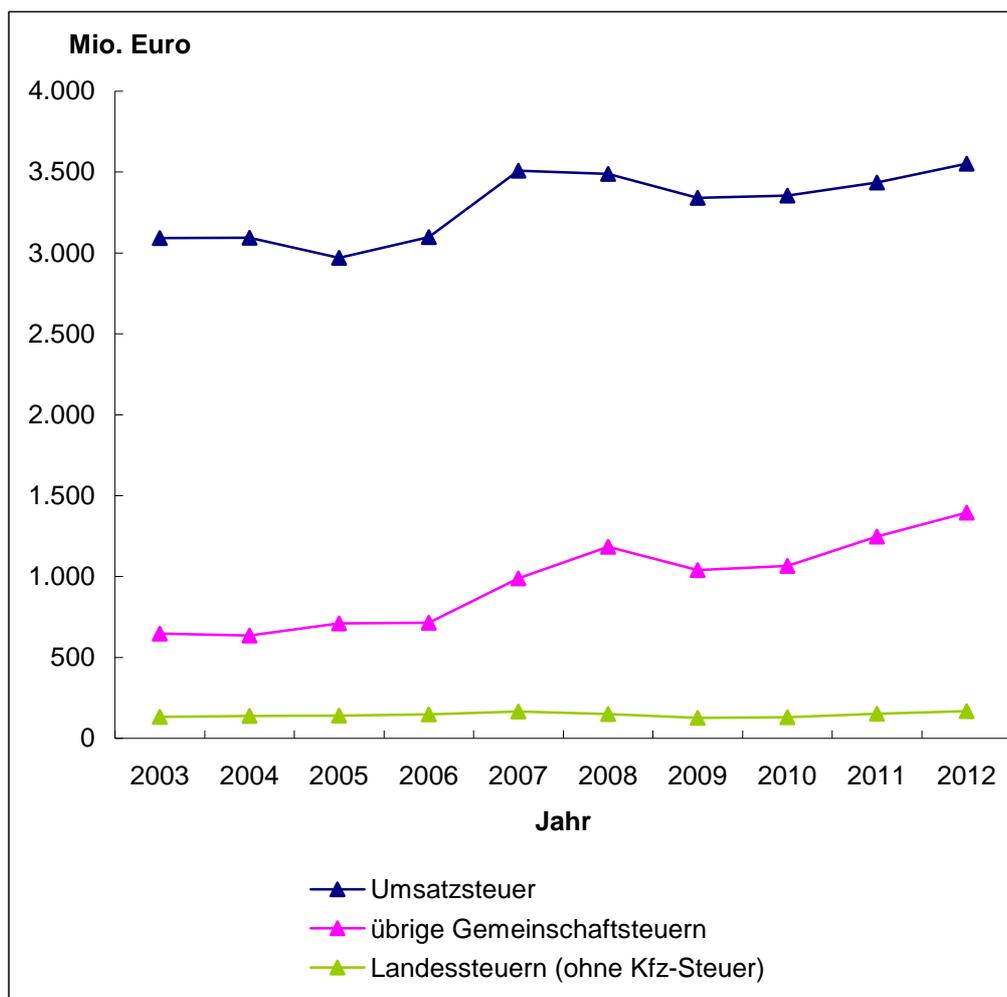
Das Aufkommen an *steuerähnlichen Abgaben* blieb im Vergleich zum Vorjahr fast unverändert.

Die *Steuerdeckungsquote* 2012 betrug 58,0 %, sie stieg damit gegenüber dem Vorjahr (2011: 51,9 %). Der Anstieg beruht sowohl auf steigenden Steuereinnahmen als auch auf den gesunkenen (*bereinigten*) *Gesamtausgaben*.

Die Entwicklung der Umsatz-, *Gemeinschaft-* und *Landessteuern* seit 2003 in Thüringen ist dem nachfolgenden Schaubild 2 zu entnehmen:

Schaubild 2

Umsatz-, Gemeinschaft- und Landessteuern seit 2003



VI.2. Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (eigene Einnahmen)

Die eigenen Einnahmen beliefen sich auf 299,8 Mio. Euro (3,3 % der Gesamteinnahmen). Gegenüber dem Vorjahr sanken sie um 46,9 Mio. Euro. Dennoch übertrafen sie die geplanten Einnahmen um 33,4 Mio. Euro.

Der Rückgang der eigenen Einnahmen beruht darauf, dass nach der Errichtung der Landesforstanstalt (ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts) zum 1. Januar 2012 die Holzverkäufe nicht mehr im Landeshaushalt nachgewiesen werden. Thüringen hatte daraus 2011 noch 60,6 Mio. Euro eingenommen. Dagegen stehen die Einnahmen aus einer Kapitalrückzahlung der Stiftung „FamilienSinn“ von 21,1 Mio. Euro.

Die höchsten eigenen Einnahmen erzielten, wie üblich, die Gerichte (83,6 Mio. Euro) und die Finanzverwaltung (12,5 Mio. Euro) sowie die Polizei aus der Verkehrsüberwachung (23,2 Mio. Euro). Der *Überschuss* der Staatslotterien betrug 14,3 Mio. Euro.

Den Einnahmen standen zum 31. Dezember 2012 noch nicht beglichene Forderungen (*sog. Kassenreste*) von 27,3 Mio. Euro (2011: 68,8 Mio. Euro) gegenüber. Die Verteilung auf die Einzelpläne ist unter Tn. 2.2.2.5 der Haushaltsrechnung 2012 dargestellt.

Die folgende Übersicht 5 vergleicht die *Kassenreste* 2011 und 2012 nach Einzelplänen:

Übersicht 5**Kassenreste 2011 und 2012**

Einzelplan	Kassenreste 2011 1.000 Euro	Kassenreste 2012 1.000. Euro
01	5,9	7,5
02	8,5	4,0
03	1.852,1	2.425,4
04	261,7	418,2
05	32.199,6	2.702,6
06	459,2	440,0
07	325,8	83,4
08	11.620,7	7.306,3
09	5.729,4	6.991,0
10	5.553,3	5.009,2
11		30,0
12	1,5	10,8
17	10.753,6	1.841,9
18	1,4	5,1
Insgesamt	68.772,7	27.275,3

Die erhebliche Abweichung gegenüber dem Vorjahr ist darauf zurückzuführen, dass beim Epl. 05 die offenen Forderungen aus dem Vorverfahren der Justizzahlstelle in der Übersicht nicht mehr enthalten sind.

Weitere Abweichungen gegenüber dem Vorjahr sind bei den Einzelplänen 08, 09 und 17 zu verzeichnen.

Im Bereich des TMSFG konnten die *Kassenreste* bei Kapitel 08 29 – Gesundheitswesen und Maßregelvollzug – um 6,4 Mio. Euro abgebaut werden.

Beim Epl. 09 haben sich die *Kassenreste* um 1,3 Mio. Euro erhöht. Dies betrifft insbesondere die nachträglichen Kostenerstattungen für die mit Landesmitteln finanzierten Ersatzvornahmen (Kapitel 09 05).

Beim Epl. 17 wurden offene Forderungen von 9,7 Mio. Euro bereits im Januar 2012 beglichen.

Darüber hinaus existieren offene Forderungen, die nicht im Haushaltsmanagementverfahren „HamasyS“ abgebildet sind. Auf Anregung des Rechnungshofs hat das TFM die Ressorts aufgefordert, offene Forderungen zu melden, die nur in sog. Vorverfahren nachgewiesen werden.

So bestanden laut Meldung des TMBWK beim Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) zum 31. Dezember 2012 offene Forderungen von 5,5 Mio. Euro.

Das TFM hat offene Forderungen bei den Fiskalerbschaften von 126.000 Euro gemeldet, die Justizzahlstelle von 31,6 Mio. Euro. Bei der Zentralen Gehaltsstelle stehen für Besoldung und Versorgung rund 380.000 Euro aus.

Beim TMSFG bestanden offene Forderungen aus dem Vorverfahren zur Durchführung des Schwerbehindertenrechts – Erhebung der Ausgleichsabgabe – von rund 285.000 Euro.

Für das TMLFUN wurde eine offene Forderung von 5.000 Euro gemeldet. Diese Beträge sind den in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen *Kassenresten* hinzuzurechnen.

Die Haushaltsrechnung weist für die TAB einen Bestand an offenen Forderungen von 450,6 Mio. Euro und für die GFAW von 21,4 Mio. Euro aus.

VI.3. Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)

Die *Übertragungseinnahmen* 2012 betragen 3.040,2 Mio. Euro. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um 22,6 Mio. Euro und lagen um 60,8 Mio. Euro unter dem veranschlagten Betrag von 3.101,0 Mio. Euro. Sie sind mit rund einem Drittel der Gesamteinnahmen der zweitgrößte Einnahmeblock nach den Steuereinnahmen.

Im Vergleich zu den Vorjahren setzen sich die Einnahmen gemäß Übersicht 6 wie folgt zusammen:

Übersicht 6

Übertragungseinnahmen 2010 bis 2012

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2011/12 Mio. Euro
	2010 Mio. Euro	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	
Allgemeine Zuweisungen vom Bund	1.900,9	1.819,4	1.674,9	-144,5
Allgemeine Zuweisungen von Ländern	447,3	485,6	559,5	73,9
Sonstige Zuweisungen vom Bund	553,1	611,6	616,0	4,4
Sonstige Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	22,9	23,9	22,3	-1,6
Erstattungen von der EU	143,2	97,1	138,5	41,4
Sonstige Zuweisungen und Erstattungen	20,0	25,1	29,0	3,9
Insgesamt	3.087,5	3.062,7	3.040,2	-22,5

Bei den „Allgemeinen Zuweisungen vom Bund“ standen dem gesetzlich festgelegten Rückgang der *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen* wegen teilungsbedingter Lasten um 110 Mio. Euro und dem Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit um 51 Mio. Euro höhere Einnahmen der *Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen* von 16 Mio. Euro gegenüber.

Höhere Zahlungen im Länderfinanzausgleich waren für den Anstieg der „Allgemeinen Zuweisungen von Ländern“ um 73,9 Mio. Euro ursächlich.

Bei den „Sonstigen Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden“ handelte es sich um den kommunalen Anteil zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes sowie die Verwaltungskostenerstattung für Landespersonal an Grundschulhorten. Die Einnahmen sind leicht zurückgegangen.

Erstattungen der EU erfolgten aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), aus dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (ELER) und – nach einem Jahr ohne Erstattungen – aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Die Zahlungen lagen in allen Programmen deutlich unter den veranschlagten Beträgen, insgesamt um 130 Mio. Euro.

Der nachfolgenden Übersicht 7 sind bedeutende *Übertragungseinnahmen* zu entnehmen:

Übersicht 7**Bedeutende Übertragungseinnahmen 2012**

Kapitel	Titel	Einnahmen Mio. Euro	Entstehungsgrund
17 09	211 03	1.038,8	SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten
17 09	212 01	559,5	Länderfinanzausgleich
10 02	231 02	275,7	Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes
17 09	211 06	230,5	Zuweisungen des Bundes infolge der Übertragung der Ertragshoheit für die Kfz-Steuer
17 09	211 01	224,8	Fehlbetrags-BEZ
17 09	211 04	125,0	SoBEZ wegen struktureller Arbeitslosigkeit
17 09	231 01	124,0	Erstattungen des Bundes für seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft nach § 46 SGB II
04 74	231 66/ 231 67	56,6	Zuweisungen des Bundes für die Ausbildungsförderung an Schüler und Studierende
17 09	211 02	55,7	SoBEZ wegen Kosten politischer Führung
07 03	271 71	49,1	Erstattungen der EU aus dem ESF
09 02	271 93	45,2	Erstattungen der EU aus dem ELER
07 03	271 81	41,7	Erstattungen der EU aus dem EFRE
08 20	231 53	24,2	Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung nach dem SGB XII
04 69	231 04	23,2	Zuweisungen vom Bund für Hochschulpakt 2020
10 03	231 51	21,5	Anteil des Bundes an den Miet- und Lastenzuschüssen nach dem Wohngeldgesetz

Hinsichtlich der Verwendung der „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ hat die Landesregierung in ihrem Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“¹ die vollständig zweckgerechte Mittelverwendung nachgewiesen. Die aus SoBEZ finanzierten Investitionsausgaben für Infrastruktur (1.103 Mio. Euro) übertrafen bereits die erhaltenen Mittel (1.038,8 Mio. Euro). Zuzüglich des Ausgleichsbetrags für die unterproportionale Finanzkraft der Kommunen (167 Mio. Euro) ergab sich eine rechnerische Verwendungsquote von

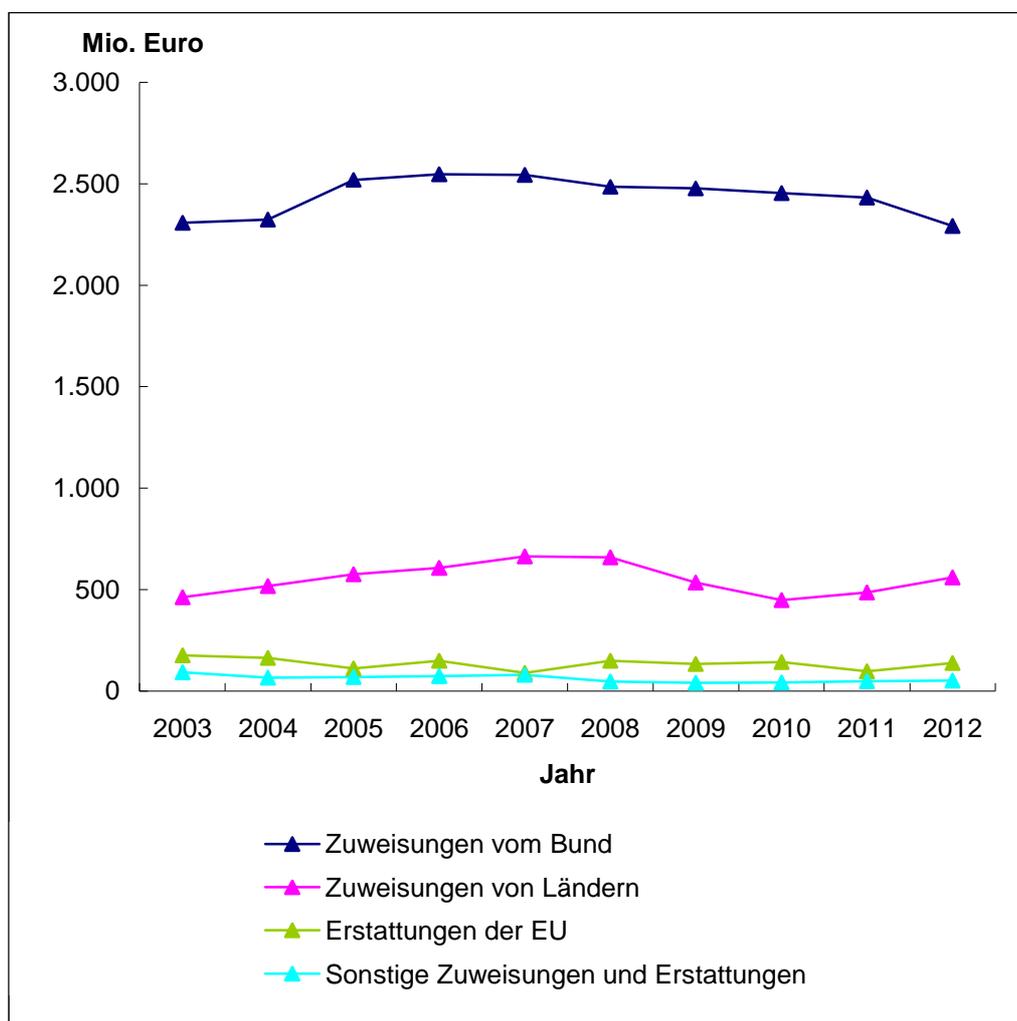
¹ Fortschrittsbericht des Freistaats für das Haushaltsjahr 2012 vom September 2013 (http://www.thueringen.de/imperia/md/content/fm/berichte/fortschrittsbericht_2012.pdf).

122,3 % für das Berichtsjahr 2012². Die Landesregierung hat außerdem im Fortschrittsbericht angeführt, dass bei einer Gesamtbetrachtung der Jahre 2007 bis 2012 eine vollständig zweckgerechte Verwendung vorlag.

Die Entwicklung der *Übertragungseinnahmen* nach ihrer Herkunft ist im nachfolgenden Schaubild 3 dargestellt:

Schaubild 3

Übertragungseinnahmen seit 2003



² Verwendungsquoten über 100 % sind auf die zwischen den neuen Ländern und dem Bund 2002 vereinbarte Nachweisführung zurückzuführen.

VI.4. Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen

2012 betrug die vermögenswirksamen und *besonderen Finanzierungseinnahmen* nur noch 573,8 Mio. Euro. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um 505,4 Mio. Euro und lagen um 61,8 Mio. Euro unter dem veranschlagten Betrag von 635,6 Euro.

Die Entwicklung der Einnahmen 2010 bis 2012 ist in der folgenden Übersicht 8 dargestellt:

Übersicht 8

Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2010 bis 2012

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2011/12 Mio. Euro
	2010 Mio. Euro	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	
Nettokreditaufnahme	369,4	261,4	-67,2	-328,6
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	714,2	795,3	629,7	-165,6
Entnahmen aus Rücklagen	124,5	14,5	0	-14,5
Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	122,1	0	0	0
Haushaltstechnische Verrechnungen	6,0	8,1	11,2	3,1
Insgesamt	1.336,2	1.079,2	573,8	-505,5

VI.4.1. Kreditaufnahme

Das Haushaltsgesetz 2012 sah keine Neuverschuldung vor. Es ließ aber eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 1.526,7 Mio. Euro zu (§ 2 Abs. 1 ThürHhG 2012). Diese Ermächtigung schöpfte die Landesregierung nicht aus. Kredite von 67,2 Mio. Euro brauchten nicht prolongiert zu werden; sie wurden getilgt.

Buchungsmäßig hat die Landesregierung die Tilgung bei Kapitel 17 06, Titel 325 01 – also dem Einnahmetitel für Kreditaufnahmen – nachgewie-

sen. Hierzu ermächtigt § 15 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 35 Abs. 1 ThürLHO, der für die Prolongation von Krediten eine Ausnahme vom Bruttoprinzip zulässt. Dies hatte aber zur Folge, dass der am Jahresende beim Einnahmetitel nachgewiesene Saldo negativ war. Durch dieses Buchungsverfahren werden auf der Einnahmeseite insgesamt niedrigere Einnahmen ausgewiesen als tatsächlich erzielt.

Wie zuvor bereits dargelegt, war 2012 ein ausgeglichener Haushalt ohne Neuverschuldung geplant worden. Damit musste nach der seit 1. Januar 2011 anzuwendenden „Schuldenbremse“ in § 18 Abs. 3 ThürLHO mit der Tilgung der 2011 aufgenommenen Schulden begonnen werden. Der Haushaltsplan sah deshalb eine Schuldentilgung von zunächst 1,5 Mio. Euro vor. Dieser Betrag ist im genannten Kapitel bei Titel 595 11 – also auf der Ausgabeseite – veranschlagt und auch tatsächlich als Zahlung nachgewiesen.

Damit ist also die planmäßige Tilgung auf der Ausgabeseite erfolgt, die zusätzliche Tilgung auf der Einnahmeseite.

Der Rechnungshof plädiert bei einer künftigen Schuldentilgung für ein einheitliches Verfahren. Er empfiehlt einen Nachweis bei Ausgaben der gemäß Gruppierungsplan vorgesehenen Obergruppe 59.

Dieses Verfahren führt zu einem höheren Haushaltsvolumen. Allerdings wirkt sich dies nicht auf finanzwirtschaftliche Quoten oder die Finanzierungsrechnung aus, da hierfür die *bereinigten Gesamtausgaben* herangezogen werden.

Buchungstechnisch kann unterjährig am jetzigen Verfahren der „Rotabsetzungen“ auf der Einnahmeseite festgehalten werden. Lediglich zum Jahresabschluss sollte der negative Saldo auf die Ausgabeseite umgebucht werden.

Es ist eine klarstellende gesetzliche Regelung wünschenswert, dass im Haushaltsvollzug nicht benötigte Haushaltsmittel zur Schuldentilgung zu

verwenden sind. Dies folgt aus dem haushaltsrechtlichen Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wie es auch in § 7 ThürLHO ausgedrückt ist.

Gemäß § 2 Abs. 2 ThürHhG 2012 war das TFM ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel jeweils kurzfristige Kredite (*Kassenverstärkungskredite*) bis zur Höhe von 12 % des Haushaltsvolumens aufzunehmen. Bei einem vorgesehenen Haushaltsvolumen von 9.048,3 Mio. Euro durften kurzfristige Kassenkredite bis 1.085,8 Mio. Euro aufgenommen werden. Diese Obergrenze benötigte die Landesregierung nicht. Kassenkredite wurden lediglich bis zu einer Höhe von 373,9 Mio. Euro aufgenommen (vgl. Tn. 2.2.4.3 der HHR 2012). Zum Jahresende bestanden keine Kassenkredite.

Von den übrigen im Haushaltsgesetz vorgesehenen Kreditermächtigungen machte das TFM keinen Gebrauch.

Die Ermächtigung, im Rahmen der Kreditfinanzierung im laufenden Haushaltsjahr ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken abzuschließen, nutzte das TFM nicht. Alte Zinstauschvereinbarungen von fester in variable Verzinsung bestanden noch über 125,0 Mio. Euro (vgl. Tn. 2.2.4.1 der HHR 2012).

VI.4.2. Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen setzen sich aus Zuweisungen vom Bund, von Gemeinden und Gemeindeverbänden, von Sozialversicherungsträgern, von Sondervermögen sowie aus Zuschüssen der EU zusammen. Sie sanken insgesamt um 165,6 Mio. Euro auf knapp 630 Mio. Euro.

Die Zuweisungen für Investitionen vom Bund beliefen sich auf rund 270 Mio. Euro. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um rund 4 Mio. Euro (1,5 %).

Thüringen standen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz vom 2. März 2009 Finanzhilfen des Bundes von insgesamt 318 Mio. Euro zu. Diese Finanzhilfen wurden seit 2011 über das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ des Bundes abgewickelt. Thüringen hatte bis 2011 insgesamt 308 Mio. Euro eingenommen. Die verbleibenden rund 10 Mio. Euro flossen 2012.

Von Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie von Sozialversicherungsträgern erhielt der Freistaat Zuweisungen von insgesamt rund 50 Mio. Euro. Hierbei handelte es sich um Zuweisungen für Investitionen in Krankenhäuser.

Die Zuweisungen für Investitionen von der EU betragen rund 287 Mio. Euro, sie nahmen gegenüber dem Vorjahr deutlich um rund 60 Mio. Euro ab. Der Rückgang betraf sowohl den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (- 48 Mio. Euro) als auch den landwirtschaftlichen Bereich (- 10 Mio. Euro bei ELER und dem vorausgegangenen Förderprogramm). Dennoch lagen die Einnahmen insgesamt um rund 30 Mio. Euro über dem veranschlagten Betrag.

Der nachfolgenden Übersicht 9 sind die wichtigsten Einnahmen für Investitionen des Landeshaushalts zu entnehmen:

Übersicht 9

Bedeutende Investitionseinnahmen 2012

Kapitel	Titel	Einnahmen Mio. Euro	Entstehungsgrund
07 03	346 81	243,8	Zuschüsse für Investitionen von der EU (EFRE)
07 02	331 01	75,8	Förderung von Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
09 02	346 93	43,1	Zuschüsse für Investitionen von der EU (ELER)
10 04	331 01-31	39,0	Finanzhilfen des Bundes für Städtebau und Raumordnung
10 07	331 01	35,1	Zuweisungen des Bundes für den kommunalen Straßenbau
18 20	331 01	29,3	Zuführungen des Bundes nach dem Entflechtungsgesetz
10 03	331 01	29,1	Kompensationsleistungen des Bundes für investive Maßnahmen der Wohnraumförderung
08 29	336 01	26,3	Zuweisungen für Investitionen von den Sozialversicherungsträgern (Artikel 14 Gesundheitsstrukturgesetz)
08 29	333 01	22,9	Zuweisungen der kreisfreien Städte und Landkreise - Krankenhausumlage
10 07	331 03	15,1	Zuweisungen des Bundes für Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs
04 04	334 02	10,0	Zuweisungen vom Bund für das Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“
17 02	334 43	9,7	Zuweisungen für Investitionen aus dem Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ gemäß ZulnvG

VI.4.3. Besondere Finanzierungseinnahmen

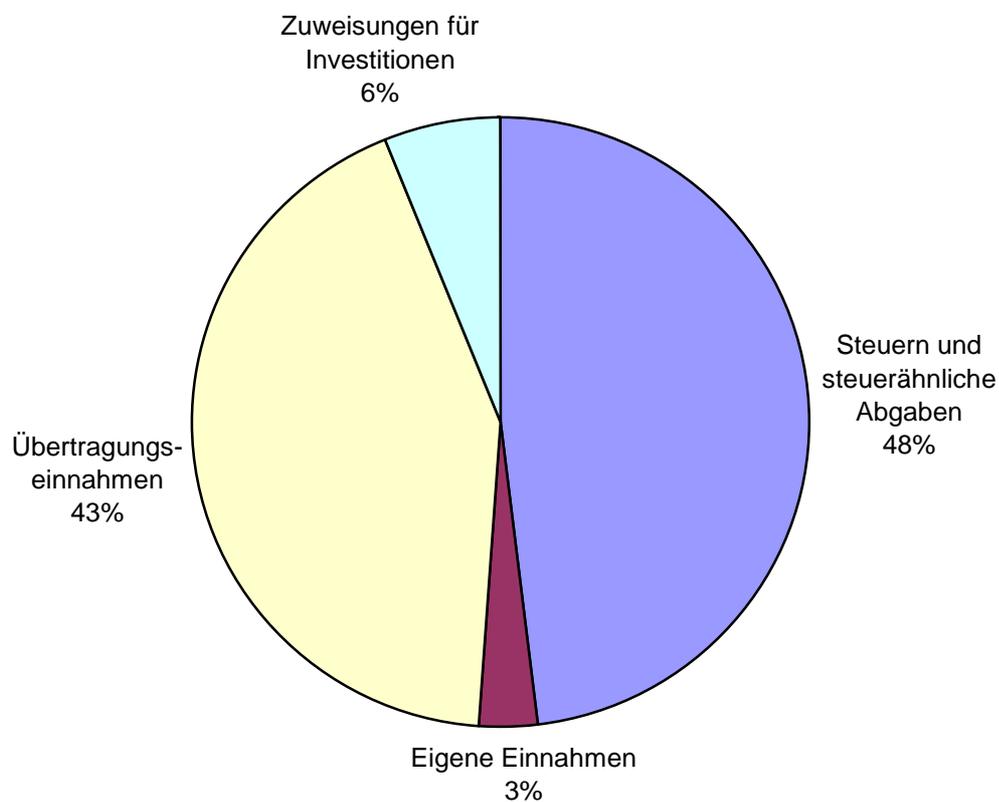
2012 sind als *besondere Finanzierungseinnahmen* lediglich *haushaltstechnische Verrechnungen* von 11,2 Mio. Euro nachgewiesen. Sie waren ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

VI.5. Verteilung der Einnahmen

Die prozentuale Verteilung nach Einnahmearten im Haushaltsjahr 2012 weist das Schaubild 4 aus:

Schaubild 4

Verteilung der Einnahmen nach Einnahmearten 2012



VI.6. Personalausgaben

Die Personalausgaben lagen mit 2.324,0 Mio. Euro um 20,4 Mio. Euro unter den Vorjahresausgaben von 2.344,4 Mio. Euro. Das Haushaltssoll von 2.353,7 Mio. Euro wurde um 29,7 Mio. Euro unterschritten.

In der nachfolgenden Übersicht 10 ist die Gliederung der Personalausgaben im Vergleich zu den Vorjahren dargestellt:

Übersicht 10

Personalausgaben 2010 bis 2012

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2011/12 Mio. Euro
	2010 Mio. Euro	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	
Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter	1.225,3	1.236,7	1.249,5	12,8
Entgelte der Arbeitnehmer	920,2	921,0	871,8	-49,2
Versorgungsbezüge	70,7	78,0	89,3	11,3
Beihilfen und Unterstützungen	62,8	65,9	69,4	3,5
Restliche Personalausgaben	48,4	42,7	44,0	1,3
Insgesamt	2.327,4	2.344,4	2.324,0	-20,4

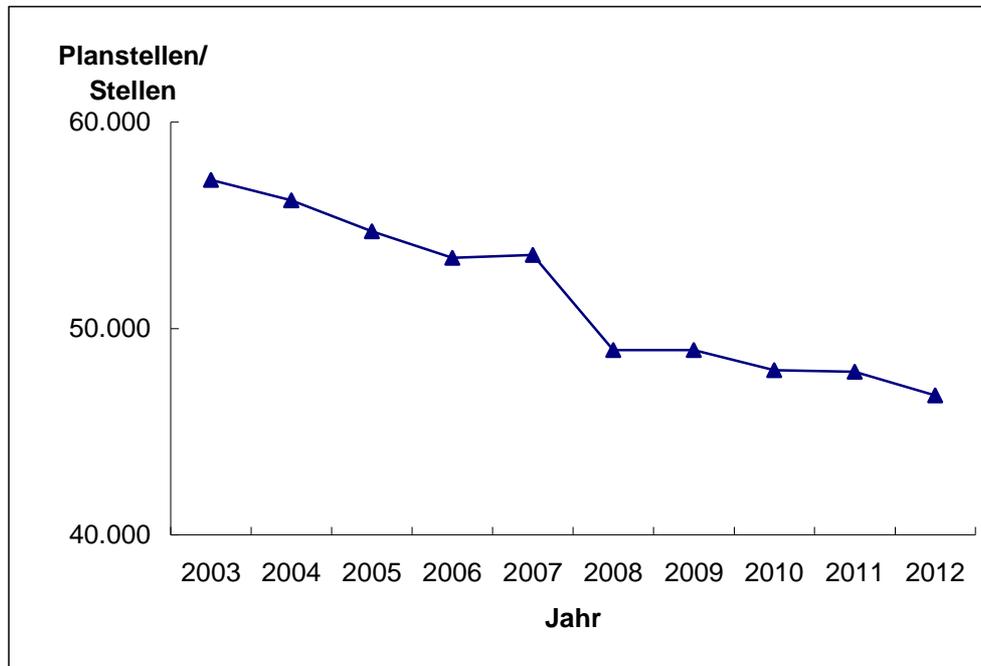
Berücksichtigt man die Auslagerungseffekte durch die Errichtung der Anstalt „ThüringenForst“ zum 1. Januar 2012 nicht, sind die Personalausgaben weiter gestiegen. Die rund 760 ausgegliederten Stellen/Planstellen entsprechen rund 60 Mio. Euro.

Für das Haushaltsjahr 2012 sind insgesamt 1.138 Stellen/Planstellen weniger veranschlagt worden als im Vorjahr.

Das nachfolgende Schaubild 5 zeigt den Stellenabbau seit 2003:

Schaubild 5

Stellenabbau in Thüringen seit 2003



Die Bezüge der Beamten und Richter sowie die Entgelte der Arbeitnehmer stiegen im Vorjahresvergleich insgesamt moderat (1 %). Tarifsteigerungen erfolgten zum 1. Januar 2012 mit 1,9 %; Besoldungsanpassungen wirkten zum 1. April 2012 ebenfalls mit 1,9 %.

Zum 30. Juni 2012 teilten sich rund 32.000 Vollbeschäftigte und 16.480 Teilzeitbeschäftigte die 46.762 veranschlagten Stellen/Planstellen³.

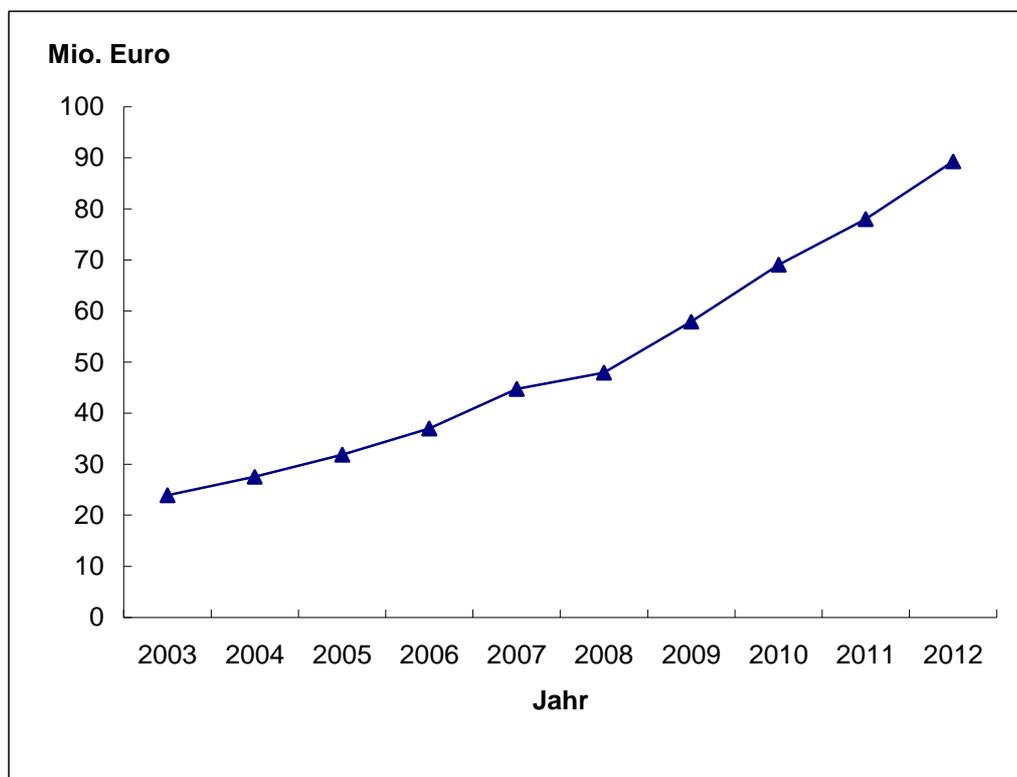
Der Thüringer Landtag hatte am 24. Februar 2011 mit dem Gesetz zur Änderung des Thüringer Besoldungsgesetzes und des Thüringer Pensionsfondsgesetzes beschlossen, Zahlungen an den Thüringer Pensionsfonds für die Jahre 2011 und 2012 auszusetzen. 2012 wurden deshalb keine Zuführungen an die *Versorgungsrücklage* geleistet.

³ Es werden nur die Beschäftigten des Landes betrachtet, die bei Behörden, Gerichten und Einrichtungen des Landes beschäftigt sind und im Haushaltsplan dargestellt werden. Quelle: Statistischer Bericht L III – j /12 – Vorabergebnisse vom April 2013.

Versorgungsempfänger erhielten 2012 Zahlungen von 89,3 Mio. Euro. Diese stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 11,3 Mio. Euro. Die stetige Zunahme seit 2003 verdeutlicht das folgende Schaubild 6:

Schaubild 6

Zahlungen an Versorgungsempfänger seit 2003



Die Ist-Ausgaben für die Versorgung lagen 2012 erneut deutlich über den veranschlagten Werten (79,1 Mio. Euro). Der Rechnungshof hatte dies bereits in seinem Jahresbericht 2013 kritisiert und angeregt, dass der Belastung durch Versorgungsausgaben auch bei der Veranschlagung Rechnung getragen wird. Der Versorgungsbericht vom 10. Dezember 2012 enthält dazu konkrete Berechnungen, die von Zeit zu Zeit anzupassen sind. Dazu erklärte sich der Finanzminister bei den Beratungen im Haushalts- und Finanzausschuss des Thüringer Landtags bereit.

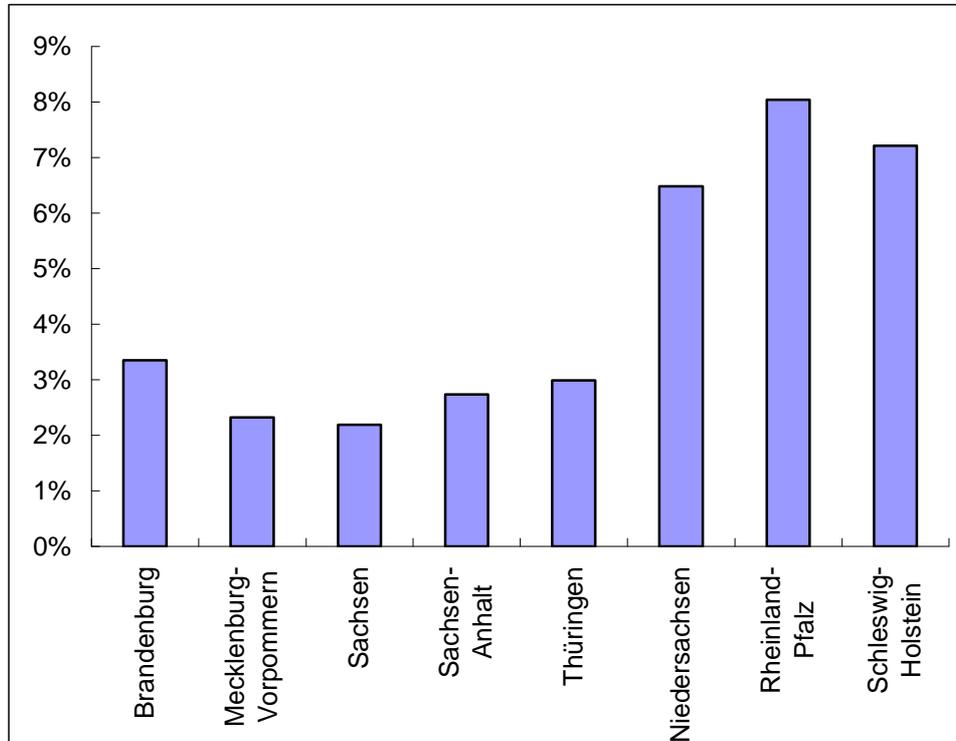
Beamte und Berufsrichter erhalten vom Land im Krankheits-, Geburts-, Pflege- oder Todesfall finanzielle Unterstützungen. Diese Unterstützungen werden als Beihilfen bezeichnet. Sie entsprechen dem Arbeitgeberanteil bei der Kranken- und Pflegeversicherung der Arbeitnehmer und sind – wie insgesamt das Prinzip der Selbstversicherung – für den Staat günstiger.

Ausgaben des Landes für Beihilfen sind in der Obergruppe 44 veranschlagt und in 3 Gruppen unterteilt:

- Gruppe 441: Beihilfen für aktive Beamte und deren Angehörige,
- Gruppe 443: Fürsorgeleistungen und Unterstützungen,
- Gruppe 446: Beihilfen für Versorgungsempfänger und Hinterbliebene.

2012 wurden 69,4 Mio. Euro an Beihilfen ausgezahlt. Seit 2003 haben sich die Zahlungen für Beihilfen nahezu verdoppelt (2003: 37,8 Mio. Euro). Stiegen die Personalausgaben ohne Beihilfeausgaben seit 2008 um rund 9 %, sind die Ausgaben für Beihilfen insgesamt jedoch um 18 % angewachsen. Verantwortlich dafür ist der exorbitante Anstieg der Beihilfeausgaben für Versorgungsempfänger und Hinterbliebene um 78 %.

Die Beihilfezahlungen entsprachen 2012 rund 3 % der Personalausgaben. Thüringen liegt damit im Bereich der anderen neuen Länder. Den Vergleich auch zu anderen Flächenländern zeigt das folgende Schaubild 7:

Schaubild 7**Anteil der Beihilfen an den Personalausgaben
für ausgewählte Länder**

Der Anteil der Beihilfen an den Personalausgaben hängt in hohem Maße vom Verbeamtungsgrad im jeweiligen Land ab. In Thüringen sind knapp die Hälfte der Landesbediensteten Beamte, in den anderen neuen Ländern liegt diese Quote zwischen 26 % (Sachsen) und 56 % (Brandenburg). In den alten Flächenländern sind durchschnittlich 61 % der Bediensteten Beamte.

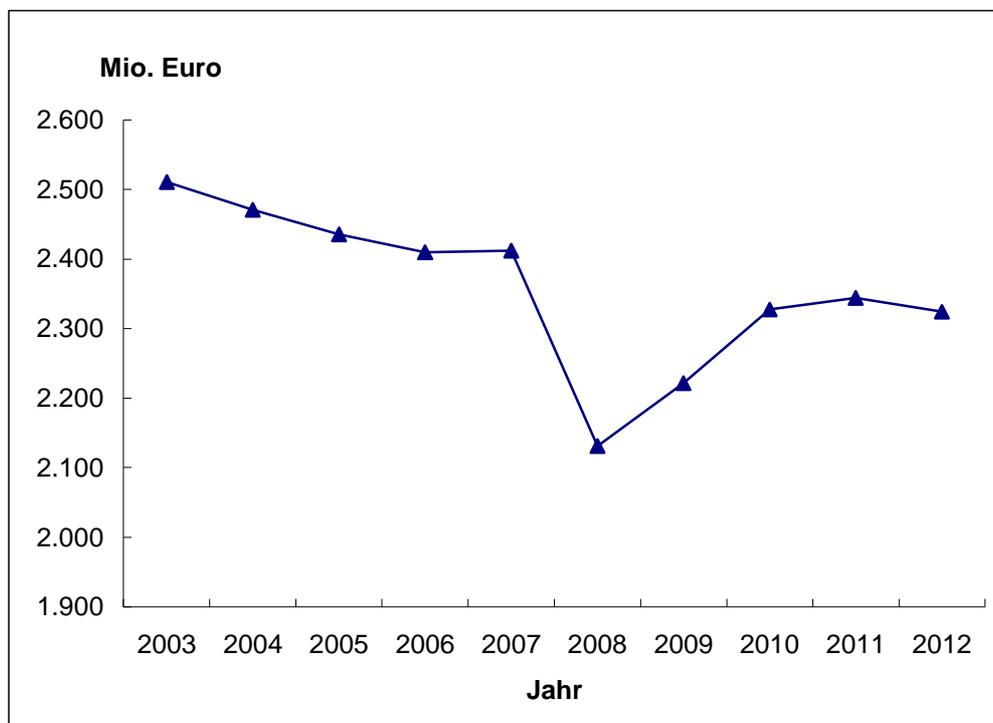
Thüringen muss mit weiter steigenden Ausgaben für Beihilfen für aktive Beamte und in höherem Maße für Versorgungsempfänger rechnen. Der weitgehende Verzicht auf Verbeamtungen wird allerdings dazu führen, dass der Anteil der Beihilfen an den Personalausgaben nicht auf Werte der alten Flächenländer steigen wird.

Die *Personalausgabenquote* betrug 26,4 % (Vorjahr 25,1 %). Die durch Artikel 98 Abs. 3 Thüringer Verfassung vorgegebene Obergrenze für Personalausgaben (40 % der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts) wird damit weiterhin eingehalten.

Die Entwicklung der Personalausgaben seit 2003 insgesamt zeigt das folgende Schaubild 8:

Schaubild 8

Personalausgaben seit 2003



Übersicht 11**Vergleich der veranschlagten Stellen 2006 und 2012**

Land	Einwohner am 31.12 in Mio.		Anzahl der Planstellen/Stellen		Stellen je 1.000 Einwohner	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012
Brandenburg	2,55	2,45	54.601	46.630	21,4	19,0
Mecklenburg-Vorpommern	1,69	1,60	36.474	31.685	21,5	19,8
Sachsen	4,25	4,05	89.323	65.141	21,0	16,1
Sachsen-Anhalt	2,44	2,26	50.078	45.752	20,5	20,3
Thüringen	2,31	2,17	50.990	46.762	22,1	21,5
Rheinland-Pfalz	4,05	3,99	79.235	82.962	19,5	20,8
Schleswig-Holstein	2,83	2,81	45.838	44.948	16,1	16,0
Baden-Württemberg	10,74	10,57	188.982	185.920	17,6	17,6
Bayern	12,49	12,52	222.512	226.055	17,8	18,1

Vergleicht man die Personalentwicklungen einzelner Länder ist erkennbar, dass die neuen Länder den vorgefundenen Personalüberhang sukzessive abbauen. Allerdings sind die Erfolge seit 2006 unterschiedlich.

Die Vergleichbarkeit der Quote wird allerdings durch die unterschiedliche Auslagerung von Bereichen wie z. B. Hochschulen, Forst- oder Bauverwaltung erschwert. Einen deutlichen Einfluss auf die Quoten der neuen Länder haben zudem die unterschiedlich hohen Einwohnerverluste.

Insgesamt ist aber darauf hinzuweisen, dass nicht bloß Personal nach Quantität abzubauen ist. Vielmehr gilt es, auch Aufgaben abzubauen und Standards zu senken. Dringend sind Personalentwicklungskonzepte erforderlich, um die Verwaltung fit für die Zukunft zu machen. Eine wesentliche Herausforderung ist die Qualität – weniger die Quantität – des Landespersonals. Mit steigenden Anforderungen muss verstärkt das vorhandene Personal weiter qualifiziert und neues leistungsfähiges gewonnen werden. Der Kampf um die besten Köpfe hat bereits begonnen.

VI.7 Sächliche Verwaltungsausgaben und Schuldendienst

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen 2012 rund 375 Mio. Euro und damit 4,3 % der *bereinigten Gesamtausgaben*.

Zu den sächlichen Verwaltungsausgaben gehören im Wesentlichen die für den Dienstbetrieb notwendigen Ausgaben, wie z. B. Geschäftsbedarf, Strom, Wasser, Heizung, Kommunikationskosten, Mieten, Fortbildungs- und Reisekosten. Außerdem werden Gerichtskosten sowie Lizenzausgaben für den IT-Betrieb nachgewiesen.

Die Ausgaben lagen um 38,4 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert. Dies beruht im Wesentlichen auf der Errichtung der Anstalt „ThüringenForst“. Die Bewirtschaftung der auf die Anstalt übertragenen Dienststellen verursachte im Vorjahr Ausgaben von 27 Mio. Euro.

Die Ausgaben für den Schuldendienst setzen sich aus Zinsausgaben und Schuldentilgungen zusammen. Sie beliefen sich auf rund 620 Mio. Euro. Die Zinsausgaben sanken aufgrund des weiter günstigen Zinsniveaus im Vorjahresvergleich um über 16 Mio. Euro.

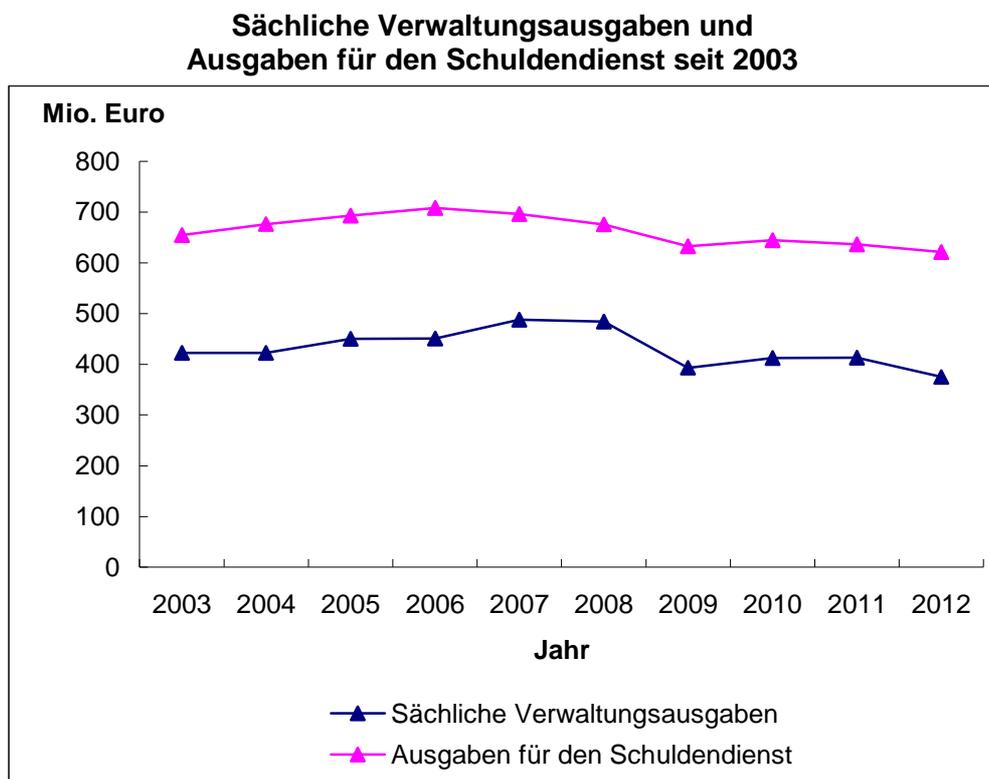
Der veranschlagte Betrag von rund 661 Mio. Euro wurde um 41 Mio. Euro (6,3 %) unterschritten. Die *Zinsausgabenquote* betrug 7 %.

Aufgrund der Schuldenregelung in § 18 ThürLHO veranschlagte und verausgabte die Landesregierung rund 1,5 Mio. Euro für die Tilgung der Kreditmarktschulden aus dem Haushaltsjahr 2011. Außerdem wurden freiwillige Geldleistungen Dritter zur Schuldentilgung verwendet (rund 55.000 Euro).

Auch die Zinszahlungen für kurzfristige Kredite zur täglichen Liquiditätssteuerung (Kassenkredite) waren niedrig. Geplanten Zahlungen von 5,6 Mio. Euro standen tatsächlich nur 0,2 Mio. Euro gegenüber.

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst zeigt das nachfolgende Schaubild 9:

Schaubild 9



VI.8. Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (*Übertragungsausgaben*)

Die *Übertragungsausgaben* machen die Hälfte der *bereinigten Gesamtausgaben* aus. Sie sanken im Vorjahresvergleich um 225,2 Mio. Euro auf 4.314,4 Mio. Euro; auch das Soll wurde unterschritten (49,3 Mio. Euro).

In der nachfolgenden Übersicht 12 werden die Übertragungsausgaben im Vergleich zu den Vorjahren dargestellt:

Übersicht 12

Übertragungsausgaben 2010 bis 2012

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2011/12 Mio. Euro
	2010 Mio. Euro	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	2.648,5	2.791,1	2.548,2	-242,9
Schuldendiensthilfen	45,0	35,7	31,3	-4,4
Erstattungen an öffentliche Unternehmen	61,3	60,5	60,0	-0,5
Leistungen an natürliche Personen	308,7	294,1	275,9	-18,3
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.361,3	1.358,0	1.399,1	41,1
Insgesamt	4.424,8	4.539,6	4.314,4	-225,2

Bei den Zuweisungen an den öffentlichen Bereich handelt es sich im Wesentlichen um

- Zuweisungen an die Kommunen (2.134,7 Mio. Euro) und
- Zuweisungen an den Bund für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR (387,5 Mio. Euro).

Als Schuldendiensthilfen wurden u. a. Zinszahlungen und Tilgungsausgaben für Darlehen an die TAB (Kapitel 04 74: 15,9 Mio. Euro) und der Kapitaldienst für die Finanzierung des Ausbaus des Flughafens Erfurt (Kapitel 10 02: 9,7 Mio. Euro) gezahlt.

Mehr als die Hälfte der Zahlungen für Erstattungen an öffentliche Unternehmen ging an Krankenhäuser für den Maßregelvollzug (Kapitel 08 29: 34,2 Mio. Euro).

Bei den Geldleistungen an natürliche Personen handelte es sich z. B. um folgende gesetzliche Leistungen:

- BAföG (85,0 Mio. Euro),
- Opferrenten (16,3 Mio. Euro),
- Landesblindengeld (9,5 Mio. Euro),
- Ausgleichsabgabe an schwerbehinderte Menschen (10,5 Mio. Euro),
- Bundesanteil zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Sozialgesetzbuch XII (24,3 Mio. Euro),
- Unterhaltsvorschuss (30,3 Mio. Euro),
- Thüringer Erziehungsgeld (16,8 Mio. Euro),
- Miet- und Lastenzuschüsse nach dem Wohngeldgesetz (43,2 Mio. Euro),
- Beiträge des Landes an die Unfallkasse Thüringen (13,6 Mio. Euro).

Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke werden sowohl an öffentliche als auch an private Unternehmen im Inland aufgrund von Gesetzen und Verträgen oder auch als Zuwendungen gezahlt. Es werden Zuschüsse für die Hochschulen, für private Schulen, für die Schülerbeförderung im ÖPNV, für den Luftverkehr und für private Eisenbahngesellschaften geleistet. Zuwendungen werden im Bereich der Wirtschaftsförderung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Förderung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie für Forschung und Technologie eingesetzt. Die Ausreichung der Mittel aus den EU-Strukturfonds bzw. Europäischen Landwirtschaftsfonds erfolgt ebenso aus diesen Mitteln wie die Förderung im Bereich der Kunstpflege.

Bedeutende sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke sind in der folgenden Übersicht 13 dargestellt:

Übersicht 13

Bedeutende sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke 2012

Kapitel	Ausgaben Mio. Euro	Zweckbestimmung
04 05	125,5	Zuschüsse für Schulen in freier Trägerschaft
04 30	22,2	Staatsleistungen an die Kirchen
04 50	71,4	Zuschüsse für laufende Zwecke an das Universitätsklinikum Jena
04 69	375,1	Zuschüsse für laufende Zwecke an die Hochschulen
04 78/ 04 79	87,3	Förderung von Wissenschaft und Forschung
04 89	59,5	Zuschüsse an Theater und Orchester
04 84/ 04 89	33,6	Förderung von Denkmal- und Kunstpflege
07 03	92,9	Förderung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Maßnahmen der beruflichen Bildung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds ESF
07 03	33,0	Zuwendungen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung EFRE
09 02	33,4	Zuführung für laufende Zwecke an die Landesforstanstalt
09 02	53,2	Zuschüsse für laufende Zwecke aus dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ELER
10 02	200,8	Zuschüsse zur Finanzierung des Verkehrsangebots im Schienenpersonennahverkehr
10 02	34,2	Zuschüsse zu Beförderungsentgelten im öffentlichen Personennahverkehr
17 16	15,8	Zuführungen an das Thüringer Landesrechnungszentrum

VI.9. Ausgaben für Investitionen

Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Ausgaben für Investitionen um 211 Mio. Euro (15,2 %). Sie blieben mit 1.180 Mio. Euro um rund 76 Mio. Euro (6,0 %) unter dem Haushaltssoll. Die Bauausgaben lagen dabei um rund 17 Mio. Euro, die sonstigen Ausgaben für Investitionsmaßnahmen um 59 Mio. Euro unter den geplanten Ausgaben.

In der nachfolgenden Übersicht 14 werden die Investitionsausgaben im Vergleich zu den Vorjahren dargestellt:

Übersicht 14

Ausgaben für Investitionen 2010 bis 2012

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2011/12 Mio. Euro
	2010 Mio. Euro	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	
Hochbauausgaben	78,5	77,1	61,4	-15,7
Tiefbauausgaben	143,4	126,2	101,5	-24,7
Summe Bauausgaben	221,9	203,3	162,9	-40,4
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	64,6	48,1	46,7	-1,4
Erwerb privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen (alternative Baufinanzierung)	55,5	58,0	39,1	-18,9
Darlehen und Bürgschaften	77,2	82,6	13,7	-68,9
Investitionszuweisungen	1.062,5	999,1	917,3	-81,8
Summe Sonstige Investitionsausgaben	1.259,8	1.187,7	1.017,1	-170,6
Insgesamt	1.481,7	1.391,0	1.180,0	-211,0

Ein Rückgang von Investitionsausgaben ist im Vorjahresvergleich bei allen Zwecken festzustellen.

Die Hochbauausgaben sanken, da insbesondere die Ausgaben des Konjunkturprogramms II weggefallen sind. Die entsprechenden Baumaßnahmen waren 2011 abgeschlossen worden.

Der Rückgang der Tiefbauausgaben betraf im Wesentlichen den Bereich der Straßenbauverwaltung.

Die *alternativ finanzierten Bauausgaben* sanken, da die Verpflichtungen für den Neubau des Universitätsklinikums Jena wegfielen. Nach Zahlungen von 20,5 Mio. Euro im Jahr 2011 war 2012 nur noch der Restbetrag von 1,4 Mio. Euro fällig. Übersicht 3.9 der Haushaltsrechnung 2012 weist für privat vorfinanzierte Investitionen und ÖPP-Maßnahmen Zahlungen von 39,3 Mio. Euro (dagegen oben in Übersicht 14: 39,1 Mio. Euro) aus. Die Differenz begründet sich mit Ausgaben von 146.000 Euro für die Nutzung und den Betrieb des Internats am Sportgymnasium Jena. Diese Ausgaben werden nicht als Investitionen (HG 8), sondern als sächliche Verwaltungsausgaben (HG 5) nachgewiesen.

Die Ausgaben für Darlehen betrugen nach 63,3 Mio. Euro im Vorjahr nur noch rund 112.000 Euro. Dies beruht zum einen darauf, dass 2012 keine Darlehen aus dem Programm „Thüringen-Dynamik“ der EFRE-Förderperiode 2007 bis 2013 (Kapitel 07 03) ausgereicht wurden (2011: 35,0 Mio. Euro). Zum anderen wurde die soziale Wohnraumförderung in das Thüringer Wohnungsbauvermögen ausgelagert. Die Baudarlehen (2011: 28,2 Mio. Euro) bearbeitet nunmehr die TAB, die entsprechenden Zuweisungen aus dem Landeshaushalt erfolgen aus Kapitel 10 03 Titel 884 73.

Die Inanspruchnahme aus Bürgschaften belastete den Freistaat mit rund 13,6 Mio. Euro (Vorjahr: 19,4 Mio. Euro).

Für die gesunkenen „Investitionszuweisungen“ war im Wesentlichen – wie beim Hochbau – das Auslaufen des Konjunkturprogramms II ursächlich. Außerdem sanken die Ausgaben im Krankenhausprogramm.

Die *Investitionsquote* für 2012 betrug 13,4 % (Vorjahr: 14,9 %).

Bedeutende Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen sind in der folgenden Übersicht 15 dargestellt:

Übersicht 15

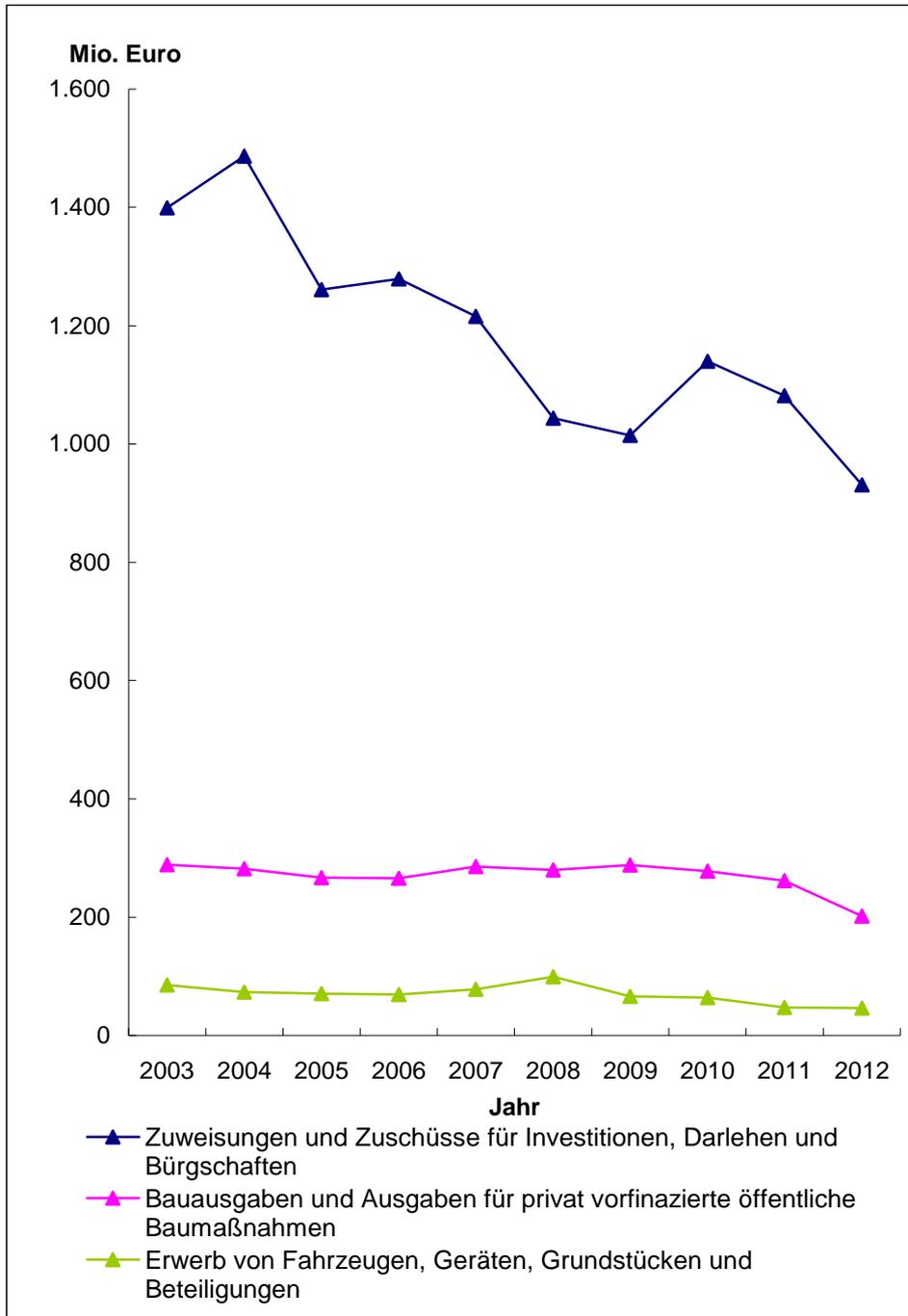
Bedeutende Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen 2012

Kapitel	Titel	Ausgaben Mio. Euro	Zweckbestimmung
07 03	HG 8	167,2	Wirtschaftsförderung aus EU-Fonds
07 02	ATG 83/86	147,9	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
09 02	ATG 93/95	57,0	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (ELER)
08 29	HG 8	54,7	Krankenhausprogramm
10 07	HG 8	47,7	Zuweisungen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden
17 20	HG 8	39,7	Kommunaler Finanzausgleich
03 03 09 05	884 01 ATG 86	35,2	Zuführungen an das Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“
10 04	HG 8	31,1	Städtebauförderung
10 03	884 73	31,1	Zuweisungen an das Thüringer Wohnungsbauvermögen
04 84/89	HG 8	30,5	Bauausgaben für Denkmal- und Kunstpflege
04 78/79	HG 8	28,8	Zuschüsse zur Förderung der Wissenschaft
07 02	891 78	24,0	Ersatz von Aufwendungen der LEG für Erwerb, Entwicklung, Sanierung und Verwertung von Industrie- und Gewerbeflächen
07 02	ATG 78	24,0	Förderung der Strukturentwicklung

Die Entwicklung der Investitionsausgaben zeigt das folgende Schaubild 10:

Schaubild 10

Investitionsausgaben seit 2003



Der Rechnungshof hatte hinsichtlich der Investitionsausgaben bereits 2011⁴ darauf hingewiesen, dass nicht an falscher Stelle gespart werden sollte. Eine Konsolidierung des Haushalts auf Kosten der Investitionen darf nicht erfolgen. Thüringen braucht eine funktionierende Infrastruktur, um zukunftsfähig zu sein. Auch Erhaltungsausgaben müssen in notwendigem Umfang geleistet werden. Ein Investitionsstau wird teuer.

VI.10. Besondere Finanzierungsausgaben

Als *besondere Finanzierungsausgaben* sind Zuführungen an die Allgemeine Rücklage von 100 Mio. Euro, an die Rücklage aus der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz von 0,9 Mio. Euro sowie *haushalts-technische Verrechnungen* von 11,2 Mio. Euro ausgewiesen (vgl. Tn. A.VI.4).

Hinsichtlich der Rücklagenzuführung von 100 Mio. Euro ist auf Folgendes hinzuweisen:

Nach dem Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2012 vom 21. Dezember 2011 durfte die Landesregierung Mehreinnahmen, soweit sie nicht zur Deckung unvorhergesehener und unabweisbarer Mehrausgaben zur Gewährleistung des Haushaltsausgleichs benötigt wurden, zur Tilgung von Schulden oder zur Bildung von *Rücklagen* oder zur Abfinanzierung von Rechtsverpflichtungen verwenden (vgl. § 3 ThürHhG 2012).

Die Haushaltsrechnung weist Mehreinnahmen von 2,7 Mio. Euro aus. Zu berücksichtigen ist aber, dass sich die zusätzliche Schuldentilgung einnahmемindernd auf die Gesamteinnahmen ausgewirkt hat (vgl. Tn. VI.4.1.). Bleibt dies unberücksichtigt, wäre eine Zuführung an die Allgemeine Rücklage von rund 70 Mio. Euro zulässig gewesen.

⁴ http://www.thueringen.de/imperia/md/content/rechnungshof/veroeffentlichungen/jahresberichte/trh_jahresbericht_2011.pdf.

Der Gesetzesbegründung zur entsprechenden Regelung im Haushaltsgesetz⁵ ist zu entnehmen, dass sich diese auf sogenannte Netto-Mehreinnahmen bezieht. „Verbleiben im Gesamthaushalt nach Berücksichtigung aller mit Mehreinnahmen in Zusammenhang stehender Ausgaben [...] Mehreinnahmen, so sind diese nach § 3 zur Tilgung von Schulden oder zur Bildung von *Rücklagen* oder zur Abfinanzierung von Rechtsverpflichtungen zu verwenden.“

Das Finanzministerium bezieht bei der Berechnung von Mehreinnahmen im Wesentlichen solche der *Hauptgruppen* 0 und 1 ein. Allein hier sind Mehreinnahmen von insgesamt rund 125 Mio. Euro ausgewiesen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die bestehende haushaltsgesetzliche Regelung zu konkretisieren. Als Orientierung könnte die Formulierung des § 2 Abs. 8 S. 1 Haushaltsgesetz 2014/15 des Landes Mecklenburg-Vorpommern dienen. Danach beziehen sich Mehreinnahmen auf Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen. Daneben lässt die Regelung sonstige Haushaltsverbesserungen als Deckungsquelle für eine zusätzliche Schuldentilgung, Verminderung des Kreditbedarfs oder Rücklagenbildung zu.

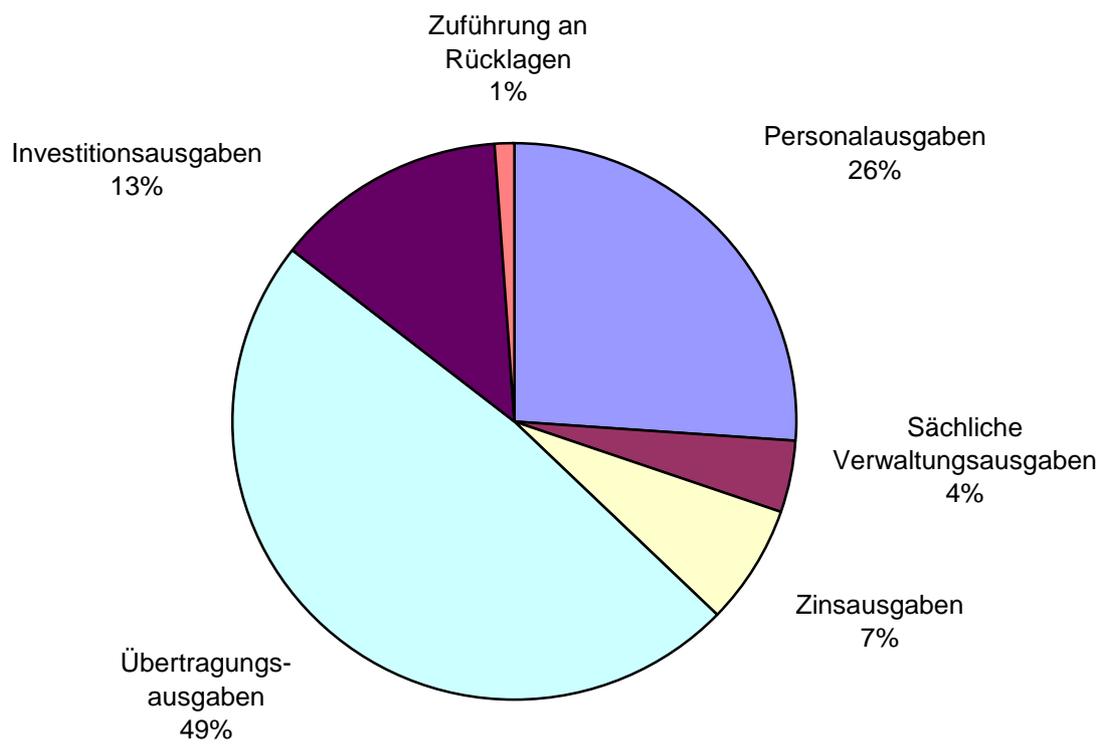
VI.11. Verteilung der Ausgaben

Die prozentuale Verteilung nach Ausgabearten im Haushaltsjahr 2012 weist das Schaubild 11 aus:

⁵ Thüringer Landtag, Drucksache 5/3224, S. 20.

Schaubild 11

Verteilung der Ausgaben nach Ausgabearten 2012



VII. Kommunaler Finanzausgleich

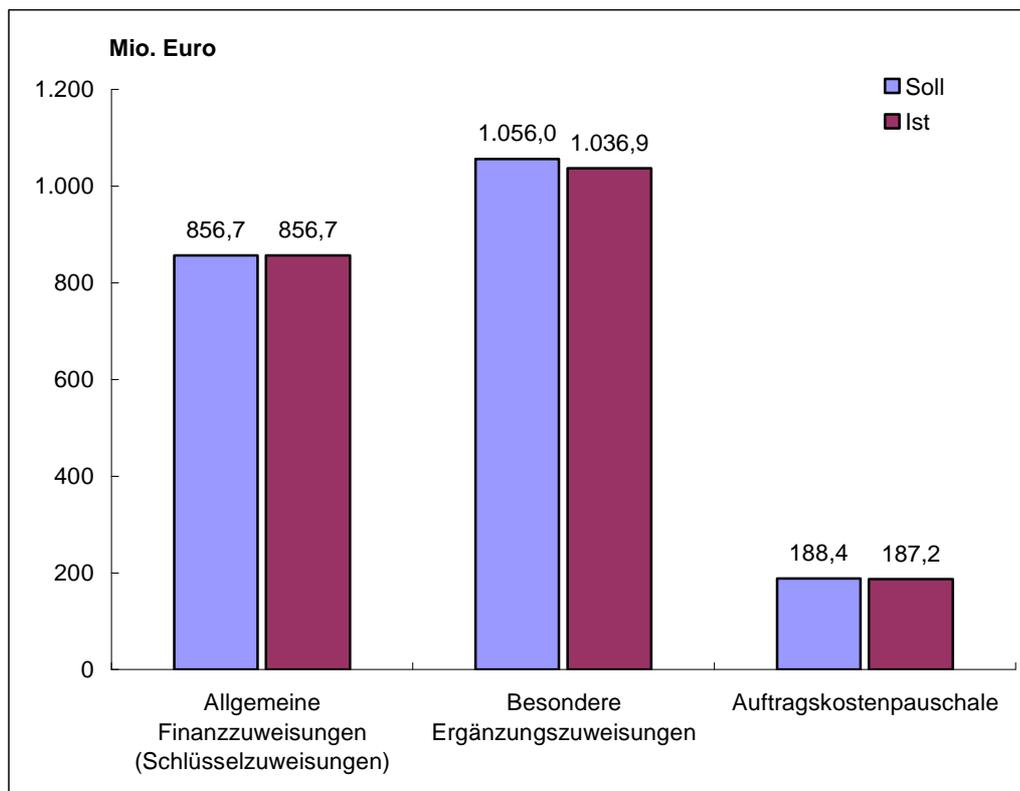
Nach Artikel 93 Abs. 1 S. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen hat das Land dafür zu sorgen, dass die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Es hat daher die Pflicht, eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Landkreise sicherzustellen. Den finanziellen Umfang der Landesleistungen regelt der Gesetzgeber mit dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG).

Für 2012 berechnete die Landesregierung die Finanzausgleichsmasse mit 2.101 Mio. Euro. Aus Kapitel 17 20 leistete der Freistaat 2.081 Mio. Euro.

Die geplanten und tatsächlichen Ausgaben nach den einzelnen Zuweisungsbereichen sind dem nachstehenden Schaubild 12 zu entnehmen:

Schaubild 12

Kommunaler Finanzausgleich nach Zuweisungsbereichen 2012



Die Gemeinden und Landkreise erhalten die allgemeinen Finanzausweisungen in Form von Schlüsselzuweisungen, die deren Steuer- und Umlagekraft berücksichtigen.

Zum Ausgleich von besonderen Ausgaben werden den Gemeinden und Landkreisen besondere Ergänzungszuweisungen gewährt. Soweit im ThürFAG nichts anderes bestimmt ist, entscheidet der jeweilige Empfänger im Rahmen seines kommunalen Selbstverwaltungsrechts über die Verwendung der Mittel.

Hierin sind u. a. die Zuweisungen für Investitionen mit 39,7 Mio. Euro enthalten.

Für besondere Notfälle oder für besondere Aufgaben standen außerdem Mittel des so genannten *Landesausgleichsstocks* von 18,7 Mio. Euro zur Verfügung. Davon erhielten einzelne Kommunen 5,6 Mio. Euro.

Für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden erhalten Landkreise und Gemeinden die sogenannte Auftragskostenpauschale. Die Mittel sind in der Finanzausgleichsmasse enthalten.

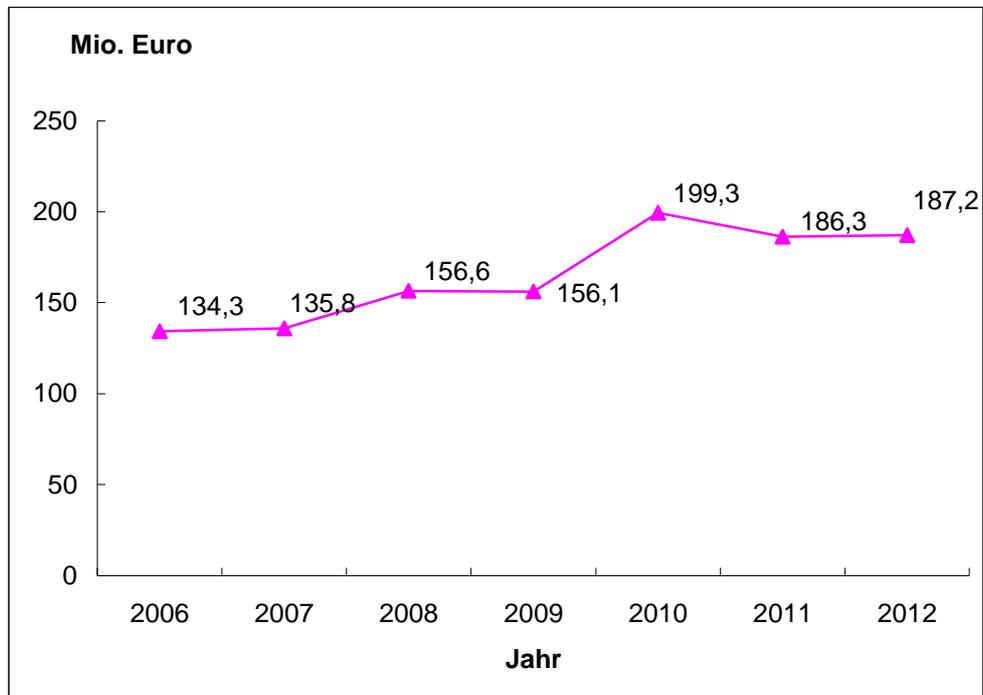
Die Auftragskostenpauschale ist zwischen 2006 und 2012 um etwa 40 % gestiegen. Diese Entwicklung ist von verschiedenen Faktoren beeinflusst:

- allgemeine Kostensteigerung (höhere Personalkosten),
- weitere Aufgabenübertragung (Feiertagsgesetz, Namensrecht etc. seit 2010),
- Änderung des Berechnungsverfahrens zur Ermittlung der "angemessenen" Kostenerstattung (Erweiterung der Vergleichsgruppe im Benchmarkverfahren).

Das nachfolgende Schaubild 13 zeigt die Entwicklung seit 2006:

Schaubild 13

Entwicklung der Auftragskostenpauschale seit 2006



VIII. **Gemeinschaftsaufgaben und Zusammenwirken bei Bildungsplanung und Forschung**

Der Bund beteiligt sich an der Erfüllung von Landesaufgaben, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (sog. Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG). Dies ist der Fall bei Ausgaben zur

- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Kapitel 07 02) und
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Kapitel 09 03).

Nach Wegfall der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ stehen den Ländern⁶ ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Bundeshaushalt zu. Thüringen erhält danach jährliche Bundeszuweisungen von 29,3 Mio. Euro für den Neubau und Ausbau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken. Auch nach der „Revision“ 2013⁷ bleibt es für Thüringen bei dem Betrag von 29,3 Mio. Euro.

Darüber hinaus können Bund und Länder nach Artikel 91 b Abs. 1 und 3 GG aufgrund von Vereinbarungen zusammenwirken und Mittel für die Förderung von Forschungsbauten bewilligen, soweit die Bauten überwiegend der Forschung dienen und die Forschung von überregionaler Bedeutung ist (Kapitel 18 20).

In der nachfolgenden Übersicht 16 sind die Einnahmen und Ausgaben für die genannten Aufgaben seit 2010 dargestellt (Soll-Ist-Vergleich):

⁶ Artikel 143 c Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz.

⁷ Artikel 4 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze – Aufbauhilfegesetz vom 15. Juli 2013 (BGBl. I , S. 2402).

Übersicht 16

**Soll-Ist-Vergleich der Mittel für Gemeinschaftsaufgaben und
andere Bundeszuweisungen
2010 bis 2012**

Förderbereiche	Haushaltsjahr					
	2010		2011		2012	
	Mio. Euro		Mio. Euro		Mio. Euro	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“						
· Einnahmen	86,4	66,7	84,7	68,9	75,8	75,8
· Ausgaben	172,7	133,4	169,4	137,7	151,6	151,6
GA „Agrarstruktur und Küstenschutz“						
· Einnahmen	37,1	34,5	31,8	28,6	30,5	29,6
· Ausgaben	61,9	57,7	53,0	47,7	50,8	49,4
Bundeszuweisungen „Hochschulbau“						
· Einnahmen	29,3	30,8	34,3	32,2	34,8	37,8
· Ausgaben	69,3	60,3	60,0	50,0	35,8	26,5

IX. EU-Förderprogramme

Die Europäische Struktur- und Regionalpolitik dient dem Ziel, den wirtschaftlichen Zusammenhalt innerhalb der EU zu stärken, um die unterschiedlichen Entwicklungsstände sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch in deren einzelnen Regionen zu verringern. Zur Zielerreichung fördert die EU über mehrjährige Förderperioden mit ihr abgestimmte Maßnahmen. Nach dem aktuellen Stand der Programmplanungen gehen die Mittel in der Förderperiode 2014 bis 2020 im Vergleich zur Vorperiode 2007 bis 2013 um insgesamt rund 578 Mio. Euro deutlich zurück. So sinken die Mittel im EFRE-Bereich um 312 Mio. Euro (Rückgang um 21,1 %) und im ESF-Bereich um 130 Mio. Euro (Rückgang um 20,7 %). Im ELER-Bereich ist von einer Kürzung um 121,9 Mio. Euro (Rückgang um 16,3 %) auszugehen.

IX.1. Förderperiode 2000 bis 2006

Für diese Förderperiode standen 2012 noch immer Schlusszahlungen der EU aus:

- 9,2 Mio. Euro (ESF) sowie
- 37,4 Mio. Euro (EFRE)

Die Schlusszahlung für den ESF erfolgte allerdings erst im März 2013 mit 8,9 Mio. Euro. Auch aus dem EFRE erhielt Thüringen 30,8 Mio. Euro erst 2013. Damit ist diese Förderperiode fast vollständig abgerechnet. Zu den noch ausstehenden Mitteln laufen teilweise noch Prüfungen der EU. Der daraus resultierende Zahlungseingang ist ungewiss. Die Zahlungseingänge in 2013 verdeutlichen die möglichen Zeitspannen zwischen Ende der Förderperiode und dem Erhalt der letzten Zahlungen von der EU.

IX.2. Förderperiode 2007 bis 2013

In der Förderperiode 2007 bis 2013 sind Gemeinschaftsmittel von 2,8 Mrd. Euro eingeplant gewesen. Für den Wirtschaftsbereich (EFRE) waren 1.477 Mio. Euro, für den Sozialbereich (ESF) 629 Mio. Euro und für die Landwirtschaft (ELER)⁸ 748 Mio. Euro vorgesehen.

In der nachfolgenden Übersicht 17 sind die Einnahmen und Ausgaben dargestellt, die gemäß Haushaltsrechnung 2012 der Förderperiode 2007 bis 2013 zuzurechnen sind:

Übersicht 17**Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds 2012**

Strukturfonds	Haushaltsjahr 2012	
	Einnahmen Mio. Euro	Ausgaben Mio. Euro
EFRE	285,5	223,1
ESF	49,1	96,1
ELER	88,3	116,3*
Insgesamt	422,9	435,5

* Die Ausgaben in Kapitel 09 02 ATG 93 und 95 umfassen EU- und Landesmittel. Ab dem Haushaltsjahr 2013 erfolgt analog der bisherigen Veranschlagungspraxis der EFRE- und ESF-Mittel im Kapitel 07 03 die getrennte Veranschlagung der EU-Mittel im Kapitel 09 04.

Auch 2012 wurde der Ausgabenüberschuss im ESF-Bereich durch einen Einnahmeüberschuss von EFRE-Mitteln kompensiert. Der kumulierte Ausgabeüberschuss seit 2007 betrug Ende 2012 beim ESF rund 155 Mio. Euro. Hingegen überstiegen beim EFRE die kumulierten Ist-Einnahmen die Ist-Ausgaben um rund 124 Mio. Euro.

⁸ Thüringer Landtag, Drucksache 5/7709 vom 30. April 2014.

IX.3. Förderperiode 2014 bis 2020

Mit den Beschlüssen zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014 bis 2020 durch das Europäische Parlament und durch den Rat wurden die Ausgaben der EU-Programme und Politikbereiche bis 2020 festgelegt.

Gleichzeitig wurden Ende 2013 wesentliche Rahmenbedingungen für die neue Förderperiode geschaffen. So wurden die Europäischen Verordnungen mit allgemeinen und fondsspezifischen Bestimmungen veröffentlicht. Daneben wurde die Mittelaufteilung auf die Übergangsregionen beschlossen, wonach sich für den EFRE und ESF ein Gesamtvolumen in Thüringen von rund 1.664 Mio. Euro ergibt. Die Aufteilung der gesamten Mittel erfolgt zu 70 % auf den EFRE (rund 1.165 Mio. Euro) und zu 30 % auf den ESF (rund 499 Mio. Euro).

Der Abstimmungsprozess zum Entwurf der Partnerschaftsvereinbarung zwischen Bund, EU-Kommission und den Bundesländern ist abgeschlossen. Der Bund hat den Entwurf der Partnerschaftsvereinbarung im Februar 2014 bei der EU-Kommission eingereicht. Auch auf Landesebene wurde die Partnerbeteiligung fortgeführt. Die Einreichung der OP-Entwürfe EFRE und ESF ist im Mai erfolgt. Mit der Genehmigung der OP-Entwürfe durch die Kommission wird bis zum Jahresende gerechnet.

Nach intensiven Verhandlungen zwischen Ministerrat, Europäischem Parlament und Europäischer Kommission ist das Reformpaket zur Ausgestaltung der zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) im Dezember 2013 beschlossen worden.

Die Einigung auf europäischer Ebene ist die Grundlage für die Beratungen zwischen Bund und Ländern zur nationalen Umsetzung der GAP ab 2015.

Bei der Agrarministerkonferenz vom 4. November 2013 in München haben sich die Länder auf einen Kompromiss zur nationalen Umsetzung der EU-Agrarreform verständigt. Im Mittelpunkt steht dabei eine regional ausgewogene Verteilung der Finanzmittel sowie eine gezielte und stärkere Förderung der bäuerlichen unternehmerischen Landwirtschaft. Hinsichtlich der Förderung des ländlichen Raums eröffnet der einstimmige Beschluss der Länderagrarminister zur Verteilung der zur Verfügung stehenden Gelder die Chance auf eine lückenlose Fortführung der Maßnahmen ab 2014. Aufgrund des Beschlusses der Agrarministerkonferenz ergibt sich für Thüringen nach derzeitigem Planungsstand eine Absenkung der ELER-Mittel von 747,6 Mio. Euro (Förderperiode 2007 bis 2013) auf 625,7 Mio. Euro.

Da die erste Säule der gemeinsamen Agrarpolitik erst 2015 in Kraft tritt, wurden für die ELER-Förderung Übergangsregelungen verabschiedet. So besteht nach einer im April 2013 in Kraft getretenen Durchführungsverordnung u. a. die Möglichkeit, bestimmte Maßnahmen mit Mitteln der laufenden Förderperiode für 2014 zu verlängern.

Die Programmplanung ELER wird weiterhin vorangetrieben und mit einem Entwurf wird im zweiten Quartal 2014 gerechnet.

Der Rechnungshof hat mit dem für die Haushaltsrechnung zuständigen Finanzministerium sowie den beiden im Wesentlichen betroffenen Fachressorts (TMWAT und TMLFUN) abgestimmt, dass die Haushaltsrechnung ab der neuen Förderperiode um Übersichten über die Inanspruchnahme der EU-Mittel ergänzt wird. Damit wird eine transparente Darstellung der EU-Mittel sichergestellt.

X. Vermögen und Schulden des Landes

Gemäß Artikel 102 Abs. 1 S. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen i. V. m. § 86 ThürLHO stellt die Haushaltsrechnung 2012 unter Tn. 4 das Vermögen und die Schulden dar. In den entsprechenden Übersichten werden – mit Ausnahme des Nachweises über die Landesbeteiligungen – die jährlichen Veränderungen sowie die Anfangs- und Endbestände ausgewiesen.

X.1. Vermögen des Landes

Der Nachweis des Vermögens gliedert sich in:

- Grundvermögen,
- Beteiligungen und
- Darlehensforderungen.

Das Grundvermögen hat sich 2012 um 1.990,4 Mio. m² auf 259,7 Mio. m² reduziert. Die größten Abgänge verzeichnete das TMLFUN beim Forstgrundstock mit 1.990,0 Mio. m². Zugänge waren im Wesentlichen bei der Landesfinanzdirektion durch Erbschaften von 2,1 Mio. m² und beim TMLFUN bei Naturschutzflächen mit 1,2 Mio. m² zu verzeichnen.

Hinsichtlich der Beteiligungen des Freistaats an Unternehmen weist die entsprechende Übersicht einen gegenüber 2011 unveränderten Anteil am Grund-/Stammkapital aus. Thüringen hält Anteile von 207,9 Mio. Euro.⁹

2012 erzielte der Freistaat insgesamt Einnahmen aus den bestehenden Beteiligungen von 4,3 Mio. Euro (Vorjahr: 8,1 Mio. Euro). Der überwiegende Teil der Einnahmen stammt von der Thüringer Aufbaubank mit 2,6 Mio. Euro sowie von der Landesbank Hessen-Thüringen mit 1,6 Mio. Euro.

⁹ Neu eingegangen wurde die Beteiligung an der „GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung GmbH“. Der Anteil des Freistaats beträgt 1 % des Stammkapitals von 51.200 Euro, also 512 Euro.

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2012 sind mit 217,2 Mio. Euro ausgewiesen (Vorjahr: 469,7 Mio. Euro). Die Bestandsverminderung resultiert aus der Überleitung der im Bereich der sozialen Wohnungsbauförderung durch die TAB ausgereichten Darlehen in das Sondervermögen „Thüringer Wohnungsbauvermögen“.

Für die Darlehen an Schüler und Studierende (BAföG) werden jeweils die Auszahlungs- und Tilgungsbeträge ausgewiesen. Die Verschuldung bei der Thüringer Aufbaubank (TAB), die die Finanzierung der BAföG-Leistungen seit 2001 übernommen hat, wird in der Übersicht „Schulden des Landes“ dargestellt.

Weiterhin sind die Darlehensforderungen der TAB von 17,3 Mio. Euro ausgewiesen.

X.2. Schulden des Landes

Die Verschuldung des Landes hat sich gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwickelt:

Übersicht 18

Gesamtverschuldung 2011 und 2012

Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31.12.2011 Mio. Euro	31.12.2012 Mio. Euro
Staatsschulden	16.337,9	16.269,2
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	432,2	392,8
Schulden der Sondervermögen	450,7	477,8
Schulden im Zusammenhang mit BAföG	80,9	80,8
Gesamtverschuldung	17.301,7	17.220,6

Die Gesamtverschuldung konnte gegenüber dem Vorjahr um 81,1 Mio. Euro reduziert werden. Maßgeblich war der erstmalige Abbau der Staatsschulden um 68,7 Mio. Euro und die Reduzierung der Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen um 39,4 Mio. Euro. Die Schulden bei den Sondervermögen haben sich dagegen um 27,1 Mio. Euro erhöht.

Der Abbau der Staatsschulden setzt sich aus folgenden Positionen zusammen:

- 1,5 Mio. Euro planmäßige Tilgung der in 2011 aufgenommenen Schulden (vgl. Tilgungsplan gemäß § 18 ThürLHO).
- 0,05 Mio. Euro Tilgung aufgrund freiwilliger Geldleistungen Dritter sowie
- 67,2 Mio. Euro Tilgung von Altschulden.

Die Erhöhung der Schulden der Sondervermögen ist auf höhere Schulden des Sondervermögens „Ökologische Altlasten“ von 1,7 Mio. Euro und des Teilvermögens „Beitragserstattung Wasserver- und Abwasserentsorgung“ von 38,5 Mio. Euro zurückzuführen. Dagegen wurde die Verschuldung des Teilvermögens „Fernwasser“ um 13,1 Mio. Euro abgebaut.

Neue Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) durften nach § 14 ThürHhG 2012 bis zu einer Höhe von insgesamt 748 Mio. Euro übernommen werden. Die Ministerien beanspruchten davon 83,3 Mio. Euro (2011: 98,2 Mio. Euro), die Präsidentin des Thüringer Landtags 0,5 Mio. Euro (2011: 0,7 Mio. Euro).

Aufgrund ausgelaufener Verpflichtungen von 138,6 Mio. Euro sind die bestehenden Gesamtverpflichtungen gegenüber dem Vorjahr (2011: 1.952,2 Mio. Euro) um 54,8 Mio. Euro auf 1.897,4 Mio. Euro zurückgegangen.

Die Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen durch Thüringen und die anderen neuen Länder haben sich wie in der folgenden Übersicht 19 dargestellt entwickelt:

Übersicht 19

**Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen
der neuen Länder 2011 und 2012**

Land	Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen	
	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro
Brandenburg	1.476	1.253
Mecklenburg-Vorpommern	1.172	1.228
Sachsen	4.053	3.757
Sachsen-Anhalt	2.282	2.742
Thüringen	1.952	1.897

Quelle: Statistisches Bundesamt (Stichtag 31. Dezember des Jahres)

Thüringen musste 2012 aufgrund der Inanspruchnahme von Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 13,6 Mio. Euro leisten; veranschlagt waren 18,0 Mio. Euro. Im Vorjahr betragen die Ausgaben noch 19,4 Mio. Euro.

Übersicht 20 stellt die Ausfallzahlungen seit 2008 für Thüringen und die übrigen neuen Länder dar:

Übersicht 20

Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen der neuen Länder seit 2008

Land	Jahr	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro
Brandenburg			
	2008	20,0	20,0
	2009	20,0	10,5
	2010	20,0	20,2
	2011	20,0	27,7
	2012	20,0	19,8
Mecklenburg-Vorpommern			
	2008	15,0	19,2
	2009	10,0	6,3
	2010	30,0	8,8
	2011	30,0	28,9
	2012	50,0	158,2
Sachsen-Anhalt			
	2008	15,0	3,9
	2009	15,0	9,4
	2010	20,0	20,0
	2011	20,0	19,0
	2012	20,0	19,5
Sachsen			
	2008	60,0	73,1
	2009	80,0	60,0
	2010	80,0	82,1
	2011	70,0	20,8
	2012	70,0	10,0
Thüringen			
	2008	51,1	11,7
	2009	67,1	13,3
	2010	35,4	19,1
	2011	25,1	19,4
	2012	18,0	13,6

Quelle: Haushaltsrechnungen der Länder

XI. Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2012 waren *Verpflichtungsermächtigungen* (VE) von insgesamt 2.906,6 Mio. Euro veranschlagt (2011: 2.356,4 Mio. Euro). Der Anstieg beruht im Wesentlichen auf einer VE über 372,0 Mio. Euro für den Neubau des 2. Bauabschnitts des Universitätsklinikums Jena (Kapitel 18 20 Titel 891 01). Außerdem bedurfte es einer VE für Zuschüsse an Theater und Orchester über 252,5 Mio. Euro (Kapitel 04 89 Titel 686 79). Hintergrund sind die abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarungen, die die Höhe der Zuschüsse des Freistaats Thüringen für den Zeitraum 2013 bis 2016 festlegen.

In Übersicht 3.6 der Haushaltsrechnung 2012 sind gegebene Zusagen in folgendem Umfang ausgewiesen:

• für das Haushaltsjahr 2013:	493,3 Mio. Euro
• für das Haushaltsjahr 2014:	288,7 Mio. Euro
• für das Haushaltsjahr 2015:	178,5 Mio. Euro
• <u>für spätere Haushaltsjahre:</u>	<u>1.407,1 Mio. Euro</u>
Summe:	2.367,5 Mio. Euro

Die Landesregierung schöpfte die veranschlagten VE zu 81 % aus.

In einigen Fällen machte sie von der Deckungsfähigkeit von VE in Titelgruppen bzw. in *Hauptgruppen* Gebrauch.

In 13 Fällen (2011: vier Fälle) wurden VE mit Genehmigung des Finanzministeriums *über- bzw. außerplanmäßig* in Anspruch genommen.

XII. Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege 2012

Nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO ist in den Bemerkungen des Rechnungshofs insbesondere mitzuteilen, ob „die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind“. Die diesbezüglichen Prüfungen haben bis zum 31. Dezember 2012 die Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen Gera und Suhl durchgeführt. Zum 1. Januar 2013 wurden die Rechnungsprüfungsstellen aufgelöst und in den Rechnungshof integriert. Dieser nutzte die erforderliche organisatorische Veränderung, um die Einzelrechnungsprüfung effektiver und effizienter zu gestalten. Nach bayerischem Vorbild führte der Rechnungshof ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein. Ein solches Verfahren muss gewährleisten, dass jeder Zahlungsbeleg eines Haushaltsjahres aufgrund einer zufälligen Auswahl in die Prüfung einbezogen werden kann.

Aus den rund 2,9 Mio. Belegen bzw. Datensätzen der insgesamt 180 Behörden wählt der Rechnungshof nach dem Zufallsprinzip etwa 2.000 Belege bei 30 Dienststellen aus. Die Anzahl der zu prüfenden Belege pro Dienststelle wird in Abhängigkeit von deren Gesamtbeleganzahl festgelegt. Mit dieser Beleganzahl kann der Rechnungshof mit einer 95%igen Sicherheit eine Aussage zur Ordnungsmäßigkeit über den Gesamthaushalt treffen.

Unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten werden u. a. Zeichnungsvorschriften, die Vollständigkeit der zahlungsbegründenden Unterlagen oder auch die ordnungsgemäße Buchung der Einnahmen und Ausgaben bei den dafür vorgesehenen Titeln geprüft.

Die einschlägigen Bestimmungen¹⁰ verlangen, dass Zahlungen nach dem 4-Augen-Prinzip angewiesen werden. Förmlich dazu ermächtigte Bedienstete bestätigen die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Zahlung und

¹⁰ Verwaltungsvorschriften zu Teil IV der Thüringer Landeshaushaltsordnung.

der begründenden Unterlagen. Anschließend ordnet eine zweite ermächtigte Person die Zahlung an.

Mit Einführung des IT-Verfahrens „Hamasys“ werden grundsätzlich sowohl die sachliche und rechnerische Richtigkeit als auch die Anordnung einer Zahlung durch das Verfahren gewährleistet. Die technisch gesicherte, personalisierte Anmeldung soll den Zugriff von Unberechtigten verhindern.

Allerdings war es nicht sinnvoll, alle zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit berechtigten Bediensteten – insbesondere in Außenstellen – an das IT-Verfahren anzuschließen. Einige Dienststellen richteten daher „zentrale“ Hamasys-Erfassungsstellen ein. Diese Erfassungsstellen konnten dann aber die Verantwortung für die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Zahlung nicht übernehmen. So legten das Finanzministerium und der Rechnungshof einvernehmlich fest, dass die verantwortlichen Bediensteten ihre Feststellungsvermerke zusätzlich auf den begründenden Unterlagen handschriftlich anzubringen haben.

Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass hierbei mit 45 % der Feststellungen die häufigsten Fehler auftraten.

Überdies war beim Verfahrensablauf organisatorisch auszuschließen, dass eine doppelte Erfassung, Buchung und Zahlung von Belegen erfolgt. Deshalb haben die Bearbeiter die so genannten Postenkennzeichen, die das Verfahren generiert, auf den Belegen zu dokumentieren. 30 % der Beanstandungen betrafen diese Dokumentation.

Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass die Anordnungsbefugten nahezu durchgängig die Anordnung einer Zahlung zusätzlich auf den begründenden Unterlagen mit ihrer Unterschrift dokumentieren. Die Dienststellen führten als Begründung ein Schreiben des zuständigen Kompetenzzentrums Hamasys an, das den Dienststellen bei Einführung des IT-Verfahrens verteilt worden sei.

Wie bereits zuvor dargestellt, wird die Anordnung einer Zahlung im Verfahren abgebildet. Einer zusätzlichen Dokumentation auf den begründenden Unterlagen bedarf es nicht.

Fehler hinsichtlich der Vollständigkeit der begründenden Unterlagen bzw. der Buchung bei der richtigen Haushaltsstelle stellte der Rechnungshof nur vereinzelt fest.

Insgesamt ergab sich eine Fehlerquote von 15 %. Das heißt, das etwa jeder 7. Beleg einen oder mehrere Fehler aufwies. Außerdem lag die Bandbreite der Fehlerquote pro Dienststelle zwischen 0 und 61 % der geprüften Belege.

Aufgrund der unerwartet hohen Fehlerquote hat der Rechnungshof das Finanzministerium ersucht, die Dienststellen noch einmal auf ihre Verantwortung nach § 70 ThürLHO sowie die Einhaltung der ergangenen Dienstweisungen hinzuweisen. Das Ministerium hat die Dienststellen mit Schreiben vom 15. Mai 2014 über die Feststellungen des Rechnungshofs informiert, bestehende Regelungen erläutert und eine Einhaltung der Regelungen angemahnt.

Schließlich hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsvorschriften zum Teil IV der Thüringer Landeshaushaltsordnung dringend der Überarbeitung und Anpassung an das Hamasys-Verfahren bedürfen. Das TFM hat dazu mitgeteilt, dass ein Entwurf zur Abstimmung der Verwaltungsvorschriften inzwischen erarbeitet worden sei. Die Beteiligung des Rechnungshofs solle noch vor der Sommerpause erfolgen.

Schwerwiegende Verstöße oder Manipulationen wurden nicht festgestellt. Die Einnahmen und Ausgaben können als weitestgehend ordnungsgemäß belegt bezeichnet werden.

XIII. Finanzwirtschaftliche Entwicklung nach 2012 und Empfehlungen des Rechnungshofs

Die Steuereinnahmen 2013 in Thüringen stiegen auf fast 5,4 Mrd. Euro. Auf der Einnahmeseite konnte das Haushaltsjahr mit Mehreinnahmen von rund 241 Mio. Euro abgeschlossen werden. Die Ausgabenseite schloss überdies mit Minderausgaben von rund 197 Mio. Euro ab. Die so um rund 438 Mio. Euro höheren Einnahmen als Ausgaben ermöglichten der Landesregierung, über die geplante Schuldentilgung von 65 Mio. Euro hinaus, zusätzlich rund 233 Mio. Euro zu tilgen. Weiterhin konnte die Schuldenlast der Sondervermögen um rund 104 Mio. Euro gesenkt werden. Schließlich stockte die Regierung die allgemeine *Rücklage* um weitere 100 Mio. Euro auf.

Mit diesem Weg nahm die Landesregierung neben dem Staatsschuldenabbau auch die Schulden der so genannten Sondervermögen in den Fokus. Der Rechnungshof hatte deren außerhalb des Haushalts nachgewiesene Schulden mehrfach thematisiert. Von den Ende 2012 bestehenden Verpflichtungen der Sondervermögen – rund 478 Mio. Euro – tilgte die Landesregierung 2013 somit über ein Fünftel.

Bei seinem Bericht über den vorläufigen Jahresabschluss 2013¹¹ sprach sich der Finanzminister dafür aus, die Tilgung in den kommenden Jahren zumindest so zu bemessen, dass die Pro-Kopf-Verschuldung in Thüringen konstant bleibt. Hierzu sei eine jährliche Tilgung von rund 90 Mio. Euro notwendig. Dabei sollten sowohl die Schulden des Kernhaushalts als auch die Schulden der Sondervermögen entsprechend weiter zurückgeführt werden.

Der Rechnungshof begrüßt diesen Ansatz ausdrücklich. Der künftige Landtag sollte das gesetzlich regeln.

¹¹ 76. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Thüringer Landtags vom 4. April 2014.

In den ersten Monaten 2014 setzte sich der positive Trend der Steuereinnahmen fort. Nach der Mai-Steuerschätzung 2014 geht das Finanzministerium davon aus, dass der Planansatz der Steuern und steuerinduzierten Einnahmen 2014 um 76 Mio. Euro übertroffen wird.

Vorausgesetzt diese prognostizierte Entwicklung tritt ein, sollten die günstigen konjunkturellen Bedingungen im laufenden Jahr genutzt werden, die noch aus 2010 verbleibenden Schulden von etwa 260 Mio. Euro ebenfalls zu tilgen. Damit hätte Thüringen immerhin seit 2007 keine neuen Schulden gemacht bzw. in diesem Zeitraum aufgenommene Schulden getilgt.

Betrachtet man die letzte Steuerschätzung unter dem Aspekt der gesamtdeutschen Entwicklung – die letzten Steuerschätzungen variieren nur marginal – wird deutlich, dass mit weiteren Steuermehreinnahmen vorerst nicht gerechnet werden kann. Eine konsequente Nutzung der sich ergebenden Spielräume zur Schuldentilgung ist obligatorisch. Eine Senkung der Zinsausgaben stellt die einfachste Konsolidierungsmaßnahme dar.

Die guten Haushaltsabschlüsse der Jahre 2012 und 2013 sowie die positiven Einnahmeprognosen dürfen nicht dazu führen, bei der Konsolidierung der Ausgabenseite nachzulassen. Nur mit Ausgabenkürzungen kann die zu erwartende Deckungslücke bis 2020 geschlossen und der Haushalt ohne Schulden ausgeglichen werden. Deshalb muss die Ausgabenseite weiter im Blick von Landtag und Landesregierung sein.

Der Rechnungshof hält eine umfassende Aufgabenkritik und Verwaltungsreform für unerlässlich, um für die Zukunft ausreichend Handlungsspielraum zu erhalten.

B. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen

I. Krankheitsbedingter Ausfall von Beschäftigten in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 02 bis 10)

Eine zielgerichtete Fehlzeitenanalyse existiert in der Landesverwaltung nur im Geschäftsbereich des Thüringer Finanzministeriums. Für die größte Beschäftigtengruppe, das Personal im Bereich Schulen, werden noch nicht einmal die krankheitsbedingten Ausfallzeiten systematisch erfasst.

I.1 Alle Arbeitgeber sind verpflichtet¹², ihren Beschäftigten ein betriebliches Eingliederungsmanagement anzubieten, wenn diese innerhalb eines Jahres länger als 6 Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig sind. Unter „innerhalb eines Jahres“ sind dabei nicht das Kalenderjahr, sondern 12 zusammenhängende Kalendermonate zu verstehen.

In der Rahmenleitlinie PERMANENT hat die Landesregierung bereits 2003 die Gesundheit der Beschäftigten als ein „zentrales Anliegen“ definiert. Die Rahmenleitlinie empfiehlt eine betriebliche Gesundheitsberichterstattung mit Analyse krankheitsbedingter Fehlzeiten.¹³

Mit der Kleinen Anfrage 5/2663 vom 29. Januar 2013 beehrte ein Mitglied des Landtags Auskunft über den krankheitsbedingten Ausfall bei Beschäftigten in der Thüringer Landesverwaltung. Gegenstand dieser Anfrage waren u. a. Angaben zur durchschnittlichen Anzahl der Ausfalltage, zu den dadurch verursachten Kosten sowie zu Ursachen und Gegenmaßnahmen. Das Thüringer Finanzministerium (TFM) hat die Kleine Anfrage am 18. März 2013 beantwortet (Drucksache 5/5899).

¹² Vgl. § 84 Abs. 2 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX).

¹³ Thüringer Landesregierung: Rahmenleitlinie PERMANENT – Leitfaden zum Personalmanagement in Thüringen, Erfurt 2003, Tn. 5.2.

Die Antwort enthält keine Angaben zur Höhe und den Kosten der krankheitsbedingten Ausfalltage. Begründet wurde dies damit, dass Angaben zu durchschnittlichen Fehltagen in der Landesverwaltung „in einer Vielzahl von Fällen“ nur anhand der einzelnen Personalakten ermittelt werden könnten. Der sich daraus ergebende Verwaltungsaufwand gefährde die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung. Zu Konzepten und Maßnahmen hat das TFM mehrere „Handlungsfelder“ aufgeführt, in denen die Ressorts aktiv seien, um die Gesunderhaltung des Landespersonals zu unterstützen. Dazu gehörten z. B. Gesundheitsförderung durch gesunde Ernährung und Suchtprävention, betriebliches Eingliederungsmanagement und Fehlzeitenmanagement durch individuelle Fehlzeitenbetreuung sowie Rückkehrgespräche. Welche Ressorts im Einzelnen in den „Handlungsfeldern“ tätig sind, benennt die Aufzählung nicht.

Die Antwort auf die Kleine Anfrage hat den Rechnungshof veranlasst, das Thema aufzugreifen. Es war für ihn nicht nachvollziehbar, dass keine repräsentativen Daten zum krankheitsbedingten Ausfall von Beschäftigten in der Thüringer Landesverwaltung vorliegen. Diese Daten sind Voraussetzung, um den Handlungsbedarf überhaupt festzustellen. Außerdem bedarf es dieser Daten, um zu ermitteln, ob die Aktivitäten der Ressorts in diesen „Handlungsfeldern“ zum Ziel der Gesunderhaltung des Landespersonals beitragen. Insbesondere für Fehlzeitenmanagement und für das betriebliche Eingliederungsmanagement bedarf es entsprechender Daten.

Der Rechnungshof hat deshalb das federführende TFM um Mitteilung gebeten, warum die bereits vorhandenen Möglichkeiten einer (elektronischen) Auswertung von krankheitsbedingten Ausfalltagen in den Ressorts nicht genutzt werden. Außerdem hat er nachgefragt, welche Maßnahmen in den Ressorts geplant sind, um die krankheitsbedingten Ausfalltage zu ermitteln und zu analysieren, um gegebenenfalls gegensteuernde Maßnahmen einleiten zu können.

Der Rechnungshof hat angeregt, entsprechend den Empfehlungen der Rahmenleitlinie PERMANENT eine betriebliche Gesundheitsberichtserstat-

tung einschließlich krankheitsbedingter Fehlzeitenanalyse einzuführen. Der Bund und der Freistaat Bayern würden entsprechende Berichte bereits herausgeben.¹⁴

- I.2 Das TFM hat mitgeteilt, dass die notwendigen Daten zur Ermittlung der Ausfalltage je Jahr und Beschäftigtem in den Ressorts in unterschiedlicher Weise vorlägen. So nähmen personenstarke Beschäftigungsgruppen nicht an der elektronischen Zeiterfassung teil. Die Personal führenden Stellen erfassten deren Ausfallzeiten nur handschriftlich.

Das TFM hat für alle Ressorts deren Vorgehensweise zur Ermittlung und weiteren Verwendung von krankheitsbedingten Ausfalltagen zusammengestellt. Es hat dazu erklärt, dass in den Ressorts die erforderlichen Daten für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, z. B. das betriebliche Eingliederungsmanagement, und für die Umsetzung der Rahmenleitlinie PERMANENT vorlägen.

Aus der Zusammenstellung des TFM geht hervor, dass die Ressorts die erforderlichen Daten für das betriebliche Eingliederungsmanagement überwiegend elektronisch erheben. Davon ausgenommen sind allerdings die Staatlichen Schulämter. Dort werden Krankmeldungen der Lehrer nicht systematisch erfasst, sondern nur den jeweiligen Personalunterlagen zugeordnet.

Die erhobenen Daten nutzt nur das TFM für eine gezielte Auswertung. Dort erfolgt seit dem 2. Quartal 2013 eine auf 12 Monate ausgerichtete anonymisierte Fehlzeitenanalyse mit dem Ziel, die Ursachen für die Fehlzeiten zu ermitteln.

Die anderen Ressorts nutzen die ermittelten Daten zu krankheitsbedingten Ausfalltagen lediglich für das betriebliche Eingliederungsmanagement und für Dienstunfähigkeitsverfahren¹⁵.

¹⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern: Gesundheitsförderungsbericht 2012 der unmittelbaren Bundesverwaltung, Berlin 2013;
Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: Fehlzeiten der Beschäftigten des Freistaats Bayern 2011, München 2012.

¹⁵ Vgl. § 45 Abs. 1 Thüringer Beamtengesetz.

Für völlig unzureichend hält der Rechnungshof die Erfassung krankheitsbedingter Ausfallzeiten in den Schulen. Um das gesetzlich vorgeschriebene betriebliche Eingliederungsmanagement anzubieten, müssen die Ausfallzeiten so erfasst werden, dass eine Überschreitung der 6 Wochen unmittelbar erkennbar ist. Bei der Vielzahl der Personalakten in den Staatlichen Schulämtern ist dies nicht gewährleistet, wenn die Krankmeldungen lediglich in den Personalakten abgelegt werden.

Zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags haben das TMBWK, das TJM und das TMLFUN Stellung genommen:

Das TMBWK hat bestätigt, dass ihm keine statistischen Angaben zum Krankenstand der Lehrer vorliegen. Es nutze deren Krankmeldungen für das betriebliche Eingliederungsmanagement. Aus der Statistik zur Unterrichtserfüllung und der Schuljahresstatistik leite es „mittelbare Aussagen zum Krankenstand“ ab und entwickle Maßnahmen. So beschreibe das Personalentwicklungskonzept SCHULE Maßnahmen für ein gezieltes Gesundheitsmanagement.

Gleichzeitig sei eine Sensibilisierung der Schulleitungen zum betrieblichen Eingliederungsmanagement erforderlich und das Meldeverfahren klar zu regeln. Eine Arbeitskreis werde hierzu Vorschläge bis zum Ende des Schuljahres 2013/14 unterbreiten. Außerdem gebe es an jedem Schulamt Ansprechpartner für das betriebliche Eingliederungsmanagement und die Pädagogengesundheit. Diese hätten schon jetzt einen Überblick über die Anzahl der Langzeiterkrankten, „wenn diese von der Schulleitung gemeldet werden“. Zudem würden „auf allen Ebenen – Schule, Staatliches Schulamt, TMBWK – Netzwerke im Rahmen des Gesundheitsmanagements gebildet.“ Weiterhin gibt das TMBWK an, seit 2011 verstärkt Möglichkeiten zu untersuchen, die eine elektronische Krankheitszeiterfassung ermöglichen würden. Für die Schaffung eines Schulverwaltungssystems habe es Haushaltsmittel beantragt.

Das TJM hat angegeben, dass es die krankheitsbedingten Fehlzeiten nicht „geschäftsbereichumfassend“ auswerte. Es würden aber „bereits in der

ordentlichen Gerichtsbarkeit und dem Justizvollzug gezielte Auswertungen vorgenommen und der Arbeit der in diesen Geschäftsbereichen eingerichteten Projekte zum Themenfeld Gesundheitsmanagement zugrunde gelegt“.

Das TMLFUN hält eine systematische Fehlzeitenanalyse nicht für angezeigt. Es erfasse krankheitsbedingte Fehlzeiten ausschließlich, um den Vorgaben des § 84 SGB IX gerecht zu werden. Eine anonymisierte Fehlzeitenanalyse könne für ein Gesundheitsmanagement nicht die Grundlage bilden. Dazu seien auch die Krankheitsbilder zu erfassen. Die Erfassung personenbezogener Daten entbehre jedoch jeglicher rechtlicher Grundlage. Sie widerspreche zudem den Regelungen zur Freiwilligkeit und Vertraulichkeit eines betrieblichen Eingliederungsmanagements.

I.3 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass ein gezieltes Gesundheitsmanagement nur möglich ist, wenn der Handlungsbedarf durch eine Fehlzeitenanalyse systematisch festgestellt wird. Ob die sodann ergriffenen Maßnahmen zum Erfolg – z. B. einer Absenkung des durchschnittlichen krankheitsbedingten Ausfalls je Beschäftigten – geführt haben, lässt sich ebenfalls nur anhand einer Analyse der Fehlzeiten erkennen. Der Rechnungshof begrüßt deshalb die Vorgehensweise des TFM. Er ist der Auffassung, dass auch die übrigen Ressorts entsprechende Maßnahmen ergreifen sollten. Die Projekte im nachgeordneten Bereich des TJM sind ein Schritt in die richtige Richtung.

Die Landesregierung sollte regelmäßig einen Fehlzeitenbericht für die gesamte Landesverwaltung erstellen. Eine derartige Berichterstattung setzt jedoch voraus, dass auch für die mit rund 23.000 Personen größte Beschäftigtengruppe, das Personal im Bereich Schulen¹⁶, die krankheitsbedingten Ausfallzeiten systematisch erfasst werden. Unabhängig von sozialgesetzlichen Vorgaben ist dies auch zur Eindämmung des Unterrichtsausfalls (s. a. die Beratung des Rechnungshofs zum „Unterrichtsausfall an

¹⁶ Thüringer Landesamt für Statistik: Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30.06.2013 - Vorabergebnisse -; L III – j/13, Erfurt 2014.

staatlichen allgemeinbildenden Schulen“ aus dem Jahr 2013¹⁷) dringend zu empfehlen. „Mittelbare Aussagen zum Krankenstand“ sind hierfür nicht ausreichend.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das TMBWK den Handlungsbedarf bei der Sensibilisierung der Schulleitungen und beim Meldeverfahren krankheitsbedingter Ausfallzeiten offenbar erkannt hat. Die Umsetzung der erwarteten Vorschläge des Arbeitskreises und deren Erfolg bleibt abzuwarten. Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zum betrieblichen Eingliederungsmanagement darf jedenfalls nicht davon abhängen, ob die Schulleiter hinreichend sensibilisiert sind.

Durch den geplanten und notwendigen Stellenabbau wird das Durchschnittsalter in der Landesverwaltung weiter ansteigen. Umso wichtiger ist es, den Erfolg der Maßnahmen zur Gesundheitsförderung innerhalb der gesamten Landesverwaltung zu überprüfen.¹⁸ Dazu gehört auch, dass alle Ressorts operationale Ziele für die von ihnen beschrittenen „Handlungsfelder“ definieren. Mit einer Berichterstattung, aus der sich auch die Zielerreichung erkennen lässt, käme die Landesregierung auch ihrer Verpflichtung zur Erfolgskontrolle gemäß § 7 Abs. 5 ThürLHO nach.

¹⁷ www.thueringen.de/imperia/md/content/rechnungshof/veroeffentlichungen/sonstige/sonderbericht_2609.pdf

¹⁸ Bereits in seinem Jahresbericht 2012 (Tn. A.XIII) hatte der Rechnungshof das Thema „Mitarbeitergesundheit“ im Zusammenhang mit dem erforderlichen Personalabbau betont.

II. **Betrieb von IT-Verfahren in der Landesverwaltung (Einzelpläne 03, 05, 06, 09 und 10)**

Das Betreiben der IT-Verfahren in der Landesverwaltung muss optimiert werden.

II.1 Nahezu jede Landesdienststelle ist für das Betreiben der von ihr eingesetzten IT-Verfahren zuständig. Nur wenige Stellen betreiben Verfahren zentral als Dienstleister für andere Dienststellen. Der größte IT-Dienstleister der Landesverwaltung ist das Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ). Daneben gibt es noch einige wenige Behörden mit mittleren oder kleineren Rechenzentren, die IT-Verfahren für nachgeordnete oder gleichartige Behörden betreiben.

Der Thüringer Rechnungshof hat den Betrieb von IT-Verfahren im TLRZ und bei weiteren größeren Dienstleistern der Verwaltungsbereiche geprüft. Betroffen waren die Geschäftsbereiche des Innenministeriums (TIM), des Finanzministeriums (TFM), des Justizministeriums (TJM), des Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) sowie des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMBLV). Der Rechnungshof hat dabei Folgendes festgestellt:

- In allen geprüften Dienststellen fehlten strategische Vorgaben von der Leitungs- bzw. Fachseite sowie eine darauf aufbauende behörden-spezifische IT-Strategie. Eine solche ist jedoch erforderlich, um Ziele und Aufgaben des IT-Bereichs definieren zu können. Alle geprüften Dienststellen berichteten, dass sie nur reagieren und nicht im Sinne einer übergeordneten Strategie agieren würden. Als wesentliche Ursache gaben sie die fehlende übergreifende IT-Strategie des Landes an.
- Eine wachsende Anzahl von Aufgaben musste von immer weniger Mitarbeitern abgewickelt werden. Allein in einer der größeren Dienststellen waren zum Prüfungszeitpunkt 17 Stellen im IT-Bereich nicht besetzt. Aufgrund mangelnder finanzieller und/oder personeller Ressourcen konnten vielfach Fortbildungen, die für einen effi-

zienten und effektiven IT-Betrieb erforderlich wären, nicht durchgeführt werden. Im TLRZ mussten Auftragsanfragen teilweise abschlägig beschieden oder verschoben werden.

- Die Zuständigkeit für IT-Leistungen war bei einem Teil der Behörden nicht klar geregelt. Dies führt zu Doppelarbeiten, Reibungsverlusten und Fehlern.
- Teilweise bestand keine ausreichende Funktionstrennung zwischen Programmentwicklung und Betrieb. Dadurch erhöhten sich Risiken wie Datenmanipulation, Datenveruntreuung, unberechtigtes Durchsuchen sensibler Daten, vorzeitige Datenvernichtung, Programmverfälschung oder Dokumentationsverfälschung.
- Lediglich in den beiden größten Betriebsstätten gab es eine umfassende IT-Sicherheitsorganisation. Die IT-Sicherheitsdokumentation war lückenhaft und häufig nicht aktuell, teilweise sogar veraltet.
- Auch bei der umwelt- und ressourcenschonenden Nutzung der IT über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg (Green IT) besteht noch hoher Handlungsbedarf. In keiner der geprüften Behörden war eine Green IT-Strategie vorhanden. Nur zwei der geprüften Behörden waren in der Lage, den Stromverbrauch der Hardware und der dazugehörigen Klimatechnik separat zu ermitteln. Trotz des großen Sparpotenzials von Serverkonsolidierung und -virtualisierung ist der durchschnittliche Virtualisierungsgrad noch immer zu gering. Organisatorische Konsolidierung trägt ebenfalls dazu bei, durch bessere Effizienz und Auslastung der Anlagen die Kosten zu reduzieren. Der Rechnungshof hat die Entwicklung einer Green IT-Strategie empfohlen.

Zur Behebung der aufgefundenen Missstände hat der Rechnungshof unter anderem auch empfohlen, Prozesse und Vorgehensweisen des IT-Service-managements (ITSM) zu nutzen. ITSM ist ein zeitgemäßer Ansatz, um die Qualität und Quantität von IT-Dienstleistungen zu planen, zu überwachen und zu steuern. Mit Ausnahme der zwei größten geprüften Behörden ist der Einführungsstand von ITSM jedoch als unzureichend zu beurteilen.

II.2 In ihren Stellungnahmen waren sich die obersten Landesbehörden einig, dass den aufgeführten Problemfeldern aufgrund der Personalkapazität sowie der Finanzierbarkeit nur mit einer ressortübergreifenden Herangehensweise begegnet werden kann.

Einige der obersten Landesbehörden haben darauf hingewiesen, dass eine behördenspezifische IT-Strategie aufgrund der Teilnahme an Länder übergreifenden Fachverbänden o. ä. nur bedingt umsetzbar sei. Auch auf fehlende fachliche Vorgaben und die fehlende IT-Strategie des Landes wurde nochmals verwiesen. Das TFM teilte diesbezüglich mit, dass es den „Lenkungsausschuss E-Government-Strategie“ eingerichtet habe, der die E-Government- und IT-Strategie für den Freistaat abstimmen soll. Tragender Bestandteil der geplanten Strategie sei eine stärkere Zentralisierung von Aufgaben und Steuerung von IT-Themen.

Den Aussagen zu mangelnden personellen Ressourcen im IT-Bereich hat das TFM nicht zugestimmt. Die Landesregierung stünde vor der Aufgabe, das Stellenabbaukonzept 2020 umzusetzen und damit den gegenüber den alten Flächenländern bestehenden Personalüberhang abzubauen. Dies betreffe auch die Verwaltungsbereiche. Ohne fachlich fundierte Bewertung sei ein Personalangel nicht belegt. In Einzelfällen seien Aufträge durch das TLRZ verschoben oder abgelehnt worden. Dies läge jedoch daran, dass aus wirtschaftlichen und funktionalen Gründen nur ein bestimmtes Spektrum von Kernaufgaben der Landesverwaltung abgedeckt werden könne. Ressourcen für jeden Sonderfall könnten nicht vorgehalten werden.

Zur Funktionstrennung zwischen Programmentwicklungs- und Betriebsprozessen wurde bemerkt, dass diese mit dem derzeitigen personellen Bestand – insbesondere in kleineren Behörden – kaum möglich sei.

In mehreren Behörden seien zwischenzeitlich neue oder aktualisierte Dokumente der IT-Sicherheitsdokumentation freigegeben worden, in anderen werde daran gearbeitet. Das TFM wies darauf hin, dass in den nachgeordneten Bereichen der Ministerien in der Regel keine hauptamtlichen Sicherheitsbeauftragten tätig seien. Komplexe Aufgaben, wie die Erstellung be-

hördenbezogener IT-Sicherheitsdokumente, seien durch die Wahrnehmung der Aufgaben im Nebenamt personell sowie zeitlich nur schwer umsetzbar.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs zum IT-Servicemanagement haben die Ministerien teilweise kritisch betrachtet. So gab das TJM zu bedenken, dass hierfür beträchtliche personelle Ressourcen erforderlich seien. Deren Kompensation durch die vom Rechnungshof gesehenen Effizienzgewinne seien zumindest in Frage zu stellen. Zudem bestünde die Gefahr, dass eine zu starke Standardisierung von IT-Dienstleistungen zu einer Überregulierung führen könne.

Das TMLFUN merkte an, dass die Einführung von Green IT von zentraler Stelle koordiniert werden müsse. Es würde grundsätzlicher Vorgaben und strategischer Entscheidungen bedürfen, u. a. seien auch haushaltsrechtliche Fragen zu klären. Das TFM hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es plane, die Empfehlungen der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik und des Rechnungshofs bei ressortübergreifenden Green IT-Maßnahmen bedarfsgerecht zu berücksichtigen. Zudem solle das Thema in der Strategie für E-Government und IT festgeschrieben werden, um den hohen Handlungsbedarf in diesem Bereich hervorzuheben. In seiner Stellungnahme zum vorliegenden Bemerkungsbeitrag hat das TFM zudem ergänzt, dass die Landesregierung in der EFRE-Förderperiode 2014 bis 2020 beabsichtige, ein Förderprogramm zur Verringerung der CO₂-Emission aufzulegen. Insbesondere solle hier zur Reduzierung des Schadstoffausstoßes im Bereich der Rechenzentren auf Ressourcen schonende Technik umgestellt werden.

- II.3 Die Landesregierung hat in ihrer Kabinettsitzung vom 27. Mai 2014 die Strategie für E-Government und IT des Freistaats Thüringen beschlossen. Der Rechnungshof sieht darin einen ersten wichtigen Schritt zu einer geordneten Weiterentwicklung des IT-Einsatzes in der Landesverwaltung und erwartet eine zügige Umsetzung der aus der Strategie abzuleitenden Maßnahmen.

Den kritischen Anmerkungen des TFM bezüglich mangelnder personeller Ressourcen schließt sich der Rechnungshof nicht an. Er hatte bei seiner Prüfung die hohe Zahl unbesetzter IT-Stellen allein in einer der geprüften Dienststellen festgestellt. Auch das derzeit immer wieder erforderliche – und nicht nur in Einzelfällen auftretende – Ablehnen oder Aufschieben von Aufträgen an das TLRZ ist in hohem Maße dem dortigen Personal-mangel geschuldet. Eine solche Vorgehensweise ist aus Haushaltsgesamt-sicht unwirtschaftlich, zumal die Stellung des TLRZ als Landesdienstleister aus Effizienzgründen zwingend ausgebaut werden muss. Zwar kann es nicht Aufgabe des TLRZ sein, sämtliche Sonderwünsche der Behörden zu erfüllen, aber zumindest die durchgängige Unterstützung eines definierten und kommunizierten Katalogs von Kernaufgaben der Landesverwaltung muss für alle Behörden der Landesverwaltung gewährleistet sein.

Dass eine vollständige Funktionstrennung erst ab einer gewissen Dienst-stellengröße möglich ist, ist ohne Zweifel richtig. In kleineren Dienststellen mit weniger Mitarbeitern lässt es sich nicht immer vermeiden, dass eigentlich unvereinbare Tätigkeiten vom selben Bediensteten ausgeführt werden. Daher muss gewährleistet sein, dass unter Abwägung der Risiken und Kos-ten eine angemessene Sicherheit erreicht wird.

Im Zusammenhang mit der Einführung von IT-Servicemanagement haben die Behörden mehrfach das Argument fehlender personeller Ressourcen genannt. Zwar erfordert der Aufbau eines ITSM zunächst einen erhöhten Aufwand, mittel- und langfristig werden jedoch Ressourcen geschont. Ein funktionierendes ITSM schafft die Grundlage, den immer komplexeren An-forderungen sowohl an die IT-Infrastruktur als auch an die IT-Organisation gerecht zu werden und IT-Leistungen effizient sowie in hoher Qualität und Verfügbarkeit bereitzustellen. Gerade vor dem Hintergrund des personellen und haushalterischen Ressourcenmangels empfiehlt der Rechnungshof den Behörden, in denen dies noch nicht geschehen ist, ITSM – oder zu-mindest Teile davon – umzusetzen.

Bemerkungen zum Einzelplan 03

III. Einsatz von Berufskraftfahrern im Thüringer Landesverwaltungsamt (Kapitel 03 04)

Das Thüringer Landesverwaltungsamt beschäftigt zu viele Berufskraftfahrer.

III.1 Das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) hat einen „Zentralen Fahrdienst“ eingerichtet. Er besteht aktuell aus dem Fahrdienstleiter und neun Berufskraftfahrern. Davon sind drei Kraftfahrer in der Außenstelle Suhl und einer in der Außenstelle Gera eingesetzt. Deren Vergütung erfolgt nach dem „Tarifvertrag über die Arbeitsbedingungen der Personenkraftfahrer der Länder“ (Pkw-Fahrer-TV-L). Sie ist abhängig von der durchschnittlich erbrachten Arbeitszeit einschließlich Überstunden.

Der Rechnungshof hat die Arbeitsweise des Aufgabenbereichs „Zentraler Fahrdienst“ geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2011 und 2012.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das TLVwA nach wie vor Berufskraftfahrer in erheblichem Umfang für den Transport von Mitarbeitern einschließlich der Abteilungsleiter einsetzt. Es hat sogar Mitarbeitern, die selbst fahren wollten, ein Fahrzeug mit Kraftfahrer zugeteilt. Im Mai 2011 beispielsweise erfolgten im TLVwA durch Berufskraftfahrer 189 Personenbeförderungen. In 49 dieser Fälle hatten die beförderten Bediensteten selber fahren wollen. Sowohl diese Verfahrensweise als auch den überdimensionierten Einsatz von Berufskraftfahrern im TLVwA hatte der Rechnungshof bereits 1995 in einer Prüfung beanstandet.

Der Rechnungshof hat des Weiteren festgestellt, dass das TLVwA regelmäßig zu Kurierfahrten Berufskraftfahrer einsetzt. Sie fahren teilweise mehrmals am Tag an den gleichen Ort. Auch kam es vor, dass zur selben Uhrzeit zwei Kurierfahrten von Weimar nach Erfurt stattfanden.

Darüber hinaus werden den Berufskraftfahrern großzügige Fahrbereitstellungszeiten gewährt, was zu einer höheren Vergütung führt.

Der Rechnungshof hat das TLVwA aufgefordert, die Anzahl der Berufskraftfahrer unverzüglich auf das notwendige Maß zu reduzieren. Ferner hat er gefordert, umgehend die Arbeitszeit der Berufskraftfahrer im TLVwA auf die regelmäßige Arbeitszeit von 8 Stunden¹⁹ zu reduzieren. Allein dies spart jährliche Personalausgaben von 100.000 Euro.

Des Weiteren hat er gefordert, künftig für die Versendung der Dienstpost ausschließlich den Kurierdienst des „Zentralen Fahrdienstes Thüringen“ (ZFT) zu nutzen.

III.2 Das Thüringer Innenministerium (TIM) hat mitgeteilt, der Kraftfahrerbestand am Standort Weimar sei über Jahre kontinuierlich abgebaut worden. Allerdings habe sich 2008 der Bestand durch die Übernahme von 7 Berufskraftfahrern des ehemaligen Landesamtes für Soziales und Familie wieder erhöht. Auch zukünftig würden Stellen altersbedingt ausscheidender Berufskraftfahrer nicht nachbesetzt. So habe sich gegenüber dem damaligen Prüfungszeitpunkt der Bestand um 2 Kraftfahrer reduziert. Deren Einsatz in anderen Bereichen des TLVwA sei nicht ohne Weiteres möglich, weil kein Personalbedarf bestehe. Die Aufgaben des TLVwA würden jedoch eine dienstlich gebotene hinreichende Auslastung der Berufskraftfahrer zulassen. So würden bei längeren Fahrten die Mitarbeiter durch den Einsatz der Berufskraftfahrer entlastet, was der eigentlichen Aufgabenerfüllung zu Gute komme. Ein seltener Ausnahmefall sei gewesen, dass Mitarbeitern, die ursprünglich ein Selbstfahrerfahrzeug beantragt hatten, ein Fahrzeug mit Berufskraftfahrer zugeteilt bekamen.

Der Vorschlag, die Arbeitszeit der Berufskraftfahrer auf die regelmäßige Arbeitszeit zu reduzieren, erscheine aus dienstlichen Gründen nicht möglich. Im Übrigen werde dies aufgrund massiver Einkommenseinbußen und im Sinne eines Vertrauensschutzes nicht befürwortet. Auf die Aufforderung

¹⁹ § 6 Abs. 1 TV-L.

des Rechnungshofs, konkretere Angaben zum Bedarf an Berufskraftfahrern zu machen, hat das TIM in einer weiteren Stellungnahme mitgeteilt, dass nunmehr über einen Zeitraum von einem Jahr der genaue Bedarf für den Kraftfahrerbereich ermittelt werde. Aus den Erhebungsdaten für die Personalbedarfsberechnung könne das TLVwA dann ableiten, ob und in welchem Umfang Überstunden im Kraftfahrerbereich notwendig sind. Darüber hinaus seien der Fahrdienstleiter und die Kraftfahrer angehalten worden, die Dienstausbung so zu koordinieren, dass so wenig wie möglich Überstunden anfallen. Gleichzeitig seien die Kraftfahrer über die Aussage des Rechnungshofs in Kenntnis gesetzt worden, wonach kein Vertrauensschutz im Hinblick auf eine immer gleichbleibend hohe Vergütung bestehe.

Vorsorglich habe das TLVwA auch angefragt, ob im Geschäftsbereich des TIM ein dringender Bedarf an Kraftfahrern bestehe, der mit dem Personal des TLVwA gedeckt werden könne.

Zur Forderung des Rechnungshofs, für Kurierfahrten ausschließlich den „Zentralen Fahrdienst Thüringen“ zu nutzen, hat das TIM mitgeteilt, dass der Zentrale Fahrdienst mündlich erklärt habe, für das TLVwA könnten keine zusätzlichen Kurierfahrten geleistet werden. Eine schriftliche Antwort liege jedoch nach mehr als 5 Monaten noch immer nicht vor.

III.3 Der Rechnungshof begrüßt grundsätzlich, dass das TLVwA nunmehr der Forderung des Rechnungshofs nachkommt, den Personalbedarf für den Kraftfahrerbereich zu ermitteln. Er beanstandet jedoch, dass zunächst über einen Zeitraum von einem Jahr Erhebungen durchgeführt werden sollen. Es reicht aus, an Hand der von den Berufskraftfahrern geführten Fahrtbücher die Einsatzzeiten und Einsatzgründe zu analysieren.

Im Weiteren hält der Rechnungshof für verfehlt, die Arbeitszeit der Berufskraftfahrer nicht umgehend auf die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit nach § 6 Abs. 1 TV-L zu reduzieren. Eine Prüfung, ob und in welchem Umfang Überstunden im Kraftfahrerbereich notwendig sind, ist angesichts bestehender Überkapazitäten überflüssig. Dass Überkapazitäten bestehen, zeigt bereits der Umstand, dass Berufskraftfahrer für ursprünglich von Selbstfahrern beantragte Dienstfahrten eingesetzt werden. Diese Einschät-

zung wird noch dadurch untermauert, dass das TLVwA angeboten hat, Kraftfahrer zur Abdeckung eines ggf. im Geschäftsbereich des Thüringer Innenministeriums bestehenden Bedarfs an Kraftfahrern zur Verfügung zu stellen.

Der Rechnungshof macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass das TLVwA massiv gegen die gesetzliche Vorgabe einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verstößt, wenn es Berufskraftfahrer über das notwendige Maß hinaus beschäftigt, insbesondere wenn so vermieden werden soll, dass diese erhebliche Einkommenseinbußen haben.

Im Übrigen erwartet der Rechnungshof, dass das TLVwA erneut Kontakt mit dem Zentralen Fahrdienst aufnimmt und die erforderlichen Kapazitäten an Berufskraftfahrern und gegebenenfalls Fahrzeugen anbietet, damit auch das Kuriergut des TLVwA vom Zentralen Fahrdienst transportiert werden kann.

IV. Beschaffung von Booten für die Wasserschutzpolizei (Kapitel 03 14)

Die zum Transport der Wasserschutzpolizei-Boote beschafften beiden Zugfahrzeuge sind angesichts ihrer geringen Nutzung nicht notwendig. Die Polizei hat zu einer Beschaffung keine Alternativen in Erwägung gezogen.

IV.1 Vom Frühjahr bis zum Herbst eines jeden Jahres sind Polizeibeamte der Polizeiinspektion (PI) Saale-Orla (Schleiz) an der Bleilochtalsperre bzw. dem Hohenwartestausee als Wasserschutzpolizei (WSP) eingesetzt. Dafür steht auf beiden Stauseen je ein Motorboot zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat 2012 die Art und Anzahl der Einsätze der WSP sowie den Einsatz der Zugfahrzeuge untersucht. Dabei hat er auch festgestellt, dass die Thüringer Polizei in den Jahren 2011 und 2012 als Ersatz 2 Boote vom Typ TG 7200 King Cruiser nebst Zubehör und Trailern sowie 2 Zugfahrzeuge vom Typ BMW X 5 neu beschafft hat. Die Fahrzeuge wurden außer zum Boottransport auch in der Landespolizeiinspektion (LPI) Saalfeld und der LPI Suhl eingesetzt.

Die Boottransporte fanden jeweils Ende März und Ende Oktober eines jeden Jahres vom und zum Winterstandort in der Polizeistation Bad Lobenstein statt. Ferner wurde für die Zeit der alljährlichen Musikveranstaltung „Sonne, Mond und Sterne“ das auf dem Hohenwartestausee eingesetzte Boot vorübergehend auf die Bleilochtalsperre umgesetzt. Insgesamt wurden 6 Boottransporte pro Jahr durchgeführt. Die in diesem Zusammenhang zurückgelegte Strecke betrug nach großzügiger Schätzung des Rechnungshofs jährlich insgesamt maximal 1.000 km. Bei den LPIen Saalfeld und Suhl wurden die Fahrzeuge nicht täglich, sondern nur bei bestimmten Einsatzlagen genutzt.

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Polizei vor Auftragsvergabe nicht umfassend geprüft hat, ob die Beschaffung von 2 Zugfahrzeugen erforderlich war. Angesichts der sehr wenigen Einsätze im Zusammenhang

mit dem Transport der Boote hätte die Polizei insbesondere prüfen müssen, ob statt der Anschaffung eigener Fahrzeuge der Transport durch eine Fremdfirma oder die Anmietung eines Zugfahrzeuges in Betracht gekommen wäre. Jedenfalls lag es auf der Hand, dass 2 Zugfahrzeuge für insgesamt lediglich 6 Bootstransporte pro Jahr nicht erforderlich waren.

Der Rechnungshof hat gefordert, angesichts der Haushaltslage Beschaffungen künftig auf das absolut unabdingbare Maß zu beschränken. Er hat erklärt, dass „Luxusanforderungen“ bei Beschaffungen nicht hinnehmbar sind.

Weiterhin hat der Rechnungshof festgestellt, dass der verantwortliche Sachbearbeiter der Polizei die beiden Zugfahrzeuge zu einem gegenüber dem Angebot um insgesamt über 20.000 Euro höheren Preis bei der Firma BMW bestellt hatte. Diesen höheren Betrag stellte BMW dem Freistaat Thüringen auch in Rechnung.

Der Rechnungshof forderte das Thüringer Innenministerium (TIM) bereits im Abschlussgespräch auf, den überzahlten Betrag von BMW zurückzufordern. Dem ist das TIM umgehend nachgekommen und hat kurze Zeit später mitgeteilt, BMW habe den Betrag an den Freistaat zurückgezahlt.

Der Rechnungshof hat dann in seiner Prüfungsmittelung das TIM aufgefordert zu klären, wie es zu der fehlerhaften Auftragsvergabe kommen konnte. Außerdem sollte es prüfen, inwieweit der Vorgang strafrechtlich und disziplinarisch relevant ist. Auch sollten Schadenersatzansprüche des Freistaats gegenüber dem verantwortlichen Bediensteten geprüft werden, unabhängig davon, dass BMW den überzahlten Betrag sehr kurzfristig erstattet hat. Darüber hinaus hat der Rechnungshof das TIM aufgefordert sicherzustellen, dass künftig keine gegenüber einem Angebot überhöhten Kaufpreise mehr gezahlt werden.

IV.2 Das TIM hat in seinen Stellungnahmen lediglich mitgeteilt, seine Stabstelle Innenrevision habe im April 2013 bei der Staatsanwaltschaft Erfurt die Überprüfung der Beschaffungsvorgänge angeregt und den Prüfbericht des Rechnungshofs beigefügt. Zur Kritik des Rechnungshofs wegen der unter-

lassenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hat sich das TIM nicht geäußert. Auch auf die Frage, wie künftig sichergestellt werden soll, dass kein erhöhter Kaufpreis mehr gezahlt wird, hat das TIM nicht geantwortet. Auf eine diesbezügliche Nachfrage des Rechnungshofs hat das TIM lediglich auf seine Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung verwiesen. Das TIM werde eine weitere Bewertung erst nach Abschluss der Prüfung durch die Staatsanwaltschaft vornehmen. Gegenwärtig lägen noch keine Erkenntnisse zum Stand des Ermittlungsverfahrens vor. Sobald diese vorlägen, werde der Rechnungshof informiert.

IV.3 Das Verhalten des TIM ist unbefriedigend. Unabhängig vom Stand des Ermittlungsverfahrens hätte das TIM mitteilen können, wie es den Vorfall bewertet und wie zukünftig bei Beschaffungen überhöhte Zahlungen vermieden werden sollen. Schließlich wäre die Überzahlung von mehr als 20.000 Euro ohne die Prüfung des Rechnungshofs nicht mehr aufgefallen. Ferner hätte sich das TIM zu der von Rechnungshof beanstandeten fehlenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung äußern können.

Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

V. **Organisation und Arbeitsweise der Zentralen Bußgeldstelle (Kapitel 03 14)**

Noch immer setzt das Thüringer Innenministerium in der Zentralen Bußgeldstelle Polizeivollzugsbeamte ein. Der Rechnungshof hatte bereits 2002 gefordert, die Polizeivollzugsbeamten vollständig durch Verwaltungsbeamte bzw. Tarifbeschäftigte zu ersetzen, um dadurch Ausgaben zu sparen.

V.1 Die Zentrale Bußgeldstelle (ZBS) der Thüringer Polizei in Artern ist zuständig für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten.

Der Rechnungshof hat 2011 die Organisation und Arbeitsweise der ZBS geprüft. Ferner hat er untersucht, inwieweit seine Empfehlungen aus der Prüfung 2002 umgesetzt worden sind.

Der Organisations- und Dienstpostenplan sah für die ZBS insgesamt 104 Stellen vor. Davon waren 54 für Tarifbeschäftigte und 50 für Verwaltungsbeamte ausgewiesen. Außerdem war in großem Umfang zugelassen, Verwaltungsbeamte durch Polizeivollzugsbeamte (PVB) zu ersetzen. Dies hatte der Rechnungshof bereits in seiner Prüfung 2002 bemängelt und empfohlen, bei polizeidienstuntauglichen PVB den Laufbahnwechsel in den Verwaltungsdienst zu prüfen. Das Thüringer Innenministerium (TIM) kündigte seinerzeit dazu an, die PVB sukzessive aus der ZBS herauslösen und durch Verwaltungsbeamte ersetzen zu wollen. Darüber hinaus wollte das TIM in Einzelfällen einen Laufbahnwechsel von PVB in den Verwaltungsdienst prüfen.

Der Rechnungshof hat nunmehr festgestellt, dass in der ZBS noch immer 42 PVB eingesetzt waren. Davon waren 28 PVB älter als 50 Jahre und nicht oder nur eingeschränkt vollzugsdienstfähig. Die übrigen 14 PVB waren jünger und uneingeschränkt vollzugsdienstfähig.

Der Rechnungshof hat erneut gefordert, die PVB durch Verwaltungsbeamte zu ersetzen, uneingeschränkt vollzugsdienstfähige Beamte in den Einsatz-

dienst zu versetzen und bei nicht oder nur eingeschränkt vollzugsdienstfähigen PVB einen Laufbahnwechsel zu prüfen. Der Einsatz von PVB verursacht unnötige Personalausgaben. Neben der im Vergleich zu Tarifbeschäftigten höheren Besoldung erhalten die PVB eine Polizeizulage und Dienstkleidungsunterstützung.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Polizeizulage dazu bestimmt ist, die bei der Verwendung auftretenden typischen Belastungen wie insbesondere Streifendienst sowie Nacht- und Schichtdienste abzugelten. Da die in der ZBS eingesetzten PVB reine Verwaltungstätigkeiten ausüben, ist die unverminderte Zahlung der Zulage nicht gerechtfertigt. Der Rechnungshof hat daher gefordert, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die die Zahlung der Polizeizulage von der tatsächlichen Ausübung typischer Vollzugstätigkeiten abhängig macht.

Der Rechnungshof hat ferner dargelegt, dass das Tragen einer Uniform als äußeres Zeichen des Status als Polizist in der ZBS nicht erforderlich und die Streichung der Dienstkleidungsunterstützung daher gerechtfertigt und geboten ist.

V.2 Das TIM hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mitgeteilt, die Personalgewinnung für die ZBS habe sich in der Vergangenheit problematisch gestaltet. Geschuldet sei dies insbesondere einer begrenzten Anzahl zur Verfügung stehender Verwaltungsbeamter und der territorialen Lage der ZBS in Nordthüringen. Außerdem habe man Bearbeitungsrückstände und damit verbundene Einnahmeverluste für den Landeshaushalt vermeiden wollen. Aufgrund dessen wäre von einer ausschließlichen Besetzung der Dienstposten mit Verwaltungsbeamten abgesehen worden. Umsetzungen von Verwaltungspersonal in die ZBS seien nach wie vor schwierig. Deshalb sei es nicht gelungen, sämtliche PVB in der ZBS abzulösen.

Das TIM hat weiterhin mitgeteilt, dass die Zahl der PVB bis zum 1. Dezember 2012 auf 32 gesenkt worden sei. Darüber hinaus lägen von 4 Bediensteten Anträge auf einen Laufbahnwechsel vor. Mit Ausnahme ruhestandsnaher Bediensteter sei für nicht vollzugsdienstfähige Bedienstete ein Lauf-

bahnwechsel vorgesehen. Die 14 uneingeschränkt dienstfähigen PVB sollten perspektivisch wieder im Vollzugsdienst eingesetzt werden.

Zur Zahlung der Polizeizulage hat das TIM ausgeführt, diese sei nach der gegenwärtigen Rechtslage für im Innendienst eingesetzte PVB rechtmäßig. Die Polizeizulage sei eine sogenannte „ämterprägende“ Zulage und damit an die Zugehörigkeit zur Verwendungsgruppe „Polizeivollzugsbeamte“ gebunden. Eine Unterbrechung der Zahlung sei nicht vorgesehen und nur durch eine gesetzliche Änderung möglich. Für eine Gesetzesänderung sehe das TIM keine Notwendigkeit.

Das TIM hat weiter ausgeführt, dass die Verwendung von PVB ausschließlich im Innendienst eine „absolute Ausnahme“ darstelle. Diese PVB würden zudem bei polizeilichen Einsätzen mit einbezogen und eingesetzt. Auf Nachfrage des Rechnungshofs teilte das TIM ergänzend mit, dass das in den Jahren 2010 bis 2012 nicht der Fall gewesen sei. In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TIM weiter ausgeführt, dass üblicherweise nur polizeidienstunfähige PVB in der ZBS eingesetzt würden. Diese verblieben für die Zeit der Einweisung in die Aufgaben der neuen Laufbahn und hätten dadurch noch für einen begrenzten Zeitraum Anspruch auf die Polizeizulage. Das TIM bereite in Zusammenarbeit mit der Landespolizeidirektion ein Konzept vor, mit dem sichergestellt werden solle, dass zukünftig nur noch in Ausnahmefällen PVB in der ZBS eingesetzt werden. Die Bereinigung der derzeitigen Dienstpostenbesetzung sei jedoch nicht kurzfristig lösbar.

Zur Frage der Pflicht zum Tragen von Dienstkleidung hat das TIM ausgeführt, dass es schwierig einzuschätzen sei, ob die jeweiligen PVB dauerhaft keinen Dienst mehr außerhalb der ZBS verrichten könnten. Ansonsten sei ein Einsatz im allgemeinen Polizeidienst jederzeit wieder möglich, was das Vorhandensein der Dienstkleidung beim PVB erforderlich mache.

V.3 Die Ausführungen des TIM überzeugen nicht. Jedenfalls hätten die voll polizeidienstfähigen PVB sofort wieder im regulären Vollzugsdienst eingesetzt werden müssen. Bezüglich des Konzepts zur Durchführung von Lauf-

bahnwechseln bei nicht mehr dienstfähigen PVB ist unverständlich, weshalb die Erarbeitung noch nicht abgeschlossen ist und das TIM nicht einmal mitteilt, wann das Konzept vorliegen soll. Außerdem hat das TIM nicht begründet, weshalb es keine Schritte unternommen hat, die notwendige Änderung des Besoldungsgesetzes herbeizuführen. Damit hätte zumindest die Zahlung der Polizeizulage an den tatsächlichen Einsatz im Vollzugsdienst gekoppelt werden können. Die fehlende Notwendigkeit zum Tragen von Uniform hat das TIM selbst nachgewiesen, wenn es mitteilt, dass die PVB der ZBS 3 Jahre lang nicht zur Unterstützung polizeilicher Einsätze herangezogen worden sind. Die Ausführungen des TIM zur jederzeitigen Möglichkeit, PVB auch wieder im allgemeinen Vollzugsdienst einzusetzen, scheinen eher theoretischer Natur zu sein. Jedenfalls führt das TIM dafür keine Beispiele an.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seinen Forderungen.

Darüber hinaus bittet er grundlegend zu erwägen, ob nicht erheblich weitergehende Einsparungen zu erzielen sind, wenn – soweit dies rechtlich zulässig ist – Arbeitsvorgänge der Bußgeldstelle von Privaten erledigt werden.

**VI. Beschaffung und Pflege des IT-gestützten Bußgeldverfahrens der Polizei
(Kapitel 03 14)**

Der Rechnungshof beanstandet die Beschaffung und Einführung des IT-Verfahrens zur Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten durch die Polizei. Es waren kostspielige Nachbesserungen nötig, es wurden Haushalts- und vergaberechtliche Vorgaben missachtet und die Wartung und Pflege des IT-Verfahrens sind unverhältnismäßig teuer.

VI.1 Die Thüringer Polizei beschaffte 2006 für die Zentrale Bußgeldstelle (ZBS) das neue IT-Verfahren „SC-OWI-TH“ für zunächst 370.000 Euro. Das Angebot enthielt neben den Lizenzkosten unter anderem auch technische Anpassungsleistungen und eine Installationsunterstützung. In den folgenden Jahren beauftragte die Polizei mehrere Erweiterungsmodule des IT-Verfahrens, die zunächst die Nutzbarkeit des Verfahrens sicherstellen sollten. Nachfolgend wurde das Verfahren um zusätzliche Module, die das Führen elektronischer Akten, die dezentrale Erfassung von Ordnungswidrigkeiten in den Polizeiinspektionen und statistische Auswertungen ermöglichen, erweitert. Insgesamt beliefen sich die Ausgaben für die zusätzlichen Leistungen auf weitere rund 600.000 Euro.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Beschaffungsvorgänge 2012 festgestellt und bemängelt, dass weder bei der Beschaffung des IT-Verfahrens noch bei dessen Erweiterung die Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahme untersucht und dokumentiert worden ist. Die haushaltsrechtlich geforderte Erfolgskontrolle²⁰ nach Abschluss des Verfahrens konnte damit auch nur sehr eingeschränkt erfolgen. Die – vergaberechtlich zwingend geforderte – Dokumentation der Schritte bei der Beschaffung inklusive Vergabe erwies sich als unvollständig. Gleiches galt für die Dokumentation von technischen Anforderungen an das neue Verfahren. Da-

²⁰ Vgl. § 7 Abs. 5 ThürLHO.

her konnte der Rechnungshof nicht alle Entscheidungen im Vergabeverfahren lückenlos nachvollziehen.

Aufträge für über 400.000 Euro zur Sicherstellung der Nutzbarkeit des Verfahrens und ein Teil der Erweiterungsmodule mussten ohne Ausschreibung direkt an den Lieferanten vergeben werden, da dieser die Rechte am Verfahren besaß.

Der Rechnungshof hat das finanzielle Volumen der kostenpflichtigen Nachbesserungen als inakzeptabel beanstandet. Die Gesamtkosten bis zur Sicherstellung der Betriebsfähigkeit standen in einem deutlichen Missverhältnis zu den Angebotspreisen.

Die Vorbereitung und Durchführung der Beschaffung des IT-Bußgeldverfahrens sowie die Abnahmeprozesse hält der Rechnungshof für erheblich verbesserungswürdig.

Eine ursprünglich geplante und technisch leicht umsetzbare Schnittstelle zwischen dem Bußgeld-IT-Verfahren und dem IT-System zur Vorgangsbearbeitung realisierte die Polizei nicht. Stattdessen beauftragte sie eine separate, webbasierte Lösung zur dezentralen Erfassung von Ordnungswidrigkeiten in den Polizeiinspektionen. Die Kosten beliefen sich auf rund 48.000 Euro.

In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof auch die nunmehr erforderlichen Doppelerfassungen in beiden Systemen, die ungenügende Nutzerunterstützung der Anwender vor Ort sowie das nicht benutzerfreundliche Bedienkonzept beanstandet.

Abschließend hat der Rechnungshof die vereinbarten Pauschalen für die Wartung und Programmpflege des Bußgeld-IT-Verfahrens kritisiert. Die bereits bei Vertragsabschluss – im Vergleich zu anderen IT-Verfahren – außerordentlich hohen jährlichen Pflegekosten sind inzwischen auf nahezu 160.000 Euro gestiegen. Sie übersteigen die ursprünglichen Lizenzkosten der Software von rund 128.000 Euro deutlich. Der Rechnungshof hat eine umgehende Überprüfung dieser Wartungs- und Pflegepauschale empfohlen.

VI.2 In der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung hat das Thüringer Innenministerium (TIM) mitgeteilt, dass im Beschaffungsmanagement für IT-Verfahren Änderungen veranlasst wurden, um die Prozesse zur Abnahme von Leistungen zu verbessern. Gleiches gelte für das Anforderungsmanagement.

Durch eine Beschaffungsrichtlinie des TIM würde den Hinweisen des Rechnungshofs künftig Rechnung getragen sowie sichergestellt, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Vorfeld einer Ausschreibung erstellt würden.

Für den hohen Anpassungsaufwand des Bußgeld-IT-Verfahrens seien ungenügende fachliche Beschreibungen, Gesetzesänderungen und technische Fortentwicklungen ursächlich. Die Prozesse rund um Planung, Einführung und Betrieb von IT-Verfahren (Verfahrensmanagement) seien weiter zu verbessern und würden Optimierungspotentiale bei der Abstimmung zwischen den fachlichen Anwendern und technischen Betreibern erkennen lassen.

Die Realisierung einer Datenaustauschnittstelle zwischen Bußgeld-IT-Verfahren und dem Vorgangsbearbeitungssystem der Thüringer Polizei sei aufgrund der fehlenden Unterstützung der technischen Anforderungen durch den IT-Kooperationspartner im Länderverbund nicht erfolgt. Für die Nachfolgeversion werde eine Schnittstellenlösung erneut geprüft, die auch die derzeit erforderliche Doppelerfassung unnötig machen soll.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zu den hohen Wartungspauschalen und Kostensteigerungen wären hauptsächlich in neu beschafften Modulen und der gestiegenen Anzahl von zu pflegenden Modulen begründet. Eine Überprüfung der Wartungs- und Pflegeverträge hat das TIM aber in Aussicht gestellt. Eine Neuverhandlung der Verträge wäre unter Beachtung der Kündigungsfristen möglich. Außerdem würden alternative Lösungen, die den Lizenzierungsbedingungen Rechnung tragen, geprüft.

Das TIM hat auf eine Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags verzichtet.

VI.3 Der Rechnungshof sieht im Erlass der Beschaffungsrichtlinie für den Geschäftsbereich des TIM einen ersten positiven Schritt. Die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Vorfeld von Beschaffungen wird allerdings bereits seit 1999 in der Landeshaushaltsordnung gefordert. Insofern bleibt die Wirksamkeit der Beschaffungsrichtlinie zu beobachten. Es bleibt aus Sicht des Rechnungshofs inakzeptabel, dass kostenpflichtige Nachbesserungen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Verfahrens beauftragt werden mussten, deren Volumen das ursprüngliche Ausschreibungsergebnis deutlich überstieg.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung des TIM, dass das Verfahrensmanagement weiter zu verbessern ist. Die Gründe, die zum Verzicht auf eine Schnittstelle zwischen Bußgeldverfahren und Vorgangsbearbeitungssystem geführt haben, unterstreichen die Notwendigkeit von Verbesserungen sowohl des Anforderungs- als auch des Verfahrensmanagements.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollte im Sinne einer effektiven und effizienten IT-Nutzung in den Polizeidienststellen auf eine Umsetzung der Datenaustauschschnittstelle im Entwicklungsverbund für das Vorgangsbearbeitungssystem gedrungen werden.

Der Rechnungshof befürwortet eine Neuverhandlung der Wartungs- und Pflegepauschalen. Diese Pauschalen betragen jährlich nahezu das 1,4fache der ursprünglichen Lizenzkosten, dies ist bei der Beschaffung eines IT-Verfahrens über den Kauf von Softwarelizenzen unverhältnismäßig teuer. Aus Sicht des Rechnungshofs lassen derartige Vertragskonditionen die Grenzen zwischen Kauf und Leasing oder Mietkauf verschwimmen und unterlaufen die ursprüngliche Absicht der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots für einen Softwarekauf über eine Ausschreibung. Besonders unverständlich ist es, dass trotz derartig hoher Pauschalen die für die Betriebsfähigkeit erforderlichen Nachbesserungen nicht im Vertragsumfang enthalten waren.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass Aufwand und Gegenleistung der Wartungs- und Pflegeverträge kritisch gegenübergestellt werden. Gegebenenfalls sind die Verträge neu zu verhandeln. Sofern sich keine

günstigeren Konditionen ergeben, sollten Alternativen gesucht werden, um das Bußgeldverfahren wirtschaftlich zu betreiben.

Der Rechnungshof fordert, Prozesse und Strukturen zu schaffen, die eine wirtschaftliche und rechtssichere Beschaffung und Einführung von Informationstechnik im Einklang mit den fachlichen Belangen und den Erfordernissen des Projektmanagements sicherstellen.

Bemerkungen zum Einzelplan 04

VII. Externe Beratungsleistungen am Universitätsklinikum Jena (Kapitel 04 50)

Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von externen Beratungen beim Universitätsklinikum Jena war nicht in allen geprüften Fällen gegeben. Zwei Projekte erwiesen sich als besonders kostspielig. Zudem war der Geschäftsführer einer Beratungsfirma zugleich Mitglied des Verwaltungsrates am Universitätsklinikum.

VII.1 Das Universitätsklinikum Jena (UKJ) ist seit dem 1. Januar 2007 eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und als rechtsfähige Teilkörperschaft in die Friedrich-Schiller-Universität (FSU) integriert. Der Freistaat Thüringen gewährt dem UKJ für Forschung und Lehre jährlich Haushaltsmittel von rund 80 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat am UKJ die externen Gutachter- und Beratungsaufträge in den Geschäftsjahren 2005 bis 2012 geprüft. Einbezogen wurden in die Prüfung

- Beratungen zu Organisations-, Strategie- und Marketingfragen,
- Rechtsberatungen bzw. Prozessbevollmächtigungen bei Rechtsstreitigkeiten,
- Beratungen bei Planung, Ausführung und Leitung von Baumaßnahmen,
- Beratungen des Verwaltungsrates sowie
- die Bestellung der Abschlussprüfer.

Der Rechnungshof hat zunächst festgestellt, dass das UKJ eine Zusammenstellung der Beratungsaufwendungen nicht vorlegen konnte. Anhand

der testierten Jahresabschlüsse²¹ und der Buchführung errechnete der Rechnungshof einen Betrag von rund 5 Mio. Euro²². Die jährlichen Aufwendungen lagen im Prüfungszeitraum zwischen rund 400.000 und 885.000 Euro.

Auch eine Aufstellung aller Organisationsberatungen konnte das UKJ nicht liefern. Der Rechnungshof hat insoweit ein mangelhaftes Vertragsmanagement kritisiert. Da das UKJ Verträge dezentral in den einzelnen Geschäftsbereichen ablegt, existierte keine vollständige Vertragsübersicht. Datenerhebungen und Auswertungen sind bislang nur mit erheblichem Aufwand möglich.

Bei seinen Erhebungen hat der Rechnungshof 25 Beratungsprojekte vertieft geprüft. Prüfungsmaßstab waren die vom Bundesrechnungshof verfassten Eckpunkte zum „Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung“²³.

Der Rechnungshof hat insbesondere kritisiert:

- fehlende Problemanalysen und Leistungsbeschreibungen für den Beratereinsatz,
- unzureichend durchgeführte oder fehlende Vergabeverfahren,
- häufig fehlende Notwendigkeit und Unwirtschaftlichkeit des Beratereinsatzes,²⁴

²¹ Für die Jahre 2011 und 2012 wurden die entsprechenden Konten nicht gesondert ausgewiesen. Diese Daten basieren auf Angaben des UKJ auf Nachfrage durch den Rechnungshof.

²² Grundlage bildet die Verordnung über die Rechnungs- und Buchführungspflichten von Krankenhäusern (Krankenhaus – Buchführungsverordnung - KHBV). Diese schreibt für Krankenhäuser einen einheitlichen Kontenrahmen vor. In der Kontenklasse 6 (Kontengruppe 69 Verwaltungsbedarf) werden Beratungs-, Prüfungs- und Gerichtsaufwendungen verbucht.

²³ Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 14 Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung, 2006.

²⁴ Das UKJ hätte rechtliche Beratungen bzw. Vertretungen zum Teil selbst erbringen können. In keinem Beratungsvorgang erfolgte vor Beginn eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

- mangelhafte Vertragsgestaltungen,²⁵
- häufig fehlende Projekt- und Erfolgskontrolle,
- ungenügende Verfahrensdokumentation sowie Transparenz der Beratung.

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen:

- das Vertragsmanagement mittels einer Software zu optimieren,
- die Verfahrensabläufe unter Einsatz einer Arbeitshilfe zu verbessern,
- Alternativen der externen Vergabe, insbesondere den Einsatz des vorhandenen eigenen Personals, zu prüfen und zu dokumentieren,
- die am UKJ im Jahr 2011 eingerichtete Zentrale Vergabestelle zu nutzen,
- eine transparente und nachvollziehbare Dokumentation zu gewährleisten,
- stets schriftliche Vertragsvereinbarungen abzuschließen und hierbei auch auf die Regelung zu den Neben- und Reisekosten zu achten sowie
- sich an der ressortübergreifende Gutachtendatenbank des Freistaates Thüringen zu beteiligen.

Der Rechnungshof hat weiter kritisiert, dass am UKJ eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als Jahresabschlussprüfer 10 Jahre tätig war. Basierend auf der Ausschreibung aus dem Jahr 2001 wurde die Prüfungsgesellschaft in der Folgezeit stets weiter beauftragt. Die Kosten für die Prüfungen stiegen stetig an. Der Rechnungshof hat eine Rotation nach 5 Jahren empfohlen.

²⁵ In rund 1/3 der geprüften Vorgänge lag kein schriftlicher Vertrag vor. Dies führte teilweise zu unwirtschaftlichen Abrechnungen, insbesondere bei den Reise- und Nebenkosten, aber auch beim Umfang der Beratungsleistungen.

Ganz grundsätzlich hatte der Rechnungshof auch beanstandet, dass wesentliche Festlegungen zur Organisationsstruktur des UKJ nicht in der Grundsatzung, sondern in einer von den Ministerien nicht genehmigten Struktursatzung geregelt wurden.

In besonderem Maße hat der Rechnungshof folgende Beratungsprojekte als unwirtschaftlich bzw. nicht notwendig kritisiert:

Im Prüfungszeitraum beauftragte das UKJ eine Beratungsfirma insgesamt 12-mal. Alle Aufträge wurden freihändig unter Ausschluss jeglichen Wettbewerbs erteilt. Das Auftragsvolumen umfasste rund 630.000 Euro. Außerdem stellte der Rechnungshof fest, dass der Geschäftsführer der Beratungsfirma von 2007 bis 2011 zugleich Mitglied des Verwaltungsrats am UKJ war.

Bereits das Zustandekommen des ersten Auftrags hat der Rechnungshof kritisiert. Der Rechnungshof fand bei seinen örtlichen Erhebungen eine Notiz über ein Gespräch des Geschäftsführers der Beratungsfirma und dem künftigen kaufmännischen Vorstand²⁶ am UKJ. Darin wurde bereits ein Beratungsauftrag erwähnt, der erst nach einer Bestellung des Kaufmännischen Vorstandes an die Beratungsfirma vergeben werden sollte. Überdies sprach das Ministerium in einem Schreiben an das UKJ von einem „Gefälligkeitsgutachten“.

In der Folge hat die Firma den Beratungsbedarf mehrfach selbst generiert. So wurden 2006 insgesamt 5 Projekte angestoßen. Diese gerieten Ende 2006 „außer Kontrolle“. Da im UKJ jeglicher Überblick über die Projekte fehlte, musste dieses per Fragebogen den Status der einzelnen Teilprojekte überhaupt erst ermitteln. Die Folge war 2007 ein weiterer Beratungsauftrag zum „Integrierten Projektmanagement und der Begleitung des Projektes Prozessoptimierung“.

²⁶ Die Anstellung erfolgte ab Mai 2005. Das Ministerium teilte mit, dass bis zum 30. September 2007 eine Anstellung als Verwaltungsdirektor bestand und erst ab 1. Oktober 2007 die Bestellung zum Kaufmännischen Vorstand erfolgte.

Zahlreiche weitere Aufträge folgten bis 2010. Ein Großteil der Projekte wurde nicht oder nicht erfolgreich beendet. Die Beratungsergebnisse waren kaum verwend- und verwertbar.

Insgesamt hat der Rechnungshof erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit der Beratungen sowie an der Qualifikation der Beratungsfirma geäußert.

Schließlich war der Geschäftsführer auch maßgeblich am Projekt „Paradies“ beteiligt. 2009 – nur knapp 2 Jahre nach dem Rechtsformwechsel – wurde dieses Beratungsprojekt zur Restrukturierung des UKJ angestoßen. Idee war, das UKJ in eine Stiftung umzuwandeln²⁷.

Den Auftrag vergab das UKJ ohne Vergabeverfahren freihändig an eine Rechtsanwaltsgesellschaft. Eine schriftliche Vereinbarung existierte nicht. Schließlich brach das UKJ das Projekt ab, da Gespräche mit Stiftern gescheitert waren. Zudem empfahl ein weiteres hierzu eingeholtes Rechtsgutachten, das bestehende Integrationsmodell beizubehalten.

Nach dem Regierungswechsel im Herbst 2009 unterstützte die Landesregierung das vertrauliche Projekt nicht mehr. In einer schriftlichen Vereinbarung bekannte man sich zur öffentlich-rechtlichen Trägerschaft des Landes.

Für das Projekt waren insgesamt 190.000 Euro an Beratungsaufwendungen verausgabt.

VII.2 Sowohl das TMBWK als auch das UKJ haben zur Prüfungsmitteilung eine Stellungnahme abgegeben.

Das UKJ hat zu den eingangs dargestellten Punkten dargelegt, dass die Schwierigkeiten der Datenerbringung nicht auf die Missachtung von Aufbewahrungs- und Dokumentationspflichten zurückzuführen seien. Vielmehr habe der Fragebogen des Rechnungshofs nicht mit der Kontenstruktur der KHBV übereingestimmt, nach der das UKJ seine Dokumentationsverpflichtung erfülle. Die Geschäftsbereiche seien jederzeit in der Lage, Datenerhe-

²⁷ Beteiligte des Projektes waren neben der Rechtsanwaltsgesellschaft und dem Vorstand des UKJ federführend der Geschäftsführer der Beratungsfirma sowie der Staatssekretär des Ministeriums.

bungen und Übersichten zu erstellen. Mangelhafte Sachverhalte in der Organisation des Vertragswesens erkenne das UKJ nicht.

Das UKJ hat weiter angeführt, dass auch das Ministerium keine zwingende Notwendigkeit einer zentralen Erfassung aller Verträge sehe. Gleichwohl habe man den Bedarf einer verbesserten Software im Rahmen des Vertragsmanagements erkannt. Eine Vertragsmanagementsoftware solle zwar nicht losgelöst angeschafft, aber in das geplante Dokumentenmanagementsystem integriert werden. Dies sei in die Investitionsplanung 2014 eingestellt worden. Zudem habe der Verwaltungsrat die Wirtschaftsprüfer beauftragt, dass das Vertragsmanagement vertiefender Prüfungsschwerpunkt bei der Jahresabschlussprüfung sein soll.

Das UKJ hat zudem bemängelt, dass sich das vom Rechnungshof benannte Finanzvolumen und der Umfang der Beratungsaufträge nicht auf den Prüfungsauftrag beziehe, sondern auf die gesamten Konteninhalte. Die den Prüfungsauftrag zurechenbaren Inhalte seien mit höchstens 3,5 Mio. Euro zu beziffern. Der Rechnungshof habe nicht nur klassische Beratungsaufträge geprüft.

Außerdem hat das UKJ mitgeteilt, dass Beratungsaufträge nur dann vergeben würden, wenn eigenes Personal mit entsprechender Qualifikation nicht vorhanden sei. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Beratungsaufträgen seien enge Grenzen gesetzt. Das UKJ unterscheide zwischen Beratungs- und Gutachtenaufträgen, juristischer Sachbearbeitung und Mandatierungen. Bei den beiden letztgenannten Fällen komme die ansonsten gebotene Angebotseinholung nicht in Frage, wenn Vertraulichkeit, Dringlichkeit und Vorbefassung oder besonderer Sachverstand Anderes gebieten. Man beabsichtige, auch künftig in diesen Fällen von der Einholung dreier Angebote abzusehen.

Eine mangelhafte Vertragsgestaltung hat das UKJ ebenfalls nicht gesehen. Der Abschluss eines speziell ausgehandelten Vertrags sei eher unüblich.

Den Beanstandungen zum fehlenden Projektcontrolling und zur Erfolgskontrolle hat das UKJ widersprochen. Insbesondere die 12 Aufträge mit der

betroffenen Beratungsfirma hielten das Ministerium sowie das UKJ für sachgerecht und legitim. Eine vollständige Aufarbeitung der Vorgänge komme zudem nicht in Betracht, da die verantwortlichen Mitarbeiter nicht mehr am Klinikum tätig seien. Praktische Konsequenzen für zukünftige Handhabungen seien auch nicht ableitbar.

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, dass eine freihändige Vergabe des ersten Auftrags möglich war: Auftraggeber sei der Freistaat Thüringen gewesen und für die Leistung wäre aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht gekommen. Die Bemerkung des damaligen Kaufmännischen Vorstands im Vorfeld der Beauftragung sei allenfalls als Absichtserklärung auszulegen.

Zur gleichzeitigen Bestellung des Geschäftsführers der Beratungsfirma als Verwaltungsratsmitglied hat das UKJ die Auffassung vertreten, dass dies sowohl dem Vorstand als auch dem Ministerium bekannt gewesen sei. Insofern gehe man davon aus, dass die Verantwortlichen keine potentiellen Interessenskonflikte gesehen hätten.

Das Ministerium räumte ein, dass offenbar versäumt worden sei, klare Vereinbarungen für den Umgang mit parallelen privatrechtlichen Beauftragungen zu treffen. Die personellen Verflechtungen seien 2010 seitens des Vertreters des TFM im Verwaltungsrat erkannt worden. Vergleichbare Vorhaben seien künftig dem Verwaltungsrat vor Auftragserteilung zu kommunizieren.

Zum Projekt „Paradies“ hat das TMBWK mitgeteilt, dass zu diesem Vorgang keine Unterlagen vorlägen. Inwieweit die damalige Hausleitung an den Beratungen beteiligt gewesen sei, sei nicht feststellbar. Im Übrigen solle das UKJ ohnehin in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft des Landes verbleiben.

Das UKJ hat das Projekt mit Überlegungen zur Investorensuche begründet.

Das UKJ hat in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag auf seine ausführliche Stellungnahme zum Prüfungsverfahren verwiesen. Das

TMBWK stellte seinerseits nochmals klar, dass in den Beratungskosten die Kosten der gesetzlichen Abschlussprüfer enthalten seien²⁸.

VII.3 Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahmen zur Kenntnis. Sie überzeugen in einigen Punkten aber nur bedingt.

Er bleibt bei seiner Auffassung, dass das ungenügende Vertragsmanagement ursächlich für die Schwierigkeiten bei der Datenerhebung war. Die Rechnungslegung nach kaufmännischer Buchführung bleibt davon unberührt. Diese wurde auch nicht beanstandet. Eine Verpflichtung, Befragungen nach der KHBV auszurichten, besteht nicht.

Die Hinweise des UKJ und des TMBWK zu Umfang und Höhe der Beratungsaufwendungen kann der Rechnungshof nicht teilen. Die Rechtsberatungen sowie die Beauftragungen der Abschlussprüfer waren von Anfang an Prüfungsgegenstand. Auf die benannten Konten musste lediglich zurückgegriffen werden, weil die Angaben zu den Gesamtaufwendungen im Fragebogen seitens des UKJ – auch auf Nachfrage – nicht gemacht werden konnten.

Der Rechnungshof hält weiter daran fest, dass das UKJ die Leistungen der Berater zum Teil hätte selbst erbringen müssen. Hierbei handelte es sich weder um Vorgänge mit Anwaltszwang noch um solche, die Spezialrechtskenntnisse erforderten.

Auch an seinen weiteren Empfehlungen hält der Rechnungshof fest:

- Das UKJ sollte stets schriftliche Verträge abschließen. Nur dadurch können unwirtschaftliche Abrechnungen vermieden werden. Bei der Vereinbarung von Zeithonoraren sollten unbedingt Höchstgrenzen festgelegt werden.
- Auch wenn bei Auftragsvergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte die VOF nicht gilt, sollten juristische Beratungen und Mandatierungen ebenfalls nur nach vergleichbaren Angeboten vergeben werden.

²⁸ Die Jahresabschlussprüfung ist gesetzlich vorgeschrieben. Für die Abschlussprüfer existiert jedoch keine Honorar- oder Gebührenordnung. Die Honorare sind über Ausschreibungen zu ermitteln.

Ein Angebotsverfahren dient nicht nur dem Ziel, sich den besten und wirtschaftlichsten Vertragspartner zu suchen. Die Vergabestelle kann damit in transparenter Weise von vornherein jeglichem Willkürvorwurf begegnen. In der Auswahlentscheidung kann dem Kriterium „Erfahrung“ mit vergleichbar durchgeführten Beratungsleistungen ein hoher Stellenwert beigemessen werden. Damit wird der „besondere Sachverstand“ von Spezialrechtskanzleien entsprechend gewichtet. Der Rechnungshof würdigt, dass dies im Geschäftsbereich „Neubau“ für die juristische Begleitung eines Projekts erfolgt ist. Er empfiehlt dies aber für alle juristischen Mandate. Die Entscheidung ist stets hinreichend zu dokumentieren.

Die Stellungnahmen zum Projekt „Paradies“ sowie zu den 12 Aufträgen an eine Beratungsfirma überzeugen den Rechnungshof in keiner Weise.

Ihm erschließt sich nicht, weshalb eine geplante Restrukturierung des UKJ mit erheblicher Strukturänderung nur kurz nach einem Rechtsformwechsel erneut thematisiert worden ist. Zumal ein öffentlich-rechtliches Stiftungsmodell der öffentlichen Hochschulmedizin bislang ganz grundsätzlich fremd ist. Dies gilt insbesondere, wenn dies mit christlichen Wertepartnern angestrebt wird.

Der Vorgang vermittelt den Eindruck, dass es sich offensichtlich um das Projekt einzelner Beteiligter handelte. Unerklärlich bleibt, weshalb der Vorgang dem TFM gänzlich unbekannt und im TMBWK offenbar nur der damaligen Hausleitung bekannt war.

Federführend war auch in diesem Projekt der Geschäftsführer der Beratungsfirma. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die zahlreichen Beratungsaufträge mit dieser Firma eklatant gegen den Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen haben. Ein inhaltlicher Mehrwert aus den Beratungen war nicht erkennbar.

Der Rechnungshof erwartet, dass die aufgezeigten Fehlentwicklungen zum Anlass genommen werden, künftig einen rechtmäßigen und wirtschaftlichen Beratungseinsatz sicherzustellen. Offensichtliche Interessenkollisio-

nen zwischen einer Beratungstätigkeit und einer Verwaltungsratsmitgliedschaft sind zu vermeiden.

Der Rechnungshof verkennt bei all seiner Kritik keinesfalls, dass seit dem Wechsel im Amt des kaufmännischen Vorstands am Klinikum einzelne Verfahrensabläufe bei Beratungsaufträgen bereits verbessert wurden.

So wird das UKJ das Vertragsmanagement mittels einer Software optimieren. Für die Verfahrensabläufe soll ein standardisiertes Vorgehen festgelegt und hierzu ein interaktiv zu nutzendes Formular eingesetzt und die zentrale Vergabestelle verstärkt eingebunden werden.

Auch Verbesserungen für die Vertragsgestaltung wurden zwischenzeitlich zugesagt. So sollen künftig klare Regelungen hinsichtlich pauschalierter Nebenkosten vereinbart werden. Ferner ist künftig die Anwendung von Rahmenverträgen sicher gestellt.

Schließlich haben TMBWK und UKJ in ihren Stellungnahmen zugesichert, sich nunmehr in geeigneten Einzelfällen an der Gutachtendatenbank des Freistaats zu externen Beratungen zu beteiligen. Auch die nötige Rotation der Wirtschaftsprüfer wird künftig beachtet. Eine Neuausschreibung erfolge 2014.

Auf die Forderung des Rechnungshofs zurück geht auch die Zusicherung, die Struktursatzung aufzuheben und die maßgeblichen Regelungen in der Grundsatzung zu treffen.

Mit der Umsetzung aller zuvor genannten Maßnahmen erwartet der Rechnungshof schließlich eine deutliche Qualitätsverbesserung der Beratungsprojekte.

VIII. **Besoldung der Professoren an Thüringer Hochschulen (Kapitel 04 69)**

Die Funktions-Leistungsbezüge für Vizepräsidenten und für Aufgaben der Hochschulsebstverwaltung sind nicht immer angemessen. Verwerfungen gibt es nicht nur im Gefüge der Hochschulen untereinander, sondern auch innerhalb einzelner Hochschulen. Das TMBWK ist hier seiner Aufsichtsfunktion nicht ausreichend nachgekommen.

Beim Wechsel von der C- in die W-Besoldung stiegen die Bezüge der Professoren durch die Gewährung von Berufungs-Leistungsbezügen zum Teil deutlich an. In Einzelfällen übersteigen die Bezüge den bis dahin möglichen Höchstbetrag nach dem alten Besoldungsgefüge (Endstufe der Besoldungsgruppe C 4) deutlich.

VIII.1 Zum 1. Januar 2005 hat der Freistaat das Professorenbesoldungsreformgesetz²⁹ durch eine entsprechende Änderung des Thüringer Besoldungsgesetzes (ThürBesG) umgesetzt.³⁰ Die Besoldung der Professoren und der hauptberuflichen Leiter und Mitglieder der Leitungsgremien (Präsidenten, Rektoren³¹ und Kanzler) ist seitdem in der Besoldungsordnung W geregelt. Sie setzt sich aus fixen und variablen Bestandteilen zusammen.

Fester Bestandteil ist das jeweilige Grundgehalt des Bediensteten aus der Besoldungsgruppe W 2 oder W 3. Darüber hinaus gibt es variable Bestandteile³².

Der Rechnungshof hat 2010 und 2011 – auch im Hinblick auf die beim Bundesverfassungsgericht anhängige Klage³³ – die Zahlung von Leistungsbezügen an den Thüringer Hochschulen geprüft. Er hat dabei sowohl

²⁹ Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung vom 16. Februar 2002, BGBl. I S. 686.

³⁰ Gesetz zur Änderung besoldungs- und anderer dienstrechtlicher Vorschriften vom 15. April 2004, GVBl. 2004, S. 457.

³¹ Gemäß § 31 Abs. 9 Thüringer Hochschulgesetz kann der Präsident die Amtsbezeichnung Rektor führen, wenn er bis zu seiner Wahl Hochschullehrer dieser Hochschule war.

³² Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge nach § 28 ThürBesG, besondere Leistungsbezüge nach § 29 ThürBesG sowie Funktions-Leistungsbezüge nach § 30 ThürBesG.

³³ Az. 2 BvL 4/10

die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften als auch die Höhe der Leistungsbezüge im Einzelfall untersucht. Der geprüfte Zeitraum erstreckte sich auf die Jahre 2005 bis 2011.

Der Rechnungshof hat die Ergebnisse der Prüfung in zwei getrennten Prüfungsmitteilungen zusammengefasst. Über die erste Prüfungsmitteilung hat er bereits im Jahresbericht 2012³⁴ berichtet.

Die zweite Prüfungsmitteilung vom April 2013 enthält die Ergebnisse zur eigentlichen Leistungsbesoldung der Professoren. Der Rechnungshof hat unter anderem Folgendes festgestellt:

- Bei der Bewilligung von einmaligen Berufungs-Leistungsbezügen für den Umzug eines Professors haben die Hochschulen die von ihnen selbst ausgehandelten Bedingungen nicht ausreichend überwacht. Auch war die Entfernung zwischen dem neuen Wohnsitz und der Hochschule nicht immer geeignet, die von den Hochschulen angestrebte Steigerung der Präsenz zu erreichen. Deshalb hielt der Rechnungshof in vielen Fällen entsprechende Zahlungen für nicht gerechtfertigt. In der Summe betraf dies Bewilligungen in einem Umfang von rund 147.000 Euro.
- Bei den Zielvereinbarungen zu Berufungs-Leistungsbezügen haben die Hochschulen den Schwerpunkt auf Leistungen im Forschungsbereich gelegt. Ziele, die Leistungen in der Lehre betreffen, waren deutlich seltener anzutreffen. Die Hochschulen blendeten dadurch einen wesentlichen Teil der Dienstaufgaben eines Professors aus. Der Rechnungshof hat empfohlen, den Bereich der Lehre bei Zielvereinbarungen vermehrt zu berücksichtigen.
- Die vereinbarten Ziele waren vielfach nicht operational. Die Hochschulen hatten hier Probleme, abrechenbare Maßstäbe zu formulieren. Dies betrifft zum Beispiel Vereinbarungen zur Qualität der Lehr-

³⁴ Thüringer Rechnungshof: Jahresbericht 2012, Tn. B.VIII, Seite 122 ff.

tätigkeit, zur didaktischen Weiterbildung der Professoren und zu Veröffentlichungen.

- Durch die Gewährung von Berufungs-Leistungsbezügen bei einem Wechsel von der C- in die W-Besoldung überstiegen die Bezüge den Höchstbetrag der bis dahin möglichen Bezüge nach dem alten Besoldungsgefüge (Endstufe der Besoldungsgruppe C 4) zum Teil deutlich. Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass Berufungs-Leistungsbezüge, die über die Differenz zwischen dem neuen Grundgehalt und den bisherigen Dienstbezügen hinausgehen, keinem Automatismus unterliegen sollten.

Damit sowohl der Professor als auch die Hochschule von diesem Wechsel profitieren können, hat der Rechnungshof angeregt, den Teil der Berufungs-Leistungsbezüge, durch den das bisherige Grundgehalt überschritten wird, grundsätzlich zu befristen und mit Zielvereinbarungen zu verbinden.

Funktions-Leistungsbezüge für Vizepräsidenten und für weitere Aufgaben der Hochschulselbstverwaltung dürfen die Hochschulen in eigener Zuständigkeit regeln. Von dieser Befugnis haben die Hochschulen in sehr unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht.

- Die Funktions-Leistungsbezüge für Vizepräsidenten und für Aufgaben der Hochschulselbstverwaltung sind nicht immer angemessen. Verwerfungen gibt es nicht nur im Gefüge der Hochschulen untereinander, sondern auch innerhalb einzelner Hochschulen.
- Bei den Vizepräsidenten reicht die Bandbreite für Funktions-Leistungsbezüge von 300 Euro bis 624 Euro an den Universitäten und von 500 bis 800 Euro an den Fachhochschulen. Für Dekane bewegen sich die Leistungsbezüge zwischen 200 Euro und 1.000 Euro. Im Extremfall kann ein Dekan an einer Fachhochschule höhere Funktions-Leistungsbezüge erhalten als der Vizepräsident an einer Universität.

Für Dekane hält der Rechnungshof Funktions-Leistungsbezüge grundsätzlich für gerechtfertigt. Für Prodekane sind Funktions-Leistungsbezüge allenfalls in besonders großen Fachbereichen berechtigt.

Bei den übrigen Funktionen unterhalb der Dekane sieht der Rechnungshof keine Notwendigkeit für Funktions-Leistungsbezüge. Die Hochschulen setzen bereits bei der Ruferteilung eine Mitarbeit der Professoren in der Hochschulselbstverwaltung voraus. Entsprechendes wird in Ausschreibungen und Berufungsverhandlungen gefordert. Durch die Verteilung dieser Aufgaben – zumindest in den unteren Funktionen – wird die Belastung des Einzelnen begrenzt. Die Auswirkungen auf Forschung und Lehre sind überschaubar.

Der Rechnungshof hielt es deshalb für erforderlich, im Zuge der Neuordnung der Funktions-Leistungsbezüge der Präsidenten und Kanzler auch die Leistungsbezüge für Aufgaben der Hochschulselbstverwaltung nach Maßgabe des ThürBesG neu zu bewerten. Als Maßstab für Funktions-Leistungsbezüge sieht das ThürBesG vor allem zwei Kriterien vor: Zum einen die mit der Aufgabe verbundene Verantwortung und Belastung, zum anderen die Größe und Bedeutung der Hochschule. Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, inwieweit Vorgaben für die Vergabe von Funktions-Leistungsbezügen durch die Hochschulen angezeigt sind.

Das TMBWK ist hier seiner Aufsichtsfunktion nicht ausreichend nachgekommen. Es hat nicht darauf geachtet, dass die Funktions-Leistungsbezüge – auch im Vergleich der Hochschulen untereinander – amts- und funktionsangemessen bleiben. Ein frühzeitiges Eingreifen hätte hier Verwerfungen verhindern können.

Der Rechnungshof hat schließlich gefordert, die Ruhegehaltfähigkeit von Funktions-Leistungsbezügen für Aufgaben der Hochschulselbstverwaltung einzuschränken.

So hat eine Hochschule die Funktions-Leistungsbezüge eines Vizepräsidenten bereits bei der ersten Übertragung des Amtes für ruhegehaltfähig erklärt. Schon nach 2 Jahren Amtszeit erhöhten sich so die ruhegehaltfähi-

gen Dienstbezüge um 600 Euro. Bei Dekanen würden sich die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge nach den geltenden Regelungen sogar um bis zu 1.000 Euro erhöhen.

Der Rechnungshof hält deshalb auch bei Funktions-Leistungsbezügen eine (Mindest-) Bezugsdauer von 10 Jahren für erforderlich und angemessen. Er schlägt vor, die Regelung des § 78 Abs. 4 S: 2 ThürBeamtVG für befristete Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge sowie besondere Leistungsbezüge entsprechend zu übernehmen.

Hinsichtlich der Bewilligung von besonderen Leistungsbezügen hat der Rechnungshof überwiegend formale Mängel festgestellt:

Hochschulen haben besondere Leistungsbezüge auch bei verspätet eingegangenen Anträgen bewilligt. Erforderliche Stellungnahmen der Dekane waren oft nicht so aussagekräftig, dass sich die Leistung des Professors bewerten ließ. In mehreren Fällen fehlte eine Stellungnahme ganz.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Hochschulen die Bestimmungen ihrer Satzungen zum Vergabeverfahren konsequent einhalten.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Leistung mindestens innerhalb der Fakultät, besser: der gesamten Hochschule, zu bewerten. Bei gestaffelten Leistungsbezügen sollten auch hochschulübergreifende Vergleiche angestellt werden. Eine Beschränkung der Vergleichsgruppe auf die Professoren der Besoldungsordnung W hält der Rechnungshof für unzulässig.

VIII.2 Neben einigen Hochschulen sahen sich sowohl das TMBWK als auch das Thüringer Finanzministerium (TFM) seinerzeit außerstande, zu dieser Prüfungsmitteilung zeitnah innerhalb der vom Rechnungshof gesetzten Frist von einem Monat Stellung zu nehmen. Der Rechnungshof verzichtete deshalb zunächst auf die Veröffentlichung eines Beitrages zur leistungsabhängigen Besoldung bei Professoren im Jahresbericht 2013. Eine vom Rechnungshof eingeräumte Nachfrist haben die Hochschulen überwiegend allerdings auch nicht wahrgenommen.

Das TMBWK hat erwidert, dass sich die Hochschulen mit dem Thema Zielvereinbarungen sehr detailliert auseinandergesetzt haben.

Die vom Rechnungshof dargestellten Schwächen hinsichtlich der Qualität der Zielvereinbarungen habe es mit den Hochschulen erörtert und diese darauf hingewiesen, Zielvereinbarungen eindeutig, anspruchsvoll und messbar zu formulieren. Für die Rechtmäßigkeit des Leistungsbezuges sei eine korrekte Nachweisführung unabdingbar.

Thematische Vorgaben lehnte das TMBWK ab. Die Hochschulen sollten frei bleiben, hier eigene Schwerpunkte zu bilden.

Hochschulen und Ministerium wiesen außerdem darauf hin, dass jede Hochschule über strategische Ausrichtung, Schwerpunktbildung, Bedeutung einer Professur oder Personalgewinnung eigenständig entscheiden können müsse. Die Hochschulen müssten deshalb auch frei sein zu entscheiden, was sie zum Erreichen ihrer Ziele für zielführend halten. Eine vereinheitlichte Regelung für alle Thüringer Hochschulen könne den gewollt unterschiedlichen Profilen der neun Thüringer Hochschulen nicht Rechnung tragen.

Die Anregung des Rechnungshofs, bei einem Wechsel von der alten C- in die neue W-Besoldung den Teil der Berufungs-Leistungsbezüge, durch den das bisherige Grundgehalt überschritten wird, zu befristen und mit Zielvereinbarungen zu verbinden, lehnte das TMBWK ab. Es befürchtete, dass dies die Bereitschaft der Professoren zu einem Wechsel von der C- in die W-Besoldung beeinträchtigen könne.

Das TMBWK bestätigte die Feststellungen des Rechnungshofs, dass sich die Funktions-Leistungsbezüge für Mitglieder der Hochschulleitung deutlich erhöht haben. Es wies hierzu jedoch darauf hin, dass die Grundgehälter in der W-Besoldung deutlich niedriger seien als in der C-Besoldung.

Bei der Einführung der W-Besoldung habe sich das TMBWK bewusst gegen eine Koordinierung entschieden, weil jede Funktion an den verschiedenen Hochschulen eine unterschiedliche Bedeutung habe. Die Hochschulen waren gehalten, in ihrer Satzung die Beträge nach dem Wert festzule-

gen, den sie für die Funktion innerhalb der Hochschule und im Wettbewerb mit anderen Hochschulen für angemessen hielten.

Aus Sicht des TMBWK sind die Regelungen in den Hochschulsatzungen nicht zu beanstanden. Dies gelte auch für die Gewährung von Funktions-Leistungsbezügen an Studiengangsleiter.

In den übrigen Fällen seien die Hochschulen für die Höhe der Funktions-Leistungsbezüge verantwortlich. Diese hätten zu entscheiden, welches Gewicht sie einer Funktion beimessen. Dies sei rechtlich nicht zu beanstanden und hochschulpolitisch gewünscht.

Nach Inkrafttreten der Änderung zum Besoldungsgesetz werde das TMBWK die Hochschulen um eine Prüfung der Funktions-Leistungsbezüge bitten. Es beabsichtige auch, die Höhe der Funktions-Leistungsbezüge im Vergleich der Hochschulen untereinander prüfen zu lassen. Es werde die von den Hochschulen dann vorzulegenden Satzungen auf ihre Vergleichbarkeit prüfen. Dies gelte auch für die Rechtfertigung möglicher Abweichungen.

Im Gegensatz zum Rechnungshof vertrat das TMBWK die Auffassung, dass die Anreizfunktion der Funktions-Leistungsbezüge im Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu beachten sei. Schließlich müsse monetär berücksichtigt werden, dass Professoren während der Ausübung dieser Funktion ihre wissenschaftliche Tätigkeit nicht wie gewohnt fortführen könnten.

Die Anregung des Rechnungshofs zur Ruhegehaltfähigkeit von Funktions-Leistungsbezügen lehnte das TMBWK ab. Es wies darauf hin, dass die Hochschulen mit diesem Instrumentarium bisher verantwortungsvoll umgegangen seien.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrages hat das TMBWK die „hochschulpolitische Grundsatzentscheidung zugunsten der Hochschulautonomie“ betont. Diese wolle es „möglichst ungeschmälert

erhalten“. Da es festgestellte Rechtsmängel konsequent beanstandet habe, sehe es keine Verletzung seiner Aufsichtspflicht.

VIII.3 Die leistungsgerechte Besoldung der Professoren leidet noch immer an grundlegenden Mängeln. Auch unter Berücksichtigung der in den Stellungnahmen dargelegten Positionen des TMBWK und der Hochschulen bleibt eine Reihe von Beanstandungen offen.

Der Rechnungshof hält seinen Vorschlag aufrecht, bei einem Wechsel von der C- in die W-Besoldung einen Teil der Leistungsbezüge zu befristen und mit Zielvereinbarungen zu versehen. Dies ist zumindest für den Betrag gerechtfertigt, um den die neuen Bezüge in der Summe das Endgrundgehalt der bisherigen C-Besoldung übersteigen.

Die Befristung ist aber auch für den Betrag nicht unangemessen, der die bisherige persönliche Grundvergütung des Professors übersteigt. Schließlich beinhaltet der Wechsel in die W-Besoldung nicht nur den Nachteil eines entfallenden Stufenaufstieges (sofern die Endstufe noch nicht erreicht ist, was immer seltener der Fall sein dürfte). Sie bietet dem Professor vielmehr die Gelegenheit, sich besondere Leistungen in Forschung und Lehre finanziell honorieren zu lassen. Außerdem sind deutlich höhere Funktions-Leistungsbezüge als bei einem Verbleib in der C-Besoldung zu erreichen.

Die Hochschulen haben mit dem TMBWK Zielvereinbarungen abgeschlossen, von denen die ihnen zugewiesenen Mittel abhängig sind. Diese Zielvereinbarungen enthalten in erheblichem Umfang Ziele zur Qualität der Lehre. Der Rechnungshof hält es deshalb für sinnvoll, die Professoren ihrerseits mit entsprechenden Zielvereinbarungen in die Pflicht zu nehmen.

Funktions-Leistungsbezüge für Vizepräsidenten und für Aufgaben der Hochschulsebstverwaltung werden auch in der aktuellen Änderung des ThürBesG nicht normiert. Ihre Bemessung steht nach wie vor im Belieben der Hochschulen.

Die Hochschulen weisen im Rahmen ihrer Organisationshoheit die anfallenden Aufgaben unterschiedlichen Funktionen zu und beeinflussen da-

durch deren Wertigkeit. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, wenn der Dekan einer Fachhochschule höhere Funktions-Leistungsbezüge erhält als der Vizepräsident einer deutlich größeren Universität. Gleiches gilt für den Vergleich der Vizepräsidenten untereinander. Derartige Verwerfungen sind ein Indiz für subjektive Bewertungen.

Der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung³⁵ erfordert aber eine objektive Bewertung der Funktionen und der damit verbundenen Anforderungen. Es fällt in die Verantwortung des TMBWK, im Rahmen der Rechtsaufsicht auf die Einhaltung dieses Grundsatzes zu achten.

Die vom TMBWK angesprochene Wechselwirkung zwischen der Höhe der Funktions-Leistungsbezüge für Aufgaben der Hochschulselbstverwaltung und der Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen. Er erwartet, dass das TMBWK zu gegebener Zeit seine Zusage einlöst, die Satzungen der Hochschulen in diesem Punkt zu prüfen.

Der Rechnungshof ist sich des mit der größeren Autonomie der Hochschulen verbundenen Aufgabenwandels bewusst. Aber auch wenn dieser Auswirkungen auf die Bewertung von Ämtern und Funktionen hat, darf dies nicht dazu führen, dass die vorgegebenen gesetzlichen Maßstäbe ignoriert werden.

³⁵ Vgl. § 16 Abs. 1 ThürBesG.

IX. Gewinnungs- und Haltezulagen an einem Forschungsinstitut der Leibniz-Gemeinschaft (Kapitel 04 78)

Ein Forschungsinstitut der Leibniz-Gemeinschaft hat unzulässigerweise überhöhte außertarifliche Zulagen an einen administrativen Vorstand gezahlt. Sowohl das für Forschung als auch das für Finanzen zuständige Ministerium haben in wenigen Jahren mehrmals den Forderungen des Instituts nach höheren Zulagen nachgegeben, anstatt konsequent gegenzusteuern.

IX.1 Bund und Land fördern gemeinsam außeruniversitäre Forschungseinrichtungen. Neben bestimmten Forschungsprojekten werden regelmäßig auch Personal- und Sachaufwendungen bezuschusst. Nach den einschlägigen Bestimmungen³⁶ dürfen die Mittelempfänger ihre Bediensteten aber nicht besserstellen als vergleichbare Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Somit dürfen keine höheren Entgelte als nach dem Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen gewährt werden. Ausnahmen vom sog. Besserstellungsverbot kann die Bewilligungsbehörde im Einzelfall im Einvernehmen mit dem Finanzministerium zulassen, wenn zwingende Gründe hierfür vorliegen bzw. der Verwendungszweck ansonsten nicht erfüllt werden kann.³⁷

Der Bundesrechnungshof (BRH) hatte in Abstimmung mit dem Thüringer Rechnungshof 2012 ein Thüringer Forschungsinstitut der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (Leibniz-Gemeinschaft – WGL) geprüft. Dessen Prüfungsfeststellungen, die das Verwaltungshandeln des TMBWK betreffen, ist der Thüringer Rechnungshof in einem daran anknüpfenden, eigenen Prüfungsverfahren im Jahr 2013 nachgegangen.

³⁶ § 13 Abs. 3 ThürHhG 2006/07, § 13 Abs. 2 ThürHhG 2008/09, § 12 Abs. 2 S. 1 ThürHhG 2010, 2011, 2012 und 2013/14, Nr. 1.3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung und Projektförderung (ANBest-I/P).

³⁷ VV Nr. 15.1 zu § 44 ThürLHO, § 12 Abs. 2 S. 3 ThürHhG 2013/14; Schreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2013 und Kommentar Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, Stand Februar 2012, Randziffer 32.10.

Der BRH hatte festgestellt, dass das Forschungsinstitut seinen administrativen Vorstand durch schrittweise erhöhte Zulagen von zuletzt monatlich insgesamt 1.750 Euro besser als vergleichbare Bundesbeschäftigte gestellt hat. Den – innerhalb von nur 6 Jahren nach Einstellung des administrativen Vorstands im Dezember 2006 – in mehreren Schritten vom Forschungsinstitut geforderten Gewinnungs- und Haltezulagen hatte das TMBWK unter Beteiligung des TFM und des Kuratoriums (mit Bundes- und Landesvertretern) zugestimmt.

Der BRH hatte darauf hingewiesen, dass nach den für andere Großforschungseinrichtungen geltenden „Grundsätzen für Sonderzahlungen“³⁸ die überhöhten außertariflichen Zulagenzahlungen am geprüften Leibniz-Institut nicht infrage gekommen wäre. Er hatte eine verstärkt wahrzunehmende Kontroll- und Aufsichtsfunktion des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) sowie übergreifende Regelungen zu Gehaltszulagen an Leibniz-Einrichtungen gefordert. Weiterhin soll das zuständige Bundesministerium zukünftig sicherstellen, dass Gehaltszulagen ausschließlich aus privaten Drittmitteln, Wirtschaftserträgen, Spenden oder privatem Vermögen gezahlt werden.

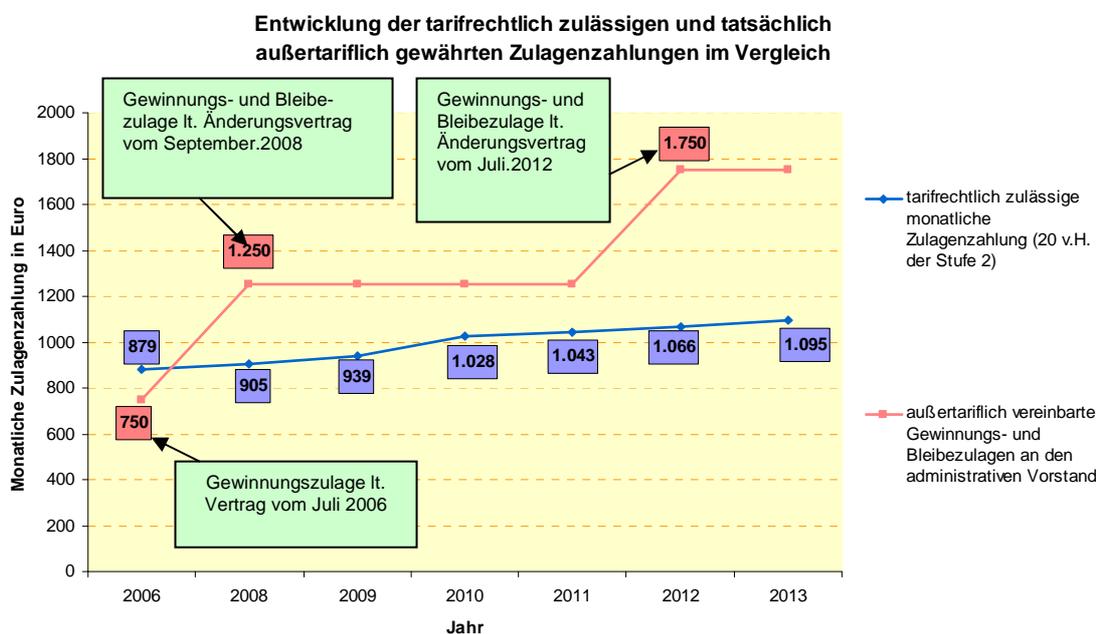
Der Thüringer Rechnungshof hat den Sachverhalt nach den geltenden landesrechtlichen Bestimmungen geprüft. Für die gemeinsam von Bund und Ländern geförderten Forschungseinrichtungen mit Sitz in Thüringen sind das Haushaltsrecht und insbesondere die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen des Freistaats anzuwenden.

Der Vergleich der nach TV-L möglichen Zulagenzahlungen mit den seit 2006 gewährten außertariflichen Zulagen für den in E15 Ü TV-L³⁹ eingruppierten administrativen Vorstand zeigt Folgendes:

³⁸ Das BMBF hat für die die Großforschungseinrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft und der Max-Planck-Gesellschaft Anforderungen und Kriterien für außertarifliche Sonderzahlungen getroffen. In diesen „Grundsätzen für Sonderzahlungen“ gibt es detaillierte Vorgaben, in welchen Fällen und an welchen Personenkreis Gehaltszulagen gewährt werden dürfen.

³⁹ § 16 Abs. 5 TV-L.

Schaubild 14



Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die außertariflichen Zulagenzahlungen an den in Rede stehenden Vorstand die tarifrechtlich zulässigen Zulagenzahlungen für die Entgeltgruppe E15 Ü TV-L monatlich um bis zu 655 Euro überschreiten.

Der – zumal unbefristet gewährte – Gehaltsbestandteil an den administrativen Vorstand führte somit seit 1. August 2012 zu einem Entgelt, das betragsmäßig das Gehalt nach Besoldungsgruppe B5 deutlich überschreitet.

Der Rechnungshof hat die Verletzung des Besserstellungsverbots kritisiert. Er hat dargelegt, dass auch eine anteilige Zahlung der Zulagen aus Drittmitteln des Instituts unbeachtlich ist. Das jährliche Haushaltsgesetz legt fest – und zwar unabhängig von den jeweiligen Finanzierungsquellen des Zuwendungsempfängers –, dass insgesamt keine Besserstellung gegenüber vergleichbaren Arbeitnehmern des Landes erfolgen darf.⁴⁰

Die Begründung des TMBWK zur Anwendung der Ausnahmeregelung nach Nr. 15.1 VV zu § 44 ThürLHO – zwingende Gründe bzw. Gefährdung des

⁴⁰ § 13 Abs. 3 ThürHhG 2006/07, § 13 Abs. 2 ThürHhG 2008/09, § 12 Abs. 2 S. 1 ThürHhG 2010, 2011, 2012 und 2013/14.

Zuwendungszwecks – hat der Rechnungshof für die gewährten Gewinnungs- und Haltezulagen nicht für überzeugend und hinreichend gehalten. Somit ist die gewährte Besserstellung nach landesrechtlichen Bestimmungen nicht gerechtfertigt und unzulässig.

IX.2 Das TMBWK hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung und zum Bemerkungsbeitrag dargelegt, dass die Zulagenzahlung in allen drei Fällen nicht zu beanstanden war. Sie sei nach den haushaltsrechtlichen Regularien, d. h. insbesondere im Einvernehmen mit dem TFM erfolgt. Das TMBWK hat ausführlich die spezifische Situation am Forschungsinstitut und seine daraus resultierenden Beweggründe für die Zustimmung zu den außertariflichen Zulagen erläutert.

Der jetzige administrative Vorstand sei in zwei Auswahlverfahren in 2005/06 aus 59 Bewerbern rekrutiert worden. Er sei der einzige geeignete Kandidat gewesen und nur mit einer Gewinnungszulage von 750 Euro bereit gewesen, die Stelle anzutreten. Das Ministerium habe seine Entscheidung vor allem deshalb so treffen müssen, weil zusammen mit der Besetzung der Stelle des administrativen Vorstands vakante und wichtige Vorhaben bei der Umstrukturierung des Instituts, im Zusammenhang mit dem Laborneubau und in der Phase bis zur Evaluierung durch die WGL in 2008 anstanden.

So hat das Ministerium zur ab 2008 gewährten Haltezulage von zusätzlichen 500 Euro ausgeführt, dass dem administrativen Vorstand ein mündliches Abwerbeangebot einer Helmholtz-Einrichtung vorgelegen habe. Die Verhandlungen zwischen dem Kuratoriumsvorsitzenden des Forschungsinstituts und dem administrativen Vorstand endeten mit dem Ergebnis, dass er durch die Zulage gehalten werden konnte (Zulagenzahlung insgesamt 1.250 Euro und damit vergleichbar mit B3 – Ost Besoldung).

Gegenüber dem TFM wurde diese Entscheidung vom TMBWK damit begründet, dass sich das Forschungsinstitut in einer schwierigen Phase des personellen Wechsels der wissenschaftlichen Leitung befinde, der begonnene Laborneubau fortgeführt werden müsse und die WGL-

Evaluierungskommission dem administrativen Vorstand exzellente Noten für die Organisation des Instituts ausgestellt habe. Das Letztere sei auch der Grund für die Abwerbeversuche anderer Einrichtungen.

Das TFM habe der erneuten Zulagenerhöhung dennoch nicht zugestimmt. Vielmehr sei diese Maßnahme als zuwendungsrechtliche Frage eingestuft worden, die in der ausschließlichen Zuständigkeit des TMBWK liege. Das TFM stellte lediglich die Bedingung, dass sich die Zulagenzahlung nicht zuwendungserhöhend auswirken dürfe.

Die Notwendigkeit einer weiteren, ab 2012 gewährten Haltezulage von 500 Euro (Zulagenzahlung monatlich insgesamt 1.750 Euro, Gehalt des administrativen Vorstands liegt damit über dem Gehaltsniveau der Besoldungsgruppe B5) hat das Ministerium mit weiteren Abwerbeversuchen begründet. Das Ministerium habe nachträglich aus seiner Sicht plausibel nachgewiesen, dass der administrative Vorstand erneut durch eine Helmholtz-Einrichtung und außerdem durch eine Thüringer Fachhochschule (für die Position als Kanzler) abgeworben werden sollte.

Gegenüber dem TFM habe das Ministerium ausgeführt, dass dringendes Interesse daran bestanden habe, den administrativen Vorstand zu halten. So seien zwischenzeitlich der Vertrag mit dem wissenschaftlichen Direktor ausgelaufen und das umfangreiche Bauvorhaben zu Ende zu bringen gewesen. Allen Verhandlungskandidaten für die Stelle des Wissenschaftlichen Direktors wäre überdies der Verbleib des administrativen Vorstands so wichtig gewesen, dass sie dies in ihren jeweiligen Forderungskatalog aufgenommen hätten.

Das TFM habe der Zulagenzahlung zugestimmt, soweit hierfür Overhead-Mittel⁴¹ der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) verwendet werden.

Das TMBWK hat ausgeführt, dass es ohne die Gewinnungszulage und die Haltezulagen nicht gelungen wäre, den administrativen Vorstand einzustel-

⁴¹ Diese Mittel erhalten Forschungseinrichtungen auf der Grundlage des Hochschulpaktes 2020. Die sog. Programmpauschale wird zu 100 % durch den Bund finanziert und dient zur Deckung der mit der Projektförderung der DFG verbundenen indirekten, zusätzlichen und variablen Projektausgaben.

len bzw. dass dieser seine Aufgabe weiterhin am Institut fortführte. Die Entscheidung zur Zulagengewährung durch das Ministerium und das Kuratorium sei nach verantwortungsbewusster und umsichtiger Risikoabschätzung für das Institut und das Land insbesondere auch hinsichtlich wirtschaftlicher Auswirkungen getroffen worden.

Ungeachtet dessen hat das Ministerium die Hinweise des Thüringer Rechnungshofs

- zu ausreichenden tarifrechtlichen Möglichkeiten bei Zulagenzahlungen,
- zur notwendigen Überprüfung, die Zulagenzahlung nach Ablauf der befristeten Bestellung des administrativen Vorstand einzustellen, und
- zur Unterstützung des BMBF bei seinen Bestrebungen für einheitliche Grundlagen für Zulagenzahlungen an WGL-Einrichtungen

angenommen.

IX.3 Der Rechnungshof nimmt die Argumente und Beweggründe des Ministeriums zur Kenntnis. Er sieht jedoch mit Sorge, dass sowohl das TMBWK und das BMBF, als auch das TFM entgegen den strengen haushaltsrechtlichen Maßstäben bei einer maßgeblich mit öffentlichen Mitteln finanzierten Einrichtung großzügige Ausnahmen vom Besserstellungsverbot bei Zuwendungsempfängern zulassen.

Zwar sieht der Rechnungshof sehr wohl den zunehmenden Wettbewerb um die besten Köpfe in der Wissenschaft. Daraus mag sich im Einzelfall Bedarf ergeben, eine flexible Entgeltgestaltung außerhalb des Tarifrechts zu ermöglichen.

Die Entscheidungen von TMBWK und TFM sind aber im Fall des administrativen Vorstands an einem WGL-Institut aus folgenden Gründen nicht zu billigen:

Eine überzeugende und hinreichend dokumentierte Abwägungsentscheidung, dass derwendungszweck (Förderung von Forschungsleistungen) tatsächlich nicht vom Forschungsinstitut erfüllt worden wäre, wenn auf die Forderungen des neuen administrativen Vorstands nach außertariflichen Zulagen nicht eingegangen worden wäre, ist nicht erkennbar. Diese waren nämlich nicht an eine besonders herausgehobene Aufgabenstellung an diesem Forschungsinstitut geknüpft. Mit der Gewinnungszulage sollten lediglich persönliche finanzielle Belastungen des administrativen Vorstands ausgeglichen werden (Umszug nach Jena unter Beibehaltung des bisherigen Wohnsitzes).

Die Haltezulagenforderungen schließlich basierten auf Vergleichsangeboten von abwerbenden Einrichtungen mit grundsätzlich höherem Gehaltsniveau.

Die Verwaltung und Buchhaltung des Forschungsinstituts war bereits vor 2006 gut strukturiert und mit qualifizierten Mitarbeitern ausgestattet. Hier von hatte sich der Rechnungshof bei seiner im Jahr 2004 durchgeführten Prüfung des Instituts überzeugen können. Die Dienstleistungen dieser Bereiche ermöglichten schon damals den Wissenschaftlern eine reibungslose Forschungsarbeit am Institut. Zur gleichen Einschätzung kam im Übrigen auch das Kuratorium des Forschungsinstituts⁴².

Der Rechnungshof vermag vor diesem Hintergrund nicht zu erkennen, dass die wissenschaftliche Forschungsarbeit maßgebliche Rückschläge erlitten hätte und damit derwendungszweck nicht erfüllt worden wäre, wenn die außertariflichen Zulagenzahlungen an den administrativen Vorstand nicht gewährt worden wären.

Die zu erledigenden Aufgaben des administrativen Vorstands nehmen darüber hinaus keine herausgehobene Position ein, die eine Ausnahme vom Besserstellungsverbot rechtfertigen könnte. Jeder administrative Geschäftsführer einer WGL-Einrichtung wird turnusmäßig Evaluierungen der WGL unterstützend begleiten, Bauvorhaben unterschiedlichster Größen-

⁴² Vgl. Protokoll der außerordentlichen Kuratoriumssitzung vom 16. September 2005.

ordnungen abwickeln und auf Personalveränderungen in der Leitungsebene oder bei Umstrukturierungen reagieren müssen.

Auch der Verweis des Ministeriums auf die „Marktlage“ vermag keine Ausnahmeregelung vom Besserstellungsverbot zu begründen.

Im Gegensatz zur tatsächlich schwierigen Suche nach – in das jeweilige Profil der Forschungseinrichtung passenden – Spitzenforschern stellt sich die Marktlage bei erfahrenem, betriebswirtschaftlich-kaufmännisch qualifiziertem Personal gänzlich anders dar. Indiz hierfür ist schon allein die hohe Bewerberzahl (59 Personen) auf die Position des kaufmännisch-administrativen Geschäftsführers. Dass nur der ausgewählte Bewerber für die zu besetzende Stelle geeignet gewesen ist, bezweifelt der Rechnungshof. Der Nachweis, dass sämtliche anderen Bewerber ausnahmslos ungeeignet gewesen wären, wurde zumindest nach Aktenlage nicht erbracht.

Der Rechnungshof hält es im Übrigen auch für nicht sachgerecht, die vergleichsweise höheren Bezüge des Wissenschaftlichen Vorstands des Forschungsinstituts bzw. im Universitätsklinikum als Begründung für die mehrfachen Gehaltssteigerungen des administrativen Vorstands anzuführen. Vergleichsmaßstab kann lediglich eine geschäftsführende Verwaltungstätigkeit an Instituten in ähnlicher Größenordnung sein. Auf eine Gleichbehandlung auf Landesebene wäre zudem zu achten.

So wird eine Verwaltungsleiterin eines benachbarten WGL-Instituts in Thüringen (Haushaltsbudget und Personalausstattung in ähnlicher Größenordnung) ohne weitere Zulagen mit der Entgeltgruppe E15 Ü TV-L vergütet. Auf die erheblichen Gehaltsdifferenzen (bei vergleichbaren Aufgaben) sowie die Gefahr weiterer finanzieller Forderungen in Thüringen – so im Übrigen auch auf Arbeitsebene im TMBWK kommuniziert – wird hingewiesen.

Auch ein überregionaler Vergleich verdeutlicht, dass die außertariflichen Zulagen an den administrativen Vorstand unverhältnismäßig hoch sind. So sind etwa an Großforschungseinrichtungen des Bundes mit deutlich mehr Mitarbeitern administrative Geschäftsführerpositionen im Regelfall nicht höher als mit der Besoldungsgruppe B3 eingestuft.

Das TMBWK selbst hatte hilfsweise die auf Bundesebene geltenden Prüfmaßstäbe herangezogen. Zwar kommt eine Lockerung des Besserstellungsverbots durch außertarifliche Zulagenzahlung nach den Sonderzahlungsgrundsätzen von Großforschungseinrichtungen⁴³ und nach dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz⁴⁴ in Betracht. Diese betreffen aber ausschließlich Wissenschaftler und Beschäftigte im wissenschaftsspezifischen bzw. wissenschaftsrelevanten Bereich. Demzufolge gelten diese Regelungen gerade nicht für Beschäftigte mit allgemeinen Verwaltungs-, Infrastruktur- und Querschnittsaufgaben.

Außerdem dürfen außertarifliche Zulagenzahlungen nicht aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert werden. Die Gehaltszulagenzahlung mit DFG-Mitteln ist somit ausgeschlossen.

All diese Argumente zeigen die Unzulässigkeit der gewährten Besserstellung auf.

Mit dieser überhöhten Zulagenzahlung wird ein weiterer Fall dargelegt, dass auch im Wissenschaftsbereich Optimierungspotential hinsichtlich eines sparsameren und zweckentsprechenden Umgangs mit öffentlichen Mitteln besteht.

Der Rechnungshof hält es für zwingend notwendig, dass sowohl das TMBWK als auch das TFM künftig einen strengeren Maßstab an Ausnahmen vom Besserstellungsverbot anlegen. Wenn Forderungen nach außertariflichen Zulagen ohne hinreichende Abwägung des Landesinteresses von den Ministerien nachgegeben wird, dürfte die Preisspirale für das Führungspersonal bei allen anderen wissenschaftlichen Einrichtungen weiter hochgeschraubt werden.

Der Rechnungshof fordert deshalb das TMBWK und das TFM auf, künftig maßvoller und verantwortungsbewusster haushaltsrechtliche Ausnahmen zuzubilligen.

⁴³ Sonderzahlungsgrundsätze für Einrichtungen der Helmholtz-Gemeinschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft und der Max-Planck-Gesellschaft.

⁴⁴ § 4 Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG vom 5. Dezember 2012, BGBl I 2012, S. 2457 und Begründung zum Gesetzentwurf vom 19. Juni 2012, BT-Drs. 17/10037, S. 13.

Keinesfalls sollten sich die Ministerien von maßgeblich öffentlich finanzierten Forschungseinrichtungen unter Druck setzen lassen.

Hier sieht der Rechnungshof insbesondere den Vertreter des Ministeriums als Vorsitzenden des Kuratoriums in der Pflicht. Dieser hat sich im Landesinteresse zu engagieren und unangemessenen Gehalts- bzw. Zulagenforderungen frühzeitig entgegenzusteuern. Der Rechnungshof hält die tarifrechtlichen Möglichkeiten für Zulagenzahlungen grundsätzlich für ausreichend. Die danach vorgesehenen Höchstbeträge für befristete Zulagenzahlungen (vgl. Schaubild 14) bieten – insbesondere für den kaufmännisch-administrativen Bereich der Forschungseinrichtungen – ein ausreichendes Anreizsystem.

Die außertariflich vereinbarte Zulagenzahlung an den administrativen Vorstand ist außerdem vom Ministerium nach Ablauf der befristeten Bestellung zu überprüfen. Weiterhin hat das Ministerium dafür Sorge zu tragen, dass die außertarifliche Zulage zumindest nur aus den vereinbarten Finanzierungsquellen gezahlt und Rückforderungen nachgegangen wird.

Der Rechnungshof begrüßt die Bestrebungen des BMBF ausdrücklich, für die Bewertung außertarifrechtlicher Zulagenzahlungen – insbesondere für Forschungseinrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft – einheitliche Sonderzulagengrundsätze mit den Ländern zu vereinbaren.

Das TMBWK hat zugesichert, diesen Prozess zu unterstützen.

Bemerkungen zum Einzelplan 07

X. Zuwendungen zur Förderung der Weiterbildung, des lebenslangen Lernens sowie der Qualifizierungsberatung (Weiterbildungsrichtlinie) (Kapitel 07 03 und 07 08)

Zu Unrecht ausgereichte Subventionen sind vollständig zurückzufordern. In einem Förderfall mit Modellcharakter missachtete der Zuwendungsempfänger wesentliche förderrelevante Vorgaben.

X.1 Der Freistaat fördert Angebote zur Weiterbildung, des lebenslangen Lernens sowie der Qualifizierungsberatung. Dazu stehen Haushaltsmittel des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat 2012 die Förderung von solchen Maßnahmen geprüft und Folgendes festgestellt:

In einem Fall hat die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT) das Entwickeln von Weiterbildungsangeboten und eines Netzwerks für die Tourismusbranche in einem speziell hierfür eingerichteten Servicezentrum modellhaft gefördert. Das Servicezentrum sollte Weiterbildungsangebote für Tourismusunternehmen entwickeln und durchführen. Außerdem sollten Unternehmer-Netzwerke dauerhaft gebildet werden. Die GFAW als zuständige Bewilligungsstelle schätzte das Vorhaben als innovativ ein. Daher gewährte sie diesem Modellprojekt einen höheren Fördersatz als üblich. Insgesamt erhielt der Zuwendungsempfänger bei Projektausgaben von rund 860.000 Euro 725.500 Euro Fördermittel.

Bereits bei Beantragung des Vorhabens hat der Zuwendungsempfänger förderrelevante Vorgaben missachtet. Er hat insbesondere Erfahrungen in einem früheren Projekt verschwiegen, die eine innovative Eigenschaft des Vorhabens in Frage gestellt hätten. Bei der Projektdurchführung hat er u. a. über den vorzeitigen Vorhabensbeginn getäuscht, Fördermittel für unzuläs-

sige Ausgaben verwendet und Projekteinnahmen verschwiegen. Außerdem hat die GFAW zu hohe Personalausgaben u. a. für Honorare und Fahrzeugkosten bewilligt.

Der Rechnungshof hat die Förderung beanstandet und das TMWAT sowie die GFAW zur Prüfung aufgefordert, ob der Tatbestand des Subventionsbetrugs erfüllt worden ist.

X.2 In seinen Stellungnahmen zum Prüfbericht hat das TMWAT die Einschätzung des Rechnungshofs geteilt, wonach das Vorhaben in wesentlichen Teilen zu beanstanden ist. Nach der Verwendungsnachweisprüfung hätten zunächst 450.000 Euro und damit mehr als die Hälfte der Zuwendungen widerrufen werden sollen. Nach Anhörung seien letztlich noch rund 230.000 Euro verblieben. Das Widerspruchsverfahren werde voraussichtlich Ende Mai 2014 abgeschlossen.

Hinreichende Anhaltspunkte für einen Subventionsbetrug bestünden dagegen nicht.

Der Zuwendungsempfänger sei seiner Informationspflicht nachgekommen. Das in Rede stehende Projekt sei vorab im TMWAT diskutiert worden. Die GFAW sei eingebunden gewesen, was eine handschriftliche Gesprächsnotiz belege. Eine Prüfung im Zuge des Verwendungsnachweises habe inhaltliche Unterschiede zwischen Vorgängerprojekt und Folgeprojekt ergeben. Erfahrungen des Trägers aus dem Vorgängerprojekt seien deshalb für das Folgeprojekt nicht relevant gewesen. Das Folgeprojekt sei folglich innovativ und die modellhafte Förderung gerechtfertigt gewesen.

Hinsichtlich des vorzeitigen Vorhabensbeginns hat die GFAW die Erklärung des Trägers anerkannt. Die Datumsangaben in den Mietverträgen über Räume und über Büroausstattung sowie im Fahrzeug-Überlassungsvertrag entsprächen nicht dem jeweiligen Datum des Vertragsabschlusses. Die Verträge seien tatsächlich erst nach Bewilligung abgeschlossen worden. Dies sei allerdings nicht belegbar. Ein vorzeitiger Vorhabensbeginn müsse aber bewiesen werden. Das TMWAT halte einen solchen für unwahrscheinlich. Zudem bestünden Zahlungsverpflichtungen erst ab Projektbeginn.

X.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, wonach der Zuwendungsempfänger unvollständige Angaben bei der Beantragung der Förderung gemacht hat. Außerdem hat er während der Durchführung des Projekts Projekteinnahmen verschwiegen.

Unterlagen, welche die hinreichende Information der GFAW über das Vorgängerprojekt und eine Bewertung dessen belegen, konnte der Rechnungshof nicht einsehen. Der Zuwendungsempfänger hat zwar in seinem Antrag das frühere Projekt am Rande erwähnt. Über den Inhalt dieses Vorgängerprojekts und die zweifelsfreien Parallelen zum geplanten Projekt hat er den Zuwendungsgeber aber im Unklaren gelassen.

Die Kenntnis darüber wäre vor Bewilligung notwendig gewesen, um die Innovation beurteilen zu können. Dies war subventionserheblich. Daran ändert auch die nachträgliche Einschätzung der GFAW anhand der Prüfung des Verwendungsnachweises nichts.

Hinsichtlich des Vorhabensbeginns ist das Datum der Unterzeichnung ausschlaggebend. Obwohl der Zuwendungsempfänger seine Kenntnis über die Subventionserheblichkeit des Vorhabensbeginns in den Antragsunterlagen bestätigte, hat er die Belege hierfür intransparent ausgestaltet und so eine Prüfung verhindert.

Schließt der Zuwendungsempfänger Verträge vor Bewilligung ab, stellt er den Zuwendungsgeber vor vollendete Tatsachen. Offenbar verfügt er über ausreichende Mittel, um die Zahlungen ohne Fördermittel leisten zu können. Dies steht einer Förderung entgegen.

Die in Rede stehenden Verträge galten unabhängig von bereitgestellten Fördermitteln. Die Zahlungsverpflichtung war nicht an den Projektbeginn gebunden.

Bei ihrer abschließenden Beurteilung des Vorhabens hat die GFAW nicht förderfähige Kosten ausgeschlossen und Projekteinnahmen berücksichtigt. Mehrfach hat sie dabei fehlende Vergleichsangebote oder fehlende Angaben zum Vertragsdatum bei Leistungsvergaben und Honorarverträgen bemängelt. Allerdings ließ sie bisher außer Acht, dass der Träger subventi-

onserhebliche Prüfungen zur Innovation des Vorhabens und zum vorzeitigen Maßnahmebeginn beeinträchtigte oder verhinderte.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass bei Berücksichtigung aller Fakten der gesamte Förderbetrag zurückzufordern ist.

Bemerkungen zum Einzelplan 08

XI. Tiergesundheitsdienste der Thüringer Tierseuchenkasse (Kapitel 08 12)

Die Tiergesundheitsdienste der Thüringer Tierseuchenkasse erbringen im Auftrag des Landes Dienstleistungen, die keine Landesaufgaben sind.

XI.1 Die Tierseuchenkasse in Thüringen war bis 2005 als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Freistaats organisiert. Mit der Umwandlung in eine Anstalt des öffentlichen Rechts zum 1. Juli 2005 erhielt die neue Thüringer Tierseuchenkasse (ThürTSK) zusätzlich die Aufgabe, Tiergesundheitsdienste (TGD) zu unterhalten.

Der Rechnungshof hat die Verwendung von Landesmitteln in der ThürTSK untersucht und Folgendes festgestellt:

Für die Übernahme der TGD benötigte die ThürTSK zusätzliches Personal. Geeignete Fachkräfte befanden sich zum damaligen Zeitpunkt bei einem Verein, dem „Tiergesundheitsdienst Thüringen e.V.“ (TGD e.V.). Ab 1995 hatte dieser Verein Personal vom damaligen Medizinal-, Lebensmittel- und Veterinäruntersuchungsamt (MLVUA) übernommen, das dieses abbauen musste. Die übergegangenen Mitarbeiter hatten vom Land Abfindungen von insgesamt rund 280.000 Euro erhalten. In den Jahren danach finanzierte das Land die Aufgabenwahrnehmung durch den Verein weiter.

In einer Konzeption⁴⁵ vereinbarten die Tierseuchenkasse und der TGD e.V. am 24. Juni 2004 die Übernahme aller 24 Arbeitnehmer des Vereins in die ThürTSK. Bei der ThürTSK wurden hierfür zusätzliche Stellen geschaffen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass diese Personalstellen nur scheinbar abgebaut und über Zuweisungen an den TGD e.V. ununterbrochen und überwiegend vom Land finanziert wurden. Insbesondere hat der

⁴⁵ Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (2004): Konzeption zur Umsetzung des ThürTierSG zwischen der ThürTSK und dem Tiergesundheitsdienst Thüringen e.V. vom 24. Juni 2004.

Rechnungshof kritisiert, dass die mit Gründung der Anstalt zusätzlich übertragene Aufgabe der TGD keine Landesaufgabe darstellt und damit nicht notwendig war.

Das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) hat 2005 mit der ThürTSK einen Vertrag nebst Leistungsverzeichnis⁴⁶ geschlossen, das unter anderem Dienstleistungen zur Unterstützung der kommunalen Veterinärbehörden bei ihrer Aufgabenwahrnehmung enthält. Die Abrechnungen der TGD gegenüber dem Thüringer Landesamt für Verbraucherschutz (TLV) belegen, dass hier regelmäßig auch Leistungen erbracht werden, für welche die Kommunen bereits über den kommunalen Finanzausgleich Mittel erhalten. Es handelt sich nach Ansicht des Rechnungshofs um bereits vom Land finanzierte Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Außerdem beraten die TGD Tierhalter mit dem Ziel der Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Tierbestände. Dies stellt ebenfalls keine Landesaufgabe dar, insoweit ist der Einsatz von Landesmitteln nicht gerechtfertigt.

XI.2 Das TMSFG hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass es der Auffassung des Rechnungshofs nicht folgen könne. Da es sich bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts um einen selbständigen Rechtsträger handle, würde das Personal der ThürTSK nicht vom Land bezahlt. Die aktuellen Zahlungen des Landes an die ThürTSK beruhten lediglich auf Abrechnungen von im Auftrag des Landes erbrachten Leistungen der ThürTSK.

Zu den erfolgten Abfindungszahlungen könne das TMSFG mangels vorhandener Unterlagen keine weitere Stellungnahme abgeben, da Erkenntnisse, die eine Beurteilung des Sachverhalts erlauben, im Geschäftsbereich des TMSFG nicht mehr zur Verfügung stünden.

Das TMSFG hat weiter ausgeführt, dass die TGD bei den Tierhaltern keine Aufgaben des sogenannten übertragenen Wirkungskreises wahrnehmen.

⁴⁶ Rahmenvertrag über die Heranziehung der Tiergesundheitsdienste der Thüringer Tierseuchenkasse für Maßnahmen auf dem Gebiet des Tierseuchenschutzes, Tierschutzes und der Tiergesundheit (Tiergesundheitsdienstvertrag Land – Tierseuchenkasse) vom 8. Juli 2005.

Die TGD würden lediglich die Tierhalter in den Bereichen der Lebensmittelüberwachung, Tierseuchenbekämpfung, Tiergesundheit, Lebensmittelüberwachung und Tierarzneimittelrecht mit ihrem speziellen Fachwissen beraten. Diese Beratungen seien keine Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der kommunalen Veterinärbehörden, sondern Aufgabe des Landes. Deshalb seien die TGD vom Land per Rahmenvertrag zur Erfüllung von Landesaufgaben heranzuziehen und dementsprechend zu vergüten.

XI.3 Die Argumentation des Ministeriums überzeugt nicht.

Ein Stellenabbau, der nur mit einer Verlagerung von Personalkosten zu Sachkosten innerhalb des Haushaltsplans realisiert wird, hat hier nicht zu den gewünschten Einspareffekten geführt. Bei dem von der ThürTSK übernommenen Personal des TGD e. V. handelt es sich teilweise um die ehemaligen Landesbediensteten, deren Stellen vormals beim Land „abgebaut“ wurden. Diese Mitarbeiter waren trotz erheblicher Abfindungen und unter Anerkennung der Vordienstzeiten praktisch ununterbrochen bei der öffentlichen Hand beschäftigt und zum Teil aus dem Landeshaushalt bezahlt.

Die vom TGD erbrachten Dienstleistungen sind nach Ansicht des Rechnungshofs keine Landesaufgaben. Auf der einen Seite stellen die vom Land finanzierten Leistungen eine für den Landwirt kostenlose Beratung zur Sicherung der Produktionsmittel dar, auf der anderen Seite unterstützt der TGD die kommunalen Behörden in deren Zuständigkeit.

Das Land trägt bereits umfangreiche Kosten, z. B. für amtliche Untersuchungen, für Schutzimpfungen bei besonderer Seuchengefahr sowie für die im Seuchenfall anfallenden anteiligen Beseitigungskosten und Entschädigungen. Zusätzliche Folgekosten einer Tierseuche und Vorsorgekosten für ein immanent vorhandenes Seuchenrisiko in der gewerblichen Tierhaltung sollten weitestgehend nach dem Verursacherprinzip⁴⁷ finanziert werden, also vom Tierhalter oder Produzenten direkt oder über entsprechende Beihilfen der ThürTSK.

⁴⁷ Wichtiger Grundsatz der Umweltpolitik der EU ist das Verursacherprinzip (Artikel 191 AEUV).

Für den gesundheitlichen Verbraucherschutz in Thüringen ist neben den kommunalen Gebietskörperschaften das Thüringer Landesamt für Verbraucherschutz zuständig. Einer weiteren, auch nur zum Teil vom Land finanzierten Organisationseinheit bedarf es nicht.

XII. Risikovorsorge durch die Thüringer Tierseuchenkasse (Kapitel 08 12)

Die finanzielle Risikovorsorge der Thüringer Tierseuchenkasse für Entschädigungen im Seuchenfall ist zwingend weiter aufzubauen, um das Haftungsrisiko des Landes zu minimieren.

XII.1 Die Thüringer Tierseuchenkasse (ThürTSK) ist seit 2005 eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Jena. Sie hat unter anderem die Aufgabe, den Tierhaltern die durch anzeigepflichtige Tierseuchen entstehenden Verluste zu ersetzen.⁴⁸ Sie finanziert sich zum einen über Beiträge der Tierhalter, die nach Tierarten bemessen werden. Weitere Einnahmen entstehen durch Gebühren für Dienstleistungen, aber auch durch Leistungen des Landes. Aus den Einnahmen hat die ThürTSK satzungsgemäß Rücklagen als Risikovorsorge für den Seuchenfall zu bilden. Die ThürTSK untersteht der Aufsicht des Thüringer Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG).

Der Rechnungshof hat 2013 die Verwendung der Landesmittel seit Errichtung der Anstalt geprüft und eine bestimmungsgemäße und rechtmäßige Verwendung von Landesmitteln festgestellt. Er hat allerdings kritisiert, dass die vorhandene finanzielle Risikovorsorge für Entschädigungen im Seuchenfall nicht ausreichend bemessen sein könnte. Die zum Prüfungszeitpunkt bestehenden Rücklagen von rund 20 Mio. Euro würden bereits zur Hälfte aufgebraucht, sobald seuchenbedingte Entschädigungszahlungen für 1,5 % des Thüringer Klauentierbestands zu leisten sind.⁴⁹

Außerdem folgen die satzungsgemäß festgelegten Rücklagenbeträge für die einzelnen Nutztierarten keinem nachvollziehbaren Risikobewertungs-

⁴⁸ Die zu leistenden Entschädigungskosten im Tierseuchenfall werden je zur Hälfte vom Land und der ThürTSK getragen.

⁴⁹ Im Jahr 2009 führte das TMSFG eine länderübergreifende Tierseuchenübung durch. In dem vom TMSFG angenommenen, realitätsnahen und örtlich begrenzten Szenario waren 1,5 % der in Thüringen vorhandenen Klauentiere betroffen. Das TMSFG hat versäumt, die finanziellen Auswirkungen eines solchen Szenarios zu bewerten. Im Echtfall hätten Land und ThürTSK hierfür 20 Mio. Euro Entschädigungsleistungen erbringen müssen.

system. In der Praxis entsprach keine der vorhandenen Rücklagen der verschiedenen Tierarten dem Zielkorridor der Satzungsregelung. Hinzu kommt, dass der ThürTSK für die Verwaltung der Rücklagen weder allgemeine Grundsätze noch verbindliche Regelungen zum Anlagemanagement vorliegen. Der Rechnungshof hat deshalb die bisherige Rechts- und Fachaufsicht durch das TMSFG beanstandet.

Zur Förderung der Tiergesundheit und der Leistungsfähigkeit der Tierbestände in Thüringen hat das Land verschiedene Tiergesundheitsprogramme aufgelegt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein Erreichen der Ziele dieser Maßnahmen nicht hinreichend überprüft wird. Weder dem TMSFG noch der ThürTSK sind eine sachliche Beurteilung der Wirksamkeit oder der Zielerreichung der Programme möglich. Insgesamt sind die vorgegebenen Ziele zu vage; Indikatoren, die eine Zielerreichung messbar machen, fehlen.

XII.2 Das TMSFG hat in seiner Stellungnahme erklärt, die von der ThürTSK gebildeten Rücklagen seien nach erster Einschätzung wahrscheinlich als ausreichend zu bewerten. Das TMSFG hat eingeräumt, dass der ThürTSK und dem TMSFG das Problem der Bemessung angemessener bzw. erforderlicher Rücklagensätze bewusst sei. Die Thematik sei zwischen den Tierseuchenkassen der Länder seit längerem in Diskussion.

Eine vertiefte kritische Überprüfung hinsichtlich des bisher von der ThürTSK gebildeten Rücklagenumfangs erfolge derzeit und eine weitere kontinuierliche Aufstockung der Rücklagen sei beabsichtigt. Die Rücklagensatzung solle überarbeitet werden, sobald die Frage der Bemessung der Mindest- und Höchst-Rücklagensätze gelöst sei.

Zum Kapitalanlagemanagement hat das TMSFG erklärt, dass es nicht möglich gewesen sei, eine Abstimmung mit dem Thüringer Finanzministerium (TFM) erfolgreich durchzuführen. Das TFM habe diese fachliche Abstimmung für nicht erforderlich gehalten. Allerdings habe zwischenzeitlich der Verwaltungsrat der ThürTSK die Hauptsatzung um eine Grundsatzre-

gelung zur Vermögensanlage⁵⁰ erweitert und verbindliche Anlagerichtlinien beschlossen.

Weiterhin sehe das TMSFG das in allen Tiergesundheitsprogrammen vorgesehene Ziel der Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Tierbestände als nicht vordergründig an. Originäres Ziel sei die Verbesserung der Tiergesundheit. Die mit einer verbesserten Gesundheit der Tiere einhergehende Steigerung der Leistungsfähigkeit der Tiere sei für den Landwirt ein positiver Nebeneffekt.

Zur Wirkung der Tiergesundheitsprogramme hat das TMSFG mitgeteilt, dass im Sinne der Forderung nach einer verbesserten und hinreichenden Erfolgskontrolle zu den einzelnen Maßnahmen der Tiergesundheitsprogramme eine Evaluierung der Programme beabsichtigt sei.

XII.3 Der Rechnungshof begrüßt die beabsichtigte kontinuierliche Aufstockung der finanziellen Rücklagen der ThürTSK. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Minimierung von Haushaltsrisiken geleistet.

Das TMSFG hat aber nicht dargelegt, wie es die Risikobewertung bei der Genehmigung der Rücklagensatzung vorgenommen hat und nach welchen Maßstäben künftig die Höhen der einzelnen satzungsmäßigen Rücklagenbeträge beurteilt werden soll. Der Rechnungshof erwartet auch, dass bei künftigen Tierseuchenübungen die finanziellen Auswirkungen des Seuchenszenarios für das Land beurteilt werden.

Die vom Rechnungshof empfohlene Schaffung von verbindlichen Anlagerichtlinien und die Überarbeitung der Hauptsatzung durch den Verwaltungsrat der ThürTSK ist nunmehr erfolgt. Bei der Erarbeitung von Verwaltungsvorschriften mit grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung für laufende oder künftige Haushaltsjahre ist eine Beteiligung des TFM erforderlich. Der Rechnungshof geht davon aus, dass das TFM aufgrund seiner Erfahrungen beim Kredit- und Anlagemanagement auch hier verantwortlich

⁵⁰ Vierte Satzung zur Änderung der Hauptsatzung, Beschluss des Verwaltungsrates der ThürTSK vom 5. Dezember 2013.

zeichnet und die neuen Anlagerichtlinien der ThürTSK den erwarteten Anforderungen entsprechen.

Hinsichtlich der Beanstandung einer fehlenden Zielerreichungskontrolle bei den Tiergesundheitsprogrammen stellt der Rechnungshof voran, dass er das grundlegende Prinzip „vom Stall zum Tisch“ bei der Lebensmittelsicherheit im gesamten Herstellungs- und Vertriebsprozess nicht in Frage stellt. Das Staatsziel Tierschutz, die Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Tiergesundheit und der gesundheitliche Verbraucherschutz stellen zweifellos wichtige Aufgabenbereiche der Exekutive dar.

Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass die Tiergesundheitsprogramme des Landes bisher einen Beweis ihrer Wirksamkeit im Sinne dieser Ziele schuldig geblieben sind. Dies liegt unter anderem an einer fehlenden Festlegung von Indikatoren zur Zielerreichung, an der Verwechslung von Zielen und Maßnahmen und einer bisher nicht ausreichenden Evaluierung durch das TMSFG.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass das Ziel einer „Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Tierbestände“ vorrangig wirtschaftlichen Hintergrund hat. Dass diese Zielstellung nach Lesart des TMSFG lediglich einen für die Landwirte positiven „Nebeneffekt“ darstellt, ist nicht überzeugend. Eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Tierbestände wird – im Gegensatz zum Staatsziel Tierschutz – explizit mit allen Tiergesundheitsprogrammen verfolgt. Der Rechnungshof erwartet, dass bei der Überarbeitung der Tiergesundheitsprogramme die Zielhierarchie zugunsten der Tiergesundheit ausgerichtet wird.

Der Rechnungshof verweist auf die Notwendigkeit, künftig nachvollziehbare Risikobewertungen vorzunehmen, die Rücklagen der ThürTSK entsprechend anzupassen und auf die notwendigen Satzungsänderungen in der ThürTSK hinzuwirken.

XIII. Förderung von staatlich anerkannten Verbraucherinsolvenzberatungsstellen (Kapitel 08 24)

Ein dauerhaft zu hoher Personalbestand, hohe Förderquoten und ein fehlendes Controlling führten bei der Förderung von staatlich anerkannten Verbraucherinsolvenzberatungsstellen im Zeitraum 2008 bis 2010 zu vermeidbaren Mehrausgaben von mindestens 530.000 Euro.

XIII.1 Der Freistaat Thüringen gewährt den Trägern von staatlich anerkannten Verbraucherinsolvenzberatungsstellen (VIBS) Zuschüsse zu deren betriebsnotwendigen Personal- und Sachausgaben nach Maßgabe der gesetzlichen Grundlagen⁵¹ und der hierzu erlassenen Förderrichtlinien⁵².

Der Thüringer Rechnungshof hat 2012 die Bedarfsplanung und Förderung von VIBS im Zeitraum 2008 bis 2010 geprüft und hierbei Einsparpotenziale sowie Mängel bei der Umsetzung der Fördergrundlagen festgestellt.

Zur Sicherstellung eines fundierten und flächendeckenden Beratungsangebots finanziert das Land pro Einzugsbereich⁵³ mindestens eine VIBS. Derzeit einzige Fördergrundlage bildet dabei der in den Richtlinien festgelegte Mindestpersonalschlüssel von einer vollbeschäftigten Beratungsfachkraft (VbE BFK) für jeweils 100.000 Einwohner.

Nach Feststellung des Rechnungshofs hat die bisherige Bedarfsplanung dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung nicht hinreichend Rechnung getragen. So überstieg das tatsächlich geförderte Personal den Mindestpersonalschlüssel im Prüfungszeitraum um insgesamt 7,75 VbE BFK⁵⁴. Dies verursachte bei einem durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand von 54.400 Euro je VbE BFK Mehrausgaben von wenigstens 421.600 Euro.

⁵¹ § 6 ThürAGInsO (Thüringer Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung) vom 3. Februar 2006.

⁵² Richtlinien zur Förderung von VIBS im Freistaat Thüringen vom 19. Dezember 2006 bzw. 11. Januar 2010.

⁵³ Landkreise und kreisfreie Städte in Thüringen.

⁵⁴ Förderfähiges Personal = 67,78 BFK, tatsächlich gefördertes Personal = 75,53 BFK.

Der Rechnungshof hat außerdem die hohe Förderquote des Landes von durchschnittlich 95 % bemängelt. Mehr als ein Drittel der VIBS erhielten innerhalb des geprüften Zeitraums statt einer Anteil- eine Vollfinanzierung ihrer zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Seinen Berechnungen zufolge hätte eine Beteiligung der VIBS-Träger an den zuwendungsfähigen Ausgaben von mindestens 5 %⁵⁵ den Landeshaushalt im geprüften Zeitraum um weitere 110.000 Euro entlastet.

Die hohe Förderquote widerspricht einer wirtschaftlichen und subsidiären Mittelverwendung. Nach § 305 Abs. 1 der Insolvenzordnung besteht für das Land keine zwingende Verpflichtung zur Förderung von VIBS.

Schließlich weist der Freistaat auch im Vergleich zu den anderen Ländern eine der höchsten Förderquoten bei der Finanzierung von VIBS auf, obwohl sich die durchschnittliche Insolvenzhäufigkeit bundesweit nur im unteren Drittel bewegt.

Der Rechnungshof hat des Weiteren das unzureichende Fördermittel-Controlling durch das zuständige Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) beanstandet. Der alleinige Bezug der Förderung auf den Mindestpersonalschlüssel erfüllte die Kriterien einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Verwendung der verfügbaren Haushaltsmittel nur unzureichend. Da über die Beratungsleistungen der einzelnen VIBS detaillierte Erhebungsdaten vorlagen, hätten diese – ebenso wie valide Kennzahlen⁵⁶ der Einzugsbereiche – bei der Bewertung und Kontrolle des Fördererfolgs stärker berücksichtigt werden müssen. Das unzureichende Fördermittelcontrolling spiegelte sich insbesondere bei der Anzahl der bearbeiteten Beratungsfälle und deren Kosten wider. So lagen sowohl die Auslastung einzelner VIBS als auch deren Beratungsergebnisse weit unter dem Landesdurchschnitt. Diese Abweichungen sind hauptsächlich den derzeit geltenden Fördermodalitäten geschuldet, bei denen die Höhe der Zuwendungen vornehmlich anhand der Einwohnerzahlen bemessen wird.

⁵⁵ Dies entspricht durchschnittlich etwa 5.500 Euro je VbE BFK.

⁵⁶ Regionale Einkommensverhältnisse (Arbeitslosigkeit, Armuts- und SGB II-Hilfequote), Anzahl gerichtlicher Verbraucherinsolvenzverfahren.

Wegen der engen fachlichen Verflechtung ist eine signifikante Abgrenzung zwischen der kommunal finanzierten Schuldnerberatung und der vom Land finanzierten Verbraucherinsolvenzberatung nur bedingt möglich.

Nach Feststellung des Rechnungshofs hat die zuständige Bewilligungsbehörde bei der Mehrzahl der kombinierten Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen keinen Überblick über deren Gesamtfinanzierung. Damit ist nicht gewährleistet, dass das Land ausschließlich die Personal- und Sachkosten für den Leistungsbereich der VIBS fördert. Soweit die Finanzierungspläne auch weiterhin nur die Landesförderung abbilden, hat der Rechnungshof empfohlen, nicht nur die Mietausgaben, sondern auch alle weiteren nicht BFK-bezogenen Kostenpositionen⁵⁷ nach einem sachgerechten und für alle VIBS einheitlichen Kostenschlüssel⁵⁸ aufzuteilen.

XIII.2 Zu der vom Rechnungshof kritisierten Überschreitung des Mindestpersonalschlüssels hat das TMSFG in seinen Stellungnahmen mitgeteilt, dass dieser laut Förderrichtlinie in begründeten Einzelfällen abweichen könne. Begründete Ausnahmen würden sich überwiegend bei einem erhöhten Beratungsbedarf der VIBS ergeben. Diesen führe das TMSFG zum einen auf den erheblichen Anstieg der Beratungszahlen und zum anderen auf den Wegfall der Beratungskostenhilfe für Verbraucherinsolvenzen im Justizbereich zurück. Hierzu zitierte das TMSFG ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 4. September 2006, wonach Schuldner zunächst an eine gemeinnützige Schuldnerberatungsstelle zu verweisen sind und anwaltliche Beratungshilfe erst zu gewähren ist, wenn diese wegen Überlastung keine Hilfe leisten kann. Dieser Rechtsauffassung folgend hätten die Thüringer Amtsgerichte die Beratungskostenhilfe zur Verbraucherinsolvenzberatung eingestellt. Die bis dahin von Rechtsanwälten geführten Beratungsfälle müssten nunmehr von den VIBS zusätzlich übernommen werden und würden insoweit zu einer erheblichen Mehrbelastung der VIBS führen. Diesen Mehraufwand begründete das TMSFG ausschließlich mit

⁵⁷ Bürobedarf, Ersatzbeschaffung/Instandhaltung, Fachliteratur, Raumreinigungskosten, Porto, Öffentlichkeitsarbeit, Leasingkosten für Bürogeräte.

⁵⁸ Vorzugsweise nach den Stellenanteilen der BFK.

dem sprunghaften Anstieg der Verbraucherinsolvenzfälle zwischen 2006 und 2007.

Hinsichtlich der beanstandeten Vollfinanzierung bei der Förderung von VIBS hat das TMSFG erwidert, dass diese einen Sonderfall darstelle, der sich aus den maximal förderfähigen Festbeträgen der Richtlinie für Personal- und Sachausgaben ergebe. Danach könnten Zuwendungen auch bis zu 100 % der förderfähigen Gesamtausgaben ausgereicht werden. Die in den Förderrichtlinien festgelegten Höchstsätze für Personalausgaben seien an die Vergütungen des öffentlichen Dienstes (Entgeltgruppe 10) angelehnt. Selbst wenn verschiedene Träger diesen tariflichen Anspruch nicht ausschöpfen, rechtfertige dies keine geringeren Haushaltsansätze. Die Planung und Förderung erfolge ausschließlich unter Berücksichtigung der möglichen tariflichen Ansprüche.

Zu der vom Rechnungshof beanstandeten hohen Förderquote Thüringens im Bundesvergleich hat das TMSFG eigene Berechnungen angestellt. Danach liege diese mit 0,62 Euro je Einwohner noch unterhalb des Bundesdurchschnitts von 0,77 Euro je Einwohner.

Zu der bislang fehlenden Erfolgskontrolle hat das TMSFG mitgeteilt, dass ein funktionierendes Fördermittel-Controlling aufgrund personeller Einsparungen und dem Fehlen geeigneter Controlling-Methoden derzeit nicht möglich wäre. Die Ergebnisse sozialer Arbeit ließen sich nicht anhand betriebswirtschaftlicher Kennzahlen quantifizieren bzw. miteinander vergleichen.

Unabhängig davon orientiere das TMSFG auf die Erfolgskontrolle als auch auf zukünftige Anforderungen der Verbraucherinsolvenzberatung. Ziel sei es, trotz reduzierter Haushaltsmittel und steigender Beratungsfälle Beratungsleistungen mit gleichbleibendem Qualitätsanspruch sicherzustellen. Daraus folge, dass sowohl die der bisherigen Planung zugrunde gelegten als auch die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Kriterien allein nicht belastbar genug seien, um den Beratungsbedarf verlässlich und zukunftsorientiert zu bewerten. Deshalb bilde nunmehr die Beratungsqualität auf der Grundlage der „Qualitätsstandards in der Schuldner- und Verbraucherin-

solvenzberatung in Thüringen“ unter Zugrundelegung eines Personalschlüssels von einer VbE BFK für 100.000 Einwohner den Schwerpunkt der Zielorientierung. Hierfür wurde die Fachhochschule Erfurt mit dem Projekt „Qualitätsgerechte Entwicklung der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung in Thüringen“ betraut. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse werde an der Einführung geeigneter Kriterien für die Bedarfsplanung, begleitende Erfolgskontrolle und Steuerung avisiert Zielgrößen gearbeitet.

Hinsichtlich der nicht nachvollziehbaren Gesamtfinanzierung kombinierter Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen hat das TMSFG ausgeführt, dass die VIBS seit der Einführung des Arbeitslosengeldes II in 2005 getrennt von der sozialen Schuldnerberatung gefördert würden. Dies sei notwendig, weil die Kommunen ihre Finanzierungsdaten nicht offenlegen und es keine Handhabe gebe, diese einzufordern. Die bisherige Form der Finanzierungspläne ohne Darstellung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben sei ausreichend, zumal die zuständige Bewilligungsbehörde im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung Kürzungen vornehme, soweit Ausgaben nicht eindeutig der VIBS zuordenbar sind oder mit falschem Umlageschlüssel abgerechnet wurden. Bereits seit 2008 seien die von den VIBS genutzten Mietflächen anteilig bei der Förderung berücksichtigt worden. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Aufschlüsselung der übrigen Sachkosten sei dagegen nur mit sehr hohem Aufwand umsetzbar. Aus diesem Grund erfolge die Förderung von VIBS seit 2013 im Wege der Festbetragsfinanzierung.

XIII.3 Die vom TMSFG vorgetragenen Gründe, wonach die Überschreitung des Mindestpersonalschlüssels aufgrund eines erhöhten Beratungsbedarfs begründet und notwendig gewesen sei, überzeugen nicht.

Zunächst hat das BVerfG deutlich gemacht, dass den Ratsuchenden auch für die außergerichtliche Einigung bei Verbraucherinsolvenzen grundsätzlich der Weg zur anwaltlichen Beratungshilfe offensteht. Generell sollte die Beratungshilfe aber nicht die von gemeinnützigen Schuldnerberatungsstellen geleistete kostenfreie und sachkundige Beratung ersetzen, sondern diese ergänzen. Dabei hat der Gesetzgeber bei den Kosten für die anwalt-

liche Beratungshilfe angenommen, dass in 70 % aller Fälle der außergerichtliche Einigungsversuch ohnehin von einer Schuldnerberatungsstelle unterstützt wird.⁵⁹ Insoweit war und ist der Anteil der Verbraucherinsolvenzberatung durch Rechtsanwälte begrenzt und spielte bereits vor dem Beschluss des BVerfG nur eine untergeordnete Rolle.

Unbelegt ist auch die Aussage des TMSFG, wonach die Thüringer Amtsgerichte die Beratungskostenhilfe bei Verbraucherinsolvenzen mit dem Hinweis auf die vorliegende Entscheidung des BVerfG eingestellt hätten. Einer Umfrage des Rechnungshofs zufolge genehmigten etwa 80 % der Amtsgerichte⁶⁰ in dem nachgefragten Zeitraum 2007 bis 2011 weiterhin Beratungskostenhilfe, wenn auch mit rückläufiger Tendenz. Statistische Fallzahlen hierzu liegen von sechs Amtsgerichten vor. Auch wenn diese Zahlen nur für 20 % der Einzugsbereiche Thüringens repräsentativ sind, wird bei einem Vergleich mit den dort agierenden VIBS deutlich, dass die Beratungskostenhilfe bei Verbraucherinsolvenzen praktisch keine Rolle spielt.⁶¹

Den vom TMSFG dargelegten signifikanten Anstieg der Beratungsfälle zwischen 2006 und 2007 als Begründung des Mehrbedarfs kann der Rechnungshof nur bedingt teilen. Dem Thüringer Landesamt für Statistik zufolge fiel die Steigerungsrate der Verbraucherinsolvenzverfahren vor dem Urteil des BVerfG wesentlich höher aus.⁶² Entgegen der Aussage des TMSFG ist auch aktuell keine Zunahme der Beratungsfälle zu verzeichnen. Tatsächlich sank die Zahl der Verbraucherinsolvenzen in Thüringen seit 2009 sogar stetig um insgesamt 27 %.⁶³

Vor dem Hintergrund sinkender Einwohnerzahlen und rückläufiger Fallzahlen ist für den Rechnungshof ein begründeter Mehrbedarf für die dauerhafte Überschreitung des Mindestpersonalschlüssels und die hiermit verbundenen Mehrausgaben nicht erkennbar.

⁵⁹ Vergleiche Bundestagsdrucksache 14/5680 vom 28. März 2001.

⁶⁰ An der Umfrage des Rechnungshofs beteiligten sich 15 Amtsgerichte.

⁶¹ 164 außergerichtlichen Einigungsversuchen durch Rechtsanwälte (2007 bis 2011) stehen 2.150 außergerichtliche Einigungsversuche von anerkannten VIBS (2008 bis 2010) gegenüber.

⁶² 2005 = 1.706, 2006 = 2.830, 2007 = 3.062 Verbraucherinsolvenzverfahren.

⁶³ 2009 = 2.722, 2013 = 1.984 Verbraucherinsolvenzverfahren.

Die Argumentation des TMSFG, dass die gewährte Vollfinanzierung bei der Förderung von VIBS einen Sonderfall darstelle, der sich aus den maximal förderfähigen Festbeträgen der Richtlinie ergeben habe, mag rechnerisch aufgehen. Allerdings widerspricht sie den Grundsätzen einer subsidiären und wirtschaftlichen Mittelverwendung. Die gewährten Vollfinanzierungen waren nur deshalb möglich, weil die in der Richtlinie festgelegten Höchstbeträge für die förderfähigen Personalausgaben zu hoch angesetzt waren. Nach Feststellung des Rechnungshofs lagen zwei Drittel der tatsächlichen Personalkosten regelmäßig unterhalb des zulässigen Höchstbetrags⁶⁴ und wurden somit zwangsläufig in voller Höhe vom Land finanziert. Die Begründung des TMSFG, dass die Planung der Förderhöchstbeträge unter Berücksichtigung der tariflichen Ansprüche des öffentlichen Dienstes erfolge, ist nicht nachvollziehbar. Die VIBS befinden sich überwiegend in freier Trägerschaft, so dass eine Tarifbindung an den öffentlichen Dienst weder notwendig noch wirtschaftlich war. Eine echte Anteilfinanzierung hätte entweder die Festlegung eines Eigenanteils der Träger oder aber die Ermittlung sachgerechter Förderhöchstbeträge in der Richtlinie erfordert. Nur so können Vollfinanzierungen in der bisherigen Größenordnung ausgeschlossen und die vergleichsweise hohe Förderquote Thüringens im Vergleich zu den anderen Ländern gesenkt werden.

Die vom TMSFG angestellte Berechnung der bundesdurchschnittlichen Förderquote ist ebenfalls nicht plausibel. Zum einen blieben dabei zwei Länder mit Null-Euro-Förderungen unberücksichtigt.⁶⁵ Zum anderen hat das TMSFG in seine Berechnung zwei Länder einbezogen, die die Verbraucherinsolvenzberatung und die soziale Schuldnerberatung aus einer Hand finanzieren und infolgedessen entsprechend höhere Fördermittel in ihren Landeshaushalten bereitstellen. Vergleicht man nur die 14 Länder mit ausschließlicher VIBS-Förderung, ergibt sich eine bundesdurchschnittli-

⁶⁴ 41.000 Euro je VbE BFK bzw. 42.000 Euro je VbE BFK ab 2010.

⁶⁵ Berechnung des TMSFG = 10,80 €/EW / 14 Länder = 0,77 €/EW (ohne Hessen und Bremen). Berechnung des TRH = 10,80 €/EW / 16 Länder = 0,68 €/EW.

che Förderquote von lediglich 0,50 Euro statt der vom TMSFG ermittelten 0,77 Euro je Einwohner.⁶⁶

Insoweit bleibt der Rechnungshof bei seiner Feststellung, dass Thüringen im Ländervergleich eine der höchsten VIBS-Förderungen gewährt und zudem über der bundesdurchschnittlichen Förderquote liegt.

Der Argumentation des TMSFG, dass die Ergebnisse sozialer Arbeit nicht anhand betriebswirtschaftlicher Kennzahlen quantifizierbar seien, kann sich der Rechnungshof nur bedingt anschließen. Die geplante Einführung messbarer Indikatoren für die Bedarfsplanung und begleitende Erfolgskontrolle ist zu begrüßen, sollte aber zeitnah realisiert werden.

Der Rechnungshof verkennt auch nicht die Bedeutung eines qualitativ hochwertigen Beratungsangebots und -managements im Freistaat. Trotzdem bleibt er bei seiner Auffassung, dass der Erfolg – selbst bei sozialen Förderprogrammen – nicht ausschließlich anhand von Qualitätsstandards bemessen werden kann. Bei der Förderung von VIBS handelt es sich um Zuwendungen, die grundsätzlich dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot unterliegen. Insoweit sind die vom TMSFG benannten Qualitätsstandards allein nicht geeignet, die Effizienz und den Erfolg der VIBS-Förderung nachhaltig und zukunftsorientiert beurteilen zu können.

Die festgestellten Abweichungen bei der Auslastung der VIBS, respektive deren Beratungsleistungen, gilt es im Rahmen des Fördermittelcontrollings zu eruieren und mittels ausgewogener Bedarfsplanung und Mittelverteilung erfolgsbegleitend zu korrigieren. Dies gelingt jedoch nicht bei einer ausschließlich einwohnerbezogenen Förderung. Zu diesem Ergebnis kam im Übrigen auch die Fachhochschule Erfurt in ihrer Studie. Dieser zufolge widerspricht ein Verteilungsschlüssel, der ausschließlich auf die Anzahl der Einwohner einer Kommune aufbaut, der sehr heterogenen Verteilung von Beratungsbedarfen im Freistaat.

Schließlich kann der Rechnungshof auch die Auffassung des TMSFG, mit der Landesförderung würden ausschließlich Kosten der VIBS finanziert,

⁶⁶ $7,02 \text{ €/EW} / 14 \text{ Länder (ohne Berlin und Hamburg)} = 0,50 \text{ €/EW}$.

nicht teilen. Entgegen der Aussage des TMSFG wurden bis 2010 regelmäßig auch die Mietkosten für den Teil der kommunal finanzierten Schuldnerberatung gefördert. Erst nach Intervention durch den Rechnungshof erfolgte eine sachgerechte Kostentrennung.

Mangels entsprechender Unterlagen ist eine Mitfinanzierung des Landes auch bei allen weiteren, nicht direkt zuordenbaren Sachausgaben nicht auszuschließen. Dies ergab zumindest eine stichprobenweise Prüfung der Belege, die dem Rechnungshof zum Zeitpunkt seiner Prüfung vorlagen.

Die Aussage des TMSFG, dass seit 2005 eine Kostentrennung zwischen Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung bestehe, weil die Kommunen ihre Finanzierungsgrundlagen nicht offen legen, ist ebenso nicht schlüssig. Die Höhe der kommunalen Förderung für die soziale Schuldnerberatung wäre bei entsprechender Ausgestaltung der Finanzierungspläne problemlos aus den Anträgen bzw. Verwendungsnachweisen der Träger erkennbar.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Meinung, dass eine sachgerechte Beurteilung der für die VIBS notwendigen Ausgaben nur möglich ist, wenn die Gesamtausgaben der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen und deren Finanzierung vollständig ausgewiesen werden oder aber eine sachgerechte Kostentrennung zwischen beiden Beratungsfeldern erfolgt. Dieses Erfordernis lässt sich auch nicht durch eine Umstellung der Finanzierungsart lösen.

Bemerkungen zum Einzelplan 09

XIV. Agrarinvestitionsförderungsprogramm (Kapitel 09 02 und 09 03)

Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm ist systematisch zu weit gefasst. Denn das Verfahren zur Auswahl antragsberechtigter Unternehmen führt nicht zum Ausschluss wirtschaftlich leistungsfähiger Agrarbetriebe. Hier sind Mitnahmeeffekte möglich.

XIV.1 Durch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) unterstützt der Freistaat Thüringen Investitionen landwirtschaftlicher Unternehmen. Das AFP wird maßgeblich aus Mitteln der EU und des Bundes finanziert. Es ordnet sich in die Zielsetzung der EU und des Bundes ein, zur „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ der Landwirtschaft auf internationaler Ebene beizutragen. Förderfähig sind beispielsweise Investitionen zur Senkung der Produktionskosten oder zur Verbesserung des Tierschutzes. Der Freistaat, vertreten durch das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN), bewilligte aus Mitteln der EU, des Bundes und des Landes von 2008 bis 2012 nicht rückzahlbare Zuschüsse für Agrarinvestitionen von 115 Mio. Euro.⁶⁷

Dabei werden Agrarinvestitionen nur bezuschusst, wenn die Unternehmen förderwürdig sind. Förderwürdig sind Unternehmen, die in wirtschaftlicher Hinsicht weder zu leistungsfähig sind noch sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden. Daher sind zum einen Unternehmen nicht antragsberechtigt, die aufgrund ihrer positiven wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die geplanten Investitionen eigenständig durchführen können. Zum anderen werden Unternehmen von der Antragstellung ausgeschlossen, die keine wirtschaftlich erfolgreiche Entwicklung nachweisen können.

⁶⁷ Quelle: Berichte zur Entwicklung der Landwirtschaft in Thüringen 2009 und 2011 sowie „Landwirtschaft in Thüringen 2013 (Daten und Fakten)“.

Die förderwürdigen Unternehmen zu identifizieren, ist Aufgabe eines Ratings. Bei diesem werden Unternehmen anhand von fünf Kennzahlen bewertet und im Ergebnis einer von drei Ratingklassen zugeordnet. Förderwürdig und damit antragsberechtigt sind Unternehmen der mittleren Ratingklasse.

XIV.2 Der Rechnungshof hat sich mit der Systematik des Ratings sowie der Zielerreichungskontrolle befasst.

Die mittlere Ratingklasse ist nach Auffassung des Rechnungshofs zu weit gefasst. So werden einerseits Unternehmen als förderwürdig und antragsberechtigt definiert, die sich wirtschaftlich positiv entwickelt haben. Sie zeichnen sich durch überdurchschnittlich gute Einkommens- und Eigenkapitalsituationen aus. Für diese wirtschaftlich leistungsfähigen Unternehmen hat der Rechnungshof die Fördernotwendigkeit in Frage gestellt.

Andererseits schließt der Bewertungsrahmen – am anderen Ende der Skala dieser Ratingklasse – nicht konsequent genug Unternehmen aus, die problematische wirtschaftliche Kenndaten aufweisen. So ist nicht ausgeschlossen, dass Unternehmen gefördert werden, die sich übermäßig verschuldet oder stark negative Eigenkapitalveränderungen erfahren haben. Hier besteht die Gefahr, dass die geförderten Unternehmen ihre landwirtschaftliche Tätigkeit aufgeben.

Der Rechnungshof hat das Auswahlverfahren als nicht präzise genug angesehen. Es fehlt an einer eindeutigen Identifizierung von Unternehmensgruppen, die einen Rückstand im internationalen Wettbewerb aufweisen und einer gruppenspezifischen, gezielten Förderung bedürfen. Im Ergebnis führt das systematisch zu weit gefasste Rating dazu, dass über 90 % aller Thüringer Agrarunternehmen, die die Zuwendungsvoraussetzungen erfüllen, förderwürdig und damit antragsberechtigt sind.

Schließlich bietet das bisherige Verfahren aus Sicht des Rechnungshofs keine Möglichkeit zu beurteilen, ob die geförderten Unternehmen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessert haben. Denn der Erfolg der Förderung wird anhand einzelbetrieblicher Kennzahlen beurteilt, ohne dass

eine Beziehung zu potenziellen Wettbewerbern auf dem internationalen Markt hergestellt wird.

Zur Überprüfung der Wirkung der Agrarinvestitionsförderung reicht es nicht aus, die geförderten Unternehmen in ihrer eigenen Entwicklung isoliert oder im Vergleich zu nicht geförderten (heimischen) Unternehmen zu betrachten. Vielmehr müssen die geförderten Unternehmen mit Wettbewerbern auf dem internationalen Markt verglichen werden, um den Effekt der Förderung abschätzen zu können. Die Wettbewerbsfähigkeit ist in Bezug zu anderen, international tätigen Marktteilnehmern zu definieren, zu analysieren und zu überprüfen. So konnten bislang keine Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen der Förderung auf die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gezogen oder vom TMLFUN nachvollziehbar belegt werden.

XIV.3 Nach Aussage des TMLFUN wird dem Ziel der Agrarpolitik gefolgt, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Agrarsektors zu stärken, indem die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Einzelbetriebe erhöht wird. Die Förderung habe dabei den Effekt, dass die Unternehmen nicht allein die Zuschüsse, sondern auch zusätzliche Eigenmittel investierten, die ohne Förderung nicht investiert worden wären („Hebeleffekt“ der Förderung). Im Ergebnis führe dies zu einer überproportionalen Erhöhung der Arbeitsproduktivität.

In Hinsicht auf die wirtschaftlich leistungsfähigeren Unternehmen der mittleren Ratingklasse gab das Ministerium an, dass sich – bis auf Unterschiede in der Ausschöpfung der mittelfristigen Kapitaldienstgrenze – keine Unterschiede gegenüber nicht förderwürdigen Unternehmen der oberen Ratingklasse erkennen ließen, die auf eine grundsätzlich verschiedene wirtschaftliche Situation hinwiesen.

Ein Ausschluss von Betrieben mit schlechteren Ergebnissen innerhalb der mittleren Ratingklasse wäre nur gerechtfertigt, wenn die Zahl der Insolvenzen für diese Unternehmen regelmäßig hoch wäre. Dies sei jedoch nicht der Fall.

Die mittlere Ratingklasse sei nicht zu weit gefasst. Derzeit überprüfe die Verwaltung jedoch aufgrund der Kritik des Rechnungshofs das Rating und die Klassengrenzen. Denkbar sei auch, innerhalb der mittleren Ratingklasse eine ergänzende Steuerung der Förderung anhand von Bonuspunkten für bestimmte Unternehmensgruppen – beispielsweise mit dringlichem Förderbedarf – vorzunehmen.

Die Zielerreichungs- bzw. Erfolgskontrolle hebe gemäß der europarechtlichen Vorgaben auf einen Vergleich mit nicht geförderten Unternehmen ab. Eine Überprüfung von Fördereffekten in Bezug auf andere Referenzgruppen sei nicht über die von der EU für die Bewertung bereit gestellten Mittel kofinanzierungsfähig. Die Erfolgskontrolle beziehe sich daher auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität der geförderten Unternehmen im Vergleich zu nicht geförderten heimischen Unternehmen.

Das TMLFUN wies darauf hin, dass sich das System weiter entwickle – beispielsweise ggf. hinsichtlich der Maßstäbe zum Ausschluss von Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten oder hinsichtlich des Auswahlverfahrens auf Basis bisher gewonnener Erfahrungen.

- XIV.4 Voraussetzung für eine künftig zielgenauere und effizientere Ressourcensteuerung ist, dass das Zielsystem und das Verfahren zur Auswahl förderwürdiger Unternehmen direkter aufeinander abgestimmt werden – unabhängig von einer Kofinanzierung durch Dritte. Da eines der Ziele der Agrarinvestitionsförderung über den Europäischen Landwirtschaftsfonds auch weiterhin darin besteht, die Unternehmen hinsichtlich ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu stärken⁶⁸, muss dies über geeignete Indikatoren im Rating und in der Zielerreichungskontrolle abgebildet werden. Insofern ist das TMLFUN gefordert, einen geeigneten Bezugsrahmen (Vergleichsgruppe aus wettbewerbsfähigen Betrieben) für die Förderung Thüringer Agrarunternehmen zu schaffen. Die bisherige Erfolgskontrolle konnte nicht abbilden, inwiefern die Förderung zu dieser Zielerreichung beitrug –

⁶⁸ Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

ein Bezug zu nicht geförderten Unternehmen oder zur Entwicklung der geförderten Unternehmen über der Zeitachse diene diesem Zweck nicht.

Die Aussage des TMLFUN, dass wirtschaftlich leistungsfähige Betriebe der mittleren Ratingklasse grundsätzlich vergleichbare wirtschaftliche Verhältnisse aufwiesen wie nicht förderwürdige, prosperierende Unternehmen, zeigt das Einsparpotenzial für die künftige Förderperiode auf. Aufgrund der Angaben des Ministeriums kann der Anteil dieser Betriebe auf etwa 10 % geschätzt werden. In dieser Gruppe sind Mitnahmeeffekte aus der Förderung eher wahrscheinlich als echte Hebeleffekte.

Das Argument, niedrige Insolvenzhäufigkeiten am unteren Ende der mittleren Ratingklasse sprächen für eine Beibehaltung der Förderung dieser Unternehmen, überzeugt nicht. Unternehmen mit vergleichsweise hohem Verschuldungsgrad oder stark negativen Eigenkapitalveränderungen lassen Zweifel daran aufkommen, dass sie infolge einer Förderung dauerhaft in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden und damit zur Zielerreichung beitragen.

Der Rechnungshof hält an seiner Einschätzung fest, dass der Förderrahmen zu weit gefasst ist, in der Vergangenheit zu nicht gerechtfertigten Ausgaben geführt hat und künftig einer präziseren Ausgestaltung hinsichtlich zu fördernder Zielgruppen bedarf. Die Tatsache, dass die angestrebten Ziele und das Auswahlverfahren im Rating weit gefasst sind, weist darauf hin, dass die Förderung eher nachfrageorientiert als zielorientiert erfolgt.

Der Rechnungshof begrüßt insofern, dass das TMLFUN das Ratingverfahren überprüft. Dies alleine reicht jedoch nicht aus, um die Wirksamkeit der Förderung gewährleisten zu können. Hierzu ist es erforderlich, die Zielerreichungskontrolle – und damit die Rechenschaftslegung über einen sparsamen und effizienten Mitteleinsatz – enger und direkter auf die strategischen Ziele auszurichten.

Der Rechnungshof wird sich über die Weiterentwicklung des Bewertungs-, Auswahl- sowie Kontrollsystems in der neuen EU-Förderperiode ein Bild verschaffen. Hierbei wird er berücksichtigen, inwiefern seinen Empfehlun-

gen hinsichtlich möglicher Einsparungen über Modifizierung des Förderrahmens oder hinsichtlich der Möglichkeit von Wirksamkeitsüberprüfungen gefolgt wurde.

**XV. Förderung der ländlichen Entwicklung
(Kapitel 09 02 und 09 03)**

Unzulässige Förderungen sowie eine unterlassene Rückforderung von Fördermitteln führten im Bereich des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz zu vermeidbaren Ausgaben bzw. zu ausgebliebenen Einnahmen von rund 850.000 Euro.

XV.1 Mit der Förderung der ländlichen Entwicklung soll die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für die ländlichen Räume in Thüringen nachhaltig gesichert werden.

Der Thüringer Rechnungshof hat zwei Förderbereiche der integrierten ländlichen Entwicklung geprüft, die auf die soziokulturelle und die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raumes zielen:

- die Förderung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen (z. B. Dorfgemeinschaftshäuser) sowie
- die Förderung der ländlichen Infrastruktur über die dezentrale Versorgung mit erneuerbaren Energien (Bau oder Sanierung von Nahwärme- und Biogasleitungen).

Für die Umsetzung der Förderung zeichnet das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) mit seinen Ämtern für Landentwicklung und Flurneuordnung (ÄLF) als Bewilligungsbehörden verantwortlich.

Die ÄLF bewilligten im Zeitraum von 2008 bis 2012 für die Förderung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen insgesamt 890 Vorhaben und Zuwendungen von 66 Mio. Euro.

Von 2008 bis 2012 bewilligten die ÄLF zugunsten von 22 Vorhaben Zuschüsse von 2,3 Mio. Euro für die Erneuerung bzw. den Bau von Nahwärme- oder Biogasleitungen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs haben die Bewilligungsbehörden die Zuwendungsverfahren insgesamt fachkundig und ordnungsgemäß durch-

geführt. Unabhängig von dieser positiven Einschätzung hat der Rechnungshof einzelne gravierende Fehler bei der Förderung und Verstöße gegen das Sparsamkeitsgebot festgestellt.

Unzulässige Förderungen dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen

Die ÄLF bewilligten Förderanträge von Kommunen zum Neubau von dorf-gemäßen Gemeinschaftseinrichtungen. Entsprechend der geltenden Förderbestimmungen war eine Förderung von Neubauten jedoch nicht genehmigungsfähig. Die unzulässigen Förderungen bezogen sich auf die Neuerrichtung von Dorfgemeinschaftshäusern, auf ein Umkleidegebäude mit Sanitäreinrichtungen in einer kommunalen Freizeitanlage sowie auf den Neubau von zwei kommunalen Winterdiensthallen.

Darüber hinaus war nach Ansicht des Rechnungshofs eine Förderung von Maßnahmen nicht statthaft, die auf eine Finanzierung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben hinaus liefen. Dies betraf den Umbau eines ehemaligen Melkhauses zu einem kommunalen Bauhof und den bereits erwähnten Neubau von Winterdiensthallen in Thüringer Kommunen.

Schließlich wurde der Umbau eines Gebäudes gefördert, um dieses multifunktional als Feuerwehrhaus, Bauhof und Dorfgemeinschaftshaus nutzen zu können. Korrekterweise hätten nur die Ausgaben für die Nutzung als Dorfgemeinschaftshaus gefördert werden dürfen. Tatsächlich bezuschusste das zuständige ALF jedoch Ausgaben für die nicht förderfähige Nutzung als Feuerwehrhaus bzw. Bauhof.

Insgesamt zogen die Fehler bei der Bewertung der Förderfähigkeit in den sieben Fällen vermeidbare Ausgaben von rund 660.000 Euro nach sich.

Unterlassene Rückforderung von Fördermitteln gegenüber einer kommunalen Gesellschaft

Ein Amt für Landentwicklung und Flurneuordnung bewilligte einer stadteigenen Gesellschaft, die ein Biomasse-Heizkraftwerk betrieb, eine Zuwen-

dung über knapp 190.000 Euro für die Sanierung einer Nahwärmeleitung. Die Gesellschaft vergab die Sanierungsarbeiten an ein Bauunternehmen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Gesellschaft mehrfach erheblich gegen die Zuwendungsbestimmungen verstieß. Der Zuwendungsempfängerin vorzuhalten waren:

- ein schwerer Verstoß gegen das anzuwendende Vergaberecht aufgrund nachträglicher Änderungen des Leistungsumfangs und der Reduzierung von Preisen im Rahmen unstatthafter Nachverhandlungen,
- die Nichteinhaltung von Zweckbindungsfristen über einen erheblichen Zeitraum,
- das Nichterfüllen von Mitteilungspflichten gegenüber dem Zuwendungsgeber und
- der Verstoß gegen die Pflicht zur Aufbewahrung sämtlicher Vergabeunterlagen im Original.

Die Vergabeart, die die Zuwendungsempfängerin bei der Auftragsvergabe wählte, war für den Rechnungshof aufgrund der lückenhaften Dokumentation nicht nachzuvollziehen.

Der Rechnungshof hat das TMLFUN über die Verstöße der Zuwendungsempfängerin informiert und aufgrund der Schwere der Verstöße gefordert, die Zuwendungen komplett zurückzufordern. Besondere Gründe, die eine andere Ermessensentscheidung rechtfertigen würden, sah der Rechnungshof nicht.

XV.2 Das TMLFUN hat auf die Kritik an nicht förderfähigen Neubauten von dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen entgegnet, dass in Einzelfällen eine Sanierung bestehender Bausubstanz unverhältnismäßig gegenüber einem „Ersatzneubau“ an anderer Stelle sei. Auch förderrechtlich sei dies unschädlich, da zu einer Weiterentwicklung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen beispielsweise auch Ersatzneubauten oder Neugestaltungen zählten.

Die Förderung kommunaler Infrastrukturen wie Winterdiensthallen oder Bauhöfe sei Teil einer den Kommunen zustehenden angemessenen Finanzausstattung. Die entsprechenden Fördermittel würden landesseitig in die Finanzausstattung der Kommunen eingerechnet. Es sei insofern folgerichtig, auch kommunale Selbstverwaltungsaufgaben über Fördermittel mitzufinanzieren.

Insgesamt teile das Ministerium die Auffassung des Rechnungshofs nicht, dass es unzulässige Förderungen vorgenommen habe.

In Hinsicht auf die Verstöße einer kommunalen Gesellschaft gegen Zuwendungsbestimmungen sah das Ministerium die Voraussetzungen für eine Rückforderung der Zuwendungen nicht als erfüllt an. Es berief sich hierbei insbesondere darauf, dass die Vergabe der Bauleistungen durch die Zuwendungsempfängerin nicht eindeutig beanstandet werden könne. Ein schwerer Vergabeverstoß könne eher ausgeschlossen als bestätigt werden. Demgegenüber räumte das TMLFUN ein, dass die Nichteinhaltung der beauftragten Aufbewahrungsfrist für die Förder- und Vergabeunterlagen ein Verstoß gegen die Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides darstelle. Eine Rückforderung der Fördermittel aufgrund dieses Verstoßes allein sei allerdings unangemessen und rechtlich nicht durchsetzbar.

Das Ministerium verlängerte die Zweckbindungsfrist für die Nahwärmeleitung um die Dauer der zweckwidrigen Nutzung. Es sah damit die entsprechende Beanstandung des Rechnungshofs als ausgeräumt an.

XV.3 Die Argumentation des TMLFUN kann nicht überzeugen.

Die Förderung von Neubauten als dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen war gemäß der Richtlinie zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung nicht statthaft. Ausdrücklich hebt die Förderrichtlinie auf die Sicherung und Weiterentwicklung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen ab. Mit dieser Festlegung wird deutlich gemacht, dass der Bestand an Gemeinschaftseinrichtungen nicht weiter erhöht, sondern gesichert und entwickelt werden soll. Mit der Förderung von Neuerrichtungen lagen För-

derfähigkeitsfehler in bedeutenden Einzelfällen vor, die einen sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln verhindert haben.

Zwar kann es in Einzelfällen wirtschaftlich sein, einen Neubau anstelle einer teuren Sanierung maroder Gebäude vorzunehmen. Förderfähig waren Neubauten jedoch nicht. Bei erwiesener Unwirtschaftlichkeit einer Sanierung hätte vorrangig eine Mitnutzung bestehender Einrichtungen in benachbarten Kommunen geprüft werden sollen. Denn eine Mitnutzung in Nachbarorten ist regelmäßig möglich und zumutbar – auch angesichts zu meist geringer Entfernungen von Dorfgemeinschaftshäusern zueinander.

Unabhängig davon sollte das Ministerium prüfen, ob Ersatzneubauten im künftigen Förderrahmen als förderfähig aufgenommen werden sollten. Diese Möglichkeit müsste aus Sicht des Rechnungshofs jedoch eng gefasst sein und eine Ausnahme darstellen. So ist zum einen die höhere Wirtschaftlichkeit eines Ersatzneubaus gegenüber einer Sanierung oder Umnutzung bestehender Gebäude anhand einer Vergleichsrechnung nachzuweisen. Bei der Vergleichsrechnung wären alle Kosten zu erfassen – ggf. auch die für einen Abriss und für die Flächenwiederherstellung bei dem nicht sanierungswürdigen Gebäude. Zum anderen geht der Rechnungshof davon aus, dass der Förderbedarf zur Errichtung oder zum Ausbau von Gebäuden als Dorfgemeinschaftshaus in Thüringen weitgehend gedeckt ist. Es zeichnen sich sogar kritische Entwicklungen ab. So werden heute bereits einzelne Kommunen durch das Betreiben von dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen an die Grenze ihrer finanziellen Möglichkeiten geführt.⁶⁹ Zur dauerhaften Wahrung der finanziellen Leistungsfähigkeit solcher Kommunen bedarf es eines Instrumentenmix aus (teilweisem) Rückbau, Übertragung von Dorfgemeinschaftshäusern auf Dritte (Trägermodell) und Umnutzung. Auch diesbezüglich sollte der künftige Förderrahmen überdacht werden.

⁶⁹ Diese Feststellung ist Ergebnis einer vom Rechnungshof durchgeführten Prüfung, vgl. Jahresbericht 2014 der Überörtlichen Kommunalprüfung, Tn. B.IX. <http://www.thueringen.de/de/rechnungshof/veroeffentlichungen/jahresberichte/>

Der Rechnungshof hält an seinen – gegenüber dem Ministerium bereits 2012 geäußerten – Kritikpunkten bezüglich der Verstöße der Zuwendungsempfängerin (Sanierung einer Nahwärmeleitung) fest. Insbesondere konnte die Argumentation des TMLFUN die Ansicht des Rechnungshofs nicht entkräften, nach der das Ministerium die Zuwendung hätte zurückfordern müssen. Jeder der genannten Verstöße vermochte für sich allein betrachtet keinen vollständigen Widerruf der gewährten Zuwendung zu rechtfertigen. Bei einer Gesamtbetrachtung sämtlicher Verstöße wäre in diesem Einzelfall jedoch eine Rückforderung der Zuwendung in voller Höhe zwingend gewesen.

XVI. Landwirtschaftliches Grundvermögen des Freistaats (Kapitel 09 09)

Der Freistaat Thüringen ist Eigentümer von rund 9.000 Hektar landwirtschaftlicher Grundfläche mit einem geschätzten Vermögenswert von annähernd 43 Mio. Euro. Dabei sind die Ziele für das Vorhalten, den An- oder Verkauf dieser Flächen teilweise vage oder unrealistisch, die Zielerreichung kaum überprüfbar.

XVI.1 Der Freistaat Thüringen war 2012 Eigentümer von insgesamt 9.064 Hektar landwirtschaftlicher Grundflächen.⁷⁰ Flächenzu- oder Flächenabgänge durch An- oder Verkauf waren ab 2008 (8.961 Hektar) kaum zu verzeichnen. Die landwirtschaftlichen Grundflächen sind fast vollständig verpachtet. 2012 betragen die Pachteinahmen 1,3 Mio. Euro.

Für die Verwaltung und Verwertung der Flächen ist das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) zuständig.

Gemäß der Thüringer „Konzeption zur Verwaltung und Verwertung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes“ aus 2001 sind die staatlichen landwirtschaftlichen Flächen vorrangig für öffentliche Zwecke unmittelbar oder als Tauschland vorzuhalten. Die Konzeption benennt u. a. folgende Ziele der Verwaltung und Verwertung:

- Anregung der Investitionstätigkeit,
- Stabilisierung des landwirtschaftlichen Grundstücksmarkts,
- Schaffung, Förderung und Sicherung von Arbeitsplätzen,
- Sicherung eines für eine aktive Landentwicklung notwendigen Flächenbestands.

Der Rechnungshof hat 2013 die Verwaltung und Verwertung des landwirtschaftlichen Grundvermögens des Freistaats geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

⁷⁰ Vgl. Übersicht 4.1 der Haushaltsrechnung des Freistaats Thüringen 2012.

1. Die Vermögensentwicklung ist intransparent

Auf Wunsch des Rechnungshofs schätzte das TMLFUN den Vermögenswert der Flächen ein; danach hatten die freistaatlichen landwirtschaftlichen Grundflächen 2013 einen Vermögenswert von insgesamt knapp 43 Mio. Euro.⁷¹ Der Vermögenswert der Flächen war dem TMLFUN bis dahin nur der Größenordnung nach bekannt.

Die Entwicklung der Marktpreise für landwirtschaftliche Grundflächen zeigt, dass sich der Wert des landwirtschaftlichen Grundvermögens des Freistaats seit 2008 um etwa 44 % erhöht hat.⁷²

Den Vermögenswert und dessen Entwicklung machte das TMLFUN dem Landtag und der Öffentlichkeit nicht bekannt.

2. Ein Risikomanagement fehlt

Ein Risikomanagement existiert nicht. Die Vermögensentwicklung zeigt, dass der landwirtschaftliche Bodenmarkt sehr dynamisch ist. Damit können jedoch auch Risiken in Bezug auf Vermögensverluste einhergehen. Die Risiken sollten identifiziert und bewertet werden, um ggf. angemessen reagieren zu können.

3. Ziele der Flächenbevorratung sind nicht hinreichend untersetzt und teilweise unrealistisch

Die Ziele der Flächenbevorratung sind nicht durch Vorgaben hinsichtlich Zeit, Quantität oder Qualität der Zielerfüllung untersetzt. Zudem fehlt es an einem wirksamen Instrument, um das Vorhalten, den An- oder Verkauf von Flächen zielgerichtet zu steuern oder zu überprüfen. Die bisher praktizierte Flächenbilanzierung reicht angesichts der formulierten Zielsetzungen und der Vermögenswerte als Nachweis der Zielerfüllung nicht aus. Es bedarf eines Indikatorensystems zur Abbildung der Zielerreichung, das auch eine strategische und operative Steuerung der Tätigkeiten zur Flächenbevorratung erlaubt.

⁷¹ Angabe des TMLFUN (E-Mail vom 11. September 2013) gemäß Berechnung der Thüringer Landgesellschaft. Ohne Berücksichtigung bebauter Grundstücke.

⁷² Kalkulation auf Grundlage von Angaben des Statistischen Bundesamtes aus: Destatis, 2012. Fachserie 3 Reihe 2.4: Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke (S. 15).

Die vorgenannten Ziele der Bodenbevorratung sind teilweise unrealistisch bzw. nicht messbar. Dies zeigen zwei Beispiele:

Ziel einer „Stabilisierung des landwirtschaftlichen Grundstückmarkts“

Aufgrund der Flächenrelationen zwischen staatlichem (9.064 Hektar) und nicht-staatlichem landwirtschaftlichen Grundeigentum (rund 780.000 Hektar) ist das Ziel einer Marktstabilisierung weder realistisch noch überprüfbar. Der Freistaat hat wegen seiner marginalen Flächengrößen keinen relevanten Einfluss auf den Grundstücksmarkt. Zudem würde man in Zeiten eines Nachfrageüberhangs an landwirtschaftlichen Grundflächen eher gesteigerte Verkaufsaktivitäten seitens des Freistaats und in Zeiten des Angebotsüberhangs eher zunehmende Ankäufe zur Marktstabilisierung erwarten. Ein solches Marktverhalten des Freistaats ist jedoch nicht feststellbar.

Ziel der „Schaffung, Förderung und Sicherung von Arbeitsplätzen“

Nicht belegt ist, in welchem Ausmaß die Notwendigkeit zur Arbeitsplatzschaffung oder -sicherung besteht und ob und wie das TMLFUN dieses Ziel bislang durch die Flächenbevorratung erfüllen konnte.

4. Wann sind Einnahmen in ihrer Höhe angemessen?

Das TMLFUN ließ bislang außer Acht, ob die Einnahmen aus der Verpachtung angemessen sind – beispielsweise im Vergleich zur Inflation, Preisindizes oder dem effektiven Zinsniveau für staatliche Kreditaufnahmen. Zwar liegen die erzielten Pachtpreise jeweils im Bereich der ortsüblichen Pachtpreise oder leicht darüber. Genauere Zielvorgaben für angemessene Pachteinahmen fehlten allerdings – wie auch Vergleichsbetrachtungen zwischen langfristigen Erlösen aus Verpachtung und Erlösen aus einmaligem Verkauf. Denn gerade angesichts der aktuellen Wertentwicklung sollte die Frage eines optimalen Mix aus

- Bevorratung und Verpachtung einerseits sowie
- Ankauf oder Verkauf in Abhängigkeit von der Marktentwicklung andererseits

unter den Maßgaben der Ziele der Flächenbevorratung transparent gelöst werden.

Der Rechnungshof forderte, die bisherigen Ziele zu überprüfen, zu präzisieren und ggf. neu zu fassen. Entsprechende Vorgaben für Finanz- und Sachziele seien hinsichtlich Zeit, Quantität und ggf. Qualität zu formulieren und deren Erfüllung regelmäßig zu erfassen. Dem Landtag wie der Öffentlichkeit sollte darüber berichtet werden. Dieser Bericht sollte insbesondere eine Darstellung der Vermögensentwicklung, etwaiger Risiken und der erzielten Renditen (Reinerträge) durch Verpachtung der Flächen beinhalten.

Insgesamt war nicht erkennbar, inwiefern das TMLFUN bei der Flächenbevorratung die Vorgabe des Gesetzgebers umsetzt, wonach die Zielsetzung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung vorab zu bestimmen ist. Während und nach der Durchführung sind die Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (§ 7 ThürLHO).

XVI.2 In seinen Stellungnahmen hat das TMLFUN auf die Leistungen bei der Verwaltung und Verwertung landwirtschaftlichen Grundvermögens hingewiesen. So seien beispielsweise im Zeitraum von 1995 bis 2013 Einnahmüberschüsse von 27 Mio. Euro erzielt worden.

Das TMLFUN habe regelmäßig die Öffentlichkeit über die Vermögens- und Marktentwicklung auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt informiert. Dies sei beispielsweise durch die Berichte zur Landentwicklung oder durch die Berichte zur Entwicklung der Landwirtschaft erfolgt. Auch informiere das Thüringer Finanzministerium regelmäßig den Thüringer Landtag über die Vermögensentwicklung. Die Forderung des Rechnungshofs nach Ermittlung eines konkreten Vermögenswerts hat das TMLFUN mit dem Hinweis abgelehnt, dass dies zu einem vermeidbaren Mehraufwand führe. Dieser stünde nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Wertermittlung. Eine solche Ermittlung werde zudem rechtlich nicht gefordert. Das Ministerium hat zudem in Abrede gestellt, dass die Aufgaben und Ziele der Verwaltung und Verwertung des landwirtschaftlichen Grundvermögens durch eine Wertermittlung besser erfüllt werden.

Auf die Kritik an einem fehlenden Risikomanagement ist das TMLFUN nicht explizit eingegangen. Es hat in diesem Zusammenhang lediglich auf die

steigenden Einnahmen aus der Verpachtung infolge höherer Pachtpreise und die Entwicklung des Bodenmarkts hingewiesen.

Die Zielvorgabe „Stabilisierung des landwirtschaftlichen Grundstücksmarkts“ richte sich nach den gesetzlichen Regelungen und nicht nach dem Eigentumsanteil des Freistaats an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche. 85 % der Pachtverträge seien mit langen Laufzeiten versehen; diese Tatsache zeige, dass der Gesetzeszweck einer Ausstattung der Agrarunternehmen mit landwirtschaftlichem Grund und Boden als ihrem wichtigsten Produktionsfaktor erfüllt sei. Auch sei der Arbeitsmarkt positiv beeinflusst worden. Dies werde daran deutlich, dass 16 % der landwirtschaftlichen Betriebe Pächter gegenüber dem Freistaat seien.

Der Forderung des Gesetzgebers, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen anzustellen, werde das TMLFUN insofern gerecht, als dass es die Einnahmen und Ausgaben in diesem Aufgabenfeld betrachte und vorausschauend plane.

Das TMLFUN hat abschließend zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofs zur Zielüberprüfung, -präzisierung und -untersetzung aufzugreifen.

XVI.3 Die bisherige Berichterstattung des TMLFUN gegenüber dem Landtag oder der Öffentlichkeit bezog sich auf die Flächenbilanzen und die erzielten Einnahmen (z. B. aus der Verpachtung), nicht jedoch auf eine Vermögensbewertung. Der Rechnungshof hält angesichts der Höhe der Vermögenswerte und ihrer auch kurzfristigen Volatilität eine transparente und zeitnahe Information von Landtag und Öffentlichkeit für erforderlich. Die bisherigen Darstellungen von Flächenbilanzen oder Einnahmen müssen um eine Betrachtung der Wertentwicklung ergänzt werden.

Ein Monitoring der Wertentwicklung ist nach Einschätzung des Rechnungshofs durchaus angemessen. Die hierfür erforderlichen Daten (Bodenmesszahlen u. a.) liegen der Verwaltung vor. Das Monitoring der Wertentwicklung dient nicht allein der Risikoabschätzung (z. B. hinsichtlich Vermögensverlusten), sondern auch der Überprüfung der Zielerreichung,

sofern der Vermögenswert der Flächen oder die Marktbeeinflussung zielrelevant sind.

Das TMLFUN konnte nicht darlegen, inwiefern der Grundstücksmarkt einer staatlichen Intervention bedarf. Ein Hinweis auf gesetzliche Regelungen oder Laufzeiten von Pachtverträgen geht an der Kritik des Rechnungshofs vorbei. Diese richtete sich daran aus, dass nicht erkennbar ist, in welcher Weise oder in welchem Ausmaß eine Marktstabilisierung oder eine Arbeitsplatzsicherung notwendig ist, erreicht wird oder überhaupt realistisch erreichbar werden kann. Dazu bedarf es spezifischer und erfüllbarer Zielvorgaben sowie geeigneter Kriterien zur Einschätzung der Zielerreichung. Dies trifft auch auf die Frage zu, wie die Angemessenheit von Renditen (Reinerträgen aus der Verpachtung) beurteilt werden kann. Der Rechnungshof spricht sich für eine breit angelegte Basis für die Beurteilung anhand unterschiedlichster Kriterien aus.

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Sinne des Gesetzgebers geht weit über die bisherigen Ansätze einer rückblickenden bzw. voraus planenden Einnahmen- und Ausgabenbetrachtung hinaus. Sie bezieht Sachziele und Finanzziele, Zeitvorgaben, messbare Zielgrößen und Prioritätsvorstellungen sowie Risikoaspekte mit ein.

Nur eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung kann die Grundlage für eine systematische Erfolgskontrolle bilden. Auf ein solches Instrumentarium aus der Bildung eines Zielsystems und dessen Untersetzung, aus Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und aus Erfolgskontrolle möchte der Rechnungshof hinwirken. Er begrüßt die Absicht des TMLFUN, die Empfehlungen des Rechnungshofs zumindest diesbezüglich vollumfänglich aufzugreifen und erwartet eine terminliche Untersetzung.

Bemerkungen zum Einzelplan 17

XVII. Spielbankbetrieb in Thüringen (Kapitel 17 16)

Der Thüringer Rechnungshof fordert, für Thüringen keine erneute Konzession zum Betrieb einer Spielbank ab 2015 zu vergeben.

XVII.1 In Thüringen existiert seit dem 15. Dezember 2005 eine Spielbank. Sie befindet sich in Erfurt im „Hotel Pullmann Erfurt am Dom“. Die Spielbank wird von der Casino Erfurt GmbH & Co. KG betrieben, die zur Westdeutschen Spielbanken GmbH & Co. KG (WestSpiel) gehört. Inhaber von WestSpiel ist die NRW.BANK, die Förderbank des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die Konzession für den Betrieb der Spielbank läuft zum 31. Dezember 2014 aus.

Der Rechnungshof hat 2013 die Einnahmen und Ausgaben des Freistaats Thüringen im Zusammenhang mit dem Betrieb der Spielbank in Erfurt geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Zeit von der Eröffnung der Spielbank 2005 bis 2013.

Ursprünglich sollte die Spielbank schon 2004 eröffnet werden. Thüringen hatte deshalb bereits ab 2004 Einnahmen für den Landeshaushalt eingeplant. Die Haushaltspläne der Jahre 2004 bis 2012 sahen Einnahmen aus Spielbankabgabe und „Weiterer Leistung“ von insgesamt 15,1 Mio. Euro vor. Tatsächlich vereinnahmt wurden jedoch nur rund 4,7 Mio. Euro. Mit rund 1,6 Mio. Euro wurden 2006 die höchsten jährlichen Einnahmen erzielt. Seit 2010 sind die Einnahmen aus dem Betrieb der Spielbank stark rückläufig, 2013 lagen sie nur noch bei rund 228.000 Euro.

Für die Verwaltung von Spielbankabgabe, „Weiterer Leistung“ und Gemeindeanteil⁷³ sowie für die laufende Überwachung des Spielbetriebs im

⁷³ Der Stadt Erfurt steht als „Spielbankgemeinde“ von der Spielbankabgabe ein Anteil von 10 % zu.

Casino ist das Finanzamt Erfurt zuständig. Für das eingesetzte Personal⁷⁴ entstanden dem Land von 2010 bis 2012 Ausgaben von insgesamt rund 817.000 Euro. Damit überstiegen die Ausgaben die vom Land im selben Zeitraum erzielten Einnahmen (rund 448.000 Euro) um insgesamt rund 369.000 Euro.

Die Situation der Spielbank Erfurt spiegelt – insbesondere seit 2010 – einen bundesweiten Trend wider. In ganz Deutschland verzeichnen Spielbanken rückläufige Besucherzahlen und sinkende Bruttospielerträge. Ursächlich hierfür sind veränderte Rahmenbedingungen für den Spielbankbetrieb. Die Verstärkung des Nichtraucherschutzes, verschärfte Zugangskontrollen in den Spielbanken und Werbungseinschränkungen haben dazu geführt, dass Kunden vermehrt in Spielhallen und zu Anbietern ins Internet abwandern. Anzeichen dafür, dass sich entgegen diesem Trend die wirtschaftliche Situation der Spielbank Erfurt verbessern wird, sind nicht erkennbar.

Der Einnahmerückgang für den Freistaat Thüringen beruht jedoch nicht allein auf den vorgenannten Gründen. Er ist auch auf die 2011 vorgenommene Absenkung der Spielbankabgabe von 30 auf 25 % des Bruttospielertrags zurückzuführen. Ferner hat sich die Umstellung der Bemessungsgrundlage für die Erhebung der „Weiteren Leistung“ ausgewirkt. Bemessungsgrundlage ist seither nicht mehr der Bruttospielertrag, sondern im Wesentlichen der Jahresgewinn des Spielbankunternehmers, soweit dieser den Freibetrag von 100.000 Euro übersteigt (vgl. § 3a Abs. 4 ThürSpbkG).

Der Rechnungshof geht nicht davon aus, dass sich die Situation für eine Spielbank in Thüringen – gleichgültig an welchem Standort – verbessern wird. Auch an den vorgenannten Rahmenbedingungen wird sich nichts ändern. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird daher für den Freistaat der Betrieb einer Spielbank allein wegen der Personalausgaben für die Überwachung des Spielbetriebs ein „Zuschussgeschäft“ bleiben.

⁷⁴ Eingesetzt wurden zwischen 5 (2006) und rd. 7,3 (2010) Bedienstete (Vollzeitäquivalente).

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, für Thüringen ab 2015 keine neue Konzession für den Betrieb einer Spielbank mehr zu vergeben.

XVII.2 Das Thüringer Finanzministerium (TFM) hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung darauf hingewiesen, dass Thüringen im Zusammenhang mit den bundesweiten Spielbanken seit 2007 jährlich (weitere) 2,3 Mio. Euro Mehreinnahmen – unabhängig vom Betrieb einer Spielbank – zufließen würden. So erhielte der Freistaat wegen der Steuerpflicht der öffentlichen Spielbanken ca. 700.000 Euro im Rahmen des Umsatzsteuer-ausgleichs und rd. 1,6 Mio. Euro aus der Kompensationszahlung des Bundes zum Ausgleich der Einnahmeausfälle der Länder aus der Spielbankabgabe infolge der Einführung der Umsatzsteuerpflicht für Spielbanken 2006. Des Weiteren hat das TFM erklärt, die Änderungen bei Spielbankabgabe und „Weiterer Leistung“ seien rechtlich geboten gewesen, um eine unzulässige Übermaßbesteuerung des Spielbankbetreibers zu vermeiden. Abschließend hat das TFM mitgeteilt, das Thüringer Innenministerium (TIM) beabsichtige, das Thema „Konzessionsverfahren zum Betrieb einer Spielbank“ in einer der nächsten Kabinettsitzungen zu thematisieren. Nicht mitgeteilt wurde, welche Auffassung das TIM diesbezüglich vertritt.

XVII.3 Die Ausführungen des TFM überzeugen den Rechnungshof nicht. Da dem Land die (weiteren) 2,3 Mio. Euro Mehreinnahmen unabhängig vom Betrieb einer Spielbank zufließen, sind sie bei der Entscheidung über eine erneute Konzessionsvergabe auch nicht entscheidungserheblich. Im Übrigen erwartet der Rechnungshof, dass die Landesregierung der Empfehlung folgt, ab 2015 keine neue Konzession zum Betrieb einer Spielbank mehr zu vergeben und alle mit dem Spielbankbetrieb in Zusammenhang stehenden Verträge rechtzeitig zu beenden.

Ende Juni 2014 hat sich das Kabinett mit der Thematik befasst. Auch der Thüringer Landtag hat die Zukunft der Spielbank in seiner Juni-Sitzung behandelt.

C. Sonstige Prüfungs- und Beratungstätigkeit

I. Strategie, Steuerung und Einsatz der Informationstechnik (IT) in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 01 bis 10)

Der Rechnungshof ist bei Prüfungen und im Rahmen seiner Gremienarbeit immer wieder auf grundlegende Defizite im IT-Management und im IT-Betrieb gestoßen. Die im Februar 2014 dem Landtag und der Landesregierung vorgelegte Beratung zu Strategie, Steuerung und Einsatz der IT in der Landesverwaltung zeigt diese Defizite auf und liefert Hinweise und Empfehlungen, um den Mängeln und Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.

Einige der in der Beratung aufgeführten Punkte sind besonders dringlich und teilweise auch Voraussetzung für die Umsetzung weiterer Maßnahmen. Sie sollten daher vorrangig erledigt werden:

Etablieren einer wirksamen ressortübergreifenden Steuerung der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK):

Die ressortübergreifende IuK-Steuerung ist derzeit nur eingeschränkt wirksam. Die IuK-Richtlinie ist ausgelaufen, es liegen nicht von allen Ressorts IuK-Ressortpläne vor, und es existiert kein IuK-Gesamtplan. Der vormaligen IuK-Leitstelle fehlt – insbesondere nach deren Einordnung in die Linienorganisation des Thüringer Finanzministeriums (TFM) – das erforderliche Gewicht zur Durchsetzung zentraler Vorgaben. Das Personal der IuK-Leitstelle wurde in der Vergangenheit immer weiter abgeschmolzen, so dass derzeit nicht alle anstehenden Aufgaben adäquat und zeitgerecht abgearbeitet werden können.

Damit die IuK-Steuerung das notwendige Gewicht bekommt und in Konfliktsituationen eine mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattete Hierarchieebene für Entscheidungen zur Verfügung steht, sollte baldmöglichst ein hauptamtlicher Chief Information Officer (CIO) berufen werden. Dessen Stabsstelle muss personell so ausgestattet sein, dass sie ihre Aufgaben erfüllen kann.

Damit die ressortübergreifende IuK-Steuerung vorausschauend agieren kann, sind längere Planungszeiträume als derzeit drei Jahre erforderlich.

Landesstrategie für E-Government und Informationstechnik:

Das Fehlen einer E-Government- und IT-Landesstrategie bis Mai 2014 hat zu Defiziten in der IT-Landschaft der Landesverwaltung geführt. Eine aktuelle IT-Strategie ist Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik und hilft dabei, die Auswahl von möglichen Investitionen im IuK-Bereich so zu lenken, dass deren mittel- bzw. langfristiger Nutzen optimiert wird.

Management der IT-Haushaltsmittel:

Sämtliche Haushaltsmittel für Standardtechnik und übergreifende Infrastrukturen sollten zentral veranschlagt werden. Der Rechnungshof schlägt darüber hinaus einen eigenen Einzelplan für IT-Einnahmen und -Ausgaben vor. Neben einem Kapitel für übergreifende Vorhaben und Infrastrukturen sollten ressortbezogene Kapitel eingerichtet werden. Dadurch können die Steuerungsmechanismen für IT-Mittel besser und durchgängig wirken. Außerdem wird auf diesem Wege die Transparenz der IT-Ausgaben verbessert.

Konsolidierung der IT-Organisationsstrukturen und Stärkung des Thüringer Landesrechenzentrums (TLRZ):

Das TLRZ muss seiner Rolle als Landesdienstleister entsprechend mit Personal ausgestattet werden. Derzeit werden viele IT-Aufgaben in verschiedenen Behörden parallel erledigt. Dies ist unwirtschaftlich. Ohne starken Landesdienstleister kann die Konsolidierung im IT-Bereich nicht gelingen.

Weitere IT-Betriebsstätten sollten schrittweise zusammengelegt werden. Die Übertragung der Aufgaben des technischen Basisbetriebs sowie die Verlagerung von Standardaufgaben an den Landesdienstleister sind zu prüfen. Zuvor muss in einem Teil der Ressorts die IT-Betreuung weiter zentralisiert werden.

Schaffung zentraler Dienste und Infrastrukturen:

Als Voraussetzung für moderne Verfahren und Betriebsformen bleibt die bedarfsgerechte Bereitstellung von Sprach- und Datennetzen eine Daueraufgabe. Auch die Anbindung des TLRZ an die Energieversorgungs- bzw. Kommunikationsnetze muss jederzeit so dimensioniert sein, dass es seine Aufgaben als Landesdienstleister uneingeschränkt erfüllen kann. Generell bietet das TLRZ die besten Voraussetzungen für einen zentralen Betrieb von IT-Verfahren.

Um dem Wildwuchs der IT entgegenzuwirken, müssen ressortübergreifende Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden. Hierzu zählen auch Standardisierung sowie die Realisierung eines IT-Warenkorbs.

Zentralisierte IT-Beschaffung:

Ein zentralisiertes Beschaffungswesen für standardisierte IT-Produkte und -Leistungen ist zur Kostensenkung sowie zur Unterstützung der notwendigen Standardisierungsbemühungen unerlässlich und wurde schon mehrfach durch den Rechnungshof gefordert. Die Grundlage der Beschaffung von Standardprodukten sollte der noch zu realisierende IT-Warenkorb sein. Mit der Umsetzung der Planungen zur Schaffung einer zentralen IT-Beschaffungsstelle muss zügig begonnen werden.

Personalentwicklung im IT-Bereich:

Es bedarf einer langfristigen Personalentwicklungs- inklusive Personalakquisestrategie für den IT-Bereich. Diese muss aus den Ergebnissen einer Aufgaben- einschließlich Vollzugskritik der Behörden entwickelt werden. Ein Konzept zur verwaltungsinternen Fort- und Weiterbildung ist notwendig.

Weitere Handlungsfelder:

Der Rechnungshof hat weitere Handlungsfelder benannt, deren Umsetzung nach der Initiierung der oben genannten ersten Schritte erforderlich ist. Zu diesen gehören unter anderem das Etablieren definierter Prozesse in IT-Betrieb und -Betreuung, die Einführung eines IT-Controllings, die Bereitstellung einheitlicher, zentraler Dienste zum Dokumentenmanagement, zur

Vorgangsbearbeitung und Archivierung, die Nutzung zeitgemäßer Projektmanagementansätze sowie die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen des E-Governments.

Sachstand:

Der Rechnungshof hat die Beratung des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung nach § 88 Abs. 2 ThürLHO zu „Strategie, Steuerung und Einsatz der IT in der Thüringer Landesverwaltung“ im Februar 2014 an den Landtag und die Landesregierung übergeben. Der Haushalts- und Finanzausschuss hat die Thematik ab April 2014 in mehreren Sitzungen beraten.

Die Thüringer Landesregierung hat im Mai 2014 eine „Strategie für E-Government und IT des Freistaats Thüringen“ beschlossen. Der Rechnungshof hofft, dass darin der erste notwendige Schritt zur Schaffung wirtschaftlicher und zuverlässiger IT-Strukturen in der Landesverwaltung zu sehen ist. Der Rechnungshof erwartet aber, dass nun die nächsten in der Beratung des Rechnungshofs genannten Schritte rasch angegangen werden.

II. Unterrichtsausfall an staatlichen allgemein bildenden Schulen (Kapitel 04 07, 04 09 und 04 10)

Der Rechnungshof hat den Unterrichtsausfall an 24 zufällig ausgewählten staatlichen allgemein bildenden Schulen⁷⁵ in den Schuljahren 2008/09 bis 2011/12 geprüft.

Als Maßstab für die Ermittlung des tatsächlichen Unterrichtsausfalls hat der Rechnungshof die jeweils geltenden Rahmenstundentafeln⁷⁶ herangezogen.

Zulässige Abweichungen von der Gesamtstundenzahl und besondere Formen der Unterrichtsgestaltung hat er berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat insbesondere Folgendes festgestellt:

- Im Schuljahr 2010/11 sind an den 24 geprüften Schulen
 - rund 18.000 Unterrichtsstunden ersatzlos ausgefallen⁷⁷;
 - rund 26.000 Unterrichtsstunden⁷⁸ vertreten worden, jedoch nur rund 5.000 Unterrichtsstunden (17,5 %) fachgerecht;
 - rund 1.100 Unterrichtsstunden sind durch Zusammenlegung von Klassen, Kursen und Lerngruppen sowie eigenverantwortliches Arbeiten der Schüler abgesichert worden.
- Der durchschnittliche strukturelle Unterrichtsausfall⁷⁹ für die Schuljahre 2008/09 bis 2011/12 beträgt 0,81 %.
- Der Unterricht ist hauptsächlich infolge von Krankheit der Lehrkräfte (31,9 %) und wegen (schul-)organisatorischer Gründe (38,5 %), wie z. B. Maßnahmen des Lernens am anderen Ort, ausgefallen.
- Eine exakte fächerbezogene Berechnung des tatsächlichen Unterrichtsausfalls war nicht möglich.

⁷⁵ 18 Regelschulen und 6 Gymnasien.

⁷⁶ Diese bilden – neben den Lehrplänen – die Grundlage für Unterricht und Erziehung.

⁷⁷ Entspricht 4,4 % vom Unterrichtssoll nach der Rahmenstundentafel.

⁷⁸ Entspricht 6,6 % vom Unterrichtssoll nach der Rahmenstundentafel.

⁷⁹ Struktureller Unterrichtsausfall stellt eine Abweichung von der Rahmenstundentafel nach Thüringer Schulordnung dar.

- Bei den Maßnahmen des Lernens am anderen Ort fehlen Höchstgrenzen sowie eindeutige Vorgaben, auch inhaltlicher Art.
- Möglichkeiten, um kurzfristig auf Unterrichtsausfall zu reagieren, haben die Schulen nur wenige. Den Schulen stehen derzeit lediglich die Abordnung von Lehrkräften und Mehrarbeit zur Verfügung. Die im „Maßnahmeplan zur besseren Unterrichtserfüllung“ des Ministeriums (sog. 7-Punkte-Plan) genannten Maßnahmen sind derzeit und ohne Weiteres nicht geeignet. Dies gilt insbesondere für die Personalbudgetierung⁸⁰ und die zuletzt stets – auch öffentlichkeitswirksam – genannte und sich noch in der Planungsphase befindende Vertretungsreserve.

Der strukturelle und situative⁸¹ ersatzlose Unterrichtsausfall an den geprüften Schulen halten sich – im Hinblick auf die zeitlichen Spielräume⁸² der Rahmenstundentafeln und Lehrpläne – rein zahlenmäßig noch in einem vertretbaren Rahmen. Daher besteht aus Sicht des Rechnungshofs keine Gefahr, dass die Bildungsziele nicht erreicht werden können.

Allerdings ist zu bedenken, dass der vom Rechnungshof herangezogene Maßstab ein sehr großzügiger ist. Zudem konnte an den 24 zufällig ausgewählten Schulen kein Unterrichtsausfall in Größenordnungen – wie des Öfteren in der Öffentlichkeit und Presse aufgezeigt und diskutiert – festgestellt werden.

Trotz des zahlenmäßig vertretbaren Unterrichtsausfalls bei den 24 Schulen ist – mit Blick auf die Erfüllung der Lehrpläne – die dort festgestellte Größenordnung des fachfremden Vertretungsunterrichts bedenklich. Auch wenn der fachfremde Vertretungsunterricht dem ersatzlosen Ausfall immer vorzuziehen ist, ist dieser dem planmäßigen Unterricht nicht gleichwertig.

Der tatsächliche fächerbezogene Personalbedarf – so die Sicht des Rechnungshofs – kann ohne verlässliche Zahlen über den fachspezifischen Un-

⁸⁰ Aufgrund ihrer derzeitigen Ausgestaltung ist sie nicht geeignet, krankheitsbedingten oder sonstigen kurzfristigen situativen Unterrichtsausfall zu vermeiden bzw. auszugleichen.

⁸¹ Situativer Unterrichtsausfall entsteht regelmäßig aufgrund der Abwesenheit einer Lehrkraft.

⁸² Ca. 10 Schulwochen bzw. 50 Unterrichtstage.

terrichtsausfall pro Klasse und Schule nicht festgestellt werden. Aufgrund der zahlreichen Flexibilisierungsmöglichkeiten⁸³ besteht einerseits ein erheblicher Spielraum für die Höhe des Lehrerbedarfs. Andererseits lässt sich ein exakter Personalbedarf aber gerade nicht berechnen. Für den Rechnungshof ist daher unverständlich, auf welcher Grundlage das Ministerium die Personalplanung von Fachlehrern vornimmt.

Neben den Auswirkungen auf die schulische Bildung der Schüler hat der Unterrichtsausfall enorme finanzielle Auswirkungen. Allein schon der situative ersatzlose Unterrichtsausfall in der Sekundarstufe I an den geprüften 24 Schulen im Schuljahr 2010/11 von 4,4 % entspricht einer Unterrichtsleistung von rund 17 vollzeitbeschäftigten Lehrkräften bzw. Personalkosten von rund 1 Million Euro.

Der Rechnungshof hat daher das Ministerium u. a. aufgefordert:

- die Unterrichts- und Personalplanung zu optimieren;
- die durch die Mehrarbeit entstehende Mehrbelastung der Lehrkräfte und die Folgen der Abgeltung von Mehrarbeit anzuerkennen;
- kritisch zu prüfen, welche Daten erhoben werden müssen und in welchem Umfang bzw. welcher Form die Erfassung erfolgen soll, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

In seiner Stellungnahme hat das Ministerium mitgeteilt, dass fachfremder Vertretungsunterricht generell einen qualitativ gleichwertigen Fachunterricht darstelle. Zudem würde dieser oftmals von dem in der betroffenen Klasse unterrichtenden Fachlehrer abgedeckt und so seinen regulären Fachunterricht fortführen. Insoweit müsste der diesbezügliche Ansatz des Rechnungshofs bei der Berechnung des Unterrichtsausfalls geprüft und korrigiert werden.

Den Umfang der Maßnahmen des Lernens am anderen Ort zu beschränken, sei nicht notwendig. Denn die Schulen seien durch die eigene Bewirt-

⁸³ Nach der Thüringer Schulordnung, den Rahmenstundentafeln, nach den Regelungen in der Verwaltungsvorschrift zur Organisation eines jeden Schuljahres.

schaftung des Budgets in den tatsächlichen Möglichkeiten limitiert. Dadurch seien sie „auch und zu noch mehr Planung und Dokumentation sowie Grundsatzentscheidungen in ihren Lehrer- und Schulkonferenzen verpflichtet.“ Im Übrigen seien Schulen eigenverantwortlich.

Neben der Mehrarbeit hat das Ministerium weitere „gebräuchliche“ Maßnahmen zur Vermeidung von Unterrichtsausfall angeführt, u. a. die Entwicklung eines innerschulischen Vertretungs- und Fortbildungskonzepts an jeder Schule.

Die Schaffung einer Personalreserve sei vorgesehen. Hierzu hat das Ministerium auf das der Stellungnahme beigefügte Personalentwicklungskonzept verwiesen.

Dass Mittel zur Personalbudgetierung nicht zum Ausgleich von krankheitsbedingtem Unterrichtsausfall und von Langzeiterkrankung verwendet werden, hat das Ministerium anerkannt.

Zur Vermeidung von Personalengpässen würden schließlich spezielle Planungsinstrumente genutzt.

Das Ministerium beabsichtige aufgrund der Kritik des Rechnungshofs, einheitliche Vorgaben zur Dokumentation zu erarbeiten und umzusetzen.

Der Rechnungshof hat die Stellungnahme des Ministeriums zur Kenntnis genommen. Sie überzeugt ihn allenfalls teilweise.

Das Ministerium hat weder die der Prüfung zugrunde gelegten Wertungsmaßstäbe und -kriterien noch die ermittelten Daten zum Unterrichtsausfall beanstandet.

Aus Sicht des Rechnungshofs kann eine grundsätzliche Aussage zur qualitativen Gleichwertigkeit von fachfremdem Vertretungsunterricht und ursprünglich geplantem Fachunterricht nicht getroffen werden. Der Rechnungshof hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Qualität des Vertretungsunterrichts nicht geprüft bzw. bewertet wurde. Der Hinweis des Ministeriums, dass der Vertretungsunterricht „oftmals von dem in der betroffenen Klasse unterrichtenden Fachlehrer abgedeckt wird“, ist nicht

nachvollziehbar. Das Ministerium erfasst weder elektronisch noch auf andere Weise, welche Lehrkraft den Unterricht vertritt.

Der Verweis des Ministeriums auf die finanzielle und somit faktische Beschränkung der Maßnahmen des Lernens am anderen Ort überzeugt keinesfalls.

Dem Rechnungshof ist unklar, welche Maßnahmen des Ministeriums gegen den Unterrichtsausfall den bereits „gebräuchlichen“ zuzuordnen sind und welche sich in der „Entwicklung“ bzw. im „Aufbau“ befinden.

Das zitierte Personalentwicklungskonzept als solches schafft unmittelbar keine Abhilfe gegen Unterrichtsausfall. Die Personalreserve ist bislang nach wie vor nur in der Planungsphase. Sie erscheint zudem inhaltlich ungeeignet, sofern sie den Bedingungen der derzeitigen Personalbudgetierung⁸⁴ folgen soll (vgl. im Einzelnen hierzu die Erfolgsmeldung zur Personalbudgetierung – Tn. D.V).

Das Ministerium hat die speziellen Planungsinstrumente weder benannt noch Unterschiede zum allgemeinen Planungsinstrument aufgezeigt.

Dass das Ministerium einheitliche Vorgaben zur Dokumentation prüft, begrüßt der Rechnungshof.

Da das Thema Unterrichtsausfall in Thüringer Schulen nach wie vor in der Öffentlichkeit und Presse rege diskutiert wird, hielt es der Rechnungshof – auch aufgrund der nur teilweise geeigneten Stellungnahme des Ministeriums – für erforderlich, über seine Ergebnisse und Empfehlungen der Prüfung zu informieren. Der Rechnungshof hat im September 2013 einen **Sonderbericht gemäß § 99 Thüringer Landeshaushaltsordnung** an den Landtag und die Landesregierung übergeben.⁸⁵

Unmittelbar nach Veröffentlichung des Sonderberichts bat das Ministerium – unter Beisein des tbb-Vorsitzenden und dem GEW-Landesvorsitzenden –

⁸⁴ Die Personalbudgetierung ist ein zusätzliches Instrument zur Personalgewinnung für die staatlichen allgemein bildenden Schulen.

⁸⁵ Der Bericht ist im Internet unter www.rechnungshof.thueringen.de abrufbar.

um ein Gespräch mit dem Präsidenten des Rechnungshofs. Dieses fand am 27. Februar 2014 statt.

Der Rechnungshof erläuterte seine Empfehlungen und Forderungen. Er stellte ausdrücklich dar, dass er weder mehr Geld noch mehr Lehrer fordert.

Vielmehr hält er daran fest, dass

- die Aufgaben der Lehrkräfte auf ihre Kernaufgaben reduziert werden,
- die Unterrichts- und Personalplanung optimiert wird und
- geeignete Maßnahmen gegen Unterrichtsausfall geschaffen werden.

Eine parlamentarische Behandlung des Sonderberichts fand bisher nicht statt.

III. Veräußerung von Körperschaftswald: Beratung des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Natur

Zum „Körperschaftswald“ zählen Waldflächen im Alleineigentum von Gemeinden, Gemeindeverbänden, Zweckverbänden sowie sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Hiervon ausgenommen ist Wald im Eigentum der Landesforstanstalt 'ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts'.

Besteht die Absicht, Körperschaftswald zu veräußern, sind umfangreiche rechtliche Bestimmungen zu beachten. Zunächst bedarf eine beabsichtigte Veräußerung nach § 33 Abs. 2 Thüringer Waldgesetz einer Genehmigung durch die oberste Forstbehörde, das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN).

Ist die zu veräußernde Fläche größer als 0,25 Hektar, ist zudem eine Genehmigung nach § 2 Grundstückverkehrsgesetz einzuholen. Für diese Genehmigung ist das jeweils örtlich zuständige Landwirtschaftsamt verantwortlich.

Die Genehmigungen können jeweils versagt oder mit Auflagen erteilt werden.

Sind die Genehmigungen erteilt, sind weitere waldgesetzliche und kommunalrechtliche Vorgaben zwingend zu beachten. Ein Beispiel: Die Erlöse aus der Veräußerung sollen grundsätzlich nur zweckgebunden zur Erhaltung und Verbesserung des ggf. noch verbliebenen Waldes verwendet werden. Administrativ wird diese Regelung durch Auflagen im Genehmigungsbescheid umgesetzt.

Der Thüringer Rechnungshof hat bei einer überörtlichen Kommunalprüfung in Kombination mit einer Landesprüfung Folgendes festgestellt:

- Der obersten Forstbehörde wurden nicht alle beabsichtigten Veräußerungen von Körperschaftswald zur Genehmigung vorgelegt.

- Landwirtschaftsämter genehmigten Veräußerungen, ohne dass eine waldgesetzliche Genehmigung vorlag.
- Kommunen veräußerten Waldflächen, ohne die Erlöse entsprechend den Auflagen im Genehmigungsbescheid für andere Waldflächen in ihrem Eigentum zu verwenden. Stattdessen zogen sie die Erlöse auch zur Sanierung der Kommunalhaushalte heran.
- Die Genehmigungsvorbehalte und -auflagen waren wenig wirksam und die Verfahren aufwändig.

Der Rechnungshof empfahl daraufhin dem TMLFUN⁸⁶:

- Einen Datenabgleich für die Veräußerungsvorgänge zwischen der Forstbehörde und der Landwirtschaftsverwaltung durchzuführen, um eine vollständige Übersicht hierzu zu erlangen.
- Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung zu ergreifen. Dazu könne beispielsweise eine Anhebung der Flächengrenze zur Genehmigungspflicht nach dem Grundstücksverkehrsgesetz beitragen.
- Die Zweckbestimmung für die Verwendung von Erlösen aus Waldveräußerungen zu erweitern. Es reicht aus Sicht des Rechnungshofs aus, zu bestimmen, dass diese Erlöse für investive Maßnahmen zu verwenden seien. Damit werde der Intention eines Vermögenserhalts durch Kommunen hinreichend gefolgt.
- Von einer waldgesetzlichen Genehmigungspflicht künftig abzusehen und für eine entsprechende Änderung des Thüringer Waldgesetzes einzutreten.

Das Ministerium nahm die Vorschläge konstruktiv auf. So stellte es verschiedene Aktivitäten zur Sensibilisierung der waldbesitzenden Körperschaften hinsichtlich des Genehmigungserfordernisses zur Waldveräußerung in Aussicht. Intern solle die Abstimmung zwischen der obersten Forstbehörde und der Landwirtschaftsverwaltung verbessert werden. Auch den

⁸⁶ Vgl. Jahresbericht 2014 der Überörtlichen Kommunalprüfung, Tn. B.VII.
<http://www.thueringen.de/de/rechnungshof/veroeffentlichungen/jahresberichte>

Vorschlag des Rechnungshofs, die Flächengrenzen für eine Genehmigungsfreiheit nach dem Grundstückverkehrsgesetz anzuheben, griff es positiv auf. Allerdings bedürfe eine Aufhebung der Genehmigungspflicht für Veräußerungen von Körperschaftswald durch die oberste Forstbehörde einer entsprechenden Gesetzesänderung; eine solche werde aus forstfachlicher Sicht begrüßt.

Die Empfehlungen bedürfen – auch aufgrund erforderlicher Gesetzesänderungen – noch einer konkreten Realisierung. Dennoch sieht der Rechnungshof wichtige Ansätze zu einer rechtssicheren Umsetzung, zur Verwaltungsvereinfachung, zur Entlastung der Behörden wie auch zur Vereinfachung für die Kommunen (Verwendung der Erlöse) positiv aufgenommen. Er wird die weitere Umsetzung kritisch beobachten.

IV. Wartungsverträge für technische Anlagen (Einzelplan 18)

Der Rechnungshof hat die Ausschreibung, den Vertragsabschluss und die Umsetzung von Wartungsverträgen für technische Anlagen beim Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) geprüft. Seine Feststellungen hat er dem Landtag und der Landesregierung als Beratung⁸⁷ übersandt.

Ausgangspunkt der Prüfung und Beratung waren Ergebnisse mehrerer Prüfungen der letzten Jahre. Dabei hatte der Rechnungshof mehrfach Probleme im Zusammenspiel zwischen Ausschreibung und Beauftragung von Wartungsleistungen festgestellt:

- Die Thüringer Bauverwaltung schreibt im Auftrag der liegenschaftsverwaltenden Stelle die Leistungen für das Errichten von technischen Anlagen aus. Die Ausschreibung erfolgt in der Regel in Kombination mit einer Angebotsabfrage für einen Wartungsvertrag. Damit verfolgt die Bauverwaltung das Ziel, eine qualitativ hochwertige Bauausführung der Anlage sowie eine Verjährungsfrist für Mängelansprüche von vier Jahren zu erhalten. Den Zuschlag erhält der Bieter mit dem niedrigsten Gesamtangebot. Die Auftragserteilung erfolgt jedoch getrennt für die Bauleistung und für die Wartung. Während die Bauverwaltung den Auftrag für die Bauleistung erteilt, beauftragt die liegenschaftsverwaltende Stelle die Wartung.
- Die Wartungsleistungen sind allgemein ausgeschrieben. Die Vergabe erfolgt allein aufgrund des Angebotspreises. Teilweise liegen nur Pauschalangebote vor. Betriebs- und Folgekosten sowie produktabhängige Unterschiede im Wartungsaufwand (materiell und zeitlich) haben keinen Einfluss auf die Vergabeentscheidung. Das Wechselspiel zwischen höheren Investitionskosten und ggf. niedrigeren Betriebskosten bzw. umgekehrt findet derzeit keine Berücksichtigung.

⁸⁷ Beratung gemäß § 88 Abs. 2 ThürLHO vom Juli 2014 - „Wartungsverträge für technische Anlagen“.

Bei der Umsetzung der Wartungsverträge kam es regelmäßig zu folgenden Problemen:

- Im Vergabeverfahren verschafft sich ein Bieter durch niedrige Wartungsangebote einen Vorteil. Nach Beauftragung fühlt er sich an diese Preise nicht mehr gebunden.
- Der Nutzer schließt aus verschiedenen Gründen den Wartungsvertrag – trotz erteiltem Zuschlag – nicht ab. Hieraus entstehen Probleme sowohl im Vertragsrecht als auch im Gewährleistungsfall. Zudem verkürzt sich die Verjährungsfrist für Mängelansprüche auf zwei Jahre.
- Während der Bauausführung kommt es zu Änderungen in der Ausführung der technischen Anlagen. Hier setzen die Firmen später an, um nicht mehr zu ihrem ursprünglichen Angebot für die Wartung der Anlage stehen zu müssen. Sie versuchen durch Nachverhandlungen neue Preise zu erzielen.
- Der Auftragnehmer meldet während der Bauausführung Insolvenz an. Eine erneute Ausschreibung ist zur Übernahme der Wartung durch eine andere Fachfirma notwendig.

Weitere Probleme resultierten aus mangelnder Abstimmung bei relevanten Planungsabläufen der Wartung. Hinzu kommen fehlende Informationen über Mängel der Bauleistung, langfristige Mängelbeseitigungen bzw. nicht weitergegebene Unterlagen nach Abschluss der Baumaßnahme. Die Mängelfeststellung vor Ablauf der Verjährungsfristen – als letzte Chance einer geschuldeten Mängelbeseitigung – war teilweise nicht gewährleistet. Ein nahtloser Übergang der Verantwortung der Bauverwaltung auf den Nutzer nach Abschluss einer Baumaßnahme ist oftmals nicht gegeben.

Um künftig eine reibungslose Wartung von technischen Anlagen sicherzustellen, hat der Rechnungshof in seiner Beratung empfohlen:

- Die Ausschreibung und die Vertragsabschlüsse für die Bauleistungen und die Wartung für den Zeitraum der Gewährleistungsfrist von vier Jahren in eine Hand zu legen, d. h. dem TLBV zu übertragen.
- Dem TLBV sind die Haushaltsmittel für die Laufzeit des Wartungsvertrages (vier Jahre) zu übertragen. Diese sind bereits bei der Aufstellung der HU-Bau einzuplanen. Eine jährliche Inanspruchnahme ist durch entsprechende *Verpflichtungsermächtigungen* vorzusehen. Die Wartungsleistungen sind dementsprechend über das TLBV abzurechnen.
- Das TLBV übernimmt entsprechend der Leistungsphase 9 (Objektbetreuung) der Leistungsbilder der HOAI die Bauherrenaufgaben. Nach Ablauf der Gewährleistungszeit sollte das Thüringer Liegenschaftsmanagement (Thülima) die Verantwortung für die Wartungsleistungen der landeseigenen Liegenschaften übernehmen.
- Die Organisation und Kontrolle der Wartungsleistungen obliegt weiterhin dem Nutzer.
- Die Wirtschaftlichkeit im Bereich der Wartung ist in die Wertung der Angebote einzubeziehen. Dafür sind
 - die Wartungsleistungen mit Einheitspreisen und einer Aufschlüsselung der Kalkulation in Stundenansätze und Materialbedarf je Wartungsbauteil anzubieten,
 - die Angebote durch Vergleich der Bieterkalkulation mit den eingereichten Herstellervorschriften zu Wartungsarbeiten zu werten und
 - die Gesamtwirtschaftlichkeit über den beabsichtigten Zeitraum der Gesamtnutzungsdauer zu bestimmen.

Der Rechnungshof hat die o. g. Vorschläge mit der Bauverwaltung (Fachbereich Technik und Zentrale Vergabestelle) erörtert.

Bereits in vergangenen Prüfungen hatte der Rechnungshof auf die notwendige Einheit von Bau- und Liegenschaftsmanagement hingewiesen. Um die Datenbasis für eine gesicherte Instandhaltung und Bewirtschaftung zu erhalten, ist eine qualitative und fachtechnische Erfassung der Gebäudedaten unerlässlich. Dies ist in vollem Umfang nur durch das Thülima zu erbringen. Nach dem Zusammenführen des Landesbetriebs mit der staatlichen Hochbauverwaltung ist die Landesregierung nun in der Lage, Liegenschaften flächendeckend und ganzheitlich zu verwalten. Durch die Bündelung der Fachaufsicht lassen sich Einsparpotentiale bei den Baunutzungskosten und beim baulichen Unterhalt der Gebäude erschließen. Um eine effektive Immobilienbewirtschaftung zu betreiben, ist das Einbeziehen möglichst aller landeseigener Liegenschaften nötig. Dies schließt auch die Thüringer Hochschulen/Universitäten mit ein. Durch die vom Rechnungshof unterbreiteten Empfehlungen lassen sich die Prozesse der Gebäudebewirtschaftung wesentlich optimieren.

Das Ziel ist der Aufbau eines zukunftsfähigen öffentlichen Bau- und Immobilienmanagements. Dazu ist es notwendig, alle Bearbeitungsschritte – beginnend von der Bauplanung über die Ausführung bis zur Unterhaltung und der Bewirtschaftung einer Liegenschaft – zusammenzuführen.

**V. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken
(Kapitel 18 20)**

Der Verbleib eines Forschungsinstituts in einem zu sanierenden und umzubauenden Gebäude während der Bauzeit verursachte Mehrausgaben von rund 1,5 Mio. Euro.

V.1 Der Freistaat hat zwischen 2002 und 2008 den Umbau und die Sanierung eines Laborgebäudes für Medizinische Mikrobiologie zum Zentrum für molekulare Biomedizin in Jena geplant und durchgeführt.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Maßnahme 2011 festgestellt, dass dem Freistaat dabei vermeidbare Mehrausgaben von rund 1,5 Mio. Euro entstanden sind.

Nach den 2005 genehmigten Planungen (sog. HU-Bau) waren in die bestehende Bausubstanz Labore nach modernstem Standard zu integrieren sowie der Raumbedarf durch die Aufstockung des Gebäudes zu decken. Auch der vom Nutzer durchgesetzte Verbleib eines Instituts im Gebäude während der gesamten Baumaßnahme war zu berücksichtigen. Die Kostenplanungen beliefen sich so auf 8,26 Mio. Euro, die Bauzeit sollte 16 Monate betragen. Nach Fertigstellung der Baumaßnahmen betrugen die Ausgaben rund 8,95 Mio. Euro, die Bauzeit hatte sich verdoppelt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Verbleib des o. g. Instituts zu einem höheren Planungsaufwand und höheren Preiskalkulationen geführt hatte. So hat der Verbleib die Ausführung der Baumaßnahmen erschwert und damit die Bauzeit verzögert. Überdies haben sich die erschwerten Bedingungen auf die Nachträge ausgewirkt. In den Bauunterlagen war nicht dokumentiert, ob der Nutzer bei der Planung und Bauvorbereitung nach Alternativen zum Verbleib des o. g. Instituts gesucht hatte. Auch fehlten diesbezüglich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. Vergleichsberechnungen. Diese vorzulegen, war der Nutzer nach Abschnitt E 1.5 DABau Thüringen verpflichtet. Zudem war die zuständige Bauverwaltung nicht von

Beginn an in die Planung, Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahmen einbezogen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sowohl das Fachministerium als auch das Bauministerium (bis 2004 war das Finanzministerium zuständig) es versäumt hatten, sich bei der Erstellung und Prüfung der Bauunterlagen die erforderlichen Nachweise über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. Nutzen-Kosten-Untersuchung vorlegen zu lassen. Sie hätten den Nutzer veranlassen müssen, Alternativen für eine kostengünstige temporäre Unterbringung des Instituts zu suchen. Allein das Argument des Nutzers, dass ein temporärer Umzug aus Gründen der Laborzertifizierungen nicht möglich sei, ersetzt die erforderlichen Nachweise nicht und rechtfertigt ebenso wenig die durch den Verbleib des Instituts im Gebäude bedingten höheren Bauausgaben.

V.2 In seiner Stellungnahme hat das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMBLV) mitgeteilt, dass die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung des Bauvorhabens zum Zeitpunkt der Planung auf der Grundlage des Hochschulbaufördergesetzes und der Maßgabe des Artikels 86b Grundgesetz erfolgt sei. Es habe nicht darauf bestanden, vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur die Vorlage des Musters 25 DABau abzuverlangen. Vielmehr sei die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf der Grundlage einer Studie zum Kosten-Nutzen-Vergleich des Fachministeriums erfolgt. Schon in der Konzeptphase des Vorhabens sei davon ausgegangen worden, dass einige Labore des Instituts in der Bauzeit im Gebäude verbleiben müssen. Der Mangel an Ersatzflächen bzw. erhebliche Kosten von 1,2 bis 1,5 Mio. Euro für das Anmieten und Herrichten von Ersatzflächen für Speziallabore seien hierfür maßgebend gewesen. Von erstrangiger Bedeutung sei aber auch gewesen, dass bei der Verlagerung der Speziallabore die gentechnische Erlaubnis des Landesverwaltungsamts vom 7. August 1995 und die Erlaubnis zu Tätigkeiten mit Krankheitserregern gemäß §§ 44 - 45 Infektionsschutzgesetz ihre Gültigkeit verloren hätten. Für jedes provisorische Labor an anderer Stelle wären neue Zulassungsverfahren notwendig geworden, die sich erfahrungsgemäß sehr aufwändig gestaltet hätten.

Die Frage der bauzeitlichen Teilweitzernutzung und der daraus resultierenden Kosten sei auch nach der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Bauantragstellung in der Phase der Planung und Bauausführung mehrfach intensiv erörtert worden. Gleichwohl hätten die Untersuchungen nach Abwägung der Vor- und Nachteile stets zu dem Ergebnis geführt, dass das Institut im Gebäude verbleiben müsse.

Das TMBLV hat in seiner Stellungnahme aber eingeräumt, dass die in der Studie des Jahres 2002 benannten voraussichtlichen Kosten für das Vorhaben von 8,03 Mio. Euro nicht eingehalten worden sind. Die Kosten der HU-Bau seien auf 8,26 Mio. Euro festgesetzt worden, wobei in dieser Summe bisher unberücksichtigte Bauleitungsmittel von 0,34 Mio. Euro und zusätzlich Brandschutzmaßnahmen in der sanierten Ebene 3 von 0,12 Mio. Euro mit angenommen worden seien. Die Gesamtausgaben nach Schlussrechnung hätten 8,95 Mio. Euro erreicht. Die Ursachen für diese Kostenentwicklung lägen zu erheblichen Anteilen in der Baupreisentwicklung zwischen 2002 und 2008 einschl. der Mehrwertsteuererhöhung. Außerdem hätten Mängel der vorhandenen Bausubstanz beseitigt werden müssen, die zum Zeitpunkt der Studie nicht erkennbar gewesen seien. Schließlich seien nicht vorhersehbare Auflagen der Genehmigungsbehörde nach Gentechnikgesetz (0,04 Mio. Euro) ursächlich. Hinzu seien die Zusatzaufwendungen für Provisorien, Staubwände und den Gerüsttreppenturm etc. gekommen, um den Betrieb der Labore während der Bauzeit zu ermöglichen. Ein erheblicher Teil dieser Mehrkosten sei durch Standardreduzierungen kompensiert worden.

Das TMBLV hat die Feststellung des Rechnungshofs bestätigt, dass sich die Entscheidung zur bauzeitlichen Weitzernutzung von Teilbereichen ungünstig auf die Baudurchführung auswirkte. Die Bauzeit sei gegenüber der Planung von 16 auf 32 Monate angestiegen. Auch bei einer noch so ausführlichen Kosten- und Terminanalyse zu Beginn des Projekts hätten allerdings diese Folgen nicht vollumfänglich erkannt und vermieden werden können. Im Ergebnis sei festzustellen, dass die tatsächlichen Kosten von

8,95 Mio. Euro in Bezug auf die ermittelten Neubaukosten von 15,22 Mio. Euro ein wirtschaftliches Ergebnis darstellen.

Unter Beachtung der Tatsache, dass heute akkreditierbare Forschungsflächen in Thüringen in einem weit größerem Umfang bereitstünden als noch vor 10 Jahren, werde das TMBLV künftig noch eindringlicher darauf hinweisen, von einer bauzeitlichen Nutzung abzusehen.

V.3 Der Thüringer Rechnungshof teilt die Auffassung des Ministeriums nicht, dass die tatsächlichen Kosten der o. g. Baumaßnahme von 8,95 Mio. Euro gegenüber den ermittelten Neubaukosten von 15,22 Mio. Euro ein wirtschaftliches Ergebnis darstellen.

Ein saniertes Gebäude kann grundsätzlich nur in Teilbereichen Neubaustatus erreichen. Insbesondere Versorgungs- und Übergabestationen der Haustechnik erreichen nicht den Neubauzustand. Dies gilt auch für die Statik und die Gesamtbausubstanz. Nach den Ausführungen in der Stellungnahme wurde schließlich ein erheblicher Teil der Mehrkosten durch Standardreduzierungen, wie z. B. das Belassen des alten Estrichs, der alten Fliesenbeläge im Erdgeschoss sowie der Treppenbeläge und der Verzicht auf abgehängte Decken kompensiert. Die Vergleichbarkeit des Standards mit dem eines Neubaus kommt nicht in Frage.

Die Hauptkritik des Rechnungshofs bezieht sich auf die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. Vergleichsberechnungen über eine Baudurchführung mit und ohne Verbleib des Instituts für Virologie und Antivirale Therapie in der Ebene 3 des Gebäudes. Entsprechende Unterlagen waren in der Bauakte und den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nicht dokumentiert. Auf mehrfachen Nachfragen teilten die Bauverwaltung, das Bauministerium und das zuständige Fachministerium mit, dass entsprechende Unterlagen nicht vorliegen. Der Verweis auf eine der Baumaßnahme vorhergehende Studie mit darin vorgenommenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinsichtlich der Entscheidung, ob eine Sanierung oder ein Neubau wirtschaftlicher ist, erfüllt die haushaltsrechtlichen Anforderungen nicht. Form und Inhalt von Bauunterlagen waren in der zum damaligen

Zeitpunkt gültigen DABau Thüringen eindeutig geregelt (VV Nr. 1.3 zu § 24 ThürLHO). Zum Bauantrag und zur Kostenvoranmeldung (Abschnitt F DABau Thüringen) gehört der fortgeschriebene Wirtschaftlichkeitsnachweis entsprechend Muster 25 DABau.

Die Forderung des Nutzers zum Verbleib des Instituts im Gebäude während der gesamten Baumaßnahme war von Beginn an bei der Planung und Baudurchführung zu berücksichtigen. Unter Berücksichtigung dieser komplexen Ausgangslage und einer fast 4-jährigen Vorplanung (Studie 2002 bis Baubeginn 2006) hätte über die wirtschaftlichste Durchführung der Maßnahme entschieden werden müssen. Dies galt es, im Bauantrag und in der Kostenvoranmeldung entsprechend zu dokumentieren. Im Übrigen reicht eine Zeitspanne von rund vier Jahren aus, alternative Ersatzflächen für die Speziallabore zu finden.

Auch das Argument, dass eine temporäre Auslagerung des Instituts aufgrund des aufwändigen Genehmigungs- und Zertifizierungsverfahren nicht möglich gewesen sei, trifft nicht zu. Die gentechnischen Arbeiten des Instituts hatten eine Sicherheitseinstufung, bei der „von einem geringen Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt auszugehen“ ist. Vorgeschiedene Schutzmaßnahmen hierfür beziehen sich hauptsächlich auf Oberflächenbeschaffenheiten und Arbeitsvorgänge der Labortätigkeit. Die Zertifizierung war nicht räumlich bzw. an das Gebäude gebunden. Sie bezog sich auf den Gesamtlaborbetrieb. Mit einer entsprechenden Anmeldung wäre ein koordinierter Umzug möglich gewesen. Diese Einschätzung hat das zuständige Referat beim Thüringer Landesverwaltungsamt bestätigt. Die vorhandene Zertifizierung hätte bei einem Umzug lediglich aktualisiert werden müssen. Eine komplette Neubeantragung wäre bei gleichwertiger Labortätigkeit nicht notwendig gewesen. Auch entstehen bei der Zertifizierung durch das Landesverwaltungsamt für den Labornutzer keine direkten Kosten. Wir verweisen hierzu auf die §§ 10 und 12 Gentechnikgesetz. Die Ausführungen des Ministeriums zur Zertifizierung als sehr aufwändigen Vorgang sind somit nicht nachvollziehbar und rechtfertigen nicht die durch den Verbleib des Instituts während der Bauzeit entstandenen Mehrkosten.

Der Thüringer Rechnungshof bleibt daher bei seiner Feststellung, dass Mehrausgaben von rund 1,5 Mio. Euro nicht notwendig waren. Mit einer rechtzeitigen Beteiligung der Bauverwaltung entsprechend dem Verfahrensablauf der DABau Thüringen hätte diese auf wirtschaftliche Planungsansätze und auf die Vollständigkeit des Bauantrags und der Kostenvoranmeldung achten können. Der Nutzer hätte so rechtzeitig veranlasst werden können, Alternativen für eine kostengünstige temporäre Unterbringung des Instituts zu finden.

Der Thüringer Rechnungshof hat gefordert, dass künftig

- die Bauverwaltung bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen von Beginn an entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben und den in der DABau Thüringen vorgegebenen Verfahrensabläufen einbezogen wird,
- Nutzerforderungen auf mögliche Alternativen hinterfragt werden und
- der Bauantrag und die Kostenvoranmeldung auf Vollständigkeit überprüft werden.

D. Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)

I. Zahlung von Ausgleichszulagen (alle Einzelpläne)

Der Rechnungshof hat 2012 die Zahlung von Ausgleichszulagen nach dem Thüringer Besoldungsgesetz geprüft.⁸⁸ Ein Beamter erhält eine solche Zulage, sofern sich seine Bezüge aus dienstlichen Gründen verringern. Das ist z. B. bei der Versetzung in ein Amt mit niedrigerem Grundgehalt der Fall. Die Ausgleichszulage berechnet sich aus der Differenz der jeweiligen Dienstbezüge des Beamten und den Dienstbezügen, die ihm in seiner bisherigen Verwendung zugestanden hätten.

Ob ein dienstlicher Grund vorliegt, kann nur anhand des konkreten Einzelfalls beurteilt werden. Solch ein Einzelfall ist in der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Thüringer Besoldungsgesetz“ für wissenschaftliche Beamte an Hochschulen konkretisiert.⁸⁹ Aufgrund der Reform der Professorenbesoldung im Jahre 2005 hatten sich die Bezüge der wissenschaftlichen Beamten verringert.

Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass dieser Einzelfall in der Verwaltungsvorschrift unzutreffend geregelt ist. Er hat bemängelt, dass die Landesfinanzdirektion (LFD) somit in 5 von insgesamt 9 Fällen die Ausgleichszulage zu Unrecht gewährt hat.

Das Thüringer Finanzministerium hat sich der Rechtsauffassung des Rechnungshofs angeschlossen und die Formulierung in der Verwaltungsvorschrift gestrichen. Zudem hat es die LFD angewiesen, ab dem 1. Januar 2014 keine Ausgleichszulagen mehr an die 5 Beamten zu zahlen. Unter Berücksichtigung der bereits bekannten Besoldungsanpassung im Jahr

⁸⁸ §§ 41 und 42 Thüringer Besoldungsgesetz.

⁸⁹ Nr. 41.0.2 Satz 4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Thüringer Besoldungsgesetz.

2014 konnten dadurch bis zum jeweiligen Eintritt in den Ruhestand der Beamten Zahlungen von insgesamt 150.000 Euro vermieden werden.

II. Öffentlichkeitsarbeit des Thüringer Landesverwaltungsamts (Kapitel 03 04)

Der Rechnungshof hatte 2011 die Ausgaben der Haushaltsjahre 2009 und 2010 für Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentation und Veröffentlichungen beim Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) geprüft. Er hatte dabei festgestellt, dass die vom TLVwA im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit jährlich herausgegebene Broschüre „Einblicke“ überflüssig ist. Die Broschüre stellt lediglich Aufgaben, Leistungen und Projekte des TLVwA dar, die zudem auch in dem über 300 Seiten umfassenden Internetportal des TLVwA verbreitet werden.

Der Rechnungshof hatte gefordert, die Broschüre „Einblicke“ nicht mehr herzustellen, zumal für Auskunft suchende Bürger zusätzlich auch das „Serviceportal Thüringen“ sowie die Servicebereiche der kommunalen Einrichtungen zur Verfügung stehen. Die Prüfungsfeststellung und Forderung des Rechnungshofs war Gegenstand seines Jahresberichts 2012⁹⁰.

Die Landesregierung hatte in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2012⁹¹ die Forderung des Rechnungshofs als unverhältnismäßig bezeichnet. Der Rechnungshof erhebe seine Forderung lediglich nach Prüfung im Innenministerium und TLVwA und nur beschränkt auf den Einzelfall „Einblicke“. Dennoch wolle sich die Landesregierung den Forderungen des Rechnungshofs nicht grundsätzlich verschließen. Im Zuge der Überarbeitung des Internet-Auftrittes des TLVwA solle geprüft werden, ob künftig auf eine Druckversion der „Einblicke“ verzichtet werden könne.

Der Landtag hat die Bemerkungen des Rechnungshofs sowie die Stellungnahme der Landesregierung zur Kenntnis genommen. Er forderte die Lan-

⁹⁰ Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2012, Tn. B.III, S. 96 ff.

⁹¹ LT-Drucksache 5/5174 vom 5. November 2012.

desregierung mit Beschluss vom 26. April 2013 auf, bis zum 1. November 2013 über die Überarbeitung des Internet-Auftritts des TLVwA zu berichten⁹².

Das Thüringer Innenministerium berichtete dem Landtag im Oktober 2013, dass der Internet-Auftritt des TLVwA an den einheitlichen Internet-Auftritt des Landes (www.thueringen.de) angepasst und freigeschaltet wurde. Außerdem teilte das Innenministerium mit, dass mit der Ausgabe 2011 (erschienen 2012) das TLVwA den Druck der Broschüre „Einblicke“ eingestellt hat⁹³.

Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich, dass sich die Landesregierung nunmehr der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen hat und seit 2013 auf den Druck der Broschüre „Einblicke“ verzichtet.

Damit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

III. Arbeitsweise der Gewerbeaufsicht beim Thüringer Landesverwaltungsamt (Kapitel 03 04)

Der Thüringer Rechnungshof hat in den Jahren 2012 und 2013 einzelne Aufgaben und deren Organisation im Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2011 und 2012. Der Rechnungshof hat unter anderem untersucht, wie das Referat „Handwerks- und Gewerbeamt, Preisüberwachung“ die dem TLVwA zugewiesene Aufgabe als „Obere Gewerbebehörde“⁹⁴ erledigt.

Die Obere Gewerbebehörde übt die Fachaufsicht über die 23 bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelten „unteren Gewerbebe-

⁹² LT-Drucksache 5/6017 vom 26. April 2013 zu LT-Drucksache 5/5972 vom 18. April 2013.

⁹³ Bericht des Innenministers an den Thüringer Landtag vom 15. Oktober 2013 (Anlage zu LT-Drucksache 5/6675 vom 18. Oktober 2013).

⁹⁴ § 1 Abs. 2 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen im allgemeinen Handwerksrecht, Schornsteinfegerrecht und nach dem Textilkennzeichnungsgesetz, Kristallglaskennzeichnungsgesetz sowie Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (Thüringer Zuständigkeitsermächtigungsverordnung Gewerbe – ThürZustErmGeVO).

hörden⁹⁵ aus.⁹⁶ Für die Fachaufsicht über die insgesamt 24 weiteren, bei kreisangehörigen Städten angesiedelten unteren Gewerbebehörden ist das jeweilige Landratsamt zuständig.⁹⁷

Die Obere Gewerbebehörde ist darüber hinaus in Teilbereichen des Gewerberechts erstinstanzlich zuständig.

Der Rechnungshof hat unter anderem festgestellt, dass das Referat „Handwerks- und Gewerberecht, Preisüberwachung“ auch Aufgaben erledigt, die nicht in seine, sondern die Zuständigkeit der unteren Gewerbebehörden fallen (z. B. im Schornsteinfegerrecht). Das TLVwA hat diesen Umstand damit begründet, dass die – eigentlich zuständigen – unteren Gewerbebehörden nicht immer zutreffende Entscheidungen trafen. Die große Anzahl unterer Gewerbebehörden bringe es mit sich, dass den einzelnen Behörden für die Erledigung bestimmter selten anfallender Aufgaben die notwendige Sachkenntnis und Routine fehle.

Der Rechnungshof hat das Bemühen des TLVwA begrüßt, im Interesse rechtlich zutreffender Entscheidungen den unteren Gewerbebehörden Arbeit abzunehmen. Gleichzeitig hat er deutlich gemacht, dass es im Interesse einer effizienten Verwaltung nicht hinnehmbar ist, dass das TLVwA dauerhaft Aufgaben außerhalb seiner Zuständigkeit übernimmt. Der Rechnungshof hat erklärt, dass Strukturen zu schaffen sind, die es den unteren Gewerbebehörden ermöglichen, das für die sachgerechte Erledigung aller ihnen zugewiesenen Aufgaben notwendige Personal vorzuhalten. Ferner muss sichergestellt sein, dass das TLVwA die Fachaufsicht über sämtliche untere Gewerbebehörden des Landes und nicht nur über die bei den Kreisen und kreisfreien Städten eingerichteten ausüben kann. Dazu ist erforderlich, die 24 unteren Gewerbebehörden bei den kreisangehörigen Städten aufzulösen. Außerdem muss geprüft werden, ob erstinstanzliche Auf-

⁹⁵ § 1 Abs. 1 ThürZustErmGeVO; wegen der Orte vgl. die Aufstellung des Thüringer Landesamtes für Statistik, „Gewerbeämter in Thüringen“.

⁹⁶ § 118 Abs. 5 der Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung - ThürKO) vom 28. Januar 2003 (GVBl. 2003, S. 41).

⁹⁷ § 118 Abs. 4 ThürKO.

gaben des TLVWA an die unteren Gewerbebehörden abgegeben werden können.

Der Rechnungshof hat daher das TIM aufgefordert, bei dem für das Gewerbebereich zuständigen Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT) auf eine Änderung der Zuständigkeitsregelungen hinzuwirken, um die zersplitterte „Landschaft“ der unteren Gewerbebehörden zu restrukturieren.

Das TIM hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs lediglich erklärt, es habe das TMWAT informiert. Der Stellungnahme war weder zu entnehmen, ob das TIM die Empfehlung des Rechnungshofs unterstützt, noch worüber das TIM das TMWAT informiert hat. Der Rechnungshof hat daher das TMWAT angeschrieben und um Stellungnahme gebeten. Das TMWAT antwortete, es teile die Einschätzung des Rechnungshofs zur Reduzierung der Anzahl unterer Gewerbebehörden. Es habe bereits 2013 einen Entwurf zur Änderung der ThürZustErmGeVO erarbeitet. Das TIM habe allerdings mit Hinweis auf § 23 Abs. 5 Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) eine Mitzeichnung verweigert⁹⁸. Eine daraufhin vom TMWAT zusammen mit dem für das ThürFAG zuständigen Thüringer Finanzministerium (TFM) vorgenommene Prüfung habe jedoch ergeben, dass die Reduzierung der Anzahl unterer Gewerbebehörden sowie die damit verbundene Übertragung der Aufgaben von den kreisangehörigen Städten auf die Landkreise kein Fall des § 23 Abs. 5 ThürFAG ist. Der entsprechende Entwurf zur Änderung der ThürZustErmGewVO werde derzeit erarbeitet.

Der Rechnungshof teilt die Rechtsauffassung von TMWAT und TFM und begrüßt deren Aktivitäten zur Umsetzung der Forderung des Rechnungshofs. Die vom TMWAT eingeleiteten Schritte entsprechen der Erwartung des Rechnungshofs.

⁹⁸ Nach der Vorschrift ist für die Übertragung neuer Aufgaben auf Kommunen oder die Erhöhung des Aufgabenstandards bereits übertragener Aufgaben ein Gesetz erforderlich. Eine Rechtsverordnung reicht in diesen Fällen nicht.

IV. Zielerreichungskontrolle bei den Fördermaßnahmen für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (Kapitel 0304)

Der Rechnungshof hat 2011 die in den Haushaltsjahren 2008 bis 2010 veranschlagten Ausgaben für Fördermaßnahmen zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund geprüft. Er hat dabei unter anderem festgestellt, dass in den Verwendungsnachweisen sowohl die Verwendung der Fördermittel als auch Erfolg und Auswirkungen der Fördermaßnahmen nur global beschrieben waren.

Des Weiteren hat er festgestellt, dass das Thüringer Landesverwaltungsamt als Bewilligungsbehörde den Bericht über das Ergebnis der Zielerreichungskontrolle geförderter Integrationsmaßnahmen bisher nicht erstellt hat (Nr. 4.5 der VV zu § 23 ThürLHO).

Zudem fehlten in der seinerzeitigen „Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Thüringen für die Förderung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“⁹⁹ die Indikatoren für die Messung oder Beurteilung der Zielerreichung.

Der Rechnungshof hat das Thüringer Landesverwaltungsamt aufgefordert, künftig konsequent auf die Vorlage konkreter einzelfallbezogener Unterlagen hinzuwirken. Darüber hinaus hat er auf die Pflicht hingewiesen, einen Bericht über das Ergebnis der Zielerreichungskontrolle zu erstellen.

Das Thüringer Innenministerium hat zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Es teilte dem Rechnungshof mit, die Hinweise des Rechnungshofs aufgreifen zu wollen.

In der Neufassung der „Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Thüringen für die Förderung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ vom 5. Mai 2014¹⁰⁰ hat das Thüringer Innenministerium die bisher fehlenden Regelungen zur Zielerreichungskontrolle aufgenommen.

⁹⁹ Gültig vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2013; veröffentlicht im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 49/2007, S. 2231.

¹⁰⁰ Veröffentlicht im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 21/2014, S. 656 ff.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Thüringer Innenministerium die Voraussetzungen für eine Zielerreichungskontrolle geschaffen hat. Insoweit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

V. Personalbudgetierung an Schulen (Kapitel 04 01, 04 05 bis 04 10 und 04 13)

Der Thüringer Rechnungshof hat in einer Schwerpunktprüfung die „Personalbudgetierung¹⁰¹“ geprüft. Die Personalbudgetierung ist als zusätzliches Instrument zur Personalgewinnung für die staatlichen allgemein bildenden Schulen gedacht. Sie wurde vom TMBWK als ein Mittel gegen den Unterrichtsausfall genannt – im Einzelnen hierzu: Querschnittsprüfung des Rechnungshofs zum „Unterrichtsausfall an staatlichen allgemein bildenden Schulen“ (Tn. C.II).

Die Prüfung sollte u. a. Aufschluss über den Umfang der hierzu geschlossenen Honorarvereinbarungen und befristeten Arbeitsverträge in den Schuljahren 2007/08 bis 2012/13 sowie zur Art der Verwendung des eingesetzten Personals bringen.

Der Rechnungshof hat festgestellt und kritisiert, dass das Ministerium keinen Überblick über die tatsächliche Höhe der verwendeten Mittel hat. Für die befristeten Arbeitsverträge lagen in der Regel weder im Ministerium noch bei den Schulämtern Berechnungen vor. Für Berechnungen zu den Honorarverträgen fehlten zum Teil die hierfür erforderlichen Unterlagen.

Der Rechnungshof hat insbesondere den Abschluss von Honorarverträgen¹⁰² sowie von „befristeten Arbeitsverträgen mit Sachgrund“ kritisiert. Eine rechtswirksame Vertragsgestaltung ist – nach der derzeitigen Ausgestaltung der Personalbudgetierung – nur durch den Abschluss von „befristeten Arbeitsverträgen ohne Sachgrund“ möglich. Bei den Honorarverträgen

¹⁰¹ Ehemals „Geld statt Stelle“.

¹⁰² Von den rund 1.550 geschlossenen Verträgen im Prüfungszeitraum wurden fast 90 % Honorarverträge und im Übrigen befristete Arbeitsverträge geschlossen.

sieht der Rechnungshof die erhebliche Gefahr für das Land, Sozialversicherungsbeiträge nachzahlen zu müssen. Denn soweit den Honorarverträgen tatsächlich nichtselbstständige Tätigkeiten zugrunde liegen, sind sie als Arbeitsverhältnisse zu werten.

Die Mittel der Personalbudgetierung wurden – soweit dies der Rechnungshof feststellen konnte – überwiegend für außerunterrichtliche Angebote und daneben zur Absicherung des Unterrichts und der Hortbetreuung, geringfügig auch zur Förderung sowie für den Gemeinsamen Unterricht verwendet. Der Rechnungshof hat dabei vor allem kritisiert, dass es keine eindeutige Abgrenzung zulässiger Anwendungsbereiche (vor allem im Rahmen der Ganztagsbetreuung) gibt.

Der Rechnungshof hat weiterhin beanstandet, dass die jeweiligen Vertragspartner höchst unterschiedliche Qualifikationen aufwiesen.

Dem Ministerium hat der Rechnungshof empfohlen, das Verfahren zur Personalbudgetierung insgesamt zu überprüfen und zu vereinfachen. Dazu gehört insbesondere den Anwendungsbereich der Personalbudgetierung zu überdenken und die möglichen Verwendungsarten näher zu spezifizieren. Das Ministerium sollte dabei prüfen, ob die Mittel der Personalbudgetierung zum Ersatz von abwesenden Lehrkräften, Erziehern und Sonderpädagogischen Fachkräften verwendet werden könnten.¹⁰³

Des Weiteren hat der Rechnungshof gefordert, dass die Qualifikation der Vertragspartner auch im Hinblick auf Aufsichtspflichten und mögliche Haftungsansprüche beachtet werden muss.

Das Ministerium hat der Kritik des Rechnungshofs im Wesentlichen zugestimmt. Insbesondere sollen zur Personalbudgetierung künftig nur noch sachgrundlos befristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden. Das Verfahren soll mit dem Ziel, den Verwaltungsaufwand zu senken und Bearbeitungszeiträume zu verkürzen, überarbeitet werden. Außerdem will das Mi-

¹⁰³ Nach derzeitiger Gestaltung der Personalbudgetierung ist diese aufgrund ihrer maximalen Gesamtzuweisung von 100 % nicht auf die Vermeidung bzw. den Ausgleich von krankheitsbedingtem oder sonstigem kurzfristigen situativen Unterrichtsausfall ausgerichtet.

nisterium eine ordnungsgemäße und vollständige Aktenführung sicherstellen. Eine Notwendigkeit, die Verwendungsbereiche zu konkretisieren, sieht das Ministerium hingegen nicht.

Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen des Ministeriums.

Ob das Ministerium die Anregungen zur Verwendung für den Einsatz für abwesende Beschäftigte/Bedienstete aufnimmt und den Anwendungsbereich entsprechend ändert, wird der Rechnungshof interessiert verfolgen.

Der Rechnungshof bleibt allerdings bei seiner Empfehlung, die Anwendungsbereiche des Verfahrens zu konkretisieren. Insbesondere im Rahmen der Ganztagsbetreuung ist eine Abgrenzung von freiwilligen Angeboten der Schulen notwendig. Nur damit kann sichergestellt werden, dass bei außerunterrichtlichen Angeboten einheitlich verfahren wird und vorwiegend primäre Aufgaben der Schulen finanziert werden.

VI. Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich des TMBWK (Kapitel 04 01, 04 05, 04 14 und 04 22)

Der Rechnungshof hat 2013 die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit im Zuständigkeitsbereich des TMBWK für die Haushaltsjahre 2010 bis 2012 geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren Formen der Öffentlichkeitsarbeit und der Umfang der hierfür verwendeten Haushaltsmittel. Dabei sollte festgestellt werden, ob die Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam verwendet und die einschlägigen Rechtsvorschriften beachtet wurden. 2012 waren für die geprüften Stellen insgesamt rund 352.000 Euro veranschlagt (2010 rund 345.000 Euro; 2011 rund 358.000 Euro).¹⁰⁴

Zur Öffentlichkeitsarbeit des TMBWK gehört ein umfangreicher Maßnahme-Mix wie Online-Auftritte, Publikationen, Veranstaltungen und Werbung.

¹⁰⁴ Im Einzelplan 04 waren Haushaltsmittel im Titel 531 01 in „Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentation und Veröffentlichungen“ sowie teilweise im Titel 546 01 „Vermischter Sachaufwand“ (Bekanntmachungen in Tageszeitungen und sonstigen Bekanntmachungsblättern) veranschlagt. Geprüft wurde am TMBWK, am ThILLM, an der Staatlichen Fachschule für Bau, Wirtschaft und Verkehr sowie an Staatlichen Schulämtern.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium und das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) im geprüften Zeitraum Haushaltsmittel insbesondere für die Gestaltung und den Druck von Broschüren sowie für Werbemittel und Anzeigen verausgabt haben. Am Ministerium und ThILLM betrug beispielsweise in 2011 der Anteil der Broschüren an den Gesamtausgaben jeweils rund 50 %.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass

- in mehreren Fällen der Bedarf insbesondere für Broschüren, Druck-erzeugnisse und Werbemittel ganz grundsätzlich weder inhaltlich noch zahlenmäßig ermittelt wurde.¹⁰⁵
- die Möglichkeiten zur ausschließlich elektronischen Veröffentlichung im Internet oder im Schulportal nicht hinreichend genutzt wurden.¹⁰⁶ Damit wurde ebenfalls nicht geprüft, ob der Druck der Publikationen überhaupt erforderlich war.
- das Ministerium bis zur Prüfung durch den Rechnungshof keinen Bestandsnachweis zu Publikationen und Werbematerialien führte. Ein solcher wurde erst im Laufe der Prüfung erstellt. Allerdings stimmte diese Bestandsübersicht nicht mit dem tatsächlichen Bestand an Publikationen und Werbematerialien überein. Ein Bestandsnachweis fehlte auch beim ThILLM für Präsentationsmaterialien und Ausstellungsteile.
- das Ministerium und ThILLM Aufträge über 500 Euro ohne das erforderliche Vergabeverfahren erteilt hatten.
- in den geprüften Jahren überwiegend Mittel im Dezember verausgabt wurden. So lag beim Ministerium beispielsweise in 2010 bei Kapitel 04 05 der Anteil bei 72 % und in 2012 bei 84 % der Gesamtausgaben.

¹⁰⁵ Z. B. 2010: 35.000 Stück der Broschüre „Flimmo“ für rund 8.000 €, 2012: Katalog „Kulturkonzept“ für 20.500 €.

¹⁰⁶ Die Broschüre „Flimmo“ wurde z. B. zusätzlich zum Druck online im Internet und als App angeboten. Das ThILLM ließ beispielsweise Postkarten für Veranstaltungen drucken, obwohl diese über das Schulportal hätten veröffentlicht werden können.

- das ThILLM infolge von unrichtigen Umsatzsteuerberechnungen durch einzelne beauftragte Druckereien zuviel Umsatzsteuer bezahlt hat.

Der Rechnungshof hat das Ministerium insbesondere aufgefordert, dass der Beschaffung von Publikationen künftig eine umfängliche und zielgruppenorientierte Bedarfsermittlung vorausgehen muss. Dabei sollte stets auch geprüft werden, ob elektronische Publikationen ausreichen. Die Entscheidungskriterien und etwaige Vergabeverfahren sollten dokumentiert werden. Des Weiteren hat der Rechnungshof gefordert, dass Ministerium und ThILLM ihren Bestand an Druckerzeugnissen und Werbemitteln inventarisieren und jederzeit über einen vollständigen und aktuellen Überblick verfügen.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen Ziele und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Ministerium und nachgeordneten Behörden hat der Rechnungshof angeregt, sich hier abzustimmen.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mitgeteilt, dass es anhand der Schulstatistik, der Anzahl von Einrichtungen oder aufgrund von Erfahrungswerten der Vorjahre den tatsächlichen Bedarf an Broschüren etc. ermittle. Auch sei der Druck bestimmter Programmhefte und Publikationen erforderlich, um die gewünschten öffentlichkeitswirksamen Ergebnisse zu erzielen.

Bezüglich der übrigen Punkte teilt das Ministerium die Kritik des Rechnungshofs und folgt seinen Empfehlungen. So werden künftig insbesondere

- verstärkt das Vergaberecht beachtet,
- die Bestandsverwaltung optimiert und entsprechende Bestands- und Versandverzeichnisse geführt sowie
- Maßnahmen und Ziele der Öffentlichkeitsarbeit regelmäßig abgestimmt.

Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen des Ministeriums. Er bleibt jedoch bei seiner Forderung, künftig noch verbesserte Bedarfsanalysen vorzunehmen. Dabei ist stets kritisch zu prüfen, ob nicht bereits elektronische Publikationen ausreichen. So können deutliche Kosteneinsparungen erzielt werden. Die Empfänger und Zielgruppen sind dafür zu sensibilisieren.

VII. Bewirtschaftung von Gästeunterkünften durch die Thüringer Hochschulen (Kapitel 04 69)

Der Rechnungshof hat die Bewirtschaftung der von den Thüringer Hochschulen unterhaltenen Gästeunterkünfte für die Haushaltsjahre 2009 bis 2011 geprüft.

Schwerpunkt der Prüfung war ein hochschulübergreifender Vergleich zum Bestand, den Aufwendungen und Erträgen sowie zur Auslastung und Bewirtschaftung von Gästeunterkünften.

Die Erkenntnisse sollten Aufschluss darüber geben, ob der Bestand der hochschuleigenen Gästeunterkünfte ausreichend ist, beibehalten oder reduziert werden sollte.

Aufgabe der Hochschulen ist u. a. die Förderung der internationalen, insbesondere der europäischen Zusammenarbeit im Hochschulbereich und der Austausch zwischen deutschen und ausländischen Hochschulen (§ 5 Abs. 6 ThürHG). Für die Unterbringung von in- und ausländischen Gastwissenschaftlern, Doktoranden, Habilitanden sowie Stipendiaten und Hochschullehrern stehen insgesamt 229 möblierte Wohnungen als Gästeunterkünfte an den 4 Universitäten des Landes zur Verfügung.

Einen Überblick zu den Gästewohnungen und deren Auslastungsgrad gibt folgende Übersicht 21:

Übersicht 21**Auslastung von Gästeunterkünften**

HS	Gästeunterkünfte	Anzahl					Ø Auslastg. 2011 in %
		Wohng. gesamt	1-Raum-Whg.	2-Raum-Whg.	3-Raum-Whg.	4-Raum-Whg.	
FSU	IBZ „Humboldt Haus“	27	6	13	6	2	94
	Gästehaus „Am Forstweg“	25	25	-	-	-	89
	Gästehaus „Am Herrenberge 11“	133	121	5	-	7	90
UE	IBZ Erfurt	17	7	7	-	3	45
BUW	IBZ „Harry Graf Kessler“	11	3	4	4	-	90
TUI	IBZ Ilmenau	16	8	3	4	1	93
Gesamt		229	170	32	14	13	

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Gästeunterkünfte der Hochschulen des Landes – mit Ausnahme des Internationalen Begegnungszentrums (IBZ) der Universität Erfurt – sehr gut belegt und ausgelastet waren.

Der Rechnungshof hat jedoch bemängelt, dass die Hochschulen ihre Gästeunterkünfte nicht wirtschaftlich betreiben und keinen Gesamtüberblick über entstehende Kosten haben. So wurden durch die Hochschulen weder Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu Gästeunterkünften angestellt noch Betriebs- und Personalkosten vollständig erfasst.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Hochschulen – schon ohne Berücksichtigung der vollständigen Betriebs- und Personalkosten – jährlich insgesamt mindestens 83.000 Euro an Defiziten durch die Gästehausbewirtschaftung erzielen.

Der Rechnungshof hat weiterhin beanstandet, dass keine Hochschule

- Regelungen zur Entgelthöhe bzw. zu etwaigen Ermäßigungen sowie Einzelheiten zur Entgelterhebung in einer Benutzungs- und Entgeltordnung getroffen,
- die Mieten kontinuierlich kalkuliert, überprüft und angepasst,
- auf die Gästeunterkünfte bezogene Nutzungskonzepte erstellt sowie

- über eine vollständige Dokumentation zu Verträgen über Dienstleistungen verfügt

hatte.

Der Rechnungshof hat die Hochschulen aufgefordert, für wirtschaftlich ausgerichtete Entscheidungen im Bereich der Gästeunterkünfte auf eine verbesserte Kostentransparenz und -deckung zu achten.

Das TMBWK und die Hochschulen haben die jeweilige Auffassung des Rechnungshofs vollumfänglich geteilt. Die Prüfung des Rechnungshofs hat die Hochschulleitungen zu einer kritischen Evaluation der Gästeunterkünfte veranlasst. Das Ministerium hat die angestrebte Erhöhung des Kostendeckungsgrades bei der Gästehausbewirtschaftung begrüßt und zu weiteren Anstrengungen aufgerufen. Die Hochschulen haben darüber hinaus zugesichert, die fehlenden Ordnungen und Konzepte für eine wirtschaftlichere Gästeunterbringung zu erstellen und ihren Dokumentationspflichten nachzukommen.

Das Ministerium hat weiterhin angekündigt, im Rahmen der ihm zustehenden Rechtsaufsicht auf die weitere Umsetzung der Hinweise des Rechnungshofs durch die Hochschulen hinzuwirken.

Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen des Ministeriums und der Hochschulen. Er erwartet, dass mit fortschreitender Ausdifferenzierung in der Kosten- und Leistungsrechnung an den Hochschulen des Landes die Kostentransparenz weiter steigen wird.

VIII. Max-Weber-Kolleg an der Universität Erfurt (Kapitel 04 69)

Der Rechnungshof hat für die Haushaltsjahre 2010 bis 2012 die Aufgabenerledigung und die organisatorische Stellung des Max-Weber-Kollegs für kultur- und sozialwissenschaftliche Studien (MWK) innerhalb der Universität Erfurt (UE) geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren,

- ob sich die mit dem Gründungsauftrag der Universität vorgesehene Funktion und Stellung des MWK innerhalb der UE bewährt haben,
- ob und wie Kernaufgaben in Forschung und Graduiertenförderung vom MWK wahrgenommen werden sowie
- wie sich die Finanzierung des Kollegs im Hinblick auf dessen Aufgaben darstellt.

Das MWK – ein hochschulrechtliches Novum in Thüringen – wurde mit fakultätsähnlichem Status an der Universität etabliert. Es bildet zunehmend das Herzstück der interdisziplinären Spitzenforschung und Graduiertenbildung an der UE. Als eigenständige Einrichtung innerhalb der UE finanziert sich das MWK vorwiegend aus Drittmitteln.

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des MWK hat keine Beanstandungen ergeben.

Der Rechnungshof hat die Universitätsleitung aber dahingehend kritisiert, dass hochschulrechtlich zwingend vorgesehene, hochschulinterne Steuerungsinstrumente an der UE nicht etabliert waren. So waren bis Ende 2013 weder ein Struktur- und Entwicklungsplan aufgestellt noch eine Zielvereinbarung zwischen Hochschule und MWK abgeschlossen worden.

Der Rechnungshof hat weiterhin die hochschulinterne Mittelzuweisung an das MWK durch die Hochschulleitung beanstandet. Diese war weder aufgaben- und leistungsbezogen noch gerecht. Der Aufwand des MWK für seine – nach Grundordnung und Gründungskonzept zu erledigenden – Aufgaben konnte mit diesen Haushaltsmitteln nur zu einem Bruchteil gedeckt werden.

Um seine Kernaufgaben dennoch erfüllen zu können, war und ist das MWK deshalb seit Jahren strukturell darauf angewiesen, die fehlenden Mittel aus Drittmitteln zu akquirieren. Die bisherige und gegenwärtige – hervorragende – Drittmittelinwerbung hat dies auch ermöglicht.

Eine kontinuierliche Arbeit des Kollegs war durch die – lediglich projektbezogenen und somit befristeten – Finanzierungsquellen erschwert. Sollten künftig Drittmittelprojekte nicht mehr so erfolgreich eingeworben werden können, steht zu befürchten, dass das MWK seinem Auftrag nicht mehr gerecht werden kann. Damit wäre möglicherweise zugleich die bisher erfolgreiche Entwicklung der interdisziplinären Forschung und Graduiertenförderung an der Universität Erfurt gefährdet.

Der Rechnungshof hat das Ministerium deshalb aufgefordert, bei der Hochschulleitung sowohl auf den zu erstellenden Struktur- und Entwicklungsplan, die Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Organisationseinheiten als auch auf eine bedarfsgerechte hochschulinterne Finanzierung hinzuwirken.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass zwischenzeitlich eine aktuelle Struktur- und Entwicklungsplanung der UE vorliegt und eine Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen der Hochschulleitung und dem MWK derzeit abgestimmt wird.

Zur künftigen bedarfsgerechten Finanzierung des MWK hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass es hierzu mit der UE in Abstimmung sei. Zunächst sollen für die Förderung in 2014 und 2015 zusätzliche projektbezogene Mittel vom Land für das MWK zur Verfügung gestellt werden.

Insgesamt erkenne das Ministerium eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Leitungen der „Gesamt“-Universität und des MWK und werde die weitere Entwicklung begleiten.

Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen des Ministeriums und erwartet, dass die UE nunmehr ihren Steuerungsaufgaben eigenverantwortlich nachkommt.

Dem Anliegen des Rechnungshofs zur aufgaben-, leistungs- und bedarfsorientierten Finanzierung des MWK ist mit einer – zumindest für 2014 und 2015 – sichergestellten Zuweisung entsprochen worden.

Der Rechnungshof wird die Abstimmungsprozesse zur künftigen Finanzierung des Kollegs weiter verfolgen.

IX. Aufgabenvereinfachung bei der Familienkasse (Kapitel 06 03)

Der Thüringer Rechnungshof hat 2012 die Auswirkung des Steuervereinfachungsgesetzes auf den Personalbestand der Landesfinanzdirektion (Familienkasse) untersucht. Er hat festgestellt, dass die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs zu einer deutlichen Arbeitsentlastung bei den Familienkassen führt. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, den Personalbedarf der Familienkasse neu zu ermitteln, die Struktur anzupassen und überschüssiges Personal in anderen Bereichen einzusetzen.

Die Landesfinanzdirektion sah hierzu jedoch keine Möglichkeit. Sie erwartete aus der Neuregelung lediglich eine Aufgabenverlagerung.

Der Rechnungshof hatte seine Feststellungen in den Jahresbericht 2012 aufgenommen.¹⁰⁷ Der Thüringer Landtag hat die Landesregierung gebeten, dem Haushalts- und Finanzausschuss zu diesem Thema zu berichten. Das TFM hat seinen Bericht im März 2014 vorgelegt:

Die Landesfinanzdirektion hat die Familienkasse vollständig zentralisiert und den Personalbedarf neu ermittelt. Durch die Umstrukturierung und die Aufgabenvereinfachung hat sich der Personalbedarf der Familienkasse um rund 5,5 Vollzeitäquivalente verringert. Die entsprechende Verringerung des Personalbestandes ist Teil des Stellenabbaukonzeptes für den Einzelplan 06. Sie führt nach Berechnungen des Rechnungshofs zu jährlichen Einsparungen von rund 280.000 Euro.

¹⁰⁷ Jahresbericht 2012 des Thüringer Rechnungshofs mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2010, Tn. B. XV.

Mit der Umstrukturierung der Familienkasse und der Verringerung des Personalbestandes ist das Thüringer Finanzministerium im Wesentlichen den Empfehlungen des Rechnungshofs gefolgt.

X. Umsetzung des Heimgesetzes (Einzelplan 08)

Im Zuge der Föderalismusreform 2006 hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für den öffentlich-rechtlichen Teil des Heimrechts auf die Länder übertragen. Das bis zur Ersetzung durch Landesrecht weiterhin geltende Heimgesetz (HeimG) entsprach in weiten Teilen nicht mehr den heutigen Anforderungen an Selbstbestimmung, Teilhabe und Qualität von betreuten Wohnformen.

Zwischen 2008 und 2012 haben deshalb alle Länder, mit Ausnahme des Freistaats Thüringen, eigenständige gesetzliche Regelungen zum Heimrecht verabschiedet.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera¹⁰⁸ hat im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs die Umsetzung des HeimG und die Aufgabenerfüllung durch die Heimaufsicht 2011 geprüft. Hierbei hat sie dringenden Handlungsbedarf angemahnt. Neben der Erarbeitung und zeitnahen Verabschiedung eines Thüringer Heimgesetzes fehlten diesbezügliche Durchführungsverordnungen zu den personellen und baulichen Mindeststandards von Einrichtungen.

Bei der Prüfung wurde insbesondere die langwierige Verfahrensdauer bei der Erarbeitung landeseigener gesetzlicher Regelungen beanstandet. So wurde der Entwurf eines Thüringer Heimgesetzes bereits seit 2009 angekündigt.¹⁰⁹ Auch der Koalitionsvertrag sah die Verabschiedung landesgesetzlicher Regelungen noch während der laufenden Wahlperiode vor.

¹⁰⁸ Seit dem 1. Januar 2013 aufgelöst und dem Rechnungshof zugeordnet.

¹⁰⁹ Drucksachen des Thüringer Landtags 4/4467 und 5/368.

Am 10. Juni 2014 hat Thüringen nunmehr als letztes der 16 Länder ein eigenes Wohn- und Teilhabegesetz verabschiedet. Auch wenn die Verfahrensdauer im Vergleich zu anderen Ländern unangemessen war, ist dem Anliegen des Rechnungshofs zumindest dahingehend entsprochen worden, dass einige seiner Prüfungsempfehlungen in das Gesetz eingeflossen sind. Allerdings erwartet er, dass die Landesregierung die notwendige Verordnung zur Regelung der Personalausstattung, Bewohnermitwirkung und baulichen Voraussetzungen unverzüglich verabschiedet.

XI. Rückzahlung von Fördermitteln beim Bau eines Autobahnzubringers (Kapitel 10 07)

Der Rechnungshof hat 2011 Baumaßnahmen geprüft, die das zuständige Bauministerium nach der „Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung des kommunalen Straßenbaus“ bezuschusst hat. Für den Bau des kommunalen Teils eines Autobahnzubringers mit Gesamtausgaben von 11,5 Mio. Euro erhielt eine Stadt entsprechend dieser Richtlinie eine anteilige Förderung von 6,2 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hatte u. a. die Größe eines neu errichteten Eisenbahnunterführungsbauwerks kritisiert. Die DB Netz AG erlangte durch den Neubau der Verkehrsanlage Vorteile aus einem dadurch verminderten Unterhaltungsaufwand für das neue Bauwerk. Der Rechnungshof hatte einen Vorteilsausgleich nach § 12 Nr. 1 EkrG¹¹⁰ gefordert.

Das TMBLV hat die Hinweise des Rechnungshofs aufgegriffen. Es hat mitgeteilt, dass die DB Netz AG nach einer entsprechenden Vereinbarung mit der Stadt einen Vorteilsausgleich von fast 1 Mio. Euro gezahlt hat. Die Stadt hatte diesen Betrag im Verwendungsnachweis aber nicht als Einnahme von Dritten angegeben.

¹¹⁰ Eisenbahnkreuzungsgesetz.

Zudem hatte der Rechnungshof die unvollständige Kostenteilung zwischen der Stadt und dem beteiligten Wasser- und Abwasserzweckverband für den Bau eines Regenrückhaltebeckens kritisiert. Die Abrechnung der Leistungen für die Entsorgung von Sperr- und Sondermüll (Nachtrag 2) von rund 30.000 Euro hatte die Stadt nicht entsprechend der Vereinbarung zur Kostenteilung gegenüber dem Zweckverband abgerechnet. Der Zweckverband hat daraufhin rund 15.000 Euro an die Stadt gezahlt.

Beide o. g. Beträge verminderten die zuwendungsfähigen Ausgaben für die Baumaßnahme.

Das zuständige Landesamt für Bau und Verkehr hat die anteilige Rückforderung der Zuwendung von rund 725.000 Euro zuzüglich Zinsen gegenüber der Stadt geltend gemacht.

Damit hat das Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

XII. Maßnahmen zur Sicherung des Steueraufkommens bei den Landessteuern (Kapitel 17 01)

Der Rechnungshof hatte 2012 in einer Prüfung festgestellt, dass steuerpflichtige Schenkungen dem in Thüringen zentral zuständigen Finanzamt Gotha teilweise erst sehr spät bekannt wurden. Mitunter erhielt das Finanzamt erst durch den Eingang von Mitteilungen der Betriebsprüfung bzw. durch Berichte der Steuerfahndung Kenntnis von einschlägigen Vorgängen. Das späte Bekanntwerden hatte zur Folge, dass die jeweiligen Steuern nicht zeitnah vereinnahmt werden konnten. In Einzelfällen mussten die Schenkungsteuerforderungen sogar gemäß § 261 AO niedergeschlagen werden, da die Steuerpflichtigen zwischenzeitlich vermögenslos geworden waren.

Der Rechnungshof hatte deshalb angeregt, die Bearbeiter der Veranlagungsstellen der Finanzämter zu schulen. Ziel der Schulung sollte sein,

bereits bei der Veranlagung schenkungsteuerrechtlich relevante Sachverhalte zu erkennen, um eine möglichst frühzeitige Festsetzung der Schenkungssteuer zu gewährleisten.

Die Thüringer Finanzverwaltung hat für die Bediensteten der Veranlagungsstellen der Finanzämter im Frühjahr 2014 entsprechende Fortbildungsveranstaltungen durchgeführt.

Damit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

XIII. Steuerliche Behandlung von Aufsichtsratsvergütungen (Kapitel 17 01)

Mitglieder von Aufsichtsräten bei Körperschaften (z. B. Aktiengesellschaften, Genossenschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung) erhalten für ihre Tätigkeit eine Vergütung. Die Körperschaften können gezahlte Aufsichtsratsvergütungen zur Hälfte als Betriebsausgaben steuerlich geltend machen. Die Aufsichtsratsmitglieder müssen die erhaltenen Vergütungen in voller Höhe versteuern.

Der Rechnungshof hat 2013 im Rahmen einer Prüfung bei den Thüringer Finanzämtern die steuerliche Behandlung von Aufsichtsratsvergütungen sowohl bei den Körperschaften als auch bei den Aufsichtsratsmitgliedern untersucht. Dabei hat der Rechnungshof sowohl bei den für die Veranlagung der Körperschaften als auch bei den für die Veranlagung der Aufsichtsratsmitglieder zuständigen Stellen der Finanzämter Defizite festgestellt.

Die für die Veranlagung der Körperschaften zuständigen Stellen der Finanzämter sind angewiesen, ab einem bestimmten Jahresbetrag grundsätzlich Kontrollmitteilungen über die gezahlten Aufsichtsratsvergütungen zu fertigen. Die Körperschaftsteuerstellen hatten diese Weisung jedoch nur

in etwa drei Viertel der vom Rechnungshof eingesehenen einschlägigen Fälle befolgt¹¹¹.

Bei den für die Veranlagung der Aufsichtsratsmitglieder zuständigen Stellen stellte der Rechnungshof mehrere Fälle fest, in denen Aufsichtsratsvergütungen nicht besteuert worden waren. Grund war, dass die Steuerpflichtigen in ihren Einkommensteuererklärungen die Vergütungen nicht angegeben hatten. Zudem hatten die Körperschaftsteuerstellen auch keine Kontrollmitteilungen gefertigt.

Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, konsequent Kontrollmitteilungen zu fertigen, um in allen Fällen eine ordnungsgemäße Besteuerung der Aufsichtsratsvergütungen bei den Aufsichtsratsmitgliedern zu gewährleisten.

Die Thüringer Landesfinanzdirektion hat die Defizite eingeräumt und den Finanzämtern die Feststellungen des Rechnungshofs mitgeteilt. Die Finanzämter sind angehalten worden, die Forderung des Rechnungshofs umzusetzen.

Damit wurde den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

XIV. Beteiligung des Landes an der Waldkrankenhaus „Rudolf Elle“ GmbH

Der Rechnungshof hat 2011 und 2012 die Betätigung des Landes an der Waldkrankenhaus „Rudolf Elle“ GmbH (REK) nach § 92 ThürLHO geprüft.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen ist das Vorliegen eines wichtigen Landesinteresses und dass sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

¹¹¹ Gleichzeitig war allerdings festzustellen, dass die Körperschaftsteuerstellen teilweise auch in Fällen mit geringeren Aufsichtsratsvergütungen Kontrollmitteilungen gefertigt hatten.

Das wichtige Landesinteresse am REK begründete das TFM seit Jahren mit dem sich dort befindenden Lehrstuhl für Orthopädie der Friedrich-Schiller-Universität (FSU) Jena und der damit zu gewährleistenden Freiheit der Forschung und Lehre in der Orthopädieabteilung des Krankenhauses unter Beachtung der Bestimmungen des Thüringer Hochschulgesetzes (ThürHG).

Der Rechnungshof hat das wichtige Landesinteresse an dieser Beteiligung untersucht. Er hat dazu in seiner Prüfungsmitteilung vom 3. April 2012 festgestellt, dass seit der Novellierung des ThürHG 2006 sämtliche Entscheidungen zum Lehrstuhl für Orthopädie der FSU Jena von der Universität und vom Universitätsklinikum Jena (UKJ) als Körperschaft bzw. Teilkörperschaft des öffentlichen Rechts autonom getroffen werden. Eine Einflussnahme des Landes über seine Beteiligung am REK bezüglich des Lehrstuhls für Orthopädie war daher nicht mehr gegeben. Folglich war die von der Beteiligungsverwaltung abgegebene Begründung zum fortbestehenden wichtigen Landesinteresse an der Beteiligung seit dieser Zeit nicht mehr sachgerecht.

Am 19. Dezember 2013 hat das TFM den Rechnungshof über die mit notariellem Geschäftsanteilsübertragungsvertrag vom 29. Juli 2013 vorgenommene Übertragung der vom Freistaat Thüringen gehaltenen Geschäftsanteile am REK auf das UKJ unterrichtet. Das TFM hat die Übertragung damit begründet, dass der vom Land mit seiner Beteiligung am REK verfolgte Zweck ebenso gut durch eine Übertragung seiner Geschäftsanteile auf das UKJ erreicht werden könne. Nach der Änderung des ThürHG sowie der Errichtung des UKJ als rechtsfähige Teilkörperschaft der FSU Jena zum 1. Januar 2007 sei nunmehr die Übertragung der Beteiligung am REK auf das UKJ geprüft und im Ergebnis für sachgerecht erachtet worden.

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung auch das jahrelange Fehlen von in der Satzung geforderten Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zwischen dem UKJ und dem REK beanstandet.

Bereits während der Prüfung des Rechnungshofs verständigten sich die Gesellschafter des REK, der Landrat des Saale-Holzland-Kreises und die Minister des TMBWK, des TMSFG und des TFM in einem Eckpunktepapier über die künftige Gesellschafterstruktur des REK und die Zusammenarbeit mit dem UKJ. Zeitgleich mit dem Geschäftsanteilsübertragungsvertrag trafen der Landkreis und die Vorstände des UKJ in einem Konsortialvertrag Regelungen zu den Grundprinzipien der Zusammenarbeit, zur strategischen Partnerschaft, zur Sicherung der Arbeitnehmerinteressen und weitere Gesellschaftervereinbarungen. Außerdem beschlossen die beiden Gesellschafter, der Saale-Holzland-Kreis und das UKJ, einen neuen Gesellschaftsvertrag (Satzung des REK).

Die unmittelbare Beteiligung des Freistaats Thüringen am REK war dadurch beendet und dem Anliegen des Rechnungshofs wurde damit entsprochen.

Rudolstadt, 1. Juli 2014

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Dette



Gerstenberger



Braun



Behrens

Glossar

Alternativ finanzierte Bauausgaben	Private Vorfinanzierung öffentlicher Bau- oder Beschaffungsmaßnahmen: Private stellen die Finanzierung einer Maßnahme bereit, die öffentliche Hand wird als deren Nutzer durch Miet- oder Leasingraten belastet.
Ausgabereste	Zum Ende des Haushaltsjahres nicht ausgegebene Haushaltsmittel insbesondere für Investitionen, die aber in den nächsten (beiden) Jahren für den vorgesehenen Zweck benötigt werden
Bereinigte (Gesamt)Ausgaben	Gesamte Ausgaben ohne Kredittilgungen, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben für Fehlbeträge und <i>haushaltstechnische Verrechnungen</i>
Bereinigte (Gesamt)Einnahmen	Gesamte Einnahmen abzüglich Einnahmen aus Krediten, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> und <i>haushaltstechnische Verrechnungen</i>
Besondere Finanzierungseinnahmen	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Einnahmen der <i>Hauptgruppe 3</i> : <ul style="list-style-type: none"> - Nettokreditaufnahme - Entnahmen aus Rücklagen, - Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> von Vorjahren - Globale Mehr- und Mindereinnahmen - <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>
Besondere Finanzierungsausgaben	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Ausgaben der <i>Hauptgruppe 9</i> : <ul style="list-style-type: none"> - Zuführungen an <i>Rücklagen</i>, - Ausgaben für Fehlbeträge aus Vorjahren - Globale Mehr- und Minderausgaben - <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>
Einnahmereste	Beträge, um die die Isteinnahmen eines Haushaltsjahres hinter den im Haushaltsplan veranschlagten Beträgen zurückgeblieben sind, mit deren Eingang im folgenden Haushaltsjahr aber sicher gerechnet werden kann
Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	Gesetzlich festgelegte Zahlungen des Bundes an leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs

Finanzierungssaldo	Betrag, um den die Haushaltsausgaben die Haushaltseinnahmen allerdings ohne die <i>besonderen Finanzierungsausgaben</i> bzw. - <i>einnahmen</i> übersteigen. Der Finanzierungssaldo stellt den in einem Haushaltsjahr tatsächlichen Finanzierungsbedarf dar.
Gemeinschaftssteuern	Steuern, deren Aufkommen Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zustehen, z. B.: Einkommen- und Körperschaftsteuer
Hauptgruppe	Buchungssystematik für Einnahmen und Ausgaben in der öffentlichen Haushaltswirtschaft
Haushaltstechnische Verrechnungen	Buchmäßig ausgeglichene Verrechnungen innerhalb des Landeshaushalts, denen keine tatsächlichen Zahlungen der Auftrag gebenden Verwaltung zugrunde liegen
Investitionsquote	Anteil der Ausgaben für Investitionen an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i>
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	<i>Kassenmäßiges Jahresergebnis</i> unter Berücksichtigung der aus den Vorjahren noch nicht abgewickelten Fehlbeträge bzw. <i>Überschüsse</i>
Kassenmäßiges Jahresergebnis	Unterschied zwischen der Summe der Ist-Einnahmen und der Summe der Ist-Ausgaben
Kassenreste	Unterschiedsbetrag zwischen dem zum Soll gestellten und dem für das Haushaltsjahr tatsächlich gezahlten Betrag (offene Forderungen)
Kassenverstärkungskredite	Kurzfristige Kredite zur Aufrechterhaltung einer geordneten Kassenwirtschaft, die nicht im Landeshaushalt gebucht werden
Landesausgleichsstock	Mittel, die zum Ausgleich von Belastungen und Härten den Kommunen zur Verfügung gestellt werden.
Landessteuern	Steuern, deren Aufkommen dem Land zufließen, z. B.: Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Biersteuer
Personalausgabenquote	Anteil der Personalausgaben an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i>
Personalausgaben-Steuer-Quote	Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen

Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	<i>Kassenmäßiges Gesamtergebnis</i> unter Berücksichtigung der in das folgende Haushaltsjahr übertragenen Einnahme- und <i>Ausgabereste</i>
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	Kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung der übertragenen Haushaltsreste (Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen und in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste)
Rücklage	finanzielle Reserve, auf die jederzeit zurück gegriffen werden kann. Sie dient der Sicherstellung der Liquidität.
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	Der Bund gewährt bestimmten Ländern Mittel: <ul style="list-style-type: none"> - zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft, - zum Ausgleich der Sonderlasten wegen struktureller Arbeitslosigkeit, - wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.
Steuerähnliche Abgaben	Z. B. Spielbank-, Jagd- und Fischerei- sowie Abwasserabgabe
Steuerdeckungsquote	Anteil der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i>
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	Ausgaben, für deren Zweck im Haushaltsplan zu wenig bzw. keine Mittel vorgesehen ist
Überschuss	Ein Überschuss liegt vor, wenn beim Jahresabschluss die tatsächlich eingegangenen Einnahmen die tatsächlich geleisteten Ausgaben übersteigen.
Übertragungseinnahmen	Geldleistungen an den Freistaat, die nicht für Investitionen vorgesehen sind
Übertragungsausgaben	Geldleistungen des Freistaats an öffentliche Bereiche (Zuweisungen) und an private Bereiche (Zuschüsse), die nicht für Investitionen vorgesehen sind
Verpflichtungsermächtigungen	im Haushaltsplan für zukünftige Haushaltsjahre veranschlagte Ausgaben, z. B. Investitionsmaßnahmen