

## **Vorwort des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs**

Dieser Jahresbericht bezieht sich auf einen Berichtszeitraum, der noch vollständig von der aus CDU und SPD gebildeten Landesregierung und dem Landtag der 5. Wahlperiode zu verantworten ist. Wie vom Rechnungshof in seinem Sonderbericht zur Haushaltskonsolidierung 2010 gefordert, haben Landtag und Landesregierung das Haushaltsvolumen reduziert. 2013 wurden außerdem 300 Millionen Euro getilgt, so dass die Staatsschulden auf unter 16 Milliarden Euro sanken.

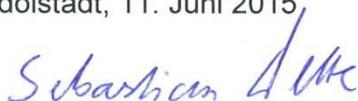
Die 2014 aus DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/Die Grünen neu gebildete Landesregierung und der Landtag der 6. Legislatur sind gefordert, die noch anhaltende günstige Einnahmesituation weiter konsequent zur Haushaltskonsolidierung zu nutzen. Erfreulich ist daher die von der Finanzministerin in ihrer Einbringungsrede zum Haushalt 2015 vorgetragene Absicht der Regierungskoalition, Haushalte ohne neue Schulden aufzustellen, die Schuldentilgung fortzusetzen und durch Rücklagen vorzusorgen.

Allerdings ist kritisch zu sehen, dass das Haushaltsvolumen wieder steigt und die vorgesehene geringere Schuldentilgung angesichts der schrumpfenden Bevölkerung nicht ausreicht, die Pro-Kopf-Verschuldung wenigstens konstant zu halten. Zwar verringern die noch niedrigen Zinsen die Ausgaben, aber geringere Einnahmen bei den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, EU-Mitteln und Finanzausgleichseinnahmen aufgrund des Bevölkerungsverlusts sind zu kompensieren. Dabei ist zu betonen, dass auch Thüringen nach Art. 143d GG schon jetzt finanzpolitisch sicherstellen muss, dass ab 2020 die Schuldenbremse eingehalten wird. Deswegen ist das Haushaltsvolumen stetig auf das dann zu erwartende zur Verfügung stehende Budget zu senken. Das bedeutet, die Ausgaben sind zu senken und die Einnahmen möglichst zu erhöhen. Aufgaben des Staates müssen unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung überprüft und entsprechende politische Entscheidungen getroffen werden. Da wir nicht auf Dauer über unsere Verhältnisse leben können, ist jede Aufgabe ohne Tabu auf den Prüfstand zu stellen.

Der Rechnungshof als unabhängige externe Finanzkontrolle wird Landtag und Landesregierung – wie der vorliegende Jahresbericht belegt – gerne weiterhin bei ihren Aufgaben unterstützen.

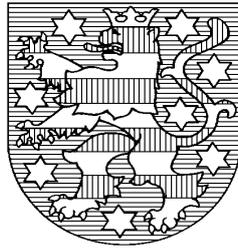
Mein Dank gilt den Mitgliedern des Landtags und der Landesregierung sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landes für die gute Zusammenarbeit. Ebenso danke ich allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs für ihre gute Arbeit.

Rudolstadt, 11. Juni 2015



Dr. Sebastian Dette





# Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2015

mit Bemerkungen

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

und zur Haushaltsrechnung 2013

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1 07407 Rudolstadt

Postfach 100 137 07391 Rudolstadt

Telefon: 03672/446-0

Fax: 03672/446-998

E-Mail: [poststelle@trh.thueringen.de](mailto:poststelle@trh.thueringen.de)

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

## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	8
Verzeichnis der Übersichten	9
Verzeichnis der Schaubilder	11
<b>Vorbemerkungen</b>	<b>13</b>
<b>A. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2013</b>	<b>15</b>
I. Haushaltsgesetz und -plan 2013	16
II. Haushaltsrechnung 2013	16
III. Über- und außerplanmäßige Ausgaben	18
IV. Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	20
V. Ausgabereste	21
VI. Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen	24
VII. Kommunaler Finanzausgleich	55
VIII. Gemeinschaftsaufgaben und Zusammenwirken bei Bildungsplanung und Forschung	61
IX. EU-Förderprogramme	63
X. Vermögen und Schulden des Landes	66
XI. Verpflichtungsermächtigungen	71
XII. Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege 2013	72
XIII. Finanzwirtschaftliche Entwicklung nach 2013 und Empfehlungen des Rechnungshofs	73

## **B. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

### **Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen**

I.	Einrichtung und Aufgaben der Innenrevision in Behörden der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 02 bis 10)	75
II.	Fortbildung in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 02 bis 10)	81
III.	Kommunalisierung der Umweltverwaltung (Einzelpläne 03, 06 und 09)	89
IV.	Rechtswidrige Auftragsvergaben (Einzelpläne 09 und 10)	94

### **Bemerkungen zum Einzelplan 03**

V.	Gewährung von Zinsbeihilfen zur Finanzierung von Beiträgen nach § 7 ThürKAG und von Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch – Projektförderung (Kapitel 03 03)	100
----	--	-----

### **Bemerkungen zum Einzelplan 04**

VI.	Personalplanung im Schulbereich (Kapitel 04 05 bis 04 10)	105
-----	---	-----

### **Bemerkungen zum Einzelplan 07**

VII.	Bereitstellung von Risikokapital für Unternehmensgründungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung (Kapitel 07 02)	112
VIII.	Zuwendungen zur Förderung der Weiterbildung, des lebenslangen Lernens sowie der Qualifizierungsberatung (Weiterbildungsrichtlinie) (Kapitel 07 03 und 07 08)	116
IX.	Steuerung des Universitätsklinikums Jena durch das Ministerium (Kapitel 07 50, vorher 04 50)	119

	<u>Seite</u>	
X.	Steuerung und Finanzierung der Hochschulen des Landes (Kapitel 07 69, vorher 04 69)	128
	<b>Bemerkungen zum Einzelplan 08</b>	
XI.	Prüfung der Einnahmen und Ausgaben im Bereich der EU-Strukturfonds (EFRE/ESF) im Zeitraum 2007 bis 2013 (Kapitel 08 03, vorher 07 03)	139
XII.	Förderung von anerkannten Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen (Kapitel 08 24)	146
	<b>Bemerkungen zum Einzelplan 09</b>	
XIII.	Natura 2000-Gebiete in Thüringen: Integriertes Umsetzungs- und Finanzierungskonzept erforderlich (Einzelplan 09)	154
XIV.	Fehler bei der Förderung von Projekten aus der Jagdabgabe (Kapitel 09 02)	160
	<b>Bemerkungen zum Einzelplan 10</b>	
XV.	Wartung und Unterhaltung von Landesstraßen – Winterdienst – Teil 1 Ausgaben für den Winterdienst steigen immer weiter (Kapitel 10 06)	164
XVI.	Wartung und Unterhaltung von Landesstraßen – Winterdienst – Teil 2 Leistungsumfang und Kriterien bei der Ausschreibung des Winterdienstes sind diskriminierend und verhindern den Wettbewerb (Kapitel 10 06)	169
XVII.	Wartung und Unterhaltung von Landesstraßen – Winterdienst – Teil 3 Vermeidbare Mehrausgaben bei Bereitschaftsfahrten im Winterdienst (Kapitel 10 06)	174

<b>C.</b>	<b>Beratungen und sonstige Prüfungstätigkeit</b>	
I.	Beratung zu Leistungen nach dem Thüringer Erziehungsgeldgesetz	178
II.	Beratung zur Abschaffung der Jagdabgabe	181
III.	„Politische Beamte“ und Beauftragte der Landesregierung	182
IV.	Zahlstellen, Handvorschüsse und Geldannahmestellen	184
V.	Religionsunterricht – Einsatz von staatlichen Lehrkräften und kirchlichen Gestellungskräften	186
VI.	Pauschalierte Ausgabenpositionen im Bereich des ESF	191
VII.	Aufgaben und Ausstattung der Hochschulbibliotheken unter besonderer Berücksichtigung der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek (Jahresbericht 2012)	192
VIII.	Ausbildungswege für den nichttechnischen Verwaltungsdienst in Thüringen (Jahresbericht 2013)	195

<b>D.</b>	<b>Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)</b>	
I.	Strategie, Steuerung und Einsatz der Informationstechnik in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 01 bis 10)	198
II.	Versetzung von Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit Optimierung von Ruhestandsverfahren (Einzelpläne 01 bis 10)	200
III.	Durchführung von Disziplinarverfahren gegen Thüringer Landesbeamte Beschleunigung von Disziplinarverfahren (Einzelpläne 01 bis 10)	202
IV.	Vermarktung der in Thüringer Justizvollzugsanstalten hergestellten Produkte (Kapitel 05 05)	203
V.	Prüfung von Zuschüssen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und/oder des Freistaats Thüringen zur Unterstützung beim Aufbau und der Sicherung junger Unternehmen (Existenzgründerrichtlinie) (Kapitel 07 03 und 07 08)	204
VI.	Kaufmännisches Rechnungswesen und Berichtswesen an den Hochschulen des Landes (Kapitel 07 69, vorher 04 69)	205
VII.	Besoldung von Präsidenten, Rektoren und Kanzlern an Thüringer Hochschulen (Kapitel 07 69, vorher 04 69)	210
VIII.	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Aufforstungen im Staatswald nach dem Orkan „Kyrill“ (Einzelplan 09)	212

Glossar

## Abkürzungsverzeichnis

ATG	Ausgabeteilgruppe
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
OG	Obergruppe (lt. Gruppierungs- und Funktionenplan)
OP	Operationelles Programm
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
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
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
VV	Verwaltungsvorschriften
ZLV	Ziel- und Leistungsvereinbarung
ZPVI	Zentrales Planungs- und Verwaltungsinstrument

## Verzeichnis der Übersichten

		<u>Seite</u>
Übersicht 1	Einnahmen und Ausgaben 2013 nach Hauptgruppen	17
Übersicht 2	Ausgabereste 2012 und 2013 nach Einzelplänen	21
Übersicht 3	Einnahmen und Ausgaben (Ist) nach Hauptgruppen 2011 bis 2013	24
Übersicht 4	Steuereinnahmen 2011 bis 2013	25
Übersicht 5	Kassenreste 2012 und 2013	28
Übersicht 6	Übertragungseinnahmen 2011 bis 2013	30
Übersicht 7	Bedeutende Übertragungseinnahmen 2013	32
Übersicht 8	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2011 bis 2013	34
Übersicht 9	Bedeutende Investitionseinnahmen 2013	36
Übersicht 10	Personalausgaben 2011 bis 2013	38
Übersicht 11	Anzahl der Mitarbeiter in Ministerien für ausgewählte Länder 2013	42
Übersicht 12	Übertragungsausgaben 2011 bis 2013	46
Übersicht 13	Bedeutende sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke 2013	48
Übersicht 14	Ausgaben für Investitionen 2011 bis 2013	49
Übersicht 15	Bedeutende Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen 2013	51
Übersicht 16	Vergleich der wichtigsten KFA-Positionen 2012/2013	57
Übersicht 17	Vergleich der wichtigsten Zahlungen an Kommunen außerhalb des KFA	59

		<u>Seite</u>
Übersicht 18	Kommunaler Finanzausgleich 2013 in ausgewählten Ländern	60
Übersicht 19	Soll-Ist-Vergleich der Mittel für Gemeinschaftsaufgaben und andere Bundeszuweisungen 2011 bis 2013	62
Übersicht 20	Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds 2013	64
Übersicht 21	Gesamtverschuldung 2012 und 2013	68
Übersicht 22	Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen der neuen Länder 2012 und 2013	69
Übersicht 23	Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen der neuen Länder seit 2008	70

**Verzeichnis der Schaubilder**

		<u>Seite</u>
Schaubild 1	Entwicklung der Ausgabereste seit 2004	23
Schaubild 2	Umsatz-, Gemeinschaft- und Landessteuern seit 2004	27
Schaubild 3	Übertragungseinnahmen seit 2004	33
Schaubild 4	Verteilung der Einnahmen nach Einnahmearten 2013	37
Schaubild 5	Zahlungen an Versorgungsempfänger seit 2004	39
Schaubild 6	Personalausgaben seit 2004	40
Schaubild 7	Stellenabbau in Thüringen seit 2004	41
Schaubild 8	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2004	45
Schaubild 9	Investitionsausgaben seit 2003	52
Schaubild 10	Verteilung der Ausgaben nach Ausgabearten 2013	54
Schaubild 11	Verteilung der Finanzausgleichsmasse im KFA	56
Schaubild 12	Einsatz kirchlicher Lehrkräfte im staatlichen Religionsunterricht	106
Schaubild 13	Finanzierung des UKJ	119
Schaubild 14	Entwicklung der Einnahmen der Hochschulen des Landes	130
Schaubild 15	Steuerungskreislauf nach ThürHG	131
Schaubild 16	Steuerungskreislauf in der Praxis	131
Schaubild 17	Anlage: Finanzierung der Hochschulen des Landes 2013	138
Schaubild 18	Entwicklung der nachgewiesenen Bereitschaftsfahrten und des Vergleichspreises pro Kilometer	175
Schaubild 19	Aufwand für das kaufmännische Rechnungswesen an Thüringer Hochschulen	206

Anmerkungen:

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

Im Jahresbericht werden im Allgemeinen unabhängig vom Prüfungszeitraum die offiziellen Bezeichnungen und Abkürzungen der Ministerien in der 6. Legislaturperiode verwendet:

Einzelplan 01	Thüringer Landtag (TLT)
Einzelplan 02	Thüringer Staatskanzlei (TSK)
Einzelplan 03	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK)
Einzelplan 04	Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS)
Einzelplan 05	Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV)
Einzelplan 06	Thüringer Finanzministerium (TFM)
Einzelplan 07	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG)
Einzelplan 08	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF)
Einzelplan 09	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN)
Einzelplan 10	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL)
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. Auch bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung darf er prüfen. Darunter fallen u. a. auch die Zuweisungen und Zuschüsse für die Thüringer Kommunen. Bei juristischen Personen des privaten Rechts prüft der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung soweit die Voraussetzungen des § 104 Abs. 1 ThürLHO vorliegen.

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 2013 (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 Beratungen, Sonderberichte u. ä. berichtet der Rechnungshof in Teil C. In den Bemerkungen sind beispielhaft auch Fälle dargestellt, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat (Teil D).

## **A. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2013**

**Die Landesregierung leitete dem Landtag die Haushaltsrechnung 2013 mit Schreiben vom 29. November 2014 und damit innerhalb der Vorlauffrist nach Artikel 102 Abs. 1 S. 2 Thüringer Verfassung zu.**

**Deutliche Steuermehreinnahmen und geringere Ausgaben im Vergleich zu den Haushaltsansätzen ermöglichten der Landesregierung die Tilgung von rund 300 Mio. Euro Staatsschulden. Außerdem konnte sie den Sondervermögen über 100 Mio. Euro mehr als vorgesehen zur Liquiditätsverbesserung zuführen. Schließlich weist der kassenmäßige Jahresabschluss einen Überschuss von 100 Mio. Euro aus.**

**Die Voraussetzungen zur Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die vorherige Zustimmung des Finanzministeriums lagen vor. Ein Nachtragshaushalt war nicht erforderlich.**

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

**Die in der Haushaltsrechnung 2013 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein.**

**Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaats Thüringen im Haushaltsjahr 2013 war insgesamt geordnet und gesetzeskonform.**

## I. Haushaltsgesetz und -plan 2013

Der Thüringer Landtag hatte das Thüringer Haushaltsgesetz 2013/14 am 31. Januar 2013 verabschiedet; es trat rückwirkend zum 1. Januar 2013 in Kraft. Das Haushaltsvolumen belief sich auf 9.065,8 Mio. Euro. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben lagen um 17,5 Mio. Euro (0,2 %) über denen des Vorjahres (2012: 9.048,3 Mio. Euro).

## II. Haushaltsrechnung 2013

Die Landesregierung leitete dem Landtagspräsidenten die Haushaltsrechnung 2013 (LT-Drucksache 6/40) und den Antrag auf Entlastung (LT-Drucksache 6/41) mit Schreiben des 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 dem Landtagspräsidenten seinen Antrag auf Entlastung für das Haushaltsjahr 2013 am 27. November 2014 zu (LT-Drucksache 6/30).

Die Haushaltsrechnung 2013 weist folgendes Bewirtschaftungsergebnis aus:

Ist-Einnahmen	9.073.340.904,18 Euro
<u>./. Ist-Ausgaben</u>	<u>8.973.340.904,18 Euro</u>
Jahresergebnis	100.000.000,00 Euro

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

Übersicht 1

**Einnahmen und Ausgaben 2013  
nach Hauptgruppen**

Einnahmen und Ausgaben	Haushaltsjahr 2013		
	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Abw. Mio. Euro
HGr. 0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	5.235,9	5.385,0	149,1
HGr. 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	252,3	253,0	0,6
HGr. 2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2.969,2	3.040,0	70,8
HGr. 3 Einnahmen aus Schuldentilgungen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	608,3	395,3	-213,0
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>9.065,7</b>	<b>9.073,3</b>	<b>7,6</b>
HGr. 4 Personalausgaben	2.431,9	2.362,4	-69,5
HGr. 5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	1.034,2	966,0	-68,2
HGr. 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.389,5	4.373,1	-16,4
HGr. 7 Bauausgaben	185,0	171,8	-13,2
HGr. 8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.047,7	1.097,1	49,4
HGr. 9 Besondere Finanzierungsausgaben	-22,5	3,0	25,5
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>9.065,8</b>	<b>8.973,4</b>	<b>-92,4</b>
<b>Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)</b>			<b>100,0</b>

Mehreinnahmen entstanden bei den Einnahmen aus Steuern sowie aus Zuweisungen und Zuschüssen. Die Tilgung von Altschulden wirkte sich auf die

Einnahmen der *Hauptgruppe* 3 aus. Die Landesregierung tilgte über den geplanten Schuldenabbau (65 Mio. Euro) hinaus zusätzlich Schulden von 233,4 Mio. Euro. Der gesamte Tilgungsbetrag von 298,4 Mio. Euro wurde als „Rotabsetzung“ vom Krediteinnahmetitel 325 01 gebucht. Die Ausnahme vom Bruttoprinzip erlauben §§ 15 Abs. 1 S. 2 und 35 Abs. 1 ThürLHO. Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2014 diese Buchungspraxis ausführlich dargestellt. Er hatte empfohlen, künftig Schuldentilgungen auf der Ausgabenseite nachzuweisen, wie es der Gruppierungs- und Funktionenplan des Freistaats vorsieht. Von einer Stellungnahme dazu hatte die Landesregierung abgesehen. Auch im Entwurf des Haushalts 2015 ist die Tilgung von Krediten auf der Einnahmeseite veranschlagt.

Bei den Personal- und Sachausgaben erzielte die Landesregierung Einsparungen von je rund 70 Mio. Euro. 50 Mio. Euro konnten mehr für Investitionen verausgabt werden.

Die geplanten globalen Minderausgaben von 22,5 Mio. Euro („*Besondere Finanzierungsausgaben*“) wurden im Rahmen des ausgeglichenen Haushalts erbracht.

### III. **Über- und außerplanmäßige Ausgaben**

Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2013 weist die *über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben* nach. Sie betragen danach 19,8 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sind sie um 26,0 Mio. Euro gesunken (2012: 45,8 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 allen Fällen vor (Vorjahr: ein Fall ohne vorherige Zustimmung).

Nach § 37 Abs. 1 S. 4 Halbsatz 1 ThürLHO i. V. m. § 7 Abs. 1 ThürHhG 2013/14 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 einem der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2013 nachgewiesenen 36 Fälle (Vorjahr: 56 Fälle) *über- und außerplanmäßiger Ausgaben* handelte es sich um Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. Euro. Beim Einzelplan 03 entstanden *überplanmäßige Ausgaben* von 11,2 Mio. Euro für Asylwesen und ausländische Flüchtlinge aufgrund der gestiegenen Zahl von Flüchtlingen. Die Mehrausgaben beruhen auf Rechtsverpflichtungen.

Gemäß § 37 Abs. 3 ThürLHO sollen *über- und außerplanmäßige Ausgaben* durch Einsparungen bei anderen Ausgaben im selben Einzelplan ausgeglichen werden. Diese Vorschrift dient dazu, auch während des Haushaltsvollzugs den Haushaltsausgleich zu wahren. In Ausnahmefällen kann die Einwilligung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben mit der Maßgabe erfolgen, die Deckung zunächst aus dem Gesamthaushalt zu erbringen. In diesen Fällen sind die entsprechenden Deckungsmöglichkeiten im Einzelplan fortlaufend heranzuziehen und die entsprechenden Haushaltsstellen in der Haushaltsrechnung auszuweisen.

Die Haushaltsrechnung 2013 weist für 16,4 Mio. Euro der über- und außerplanmäßigen Ausgaben von 19,8 Mio. Euro keine konkreten Einsparstellen aus. Die Einsparung erfolgte „innerhalb des Einzelplans bzw. im Rahmen des ausgeglichenen Haushalts“.

Das zuständige Finanzministerium führte aus, dass eine Zustimmung zur Deckung aus dem Gesamthaushalt nur dann erteilt wird, soweit zum Zeitpunkt der Beantragung der über- bzw. außerplanmäßigen Ausgabe im jeweiligen Einzelplan nicht genügend Deckungsmittel vorhanden sind. Das für den Gesamthaushalt zu erwartende Jahresergebnis werde dabei berücksichtigt.

Weist der Jahresabschluss schließlich ein positives Ergebnis aus, würde deutlich, dass auch alle über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben aus dem Gesamthaushalt vollständig gedeckt werden konnten. Eine titelgenaue Darstellung der Einsparstellen in der Haushaltsrechnung erübrige sich damit. Ohnehin wäre ein Mehrwert dieser Information, aufgrund der grundsätzlich frei wählbaren Deckungsquellen, für das Finanzministerium nicht erkennbar.

Auch in der Haushaltsrechnung 2014 solle – trotz der in Hamasys eingeführten Nutzung von Planänderungstypen – kein titelgenauer Nachweis bei entsprechenden Fallkonstellationen erfolgen.

Die Anwendung der Soll-Vorschrift des § 37 Abs. 3 ThürLHO ist sicherlich auslegungsfähig. Der Rechnungshof empfiehlt daher, dass der Landtag den Konkretisierungsgrad der entsprechenden Informationen für die Haushaltsrechnung vorgibt. Er erinnert an die bei der vierteljährlichen Berichterstattung über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushalts- und Finanzausschuss des Thüringer Landtags diesbezüglich gestellten Fragen.

#### IV. **Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss**

Die Haushaltsrechnung stellt unter Tn. 2.1.3 den „Kassenmäßigen Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung und Haushaltsabschluss 2013 (§§ 82 und 83 ThürLHO)“ dar.

Das *kassenmäßige Jahresergebnis* weist einen Überschuss von 100 Mio. Euro aus. Infolge des noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisses 2012 summiert sich das *kassenmäßige Gesamtergebnis 2013 auf einen Überschuss* von 156,6 Mio. Euro.

Der *Finanzierungssaldo* beträgt 328,3 Mio. Euro

Er ergibt sich aus der

- |   |                  |
|---|------------------|
| • Schuldentilgung                                   | 298,4 Mio. Euro  |
| • und dem Überschuss 2013                           | 100,0 Mio. Euro  |
| abzüglich den                                       |                  |
| • <i>Rücklagenentnahmen</i>                         | - 2,1 Mio. Euro  |
| • und dem 2013 anteilig verwendeten Überschuss 2012 | - 68,0 Mio. Euro |

Im Abschlussbericht sind das *rechnungsmäßige Jahresergebnis* und das *rechnungsmäßige Gesamtergebnis 2013* 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 übertragen mit Zustimmung des Finanzministeriums nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen von 312,5 Mio. Euro (Vorjahr: 226,6 Mio. Euro) ins Haushaltsjahr 2014. Der Anteil an den *bereinigten Ausgaben* (8.970,3 Mio. Euro) betrug 3,5 % (Vorjahr: 2,6 %).

Die nachstehende Übersicht 2 stellt die gebildeten *Ausgabereste* 2012 und 2013 gegenüber:

### Übersicht 2

#### **Ausgabereste 2012 und 2013 nach Einzelplänen**

Einzelplan	Haushaltsjahr		Abw. 2012/13 Mio. Euro
	2012 Mio. Euro	2013 Mio. Euro	
01			
02			
03			
04	6,3	17,3	11,0
05		0,5	0,5
06			
07	17,3	72,4	55,1
08	0,3	1,8	1,5
09	25,4	27,5	2,1
10	125,1	126,8	1,7
11			
12			
17	21,0	17,4	-3,6
18	31,2	48,8	17,6
<b>Summe</b>	<b>226,6</b>	<b>312,5</b>	<b>85,9</b>

Für alle Ausgabereste lagen die Voraussetzungen für eine Übertragung vor. Die maßgeblichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sind nachfolgend dargestellt:

Beim TMBWK (Epl. 04) bestanden die größten Reste bei den Zuschüssen für den Hochschulpakt 2020 (Kapitel 04 69: 16 Mio. Euro). Hier wurden höhere Reste als im Vorjahr (+ 11 Mio. Euro) gebildet.

Das TMWAT (Epl. 07) bildete rund 14 Mio. Euro Ausgabereste bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Kapitel 07 02). Zudem wurden neue Ausgabereste von 58 Mio. Euro bei den Strukturfonds der Förderperiode 2007 bis 2013 (Kapitel 07 03) übertragen.

Beim TMLFUN (Epl. 09) bestanden Ausgabereste im Wesentlichen beim Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum – ELER (Kapitel 09 02).

Die wesentlichen Reste beim TMBLV (Epl. 10) entstanden bei den Zuschüssen für den ÖPNV (Kapitel 10 02 ATG 75: 17 Mio. Euro), bei den Zuweisungen für Investitionen an das Thüringer Wohnungsbauvermögen (Kapitel 10 03: 60 Mio. Euro), im Bereich Städtebau (Kapitel 10 04: 20 Mio. Euro) und für den kommunalen Straßenbau (Kapitel 10 07: 17 Mio. Euro).

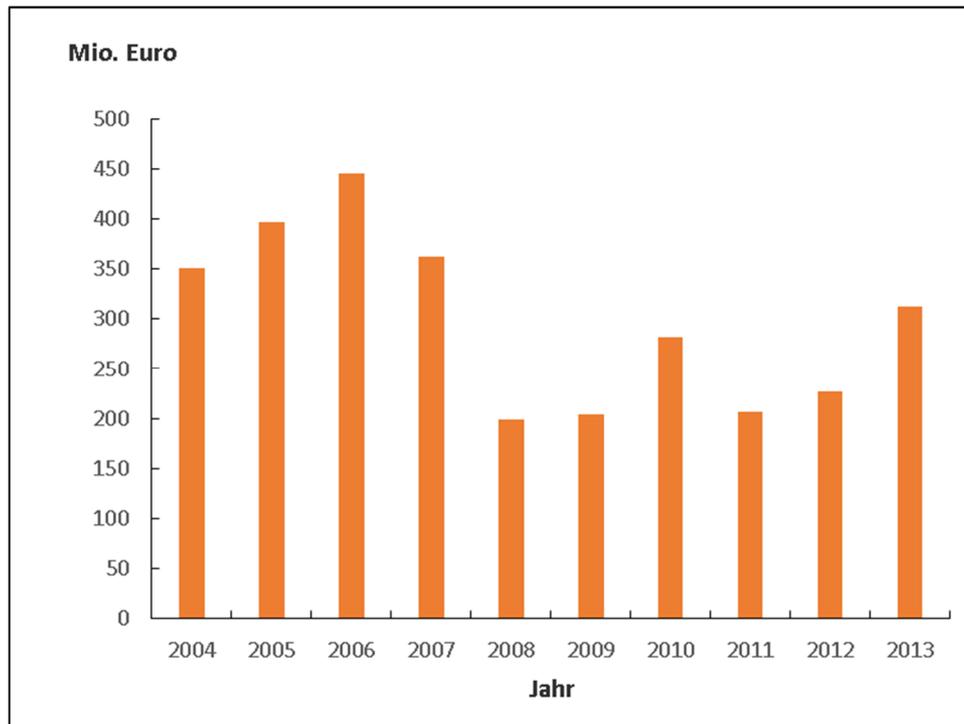
Das TFM bildete bei Kapitel 17 16 Reste von 6 Mio. Euro für zentrale IT-Projekte der Landesregierung sowie von je rund 2 Mio. Euro für die Thüringer Sonderabfalldeponie und für die sog. Lottomittel. Dem *Landesausgleichsstock* wurden nur noch rund 7 Mio. Euro zugeführt (Vorjahr: 13 Mio. Euro).

Die Ausgabereste im Hochbaubereich (Epl. 18) verteilen sich auf Bauvorhaben beim Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken (Kapitel 18 20: 32 Mio. Euro). Für die Baumaßnahme Bereitschaftspolizei und Landeskriminalamt (Kapitel 18 03) wurden Reste von 8 Mio. Euro gebildet.

Die Entwicklung der Ausgabereste seit 2004 ist im folgenden Schaubild 1 dargestellt:

Schaubild 1

**Entwicklung der Ausgabereste seit 2004**



## VI. Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen

Die Übersicht 3 gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Ist-Einnahmen und -Ausgaben nach Hauptgruppen von 2011 bis 2013:

### Übersicht 3

#### Einnahmen und Ausgaben (Ist) nach Hauptgruppen 2011 bis 2013

Einnahmen und Ausgaben	Haushaltsjahr			Abw. 12/13 Mio. Euro
	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	2013 Mio. Euro	
HGr. 0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	4.856,8	5.137,3	5.385,1	+247,8
HGr. 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	346,7	299,8	253,0	-46,8
HGr. 2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.062,7	3.040,2	3.040,0	-0,2
HGr. 3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.079,2	573,8	395,3	-178,4
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>9.345,5</b>	<b>9.051,0</b>	<b>9.073,3</b>	<b>+22,3</b>
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>9.061,5</b>	<b>9.107,0</b>	<b>9.298,6</b>	<b>+191,6</b>
HGr. 4 Personalausgaben	2.344,4	2.324,0	2.362,4	+38,3
HGr. 5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	1.049,0	995,8	966,0	-29,9
HGr. 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.539,6	4.314,4	4.373,2	+58,7
HGr. 7 Bauausgaben	203,3	162,9	171,8	+8,9
HGr. 8 Sonstige Investitionsausgaben	1.187,7	1.017,1	1.097,1	+80,0
HGr. 9 Besondere Finanzierungsausgaben	21,4	112,2	3,0	-109,2
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>9.345,5</b>	<b>8.926,4</b>	<b>8.973,3</b>	<b>+46,9</b>
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>9.324,0</b>	<b>8.812,7</b>	<b>8.970,3</b>	<b>+157,6</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-262,5</b>	<b>+294,3</b>	<b>+328,3</b>	<b>+34,0</b>

**VI.1. Einnahmen aus Steuern und steuerähnliche Abgaben**

Das Steueraufkommen nach Steuerarten sowie das Aufkommen aus steuerähnlichen Abgaben 2011 bis 2013 ergibt sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht 4:

Übersicht 4**Steuereinnahmen 2011 bis 2013**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2012/2013 Mio. Euro
	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	2013 Mio. Euro	
<b>Gemeinschaftsteuern</b>				
Lohnsteuer	925,5	997,4	1.065,0	+67,6
Einkommensteuer	119,4	131,7	166,1	+34,4
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	48,4	57,7	69,6	+11,8
Körperschaftsteuer	95,0	144,4	146,1	+1,7
Umsatzsteuer	3.435,1	3.551,7	3.663,2	+111,5
Gewerbsteuerumlage	30,4	31,7	32,2	+0,4
Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	29,2	32,6	33,9	+1,2
<b>Summe Gemeinschaftsteuern</b>	<b>4.683,1</b>	<b>4.947,2</b>	<b>5.176,0</b>	<b>+228,8</b>
<b>Landessteuern</b>				
Erbschaftsteuer	16,7	12,8	11,5	-1,3
Grunderwerbsteuer	72,7	94,3	104,4	+10,1
Lotteriesteuer	26,0	25,2	33,0	+7,8
Sportwettsteuer			5,5	+5,5
Feuerschutzsteuer	9,7	8,8	9,0	+0,2
Biersteuer	26,2	26,7	25,6	-1,1
Sonstige Landessteuern	0,0	0,1	0,0	-0,1
<b>Summe Landessteuern</b>	<b>151,4</b>	<b>167,8</b>	<b>189,0</b>	<b>+21,3</b>
<b>Summe steuerähnliche Abgaben</b>	<b>22,3</b>	<b>22,2</b>	<b>20,0</b>	<b>-2,2</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>4.856,8</b>	<b>5.137,3</b>	<b>5.385,1</b>	<b>247,8</b>

Die Summe der Steuereinnahmen aus *Gemeinschaft- und Landessteuern* stieg 2013 im Vergleich zu 2012 um rund 250 Mio. Euro (4,8 %) auf 5.365 Mio. Euro. Die Steuereinnahmen lagen damit über dem Vorkrisenniveau (2008: 5.049 Mio. Euro).

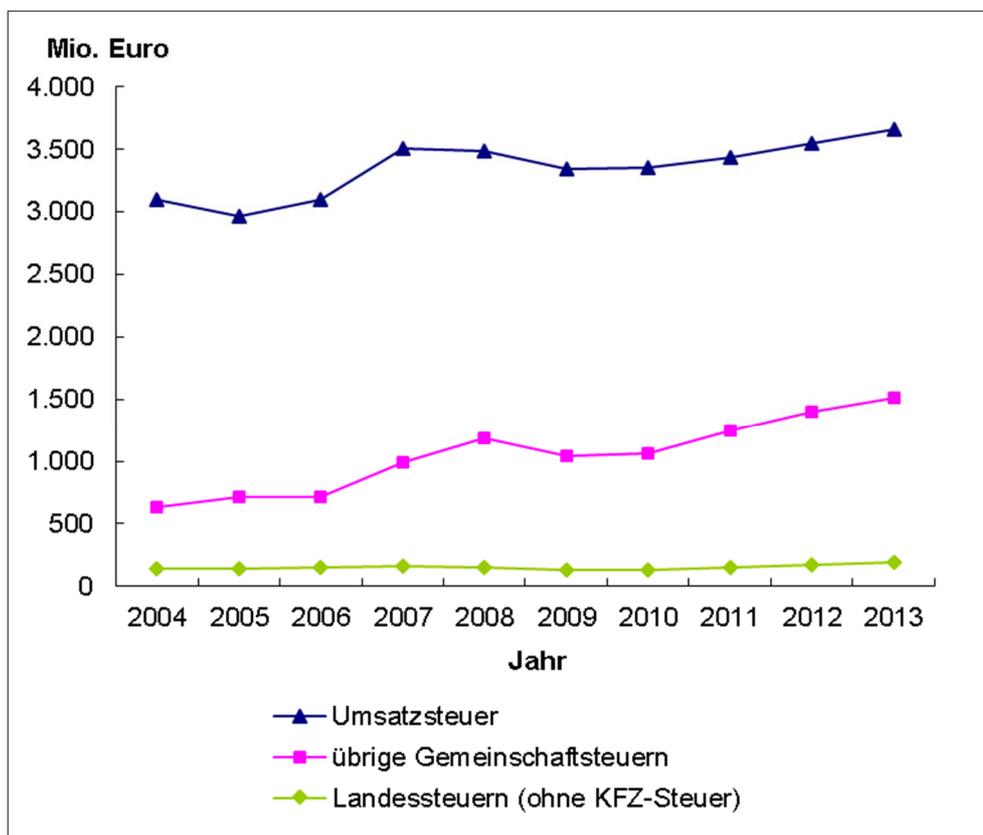
Die guten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die positive Arbeitsmarktsituation führten auch 2013 zu weiter steigenden Steuereinnahmen. Insbesondere die Steuern vom Einkommen und die Umsatzsteuer stiegen kräftig. Bei den Landessteuern stiegen die Einnahmen aus der Grunderwerb- und Lotteriesteuer. Für den Anstieg der Lotteriesteuer war eine Einmalzahlung ursächlich. Die Sportwettsteuer wurde 2013 neu eingeführt. Der Anteil der Landessteuern am Gesamtsteueraufkommen beträgt 3,5 %.

Nach der Rückständestatistik der Landesfinanzdirektion bestanden bei den Finanzämtern zum 31. Dezember 2013 offene Steuerforderungen von 145,7 Mio. Euro. Die größten Rückstände entfielen auf die veranlagte Einkommensteuer mit 62,8 Mio. Euro, auf die Umsatzsteuer mit 49,7 Mio. Euro und auf die Körperschaftsteuer mit 12,3 Mio. Euro.

44 % der offenen Forderungen waren gestundet oder ausgesetzt, 41 % 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 2013 betrug 59,8 %, sie stieg damit gegenüber dem Vorjahr (2012: 58,0 %). Die Entwicklung der Umsatz-, Gemeinschaft- und Landessteuern seit 2004 in Thüringen ist dem nachfolgenden Schaubild 2 zu entnehmen:

Schaubild 2**Umsatz-, Gemeinschaft- und Landessteuern seit 2004****VI.2. Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (eigene Einnahmen)**

Die eigenen Einnahmen beliefen sich 2013 – wie geplant – auf 253 Mio. Euro (2,8 % der Gesamteinnahmen). Gegenüber dem Vorjahr sanken sie um 46,8 Mio. Euro. Etwa drei Viertel der eigenen Einnahmen wurden aus Gebühren, Geldstrafen und Geldbußen sowie Rückzahlungen überzahlter Beträge erzielt. Die übrigen resultieren aus der wirtschaftlichen Betätigung des Landes sowie aus Zinsen und Darlehensrückflüssen.

Der Rückgang der eigenen Einnahmen beruht im Wesentlichen darauf, dass 2012 einmalig eine Kapitalrückzahlung der Stiftung „FamilienSinn“ von 21,1 Mio. Euro erfolgte.

Die höchsten eigenen Einnahmen erzielten die Gerichte (84,7 Mio. Euro), die Finanzverwaltung (13,2 Mio. Euro) sowie die Polizei aus der Verkehrsüberwachung (21,2 Mio. Euro). Der Überschuss der Staatslotterien betrug 18,8 Mio. Euro.

Den Einnahmen standen zum 31. Dezember 2013 noch nicht beglichene Forderungen (sog. *Kassenreste*) von 34,7 Mio. Euro (2012: 27,3 Mio. Euro) gegenüber. Die Verteilung der im Verfahren „HamasyS“ nachgewiesenen Kassenreste auf die Einzelpläne ist unter Tn. 2.2.2.5 der Haushaltsrechnung 2013 dargestellt.

Die folgende Übersicht 5 vergleicht die *Kassenreste* 2012 und 2013 nach Einzelplänen:

Übersicht 5

**Kassenreste 2012 und 2013**

Einzelplan	Kassenreste 2012 1.000 Euro	Kassenreste 2013 1.000 Euro
01	7,5	6,3
02	4,0	28,0
03	2.425,4	2.120,2
04	418,2	2.155,0
05	2.702,6	2.739,3
06	440,0	571,4
07	83,4	132,0
08	7.306,3	13.262,4
09	6.991,0	7.184,4
10	5.009,2	5.074,9
11	30,0	31,6
12	10,8	0,5
17	1.841,9	1.366,3
18	5,1	5,3
<b>Insgesamt</b>	<b>27.275,3</b>	<b>34.677,6</b>

Die Kassenreste haben sich gegenüber dem Vorjahr um 7,4 Mio. Euro erhöht. Die Zugänge betrafen insbesondere die Einzelpläne 04 und 08.

Im Bereich des TMBWK (Epl. 04) wurden Forderungen von 1,1 Mio. Euro bereits im Januar 2014 ausgeglichen. Es handelte sich um Personalkosten-erstattungen für Horterzieher an Grundschulorten (Kapitel 04 06, Titel 233 01). Bei Kapitel 04 29 – Schulen in freier Trägerschaft – sind aufgrund anhängiger Klageverfahren rund 700.000 Euro bei Rückzahlungen von Zuschüssen offen.

Die Erhöhung der offenen Forderungen beim TMSFG (Epl. 08) resultiert aus Rückständen beim Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe von öffentlichen und privaten Arbeitgebern (Kapitel 08 11, Titel 111 71) und aus Forderungen aus dem gesetzlichen Forderungsübergang bei Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz (Kapitel 08 11, Titel 281 73).

Darüber hinaus existieren offene Forderungen, die nicht im Haushaltsmanagementverfahren Hamasys abgebildet sind. Auf Anregung des Rechnungshofs meldeten die Ressorts nachfolgende offene Forderungen, die nur in so genannten Vorverfahren nachgewiesen werden:

Laut Meldung des TMBWK bestanden beim Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) zum 31. Dezember 2013 offene Forderungen von 5,7 Mio. Euro.

Das TFM hat bei den Fiskalerbschaften offene Forderungen von rund 115.000 Euro, aus dem Bereich Personenschäden von 2,1 Mio. Euro und für die Justizzahlstelle von 47,3 Mio. Euro gemeldet. Bei der Zentralen Gehaltsstelle stehen für Besoldung und Versorgung rund 474.100 Euro aus.

Beim TMSFG bestanden offene Forderungen aus dem Vorverfahren zur Durchführung des Schwerbehindertenrechts – Erhebung der Ausgleichsabgabe – von 945.700 Euro.

Diese Beträge sind den in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen *Kassenresten* hinzuzurechnen.

Die Haushaltsrechnung weist für die TAB einen Bestand an offenen Forderungen von 398,1 Mio. Euro (Vorjahr: 450,6 Mio. Euro) und für die GFAW von 22,1 Mio. Euro (Vorjahr: 21,4 Mio. Euro) aus.

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

Die Übertragungseinnahmen 2013 betragen 3.040 Mio. Euro. Sie blieben im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert und lagen um 70,8 Mio. Euro über dem veranschlagten Betrag von 2.969,2 Mio. Euro. Sie sind mit rund einem Drittel der Gesamteinnahmen der zweitgrößte Einnahmeblock nach den Steuereinnahmen.

Im Vergleich zu den Vorjahren setzten sich die Übertragungseinnahmen gemäß Übersicht 6 wie folgt zusammen:

#### Übersicht 6

#### Übertragungseinnahmen 2011 bis 2013

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2012/2013 Mio. Euro
	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	2013 Mio. Euro	
Allgemeine Zuweisungen vom Bund	1.819,4	1.674,9	1.570,2	-104,7
Allgemeine Zuweisungen von Ländern	485,6	559,5	553,6	-5,9
Sonstige Zuweisungen vom Bund	611,6	616,0	671,4	55,4
Sonstige Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	23,9	22,3	10,5	-11,8
Erstattungen von der EU	97,1	138,5	193,6	55,1
Sonstige Zuweisungen und Erstattungen	25,1	29,0	40,7	11,7
<b>Insgesamt</b>	<b>3.062,7</b>	<b>3.040,2</b>	<b>3.040,0</b>	<b>-0,2</b>

Bei den „Allgemeinen Zuweisungen vom Bund“ hat sich der gesetzlich festgelegte Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen teilungsbedingter Lasten um 102 Mio. Euro ausgewirkt.

Bei den „Sonstigen Zuweisungen vom Bund“ beruht die Erhöhung insbesondere auf gegenüber dem Vorjahr gestiegenen Einnahmen für die Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII (23,9 Mio. Euro) und höheren Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes (18,3 Mio. Euro).

Bei den „Sonstigen Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden“ handelt es sich um die Verwaltungskostenerstattung für Landespersonal an Grundschulhorten. Der Kommunalanteil zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes ist weggefallen.

„Erstattungen von der EU“ erfolgten aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), aus dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (ELER) und aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Die Zahlungen lagen insgesamt um 4,2 Mio. Euro unter den veranschlagten Beträgen. Die Erstattungen aus dem ESF haben gegenüber dem Vorjahr deutlich zugenommen (53 Mio. Euro), aus dem EFRE hingegen abgenommen (-24 Mio. Euro).

Der nachfolgenden Übersicht 7 sind bedeutende Übertragungseinnahmen zu entnehmen:

Übersicht 7**Bedeutende Übertragungseinnahmen 2013**

Kapitel	Titel	Einnahmen Mio. Euro	Entstehungsgrund
17 09	211 03	936,4	SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten
17 09	212 01	553,6	Länderfinanzausgleich
10 02	231 02	293,9	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	222,6	Fehlbetrags-BEZ
17 09	211 04	125,0	SoBEZ wegen struktureller Arbeitslosigkeit
07 03	271 71	111,9	Erstattungen der EU aus dem ESF
17 09	211 02	55,7	SoBEZ wegen Kosten politischer Führung
04 74	231 66/ 231 67	53,9	Zuweisungen des Bundes für die Ausbildungsförderung an Schüler und Studierende
09 02	271 93	53,5	Erstattungen der EU aus dem ELER
04 69	231 04	52,2	Zuweisungen vom Bund für Hochschulpakt 2020
08 20	231 53	48,1	Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung nach dem SGB XII
10 03	231 51	18,0	Anteil des Bundes an den Miet- und Lastenzuschüssen nach dem Wohngeldgesetz
07 03	271 71	17,9	Erstattungen der EU aus dem EFRE

Hinsichtlich der Verwendung der „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ hat die Landesregierung in ihrem Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“<sup>1</sup> die vollständig zweckgerechte Mittelverwendung nachgewiesen. Die aus SoBEZ finanzierten Investitionsausgaben für Infrastruktur (1.378 Mio. Euro) übertrafen bereits die erhaltenen Mittel (936,4 Mio. Euro). Zuzüglich des Ausgleichsbetrags für die unterproportionale Finanzkraft der Kommunen (85 Mio. Euro) ergab sich eine rechnerische Verwendungsquote von 156,2 % für das Berichtsjahr 2013<sup>2</sup>. Die Landesregierung hat außerdem im Fortschrittsbericht angeführt, dass bei einer Gesamtbetrachtung der Jahre 2007 bis 2013 eine vollständig zweckgerechte Verwendung vorlag.

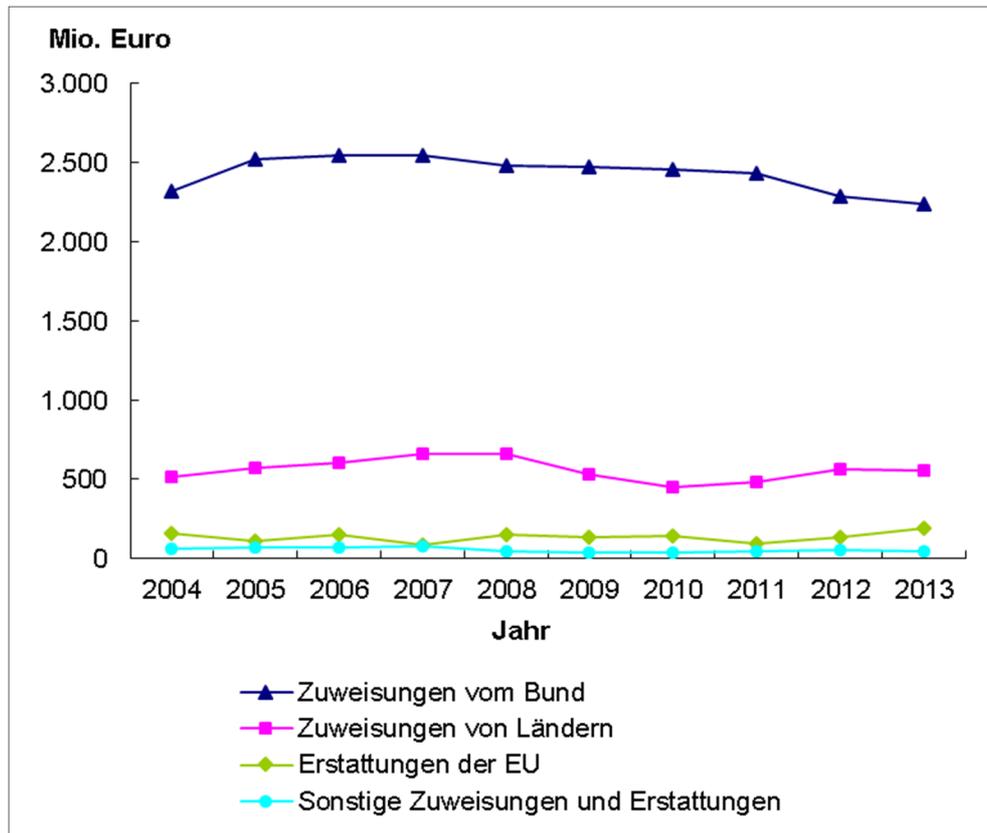
<sup>1</sup> Fortschrittsbericht des Freistaats für das Haushaltsjahr 2013 vom September 2014 ([http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/berichte/fortschrittsbericht\\_2013.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/berichte/fortschrittsbericht_2013.pdf)).

<sup>2</sup> Verwendungsquoten über 100 % sind auf die zwischen den neuen Länder und dem Bund 2002 vereinbarte Nachweisführung zurückzuführen.

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

Schaubild 3

### Übertragungseinnahmen seit 2004



#### VI.4. Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen

2013 betragen die vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen nur noch 395,3 Mio. Euro. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um 178,5 Mio. Euro und lagen um 213 Mio. Euro unter dem veranschlagten Betrag von 608,3 Mio. Euro. Die Differenz zum Vorjahr beruht auf der unter A.II dargestellten Praxis, die Schuldentilgung auf der Einnahmeseite als „Rotabsetzung“ zu buchen. Außerdem wurde ein Teil des Überschusses 2012 im Haushaltsjahr 2013 vereinnahmt.

Die Entwicklung der Einnahmen der Jahre 2011 bis 2013 ist in der folgenden Übersicht 8 dargestellt:

Übersicht 8**Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen  
2011 bis 2013**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2012/2013 Mio. Euro
	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	2013 Mio. Euro	
Nettokreditaufnahme	261,4	-67,2	-298,4	-231,2
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	795,3	629,7	620,6	-9,1
Entnahmen aus Rücklagen	14,5	0	5,0	5,0
Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0	0	68,0	68,0
Haushaltstechnische Verrechnungen	8,1	11,2	0,1	-11,1
<b>Insgesamt</b>	<b>1.079,2</b>	<b>573,8</b>	<b>395,3</b>	<b>-178,5</b>

## VI.4.1. Kreditaufnahme

Das Haushaltsgesetz 2013 sah keine Neuverschuldung vor. Es ließ aber eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 1.542,9 Mio. Euro zu (§ 2 Abs. 1 ThürHhG 2013/2014). Diese Ermächtigung schöpfte die Landesregierung nicht aus. Über die planmäßige Tilgung von 65 Mio. Euro hinaus konnten so Kredite von 224,4 Mio. Euro getilgt werden.

Rund 1.100 Euro konnten vom „Spendenkonto für den Schuldenabbau“ eingesetzt werden.

In seinem Jahresbericht 2014 hatte der Rechnungshof die Regelung des § 3 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 2013/2014 kritisiert. Der hier enthaltene Begriff der Mehreinnahmen war nicht eindeutig. Der Empfehlung des Rechnungshofs, die bestehende haushaltsgesetzliche Regelung 2013/2014 zu konkretisieren, ist die Landesregierung mit einer Neufassung des § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2015 nachgekommen.

Gemäß § 2 Abs. 2 ThürHhG 2013/2014 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 9.065,8 Mio. Euro durften kurzfristige Kassenkredite bis 1.087,9 Mio. Euro aufgenommen werden. Diese Obergrenze benötigte die Landesregierung nicht. Kassenkredite wurden lediglich bis zu einer Höhe von 347,8 Mio. Euro aufgenommen (vgl. Tn. 2.2.4.3 der HHR 2013). 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.

#### 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 9,4 Mio. Euro auf knapp 620,6 Mio. Euro.

Die Zuweisungen für Investitionen vom Bund beliefen sich auf rund 263 Mio. Euro. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um rund 7 Mio. Euro (2,6 %).

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 Krankenhäusern.

Die Zuweisungen für Investitionen von der EU betragen rund 289 Mio. Euro, sie nahmen gegenüber dem Vorjahr um rund 2 Mio. Euro zu. Die Einnahmen lagen um rund 14 Mio. Euro über dem veranschlagten Betrag.

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

Übersicht 9

**Bedeutende Investitionseinnahmen 2013**

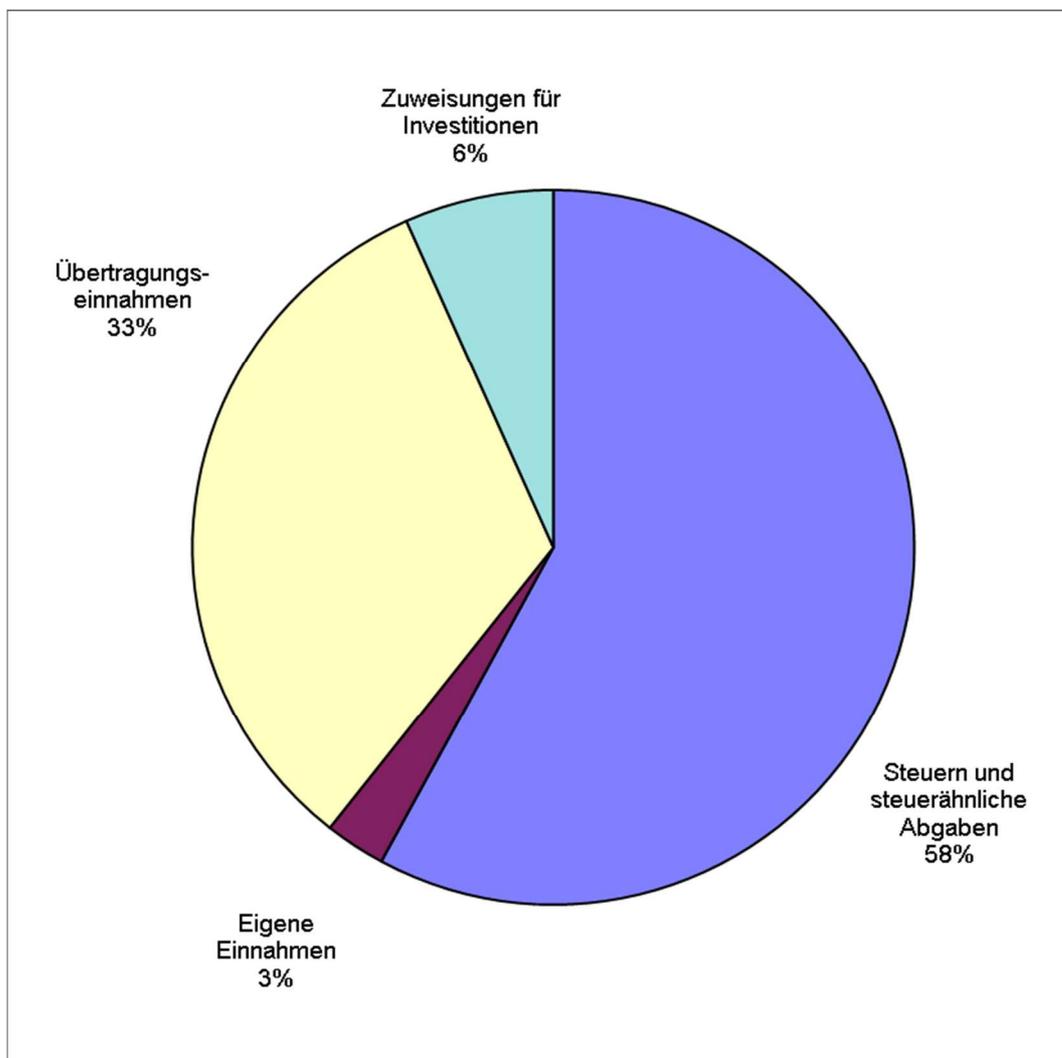
Kapitel	Titel	Einnahmen Mio. Euro	Entstehungsgrund
07 03	346 81	189,4	Zuschüsse für Investitionen von der EU (EFRE)
07 02	331 01	70,5	Förderung von Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
09 02	346 93	68,5	Zuschüsse für Investitionen von der EU (ELER)
10 04	331 01-31	44,6	Finanzhilfen des Bundes für Städtebau und Raumordnung
10 07	331 01	37,1	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	26,8	Zuweisungen für Investitionen von den Sozialversicherungsträgern (Artikel 14 Gesundheitsstrukturgesetz)
08 29	333 01	22,7	Zuweisungen der kreisfreien Städte und Landkreise - Krankenhausumlage -
04 04	334 02	15,6	Zuweisungen vom Bund für das Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“
10 07	331 03	13,1	Zuweisungen des Bundes für Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs

VI.4.3. Besondere Finanzierungseinnahmen

2013 sind als besondere Finanzierungseinnahmen lediglich haushaltstechnische Verrechnungen von 134.900 Euro nachgewiesen. Sie waren ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

**VI.5. Verteilung der Einnahmen**

Die prozentuale Verteilung nach Einnahmearten im Haushaltsjahr 2013 weist das Schaubild 4 aus:

Schaubild 4**Verteilung der Einnahmen nach Einnahmearten 2013**

## VI.6 Personalausgaben

Die Personalausgaben lagen mit 2.362,4 Mio. Euro um 38,3 Mio. Euro über den Vorjahresausgaben von 2.324,0 Mio. Euro. Das Haushaltssoll von 2.432,1 Mio. Euro wurde um 69,6 Mio. Euro unterschritten.

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

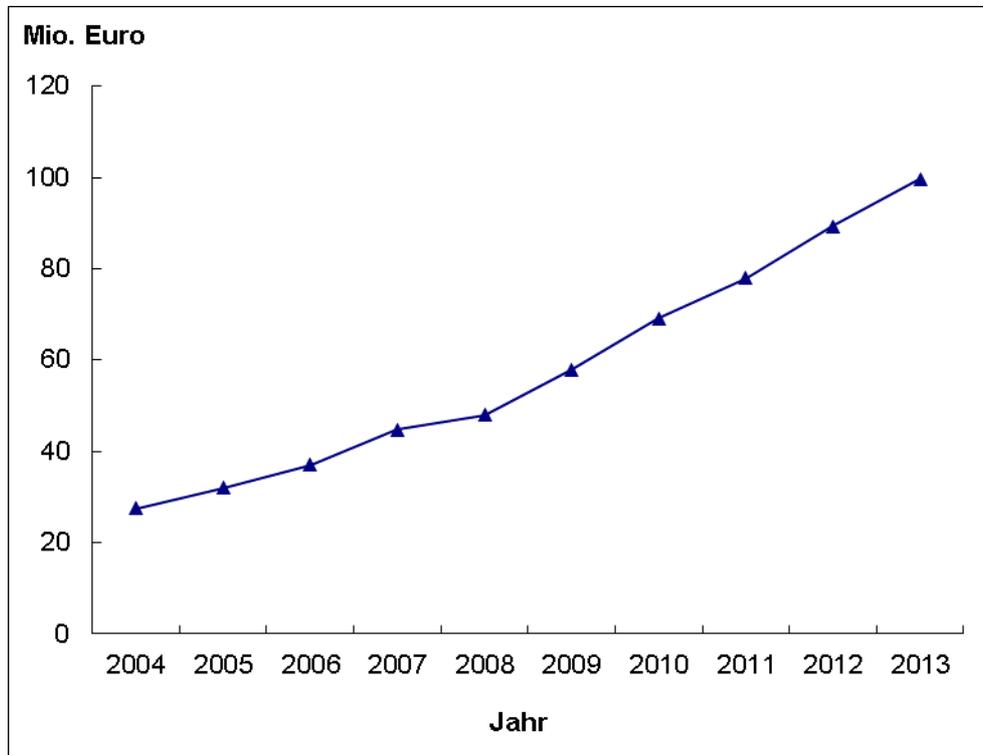
### Übersicht 10

#### Personalausgaben 2011 bis 2013

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2012/2013 Mio. Euro
	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	2013 Mio. Euro	
Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter	1.236,7	1.249,5	1.265,0	15,5
Entgelte der Arbeitnehmer	921,0	871,8	876,3	4,5
Versorgungsbezüge	78,0	89,3	100,4	11,1
Beihilfen und Unterstützungen	65,9	69,4	74,0	4,6
Restliche Personalausgaben	42,7	44,0	46,7	2,7
<b>Insgesamt</b>	<b>2.344,4</b>	<b>2.324,0</b>	<b>2.362,4</b>	<b>38,3</b>

Die Bezüge der Beamten und Richter sowie die Entgelte der Arbeitnehmer stiegen im Vorjahresvergleich insgesamt nur wenig (unter 1 %). Tarifsteigerungen erfolgten zum 1. Januar 2013 mit 2,65 %; Besoldungsanpassungen wirkten zum 1. Oktober 2013 mit 2,45 %.

Versorgungsempfänger erhielten 2013 Zahlungen von 99,7 Mio. Euro. Diese stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 10,4 Mio. Euro. Die stetige Zunahme seit 2004 verdeutlicht das folgende Schaubild 5:

Schaubild 5**Zahlungen an Versorgungsempfänger seit 2004**

Die Ist-Ausgaben für die Versorgung lagen 2013 erneut deutlich über den veranschlagten Werten (90,3 Mio. Euro). Der Rechnungshof hatte dies bereits mehrfach kritisiert und angeregt, der Belastung durch Versorgungsausgaben bereits bei der Veranschlagung Rechnung zu tragen. Der Finanzminister hatte sich bei den Beratungen im Haushalts- und Finanzausschuss des Thüringer Landtags dazu bereit erklärt. Im Entwurf zum Haushalt 2015 sind nunmehr 125 Mio. Euro vorgesehen.

Nachdem für die Jahre 2011 und 2012 Zahlungen an den Thüringer Pensionsfonds ausgesetzt waren, wurden 2013 erstmals wieder Zuführungen von 3,4 Mio. Euro an die Versorgungsrücklage geleistet.

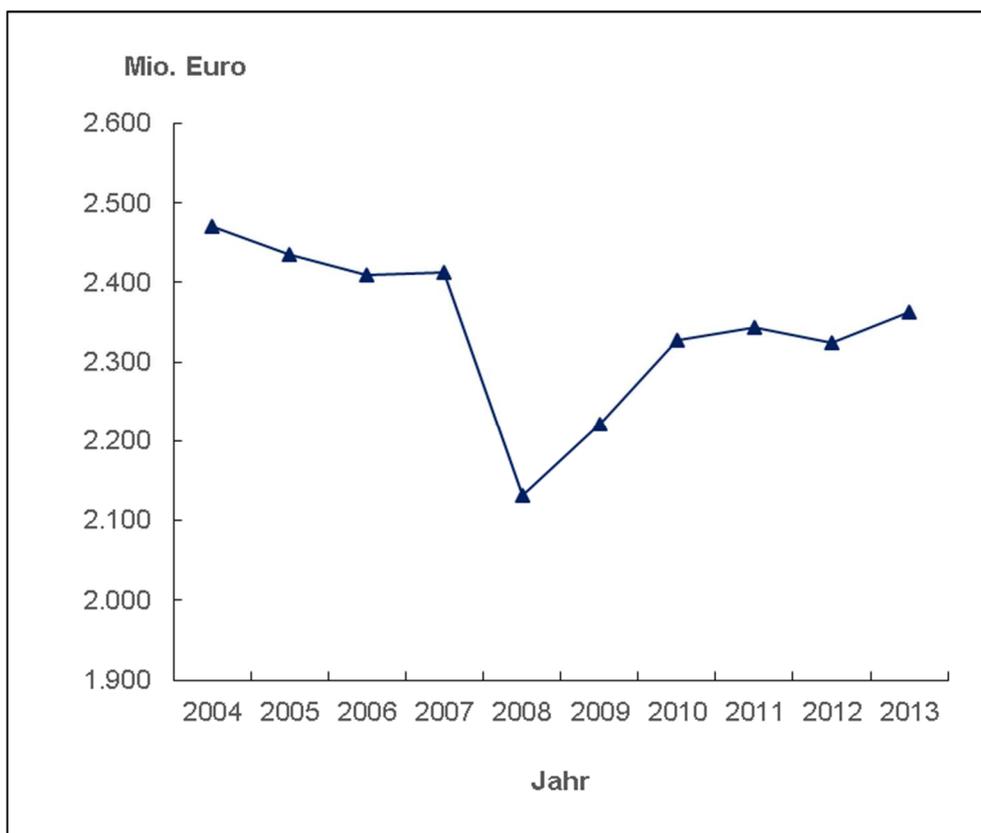
Beamte und Berufsrichter erhalten vom Land im Krankheits-, Geburts-, Pflege- oder Todesfall finanzielle Unterstützungen. Diese Unterstützungen werden als Beihilfen bezeichnet. Sie entsprechen dem Arbeitgeberanteil bei der Kranken- und Pflegeversicherung der Arbeitnehmer und sind – wie insgesamt das Prinzip der Selbstversicherung – für den Staat günstiger. 2013

wurden mit 74,0 Mio. Euro rund 4,5 Mio. Euro mehr als im Vorjahr an Beihilfen ausgezahlt. Thüringen muss mit weiter steigenden Ausgaben für Beihilfen für aktive Beamte und in höherem Maße für Versorgungsempfänger rechnen. Im Entwurf des Haushaltsplans 2015 sind bereits rund 86 Mio. Euro vorgesehen.

Die Entwicklung der Personalausgaben seit 2004 insgesamt zeigt das folgende Schaubild 6:

Schaubild 6

**Personalausgaben seit 2004**

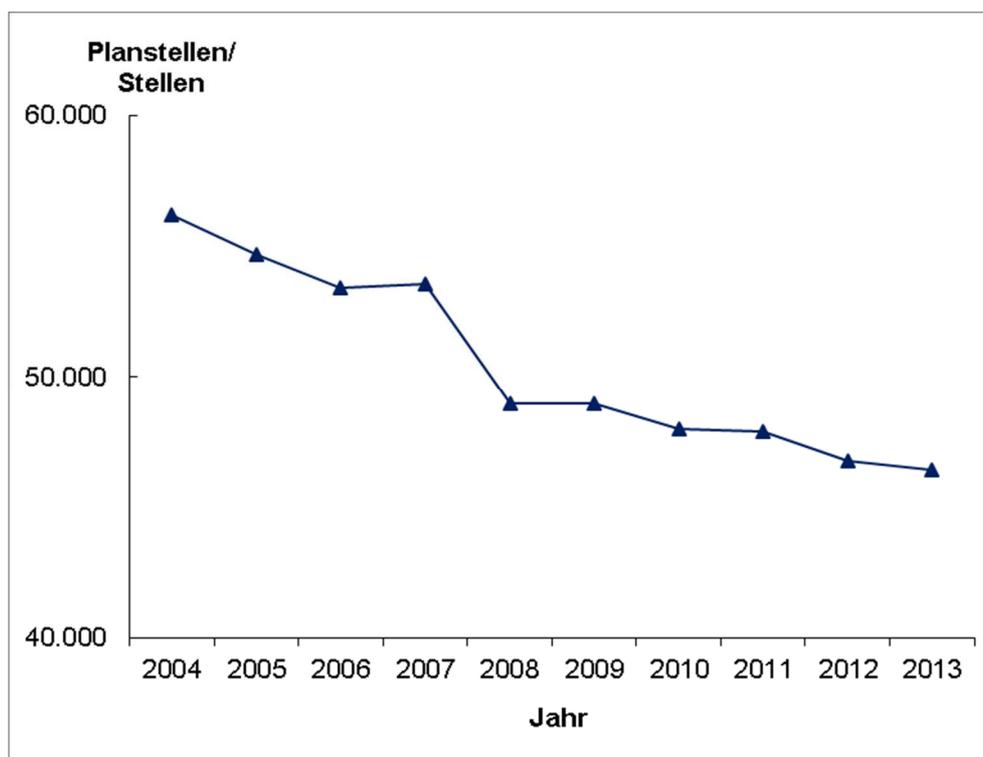


Für das Haushaltsjahr 2013 waren mit insgesamt 46.392 Stellen/Planstellen 370 Stellen weniger veranschlagt als im Vorjahr. Zum 30. Juni 2013 teilten sich rund 32.000 Vollbeschäftigte und 15.800 Teilzeitbeschäftigte (davon 4.900 in Altersteilzeit) diese Stellen/Planstellen<sup>3</sup>.

Das nachfolgende Schaubild 7 zeigt den Stellenabbau seit 2003:

Schaubild 7

### Stellenabbau in Thüringen seit 2004



Die Personalausgaben steigen trotz des bisher erfolgten Stellenabbaus.

<sup>3</sup> Es werden nur die Beschäftigten des Landes betrachtet, die bei Behörden, Gerichten und Einrichtungen des Landes beschäftigt sind und im Haushaltsplan dargestellt werden. Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /13 – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen vom August 2014.

Im Folgenden werden die Planstellen und Stellen im Bereich der Ministerien ohne nachgeordnete Behörden betrachtet.

### Übersicht 11

#### **Anzahl der Mitarbeiter in Ministerien für ausgewählte Länder 2013**

Land	Einwohner in 1.000	Arbeit- nehmer	Beamte	Summe	Stellen in Ministerien pro 1.000 EW
Mecklenburg- Vorpommern	1.596,5	397	1.608	2.005	1,26
Thüringen	2.160,8	465	2.018	2.483	1,15
Brandenburg	2.449,2	676	1.884	2.560	1,05
Sachsen- Anhalt	2.244,6	467	1.808	2.275	1,01
Schleswig- Holstein	2.816,0	838	1.593	2.431	0,86
Sachsen	4.046,4	916	1.924	2.840	0,70
Rheinland- Pfalz	3.994,4	814	1.674	2.487	0,62
Bayern	12.604,2	1.193	3.148	4.341	0,34
Baden- Württemberg	10.631,3	816	2.675	3.491	0,33
Nordrhein- Westfalen	17.571,9	1.773	2.911	4.684	0,27
<b>Gesamt</b>	<b>60.115,3</b>	<b>8.354</b>	<b>21.243</b>	<b>29.597</b>	<b>0,49</b>

Quelle: Haushaltspläne der Länder, eigene Berechnungen.

Ein Vergleich der Länder zeigt, dass pro 1.000 Einwohner (EW) die Stellenanzahlen deutlich voneinander abweichen. Während in Nordrhein-Westfalen 0,27 Stellen pro 1.000 EW zu verzeichnen sind, sind dies in Thüringen 1,15.

Sicherlich kommen den bevölkerungsreichen Ländern wie Nordrhein-Westfalen Skaleneffekte zugute. Das heißt, dass mit steigender Bevölkerung die Belastung pro Kopf sinkt. Der Vergleich mit Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zeigt aber, dass die Anzahl der Mitarbeiter in Thüringen vergleichsweise hoch ist.

Ein Ausgleich der Kosten der politischen Führung erfolgt nach § 11 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz. Hieraus erhält Thüringen etwa 55 Mio. Euro und Schleswig-Holstein 53 Mio. Euro jährlich für überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung als Bundesergänzungszuweisungen. Thüringen

erhielt rund 26 Euro pro Einwohner, Schleswig-Holstein nur 19 Euro. Inwiefern dieser Aufschlag von 37 Prozent beim kommenden Länderfinanzausgleich aufrechtzuerhalten ist, bleibt abzuwarten.

Aufgrund der demografischen Entwicklung wird sich das Verhältnis zwischen Personalausgaben und Einwohnerzahl in Thüringen weiter verschärfen. Bis zum Jahr 2030 wird die Bevölkerung Thüringens um etwa 18 Prozent<sup>4</sup> schrumpfen. Das derzeitige Stellenabbaukonzept der Landesregierung sieht einen Abbau von 8.818 Stellen und Planstellen bzw. eine entsprechende monetäre Einsparung vor. Ausgehend von 2012 entspricht das einem Abbau von etwa 14 Prozent der Stellen und Planstellen des Landes. Das heißt, dass die Personalausgaben pro Einwohner trotz Personalabbau weiter ansteigen werden. Ein weiterer Stellenabbau wird notwendig sein. Das Personal kann aber bei gleichem Aufgabenbestand nicht beliebig reduziert werden. Deshalb sollte gleichzeitig geprüft werden, welche Aufgaben das Land weiterhin wahrnehmen kann bzw. in welcher Form Mitarbeiter besser ausgebildet werden können, um effizienter und effektiver die notwendigen Aufgaben wahrzunehmen.

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

---

<sup>4</sup> Quelle: Internet-Seite des TLS Tabelle „Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung nach Prognosejahren in Thüringen“, eigene Berechnungen.

## **VI.7. Sächliche Verwaltungsausgaben und Schuldendienst**

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen 2013 rund 388 Mio. Euro und damit 4,2 % 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 13 Mio. Euro über dem Vorjahreswert.

Die Ausgaben für den Schuldendienst setzen sich aus Zinsausgaben und Schuldentilgungen zusammen. Da Tilgungen aber bisher nicht als Ausgaben gebucht werden, sind hier lediglich Zinsausgaben nachgewiesen. Sie beliefen sich auf rund 578 Mio. Euro und sanken aufgrund des weiter günstigen Zinsniveaus im Vorjahresvergleich um 42 Mio. Euro.

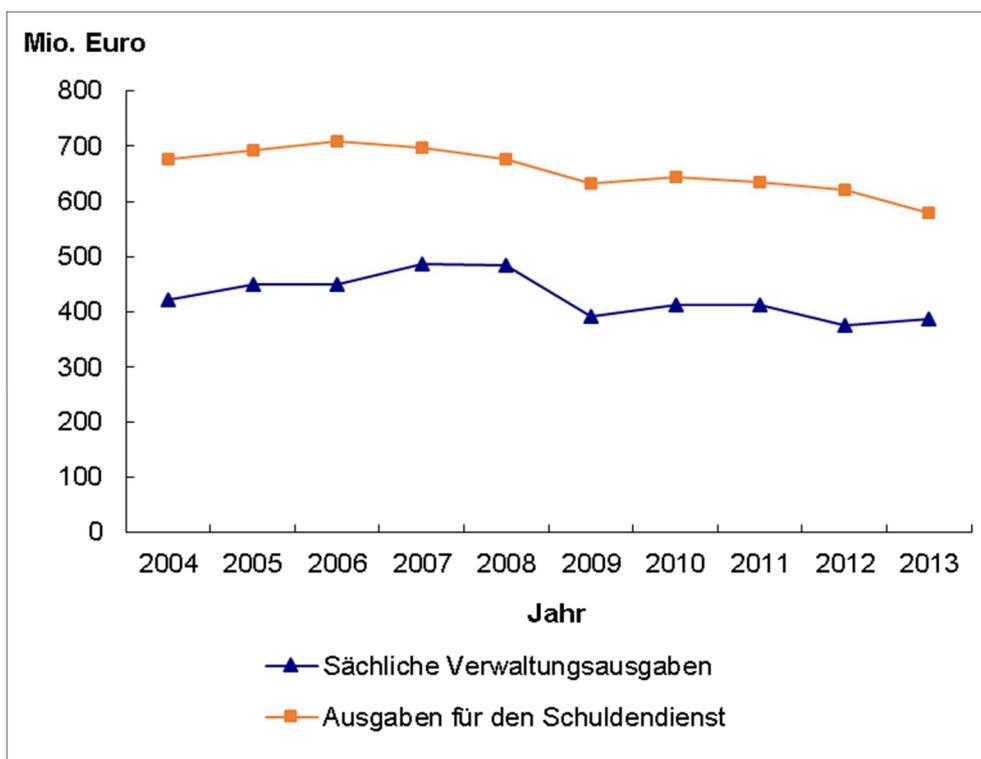
Der veranschlagte Betrag von rund 632 Mio. Euro wurde um 54 Mio. Euro (8,5 %) unterschritten. Die *Zinsausgabenquote* betrug 6,4 %.

Auch die Zinszahlungen für kurzfristige Kredite zur täglichen Liquiditätssteuerung (Kassenkredite) waren niedrig. Geplanten Zahlungen von 2,5 Mio. Euro standen tatsächlich nur rund 18.000 Euro gegenüber.

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst zeigt das nachfolgende Schaubild 8:

Schaubild 8

### Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2004



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

Die *Übertragungsausgaben* machen die Hälfte der bereinigten Gesamtausgaben aus. Sie stiegen im Vorjahresvergleich um 58,8 Mio. Euro auf 4.373,2 Mio. Euro; das Soll wurde jedoch unterschritten (4.410,9 Euro).

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

Übersicht 12**Übertragungsausgaben 2011 bis 2013**

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2012/2013 Mio. Euro
	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	2013 Mio. Euro	
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	2.791,1	2.548,2	2.555,9	7,7
Schuldendiensthilfen	35,7	31,3	33,6	2,3
Erstattungen an öffentliche Unternehmen	60,5	60,0	62,6	2,6
Leistungen an natürliche Personen	294,1	275,9	279,2	3,3
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.358,0	1.399,1	1.442,0	42,9
<b>Insgesamt</b>	<b>4.539,6</b>	<b>4.314,4</b>	<b>4.373,2</b>	<b>58,8</b>

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

- Zuweisungen an die Kommunen (2.129,9 Mio. Euro) und
- Zuweisungen an den Bund für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR (393,4 Mio. Euro).

Als Schuldendiensthilfen wurden u. a. Zinszahlungen und Tilgungsausgaben für Darlehen an die TAB (Kapitel 04 74: 20,5 Mio. Euro) und der Kapitaldienst für die Finanzierung des Ausbaus des Flughafens Erfurt-Weimar (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; 2013: 34,8 Mio. Euro, 2012: 34,2 Mio. Euro, 2011: 31,9 Mio. Euro).

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

- BAföG (81,8 Mio. Euro),
- Opferrenten als Entschädigungsleistungen der strafrechtlichen und beruflichen Rehabilitierung (17,2 Mio. Euro),
- Landesblindengeld (9,4 Mio. Euro),
- Zuschüsse aus der Ausgleichsabgabe an schwerbehinderte Menschen und Arbeitgeber (10,4 Mio. Euro),
- Bundesanteil zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Sozialgesetzbuch XII (48,1 Mio. Euro),
- Unterhaltsvorschuss (19,7 Mio. Euro),
- Thüringer Erziehungsgeld (19,4 Mio. Euro),
- Miet- und Lastenzuschüsse nach dem Wohngeldgesetz (35,9 Mio. Euro),
- Beiträge des Landes an die Unfallkasse Thüringen (13,5 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 2013**

Kapitel	Ausgaben Mio. Euro	Zweckbestimmung
04 29	128,5	Zuschüsse für Schulen in freier Trägerschaft
04 30	22,9	Staatsleistungen an die Kirchen
04 50	77,1	Zuschüsse für laufende Zwecke an das Universitätsklinikum Jena
04 69	421,7	Zuschüsse für laufende Zwecke an die Hochschulen
04 78/ 04 79	110,4	Förderung von Wissenschaft und Forschung
04 89	63,2	Zuschüsse an Theater und Orchester
04 84/ 04 89	45,6	Förderung von Denkmal- und Kunstpflege
06 07	16,1	Zuführungen an den Landesbetrieb Thüringer Landesrechenzentrum
07 03	74,9	Förderung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Maßnahmen der beruflichen Bildung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds ESF
07 03	40,2	Zuwendungen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung EFRE
09 02	32,5	Zuführung für laufende Zwecke an die Landesforstanstalt
09 02	52,8	Zuschüsse für laufende Zwecke aus dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ELER
10 02	198,4	Zuschüsse zur Finanzierung des Verkehrsangebots im Schienenpersonennahverkehr
10 02	32,6	Zuschüsse zu Beförderungsentgelten im öffentlichen Personennahverkehr

## VI.9. Ausgaben für Investitionen

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben für Investitionen um 88,8 Mio. Euro (7,5 %). Sie lagen mit 1.268,8 Mio. Euro um rund 36,1 Mio. Euro (2,9 %) über dem Haushaltssoll. Die Bauausgaben lagen dabei um rund 13,3 Mio. Euro unter, die sonstigen Ausgaben für Investitionsmaßnahmen um 49,4 Mio. Euro über den geplanten Ausgaben.

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

### Übersicht 14

#### **Ausgaben für Investitionen 2011 bis 2013**

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2012/2013 Mio. Euro
	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	2013 Mio. Euro	
Hochbauausgaben	77,1	61,4	58,5	- 2,9
Tiefbauausgaben	126,2	101,5	113,3	11,8
Summe Bauausgaben	203,3	162,9	171,8	8,9
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	48,1	46,9	54,4	7,5
Erwerb privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen (alternative Baufinanzierung)	58,0	39,1	37,8	-1,3
Darlehen	63,3	0,1	12,7	12,6
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	19,4	13,7	9,2	-4,4
Investitionszuweisungen	999,1	917,3	982,9	65,6
Summe Sonstige Investitionsausgaben	1.187,7	1.017,1	1.097,0	79,9
Insgesamt	1.391,0	1.180,0	1.268,8	88,8

Die eigenen Bauausgaben Thüringens stiegen erstmals nach dem Auslaufen des Konjunkturprogramms II wieder.

Die *alternativ finanzierten Bauausgaben* blieben nahezu gleich, da die Verpflichtungen aus den einzelnen Maßnahmen fast unverändert blieben. Über-

sicht 3.8 der Haushaltsrechnung 2013 weist für privat vorfinanzierte Investitionen und ÖPP-Maßnahmen Zahlungen von 38,0 Mio. Euro (dagegen oben in Übersicht 14: 37,8 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 112.000 Euro im Vorjahr nunmehr rund 12 Mio. Euro im Jahr 2013. Dies beruht darauf, dass 2013 wieder Darlehen aus dem Programm „Thüringen-Dynamik“ der EFRE-Förderperiode 2007 bis 2013 (Kapitel 07 03) ausgereicht wurden, nachdem 2012 keine derartigen Darlehen bewilligt worden waren.

Die soziale Wohnraumförderung war bereits 2012 in das Thüringer Wohnungsbauvermögen ausgelagert worden. 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 9,2 Mio. Euro (Vorjahr: 13,6 Mio. Euro).

Die Investitionszuweisungen stiegen nach Auslaufen des Konjunkturprogramms II wieder. Die Steigerung ist im Wesentlichen auf zusätzliche Zuführungen an die Sondervermögen „Ökologische Altlasten“ und „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ zurückzuführen.

Die *Investitionsquote* für das Jahr 2013 betrug 14,1 % (Vorjahr: 13,4 %).

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

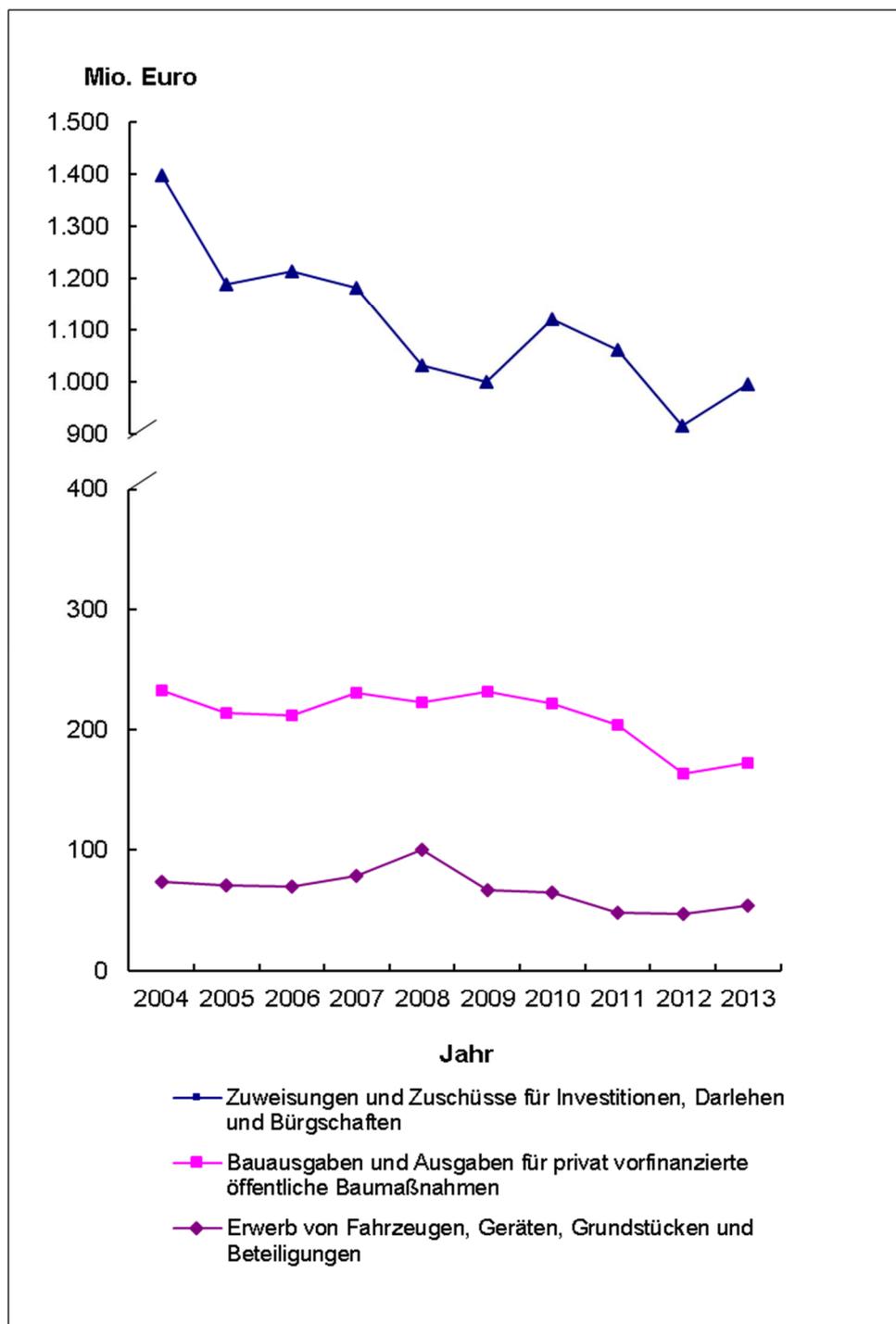
Übersicht 15**Bedeutende Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen 2013**

Kapitel	Titel	Ausgaben Mio. Euro	Zweckbestimmung
07 03	HG 8	139,3	Wirtschaftsförderung aus EU-Fonds
07 02	ATG 83/86	137,4	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
03 03 09 05	884 01 ATG 86	120,9	Zuführungen an das Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“
10 04	HG 8	102,8	Städtebauförderung
09 02	ATG 93/95	61,5	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (ELER)
08 29	HG 8	54,9	Krankenhausprogramm
10 07	HG 8	43,0	Zuweisungen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden
10 03	884 73	41,5	Zuweisungen an das Thüringer Wohnungsbauvermögen
17 20	HG 8	32,1	Kommunaler Finanzausgleich
04 84/89	HG 8	26,4	Bauausgaben für Denkmal- und Kunstpflege
07 02	891 78	23,5	Ersatz von Aufwendungen der LEG für Erwerb, Entwicklung, Sanierung und Verwertung von Industrie- und Gewerbeflächen
07 02	ATG 78	23,5	Förderung der Strukturentwicklung
04 78/79	HG 8	19,4	Zuschüsse zur Förderung der Wissenschaft

Die Entwicklung der Investitionsausgaben zeigt das folgende Schaubild 9:

Schaubild 9

**Investitionsausgaben seit 2004**



Der Rechnungshof hatte hinsichtlich der Investitionsausgaben bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass nicht an falscher Stelle gespart werden sollte. Eine funktionierende Infrastruktur ist die Voraussetzung für eine weitere positive Entwicklung im Land. Für Erhaltungsausgaben sind noch immer zu wenig Mittel vorgesehen.

#### **VI.10. Besondere Finanzierungsausgaben**

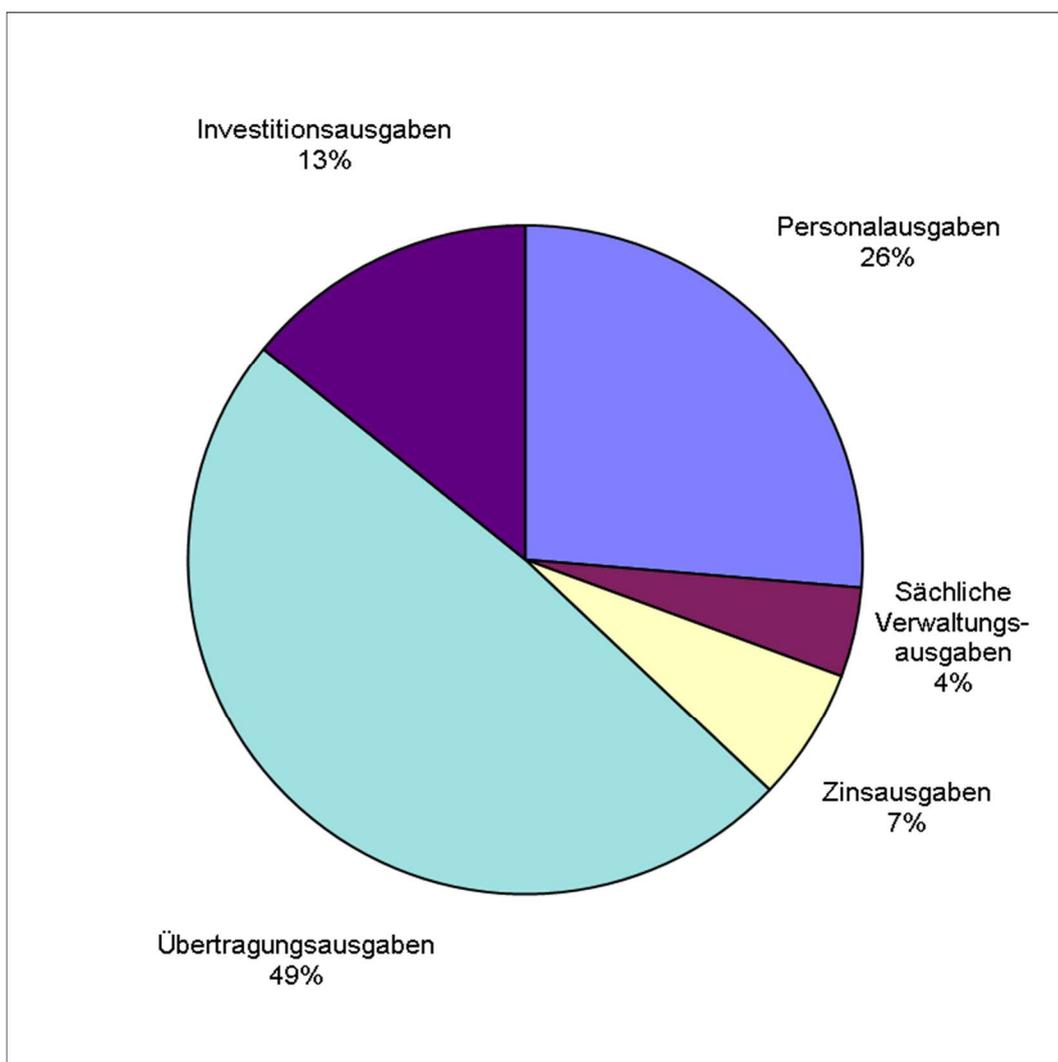
Als besondere Finanzierungsausgaben sind Zuführungen an die Rücklage aus der Abwasserabgabe von 1,5 Mio. Euro, an die Rücklage aus der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz von 1,4 Mio. Euro sowie haushaltstechnische Verrechnungen von 134.000 Euro ausgewiesen (vgl. Tn. A.VI.4).

### VI.11. Verteilung der Ausgaben

Die prozentuale Verteilung nach Ausgabearten im Haushaltsjahr 2013 weist das Schaubild 10 aus:

Schaubild 10

**Verteilung der Ausgaben nach Ausgabearten 2013**



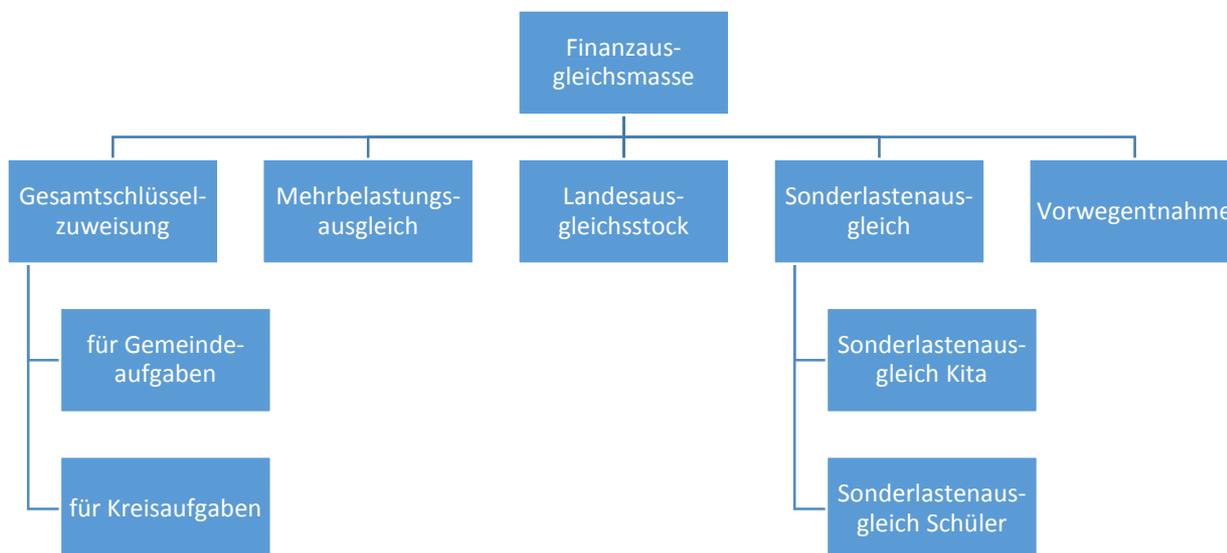
## VII. Kommunaler Finanzausgleich

Nach Artikel 93 der Thüringer Verfassung hat das Land dafür zu sorgen, „dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben nach Artikel 91 Abs. 3 zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.“ Das Land erfüllt diese Verfassungspflicht gegenüber den Kommunen über den Kommunalen Finanzausgleich (KFA). Konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung des KFA stellte der Verfassungsgerichtshof in seinen Urteilen vom 21. Juni 2005 und 2. November 2011. Das bis 2007 praktizierte Steuerverbundsystem erklärte der Gerichtshof für nicht verfassungsgemäß, da kein tatsächlicher Finanzbedarf der Kommunen ermittelt worden war.

Datengrundlage für den neu konzipierten Ausgleich ab 2008 bildeten bis 2012 die durchschnittlichen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben der Kommunen aus den Jahren 2003 bis 2005. Diese Datenbasis sah die Landesregierung für 2013 als zu alt an. Zudem gab es bis zu diesem Zeitpunkt Veränderungen in der Aufgabenzuweisung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Daher entschied sich die Landesregierung, den KFA zu aktualisieren und in Teilen auch zu reformieren.

Grundlage bilden nunmehr die aktuelleren Daten der kommunalen Rechnungsstatistik 2010 des Thüringer Landesamts für Statistik. Für die Feststellung der Ausgangsbasis wurde daraus zunächst der ungedeckte Finanzbedarf der Kommunen ermittelt und für 2013 fortgeschrieben. Weitere Kennzeichen des neuen KFA sind eine Vielzahl von Revisionen, um aktuelle Entwicklungen zu berücksichtigen. Das gesamte Ausgleichssystem besteht aus dem regelgebundenen Teil, der sog. Finanzausgleichsmasse (2013: 1.838,9 Mio. Euro), und den Zuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse (2013: 801,3 Mio. Euro). Letztere bemisst sich nach der Leistungsfähigkeit des Landes.

Das neue System der Verteilung der Finanzausgleichsmasse setzt sich folgendermaßen zusammen:

Schaubild 11**Verteilung der Finanzausgleichsmasse im KFA**

Seit 2013 wird der sogenannte Partnerschaftsgrundsatz verfolgt. Ausgehend von der jeweils aktuellen Steuerschätzung wird die dem Land und den Kommunen voraussichtlich zur Verfügung stehende Finanzmasse berechnet. Dagegen wird der ungedeckte, aus 2010 fortgeschriebene Finanzbedarf der Kommunen gesetzt. Der sich aus den Anteilen ergebende Prozentsatz wird zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse für die nächsten Jahre zugrunde gelegt. Damit soll eine „gleichmäßige Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel“ gesichert werden.

Die maßgeblichen Steuereinnahmen von Land und Kommunen für 2013 wurden nach der Steuerschätzung vom Mai 2012 auf 8.529 Mio. Euro geschätzt. Der ungedeckte, fortgeschriebene Finanzbedarf der Kommunen wurde mit 3.064 Mio. Euro berechnet. Damit hätten den Kommunen weniger Mittel als 2012 zugestanden. Die Landesregierung legte daher den Vorjahresbedarf von 3.111 Mio. Euro zugrunde. Der sich ergebende Prozentsatz betrug damit 36,47 %. Dieser ist nunmehr Grundlage für die folgenden Haushaltsjahre. Die Finanzausgleichsmasse ergibt sich unter Anrechnung der Steuereinnahmen der Kommunen. Die Neuordnung des KFA in Kapitel 17 20 verdeutlicht nachfolgende Übersicht 16:

Übersicht 16**Vergleich der wichtigsten KFA-Positionen 2012/2013**

<b>Titel</b>	<b>Zweckbestimmung</b>	<b>Ist 2012 Mio. Euro</b>	<b>Ist 2013 Mio. Euro</b>
613 01	Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben	645,2	539,1
613 02	Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben	211,5	766,2
613 05	Ausgleichsbetrag für die Ausfälle der Gemeinden im Familienleistungsausgleich	64,0	0,0
613 07	Mehrbelastungsausgleich an Gemeinden und Landkreise	187,2	208,4
633 07	Landeszuschüsse zur Kindertagesbetreuung	177,8	182,7
633 08	Erstattungen an örtliche Träger der Sozialhilfe und sonstige Leistungen	343,9	195,6
633 22	Zuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbstätige	197,0	0,0

Die Verschiebungen zwischen den Titeln basieren im Wesentlichen auf drei Veränderungen:

1. Bis einschließlich 2012 wurden die Mittel aufgrund einer Vereinbarung von 1992 im Verhältnis 25 : 75 auf die Landkreise einerseits und kreisangehörigen Gemeinden bzw. kreisfreien Städte andererseits verteilt. Seit 2013 erfolgt die Verteilung der Mittel nach Kreis- und Gemeindeaufgaben. Kreisfreie Städte erhalten nunmehr aus beiden Titeln Mittel. Die Mittelverteilung erfolgt somit nach Bedarf und nicht mehr nach Gebietskörperschaften.
2. Die Sozialausgaben stiegen bei den Gebietskörperschaften seit 2004 unterschiedlich. Nach dem Gesetzentwurf zum KFA stiegen die Kosten der Landkreise und kreisfreien Städte um ca. 400 Mio. Euro; die der Gemeinden um lediglich 21 Mio. Euro.

3. Besondere Ergänzungszuweisungen für Aufgaben nach Sozialgesetzbuch (Titel 633 08, 633 22) und der Familienleistungsausgleich (Titel 613 05) wurden in die Schlüsselzuweisungen überführt. Die Titel umfassten 2012 ein Volumen von 605 Mio. Euro.

Ebenfalls sind die Ausgaben bei Titel 613 07 (Mehrbelastungsausgleich zuvor Auftragskostenpauschale) um 21 Mio. Euro auf 208 Mio. Euro gestiegen. Der Mehrbelastungsausgleich ist ein finanzieller Ausgleich für übertragene staatliche Aufgaben. Er wird unabhängig von der Leistungskraft des Landes gezahlt.

Insgesamt sind die tatsächlichen Ausgaben im KFA von 2.081 Mio. Euro 2012 auf 1.854 Mio. Euro 2013 gesunken. Ursächlich waren die gestiegenen Steuereinnahmen der Kommunen.

Neben dem bei Kapitel 17 20 nachgewiesenen Finanzausgleich zahlte das Land aus 128 Titeln verschiedener Einzelpläne weitere rund 800 Mio. Euro an die Kommunen. Wie groß der Aufwuchs dieser Mittel insgesamt gegenüber 2012 ist, lässt sich nicht zweifelsfrei ermitteln. Der Rechnungshof empfiehlt, die Leistungen außerhalb des regelgebundenen KFA in Haushaltsplan und Haushaltsrechnung in besonderen Übersichten darzustellen. In der nachfolgenden Übersicht 17 sind die größten Änderungen gegenüber 2012 aufgeführt:

Übersicht 17**Vergleich der wichtigsten Zahlungen an Kommunen  
außerhalb des KFA**

Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Ist 2012 Mio. Euro	Ist 2013 Mio. Euro	Abw. 2012/2013 Mio. Euro
17 16	613 08	Kommunale Finanzgarantie gemäß § 37 ThürFAG		88,2	88,2
07 02	883 86	Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Infrastrukturmaßnahmen)	57,9	50,6	-7,3
08 20	681 33	Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch XII	24,3	48,1	23,8
07 03	883 81	Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Infrastrukturmaßnahmen aus Mitteln des EFRE im Rahmen des Operationellen Programms 2007-2013	21,8	30,9	9,1
10 04	883 26	Zuwendungen an Städte und Gemeinden Stadtumbau Ost - Aufwertung Bund-Landes-Programm	17,6	23,5	5,9
09 02	883 93	Investitionszuschüsse an Gemeinden (ELER)	15,6	22,5	6,9
08 24	681 21	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	30,3	19,7	-10,6
03 04	682 72	Leistungen für ausländische Flüchtlinge		16,3	16,3
04 04	883 02	Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des Investitionsprogramms "Kinderbetreuungsfinanzierung"	10,0	15,8	5,8
03 04	633 72	Erstattungen an Landkreise und kreisfreie Städte für Unterbringung und Betreuung von ausländischen Flüchtlingen		9,9	9,9

Insgesamt ist der Thüringer Kommunale Finanzausgleich im Vergleich zu den anderen neuen Ländern sehr gut ausgestattet. Nachfolgend sind die Zahlungen aus dem regelgebundenen Teil der Kommunalen Finanzausgleiche der neuen Flächenländer und Schleswig-Holsteins aufgeführt:

Übersicht 18**Kommunaler Finanzausgleich 2013 in ausgewählten Ländern**

Land	Einwohner in 1.000	Ausgaben KFA	
		Mio. Euro	Euro pro EW
Brandenburg	2.449,20	2.317,5	946
Thüringen	2.160,80	1.838,9	851
Sachsen-Anhalt	2.244,60	1.813,1	808
Mecklenburg- Vorpommern	1.596,50	1.172,5	734
Sachsen	4.046,40	2.870,5	709
Schleswig- Holstein	2.816,00	1.409,1	500

Quelle: Haushaltspläne der Länder, eigene Berechnung

Danach zahlt Thüringen pro Einwohner den zweithöchsten Betrag. Einzig Brandenburg zahlt deutlich mehr. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen – beide haben bereits eine Gebietsreform durchgeführt – zahlen an ihre kommunalen Gebietskörperschaften 50 bzw. 120 Euro pro Einwohner weniger. Würde Thüringen pro Einwohner die Summe Sachsens aufwenden, würden diese rund 300 Mio. Euro weniger erhalten. Die im Vergleich zu Schleswig-Holstein deutlich höheren Leistungen kompensieren die in den neuen Ländern niedrigeren Gewerbesteuerereinnahmen.

## 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 Ländern<sup>5</sup> 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 Bundeszuweisungen von 29,3 Mio. Euro pro Jahr für den Neubau und Ausbau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken. Auch nach der „Revision“ 2013<sup>6</sup> bleibt es für Thüringen bei diesem Betrag.

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 19 sind die Einnahmen und Ausgaben für die genannten Aufgaben seit 2011 dargestellt (Soll-Ist-Vergleich):

---

<sup>5</sup> Artikel 143 c Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz.

<sup>6</sup> Artikel 4 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze – Aufbauhilfegesetz vom 15. Juli 2013 (BGBl. I, S. 2402).

Übersicht 19**Soll-Ist-Vergleich der Mittel für Gemeinschaftsaufgaben und andere Bundeszuweisungen 2011 bis 2013**

Förderbereiche	Haushaltsjahr					
	2011 Mio. Euro		2012 Mio. Euro		2013 Mio. Euro	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“						
· Einnahmen	84,7	68,9	75,8	75,8	72,7	70,5
· Ausgaben	169,4	137,7	151,6	151,6	145,4	141,0
GA „Agrarstruktur und Küstenschutz“						
· Einnahmen	31,8	28,6	30,5	29,6	30,5	28,7
· Ausgaben	53,0	47,7	50,8	49,4	50,8	47,8
Bundeszuweisungen „Hochschulbau“						
· Einnahmen	34,3	29,5	34,8	34,8	33,4	33,4
· Ausgaben	60,0	50,0	35,8	26,5	34,4	20,0

## **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.

In der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 gehen die Mittel im Vergleich zur Vorperiode 2007 bis 2013 um insgesamt rund 510 Mio. Euro deutlich zurück.

### **IX.1. Förderperiode 2000 bis 2006**

Für diese Förderperiode weist die Haushaltsrechnung 2013 Schlusszahlungen der EU wie folgt aus:

- 9,1 Mio. Euro (ESF) sowie
- 30,8 Mio. Euro (EFRE)

Damit ist diese Förderperiode fast vollständig abgerechnet. Die noch ausstehenden Mittel unterliegen einer Prüfung der Europäischen Kommission. Eine Prognose über den daraus resultierenden Zahlungseingang kann nicht abgegeben werden.

### **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) 748 Mio. Euro vorgesehen.<sup>7</sup>

In der nachfolgenden Übersicht 20 sind die Einnahmen und Ausgaben dargestellt, die gemäß Haushaltsrechnung 2013 der Förderperiode 2007 bis 2013 zuzurechnen sind:

---

<sup>7</sup> Thüringer Landtag, Drucksache 5/7709 vom 30. April 2014.

Übersicht 20**Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds 2013**

Strukturfonds	Haushaltsjahr 2013	
	Einnahmen Mio. Euro	Ausgaben Mio. Euro
EFRE	207,4	205,2
ESF	112,0	76,6
ELER	123,1	119,4*
Insgesamt	442,5	401,2

\* Die Ausgaben in Kapitel 09 02 ATG 93 und 95 umfassen EU- und Landesmittel.

Die seit 2007 kumulierten Ist-Ausgaben beim ESF überstiegen zum Stichtag 31.12.2013 die kumulierten Ist-Einnahmen um rund 120 Mio. Euro. Hingegen überstiegen beim EFRE die kumulierten Ist-Einnahmen die Ist-Ausgaben um rund 126 Mio. Euro.

**IX.3. Förderperiode 2014 bis 2020**

Das Europäische Parlament und der Rat beschlossen mit dem mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 die Ausgaben der EU-Programme und Politikbereiche bis 2020.

Gleichzeitig setzte die EU Ende 2013 die wesentlichen Rahmenbedingungen für die neue Förderperiode in Kraft. So veröffentlichte sie die Verordnungen mit allgemeinen und fondsspezifischen Bestimmungen. Daneben wurde die Mittelaufteilung auf die Übergangsregionen beschlossen, wonach sich für den EFRE und ESF ein Gesamtvolumen für 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).

Das Thüringer Operationelle Programm EFRE 2014 bis 2020 genehmigte die Europäische Kommission am 3. Dezember 2014. Es umfasst folgende Schwerpunkte:

- Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation,
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen,
- Förderung der Bestrebung zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft,
- Risikomanagement und -prävention, Umweltschutz und Förderung der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen,
- Nachhaltige Stadtentwicklung.

Das Operationelle Programm ESF im Freistaat Thüringen genehmigte die Europäische Kommission am 3. Oktober 2014. Die Mittel sollen wie folgt verwendet werden:

- Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte,
- Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung sowie
- Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen.

Die Auswahl der mit ESF-Mitteln geförderten Vorhaben erfolgt nach Auswahlkriterien, die vom Begleitausschuss für das OP 2014 bis 2020 am 26. Februar 2015 geprüft und gebilligt wurden.

Im Frühjahr 2015 fanden zwischen der ELER-Verwaltungsbehörde und der Europäischen Kommission weitere Konsultationen zum ELER-Programm-entwurf statt. Die Europäische Kommission genehmigte das Thüringer ELER-Programm am 26. Mai 2015. Die Finanzausstattung des ELER 2014 bis 2020 beträgt (inklusive Umschichtungsmittel) rund 679 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat mit dem für die Haushaltsrechnung zuständigen Finanzministerium sowie den betroffenen Fachressorts abgestimmt, dass beginnend mit der Haushaltsrechnung 2015 über die Inanspruchnahme der EU-Mittel berichtet wird. Damit wird künftig eine transparentere 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 2013 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
- Wertpapiere und
- Darlehensforderungen.

Das Grundvermögen ist 2013 mit 261,0 Mio. m<sup>2</sup> (Vorjahr 259,7 Mio. m<sup>2</sup>) nahezu unverändert geblieben. Zugänge waren im Wesentlichen bei der Landesfinanzdirektion durch Erbschaften von 3,1 Mio. m<sup>2</sup> und beim TMLFUN bei wasserwirtschaftlichen Grundstücken mit 1,1 Mio. m<sup>2</sup> zu verzeichnen.

Die größten Abgänge sind durch Verkäufe von geerbten Liegenschaften mit 1,0 Mio. m<sup>2</sup>, beim Straßenvermögen mit 1,0 Mio. m<sup>2</sup> und beim Sondervermögen WGT mit 0,8 Mio. m<sup>2</sup> zu verzeichnen.

Hinsichtlich der Beteiligungen des Freistaats an Unternehmen weist die entsprechende Übersicht einen gegenüber 2012 nahezu unveränderten Anteil am Grund-/Stammkapital aus. Aufgegeben wurde die Beteiligung an der Waldkrankenhaus „Rudolf Elle“ GmbH. Neu eingegangen wurde eine Beteiligung an der „Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH“. Insgesamt hält Thüringen Anteile von 207,9 Mio. Euro.

Im Haushaltsjahr 2013 erzielte der Freistaat insgesamt Einnahmen aus den bestehenden Beteiligungen von 4,4 Mio. Euro (Vorjahr: 4,3 Mio. Euro). Der überwiegende Teil der Einnahmen stammt von der Thüringer Aufbaubank

mit 2,0 Mio. Euro sowie von der Landesbank Hessen-Thüringen mit 2,2 Mio. Euro.

In der Haushaltsrechnung 2013 weist die Landesregierung neu die Übersicht über die Wertpapiere (Tn. 4.3) aus. Der Kurswert der Aktien, Aktienfonds und sonstigen Fonds beläuft sich zum 31. Dezember 2013 auf rund 1,9 Mio. Euro.

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2013 belaufen sich auf 207,6 Mio. Euro (Vorjahr: 217,2 Mio. Euro). Teilweise getilgt wurden Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe (1,6 Mio. Euro), des sozialen Wohnungsbaus (4,8 Mio. Euro) und des Städtebaus (1,4 Mio. Euro). Die Darlehen für kleine und mittlere Unternehmen sind infolge eingestellter Gesamtvollstreckungsverfahren vollständig ausgebucht worden.

Für die Darlehen an Schüler und Studierende (BAföG) werden nach Abstimmung mit dem Rechnungshof nur die Auszahlungs- und Tilgungsbeträge ausgewiesen.

Die Forderungen der bei der TAB verwalteten Darlehen betragen laut Rechnung 14,6 Mio. Euro.

**X.2. Schulden des Landes**

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

Übersicht 21**Gesamtverschuldung 2012 und 2013**

Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31.12.2012 Mio. Euro	31.12.2013 Mio. Euro
Staatsschulden	16.269,2	15.970,7
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	392,8	353,6
Schulden der Sondervermögen	477,8	413,8
Schulden im Zusammenhang mit BAföG	80,8	75,0
<b>Gesamtverschuldung</b>	<b>17.220,6</b>	<b>16.813,1</b>

Die Gesamtverschuldung konnte gegenüber dem Vorjahr um 407,5 Mio. Euro reduziert werden. Neben den Staatsschulden (298,5 Mio. Euro) reduzierten sich die Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen (39,2 Mio. Euro), die Schulden der Sondervermögen (64,0 Mio. Euro) sowie die BAföG-Schulden (5,8 Mio. Euro). Der Abbau der Staatsschulden setzt sich aus folgenden Positionen zusammen:

- 65 Mio. Euro planmäßige Tilgung der in 2011 aufgenommenen Schulden (vgl. Tilgungsplan gemäß § 18 ThürLHO).
- 233,4 Mio. Euro zusätzliche Schuldentilgung gem. § 2 Abs. 1i. V. m. § 3 Abs. 2 Thüringer Haushaltsgesetz 2013 sowie
- 1.110 Euro Tilgung aufgrund freiwilliger Geldleistungen Dritter.

Die Landesregierung tilgte Schulden von 64,0 Mio. Euro beim Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ Teilvermögen „Fernwasser“. Die Schulden der anderen „negativen“ Sondervermögen wurden durch erhöhte Landeszuführungen konstant gehalten.

Neue Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) durften nach § 14 ThürHhG 2013 bis zu einer Höhe von insgesamt 635 Mio. Euro übernommen werden. Die Ministerien beanspruchten davon

411,6 Mio. Euro (2012: 83,3 Mio. Euro), die Präsidentin des Thüringer Landtags 0,5 Mio. Euro (2012: 0,5 Mio. Euro).

Unter Berücksichtigung der ausgelaufenen Bürgschaften etc. beliefen sich die Gesamtverpflichtungen auf 2.159,8 Mio. Euro (2012: 1.897,4 Mio. Euro).

Die Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen durch Thüringen und die anderen neuen Länder haben sich wie in der folgenden Übersicht 22 dargestellt entwickelt:

### Übersicht 22

#### **Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen der neuen Länder 2012 und 2013**

Land	Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen	
	2012 Mio. Euro	2013 Mio. Euro
Brandenburg	1.253	1.204
Mecklenburg-Vorpommern	1.228	934
Sachsen	3.757	3.057
Sachsen-Anhalt	2.742	2.923
Thüringen	1.897	2.160

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

Thüringen musste 2013 aufgrund der Inanspruchnahme von Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 9,2 Mio. Euro leisten; veranschlagt waren 21,0 Mio. Euro. Im Vorjahr betragen die Ausgaben noch 13,6 Mio. Euro.

Übersicht 23 stellt die Ausfallzahlungen seit 2009 für Thüringen und die übrigen neuen Länder dar:

Übersicht 23

**Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen der neuen Länder seit 2009**

Land	Jahr	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro
<b>Brandenburg</b>			
	2009	20,0	10,5
	2010	20,0	20,2
	2011	20,0	27,7
	2012	20,0	19,8
	2013	20,0	11,8
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>			
	2009	10,0	6,3
	2010	30,0	8,8
	2011	30,0	28,9
	2012	50,0	158,2
	2013	50,0	95,9
<b>Sachsen-Anhalt</b>			
	2009	15,0	9,4
	2010	20,0	20,0
	2011	20,0	19,0
	2012	20,0	19,5
	2013	18,0	18,0
<b>Sachsen</b>			
	2009	80,0	60,0
	2010	80,0	82,1
	2011	70,0	20,8
	2012	70,0	10,0
	2013	65,0	33,3
<b>Thüringen</b>			
	2009	67,1	13,3
	2010	35,4	19,1
	2011	25,1	19,4
	2012	18,0	13,6
	2013	21,0	9,2

Quelle: Haushaltsrechnungen der Länder

## XI. Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2013 waren *Verpflichtungsermächtigungen* (VE) von insgesamt 1.253,3 Mio. Euro veranschlagt (2012: 2.906,6 Mio. Euro). Der hohe Betrag für 2012 kam durch Finanzierungsvereinbarungen zustande, die die Höhe der Zuschüsse des Freistaats Thüringen für den Zeitraum 2013 bis 2016 festlegten. Dies betraf insbesondere Zuschüsse für Theater und Orchester (250 Mio. Euro), Förderungen aus dem ESF und EFRE (150 Mio. Euro weniger), Förderungen von Investitionen an Krankenhäusern (150 Mio. Euro weniger), neue Verträge für den Schienenpersonennahverkehr (1.140 Mio. Euro weniger) und die Finanzierung des 2. Bauabschnitts des Universitätsklinikums Jena (370 Mio. Euro).

In Übersicht 3.6 der Haushaltsrechnung 2013 sind gegebene Zusagen in folgendem Umfang ausgewiesen:

• für das Haushaltsjahr 2014:	435,1 Mio. Euro
• für das Haushaltsjahr 2015:	228,0 Mio. Euro
• für das Haushaltsjahr 2016:	173,7 Mio. Euro
• <u>für spätere Haushaltsjahre:</u>	<u>128,7 Mio. Euro</u>
Summe:	965,6 Mio. Euro

Die Landesregierung schöpfte die veranschlagten VE zu 77 % aus.

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

In 18 Fällen wurden VE mit Genehmigung des Finanzministeriums über- bzw. außerplanmäßig in Anspruch genommen, in 4 Fällen wurden die Jahresscheiben ebenfalls mit Genehmigung des Finanzministeriums verschoben.

## **XII. Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege 2013**

Nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO ist in den Bemerkungen des Rechnungshofs insbesondere mitzuteilen, ob „die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind“.

Dazu hat der Rechnungshof die Einnahmen und Ausgaben des Landes für das Haushaltsjahr 2013 nach dem für das Jahr 2012 erstmals angewendeten Stichprobenverfahren geprüft. Von den ca. 2,9 Mio. Belegen bei 180 Landesdienststellen hat er 2.000 Belege bei 30 Dienststellen ausgewählt und geprüft.

Die Prüfer stellten erneut eine hohe Fehlerquote von 16 Prozent fest. Die wesentlichen Fehlerursachen waren die fehlende oder nicht ordnungsgemäße Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit (rund 50 %) und die unvollständige Entwertung der zahlungsbegründenden Unterlagen (rund 20 %).

Die im Vergleich zum Vorjahr noch immer hohe Fehlerquote überrascht nicht. Die Erkenntnisse aus dem neuen Verfahren konnten sich noch nicht auf die Qualität der Belege des entsprechenden Jahres auswirken. In den folgenden Jahren erwartet der Rechnungshof ein Absinken der Quote.

Schwerwiegende Verstöße oder Manipulationen wurden nicht festgestellt.

Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2014 zudem darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsvorschriften zum Teil IV der Thüringer Landeshaushaltsordnung dringend der Überarbeitung und Anpassung an das حماسys-Verfahren bedürfen. Das TFM hat dem TRH inzwischen einen Entwurf der Verwaltungsvorschriften zugesandt. Die Abstimmung der neuen VV dauert an.

### **XIII. Finanzwirtschaftliche Entwicklung nach 2013 und Empfehlungen des Rechnungshofs**

Das auch 2014 positive Bewirtschaftungsergebnis ermöglichte der neuen Landesregierung eine Schuldentilgung (114 Mio. Euro) und eine Rücklagenzuführung (per Saldo 230 Mio. Euro). Freilich begünstigte auch die Vereinnahmung der aus 2012 und 2013 verbliebenen Überschüsse (156 Mio. Euro) dieses Vorgehen. Die Steuereinnahmen<sup>8</sup> stiegen auf ihren bisherigen Höchststand von über 5,5 Mrd. Euro.

In den ersten Monaten 2015 setzte sich der positive Trend bei den Steuereinnahmen fort. Nach der Mai-Steuerschätzung 2015 geht die Finanzministerin davon aus, dass die Steuereinnahmen im laufenden Jahr nochmals um 59 Mio. Euro höher ausfallen als der Planansatz 2015. Dieser lag bereits 53 Mio. Euro über den Werten der November-Steuerschätzung 2014. Auch im mittelfristigen Planungszeitraum werden weiter steigende Steuereinnahmen angenommen.

„Trotz der positiven Entwicklung besteht kein Grund zu ausgelassener Freude“ stellte die Finanzministerin in ihrer Medieninformation<sup>9</sup> zur Mai-Steuerschätzung 2015 richtigerweise fest. Der Rechnungshof weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Ausgabenkonsolidierung trotz aller positiven Einnahmeprogno­sen nicht zu vernachlässigen ist.

Die Haushaltsplanung 2015 sowie die Mittelfristige Planung lassen bisher keine Strategie zur Reduzierung der Ausgaben erkennen. Im Gegenteil: Der geplante Aufwuchs des Haushaltsvolumens 2015 auf 9.272 Mio. Euro (Soll 2014: 8.953 Mio. Euro) und künftig zusätzlich vorgesehene Ausgaben erschweren die notwendige Konsolidierung des Haushalts. Keinesfalls darf die 2020 geltende Schuldenbremse umgangen werden. Der Rechnungshof verweist insoweit auf einen Beschluss der Präsidentenkonferenz aus 2010.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Einschließlich steuerähnlichen Abgaben.

<sup>9</sup> Vgl. Medieninformation vom 12. Mai 2015.

<sup>10</sup> Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010 – Beschluss zu TOP 4 der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 3. bis 5. Mai 2010 in Hamburg.

Danach kann das Neuverschuldungsverbot nur eingehalten werden, wenn Maßnahmen zur dauerhaften Entlastung des Haushalts umgesetzt werden. Entsprechende Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte sind mit der Aufstellung der Haushalte zu verabschieden. Eine Realisierung von ÖPP-Projekten darf nicht zu einem Aushöhlen der Schuldenregelung führen. Diese sind nur zulässig, sofern die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen und weitere Anforderungen beachtet werden.<sup>11</sup>

Der Rechnungshof erwartet die Entwicklung eines verbindlichen „Konsolidierungskonzepts 2020“, das Strategie, Ziele und Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung konkret benennt.

Insbesondere sollte der beabsichtigte Stellenabbau mit seinen finanziellen und organisatorischen Auswirkungen für die kommenden Jahre dargestellt werden. Die bisher in den Haushaltsplänen ausgebrachten Übersichten zum Stellenabbaukonzept der Landesregierung liefern keine hinreichenden Informationen. Die Festlegung und ggf. spätere Fortschreibung des Personalabbauziels ist grundsätzlich an vollzogene qualitative und quantitative (Geschäftsbereichs-) Analysen zu knüpfen. In diesen sind u. a. die Gesichtspunkte der aktuellen sowie zukünftigen Haushaltssituation, der aufgabenkritischen Untersuchungen, der entsprechenden Personalbedarfsbemessung und -entwicklung sowie der Gesundheitsförderung einzubeziehen.

Auch die Gebietsstrukturen sind neben den Verwaltungsstrukturen auf den Prüfstand zu stellen. So kann insbesondere der Stellenabbau und die Anpassung der Personalstrukturen an die vergleichbaren Flächenländer in den alten Bundesländern vorangetrieben werden.

---

<sup>11</sup> Gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten (September 2011). Dieser enthält auch einen Beitrag aus dem Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2008, S. 172.

## **B. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

### **Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen**

#### **I. Einrichtung und Aufgaben der Innenrevision in Behörden der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 02 bis 10)**

**Die notwendigen Veränderungsprozesse aufgrund der knapper werdenden Personal- und Mittelressourcen stellen die Thüringer Verwaltung vor große Herausforderungen. Die Behördenleitungen verkennen bisher die Bedeutung einer unterstützenden „Innenrevision“. Nur in wenigen Behörden sind solche Stellen eingerichtet.**

I.1 Die Thüringer Verwaltung erlebt seit einigen Jahren einen gravierenden Umbruch. Knapper werdende Ressourcen von Mitarbeitern und Mitteln verlangen ständige Veränderungen und stellen die Verwaltung vor große Herausforderungen. Behördliche Prozesse und Entwicklungen müssen durch systematische und zielgerichtete Ansätze verbessert werden. Die Behördenleitung soll sich deshalb von besonders qualifizierten Mitarbeitern, der sog. Innenrevision, unterstützen und entlasten lassen. Die Innenrevision soll innerhalb einer Dienststelle – unabhängig von der Dienst- und Fachaufsicht einer übergeordneten Behörde – eingerichtet werden.

Mit ihren Prüfungs- und Beratungsleistungen soll die Innenrevision das Verwaltungshandeln untersuchen und Informationen, Analysen, Bewertungen, Empfehlungen und Beratungen an die Behördenleitung liefern sowie korrupsionsgefährdete Prozesse und Stellen identifizieren.

Der Thüringer Rechnungshof hat die Einrichtung und Aufgaben der Innenrevision in Behörden der Thüringer Landesverwaltung geprüft. Er hat dabei Folgendes festgestellt:

- Von den in die Prüfung einbezogenen 25 Behörden haben lediglich
  - das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK),
  - das Thüringer Finanzministerium (TFM) sowie
  - das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN)

überhaupt Innenrevisionen eingerichtet.

Im Landesverwaltungsamt gibt es einen internen Revisionsdienst zur EU-Zahlstelle. In der Landesfinanzdirektion sind vier Prüfinstanzen eingerichtet worden (Geschäftsprüfung, Kassenprüfung, Prüfgruppe Bezüge und Qualitätssicherung Hamasy), die mit der Innenrevision des TFM zusammenarbeiten.

- Landesweite Regelungen oder Empfehlungen zur Arbeit der Innenrevisionen fehlen. Die in den Geschäftsverteilungsplänen und den Dienstanweisungen enthaltenen Aufgabenbeschreibungen sind nur allgemein gehalten. Der Aufbau und die Gestaltung der Arbeit der Innenrevisionen liegen im Ermessen der einzelnen Behörden.
- Während der Zugehörigkeit der Hochbauverwaltung zum TFM hatte die dortige Innenrevision in diesem Bereich rund 30 Prüfungen durchgeführt. Das ehemalige Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMBLV) schätzte die Einrichtung einer Innenrevision allerdings als unverhältnismäßig ein.
- Beim TFM und TMIK sind die Innenrevisionen nicht dem Stabsbereich der Hausleitung zugeordnet. Beim TMUEN ist die Innenrevision zwar gemäß Organigramm als Stabsstelle direkt dem Staatssekretär unterstellt. Die Aufgabe ist jedoch einer gleichzeitig dem Zentralabteilungsleiter unterstellten Referatsleiterin mit zahlreichen anderen Aufgaben zugewiesen.
- Nur das TFM führte bisher eine fundierte Risikoanalyse korruptionsgefährdeter Arbeitsplätze durch und erstellte einen – fortlaufend überprüften – Gefährdungsatlas. Im TMIK hat die Hausleitung die Risikobereiche festgelegt.

Zur Behebung der angeführten Missstände hat der Rechnungshof zunächst empfohlen, Innenrevisionen durchgängig einzurichten. Zudem hat er einheitliche Grundsätze für die Revisionsarbeit angeregt. Diese Grundsätze sollten Regelungen zu einem internen Kontrollsystem, zur Unabhängigkeit der Internen Revisionen, zu ihrer personellen Mindestausstattung, zu korruptionsgefährdeten Bereichen, zum Erstellen von Risikoanalysen (Gefährdungs-

atlas) sowie zum einheitlichen Vorgehen bei Prüfungen beinhalten. Im Sinne von Mindeststandards sollten diese empfehlenden Charakter haben.

Innenrevisionen sollten zudem als Stabsstellen der Behördenleitung direkt zugeordnet sein. Nur so ist es möglich, Neutralität, Unabhängigkeit und un- eingeschränkten Prüfungs- und Beratungsspielraum sicherzustellen.

- I.2 In ihren Stellungnahmen waren sich die obersten Landesbehörden einig, dass gegen die Einrichtung einer Innenrevision keine grundsätzlichen Einwände bestehen. Einige Behörden haben jedoch darauf hingewiesen, dass sie aufgrund ihrer Behördengröße eine eigenständige Innenrevision für entbehrlich hielten. Einige haben darauf verwiesen, dass Aufgaben der Innenrevision in anderen Referaten der Behörde wahrgenommen werden.

Das Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) hat mitgeteilt, dass man die Forderung des Rechnungshofs, das Risikopotential in den jeweiligen Ressortbereichen zu prüfen, begrüße. Von der Einrichtung einer Innenrevision für die Thüringer Gerichte und Staatsanwaltschaften habe man jedoch bislang abgesehen, da bereits eine Reihe alternativer Prüf- und Kontrollmechanismen existiere. So würden bspw. Auszahlungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften in Rechtssachen durch Bezirksrevisoren geprüft. Außerdem seien sowohl im TMMJV als auch bei den Obergerichten Antikorruptionsbeauftragte bestellt, deren Aufgaben sich teilweise mit denen der Innenrevision überschneiden würden. Des Weiteren plane man für den Bereich des TMMJV eine Bewertung des Risikopotentials für den gesamten Geschäftsbereich in Anlehnung an die Antikorruptionsrichtlinie. Man wolle dazu die durch das TMIK angekündigte Überarbeitung der Richtlinie abwarten.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) hat die Mitteilung des Rechnungshofs zum Anlass genommen, eine fundierte Risikoanalyse für ihren Geschäftsbereich durchführen zu wollen. Auf deren Grundlage solle anschließend ein Gefährdungsatlas erstellt werden. Darauf aufbauend wolle man über die Einrichtung einer Innenrevision entscheiden.

Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) hat mitgeteilt, dass eine Aktualisierung des für das Ministerium erstellten Gefährdungsatlasses vorgesehen sei. Inzwischen seien auch Risikoanalysen und Gefährdungsatlanen für den gesamten Geschäftsbereich erstellt worden. Obwohl es keine Stabsstelle Innenrevision gebe, würde die grundsätzliche Aufgabe Innenrevision durch die im Februar 2013 eingerichtete Stabsstelle Controlling erledigt, die direkt der Staatssekretärin unterstellt sei.

Das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) hat mitgeteilt, dass es die Einrichtung einer separaten Stabsstelle Innenrevision nicht als geboten ansehe. So obliege es dem Haushaltsreferat im Rahmen des behördeninternen Controllings, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und insbesondere die Effizienz von Förderprogrammen zu überwachen. Im Referat Justitiariat/Geheimnisschutz sei der dortige Referatsleiter als Antikorruptionsbeauftragter bestellt. Für den Bereich der EU-Förderungen sei auf Grundlage der einschlägigen EU-Richtlinien ein umfangreiches und dichtes Netz von Prüfungs- und Überwachungsmechanismen eingerichtet. Auch sehe man bei einer durchschnittlichen Beschäftigtenzahl von ca. 230 Bediensteten die Einrichtung einer gesonderten Innenrevision als nicht sachgerecht an. Man wolle aber Aufgaben der Innenrevision im Referat „Haushalt, Controlling“ ansiedeln und die Referatsbezeichnung um die Bezeichnung „Innenrevision“ erweitern. Außerdem sei beabsichtigt, die 2007 unter Korruptionsgesichtspunkten durchgeführte Risikoüberprüfung zu überarbeiten und zeitnah durch den Antikorruptionsbeauftragten zu aktualisieren.

Den Feststellungen des Rechnungshofs zur unzureichenden Unabhängigkeit der Innenrevision infolge deren Einbettung in die Linienorganisation innerhalb der Zentralabteilungen sind TMIK, TFM und TMUEN nicht gefolgt. So hat das TFM darauf hingewiesen, dass die Innenrevision lediglich aus organisatorischen und personalwirtschaftlichen Gründen in einem Referat der Zentralabteilung angesiedelt, aber dem Staatssekretär unmittelbar unterstellt sei. Das TMIK hat darauf verwiesen, dass die organisatorische Anbindung der Innenrevision beim Zentralabteilungsleiter darin begründet sei, dass dieser zugleich Leiter der Innenrevision sei. Das TMUEN trägt vor, dass

eine weitgehende Trennung der Aufgabenwahrnehmung zwischen Stabsstellenleitung Innenrevision und Referatsleitung erfolgt sei.

Zur Durchführung einer Risikoanalyse hat das TMIK mitgeteilt, dass diese in Vorbereitung sei. Das TMUEN beabsichtigt nicht, der Empfehlung des Rechnungshofs zu folgen, eine Risikoanalyse des gesamten Geschäftsbereichs durchzuführen und einen Gefährdungsatlas zu erstellen. Die Innenrevision des TMUEN werde grundsätzlich durch einen vom Staatssekretär erteilten Prüfauftrag tätig. Die Verfahrensweise zur Durchführung einer Risikoanalyse und Erstellung eines Gefährdungsatlas sei hausintern bereits abgestimmt sowie mit der Abfrage des Antikorruptionsbeauftragten im vergangenen Jahr auch bereits begonnen worden.

Das TMIK teilte in seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags mit, dass nunmehr eine Stabsstelle Innenrevision eingerichtet sei, deren Leitung vom Zentralabteilungsleiter wahrgenommen werde. Die Durchführung einer Risikoanalyse und die Erstellung eines Gefährdungsatlasses seien in Vorbereitung. Man schließe sich der Auffassung des Rechnungshofs an, dass sich die Ressorts auf einheitliche Mindeststandards der Revisionsarbeit verständigen sollten. Im Prozess der Erstellung des Antikorruptionsgesetzes könne man dieser Forderung nachkommen.

Das TMMJV verweist darauf, dass auch die Generalstaatsanwaltschaft und die Justizvollzugsanstalten Antikorruptionsbeauftragte bestellt haben. Das TFM hält an seiner Auffassung zur organisatorischen Einbettung der Innenrevision in die Linienorganisation fest.

Das TMIL betont, dass sich der Beitrag für den Jahresbericht auf einen Zeitraum vor der Neustrukturierung der Thüringer Ministerien bezieht. Das TMIL habe noch keine Einschätzung bezüglich der Einrichtung einer Innenrevision abgegeben. Im Übrigen habe das ehemalige TMBLV auch eine Risikoanalyse durchgeführt und einen Gefährdungsatlas erstellt.

Die übrigen Ministerien verzichteten auf Stellungnahmen zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags.

- I.3 Obwohl sich das Bauministerium zunächst ablehnend zur Einrichtung einer eigenständigen Innenrevision geäußert hat, konnte der Rechnungshof den

Organigrammen ab Oktober 2014 entnehmen, dass ein Aufbaustab Innenrevision eingerichtet worden ist. Auch im TMASGFF soll nunmehr auf der Grundlage einer fundierten Risikoanalyse über die Einrichtung einer Innenrevision entschieden werden.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Einrichtung einer Innenrevision in Behörden geboten ist, in denen erhebliche finanzielle Mittel bewirtschaftet werden und für die die Merkmale korruptionsgefährdeter Bereiche ganz oder teilweise zutreffen. Nur in Bereichen, die bereits über ausreichende interne Prüf- und Kontrollmechanismen wie Prüfgruppen oder Bezirksrevisoren verfügen, kann davon abgesehen werden. Er hält es für erforderlich, dass in jeder obersten Behörde für sie selbst bzw. das gesamte Ressort das Risikopotential zu prüfen ist.

Der Rechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, einheitliche Grundsätze für die Revisionsarbeit in der Landesverwaltung zu erarbeiten. Unter Federführung der Leitstelle Innenrevision im TMIK sollten sich die Ressorts auf landesweit einheitliche Mindeststandards zu einem internen Kontrollsystem, zur Unabhängigkeit der Internen Revision, ihrer Mindestausstattung, Regelungen zu korruptionsgefährdeten Bereichen, die einheitliche Erstellung von Risikoanalyse und Gefährdungsatlas sowie zum einheitlichen Vorgehen bei Prüfungen verständigen.

Grundprinzipien einer funktionierenden Revisionstätigkeit sind sowohl die organisatorische Unabhängigkeit als auch die Prozessunabhängigkeit, um damit Neutralität, Unabhängigkeit und uneingeschränkten Prüfungs- und Beratungsspielraum sicherzustellen. Innenrevisionen sollen daher auch in der Aufbauorganisation immer als Stabsstelle erkennbar sein und nicht in der Linienorganisation angesiedelt werden. Dabei ist es unerheblich, ob die Innenrevisionen als Stabsstellen bezeichnet werden.

## II. **Fortbildung in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 02 bis 10)**

**Die Ministerien stellten den Fortbildungsbedarf ihrer Mitarbeiter nicht systematisch fest. Entgegen den Vorgaben der Rahmenleitlinie PERMANENT sind überwiegend nach nahezu 10 Jahren noch immer keine Anforderungsprofile erstellt. Mangels Fortbildungskonzepten oder quantitativen Zielen existiert ein planmäßiges Fortbildungscontrolling lediglich in Ansätzen.**

II.1 Mit der Rahmenleitlinie PERMANENT hat die Landesregierung die Eckpunkte der Personalentwicklung für die gesamte Thüringer Landesverwaltung formuliert. PERMANENT setzt Mindeststandards für eine moderne Personalentwicklung. Nach den dort definierten „Grundsätzen“ sollen die Dienststellen in Ausrichtung an stellenbezogenen Anforderungsprofilen systematisch den Fortbildungsbedarf ihrer Beschäftigten feststellen sowie Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes hierfür kontinuierlich überwachen.

Der Thüringer Rechnungshof hat 2013 bei der Thüringer Staatskanzlei, allen Ministerien und dem Thüringer Landesverwaltungsamt die Fortbildung der Mitarbeiter geprüft. Prüfungsgegenstand waren sowohl die ressortübergreifenden Fortbildungen<sup>12</sup> des Zentralen Jahresfortbildungsprogramms als auch die Fortbildungen, die die geprüften Stellen selbst durchgeführt haben (ressortspezifische Fortbildungsveranstaltungen).

Grundlage der Prüfung waren die Fortbildungen des Jahres 2010. Einbezogen wurden alle ressortübergreifenden und ressortspezifischen Fortbildungen. Außerdem hat der Rechnungshof von allen geprüften Stellen mittels eines Fragebogens Informationen zu allgemeinen Fragen, z. B. zur Bedarfsplanung und zum Controlling von Fortbildungsveranstaltungen, eingeholt.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung Folgendes festgestellt:

- Die geprüften Stellen haben den Fortbildungsbedarf mehrheitlich aufgrund der Meldungen ihrer Mitarbeiter festgestellt. Anforderungsprofile

---

<sup>12</sup> Als Fortbildungen bezeichnet der Rechnungshof im Folgenden die einzelnen Lehrgänge, Seminare, Tagungen u. Ä., die vom bisherigen TIM, den Ressorts oder Externen angeboten werden.

im eigentlichen Sinne hatte bisher nur das TFM für einen Teil seiner Mitarbeiter erstellt.

- Nicht in allen Häusern erfolgt eine ausreichende Kommunikation zwischen den Vorgesetzten und dem Personal- oder Fortbildungsreferat. So waren etwa Erkenntnisse zum Fortbildungsbedarf, z. B. aus den Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen, nicht gezielt berücksichtigt worden.
- Die Ressorts haben keine eigenen Personalentwicklungs- und Fortbildungskonzepte aufgestellt.
- Kein Ressort hatte ein zielorientiertes Berichtswesen innerhalb des jeweiligen Ministeriums aufgebaut. Eine hausinterne Erfolgskontrolle wurde nicht durchgeführt.
- Bis auf das TFM hatte keine der geprüften Stellen ein (standardisiertes) Verfahren zur Abgabe von Teilnehmer-Feedbacks und Festlegungen zur Weitergabe des in Fortbildungsveranstaltungen erlernten Wissens.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof u. a. Folgendes beanstandet:

- Bei rund 320 Fortbildungen war die dienstliche Notwendigkeit nicht erkennbar. In weiteren rund 80 Fällen wurden Lehrgänge gleichen Inhalts wiederholt besucht.
- Mitarbeiter haben Fremdsprachenlehrgänge absolviert, obwohl in ihrem Arbeitsgebiet keine dienstliche Notwendigkeit für Fremdsprachenkenntnisse bestand. Lediglich das TMIL hat den privaten Nutzen solcher Lehrgänge erkannt. Die Bediensteten haben hier in ihrer Freizeit Fremdsprachenlehrgänge der Volkshochschule besucht. Das TMIL hat lediglich das gleichermaßen dienstliche Interesse bestätigt, um eine entsprechende Bescheinigung beim Finanzamt vorlegen zu können.
- An Lehrgängen zur Erhöhung der Europafähigkeit haben Bedienstete teilgenommen, bei denen dieses Wissen aufgrund ihrer Ausbildung, ihrer langjährigen Tätigkeit oder ihrer Lebenserfahrung hätte erwartet werden können.

- Grundkurse wurden besucht, obwohl das vermittelte Grundwissen bereits aus der Ausbildung oder auf Grund der bisherigen Tätigkeit vorhanden sein musste.
- Die Beschreibung der Zielgruppe im Jahresfortbildungsprogramm war bei vielen Themenbereichen ungenau und erschwerte die Teilnehmerauswahl. Außerdem wurden Mitarbeiter ohne weitere Begründung zu Lehrgängen entsandt, obwohl sie der Zielgruppe nicht angehörten.
- Die geprüften Stellen haben die für Fortbildung veranschlagten Haushaltsmittel in den Jahren 2010 – 2013 jeweils nicht ausgeschöpft. Teilweise benötigten sie nur 50 %.
- Bezogen auf die Zahl der Bediensteten wird das Jahresfortbildungsprogramm sehr viel stärker von den Ministerien als von den nachgeordneten Behörden genutzt.

Der Rechnungshof hat folgende Sofortmaßnahmen vorgeschlagen:

Die geprüften Stellen sollten die Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche gezielt nutzen, um den Fortbildungsbedarf an die Personalreferate weiterzuleiten. Außerdem sollten die Vorgesetzten Fortbildungsanträge ihrer Mitarbeiter nachvollziehbar begründen. Dies gilt insbesondere für Fremdsprachenlehrgänge. Durch geeignete Fortbildungsübersichten lässt sich die wiederholte Teilnahme an inhaltlich gleichartigen Fortbildungen vermeiden.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof Folgendes empfohlen:

- Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Rahmenleitlinie PERMANENT sollen künftig eine Personalstrukturanalyse durchgeführt und Anforderungsprofile erarbeitet werden. Auf dieser Grundlage sind ressortbezogene Personalentwicklungskonzepte und Fortbildungspläne zu erarbeiten. Weiterhin sind Controllinginstrumente einzusetzen und Erfolgskontrollen durchzuführen.
- Zur Qualitätssicherung sollen die geprüften Stellen eigene Feedback-Bögen erarbeiten und diese auswerten.
- Der Rechnungshof hat die Verfahrensweise des TMIL, dass Mitarbeiter in ihrer Freizeit Fremdsprachenlehrgänge der Volkshochschule besuchen und gegebenenfalls eine Bescheinigung zur dienstlichen Notwendigkeit erhalten, auch den anderen geprüften Stellen empfohlen.

- Dem TMIK hat der Rechnungshof empfohlen, die Beschreibungen zur jeweiligen Zielgruppe im Jahresfortbildungsprogramm zu konkretisieren und die dienstliche Notwendigkeit in den Vordergrund zu stellen.
- Das Jahresfortbildungsprogramm sollte vermehrt für die Bediensteten der nachgeordneten Bereiche geöffnet werden.

II.2 Die Prüfungsmitteilung wurde allen geprüften Stellen mit der Bitte um Stellungnahme übersandt. Die obersten Landesbehörden und das Thüringer Landesverwaltungsamt haben u. a. Folgendes mitgeteilt:

Zur Erstellung von Personal- und Fortbildungskonzepten teilen die TSK, das TMBJS und das TMMJV die Auffassung des Rechnungshofs nicht.

- Die TSK hat mitgeteilt, dass ihr vergleichsweise geringer Personalbestand und die zahlreichen internen Veränderungen der Erstellung eines ressortspezifischen Personalentwicklungskonzeptes entgegenstünden.
- Das TMBJS hält Fortbildungskonzepte, die sich an Anforderungsprofilen orientieren, für nicht praktikabel.
- Das TMMJV hat entgegen gehalten, dass ein allgemeingültiges Personalentwicklungskonzept dem individuellen Fortbildungsbedürfnis des Einzelnen, in Bezug auf sein Arbeitsgebiet, entgegenstehen könne.

Alle anderen geprüften Stellen haben sich den Empfehlungen des Rechnungshofs zur Erstellung von Personalentwicklungs- und Fortbildungskonzepten grundsätzlich angeschlossen und angekündigt, diese zu erarbeiten. Das TMIK hat in diesem Zusammenhang mitgeteilt, dass ein Personalentwicklungs- und Fortbildungskonzept „ggf. mit der Überarbeitung der Rahmenleitlinie einhergehen“ werde. Es sei allerdings derzeit noch nicht geklärt, in welchem Ressort die Zuständigkeit für die Überarbeitung der Rahmenleitlinie PERMANENT liegen werde. Ein Zeitplan für die Überarbeitung von PERMANENT könne daher nicht genannt werden.

Die Ressorts haben sich nur teilweise zu in der Prüfungsmitteilung angesprochenen Aspekten des Fortbildungscontrollings und zu Erfolgskontrollen positioniert.

Das TMIK, TMMJV, TFM, TMWWDG, TMASGFF und das Landesverwaltungsamt haben zugestimmt, Erhebungsbögen – auch für Fortbildungen aus dem Jahresfortbildungsprogramm – zu verwenden bzw. verwenden diese bereits.

Die TSK, das TMBJS, TMUEN und TMIL halten ressorteigene Evaluierungsbögen für Fortbildungen aus dem Jahresfortbildungsprogramm für entbehrlich und verweisen auf die Evaluierung durch das TMIK.

Das TMUEN hat mitgeteilt, dass sich Erfolgskontrollen als schwierig gestalten, da es sich um sehr fachlich geprägte Fortbildungen handele.

Zur Erstellung von Anforderungsprofilen haben sich die geprüften Stellen u. a. wie folgt geäußert:

- TSK und TMBJS haben mitgeteilt, dass interne Veränderungen bzw. Umstrukturierungen einer Planung der beruflichen Entwicklung entgegenstünden. Die TSK hält es zudem hauptsächlich für eine Aufgabe der jeweiligen Vorgesetzten, anhand der aktuellen Anforderungen (die sich durchaus auch kurzfristig ergeben können) den Fortbildungsbedarf zu erkennen und gemeinsam mit dem Mitarbeiter an das Personalreferat heranzutragen.
- Das TMMJV sieht es als verfehlt an, ein auf einem abstrakten Anforderungsprofil basierendes Personalentwicklungskonzept zu erstellen.
- Das TMASGFF hat mitgeteilt, dass es dem Ansatz des Rechnungshofs zur Feststellung des Fortbildungsbedarfs nur bedingt folgen könne. Es sei weder sinnvoll noch machbar, den konkreten Fortbildungsbedarf primär aus stellenbezogenen Anforderungsprofilen zu entwickeln. Im Übrigen stelle sich die Frage, ob der dortige Abschnitt über Anforderungsprofile (Nr. 3.2) in der Rahmenleitlinie PERMANENT nicht ohnehin überholt sei.
- Das TMIL hat seine Verfahrensweise mit so genannten „Soft Skill“- Seminaren dargestellt: Um Erfahrungen zu sammeln, entsende es zunächst „Pilotbedienstete“. Anhand deren Erfahrungen befinde es anschließend darüber, inwieweit ein Seminar für einzelne Bedienstete

des Hauses tatsächlich förderlich und daher genehmigungsfähig sein könne.

Zur Veranschlagung von Haushaltsmitteln haben sich weder das für das Jahresfortbildungsprogramm zuständige TMIK noch das TFM geäußert.

Der Empfehlung des Rechnungshofs, das Jahresfortbildungsprogramm stärker für die Bediensteten der nachgeordneten Bereiche zu öffnen, widerspricht das TMIK. Der Fortbildungsbericht 2013 belege, dass Bedienstete der den Ministerien nachgeordneten Behörden „in ausreichendem Maße“ bei Fortbildungen berücksichtigt würden. Die Zahl der Einladungen sei nicht am Gesamtpersonal, sondern an den vorliegenden Anmeldungen zu messen. Eine definierte Kennzahl als Zielgröße liege nicht vor, da diese aufgrund der unterschiedlichen Ressortzuschnitte nicht einheitlich festgelegt werden könne. Im Übrigen sei es Angelegenheit der Ressorts, eine vorrangige Berücksichtigung für Bedienstete ihrer nachgeordneten Behörden festzulegen.

Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrages haben die TSK und das TMUEN Stellung genommen:

Die TSK hat mitgeteilt, dass zwischenzeitlich eine hauseigene Evaluierung der Fortbildungen in fester Planung sei. Fragebögen lägen bereits in einer Entwurfsfassung vor.

Das TMUEN hat ergänzt, dass es den Fortbildungsbedarf nunmehr systematisch feststelle. Gemäß der Rahmendienstvereinbarung zur Fortbildung werde seit Juni 2012 der im Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch dokumentierte Fortbildungsbedarf an das Personalreferat weitergeleitet. Zum Personalentwicklungskonzept hat es mitgeteilt, dass es mehrere Aspekte der Personalentwicklung durch Dienstvereinbarungen und interne verbindliche Regelungen abdecke. Das TMUEN hat hierzu u. a. die Regelung zum Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch und die Dienstvereinbarung zum betrieblichen Gesundheitsmanagement angeführt.

II.3 Der Rechnungshof begrüßt, dass seine Empfehlungen zu einer zielorientierteren Fortbildung bei den geprüften Stellen auf positive Resonanz gestoßen sind und künftig – zumindest teilweise – Berücksichtigung finden sollen.

Zur künftigen Fortbildungsplanung und -durchführung merkt der Rechnungshof ergänzend Folgendes an:

Nach Auffassung des Rechnungshofs stehen interne Veränderungen der Erstellung von Personalentwicklungskonzepten nicht grundsätzlich entgegen. Zielvereinbarungen zur Fortbildung können bei Umsetzungen oder Übertragung neuer Aufgaben an die neuen Tätigkeiten angepasst werden. Es wäre wünschenswert, wenn eine solche Wechsel-Situation in die Anforderungsprofile einginge und auch im Personalentwicklungskonzept berücksichtigt würde. Gerade bei häufigen Wechseln ist es wichtig, die Anforderungen an eine Stelle zu kennen, mit dem Fähigkeitsprofil des Mitarbeiters abzugleichen und entsprechende Schlussfolgerungen für dessen persönliche Entwicklung zu ziehen.

Das TMIK evaluiert zwar die ressortübergreifenden Fortbildungen des Jahresfortbildungsprogramms. Dies enthebt aber die einzelnen Ressorts nicht von der Feststellung, ob eine Fortbildung die erwünschte Wirkung auch beim eigenen Personal erreicht hat.

Der Rechnungshof begrüßt die Entsendung von „Pilotbediensteten“ zu Lehrgängen, deren Nutzen nicht von vornherein erkennbar ist. Auch die übrigen Ressorts sollten prüfen, inwieweit dieses Verfahren für sie praktikabel ist.

Der Rechnungshof stimmt dem TMIK zu, dass grundsätzlich die Ressorts für eine Beteiligung des nachgeordneten Bereichs am Jahresfortbildungsprogramm zuständig sind. Eine Begründung, warum der bisherige Anteil „ausreichend“ sei, ist es allerdings schuldig geblieben. Angesichts der bislang wenig systematischen Bedarfsfeststellung hält der Rechnungshof das Verhältnis von Anmeldungen und Einladungen jedenfalls nicht für ein geeignetes Kriterium.

In dem der Prüfung zugrunde gelegten Haushaltsjahr 2010 waren im Haushaltsplan insgesamt rund 6,0 Mio. Euro für Fortbildung veranschlagt. Tatsächlich ausgegeben wurden rund 4,3 Mio. Euro.<sup>13</sup> Diese Abweichung macht die Notwendigkeit einer systematischeren Planung als bisher deutlich.

---

<sup>13</sup> Sachaufwand für Fortbildungen, Entgelte für nebenamtliche Dozenten, Trennungsgeld, Reisekosten.

Das Landesverwaltungsamt hat im gleichen Jahr in jeden Bediensteten rund 1,4 Fortbildungstage investiert. Hochgerechnet auf die gesamte Landesverwaltung ergeben sich daraus rund 69.400 Fortbildungstage.<sup>14</sup> Die hierfür aufgewendete Arbeitszeit hatte einen Gegenwert von rund 21,0 Mio. Euro.<sup>15</sup> Rechnet man die Beanstandungsquote für die Fortbildungen bei den geprüften Stellen ebenfalls auf die gesamte Landesverwaltung hoch, wären dem Freistaat 2010 rund 1,25 Mio. Euro Personalkosten für nicht notwendige Fortbildungen entstanden. Angesichts dieser Dimensionen ist es geboten, stärker als bisher die Zielerreichung von Fortbildungsmaßnahmen durch Erfolgskontrollen nach § 7 ThürLHO zu überprüfen.

---

<sup>14</sup> Der Durchschnitt bei allen geprüften Stellen beträgt 2,1 Fortbildungstag.

<sup>15</sup> In den geprüften Stellen betragen die Personalkosten für jeden Fortbildungstag und Teilnehmer rund 300 Euro.

### III. **Kommunalisierung der Umweltverwaltung (Einzelpläne 03, 06 und 09)**

**Die Kommunalisierung der Staatlichen Umweltämter verursachte von 2008 bis 2012 für das Land Mehrkosten von insgesamt rund 57 Mio. Euro.**

III.1 Bis 2008 gab es in Thüringen vier Staatliche Umweltämter (STUÄ), die für Aufgaben in den Bereichen

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

zuständig waren.

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

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

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

- Die 2008 durchgeführte Organisationsänderung verursachte jährliche Mehrkosten zwischen 7,3 Mio. Euro und 8,6 Mio. Euro. Für den geprüften Zeitraum 2008 bis 2012 beliefen sich die Mehrausgaben insgesamt auf rund 40 Mio. Euro. Dies entspricht einer Steigerung von 30 bis 40 % gegenüber den Kosten, die bei Fortbestehen der STUÄ angefallen wären.

- Durch die Auflösung der STUÄ sollten 180 Stellen in den Kommunalbereich wechseln und somit im Landesbereich eingespart werden. Die Landesregierung sicherte den Mitarbeitern zu, keinen Landesbediensteten gegen seinen Willen in den Kommunalbereich zu versetzen. Außerdem durften die Kommunen ihr Personal selbst auswählen und waren nicht verpflichtet, Personal der STUÄ zu übernehmen. Es galt also das Prinzip der „doppelten Freiwilligkeit“. Letztendlich wechselten aber nur 65 Personen in den Kommunalbereich. Die übrigen 115 verblieben im Landesbereich.
- Dieser Personalüberhang, der in den folgenden Jahren durch Altersabgänge teilweise abgebaut wurde, verursachte 2008 bis 2012 Kosten von insgesamt rund 17,6 Mio. Euro.
- Die gesamten Mehrkosten der Auflösung der STUÄ sowie des im ehemaligen TMLFUN verbliebenen Überhangpersonals betragen von 2008 bis 2012 rund 57 Mio. Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen Kostensteigerung von 53 % im Vergleich zur vorherigen Organisation der Umweltverwaltung.
- Für die an den STUÄ von 180 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) erledigten Aufgaben wurden den Landkreisen und kreisfreien Städten 207 Stellen zugestanden. Diese zusätzlichen 27 Stellen entsprachen einer Mehrung von 15 %.
- Es wurden vor Schließung der STUÄ keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und keine grundlegenden Organisationsstudien durchgeführt. Damit war eine fundierte Erfolgskontrolle auch nicht möglich.
- Im Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) sind 2,5 Beschäftigte pro Jahr mit der Spitzabrechnung der von den Kommunen eingereichten Abrechnungsbelege beschäftigt. Dies verursacht jährliche Kosten von 175.000 Euro. Wegen nicht anerkannter Abrechnungen sind derzeit Klageverfahren von vier Kommunen an Verwaltungsgerichten anhängig.
- Die Kommunen beklagen eine mangelnde fachliche Unterstützung. Eine institutionalisierte Unterstützung der Kommunen durch die TLUG wird gewünscht.

- In den Kommunen ist die Nachbesetzung offener Stellen im Umweltbereich mit Fachpersonal schwierig. Die für einen Teil der kommunalisierten Aufgaben benötigten Spezialisten können nicht durchgängig ausgelastet werden. Außerdem ist die Personalakquise aufgrund der im Vergleich zu den STUÄ geänderten Aufgabenzuschnitte und deren tarifrechtlichen Konsequenzen erschwert.

Der Rechnungshof hat die Kommunalisierung der Umweltämter als wirtschaftlich nicht vertretbar kritisiert und hierin einen Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gesehen.

III.2 Das nunmehr zuständige Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) hat mitgeteilt, dass man die vom Rechnungshof ermittelten Mehrkosten infolge der Auflösung der STUÄ so nicht nachvollziehen könne. Man sei der Auffassung, dass in die Betrachtung insbesondere Ausgaben für den Bauunterhalt, Investitionen, Pensionsleistungen, Beihilfen, Abschreibungen und „sonstigen Overhead“ einzubeziehen gewesen wären. Ebenso sei zu berücksichtigen, dass bei den errechneten Mehrkosten der damalige Personalbestand zugrunde gelegt worden sei. Auch seien von dem ehemals bestehenden Personalüberhang von 115 Stellen seit 2013 weitere 15 Stellen abgebaut worden.

Seit dem Haushaltsjahr 2013 erfolge die Kostenerstattung an die Kommunen mittels einer Aufwandspauschale. Man gehe davon aus, dass die Abrechnungen für die Haushaltsjahre bis 2012 voraussichtlich Ende 2017 – und damit zwei Jahre früher als bisher angenommen – abgeschlossen seien und so die Kosten für die mit der Abrechnung befassten 2,5 VbE im TLVwA von jährlich 175.000 Euro entfielen.

Der Auffassung des Rechnungshofs, dass die Kleinteiligkeit der kommunalen Verwaltungen die Aufgabenerledigung behindere, widerspreche man nicht. Abhilfe sehe man unter Umständen in einer Gebietsreform.

Bei der anstehenden Neuregelung immissionsschutzrechtlicher Zuständigkeiten favorisiere man die Bündelung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im TLVwA, unabhängig davon, ob die Genehmigungsverfahren mit oder ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen seien. Die

Kommunen wären dann nur noch für die regelmäßige Überwachung der Anlagen zuständig und so teilweise von Vollzugsaufgaben enthoben.

Eine weitergehende Konzentration von Umweltaufgaben, etwa im Abfall- oder im Wasserrecht, biete sich wegen der anders aufgebauten Struktur dieser Bereiche nicht an.

Ob eine Reduzierung der Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte durch eine Gebietsreform dazu führe, auf kommunaler Ebene das für eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung erforderliche Fachwissen auf dem Gebiet des Umwelt- und Naturschutzes besser als bisher vorzuhalten, könne nicht prognostiziert werden. Entsprechende Überlegungen und Vorschläge sollten jedoch in den Prozess der anstehenden Gebiets- und Funktionalreform eingebracht und untersucht werden.

Die von den Kommunen gewünschte institutionalisierte fachliche Unterstützung durch die TLUG hat das TMUEN kritisch gesehen. Dem stehe entgegen, dass sich die unteren Behörden in Fragen des Verwaltungsvollzugs unmittelbar an die Fachaufsichtsbehörde TLVwA zu wenden haben. Die von den Kommunen gewünschte Benennung eines Ansprechpartners bei der TLUG würde zu einer Doppelgleisigkeit führen, bei der nicht auszuschließen sei, dass dies zu Lasten eines einheitlichen Verwaltungsvollzugs gehe.

Das TMUEN hat dem Rechnungshof beigepflichtet, dass im Vorfeld einer Änderung der Aufgabenzuschnitte und Zuständigkeiten Organisationsuntersuchungen durchzuführen seien. Dabei seien alle sich ergebenden Vor- und Nachteile abzuwägen. Außerdem sollten sich Organisationsänderungen in den Gesamtkontext einer Behördenstruktur- und Funktionalreform, die sämtliche Bereiche der Landesverwaltung umfasse, einfügen.

- III.3 Der Rechnungshof bleibt bei der Auffassung, dass durch die Kommunalisierung der Umweltverwaltung der Landeshaushalt mit erheblichen Mehrkosten belastet wird. Die angeregte Einbeziehung möglicher Ausgaben für Bauunterhalt, Investitionen, Pensionsleistungen, Beihilfen und Abschreibungen hätten dann sowohl für die potentiellen Kosten bei Weiterbestehen der STUÄ als auch bei den Istkosten nach der Kommunalisierung herangezogen werden müssen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dies die ermittelten

Mehrkosten von 57 Mio. Euro nur unwesentlich beeinflusst und sich an der Dimension der Kostensteigerung insgesamt nichts ändert.

Die vom TMUEN neu prognostizierte Bearbeitungszeit der Abrechnungen im TLVwA bis 2017 wird mindestens weitere ca. 0,9 Mio. Euro kosten. Es sollte geprüft werden, ob ein vereinfachtes Prüfverfahren zur Anwendung kommen kann.

Der Rechnungshof begrüßt die Bestrebungen des TMUEN, im Zuge anstehender Neuregelungen immissionsschutzrechtlicher Zuständigkeiten Genehmigungsverfahren im TLVwA zu bündeln. Er stimmt dem TMUEN zu, dass organisatorische Änderungen immer in der Gesamtheit ihrer Innen- und Außenwirkung zu betrachten und zu beurteilen sind. Es ist erforderlich, hochspezialisierte Aufgabengebiete an einer oder wenigen Stellen zu konzentrieren. Eine (Teil-) Konzentration dieser Aufgabengebiete an einer Landesbehörde (z. B. TLVwA) sollte jedoch auch für andere Bereiche als den Immissionsschutz geprüft werden. Dabei sollte auch beachtet werden, dass die von den Kommunen gewünschte fachliche Unterstützung durch die TLUG vom TMUEN als nicht machbar angesehen wird.

Es ist unumgänglich, fachlich und wirtschaftlich fundiert die Organisation der Umweltverwaltung zu verbessern und Fehlentwicklungen zu korrigieren. Der Rechnungshof begrüßt daher die Auffassung des TMUEN, im Vorfeld von Organisationsänderungen Untersuchungen unter Abwägung aller sich dadurch ergebenden Vor- und Nachteile durchzuführen und diese auch im Kontext der gesamten Landesverwaltung zu sehen.

Diese Anforderungen sind von allen Ressorts bei sämtlichen künftigen Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung und -neugliederung zu beachten.

#### **IV. Rechtswidrige Auftragsvergaben (Einzelpläne 09 und 10)**

**Das TMIL und das TMUEN haben 2013 und 2014 Aufträge über 2,3 Mio. Euro an eine landeseigene Gesellschaft vergeben, ohne dass eine wesentliche rechtliche Voraussetzung hierzu erfüllt war.**

IV.1 Das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) und das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) schlossen im Ergebnis von Inhouse-Vergaben 2013 und 2014 mit einer landeseigenen Gesellschaft Verträge mit einem Auftragsvolumen von insgesamt 2,3 Mio. Euro<sup>16</sup>.

Der Thüringer Rechnungshof hat die Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen für die Inhouse-Vergaben geprüft. Er hat hierzu die ministeriellen Grundlagen der Vergaben wie Verfügungen und exemplarisch fünf Verträge mit einem Auftragsvolumen von 1,3 Mio. Euro in die Betrachtung einbezogen.

Zum Hintergrund von Inhouse-Vergaben:

Die Vergabe öffentlicher Aufträge im Wege von Inhouse-Vergaben fällt nicht unter die Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der Vergabeverordnung. Die Vergabe kann freihändig ohne vorherige öffentliche Ausschreibung erfolgen, sofern zwei entscheidende Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind:

- Der rechtlich selbständige Auftragnehmer muss durch den öffentlichen Auftraggeber wie eine eigene Dienststelle beherrscht werden können (Kontrollkriterium). An einer privatrechtlichen Gesellschaft als Auftragnehmerin darf beispielsweise kein privatwirtschaftlicher Anteilseigner beteiligt sein.
- Der Auftragnehmer ist im Wesentlichen für den öffentlichen Auftraggeber tätig (Wesentlichkeitskriterium). Andere Tätigkeiten dürfen nur eine untergeordnete Bedeutung haben.

---

<sup>16</sup> Die Auftragsvolumina beziehen sich auf die Jahre 2013 und 2014. Da ein Teil der Verträge unbefristet ist, ist das von diesem Beitrag berührte Finanzvolumen wesentlich höher.

In seiner Prüfung hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

Das Kontrollkriterium als eine Voraussetzung für Inhouse-Vergaben an die Gesellschaft ist erfüllt, da der Freistaat alleiniger Anteilseigner der Gesellschaft ist.

Kritisch stellt sich die Situation hinsichtlich des Wesentlichkeitskriteriums dar. Nach Auffassung des Rechnungshofs war die Gesellschaft weder 2012 noch 2013 im Wesentlichen für den Anteilseigner, den Freistaat, tätig. Damit waren Inhouse-Vergaben in den jeweiligen Folgejahren (2013 bzw. 2014) nicht rechtmäßig.

Um die „wesentliche Tätigkeit“ zu bewerten, werden die Umsatzerlöse der Gesellschaft als Auftragnehmerin herangezogen. Maßgeblich sind die Umsätze, die diese jeweils im Vorjahr in Folge von Tätigkeiten erzielte, die aus Inhouse-Vergaben durch den Anteilseigner resultierten. Diese Umsatzerlöse werden in Relation zu den gesamten Umsatzerlösen der Gesellschaft gesetzt. Die Relation beider Größen wird als Eigenumsatzquote bezeichnet und dient in seiner Höhe als Bewertungsmaßstab für die „wesentliche Tätigkeit“ (Wesentlichkeitskriterium). Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte am 19. April 2007 im Urteil in der Rechtssache Tragsa (C-295/05) eine Eigenumsatzquote von 90 % als wesentlich angesehen.

Ein Auftragnehmer sollte demnach maximal 10 % seines Gesamtumsatzes aus Geschäften mit Nicht-Anteilseignern erzielen, um das Wesentlichkeitskriterium für Inhouse-Vergaben erfüllen zu können.

2012 bzw. 2013 erzielte die von den Ministerien beauftragte Gesellschaft nach Berechnungen des Rechnungshofs 59 bzw. 60 % ihrer Gesamtumsatzerlöse (9,4 und 9,8 Mio. Euro) aus Tätigkeiten, die aus (vermeintlichen) Inhouse-Vergaben durch den Freistaat resultierten. Damit war das Wesentlichkeitskriterium nach Auffassung des Rechnungshofs nicht erfüllt. Folglich waren die Inhouse-Vergaben in 2013 und 2014 nicht rechtmäßig.

Doch wie kam es zu einer Verfahrensweise, die nicht der Rechtslage entsprach?

Zwei Faktoren spielen hierbei ineinander:

Zum einen hatten die Ministerien als Auftraggeber offenbar keine Möglichkeit, selbständig die Eigenumsatzquote der kontrollierten Gesellschaft zu errechnen. Stattdessen gaben sie die Berechnung der Eigenumsatzquote in die Hand der Auftragnehmerin.

Zum anderen gingen die Ministerien bei den Inhouse-Vergaben von einer falschen Prämisse aus. Denn sie gaben der Gesellschaft 2011 vor, bei der Berechnung der Eigenumsatzquote auch Umsätze

- aus Verträgen mit (anderen) staatlichen Behörden,
- aus der Vermietung, der Verpachtung und dem Verkauf gesellschaftseigener Liegenschaften sowie
- aus Verträgen mit Einrichtungen, bei denen es sich um (andere) öffentliche Auftraggeber im Sinne des § 98 GWB handelt (wie Kommunen)

zu berücksichtigen. Auf Grundlage dieser Berechnungsmethode ergaben sich für 2013 und 2014 anhand der jeweiligen Vorjahreswerte Eigenumsatzquoten von mehr als 90 % – das Wesentlichkeitskriterium schien erfüllt und Inhouse-Vergaben damit vermeintlich rechtmäßig.

Die Vorgabe der Ministerien zur Berechnung der Eigenumsatzquote (und damit die Bewertungsgrundlage für die Erfüllung des Wesentlichkeitskriteriums) war allerdings fehlerhaft. Denn als Eigenumsatz dürfen nur Umsätze herangezogen werden, die aus Tätigkeiten herrühren, die die Gesellschaft als Auftragnehmerin im Rahmen einer Vergabe durch den Anteilseigner als öffentlichen Auftraggeber verrichtet.<sup>17</sup> Danach sind Umsatzerlöse aus Tätigkeiten für Nicht-Anteilseigner (wie Kommunen oder Bundesbehörden als andere öffentliche Auftraggeber) außen vor zu lassen.<sup>18</sup> Ebenso wenig dürfen

---

<sup>17</sup> EuGH, Urteil vom 19. April 2007 – C-295/05; Randnr. 62. Siehe hierzu auch: Arbeitsdokument der EU-Kommission SEK (2011) 1169 endg. vom 4. Oktober 2011.

<sup>18</sup> OLG Celle, Beschluss vom 14. September 2006 – 13 Verg 2/06; Randnr. 15.

Umsatzerlöse aus Eigengeschäften der Gesellschaft, denen kein Vertragsschluss nach Inhouse-Vergabe mit dem Anteilseigner zugrunde liegt, mit in die Berechnung des Eigenumsatzes einfließen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs fehlte es somit an einer entscheidenden Voraussetzung für eine vergaberechtsfreie Verfahrensweise. Die Ministerien hätten sich bei allen Aufträgen den maßgeblichen vergaberechtlichen Bestimmungen unterwerfen und die Dienstleistungen im Wettbewerb am Markt beschaffen müssen. Ob und inwiefern dem Freistaat infolge des nicht rechtskonformen Vorgehens ein wirtschaftlicher Schaden entstand, war nicht Prüfungsgegenstand und kann im Nachhinein nicht beurteilt werden.

Der Rechnungshof hat aufgrund dieser Feststellungen und aufgrund seiner umfangreichen Prüfungserfahrung bezüglich weiterer, fehlerbehafteter Vergabevorgänge die Einrichtung zentraler Vergabestellen in den Ministerien gefordert. Diese könnten die Vergabeverfahren nach den fachlichen Vorgaben durch die Fachreferate bzw. nachgeordneten Dienststellen bündeln und einheitlich sowie mit größerer Kompetenz und Rechtssicherheit durchführen.

IV.2 Das TMIL hat in der federführenden Stellungnahme die Betrachtung des Rechnungshofs teilweise als formalistisch und insgesamt als unzutreffend zurückgewiesen.

Insbesondere dürften die Umsätze der Gesellschaft in Aufgabenbereichen, die dieser landesgesetzlich zugewiesen wären und somit im staatlichen Interesse verfolgt würden, nicht als Eigengeschäft gewertet werden. Sie seien dem Anteilseigner, dem Freistaat, zuzurechnen. Zudem hätten Umsätze aus bestimmten Tätigkeitsbereichen keinerlei Wettbewerbsrelevanz und wären damit bei einer vergaberechtlichen Bewertung nicht zu berücksichtigen.

Schließlich, so das TMIL, habe der EuGH 2007 zwar eine Eigenumsatzquote von 90 % als wesentlich angesehen. Er habe jedoch nicht eine Mindestquote von 90 % verlangt. Einer Richtlinie der EU aus 2014<sup>19</sup> nach genüge sogar

---

<sup>19</sup> Artikel 12 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe b) der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG.

eine Eigenumsatzquote von mindestens 80 %. Zwar sei ein deutsches Umsetzungsgesetz hierzu noch nicht erlassen. Diese Regelung enthalte nach Auffassung des TMIL dennoch die im Prüfungszeitraum zu erfüllende Eigenumsatzquote. Unter Berücksichtigung

- von Umsatzerlösen aus landesgesetzlich vorgegebenen Aufgaben zugunsten der Eigenumsatzquote und
- der 2014er Mindestschwelle für Eigenumsatzerlöse von 80 %

sehe das TMIL die vergaberechtlichen Vorgaben und damit die Inhouse-Fähigkeit für 2013 und 2014 als erfüllt an.

Der Vorschlag des Rechnungshofs, zentrale Vergabestellen in den Ministerien einzurichten, sei bereits teilweise erfüllt. Vergaberechtliche Fragen im Einzelfall oder grundsätzlicher Art würden zentral beantwortet bzw. koordiniert.

Zu diesem Vorschlag hat sich auch das hier mit einbezogene Umweltministerium geäußert. Es bevorzuge – auch aus Gründen der Sachnähe zu den Fachaufgaben – eine Zentralisierung der Vergaben auf der Ebene der jeweiligen Fachbehörden.

#### IV.3

Das Argument des TMIL, auch Umsatzerlöse aus landesgesetzlich vorgegebenen Aufgaben als Eigenumsatz zu werten, widerspricht nach Auffassung des Rechnungshofs der Rechtslage. Dem Eigenumsatz dürfen nach Auffassung des EuGH bzw. der EU-Kommission (wie oben dargestellt) nur Umsätze zugerechnet werden, die die Gesellschaft als Auftragnehmerin im Ergebnis von Inhouse-Vergaben durch den Anteilseigner als öffentlichen Auftraggeber erzielt.<sup>20</sup> Umsätze aus Tätigkeiten im Eigengeschäft, die auf einem Gesetz oder einer Satzung beruhen, sind hier nicht relevant. Insofern hält der Rechnungshof an seiner Berechnung und den sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen hinsichtlich einer Verletzung des Wesentlichkeitskriteriums fest. Die 2013 und 2014 erfolgten Vergaben waren nicht Inhouse-fähig und damit rechtswidrig.

Nicht nachvollziehbar stellt sich der Ansatz des TMIL dar, eine bislang nicht in nationales Recht umgesetzte Regelung (80 % Eigenumsatzquote) für die

---

<sup>20</sup> OLG Celle, Beschluss vom 14. September 2006 – 13 Verg 2/06; Randnr. 15.

Beurteilung der Inhouse-Fähigkeit in der Vergangenheit heranzuziehen. Die Bemessung und Erfüllung des Wesentlichkeitskriteriums und damit die Rechtskonformität der Inhouse-Vergabe richtet sich entgegen der Auffassung des TMIL nach der Rechtslage, wie sie im Urteil des EuGH von 2007 und im Arbeitsdokument der EU-Kommission aus 2011 zum Ausdruck kommt. Danach sind Eigenumsatzquoten von zumindest 90 % rechtmäßig. Die vom Rechnungshof ermittelten Eigenumsatzquoten von 59 bzw. 60 % in 2012 bzw. 2013 als Kriterium für die 2013er und 2014er Vergaben verfehlten die Voraussetzung für die Inhouse-Vergaben dagegen deutlich. Erst nach Umsetzung der 2014 erlassenen EU-Richtlinie in nationales Recht ist auf eine Wesentlichkeitsschwelle von 80 % abzustellen.

Der Rechnungshof rügt die Verletzung der vergaberechtlichen Voraussetzungen in der Vergangenheit. Der Freistaat ist gehalten, auf die Wahrung der zulässigen Eigenumsatzquoten zu achten. Hierfür hält es der Rechnungshof für erforderlich, die Berechnung der Eigenumsatzquote durch den Freistaat als Auftraggeber vornehmen zu lassen – und nicht wie bisher durch die Auftragnehmerin. Die Buchführung der landeseigenen Gesellschaft muss diesem Informationsbedarf des Anteilseigners künftig angepasst werden sowie diesem zeitnah und transparent zur Verfügung stehen.

Wie die Prüfungsergebnisse zeigen, ist das Vergaberecht komplex. Der Rechnungshof begrüßt daher jede Konzentrierung von Aufgaben in diesem Tätigkeitsbereich. Die bisherigen Schritte in den beiden Ministerien sollten konsequent weiter geführt werden, bis eine ressorteigene Vergabestelle die diesbezüglichen Aufgaben für den gesamten Geschäftsbereich gebündelt hat. Dieser Konzentrierungsprozess sollte perspektivisch auf eine landesweit zuständige Vergabestelle hinführen.

## **Bemerkungen zum Einzelplan 03**

### **V. Gewährung von Zinsbeihilfen zur Finanzierung von Beiträgen nach § 7 ThürKAG und von Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch – Projektförderung (Kapitel 03 03)**

**Ein weiteres Bereitstellen von Landesmitteln zur Verbesserung der Akzeptanz von Beitragserhebungen der kommunalen Aufgabenträger für Straßenausbau und Abwasseranschluss ist kaum mehr vertretbar. Alternativ können die Aufgabenträger wiederkehrende Beiträge festsetzen.**

V.1 Straßenausbaubeiträge werden durch die Kommunen erhoben. Abwasserbeiträge werden durch die Gemeinden erhoben, soweit die Abwasserbeseitigung nicht anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts (i. d. R. Zweckverbänden) übertragen wurde. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach der Investitionshöhe einerseits und der Größe bzw. Bebauung der betroffenen Grundstücke andererseits. Die Berechnungsgrundlagen für die Beitragserhebung müssen durch Satzungen der jeweiligen Aufgabenträger geregelt sein.

Oftmals werden vier-, manchmal sogar fünfstellige Beträge fällig. Für eine eingeräumte Ratenzahlung werden in der Regel 6 % Zinsen verlangt. Diese hohen Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger will der Freistaat mindern und stellt Haushaltsmittel bereit. Die Aufgabenträger dürfen großzügig zinslose Ratenzahlungen gewähren und erhalten den Zinsausfall vom Land erstattet. Ziel der Förderung ist es, die Akzeptanz von Beitragserhebungen zu erhöhen.

Der Rechnungshof hat sowohl beim Thüringer Landesverwaltungsamt Weimar (TLVWA) als auch bei einzelnen Aufgabenträgern (2 kreisfreien Städten, 8 Gemeinden und 5 Zweckverbänden) die entsprechende Verwaltungspraxis geprüft und Folgendes festgestellt:

Die Aufgabenträger erteilen den Beitragsschuldern auf Antrag die entsprechenden Stundungs- und Zinsbescheide. Sie stellen in Aussicht, dass die mit der letzten Rate geforderten Zinsen nicht erhoben werden,

wenn das Land die Zinsen übernimmt. Die Aufgabenträger beantragen sodann die Zinsbeihilfe beim LVwA. Im (regelmäßigen) Genehmigungsfall werden den Aufgabenträgern halbjährlich auf Abruf die anteiligen auf diesen Zeitraum entfallenden Zinsen erstattet. Die gewährte Zinsbeihilfe hat der Aufgabenträger mit den Forderungen aus den Stundungs- und Zinsbescheiden gegenüber den Beitragsschuldnern zu verrechnen. Zahlungsrelevante Veränderungen während des Stundungszeitraums führen zu einer Zinsneuberechnung und einem erneuten Antrag des Aufgabenträgers beim LVwA.

Jährlich bis zum 30. Juni sind die Verwendungsnachweise über die im Vorjahr ausgezahlten Zuwendungen nach Formblatt vorzulegen. Auf dem Formblatt wird bestätigt, dass die Mittel „entsprechend der Antragstellung sowie dem Bewilligungsbescheid“ verwendet wurden. Von 2010 bis 2014 zahlte das Land rund 4,2 Mio. Euro an die Aufgabenträger.

Sowohl im Antrags- als auch im Verwendungsnachweisverfahren wird die Rechtsaufsichtsbehörde beteiligt. Sie bestätigt die Richtigkeit der Angaben im Antrag und die Prüfung des Verwendungsnachweises.

Neben einer Vielzahl von Anregungen zur Vereinfachung des zuvor beschriebenen aufwändigen Verwaltungsverfahrens hat der Rechnungshof auch die Höhe des den Aufgabenträgern erstatteten Zinsausfalls kritisiert.

Unabhängig von diesen Einzelfeststellungen hat der Rechnungshof vorgeschlagen, über eine Beendigung des Programms nachzudenken. In die aktuelle Richtlinie (gültig seit 1. Januar 2015) waren erstmals Indikatoren zur Messung des Erfolgs aufgenommen worden. Erklärtes Ziel ist es, für eine erhöhte Akzeptanz beim Zahlungspflichtigen durch Gewährung einer zinslosen Stundung zu sorgen. Zur Messung des Ziels sollen die Widerspruchsquoten mit und ohne Zahlung von Zinsbeihilfen erfasst werden. Die Widerspruchsquote mit Inanspruchnahme der Förderung soll geringer sein als die Quote ohne Inanspruchnahme der Förderung.

Der Rechnungshof hat zunächst festgestellt, dass sich ein großer Teil der Widersprüche gegen die Beitragsberechnung richtete. So konnten u. a. die herangezogenen Flächen oder die Geschossanzahlen, die als Grundlage für

die Beitragsberechnung dienen, nicht nachvollzogen werden. Allgemeine Widersprüche gegen die Geltendmachung der Beiträge hat der Rechnungshof kaum festgestellt. Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass aufgrund des langjährigen Bestehens der entsprechenden Förderung ein Erreichen des erklärten Ziels – erhöhte Akzeptanz von Beitragserhebungen – nicht mehr gemessen werden kann.

Vor dem Hintergrund der neueren Rechtsprechung sollten die Aufgabenträger verstärkt auf die Möglichkeiten von wiederkehrenden Beiträgen hingewiesen werden. Auch dadurch werden die Belastungen für die einzelnen Beitragszahler deutlich gesenkt. So könnte das Land jährlich Mittel einsparen (zuletzt 760.000 Euro im Jahr 2014).

V.2 Das LVwA will künftig einige Anregungen zu Verwaltungsvereinfachungen aufgreifen. Hinsichtlich der beanstandeten Zinshöhe hat es darauf hingewiesen, dass für die Erhebung und Berechnung von Stundungszinsen die Vorschriften der §§ 234 Abs. 1 und 238 AO zur Anwendung kämen. Die Zinsbeihilfe solle i. d. R. die von den Beitragspflichtigen zu zahlenden Stundungszinsen ersetzen. Ein niedriger oder flexiblerer Zinssatz im Rahmen der Förderrichtlinie für die Berechnung der Zinsbeihilfe sei daher nicht angezeigt.

Zu den 2015 in die Richtlinie aufgenommenen Indikatoren hat das LVwA ausgeführt, noch keine aktuellen Ergebnisse und Erkenntnisse zu haben. Die gefundenen Indikatoren seien aber mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln und geeignet, die Akzeptanz und Zufriedenheit der Beitragspflichtigen zu messen, auch wenn sich die Widersprüche der Beitragspflichtigen regelmäßig gegen die Beitragsberechnung im Einzelfall richten würden. Die Notwendigkeit einer Anpassung der Indikatoren zeige sich erst im Rahmen des Controllings der nächsten Jahre.

Dem Vorschlag des Rechnungshofs, die Festsetzung wiederkehrender Beiträge durch die Aufgabenträger zu fordern, will das TMIK nicht folgen. Nach seiner Auffassung lasse sich durch wiederkehrende Beiträge keine ähnliche Befriedung der Beitragszahler erreichen wie durch Einmalbeiträge mit Stundungsmöglichkeit. Die Erhebung wiederkehrender Beiträge sei auf gesetzlicher Basis derzeit auch nur für den Bereich Straßenausbau möglich. Die

Entscheidung über deren Einführung hänge davon ab, ob geeignete Abrechnungsgebiete in der Gemeinde vorhanden seien. Es sei zu befürchten, dass bei fortgeschrittener Beitragserhebung ein Systemwechsel für viel Unruhe sorgen würde. Überdies würde der mit den wiederkehrenden Beiträgen bezweckte Verteilungseffekt der jährlichen Investitionskosten auf eine Vielzahl von Grundstückseigentümern bei bereits fortgeschrittener Beitragserhebung – aufgrund erforderlicher Übergangsregelungen – nur in einem geringen Umfang eintreten.

Für leitungsgebundene Einrichtungen sei zudem mit Wirkung vom 1. Januar 2005 die Möglichkeit, wiederkehrende Beiträge zu erheben, aus dem Kommunalabgabengesetz wieder gestrichen worden. Die Aufgabenträger hätten von dieser Form der Beitragserhebung keinen Gebrauch gemacht, sondern vielmehr die Stundungsmöglichkeiten genutzt. Grund seien die z. T. räumlich weit entfernt liegenden Investitionen. Überdies sei ein Zusammenhang für fortlaufende Erhebungen wiederkehrender Abwasserbeiträge für den Beitragspflichtigen nur schwer nachvollziehbar.

V.3 Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung des LVwA, die vorgeschlagenen Anregungen zur Verwaltungsvereinfachung aufzunehmen.

Zudem pflichtet es dem LVwA bei, dass aufgrund der bestehenden Gesetzeslage die Aufgabenträger bei Stundungen verpflichtet sind, 6 % Zinsen von den Beitragsschuldnern zu verlangen. Dennoch hält der Rechnungshof an seiner Auffassung fest, dass die Zinshöhe deutlich über Marktniveau liegt. Die Höhe lässt sich auch nicht damit rechtfertigen, dass den Aufgabenträgern ein höherer Aufwand entschädigt werden soll. Es stellt sich die Frage, ob die Zinsbeihilfe auch weiterhin so großzügig gewährt werden soll.

Die Ankündigung des TMIK, die Indikatoren in den nächsten Jahren ggf. anpassen zu wollen, nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Er bezweifelt jedoch bereits jetzt, dass sich die Wirkung der Maßnahme überhaupt noch messen lässt. Ein Ausgangswert ist aufgrund der langen Laufzeit der Förderung nicht mehr ermittelbar. Ein Controlling im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs ist somit nicht durchführbar. Der Vergleich zweier Ist-Werte ist aufgrund der erhobenen Widerspruchsgründe fragwürdig.

Am Vorschlag, wiederkehrende Beiträge zu fordern, hält der Rechnungshof fest. Im Ergebnis kommen wiederkehrende Beiträge – auf eine größere Anzahl von Beitragsschuldnern verteilt – einer Ratenzahlung gleich. Das Land braucht in diesen Fällen keine Zinsverluste auszugleichen. So überrascht es nicht, dass die Aufgabenträger in der Vergangenheit das Zinsbeihilfeprogramm einem wiederkehrenden Beitrag vorgezogen haben.

Das vom TMIK vorgetragene Argument der räumlichen Distanz des Beitragsschuldners zur Investitionsmaßnahme überzeugt nicht. Auch bei der Erhebung von Einmalbeiträgen bei leitungsgebundenen Einrichtungen muss erläutert werden, dass die Beitragssätze in der Satzung aufgrund einer Globalkalkulation festgelegt sind und sich auf Investitionen im gesamten Verbandsgebiet über einen großen Zeitraum erstrecken. Diese Globalkalkulation ist in der Regel kaum nachvollziehbar.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass in anderen Ländern, die keine Zinsbeihilfe gewähren, durchaus ein Systemwechsel stattgefunden hat. Die mit einer Veränderung immer einhergehenden Bedenken und Kritiken sollten nicht schrecken. Der Rechnungshof sieht jedenfalls nicht die Notwendigkeit, die Zinsbeihilfe als „Ewigkeitsmaßnahme“ zu etablieren.

Grundsätzlich nimmt der Rechnungshof seine Feststellungen zum Anlass darauf hinzuweisen, dass Förderprogramme regelmäßig einem Controlling zu unterziehen sind. Über Verfahrenserleichterungen hinaus sollten insbesondere Alternativen für eine Zielerreichung aufgezeigt werden. An einer konsequenten Umsetzung der entsprechenden Vorschriften des § 23 ThürLHO sollte die Landesregierung arbeiten.

## Bemerkungen zum Einzelplan 04

### VI. Personalplanung im Schulbereich (Kapitel 04 05 bis 04 10)

**Die bisher von Schulen und Schulämtern parallel eingesetzten Instrumente zur Planung des Lehrkräfteeinsatzes verursachen einen inakzeptablen Verwaltungsaufwand. Bis etwa 2018 soll ein Zentrales Planungs- und Verwaltungsinstrument (ZPVI) realisiert sein.**

VI.1 Der Thüringer Rechnungshof hat den „Einsatz von staatlichen Lehrkräften und kirchlichen Gestellungskräften“ im Religionsunterricht an staatlichen allgemein bildenden Schulen geprüft (siehe auch Beitrag C.V.). Hierbei hat er sich u. a. mit der Planung des Einsatzes von staatlichen Lehrkräften befasst. Prüfungszeitraum waren die Schuljahre 2010/11 bis 2013/14.

Bereits in früheren Prüfungen zum „Unterrichtsausfall an staatlichen allgemein bildenden Schulen“<sup>21</sup> und zur „Personalbudgetierung“<sup>22</sup> hatte der Rechnungshof die Personalplanung kritisiert. Er hatte gefordert, die Unterrichts- und Personalplanung zu optimieren. Dies betraf u. a. die Berechnung des – insbesondere fächerbezogenen – Personalbedarfs.

Die im Unterricht einzusetzenden Lehrkräfte werden grundsätzlich über das Programm „Personalbedarfsplanung für Thüringer Schulen“ (ThVPS) geplant. Seit dem Schuljahr 2013/14 verwenden die Schulämter zudem eine sog. Personalplanungs-Datei (PP-Datei) auf Excel-Basis. Die Schulen müssen Eintragungen sowohl ins ThVPS als auch in der PP-Datei vornehmen und diese stets aktuell halten. Dies gilt gleichermaßen für die Schulämter für deren diesbezügliche Überprüfungen.

Der staatliche Religionsunterricht soll grundsätzlich durch staatliche Lehrkräfte erteilt werden. Besteht weiterer Bedarf, sind geeignete kirchliche Bedienstete als Lehrkräfte für den staatlichen Religionsunterricht einzusetzen.

---

<sup>21</sup> Sonderbericht gemäß § 99 ThürLHO an den Landtag und die Landesregierung vom 26. September 2013, Beitragl C. II. Jahresbericht 2014.  
Der Sonderbericht ist im Internet unter [www.rechnungshof.thueringen.de](http://www.rechnungshof.thueringen.de) abrufbar.

<sup>22</sup> Beitragl D.V. Jahresbericht 2014.

Zum Umfang des zu erteilenden Religionsunterrichts und zu Abordnungsmöglichkeiten staatlicher Lehrkräfte bestehen Vorgaben des Ministeriums.

Die Schulämter haben dem Ministerium den geplanten Umfang einzusetzender staatlicher Lehrkräfte mit einer Lehrbefähigung/Unterrichtserlaubnis in Religionslehre sowie den von kirchlichen Lehrkräften mitzuteilen. Das Ministerium prüft und genehmigt die maximalen wöchentlichen Stunden, die von den kirchlichen Lehrkräften im staatlichen Religionsunterricht erbracht werden dürfen.

Schaubild 12

### Einsatz kirchlicher Lehrkräfte im staatlichen Religionsunterricht



Der Rechnungshof hat festgestellt, dass einzelne Schulämter für die Planung des Religionsunterrichts – neben ThVPS und PP-Dateien – zusätzlich separate Erfassungsbögen erstellen. In einzelnen Schulamtsbereichen waren Schulen somit zeitweise mit 3 verschiedenen Dateien bzw. Programmen befasst.

Der Rechnungshof hat diese mehrfachen Verfahren sowie den hierdurch entstehenden zusätzlichen Aufwand für Schulen und Schulämter kritisiert. Hinzu kommt, dass weder ThVPS noch die PP-Dateien sämtliche aktuellen

Regelungen zur Schulorganisation bzw. vollständige Daten abbilden. Zudem enthalten die PP-Dateien technische Fehler.

Die Mehrfacheintragungen bedingten einen erhöhten Verwaltungsaufwand. Zudem waren die Angaben teilweise unvollständig oder stimmten nicht mit Daten in anderen Planungsinstrumenten überein. Für Schulen und Schulämter ist außerdem unklar, welche Daten für die Planung überhaupt nötig und somit zwingend zu erheben sind.

Der Rechnungshof hat weiter kritisiert, dass Ministerium und Schulämter keinen vollständigen Überblick zum Umfang der tatsächlich geleisteten Stunden durch die staatlichen Lehrkräfte im Religionsunterricht haben. Dies gilt darüber hinaus auch für den Einsatz in anderen Fächern sowie insgesamt für den fachgerechten Einsatz dieser Lehrkräfte entsprechend ihrer vorhandenen Lehrbefähigungen bzw. Unterrichtserlaubnisse.

Die Vorgaben des Ministeriums zur Organisation des Religionsunterrichts wurden zudem nicht bzw. nicht vollständig eingehalten. Nach Auffassung des Rechnungshofs – so auch die Staatlichen Schulämter – können diese Vorgaben, selbst wenn sie beachtet würden, kaum zu einer Optimierung des Personaleinsatzes beitragen. Zumal etwaige Vorgaben sodann für alle Mangelfächer gelten müssten.

Der Rechnungshof hat zusammenfassend sowohl jedes einzelne Planungsinstrument für sich genommen als auch ihre Anwendung insgesamt als ungeeignet beurteilt, eine verlässliche Personalplanung durchzuführen. Es ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage das Ministerium etwa den Bedarf an einzustellenden Fachlehrern ermittelt.

Der Rechnungshof hat nunmehr erneut eine einheitliche Planungssoftware, die dem jeweils geltenden Schul- und Datenschutzrecht entspricht, gefordert. Die Verwendung von mehreren Systemen ist abzustellen.

Des Weiteren hat er eine einheitliche Verwaltungssoftware für die Schulen gefordert. In dieser sollten Auswertungsmöglichkeiten und Meldungsmodule für Schulämter und Ministerium integriert werden, um mehr Transparenz herzustellen und sonstige Meldungsformulare zu vermeiden.

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung zum „Unterrichtsausfall an staatlichen allgemein bildenden Schulen“ hatte das Ministerium zunächst mitgeteilt, dass zur Vermeidung von Personalengpässen bereits spezielle Planungsinstrumente genutzt würden. Ergänzend hatte das Ministerium klargestellt, dass das allgemeine Planungsinstrument das ThVPS sei. Als spezielles Planungsinstrument sei die PP-Datei genannt worden. Allerdings solle perspektivisch ein zentrales Planungs- und Verwaltungsinstrument entwickelt werden. Der Entwicklungsaufwand für ein solches zentrales Planungs- und Verwaltungsinstrument sei – so nach seiner letzten Auskunft – mit mehreren Jahren zu veranschlagen.

VI.2 In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung zum „Religionsunterricht – Einsatz von staatlichen Lehrkräften und kirchlichen Gestellungs Kräften“ hat das Ministerium mitgeteilt, dass seit 2014 an einer Konzeption für ein online-basiertes Zentrales Planungs- und Verwaltungsinstrument (ZPVI) gearbeitet werde. Bis etwa 2018 solle – sofern die finanziellen Mittel hierfür bereit stünden – das Projekt realisiert werden.

Hinsichtlich der derzeit angewandten Planungsinstrumente (ThVPS und PP-Dateien) würde der Rechnungshof verkennen, dass diese unterschiedlichen Zwecken dienen und unterschiedliche Ausprägungen von Informationen erfassen würden.

Dennoch hat das Ministerium zugesagt, dass Schnittmengen sowie Möglichkeiten zur Auswertung bereits vorhandener Daten überprüft würden. Bis zur Einführung des ZPVI sollen die PP-Dateien verbessert werden. So seien z. B. Formelfehler bereits beseitigt worden.

Dem Ministerium sei im Übrigen nicht klar, welche Richtung der Rechnungshof hinsichtlich der Regelungen, die das Ministerium den Staatlichen Schulämtern bei der Personalplanung empfiehlt, verfolge. Aus seiner Sicht seien die genannten Regelungen sinnvoll. Der Aussage, dass die Regelungen keine Optimierung des Personaleinsatzes erkennen ließen, werde widersprochen. Die Vorgaben dienen dem Zweck, eine Optimierung vorzunehmen, insbesondere unter Beachtung des sonstigen geplanten Einsatzes der

jeweiligen Lehrkraft. Die Regelungen seien zwar explizit auf den Religionsunterricht bezogen, „eine sinnvolle und verantwortliche Einsatzplanung“ mache die Anwendung dieser Regelungen ebenso für andere Mangelfächer (wie z. B. Fremdsprachen und naturwissenschaftliche Fächer) notwendig.

Für den tatsächlichen Umfang der erteilten Unterrichtsstunden von staatlichen Lehrkräften im Religionsunterricht in einem Schuljahr wäre ein thüringenweites, umfassendes schulwochengenaues Monitoring der Schulgegebenheiten (Schüler, Gruppen, Lehrer/ Unterricht) erforderlich.

Dies erfordere beträchtliche personelle und technische Ressourcen. Im Einzelfall könnten sich Ministerium und Schulämter jederzeit einen Überblick zu einem bestimmten Termin verschaffen. Schulen würden entsprechende Unterlagen hierzu bereit halten.

Trotz unterschiedlicher Angaben und Sortierung von Daten (entweder nach Schule oder nach Lehrkraft) in den Meldungen der Schulämter ans Ministerium seien die Inhalte sehr wohl vergleichbar. Ein Mehrfachvergleich, der für eine Planung notwendig erscheine, könne – so das Ministerium – nur durch eine detailliertere und damit aufwändigere Datenerfassung zu realisieren sein.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag ausdrücklich widersprochen, dass die zur Planung der Lehrkräfte eingesetzten Instrumente einen inakzeptablen Verwaltungsaufwand verursachen. Das ThVPS würde alle notwendigen Regelungen abbilden; Überschneidungen mit den PP-Dateien zum Großteil der Daten läge nicht vor. Für eine kurz- und mittelfristige Personalplanung und -entwicklung sei nicht erforderlich, dass aktuelle Daten vorliegen.

VI.3 Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahmen zur Kenntnis. Sie überzeugen aber nur teilweise.

Er begrüßt, dass ein einheitliches Planungs- und Verwaltungsinstrument für die staatlichen Schulen eingeführt werden soll. Dies sollte allerdings zeitnah realisiert werden.

Der Rechnungshof verkennt die verschiedenen Datenumfänge von ThVPS und PP-Dateien sicherlich nicht. So dienen die PP-Dateien primär als Planungsinstrument zwischen den Schulen und Schulämtern. Einen Zugriff auf diese Daten hat das Ministerium nicht. Der Großteil der Daten wird aber sowohl in ThVPS als auch in den PP-Dateien erfasst.

Eine Notwendigkeit für parallel laufende Planungsinstrumente sieht der Rechnungshof hingegen nicht. Auch wenn die PP-Dateien ursprünglich mehr als Hilfsmittel konzipiert waren, werden sie inzwischen hauptsächlich als Planungsinstrument genutzt. Deshalb sollten damit zumindest alle notwendigen schul(organisations)rechtlichen Regelungen abgebildet werden. Außerdem hätte die Vollständigkeit und Richtigkeit der PP-Dateien vor deren Einführung in den Schulamtsbereichen überprüft werden müssen. Insoweit begrüßt der Rechnungshof die Zusage des Ministeriums, die PP-Dateien bis zur Einführung des ZPVI verbessern zu wollen.

Im Übrigen hält es der Rechnungshof für nicht ausreichend, dass im Einzelfall und nur für einen bestimmten Zeitpunkt der Umfang der tatsächlich geleisteten Stunden der staatlichen Lehrkräfte bestimmt werden kann. Diese manuelle Auswertung wäre höchst aufwändig und gibt gerade kein Gesamtbild.

Für eine belastbare Personalplanung ist es aber unumgänglich, dass die Schulaufsicht hierfür stets sämtliche Daten aktuell zur Verfügung hat und diese ohne größeren Aufwand auswertbar sind.

Weiterhin hätte das Ministerium einen Überblick über die durch Unterricht stattfindende Arbeitsbelastung der Lehrkräfte. Die nur 3 Wochen umfassenden Erhebungen im Statistischen Informationssystem des Ministeriums (SIS) sind hierfür ebenfalls nur bedingt aussagekräftig.

Gleiches gilt für die konkreten Zahlen zur finanziellen Abgeltung von Mehrarbeitsstunden (vgl. Jahresbericht 2014, S. 184).

Der Rechnungshof wiederholt seine damalige Forderung, dass das Ministerium auf eine Dokumentation sämtlicher Mehrarbeitsstunden in standardisierter elektronischer Form an den Schulen hinwirken solle.

Der Rechnungshof hält ebenfalls daran fest, dass die bisher getroffenen Vorgaben des Ministeriums zur Organisation des Religionsunterrichts nicht zur angestrebten Optimierung beitragen konnten. Wie vom Ministerium selbst erklärt, sind verschiedene Gründe denkbar, dass die Vorgaben nicht (vollständig) eingehalten werden können bzw. auch – so die überprüften Planungsunterlagen – tatsächlich nicht (vollständig) eingehalten wurden.

Sollten also weiterhin Vorgaben zur Personalplanung für einzelne Fächer gemacht werden, sollten diese praktikabel sein sowie für sämtliche Mängelfächer gelten und nicht nur für den Religionsunterricht.

Der Rechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass ein Vergleich der Daten aus den Meldungen der Schulämter an das Ministerium zum Bedarf an kirchlichen Gestellungskräften nur schwer möglich ist. Entsprechende Auswertungen im Rahmen dieser Prüfung zeigten, wie zeitaufwändig eine umfassende Prüfung ist. So blieben nach den geltenden Verfahren allenfalls stichprobenhafte Prüfungen. Dies widerspricht aber einer effizienten Personalplanung.

Insgesamt hält der Rechnungshof eine funktionierende und transparente Personalplanung für eine vordringliche und eine der wichtigsten Aufgaben des Ministeriums. Sie ist die Grundvoraussetzung für die gesamte weitere Personalentwicklung wie auch die Unterrichtsversorgung an den Thüringer Schulen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die vom Ministerium geplante Personalreserve an Schulen.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium seine angekündigten Maßnahmen zur Optimierung der Personalplanung und Minimierung des Verwaltungsaufwands sowie die Einführung eines einheitlichen Planungs- und Verwaltungsinstruments (ZPVI) tatsächlich umsetzt.

## **Bemerkungen zum Einzelplan 07**

### **VII. Bereitstellung von Risikokapital für Unternehmensgründungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung (Kapitel 07 02)**

**Durch eine Evaluierung der mit erheblichem Aufwand und hohen Verwaltungskosten verbundenen Fonds wäre z. B. die sinkende Nachfrage nach dem Thüringer Innovationsfonds offenkundig geworden. Dies hätte zu dessen früherer Schließung führen können.**

VII.1 Der Freistaat Thüringen unterstützt im Rahmen der Wirtschaftsförderung u. a. auch Unternehmensgründungen. Die hierfür erforderlichen Mittel hält er in einer Reihe von Vermögensmassen (Fonds) bereit, die er ganz überwiegend nicht im Landeshaushalt führt, sondern in Form von Gesellschaften verselbständigt oder als unselbständige Fonds bei anderen Rechtsträgern ansiedelt. Zu letzteren zählten auch der Thüringer Innovationsfonds und der Thüringer Gründerfonds.

Ziel des bereits 1995 aufgelegten und von der Thüringer Aufbaubank treuhänderisch verwalteten Thüringer Innovationsfonds war es, die Startbedingungen und Erfolgsperspektiven für junge, innovative, technologieorientierte Unternehmen durch Bereitstellung von Beteiligungskapital zu verbessern.

Der 2011 eingerichtete Thüringer Gründerfonds wandte sich ebenfalls an junge, innovative Unternehmen, denen er durch Bereitstellung von Beteiligungskapital die Entwicklung bzw. die Markteinführung neuer oder wesentlich verbesserter Produkte oder Dienstleistungen erleichtern wollte. Der Thüringer Gründerfonds wurde der Stiftung für Unternehmensbeteiligungen und -förderungen der gewerblichen Wirtschaft (StUWT), einer Stiftung privaten Rechts, zugeordnet.

Der Thüringer Rechnungshof hat 2014 den Einsatz staatlicher Mittel im Bereich der Wirtschaftsförderung mit Hilfe von Kapitalbeteiligungen in den Jahren 2005 bis 2012 geprüft.

Aufgrund der Gegebenheiten des Finanzmarkts konnten die förderfähigen Unternehmen ab 2006 am Markt zinsgünstigeres Kapital aufnehmen als durch das Förderprogramm vorgesehen. Deshalb beanstandete der Rechnungshof die Weiterführung des Thüringer Innovationsfonds als Wirtschaftsfördermaßnahme. Er empfahl, derartige Förderinstrumente mit hohen Verwaltungskosten (durchschnittlich rund 412.000 Euro jährlich) künftig einer strengen Notwendigkeitsprüfung zu unterziehen.

Die zwischen 2010 und 2012 für den Thüringer Gründerfonds bereitgestellten Mittel von 4,3 Mio. Euro kamen aus dem Landeshaushalt. Dabei war nicht erkennbar, dass die bereitgestellten Mittel der StUWT durch Zuwendungen zufließen sollten.

Bis Ende 2012 waren rund 2,5 Mio. Euro von der StUWT für den Thüringer Gründerfonds aus dem Landeshaushalt abgerufen worden, obwohl diese nicht – wie dies im Zuwendungsrecht vorgeschrieben ist – innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen aus dem Fondsvermögen benötigt worden waren. Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, die von den VV zu § 44 ThürLHO im Fall eines verfrühten Mittelabrufs vorgeschriebenen Zinsen von der StUWT zu erheben und für den Landeshaushalt zu vereinnahmen.

Die aufgeführten Feststellungen sind für den Rechnungshof Anlass, darauf hinzuweisen, den Einsatz sogenannter Fonds, die neben dem Landeshaushalt eingerichtet werden, hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und ihres Förderzwecks kritisch zu überprüfen. Grundsätzlich sollten diese nur dann in Betracht gezogen werden, wenn dies im Interesse des Landes liegt und die Maßnahme wirtschaftlich ist.

VII.2 In seiner Stellungnahme hat das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft in Bezug auf den zwischenzeitlich geschlossenen Thüringer Innovationsfonds entgegnet, dass 2006 die Konditionen des Fonds aufgrund des Ablaufs der EU-Notifizierung erheblich verschärft hätten werden müssen. Trotzdem hätte eine ungebremste Nachfrage nach Kapital

zur Finanzierung von Innovationsprojekten bestanden. Ein deutlicher Rückgang der Anträge für „Finanzierungsanfragen im Technologiebereich“ sei lediglich für 2010 als Folge der Finanzkrise zu verzeichnen gewesen.

Der Forderung des Rechnungshofs, künftig bei Zuführungen von Landesmitteln zu Fonds zumindest in den Erläuterungen des jeweiligen Haushaltstitels zu vermerken, welchem Fondsträger die Mittel konkret zufließen sollen, will das Ministerium nachkommen.

In Bezug auf den beanstandeten verfrühten Mittelabruf für den Thüringer Gründerfonds beruft sich das Ministerium jedoch darauf, dass die Bestimmungen des Zuwendungsrechts, hier die Nr. 4.1 der ANBest-P, nicht zu den speziellen Anforderungen einer Fondstätigkeit im Bereich von Risikokapitalfonds passen würden. Derartige Fonds würden von den Investoren stets so mit Kapital ausgestattet, dass sie in der Lage seien, Beteiligungsaktivitäten für einen bestimmten Zeitraum zu entfalten.

Das TMWWDG führt des Weiteren aus, mit den Zuwendungsbescheiden sei geregelt worden, dass die Mittel außerhalb der 2-Monatsfrist nach ANBest-P bis Ende 2013 zu investieren gewesen seien.

VII.3 Die Einlassung des Ministeriums, die Nachfrage nach Kapitalbeteiligungen aus dem Thüringer Innovationsfonds habe auch nach 2006 weitgehend unvermindert fortbestanden, kann den Rechnungshof nicht überzeugen. Er verweist darauf, dass ausweislich der Projektliste ab 2007 ein starker Rückgang der eingegangenen Beteiligungen zu verzeichnen ist. Es mögen daher zwar nach wie vor „Anfragen zur Finanzierung im Technologiebereich“ eingegangen sein, die tatsächlichen Beteiligungszusagen aus dem Thüringer Innovationsfonds sanken jedoch erkennbar, ab 2009 auf ein Projekt jährlich. Dies hätte das Ministerium veranlassen müssen, angesichts des mit dem Fondsmanagement verbundenen Aufwands zu prüfen, ob eine Fortführung des Fonds noch wirtschaftlich ist.

Das Argument des Ministeriums, die zuwendungsrechtliche Bestimmung zum verfrühten Mittelabruf passe nicht zum Beteiligungsgeschäft der Fonds, ist verständlich. Die Aussage des Ministeriums steht aber im Widerspruch zu den Regelungen in den von ihm selbst erlassenen Zuwendungsbescheiden.

Sollten sich Bestimmungen der Verwaltungsvorschriften zur ThürLHO als nicht praktikabel herausstellen, besteht die Möglichkeit, Ausnahmen für den Einzelfall zu regeln (vgl. VV Nr. 15 zu § 44 ThürLHO). Jedoch sind in den Zuwendungsbescheiden an die StUWT keine Abweichungen von den ANBest-P bestimmt worden. Auch hätte das Fondsmanagement ohne weiteres die Auszahlungszeitpunkte an die Endempfänger mit den Mittelabrufen gegenüber dem Land koordinieren können. In der öffentlichen Projektförderung ist es geübte Praxis, dass Zuschüsse in Tranchen gezahlt werden.

Der Rechnungshof mahnt daher weiterhin die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften auch bei Bereitstellung von Risikokapital zur Förderung von Unternehmensgründungen an.

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

**Die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) bewilligte Fördermittel bei modellhaften Projekten zur Weiterbildung zu großzügig. Über 500.000 Euro hätten eingespart werden können.**

VIII.1 Der Freistaat unterstützt Projekte zur Förderung der Weiterbildung, des lebenslangen Lernens sowie der Qualifizierungsberatung aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaats Thüringen.

Der Rechnungshof hat 2012 solche Maßnahmen stichprobenartig geprüft und bei der Förderung modellhafter Projekte Folgendes festgestellt:

Der Bewilligung sollte regelmäßig ein sogenannter thematischer Teilnehmerwettbewerb vorausgehen. Mit diesem sollten Ideen zur Entwicklung und Erprobung innovativer Ansätze zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefunden werden. Die GFAW bewilligte in drei geprüften Projekten insgesamt 325.000 Euro mehr, als die Träger im vorherigen Wettbewerb kalkuliert hatten. Gründe hierfür waren den Unterlagen nicht zu entnehmen.

Weiter hat der Rechnungshof begleitende Erfolgskontrollen der GFAW und verbindliche Vorgaben vermisst. So wurden Zuwendungen umfänglich gewährt oder sogar erhöht, obwohl wesentliche Teilziele nicht erreicht wurden.

In einem Projekt sollten geschulte Mitarbeiter von Unternehmen jeweils zu einem pausierenden Mitarbeiter in Elternzeit Kontakt halten und diese so an das Unternehmen binden. Es fehlten allerdings entsprechende sogenannte Mentoring-Partner. Damit bildeten sich weit weniger Partnerschaften als geplant.

In einem Projekt für die Solarbranche hat die GFAW Mittel nachbewilligt, ohne sich vorher von der planmäßigen Durchführung des Projekts zu überzeugen. Eine kritische Prüfung des bereits vorliegenden Sachberichts zum Zwischen-Verwendungsnachweis hätte die Erhöhung der Mittel um 80 % bzw. um rund 250.000 Euro nicht gerechtfertigt, da der Träger auf die geplante Erprobung seiner Entwicklungen in Unternehmen verzichtet hatte.

VIII.2 In seinen Stellungnahmen zum Prüfbericht hat das damals zuständige Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT) besagte Mehrausgaben auf Forderungen der Wettbewerbsjury und entsprechende Beratungen der GFAW zurückgeführt. Dies sei dokumentiert worden. Später hat das TMWAT eingeräumt, dass Nachweise hierfür fehlen würden.

Hinsichtlich des Mentoring-Projekts hat das TMWAT zunächst der Auffassung des Rechnungshofs zugestimmt, wonach die Zahl der gebildeten Partnerschaften maßgeblich für den Erfolg des Vorhabens war. Die GFAW setzte dem entgegen, das Hauptziel des Projekts – ein Handbuch zu veröffentlichen – sei erreicht worden. Im Ergebnis ihrer Prüfung des Verwendungsnachweises bestätigte die GFAW abschließend den Erfolg des Vorhabens. Auch ohne Bildung von Partnerschaften sei nach Einschätzung der GFAW die Schulung von Teilnehmern aus Unternehmen oder sogar von Eltern ohne Kenntnis des Unternehmens förderfähig.

Daraufhin änderte das nunmehr zuständige Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie seine bisherige Auffassung. Die Zahl gebildeter Partnerschaften sei danach für den Erfolg unerheblich gewesen.

Zum Projekt der Solarbranche hat die GFAW eingewendet, sie könne keine begleitende Erfolgskontrolle eines jeden Projekts realisieren und prüfe nur stichprobenweise. Der besagte Zwischen-Verwendungsnachweis sei erst später geprüft worden. Zudem habe das Land erhebliches Interesse am Projekt signalisiert.

Das TMWAT hat die Förderung damit gerechtfertigt, dass der Träger im Sachbericht einen planmäßigen Verlauf dargestellt habe.

Weiter hat das TMWAT mitgeteilt, dass die GFAW beabsichtige, die begleitende Erfolgskontrolle künftig zu intensivieren und deren Qualität zu verbessern. Dies werde das Ministerium unterstützen.

VIII.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, wonach die GFAW höhere Ausgaben ohne angemessene Prüfung gefördert hat. Zunächst war der Vergleich mit den Wettbewerbsangaben notwendig. Weder waren eine sol-

che Prüfung noch die Gründe für die Erhöhungen dokumentiert. Nach eigenen Angaben hat die GFAW selbst die Projektänderungen veranlasst. Eine solche Verfahrensweise ist intransparent und korruptionsanfällig. Allein in den drei Projekten hat die GFAW 325.000 Euro ESF-Mittel mehr bewilligt. Überdies hat ein Träger 34.000 Euro weniger Eigenmittel eingesetzt, als er vorher im Wettbewerb geplant hatte. Dies ist wegen der Nachrangigkeit der Förderung zu beanstanden.

Die von der GFAW und dem TMWAT angeführten Gründe für den nach dem Wettbewerb höheren Mittelbedarf im Mentoring-Projekt sind nicht nachvollziehbar. Weder hatte sich die Zielgruppe geändert noch waren zusätzlich praktische Arbeiten der Teilnehmer geplant. Weiter genügt es nicht, vor Bewilligung allein auf geeignete Indikatoren in den Antragsunterlagen des Trägers zu verweisen oder diese im Zuwendungsbescheid festzulegen. Sie müssen bei der Erfolgskontrolle auch herangezogen werden.

Im Förderbescheid zum Mentoring-Projekt wurde bestimmt, dass mindestens 18 Partnerschaften in Unternehmen zu bilden sind. Im Ergebnis waren dies 10 Partnerschaften. Das konnte auch durch die übermäßige Schulung von Teilnehmern ohne Mentoring-Partner nicht kompensiert werden. Gerade die Mentoring-Partnerschaften sollten als innovativer Projektansatz eine höhere Förderung rechtfertigen. Dies ließ die GFAW bei der Prüfung des Verwendungsnachweises und bei der Erfolgskontrolle außer Acht.

Auch bei dem Projekt der Solarbranche bleibt der Rechnungshof angesichts fehlender Nachweise bei seiner Auffassung. Die GFAW hat die Zuwendung ohne begleitende Erfolgskontrolle um die beantragten 250.000 Euro erhöht. Anhand eines schon Monate vor dieser Änderungsbewilligung vorliegenden Sachberichts zum Vorjahr hätte die GFAW die unzulässig geänderte Projektdurchführung erkennen können. Diese stellte die praxisnahe Anwendung der Projektergebnisse und damit die Nachhaltigkeit des Vorhabens in Frage. Auch wenn ein erhebliches Landesinteresse vorgelegen haben sollte, rechtfertigte dies den Prüfverzicht nicht.

## IX. Steuerung des Universitätsklinikums durch das Ministerium (Kapitel 07 50, vorher 04 50)

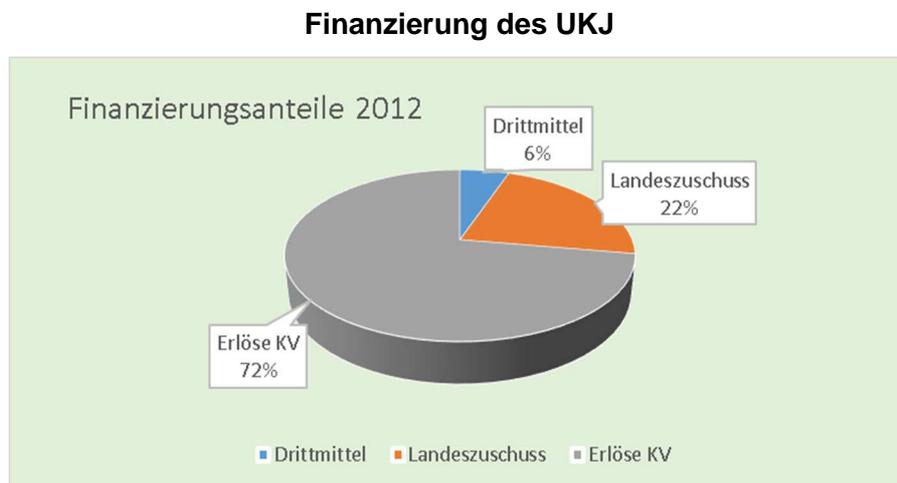
**Auch 8 Jahre nach dem Rechtsformwechsel des Universitätsklinikums Jena erfolgt noch kein hinreichend transparenter Nachweis über die dort für Forschung und Lehre verwendeten Haushaltsmittel. Das für Hochschulwesen zuständige Ministerium hat zudem die Vorgaben des Thüringer Hochschulgesetzes zur Steuerung des Klinikums bisher nur unzureichend umgesetzt.**

IX.1 Das Universitätsklinikum Jena (UKJ) ist verantwortlich für die Pflege der Wissenschaft in Forschung und Lehre einschließlich der Ausbildung von Studierenden. Daran ausgerichtet nimmt es die Aufgaben der Krankenversorgung wahr.

Der Rechnungshof hat die Finanzierung, das Rechnungs- und Berichtswesen des UKJ in den Geschäftsjahren 2010 bis 2012 geprüft.

Das Land gewährte dem UKJ für die Aufgaben in Forschung und Lehre jährlich Haushaltsmittel von rund 80 Mio. Euro. Der Rechnungshof hat hierzu festgestellt, dass der Landeszuschuss im Prüfungszeitraum zwischen 20 und 22 % von dessen Gesamtfinanzierung ausmachte. Der Anteil des jeweiligen Landeszuschusses an der Gesamtfinanzierung von Universitätsklinikum nimmt im bundesweiten Vergleich überwiegend ein Volumen zwischen 20 und 30 % ein.

Schaubild 13



Daneben deckt das UKJ seine Aufwendungen in der Krankenversorgung durch die für seine Leistungen vereinbarten Entgelte und durch sonstige betriebliche Erträge. Zudem wirbt es in zunehmendem Umfang Drittmittel ein. Diese konnten von 2010 bis 2012 um 35 % gesteigert werden. Trotz dieser Steigerung rangiert das UKJ im Verhältnis zwischen verausgabten Drittmitteln je Euro Landesführungsbetrag im Bundesdurchschnitt noch immer am unteren Ende. Der Rechnungshof hat vermehrte Anstrengungen bei der Drittmittelinwerbung gefordert. Er hat sich für die Aufnahme dieses Ziels in die geforderten Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) ausgesprochen.

Kritisiert hat der Rechnungshof die rechtliche Ausgestaltung der Mittelgewährung. Das Ministerium erlässt seit dem Rechtsformwechsel<sup>23</sup> jährlich ein Bewirtschaftungsschreiben an das UKJ. Entgegen den gesetzlichen Vorgaben des ThürHG<sup>24</sup> wurde die Finanzierung nicht mittels einer ZLV geregelt. So bestimmt § 12 Abs. 3 Satz 1 ThürHG zwingend, dass die ZLV die „Basis für den Grundhaushalt nebst eines Anteils für die Erreichung der Entwicklungsziele sowie eines Anteils für die leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung“ darstellt. Dies wurde in den bisherigen ZLV nicht umgesetzt.

Der Rechnungshof hat weiter den Abschluss, die Ausgestaltung sowie die Abrechnung der beiden bisher abgeschlossenen ZLV kritisiert. Seit der rechtlichen Verselbständigung 2007 bestanden die Rechtsgrundlage und detaillierte inhaltliche Vorgaben nach dem ThürHG. Ministerium und UKJ hatten mehr als 4 Jahre danach noch keine ZLV abgeschlossen. Erst nachdem der Wissenschaftsrat<sup>25</sup> den Abschluss ausdrücklich anmahnte, wurde das Ministerium tätig.

Die erste ZLV (2011) galt nur für ein Jahr, die folgende ZLV wurde – wie gesetzlich vorgesehen – über einen vierjährigen Zeitraum abgeschlossen.

---

<sup>23</sup> Mit dem novellierten Thüringer Hochschulgesetz wurde die Medizinische Fakultät und das damals unselbständige Universitätsklinikum zum 1. Januar 2007 zum UKJ als Körperschaft des öffentlichen Rechts zusammengefasst und als rechtsfähige Teilkörperschaft in die FSU integriert.

<sup>24</sup> § 91 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. § 12 Abs. 3 Satz 1 ThürHG.

<sup>25</sup> Wissenschaftsrat, Stellungnahme zur weiteren Entwicklung der Universitätsmedizin in Jena, Drs. 9665-10, S. 71.

Der Rechnungshof hat aber bemängelt, dass diese nicht rechtzeitig zustande kam. Sie wurde erst im Dezember 2012 und damit rückwirkend nach Ablauf eines ganzen Jahres unterzeichnet.

Zudem hat der Rechnungshof kritisiert, dass die inhaltlichen Vorgaben des § 12 Abs. 2 ThürHG zur Ausgestaltung der ZLV nicht hinreichend beachtet wurden. So setzt etwa die ZLV 2012 bis 2015 inhaltliche Akzente allenfalls in Einzelfragen. Ungenauigkeiten im Wortlaut einzelner Ziele führten zudem zu Unstimmigkeiten bei der Abrechnung. Der Rechnungshof hat diesbezüglich Teilabrechnungen in beiden ZLV als fehlerhaft beanstandet.

Der Rechnungshof hat auch bemängelt, dass die ZLV bisher kaum Wirkungen entfalteteten. Sie sind als Steuerungselement nur dann erfolgreich, wenn geeignete, sachgerechte und überzeugende Ziele vereinbart werden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die ZLV künftig rechtzeitig sowie mit den notwendigen Inhalten und nach Maßgabe von § 12 Abs. 2 und 3 ThürHG weiterzuentwickeln. Nur dann kann diese ihrer gesetzlich vorgegebenen Steuerungsfunktion gerecht werden.

Zum Rechnungswesen hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

Das UKJ hat zum Nachweis der Verwendung des Landeszuschusses für Forschung und Lehre eine Trennungsrechnung zu führen (§ 94 Abs. 6 ThürHG). Gesetzliche Vorgaben zur Ausgestaltung der Trennungsrechnung fehlen. Das UKJ hat daher den Aufbau sowie die Grundsätze zur Durchführung der Trennungsrechnung selbst festgelegt. Als Nachweis zur Verwendung dieser Mittel dient der vom Verwaltungsrat zu beschließende Jahresabschluss (§ 94 Abs. 1 Satz 3 ThürHG).

Im Einzelnen war hierzu festzustellen, dass viele Positionen der Trennungsrechnung zwischen UKJ und dem für Hochschulwesen zuständigen Ministerium sowie dem Finanzministerium noch immer streitig sind (z.B. Hochschulambulanzen, Kuppelproduktion, sog. „Extremkostenfälle“).

Der Rechnungshof konnte die Verwendung der Mittel zwar anhand der ausgewiesenen Zahlen zur Kenntnis nehmen. Inhaltlich nachzuvollziehen – etwa hinsichtlich ihrer verursachungsgerechten Zuordnung oder plausibler Pauschalierungen – waren die Zahlen aber nur teilweise.

Der Rechnungshof erkennt an, dass der Verwaltungsrat aus diesem Grund schon 2013 eine Arbeitsgruppe „Trennungsrechnung“ eingesetzt hat. Er hat aber beanstandet, dass eine konsensfähige Lösung bisher – auch wegen der unterschiedlichen Erwartungshaltungen der Beteiligten – nicht erzielt werden konnte.

Somit hat der Rechnungshof kritisiert, dass auch 8 Jahre nach dem Rechtsformwechsel noch kein zweifelsfreier und transparenter Nachweis über die für Forschung und Lehre verwendeten Haushaltsmittel entsprechend dem ThürHG geführt wird. Etwaige Überlegungen zur diesbezüglichen inhaltlichen Zielsetzung des Hochschulgesetzes und einer ggf. angezeigten grundsätzlichen Änderung der Methodik wurden seither ebenfalls nicht angestellt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass – sollte am Hochschulgesetz festgehalten werden – die Trennungsrechnung vollständig zu überarbeiten ist. Andernfalls sollten Ministerium und UKJ alternative Überlegungen zu möglichen Änderungen der Gesamtmethodik zum Nachweis der Haushaltsmittel anstellen.

Im Übrigen hat der Rechnungshof beanstandet, dass das Thüringer Finanzministerium seine insoweit nach § 99 Abs. 3 ThürHG bestehende originäre Entscheidungskompetenz als Gewährträger zum Jahresabschluss nur ungenügend wahrgenommen hat<sup>26</sup>. Gestärkt werden sollte darüber hinaus auch die Kompetenz des Verwaltungsrats, indem dieser den Wirtschaftsplan zustimmend zur Kenntnis nehmen sollte<sup>27</sup>.

IX.2 Das für Hochschulwesen zuständige Ministerium (TMWWDG), das Thüringer Finanzministerium (TFM) und das UKJ haben zur Prüfungsmitteilung eine Stellungnahme abgegeben.

---

<sup>26</sup> § 99 Abs. 3 ThürHG bestimmt, dass der Gewährträger auf Vorschlag des Verwaltungsrats über die Feststellung des Jahresabschlusses nebst Billigung des Lageberichts sowie über die Verwendung des Jahresergebnisses einschließlich der Deckung eines etwaigen Bilanzverlustes entscheidet. Das so im ThürHG einzigartig etablierte zweistufige Verfahren bedingt eine originäre Entscheidungskompetenz.

<sup>27</sup> Der Rechnungshof hält eine vorherige zumindest zustimmende Kenntnisnahme des Verwaltungsrats zum jeweils kommenden Wirtschaftsplan für erforderlich. Entsprechende Rechtsgrundlagen finden sich in allen anderen Landeshochschul- bzw. Universitätsklingesetzen.

Das UKJ hat mitgeteilt, dass eine weitere Steigerung der Drittmittel geplant sei. Das für Hochschulwesen zuständige Ministerium teilt diese Auffassung und wird in der ab 2016 neu abzuschließenden ZLV darauf hinwirken.

Bezüglich der Verteilung des Landeszuschusses in einer ZLV hat das TMWWDG zunächst erwidert, dass es hierzu eine andere Rechtsauffassung vertrete. Das Ministerium erachte den Erlass eines Bewirtschaftungsschreibens als ausreichend und werde an der bestehenden Verfahrensweise festhalten.

In seiner ergänzenden Stellungnahme hat es weiter dargelegt, dass – anders als im Hochschulbereich, wo eine mehrjährige Rahmenvereinbarung existiere –, im Fall des UKJ keine haushalterische Klarheit über die Höhe des Landeszuschusses für die Gesamtlaufzeit der ZLV bestünde. Dennoch werde es die Aufnahme des Gesamtzuschusses bei der Erarbeitung der ZLV 2016 bis 2019 nochmals prüfen.

Das TFM hat sich zur inhaltlichen Ausgestaltung der ZLV nicht geäußert.

Zum rechtzeitigen Abschluss der nächsten ZLV hat das TMWWDG zugesagt, einen Zeitplan erarbeitet zu haben, der den Abschluss bis Ende 2015 gewährleistet.

Die Auffassung des Rechnungshofs, dass die ZLV nicht den inhaltlichen Vorgaben des § 12 Abs. 2 ThürHG entspreche, teile das TMWWDG nicht. Nach seiner Ansicht seien Verfahren der Qualitätssicherung in Forschung und Lehre, Ziele bei der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie Ziele bei der Förderung der Kooperation mit in- und ausländischen Hochschulen, wissenschaftlichen Einrichtungen und der Wirtschaft in der ZLV vereinbart worden.

Auf die Einbeziehung von Zielen zur Erfüllung des Gleichstellungsauftrags solle bei der Erarbeitung der neuen ZLV geachtet werden. In der ergänzenden Stellungnahme hat das TMWWDG darauf hingewiesen, dass beim Abschluss der neuen ZLV verstärkt die in § 12 Abs. 2 ThürHG formulierten Ziele berücksichtigt werden sollen.

Zur Aufnahme des Ziels der „angestrebten Zahl der Studierenden und Absolventen“ merkte das TMWWDG an, dass die Zahl der Studierenden seit

Jahren konstant sei und entscheidend von den Rahmenbedingungen bestimmt werde. Auf Grund der Bewerberlage bestünde kein Mangel an Studierenden. Im Übrigen sei der Ärztemangel nicht primär auf fehlende Studienplätze zurückzuführen.

Das UKJ teilte mit, dass es einer Diskussion zur Umgestaltung der ZLV aufgeschlossen gegenüber stehe. Eine vollumfängliche Orientierung an der Muster-ZLV der Hochschulen sei nicht zwingend zielführend.

Die Kritik zur teils fehlerhaften Abrechnung beider ZLV haben Ministerium und UKJ nicht geteilt. Alle Auszahlungen seien korrekt vollzogen worden.

Den Überarbeitungsbedarf zur Trennungsrechnung haben beide Ministerien wie auch das UKJ übereinstimmend geteilt. Das TFM bestätigte, dass wesentliche Ergebnisse in der Arbeitsgruppe Trennungsrechnung bisher nicht erzielt wurden.

Der Verwaltungsrat habe hierzu im Oktober 2014 beschlossen, den Fachbereichsrat um die Vorlage von Grundsätzen zur Verteilung des Zuschusses in Forschung und Lehre bis März 2015 zu bitten. Diese Grundsätze solle die „Arbeitsgruppe Trennungsrechnung“ beraten, so dass neue Verteilungsgrundsätze bei der Wirtschaftsplanung 2016 berücksichtigt werden könnten. In seiner ergänzenden Stellungnahme hat das Ministerium über eine zwei-monatige Fristverlängerung für die Vorlage der Verteilungsgrundsätze informiert.

Die Kritik des Rechnungshofs zur ungenügenden Wahrnehmung der Entscheidungskompetenz als Gewährträger bei der Feststellung des Jahresabschlusses hat das TFM nicht geteilt. Es verwies hierzu auf die umfangreichen Befassungen im Vorfeld der Gewährträgerentscheidung.

Beide Ministerien haben die Ansicht des Rechnungshofs zur zustimmenden Kenntnisnahme des Wirtschaftsplans durch den Verwaltungsrat geteilt. Das UKJ hat auf die derzeitige Praxis verwiesen, wonach der Wirtschaftsplan dem Verwaltungsrat vorgelegt und dort besprochen werde. Dieses Vorgehen sei als zustimmende Kenntnisnahme zu werten. In seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag hat das TMWWDG mitgeteilt, dass die Anregung des Rechnungshofs zwischenzeitlich umgesetzt worden sei. Der

Verwaltungsrat hat den Wirtschaftsplan 2015 zustimmend zur Kenntnis genommen.

IX.3 Der Rechnungshof würdigt – so auch ausdrücklich das Ministerium – nochmals, dass das UKJ bundesweit zur Minderheit der Universitätskliniken gehört, die ausweislich ihrer Jahresabschlüsse wirtschaftlich erfolgreich agieren.

Der Rechnungshof hält den Landeszuschuss für Forschung und Lehre für grundsätzlich auskömmlich. Er bleibt aber bei seiner Auffassung, dass auch die Mittelgewährung zwingend mit in einer ZLV (Finanzierungsvereinbarung) zu vereinbaren ist. Das TMWWDG führt dazu – zutreffend – aus, dass für das UKJ keine mehrjährige Rahmenvereinbarung geschlossen wurde. Im Hinblick auf den vollumfänglichen Verweis des § 91 Abs. 2 Satz 3 ThürHG auf § 12 ThürHG sieht dies der Rechnungshof ebenfalls kritisch. Er begrüßt daher, dass das TMWWDG in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag zugesagt hat, die Einbeziehung des UKJ in die abzuschließende Rahmenvereinbarung IV zu prüfen. Dies entspräche den Zielen des Integrationsmodells – so auch der Wissenschaftsrat – und führe zur gewünschten haushalterischen Klarheit bezüglich der Laufzeit der jeweiligen ZLV.

Der Rechnungshof erwartet, dass die jeweiligen ZLV künftig rechtzeitig und als wirkungsvolles Steuerungselement unter Anwendung der gesetzlichen Vorgaben des § 12 ThürHG geschlossen werden. Diese müssen neben der Mittelgewährung auch die inhaltlichen Vorgaben des § 12 Abs. 2 ThürHG umsetzen. Der Rechnungshof hält daran fest, dass die Vereinbarung insbesondere auch die angestrebte Zahl der Studierenden und Absolventen enthalten soll. In diesem Sinne ist auch die Hochschulentwicklungsplanung des Landes<sup>28</sup> zu ergänzen und konkretisieren. Dies gilt vor allem vor den Herausforderungen des drohenden Ärztemangels.

Der Rechnungshof begrüßt, dass alle Beteiligten eine Überarbeitung und Optimierung der Trennungsrechnung zugesagt haben, damit ein transparenterer Nachweis über die Verwendung der Mittel für die Aufgaben in Forschung und Lehre geführt werden kann.

---

<sup>28</sup> Hochschulstrategie Thüringen 2020.

Der Rechnungshof erwartet, dass der begonnene Diskussionsprozess zeitnah weitergeführt wird. Dies ist im Hinblick auf die seit Jahren bestehenden Unklarheiten über die Kostenzuordnung überfällig.

Die nunmehr bereits wieder eingetretene Zeitverzögerung bei der Vorlage der Grundsätze über die Verteilung des Landeszuschusses für Forschung und Lehre durch den Fachbereichsrat zeigt, dass eine verursachungsgerechte Verteilung bzw. Zuordnung schwierig sein dürfte.

Der Rechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass – wenn auch etwaige Änderungen nicht zu mehr Transparenz führen – alternative Überlegungen zu einer grundsätzlichen Änderung der Methodik zum Nachweis über die Mittelverwendung angestellt werden sollten. Eine erfolgs- bzw. ergebnisorientierte Abrechnung der vereinbarten Ziele mit einem Nachweis der hierzu verwendeten Mittel sollte geprüft werden.

Anerkennend würdigt der Rechnungshof, dass sich das TMWWDG hinsichtlich weiterer Beanstandungen zwischenzeitlich entschlossen hat, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen.

So hat das TMWWDG die Gefahr eines möglichen Interessenkonflikts im Zusammenhang mit der Verwaltungsrats Tätigkeit erkannt. Um eine intensivere Begleitung der Tätigkeit des Verwaltungsratsvorsitzenden durch die Geschäftsstelle des Verwaltungsrats am UKJ umzusetzen, sei eine entsprechende Stelle bereits ausgeschrieben worden.

Soweit der Rechnungshof die Nichteinhaltung der hochschulgesetzlichen Frist zur Vorlage des Jahresabschlusses beanstandet hat<sup>29</sup>, will das TMWWDG eine entsprechende Änderung des ThürHG prüfen.

Eine gesetzliche Klarstellung – wie in allen anderen Landeshochschul- bzw. Universitätsklinikagesetzen – zur zustimmenden Kenntnisnahme des Wirtschaftsplans durch den Verwaltungsrat würde der Rechnungshof ebenfalls begrüßen.

---

<sup>29</sup> Der geprüfte Jahresabschluss und der Prüfbericht sind dem Ministerium bis zum 31. Mai des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Jahres vorzulegen, § 94 Abs. 5 S. 1 und 3 ThürHG. Diese Frist wurde im Prüfungszeitraum nie eingehalten.

Schließlich bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, die Regelungen des ThürHG im Hinblick auf die Kompetenzen des Verwaltungsrats insgesamt zu überprüfen. Gleiches gilt für § 99 Abs. 3 ThürHG und einer etwaigen Konkretisierung der originären Aufgaben als Gewährträger.

**X. Steuerung und Finanzierung der Hochschulen des Landes  
(Kapitel 07 69, vorher 04 69)**

**Sowohl die strategische Hochschulsteuerung durch das Land als auch einzelne Steuerungsinstrumente selbst weisen Defizite und Schwächen auf.**

**Das intransparente und nur mit Mühe in seiner Gesamtheit zu erfassende Hochschulfinanzierungssystem ist dringend zu entflechten und zu vereinfachen. Das Ministerium hat auf echte Globalhaushalte und eine verbesserte Haushaltsflexibilisierung für die Hochschulen hinzuwirken.**

X.1 Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Hochschulrahmengesetz<sup>30</sup> seit 1998 die hochschulpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Länder deutlich erweitert und gestärkt. Infolgedessen haben sich in den einzelnen Ländern unterschiedliche Strategien der Hochschulsteuerung herausgebildet.

Zur **Hochschulsteuerung** durch das Land sind im Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG)<sup>31</sup> folgende aufeinander aufbauende bzw. unterstützende Steuerungsinstrumente festgelegt:

1. Die **Hochschulentwicklungsplanung (HEPI)** des Landes stellt die langfristige Steuerungsgrundlage dar. Sie enthält *„Zielvorstellungen des Ministeriums über die strukturelle Entwicklung der Hochschulen und die Ausbauplanung unter Berücksichtigung der Finanzplanung des Landes [...]“*. (§ 11 Abs. 4 ThürHG)
2. Zwischen Landesregierung und Hochschulen sollen auf der Grundlage der Hochschulentwicklungsplanung mehrjährige, in der Regel für 4 Jahre geltende **Rahmenvereinbarungen (RV)** abgeschlossen werden. Sie sind *„über die gemeinsame Umsetzung der Zielvorstellungen des Landes über die strukturelle Entwicklung der Hochschulen und die Ausbauplanung, die strategischen Leistungs- und Entwicklungsziele der Hochschulen und deren Erreichung, über Art und Umfang der*

---

<sup>30</sup> Viertes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 1998, BGBl. I S. 2190.

<sup>31</sup> Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) vom 21. Dezember 2006 (GVBl. 2006, 601), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 12. August 2014 (GVBl. S. 472, 524).

*staatlichen Hochschulfinanzierung sowie die Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft und -führung im Hochschulbereich" abzuschließen. (§ 11 Abs. 1 ThürHG)*

3. In einem laufenden Prozess obliegt den Hochschulen die **Struktur- und Entwicklungsplanung (STEP)** auf Hochschulebene. (§ 12 Abs. 1 ThürHG)
4. Das Ministerium hat „*auf der Grundlage der jeweiligen Rahmenvereinbarung, der Hochschulentwicklungsplanung und unter Berücksichtigung der Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschule mit jeder Hochschule mehrjährige, in der Regel für einen Zeitraum von vier Jahren geltende Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) [...]“* abzuschließen. (§ 12 Abs. 3 ThürHG)
5. Die für die Erfüllung der – zwischen Ministerium und Hochschulen abgeschlossenen – ZLV verantwortlichen Hochschulleitungen haben ihrerseits im nächsten Schritt mit den Organisationseinheiten der Hochschulen entsprechende **hochschulinterne Ziel- und Leistungsvereinbarungen** abzuschließen. (§ 12 Abs. 5 ThürHG)

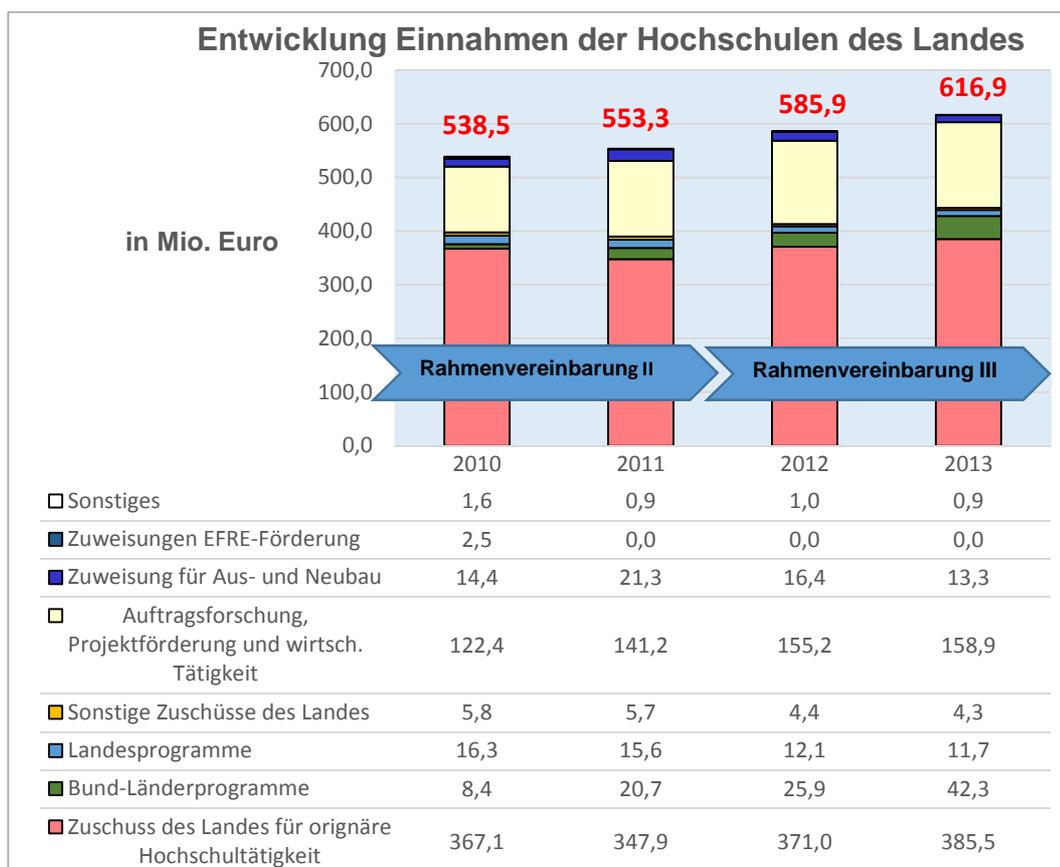
In einem fortlaufenden Unterstützungsprozess hat das Ministerium bei der Mittelzuweisung an die Hochschulen – derzeit im Wege des **Mittelverteilungsmodells Kosten- und leistungsuntersetzte Gesamtfinanzierung (KLUG-Thüringen-2012)** – „*die erbrachten und zu erwartenden Leistungen in Lehre, Forschung und Weiterbildung [...] zu berücksichtigen.*“ (§ 13 Abs. 5 ThürHG)

Die **Hochschulfinanzierung** hat sich an den Aufgaben der Hochschulen, den vereinbarten Zielen und den erbrachten Leistungen zu orientieren (§ 13 Abs. 2 und 5 ThürHG).

Derzeitige Basis der Hochschulfinanzierung für den Zeitraum 2012 bis 2015 ist die Rahmenvereinbarung III (RV III). Die Vereinbarung sieht Zahlungen von Land und Bund an die Hochschulen in einer Gesamthöhe von 1,8 Milliarden Euro in der vierjährigen Laufzeit vor. Zusätzlich zu den Mitteln der RV III stehen bis 2018 weitere 120 Millionen Euro zur Verfügung. Diese stammen aus dem zwischen Bund und Ländern vereinbarten Hochschulpakt 2020 (Hochschulpakt 2020 - HSP-2020).

Das nachfolgende Schaubild 14 zeigt die seit 2010 deutlich verbesserte Finanzausstattung der Hochschulen. Belief sich das Gesamthaushaltsvolumen im Jahr 2010 noch auf 538,5 Mio. Euro, steigerte es sich in 2013 auf 616,9 Mio. Euro, mithin um 81,4 Mio. Euro (+ 15 %). Allein die Zuschüsse des Landes stiegen dabei von 367,1 Mio. Euro auf 385,5 Mio. Euro.

Schaubild 14



Der Thüringer Rechnungshof hat 2014 die Finanzierung sowie das Rechnungs- und Berichtswesen der Hochschulen des Landes geprüft. Er ist bei der Prüfung der Finanzierung auch der Frage nachgegangen, ob das in Thüringen etablierte System der Hochschulsteuerung den Anforderungen an eine wirksame und zweckentsprechende staatliche Regulierung genügt.

Er hat das Gesamtsystem der Hochschulfinanzierung dahingehend untersucht, ob Systemdefizite vorliegen und welche Effekte und Anreize mit der Mittelverteilung an die Hochschulen in Thüringen einhergehen.

- **Steuerungskreislauf nach dem ThürHG und in der Praxis**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Steuerungskreislauf in der Praxis (Schaubild 16) – sowohl im Hinblick auf Ausgestaltung und Anwendung als auch im zeitlichen Ablauf – ganz gravierend von der gesetzlichen Systematik abweicht (Schaubild 15).

Schaubild 15

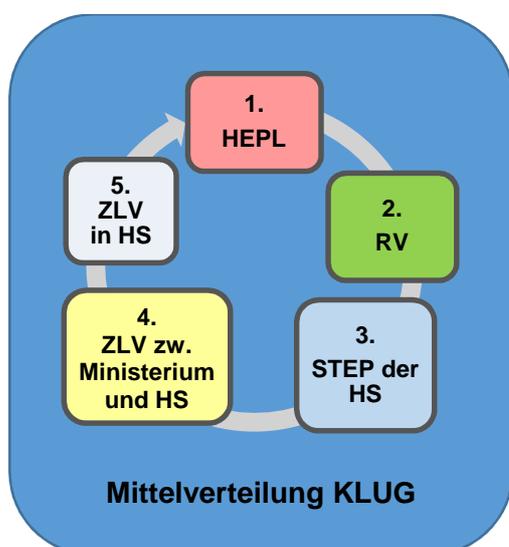
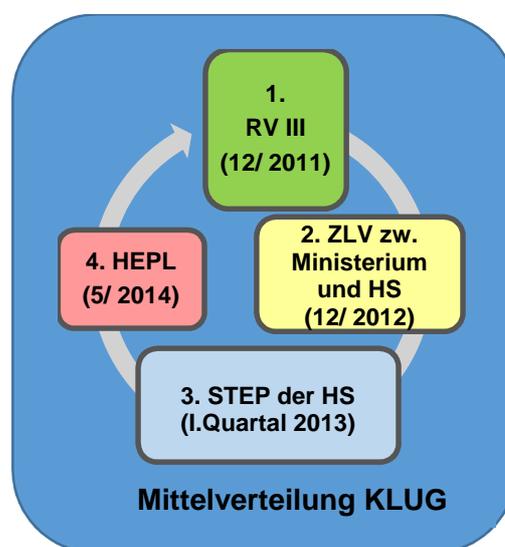
Steuerungskreislauf nach ThürHG

Schaubild 16

Steuerungskreislauf in der Praxis

- So wurde eine strategische Hochschulplanung (des Landes) überhaupt erst im Mai 2014 nach einem mehrjährigen partnerschaftlichen Dialogprozess zwischen Ministerium und Hochschulen vorgelegt. Anstatt Grundlage der RV III zu sein, steht sie derzeit an letzter Stelle im Steuerungskreislauf. Mehr als 5 Jahre wurde seitens des Landes bis dahin keine Hochschulentwicklungsplanung fortgeschrieben.
- Der laufende Finanzierungszeitraum wurde stattdessen mit Abschluss der Rahmenvereinbarung III zwischen Landesregierung und Hochschulen begonnen. Erst mit Kenntnis des zur Verfügung stehenden Finanzrahmens für 2012 bis 2015 wurden in der Rahmenvereinbarung auch hochschulpolitische Ziele des Ministeriums konkretisiert. Bis zum Beschluss der *Hochschulstrategie Thüringen 2020* im Mai 2014 enthielt allein die RV III hochschulplanerische Ansätze des Landes.

- Als mittelfristige Planungsgrundlage fungieren in einem dritten Schritt die zwischen Ministerium und Hochschulen geschlossenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen.
- Unter Hinweis auf die geringe Wirkung und Bedeutung ihrer jeweiligen ZLV mit dem Ministerium gaben die Hochschulen an, kaum bzw. gar keinen Gebrauch von hochschulinternen Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu machen (somit nicht im Schaubild16 dargestellt).
- Hochschulinterne, langfristige Struktur- und Entwicklungspläne der Hochschulen lagen bis 2013 bei keiner der 9 Hochschulen vor. Erst in Vorbereitung der *Hochschulstrategie –Thüringen 2020* begannen die Hochschulen, hochschulinterne Struktur- und Entwicklungspläne zu erstellen.
- Neben der RV III und diese in finanzieller Hinsicht umsetzend, fand die bzw. eine Steuerung lediglich durch die Mittelzuweisung – nämlich das Mittelverteilungsmodell KLUG-Thüringen-2012 – statt. Nach diesem höchst komplexen Modell werden über 90 % des Landeszuschusses anteilig auf die Hochschulen verteilt. Gesteuert wird über verschiedene quantitative Indikatoren, die die Belastungen der Hochschulen sowie deren Leistungsbereiche abbilden.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Ministerium die vom ThürHG vorgesehene Systematik und Abfolge der einzelnen Steuerungsinstrumente nicht beachtet hat. Damit sind diese teils nicht kompatibel und können weder zusammenwirken noch die beabsichtigten gegenseitigen Wechselwirkungen entfalten.

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, die Hochschulsteuerung entsprechend den gesetzlichen Regelungen durchzuführen bzw. ebenfalls bei den Hochschulen darauf hinzuwirken.

- **Weitere Defizite und Schwächen einzelner Steuerungsinstrumente**

Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerium und Hochschulen

Nach § 12 Abs. 2 ThürHG sollen die ZLV zwischen Ministerium und Hochschulen insbesondere mess- und überprüfbare Ziele, Forschungsschwerpunkte und Veränderungen des Studienangebots festlegen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Inhalte der – mit 29 bis 55 Seiten ausgesprochen umfassenden – ZLV in weiten Teilen diese Vorgaben nicht erfüllen:

- Neben sehr allgemein formulierten Zielen werden teils selbstverständliche im ThürHG enthaltene Aufgaben in Forschung, Lehre und Weiterbildung beschrieben; konkrete Entwicklungsziele finden sich selten.
- Inhalte der ZLV wiederholen an vielen Stellen bloß Aussagen zu strukturellen Besonderheiten und Schwerpunkten der Hochschulen.
- Grundbudgets der Hochschulen werden nicht beziffert, noch sind einzelne Ziele monetär unterlegt.
- Die Ziel- oder Leistungserreichung ist häufig zeitlich nur unbestimmt.
- Es fehlen zudem Angaben zum Ist-/Soll-Stand, zu Messgrößen bzw. Teilzielen, so dass die Ziele oft weder mess- noch überprüfbar sind.
- Außerdem haben die in den ZLV – bisher als bloße „Floskel“ formulierten - allgemeinen Sanktionsmöglichkeiten bei Nichterfüllung von vereinbarten Zielen und Leistungen bislang keinerlei praktische Relevanz erlangt.

Aus diesen Gründen entfalten die ZLV kaum Wirkungen und setzen nur vernachlässigbare gestalterische Anreize für die Hochschulen.

Der Rechnungshof hat gebeten, die ab 2016 geltenden ZLV nach Maßgabe von § 12 Abs. 2 und 3 ThürHG weiterzuentwickeln und zu verschlanken.

Mittelverteilungsmodell KLUG-Thüringen-2012

In der Rahmenvereinbarung III wurde für den Zeitraum von 2012 bis 2015 festgelegt, dass die Landeszuschüsse entsprechend dem Mittelverteilungsmodell *KLUG-Thüringen-2012* auf die Hochschulen verteilt werden. Dem

Mittelverteilungsmodell kommt somit eine herausgehobene Bedeutung bei der Hochschulsteuerung zu.

Mittel des Bundes aus dem Hochschulpakt 2020 (HSP 2020) fließen zusätzlich in das Verteilungsbudget mit ein.

Um überhaupt einen Gesamtüberblick zum Mittelverteilungsmodell *KLUG-Thüringen-2012* und zu den Mittelzuflüssen von EU und Bund zu erlangen, hat der Rechnungshof versucht, die Mittelverteilung nachzuvollziehen. In der **ANLAGE** zum Bemerkungsbeitrag hat er seine Feststellungen hierzu für das Jahr 2013 in einen Gesamtüberblick zusammengefasst.

Der Rechnungshof hat zur Mittelverteilung bzw. zum Mittelverteilungsmodell *KLUG-Thüringen-2012* Folgendes festgestellt und kritisiert:

- Das Mittelverteilungsmodell stellt sich als ausgesprochen ineffizientes System der Hochschulfinanzierung dar. Mit diesem Modell ist das Ministerium von einer globalisierten Mittelverteilung durch zahlreiche Einzelprogramme abgerückt (Micromanagement). Insbesondere die Mittel im Allgemein-, Gestaltungs- und Innovationsbudget werden zu kleinteilig und nur zweckgebunden vom Ministerium verteilt (bis zu 50 „Einzeltöpfe“ pro Hochschule)
- Von den im KLUG-Modell festgelegten Mindest- und Kappungsgrenzen von Zuschüssen profitieren regelmäßig dieselben Hochschulen, die entsprechende Ausgleichzahlungen erhalten (Mindestgrenze). Die Zuschüsse der anderen Hochschulen werden trotz Übererfüllung der Zielindikatoren im Gegenzug Jahr für Jahr gekürzt (Kappungsgrenze). Durch den jährlichen Ausgleich und das gedeckelte Finanzvolumen fehlen Leistungsanreize im Verteilungssystem.
- Die „Vermischung“ von Landes- und Bundesmitteln im Allgemein-, Gestaltungs- und Innovationsbudget führt durch die zweckgebundene Mittelverwendung in diesen Budgets zu erheblichem Mehraufwand für die Hochschulen.

Durch die vom Ministerium praktizierte hochkomplexe und intransparente Mittelverteilung gehen die – durch den flexibilisierten Haushaltsvollzug ge-

wonnenen verwaltungsmäßigen – Freiräume der Hochschulen wieder verloren. Der Aufwand für die Planung, Beantragung, zweckgebundene Mittelverwendung und Berichterstattung zu den somit mehr als 50 Einzeltöpfen führt zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand, als dies bei der Bewirtschaftung nach kameraler Methode noch der Fall gewesen ist.

Außerdem sind mit dem Mittelverteilungsmodell Fehlanreize dahingehend gesetzt worden, dass anstelle der angestrebten Profilierung der Hochschulen eher eine Verbreiterung des Studienangebots vorangetrieben worden ist.

Das Mittelverteilungsmodell *KLUG-Thüringen-2012* hat sich somit kaum bewährt. Der Rechnungshof hat deshalb dessen Überarbeitung für erforderlich gehalten. Er hat empfohlen – der Systematik des Hochschulgesetzes folgend – die Finanzierung der Hochschulen eng an die (ebenfalls zu konkretisierenden) hochschulspezifischen ZLV zu koppeln. In der Rahmenvereinbarung IV sollten hierzu die erforderlichen Finanzierungsmodalitäten im Einzelnen festgelegt werden.

Außerdem hat der Rechnungshof die Entflechtung und Vereinfachung der Zuschussgewährung mit Bundesmitteln (HSP 2020) für unabdingbar gehalten.

X.2 Das für Hochschulen zuständige Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung dargelegt, dass die Hochschulsteuerung und die Finanzierung nicht zu beanstanden seien. Die – teils überzogene – Kritik des Rechnungshofs könne nicht nachvollzogen werden.

Zum vom Rechnungshof monierten Steuerungskreislauf hat das Ministerium geäußert, dass die gesetzlich festgelegten Steuerungsinstrumente vom Ministerium nicht starr in einer bestimmten Abfolge anzuwenden seien, sondern sich diese gegenseitig bedingen bzw. ergänzen. Zudem sei in § 11 Abs. 4 ThürHG keine Festlegung zur formalen Ausgestaltung der Hochschulentwicklungsplanung getroffen worden.

So sei die Rahmenvereinbarung III auf der Grundlage von „Leitlinien des TMBWK über die strukturelle Entwicklung und Ausbauplanung der Hochschulen“ sowie unter Berücksichtigung der Finanzvorstellungen des Landes geschlossen worden. Zielvorstellungen des Landes hätten somit vorgelegen.

In der nachträglich erarbeiteten *Hochschulstrategie Thüringen 2020* seien nunmehr explizite Leitlinien, Vorgaben und Erwartungen des Landes enthalten.

Auch sei die Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschulen ein fortlaufender Prozess und somit kein der Hochschulentwicklungsplanung und der Rahmenvereinbarung nachgeordnetes Steuerungsinstrument.

Die Hochschulplanung sei ein dauerhafter, laufender Prozess und keine statische Festlegung. Insofern sind alle Bestandteile des Planungsprozesses in regelmäßigen Abständen anzupassen.

Das Ministerium hat mit Nachdruck die Auffassung geäußert, dass die Hochschulplanung als Top-Down-Steuerungsprozess, wie vom Rechnungshof gefordert, nicht möglich ist. Akteure der Hochschulplanung seien vielmehr vor allem auch die fachlich ausgewiesenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Das Ministerium werde deshalb den Dialogprozess fortsetzen und mit den Hochschulen individuelle ZLV gemäß den hochschulrechtlichen Vorgaben und auf der Grundlage der Hochschulstrategie Thüringen 2020 abschließen.

Zu den vom Rechnungshof kritisierten weiteren Defiziten und Schwächen einzelner Steuerungsinstrumente hat das Ministeriums Folgendes ausgeführt:

- Die ab 2016 neu abzuschließenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen sollen künftig verstärkt struktur- und profilbildend, qualitätsorientiert sowie hochschulspezifisch ausgestaltet werden. Geplant seien individuelle ZLV mit Regelungen zur Mittelbemessung und Entwicklungszielen für jede Hochschule. Entsprechende Beratungen hierzu seien mit den Hochschulen im Herbst 2014 begonnen worden. Die Hinweise des Rechnungshofs sollen Berücksichtigung finden.
- Die Mittelzuweisung im Wege des Mittelverteilungsmodells sei entsprechend der Leistungsentwicklung der Hochschulen stark ausdifferenziert gestaltet worden. Sowohl die Festlegung von Mindest- und Kappungsgrenzen als auch die Deckelung des Finanzvolumens seien erforderlich gewesen. Bei den kritisierten „50 Einzeltöpfen“ handele es

sich um einzelne Projektvorhaben der Hochschulen, welche entsprechend der hochschulpolitischen Zielstellung unterstützt worden seien. Das Ministerium werde aber – wie vom TRH gefordert – auf „echte“ Globalhaushalte und eine noch weiter verbesserte Haushaltsflexibilisierung hinwirken. Die Entscheidung dazu obliege dem Haushaltsgesetzgeber.

Die Verteilung der Mittel an die Hochschulen solle künftig nicht mehr über ein einheitliches Mittelverteilungsmodell, sondern ab 2016 über die hochschulspezifischen ZLV erfolgen.

X.3 Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich die vom Ministerium angekündigte Umstellung der Hochschulfinanzierung auf Globalhaushalte unter Wegfall des bisherigen Mittelverteilungsmodells KLUG ab 2016.

Mit der angekündigten Neugestaltung der ZLV ab 2016 will das Ministerium ebenso den Empfehlungen des Rechnungshofs nachkommen.

Mit der Hochschulstrategie Thüringen 2020 hat das Ministerium eine langfristige Entwicklungsleitlinie für die Thüringer Hochschullandschaft und eine Grundlage für die abzuschließende RV IV gegeben.

Die Ausführungen des Ministeriums zum Verfahren der Hochschulsteuerung überzeugen den Rechnungshof nach wie vor nicht gänzlich. Danach beabsichtigt das Ministerium auch in Zukunft, die Hochschulen lediglich in einem Dialogprozess zu steuern. Ministerielle Steuerungsentscheidungen vollziehen insoweit vorwiegend vorab vorgenommene Abstimmungen mit den Hochschulen nach.

Obgleich der Rechnungshof das Bemühen des Ministeriums würdigt, durch diese Verfahrensweise die Autonomie der Hochschulen und deren partnerschaftliche Beteiligung bei der Hochschulsteuerung zu verwirklichen, obliegen die politisch-strategischen Führungs- und Steuerungsaufgaben für die Entwicklung der gesamten Thüringer Hochschullandschaft dem Ministerium in alleiniger Verantwortung. Die Ausübung und Durchsetzung von Landeshochschulpolitik sowie eine entsprechende hochschulübergreifende Bewertung zur Hochschulsteuerung dürften aus Sicht des Rechnungshofs schwer-

lich durch „fachlich ausgewiesene Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler“ als Akteure der Hochschulplanung möglich sein. Vielmehr hat der Staat – so die ständige höchstrichterliche Rechtsprechung – für funktionsfähige Institutionen eines freien universitären Wissenschaftsbetriebs zu sorgen und hierfür geeignete organisatorische Maßnahmen zu ergreifen.

Die Hochschulen sind bislang von der Haushaltskonsolidierung des Landes – mit Ausnahme von Einsparungen durch das Ziehen der Notfallklausel während der Finanzierungsphase der Rahmenvereinbarung II in 2011 – weitestgehend ausgenommen worden. Auch die derzeitige Regierung hat sich insbesondere zur Beibehaltung aller Hochschulen an ihren jeweiligen Standorten bekannt.

Demnach war das Ministerium bislang – anders als in anderen Bundesländern – nicht gezwungen, massive Einsparungen oder gar Strukturentscheidungen (Schließung oder Fusion von Hochschulen und Fachbereichen) in Thüringer Hochschulen durchzusetzen. Das Ministerium konnte somit bislang ohne Weiteres vom hochschulrechtlich vorgesehenen Steuerungskreislauf abweichen und Entwicklungsprozesse der einzelnen Hochschulen ausschließlich im Diskurs anregen.

Der Rechnungshof legt dem Ministerium – sowohl im Hinblick auf die Entwicklung der Haushaltslage des Landes als auch auf den nationalen wie internationalen Wettbewerb der Hochschulen – nahe, seine hochschulrechtlich zugewiesene Steuerungsrolle aktiver wahrzunehmen.

## Bemerkungen zum Einzelplan 08

### XI. Prüfung der Einnahmen und Ausgaben im Bereich der EU-Strukturfonds (EFRE/ESF) im Zeitraum 2007 bis 2013 (Kapitel 08 03, vorher 07 03)

**Der Freistaat Thüringen verfehlte seit 2011 die geplanten ESF-Einnahmen deutlich. Durch Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung besteht für das Land zudem ein erhebliches finanzielles Risiko zum Abschluss der Förderperiode.**

XI.1 Dem Freistaat Thüringen stehen für die noch abzuschließende EU-Förderperiode 2007 bis 2013 aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) insgesamt 629 Mio. Euro zur Verfügung. Sie werden zur Förderung von arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitischen Projekten auf der Grundlage des Operationellen Programms<sup>32</sup> und konkretisierender Förderrichtlinien eingesetzt.

Die finanzielle Umsetzung gestaltet sich grundsätzlich wie folgt: Die Fördermittel – sowohl der ESF-Anteil als auch die Landeskofinanzierung<sup>33</sup> – werden vorschüssig aus dem Landeshaushalt ausgezahlt. Die Erstattung des 75 % betragenden EU-Anteils darf der Freistaat Thüringen aber erst für tatsächlich entstandene Ausgaben bei der EU-Kommission beantragen. Die dafür notwendigen Zahlungsanträge erfordern sogenannte Ausgabenerklärungen, die seit 2011 ausschließlich auf bereits geprüften Verwendungsnachweisen basieren. Nach der ursprünglichen Planung sind (geprüfte) Gesamtausgaben von 838 Mio. Euro notwendig, um alle Einnahmen zu erzielen.

Die jährlich geplanten Einnahmen und Ausgaben werden jeweils im Landeshaushaltsplan veranschlagt.

Bereits 2012 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Einnahmen deutlich hinter der Planung und den bereits getätigten Ausgaben zurückblieben.

---

<sup>32</sup> Operationelles Programm für den Einsatz des Europäischen Sozialfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren 2007 bis 2013 (CCI 2007 DE 051 PO 006).

<sup>33</sup> Umfasst sowohl die zur Kofinanzierung eingesetzten originären Landesmittel als auch Bundesmittel, die durch Thüringen vereinnahmt und wieder ausgezahlt werden.

Das Ministerium ging seinerzeit davon aus, die ausstehenden Erstattungen bis spätestens 2013<sup>34</sup> vereinnahmen zu können.

Der Rechnungshof hat 2014 die Einnahmen und Ausgaben der Förderperiode 2007 bis 2013 im Bereich des ESF geprüft. Er hat dabei die Zahlungsanträge und die dafür notwendige Verwendungsnachweisprüfung einbezogen. Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- Seit 2011 blieben die Einnahmen deutlich hinter den Planansätzen zurück. 2011 erhielt Thüringen keinerlei ESF-Mittel, obwohl über 118 Mio. Euro eingeplant waren. Zum 31. Dezember 2013 fehlten einnahmeseitig kumuliert rund 84 Mio. Euro<sup>35</sup>.
- Die Ausgaben lagen deutlich über den erzielten Einnahmen, zeitweise um mehr als 154 Mio. Euro<sup>36</sup>. Zum 31. Dezember 2013 betrug die Differenz noch 119 Mio. Euro. Da der Freistaat Thüringen in Vorleistung ging, war der Landeshaushalt über Jahre in dreistelliger Millionenhöhe (vor-)belastet.
- 2011 konnte kein Zahlungsantrag gestellt werden, da aufgrund einer EU-Kommissionsprüfung das bis dahin praktizierte Verfahren umgestellt werden musste.<sup>37</sup> 2012 zog das Ministerium eigenen Angaben zufolge einen Zahlungsantrag zurück, um einem Zahlungsstopp<sup>38</sup> zu entgehen. Beim folgenden Zahlungsantrag entschied die EU-Kommission zunächst, die Zahlungsfrist zu unterbrechen.<sup>39</sup> Grund waren wesentliche Mängel im Verwaltungs- und Kontrollsystem, die sich aus dem jährlichen Kontrollbericht 2011<sup>40</sup> und einzelnen Systemprüfberichten<sup>41</sup> ergaben. Erst nachdem das Ministerium Ausgabenkorrek-

---

<sup>34</sup> Erörterungsgespräch TMWAT und TRH vom 16. Juli 2012.

<sup>35</sup> Kumulative Betrachtung unter Berücksichtigung der jeweiligen Anpassungen im folgenden Haushaltsplan. Entspricht systematisch den Übersichten im Haushaltsplan zu Kapitel 07 03, TG 71.

<sup>36</sup> Stand: 31. Dezember 2012.

<sup>37</sup> Seitdem dürfen die Zahlungsanträge nur noch auf der Basis geprüfter Verwendungsnachweise erstellt werden.

<sup>38</sup> Aussetzung der Zahlung nach Art. 92 Abs. 1 der VO(EG) Nr. 1083/2006.

<sup>39</sup> Unterbrechung der Zahlungsfrist nach Art. 91 Abs. 1 der VO(EG) Nr. 1083/2006.

<sup>40</sup> Jährlicher Kontrollbericht gemäß Art. 62 Abs. 1 Buchstabe d Ziffern i und ii der VO(EG) Nr. 1083/2006.

<sup>41</sup> Systemprüfberichte der Integrations-, Berufsvorbereitungs- und Ausbildungsrichtlinie.

turen beim Zahlungsantrag vorgenommen und Maßnahmen zur Verbesserung der Systeme angekündigt hatte, hob die EU-Kommission die Unterbrechung auf und zahlte die Mittel aus.

- Ab dem vierten Zahlungsantrag vom August 2010 war das Ministerium wegen hoher Fehlerquoten aus den jährlichen Kontrollberichten und Feststellungen aus Systemprüfungen gezwungen, die bereits geprüften Ausgaben pauschal zu kürzen und damit geringere Gesamtausgaben für die Zahlungsanträge geltend zu machen. Zum letzten 2013 gestellten Zahlungsantrag beliefen sich die Kürzungen auf 25,7 Mio. Euro.
- Bei der Verwendungsnachweisprüfung, die die Basis für künftige Zahlungsanträge bildet, bestanden außergewöhnlich hohe Rückstände. Zum 31. Dezember 2013 lagen bei der beauftragten Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH (GFAW) 9.452 ungeprüfte Verwendungsnachweise mit einem Ausgabenvolumen von 285 Mio. Euro vor.
- Besonders kritisch war die Entwicklung bei den Projektrichtlinien<sup>42</sup> (z. B. Integrations-, Weiterbildungs- und Berufsvorbereitungsrichtlinie). Allein hier waren 2.544 Verwendungsnachweise mit einem Ausgabenvolumen von 203 Mio. Euro ungeprüft. Die Projekte dieser Richtlinien zeichnen sich u. a. durch einen besonders großen Prüfaufwand und hohe Gesamtausgaben aus. Etwa 70 % der insgesamt ungeprüften Ausgaben entfielen auf diese Richtlinien. Dennoch sanken die Prüfzahlen gerade hier dramatisch und die Prüfung kam nahezu zum Erliegen. Dagegen prüfte die GFAW Verwendungsnachweise aus den Individualrichtlinien<sup>43</sup> mit vergleichsweise kleinen und einfachen Projekten (z. B. Existenzgründerzuschüsse/-pässe; Einstellungszuschüsse).

---

<sup>42</sup> Diese Richtlinien entsprechen den Richtlinienzuordnungen gemäß dem Handbuch für das Kontrollsystem gem. Art. 13 VO(EG) Nr. 1828/2006, Seite 14, Buchstaben b und c.

<sup>43</sup> Diese Richtlinien entsprechen der Richtlinienzuordnung gemäß dem Handbuch für das Kontrollsystem gem. Art. 13 VO(EG) Nr. 1828/2006, Seite 14, Buchstabe a.

- Infolgedessen sanken die für die Zahlungsanträge notwendigen geprüften Ausgaben, insbesondere der Anteil aus den ausgabenintensiven Projektrichtlinien.
- Alle Ausgaben der Förderperiode 2007 bis 2013 und damit alle Verwendungsnachweise müssen nach Angaben des Ministeriums bis zum 31. Dezember 2015 abschließend geprüft sein, damit ein rechtzeitiger, ordnungsgemäßer und vollständiger Abschluss der Förderperiode erreicht werden kann.

Der Rechnungshof hat die großen Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung und die daraus resultierenden Einnahmedefizite aus dem ESF seit 2011 kritisiert. Er hat auf Grund der Feststellungen auf mögliche Einnahmeverluste aus dem ESF und das finanzielle Risiko für den Freistaat Thüringen hingewiesen.

Der Rechnungshof hat gefordert, auf die Erhebung der Einnahmen im Bereich ESF ein wesentlich größeres Augenmerk zu legen. Dazu sollte die Verwendungsnachweisprüfung in der GFAW – vor allem bei den besonders ausgabenintensiven und kritischen Projektrichtlinien – umgehend beschleunigt werden, um die notwendigen Ausgabenzuwächse für die Zahlungsanträge zu generieren. Auch sollten die bestehenden Fehlerquoten und die damit verbundenen Ausgabenkorrekturen bei den Zahlungsanträgen durch geeignete Maßnahmen deutlich reduziert werden. Der Rechnungshof hat das Ministerium gebeten, über die ergriffenen Maßnahmen und die weitere Entwicklung zu berichten.

XI.2 In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung hat das Ministerium erklärt, dass die Feststellungen des Rechnungshofs zum Einnahmedefizit nicht nachvollziehbar seien. Es verwies auf die jeweiligen Ansätze im Landeshaushaltsplan. Entscheidend sei zudem allein das Prinzip der Gesamtddeckung, wonach Einnahmeüberschüsse aus dem EFRE zu berücksichtigen seien.

Die Bewertungen des Rechnungshofs zur Entwicklung bei den Zahlungsanträgen teilte das Ministerium nicht. Der Rechnungshof gehe von gleichblei-

bend hohen Ausgabenkorrekturen und damit von einem „Worst-Case-Szenario“ aus. Grundlage der Betrachtung seien nicht repräsentative Daten aus der Umstrukturierungsphase der GFAW. Im Hinblick auf mögliche Einnahmeverluste infolge der rückständigen Verwendungsnachweisprüfung bewege sich der Rechnungshof insgesamt auf dem Gebiet der Spekulationen. Zahlungsanträge würden 2014 über 96,4 Mio. Euro und 2015 über 104,9 Mio. Euro gestellt.

Hinsichtlich der ergriffenen Maßnahmen verwies das Ministerium auf die Umstrukturierung und die Verbesserungen in der GFAW einschließlich der Personalaufstockung bei der Verwendungsnachweisprüfung. Die Fehlerquoten würden nach Analyse der Fehlerquellen durch Verfahrensumstellungen gesenkt. Zur Verwendungsnachweisprüfung liege ein Abbauplan der GFAW vor, der vom Ministerium überwacht werde. Alle Verwendungsnachweise würden bis zum 31. Dezember 2015 abschließend geprüft. Im Übrigen unternehme man alle Anstrengungen, um die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung schnellstmöglich abzubauen, entsprechende Zahlungsanträge zu stellen und Einnahmen zu erzielen. Alle ESF-Mittel würden wie geplant vereinnahmt und die Förderperiode 2007 bis 2013 fristgerecht abgeschlossen.

In seiner Stellungnahme zu diesem Bemerkungsbeitrag verwies das Ministerium darauf, dass 2014 Zahlungsanträge über 101,5 Mio. Euro gestellt wurden und die Fehlerquote laut EU-Kommission bei 0,03 % lag. Die Situation bei der Verwendungsnachweisprüfung sei unkritisch. Die GFAW liege im Plan.

XI.3 Der Rechnungshof hält an den Feststellungen und seinen Bewertungen fest. Das vom Ministerium im Hinblick auf Einnahmeüberschüsse aus dem EFRE angeführte Prinzip der Gesamtdeckung kann hier nicht überzeugen. Zum einen sind die EFRE-Einnahmen zweckgebunden für entsprechende Ausgaben. Zum anderen werden die Einnahmeüberschüsse innerhalb der EFRE-Förderperiode ausgeglichen.

Auch 2014 konnten die aus dem ESF geplanten Einnahmen nicht erzielt werden. Die kumulierten Mindereinnahmen stiegen damit zum 31. Dezember

2014 auf 93 Mio. Euro. Ein Ausgleich der Mindereinnahmen aus den Vorjahren blieb aus. Vielmehr werden die Rückstände immer weiter in die Folgejahre verschoben<sup>44</sup>. Mit Blick auf die Verwendungsnachweisprüfung und die Zahlungsanträge sieht der Rechnungshof diese Entwicklung mit Besorgnis. Die Zahlungsanträge waren 2014 weiter durch hohe Ausgabenkorrekturen vorbelastet. Dem letzten Zahlungsantrag vom Dezember 2014 gingen Kürzungen der bereits geprüften und im Datensystem erfassten Gesamtausgaben von 40 Mio. Euro voraus. Von einem Worst-Case-Szenario des Rechnungshofs kann insoweit nicht die Rede sein. Die vom Ministerium genannte Fehlerquote der EU-Kommission für 2014 ändert daran nichts, da die Ausgabenkorrekturen vorab vorgenommen werden. Bei gleichbleibend hohen Kürzungen müssen zum Abschluss der Förderperiode entsprechend höhere Gesamtausgaben geprüft sein, damit die geplanten 629 Mio. Euro vollständig eingenommen werden können. Das belastet die ohnehin rückständige Verwendungsnachweisprüfung zusätzlich. Dort ist die Entwicklung weiter kritisch. Die Anzahl ungeprüfter Verwendungsnachweise konnte zwar deutlich reduziert werden. Dies betraf jedoch weit überwiegend die Fälle nach den Individualrichtlinien mit kleinen Projekten und geringem Ausgabenvolumen. 2014 prüfte die GFAW zu 90 % Verwendungsnachweise dieser Richtlinien. Bei den ausgabenintensiven Projektrichtlinien blieben die Rückstände auch 2014 und im ersten Quartal 2015 konstant hoch. Zum 31. März 2015 waren es immer noch 2.438 ungeprüfte Verwendungsnachweise. Entsprechend hoch blieb auch das insgesamt ungeprüfte Ausgabenvolumen mit 218 Mio. Euro<sup>45</sup>. Besonders kritisch sieht der Rechnungshof weiterhin die Entwicklung bei der Integrations-, Berufsvorbereitungs- und Weiterbildungsrichtlinie. 2.259 ungeprüfte Verwendungsnachweise mit Ausgaben von 178 Mio. Euro entfallen allein auf diese drei Richtlinien. Um hier alle Prüfungen<sup>46</sup> bis Ende 2015 abschließen zu können, müsste die GFAW die Prüfzahlen aus dem Jahr 2014 um das 3,5-fache steigern.

---

<sup>44</sup> Im Haushaltsplan 2013/2014 war noch vorgesehen, bis auf die Restzahlung alle ESF-Mittel bis Ende 2014 einzunehmen. Nach dem Entwurf zum Haushaltsplan 2015 (Einzelplan 08) sollen die fehlenden 93 Mio. Euro nunmehr 2015 und 2016 erzielt werden.

<sup>45</sup> Ungeprüftes Ausgabenvolumen aller Richtlinien zum 31. März 2015.

<sup>46</sup> 2.259 ungeprüfte Verwendungsnachweise zum 31. März 2015 zzgl. 147 erwartete Eingänge 2015.

Der Rechnungshof begrüßt die Anstrengungen sowie die schon ergriffenen Maßnahmen des Ministeriums und der GFAW, die 2014 zu einer Steigerung der Zahlungsanträge geführt haben. Die vollständige Einnahme aller geplanten ESF-Mittel sieht er dennoch gefährdet. Im ersten Quartal 2015 stellte das Ministerium keinen weiteren Zahlungsantrag. Die fristgerechte Prüfung aller Verwendungsnachweise ist bei der festgestellten Entwicklung in den wichtigen Projektrichtlinien unrealistisch. Weitere personelle Verstärkungen der Verwendungsnachweisprüfung in der GFAW sind derzeit nicht zu erwarten, da bereits umfangreich Personal aus der Antragsbearbeitung und anderen Bereichen eingesetzt wird<sup>47</sup>. Zudem ist ab dem zweiten Halbjahr 2015 mit erheblich größerem Aufwand für die Umsetzung der neuen Förderperiode zu rechnen. Für 2015 sind hier schon Einnahmen von 50 Mio. Euro geplant, die neben den ausstehenden Erstattungen aus der Förderperiode 2007 bis 2013 erzielt werden sollen<sup>48</sup>.

Das Ministerium muss umgehend weitere Maßnahmen ergreifen, um 2015 die geplanten ESF-Einnahmen zu erzielen. Im Fokus sollte dabei die Verwendungsnachweisprüfung bei den kritischen Projektrichtlinien stehen. Nur so kann der erforderliche Abschluss aller Prüfungen zum 31. Dezember 2015 erreicht werden. Gelingt dies nicht, drohen zum einen Einnahmeverluste aus der abgelaufenen Förderperiode. Zum anderen werden Kapazitäten gebunden, die bei der Umsetzung der neuen Förderperiode fehlen. Für diese erwartet der Rechnungshof, dass die Einnahmen wie geplant erzielt und keine neuen Rückstände aufgebaut werden. Auf mögliche Verfahrensvereinfachungen – bspw. durch den Einsatz von Pauschalen – hatte er in der Vergangenheit bereits mehrfach hingewiesen (siehe Beitrag C.VI.).

---

<sup>47</sup> Quartalsbericht der GFAW an das TMSGFF vom 08. April 2015.

<sup>48</sup> Entwurf zum Haushaltsplan 2015 (Einzelplan 08).

**XII. Förderung von anerkannten Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen  
(Kapitel 08 24)**

**Eine unzureichende Bedarfsplanung und Erfolgskontrolle führten bei der Förderung von anerkannten Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen zu vermeidbaren Mehrausgaben. Darüber hinaus verzichtete das Land aufgrund unzweckmäßiger Fördergrundsätze auf mögliche Rückforderungen und Zinsen.**

XII.1 Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen (EEFLB) bieten in erster Linie Beratungsleistungen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe an. Die Erfüllung dieser Aufgaben obliegt gemäß § 85 Abs. 1 SGB VIII den örtlichen Trägern der Jugendhilfe<sup>49</sup>.

Der Freistaat Thüringen beteiligt sich an der Finanzierung von EEFLB durch Landeszuschüsse. Er fördert die Personalausgaben der anerkannten vollbeschäftigten Beratungsfachkräfte (VbE BFK) durch feste Beträge.<sup>50</sup>

Der Thüringer Rechnungshof hat die Bedarfsplanung und das Förderverfahren 2013 geprüft und für den betrachteten Zeitraum 2008 bis 2011 nicht genutzte Einsparpotentiale bzw. unzweckmäßige Fördergrundlagen festgestellt.

So hat der Rechnungshof bei seiner Prüfung beanstandet, dass die seit 2010 praktizierte Festbetragsfinanzierung bei der Förderung von EEFLB nicht geeignet ist, eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen. Zum einen konnte das Land trotz Minderausgaben von 186.000 Euro keine Rückforderungsansprüche durchsetzen. Zum anderen lagen zum Zeitpunkt der Bewilligung konkrete Anhaltspunkte für spätere Einsparungen vor, die eine Festbetragsfinanzierung regelmäßig ausschließen. Wäre die Förderung weiterhin im Wege der Anteilsfinanzierung erfolgt, hätten für das Land zusätzliche Einnahmemöglichkeiten von wenigstens 42.000 Euro zuzüglich

---

<sup>49</sup> Jugendämter der Landkreise und kreisfreien Städte.

<sup>50</sup> § 24 Abs. 3 Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz (ThürKJHAG) i. V. m. den Richtlinien zur Förderung von EEFLB vom 27. Dezember 2006 bzw. 23. Dezember 2009.

Zinsen bestanden. Die von der Bewilligungsbehörde realisierte Rückforderungsquote betrug nicht einmal 5 % dieser Summe.

In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof auch die angeblich erhebliche Verwaltungsvereinfachung bei der Abwicklung der Zuwendungen mit Festbetragsfinanzierung bezweifelt. Seiner Feststellung nach erforderte die Förderung von EEFLB bei beiden Finanzierungsarten nahezu gleiche Arbeitsabläufe und Zeitaufwände.

Nach Feststellung des Rechnungshofs ziehen sich die Länder stufenweise aus der Förderung von anerkannten EEFLB zurück. Begründet wird dies vornehmlich mit der originären Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit der örtlichen Jugendhilfeträger. Zwischenzeitlich haben sechs Länder<sup>51</sup> die anteilige Finanzierung ihrer EEFLB eingestellt. Der Rechnungshof hat den gegenläufigen Trend Thüringens beanstandet. Im Vergleich der neuen Länder gewährt Thüringen die höchste Förderquote gemessen an den Einwohnerzahlen.

Trotz real sinkender Beratungskapazitäten und einem Rückgang der beratungsrelevanten Zielgruppe hat das seinerzeit zuständige Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) den planerischen Bedarf an VbE BFK und damit den Anteil der Landesförderung seit 2008 beständig erhöht. So lag der konkrete Personaleinsatz im geprüften Zeitraum um mehr als 11,6 VbE BFK unterhalb der Planwerte des TMSFG.

Die seit 2008 bestehende Pflicht zur Durchführung von Zielerreichungskontrollen hat das TMSFG erst ab 2010 wahrgenommen. Die hierbei festgelegten Zielindikatoren<sup>52</sup> waren allerdings wenig geeignet, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderung nachhaltig bewerten und optimieren zu können.

So lag die Auslastung und Effizienz einzelner EEFLB weit unter dem Landesdurchschnitt.<sup>53</sup> Der Rechnungshof hat bei Einrichtungen mit dauerhaft

---

<sup>51</sup> Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Brandenburg, Saarland.

<sup>52</sup> Fachliche Standards bzgl. der personellen, räumlichen und technischen Ausstattung von EEFLB.

<sup>53</sup> Die Fallzahlen je VbE BFK differierten zwischen 50 und 152 bei den abgeschlossenen Beratungsfällen bzw. zwischen 60 und 161 bei den jährlichen Neuaufnahmen.

niedrigen und/oder rückläufigen Beratungsleistungen Einsparpotentiale von wenigstens 13 VbE BFK ermittelt. Über den gesamten Prüfungszeitraum wären somit Ausgaben von mehr als 163.000 Euro vermeidbar gewesen.

Da über die Beratungsleistungen der einzelnen EEFLB detaillierte Erhebungsdaten vorlagen, hat der Rechnungshof empfohlen, diese bei der Bewertung und Kontrolle des Fördererfolgs künftig zu berücksichtigen.

XII.2 Zu der vom Rechnungshof kritisierten Finanzierungsart hat das TMSFG in seiner Stellungnahme erwidert, dass diese nicht unter dem Aspekt einer möglichst hohen Rückforderungsquote ausgewählt werden dürfe. Vielmehr sei ergebnisorientiert abzuwägen, ob eine Anteilsfinanzierung zu einer „gerechteren“ bzw. zielgenaueren Mittelvergabe führe und deshalb der einfacher handhabbaren Festbetragsfinanzierung vorzuziehen sei. Schließlich betragen die vom Rechnungshof festgestellten Minderausgaben maximal 10 % der bewilligten Projektausgaben.

Die Verwaltungsvereinfachung des Zuwendungsverfahrens mit Festbetragsfinanzierung sei im Vergleich zur Anteilfinanzierung erheblich. Erstens könnten bei einer Festbetragsfinanzierung die Einzelansätze im Finanzierungsplan ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde um mehr als 20 % überschritten werden und müssten im Rahmen der Verwendungsnachweiskontrolle nicht einzeln geprüft werden. Zweitens führten Minderausgaben nicht zu Rückforderungen aus einer auflösenden Bedingung, da diese bei der Festbetragsfinanzierung nicht greife. Drittens müssten bei der Verwendungsnachweisprüfung nur zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe des gewährten Festbetrags geprüft werden. Die genannten Vorteile würden insbesondere das Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung beschleunigen.

Bei einer Anteilfinanzierung seien dagegen die Berechnung der auflösenden Bedingung und die Beachtung der 20%-Regel kompliziert und zeitaufwändig. Der Vergleich der Prüfvermerke zu beiden Finanzierungsarten erwecke beim Rechnungshof offenbar den Eindruck, dass nur geringe Abweichungen bei den Verfahrensabläufen bestehen. Tatsächlich unterscheide sich der Prüfungsaufwand aus den o. a. Gründen erheblich.

Im Rahmen der laufenden Haushaltsplanaufstellung werde die derzeitige Form und Struktur der Förderung von EEFLB aber nochmals überprüft.

Hinsichtlich der vergleichsweise hohen Förderquote Thüringens hat das TMSFG erwidert, dass das Land die örtlichen Jugendhilfeträger nach § 24 Abs. 3 ThürKJHAG ausdrücklich bei der Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags durch ergänzende Landeszuschüsse unterstütze. Hierbei sei der in den Richtlinien ausgewiesene Förderbetrag von 14.400 Euro je VbE BFK schon seit vielen Jahren nicht mehr realisiert worden.

Aufgrund des geringen Anteils an der Gesamtförderung habe das Land seine Bedarfsplanung komplett auf die örtliche Jugendhilfeplanung abgestellt. Es sei nicht Aufgabe des Landes, die gemeldeten Beratungskapazitäten und Auslastungen zu hinterfragen. Diese seien entsprechend den jeweiligen sozialräumlichen Strukturen sehr ungleich. Eine Steigerung der Beratungskapazitäten als Ergebnis der örtlichen Jugendhilfeplanung unterstütze den allgemeinen Vorsorgecharakter der Landesförderung und sei ausdrücklich erwünscht.

Im Übrigen teile das TMSFG nicht die Auffassung, dass eine sinkende Anzahl an Beratungsfällen mit einer Reduzierung des Beratungsbedarfs gleichzusetzen sei. Vielmehr entwickelten sich die Beratungsfälle im Hinblick auf die neuen Herausforderungen der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere dem Kinderschutz, zunehmend komplexer und stellten somit höhere Ansprüche an die Vernetzungsarbeit mit anderen Jugendhilfeleistungen und die Hilfeplanung. Vor diesem Hintergrund wäre es unverantwortlich, die Beratungskapazitäten und den Förderumfang in diesem wichtigen präventiven Bereich zu reduzieren.

Zu der bislang fehlenden Erfolgskontrolle hat das TMSFG nochmals bekräftigt, dass es die Landesförderung nicht nach Fallzahlen bemesse.

Gleichwohl sollten die in der Richtlinie neu aufgenommenen Zielindikatoren künftig eine bessere Erfolgskontrolle ermöglichen. Hierzu seien ab dem Berichtsjahr 2013 die Vorgaben der jährlich zu erstellenden Tätigkeitsberichte überarbeitet und ein Auswertungsschema entwickelt worden. Inwieweit die darin enthaltenen Angaben der EEFLB miteinander vergleichbar seien, bleibt

abzuwarten. Insbesondere ließen sich hieraus keine Rückschlüsse auf die Qualität der erbrachten Beratungsleistungen ziehen. Bei der Beratungsarbeit handele es sich um ein präventives Angebot der Kinder- und Jugendhilfe, dessen Effizienz und Effektivität nicht anhand von Beratungskontakten messbar sei.

Da die Landesförderung nicht einmal ein Viertel der Gesamtausgaben der EEFLB abdecke, sei davon auszugehen, dass die öffentlichen Jugendhilfeträger als maßgebliche Kostenträger ein entsprechend hohes Eigeninteresse an der Effizienz der Beratungsleistungen haben.

XII.3 Die vom TMSFG dargelegten Vorteile der Festbetragsfinanzierung überzeugen nicht. Das Land partizipiert ausschließlich bei der Anteilfinanzierung von Personalminderausgaben, während entsprechende Einsparungen bei der Festbetragsfinanzierung vollständig bei den örtlichen Jugendhilfeträgern und Zuwendungsempfängern verbleiben.

Bei der Förderung von EEFLB handelt es sich um Zuwendungen, die dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot unterliegen. Insoweit ist bei der Wahl der Finanzierungsart auch die Möglichkeit von Rückforderungen zu beachten.<sup>54</sup>

Nicht nachvollziehbar ist die Auffassung, dass eine ergebnisorientierte und „gerechtere“ Förderung nur in Form von Festbeträgen gewährleistet sei. Der Unterschied zwischen der praktizierten Anteils- und Festbetragsfinanzierung bestand letztlich nur in der Angabe des prozentualen Anteils in den Zuwendungsbescheiden. Ansonsten wurden jeweils gleiche Zuwendungsbeträge<sup>55</sup> je VbE BFK gefördert. Somit hatte die Finanzierungsart weder Einfluss auf die Mittelverteilung noch auf das Förderergebnis.

Die drei angeführten Aspekte der Verwaltungsvereinfachung decken sich mit den einschlägigen Kommentaren zum Zuwendungsrecht und mögen bei Förderungen mit umfangreichen Einzelansätzen in den Finanzierungsplänen zutreffen. Allerdings kommen sie bei der Förderung von EEFLB nicht zum

---

<sup>54</sup> VV Nr. 2.1 zu § 44 ThürLHO.

<sup>55</sup> 12.400 Euro je VbE BFK (2008, 2009) bzw. 12.700 Euro je VbE BFK (2010, 2011).

Tragen. Das Land beteiligt sich ausschließlich an der Finanzierung der Personalkosten. Somit werden die mit der Festbetragsfinanzierung verbundenen Vorteile, insbesondere die Unverbindlichkeit des Finanzierungsplans und die 20%-Regel, überhaupt nicht wirksam.

Die Auffassung des TMSFG, wonach die cursorische Prüfung zur Ermittlung bestehender Minderausgaben bei der Anteilfinanzierung oft kompliziert und zeitaufwändig sei, wird ebenso nicht geteilt. Diese können durch einfache Differenzbildung zwischen den im Zuwendungsbescheid festgelegten und den im Verwendungsnachweis abgerechneten zuwendungsfähigen Gesamt-Personalkosten problemlos ermittelt werden.

Im Ergebnis ist für den Rechnungshof eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung, die die Wahl der Festbetragsfinanzierung rechtfertigen würde, nicht erkennbar. Im Sinne wirtschaftlicher Förderentscheidungen ist der mit der Festbetragsfinanzierung einhergehende Verzicht auf bestehende Rückforderungsansprüche auch nicht vertretbar.

Gerade weil sich das Land freiwillig an der Finanzierung von Pflichtaufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte beteiligt, hält der Rechnungshof die Anteilsfinanzierung auch weiterhin für die zweckmäßigere Finanzierungsart.

In diesem Zusammenhang ist auch die Aussage des TMSFG, dass die festgestellten Minderausgaben nicht einmal 10 % der bewilligten Projektausgaben betragen, nicht akzeptabel. Dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz folgend sind nicht verbrauchte Fördermittel oberhalb der Bagatellgrenzen vollständig und zeitnah zurückzufordern.

Die vom TMSFG angekündigte Überprüfung der Fördermodalitäten ist zumindest im Rahmen der aktuellen Haushaltsplanaufstellung 2015 noch nicht erfolgt.

Der Argumentation des TMSFG zur Bedarfsplanung kann nur bedingt gefolgt werden. Laut Richtlinie orientiert sich der Zuwendungsbedarf des Landes an dem in der örtlichen Jugendhilfeplanung enthaltenen Stellenanteilen der BFK. Diese Vorgabe impliziert nicht, dass die Bedarfe der Landkreise und kreisfreien Städte 1:1 übernommen werden müssen. Da es sich bei der Fi-

finanzierung von EEFLB um eine originäre Pflichtaufgabe der örtlichen Jugendhilfeträger handelt, sollte das Land kritisch prüfen, ob und in welchem Umfang es die von den Landkreisen und kreisfreien Städte vorgehaltenen BFK mitfinanzieren will. Dass der Planungsmehrbedarf an BFK letztlich überhaupt nicht notwendig war, lässt sich durch den tatsächlichen Personaleinsatz innerhalb des Prüfungszeitraums belegen.

Der Hinweis, dass der in der Richtlinie festgelegte Förderbetrag seit Jahren nicht ausgereicht werden könne, ist ebenso keine sachgerechte Begründung für die Erhöhung des Zuwendungsbedarfs. Bei dem Festbetrag von 14.400 Euro je VbE BFK handelt es sich um einen Höchstbetrag, der im Sinne wirtschaftlicher Förderentscheidungen nicht zwingend ausgeschöpft werden muss.

Die Erhöhung der Beratungskapazität ist auch nicht vor dem Hintergrund wachsender Herausforderungen in der Kinder- und Jugendhilfe zu rechtfertigen. Multiple Problemlagen hat es bereits früher gegeben.<sup>56</sup> Allein hieraus lässt sich kein erhöhter Beratungsbedarf ableiten.

Der Rechnungshof hält insoweit an seiner Empfehlung fest, die unterschiedliche Inanspruchnahme der einzelnen EEFLB bei der Planung des notwendigen Förderbedarfs mit zu berücksichtigen. Diese ist nämlich nicht, wie vom TMSFG dargestellt, nur den unterschiedlichen sozialräumlichen Strukturen geschuldet, sondern spiegelt auch die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der EEFLB wider. Der für den Haushaltsplan 2015 veranschlagte Ausgabeansatz fällt um 262.200 Euro höher aus als 2008. Dies entspricht bei Gewährung des Förderhöchstbetrags einer zusätzlichen Beratungskapazität von mehr als 18 VbE BFK.

Dies ist unter dem Aspekt einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung weder notwendig noch vertretbar.

Der Argumentation des TMSFG zum Fördermittel-Controlling kann sich der Rechnungshof nur bedingt anschließen.

---

<sup>56</sup> Drucksache des Thüringer Landtags Nr. 3/3168 vom 27. Februar 2003.

Unbestreitbar kann soziale Beratungsarbeit nicht ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsaspekten betrachtet werden. Allerdings liegen für die Förderung von EEFLB durchaus bewertbare Zielindikatoren vor, die auch einen Vergleich der quantitativen Beratungsleistungen zwischen den einzelnen EEFLB zulassen.

Nicht schlüssig sind dagegen die Ausführungen, wonach die Landesförderung auch weiterhin ungeprüft in Höhe der von den örtlichen Jugendhilfeträgern festgelegten Beratungskapazitäten und ohne Berücksichtigung entsprechender Auslastungskennzahlen der EEFLB erfolge. Dies widerspricht vollständig dem Sinn und Zweck des Controllingverfahrens, bei dem die Effizienz der Förderung anhand quantifizierbarer Zielgrößen zu bewerten ist. Hierbei reicht es nicht, Zielindikatoren in der Richtlinie festzulegen und diese statistisch zu erfassen. Entscheidend für eine wirkungsvolle Erfolgskontrolle ist deren sachgerechte Auswertung im Rahmen eines Soll-Ist-Abgleichs, die Prüfung bestehender Abweichungen und die Einleitung hieraus ableitbarer Korrekturmaßnahmen bei der künftigen Förderung. Die Intention der Erfolgskontrolle besteht nicht darin, die Förderung auf dem bisherigen Niveau zu verwalten, sondern diese zu optimieren.

Selbst wenn die Landesförderung „nur ein Viertel“ der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben der EEFLB deckt, sind bei der Veranschlagung und Förderung dieser Ausgabemittel die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Darüber hinaus besteht unabhängig vom Förderumfang auch für das Land die Verpflichtung, ein wirksames Fördermittel-Controlling durchzuführen.

## **Bemerkungen zum Einzelplan 09**

### **XIII. Natura 2000-Gebiete in Thüringen: Integriertes Umsetzungs- und Finanzierungskonzept erforderlich (Einzelplan 09)**

**Das Thüringer Umweltministerium muss für das Schutzgebietssystem Natura 2000 ein neues, integriertes Umsetzungs- und Finanzierungskonzept erstellen. Erst ein solches Konzept erlaubt eine Priorisierung finanzwirksamer Maßnahmen, eine wirksame begleitende Erfolgskontrolle sowie die Ausrichtung auf eine realitätsnahe Zielerreichung.**

XIII.1 Thüringen hat auf 17 % seiner Landesfläche 256 Natura 2000-Gebiete ausgewiesen, die sich in ein europaweites Schutzgebietsnetz einfügen. Die Natura 2000-Gebiete repräsentieren verschiedenste Wald- bzw. Offenland-Lebensraumtypen oder zeichnen sich durch das Vorhandensein besonders schützenswerter Arten aus.

Mit der Ausweisung der Gebiete kam Thüringen einer Verpflichtung nach, die sich insbesondere aus der europäischen Fauna-Flora-Habitat- (FFH-) Richtlinie<sup>57</sup> ergibt. Über den Zustand der Lebensraumtypen und der Situation der schützenswerten Arten hat Thüringen der EU-Kommission regelmäßig zu berichten.

Thüringen, vertreten durch das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN), setzt unterschiedliche Instrumente ein, um Natura 2000-Gebiete zu erhalten oder im naturschutzfachlichen Sinne zu entwickeln. Hierzu gehören Managementpläne, Artenhilfsprogramme, Sofortmaßnahmen oder auch rechtlich bindende Schutzgebietsbestimmungen.

Alle genannten Maßnahmen sind finanzwirksam – sie führen zu Ausgaben oder zu einem Verzicht auf mögliche Einnahmen.

---

<sup>57</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen; *Amtsblatt EG Nr. L 206 vom 22. Juli 1992, S. 0007 – 0050.*

Der Rechnungshof hat die übergreifende Steuerung des Gebietssystems, einzelne Naturschutzmaßnahmen und die Managementplanung geprüft und folgende Feststellung getroffen:

#### Fehlen eines integrierten Umsetzungs- und Finanzierungskonzepts

2005 verfasste das Umweltministerium ein Rahmenkonzept zur Umsetzung der EU-Vorgaben. Es führte zunächst zu einer vorteilhaften, organisatorischen und inhaltlichen Abstimmung der Tätigkeiten unterschiedlichster Akteure.

Dennoch blieb die Vorgehensweise danach durch ungenügende Prioritätensetzungen, geringe Ressourcenverfügbarkeit, fragmentarische Maßnahmen und unterschiedlichste naturschutzfachliche Ansätze gekennzeichnet. Aus diesen Gründen ist aus Sicht des Rechnungshofs die Umsetzung beim Schutzgebietsmanagement bislang unbefriedigend. Dies zeigt sich u. a. daran, dass bis Ende 2014 noch kein Managementplan für die Natura 2000-Gebiete fertig gestellt wurde.

Ebenso fehlte es an einer belastbaren Schätzung voraussichtlicher Kosten und Mindereinnahmen für Planungen und Maßnahmen oder Nutzungsaufgaben in Zusammenhang mit dem Schutzgebietssystem. Eine solche Schätzung ist jedoch eine wichtige Voraussetzung für die Steuerung beispielsweise von Personal- oder Finanzressourcen. Sie ist zudem ein Schlüsselement der vom Gesetzgeber geforderten laufenden Überprüfung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung (Erfolgskontrolle; § 7 Abs. 5 ThürLHO).

Der Rechnungshof hat vom Umweltministerium ein neues integriertes Gesamtkonzept zur Umsetzung und Finanzierung des Schutzgebietssystems gefordert. Dieses soll als Grundlage für die Umsetzung von Maßnahmen in einem erforderlichen Umfang, für eine Finanzierungsplanung und für eine Priorisierung von finanzwirksamen Maßnahmen dienen. Es soll eine effektive Ressourcensteuerung und eine begleitende Erfolgs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle ermöglichen.

Bei Beibehaltung der bisherigen Verfahrensweise erscheinen einzelne Ziele der Thüringer Biodiversitätsstrategie<sup>58</sup> bis 2020 nicht erreichbar:

- So sollen Maßnahmen zur Erhaltung von Arten, für die Thüringen im Rahmen von Natura 2000 internationale Verantwortung trägt, soweit voran geschritten sein, dass für 50 % der Arten eine Verbesserung des Erhaltungszustandes im Vergleich zu 2011 erreicht wird.
- Weiterhin sollen Natura 2000-Gebiete mit ihren charakteristischen Lebensraumtypen sichergestellt sein – insbesondere auch durch die Umsetzung von Managementplänen, die bis 2020 für den überwiegenden Teil der Gebiete vorliegen sollen.
- Die sukzessive Umsetzung der in den Managementplänen vorgesehenen Maßnahmen soll 2020 so weit vorangeschritten sein, dass für alle gefährdeten Lebensraumtypen eine Verbesserung des Erhaltungszustands um mindestens eine Stufe erreicht wird.

Nicht nur ist diese Zielerreichung bis 2020 in Frage gestellt: Werden jetzt keine Nachsteuerungen vorgenommen, erscheinen Fortschritte nach 2020 noch schwerer erreichbar – die Finanzierungsmöglichkeiten werden sich verschlechtern.<sup>59</sup>

Als einen Baustein zur Nachsteuerung hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Managementplanungen intensitätsabgestuft vorzunehmen. Es ist vorteilhaft, sich in geeigneten Fällen auf eine pauschalierte und gebietsübergreifend anzuwendende Planung zu beschränken. Dies kann bei vergleichbaren Lebensraumtypen oder bei Lebensraumtypen in einem guten Zustand erwogen werden. Damit könnten Ressourcen eher auf hochprioritäre Pläne – beispielsweise für Gebiete mit ungünstigen Zuständen - oder auf vorrangige Maßnahmen gelenkt werden.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> TMLFUN (Hrsg.). Thüringer Strategie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt. 2012.

<sup>59</sup> TRH: Studie zur Wirksamkeit des amtlichen Naturschutzes in Thüringen. Beratung des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung. 2012. Vorlage 5/2417. Siehe auch: Sonderbericht an den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung nach § 99 ThürLHO „Konsolidierung des Thüringer Landeshaushalts“ vom 6. Oktober 2010. Drucksache 5/1602.

<sup>60</sup> Möglichkeiten hierzu eröffnet Artikel 6 der FFH-Richtlinie. Dieser gesteht der (auch pauschalierten) Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen einen Vorrang zu. „Gegebenenfalls“ eigens für die Gebiete aufgestellte Managementpläne können die erstgenannten (pauschalierten) Erhaltungsmaßnahmen ergänzen.

XIII.2 Das Umweltministerium hat erläutert, dass zeitliche Verzögerungen bei der Managementplanung auch durch naturschutzrechtliche Änderungen, IT-Entwicklungsarbeiten oder durch Organisationsänderungen wie der Auflösung der Staatlichen Umweltämter bedingt gewesen seien. Neukonzeptionen seien zeitnah erfolgt, um diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Inzwischen seien die Arbeiten vorangeschritten.

Erfolgskontrollen seien für die Vorarbeiten zur Managementplanung (Fachbeiträge Offenland und Wald) etabliert bzw. in Form einer Zielvereinbarung im Entwurf vorabgestimmt.

Unabhängig davon würden künftig Prioritätensetzung und Differenzierung (bezüglich der Reihenfolge der Abarbeitung von Fachbeiträgen) sowie entsprechende Zeitvorgaben in einem neu geplanten Umsetzungskonzept noch stärker in den Vordergrund gerückt.

Das Umweltministerium hat zudem entgegnet, dass der überwiegend ungünstige Zustand von Lebensraumtypen und die schlechte Situation bei Arten gegen eine pauschalierte Planung sprächen. Auch müssten Planungen spezifische Vorschläge für die Erreichung einer Verbesserung machen, die auch mit den (Land-)Nutzern abzustimmen seien – auch dies sei durch pauschalierte Planungen nicht erreichbar. Schließlich liege der größte Aufwand bei der Managementplanung in der Erhebung von Inventurdaten für die jeweiligen Gebiete. Die Inventurdaten würden zugleich für die Erfüllung von Berichtspflichten heran gezogen. Aus diesen Gründen seien pauschalierte Planungen grundsätzlich problematisch.

Angesichts des mittlerweile erreichten Stands wäre es kontraproduktiv, von dem bisher eingeschlagenen Weg zur Umsetzung der FFH-Richtlinie abzuweichen.

Schließlich hat das Umweltministerium auf die Anforderungen hingewiesen, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 der FFH-Richtlinie ergäben. Danach seien Natura 2000-Gebiete als besondere Schutzgebiete auszuweisen und Prioritäten für die Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Zustands der Gebiete festzulegen. Dabei sei der Wichtigkeit der Gebiete oder deren Schädigung Rechnung zu tragen. Wegen einer möglicherweise mangelhaften

Umsetzung dieser Bestimmung habe die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eröffnet. Davon könne auch Thüringen betroffen sein. In diesem Zusammenhang stelle die Kommission die Eignung der Managementpläne zur Umsetzung der Bestimmungen des Artikel 6 der FFH-Richtlinie heraus. Durch eine Forcierung der Managementplanung könne den mit dem Vertragsverletzungsverfahren verbundenen (finanziellen) Risiken begegnet werden.

XIII.3 Der Rechnungshof erkennt an, dass ein derart komplexer und langfristiger Planungs- und Umsetzungsprozess wie die Schaffung eines neuartigen Gebietssystems Änderungen unterworfen ist. Verschiedene, sich ändernde Rahmenbedingungen haben mit zu einer verzögerten Umsetzung beigetragen. Der Rechnungshof sieht die Notwendigkeit, in verschiedenen Punkten nachzusteuern und hat hier beispielsweise die Frage der Planungsintensität aufgeworfen. Er bekräftigt seine Auffassung, dass trotz der Multifunktionalität der Managementpläne eine spezifische Planung für alle Lebensraumtypen in hoher Planungstiefe und Detailliertheit weder vom Sparsamkeitsgebot her gerechtfertigt noch fachlich immer erforderlich ist. Ob und in welchem Maße eine Nachsteuerung noch zu Einsparungen oder Zeitgewinnen führen kann, wäre beim Erstellen eines integrierten Umsetzungskonzeptes zu prüfen. Das Konzept sollte auch Variantenstudien oder Vergleichsbetrachtungen beinhalten, um die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Vorgehensweise darzustellen. Der Rechnungshof spricht sich dafür aus, vorhandene Spielräume wie bei pauschalierten Planungen im Sinne des Sparsamkeitsgebots zu nutzen, ohne die Zielerreichung des Schutzgebietssystems damit *per se* zu gefährden.

Der Rechnungshof vermisst eine umfassende Steuerung der Prozesse, eine Zusammenführung unterschiedlicher Ansätze und Maßnahmen zu einem Gesamtbild. Mittlerweile hat das Umweltministerium allerdings erste Kostenschätzungen für die Grundlagenerfassung der Natura 2000-Schutzobjekte (Arten und Lebensraumtypen) sowie für deren Dauerüberwachung vorgelegt. Danach seien für diese Aufgaben im Zeitraum 2015 bis 2018 (unter Einbeziehung von Finanzmitteln der EU) Ausgaben von 17 Mio. Euro vorgesehen. Damit ist aus Sicht des Rechnungshofs ein Teil der Kosten transparent

geworden. Der Finanzbedarf für weitere Managementplanungen, Erhaltungs- oder Wiederherstellungsmaßnahmen oder für die Gebietsbetreuung sind hierin jedoch noch nicht berücksichtigt. Darüber hinaus sind indirekte Effekte wie Erlösausfälle für die öffentliche Hand aufgrund von Gebietsausweisungen und damit einhergehenden möglichen Nutzungseinschränkungen zu beachten.

Die Erfolgskontrolle ist erst partiell vorhanden bzw. noch im Entwurfsstadium und bezieht sich noch nicht auf das Schutzgebietssystem als Gesamtes. Der Rechnungshof begrüßt insofern die Absicht des Umweltministeriums, ein umfassendes Umsetzungskonzept zu erarbeiten. Aus Sicht des Rechnungshofs darf das Konzept nicht allein umsetzungsorientiert sein – es muss den Ansprüchen des § 7 Abs. 5 ThürLHO genügen und insofern auch eine transparente Finanzierungsplanung als Grundlage einer Ressourcensteuerung, laufende Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und eine permanente Erfolgskontrolle beinhalten. Gerade das Vertragsverletzungsverfahren verdeutlicht die Notwendigkeit einer solchen systematischen Vorgehensweise anhand eines neuen Umsetzungs- und Finanzierungskonzeptes.

#### **XIV. Fehler bei der Förderung von Projekten aus Mitteln der Jagdabgabe (Kapitel 09 02)**

**Der obersten Jagdbehörde unterliefen bei der Förderung und bei der Kontrolle der Mittelverwendung durch einen Zuwendungsempfänger gravierende Fehler.**

XIV.1 Personen, die einen Jagdschein lösen, haben eine Jagdabgabe zu entrichten. Die Jagdabgabe fließt dem Land zu. Das Land, vertreten durch das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) als oberste Jagdbehörde, hat das Mittelaufkommen aus der Jagdabgabe zur Förderung des Jagdwesens zu verwenden (§ 27 Thüringer Jagdgesetz). Insbesondere gefördert werden sollen u. a.:

- Maßnahmen zur Bestandsförderung und Wiederansiedlung gefährdeter Wildarten;
- Maßnahmen zur Erforschung von Möglichkeiten zur Verhütung oder Verminderung von Wildschäden in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft;
- die Errichtung und der Betrieb von Muster- und Lehrjagdbezirken sowie sonstige Maßnahmen und Einrichtungen zur Information, Aus- und Fortbildung der Jäger.

Die oberste Jagdbehörde beim damaligen Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) vereinnahmte von 2009 bis 2012 rund 1,4 Mio. Euro aus der Jagdabgabe. Davon gewährte sie einem Zuwendungsempfänger in dieser Zeit Projektförderungen über insgesamt 691.500 Euro. Bei der Förderung unterliefen der obersten Jagdbehörde nach Feststellungen des Rechnungshofs schwer wiegende Fehler.

So erkannte die oberste Jagdbehörde von 2009 bis 2012 Ausgaben des Zuwendungsempfängers als zuwendungsfähig an, die dieser bereits vor der Beantragung der Förderung geleistet hatte. Ausgaben, die vor der Beantragung getätigt wurden, hätte die Behörde bei der Bemessung der späteren Förderung jedoch nicht berücksichtigen dürfen.

2011 und 2012 stellte der Zuwendungsempfänger Anträge auf einen vorzeitigen Vorhabensbeginn – allerdings jeweils vor der eigentlichen Beantragung einer Förderung. Auch in diesen Fällen waren alle vor der Förderbeantragung getätigten Ausgaben nicht förderfähig. Trotzdem bewilligte die oberste Jagdbehörde fälschlicherweise auch Fördermittel für diese Ausgaben. Zur Vermeidung vorzeitiger Vorhabensbeginne schlug der Rechnungshof vor, den Bewilligungszeitraum jahresübergreifend festzulegen.

Die von dem Zuwendungsempfänger beantragten „Projekte“ hatten zudem keinen Projektcharakter. Bei den bezuschussten Sachverhalten handelte es sich um dauerhafte und gleichermaßen wiederkehrende Maßnahmen, die – projektuntypisch – keinen Beginn und kein Ende hatten. Deswegen hat der Rechnungshof der obersten Jagdbehörde gegenüber bemängelt, dass es sich um eine verdeckte institutionelle Förderung des Zuwendungsempfängers handelte.

Schließlich verstieß der Zuwendungsempfänger mehrfach und gravierend gegen Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid. So führte er keine Vergabeverfahren durch, obwohl er dazu verpflichtet war.

Der Rechnungshof hat aufgrund der festgestellten Fehler der Behörde die ordnungsgemäße Fördermittelgewährung in Frage gestellt. Der Zuwendungsempfänger selbst hat gegen wesentliche Auflagen verstoßen und die wirtschaftliche Mittelverwendung insofern nicht belegen können. Der Rechnungshof forderte daher die oberste Jagdbehörde auf, bestehende Rückforderungsmöglichkeiten zu prüfen und ggf. durchzusetzen.

XIV.2 Die oberste Jagdbehörde hat dem Rechnungshof daraufhin mitgeteilt, dass man aufgrund der zahlreichen Verwaltungsfehler administrative Maßnahmen ergreifen werde. Das gesamte Zuwendungsverfahren sei geändert und beispielsweise durch neue Mustervorlagen für die Antragstellung und Verwendungsnachweisführung verbessert worden. Auch solle eine Richtlinie zur Förderung des Jagdwesens aus der Jagdabgabe klarere Regelungen beispielsweise zum Projektbegriff beinhalten.

Die oberste Jagdbehörde räumte hinsichtlich der Förderung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers, die dieser vor Antragstellung getätigt hatte, eine formal fälschliche Bewilligung ein.

Aus Sicht der obersten Jagdbehörde handele es sich entgegen der Auffassung des Rechnungshofs um eine echte Projektförderung. Die bewilligten Vorhaben wiesen jeweils einen Beginn und ein Ende auf. Den Rahmen der Projektförderung gebe im Übrigen das Thüringer Jagdgesetz vor. Infolge der Vorgaben zu förderfähigen Maßnahmen konzentrierten sich die Projektinhalte auf ähnliche, aber beispielsweise bezüglich der Wildarten oder Örtlichkeiten wechselnde Vorhaben.

Hinsichtlich der Verstöße des Zuwendungsempfängers gegen vergaberechtliche Auflagen habe die Behörde diesen zunächst angehört. Dabei habe er – trotz mehrfacher und teilweise gravierender Auflagenverstöße – eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung nachweisen können. Eine Rückforderung von Fördermitteln sei insofern unverhältnismäßig.

Schließlich habe die oberste Jagdbehörde die Empfehlung des Rechnungshofs zur Vermeidung vorzeitiger Vorhabensbeginne umgesetzt.

XIV.3 Der Rechnungshof sieht sich in seiner Kritik bestätigt. Das Zuwendungsverfahren und die Kontrolle der Mittelverwendung durch die oberste Jagdbehörde bedürfen einer grundsätzlichen Verbesserung. Eine Richtlinie, die auch den Projektbegriff näher fasst, kann hierzu hilfreich sein.

Ungeachtet dessen sieht der Rechnungshof die Behörde in der Pflicht, einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung durch Zuwendungsempfänger große Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Die Kontrollen müssen diesbezüglich verbessert werden.

Da der Zuwendungsempfänger keine Dokumentationen zur Beschaffung seiner Leistungen fertigte, sieht der Rechnungshof eine nachträgliche Nachweisführung zur wirtschaftlichen Mittelverwendung als zweifelhaft an. Auch der Einwand des Zuwendungsempfängers, die Zuwendung sei wirtschaftlich verwendet worden, verhindert eine Rückforderung der Zuwen-

dung nicht. Im Ergebnis wäre eine teilweise Rückforderung der Fördermittel angezeigt gewesen. Hierfür reicht (wie hier) bereits das Fehlen der Dokumentation zur Beschaffung von Leistungen, das als schwerer Vergabefehler und damit auch Auflagenverstoß zu werten ist.

Der Rechnungshof weist zudem darauf hin, dass im Zuwendungsrecht das Ermessen eines Zuwendungsgebers reduziert ist. So kommt dem haushaltsrechtlichen Prinzip der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung ein höheres Gewicht zu als dem Interesse eines Zuwendungsempfängers – trotz Nichtbeachtung von Auflagen – eine Zuwendung vollständig behalten zu dürfen. Nur bei Vorliegen besonderer Gründe im Einzelfall kann das öffentliche Interesse hinter dem Interesse des Zuwendungsempfängers am Behaltendürfen der Zuwendung zurückstehen. Solche Gründe liegen hier jedoch nicht vor. Die oberste Jagdbehörde hätte das Fehlverhalten des Zuwendungsempfängers sanktionieren müssen.

So jedoch geht von dem unbegründeten Absehen von einer Sanktionierung eine negative Signalwirkung an andere Behörden und Zuwendungsempfänger aus.

## **Bemerkungen zum Einzelplan 10**

### **XV.       Wartung und Unterhaltung von Landesstraßen – Winterdienst – Teil 1 Ausgaben für den Winterdienst steigen immer weiter (Kapitel 10 06)**

**Seit der Privatisierung haben sich die Ausgaben für den Winterdienst mehr als verdoppelt. Eine ordnungsgemäße Kontrolle der Winterdienstleistungen ist mit dem derzeitigen Verfahren der Abrechnung nicht gewährleistet.**

XV.1       Der Rechnungshof hat die Ausschreibung und Abrechnung der Winterdienstleistungen von 2007/2008 bis 2011/2012 erneut<sup>61</sup> geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass sich die Gesamtkosten für Landesstraßen weiter erhöht haben. Sie sind seit der Winterperiode 2001/2002 bis auf 160 % angestiegen. Der Streusalzverbrauch hat sich seit der Privatisierung 2002 mehr als verdreifacht. Maßgeblich für die hohen Ausgaben sind neben der Monopolstellung des Auftragnehmers (vgl. Beitrag B.XVI.) die pauschale Beauftragung der Bereitschaftsfahrten (vgl. Beitrag B.XVII.) und vor allem die mangelnde Kontrolle der erbrachten Leistungen durch die Verwaltung.

Nach den Vorgaben in den Ausschreibungen entscheiden die Auftragnehmer entsprechend den aktuellen Verkehrs- und Wetterdaten eigenständig über die Art und den Umfang der Leistungen. Die Straßenbauverwaltung ist aufgrund unvollständiger Abrechnungsunterlagen nicht in der Lage, Art, Umfang und Qualität der erbrachten Leistungen zu beurteilen. Ihr fehlen zeitnahe Kenntnisse über die tatsächlich abgerechneten Positions- und Leistungsdaten. Diese sind nicht Bestandteil der den Straßenbauämtern vorliegenden Abrechnungen. Die Positions- und Leistungsdaten sind von den Auftragnehmern an ein privates Rechenzentrum zu übermitteln, welches die Straßenbauverwaltung in ihren Leistungsbeschreibungen verbindlich vorgegeben hat. Dem Rechenzentrum obliegt die Auswertung der von den Einsatzfahrzeugen übermittelten Positions- und Leistungsdaten. Für die Auswertung dieser Daten bezahlt der private Unternehmer dem Rechenzentrum

---

<sup>61</sup> Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2008, Tn. 18.

für jeden Leistungskilometer 0,10 Euro. Diesen Kostenbeitrag hat er nach den Ausschreibungsunterlagen in die Einheitspreise einzukalkulieren. Somit entstanden dem Land für die Auswertung der Positions- und Leistungsdaten von 2007/2008 bis 2011/2012 für Bundes- und Landesstraßen Ausgaben von insgesamt mindestens 1.289.400 Euro (im Durchschnitt rund 258.000 Euro pro Jahr).

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Rechnungsunterlagen keine Angaben zum Straßenzustand, zu Art und Menge der Niederschläge, zur gefahrenen Route, Streubreite, Streu-/Laugenmenge enthielten. Ohne die elektronisch erfassten detaillierten Positions- und Leistungsdaten<sup>62</sup> ist die Verwaltung nicht in der Lage, die Notwendigkeit der einzelnen Leistungsmengen zu beurteilen und die Rechnungen sachlich und fachtechnisch zu prüfen. Der Einsatz von Salz und Lauge war nicht durch Wiegescheine belegt, sondern anhand der gefahrenen Kilometer und der vom Fahrzeugführer eingestellten Streumenge fiktiv ermittelt. Nachweise zur Notwendigkeit der Einsätze, wie z. B. Wetterberichte, lagen nicht vor. Die derzeitigen Angaben des Rechenzentrums lassen keine Rückschlüsse auf Einsatz- bzw. Leerkilometer und die Notwendigkeit der Einsätze überhaupt zu. Inwieweit die in den Rechnungen ausgewiesenen Leistungsmengen notwendig und der Höhe nach gerechtfertigt waren, war nicht prüffähig. Die Straßenbauverwaltung hatte in der Regel die Rechnungen ohne Beanstandungen akzeptiert und bezahlt. Die Überwachung der Fremdleistung durch die Straßenbauverwaltung ist nicht ausreichend und steht nicht im Einklang mit dem Haushaltsrecht.

Der Rechnungshof hat gefordert, sich kritisch mit der Entwicklung der Ausgaben und des Streusalzverbrauchs auseinanderzusetzen. Dabei sind vor allem die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Kontrolle der Leistungen durch die Straßenbauämter zu schaffen. Er hat empfohlen, das Erfassen und Auswerten der Positions- und Leistungsdaten den Mitarbeitern der Straßenbauämter zu übertragen.

---

<sup>62</sup> Position des Fahrzeugs in GPS-Koordinaten, Datum und Uhrzeit (sekundengenau) jeder GPS-Koordinate, Pflug im Einsatz oder nicht, Streubreite in cm und Streumenge in g/m<sup>2</sup>, Laugenmenge in % der Streumenge, Temperatur in °C, Streustufe, Streumaterial, Streubild.

XV.2 In seinen Stellungnahmen teilte das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft mit, dass das Rechenzentrum seine Leistungen in zeitnahen Intervallen abrechne. Als Grundlage für die Rechnungsprüfung liege zu jedem Beleg ein zusammenfassender Begleitschein des Rechenzentrums vor. Dieser enthalte aggregierte Informationen zu den eingesetzten Fahrzeugen, erbrachten Distanzen und entsprechenden Verbrauchsmaterialien. Hierdurch erhalte der prüfende Mitarbeiter der Straßenbauverwaltung einen ersten Überblick zur Einschätzung der abgerechneten Leistungen. Darüber hinaus habe die Straßenbauverwaltung Einblick in das Erfassungs- und Berechnungssystem des Rechenzentrums. Dieses liefere alle zur Prüfung der Leistungen erforderlichen Daten. Darin seien auch die vom Rechnungshof aufgezählten detaillierten Positions- und Leistungsdaten enthalten. Das System ermögliche eine qualifizierte Rechnungsprüfung durch die Straßenbauverwaltung. Aufgrund der Masse an Daten und den teilweise sehr umfangreichen Berichten werde von Fall zu Fall auf eine komplette Papierdokumentation bei der Rechnungsprüfung verzichtet. Die detaillierte Prüfung sei jedoch immer auch am Bildschirm im vollen Umfang möglich. Diese Vorgehensweise habe sich bisher bewährt. Zum Nachprüfen der Erforderlichkeit der Winterdienstleistungen werde von jedem Gebietsbereich ein täglicher Winterdienstsituationsbericht erstellt und mit den Auftragnehmern abgestimmt. Dabei werde auf die Wetterinformationen des Deutschen Wetterdienstes zurückgegriffen. Das Rechenzentrum habe dieses Meldesystem 2014 als Komponente in das Erfassungs- und Berechnungssystem integriert.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass der Winterdienst und damit die Kosten von zahlreichen, sehr unterschiedlichen Witterungsfaktoren und den speziellen örtlichen Umständen abhängen. So seien die hohen Ausgaben auch mit dem höheren Anforderungsniveau für den Winterdienst in Thüringen zu begründen. Bezogen auf den Streusalzverbrauch liege Thüringen mit 25 % seiner Fläche in der zweithöchsten Klimaregion Deutschlands.

XV.3 Die Ausführungen des Ministeriums entkräften die Prüfungsfeststellungen nicht. Anhand der den Rechnungen beigefügten begründenden Unterlagen ist eine Prüfung der abgerechneten Leistungen dem Grunde und der Höhe nach nicht möglich. Die vom Rechnungshof geprüften Abrechnungen waren auch unter Nutzung des Webportals des Rechenzentrums nicht nachvollziehbar. Dabei stimmten die im Webportal zu den Rechnungen ausgewiesenen Daten zu Fahrzeugen, Einsatz- bzw. Leerfahrten und Verbrauchsmaterialien nicht mit den Angaben in den Rechnungen überein. Eine sachliche Prüfung des Streusalzverbrauchs ist aufgrund der fiktiven Berechnung nicht möglich. Das System erkennt beispielsweise nicht, ob das Winterdienstfahrzeug (noch) über eine Salzbeladung verfügt. Auch stimmten die abgerechneten Einsatzkilometer nicht mit den im Leistungsverzeichnis vorgegebenen Routen überein. Allein das Erfassen und Bereithalten der elektronischen Daten im Rechenzentrum gewährleistet nicht die ordnungsgemäße Prüfung der erbrachten Leistungen. Die Verwaltung muss mithilfe der elektronischen Daten in der Lage sein, die in den „Begleitscheinen“ zusammengefassten Leistungsmengen zu prüfen. Sie muss diese aus den Angaben des Webportals ermitteln können. Nach dem Haushaltsrecht ist die Verwaltung verpflichtet, alle abgerechneten Leistungen und nicht nur Einzelfälle sachlich und fachtechnisch zu prüfen.

Die Straßenbauverwaltung stimmt die Einsätze während der Winterdienstperiode nicht täglich mit den Auftragnehmern ab. Dies ist laut Ausschreibung nicht vorgesehen. Dem entsprechend hat die Straßenbauverwaltung dies auch nicht dokumentiert. Somit hat das Land sowohl die Entscheidung, wann Winterdienstleistungen erforderlich sind, als auch den Umfang der Ausführung aus der Hand gegeben.

Zum Streusalzverbrauch hat das Ministerium eine Karte vorgelegt, nach welcher in Abhängigkeit vom Salzverbrauch so genannte Klimaregionen festgelegt sind. Nach dieser Karte wäre die Klimaregion abhängig vom Salzverbrauch und nicht umgekehrt. Das würde bedeuten, dass sich mit zunehmendem Salzverbrauch die Klimaregion erhöht und das Anforderungsprofil für den Winterdienst steigt.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass die sachliche und fachtechnische Prüfung der Rechnungen nicht möglich ist. Damit ist nicht auszuschließen, dass die Straßenbauämter bei den rund 96,8 Mio. Euro für den Winterdienst von 2007/2008 bis 2011/2012 ohne die entsprechenden Nachweise auch Leistungen anerkannt und bezahlt haben, die nicht erforderlich waren. Um eine zeitnahe Kontrolle der abgerechneten Winterdienstleistungen auf ihre Notwendigkeit und korrekte Leistungserfassung und -abrechnung sicherzustellen, sollten nach Auffassung des Rechnungshofs die Straßenbauämter die detaillierten Leistungsdaten erfassen. Zudem bleibt der Rechnungshof bei seiner Forderung, den Salzverbrauch mittels Wiegescheinen nachzuweisen.

**XVI.      Wartung und Unterhaltung von Landesstraßen – Winterdienst – Teil 2  
Leistungsumfang und Kriterien bei der Ausschreibung des Winterdienstes sind diskriminierend und verhindern den Wettbewerb  
(Kapitel 10 06)**

**Durch die Art der Ausschreibung von Winterdienstleistungen in Thüringen ist ein privates Unternehmen nahezu alleiniger Auftragnehmer. Er erhielt bei 27 von 29 Ausschreibungen den Zuschlag.**

XVI.1      Der Rechnungshof hat die Ausgaben der Haushaltsjahre 2008 bis 2011 für die Wartungs- und Unterhaltungsmaßnahmen an Landesstraßen mit dem Schwerpunkt Winterdienst bei allen Straßenbauämtern geprüft. Die vier Thüringer Straßenbauämter sind für die Ausschreibung und Vergabe von Winterdienstleistungen verantwortlich. Sie haben diese Leistungen mit denen der Störungsbeseitigung für Bundes- und Landesstraßen in einem Leistungsverzeichnis ausgeschrieben. Die Ausschreibung erfolgte pro Landkreis für vier bzw. fünf Winterperioden im EU-weiten, offenen Verfahren. Ein einzelner Auftrag hat einen Leistungsumfang von 3,5 Mio. Euro bis 13,5 Mio. Euro.

Bei 29 Ausschreibungen haben von ursprünglich bis zu elf Bewerbern lediglich maximal vier ein Angebot abgegeben. Im Ergebnis erhielt ein privates Unternehmen 27-mal den Zuschlag. In 17 Fällen war dieses alleiniger Bieter. In weiteren 9 Fällen hatte dieses nicht das günstigste Angebot abgegeben. Andere Bieter hatten insbesondere die pauschale Leistungsposition der Bereitschaftsfahrten um 1,5 Mio. Euro bis 3,8 Mio. Euro günstiger angeboten. Als Ausschlussgründe für die preislich günstigeren Angebote dokumentierten die Straßenbauämter die von den Mitbewerbern nicht nachgewiesene Eignung mangels Fachkunde sowie deren ungünstige Standorte einschließlich die der Salzlagerhallen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ausgestaltung der von der Straßenbauverwaltung festgelegten Eignungskriterien, wie z. B. die Fachkunde und Erfahrungen im Winterdienst, die Leistungsfähigkeit, die technische Ausstattung sowie die Lage der Betriebsstätte, fast ausschließlich zur Beauftragung dieses privaten Unternehmens führte. Sie verschaffen ihm einen

Wettbewerbsvorteil und führen dazu, dass dieses nahezu alleiniger Auftragnehmer ist. Nach den geltenden Vergabevorschriften soll die Vergabe nach Losen kleineren und mittleren Unternehmen die Möglichkeit geben, sich am Wettbewerb zu beteiligen. Neben den festgelegten Eignungskriterien steht die Größe der ausgeschriebenen Lose (Winterdienst und Störungsbeseitigung für Landes- und Bundesstraßen) dem entgegen. Die Entwicklung eines Marktes für die genannten Leistungen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Preise ist erschwert bzw. nicht mehr möglich. Die Anzahl der Subunternehmer zeigt, dass es geeignete und leistungsfähige mittelständische Unternehmen für den Winterdienst gibt.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Winterdienstleistungen einem uneingeschränkten Wettbewerb zu unterstellen. Hierfür hat er vorgeschlagen:

- Winterdienstleistungen getrennt nach Bundes- und Landesstraßen ohne weitere Leistungen des Straßenbetriebsdienstes auszuschreiben,
- die Lose nicht für einen gesamten Landkreis, sondern nach geeigneten Routen zu bilden, um die Markteintrittsbarriere für mittelständische Unternehmen abzusenken,
- die Eignungskriterien zu überprüfen und entsprechend § 5 Abs. 1 VOL/A zu ändern, um auch kleinere und mittlere Unternehmen am Wettbewerb zu beteiligen,
- die Bereitschaftsfahrten nicht pauschal zu vergeben.

XVI.2 In seinen Stellungnahmen hat das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft dem Rechnungshof bestätigt, dass bisher nur ein eingeschränkter Wettbewerb bei der Vergabe von Winterdienstleistungen besteht. Auch sei die Straßenbauverwaltung sehr daran interessiert, dass sich diese Situation verbessert. Die Lösungsvorschläge des Rechnungshofs lehnt es im Einzelnen ab. Bei den Anforderungen an Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit könne es aus Sicherheitsaspekten keine Abstriche machen. Es sei unbedingt zu gewährleisten, dass der Auftragnehmer den Winterdienst jederzeit vollständig in dem erforderlichen Umfang erbringe. Der Aufgabenbereich Winterdienst sei angesichts seiner extrem hohen Bedeutung

und der Haftung des Landes keinerlei Experimenten zugänglich. Der angesprochene Sicherheitsaspekt korreliere mit der Größe der ausgeschriebenen Lose. Die derzeitige Ausschreibung nach Landkreisen erscheine sachgerecht und habe sich in der Praxis bewährt. Jede Form der kleinteiligeren Ausschreibung sei nicht nur bezogen auf den Sicherheitsaspekt kritisch, sondern würde die Kosten erhöhen und sei unwirtschaftlich. Dies resultiere aus den hohen Einstandspreisen, die mit der erforderlichen Erstausrüstung und dem Vorhalten von Gebäuden, Geräten, Lagerkapazitäten sowie dem Personal verbunden seien. In Kombination mit dem nicht kalkulierbaren Witterungs- und Wirtschaftlichkeitsrisiko bei kleineren Aufträgen würden sich nach Auffassung des Ministeriums unrealistisch hohe und nicht akzeptierbare Preise ergeben. Vor diesem Hintergrund erscheine es zweifelhaft, ob bei einer kleinteiligeren Vergabe kleinere Unternehmen überhaupt in der Lage und bereit wären, sich an einem Wettbewerb zu beteiligen. Im Zweifel sei dann ein Wettbewerb erst gar nicht möglich. Auch seien kleinere Unternehmen nicht in der Lage, Fahrzeugausfälle zu kompensieren und dann einen ordnungsgemäßen Winterdienst sicherzustellen. Kleinere Unternehmen, die derzeit als Nachauftragnehmer Winterdienst leisten, seien deshalb bezüglich ihrer Eignung nicht mit dem Hauptauftragnehmer gleichzusetzen. Außerdem würde das derzeit bestehende effektive Betreuungsnetz verloren gehen. Für die Straßenbauverwaltung ergebe sich hinsichtlich der Ausschreibungen, der Koordinierung der Betreuung des Streckennetzes und der täglichen fachlichen Abstimmung mit den Auftragnehmern ein höherer Verwaltungsaufwand. Weiterhin würden Winterdienstleistungen und Störungsbeseitigung eine Einheit bilden. Größere Lose dienten schließlich dazu, dass witterungsbedingte Warte- und Stillstandzeiten seitens der Auftragnehmer besser kompensiert werden können und nicht eingepreist werden müssen.

XVI.3 Die Ausführungen des Ministeriums entkräften die Prüfungsfeststellungen nicht. Wenngleich der Rechnungshof den vorgetragenen Argumenten hinsichtlich der Bedeutung des Winterdienstes und eines höheren Verwaltungsaufwands folgt, ist diesen das Einsparpotential bezüglich eines tatsächlichen Wettbewerbs entgegenzusetzen. Die Einzelargumente zur Losgröße, den Eignungskriterien und insbesondere zu einem möglichen Wettbewerb unter

Teilnahme mittelständischer Unternehmen überzeugen den Rechnungshof nicht. Das bevorzugte Unternehmen vergibt 30 % bis 50 % der Leistungen an Sub-/Nachunternehmen, die den Winterdienst für in sich abgeschlossenen Routen jederzeit vollständig und im erforderlichen Umfang erbringen. Die vom Ministerium angeführten Argumente zur Nichteignung kleinerer und mittelständischer Unternehmen gehen fehl. Grundsätzlich können kleinere Vergabeeinheiten die Sicherheit auf den betreffenden Straßennetzen begünstigen. Sind Auftragnehmer nur für einen Abschnitt oder eine Route zuständig, brauchen sie im Gegensatz zu größeren Unternehmen keine Priorisierung zwischen verschiedenen Routen vorzunehmen. Regionale Auftragnehmer können zudem schneller auf veränderte Witterungsbedingungen reagieren. Hinsichtlich der angeführten Kostenfaktoren zum Vorhalten von Gerätschaften, Personal und Lagerflächen sind die Vorbehalte der Straßenbauverwaltung diskriminierend und aufgrund der Vielzahl bereits heute tätiger Subunternehmer, die unter den Bedingungen des bevorzugten Auftragnehmers arbeiten, gegenstandslos. Auch sie verfügen in der Regel über ausreichend Geräte, Lager und Personal oder ersatzweise über ein Zulieferer- und Dienstleisterportfolio, um etwaige Engpässe kompensieren zu können – mindestens für kleinere Vergabeeinheiten. Allein ihnen obliegt es, ihre Eignung nachzuweisen und ihren Angebotspreis dafür zu nennen. Darüber hinaus müssen die Unternehmer, um als Subunternehmen in Frage zu kommen, bereits heute dieselben allgemeinen Eignungskriterien erfüllen wie der Auftragnehmer selbst. Insofern bedarf es keines Experimentes, um herauszufinden, ob es geeignete Unternehmen gibt und diese in der Lage sind, die Winterdienstleistungen zu erbringen. Hierfür ist mit einer Erledigung der Leistungen von bis zu 50 % durch Subunternehmen bereits der Beweis erbracht.

Bezüglich des täglichen Abstimmungs- und Betreuungsaufwands stellt der Rechnungshof fest, dass eine tägliche fachliche Abstimmung der Straßenbauverwaltung mit den Auftragnehmern nicht stattfindet. Nach den Vertragsunterlagen entscheiden die Auftragnehmer und damit auch die Subunternehmer selbständig über den witterungsbedingten Bedarf an Winterdienstleistungen.

Der Rechnungshof widerspricht auch dem Argument der wirtschaftlich sinnvollen Einheit von Winterdienstleistung und Störungsbeseitigung. Zu den ausgeschriebenen Leistungen der Störungsbeseitigung zählen u. a. das Aufstellen von Verkehrszeichen und Schildern, das Aufbauen, Entfernen und Reinigen von Leitpfosten, das Entsorgen von Müll sowie das Reinigen von Straßenabläufen. Die Störungsbeseitigung umfasst neben Maßnahmen zur Unfallvermeidung vor allem Maßnahmen in Folge von Unfällen. Damit ist die Störungsbeseitigung ein separates Gewerk, welches aufgrund der o. g. besonderen Leistungsinhalte gerade keine Einheit mit dem Winterdienst bildet. Zum Risiko witterungsbedingter Warte- und Stillstandzeiten ist nach Auffassung des Rechnungshofs das private Unternehmen derzeit mit der pauschalen Bezahlung der Bereitschaftsfahrten mehr als ausreichend abgegolten.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, die Winterdienstleistungen einem uneingeschränkten Wettbewerb zu unterstellen. Dabei hält er an seinen Vorschlägen fest.

**XVII.       Wartung und Unterhaltung von Landesstraßen – Winterdienst – Teil 3  
Vermeidbare Mehrausgaben bei Bereitschaftsfahrten im Winterdienst  
(Kapitel 10 06)**

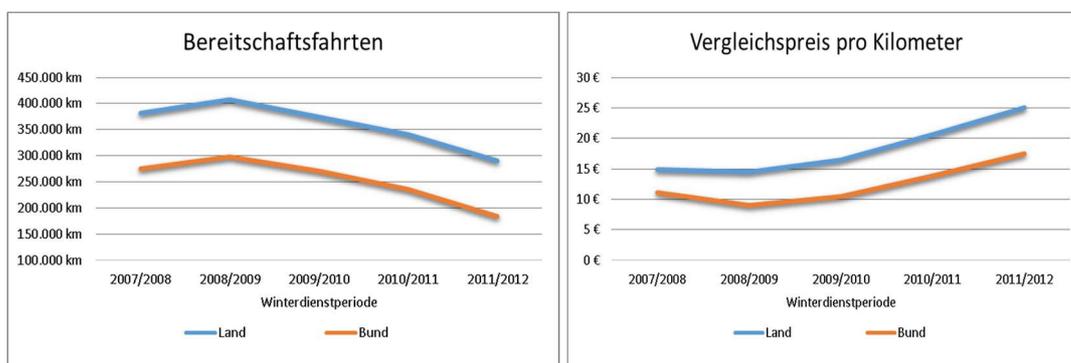
**Die Straßenbauverwaltung hat seit 2006 die Bereitschaftsfahrten zur Kontrolle des Straßenzustandes beim Winterdienst pauschal ausgeschrieben. Die Ausgaben für die Bereitschaftsfahrten sind bei abnehmender Leistungsmenge kontinuierlich gestiegen. Von den im Leistungsverzeichnis angegebenen Kilometeransätzen haben die Auftragnehmer nur 53 % ausgeführt. Dem Land sind durch die pauschale Beauftragung dieser Leistung vermeidbare Mehrausgaben von mindestens 25 Mio. Euro entstanden.**

- XVII.1     Bei seiner Prüfung der Winterdienstleistungen hat der Rechnungshof auch die Ausschreibungsposition für die Bereitschaftsfahrten untersucht. Diese Position dient laut Leistungsbeschreibung der Kontrolle des Straßenzustandes, um dem Anforderungsprofil entsprechend Winterdienstleistungen durchführen zu können. Seit 2006 haben die Straßenbauämter die Bereitschaftsfahrten als pauschale Leistungsposition ausgeschrieben und vergeben. Die Ausschreibung erfolgt gemeinsam für Bundes- und Landesstraßen. Für die Kalkulation der Preise haben die Ämter Leistungskilometer angegeben. Nach den Vertragsbedingungen haben die Auftragnehmer die Leistungen getrennt nach Bundes- und Landesstraßen nachzuweisen. In den Winterdienstperioden von 2007/2008 bis 2011/2012 haben die Auftragnehmer von den ausgeschriebenen 5,84 Mio. km Bereitschaftsfahrten 3,1 Mio. km durchgeführt. Das sind rund 53 % der ausgeschriebenen Leistungsmenge. Die Straßenbauverwaltung hat dafür die auf der Grundlage der ausgeschriebenen Leistungsmenge kalkulierte Pauschale von rund 47 Mio. Euro bezahlt. Von den 3,1 Mio. km nachgewiesenen Bereitschaftsfahrten entfallen rund 1,8 Mio. km (58 %) auf Landesstraßen und 1,3 Mio. km (42 %) auf Bundesstraßen. Für die Landesstraßen haben die Auftragnehmer rund 32 Mio. Euro (68 %) von den vereinbarten 47 Mio. Euro erhalten. Die Auswertung der einzelnen Winterdienstperioden hat gezeigt, dass die Bezahlung für die Bereitschaftsfahrten von 2007/2008 bis 2011/2012 bei abnehmender Leistungsmenge kontinuierlich angestiegen ist. Die nachfolgende Abbildung zeigt eine

Abnahme der nachgewiesenen Bereitschaftsfahrten auf Landesstraßen seit dem Winter 2008/2009 von 408.000 km um 30 % auf 289.000 km. Dagegen sind die Ausgaben je Kilometer Bereitschaftsfahrt auf Landesstraßen von rund 15 Euro/km um 66 % auf rund 25 Euro/km angestiegen.

Schaubild 18

### Entwicklung der nachgewiesenen Bereitschaftsfahrten und des Vergleichspreises pro Kilometer



Der Rechnungshof hat festgestellt, dass aufgrund der nachgewiesenen Bereitschaftsfahrten ein deutlich geringerer Kilometeransatz im Leistungsverzeichnis ausgereicht hätte. Dies ist von besonderer Bedeutung, da der Auftragnehmer die Pauschale für die Bereitschaftsfahrten auf der Grundlage der ausgeschriebenen Kilometer kalkuliert, anbietet und abrechnet. Sind nur halb so viele Bereitschaftsfahrten notwendig wie ausgeschrieben, hat entweder die Verwaltung die Leistungsmengen nicht sorgfältig genug ermittelt oder der Auftragnehmer hat die Leistung nicht vollumfänglich erbracht. Mit nur 53 % weicht die ausgeführte Leistung erheblich von der vertraglich vereinbarten Leistung ab. Bei einer Minderleistung von rund 47 % war die Straßenbauverwaltung verpflichtet, einen Ausgleich unter Berücksichtigung der erheblichen Minderleistung zu verlangen.

Der Rechnungshof hat die Leistungsinhalte der Positionen „Bereitschaftsfahrt“ und „Räumen, Streuen, Räumen und Streuen“ verglichen. Danach dienen die Bereitschaftsfahrten lediglich dem Absichern eines rechtzeitigen und geeigneten Räum- und Streueinsatzes. Der ausgeschriebenen Leistungsmenge der Bereitschaftsfahrten von 5,84 Mio. km liegt bei einer Pauschale von 47 Mio. € ein Preis von rund 8 Euro/km zugrunde. Ausgehend von den

Leistungsinhalten dürfte ein Einheitspreis analog zu den Räum- und Streufahrten von maximal 4 Euro/km mehr als ausreichend sein. Eine überschlägige Vergleichsberechnung mit diesem Einheitspreis für die nachgewiesenen Bereitschaftsfahrten auf Landesstraßen von 1,8 Mio. km ergibt 7,2 Mio. Euro anstatt der bezahlten 32 Mio. Euro. Damit sind dem Land rund 25 Mio. Euro vermeidbare Mehrausgaben entstanden.

Der Rechnungshof hat die nicht nachvollziehbare Abrechnung der Bereitschaftsfahrten und die zu Ungunsten des Landes vorgenommene Aufteilung der pauschalen Bezahlung zwischen Bundes- und Landesstraßen kritisiert. Die Ausschreibung als pauschale Leistung erweist sich insbesondere aufgrund des Mengenrisikos als ungeeignet. Er hat das Ministerium aufgefordert, die Leistungen für die Bereitschaftsfahrten künftig nach Einheitspreisen und getrennt nach Bundes- und Landesstraßen auszuschreiben und abzurechnen.

- XVII.2 In seinen Stellungnahmen hat das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft den Begriff „Bereitschaftsfahrten“ neu definiert. Dabei handele es sich um unvermeidbare Einsatzfahrten ohne witterungsbedingtes Räumen und Streuen. Es wäre insofern besser, den Begriff „Leerfahrt“ zu verwenden. Eine pauschale Vergütung sei sinnvoll, da witterungsbedingt durchzuführende Leerfahrten nicht kalkulierbar seien. Insofern diene sie der Abgeltung der Vorhaltung notwendiger Technik, Infrastruktur und Personal. Die Pauschale gleiche das witterungsbedingte Mengenrisiko für den Vertragspartner aus und ermögliche so eine bessere Kalkulierbarkeit. Die Erfahrungen der Anfangsjahre hätten gezeigt, dass eine pauschale Vergütung sinnvoll sei, um keine falschen Leistungsanreize zu setzen. Gerade die pauschale Vergütung halte die Auftragnehmer dazu an, ihre Leistungen auf das Notwendigste zu beschränken. Insofern sei die Erstattung aller tatsächlich angefallenen „Leerfahrten“ (Bereitschaftsfahrten) weder sinnvoll noch kalkulierbar. Die der Ausschreibung zugrunde gelegten Kontrollkilometer seien nicht maßgebend, sondern nur als Orientierung zu verstehen gewesen. Der Rechnungshof habe bei der Betrachtung der Kontrollkilometer die Ortsdurchfahrten nicht berücksichtigt und sei damit zu falschen Ergebnissen gelangt.

XVII.3 Der Rechnungshof folgt den Ausführungen des Ministeriums nicht. Die Definition der „Bereitschaftsfahrten“ als „Leerfahrten“ steht im Widerspruch zum Ausschreibungstext. Danach dienen die Bereitschaftsfahrten „zur Absicherung rechtzeitiger und geeigneter Räum- und/oder Streueinsätze entsprechend dem maßgebenden Anforderungsniveau für den Winterdienst in Thüringen“. „Leerfahrten“ sind dagegen nach den Vertragsbedingungen in der Leistungsposition „Räumen, Streuen sowie Räumen und Streuen“ einzukalkulieren. Der Ausschreibungstext enthält keine Aussagen dazu, dass die Bieter bei den Bereitschaftsfahrten das unternehmerische „witterungsbedingte“ Mengenrisiko einzukalkulieren haben.

Soweit das Ministerium geltend macht, dass eine pauschale Vergütung sinnvoll sei und unnötige Bereitschaftsfahrten vermeide, trifft dies derzeit nur für den Auftragnehmer zu. Bei einer ausgeschriebenen Leistungsmenge, die doppelt so hoch ist wie die tatsächlich erbrachte Leistung, dient dies in erster Linie der Sicherung des Unternehmergewinns. Seit der pauschalen Vergabe der Bereitschaftsfahrten sind die Ausgaben für diese Leistung bei kontinuierlich abnehmender Leistungsmenge erheblich angestiegen. Für das Land ist eine pauschale Bezahlung der Bereitschaftsfahrten nur dann sinnvoll, wenn die nachgewiesene Menge der Menge im Leistungsverzeichnis entspricht.

Auch die Behauptung des Ministeriums, der Rechnungshof habe bei den durchgeführten Bereitschaftsfahrten die Ortsdurchfahrten nicht berücksichtigt, trifft nicht zu. Der Rechnungshof hat die Gesamtlängen der Bereitschaftsfahrten von 3,1 Mio. km aus entsprechenden Vertrags- und Abrechnungsunterlagen ermittelt.

Der Rechnungshof fordert, die Bereitschaftsfahrten künftig getrennt nach Bundes- und Landesstraßen auszuschreiben und abzurechnen. Er erwartet, dass das Land die Bereitschaftsfahrten für den Winterdienst künftig wirtschaftlich und sparsam durchführt.

## **C. Beratungen und sonstige Prüfungstätigkeit**

### **I. Beratung zu den Leistungen nach dem Thüringer Erziehungsgeldgesetz**

Das Thüringer Erziehungsgeld ist eine finanzielle Leistung, die Thüringer Eltern ab dem 13. Lebensmonat des Kindes<sup>63</sup> für die Dauer von bis zu zwölf Lebensmonaten beziehen können. Im Regelfall zahlt der Freistaat diese Sozialleistung, wenn Kinder nicht oder nicht mehr als fünf Stunden täglich in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege betreut werden. Seit 2006 hat das Land über 260 Mio. Euro für diese familienpolitische Maßnahme verausgabt.

Der Rechnungshof hat 2014 den Thüringer Landtag und die Landesregierung zu den Leistungen nach dem Thüringer Erziehungsgeldgesetz (ThürErzGG) beraten. Grundlage dieser Beratung waren die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs, die sich insbesondere auf die Zielerreichung des Gesetzes sowie das praktizierte Verwaltungsverfahren bezogen.

Entsprechend den rechtlichen Grundlagen des Verfahrens<sup>64</sup> und den gesetzbegründenden Unterlagen beinhaltet die familienpolitische Maßnahme „Erziehungsgeld“ drei wesentliche Zielbereiche:

- Familienbezogenes Ziel – Wahl zwischen familiärer und außerfamiliärer Betreuung,
- Finanzbezogenes Ziel – finanzielle Unterstützung der Eltern und Honorierung der Erziehungsleistung und
- Kindbezogenes Ziel – Kindergesundheit und Kinderschutz verbessern.

Mit dem familienbezogenen Ziel sollte Thüringer Eltern eine Wahlfreiheit hinsichtlich der Betreuungsform ihres Kindes ermöglicht werden. Der Rech-

---

<sup>63</sup> Bis zur Rechtsänderung ab August 2010 bestand der Anspruch zwischen dem 2. und 3. Lebensjahr des Kindes, der Anspruch wurde als Anschlussleistung an das ab 2007 eingeführte Elterngeld um ein Jahr vorgezogen.

<sup>64</sup> Thüringer Erziehungsgeldgesetz (ThürErzGG) vom 3. Februar 2006 (GVBl. S. 46), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 4. Mai 2010 (GVBl. S. 105) und Thüringer Verordnung zur Durchführung des Thüringer Erziehungsgeldgesetzes (ThürErzGGDVO) vom 5. Dezember 2010 (GVBl. S. 568).

nungshof hat verdeutlicht, dass das Erziehungsgeldgesetz dieses Ziel verfehlt. Es fördert einseitig die familiäre Betreuungsform, die ohnehin allen Eltern zur Verfügung steht. Die Option der außerfamiliären Betreuung in Kindertagesstätten oder Tagespflege besteht nicht für alle Eltern. Dem Bedarf an außerfamiliären Betreuungsplätzen stand kein ausreichendes Angebot in den Kommunen gegenüber, obwohl die Anzahl von Betreuungsplätzen für Kinder im zweiten Lebensjahr seit 2009 massiv ausgebaut wurde. Noch 2014 konnten nicht alle Kommunen die Nachfrage nach Betreuungsplätzen befriedigen.

Auch die finanzbezogene Zielstellung des ThürErzGG hat der Rechnungshof kritisch gesehen. Mit der finanziellen Unterstützung von Eltern soll deren Erziehungsleistung honoriert werden. Die einkommensunabhängige Unterstützung können Eltern erhalten, die ihr Kind nicht oder für nicht mehr als fünf Stunden einer Kindertagesbetreuung oder Tagespflege anvertrauen. Familien mit älteren Geschwisterkindern werden auch unterstützt, wenn ihr Kind mehr als fünf Stunden täglich betreut wird. Eltern, die hingegen ihr Einzelkind außerfamiliär mehr als fünf Stunden betreuen lassen, erhalten die finanzielle Unterstützung nicht. Demnach honoriert das Gesetz bei einem Drittel der Thüringer Eltern die erbrachte Erziehungsleistung nicht.

Des Weiteren hat der Rechnungshof festgestellt, dass auch die kindbezogenen Ziele „Verbesserung der Kindergesundheit“ und „Verbesserter Kinderschutz“ nicht erreicht werden. Vielmehr belastet die erforderliche Teilnahmebestätigung an den freiwilligen Vorsorgeuntersuchungen unnötig das Verwaltungsverfahren.

Schließlich hat der Rechnungshof bemängelt, dass die Wirkung des Erziehungsgelds nur unzureichend evaluiert wird. Das für Familien zuständige Ministerium verbraucht seit Jahren erhebliche Haushaltsressourcen ohne Kenntnis über Wirkung und Zielerreichung.

Die praktizierten Verwaltungsverfahren weisen gravierende Mängel auf und gewährleisten keine einheitliche Rechtsanwendung.<sup>65</sup> Der Rechnungshof hat auf den dringenden Handlungsbedarf hingewiesen, der durch das seit

---

<sup>65</sup> Die Verfahren werden in mehr als 230 Wohnsitzgemeinden durchgeführt.

August 2013 verfügbare Bundesbetreuungsgeld verstärkt worden ist. Thüringen leistet sich sowohl hinsichtlich der weitgehend identischen Sozialleistungen als auch der Verwaltungsverfahren eine überflüssige Doppelstruktur. Der Rechnungshof hat eine Abschaffung des Erziehungsgeldes empfohlen.

## **II. Beratung zur Abschaffung der Jagdabgabe**

Der Rechnungshof hat sich 2014 mit einer Beratung an den Thüringer Landtag gewandt, damit dieser eine Gesetzesänderung für eine Abschaffung der Jagdabgabe vollzieht.

Die Jagdabgabe wird auf der Grundlage des § 27 Thüringer Jagdgesetz von denjenigen erhoben, die einen Jagdschein lösen. Sie stellt eine Sonderabgabe dar. Gemäß einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber gehalten, Sonderabgaben regelmäßig dahingehend zu überprüfen, ob sie weiter aufrecht zu erhalten, zu ändern oder aufzuheben sind.

Mehrere Gründe sprechen für eine Abkehr von der Jagdabgabe. So ist mittlerweile das mit ihrer Einführung verknüpfte Ziel erreicht, dem Naturschutz im Jagdwesen zum Durchbruch zu verhelfen. Zudem ist der Aufwand für die Erhebung und Vereinnahmung der Abgabe, für deren Ausreichung über Zuwendungen in Form von Projektförderungen und für die Kontrolle der Mittelverwendung unverhältnismäßig.

Die Abschaffung der Jagdabgabe könnte zur Entlastung von Verwaltungen auf kommunaler und auf Landesebene beitragen – dies entspräche dem Anliegen des Landtags, den Aufgabenkatalog des Landes und der Kommunen angesichts knapper werdender Finanzierungsmittel kritisch zu prüfen.

Der Thüringer Landtag hat die Beratung an den zuständigen Ausschuss überwiesen. Dieser hat die Beratung behandelt und zur Kenntnis genommen.

### III. „Politische Beamte“ und Beauftragte der Landesregierung

Als „politische Beamte“ werden diejenigen Beamten bezeichnet, die ohne Angabe von Gründen jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Gemäß § 27 Thüringer Beamtengesetz (ThürBG) steht diese Befugnis dem Ministerpräsidenten für folgenden Personenkreis zu, sofern die Betroffenen Beamte auf Lebenszeit sind:<sup>66</sup>

- die Staatssekretäre,
- die Präsidenten des Landesverwaltungsamtes, des Amtes für Verfassungsschutz und der Landespolizeidirektion,
- die Beauftragten für die Gleichstellung von Mann und Frau, für Ausländer und für Menschen mit Behinderungen und
- den Regierungssprecher.

Bereits im Juli 2013 hatte der Rechnungshof gegenüber der damaligen Landesregierung angeregt, den Kreis der politischen Beamten zu verringern. Die anstehenden Neubesetzungen der Beauftragten der Landesregierung hat er zum Anlass genommen, seinen damaligen Reformvorschlag gegenüber der neuen Landesregierung zu wiederholen.

Für eine Verringerung sprechen folgende Gründe:

Das verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässige Paradoxon „politischer Beamter“ ist mit erheblichen Abweichungen von zwei wesentlichen hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums verbunden: vom Lebenszeitprinzip und vom Leistungsprinzip.

Folgerichtig hat sich das Bundesverfassungsgericht 2008 zu politischen Beamten unmissverständlich geäußert<sup>67</sup>:

Danach ist es dem Landesgesetzgeber „*schließlich mit Blick auf Art. 33 Abs. 5 GG versagt, das Institut des politischen Beamten beliebig auszudehnen.*“ Die mit der jeweiligen Versetzbarkeit in

---

<sup>66</sup> Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bedarf der Zustimmung der Landesregierung.

<sup>67</sup> Beschluss vom 28. Mai 2008, 2 BvL 11/07; der Beschluss erging zu Ämtern im Beamtenverhältnis auf Zeit. Das Bundesverfassungsgericht hat vergleichend die Voraussetzungen für den Status des politischen Beamten herangezogen.

den einstweiligen Ruhestand verbundene Abweichung vom Lebenszeitprinzip ist danach nur unter folgender Voraussetzung zulässig: Sie muss politische Beamte betreffen, *„die nach der Art ihrer Aufgaben in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedürfen und in fortwährender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen.“* Es könne sich also lediglich *„um den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter handeln.“*

Allein diese Rechtsprechung legt es nahe, diese Ämter erheblich zu reduzieren. Hinzu kommt, dass Thüringen mit bisher – einschließlich dem Landtagsdirektor<sup>68</sup> – 9 verschiedenen Ämtern, die dem Kreis der politischen Beamten zuzuordnen sind, im Ländervergleich die Spitzenposition einnimmt.

Das Abweichen von den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ruft regelmäßig öffentliche Kritik hervor. Dies führt letztlich zu einem Ansehensverlust des Berufsbeamtentums insgesamt.

Die Thüringer Staatskanzlei hat in ihrer Stellungnahme auf den Koalitionsvertrag verwiesen. Dieser habe „sich dafür ausgesprochen, die Aufgaben und Befugnisse, sowie teilweise auch die personelle Ausstattung, [der Beauftragten] einer Prüfung zu unterziehen“. Nach Auffassung der Thüringer Staatskanzlei sollte in diese Prüfung auch der Status der Beauftragten einbezogen werden.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Landesregierung die Anregungen des Rechnungshofs in ihre Prüfung einzubeziehen plant.

Er hält es für geboten, mit einer Verringerung des Kreises der politischen Beamten auch die Zahl der tatsächlich eingesetzten Beauftragten zu verringern. Deren Aufgaben können gleichermaßen von Abteilungs- oder Referatsleitern in den zuständigen Ministerien erledigt werden. Damit wäre ein weiterer notwendiger Beitrag zur Verminderung der Personalausgaben geleistet.

---

<sup>68</sup> Gemäß § 98 ThürBG kann der Präsident des Landtags den Direktor beim Landtag in den einstweiligen Ruhestand versetzen.

#### **IV. Zahlstellen, Handvorschüsse und Geldannahmestellen**

Zur Gewährleistung des baren Zahlungsverkehrs in den Dienststellen der Landesverwaltung können sogenannte Zahlstellen errichtet werden. Fallen Barzahlungen in geringfügigem Umfang an, können „Handvorschüsse“ und „Geldannahmestellen“ eingerichtet werden. Als Zahlstellen besonderer Art gelten für diese Einrichtungen im Vergleich zu den Zahlstellen erleichterte Bestimmungen zum Nachweis der Zahlungen.

Das zuständige Ministerium bestimmt mit Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums, in welchem Umfang die Stellen berechtigt sind, Zahlungen anzunehmen oder zu leisten. Der bare Zahlungsverkehr ist dabei auf das „unbedingt notwendige Maß“ zu beschränken.

Zum Errichten und Führen der Zahlstellen und Zahlstellen besonderer Art erließ das Finanzministerium bereits 1990 die entsprechenden Zahlstellenbestimmungen (ZBest). Diese wurden u. a. ergänzt durch die Vorschriften in Teil IV der ThürLHO sowie verschiedene Dienstanweisungen. Weiterhin existieren Arbeitsanleitungen zur Buchung des Zahlstellengeschäfts im Haushaltsmanagementsystem (Hamasy) des Freistaats.

Der Rechnungshof hat 2014 die Abwicklung der Zahlstellengeschäfte bei verschiedenen Dienststellen geprüft. Das Führen der Zahlstellen, Handvorschüsse und Geldannahmestellen erfolgte grundsätzlich ordnungsgemäß. Manipulationen oder grobe Verstöße stellte der Rechnungshof nicht fest.

Die folgenden Feststellungen und Empfehlungen sind mit den geprüften Dienststellen und den zuständigen Ministerien besprochen worden:

- Unbaren Zahlungsverkehr in den Dienststellen, u. a. durch den Einsatz von bargeldlosen Kartenzahlungsverfahren in den Zahlstellen forcieren,
- Zahlstellen von Barzahlungsvorgängen entlasten, die nicht deren primäres Geschäft betreffen und eine Dienstleistung für andere Behörden darstellen,
- Zahlstellen mit geringem Aufkommen in Handvorschüsse oder Geldannahmestellen umwandeln,

- Hamasys-Buchungsleitfaden für bestimmte Geschäftsvorfälle konkretisieren,
- Schulungen für (neue) Zahlstellenbeamte anbieten,
- Voraussetzungen für den bewilligten Handvorschuss bzw. die Geldannahmestelle regelmäßig prüfen,
- Handvorschuss so niedrig wie möglich halten und regelmäßig bei der Landeshauptkasse abrechnen,
- „Anschreibelisten“ gemäß den Zahlstellenbestimmungen führen,
- elektronische Listenführung anstreben und durch das Finanzministerium genehmigen lassen,
- Führungsvermerke in Anschreibelisten konsequent anbringen, um Verantwortungen kenntlich zu machen, sowie
- jährliche unvermutete Prüfungen gemäß § 78 ThürLHO sicherstellen.

Zudem hat das für Finanzen zuständige Ministerium die Zahlstellenbestimmungen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof inzwischen aktualisiert.

## **V. Religionsunterricht – Einsatz von staatlichen Lehrkräften und kirchlichen Gestellungskräften**

Der Thüringer Rechnungshof hat 2014 den Einsatz von staatlichen Lehrkräften und kirchlichen Gestellungskräften im Religionsunterricht an staatlichen allgemein bildenden Schulen geprüft. Prüfungszeitraum waren die Schuljahre 2010/11 bis 2013/14.

Von durchschnittlich rund 164.000 Schülern nahmen jedes Schuljahr rund 52.000 am Religionsunterricht teil<sup>69</sup>.

Für den durch staatliche Lehrkräfte nicht deckbaren Bedarf an Religionsunterricht werden geeignete kirchliche Bedienstete (kirchliche Gestellungskräfte) eingesetzt. Der Freistaat Thüringen erstattet die damit verbundenen Personalausgaben nach Maßgabe der mit Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften geschlossenen Gestellungsverträge.

Die Erstattungen an Kirchen und Religionsgemeinschaften beliefen sich für insgesamt rund 195.000 Unterrichtsstunden in den Schuljahren 2010/11 bis 2012/13 auf rund 7,7 Mio. Euro.

Für den Religionsunterricht an den allgemein bildenden Schulen standen z. B. im Schuljahr 2013/14 rund 570 staatliche Lehrkräfte und rund 200 kirchliche Gestellungskräfte tatsächlich zur Verfügung.

Der Einsatz von kirchlichen Gestellungskräften ist im Prüfungszeitraum insgesamt um rund 22 % zurückgegangen.

Der Rechnungshof hat festgestellt:

- Die vom Ministerium vorgegebenen Prämissen zum Umfang des Religionsunterrichts und zur Anzahl von zumutbaren Abordnungen staatlicher Lehrkräfte wurden nicht bzw. nicht vollständig eingehalten.
- Zwischen den Schulamtsbereichen (sogar innerhalb eines Schulamtsbereichs) existierten erhebliche Unterschiede bei Stundenkürzungen und Lerngruppenbildung.

---

<sup>69</sup> Am evangelischen Religionsunterricht nahmen rund 25 %, am katholischen Religionsunterricht rund 6 % und nur wenige am jüdischen Religionsunterricht teil. Fast 70 % der Schüler besuchten den Ethikunterricht. Weniger als 1 % der Schüler nahmen weder am Ethik- noch am Religionsunterricht teil.

- Angaben in den Planungsunterlagen waren teilweise unvollständig und nicht aktuell oder widersprüchlich.
- Die jeweils in Kapitel 04 05 veranschlagten Haushaltsansätze waren für die Haushaltsjahre höher als die tatsächlichen Ausgaben der Vorjahre. Obwohl vermehrt staatliche Lehrkräfte im Fach Religion eingesetzt werden und sich der Einsatz kirchlicher Gestellungskräfte in den vergangenen Jahren etwas reduziert hat, sind die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel ab 2013 (um rund 33 %) deutlich angestiegen.
- Entgegen den Gestellungsverträgen wurden höhere Abschläge gezahlt.
- Den Kirchen und Bistümern fiel es zunehmend schwerer, geeignetes kirchliches Personal für den staatlichen Religionsunterricht bereitzustellen.
- Es besteht derzeit kein Bedarf an anderem Religionsunterricht als dem bereits eingerichteten (z. B. islamischer Religionsunterricht).

Der Rechnungshof hat insbesondere kritisiert:

- Ministerium und Schulämter haben keinen Überblick über den vollständigen Umfang der tatsächlich geleisteten Stunden von staatlichen Lehrkräften im Religionsunterricht.
- Es wurden verschiedene Planungsinstrumente parallel verwendet und dadurch Mehrfacheintragungen vorgenommen.
- Es fehlten zentrale Vorgaben – insbesondere zur Lerngruppenbildung und Stundenkürzung. Dadurch sind allein für einen zweistündigen Unterricht mit Lerngruppen unter 15 Schülern nur bezüglich aller Schulämter im Schuljahr 2013/14 Mehrkosten von rund 700.000 Euro entstanden.
- Durch die Berechnung auf volle oder halbe Dienstposten wurden den Kirchen und Religionsgemeinschaften nicht sämtliche Stunden, die die kirchlichen Lehrkräfte geleistet haben, erstattet, was insbesondere für die kleineren Kirchen und Religionsgemeinschaften Nachteile bringt. Erschwert wird zudem die Haushaltsaufstellung, da voraussichtliche Ausgaben nicht genau beziffert werden können.

Der Rechnungshof hält insbesondere die einzelnen Instrumente zur Personal- und Unterrichtsplanung für ungeeignet (siehe auch Beitrag B.VI.). Die Vorgaben des Ministeriums zur Organisation des Religionsunterrichts lassen kaum eine Optimierung des Personaleinsatzes erkennen.

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert,

- die Personalplanung zu optimieren und insbesondere staatliche und kirchliche Lehrkräfte effizienter einzusetzen,
- den Verwaltungsaufwand – insbesondere für die Schulen – hinsichtlich Planung und Organisation des Religionsunterrichts zu minimieren und
- die Abrechnung der Gestellungsgelder zu vereinfachen, indem diese in das Fachverfahren „Kirchliche Lehrkräfte“ (KLK) übernommen wird. Zudem sollte eine für alle Beteiligten transparente und systematische Berechnung der Gestellungsgelder unter Berücksichtigung sämtlicher geleisteter Stunden erfolgen.

In seinen Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung bestätigte das Ministerium, dass die Kritik des Rechnungshofs zum Personaleinsatz berechtigt und eine Optimierung notwendig sei. Bei der Unterrichtsplanung müssten die Schulen bei geringeren Schülerzahlen unter dem Aspekt der „Wirtschaftlichkeit“ prüfen, ob es pädagogisch sinnvoll sei, die Gruppengröße durch Zusammenfassung verschiedener Klassenstufen (ggf. auch schulübergreifend) zu erhöhen oder auch die Wochenstundenzahl abzusenken. In einer beabsichtigten Novellierung des Thüringer Schulgesetzes sollen Mindestgrößen für Klassen und Lerngruppen festgelegt werden.

Das Ministerium teilte ferner insbesondere mit:

- Es könne durchaus sein, dass im Einzelfall mehr Lehrkräfte mit Lehrbefähigung in Religionslehre vorhanden seien als mit denen geplant wurde (z. B. wegen anderweitigen Einsatzes; Abordnungen aufgrund von Entfernungen nicht möglich). Die Vorgaben zur Personalplanung

sein jedoch sinnvoll. Sehr wohl sei eine Optimierung des Personaleinsatzes durch die Vorgaben, die auch für andere Mangelfächer<sup>70</sup> gelten, erkennbar.

- Es solle überprüft werden, ob die Rückgabe der kirchlichen Unterrichtserlaubnis zukünftig mit abgefragt werden soll, obgleich diese Lehrkräfte nicht für den Unterricht zur Verfügung stehen.
- Im Einzelfall können sich Ministerium und Schulämter jederzeit einen vollständigen Überblick über den Umfang der tatsächlich geleisteten Stunden der staatlichen Lehrkräfte im Religionsunterricht verschaffen.
- Bis etwa 2018 soll ein Zentrales Planungs- und Verwaltungsinstrument (ZPVI) eingeführt werden. Derzeit werde an der Konzeption gearbeitet.
- Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Integration der gesamten Berechnung in das KLK-Programm wird geprüft.
- Bei der Dienstpostenberechnung sei der vertragliche Gestellungsanspruch umfassend – letztlich durch zwei Interpretationsübereinkommen mit den Vertragspartnern – gewährleistet. Ebenso wäre die höhere Abschlagszahlung einvernehmlich erfolgt, was auch angemessen sei.

Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahmen zur Kenntnis. Er begrüßt die Zusagen des Ministeriums.

Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, dass die ministeriellen Vorgaben zum Einsatz von staatlichen Lehrkräften im Religionsunterricht bisher nicht immer geeignet waren, den Personaleinsatz zu optimieren. Zudem müssen Ministerium und Schulämter für eine belastbare Personalplanung – ebenso für die Planung von Haushaltsansätzen – einen Überblick über den vollständigen Umfang der tatsächlich geleisteten Stunden der staatlichen Lehrkräfte im Religionsunterricht haben (einschließlich zurückgegebener kirchlicher Bevollmächtigungen).

---

<sup>70</sup> Neben Religionsunterricht sind insbesondere folgende Fächer als Mangelfächer anzusehen: Mathe, Französisch, Latein, Spanisch, Chemie, Physik, Musik und Sport.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium die Empfehlungen und Forderungen zur Optimierung der Personalplanung, Minimierung des Verwaltungsaufwands und Vereinfachung der Abrechnung der Gestellungsgelder tatsächlich zeitnah umsetzt.

## **VI. Pauschalierte Ausgabenpositionen im Bereich des ESF**

Der Rechnungshof hatte in den Jahren 2012 und 2013 die Abläufe in der ESF-Förderung geprüft und dabei festgestellt, dass die untersuchten Verfahren einerseits umständlich, arbeits- und zeitintensiv, andererseits risikobehaftet waren. Er hatte deshalb gefordert, weitere pauschalierte Ausgabenpositionen zur Anwendung zu bringen. Hierzu sollte eine entsprechende Arbeitsgruppe unter Federführung der Verwaltungsbehörde ESF eingerichtet werden, die richtlinienbezogen die weitere Einführung von Pauschalen mit allen beteiligten Ressorts prüft. Die Arbeit der Arbeitsgruppe sollte zwingend im Vorfeld der 5. Förderperiode (2014 bis 2020) beginnen, da diese Verfahrensanpassungen keinen Aufschub duldeten.

In Vorbereitung der Richtlinien für die neue Förderperiode konstituierte sich Ende 2013 eine Arbeitsgruppe unter Federführung der Verwaltungsbehörde ESF zum Thema „Pauschalierungen“. Dabei wurden alle Richtlinien hinsichtlich weiterer Pauschalierungsmöglichkeiten überprüft. Der Rechnungshof stand dieser Entwicklung beratend zur Seite. Im Ergebnis konnten die Anwendungsbereiche der pauschalierten Ausgabenpositionen wesentlich erweitert werden.

Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich die Einrichtung der Arbeitsgruppe sowie den erweiterten Einsatz von Pauschalen bei der ESF-Förderung. Er erwartet, dass mit der Einführung der Pauschalen konkrete Vereinfachungen umgesetzt werden.

## **VII. Aufgaben und Ausstattung der Hochschulbibliotheken unter besonderer Berücksichtigung der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek**

### **Jahresbericht 2012 des Thüringer Rechnungshofs, Seite 135**

Der Rechnungshof hatte Empfehlungen zur künftigen Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen der Hochschulbibliotheken gegeben und die (Teil-)Verselbstständigung der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena (ThULB) angeregt. Ausgangspunkt seiner Empfehlungen war, dass die Ausgaben der Hochschulbibliotheken des Landes innerhalb weniger Jahre auf mehr als 30 Mio. Euro deutlich angestiegen waren. Eine strategische Steuerung des Ministeriums im Bereich der Hochschulbibliotheken fehlte. Personalaufwändige Verwaltungsaufgaben werden an nahezu jeder der insgesamt neun eng beieinander liegenden Hochschulbibliotheken erledigt. Potentiale für Synergien und Kooperationen zwischen den Bibliotheken blieben bisher weitgehend ungenutzt.

Die Landesregierung hatte zunächst in ihren Stellungnahmen auf laufende Beratungen einer Arbeitsgruppe „Wissenschaftliche Hochschulbibliotheken“ unter Beteiligung von Vertretern des Thüringer Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK), der Hochschulbibliotheken, der Landesrektorenkonferenz sowie von drei externen Experten verwiesen, die sich mit der Bündelung von Aufgaben, Ressourcen und Kompetenzen sowie eine mögliche Stärkung der ThULB befasse.

Mit Beschluss des Thüringer Landtags vom 26. April 2013 (LT-Drucksache 5/6017) wurde die Thüringer Landesregierung aufgefordert, dem Haushalts- und Finanzausschuss und dem Ausschuss für Bildung, Wissenschaft und Kultur bis zum 30. September 2013 über die erzielten Ergebnisse des Dialogprozesses zur Weiterentwicklung der Hochschulbibliotheken und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen zu berichten.

Aus dem Bericht der Landesregierung (LT-Vorlage 5/4007) gingen folgende geplante Prozessschritte hervor:

- In einer ersten Stufe sollen bis Ende 2015 kooperative Leistungsverbünde gebildet werden.
- In einer zweiten Stufe sollen im Zusammenhang mit der künftigen Rahmenvereinbarung IV ab 2016 die hierfür erforderlichen rechtlichen und gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Vorgeschlagen wurde die rechtliche Verselbstständigung der ThULB.
- In einer dritten Stufe könnten abhängig von der weiteren Entwicklung zu einem späteren Zeitpunkt weitere strukturelle Maßnahmen im Benehmen mit den Thüringer Hochschulen getroffen werden.

Zur Umsetzung dieser drei Stufen sollte ein Katalog der landesweit organisierten Bibliotheksaufgaben erarbeitet werden. Anhand dieses Katalogs sollte 2014 festgelegt werden, welche Hochschulbibliotheken und Leistungsverbünde die Federführung bei der landesweiten Aufgabenerfüllung übernehmen sollen. Der Prozess soll durch externe Expertise unterstützt und moderiert werden.

Im Ergebnis dieser Arbeitsgruppenberatungen wurde im Mai 2014 in der „Hochschulstrategie Thüringen 2020“ festgelegt, dass das Land gemeinsam mit den Thüringer Hochschulen eine Strukturierung und Konsolidierung des Systems der Thüringer Hochschulbibliotheken umsetzen wird. Zur Vorbereitung der Umsetzung des Dreistufenmodells für die Hochschulbibliotheken hat das Ministerium Anfang Oktober 2014 einen weiteren Beratungsauftrag an das HIS – Institut für Hochschulentwicklung e. V. vergeben. Das Gutachten soll Mitte 2015 vorliegen.

Der Rechnungshof begrüßt zwar die Anstrengungen zur Optimierung des Thüringer Hochschulbibliothekswesens. Er bedauert aber, dass dieser Prozess nun schon mehrere Jahre andauert und – trotz zahlreicher Beratungen, Gutachten und Expertenbeteiligungen – nennenswerte Ergebnisse bisher nicht vorliegen bzw. umgesetzt wurden.

Auch die bereits im September 2012 veröffentlichten Empfehlungen des Wissenschaftsrats „Empfehlungen zur Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Informationsinfrastrukturen in Deutschland bis 2020“ verdeutlichen

den bundesweit bestehenden Handlungsbedarf. Danach hat der Wissenschaftsrat wissenschaftliche Bibliotheken, Archive, Sammlungen und andere Einrichtungen aufgerufen, Möglichkeiten der Zusammenarbeit und Arbeitsteilung – auch spartenübergreifend – besser auszuschöpfen.

Der Rechnungshof wird auch in Zukunft weiterverfolgen, wann und wie in Thüringen eine wettbewerbsfähige Vernetzung und Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen von wissenschaftlichen Bibliotheken endlich vollzogen wird.

## **VIII. Ausbildungswege für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst in Thüringen**

### **Jahresbericht 2013 des Thüringer Rechnungshofs, S. 76**

Der Rechnungshof hatte Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung der Ausbildung im gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst und zum Fachbereich Kommunalverwaltung und staatliche allgemeine Verwaltung (KSAV) der Verwaltungsfachhochschule Gotha gegeben.

Der Rechnungshof hatte kritisiert, dass sich Thüringen als einziges Bundesland seit mehr als 10 Jahren für die Ausbildung des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes kostenintensive Mehrfachstrukturen leistet. So wird insbesondere für die Beamtenausbildung sowohl an der Verwaltungsfachhochschule in Gotha ein verwaltungsinternes Studium als auch an der FH Nordhausen ein mittlerweile etabliertes, externes Studienangebot vorgehalten.

Die Landesregierung hatte bereits 2010 entschieden, dieses doppelte Ausbildungsangebot aufrechterhalten zu wollen. Ursprüngliche anderslautende Beschlüsse des Kabinetts, des Landtags sowie die Empfehlungen des Wissenschaftsrats blieben dabei gänzlich unberücksichtigt. Nach all diesen war vorgesehen, dass die Verwaltungsfachhochschule und die FH Nordhausen verstärkt kooperieren und zusammenarbeiten. Außerdem sollte der Fachbereich KSAV nach einer Erprobungsphase in das Studienangebot der FH Nordhausen integriert werden.

Der Rechnungshof hatte bei seiner Prüfung eine Reihe von erheblichen Mängeln bei der verwaltungsinternen Ausbildung festgestellt und auf den Reformbedarf für dieses Studium hingewiesen. Angesichts des geringen Bedarfs des Landes und der Kommunen an Absolventen hatte er empfohlen, das verwaltungsinterne Studienangebot in Gotha aufzulösen und Absolventen der Fachhochschule Nordhausen als Verwaltungsfachleute einzustellen.

Neben einer zeitgemäßen und höheren Qualität der Ausbildung könnte der Freistaat mit der konzentrierten Ausbildungsstruktur und wegfallenden Privilegien der Beamtenanwärter jährlich mindestens 2,8 Mio. Euro sparen.

Unter Hinweis auf den seinerzeit andauernden Diskussions- und Entscheidungsprozess der Landesregierung zu diesem Thema angesichts gleichlautender Empfehlungen der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform war von einer umfassenden Stellungnahme sowohl zur Prüfungsmitteilung als auch im Entlastungsverfahren vom damaligen TIM abgesehen worden.

Der Rechnungshof hatte deshalb mit Schreiben vom 19. September 2014 das Ministerium gebeten, ihm über zwischenzeitlich getroffene Entscheidungen und eingeleitete Maßnahmen der Landesregierung zur verwaltungsinternen Ausbildung und zur Zukunft des Standorts Gotha zu berichten.

Nachdem sich die Landesregierung weiterhin nicht geäußert hat, hat der Rechnungshof das Ministerium mit Schreiben vom 30. Januar 2015 erneut an die ausstehende Unterrichtung zum genannten Sachverhalt erinnert.

Das für Inneres und Kommunales zuständige Ministerium verwies in seiner Antwort vom 20. März 2015 lediglich auf die im Koalitionsvertrag getroffene Vereinbarung zu diesem Thema. Diese besagt, dass die Zentralisierung der Aus- und Weiterbildung des allgemeinen staatlichen und kommunalen Verwaltungsdienstes fortgesetzt werden soll. Die verwaltungsinterne Ausbildung zum allgemeinen gehobenen staatlichen und kommunalen Verwaltungsdienst habe sich bewährt und bleibe auch angesichts des zukünftigen Bedarfs an passgenau für die Thüringer Verwaltung ausgebildeten Verwaltungsfachleuten bestehen.

Nähere Aussagen hierzu könne das Ministerium „derzeit“ nicht treffen.

Nachdem das bisherige Innenministerium – über 10 Jahre hinweg – erforderliche und naheliegende Strukturentscheidungen zur Beamtenausbildung vor sich hergeschoben hatte, hat auch die Prüfung des Rechnungshofs bislang zu keiner Grundsatzentscheidung führen können.

Dies ist umso unverständlicher, da der Rechnungshof die unterschiedlichen Ausbildungsangebote nicht nur monetär, sondern auch qualitativ bewertet hat. Damit hat er eine tragfähige Argumentations- und Entscheidungsgrundlage zum abzuschaffenden verwaltungsinternen Ausbildungsangebot erarbeitet. Der Rechnungshof kam damit zum selben (eindeutigen) Ergebnis, zu

dem – wenige Monate später – die Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform gelangt ist.

Der Rechnungshof regt an, dass sich das nunmehr zuständige Ministerium einer inhaltlichen Diskussion stellt und auch eine parlamentarische Behandlung dieser Thematik zulässt. Zumindest vorliegende Zwischenergebnisse und ein Diskussionsstand der Landesregierung sind für Parlament und Rechnungshof von Interesse.

Dem bestehenden Handlungsbedarf kann mit einer politischen Absichtserklärung im Koalitionsvertrag nicht abgeholfen werden.

Reformbedarf für das verwaltungsinterne Studium besteht nach wie vor. Gleichmaßen besteht der konkrete Konsolidierungsvorschlag des Rechnungshofs – mit dem eine jährliche Einsparung von 2,8 Mio. Euro für den Landeshaushalt und zwar ohne Nachteile für das Land erzielt werden könnte – fort.

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

### **I. Strategie, Steuerung und Einsatz der Informationstechnik in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 01 bis 10)**

Der Rechnungshof hat dem Landtag und der Landesregierung im Februar 2014 eine Beratung zu Strategie, Steuerung und Einsatz der Informationstechnik (IT) in der Landesverwaltung vorgelegt. In dieser hat er die bei Prüfungen und im Rahmen seiner Gremientätigkeit immer wieder vorgefundenen Defizite im IT-Management und im IT-Betrieb aufgezeigt. Zudem lieferte er Hinweise und Empfehlungen, um den aufgefundenen Mängeln und Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.

Insbesondere empfahl der Rechnungshof, kurzfristig eine Landesstrategie für E-Government und Informationstechnik zu verabschieden. Eine aktuelle IT-Strategie ist Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik. Sie hilft dabei, die Auswahl von Investitionen im IuK-Bereich so zu lenken, dass deren mittel- bzw. langfristiger Nutzen optimiert wird.

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Thüringer Landtags hat die Thematik ab April 2014 in mehreren Sitzungen beraten.

Die Thüringer Landesregierung hat im Mai 2014 die „Strategie für E-Government und IT des Freistaats Thüringen“ beschlossen. Der Rechnungshof begrüßt dies als ersten notwendigen Schritt zur Schaffung wirtschaftlicher und zuverlässiger IT-Strukturen in der Landesverwaltung.

Darauf aufbauend erarbeitete das Referat Informations- und Kommunikationstechnik (ehemals IuK-Leitstelle) des Thüringer Finanzministeriums (TFM) die „Richtlinie für die Organisation des E-Government und des IT-Einsatzes in der Landesverwaltung des Freistaats Thüringen“. Damit kam das TFM einer weiteren Forderung des Rechnungshofs – dem Etablieren einer wirksamen ressortübergreifenden Steuerung der Informations- und Kommunikationstechnik – nach.

Der Entwurf der Richtlinie regelt Fragen der Organisation, Planung, Zusammenarbeit und Koordinierung von E-Government- und IT-Vorhaben sowie des Einsatzes der Informationstechnik in der Landesverwaltung. Sie behandelt damit auch weitere Themenfelder, die der Rechnungshof in seiner Beratung aufgeführt hat, wie Management der IT-Haushaltsmittel, zentrale IT-Beschaffung oder das Einhalten von Landesstandards. Die Richtlinie befindet sich seit Sommer 2014 in Abstimmung zwischen den einzelnen Ressorts. Die Arbeiten müssen unbedingt forciert werden, so dass die nächsten in der Strategie des Freistaats Thüringen und der Beratung des Rechnungshofs genannten Maßnahmen umgesetzt werden können.

## II. **Versetzung von Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit Optimierung von Ruhestandsverfahren (Einzelpläne 01 bis 10)**

Der Thüringer Rechnungshof hatte 2005/2006 die Versetzung von Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit in der gesamten Landesverwaltung geprüft. Er hatte dabei erhebliche Verfahrensmängel festgestellt. Unter anderem mangelte es den amtsärztlichen Gutachten in der Mehrzahl der Fälle an Aussagefähigkeit<sup>71</sup>.

Das damals zuständige Thüringer Innenministerium hatte die Empfehlungen des Rechnungshofs überwiegend aufgegriffen. Bereits 2008 erließ es allgemeingültige Verfahrenshinweise (sogenannte „Empfehlungen“)<sup>72</sup>. Bisher nicht gefolgt war das Ministerium den Empfehlungen des Rechnungshofs, die örtliche Zuständigkeit der Amtsärzte in § 3 ThürVwVfG<sup>73</sup> zu präzisieren und einheitliche Regelungen bei Ruhestandsverfahren für alle Beamte zu schaffen. Die Evaluierung der „Empfehlungen“ sowie die Prüfung gegebenenfalls notwendiger Gesetzesänderungen sollten 2013 erfolgen.

Das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales hat die „Empfehlungen“ inzwischen evaluiert und im Ergebnis deren Wirksamkeit bestätigt.

Das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Thüringer Beamtengesetz (ThürBG)<sup>74</sup> vereinheitlicht die Verfahren bei Dienstunfähigkeit zusätzlich im Sinne der Empfehlungen des Rechnungshofs:

- gleiches Verfahren bei vom Beamten beantragten und vom Dienstherrn zwangsweise eingeleiteten Ruhestandsversetzungen (§ 31 ThürBG),
- Reduzierung des Prognosezeitraums bei der Prüfung der Dienstunfähigkeit von Polizeivollzugsbeamten von zwei Jahren auf sechs Monate

---

<sup>71</sup> Jahresbericht 2007 des Thüringer Rechnungshofs mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2005, Tn. 4, S. 100.

<sup>72</sup> „Empfehlungen für das Verfahren bei längerfristigen Erkrankungen, Wiedereingliederung und Frühpensionierung einschließlich der Hinweise für die Erstellung amtsärztlicher Gutachten“.

<sup>73</sup> Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung vom 18. August 2009 GVBl. S. 699.

<sup>74</sup> Thüringer Beamtengesetz vom 12. August 2014, gültig ab 1. Januar 2015, verkündet als Artikel 1 des Thüringer Gesetzes zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 12. August 2014 (GVBl. 2014, S. 472).

(§ 105 ThürBG) und

- konkretere Zuständigkeitsregelung für die amtsärztlichen Untersuchungen (§ 33 ThürBG). Bei Bedarf kann die amtsärztliche Untersuchung nun auch auf andere beamtete Ärzte übertragen werden. Grundsätzlich ist der Amtsarzt am Dienstort des Beamten zuständig<sup>75</sup>.

In der Folge beabsichtigt das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, die „Empfehlungen“ in Abstimmung mit den obersten Landesbehörden anzupassen und ggf. in einzelnen Punkten zu konkretisieren.

Mit den gesetzlichen Änderungen und der beabsichtigten Anpassung der „Empfehlungen“ ist das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales den Anregungen des Rechnungshofs gefolgt.

---

<sup>75</sup> § 3 Abs. 1 Nr. 2 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung vom 18. August 2009, GVBl. S. 699).

### **III. Durchführung von Disziplinarverfahren gegen Thüringer Landesbeamte – Beschleunigung von Disziplinarverfahren (Einzelpläne 01 bis 10)**

Der Thüringer Rechnungshof hatte 2008 bei einer Querschnittsprüfung die Durchführung von Disziplinarverfahren gegen Thüringer Landesbeamte geprüft. Er hatte erhebliche Verstöße gegen das Beschleunigungsgebot nach § 25 Abs. 1 Thüringer Disziplinargesetz (ThürDG) festgestellt und Empfehlungen zu dessen Einhaltung gegeben. Die Prüfung war Gegenstand des Jahresberichts 2010<sup>76</sup>.

Das Thüringer Innenministerium hatte seinerzeit die Empfehlungen des Rechnungshofs überwiegend aufgegriffen.

Offen geblieben war die empfohlene Änderung des Thüringer Disziplinargesetzes: Gemäß § 25 Abs. 2 ThürDG<sup>77</sup> konnte der Beamte beim Verwaltungsgericht beantragen, eine Frist zum Abschluss des Disziplinarverfahrens zu setzen. Voraussetzung für diesen Antrag war, dass das Verfahren nach einer Frist von 12 Monaten nicht beendet oder keine Disziplinarklage erhoben worden war. Der Rechnungshof hatte festgestellt, dass Thüringen das einzige Bundesland war, das der Ermittlungsbehörde eine derartig lange Frist einräumte. Er hatte empfohlen, diese Frist auf 6 Monate zu verkürzen.

Das Thüringer Innenministerium hatte hierzu im Entlastungsverfahren der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2008 mitgeteilt, dass es die vom Rechnungshof empfohlene Änderung im Rahmen der Dienstrechtsreform berücksichtigen werde.

Im Zuge der Dienstrechtsreform 2014 wurde auch das Thüringer Disziplinargesetz geändert.<sup>78</sup> Die Antragsfrist auf gerichtliche Festsetzung zur Bestimmung einer Frist auf Abschluss des Disziplinarverfahrens (§ 25 Abs. 2 ThürDG) wurde entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs auf 6 Monate verkürzt. Damit ist das Ministerium den Empfehlungen des Rechnungshofs gefolgt.

---

<sup>76</sup> Jahresbericht 2010 des Thüringer Rechnungshofs mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2008, Tn. B.II, S. 100.

<sup>77</sup> In der bis zum 31. Dezember 2014 gültigen Fassung.

<sup>78</sup> Artikel 4 des „Thüringer Gesetzes zur Änderung beamtenrechtlicher Regelungen“ vom 12. August 2014, GVBl. S. 472.

#### **IV. Vermarktung der in Thüringer Justizvollzugsanstalten hergestellten Produkte (Kapitel 05 05)**

Der Rechnungshof hatte 2012 und 2013 die Einnahmen und Ausgaben der Arbeitsverwaltung bei den Justizvollzugsanstalten (JVAen) geprüft. Ein Ziel der Querschnittsprüfung war zu untersuchen, welche Möglichkeiten bestehen, den Bekanntheitsgrad der JVAen als Auftragnehmer für Unternehmen zu erhöhen und die Vermarktung der in den Thüringer JVAen hergestellten Produkte zu verbessern.

Der Rechnungshof hatte angeregt, einen zentralen Ansprechpartner für Unternehmen zu benennen, um diesen die Kontaktaufnahme mit den JVAen zu erleichtern. Ferner hatte der Rechnungshof empfohlen, die Produktvermarktung über das Internet zu verbessern, insbesondere durch einen einheitlichen Internetauftritt der JVAen und die Einrichtung eines Online-Shops.

Das Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz sicherte zu, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen. Es plane insbesondere, die Anregungen des Rechnungshofs für die Erstellung eines zukunftsfähigen Marketingkonzepts zu nutzen. Dies werde Bestandteil der Neuordnung des Arbeitswesens im Justizvollzug sein.

Damit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

**V. Prüfung von Zuschüssen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und/oder des Freistaats Thüringen zur Unterstützung beim Aufbau und der Sicherung junger Unternehmen (Existenzgründerrichtlinie) (Kapitel 07 03 und 07 08)**

Das Land Thüringen fördert über das Operationelle Programm des Europäischen Sozialfonds u. a. das Gründertum und den Unternehmergeist. Dabei gewährte die Existenzgründerrichtlinie jungen Unternehmen Unterstützung beim Aufbau und der Sicherung ihrer Existenzen. Der Rechnungshof hatte im Jahr 2013 die Bewilligung und die Abrechnung von Zuschüssen über die Existenzgründerrichtlinie geprüft.

Er stellte fest, dass in der Förderrichtlinie keine geeigneten Indikatoren für die Erfolgskontrolle nach Projektende festgelegt waren. Der Rechnungshof bemängelte darüber hinaus, dass die Antragsunterlagen keinen Finanzierungsplan enthielten und damit unklar blieb, welche Einnahmen und Eigenmittel den Antragstellern zur Verfügung standen.

Problematisch war auch, dass die Zielgruppe der Förderung sehr heterogen war. Darauf ging die Existenzgründerrichtlinie in der 4. Förderperiode (2007 bis 2013) zu wenig ein, so dass es vermehrt zu Komplettwiderrufen der Zuwendungsbescheide und offenen Rückforderungen kam.

Der Rechnungshof empfahl zu prüfen, inwieweit durch die Spezifizierung der Zielgruppe und den Einsatz von Darlehen neue Akzente in der Förderung gesetzt werden können.

Das Ministerium richtete für die 5. Förderperiode (2014 bis 2020) die Förderung von Existenzgründern neu aus. Die neue Richtlinie enthält nunmehr Zielindikatoren, die die Erfolgskontrolle zum Projektende ermöglichen sollen. Auch wurde die Zielgruppe neu definiert. Durch eine inhaltliche Konzentration sollen zukünftig nur noch innovationsbasierte Gründungsvorhaben von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung mit einer Gründerprämie unterstützt werden. Darüber hinaus sieht die neue Förderrichtlinie vor, Darlehen an Existenzgründer und junge KMU auszureichen.

Den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs wurde damit im Wesentlichen entsprochen.

**VI. Kaufmännisches Rechnungswesen und Berichtswesen an den Hochschulen des Landes  
(Kapitel 07 69; vorher 04 69)**

Der Thüringer Rechnungshof hat 2014 die Finanzierung sowie das Rechnungs- und Berichtswesen der Hochschulen des Landes geprüft. Er ist bei seiner Prüfung des Rechnungswesens Fragen zur Beschaffung der eingesetzten Software, zu Kosten und Aufwand sowie zum Nutzen des kaufmännischen Rechnungswesens nachgegangen.

Die 9 Hochschulen des Landes führten nach einem nur dreijährigen Umstellungsprozess zum 1. Januar 2010 in einem Gemeinschaftsprojekt das kaufmännische Rechnungswesen auf der Basis der von der HIS – Hochschul-Informationen-System GmbH entwickelten Software ein.

Seit Einführung der kaufmännischen Buchführung werden die Hochschulen wie Landesbetriebe behandelt (§§ 26 Abs. 1, 74 Abs. 1, 87 ThürLHO).

Die erforderliche gesetzliche Regelung zur kaufmännischen Buchführung an den Hochschulen wurde erst 2014 im ThürHG<sup>79</sup> verankert (§ 13 Abs. 3). Nähere Ausführungen zur haushaltsrechtlichen Behandlung der staatlichen Zuschüsse, zur Aufstellung der Wirtschaftspläne, zur Wirtschaftsführung, zum Rechnungswesen, zum Nachweis der sachgerechten Verwendung der Mittel sowie zum Jahresabschluss hat das Ministerium noch nicht getroffen.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Software-Beschaffung für das kaufmännische Rechnungswesen durch die Hochschulen des Landes

- ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- ohne öffentliche Ausschreibung und
- ohne die gebotene vorherige Abstimmung mit der IuK-Leitstelle des für Finanzen zuständigen Ministeriums erfolgt war.

Der Rechnungshof hat weiterhin bemängelt, dass sich die Gesamtkosten für die Einführung und Nutzung des kaufmännischen Rechnungswesens von

---

<sup>79</sup> § 13 Abs. 3 ThürHG, geändert durch Artikel 1 des Thüringer Gesetzes zur Verbesserung der Perspektiven des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie zur Änderung hochschulpolitischer Vorschriften vom 16. April 2014 (GVBl. S. 134).

2008 bis 2013 auf insgesamt 9,2 Mio. Euro belaufen haben. Mit 5,8 Mio. Euro stellten dabei die Personalkosten den wesentlichen Kostenanteil dar.

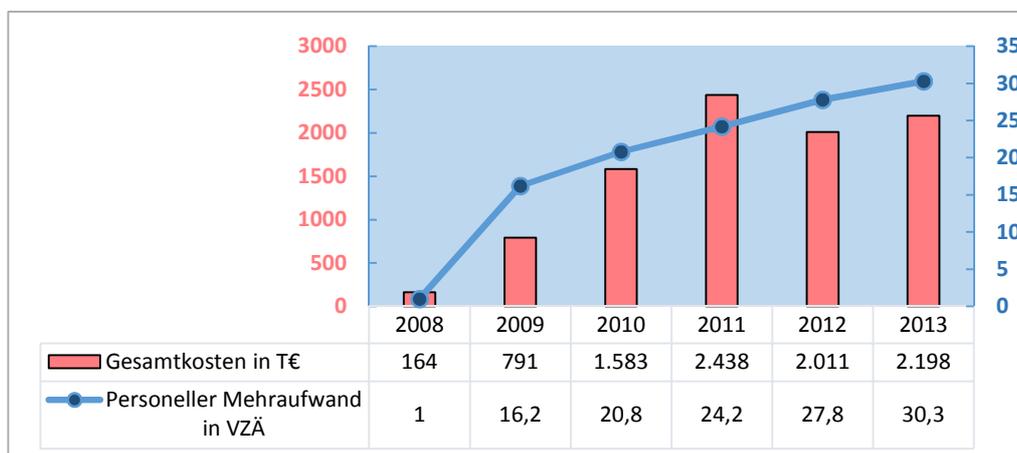
Die Umstellung des Rechnungswesens machte zusätzliches Verwaltungspersonal an den Hochschulen und am Ministerium von insgesamt bis zu 30 Vollbeschäftigten und damit jährliche Personalkosten von rund 1,7 Mio. Euro erforderlich.

Der Rechnungshof hat außerdem bemängelt, dass nach dem eigentlichen Umstellungsprozess sowohl der personelle Aufwand als auch die Kosten für das kaufmännische Rechnungswesen am Ministerium und den Hochschulen stetig weiter gestiegen sind.

Gegenüber 2010 stiegen die Kosten in 2013 erneut um rund 38 % an. Nach mehr als 3 Jahren haben sich die Kosten für das neue Rechnungswesen also noch immer nicht auf eine annähernd konstante Höhe eingepegelt (vgl. Schaubild 19).

Schaubild 19

### Aufwand für das kaufmännische Rechnungswesen an Thüringer Hochschulen



Der Rechnungshof hat überdies kritisiert, dass die mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens verbundenen Ziele und Erwartungen bislang nicht bzw. nur bedingt erreicht wurden. Es zeigte sich, dass alle Hochschulen zwar das kaufmännische Rechnungswesen anwenden, aber bislang die Jahresabschlüsse weder als internes noch als externes Informa-

tionsinstrument hinreichend genutzt werden. Wegen der ausstehenden Feststellung der Jahresabschlüsse fanden Bilanzanalysen und -politik durch die Hochschulen oder das Ministerium bisher nicht oder nur in Einzelfällen statt.

Eine verursachungsgerechte Kostenerfassung auf der Grundlage des kaufmännischen Rechnungswesens ist den Hochschulen derzeit außerdem nicht oder nur mit unverhältnismäßigem zusätzlichem Aufwand möglich.

Der Rechnungshof hat weiterhin beanstandet, dass die HIS-Software für das Rechnungswesen massive Defizite und Schwächen aufweist und somit zu einem erheblichen zusätzlichen manuellen Aufwand für eine Vielzahl von Prozessen führt.

Der Rechnungshof hat insbesondere wegen der Probleme mit der HIS-Software dringenden Handlungsbedarf für eine zeitnahe Softwareumstellung in einem Gemeinschaftsprojekt aller Hochschulen gesehen.

Er hat empfohlen, ein leistungs- und zukunftsfähiges, verlässliches und auf kaufmännischen Prinzipien basierendes Ressourcenmanagementsystem nach vorheriger Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und öffentlicher Ausschreibung einzuführen.

Der Rechnungshof hat angeregt, die vielfältigen Informationen, die das kaufmännische Rechnungswesen zur Finanzsituation der Hochschulen bietet, in deutlich stärkerem Maße zu nutzen. Hierzu sind die Abstimmungsprozesse zur Feststellung der Jahresabschlüsse zwischen Hochschulen, der Wirtschaftsprüfergesellschaft und dem Ministerium zu optimieren und zeitlich zu straffen.

Außerdem hat der Rechnungshof das Ministerium aufgefordert, nunmehr umgehend die besonderen Regelungen zur Wirtschaftsführung und zum Rechnungswesen an den Hochschulen in einer Hochschulfinanzverordnung zu treffen.

Schließlich hat der Rechnungshof festgestellt, dass das breit gefächerte und aufwändige Berichtswesen der Hochschulen nur geringe Wirkungen entfaltet. Die zunehmende Berichtsdichte führt zudem zu einem erheblichen Mehraufwand von bis zu 8,1 Vollzeitäquivalenten. Dies entspricht rund 469.000 Euro an Personalkosten etwa für 2013.

Der Rechnungshof hat deshalb zur Verschlankung und Vereinheitlichung des Berichtswesens angeregt, in Zusammenarbeit mit den Hochschulen Standardberichte zu definieren, die mithilfe von überwiegend automatisiert generierten Kennzahlen die Zielerreichung und wichtige Kosten- und Ergebnisrelationen abbilden.

Außerdem hat er – angesichts des Finanzvolumens der Hochschulfinanzierung – empfohlen, die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung dringend im ThürHG gesetzlich zu verankern.

Das Ministerium hat die Feststellungen und Anregungen des Rechnungshofs zur Kenntnis genommen. Es hat hierzu Folgendes mitgeteilt:

- Die Einführung eines neuen auf kaufmännischen Prinzipien basierenden Ressourcenmanagementsystems wird derzeit als Gemeinschaftsprojekt der Thüringer Hochschulen vorbereitet. Eine europaweite Ausschreibung wird von den Hochschulen derzeit erarbeitet und erforderliche Abstimmungsprozesse mit dem TFM durch das TMWWDG sichergestellt.
- Mit der Einführung der neuen Software soll eine automatisierte Kosten- Leistungsrechnung ermöglicht werden. Damit kann der hohe manuelle Aufwand bei den Hochschulen weitgehend minimiert werden.
- Um die eingetretene Verzögerung bei der Feststellung der Jahresabschlüsse am Ministerium baldmöglichst aufzuarbeiten und bis 2016 abzuschließen, wird das für Hochschulwesen zuständige Referat befristet durch einen Sachbearbeiter verstärkt.
- Das Ministerium beabsichtigt, die Jahresabschlüsse künftig für die Auswertung einzelner Bilanz- und GuV-Positionen heranzuziehen.
- Erstmals in der Haushaltsrechnung 2014 werden die Bilanz- und GuV-Übersichten der Hochschulen – im ungeprüften Zustand – abgebildet. Parallel wird durch das TFM derzeit eine Abbildung der geprüften Finanzrechnung 2014 vorbereitet.
- Die erforderliche Thüringer Hochschulfinanzverordnung soll im Juni 2015 verkündet werden.

- Die Anregung des Rechnungshofs, das Berichtswesen zu verschlanken und effektiv zu gestalten, wird bei der Vorbereitung der Rahmenvereinbarung IV und den neuen Ziel- und Leistungsvereinbarungen für die Jahre 2016 bis 2019 vom Ministerium beachtet.
- Notwendige Änderungen zur Verankerung der Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung werden im Rahmen der nächsten ThürHG-Novelle geprüft.

Mit den angekündigten Maßnahmen verbindet der Rechnungshof die Hoffnung, dass dem derzeitigen Trend des zunehmenden Personalbedarfs für Verwaltungsaufgaben – u. a. durch das fehleranfällige und aufwändige Rechnungs- und Berichtswesen – entgegengewirkt wird. Die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs ermöglicht somit die Freisetzung von derzeit unnötig gebundenen Personalressourcen für die eigentlichen Kernaufgaben der Hochschulen in Forschung, Lehre und Weiterbildung.

Dem Anliegen des Rechnungshofs wurde damit entsprochen.

## **VII. Besoldung von Präsidenten, Rektoren und Kanzlern an Thüringer Hochschulen (Kapitel 07 69, vorher Kapitel 04 69)**

Der Thüringer Rechnungshof hatte 2010/2011 die Zahlung von Leistungsbezügen an den Thüringer Hochschulen geprüft. Die Prüfung war Gegenstand des Jahresberichts 2012.<sup>80</sup>

Gemäß § 2 Abs. 1 Thüringer Besoldungsgesetz (ThürBesG) ist die Besoldung der Beamten durch Gesetz zu regeln.<sup>81</sup> Der Rechnungshof hatte festgestellt, dass das damals zuständige TMBWK entgegen der Verpflichtung aus § 34 ThürBesG<sup>82</sup> keine hinreichend bestimmten Regelungen in der Thüringer Hochschul-Leistungsbezügeverordnung zur Vergabe von Funktionsleistungsbezügen an Präsidenten, Rektoren und Kanzler getroffen hatte.

Der Rechnungshof hielt Erlasse des Ministeriums bzw. Beschlüsse des Hochschulrats als Rechtsgrundlage für die Festsetzung der Funktionsleistungsbezüge nicht für ausreichend.

Der Rechnungshof hatte weiterhin festgestellt, dass insbesondere die Bezüge der Präsidenten und Rektoren seit 2008 erheblich angestiegen waren. An 7 der 9 Hochschulen war deren Besoldung nunmehr deutlich höher als es nach Bedeutung und Größe der jeweiligen Hochschule angemessen wäre. Im Durchschnitt war die Besoldung um zwei Besoldungsgruppen höher als sie nach dem bis dahin angewandten Maßstab zulässig gewesen wäre.

Bei den Kanzlern überschritt die Besoldung diesen Maßstab an 3 Hochschulen.

---

<sup>80</sup> Jahresbericht 2012 mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und Haushaltsrechnung 2010, B VIII., S. 122.

<sup>81</sup> Gemäß Artikel 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu regeln; vgl. auch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juni 2004 zur grundgesetzlichen Verpflichtung, die Beihilfe für Beamte durch eine Rechtsnorm zu regeln, Az. 2 C 50/02, Rn. 15 ff.

<sup>82</sup> § 34 ThürBesG: Das für das Hochschulwesen zuständige Ministerium regelt im Einvernehmen mit dem für das Besoldungsrecht zuständigen Ministerium und im Benehmen mit dem für das Hochschulwesen zuständigen Fachausschuss des Landtags durch Rechtsverordnung die Grundsätze, das Verfahren und die Zuständigkeit sowie die Voraussetzungen und die Kriterien für die Vergabe von Leistungsbezügen und von Forschungs- und Lehrzulagen nach den §§ 27 und 33.

Der gravierende Anstieg der Bezüge hatte das Besoldungsgefüge zwischen den Hochschulen in ein Ungleichgewicht gebracht und ließ sich auch nicht mit einer gestiegenen Bedeutung der betreffenden Hochschulen begründen.

Der Rechnungshof hatte das TMBWK und das TFM deshalb aufgefordert, die Funktions-Leistungsbezüge der Präsidenten, Rektoren und Kanzler mindestens in einer Verordnung zu regeln. Außerdem hatte er empfohlen, die Höhe dieser Bezüge auf ein angemessenes Niveau zu begrenzen.

Mit dem Gesetz zur Änderung besoldungs-, versorgungs- und dienstrechtlicher Vorschriften vom 18. Juli 2014<sup>83</sup> wurden die Funktions-Leistungsbezüge der Präsidenten, Rektoren und Kanzler der Thüringer Hochschulen nunmehr im Thüringer Besoldungsgesetz selbst geregelt und als Prozentsatz des Grundgehalts festgelegt<sup>84</sup>. Sie berücksichtigen die Bedeutung und Größe der Hochschule sowie die Bedeutung des Amtes.

Überschreitungen sind unter folgenden Bedingungen möglich: Für die Gewinnung des Beamten muss ein besonderes dienstliches Interesse bestehen und dieser muss zuvor ein vergleichbares oder höheres Einkommen bezogen haben.

Mit der gesetzlichen Regelung der Funktions-Leistungsbezüge der Präsidenten, Rektoren und Kanzler der Thüringer Hochschulen ist die Landesregierung einer wesentlichen Forderung des Rechnungshofs aus dem Jahresbericht 2012 nachgekommen. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die Hochschulen von der Ausnahmeregelung Gebrauch machen.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung verfolgen.

---

<sup>83</sup> GVBl. 2014, S. 406.

<sup>84</sup> § 30 Abs. 1 Satz 1 ThürBesG i. V. m. Anlage 8 Tabelle 4.

## **VIII. Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Aufforstungen im Staatswald nach dem Orkan „Kyrill“ (Einzelplan 09)**

Der Orkan „Kyrill“ verursachte im Januar 2007 die schwersten Sturmschäden in den Wäldern Thüringens seit den Nachkriegsjahren 1947/48. Dabei fielen etwa 3 Millionen Festmeter Schadholz an. Die Schadfläche betrug in Thüringen rund 11.000 Hektar; davon entfielen 5.800 Hektar auf den Staatswald.

Für die Aufforstung der Schadflächen einschließlich aller Vor- und Nacharbeiten wendete das damalige Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz insgesamt 11,5 Mio. Euro auf.

Der Thüringer Rechnungshof hat 2012 den Vollzug der Aufforstungsmaßnahmen geprüft. Er stellte dabei insbesondere fest, dass natürliche Verjüngungspotentiale nur unzureichend genutzt wurden. Er forderte die inzwischen gegründete Landesforstanstalt „ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts“ auf,

- die Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme zur Schadensbewältigung und Wiederaufforstung im Nachhinein zu analysieren (§ 7 Abs. 5 ThürLHO) und
- daraus Schlussfolgerungen für die Bewältigung etwaiger künftiger Schadereignisse abzuleiten.

Die Landesforstanstalt kam dieser Forderung des Rechnungshofs nach. Sie bildete ein Evaluierungsteam, das alle mit der Aufforstung in Verbindung stehenden, relevanten Themengebiete nach ihren spezifischen Zielen und den jeweils zugrunde liegenden Sachlagen beurteilte. Das Team wertete die Vorgehensweise und die Rahmenbedingungen, leitete Verbesserungsvorschläge ab und begutachtete den Stand der Zielerreichung. Die Ergebnisse der vom Rechnungshof initiierten Evaluierung fließen nach Aussage der Landesforstanstalt in neue Vorgaben für die Waldverjüngung und in ein Konzept zur Bewältigung von großen Schadereignissen ein.

Damit wurde den Regelungen des Gesetzgebers (§ 7 ThürLHO) und der Intention des Rechnungshofs Rechnung getragen.

Rudolstadt, 11. Juni 2015

**Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs**

  
Dr. Dette

  
Gerstenberger

  
Behrens

  
Butzke



## 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"> <li>- Nettokreditaufnahme</li> <li>- Entnahmen aus Rücklagen,</li> <li>- Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> von Vorjahren</li> <li>- Globale Mehr- und Mindereinnahmen</li> <li>- <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i></li> </ul>
Besondere Finanzierungsausgaben	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Ausgaben der <i>Hauptgruppe 9</i> : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zuführungen an <i>Rücklagen</i>,</li> <li>- Ausgaben für Fehlbeträge aus Vorjahren</li> <li>- Globale Mehr- und Minderausgaben</li> <li>- <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i></li> </ul>
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 <i>bzw. 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.	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	<i>Kassenmäßiges Jahresergebnis</i> 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"> <li>- zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft,</li> <li>- zum Ausgleich der Sonderlasten wegen struktureller Arbeitslosigkeit,</li> <li>- wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.</li> </ul>
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