

Vorwort des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs

Der Jahresbericht 2016 mahnt die Landesregierung nachdrücklich, die Ausgabenseite besonders in den Blick zu nehmen. Der Doppelhaushalt 2016/17 sieht besorgniserregende Ausgabensteigerungen vor. Es fehlt ein Konzept, das konkrete Maßnahmen und Ziele zur Haushaltskonsolidierung benennt. Trotz guter Konjunktur und seit 2011 stetig wachsender Steuereinnahmen musste die Landesregierung bei der Haushaltsaufstellung für 2016/17 sogar auf Rücklagen zurückgreifen, um den Haushalt ohne neue Schulden aufstellen zu können.

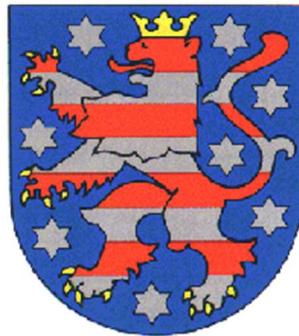
Die Herausforderungen der Gegenwart dürfen nicht als Begründung dienen, das Ausgabenniveau dauerhaft zu erhöhen. Vielmehr muss auch Thüringen schon jetzt finanzpolitisch sicherstellen, dass künftig die Schuldenbremse eingehalten werden kann. Deswegen ist das Haushaltsvolumen stetig unter Berücksichtigung der zu erwartenden geringeren Einnahmen zu senken. Die Konsolidierung des Landeshaushalts hat demzufolge gerade im Hinblick auf künftige Risiken und Herausforderungen weiter höchste Priorität.

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

Rudolstadt, den 2. Juni 2016



Dr. Sebastian Dette



Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2016

mit Bemerkungen
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2014

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	7
Verzeichnis der Übersichten	8
Verzeichnis der Schaubilder	9
 Vorbemerkungen	
I. Auftrag und Organisation des Rechnungshofs	11
II. Struktur des Jahresberichts	13
 A. Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs	
I. Haushaltswirtschaftliche Lage	14
II. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs	15
 B. Bericht zur Haushaltsrechnung 2014	
I. Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	20
I.1 Einschlägige Bestimmungen	20
I.2 Haushaltsrechnung 2014	20
I.3 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	21
I.4 Abschlussbericht	21
I.5 Übersichten zur Haushaltsrechnung	24
I.6 Vermögen und Schulden des Landes	28
I.7 Verpflichtungsermächtigungen	31
I.8 Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege 2014	31

	<u>Seite</u>	
II.	Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und Aufgabenschwerpunkten	32
II.1	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	33
II.2	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (eigene Einnahmen)	35
II.3	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)	36
II.4	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen	39
II.5	Personalausgaben	42
II.6	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	45
II.7	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)	47
II.8	Ausgaben für Investitionen	50
II.9	Besondere Finanzierungsausgaben	53
II.10	Einsatz der EU-Mittel in Thüringen	54
II.11	Kommunale Finanzbeziehungen	59
C.	Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	
	Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen	
I.	Besoldung von Abteilungsleitern oberster Landesbehörden	65
	Bemerkungen zum Einzelplan 03	
II.	Einführung des Digitalfunks für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben in Thüringen (Einzelplan 03)	70
	Bemerkungen zum Einzelplan 04	
III.	Abordnung von Lehrkräften für nichtunterrichtende Tätigkeiten (Kapitel 04 01 bis 04 13)	74
IV.	Ungewisse Zukunft des Thüringenkollegs (Kapitel 04 17)	79

Bemerkungen zum Einzelplan 07

V.	Aufgabenerledigung durch das Studentenwerk Thüringen (Kapitel 07 74)	83
VI.	Steuerung und Finanzierung des Studentenwerks Thüringen (Kapitel 07 74)	88

Bemerkungen zum Einzelplan 08

VII.	Zustimmungsverfahren zur gesonderten Berechnung von Investitionsaufwendungen in Pflegeeinrichtungen (Kapitel 08 20)	95
VIII.	Gewährung bewohnerbezogener Aufwendungs- zuschüsse an Träger stationärer Pflegeeinrichtungen (Kapitel 08 20)	102

Bemerkungen zum Einzelplan 10

IX.	Entgangene Einnahmen aus der Inanspruchnahme forstfiskalischer Flächen durch Dritte (Einzelplan 10)	105
-----	---	-----

Bemerkungen zum Einzelplan 18

X.	Prüfung der Baumaßnahmen bei einem Bildungs- zentrum der Polizei (Kapitel 18 03)	109
XI.	Steuerung der baulichen Entwicklung von Hochschulen (Kapitel 18 20)	117

D.	Beratungen, sonstige Prüfungen und Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)	
I.	Verlässlichkeit der Datengrundlagen der Finanzstatistiken (alle Einzelpläne)	126
II.	Verwaltungs- und Kontrollsystem zur Umsetzung der EU-Agrarfonds in Thüringen (Einzelplan 10)	128
III.	Zahlstellen der Justizvollzugsanstalten und der Jugendstrafanstalt in Thüringen (Einzelplan 05)	131
IV.	Steuerung und Finanzierung der Hochschulen des Landes (Kapitel 07 69)	133
V.	Verfahren zur Erstattung der Fahrgeldausfälle, die Nahverkehrsunternehmen durch unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen in Thüringen entstehen (Kapitel 08 22)	135
VI.	Management des landwirtschaftlichen Grundvermögens verbessert (Einzelplan 10)	138
VII.	Unwirtschaftliche ÖPP-Beschaffung vermieden (Einzelplan 10)	139
VIII.	Einsatz von Bausachverständigen in der Steuerverwaltung (Kapitel 17 01)	141

Glossar

Abkürzungsverzeichnis

ATG	Ausgabeteilgruppe
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Förderprogramm zur Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HHR	Haushaltsrechnung
IT	Informationstechnik
KiTa	Kindertagesstätte
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
OP	Operationelles Programm
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaften
SAK	Stellenabbaukonzept
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
TAB	Thüringer Aufbaubank
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürVerf	Thüringer Verfassung
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent
VE	Verpflichtungsermächtigungen
WGT	Westgruppe der Truppen

Verzeichnis der Übersichten

		<u>Seite</u>
Übersicht 1	Gesamtverschuldung 2013 und 2014	30
Übersicht 2	Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2013 und 2014	32
Übersicht 3	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben 2013 und 2014	34
Übersicht 4	Übertragungseinnahmen 2013 und 2014	37
Übersicht 5	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2013 und 2014	40
Übersicht 6	Personalausgaben 2013 und 2014	43
Übersicht 7	Übertragungsausgaben 2013 und 2014	48
Übersicht 8	Ausgaben für Investitionen 2013 und 2014	51
Übersicht 9	Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds 2014	57
Übersicht 10	Wesentliche Ausgaben aus Kapitel 17 20	59

Verzeichnis der Schaubilder

		<u>Seite</u>
Schaubild 1	Bereinigte Gesamtausgaben 2009 bis 2017	18
Schaubild 2	Bereinigte Ausgaben pro Einwohner 2009 bis 2017	18
Schaubild 3	Entwicklung der Ausgabereste seit 2005	22
Schaubild 4	Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2005	26
Schaubild 5	Schulden des Landes	29
Schaubild 6	Steuereinnahmen seit 2005	33
Schaubild 7	Eigene Einnahmen seit 2005	35
Schaubild 8	Übertragungseinnahmen seit 2005	36
Schaubild 9	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2005	39
Schaubild 10	Personalausgaben seit 2005	42
Schaubild 11	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2005	45
Schaubild 12	Übertragungsausgaben seit 2005	47
Schaubild 13	Investitionsausgaben seit 2005	50
Schaubild 14	Entwicklung der Thüringer EU-Fonds-Mittel	54
Schaubild 15	Verteilung der EFRE-Mittel	55
Schaubild 16	Verteilung der ESF-Mittel	56
Schaubild 17	Verteilung der ELER-Mittel	57
Schaubild 18	Ist-Ausgaben an Kommunen (Gruppen 613, 633, 883)	61
Schaubild 19	Ist-Ausgaben an die Kommunen pro Einwohner	61
Schaubild 20	Steuereinnahmen der Kommunen	62
Schaubild 21	Gesamteinnahmen der Kommunen pro Einwohner	63

Anmerkungen:

- Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.
- Rechnerische Abweichungen sind rundungsbedingt.
- *Kursiv* geschriebene Begriffe im Teil B 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

I. Auftrag und Organisation des Rechnungshofs

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, wenn sie z. B. vom Land Zuschüsse erhalten (§ 104 Abs. 1 ThürLHO).

Der Landesgesetzgeber hat Ende 2015 dem Rechnungshof gemäß Artikel 103 Abs. 4 Thüringer Verfassung zusätzlich die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gebietskörperschaften übertragen.¹ Bis zu diesem Zeitpunkt oblag diese der in Erfurt ansässigen Abteilung Überörtliche Kommunalprüfung, die allein dem Präsidenten des Rechnungshofs unterstand. Die Änderung hat zur Folge, dass nunmehr der Rechnungshof als Kollegialorgan (vgl. Artikel 103 Abs. 1 und 2 Thüringer Verfassung) die überörtlichen Kassen- und Rechnungsprüfungen der kommunalen Gebietskörperschaften vornimmt.

Nach der auf Vorschlag des Rechnungshofs früher erfolgten Integration der ehemaligen Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen belegt auch die der Überörtlichen Kommunalprüfung die stetigen Sparbemühungen des Rechnungshofs im eigenen Haus. Durch diese Maßnahme hat der Rechnungshof eine Abteilung eingespart. Die Außenstelle in Erfurt wurde geräumt und die Mitarbeiter wurden in die einzelnen Abteilungen des Rechnungshofs integriert. So sind nunmehr die einzelnen Fachabteilungen sowohl für Prüfungen beim Land wie bei den Kommunen zuständig.

Der Bericht über die Ergebnisse der überörtlichen Kassen- und Rechnungsprüfungen der kommunalen Gebietskörperschaften wird von dem hier in Rede stehenden Jahresbericht getrennt vorgelegt.

¹ Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Thüringer Rechnungshof vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 182), Gesetz zur Änderung des Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetzes vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 183).

Die Rechnungshöfe der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen prüfen gemeinsam den MDR (§ 35 Abs. 1 des Staatsvertrags über den Mitteldeutschen Rundfunk).

Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 89 Abs. 2 ThürLHO). Er setzt für seine Prüfungen Schwerpunkte und beschränkt sich dabei häufig auf Stichproben.

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 (Artikel 102 Abs. 2 ThürVerf) sowie die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung (Artikel 103 Abs. 3 ThürVerf).

Die betroffenen obersten Landesbehörden erhalten vorab Gelegenheit, zu den ihren Geschäftsbereich berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen (§ 97 Abs. 1 S. 2 ThürLHO). Aus einer unterschiedlichen Häufigkeit von Beiträgen zu den einzelnen Ressorts im Jahresbericht 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.

II. Struktur des Jahresberichts

Die Landesregierung legte die Haushaltsrechnung für 2014 in einem neuen Layout vor, das sie mit dem Rechnungshof zuvor abgestimmt hatte. Die „Rechnungen der Einzelpläne“ (vgl. Band 2a und 2b der Rechnung) entsprechen der in § 81 Abs. 2 ThürLHO vorgegebenen Gliederung. Sie sind durch die Aufnahme der Zweckbestimmung, von Haushaltsvermerken und durch die Angabe der herangezogenen Deckungsvorschriften aussagekräftiger geworden. Außerdem werden bei Mehrausgaben die Deckungsquellen ausgewiesen. Dies erfolgte bisher nur für die über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 1 ThürLHO.

Der Rechnungshof nimmt die veränderte Form der Haushaltsrechnung zum Anlass, seinen Bericht neu zu gliedern und auch den Inhalt des bisherigen Teils A (Allgemeiner Teil) anzupassen.

In Teil A berichtet der Rechnungshof nunmehr über die haushaltswirtschaftliche Lage und gibt finanzwirtschaftliche Empfehlungen.

Teil B enthält den Bericht zur Haushaltsrechnung des entsprechenden Jahres. Zunächst wird auf die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen eingegangen. Anschließend werden die Hauptgruppen und einzelne Aufgabenschwerpunkte (EU, Kommunen) analysiert.

Die in Teil C aufgeführten Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 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, sonstige Prüfungen und Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat, berichtet der Rechnungshof in Teil D.

A Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

I. Haushaltswirtschaftliche Lage

Das Haushaltsjahr 2015 konnte die Landesregierung trotz der Belastungen infolge der Flüchtlingskrise positiv abschließen. Insbesondere Steuermehreinnahmen und deutlich unter dem Haushaltsansatz liegende Ausgaben – begünstigt durch die späte Verabschiedung des Haushaltsgesetzes – ermöglichten dieses Ergebnis. So konnte zum Jahresabschluss mehr Geld als geplant zur Tilgung von Schulden eingesetzt werden (73,5 Mio. Euro). Außerdem führte die Landesregierung den bestehenden Rücklagen von 330 Mio. Euro weitere 139 Mio. Euro zu.

Auch für das laufende Jahr 2016 geht die Landesregierung von einer stabilen Konjunktur² und einer positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt aus. Die Steuereinnahmen sind im 1. Quartal 2016 gegenüber dem 1. Quartal 2015 bundesweit um 5,4 % gestiegen³. Die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2016⁴ lassen für das laufende Jahr ein Steuereinnahmepplus gegenüber dem Vorjahr von 2,7 % erwarten.

Zum Ausgleich der Haushaltsjahre 2016 und 2017 hat der Thüringer Gesetzgeber im Doppelhaushalt dennoch die Entnahme von Rücklagen vorsehen müssen. Hierfür ist im Wesentlichen der angenommene Aufwuchs von Ausgaben für Flüchtlinge von rund 190 Mio. Euro (Ist-Ausgaben 2015) auf 470 bzw. 600 Mio. Euro ursächlich.

Für 2018 und 2019 muss die Landesregierung den in der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung vom Oktober 2015 dargestellten Konsolidierungsbedarf von 250 bzw. 300 Mio. Euro bei der Haushaltsaufstellung noch untersetzen. Außerdem ist im Jahr danach der Rückgang der SoBEZ um 300 Mio. Euro haushaltsmäßig auszugleichen. Auch nach den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2016 hat sich der Konsolidierungsbedarf nicht verringert. Zu Recht verweist Finanzministerin Taubert anlässlich der Pressekonferenz zu den regionalisierten Steuerschätzergebnissen vom Mai 2016 darauf, dass es

² Wirtschaftswachstumsprognose 2016: 1,7 %.

³ Vgl. Monatsbericht des BMF, April 2016.

⁴ Vgl. Steuerschätzung vom 4. Mai 2016.

in der jüngeren Vergangenheit keine solch lange Phase ständig wachsender Steuereinnahmen gegeben hat⁵.

Wie die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 endgültig aussehen wird, ist derzeit unklar. Der im Dezember 2015 von den Ländern ausgehandelte Kompromiss ist zwischen Bund und Ländern noch immer umstritten. Auch die Gespräche des Bundesfinanzministers mit den Ministerpräsidenten von Ende April 2016 brachten keine Einigung. Selbst wenn der von Thüringen mitgetragene Vorschlag der Länder von der Bundesregierung akzeptiert würde, würde Thüringen im Vergleich zu 2015 deutlich geringere Einnahmen erzielen.

II. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

Die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Einnahmenseite in den nächsten Jahren verdeutlichen, dass die Landesregierung die Konsolidierung der Ausgabenseite des Landeshaushalts nicht aus dem Blick verlieren darf. Es bedarf umfassender, systematischer Maßnahmen.

1.

Die Haushalte sind ohne neue Schulden aufzustellen. Es gilt aber auch, sie im Vollzug entsprechend auszugleichen. Für grundlegende Veränderungen verbleibt allerdings kaum mehr Zeit, ist ein Haushalt doch nur zu einem kleinen Teil rechtlich ungebunden. Freilich liegt die Investitionsquote in Thüringen aufgrund der überproportionalen Förderung durch die Mittel des Solidarpakts II noch über dem Durchschnitt der alten Länder. Durch das gesetzlich festgelegte jährliche Abschmelzen dieser Bundesleistungen werden die Investitionen rückläufig sein. Daher ist es bereits heute erforderlich, Prioritäten für künftige Maßnahmen zu setzen. Der Rechnungshof hat schon mehrfach darauf hingewiesen, die für Instandhaltung notwendigen Mittel rechtzeitig bereitzustellen. Eine funktionsfähige Infrastruktur ist Voraussetzung für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Freistaats.

⁵ <http://www.thueringen.de/th5/tfm/aktuell/ai/90864/index.aspx>.

2.

Die Landesregierung hat mit dem Haushaltsplan 2016/17 den in der 4. Legislaturperiode beschlossenen Stellenabbau von inzwischen 8.849 Planstellen und Stellen auf 9.035 fortgeschrieben. Ziel war, bis 2020 das Verhältnis von Beschäftigten im öffentlichen Dienst zur Bevölkerung an das der Flächenländer West anzupassen. Die Fortschreibung der Zielgröße begrüßt der Rechnungshof ausdrücklich. Angesichts von gleichzeitigen Äußerungen der Landesregierung zum Aussetzen des beschlossenen Personalabbaus in einzelnen Bereichen⁶ erneuert der Rechnungshof seine Forderung, dass Thüringen seinen Stellenüberhang im Vergleich zu den Flächenländern West konsequent abbauen muss⁷. Allerdings ist festzustellen, dass die jährlichen Abbauvorgaben zu gering sind, um das genannte Ziel in einem absehbaren Zeitraum zu erreichen. Mit dem Haushaltsplan 2016/17 sind seit 2012 erst rund 18 % der abzubauenen Stellen weggefallen. Der Haushaltsplan 2016/17 zeigt zudem, dass ab 2021 dann noch immer rund 1.300 Planstellen und Stellen abgebaut werden müssen. Außerdem ist für weitere knapp 1.000 abzubauenen Stellen der Abbauzeitpunkt noch nicht festgelegt.

Auch wenn der Abwanderungsverlust in Thüringen⁸ gestoppt zu sein scheint, der Bevölkerungsverlust ist es nicht. 2035 werden nach der 1. regionalen Bevölkerungsvorausberechnung vom September 2015 nur noch 1,875 Mio. Einwohner in Thüringen leben. Diesem Einwohnerverlust muss das Land bei seiner Personalplanung Rechnung tragen. Mit dem Ende Dezember 2015 vorgelegten „Bericht zur Überprüfung des Stellenabbaukonzepts 2020 sowie zu den Zielen der Tätigkeit der Interministeriellen Arbeitsgruppe“ beschreibt die Landesregierung richtige Maßnahmen. Allerdings rügt der Rechnungshof, dass sich der Personalabbau weit über 2020 hinaus verzögert.

3.

Auf die Notwendigkeit einer Verwaltungs- und Gebietsreform weist der Rechnungshof seit Jahren hin⁹. Die eingeleiteten Maßnahmen der Landesregierung zur Gebietsreform und die Bestrebungen, die Reform noch in dieser

⁶ Thüringer Minister für Inneres und Kommunales in einer Medieninformation vom 4. November 2015: <http://www.thueringen.de/th3/tmik/aktuell/presse/87258/index.aspx>.

⁷ Zuletzt der Präsident des Thüringer Rechnungshofs in einem dpa-Interview vom 1. Februar 2016.

⁸ Vgl. Landesamt für Statistik <http://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=zr000104%7C%7C>.

⁹ Zuletzt Vorwort des Präsidenten des Rechnungshofs zum Jahresbericht 2014.

Legislaturperiode abzuschließen, begrüßt der Rechnungshof. Er sieht in einer Gebietsreform jedoch kein Instrument zur Konsolidierung des Landeshaushalts. Eine solche schafft vielmehr für die Kommunen die Voraussetzung, auch in Zukunft ihre Aufgaben sachgerecht und effizient erfüllen zu können. Eine fortschreitende Vernetzung und die technische Weiterentwicklung verlangen von den Kommunen, mit dieser Entwicklung Schritt zu halten. Dazu werden Spezialisten in vielen Bereichen benötigt. Nur ausreichend große Verwaltungseinheiten werden das hierfür erforderliche Personal vorhalten können. Eine Reform erfolgt daher sowohl im kommunalen Interesse als auch im Interesse der Bürger und Unternehmen.

Gleichzeitig mit der Gebietsreform beabsichtigt die Landesregierung, auch eine Verwaltungs- und Funktionalreform noch in dieser Legislaturperiode durchzuführen. Der Rechnungshof begrüßt, dass mit den Beratungen des Kabinetts über einen Entwurf eines diesbezüglichen Grundsatzgesetzes der erste konkrete Schritt vollzogen worden ist.

Der Rechnungshof hat hierzu bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass nur mit einer tabulosen Aufgabenkritik effizientes Verwaltungshandeln auch in Zukunft bei zurückgehenden Bevölkerungszahlen finanzierbar sein wird. Hierbei ist bei jeder einzelnen staatlichen Aufgabe zu klären, ob diese weiterhin erforderlich ist, wenn ja, in welcher Intensität sie künftig zu erfüllen ist und schließlich, wer die verbleibenden Aufgaben erfüllt¹⁰.

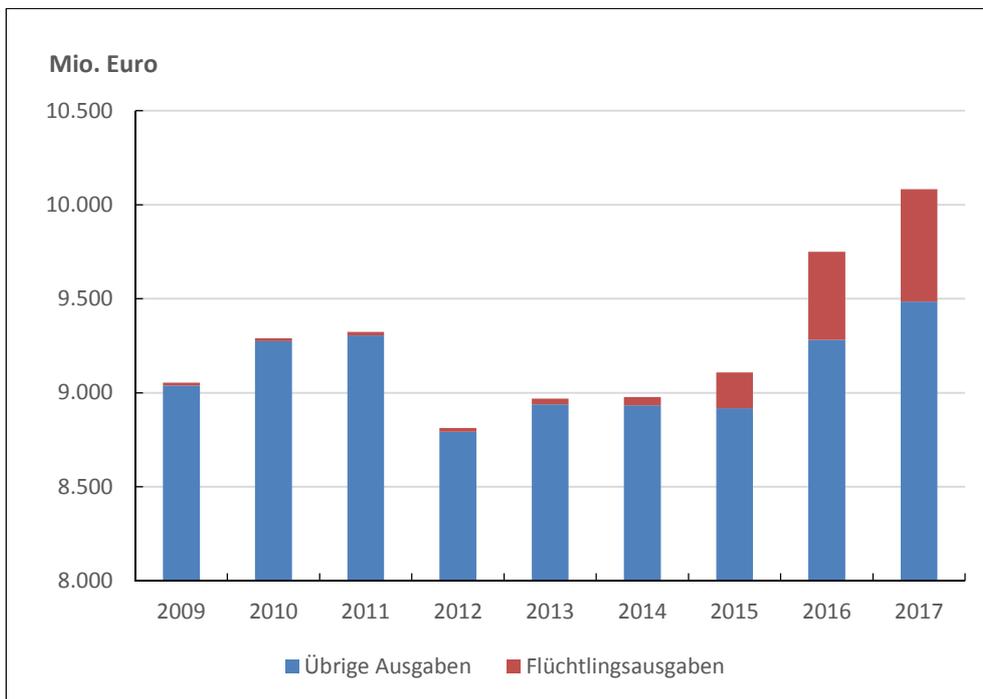
4.

Dem Haushaltsplan 2016/17 zufolge werden die bereinigten Gesamtausgaben im Vergleich zu 2015 (Ist) um 650 bzw. 975 Mio. Euro steigen. Wie das nachfolgende Schaubild 1 zeigt, liegt eine wesentliche Ursache in den überproportional wachsenden Planausgaben für Flüchtlinge. Das Schaubild verdeutlicht zudem, dass im Doppelhaushalt 2016/17 die Ausgaben allerdings auch ohne die Mittel für Flüchtlinge stark ansteigen.

¹⁰ In diesem Sinne auch Finanzministerin Taubert in der 36. Sitzung des Thüringer Landtags vom 16. Dezember 2015 zum Thema „Ergebnisse der Beratungen zur Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs und deren Auswirkungen auf Thüringen“.

Schaubild 1

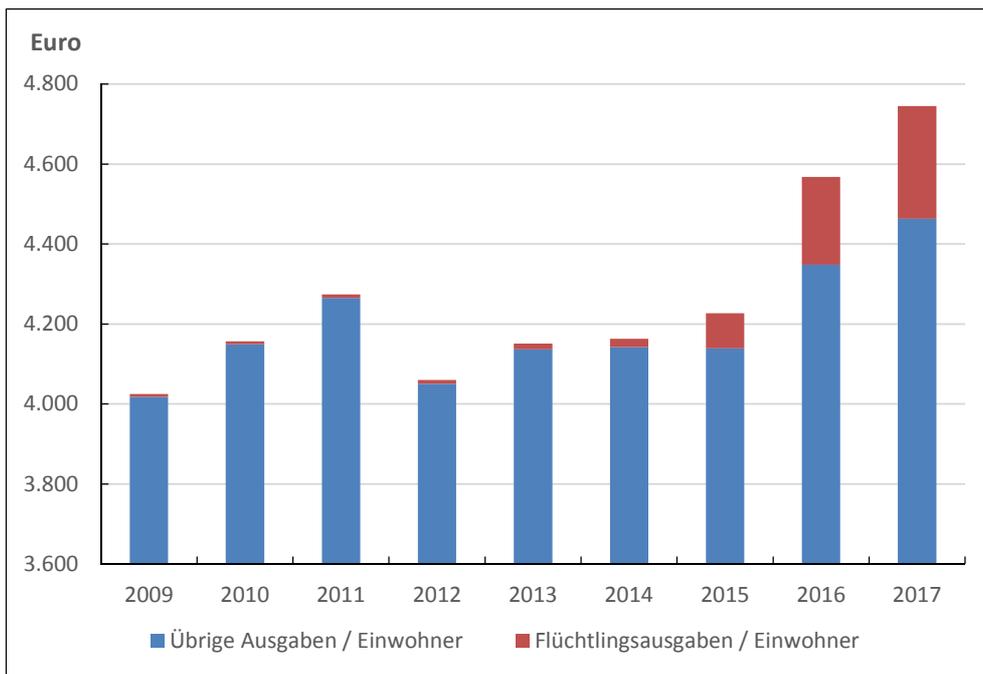
Bereinigte Gesamtausgaben 2009 bis 2017



Berücksichtigt man den Einwohnerverlust Thüringens in den entsprechenden Jahren, verschärft sich diese Situation noch, wie nachfolgendes Schaubild 2 zeigt:

Schaubild 2

Bereinigte Ausgaben pro Einwohner 2009 bis 2017



Selbst ohne die Mittel für Flüchtlinge werden die bereinigten Ausgaben pro Einwohner 2016 und 2017 über das Niveau von 2010 und 2011 ansteigen. Damals reagierte der Freistaat mit zusätzlichen Ausgaben auf die Finanz- und Wirtschaftskrise, die mit einer Neuverschuldung von mehr als 600 Mio. Euro in diesen Jahren finanziert wurden. Mit 4.463 Euro sollen die Pro-Kopf-Ausgaben 2017 um fast 330 Euro (rund 8%) über denen des Jahres 2015 (4.139 Euro/EW) liegen. Der Rechnungshof erinnert daran, dass die Planansätze für die Verwaltung nur eine haushaltsrechtliche Ermächtigung darstellen.

Der Rechnungshof bekräftigt daher seine Forderung nach einem verbindlichen Konsolidierungskonzept 2020, das Strategie, Ziele und Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung konkret benennt. Hierbei sollten auch die Ausgaben pro Einwohner festgelegt werden, die den langfristigen Einwohnerverlust angemessen berücksichtigen. Der beschriebene Anstieg der bereinigten Ausgaben ist besorgniserregend.

B. Bericht zur Haushaltsrechnung 2014

I. Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

I.1 Einschlägige Bestimmungen

Nach Artikel 102 Abs. 2 ThürVerf „berichtet der Landesrechnungshof dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung“.

Die Thüringer Verfassung, die Thüringer Landeshaushaltsordnung sowie die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften, das Thüringer Haushaltsgesetz und die Schreiben des TFM zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, zum Jahresabschluss und zur Rechnungslegung sehen eine Vielzahl von Regelungen zur Bewirtschaftung und Rechnungslegung der Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres vor. Nachfolgend wird auf das Einhalten der jeweiligen Bestimmungen eingegangen.

I.2 Haushaltsrechnung 2014

Die Landesregierung leitete dem Landtagspräsidenten die Haushaltsrechnung 2014 (LT-Drucksache 6/1527) und den Antrag auf Entlastung (LT-Drucksache 6/1528) mit Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 10. Dezember 2015 in der Frist nach Artikel 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf zu.

Der Thüringer Rechnungshof leitete dem Landtagspräsidenten seinen Antrag auf Entlastung für das Haushaltsjahr 2014 am 9. Dezember 2015 zu (LT-Drucksache 6/1529).

Das im Thüringer Haushaltsgesetz 2013/14¹¹ festgelegte Haushaltsvolumen 2014 belief sich auf 8.953,5 Mio. Euro. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben lagen um 112,3 Mio. Euro (1,2 %) unter denen des Vorjahres (2013: 9.065,8 Mio. Euro).

Die Haushaltsrechnung 2014 weist auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ausgeglichen 9.257,9 Mio. Euro aus.

Die rund 300 Mio. Euro höheren Ausgaben waren durch entsprechend höhere Einnahmen – ohne Kreditmarktmittel - gedeckt.

¹¹ Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für die Jahre 2013 und 2014, GVBl. 5/1 7.02.2013, S. 27 - 42.

I.3 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss

Die Haushaltsrechnung stellt unter Tn. 2.1.3 den „Kassenmäßigen Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung und Haushaltsabschluss 2014 (§§ 82 und 83 ThürLHO)“ dar.

Das *kassenmäßige Jahresergebnis* beträgt aufgrund der ausgeglichenen Einnahmen und Ausgaben 0,00 Euro.

Da aus Vorjahren keine Überschüsse bzw. Fehlbeträge zu berücksichtigen waren, beläuft sich auch das kassenmäßige Gesamtergebnis auf 0,00 Euro.

Der *Finanzierungssaldo* von 187,0 Mio. Euro errechnet sich wie folgt:

- Ausgaben zur Schuldentilgung 114,0 Mio. Euro
- Rücklagensaldo 229,7 Mio. Euro
- Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen ./156,6 Mio. Euro

Der Haushaltsabschluss berücksichtigt die Haushaltsreste. Das *rechnungsmäßige Jahresergebnis* und das *rechnungsmäßige Gesamtergebnis* 2014 sind korrekt berechnet.

I.4 Abschlussbericht

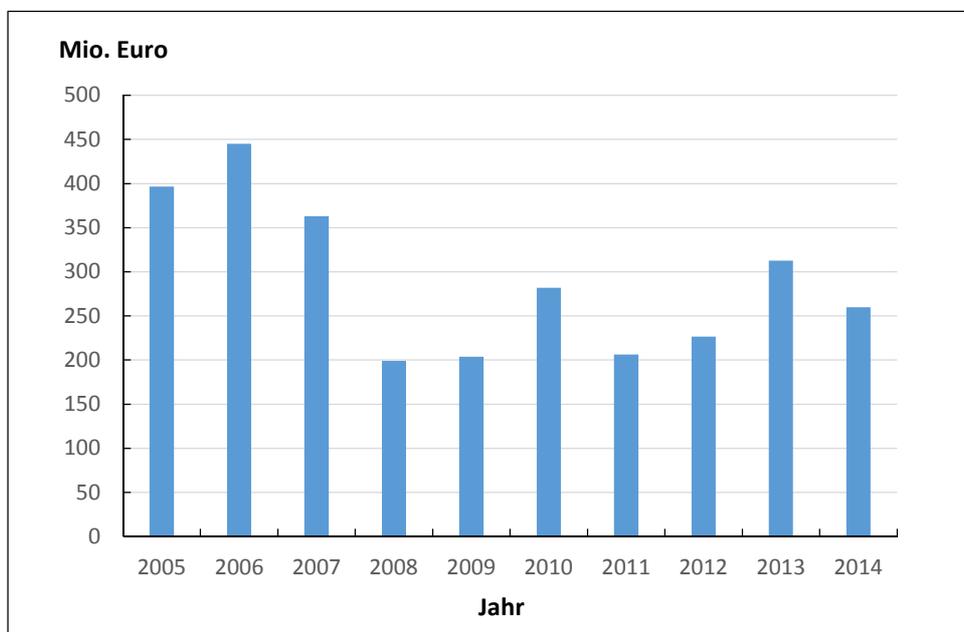
Im Abschlussbericht erläutert die Landesregierung ausführlich den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss. Damit kommt sie ihrer Verpflichtung nach § 84 ThürLHO nach.

Für den Haushaltsabschluss sind insbesondere die Haushaltsreste von Bedeutung. Nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen für Investitionen und nicht verausgabte zweckgebundene Einnahmen dürfen in das Folgejahr übertragen werden (§ 19 Abs. 1 ThürLHO). Die Ansätze bleiben bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar (§ 45 Abs. 2 ThürLHO). Rechnerisch erhöhen die 2013 gebildeten Reste von 312,5 Mio. Euro die verfügbaren Mittel für 2014. Die 2014 neu gebildeten Reste von 256,0 Mio. Euro hingegen erhöhen rechnerisch die Ist-Ausgaben 2014. Um über die Belastungen der Haushaltsjahre mit Resten einen Überblick zu bieten, hat die Landesregierung Übersicht 3.7 beigefügt.

Die Entwicklung der Ausgaberrreste seit 2005 ist im folgenden Schaubild 3 dargestellt:

Schaubild 3

Entwicklung der Ausgaberrreste seit 2005



Die 2014 gebildeten und nach 2015 übertragenen Ausgaberrreste von 256 Mio. Euro entsprechen einem Anteil an den *bereinigten Ausgaben* von 2,8 % (Vorjahr: 312 Mio. Euro entsprachen 3,5 %).

Für alle Ausgaberrreste lagen die Voraussetzungen der Übertragung vor (vgl. § 19 ThürLHO).

Die höchsten Ausgaberrreste bildeten die Ressorts

- bei den Zuschüssen für den Hochschulpakt 2020,
- bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“,
- bei den EU-Fonds,
- beim ÖPNV,
- beim Wohnungs- und Städtebau sowie
- beim Hochschul- und Straßenbau.

Der Abschlussbericht weist über die o. g. Pflichtaussagen auch die zum Stichtag 31. Dezember 2014 bestehenden *Kassenreste* nach Einzelplänen

aus. Zu diesen offenen Forderungen von 31,8 Mio. Euro wird erläutert, dass nur im IT-Verfahren Hamasys erfasste Forderungen aufgeführt sind.

Darüber hinaus existieren Forderungen in sog. Vorverfahren. Hierbei handelt es sich um IT-Verfahren, die Arbeitsabläufe spezieller Fachverwaltungen (z. B. Mess- und Eichwesen) unterstützen und abbilden. Die Vorverfahren gewährleisten ein Überwachen der jeweiligen Einzelforderungen. Diese werden allerdings nicht in allen Fällen an das Verfahren Hamasys weitergeleitet. Auf diesen Sachverhalt war der Rechnungshof bei einer Prüfung der Kassenreste gestoßen. Er hatte das Finanzministerium daher gebeten, mit dem jährlichen Rechnungslegungsschreiben die Ressorts aufzufordern, solche Vorverfahren mit ihren jeweiligen offenen Forderungen dem Rechnungshof mitzuteilen.

Laut Meldung des TMWWDG bestanden beim Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) zum 31. Dezember 2014 offene Forderungen von 5,4 Mio. Euro.

Das TFM hat für die Justizzahlstelle offene Forderungen von rund 54,3 Mio. Euro, aus dem Bereich Personenschäden von rund 2,5 Mio. Euro und bei den Fiskalerbschaften von rund 0,1 Mio. Euro gemeldet. Bei der Zentralen Gehaltsstelle stehen für Besoldung und Versorgung rund 1,0 Mio. Euro aus. Diese Beträge sind den in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen *Kassenresten* hinzuzurechnen.

Die Haushaltsrechnung weist für die TAB einen Bestand an offenen Forderungen von 394,2 Mio. Euro und für die GFAW von 22,8 Mio. Euro aus.

Weiter erklärt der Abschlussbericht in einer Übersicht über Mittelumsetzungen nach § 50 ThürLHO Abweichungen zu den im Haushaltsplan enthaltenen Ansätzen. Mittel dürfen umgesetzt werden, wenn Aufgaben von einer Verwaltung auf eine andere nach Verabschiedung des Haushalts übergehen. 2014 mussten Mittel wegen der Integration des Landesamts für Mess- und Eichwesen in das Landesamt für Verbraucherschutz umgesetzt werden.

Zudem gibt die Landesregierung Informationen zu Haushaltsüberschreitungen, zum Schulden- und Liquiditätsmanagement sowie zu Rücklagen und Sondervermögen.

I.5 Übersichten zur Haushaltsrechnung

§ 85 Abs. 1 ThürLHO verlangt acht Übersichten zur Haushaltsrechnung. Die Landesregierung hat sechs Übersichten in die Haushaltsrechnung aufgenommen. Auf die Übersichten „Gesamtbeträge der nach § 59 ThürLHO erlassenen Ansprüche“ und „nicht veranschlagte Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen“ hat sie wegen der geringen finanziellen Bedeutung im Einvernehmen mit dem Rechnungshof verzichtet (vgl. § 85 Abs. 2 ThürLHO).

I.5.1 Übersicht zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 ThürLHO)

Wie bereits in den Vorbemerkungen ausgeführt, weisen die Bände 2a und 2b der Haushaltsrechnung 2014 die Deckungsquellen für die meisten Haushaltsüberschreitungen aus. Von den fast 800 Mio. Euro betragenden Überschreitungen sind rund 650 Mio. Euro durch die flexiblen Haushaltsführungsbestimmungen gedeckt gewesen.

Bei einer stichprobenweisen Prüfung der angegebenen Deckungsquellen konnte der Rechnungshof keine Verstöße gegen die haushaltsgesetzlichen bzw. -rechtlichen Regelungen feststellen. Auch die Vorgaben im jährlichen Schreiben des TFM zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (HWF 2014 vom 16. Dezember 2013) wurden grundsätzlich eingehalten.

Die verbleibenden - nicht gedeckten - Haushaltsüberschreitungen sind in der nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 ThürLHO geforderten „Übersicht zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung“ (vgl. Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2014) ausgewiesen. Es handelt sich dabei ausschließlich um über- und außerplanmäßige Ausgaben; Vorgriffe gab es keine (vgl. § 37 Abs. 6 ThürLHO).

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben liegen mit 144,2 Mio. Euro um 124,4 Mio. Euro deutlich über dem Vorjahreswert von 19,8 Mio. Euro. Allein 99,2 Mio. Euro waren außerplanmäßig für Maßnahmen nach dem „Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz“ erforderlich.

Die zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß § 37 Abs. 1 ThürLHO erforderliche vorherige Zustimmung des für Finanzen zuständigen

Ministeriums lag gemäß den Angaben in der Haushaltsrechnung – wie bereits im Vorjahr – in allen Fällen vor.

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 fünf der in der Übersicht nachgewiesenen 51 Fällen handelt es sich zwar um Mehrausgaben von jeweils mehr als 4 Mio. Euro; in allen Fällen waren allerdings Rechtsverpflichtungen des Landes zu erfüllen.

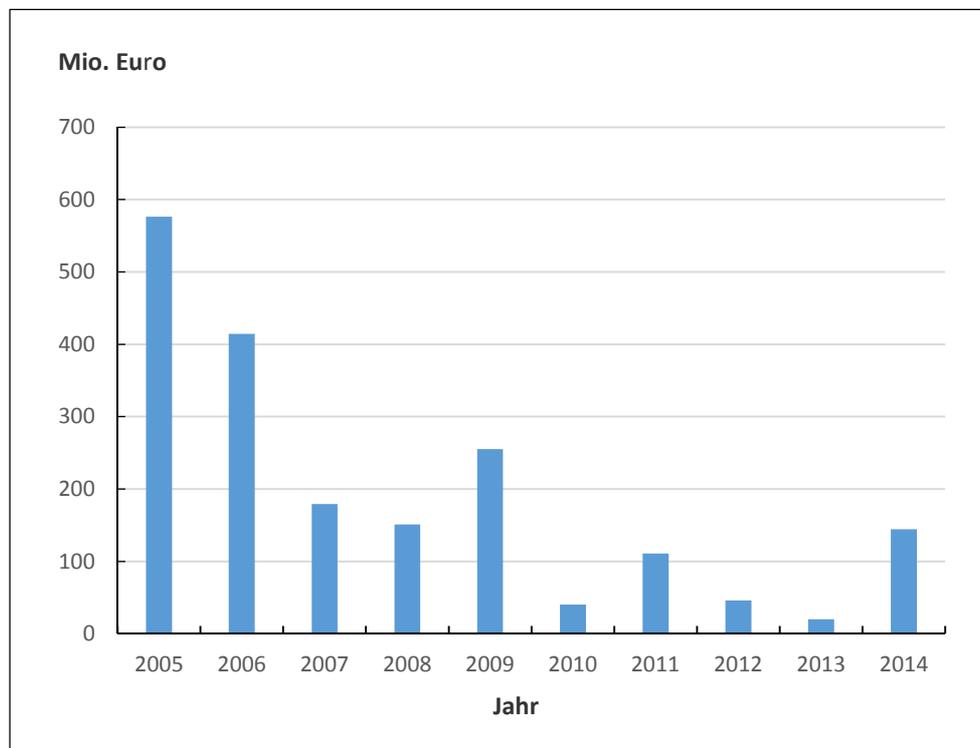
Beim Einzelplan 03 mussten rund 25 Mio. Euro aus der Titelgruppe für Asylwesen und ausländische Flüchtlinge aufgrund der gestiegenen Zahl von Flüchtlingen geleistet werden.

In den vier bei Kapitel 17 16 nachgewiesenen Fällen von Ausgaben über 4 Mio. Euro wurde die Rechtsverpflichtung durch das o. g. Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz geschaffen. Dieses ersetzte damit ein Nachtragshaushaltsgesetz.

Auf die fehlende Angabe der konkreten Einsparstellen in Übersicht 3.1 hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2015 (Übersicht für 2013) hingewiesen. Auch für 2014 gelten diese Feststellungen.

Die Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2005 ist im folgenden Schaubild 4 dargestellt:

Schaubild 4

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2005**I.5.2 Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 2 ThürLHO**

Übersicht 3.2 der Haushaltsrechnung weist acht Sondervermögen aus. Die wesentlichen Sondervermögen mit positivem Bestand sind der „Thüringer Pensionsfonds“ (rund 205 Mio. Euro zum 31. Dezember 2014) und das „Thüringer Wohnungsbauvermögen“ (rund 100 Mio. Euro). Dagegen beliefen sich die Schulden der Sondervermögen „Ökologische Altlasten“ und „Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Strukturen“ zum 31. Dezember 2014 auf rund 450 Mio. Euro. Im Saldo ergibt sich bei den Sondervermögen eine Nettobelastung von rund 117 Mio. Euro.

Der Übersicht sind pro Sondervermögen die außerhalb des Haushalts nachgewiesenen und nach Einnahmen und Ausgaben zusammengefassten Buchungen beigelegt (bisher Teilband II der Haushaltsrechnung).

In der Übersicht 3.2 der Haushaltsrechnung sind zudem die Rücklagenentwicklungen dargestellt. Neben der allgemeinen Rücklage von 330 Mio. Euro sind rund 30 Mio. Euro zweckgebundene Rücklagen zum 31. Dezember 2014 vorhanden (Rücklage aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte

und Rücklage aus der Abwasserabgabe). Blieben die letztgenannten Rücklagen stabil, konnte die allgemeine Rücklage um 230 Mio. Euro aufgestockt werden. Hierzu ermächtigte § 3 des Thüringer Haushaltsgesetzes 2013/14.

Die Rücklagen der Hochschulen werden nachrichtlich aufgeführt. Insgesamt betragen deren Rücklagen 99 Mio. Euro, davon 66 Mio. Euro aus Landesmitteln und 33 Mio. Euro aus Drittmitteln. Auf die Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen wurde verzichtet.

I.5.3 Gruppierungsübersicht (§ 85 Abs. 1 Nr. 3 ThürLHO) und Funktionenübersicht (§ 85 Abs. 1 Nr. 4 ThürLHO)

Die Übersichten 3.3 und 3.4 stellen – wie gefordert – das Buchungsergebnis als Soll-/Ist-Vergleich nach Gruppen und Funktionen dar.

I.5.4 Übersicht über die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 ThürLHO)

Von den fünf Landesbetrieben erwirtschaftete die Lotterieverwaltung einen Überschuss von 19 Mio. Euro, von denen 17,4 Mio. Euro im Landeshaushalt vereinnahmt wurden. Auch das Landesrechenzentrum (1,7 Mio. Euro) und die Materialforschungs- und Prüfanstalt an der Bauhaus Universität (0,3 Mio. Euro) erzielten Überschüsse. Das Thüringer Liegenschaftsmanagement schloss mit 0,00 Euro und der Wirtschaftsbetrieb des Bildungszentrums der Steuerverwaltung in Gotha mit ./ 30.000 Euro ab.

I.5.5 Übersicht über alternativ finanzierte Investitionen und Öffentlich Private Partnerschaften sowie sich daraus ergebende Verpflichtungen (§ 85 Abs. 1 Nr. 8 ThürLHO)

Übersicht 3.8 weist drei Maßnahmen als Öffentlich Private Partnerschaftsprojekte aus. Von der Gesamtbelastung von 41,9 Mio. Euro sind zum 31. Dezember 2014 noch 28,3 Mio. Euro offen. Damit ist rund ein Drittel der Verpflichtungen erfüllt.

20 Maßnahmen sind in der o. g. Übersicht zudem als privat vorfinanzierte Baumaßnahmen ausgewiesen. Aus der Gesamtbelastung von 714,5 Mio. Euro bestehen zum Stichtag 31. Dezember 2014 noch rund 282,6 Mio. Euro. Damit sind bereits 60 % der Verpflichtungen erfüllt.

I.6 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 2014 unter Tn. 4 das Vermögen und die Schulden dar.

I.6.1 Vermögen des Landes

Der Nachweis des Vermögens gliedert sich in:

- Grundvermögen,
- Beteiligungen,
- Wertpapiere und
- Darlehensforderungen.

Das Grundvermögen ist 2014 mit 259,2 Mio. m² im Vergleich zum Vorjahr leicht zurückgegangen (2013: 261,0 Mio. m²). Vermindernd wirkten sich insbesondere Verkäufe von geerbten Grundstücken und sog. WGT-Flächen aus. Gemessen an der Gesamtfläche des Freistaats Thüringen (rd. 16.000 km²) beträgt der Grundvermögensanteil des Landes lediglich 1,6 %.

Die Anzahl der Beteiligungen des Freistaats an Unternehmen war gegenüber 2013 unverändert. Der Wert der Anteile beträgt 207,9 Mio. Euro. Geringfügige Änderungen des Anteils Thüringens haben sich beim Hochschulinformationssystem HIS und der Thüringer Tourismus GmbH ergeben. Die wesentlichen Beteiligungen bestehen an der Thüringer Fernwasserversorgung, der Thüringer Aufbaubank, der Landesbank Hessen Thüringen, der Kreditanstalt für Wiederaufbau, der Landesentwicklungsgesellschaft und der Messe Erfurt GmbH.

Mit 4,4 Mio. Euro erzielte der Freistaat 2014 Einnahmen aus den bestehenden Beteiligungen in gleicher Höhe wie im Vorjahr. Der überwiegende Teil der Einnahmen stammt von der Thüringer Aufbaubank mit 2,0 Mio. Euro sowie von der Landesbank Hessen-Thüringen mit 2,3 Mio. Euro.

Übersicht 4.3 der Haushaltsrechnung 2014 weist den Bestand der gehaltenen Wertpapiere aus. Der Kurswert der Aktien, Aktienfonds und sonstigen Fonds beläuft sich zum 31. Dezember 2014 auf rund 1,8 Mio. Euro (Vorjahr: 1,9 Mio. Euro). Nach Auskunft des TFM handelt es sich dabei um

das Wertpapiervermögen der Stiftung FamilienSinn. Die Vermögensverwaltung und Verwertung erfolgen inzwischen durch das TFM.

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2014 belaufen sich auf 199,7 Mio. Euro (Vorjahr: 207,6 Mio. Euro). Die höchsten Forderungen bestehen im Bereich der sozialen Wohnungsbauförderung mit 132,2 Mio. Euro, bei der Städtebauförderung mit 41,3 Mio. Euro und bei den Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe mit 26,2 Mio. Euro.

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

I.6.2 Schulden des Landes

Die Verschuldung des Landes hat sich seit 2005 wie folgt entwickelt:

Schaubild 5

Schulden des Landes



Gesamtverschuldung 2013 und 2014

Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31.12.2013 Mio. Euro	31.12.2014 Mio. Euro
Staatsschulden	15.970,7	15.856,7
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	353,6	310,9
Schulden der Sondervermögen	413,8	450,5
Schulden im Zusammenhang mit BAföG	75,0	70,0
Gesamtverschuldung	16.813,1	16.688,1

Die Gesamtverschuldung konnte gegenüber dem Vorjahr um 125 Mio. Euro vermindert werden.

Neben dem Rückgang der Staatsschulden (114 Mio. Euro) reduzierten sich auch die Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen (42,7 Mio. Euro) sowie die BAföG-Schulden (5,0 Mio. Euro).

Die Schulden der Sondervermögen wuchsen hingegen um 36,7 Mio. Euro an, insbesondere beim Teilvermögen „Beitragserstattung Wasserver- und Abwasserentsorgung“.

Über die planmäßige Tilgung der Staatsschulden von 65 Mio. Euro hinaus tilgte die Landesregierung weitere 49 Mio. Euro. Auch die auf dem eingerichteten Spendenkonto 2014 eingegangenen 532 Euro wurden zur Tilgung eingesetzt.

Übersicht 4.6 der Haushaltsrechnung weist Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) nach § 14 ThürHhG 2014 von insgesamt 2.272,2 Mio. Euro (2013: 2.382,1 Mio. Euro) nach. Die Landesregierung übernahm solche Verpflichtungen im Wesentlichen für den Wohnungs- und Städtebau (855 Mio. Euro), für die gewerbliche Wirtschaft (580 Mio. Euro), zur Freistellung von Verantwortlichkeiten für ökologische Altlasten (510 Mio. Euro) und für die Organisationen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft (316 Mio. Euro).

Thüringen musste 2014 aufgrund der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 6,2 Mio. Euro leisten; veranschlagt waren 20 Mio. Euro. Im Vorjahr betragen die Ausgaben 9,2 Mio. Euro.

I.7 Verpflichtungsermächtigungen

Die Landesregierung hat nach Artikel 102 Abs.1 ThürVerf auch über die Inanspruchnahme der *Verpflichtungsermächtigungen* (VE) Rechnung zu legen. Mit der Übersicht 3.6 ist sie dieser Verpflichtung nachgekommen.

Im Haushaltsplan 2014 waren VE von insgesamt 1.262,9 Mio. Euro veranschlagt (2013: 1.253,3 Mio. Euro). Zusagen gab die Landesregierung über 879,7 Mio. Euro. Der VE-Rahmen war damit zu rund 70 % ausgeschöpft.

In 11 Fällen (2013: 18 Fälle) wurden VE mit Genehmigung des TFM über bzw. außerplanmäßig in Anspruch genommen. In 12 Fällen genehmigte das TFM die Verschiebung von Jahresscheiben.

I.8 Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege 2014

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

Der Rechnungshof hat nach dem seit 2012 angewandten mathematisch-statistischen Verfahren, bei dem aus allen Dienststellen ausnahmslos Stichproben gezogen werden, erneut etwa 2.000 Belege des Jahres 2014 bei 30 Dienststellen geprüft. Schwerwiegende Verstöße oder Manipulationen hat er nicht festgestellt. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt.

Dennoch hat der Rechnungshof bei über 20 % der Belege formale Fehler festgestellt. Die nicht ordnungsgemäße Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit war die häufigste Fehlerursache.

Seit der letzten Berichterstattung des Rechnungshofs 2015 sind die Verwaltungsvorschriften (VV) zum Teil IV der Thüringer Landeshaushaltsordnung neu gefasst und im Staatsanzeiger Nr. 51/2015 vom 21. Dezember 2015 veröffentlicht worden. Bei der Neufassung der VV wurde den o. g. Feststellungen des Rechnungshofs Rechnung getragen. Die Regelungen zur sachlichen und rechnerischen Feststellung wurden entsprechend überarbeitet. Ziel ist es, die diesbezügliche Fehlerquote künftig zu senken.

II. Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und Aufgabenschwerpunkten

Die Übersicht 2 gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen für 2013 und 2014:

Übersicht 2

Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2013 und 2014

Einnahmen und Ausgaben	Haushaltsjahr			Abw. 2014 Ist - Soll Mio. Euro
	2013 - Ist - Mio. Euro	2014 - Soll - Mio. Euro	2014 - Ist - Mio. Euro	
HGr. 0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	5.385,1	5.391,0	5.544,1	+ 153,1
HGr. 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	253,0	255,6	277,5	+ 21,8
HGr. 2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.040,0	2.854,0	2.903,9	+ 49,9
HGr. 3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	395,3	452,9	532,5	+ 79,6
Gesamteinnahmen	9.073,3	8.953,6	9.257,9	+ 304,4
Bereinigte Einnahmen	9.298,6	8.955,7	9.164,7	+ 209,0
HGr. 4 Personalausgaben	2.362,4	2.516,1	2.457,4	- 58,7
HGr. 5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	966,0	1.031,2	950,2	- 81,0
HGr. 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.373,2	4.317,3	4.402,7	+ 85,3
HGr. 7 Bauausgaben	171,8	193,5	194,3	+ 0,8
HGr. 8 Sonstige Investitionsausgaben	1.097,1	918,6	973,0	+ 54,4
HGr. 9 Besondere Finanzierungsausgaben	3,0	- 23,2	280,3	+ 303,5
Gesamtausgaben	8.973,3	8.953,6	9.257,9	+ 304,4
Bereinigte Ausgaben	8.970,3	8.953,6	8.977,6	+ 24,0
Finanzierungssaldo	+ 328,3	+ 2,1	+ 187,0	

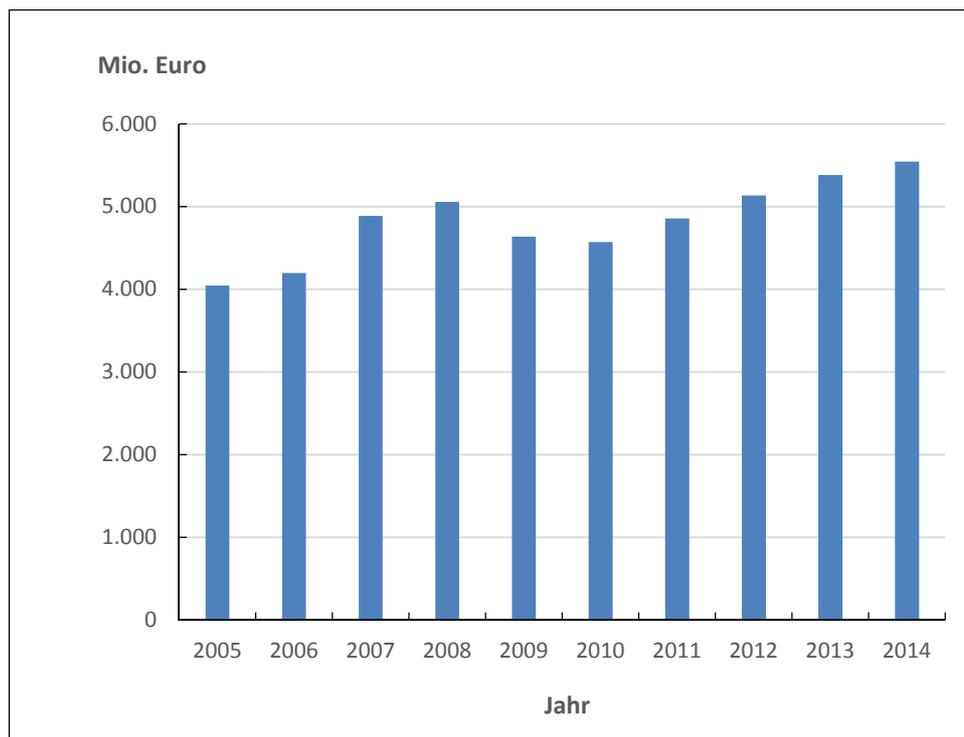
Die Soll-Ist-Differenz der *bereinigten Ausgaben* von 24 Mio. Euro war durch Mehreinnahmen gedeckt. Eine Vielzahl von Haushaltsstellen im Doppelhaushalt 2013/14 enthielt den Vermerk, dass Mehrausgaben in Höhe der Mehreinnahmen zulässig sind. Bei einer Stichprobe konnte der Rechnungshof bei rund 20 Haushaltsstellen 75 Mio. Euro Mehreinnahmen und entsprechende Mehrausgaben feststellen. Allein bei Kapitel 04 69 (Hochschulen gemeinsam) Titel 231 04 sind rund 36 Mio. Euro Mehreinnahmen nachgewiesen.

II.1 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die Entwicklung der Einnahmen Thüringens aus Steuern und *steuerähnlichen Abgaben* seit 2005 ist dem nachfolgenden Schaubild 6 zu entnehmen:

Schaubild 6

Steuereinnahmen seit 2005



Die Steuereinnahmen stiegen 2014 im vierten Jahr hintereinander an. Ursächlich hierfür waren die weiter günstige Konjunktur und die gute Arbeitsmarktsituation.

Das Steueraufkommen sowie das Aufkommen aus steuerähnlichen Abgaben 2013 und 2014 ergeben sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht:

Übersicht 3

Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben 2013 und 2014

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2014 Ist - Soll Mio. Euro
	2013 - Ist - Mio. Euro	2014 - Soll - Mio. Euro	2014 - Ist - Mio. Euro	
Steuern	5.365,1	5.368,0	5.524,3	+ 156,3
<i>davon</i>				
- Umsatzsteuer	3.663,2		3.735,8	
- Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	1.480,7		1.570,9	
- Gewerbesteuerumlage	32,2		31,4	
- Landessteuern	189,0		186,2	
steuerähnliche Abgaben	20,0	23,0	19,8	- 3,2
Insgesamt	5.385,1	5.391,0	5.544,1	+ 153,1

Zu den Landessteuern gehören z. B. die Erbschaft-, die Lotteriede- und die Biersteuer. Fast 60 % des Aufkommens aus den Landessteuern stammt aber aus der Grunderwerbsteuer.

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Steuereinnahmen um 159 Mio. Euro (3 %) auf 5.544,1 Mio. Euro gestiegen. Der Anteil der Landessteuern am Gesamtsteueraufkommen beträgt lediglich 3,5 %, das Aufkommen ist fast unverändert.

Bei den steuerähnlichen Abgaben handelt es sich im Wesentlichen um die Abwasserabgabe, deren Aufkommen ebenfalls konstant ist.

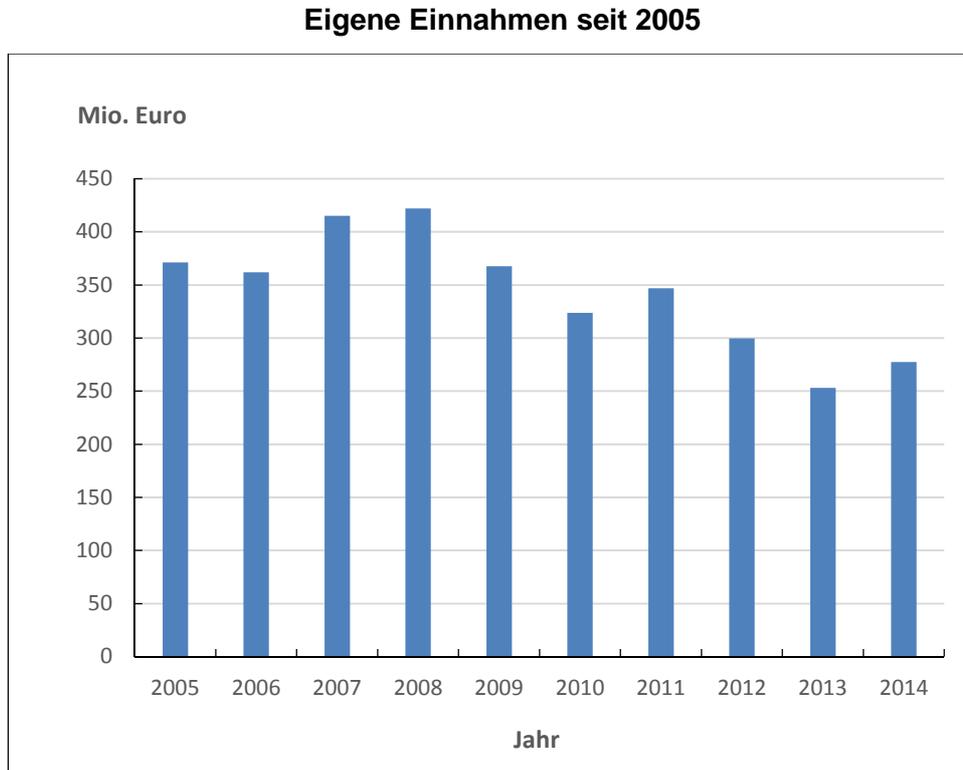
Die Steuerdeckungsquote 2014 betrug 61,5 %, sie stieg damit gegenüber dem Vorjahr (2013: 59,8 %) um 1,7 Prozentpunkte.

Nach der Rückständestatistik der Landesfinanzdirektion bestanden bei den Finanzämtern zum 31. Dezember 2014 offene Steuerforderungen von 148,3 Mio. Euro. Im Mahn- und Vollstreckungsverfahren befanden sich davon 33 %. Die größten Rückstände entfielen auf die veranlagte Einkommensteuer (63,9 Mio. Euro), die Umsatzsteuer (52,7 Mio. Euro) und die Körperschaftsteuer (11,1 Mio. Euro).

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

Das folgende Schaubild 7 zeigt die Entwicklung der eigenen Einnahmen seit 2005:

Schaubild 7



Die eigenen Einnahmen beliefen sich 2014 auf 277,5 Mio. Euro (3 % der bereinigten Gesamteinnahmen). Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 24,5 Mio. Euro.

Etwa drei Viertel der eigenen Einnahmen wurden aus Gebühren, Geldstrafen und Geldbußen sowie Rückzahlungen überzahlter Beträge erzielt. Die übrigen eigenen Einnahmen resultierten aus der wirtschaftlichen Betätigung des Landes sowie aus Zinsen und Darlehensrückflüssen.

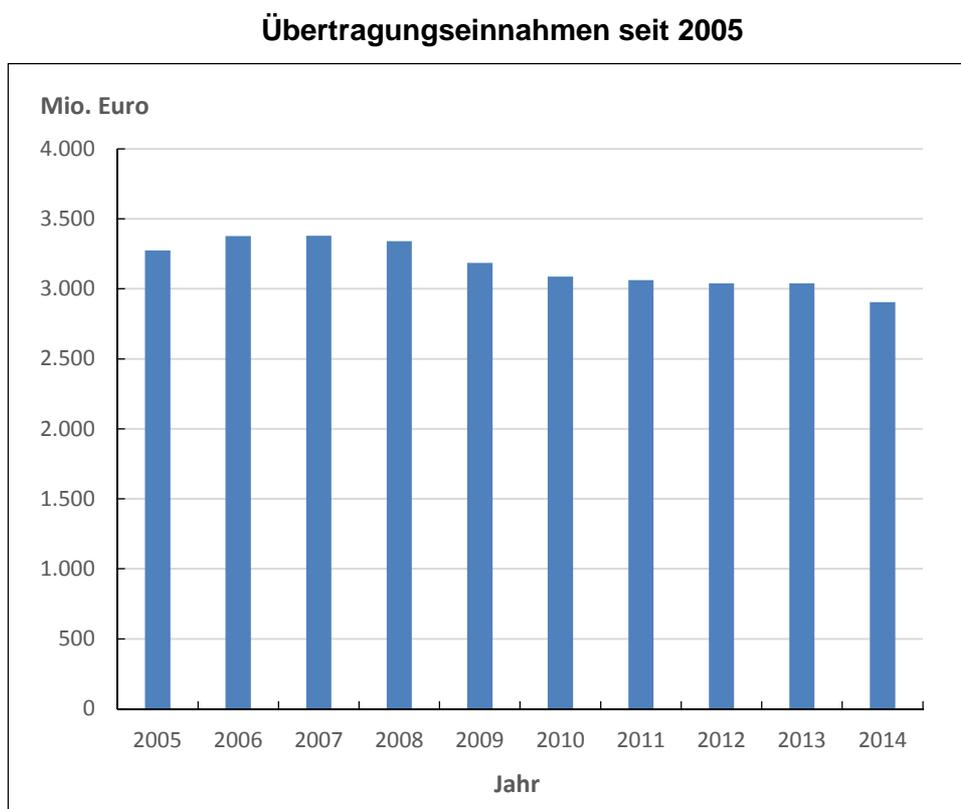
Die höchsten eigenen Einnahmen erzielten die Gerichte (93,3 Mio. Euro), die Polizei aus der Verkehrsüberwachung (22,3 Mio. Euro) und die Steuerverwaltung (14,0 Mio. Euro). Der im Haushalt vereinnahmte Überschuss der Staatslotterien betrug 17,4 Mio. Euro (vgl. Tn. I.5.4).

Der Anstieg im Vergleich zum Vorjahr beruht im Wesentlichen auf einer einmaligen Rückführung aus dem Sondervermögen „Thüringer Wohnungsbauvermögen“ von 20 Mio. Euro.

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

Das folgende Schaubild 8 zeigt die Entwicklung der Übertragungseinnahmen seit 2005:

Schaubild 8



Die Übertragungseinnahmen – Mittel von Dritten, z. B. Bund und EU – betragen 2014 rund 2,9 Mrd. Euro. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um 136 Mio. Euro. Sie sind mit fast einem Drittel der Gesamteinnahmen der zweitgrößte Einnahmeblock nach den Steuereinnahmen.

Im Vergleich zum Vorjahr setzten sich die Übertragungseinnahmen gemäß Übersicht 4 wie folgt zusammen:

Übersicht 4**Übertragungseinnahmen 2013 und 2014**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2014 Ist - Soll Mio. Euro
	2013 - Ist - Mio. Euro	2014 - Soll - Mio. Euro	2014 - Ist - Mio. Euro	
Zuweisungen vom Bund	2.241,5	2.127,9	2.143,5	+ 15,6
<i>davon</i>				
- <i>Fehlbetrags-BEZ</i>	222,6		230,4	
- <i>SoBEZ politische Führung</i>	55,7		55,7	
- <i>SoBEZ teilungsbedingte Lasten</i>	936,4		826,6	
- <i>SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit</i>	125,0		136,8	
- <i>Kompensation der Kfz-Steuer</i>	230,5		230,5	
- <i>Hochschulpakt 2020</i>	52,2		50,2	
- <i>BAföG</i>	53,9		48,8	
- <i>Grundsicherung nach dem SGB XII</i>	48,1		69,4	
- <i>Wohngeld</i>	18,0		14,5	
- <i>Regionalisierungsmittel</i>	293,9		291,2	
Zuweisungen von Ländern – Länderfinanzausgleich	553,6	539,0	559,3	+ 20,3
Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	19,7	16,4	25,0	+ 8,6
Zuschüsse der EU	193,6	160,6	139,1	- 21,5
<i>davon</i>				
- <i>ESF</i>	120,8		86,3	
- <i>EFRE</i>	17,9		26,7	
- <i>ELER</i>	53,5		24,8	
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse	31,5	10,2	37,1	+ 26,9
Insgesamt	3.040,0	2.854,0	2.903,9	+ 49,9

Den wesentlichen Teil der Übertragungseinnahmen stellen die Leistungen des Bundes dar, insbesondere die Bundesergänzungszuweisungen mit rund 1.250 Mio. Euro (2013: 1.340 Mio. Euro).

Die Einnahmen aus „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ sanken wie im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen um fast 110 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Hinsichtlich der Verwendung dieser Mittel hat die Landesregierung in ihrem Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“¹² die vollständig zweckgerechte Mittelverwendung nachgewiesen. Die aus SoBEZ finanzierten Investitionsausgaben für Infrastruktur (1.268 Mio. Euro) übertrafen bereits die erhaltenen Mittel (827 Mio. Euro). Zuzüglich des Ausgleichsbetrags für die unterproportionale Finanzkraft der Kommunen (100 Mio. Euro) ergab sich eine rechnerische Verwendungsquote von 165,6 % für das Berichtsjahr 2014¹³. Die Landesregierung hat außerdem im Fortschrittsbericht angeführt, dass bei einer Gesamtbetrachtung der Jahre 2008 bis 2014 eine vollständig zweckgerechte Verwendung vorlag.

Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich 2014 mit rund 560 Mio. Euro erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr leicht.

Die EU zahlte Zuschüsse für nicht investive Zwecke aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und aus dem Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (ELER). Die Zahlungen lagen insgesamt um 21,5 Mio. Euro unter den veranschlagten Beträgen.

¹² Fortschrittsbericht des Freistaats für das Haushaltsjahr 2014 vom September 2015 (www.thueringen.de/mam/th5/tfm/haushalt/fortschrittsbericht_2014.pdf).

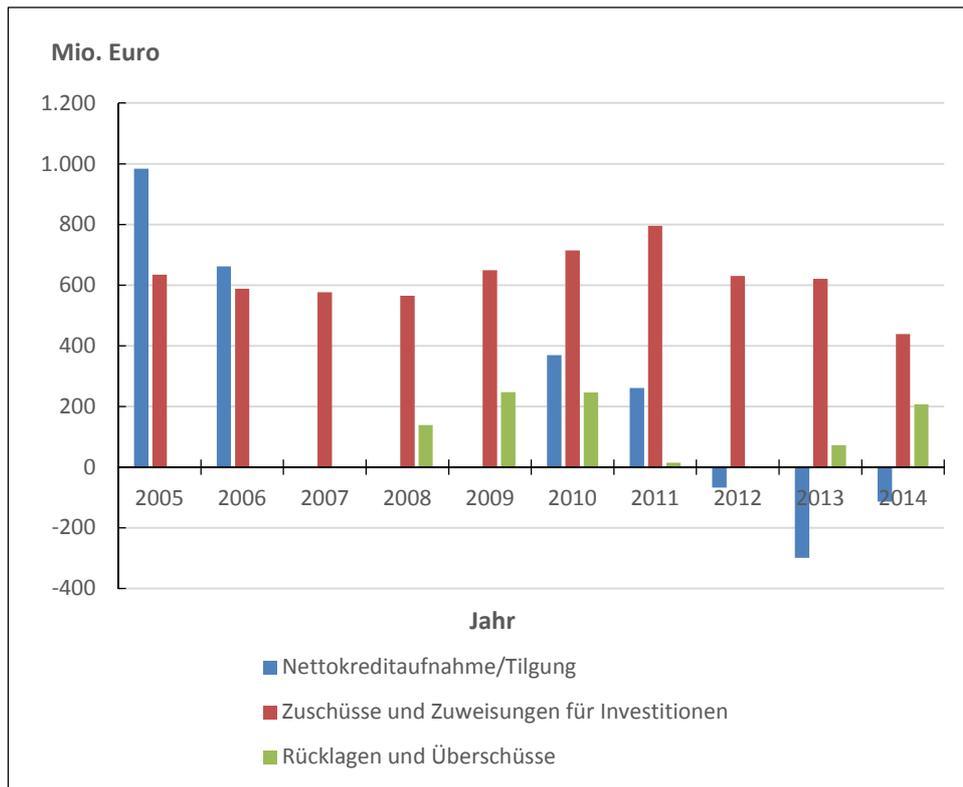
¹³ Verwendungsquoten über 100 % sind auf die 2002 zwischen den neuen Ländern und dem Bund vereinbarte Nachweisführung zurückzuführen.

II.4 Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen

Das folgende Schaubild 9 zeigt die Entwicklung der vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen seit 2005:

Schaubild 9

Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2005



Zu den vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen gehören die Einnahmen aus Krediten, Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, Einnahmen aus Rücklagen und Überschüssen der Vorjahre sowie haushaltstechnische Verrechnungen. 2014 betragen diese Einnahmen insgesamt 532,5 Mio. Euro. Sie stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 137 Mio. Euro und lagen um 80 Mio. Euro über dem veranschlagten Betrag von 452,9 Mio. Euro, wie die nachfolgende Übersicht 5 verdeutlicht:

**Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen
2013 und 2014**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2014 Ist - Soll Mio. Euro
	2013 - Ist - Mio. Euro	2014 - Soll - Mio. Euro	2014 - Ist - Mio. Euro	
Nettokreditaufnahme	- 298,4	- 65,0	- 114,0	- 49,0
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	620,6	455,0	439,2	- 15,8
<i>davon:</i>				
- Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“	15,6		9,2	
- GA „Verbesserung der regionalen Infrastruktur“	70,5		74,0	
- Krankenhausumlage	22,7		22,2	
- Gesundheitsstrukturgesetz	26,8		26,6	
- Leistungen des Bundes für Wohnraumförderung	29,1		29,1	
- Leistungen des Bundes für Städtebau und Raumordnung	45,1		28,9	
- Zuweisungen des Bundes für kommunalen Straßenbau	37,1		44,1	
- Zuweisungen des Bundes für ÖPNV	13,1		6,1	
- Zuführungen des Bundes nach Entflechtungsgesetz	29,3		29,3	
- EFRE	220,2		77,9	
- ELER	68,5		53,5	
Entnahmen aus Rücklagen	5,0	6,2	50,5	+ 44,3
<i>davon</i>				
- Rücklage Abwasserabgabe	0,0		1,5	
- Allgemeine Rücklage	0,0		49,0	
Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	68,0	56,6	156,6	+ 100,0
Haushaltstechnische Verrechnungen	0,1	0,0	0,1	+ 0,1
Insgesamt	395,3	452,9	532,5	+ 79,6

II.4.1 Kreditaufnahme

Das Haushaltsgesetz 2014 sah keine Neuverschuldung vor. Es erlaubte aber eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 1.788 Mio. Euro (§ 2 Abs. 1 ThürHhG 2013/2014). Davon benötigte die Landesregierung 1.739 Mio. Euro. Sie tilgte über die planmäßig vorgesehenen 65 Mio. Euro hinaus weitere 49 Mio. Euro Schulden (vgl. Tn. I.6.2).

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 8.953,6 Mio. Euro durften Kassenkredite bis 1.074,4 Mio. Euro aufgenommen werden. Der Höchststand von aufgenommenen Kassenkrediten belief sich am 30. Oktober 2014 auf 447 Mio. Euro (vgl. Tn. 2.2.4.3 der HHR 2014). Zum Jahresende bestanden keine Kassenkredite.

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

II.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 im Vergleich zum Vorjahr insgesamt um 181,4 Mio. Euro auf 439,2 Mio. Euro. Der Rückgang der Einnahmen beruht im Wesentlichen auf geringeren Zuschüssen der EU (157,2 Mio. Euro) und vom Bund (14,6 Mio. Euro).

II.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

2014 sind als besondere Finanzierungseinnahmen Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre und haushaltstechnische Verrechnungen nachgewiesen.

Aus der allgemeinen Rücklage entnahm die Landesregierung 49 Mio. Euro und aus der zweckgebundenen Rücklage Abwasserabgabe rund 1,5 Mio. Euro.

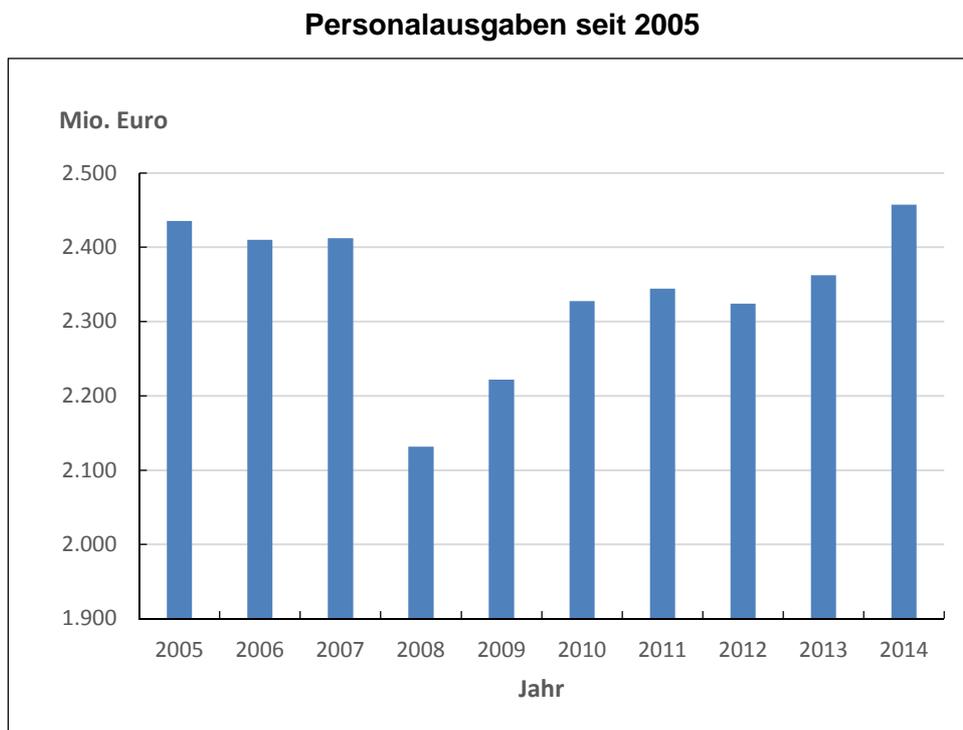
Bei den Einnahmen aus Überschüssen handelt es sich um Überschüsse von 56,6 Mio. Euro aus 2012 und 100 Mio. Euro aus 2013.

Die haushaltstechnischen Verrechnungen waren mit rund 92.000 Euro ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

II.5 Personalausgaben

Das folgende Schaubild 10 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben seit 2005:

Schaubild 10



Die Personalausgaben von 2.457,4 Mio. Euro lagen um 95,0 Mio. Euro über den Vorjahresausgaben. Ein detaillierter Vergleich der Personalausgaben der Jahre 2013 und 2014 ist in der nachfolgenden Übersicht 6 dargestellt:

Übersicht 6**Personalausgaben 2013 und 2014**

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2014 Ist - Soll Mio. Euro
	2013 - Ist - Mio. Euro	2014 - Soll - Mio. Euro	2014 - Ist - Mio. Euro	
Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten	2.167,1	2.231,6	2.237,3	+ 5,6
Versorgungsbezüge	100,4	102,2	118,3	+ 16,1
Beihilfen und Unterstützungen	74,0	80,2	78,8	- 1,4
Übrige Personalausgaben	20,9	102,1	23,1	- 79,0
Insgesamt	2.362,4	2.516,1	2.457,4	- 58,7

Die Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten (u. a. Minister, Beamte, Richter und Arbeitnehmer) stiegen im Vorjahresvergleich um rund 70 Mio. Euro (3,2 %). Tarifsteigerungen erfolgten zum 1. Januar 2014 mit 2,95 %; Besoldungsanpassungen wirkten zum 1. August 2014 mit 2,75 %. Im Betrag von 2.237,3 Mio. Euro sind Zuführungen zum Thüringer Pensionsfonds von 11,9 Mio. Euro enthalten (Anteil der aktiven Beamten).

Als Versorgungsbezüge sind zum einen Zahlungen an Versorgungsempfänger von 114,7 Mio. Euro nachgewiesen. Zum anderen beträgt die Zuführung zum Pensionsfonds 3,6 Mio. Euro (Anteil der Versorgungsempfänger). Die Versorgungsausgaben haben mit einer Steigerung von 17,8 % eine besondere Dynamik.

Zu den Zuführungen zum Pensionsfonds ist Folgendes anzumerken: Zur Sicherung der Versorgungsaufwendungen für die Beamten hat Thüringen mit Gesetz vom 7. Juli 1999 (GVBl. S. 431) den Pensionsfonds errichtet. Nach § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes sind von jeder Besoldungs- und Versorgungserhöhung 0,2 Prozentpunkte abzuziehen und diese Beträge jährlich dem Pensionsfonds zuzuführen. Damit führt die Regelung seit 1999 zu einer dauerhaften Niveauabsenkung von Besoldung und Versorgung.

Beamte und Berufsrichter erhalten vom Land im Krankheits-, Geburts-, Pflege- und 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. 2014 wurden mit 78,8 Mio. Euro rund 4,8 Mio. Euro (6,5 %) mehr Beihilfen als im Vorjahr gezahlt.

Die übrigen Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Aufwendungen für die Abgeordneten und deren Mitarbeiter sowie der zentral veranschlagten globalen Mehrausgabe zur Verstärkung der Personalausgaben von 76 Mio. Euro zusammen. Die globale Mehrausgabe musste nur in Höhe von 52 Mio. Euro für tatsächliche Mehrausgaben eingesetzt werden. Im Gesamtergebnis blieben 2014 die Personalausgaben um 58,7 Mio. Euro unter der Veranschlagung, lagen aber - wie bereits erwähnt - um 95 Mio. Euro über den Personalausgaben des Vorjahrs.

Die Personalausgaben haben 2014 das (durchschnittliche) Niveau der Jahre 2005 bis 2007 bereits wieder überschritten. Die danach eingeleiteten Maßnahmen zur Senkung von Personalausgaben haben zunächst zu niedrigeren Ausgaben geführt. 2008 waren zuerst die Hochschulen ausgegliedert worden; 2012 war die Anstalt „ThüringenForst“ errichtet worden. Beide Maßnahmen hatten dazu geführt, dass für die Bediensteten in den ausgelagerten Einrichtungen seither keine Personalausgaben aus der Hauptgruppe 4, sondern Zuschüsse aus der Hauptgruppe 6 zu zahlen waren.

Für das Haushaltsjahr 2014 waren mit insgesamt 46.092 Stellen/Planstellen 300 Stellen weniger veranschlagt als im Vorjahr. Zum 30. Juni 2014 teilten sich rund 34.100 Vollzeit- und 13.200 Teilzeitbeschäftigte (davon 4.160 in Altersteilzeit) diese Stellen/Planstellen¹⁴.

Die Landesregierung erhöhte die Zielvorgabe des 2005 beschlossenen Stellenabbaus von 7.400 Planstellen und Stellen mit dem Doppelhaushalt 2013/14 auf 8.818. Bis einschließlich 2014 waren im Stellenplan 995 Planstellen und Stellen tatsächlich weggefallen.

Weiterhin sollten 2014 nach dem Stellenabbaukonzept der Landesregierung (SAK) 194 mit kw-Vermerken gekennzeichnete Stellen wegfallen. Tatsächlich fielen allerdings nur 143 Stellen weg (vgl. SAK zum Haushaltsplan 2015).

¹⁴ 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 /14 – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen, Vorabergebnisse vom April 2015.

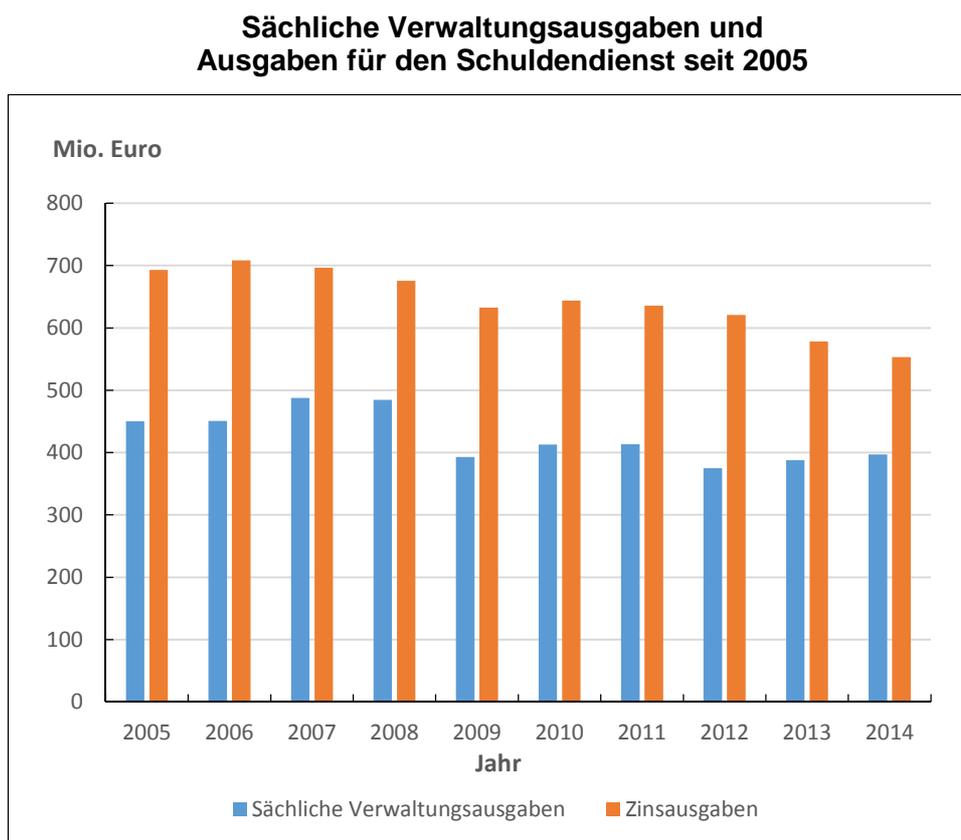
31 Stellen hat die neue Landesregierung zusätzlich geschaffen; 21 Stellen wurden für den Wirtschaftsbetrieb des Bildungszentrums Gotha wieder in den Landeshaushalt überführt. Die 31 zusätzlichen Stellen will die Landesregierung wieder abbauen. Der genaue Zeitpunkt ist noch nicht festgelegt.

Die Personalausgabenquote betrug 27,4 % (Vorjahr: 26,3 %). Die durch Artikel 98 Abs. 3 Thüringer Verfassung vorgegebene Obergrenze für Personalausgaben (40 % der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts) wird damit eingehalten.

II.6 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst seit 2005 zeigt das nachfolgende Schaubild 11:

Schaubild 11



Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen 2014 rund 397 Mio. Euro (4,4 % der bereinigten Gesamtausgaben). Sie lagen um 9,4 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Das Haushaltssoll wurde eingehalten.

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 Zinsausgaben für die Landesschulden beliefen sich auf rund 553 Mio. Euro. Sie sanken aufgrund des weiter günstigen Zinsniveaus im Vorjahresvergleich um 25 Mio. Euro. Der veranschlagte Betrag von rund 630 Mio. Euro wurde sogar um 77 Mio. Euro (8,5 %) unterschritten.

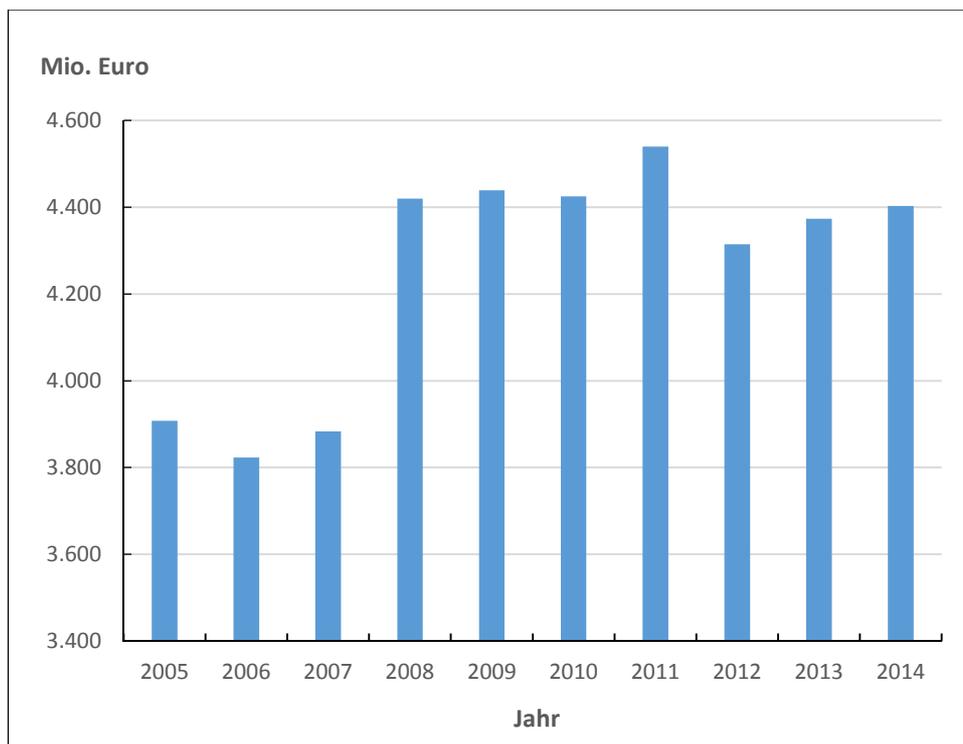
Die *Zinsausgabenquote* betrug 6,2 %.

II.7 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (*Übertragungsausgaben*)

Das nachfolgende Schaubild 12 zeigt die Entwicklung der Übertragungsausgaben seit 2005:

Schaubild 12

Übertragungsausgaben seit 2005



Fast die Hälfte der bereinigten Gesamtausgaben sind *Übertragungsausgaben*. Sie stiegen im Vorjahresvergleich um rund 30 Mio. Euro auf 4.402,7 Mio. Euro.

Der Vergleich der Übertragungsausgaben der Jahre 2013 und 2014 ist in der nachfolgenden Übersicht 7 dargestellt:

Übertragungsausgaben 2013 und 2014

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2014 Ist - Soll Mio. Euro
	2013 - Ist - Mio. Euro	2014 - Soll - Mio. Euro	2014 - Ist - Mio. Euro	
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	2.555,9	2.496,6	2.579,1	+ 82,5
<i>davon</i>				
- Leistungen an Kommunen	2.129,9		2.155,4	
- Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR	393,4		393,9	
Schuldendiensthilfen und Erstattungen an Unternehmen	96,1	86,6	96,6	+ 10,0
<i>davon</i>				
- TAB (für BAföG)	20,5		18,5	
- Flughafen Erfurt-Weimar	9,7		9,7	
- Maßregelvollzug	34,9		36,1	
Leistungen an natürliche Personen	279,2	322,7	284,3	- 38,4
<i>davon</i>				
- BAföG	81,8		74,0	
- Opferrenten	17,2		16,7	
- Landesblindengeld	9,4		9,2	
- Zuschüsse aus der Ausgleichsabgabe	10,4		11,2	
- Grundsicherung SGB XII	48,1		69,4	
- Unterhaltsvorschuss	19,7		18,6	
- Thüringer Erziehungsgeld	19,4		19,2	
- Wohngeld	35,9		29,1	
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.442,0	1.411,4	1.442,6	+ 31,2
<i>davon</i>				
- Hochschulen, Wissenschaft und Forschung	498,4		500,7	
- ÖPNV	230,9		237,7	
- Schulen freier Träger	128,5		133,9	
- Leistungen an Kirchen	22,9		23,6	
- Universitätsklinikum Jena	71,9		72,8	
- Mittel aus ESF	74,9		57,6	
- Mittel aus EFRE	40,2		45,4	
- Mittel aus ELER	53,9		48,9	
Insgesamt	4.373,2	4.317,3	4.402,7	+ 85,3

Zu den Übertragungsausgaben gehören neben gesetzlich begründeten Leistungen auch Zuwendungen, d. h. freiwillige Leistungen des Landes. Empfänger von Leistungen sind natürliche oder juristische Personen.

Sowohl der Anstieg der Zuweisungen an den öffentlichen Bereich als auch die dort zu verzeichnenden Mehrausgaben beruhen zum großen Teil auf Regelungen im „Thüringer Gesetz zur Sicherung der kommunalen Haushalte in den Jahren 2014 und 2015“ (Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz) vom 24. Februar 2014. Um die angespannte Haushaltslage zahlreicher Kommunen zu verbessern, wurden diesen eine Stabilisierungs- und eine Investitionspauschale außerplanmäßig zur Verfügung gestellt. Zur Stabilisierung im nichtinvestiven Bereich erhielten die Kommunen zusätzliche Mittel von über 48 Mio. Euro. Die Leistungen aus der „Kommunalen Finanzgarantie“ gemäß § 37 ThürFAG wurden um 10 Mio. Euro auf 72 Mio. Euro erhöht.

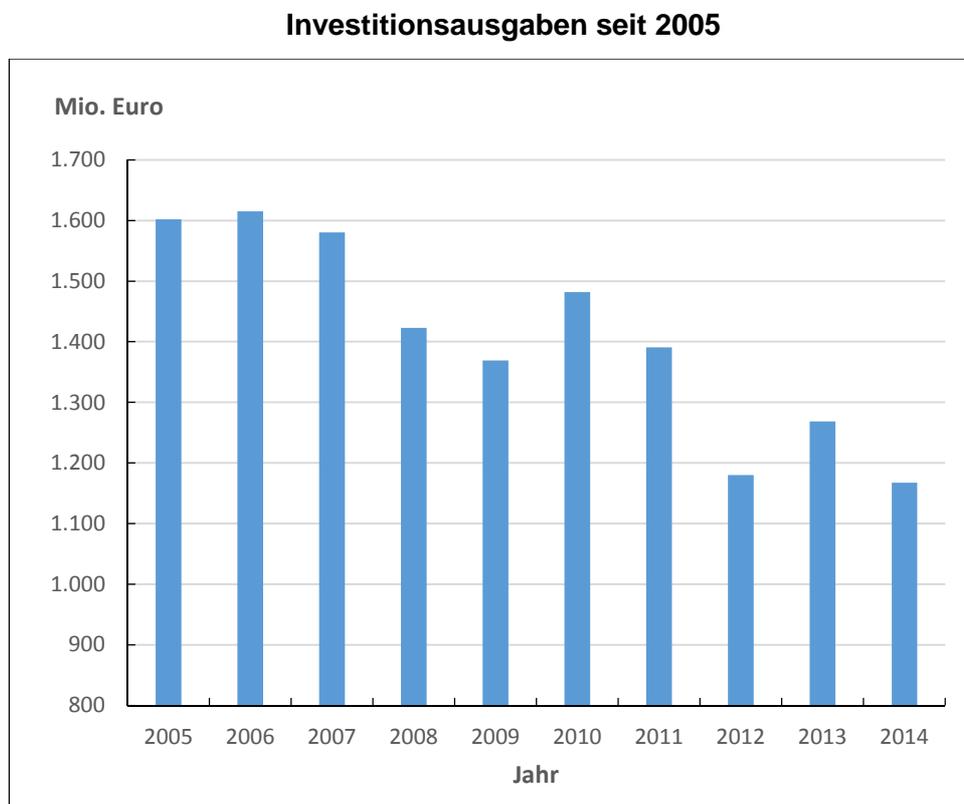
Die Leistungen an natürliche Personen stiegen im Vergleich zum Vorjahr moderat (5 Mio. Euro), sie unterschritten die veranschlagte Höhe aber deutlich. Geringere Ausgaben für Leistungen nach dem BAföG und dem Wohngeldgesetz führten zu Minderausgaben von rund 40 Mio. Euro.

Die sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke blieben im Vorjahresvergleich fast unverändert. Allerdings lagen die Ist-Ausgaben für Förderungen aus EU-Programmen 2014 unter dem Vorjahresniveau. Demgegenüber stiegen die Zuschüsse für den ÖPNV und freie Schulen.

II.8 Ausgaben für Investitionen

Das nachfolgende Schaubild 13 zeigt die Entwicklung der Investitionsausgaben seit 2005:

Schaubild 13



Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Ausgaben für Investitionen um 102 Mio. Euro (8 %) auf den bisher tiefsten Stand von 1.167,3 Mio. Euro.

In der nachfolgenden Übersicht 8 werden die Investitionsausgaben im Vergleich zum Vorjahr dargestellt:

Übersicht 8

Ausgaben für Investitionen 2013 und 2014

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2014 Ist - Soll Mio. Euro
	2013 - Ist - Mio. Euro	2014 - Soll - Mio. Euro	2014 - Ist - Mio. Euro	
Bauausgaben	171,8	193,5	194,3	+ 0,8
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten (auch IT), Grundstücken und Beteiligungen	54,4	59,4	51,1	- 8,3
ÖPP und alternative Baufinanzierung	37,8	36,1	35,3	- 0,8
Darlehen	12,7	15,1	17,5	+ 2,4
<i>davon EFRE</i>	<i>12,6</i>		<i>17,4</i>	
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	9,2	20,0	6,2	- 13,8
Investitionszuweisungen	982,9	788,0	863,0	+ 75,0
<i>davon</i>				
- <i>Wissenschaft/Forschung</i>	<i>19,4</i>		<i>15,3</i>	
- <i>Denkmal- und Kunstpflege</i>	<i>26,4</i>		<i>27,4</i>	
- <i>Förderung der Strukturentwicklung – Ersatz für Aufwendungen der LEG</i>	<i>23,5</i>		<i>22,0</i>	
- <i>Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“</i>	<i>137,4</i>		<i>144,3</i>	
- <i>Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“</i>	<i>31,5</i>		<i>31,8</i>	
- <i>Krankenhausprogramm</i>	<i>54,9</i>		<i>51,8</i>	
- <i>Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“</i>	<i>120,9</i>		<i>30,0</i>	
- <i>EFRE</i>	<i>139,3</i>		<i>119,1</i>	
- <i>ELER</i>	<i>61,5</i>		<i>45,7</i>	
- <i>Städtebauförderung</i>	<i>102,8</i>		<i>72,8</i>	
- <i>Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden</i>	<i>43,0</i>		<i>39,9</i>	
- <i>Zuweisungen Thüringer Wohnungsbauvermögen</i>	<i>41,5</i>		<i>51,5</i>	
- <i>KFA (nur Investitionen)</i>	<i>32,1</i>		<i>32,4</i>	
- <i>Investitionspauschale lt. Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz</i>	<i>0,0</i>		<i>50,7</i>	
Insgesamt	1.268,8	1.112,1	1.167,3	+ 55,2

Die Ausgaben für die landeseigenen Bauten, für ÖPP und alternative Baufinanzierung sowie für Darlehen lagen nahezu im Soll. Minderausgaben von 6 Mio. Euro gab es bei der zentralen IT-Beschaffung. Aus Bürgschaften wurde das Land weniger in Anspruch genommen als erwartet. Hingegen entstanden Mehrausgaben bei den Investitionszuweisungen.

Die *alternativ finanzierten Bauausgaben* sanken im Vergleich zum Vorjahr um 2,5 Mio. Euro. Die Finanzierung der Sportgymnasien Erfurt und Jena war mit den Zahlungen 2013 abgeschlossen worden. Bei weiteren Baumaßnahmen sank die jährliche Belastung. Übersicht 3.8 der Haushaltsrechnung 2014 weist für privat vorfinanzierte Investitionen und ÖPP-Maßnahmen Zahlungen von 35,5 Mio. Euro aus. Die Differenz zu dem in der vorstehenden Übersicht nachgewiesenen Betrag von 35,3 Mio. Euro begründet sich mit Ausgaben von rund 0,2 Mio. Euro für die Nutzung und den Betrieb des Internats am Sportgymnasium Jena. Diese Ausgaben werden bei den sächlichen Verwaltungsausgaben nachgewiesen.

Die soziale Wohnraumförderung war bereits 2012 in das Thüringer Wohnungsbauvermögen ausgelagert worden. Die Baudarlehen bearbeitet nunmehr die TAB, die entsprechenden Zuweisungen aus dem Landeshaushalt erfolgen aus Kapitel 10 03 Titel 884 73.

Die Investitionszuweisungen sanken im Vorjahresvergleich um 120 Mio. Euro, lagen aber um 75 Mio. Euro über dem veranschlagten Betrag. Der Rückgang beruht vor allem auf niedrigeren Zuführungen an die Sondervermögen „Ökologische Altlasten“ und „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“. Auch geringere Ausgaben bei der Städtebauförderung und der Förderung aus EU-Mitteln waren für den Rückgang ursächlich. Hingegen führte das erst im Februar 2014 verabschiedete Thüringer Gesetz zur Sicherung der kommunalen Haushalte 2014 zu Mehrausgaben von über 50 Mio. Euro im Vergleich zum Haushaltsplan.

Die *Investitionsquote* für das Jahr 2014 betrug 13,0 % (Vorjahr: 14,1 %).

II.9 Besondere Finanzierungsausgaben

Als besondere Finanzierungsausgaben sind Zuführungen an Rücklagen von 280,2 Mio. Euro ausgewiesen. Davon wurden 279,0 Mio. Euro der allgemeinen Rücklage und 1,2 Mio. Euro der Rücklage aus der zweckgebundenen Abwasserabgabe zugeführt. Am Ende des Jahres 2014 ergab sich ein Bestand der allgemeinen Rücklage von 330 Mio. Euro.

Bei der Haushaltsaufstellung hatte die Landesregierung globale Minderausgaben von insgesamt 23,2 Mio. Euro vorgesehen. Diese waren im Einzelplan 04 mit 4 Mio. Euro, im Einzelplan 07 mit 4,2 Mio. Euro und im Einzelplan 17 mit 15 Mio. Euro ausgebracht worden. Die Minderausgaben des Einzelplans 17 durften im Gesamthaushalt erbracht werden.

Übersicht 3.9 der Haushaltsrechnung weist die Einsparungen in den Einzelplänen 04 und 07 titelgenau nach. Für den Einzelplan 17 wurde auf einen Einzelnachweis mit dem Hinweis verzichtet, dass die Erwirtschaftung mit dem ausgeglichenen Haushaltsabschluss erbracht worden ist.

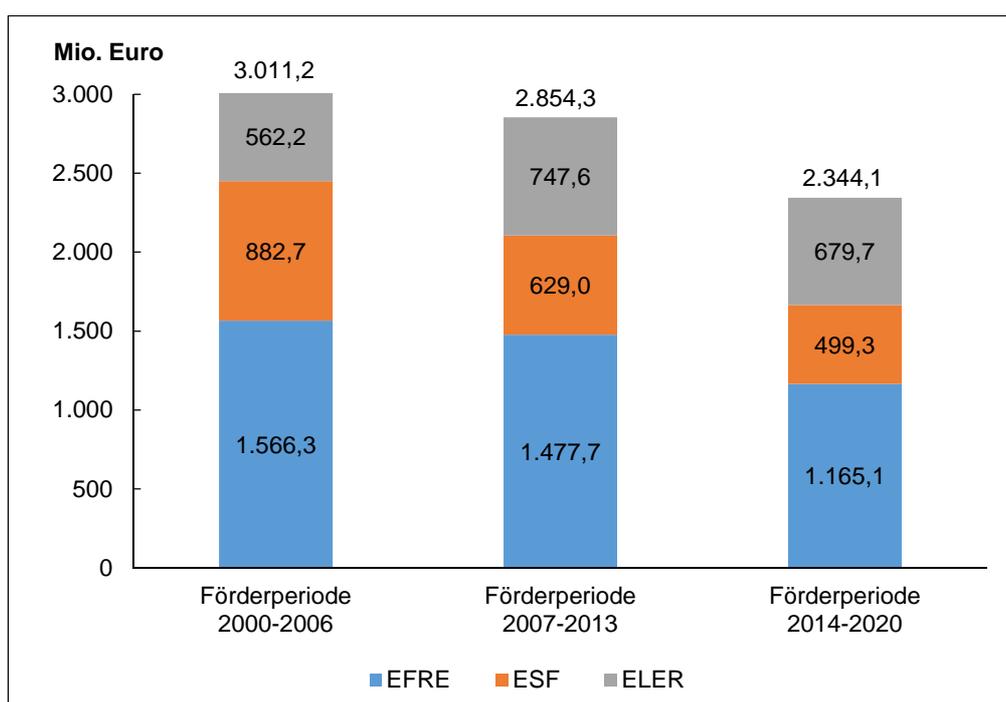
II.10 Einsatz der EU-Mittel in Thüringen

Der Europäische Rat verabschiedete 2010 die „Strategie Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Damit sollen u. a. die Wettbewerbsfähigkeit und der soziale Zusammenhalt europaweit gesteigert werden. Die Strategie soll somit einen Beitrag leisten, dass Europa sich den langfristigen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Herausforderungen erfolgreich stellt.¹⁵

Die EU fördert über mehrjährige Förderperioden abgestimmte Maßnahmen. Die in den letzten Förderperioden hierzu zur Verfügung stehenden Mittel aus den EU-Fonds EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), ESF (Europäischer Sozialfonds) und ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) sind im folgenden Schaubild 14 dargestellt:

Schaubild 14

Entwicklung der Thüringer EU-Fonds-Mittel



¹⁵ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3Aem0028>.

In der aktuellen Förderperiode 2014-2020 stehen dem Freistaat Thüringen EU-Mittel von 2.344,1 Mio. Euro – und damit im Vergleich zur letzten Förderperiode rund 510 Mio. Euro weniger – zur Verfügung.

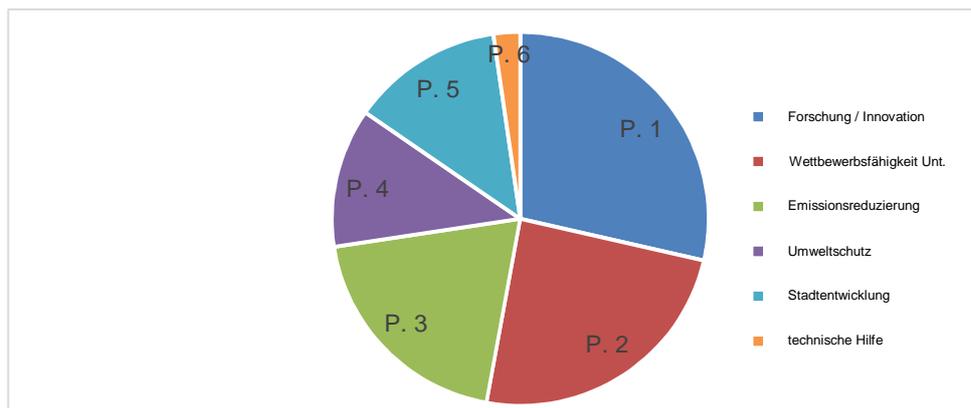
In Abstimmung mit der EU sind die Fondsmittel auf die jeweils festgelegten Programmschwerpunkte verteilt worden:

Aus dem EFRE stehen für das Operationelle Programm (OP) des Freistaats Thüringen insgesamt 1.165,1 Mio. Euro EU-Mittel zur Verfügung. Über die Hälfte der Mittel sollen zur Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation (sog. Prioritätsachse 1) und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (Prioritätsachse 2) eingesetzt werden. Ein Fünftel der Mittel soll in die Förderung der Bestrebung zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Bereichen der Wirtschaft fließen (Prioritätsachse 3). Ein Viertel der Mittel verteilt sich auf Maßnahmen zum Umweltschutz und zur Förderung der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen (Prioritätsachse 4) sowie der nachhaltigen Stadtentwicklung (Prioritätsachse 5). Schließlich steht ein geringer Anteil zur technischen OP-Umsetzung bereit (Prioritätsachse 6).

Das nachfolgende Schaubild 15 verdeutlicht die beschriebene Verteilung der EFRE-Mittel:

Schaubild 15

Verteilung der EFRE-Mittel



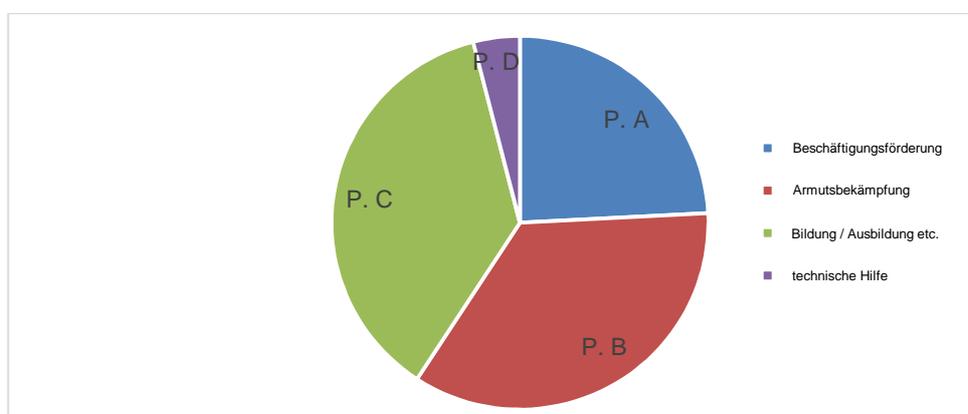
Das OP ESF umfasst 499,3 Mio. Euro EU-Mittel, die sich auf drei inhaltliche Schwerpunkte (Prioritätsachsen A-C) sowie die technische Hilfe verteilen. Fast drei Viertel der Mittel entfallen auf die Förderung der sozialen Inklusion

und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung (Prioritätsachse B) sowie Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung (Prioritätsachse C). Zur Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung sowie Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte (Prioritätsachse A) steht rund ein Viertel des OP zur Verfügung. Ausgaben für die technische Hilfe (Prioritätsachse D) runden das OP ab.

Das nachfolgende Schaubild 16 verdeutlicht die beschriebene Verteilung der ESF-Mittel:

Schaubild 16

Verteilung der ESF-Mittel

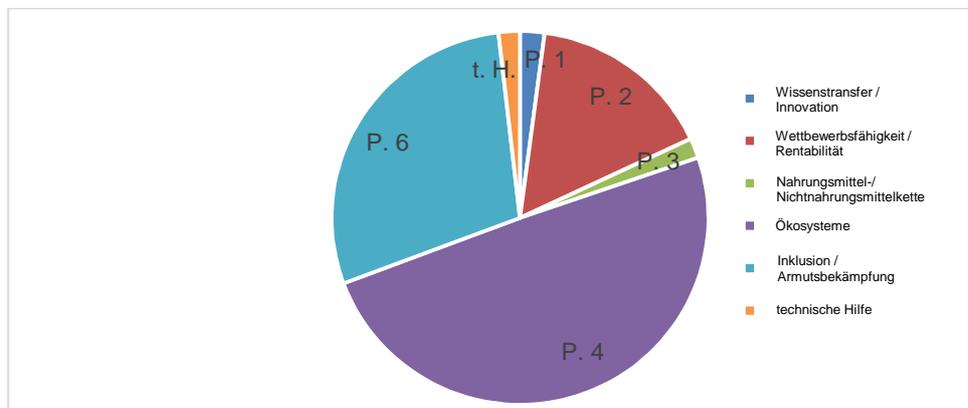


Aus dem ELER stehen für die aktuelle Förderperiode 679,7 Mio. Euro zur Verfügung. Rund die Hälfte des OP ELER fließt in die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme (Priorität 4). Für die Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten (Priorität 6) stehen rund 30 % der Mittel zur Verfügung. Weitere rund 16 % der Mittel dienen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft und der Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe (Priorität 2). Die restlichen rund 6 % der Mittel stehen für die Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land-/Forstwirtschaft (Priorität 1), die Förderung einer Organisation der Nahrungsmittel- und Nichtnahrungsmittelkette sowie des Risikomanagements in der Landwirtschaft (Priorität 3) und die technische Hilfe zur Verfügung.

Das nachfolgende Schaubild 17 verdeutlicht die beschriebene Verteilung der ELER-Mittel:

Schaubild 17

Verteilung der ELER-Mittel



In der nachfolgenden Übersicht 9 sind die Einnahmen und Ausgaben dargestellt, die in der Haushaltsrechnung 2014 enthalten sind:

Übersicht 9

Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds 2014

EU-Mittel 2014 (Mio. Euro)		Einnahmen		Ausgaben	
		Soll	Ist	Soll	Ist
EFRE	Förderperiode 2007-2013	98,0	104,6	167,3	182,3
	Förderperiode 2014-2020	16,8	0,0	0,0	0,0
ESF	Förderperiode 2007-2013	89,9	81,6	48,7	61,1
	Förderperiode 2014-2020	11,2	4,7	0,0	0,0
ELER	Förderperiode 2007-2013*	75,0	78,3	86,4	104,1
	Förderperiode 2014-2020	15,0	0,0	17,0	0,3
Summe		305,8	269,2	319,3	347,8

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

Die 2014 zugeflossenen EU-Mittel sind fast ausnahmslos der Förderperiode 2007 bis 2013 zuzuordnen. Einzig im ESF-Bereich erfolgte die Auszahlung eines Vorschusses von 4,7 Mio. Euro. Ähnlich stellt sich die Situation bei den Ausgaben dar. Die ausgewiesenen 0,3 Mio. Euro Auszahlungen für die Förderperiode 2014 bis 2020 betreffen im Wesentlichen gezahlte Verwaltungskostenerstattungen an die TAB.

Die Ist-Einnahmen aus EU-Mitteln blieben um 36,6 Mio. Euro hinter den geplanten Einnahmen zurück. Demgegenüber sind 28,5 Mio. Euro mehr als geplant verausgabt worden. Im Ergebnis haben die Mindereinnahmen und Mehrausgaben das Haushaltsjahr 2014 mit 65,1 Mio. Euro belastet.

Bereits 2013 hatte der Rechnungshof Vorschläge zur künftigen Berichterstattung über die EU-Mittel in der Haushaltsrechnung gemacht. Mit dem Thüringer Finanzministerium sowie den zuständigen Fachressorts wurde eine aussagefähige Übersicht abgestimmt, die der Haushaltsrechnung 2015 erstmalig beigefügt wird. Die Übersicht ist an den Prioritäten bzw. Prioritätsachsen der OP orientiert und wird über die Inanspruchnahme der EU-Mittel in der neuen Förderperiode Auskunft geben. Darüber hinaus wird sie Informationen zur Kofinanzierung der EU-Mittel enthalten. Damit werden die Transparenz und Aussagekraft der Haushaltsrechnung weiter erhöht sowie die Informationen für die Abgeordneten des Thüringer Landtags verbessert.

II.11 Kommunale Finanzbeziehungen

Nach Artikel 93 ThürVerf 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 ThürVerf 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).

Das nach einigen Änderungen für 2014 praktizierte System des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes war erstmals für 2013 angewendet worden. Die für die Berechnung maßgebliche Gesamtfinanzmasse von Land und Kommunen für 2014 wurde aufgrund der Steuerschätzergebnisse vom Mai 2012 auf 8.416 Mio. Euro festgelegt. Auf Basis des nach dem o. g. Grundsatz für die Kommunen ermittelten Anteils von 36,47 % betrug der kommunale Anteil an der Gesamtfinanzmasse 3.070 Mio. Euro. Die eigenen Einnahmen der Kommunen wurden mit 1.231 Mio. Euro angesetzt. Damit ergaben sich Landesleistungen von 1.839 Mio. Euro. Letztere werden über das Kapitel 17 20 vom Land an die Kommunen gezahlt. Die wesentlichen Positionen des Kapitels sind nachfolgend im Soll-Ist-Vergleich für 2014 aufgeführt:

Übersicht 10

Wesentliche Ausgaben aus Kapitel 17 20

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2014 Mio. Euro	Ist 2014 Mio. Euro	Abw. Mio. Euro
	Gesamtausgaben	1.838,8	1.840,9	+ 2,1
	<u>davon:</u>			
613 01	Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben	537,9	537,9	0
613 02	Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben	764,4	764,4	0
613 04	Landesausgleichsstock	17,5	20,3	+ 2,8
613 07	Mehrbelastungsausgleich	208,0	206,1	- 1,9
633 04	Schullastenausgleich	74,2	73,6	- 0,6
633 07	Landeszuschüsse zur Kindertagesbetreuung	188,0	185,8	- 2,2

Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen¹⁶ sollten die Kommunen insgesamt vom Land etwa 2,5 Mrd. Euro erhalten. Über die o. g. 1,8 Mrd. Euro hinaus waren weitere rund 700 Mio. Euro für Leistungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse vorgesehen (vgl. Anlage 3 der Begründung des § 3 ThürFAG).

Im Gesetzgebungsverfahren erhöhte der Gesetzgeber die vorgesehenen Landesleistungen um 55 Mio. Euro. Dies betraf die „Kommunale Finanzgarantie“ gemäß § 37 ThürFAG (Kapitel 17 16, Titel 613 08 und 883 01). Durch das Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz vom 27. Februar 2014 wurden den Kommunen weitere 100 Mio. Euro zugesagt.

Da eine Übersicht über die tatsächlich an Kommunen gezahlten Beträge fehlt, hat der Rechnungshof die Ist-Ergebnisse aus den in der o. g. Anlage 3 aufgeführten Titeln errechnet. Danach sind 2014 rund 2,7 Mrd. Euro an die Kommunen geflossen. Eine detaillierte Übersicht würde auch für die Kommunen größere Transparenz schaffen. Deshalb schlägt der Rechnungshof vor, der Haushaltsrechnung eine entsprechende Übersicht über die Leistungen des Landes an die Kommunen mit Ist-Zahlen beizufügen.

Die außerhalb des regelgebundenen kommunalen Finanzausgleichs (Kapitel 17 20) über die Jahre an die Kommunen gezahlten Beträge darzustellen, ist nur schwer möglich, da sich die in der Anlage 3 aufgeführten Titel jährlich verändert haben.

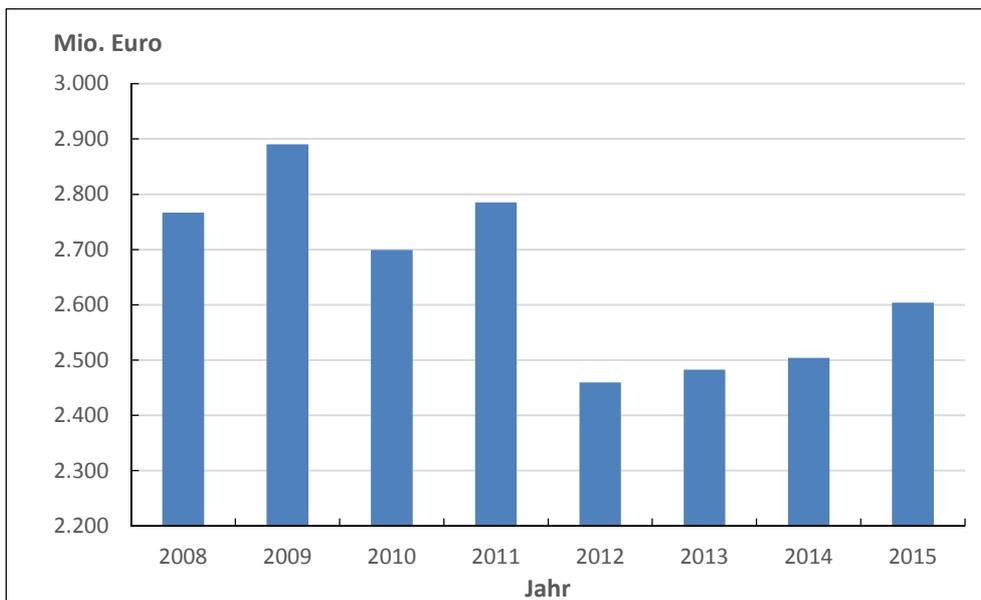
Einen Überblick über die Entwicklung der wesentlichen Zahlungen an die Kommunen geben aber die nach dem bund-/ländereinheitlichen Gruppierungs- und Funktionenplan maßgeblichen Gruppen (613, 633, 883). Dabei werden Zuschüsse für Theater, Orchester und Museen einerseits und Leistungen für den ÖPNV andererseits nicht berücksichtigt. Die Empfänger dieser Leistungen sind aus der Zweckbestimmung der Titel nicht erkennbar. Die o. g. Anlage 3 ordnet diese Leistungen den Kommunen zu.

Das folgende Schaubild 18 zeigt, dass die an die Kommunen gezahlten Ausgaben zwischen 2008 und 2015 um rund 160 Mio. Euro gesunken sind.

¹⁶ Vgl. Drucksache 5/6062.

Schaubild 18

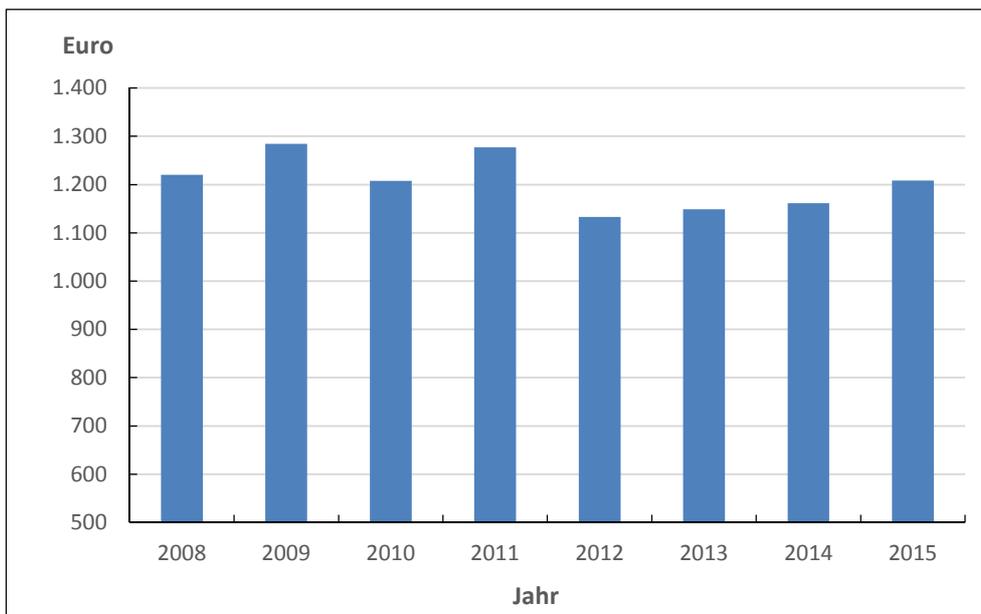
**Ist-Ausgaben an Kommunen
(Gruppen 613, 633, 883)**



Die Berechnung der o. g. Ausgaben pro Einwohner hingegen ergibt für 2008 mit 1.220 Euro und für 2015 mit 1.208 Euro einen nur geringfügig niedrigeren Betrag. Die Leistung war also 2015 je Einwohner fast so hoch wie 2008.

Schaubild 19

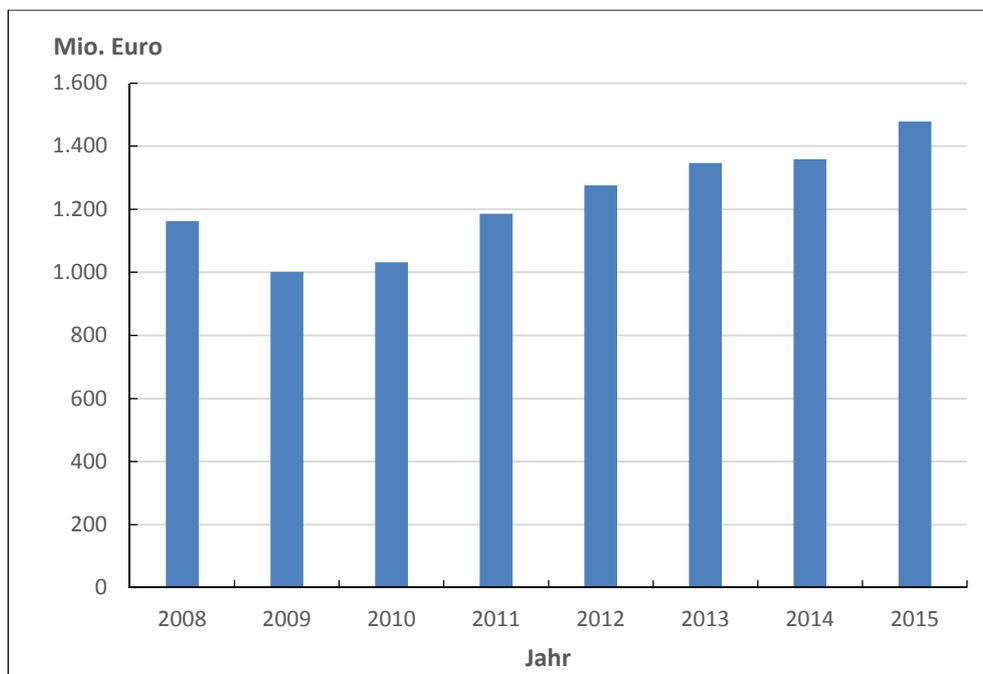
**Ist-Ausgaben an Kommunen pro Einwohner
(Gruppen 613, 633, 883)**



Die Landesleistungen an die Kommunen dürfen aufgrund des Partnerschaftsgrundsatzes nicht unabhängig von der Entwicklung der eigenen Einnahmen der Kommunen betrachtet werden.

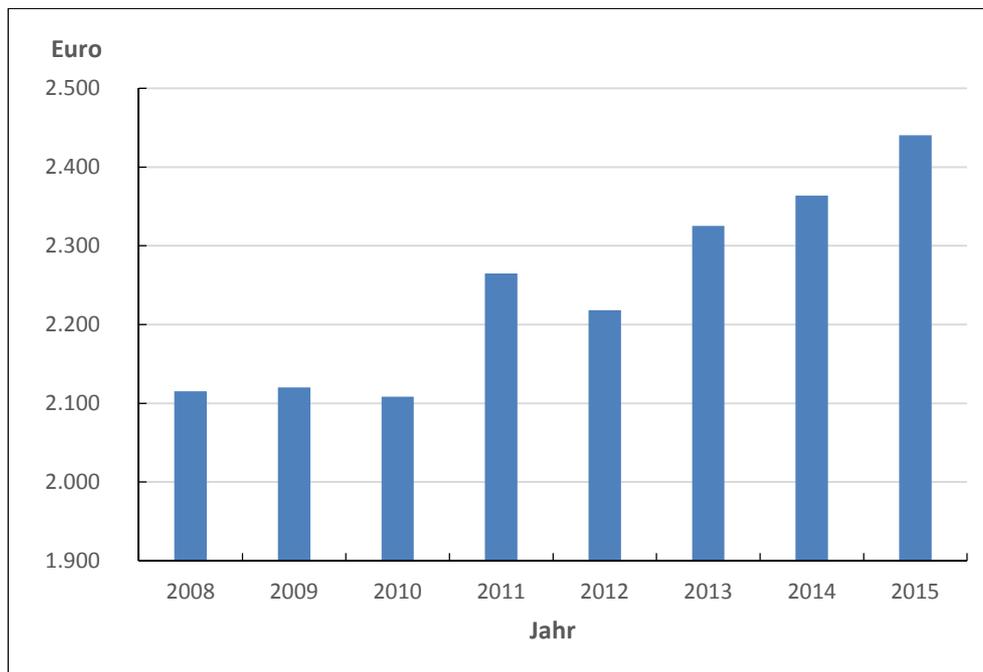
Schaubild 20

Steuereinnahmen der Kommunen



Die Steuereinnahmen der Kommunen sind zwischen 2010 und 2014 um rund 30 % gestiegen. Im gleichen Zeitraum betrug die Steigerung beim Land rund 20 %.

Für eine Beurteilung der Finanzausstattung der Kommunen müssen die Gesamteinnahmen der Kommunen, also insbesondere deren Zuweisungen vom Land sowie die Steuereinnahmen der kommunalen Ebene, gemeinsam betrachtet werden. Das nachfolgende Schaubild 21 zeigt die Entwicklung der Gesamteinnahmen pro Einwohner:

Schaubild 21**Gesamteinnahmen der Kommunen pro Einwohner**

Die Übersicht zeigt, dass die Gesamteinnahmen der Kommunen zwischen 2008 und 2015 um 325 Euro pro Einwohner, das heißt um 15,4 % gestiegen sind. Stellt man die gleiche Betrachtung für das Land an, so zeigt sich, dass die bereinigten Einnahmen des Landes im gleichen Zeitraum um 198 Euro pro Einwohner bzw. um 4,8 % gestiegen sind. Wesentlicher Grund für den deutlich geringeren Anstieg beim Land ist der im Finanzausgleichsgesetz festgelegte Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen um gut 500 Mio. Euro in diesen Jahren.

Für einige der in Anlage 3 der Begründung zu § 3 ThürFAG vorgesehenen Ausgaben erhält das Land Mittel von Dritten. Der Rechnungshof hat diese Einnahmen für 2014 den entsprechenden Ausgaben gegenübergestellt. Danach korrespondieren rund 40 Einnahmetitel mit Ausgaben.

Wesentliche Bereiche und Einnahmen sind nachfolgend dargestellt:

Investitionszuweisungen Kita	9,3 Mio. Euro
GA Regionale Wirtschaftsstruktur	24,6 Mio. Euro
EFRE-Mittel	16,7 Mio. Euro
Kosten der Unterkunft (SGB II)	99,1 Mio. Euro
Grundsicherung (SGB XII)	69,6 Mio. Euro
Bundesanteil Unterhaltsvorschuss	9,3 Mio. Euro
Städtebauförderung	28,9 Mio. Euro
Straßenbau	31,1 Mio. Euro
ELER	12,1 Mio. Euro
ÖPNV	70,0 Mio. Euro

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Land die entsprechenden Einnahmen vollständig an die Kommunen weitergibt.

C. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen

I. Besoldung von Abteilungsleitern oberster Landesbehörden (Einzelpläne 02 bis 10)

Die Ämter der Abteilungsleiter in den obersten Landesbehörden sind überwiegend zu hoch bewertet. Entgegen den Vorgaben des Thüringer Besoldungsgesetzes unterscheidet sich die Besoldung nicht nach Größe und Bedeutung der Abteilung. Soweit der Haushaltsgesetzgeber in ständiger Praxis für alle Abteilungsleiter der Landesministerien Planstellen der Besoldungsgruppe B 6 ausweist, setzt er sich in Widerspruch zum Besoldungsgesetz.

I.1 Die Funktionen der Beamten sind gemäß § 16 Thüringer Besoldungsgesetz nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und danach entsprechend Ämtern und Besoldungsgruppen zuzuordnen. Dieser Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung beruht auf dem Lebenszeitprinzip, dem Leistungsprinzip und dem Alimentationsprinzip als verfassungsrechtlich geschützten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums¹⁷.

Die Zuordnung von Ministerialdirigenten als Abteilungsleiter ist in der Besoldungsordnung B zum Thüringer Besoldungsgesetz geregelt. Die Besoldungsordnung B enthält zwei verschiedene Funktionszusätze für die Besoldung von Ministerialdirigenten:

- Als „Leiter einer Abteilung oberster Landesbehörden“ werden sie nach B 5 besoldet.
- Sofern sie eine „große oder bedeutende Abteilung“ leiten, ist eine Besoldung nach B 6 vorgesehen.

Der Unterschied zwischen der Besoldung beider Besoldungsgruppen beträgt rund 460 Euro pro Monat (Stand 1. September 2015).

¹⁷ Vgl. BVerfG vom 3. Juli 1985, Az. 2 BvL 16/82, Rz 44.

Der Rechnungshof hat 2013/2014 die Besoldung der Abteilungsleiter in den Ministerien und der Staatskanzlei geprüft. Prüfungszeitraum war das Jahr 2013.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für den Doppelhaushalt 2013/2014 in den Ministerien und der Staatskanzlei 40 Planstellen für Ministerialdirigenten als Leiter einer Abteilung vorgesehen waren. Alle Abteilungsleiter wurden nach B 6 besoldet oder entsprechend außertariflich vergütet. Die geprüften Stellen haben die besoldungsgesetzlich vorgegebene Differenzierung nicht umgesetzt. Eine Bewertung der Dienstposten lag in keiner geprüften Stelle vor.

Der Rechnungshof hat deshalb untersucht, inwieweit die Abteilungen sich nach Größe und Bedeutung unterscheiden. Er hat erhebliche Unterschiede festgestellt:

Gemäß § 4 der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung“¹⁸ soll eine Abteilung aus 5 bis 9 Referaten bestehen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen 30 Abteilungen im unteren Bereich dieser Spanne. 18 Abteilungen erreichten nur das organisatorische Minimum oder unterschritten es sogar. Nur 5 Abteilungen hatten 8 und mehr Referate. Die Personalstärke reichte von 13 Bediensteten in der kleinsten Abteilung bis zu 100 Bediensteten in der personalstärksten Abteilung. Im Durchschnitt hatte eine Abteilung 48 Bedienstete.

Auch nach der Bedeutung unterschieden sich die Abteilungen deutlich. Der Rechnungshof hat hierfür u. a. die von den Abteilungen federführend bearbeiteten Gesetze und Verordnungen herangezogen.¹⁹ Im Durchschnitt waren die Abteilungen für 19 Gesetze oder Rechtsverordnungen federführend zuständig. 6 Abteilungen hatten weder für Gesetze noch für Rechtsverordnungen die Federführung. 12 Abteilungen zeichneten für weniger als 10 Gesetze oder Rechtsverordnungen zuständig. Mehr als 30 Gesetze und Verordnungen hatten lediglich 10 Abteilungen federführend zu bearbeiten.

¹⁸ Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien und die Staatskanzlei des Freistaats Thüringen“ (ThürGGÖ) vom 13. Mai 2015, GVBl. 2015, S. 81.

¹⁹ Nach jeweils eigener Mitteilung der Ministerien.

Ergänzend hat der Rechnungshof die Besoldung der Abteilungsleiter in den Ländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein zum Vergleich herangezogen. In Brandenburg und Schleswig-Holstein ist eine Besoldung nach B 6 nicht mehr vorgesehen.

In Sachsen-Anhalt verfügen die Ministerien grundsätzlich nur über eine Planstelle B 6 und für jede weitere Abteilung über eine Planstelle B 5. Lediglich die Staatskanzlei, das Ministerium für Finanzen und das Ministerium für Gesundheit und Soziales haben 2 Planstellen B 6.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Aufbauorganisation der Staatskanzlei und der Ministerien zu straffen. Abteilungen mit geringem Personalkörper sollten zusammengelegt werden. Das organisatorische Minimum von 5 Referaten sollte die Ausnahme sein, ebenso die Unterschreitung von 35 Bediensteten.

Die langjährige Praxis, Abteilungsleiter generell nach B 6 zu besolden, verstößt gegen das geltende Besoldungsrecht. Der Rechnungshof hat die Landesregierung aufgefordert, die vom Gesetzgeber vorgegebene Differenzierung umzusetzen. Die Bewertung der Dienstposten der Abteilungsleiter in der Besoldungsordnung B rechtfertigt ebenfalls nicht, dass die Landesregierung bisher auf eine Dienstpostenbewertung verzichtet hat. Die gesetzliche Unterscheidung macht gerade deutlich, dass grundsätzlich eine Besoldung nach B 5 vorgesehen ist. Eine Besoldung nach B 6 soll – für die genannten Fälle – die Ausnahme bilden.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Abteilungsleiter generell nach B 5 zu besolden. Alternativ kann pro Ressort maximal eine Planstelle B 6 zur Verfügung gestellt werden. Für die Mehrzahl der Abteilungsleiter rechtfertigt das Merkmal „große Abteilung“ nicht die Besoldung nach B 6. Auch der Vergleich mit den genannten Flächenländern zeigt, dass keine Abteilung das Maß der „normalen“ Bedeutung überschreitet.

Eine Besoldung nach B 5 spart beim jetzigen Besoldungsniveau im Jahr rund 5.500 Euro pro Planstelle. Eine generelle Besoldung der Abteilungsleiter in

der Staatskanzlei und den Ministerien nach B 5 würde den Haushalt langfristig um rund 231.000 Euro jährlich entlasten.²⁰ Weitere Einsparungen ergeben sich durch geringere Pensionen.

I.2 Die Thüringer Staatskanzlei hat mitgeteilt, dass die Landesregierung eine ressortübergreifende, einheitliche Herangehensweise anstrebe. Das für Besoldung zuständige Thüringer Finanzministerium hat mitgeteilt, dass die Landesregierung eine zwischen allen Ressorts abgestimmte Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen abgeben wolle.

Zum Entwurf eines Bemerkungsbeitrags hat die Thüringer Staatskanzlei im Juni 2015 mitgeteilt, dass die Landesregierung die Befassung mit der Grundrichtung der Empfehlungen des Rechnungshofs nicht als abgeschlossen ansehe. Dem liege folgende Abwägung zu Grunde:

- Bei der Besoldung der Abteilungsleiter sollte zukünftig eine einheitliche Bewertung vorgesehen werden. Dann bestehe Handlungsbedarf beim Besoldungsrecht oder beim Zuschnitt der Abteilungen.
- Einzelne Empfehlungen, z. B. zur Mindestpersonalstärke einer Abteilung, bedürften einer ressortbezogenen näheren Betrachtung.
- Der Handlungsspielraum einer Landesregierung neue – auch innovative – Ministeriumszuschnitte vorzunehmen, hänge davon ab, inwieweit die Abteilungen keine auf Ewigkeit angelegte Größenstruktur hätten.
- Der Personenkreis der Abteilungsleiter sei sehr klein. Eine vollständige Unterscheidung dieser Dienstposten nach B 5 und B 6 erschwere auf dieser Ebene einen Personalwechsel.

Die Landesregierung werde den Rechnungshof unaufgefordert in Kenntnis setzen, sofern die Landesregierung weitere Positionen erarbeite.

I.3 Der Rechnungshof begrüßt, dass die Landesregierung eine einheitliche Verfahrensweise anstrebt. Die Beschränkung auf einen Binnenvergleich der Abteilungen im jeweils eigenen Ressort birgt das Risiko einer unterschiedlichen

²⁰ Da besetzte Planstellen erst mit dem Ruhestand des Stelleninhabers umgewandelt werden können, tritt dieser Effekt erst nach und nach ein. Weitere Einsparungen entstünden, wenn auch der Thüringer Landtag die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigte.

und ggf. ungleichen Bewertung. Eine einheitlich vergleichbare ressortübergreifende Herangehensweise zur Bewertung der Dienstposten für Abteilungsleiter trägt hingegen zu einer recht- und zweckmäßigen Bewertung bei.

Organisatorische Verbesserungen sind allerdings unabhängig von der anzustrebenden ressortübergreifenden Dienstpostenbewertung umsetzbar. Der Rechnungshof hält seine Vorschläge zur Aufbauorganisation aufrecht. Unbesetzte Abteilungsleiterdienstposten sollten dazu genutzt werden, (zu) kleine Abteilungen aufzulösen. Die Abteilungsleiterdienstposten können dementsprechend entfallen.

Das Argument erschwerter Personalwechsel rechtfertigt keinen Verstoß gegen geltendes Besoldungsrecht. Es ist auch nicht nachvollziehbar, warum eine gesetzeskonforme Besoldung der Abteilungsleiter, im Regelfall die Besoldung nach der Besoldungsgruppe B 5, Personalwechsel erschweren soll. Da Beamte ihre Aufgaben unparteiisch zu erfüllen haben²¹, ist ein Grund für einen häufigen Wechsel auch nicht erkennbar.

Die Ausweisung von Planstellen der Besoldungsgruppe B 6 für alle Abteilungsleiter im Landeshaushalt zwingt im Übrigen nicht dazu, die Vorgaben des Besoldungsgesetzes zu missachten. Sie ist zwar Voraussetzung für eine entsprechende Ernennung, ersetzt jedoch nicht die durch das Besoldungsgesetz geforderte Differenzierung zwischen den Besoldungsgruppen B 5 und B 6 bei der Besoldung der Abteilungsleiter oberster Landesbehörden.

Bis zum Redaktionsschluss hat die Landesregierung keine konkreten Positionen mitgeteilt. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die generelle Besoldung der Abteilungsleiter nach B 6 nicht zulässig. Er hält eine zügige Bewertung der Dienstposten für geboten. Die daraus folgende Besoldungsdifferenzierung sollte sich in entsprechenden Umwandlungsvermerken im Stellenplan des kommenden Haushalts wiederfinden.

²¹ Vgl. § 33 Abs. 1 Satz 2 Beamtenstatusgesetz.

Bemerkungen zum Einzelplan 03

II. Einführung des Digitalfunks für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben in Thüringen (Einzelplan 03)

Die Einführung des Digitalfunks dauerte erheblich länger, ist deutlich teurer als geplant und im nichtpolizeilichen Bereich längst nicht abgeschlossen.

II.1 Bund und Länder beschlossen 2003 die Einführung des Digitalfunks für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). In Thüringen wurde der Digitalfunk zunächst nur bei der Polizei eingeführt. Die nichtpolizeilichen BOS (z. B. Feuerwehr, Rettungsdienste, Katastrophenschutz) sollten erst danach eingebunden werden. Der Rechnungshof hat 2015 die Einführung des digitalen BOS-Funks in Thüringen ab dem 2008 erteilten Projektauftrag geprüft und Folgendes festgestellt:

Die bis Ende 2010 geplante Einführung des Digitalfunks im Polizeibereich dauerte erheblich länger und war erst 2014 beendet. Ein Teil der Verzögerungen wurde vom Bund und seinen Auftragnehmern verursacht.

Daneben führte jedoch auch die unzureichende Projektorganisation zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen und verhinderte rasche Entscheidungen. Sie entsprach nicht einem Projekt dieser Größenordnung und Komplexität. Wichtige Projektrollen wurden aufgrund Personalmangels nie besetzt. Außerdem wurden erforderliche Entscheidungsgremien nicht etabliert.

Bereits 2010 beauftragte das Kabinett ein Konzept für die Einbindung der nichtpolizeilichen BOS in das Digitalfunknetz. Die Leitungsebene des Innenministeriums hat die notwendigen Entscheidungen hierzu immer wieder hinausgeschoben. Zeitlicher Verzug von mehreren Jahren und die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung eines parallelen Analogfunknetzes mit den entsprechenden Kosten für dessen Instandhaltung und Betrieb waren die Folge.

Handlungsbedarf besteht auch im Bereich der Objektversorgung, durch die bestimmte Gebäude (z. B. Parkhäuser, Einkaufszentren, Verwaltungsgebäude) und Bauwerke (z. B. Autobahn- und Eisenbahntunnel) funktechnisch erschlossen werden. Die notwendigen Entscheidungen zur Einrichtung einer Landesstelle Objektversorgung wurden seit 2011 verschleppt.

Auch die im Landeskriminalamt angesiedelte „Autorisierte Stelle“ war nur bedingt arbeitsfähig. Sie organisiert und koordiniert die operativ-taktische Nutzung des Digitalfunks, gewährleistet den Betrieb des Digitalfunknetzes und ist Ansprechpartner für rund 4.500 polizeiliche und perspektivisch bis 30.000 nichtpolizeiliche Nutzer des Digitalfunks. Die Autorisierte Stelle verfügte über eine – auch im Bundesvergleich – deutlich zu geringe personelle Ausstattung, was zu Risiken in der Betriebsphase des Digitalfunks führt.

Die ursprünglichen Planungen von 2007 wiesen für Errichtung und Betrieb des Digitalfunks im polizeilichen und nichtpolizeilichen Bereich einen Mittelbedarf von rund 95 Mio. Euro aus. Zum Prüfungszeitpunkt kalkulierte das Innenministerium bereits Gesamtkosten von rund 112 Mio. Euro allein für die Einführung und den Betrieb des polizeilichen Digitalfunks. Es war jedoch erkennbar, dass auch diese Kalkulation nicht alle dafür zu erwartenden Kosten enthielt. Zudem lag für den nichtpolizeilichen Bereich noch gar keine Kostenplanung vor. Der Rechnungshof mahnte daher an, die zusätzlichen Kosten unverzüglich zu kalkulieren, um Planungssicherheit zu erlangen.

II.2 Das Thüringer Innenministerium hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des Rechnungshofs bezüglich Projektorganisation und -durchführung weitgehend bestätigt.

Zur Einführung des Digitalfunks im nichtpolizeilichen Bereich hat es mitgeteilt, dass hierfür nach wie vor keine Projektorganisation etabliert sei. Geplant wäre, ab Herbst 2016 zunächst die Feuerwehren entlang der ICE-Neubau-strecke mit Digitalfunk auszurüsten. Danach und nach Fertigstellung der konzeptionellen Grundlagen solle frühestens ab dem 2. Quartal 2017 die landesweite Migration erfolgen. Die Ergebnisse von Gesprächen mit Vertretern der kommunalen Ebene würden bei der Entwicklung eines Finanzierungs- und Kostenverteilmodells berücksichtigt werden.

Ein Konzept zur zukunftssicheren Ausrichtung der Autorisierten Stelle, deren Aufgaben durch die Integration nichtpolizeilicher BOS weiter zunehmen, solle Anfang 2016 vorliegen.

In seiner Stellungnahme zu diesem Bemerkungsbeitrag hat das Innenministerium mitgeteilt, dass zwischenzeitlich Grundsatz- und Strategiedokumente für den Digitalfunk der nichtpolizeilichen BOS erstellt und mit der kommunalen Ebene abgestimmt worden wären. Das Projekt zur Digitalfunkeinführung

werde ab Sommer 2016 im Landesverwaltungsamt eingerichtet. Außerdem sei die Ausstattung der Tunnelfeuerwehren mit digitalen Handsprechfunkgeräten bereits abgeschlossen.

Das angekündigte Konzept zur Neuausrichtung der Autorisierten Stelle sei fristgemäß vorgelegt worden. Besonders dringliche Personalmaßnahmen wären bereits umgesetzt. Der Besetzung der vier noch nicht besetzten Dienstposten werde höchste Priorität eingeräumt.

II.3

Die Ausstattung der Tunnelfeuerwehren mit Digitalfunktechnik ist vorwiegend dem Umstand geschuldet, dass 2016 der Testbetrieb der ICE-Strecke beginnen muss. Trotzdem sieht der Rechnungshof hierin sowie in den Abstimmungsrunden mit den kommunalen Spitzenverbänden und im Vergabeverfahren für einen Rahmenvertrag zur technischen Ausstattung der Kommunen erstmals Fortschritte bei der Integration der nichtpolizeilichen BOS. Die Vorarbeiten hierzu hätten jedoch wesentlich eher erfolgen müssen.

In den anderen Bundesländern ist die Umstellung der nichtpolizeilichen BOS bereits weit fortgeschritten oder beendet. Nur Thüringen hat die Beteiligung der nichtpolizeilichen BOS weit hinausgezögert. Neben den erhöhten finanziellen Aufwendungen wird damit auch bewusst in Kauf genommen, dass die Kommunikation der Polizei mit den nichtpolizeilichen BOS im Ernstfall beeinträchtigt sein kann. Es besteht die Gefahr, dass die nichtpolizeilichen BOS bei länderübergreifenden Einsätzen nicht mit den bereits auf Digitalfunk umgestellten BOS anderer Bundesländer kommunizieren können.

Im aktuellen Haushaltsplan 2016/2017 sind zu den bereits geplanten rund 112 Mio. Euro zusätzlich 24,8 Mio. Euro für die Ausstattung der nichtpolizeilichen BOS mit bestimmter Digitalfunktechnik aufgeführt. Je nach Beteiligung des Landes an originär kommunalen Aufgaben sind noch höhere Kosten zu erwarten. Dies könnte zu einer Steigerung der Gesamtkosten um bis zu 72 % führen.

Die Betriebskosten der derzeit parallel vorzuhaltenden Analog- und Digitalfunknetze führen zu einer hohen finanziellen Doppelbelastung. Angesichts dieser hohen Kosten und der noch bestehenden funktionalen Einschränkungen erwartet der Rechnungshof, dass die besonders vordringlichen Aufgaben

- Etablieren einer angemessenen Projektorganisation,
- Besetzen der offenen Dienstposten in der Autorisierten Stelle einschließlich der Landesstelle Objektversorgung sowie
- eine vollständige Kosten- und Etatisierungsplanung

kurzfristig umgesetzt werden, um die Integration der nichtpolizeilichen BOS bald abschließen zu können.

Bemerkungen zum Einzelplan 04

III. Abordnung von Lehrkräften für nichtunterrichtende Tätigkeiten (Kapitel 04 01 bis 04 13)

Lehrkräfte werden nach wie vor für nichtunterrichtende Tätigkeiten verwendet. Sie werden bei Abordnungen nicht immer amtsangemessen und ausbildungsadäquat eingesetzt.

III.1 Der Thüringer Rechnungshof hatte 2010/11 die Abordnung von Lehrkräften für nichtunterrichtende Tätigkeiten in den Schuljahren 2007/08 bis 2009/10 geprüft. Er hatte dabei die vom Ministerium geübte Praxis beanstandet und Empfehlungen zur Verbesserung gegeben.²²

Das Ministerium hatte die Kritik des Rechnungshofs überwiegend angenommen und entsprechende Vorhaben angekündigt, um die Empfehlungen umzusetzen.

Der Rechnungshof hat deshalb die Abordnungspraxis erneut geprüft. Von besonderem Interesse waren die Wirkungen der vom Ministerium veranlassenen Maßnahmen. Die Prüfung umfasste die Schuljahre 2010/11 bis 2013/14.

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Seit der letzten Prüfung sind die Abordnungen zurückgegangen – allein innerhalb des geprüften Zeitraums um rund 38 %.
Dennoch standen im gesamten geprüften Zeitraum Lehrkräfte mit rund 20.200 Lehrerwochenstunden nicht dem Unterricht zur Verfügung. Dies entspricht rund 2 % der insgesamt in Thüringen erteilten Lehrerwochenstunden.²³
- Lehrkräfte wurden hauptsächlich zur Vermeidung personeller Engpässe, für Koordinatorentätigkeiten in den Schulämtern und aus sonstigen Gründen, z. B. Projektarbeit, abgeordnet.
Abordnungen für Maßnahmen des sogenannten Vorhabenkatalogs des Ministeriums – die in der früheren Prüfung rund die Hälfte der Abordnungen ausmachten – gab es wegen des sukzessiv abgebauten Lehrerüberhangs nicht mehr.

²² Beitrag B.V. Jahresbericht 2012.

²³ Wöchentlich erteilte Lehrerwochenstunden entsprechend den Eckdaten Schulstatistik (Statistisches Informationssystem Bildung – SIS) im Durchschnitt für die Schuljahre 2010/11 bis 2013/14.

- Die abgeordneten Lehrkräfte wurden als Koordinatoren, Referenten, Sachbearbeiter sowie als Lehrer für die Lehrerbildung oder für sonstige Tätigkeiten eingesetzt. Dabei handelte es sich vielfach um Daueraufgaben.
- Rund 2/3 der abgeordneten Lehrkräfte wurden in den Schulämtern, im Ministerium und im Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) eingesetzt. Im Übrigen wurden Lehrkräfte z. B. an andere Ministerien, an Hochschulen, Stiftungen und Grenzlandmuseen abgeordnet.
- Für Abordnungen außerhalb des Ressortbereichs entstanden im geprüften Zeitraum Personalkosten von rund 5,4 Mio. Euro (einschließlich Trennungsgeld). Die hierfür erforderlichen Einwilligungen des Finanzministeriums nach § 50 Abs. 3 ThürLHO fehlten. Dieser Sachverhalt war bereits in der früheren Prüfung beanstandet worden.

Obwohl sich das Ministerium um eine Reduzierung von Abordnungen in den letzten Jahren bemühte und auch einige Maßnahmen bereits umsetzte, hat der Rechnungshof weiteren Handlungsbedarf festgestellt.

So lassen nach wie vor z. B. die Stellenpläne des Ministeriums, des ThILLM und der Schulämter den tatsächlichen Personalbedarf sowie den Umfang an Abordnungen nicht erkennen. Tätigkeitsdarstellungen und Dienstpostenbewertungen für die von abgeordneten Lehrkräften wahrgenommenen Aufgaben fehlten. Zudem wurden die abgeordneten Lehrkräfte nicht immer amtsangemessen und ausbildungsadäquat eingesetzt. So wurden z. B. mindestens 8 Lehrkräfte mit Sachbearbeitertätigkeiten (nichtpädagogischen Verwaltungsaufgaben) im Ministerium betraut.

III.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es gezielt den vormals höheren Umfang von Abordnungen abgebaut habe. Hierfür habe es befristet – zur Erledigung entsprechender Aufgaben – zusätzliche Ressourcen aufgewendet, Abordnungen nicht verlängert oder auf weitere Abordnungen verzichtet.

Für die Mehrzahl der Abordnungen habe das Ministerium eine Freigabe für die Lehrkräfte beim Schulamt eingeholt. Ausgenommen davon seien lediglich „Aufgaben mit einer herausgehobenen Bedeutung“ gewesen. Bei jedem konkreten Einzelfall sei aber entschieden worden, ob der Unterrichtsabsicherung die höchste Priorität zukomme.

Immer wieder entstünden aber Situationen, in denen – mangels Einstellungsmöglichkeiten – Aufgaben nur durch Abordnung von Lehrkräften erfüllt werden könnten.

Bei Abordnungen ans Ministerium sei stets die Notwendigkeit der Lehrerabordnung aussagekräftig begründet, die zu erledigenden Tätigkeiten sowie die dafür vom Bewerber erwarteten Qualifikationen, Kenntnisse, Erfahrungen und Eigenschaften detailliert beschrieben gewesen.

Die Mindestunterrichtsverpflichtung sei grundsätzlich beachtet worden. Gründe für Abordnungen in vollem Umfang lägen vor bei nicht besetzten bzw. zusätzlichem Bedarf an Referentenstellen, vom Ministerium zugewiesenen Zusatzaufgaben oder fehlendem Personal an Schulämtern (u. a. aufgrund Langzeiterkrankungen).

Für die Übernahme der Personalkosten für Abordnungen außerhalb des Ressorts des Ministeriums würden die erforderlichen Einwilligungen des Finanzministeriums „aktuell“ vorliegen.

Das Ministerium folge nicht den Forderungen des Rechnungshofs, den Stellenplan des Ministeriums anzupassen sowie Tätigkeitsdarstellungen und Dienstpostenbewertungen für die von abgeordneten Lehrkräften wahrgenommenen Aufgaben zu erstellen. Das Ministerium beabsichtige stattdessen, eine Ist-Analyse im Rahmen der Personalentwicklung vorzunehmen.

III.3 Der Rechnungshof erkennt an, dass das Ministerium grundsätzlich bemüht ist, die Abordnungen weiter zu reduzieren und die Lehrkräfte amtsangemessen und ausbildungsadäquat einzusetzen. Ebenso positiv ist zu bewerten, dass nur im Ausnahmefall von der Mindestunterrichtsverpflichtung abgewichen werden soll.

Allerdings ist der Rückgang der Abordnungen seit der letzten Prüfung des Rechnungshofs nicht allein auf die Bemühungen des Ministeriums zurückzuführen. Vielmehr ist auch der zwischenzeitlich abgebaute Lehrerüberhang ursächlich für den Abbau.

Selbst wenn die Abordnungen insgesamt nur rund 2 % der erteilten Lehrerwochenstunden ausmachten, standen in dieser Zeit die abgeordneten Lehrkräfte nicht für den Unterricht zur Verfügung. Dies entspricht in den betrachteten 4 Schuljahren – bei abnehmender Tendenz – einer Arbeitszeit von

durchschnittlich rund 200 VZÄ pro Schuljahr. Gerade im Hinblick auf die jährlich beantragten Einstellungen im Lehrerbereich ist dies eine beachtliche Größenordnung.

Zweifellos werden Abordnungen von Lehrkräften für nichtunterrichtende Tätigkeiten zu fachlich begründeten Zwecken in gewissem Umfang notwendig sein – so vor allem in den Schulämtern als Koordinatoren. Ebenso wird sich der Abordnungsumfang je nach Bedarf jedes Schuljahres ändern.

Trotzdem müssen in jedem konkreten Einzelfall die gesetzlichen und tarifrechtlichen Voraussetzungen für Abordnungen Beachtung finden. Entscheidungen für Abordnungen trotz Bedenken der Schulämter sollten nur soweit getroffen werden, als der Unterricht nachweislich abgesichert ist. In jedem Fall sind die Schulämter vor künftigen Abordnungen zu informieren und in das Verfahren einzubeziehen. Welche „Aufgaben mit herausgehobener Bedeutung“ ein Abweichen von diesem Verfahren rechtfertigen könne, hat das Ministerium nicht mitgeteilt.

Mit Blick auf den Lehrermangel in bestimmten Fächern und den Unterrichtsausfall hält der Rechnungshof daran fest, dass die Unterrichtsabsicherung höchste Priorität haben muss.

Das erfordert, den effektiven Einsatz von Ressourcen zu hinterfragen und betrifft vor allem den Einsatz von abgeordneten Lehrkräften im Ministerium selbst.

Während insgesamt die Abordnungsumfänge ans ThILLM und an die Schulämter jeweils um rund die Hälfte zurückgegangen sind, lag der Rückgang beim Ministerium lediglich bei rund 14 %. Sofern das Ministerium im eigenen Haus personelle Engpässe zu verzeichnen hat und keine Einstellungen vornehmen kann, kann es nicht nach Belieben auf Lehrkräfte zurückgreifen.

Dies gilt vor allem für den Einsatz von abgeordneten Lehrkräften für die Wahrnehmung von Aufgaben von Sachbearbeitern (nichtpädagogische Verwaltungsaufgaben). Wären solche Tätigkeiten von Verwaltungskräften wahrgenommen worden, hätte sich allein für die betroffenen Lehrkräfte im Ministerium ein Einsparpotential von rund 290.000 Euro im geprüften Zeitraum

ergeben.²⁴ Diese Aufgaben hätten zum einen insgesamt kostengünstiger erledigt werden können. Zum anderen blieb die eigentliche Ausbildung der Lehrkräfte ungenutzt und war mit den Arbeitsaufgaben überwiegend nicht vereinbar. Gerade im Hinblick auf Unterrichtsausfall und Fachlehrermangel ist dies nicht vertretbar. Reine Verwaltungstätigkeiten sollten daher künftig nicht mehr auf abgeordnete Lehrkräfte übertragen werden.

Vielmehr muss das Ministerium seinen Personalbedarf und -einsatz insgesamt prüfen und ggf. anpassen. Daher haben auch die Stellenpläne dem tatsächlichen Personalbedarf zu entsprechen.

Mit Blick auf Planungssicherheit und Haushaltstransparenz hat der Rechnungshof empfohlen, dass künftig der Bedarf an Abordnungen in den Erläuterungen zu den Haushaltsansätzen der Planstellen/Stellen ausgewiesen wird.

Der Rechnungshof hält weiter daran fest, dass Tätigkeitsdarstellungen und Dienstpostenbewertungen für die von abgeordneten Lehrkräften wahrgenommenen Aufgaben zu erstellen sind. Daran ändert auch eine beabsichtigte Ist-Analyse im Rahmen der Personalentwicklung nichts.

²⁴ Mindestens 8 Lehrkräfte waren im geprüften Zeitraum mit Verwaltungstätigkeiten im Umfang von 21,65 VZÄ im Ministerium betraut. Das Einsparpotential ergibt sich aus der Differenz zwischen beispielsweise A 13 hD (Anlage 7 zu HAR 2013/14: 53.000 Euro) und A 10 (Anlage 7 zu HAR 2013/14: 39.700 Euro): 13.300 Euro x 21,65 VZÄ = 287.945 Euro.

IV. **Ungewisse Zukunft des Thüringenkollegs (Kapitel 04 17)**

Die Nachfrage am Thüringenkolleg und dessen Auslastung sinken seit Jahren. Aufgaben, Standort und Kollegstruktur in Thüringen sind vom Ministerium grundlegend zu überdenken. Es bedarf einer zeitnahen Grundsatzentscheidung zur Zukunft des Thüringenkollegs.

IV.1 Das Thüringenkolleg wurde 1991 in Weimar gegründet. Träger ist das Land Thüringen. In Trägerschaft des Ilm-Kreises besteht in Thüringen noch das Ilmenaukolleg.

Ursprüngliches Ziel des Thüringenkollegs war insbesondere, denen, die in der ehemaligen DDR keinen Zugang zum Abitur hatten, einen Weg zur allgemeinen Hochschulreife zu eröffnen. Dieses Ziel ist inzwischen überholt. Aufgabe ist es nunmehr, jungen Erwachsenen die Chance zu bieten, auf dem zweiten Bildungsweg die allgemeine Hochschulreife zu erlangen.

Aufgrund sinkender Schülerzahlen und der weiteren Möglichkeiten, das Abitur auf dem zweiten Bildungsweg am Ilmenaukolleg oder bei privaten Anbietern (Fernstudium) zu erreichen, hatte 2013 die Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform in ihrem Bericht²⁵ vorgeschlagen, das Thüringenkolleg zu schließen. Das Ilmenaukolleg würde ausreichen.

Mit den jüngsten Änderungen des Thüringer Hochschulgesetzes (ThürHG) wurde zudem der Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte erweitert und somit alternative Zugangswege für ein Hochschulstudium geschaffen.

Der Thüringer Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Thüringenkollegs für die Haushaltsjahre 2012 bis 2014 geprüft. Außerdem hat er aus den genannten Gründen untersucht, ob die Notwendigkeit besteht, das Thüringenkolleg neben dem Ilmenaukolleg weiterhin aufrechtzuerhalten.

Der Rechnungshof hat insbesondere festgestellt:

- Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Thüringenkollegs entsprach im Wesentlichen den haushaltsrechtlichen Anforderungen.
- Die Struktur des Kollegs lässt die Beschulung von maximal 180 Schülern jährlich (60 Schüler pro Jahrgang) zu.

²⁵ <http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tsk/mp/gutachten.pdf> - Teil 2 Nr. 17.1.10, Seite 94f.

In den letzten 20 Jahren haben die Schülerzahlen allerdings kontinuierlich abgenommen, allein im geprüften Zeitraum um rund 35 %.

Zu Beginn des Schuljahres 2014/15 waren weit weniger als 100 Schüler – verteilt auf 4 Klassen – am Thüringenkolleg.

Die Auslastung betrug damit lediglich rund 48 %.

- Die Lehrkräfte waren zuletzt nur mit maximal $\frac{3}{4}$ ihres Pflichtstundensolls im Unterricht eingesetzt.
- Abordnungen von Lehrkräften an andere Schulen nahmen – in Umfang der Lehrerwochenstunden und Anzahl der abgeordneten Lehrkräfte – zu.
- Einige Lehrkräfte konnten dennoch ihre Lehrverpflichtung nicht vollständig erfüllen (sog. Reststunden).
- Weder das Staatliche Schulamt Mittelthüringen als personalführende Dienststelle noch das Ministerium hatten Kenntnis über den tatsächlichen Einsatz der Lehrkräfte. Geeignete Planungsinstrumente für den Einsatz der Lehrkräfte fehlten.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass inzwischen verschiedene Möglichkeiten bestehen, auf dem zweiten Bildungsweg die Hochschulreife zu erlangen oder ohne solche zu studieren.

Die allgemeine Hochschulreife kann z. B. durch Ablegen der externen Abiturprüfung ohne Besuch eines Gymnasiums, einer Gemeinschaftsschule, eines beruflichen Gymnasiums oder eines Kollegs erlangt werden. Die angemessene Prüfungsvorbereitung kann z. B. durch Teilnahme an Vorbereitungskursen an Volkshochschulen nachgewiesen werden. Ebenso gibt es private Anbieter, um das Abitur im Fernstudium nachzuholen.

Die Fachhochschulreife kann durch den Besuch einer Fachschule oder Fachoberschule erlangt werden.

Aber auch ohne schulische Hochschulreife kann – unter bestimmten Voraussetzungen – ein Studium aufgenommen werden.²⁶

Der Rechnungshof ist – im Hinblick auf die aufgeführten Möglichkeiten sowie die Auslastung des Thüringenkollegs in den letzten Jahren – daher der Auf-

²⁶ Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte nach §§ 60 Abs. 1 Nr. 3, 63 Abs. 1 und 2 ThürHG.

fassung, dass keine zwingende Notwendigkeit für die eigene bzw. zusätzliche Schulform „Kolleg“ in Thüringen besteht. Jedenfalls sind 2 Kollegs nicht erforderlich.

Der Rechnungshof hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass bei einer Entscheidung zum Fortbestand des Thüringenkollegs grundsätzliche Überlegungen zur Kollegstruktur und zum Standort angestellt werden sollten. Auch bei dem neben dem Thüringenkolleg bestehenden Ilmenaukolleg sinken die Schülerzahlen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, vorrangig zu prüfen, ob das Thüringenkolleg in ein staatliches Gymnasium oder einer berufsbildenden Schule in Weimar personell und räumlich eingegliedert werden kann. Dabei ergäben sich insbesondere durch eine gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten sowie einen optimierten Personaleinsatz zahlreiche Vorteile. Da bereits Lehrkräfte des Thüringenkollegs an staatliche Gymnasien abgeordnet sind, wäre eine Eingliederung in eine andere Schule ohne Weiteres möglich.

Neben diesen unmittelbaren Vorteilen ist durch eine Zusammenlegung mit einem etablierten Gymnasium – gilt ebenso für eine berufsbildende Schule – zudem ein Imagegewinn für das Thüringenkolleg sowie ein höherer Bekanntheitsgrad wahrscheinlich.

IV.2 In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung hat das Ministerium u. a. mitgeteilt:

- Reststunden der Lehrkräfte würden vollumfänglich dem Schulamt gemeldet und stünden für Vertretungen, auch an Gymnasien in Weimar, zur Verfügung.
- Ein Planungsinstrument für den Einsatz der Lehrkräfte sei vorhanden.
- Vertretungen bei kleinen Schulen seien schwierig zu organisieren. So würde für die meisten Fächer genau ein Fachlehrer zur Verfügung stehen, so dass eine fachgerechte Vertretung bei dessen Abwesenheit nicht möglich sei.

Im Übrigen wolle das Ministerium den Rechnungshof zur weiteren Entwicklung des Thüringenkollegs unterrichten.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag mitgeteilt, dass es das Thüringenkolleg in seiner derzeitigen Form auslaufen

lassen wolle. Daher sollen bei zu geringer Schülerzahl ab dem Schuljahr 2016/17 keine weiteren Kollegiaten am Thüringenkolleg aufgenommen werden. Die bereits aufgenommenen Kollegiaten sollen das Abitur noch am Thüringenkolleg absolvieren können. Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Kollegs mit kommunaler Beteiligung würden derzeit geprüft.

IV.3 Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahmen zur Kenntnis. Er wertet sie dahingehend, dass das Ministerium in Einzelfragen den Beanstandungen und Empfehlungen des Rechnungshofs entsprochen hat.

Die Grundsatzfrage aber zur weiteren Entwicklung des Thüringenkollegs – Aufrechterhalten, Schließen oder Eingliedern in eine andere staatliche Schule – hat es im Einzelnen weiterhin offen gelassen. Der Rechnungshof empfiehlt die Schließung.

Bemerkungen zum Einzelplan 07

V. Aufgabenerledigung durch das Studentenwerk Thüringen (Kapitel 07 74)

Die vom Studentenwerk Thüringen angebotenen Dienstleistungen für Studierende gehen zum Teil deutlich über die gesetzlich festgelegten Aufgaben hinaus. Die im Bundesvergleich überdurchschnittliche Leistungsbreite führt zu hohen Ausgaben. Erhebliche Einnahmepotentiale bleiben dagegen ungenutzt.

Ein steigender Zuschussbedarf von Landesmitteln an das Studentenwerk Thüringen ist vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt.

V.1 Dem Studentenwerk Thüringen obliegen im Zusammenwirken mit den Hochschulen und der Staatlichen Studienakademie folgende Aufgaben:

1. die wirtschaftliche Förderung der Studierenden,
2. die Durchführung der staatlichen Ausbildungsförderung für Studierende mit Ausnahme der Ausbildungsförderung der an der Staatlichen Studienakademie Studierenden,
3. die Errichtung, Bereitstellung und Unterhaltung von wirtschaftlichen und sozialen Einrichtungen zur Betreuung der Studierenden, darunter das Betreiben von Verpflegungseinrichtungen, Wohnheimen und Kindertageseinrichtungen sowie
4. die kulturelle und soziale Förderung der Studierenden.²⁷

Der Thüringer Rechnungshof hat 2015 die Finanzierung und die Aufgabenerledigung des Studentenwerks Thüringen geprüft. Ziel der Prüfung war es u. a. festzustellen,

- ob und wie die gesetzlichen Aufgaben durch das Studentenwerk erledigt,
- welche zusätzlichen hochschulbezogenen Aufgaben vom Studentenwerk übernommen und
- in welchem Umfang Leistungen für nichtstudentische Nutzer erbracht werden.

²⁷ § 3 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Studentenwerksgesetz (ThürStudWG) in der Fassung vom 9. März 2006, GVBl. 2006, 68; zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 22, 23).

Der Rechnungshof hat zunächst festgestellt, dass das Studentenwerk Thüringen für die Studierenden in Thüringen Wohnraum und Verpflegung, Informations- und Beratungsleistungen, kulturelle Förderungen und Kinderbetreuung an allen acht Hochschulstandorten flächendeckend und gleichartig anbietet.

Er hat weiter festgestellt, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studentenwerks grundsätzlich eine gute Basis für wirtschaftliches Handeln darstellt.²⁸

Die Ausgestaltung und Wahrnehmung gesetzlich übertragener wie selbstgesetzter Aufgaben durch das Studentenwerk hat allerdings inzwischen eine Eigendynamik angenommen, die teilweise einer notwendigerweise wirtschaftlichen und sparsamen Ausrichtung zuwider läuft.

So hat der Rechnungshof etwa die stetig wachsende – im Übrigen im Bundesvergleich²⁹ überdurchschnittlich breite – Leistungspalette mit entsprechend gestiegenen Ausgaben bemängelt.

Insbesondere der Personalbedarf ist deutlich angestiegen durch

- den Betrieb überdurchschnittlich vieler Mensen und Cafeterien mit langen Öffnungszeiten,
- den Betrieb zahlreicher Wohnanlagen sowie
- umfangreiche Dienstleistungen im sozialen und kulturellen Bereich.

Ausgehend von einer bundesdurchschnittlichen Betreuungsquote bei Studentenwerken (124 Studierende je einem Beschäftigten) verzeichnet das Studentenwerk Thüringen mit 81 Studierenden je Beschäftigten dementsprechend einen überdurchschnittlich hohen Personaleinsatz.

Außerdem hat der Rechnungshof kritisiert, dass das Studentenwerk Dienstleistungen anbietet, die über den gesetzlichen Versorgungsauftrag des Studentenwerks hinausgehen bzw. parallel durch andere Stellen bereitgestellt werden.

²⁸ Die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen richten sich nach kaufmännischen Grundsätzen (§ 11 Abs. 4 ThürStudWG). Für die Buchführung und den Jahresabschluss des Studentenwerks gelten die Bestimmungen der §§ 238 bis 289 des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften sinngemäß.

²⁹ Vgl. Studentenwerke im Zahlenspiegel 2014/2015 des Deutschen Studentenwerks, Daten bezüglich des Wintersemesters 2014/2015.

So werden nicht unerhebliche Ressourcen des Studentenwerks beispielsweise für

- Cateringleistungen für hochschulfremde Dritte,
- Rechtsberatungen für Studierende,
- eine weltweit geltende Freizeitunfallversicherung für alle Studierenden,
- die Sportförderung von Studierenden,
- die seit Jahren defizitär betriebene Tagungs- und Freizeitstätte in Siegmundsburg am Rennsteig sowie
- die Kinderbetreuung von nichtstudentischen Eltern

gebunden.

Andererseits sind niedrige Einnahmen, wie beispielsweise durch

- 15 % unter dem Bundesdurchschnitt liegende Semesterbeiträge,
- ausgesprochen günstige Essenspreise für Studierende (während der gesamten Öffnungszeiten wird täglich mindestens ein Essen für 1,50 Euro angeboten),
- ermäßigte und nicht kostendeckende Essenspreise für Mitarbeiter der Hochschulen und des Studentenwerks sowie
- die bundesweit zweitniedrigsten durchschnittlichen Mieten je Wohnheimplatz

einer auskömmlichen Finanzierungssituation des Studentenwerks nicht zuträglich.

Um die Wirtschaftlichkeit des Studentenwerks erhöhen zu können, hat der Rechnungshof empfohlen, naheliegende Leistungseinschränkungen – wie auch in anderen Bundesländern praktiziert – zu prüfen und umzusetzen. So könnten insbesondere die Dienstleistungen, die über den gesetzlichen Versorgungsauftrag des Studentenwerks hinausgehen bzw. parallel durch andere Stellen bereitgestellt werden, eingestellt werden.

Des Weiteren hat der Rechnungshof auch konkrete Anregungen gegeben, die zu naheliegenden Einsparpotentialen und vertretbaren Einnahmeerhöhungen in den verschiedenen Aufgabenbereichen des Studentenwerks führen könnten.

Allein für den Bereich der Verpflegungsbetriebe hat der Rechnungshof auf ein jährliches Kostensenkungspotential bzw. mögliche Mehreinnahmen von insgesamt rund 2,1 Mio. Euro³⁰ verwiesen.

So könnten mindestens 300.000 Euro bei bedarfsgerechterer Gestaltung der Öffnungszeiten und damit verbundenem geringeren Personalbedarf eingespart werden.

Bei einer moderaten Erhöhung des günstigsten Essenspreises für Studierende um nur 0,50 Euro ließen sich jährliche Mehreinnahmen von 1,13 Mio. Euro erzielen. Mit kostendeckenden Essenspreisen für Mitarbeiter der Hochschulen und des Studentenwerks wären darüber hinaus Mehreinnahmen in Höhe von rund 693.000 Euro jährlich möglich.

V.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung und zum Bemerkungsbeitrag mitgeteilt, dass die Vorschläge des Rechnungshofs zu Einspar- und Einnahmepotentialen sowohl vom Ministerium als auch vom Studentenwerk intensiv geprüft werden. Die Ergebnisse dieser Prüfungen würden sodann gegebenenfalls in einem auf das aktuelle Änderungsgesetz zum ThürStudWG folgenden Änderungsgesetz aufgenommen werden. Das Ministerium hat allerdings darauf hingewiesen, dass im Einzelfall – nach entsprechender Entscheidung des Geschäftsführers oder nach Beschlussfassung des Verwaltungsrats – die Maßnahmen erst nach einigen Monaten umgesetzt werden könnten. Einsparungen oder Einnahmesteigerungen würden sich daher, sofern realisierbar, erst mittelfristig auswirken können.

Das Ministerium hat des Weiteren betont, dass die durch das Studentenwerk angebotenen Dienstleistungen für Studierende im Einklang mit den gesetzlichen Aufgaben stünden. Das Dienstleistungsangebot trage zu einem erheblichen Teil zur Verwirklichung der Chancengleichheit und zur Attraktivität des Hochschulstandorts Thüringen bei. So habe das Leistungsangebot des Studentenwerks dazu geführt, dass sich der Anteil von Studienanfänger/inne/n mit einer in den westlichen Ländern (einschließlich Berlin) erlangten Hochschulzugangsberechtigung an Thüringer Hochschulen von 14,8 % (Wintersemester 2006/2007) auf 36,1 % (Wintersemester 2014/2015) erhöht hat.

³⁰ Ausgehend von der Anzahl der Essensportionen mit Stand 31. Dezember 2014.

V.3 Ein größtmögliches Leistungsangebot des Studentenwerks Thüringen dürfte in der Tat ein Standortvorteil für die Thüringer Hochschullandschaft und insbesondere aus der Sicht der Studierenden wünschenswert sein.

Der Rechnungshof bleibt allerdings bei seiner Auffassung, dass dieses teilweise über den gesetzlichen Versorgungsauftrag hinausgehende Leistungsangebot jedenfalls keinen zusätzlichen staatlichen Zuschussbedarf an das Studentenwerk begründen kann.

Er bedauert, dass sich das Ministerium mit den Vorschlägen zu moderaten Einnahmesteigerungen und naheliegenden Einsparpotentialen im Einzelnen bislang nicht inhaltlich auseinandergesetzt hat. Selbst der Koalitionsvertrag³¹ sieht vor, dass – [nur] für eine ausreichende Infra- und Beratungsstruktur – der Landeszuschuss der Kostenentwicklung anzupassen ist.

Somit sind vom Ministerium die Ursachen für Kostensteigerungen zu suchen und Leistungen des Studentenwerks aufzuzeigen, die möglicherweise über ausreichende Infrastrukturen und Beratungsleistungen hinausgehen.

Der Rechnungshof ist der festen Überzeugung, dass die Umsetzung seiner Anregungen und konkreten Vorschläge zu Einsparpotentialen und möglichen Einnahmesteigerungen nicht zu einer signifikanten Verschlechterung der Attraktivität des Hochschulstandorts Thüringen für Studierende führen würde.

Der Rechnungshof hält es nicht für notwendig, die staatliche Finanzhilfe – wie vom Studentenwerk gefordert – zu erhöhen.

³¹ Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags, Seite 51.

VI. Steuerung und Finanzierung des Studentenwerks Thüringen (Kapitel 07 74)

Das Ministerium ist seiner gesetzlichen Pflicht, die Angemessenheit der staatlich gewährten Finanzhilfe an das Studentenwerk Thüringen zu prüfen, nicht nachgekommen. Ein ab 2016 deutlich erhöhter Zuschussbedarf ist nicht hinreichend nachgewiesen.

Außerdem hat es das Ministerium bislang versäumt, Umfang und Standards der gesetzlichen Aufgaben des Studentenwerks – etwa durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit dem Studentenwerk – zu konkretisieren.

VI.1 Das Studentenwerk Thüringen nimmt als Anstalt des öffentlichen Rechts die Aufgaben der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Betreuung der Studierenden an den Hochschulen des Landes und der Staatlichen Studienakademie Thüringen wahr (§ 3 Abs. 1 Thüringer Studentenwerksgesetz)³².

Weiterhin obliegt dem Studentenwerk die Durchführung der staatlichen Ausbildungsförderung für Studierende an den Hochschulen des Landes (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ThürStudWG).

Das Studentenwerk ist an acht Hochschulstandorten in Thüringen für rund 50.000 Studierende zuständig.

Die Aufsicht über das Studentenwerk obliegt dem für das Hochschulwesen zuständigen Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (§ 5 ThürStudWG). Zur Erfüllung seiner Aufgaben erhebt das Studentenwerk von den Studierenden Pflichtbeiträge (Semesterbeiträge).

Außerdem deckt das Studentenwerk seinen Aufwand im Wesentlichen durch:

- eigene Erträge aus der Bewirtschaftung von Verpflegungsbetrieben, Wohnheimen und Kindertagesstätten,
- Kostenerstattungen für die Wahrnehmung der staatlichen Aufgabe zur Ausbildungsförderung (BAföG) für Studierende an den Hochschulen des Landes,

³² Thüringer Studentenwerksgesetz (ThürStudWG) in der Fassung vom 9. März 2006 (GVBl. 2006, S. 68); zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 31. Januar 2013 (GVBl. 2013, S. 22, 23).

- die jährliche Finanzhilfe des Landes sowie durch projektbezogene Zuwendungen.

Das Ministerium hat die Angemessenheit der seit 2013 als Festbetrag in Höhe von 5 Mio. Euro gewährten Finanzhilfe an das Studentenwerk erstmals zum 1. Januar 2015 und im Anschluss daran alle fünf Jahre zu prüfen (§ 6 Abs. 3 ThürStudWG).

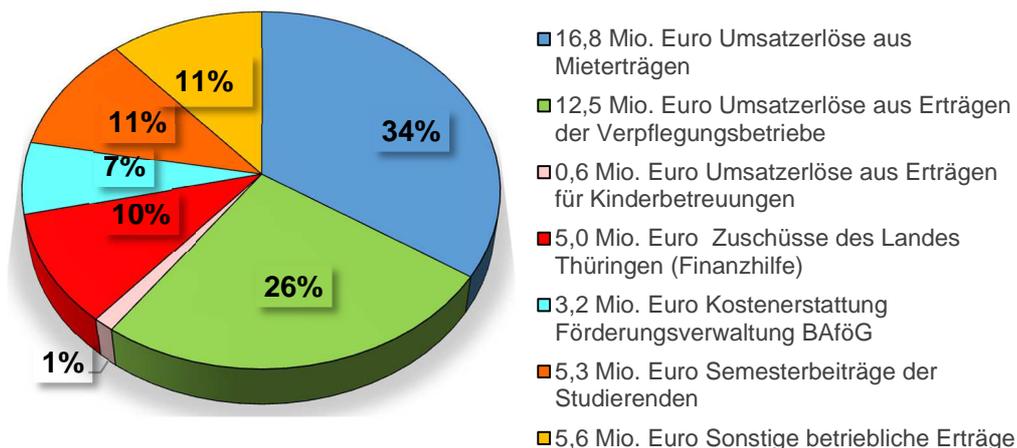
Der Thüringer Rechnungshof hat 2015 die Finanzierung und die Aufgabenerledigung des Studentenwerks Thüringen geprüft. Ziel der Prüfung war es u. a. festzustellen,

- wie sich die Finanzierungsstruktur beim Studentenwerk darstellt,
- ob die Höhe der staatlichen Finanzhilfe für die Aufgabenerledigung des Studentenwerks angemessen ist und
- welche konkreten Erwartungen und landespolitischen Ziele das Land an das Leistungsangebot des Studentenwerks knüpft.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Finanzierung des Studentenwerks Thüringen 2014 im Einzelnen folgendermaßen zusammengesetzt hat:³³

Schaubild 22

Einnahmen des Studentenwerks zur Aufgabenerfüllung 2014



³³ Angaben laut Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2014.

Die Mieterträge, Erträge der Verpflegungsbetriebe und Kindertageseinrichtungen stellten mit über 60 % den wesentlichen Finanzierungsanteil des Studentenwerks dar.

Die Finanzhilfe des Landes machte rund 10 % der Gesamteinnahmen aus und lag damit über dem bundesdurchschnittlichen Zuschussanteil der Länder für Studentenwerke von 8,7 %.³⁴

Mit einem Semesterbeitragsanteil von 11 % der Gesamteinnahmen liegt das Studentenwerk Thüringen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von rund 17 %.

Der Rechnungshof hat des Weiteren festgestellt, dass das Ministerium seiner zum 1. Januar 2015 bestehenden gesetzlichen Pflicht zur Prüfung der Angemessenheit der Finanzhilfe nicht nachgekommen war. Stattdessen hat es das Studentenwerk um eine eigene Einschätzung zur angemessenen Höhe der als Globalzuschuss gewährten Finanzhilfe aufgefordert. Die Vorstellungen des Studentenwerks zur staatlichen Zuschusshöhe hat das Ministerium daraufhin durch einen externen Berater auf Plausibilität überprüfen lassen.

Eine eigene Bewertung zur angemessenen Höhe und zum zweckmäßigen Einsatz der Finanzhilfe hat das Ministerium nicht vorgenommen.

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass das Ministerium seiner Aufgabe und Verantwortung nicht nachgekommen ist. Insbesondere für die Haushaltsaufstellung 2016/2017 fehlte deshalb eine fundierte Bewertung, ob die bisher gewährte Höhe der Finanzhilfe angemessen und welcher staatliche Zuschussbedarf zur gesetzlichen Aufgabenerledigung tatsächlich notwendig ist.

Die Finanzhilfe wird zur Unterstützung der Aufgabenerfüllung des Studentenwerks gewährt und für dessen laufenden Betrieb eingesetzt. Wofür es die staatlichen Zuschüsse im Einzelnen einsetzt, steht in seinem Ermessen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Verwendung der Finanzhilfe wegen ihrer Ausgestaltung als Globalzuschuss nicht nachvollziehbar ist. Da das Ministerium bisher keine Ziele oder Leistungen vorgegeben hat, konnte auch deren Umsetzung nicht verfolgt bzw. überprüft werden. Eine Bewertung zur

³⁴ Daten für 2014 laut „Studentenwerke im Zahlenspiegel 2014/2015“ des Deutschen Studentenwerks.

Angemessenheit der gewährten Finanzhilfe gestaltet sich somit für das Ministerium zwangsläufig schwierig.

Entscheidend für das Ministerium ist es deshalb, kontinuierlich einen Überblick über die wirtschaftliche Situation sowie Art und Umfang der gesetzlichen Aufgabenerledigung des Studentenwerks zu haben. So sollten etwa Ursachen für Kostensteigerungen bekannt sein oder Leistungen des Studentenwerks aufgezeigt werden können, die möglicherweise über zwingend vorzuhaltende Infrastrukturen und Beratungsleistungen hinausgehen. So sieht selbst der Koalitionsvertrag³⁵ vor, dass – [nur] für eine ausreichende Infra- und Beratungsstruktur – der Landeszuschuss der Kostenentwicklung anzupassen ist.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium – nach einer Bewertung des Leistungsangebots des Studentenwerks – Handlungsempfehlungen zur Bewertung der Angemessenheit der staatlichen Finanzhilfe unterbreitet. Er hat vorgeschlagen, die Art und Weise der Aufgabenerfüllung unter besonderer Berücksichtigung sowohl der Infra- und Beratungsstruktur als auch des Umfangs der Leistungspalette im Ländervergleich³⁶ in seine Bewertungen einzu beziehen. Des Weiteren hat er empfohlen, den Prüfauftrag der Wirtschaftsprüfer für die Jahresabschlussprüfung um die erweiterte Abschlussprüfung nach § 53 HGrG zu ergänzen.

Er hat das Ministerium aufgefordert, zeitnah seinem gesetzlichen Auftrag nach § 6 Abs. 3 Satz 2 ThürStudWG nachzukommen und erst daraufhin die Finanzhilfe anzupassen.

Der Rechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass die vom Land gewährte Finanzhilfe an keine – die gesetzlichen Aufgaben konkretisierende oder ergänzende – (Ziel- und Leistungs-)Vereinbarung zwischen Land und Studentenwerk geknüpft ist. Eine staatliche Steuerung zur Aufgabenerfüllung findet bislang nicht statt. Etwaige Steuerungsinstrumente sieht das ThürStudWG allerdings auch nicht vor.

³⁵ Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags, Seite 51.

³⁶ Studentenwerke im Zahlenspiegel 2013/2014 vom Deutschen Studentenwerk.

Das Studentenwerk Thüringen entscheidet somit weitestgehend autonom, welche Tätigkeitsschwerpunkte es für seine Aufgabenerledigung setzt oder ausbaut.

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, eigene landespolitische Vorstellungen und Erwartungen zum Leistungsangebot und den einzelnen Aufgaben des Studentenwerks zu entwickeln und entsprechend mittels Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu steuern. Dies betrifft insbesondere finanzwirksame Maßnahmen, die maßgeblich von der mittel- und langfristigen Hochschulstrategie des Landes abhängig sind und/oder auf die das Studentenwerk selbst keinen Einfluss nehmen kann. Für seine perspektivische Ausrichtung braucht das Studentenwerk diesbezüglich Planungssicherheit.

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, geeignete Steuerungsinstrumente einzuführen und auf eine dementsprechende Änderung des Studentenwerksgesetzes hinzuwirken.

VI.2 Das Ministerium hat in seinen Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung und zum Bemerkungsbeitrag mitgeteilt, dass es der Angemessenheitsprüfung der Finanzhilfe – wenn auch nicht termingerecht zum 1. Januar 2015 – nachgekommen sei. Die Angemessenheitsprüfung sollte erst im Juli 2015 beginnen. Mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium sei einvernehmlich festgelegt worden, die Vorlage des Prüfberichts des Wirtschaftsprüfers zum Jahresabschluss 2014 hierfür abwarten zu wollen.

Die vom Studentenwerk zusätzlich angeforderte ausführliche Stellungnahme zum künftigen Finanzbedarf sei von einem Wirtschaftsprüfer auf Plausibilität geprüft worden. Der Wirtschaftsprüfer habe in seinem dem Ministerium im Dezember 2015 vorgelegten Prüfergebnis die Stellungnahme des Studentenwerks und damit die erforderliche Erhöhung der Finanzhilfe bestätigt.

Das Ministerium habe daraufhin feststellen können, dass die bislang gewährte jährliche Finanzhilfe von 5 Mio. Euro für die Aufgaben und das Leistungsangebot des Studentenwerks für den zurückliegenden Zeitraum angemessen war.

Entsprechend einer eigenen Analyse und dem Wirtschaftsplan des Studentenwerks für 2016 gehe das Ministerium jedoch von einem deutlich erhöhten Finanzhilfebedarf aus.

Zur Steuerung des Studentenwerks hat das Ministerium in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag mitgeteilt, dass sich die zukünftige Bemessung der Finanzhilfe entsprechend dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Studentenwerksgesetzes und anderer Gesetze nach einer zwischen dem TMWWDG und dem Studentenwerk Thüringen zu schließenden Ziel- und Leistungsvereinbarung richten soll.

In den Gesetzentwurf wurde auch die erweiterte Jahresabschlussprüfung nach § 53 HGrG wieder aufgenommen.

Unabhängig davon nehme das Ministerium regelmäßig an den Sitzungen des Verwaltungsrats mit beratender Stimme teil. Dabei finde eine nicht unerhebliche indirekte Steuerung des Studentenwerks statt. Im Übrigen obliege dem Ministerium lediglich die Rechtsaufsicht.

VI.3 Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium eine zeitnahe Einführung von Steuerungsinstrumenten sowie die Erweiterung des Prüfauftrags der Wirtschaftsprüfer für die Jahresabschlussprüfung nach § 53 HGrG beabsichtigt.

Die Ausführungen des Ministeriums zum Verfahren der Angemessenheitsprüfung der Finanzhilfe überzeugen den Rechnungshof allerdings nach wie vor nicht.

Denn das Ministerium hat es – trotz expliziten gesetzlichen Auftrags – unterlassen, eine eigene Bewertung zum notwendigen Landeszuschussbedarf für das Studentenwerk vorzunehmen. Weder die Einschätzung zum eigenen Finanzbedarf durch das Studentenwerk selbst noch dessen bloße Bewertung durch einen externen Berater können dies ersetzen. Vielmehr sind derartige, in Auftrag gegebene Bewertungen allenfalls bedingt brauchbar. Interessen und Ziele von Studentenwerk und Ministerium dürften nicht in jedem Falle deckungsgleich sein.

Das Ministerium hat im Interesse des Landes und als zuständige oberste Landesbehörde eigene hochschulpolitische Vorstellungen zu entwickeln, Maßstäbe für eine angemessene Aufgabenerledigung festzulegen und verlässliche Prognosen zum Finanzbedarf vorzunehmen. Nur auf einer solchen Grundlage kann der notwendige und für die gesetzliche Aufgabenerledigung des Studentenwerks angemessene Finanzbedarf an Landesmitteln ermittelt werden.

Die derzeit angestrebte Novellierung des ThürStudWG setzt im Übrigen eine regelmäßige, substantiierte eigene Bewertung des Zuschussbedarfs an das Studentenwerk durch das Ministerium zwingend voraus. Anstelle der bisher betragsmäßig festgelegten Finanzhilfe von 5 Mio. Euro sollte die Finanzhilfe sodann auf der Basis einer Ziel- und Leistungsvereinbarung gewährt werden.

Der Rechnungshof kann des Weiteren die inhaltliche Auffassung des Ministeriums, dass das Studentenwerk ab 2016 einen deutlich höheren Zuschussbedarf habe, nicht nachvollziehen.

Allein die in der Prüfung aufgezeigten und nachgewiesenen möglichen Einnahme- bzw. Einsparpotentiale, aber auch die zusätzlich übernommenen bzw. über die gesetzlichen Versorgungsaufgaben hinausgehenden Leistungen des Studentenwerks (vgl. Bemerkungsbeitrag „Aufgabenerledigung des Studentenwerks Thüringen“) haben verdeutlicht, dass eine zwingende Notwendigkeit zur geforderten Erhöhung der staatlichen Finanzhilfe nicht vorliegt.

Bemerkungen zum Einzelplan 08

VII. **Zustimmungsverfahren zur gesonderten Berechnung von Investitionsaufwendungen in Pflegeeinrichtungen (Kapitel 08 20)**

Aufgrund von Mängeln bei der Ermittlung der gesondert berechenbaren Investitionsaufwendungen mussten die Heimbewohner überhöhte Umlagebeträge zahlen. Gleichzeitig konnten die Heimbetreiber so entsprechende Überschüsse generieren.

Die vom Bundessozialgericht geforderte notwendige Novellierung der landesgesetzlichen Regelungen steht seit mehr als drei Jahren aus.

VII.1 Gemäß § 82 Abs. 3 SGB XI können Träger von Pflegeeinrichtungen ihre nicht durch öffentliche Förderung gedeckten betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen den Heimbewohnern gesondert in Rechnung stellen. Hierzu zählen Abschreibungen, Miet-, Pacht- und/oder Leasingkosten, Darlehens- bzw. Eigenkapitalzinsen sowie Instandhaltungskosten. Höhe, Laufzeit und Verteilung der umlagefähigen Investitionsaufwendungen sind in einer diesbezüglichen Rechtsverordnung³⁷ geregelt.

Der Thüringer Rechnungshof hat das Zustimmungsverfahren 2014 stichprobenweise geprüft und hierbei erhebliche Mängel bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben festgestellt.

Unter anderem war es den Pflegeeinrichtungen fünf Jahre³⁸ erlaubt, statt der Abschreibungen die zuvor geförderten höheren Tilgungsleistungen umzulegen. Bei der Tilgung von Darlehensschulden handelt es sich aber grundsätzlich nicht um betriebsnotwendige Aufwendungen, sondern um reine Vermögensdispositionen innerhalb der Bilanz.

Des Weiteren erkannte die Zustimmungsbehörde regelmäßig die nach der Rechtsverordnung maximal umlagefähigen Instandhaltungsaufwendungen³⁹ an, ohne von den Einrichtungen Nachweise über die tatsächlichen Aufwen-

³⁷ Thüringer Verordnung über die gesonderte Berechnung von Investitionsaufwendungen und die Gewährung bewohnerbezogener Aufwendungszuschüsse an Pflegeeinrichtungen vom 28. Juni 2005.

³⁸ Vom 1. Juli 2005 bis 30. Juni 2010.

³⁹ Bis 30. Juni 2010: 1 % des jährlich mit dem Preisindex für den Neubau von Wohngebäuden in Thüringen fortzuschreibenden Anschaffungs- oder Herstellungsaufwands. Ab 1. Juli 2010: 0,6 %.

dungen anzufordern. Eine Prüfung, inwieweit die fiktiv ermittelten Instandhaltungsaufwendungen betriebsnotwendig waren, ist zumeist unterblieben. Mehrfach waren zwischen den umgelegten und tatsächlichen Instandhaltungsaufwendungen erhebliche Abweichungen feststellbar.

Der Rechnungshof hat außerdem die Umlage überhöhter Nutzungsentgelte bemängelt. Bis zum 30. Juni 2005 wurden diese Aufwendungen bis zur Höhe der maximal förderfähigen Herstellungskosten eines vergleichbaren Neubaus öffentlich gefördert. Vertraglich vereinbarte Nutzungsentgelte oberhalb dieser Förderhöchstgrenze galten als nicht betriebsnotwendig. Seit dem 1. Juli 2005 konnten die Betreiber ihre Miet- oder Pachtaufwendungen dagegen vollumfänglich auf die Heimbewohner umlegen. Die verantwortlichen Behörden hatten es nämlich versäumt, konkrete Regelungen zur „betriebsnotwendigen Höhe“ der diesbezüglichen Aufwendungen zu treffen. Dies führte allein bei acht geprüften Einrichtungen zu jährlichen Mehreinnahmen von etwa 1,2 Mio. Euro.

Schließlich hat der Rechnungshof auch das Berechnungsmodell zur Ermittlung der umlagefähigen Eigenkapitalzinsen bemängelt. Hierbei wurde die jeweils bestehende Darlehensschuld von dem nicht geförderten Restbuchwert des Anlagevermögens abgezogen. Solange sich dabei negative „Eigenkapitalwerte“ ergaben, erfolgte keine Verzinsung. Weil aber die vereinbarten Tilgungssätze der Darlehen regelmäßig höher waren als die zulässigen Gebäudeabschreibungen (2 %), sank die bestehende Darlehensschuld wesentlich schneller als der Restbuchwert des Anlagevermögens. Im Ergebnis wies jede ursprünglich fremdfinanzierte Pflegeeinrichtung nach gewisser Zeit nicht nur einen positiven, sondern auch stetig steigenden Eigenkapitalwert aus. Der Zustimmungsbehörde wurde ein alternatives Berechnungsmodell empfohlen.

Zum Schutz der Heimbewohner stellten die Richter des Bundessozialgerichts in vier Urteilen⁴⁰ klar, dass die Umlage der Investitionskosten bei den Pflegeeinrichtungen zu keinem verbleibenden Überschuss führen dürfe.

Der Rechnungshof sieht aufgrund des bisher praktizierten Zustimmungsverfahrens dringenden Änderungs- und Regelungsbedarf im Sinne der aktuel-

⁴⁰ Aktenzeichen: B 3 P 4/10 R; B 3 P 6/10 R; B 3 P 2/11 R und B 3 P 3/11 R vom 8. September 2011.

len Rechtsprechung. Die überhöhten Umlagebeträge haben die Heimbewohner mit Kosten belastet, denen kein tatsächlicher bzw. betriebsnotwendiger Aufwand entgegenstand.

Das Bundessozialgericht hat den Ländern für die Anpassung der landesgesetzlichen Regelungen nur eine Übergangsfrist bis Ende 2012 eingeräumt. Insoweit ist unverständlich, weshalb die notwendige Novellierung in Thüringen seit mehr als drei Jahren aussteht.

VII.2 Das Ministerium hat in seinen Stellungnahmen zu den Beanstandungen des Rechnungshofs Folgendes mitgeteilt:

Aufgrund der zum 1. Juli 2005 ausgelaufenen Kapitaldienstförderung seien aus Vertrauensschutzgründen gegenüber den Einrichtungsträgern die höheren Tilgungsraten der geförderten Darlehen anstelle der Abschreibungen anerkannt worden. Der Rechnungshof beziehe sich bei seiner Kritik auf eine Regelung der Rechtsverordnung, die ab dem 1. Juli 2010 neu in Kraft getreten ist. Bis zu diesem Stichtag sei die Anerkennung der Tilgung für die verantwortliche Zustimmungsbehörde maßgebend gewesen.

Die umlagefähigen Instandhaltungspauschalen seien mit Wirkung vom 1. Juli 2010 auf 0,6 % des Anschaffungs- oder Herstellungsaufwands reduziert worden, um die finanzielle Belastung der Heimbewohner zu reduzieren. Bis dahin habe die zuständige Behörde für alle stationären Pflegeeinrichtungen Nachweise über die tatsächlichen Instandhaltungsaufwendungen angefordert und geprüft. Vom Rechnungshof festgestellte Überzahlungen seien somit grundsätzlich auszuschließen.

Erst nach Aufforderung des Rechnungshofs, die zum Zeitpunkt seiner Prüfung nicht aktenkundig gemachten Instandhaltungsnachweise nachträglich vorzulegen bzw. die erlassenen Zustimmungsbescheide nochmals kritisch zu prüfen, relativierte das Ministerium seine diesbezüglichen Aussagen.

Hinsichtlich der Umlage angemessener Nutzungsentgelte wollte die zuständige Behörde zunächst eine Datensammlung für den internen Vergleich der Pflegeeinrichtungen zur Lage der Objekte und zu angemessenen Mieten erstellen. Wegen der unterschiedlichen Vertragskonstellationen und unzureichender Vertragsparameter sei dieses Ziel jedoch nicht umsetzbar gewesen. In der Folge habe die verantwortliche Behörde die Entgelte aller vor

dem 1. Juli 2010 geschlossenen Nutzungsverträge als fixe Größe übernommen und hierfür Bestandsschutz gewährt. Dabei sei die Angemessenheit dieser Beträge unterstellt worden, weil diese bereits im Rahmen der vorangegangenen Nutzungsentgeltförderung einer Plausibilitätsprüfung unterlagen.

Eine Deckelung der vertraglich vereinbarten Mietaufwendungen komme nicht in Betracht, weil den Einrichtungen sonst Deckungslücken bei der Refinanzierung entstünden.

In dem vom Rechnungshof empfohlenen Berechnungsmodell zur Eigenkapitalverzinsung sah die zuständige Behörde zunächst keine umsetzbare Alternative. Hierbei bleibe unklar, in welcher allgemeinen Höhe das mit Eigenkapital beschaffte Anlagevermögen abgeschrieben werden soll. Zum einen erfolge die Anschaffung der Anlagegüter nicht nur einmalig und zu bestimmten Stichtagen, zum anderen müsse deren unterschiedliche Nutzungsdauer berücksichtigt werden. Erst unmittelbar nach Zusendung des geplanten Bemerkungsbeitrags wurde eine nochmalige Prüfung des von der Zustimmungsbehörde bislang praktizierten Verfahrens zur Eigenkapitalverzinsung erwogen.

Dass die gesonderte Berechnung von Investitionsaufwendungen in Thüringen insgesamt einer Überarbeitung im Sinne der aktuellen Rechtsprechung bedürfe, werde geteilt. Insbesondere müssten nähere Kriterien zur Beurteilung der Angemessenheit der umlagefähigen Nutzungsentgelte und Instandhaltungspauschalen geregelt werden. Hierzu würden in der zuständigen Fachabteilung sowohl mögliche Änderungen als auch deren finanzielle Auswirkungen und verwaltungsseitige Umsetzung diskutiert. Allerdings seien nicht alle der vom Rechnungshof geforderten Unterlagen vorlagepflichtig bzw. prüfungsrelevant. Abgesehen davon bestätige der Einrichtungsträger mit seiner Unterschrift unter dem Antrag die Richtigkeit der Angaben. Soweit den Heimbewohnern überhöhte Umlagebeträge berechnet wurden, seien die geleisteten Überzahlungen jederzeit zivilrechtlich einklagbar.

VII.3 Die Ausführungen des Ministeriums zur Berücksichtigung von Tilgungsleistungen anstelle der Abschreibungen werden nicht geteilt. Eine Umlage der Tilgungsleistungen auf die Heimbewohner war sowohl nach den bundes- als auch landesgesetzlichen Regelungen zu keinem Zeitpunkt zulässig. Hierzu

bedurfte es insoweit auch keiner Präzisierung in der Zweiten Änderungsverordnung. Der vom Ministerium angeführte Vertrauensschutz war weder gesetzlich normiert noch bestand hierzu die betriebswirtschaftliche Notwendigkeit.

Der Rechnungshof hält auch die fortwährende Umlage fiktiver Instandhaltungspauschalen, selbst wenn diese zwischenzeitlich reduziert wurden, für bedenklich. Diese Verfahrensweise entspricht gerade nicht der vom Bundessozialgericht geforderten Umsetzung. Danach müssen die umgelegten Pauschalen in einem angemessenen Verhältnis zum tatsächlichen Aufwand der Pflegeeinrichtungen stehen. Die Kenntnis der Zustimmungsbehörde, dass Einrichtungsträger nachweislich falsche Angaben zur Höhe ihrer Instandhaltungsaufwendungen gemacht haben, hätte eine umgehende Korrektur der Umlagepraxis erfordert.

Hinsichtlich der umlagefähigen Nutzungsentgelte ist zu beanstanden, dass bei der Hälfte der geprüften Pflegeeinrichtungen Korrekturen zu deren Angemessenheit nicht mehr umsetzbar sind. Diese Einrichtungen gelten mittlerweile als freifinanziert, so dass die Umlagebeträge lediglich anzuzeigen sind.

Die Angemessenheit der Nutzungsentgelte wurde auch nicht bereits im Rahmen der vorherigen öffentlichen Förderung geprüft, sondern lediglich mit den maximal förderfähigen Herstellungskosten einer Neubauinvestition verglichen. Ein Bestandsschutz der Altverträge lässt sich hieraus nicht ableiten.

Die Kenntnis, dass Einrichtungsträger ihre Heimbewohner mit Miet- bzw. Pachtaufwendungen von bis zu 23 Euro pflegetäglich⁴¹ belasten, wäre Anlass genug, deren Umlagefähigkeit auf ein Höchstmaß zu begrenzen. Hierzu liegen bereits ausreichende gesetzliche Regelungen aus anderen Ländern vor.

Der Vortrag des Ministeriums, dass hierdurch Träger einen Teil ihrer „tatsächlichen Aufwendungen“ nicht refinanzieren könnten, wird nicht geteilt. Derart hohe Nutzungsentgelte werden vornehmlich zwischen verbundenen Unternehmen vereinbart, deren personelle, wirtschaftliche und finanzielle

⁴¹ Der bundesdurchschnittliche Gesamt-Investitionskostensatz liegt bei 13,94 Euro/Pflegetag.

Verflechtungen entsprechende vertragliche Gestaltungsspielräume zulassen. Der Rechnungshof hat bereits in früheren Prüfungen festgestellt, dass verbundene Unternehmen ihre Vertragsparameter sehr flexibel an geänderte Rechtslagen anpassen.

Die Überlegung des Ministeriums, das bislang von der Zustimmungsbehörde praktizierte Berechnungsmodell zur Eigenkapitalverzinsung nochmals prüfen zu wollen, geht dem Rechnungshof nicht weit genug.

Der größte Anteil der Herstellungskosten einer Pflegeeinrichtung entfällt auf das Gebäude. Hierbei handelt es sich um eine einmalige Investition, die einer entsprechend langen betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauer unterliegt. Soweit zum Stichtag 1. Juli 2005 erkennbar war, dass Gebäude und/oder Ersteinrichtung einer Pflegeeinrichtung ausschließlich über öffentliche Fördermittel und/oder Darlehen finanziert wurden, wird sich diese Tatsache während der Nutzungsdauer dieser Anlagegüter auch nicht ändern. Wenn das Berechnungsmodell der Zustimmungsbehörde in solchen Fällen trotzdem zu dem Ergebnis eines ständig steigenden Eigenkapitalanteils führt, ist dies betriebswirtschaftlich folgewidrig.

Abschließend begrüßt der Rechnungshof die Absicht des Ministeriums, notwendige Änderungen in der Rechtsverordnung zu veranlassen. Allerdings hält er die zeitlichen Verzögerungen bei der Umsetzung der Gesetzesnovellierung für bedenklich. Solange es der Umlage- und Zustimmungspraxis an den vom Bundesgesetzgeber eingeforderten betriebsnotwendigen bzw. wirtschaftlichen Grundsätzen mangelt, werden weiterhin einseitig die Pflegebedürftigen mit überhöhten Umlagebeträgen belastet. Insoweit erwartet der Rechnungshof, dass sich der Diskussionsphase demnächst der noch ausstehende Umsetzungsprozess anschließt.

Der vom Ministerium vertretene Standpunkt, bei der gesonderten Berechnung auf entsprechende Nachweise verzichten zu können, bleibt dagegen nicht nachvollziehbar. Dass eine Unterschrift nicht in jedem Fall die Richtigkeit entsprechender Aufwendungen bestätigt, wurde im Verlauf der Rechnungshofprüfung mehrfach belegt. Insoweit kann von der zuständigen Behörde erwartet werden, dass die Zustimmung unter Einbeziehung aller hierfür notwendigen Wirtschaftsdaten erfolgt. Dazu ist sie nach § 3 Abs. 3 Nr. 6 der Rechtsverordnung nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. Der

Hinweis, dass überhöhte Umlagebeträge von den Heimbewohnern zivilrechtlich einklagbar wären, ist in diesem Zusammenhang völlig inakzeptabel.

VIII. Gewährung bewohnerbezogener Aufwendungszuschüsse an Träger stationärer Pflegeeinrichtungen (Kapitel 08 20)

Eine nicht sachgemäße Umsetzung gesetzlicher Regelungen führte bei der Förderung stationärer Pflegeeinrichtungen zu Überzahlungen von mehr als 1 Mio. Euro.

Infolge zu hoch bemessener Vorauszahlungen ist dem Land außerdem ein nicht verifizierbarer Zinsschaden entstanden.

VIII.1 Nach dem Wegfall der Kapitaldienst- und Nutzungsentgeltförderung war es den Trägern stationärer Pflegeeinrichtungen nach § 82 Abs. 3 SGB XI möglich, ihre diesbezüglichen Aufwendungen auf die Heimbewohner umzulegen. Um hierbei finanzielle Härten zu vermeiden, hat das Land für alle Bewohner, die zum Stichtag 30. Juni 2005 in einer zuvor geförderten Pflegeeinrichtung betreut wurden, eine Übergangsregelung geschaffen. Danach erhalten die Einrichtungsträger für ihre bestandsgeschützten Heimbewohner⁴² seit dem 1. Juli 2005 bewohnerbezogene Aufwendungszuschüsse gemäß § 4 ThürAGPflegeVG⁴³, solange diese in der Einrichtung verbleiben.

2014 hat der Thüringer Rechnungshof das zugrunde liegende Förderverfahren bei 13 Pflegeeinrichtungen von 2005 bis 2012 stichprobenweise geprüft und hierbei erhebliche Überzahlungen des Landes festgestellt.

Nach § 4 Abs. 2 ThürAGPflegeVG durfte die Höhe der bewohnerbezogenen Aufwendungszuschüsse den bisherigen Umfang der Landesförderung nicht übersteigen.

Aufgrund zwischenzeitlicher Kapazitätserweiterungen waren bei mehreren Einrichtungen zum Stichtag 30. Juni 2005 jedoch mehr Pflegeplätze zugelassen und belegt, als vorab auf der Grundlage des Landespflegeplans⁴⁴ gefördert wurden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass solche Kapazitätserhöhungen bei der Gewährung der bewohnerbezogenen Aufwendungszuschüsse nicht berücksichtigt wurden. Seiner Auffassung nach hätten die maximal förderfähigen Aufwendungen auf die gestiegene Zahl der Heimplätze verteilt werden

⁴² Etwa 4.800 Heimbewohner zum Stichtag.

⁴³ Thüringer Gesetz zur Ausführung des Pflege-Versicherungsgesetzes i. d. F. vom 20. Juli 2005.

⁴⁴ Vierter Landespflegeplan vom 26. März 2001 (ThürStAnz. 17/2001).

müssen, um den bisherigen Umfang der Landesförderung nicht zu überschreiten.

Die zuständige Behörde hat dagegen ab dem 1. Juli 2005 für mehr Heimbewohner als zuvor bewohnerbezogene Aufwendungszuschüsse auf der Grundlage der bisher geförderten und somit höheren Pro-Platz-Kosten gewährt. Hierdurch sind dem Land allein bei fünf geprüften Einrichtungen Mehrausgaben von nahezu 900.000 Euro innerhalb des Prüfungszeitraums entstanden.

In einem weiteren Fall verlängerte der Träger einer Pflegeeinrichtung Anfang 2008 die Laufzeit seines Darlehens bei sonst gleichbleibenden Konditionen. Hierdurch sank die jährliche Gesamtbelastung für Zins- und Tilgungsleistungen. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die notwendige Reduzierung der bewohnerbezogenen Aufwendungszuschüsse nicht unverzüglich, sondern erst zum 1. Juli 2010 erfolgte. Die Mehrausgaben des Landes beliefen sich auf nahezu 186.000 Euro.

Der Rechnungshof hat des Weiteren die festgelegte Auszahlungshöhe von 90 %⁴⁵ der jeweils zu Beginn eines Jahres prognostisch ermittelten Aufwendungszuschüsse kritisiert. Diese war angesichts der tatsächlichen Sterberaten der bestandsgeschützten Heimbewohner viel zu hoch bemessen. In der Folge sind dem Land erhebliche Rückforderungsansprüche entstanden, die erst nach Ablauf des Förderzeitraums mit dem jeweiligen Zuschussbedarf der Folgejahre verrechnet wurden. Wegen dieser nicht notwendigen Vorauszahlungen ist dem Land ein nicht verifizierbarer Zinsschaden entstanden.

VIII.2 In seinen Stellungnahmen hat das zuständige Ministerium die geleisteten Überzahlungen im Falle der nicht berücksichtigten Kapazitätserweiterungen eingeräumt. Zwischenzeitlich (2015) seien die förderfähigen Pro-Platz-Kosten bei den entsprechenden Einrichtungen reduziert worden.

Zu den beanstandeten Mehrausgaben aufgrund geänderter Darlehenskonditionen hat das Ministerium noch im April 2016 vorgetragen, die zuständige Behörde habe die Überzahlung zurückgefordert. Erst nach Aufforderung des Rechnungshofs, die diesbezügliche Erstattungszahlung zu belegen, hat das Ministerium seine Aussage „korrigiert“. Gleichzeitig wurde versichert, dass

⁴⁵ Gemäß § 4 Abs. 3 der Thüringer Verordnung über die gesonderte Berechnung von Investitionsaufwendungen und die Gewährung bewohnerbezogener Aufwendungszuschüsse an Pflegeeinrichtungen vom 28. Juni 2005.

alle weiteren Einrichtungen mit vorangegangener Kapitaldienstförderung diesbezüglich überprüft und die Höhe der bewohnerbezogenen Aufwendungszuschüsse korrigiert worden seien.

Hinsichtlich der zu hoch bemessenen Abschlagszahlungen ist das Ministerium den Empfehlungen des Rechnungshofs insoweit gefolgt, als nunmehr (2015) ein Abschlag in Höhe von nur noch 85 % des prognostizierten Aufwendungszuschusses an die Heimbetreiber ausgezahlt wird.

VIII.3 Der Rechnungshof begrüßt die mittlerweile eingeleiteten Maßnahmen der zuständigen Behörden. Allerdings werden diese nach nunmehr zehnjähriger Förderung kaum noch zu signifikanten Entlastungen des Landes führen. Ein Großteil der bestandsgeschützten Heimbewohner (etwa 85 %) ist während des Prüfungszeitraums verstorben.

Die weiteren Abgangsraten von 2013 bis zur Umstellung der Förderung 2015 sind dem Rechnungshof, ebenso wie die bis dahin zusätzlich verursachten Mehrausgaben, nicht bekannt. Laut Berechnungsmodell zur durchschnittlichen Aufenthaltsdauer der Heimbewohner in Pflegeeinrichtungen dürften die möglichen Einsparungen des Landes vom Zeitpunkt der Zuschussreduzierung bis zum Auslaufen der Förderung unter 10.000 Euro liegen. Weil der Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung lediglich 13 der insgesamt 55 geförderten Pflegeeinrichtungen betrachtet hat, sind Mehrausgaben des Landes in weiteren Fällen nicht ausgeschlossen.

Hinsichtlich der nunmehr reduzierten Auszahlungsrate gibt der Rechnungshof zu bedenken, dass diese Forderung bereits in einer 2008 von ihm veröffentlichten Prüfungsmitteilung erhoben wurde. Damals wurde dem Ministerium empfohlen, die gesetzlich normierte Auszahlungsrate von 90 % den tatsächlichen Abgängen der bestandsgeschützten Heimbewohner anzupassen. Die jetzige Reduzierung um 5 Prozentpunkte kommt nach Auffassung des Rechnungshofs viel zu spät und wird insoweit wirkungslos bleiben.

Bemerkungen zum Einzelplan 10

IX. Entgangene Einnahmen aus der Inanspruchnahme forstfiskalischer Flächen durch Dritte (Einzelplan 10)

ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts verzichtete infolge einer seit Jahren fehlenden Anpassung von Gebühren und Entgelten auf Einnahmen von mehreren Hunderttausend Euro. Zu den Einnahmeverlusten treten finanzielle Risiken aufgrund fehlender Vertragsbestimmungen zu Sicherheitsleistungen hinzu.

IX.1 ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts ist Eigentümerin von rund 200.000 Hektar Landeswald. Die Inanspruchnahme forstfiskalischer Grundstücke etwa für Infrastrukturmaßnahmen wie den Leitungsbau (Strom, Gas) oder auch eine Benutzung von Wegen im Landeswald – beispielsweise für Anlieger – bedarf einer Gestattung bzw. Erlaubnis durch die Eigentümerin. ThüringenForst erhebt hierfür Entgelte für Flächeninanspruchnahmen bzw. Gebühren für die Wegebenutzungen. 2013 vereinnahmte die Anstalt für Gestattungen rund 400.000 Euro und annähernd 50.000 Euro für Wegebenutzungserlaubnisse.

Der Rechnungshof hat 2015 die mit Gestattungen und Erlaubnissen zusammenhängenden Regelwerke und Verträge geprüft und folgende Feststellungen getroffen:

1. ThüringenForst ließ die Richtsätze für Entgelte für Gestattungen seit 2003 und für Gebühren für Wegebenutzungen seit 1996 unverändert. Die Sätze hätten periodisch dem Anstieg des allgemeinen Verbraucherpreisindex angepasst werden müssen, um einen angemessenen einnahmewirksamen Ausgleich für die Belastungen durch die Flächen- und Wegeinanspruchnahmen zu erreichen.
2. Unabhängig von den Richtsätzen sahen zwar auch die jeweiligen Gestattungsverträge und Erlaubnisse für Wegebenutzungen die Möglichkeit vor, die Entgelte bzw. die Gebühren analog zum Anstieg des allgemeinen Preisindex zu erhöhen. Die zuständigen Forstämter unterließen jedoch regelmäßig solche Anpassungen.

3. Kalkuliert man für die Gestattungen mit jährlich gleichbleibenden Einnahmen von 400.000 Euro und legt man die entsprechenden Inflationsraten zugrunde, lassen sich theoretische Einnahmeverluste von 390.000 Euro für den Zeitraum 2003 bis 2013 ableiten.
Unterstellt man für die Gebühren jährliche Einnahmen von 50.000 Euro, summieren sich die Einnahmeverluste infolge unterbliebener Anpassungen theoretisch auf über 120.000 Euro (1996 bis 2013).
Wie hoch die tatsächlichen Einnahmeverluste gegenüber den abgeleiteten 510.000 Euro sind, lässt sich nicht feststellen. Sicher ist: Durch entsprechende Anpassungen an die Inflationsrate hätten sich Einnahmeverluste vermeiden lassen.
4. Die besagten Einnahmeverluste wurden durch die verspätete Einführung eines IT-gestützten Vertragsmanagements für die forstfiskalischen Liegenschaften begünstigt. Ein solches IT-gestütztes Vertragsmanagement hatte der Rechnungshof bereits 2007 angemahnt. Das zuständige Ministerium hatte daraufhin eingeräumt: „Zur effizienten Verwaltung des forstfiskalischen Grundbesitzes und zur Gewährleistung der gesetzlichen Anforderungen ... benötigt die Thüringer Landesforstverwaltung ein multifunktionales Liegenschaftssystem“. Es sicherte zu, „dass die einzuführende Software in den Dienststellen der Landesforstverwaltung zum 30.11.2009 flächendeckend im Betrieb sein soll.“ Dieses Vorhaben wurde erst Ende 2014 teilweise realisiert.
5. Gestattungspflichtige Infrastrukturmaßnahmen wie die Errichtung von Mobilfunkmasten oder die Verlegung von Versorgungsleitungen verändern forstfiskalische Flächen maßgeblich. Ein Rückbau solcher Infrastrukturen ist zumeist kostenintensiv. Im Falle von Insolvenzen von Gestattungsnehmern trägt der Flächeneigentümer unter Umständen die Kosten einer Wiederherstellung der Flächen in den ursprünglichen Zustand. Um diesem Risiko zu begegnen, können entsprechende Verträge mit Bestimmungen zu Vorsorge- oder Sicherheitsleistungen versehen werden, die die Gestattungsnehmer zu erbringen haben. Die vorab erbrachten Leistungen kann ein Flächeneigentümer im Falle einer Leistungsunfähigkeit des Gestattungsnehmers ersatzweise heranziehen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass nahezu kein Gestattungsvertrag solche risikomindernden Bestimmungen enthielt. Daraus erwächst ThüringenForst ein bedeutendes finanzielles Risiko.

IX.2 ThüringenForst ist der Kritik des Rechnungshofs hinsichtlich der Nichtanpassung der Gestattungsentgelte an die Entwicklung des allgemeinen Preisindex gefolgt. Dabei machte ThüringenForst geltend, dass infolge der mit der Anstaltsgründung 2012 verbundenen Aufgabenfülle personelle Kapazitäten gebunden waren. Diese Kapazitäten hätten beispielsweise für notwendige Kontrollen der Forstämter, Erstellung von Dienstordnungen sowie für die Forcierung eines Vertragsmanagements gefehlt. So seien allein im Zuge der Übertragung des Grundvermögens an die Anstalt für 29.413 Flurstücke entsprechende Berichtigungen der Grundbücher zu beantragen gewesen.

ThüringenForst hat schließlich zugesagt, die Gestattungsverträge zu sichten und erforderlichenfalls notwendige und mögliche Preisanpassungen vorzunehmen. Des Weiteren würden fehlende Dienstordnungen erstellt. Das IT-gestützte Liegenschaftsinformationssystem sei mittlerweile um den Baustein „Vertragsmanagement“ erweitert worden.

Personellen Engpässen werde gegebenenfalls durch eine Aufgabenübertragung an einen Dritten begegnet.

IX.3 Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen ThüringenForsts. Er sieht sich in seiner Wertung bestätigt, dass Einnahmemöglichkeiten nicht ausgeschöpft wurden, da mögliche Preisanpassungen nicht vorgenommen wurden. So betrug der allgemeine Preisanstieg seit 1996, von da an die Richtsätze für Wegebenutzungsgebühren unverändert blieben, 30 %. Damit handelte ThüringenForst dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und dem darin enthaltenen Ergiebigkeitsprinzip entgegen. Danach sind auch hinsichtlich möglicher Einnahmen mit einem bestimmten Ressourceneinsatz die bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen. Zu der vom Rechnungshof angestellten überschlägigen Berechnung (theoretischer) Einnahmeverluste bezog ThüringenForst keine Stellung.

Das vorgebrachte Argument der Aufgabenfülle infolge der Anstaltsgründung überzeugt nicht. Wie dargestellt, hatte der Rechnungshof bereits 2007 auf Defizite bei der Liegenschaftsverwaltung hingewiesen und die Einführung eines IT-gestützten Vertragsmanagements angemahnt.

Auf die Kritik an fehlenden vertraglichen Bestimmungen zu Vorsorge- bzw. Sicherheitsleistungen ging ThüringenForst ebenfalls nicht ein. Der Rechnungshof sieht hier ein bedeutendes finanzielles Risiko für die Anstalt und

empfiehlt, den Sachverhalt im Rahmen des Risikomanagements von ThüringenForst angemessen zu berücksichtigen und die Verträge entsprechend anzupassen.

Bemerkungen zum Einzelplan 18

X. Prüfung der Baumaßnahmen bei einem Bildungszentrum der Polizei (Kapitel 18 03)

Durch unwirtschaftliches Handeln hat der noch nicht abgeschlossene Umbau einer ehemaligen Kaserne für das Bildungszentrum der Polizei bis heute fast sechs Millionen Euro mehr gekostet als geplant. Die Studierenden und Fortzubildenden sind aber nach wie vor nicht zeitgemäß untergebracht.

X.1 Im Zuge der Verwaltungsstrukturreform im Jahr 2000 hat der Freistaat die Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Thüringer Polizei auf der Liegenschaft einer ehemaligen Kaserne zusammengeführt. Die Landesregierung entwickelte ein bauliches Gesamtkonzept und nutzt zurzeit zwölf vorhandene und sieben neue Gebäude. Der Rechnungshof hat 2014 die Umsetzung dieses Konzeptes und den daraus resultierenden Flächenverbrauch geprüft.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dem Bildungszentrum über den genehmigten Bedarf von 12.700 m² hinaus weitere 7.000 m² Nutzfläche zur Verfügung stehen. So nutzt es fast doppelt so viel Bürofläche und dreimal so viel Lagerfläche wie genehmigt. Auch im Bereich Bildung und Unterricht beträgt die beanspruchte Fläche ohne Berücksichtigung der „Tatortwelten“ das Doppelte des genehmigten Bedarfs. Für den Bereich „Wohn- und Clubräume“ nutzt das Bildungszentrum rund 20 % mehr Fläche. Dabei sind Studierende und Fortzubildende zum größten Teil in 3-Bett-Zimmern mit stark sanierungsbedürftigen Sanitäreinrichtungen untergebracht.

Der Rechnungshof hat auch festgestellt, dass die genutzten Flächen nicht ausgelastet waren. So waren im geprüften Zeitraum z. B. der neue Hörsaal zu 31 % und die Aula zu 23 % belegt. Auch die Sporthalle war nur zu rund 40 % ausgelastet.

Zu den bisherigen Neubauten bzw. den noch nicht realisierten Baumaßnahmen hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

Die geplanten Kosten für die Mensa mit 240 Plätzen betragen 4 Mio. Euro und erhöhten sich auf rund 6 Mio. Euro. Bezogen auf die maximalen Anwärterzahlen ist die Mensa zu groß. Dies hat zu rund 1,7 Mio. Euro Mehrkosten

geführt. Ein Großteil der Kostensteigerung beruht auf der Entscheidung für einen Neubau anstelle der geplanten Sanierung eines vorhandenen Gebäudes.

Eine Polizeigeschichtliche Sammlung mit rund 470 m² Ausstellung, Archiv- und Büroflächen im Obergeschoss der Mensa erforderte den Bau einer Treppeanlage, einer Fluchttreppe und eines Personenaufzugs. Der Bau des Obergeschosses hatte rund 2 Mio. Euro Mehrausgaben zur Folge. Insbesondere in Anbetracht des deutlichen Flächenüberhangs auf der Liegenschaft hätte der Nutzer die Polizeigeschichtliche Sammlung im Gebäudebestand unterbringen können.

Die Sporthalle mit dem Standard für öffentliche und nationale Wettkämpfe kostete rund 6 Mio. Euro. Sie besitzt eine Besuchergalerie und eine 1.300 m² große Besucherterrasse. Beides war im Bauantrag nicht gefordert. Sie sind aus Sicht des Rechnungshofs für die Sportausbildung auch nicht notwendig. Gegenüber einer standardisierten Drei-Felder-Normturnhalle waren damit Mehrausgaben von 2 Mio. Euro verbunden. Öffentliche und nationale Wettkämpfe, mit denen der Nutzer den baulichen Standard der Sporthalle begründete, hat die Polizei dort bislang nicht ausgetragen.

Der im Bauantrag des Nutzers beschriebene Sportplatz mit Kunstrasen, Laufbahnen, Leichtathletikanlagen und einer Tribüne ist noch nicht realisiert. Stattdessen trainieren die Studierenden und Fortzubildenden in der Sporthalle, auf der Liegenschaft und in der Umgebung. Das Bildungszentrum hat einen Nutzungsvertrag mit der Stadt Meiningen für einen Sportplatz und das Meininger Stadion gegen Zahlung eines jährlichen Entgelts abgeschlossen.

Die Unterkünfte für die Studierenden und Fortzubildenden sind noch nicht saniert. Sie entsprechen weder der Nutzeranforderung aus dem Jahr 2002 noch einer heute angemessenen Qualität. Das Bildungszentrum nutzt dafür mehr Fläche als genehmigt. Das genehmigte Raumprogramm für die Zimmer ist aus heutiger Sicht zu wenig an den Bedürfnissen der verschiedenen Nutzergruppen orientiert. Sowohl die Machbarkeitsstudie als auch die HUBau zeigen, dass die Fläche für Unterkünfte in den Bestandsgebäuden den genehmigten Raumbedarf übersteigt, während die Zahl der notwendigen Übernachtungsplätze nicht erreicht wird. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, das Raumprogramm und die Planung im Hinblick auf eine qualitativ

bestmögliche, aber wirtschaftliche und sparsame Unterbringung neu aufzustellen, die Notwendigkeit landeseigener Unterkünfte zu überprüfen sowie Einzelzimmer nicht nur für Gäste und Dozenten bereitzuhalten.

Zusammenfassend hat der Rechnungshof beanstandet, dass bis 2016 von den genehmigten Baumaßnahmen erst 54 % realisiert, aber bereits 75 % der genehmigten Kosten ausgegeben waren. Sechs der zehn mit Bauantrag geplanten Hochbaumaßnahmen, darunter die Unterkunftsgebäude, haben die Ministerien⁴⁶ zurückgestellt. Die Ministerien nutzen für die Haushaltsveranschlagung überholte Bedarfsanforderungen, Planungen und Kostenannahmen. Die dort genannten Gesamtkosten berücksichtigen weder die Kostensteigerung aus der Baupreisentwicklung noch Kostenerhöhungen infolge geänderter technischer Regeln. Der Rechnungshof hat eine bereits absehbare Finanzierungslücke von rund 16 Mio. Euro ermittelt.

Die damals beteiligten Ministerien⁴⁷ haben die Bauverwaltung nicht rechtzeitig in die Vorbereitung der Baumaßnahmen eingebunden und das Projekt ungenügend begleitet. Dies hat zu einer unwirtschaftlichen Planung und zu vermeidbaren Ausgaben geführt.

X.2

Das TMIL hat in seinen Stellungnahmen erläutert, dass das Zusammenführen der Bildungseinrichtungen der Polizei in Meiningen zu Synergieeffekten an den Standorten der Polizei in Saalfeld und Rudolstadt geführt habe. Es hat eingeräumt, dass das Bildungszentrum Flächen zum Teil ohne Bezug zu den Bedarfsanmeldungen belegt. Der Nutzer beabsichtige, zu allen Nutzungsarten Flächenreduzierungen zu erschließen sowie seine Raumbelegungsplanung zu prüfen und eine Bedarfsermittlung durchzuführen. Hingegen habe sich der Bedarf an Unterrichtsflächen mit besonderer Ausstattung seit den Bedarfsanmeldungen aufgrund von Spezialausbildungen erhöht. In seinen Stellungnahmen hat das Ministerium kritisiert, dass der Rechnungshof in seiner Flächenbilanz Räume berücksichtigte, die nicht oder fremd genutzt würden.

Das Ministerium hat der Aussage widersprochen, dass die Mensa zu groß sei und vermeidbare Kosten verursacht habe. Sie entspreche dem genehmigten Bedarf.

⁴⁶ Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft und Thüringer Finanzministerium.

⁴⁷ Thüringer Finanzministerium, Thüringer Innenministerium.

migten Bauantrag. Der Nutzer habe die damalige Kantine nur mit Einschränkungen und mit besonderem organisatorischen Aufwand betreiben können. Eine sinnvolle Sanierung habe sich unter Einhaltung aller behördlichen Auflagen nicht erschlossen. Das für das Bauen zuständige Ministerium habe außerdem sicher abschätzen können, dass die geplante Weiterverwendung des Gebäudes am Standort der neuen Mensa weder aus Kosten- noch aus Termingründen zielführend gewesen wäre. Die Mehrkosten des Neubaus könnten jedoch nicht aus den Gesamtkosten abgeleitet werden. Die Baukosten verhielten sich nicht proportional zur Zahl der Sitzplätze. Von der gesamten Saalfläche sei nur ein Teil der Mensa zuzuordnen. Die restliche Fläche sei der gewünschten Mehrzwecknutzung geschuldet. Das Ministerium hat eingeräumt, dass die Kostenschätzung der HU-Bau fehlerhaft war. Es sei nicht erkannt worden, dass die Kostenberechnung der Planer erheblich zu niedrig war.

Das Ministerium hat auch der Kritik widersprochen, dass der Bau des Obergeschosses der Mensa 2 Mio. Euro vermeidbare Ausgaben verursachte. Für die Rechnung sei ein Richtwert zu verwenden, aus dem sich lediglich 1,4 Mio. Euro Kosten für das Obergeschoss ergäben. Die Nutzung des Obergeschosses für die Polizeigeschichtliche Sammlung habe sich angeboten, um Störungen im Unterkunfts- und Ausbildungsbereich zu vermeiden. Wegen funktionaler und Sicherheitsbedenken sollten Besucherströme nicht über die Liegenschaft geleitet werden. Zugleich seien hier Verpflegung und sanitäre Einrichtungen für die Besucher vorhanden. Auch aufgrund praktischer Erwägungen sei die Sammlung im Obergeschoss der Mensa platziert worden. Bis zum Neubau des neuen Hörsaalgebäudes habe der Nutzer die Fläche für den Unterricht genutzt. Für die Sammlung hätten aus Sicht des Ministeriums ggf. an anderer Stelle auf der Liegenschaft Räume saniert werden müssen.

Zur Sporthalle hat das Ministerium mitgeteilt, dass ästhetische Architektur mit Eigenständigkeit und Wiedererkennungswert kein Widerspruch zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sei. Eine standardisierte Normturnhalle ohne Zuschauertribüne hätte den Anforderungen des Nutzers nicht genügt. Alle Beteiligten hätten dies anerkannt. Das Trainingszentrum sei einzigartig in Deutschland. Es sei deshalb mit einer üblichen Drei-Felder-Halle nicht

gleichzusetzen. Die Halle sei im Gegensatz zur Auffassung des Rechnungshofs zu 60 % ausgelastet. Das Bildungszentrum habe sie außerdem für Trainingslager und Meisterschaften genutzt. Die Galerie in der zweiten Geschossebene sei notwendig, um Besuchern die Veranstaltungen zugänglich zu machen. Zudem nutze das Bildungszentrum die Galerie auch als Laufstrecke und für Gerätesport. Das Ministerium gab an, die Besucherterrasse sei baulich nicht umgesetzt worden. Es handele sich um ein Flachdach mit begehbaren Betonplatten zum Schutz der Dachhaut, das zugleich als Fluchtweg diene.

Der bislang von der Stadt Meiningen gemietete Sportplatz werde in Kürze geschlossen. Das Meininger Stadion könne nur zu bestimmten, von der Stadt vorgegeben Zeiten genutzt werden. Die Planungen für die Sportanlagen werde es mit der beabsichtigten Überarbeitung der Nutzungskonzeption und des Nachtragsbauantrags überprüfen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die verbleibenden Baumaßnahmen aufgrund finanzieller Zwänge nicht zeitnah umgesetzt werden können. Daher sei es nicht sinnvoll, die HU-Bau(en) ständig zu überarbeiten. Es werde jedoch die Kosten der noch nicht realisierten Bauvorhaben beziffern und in die Finanzierungsplanung einbeziehen. Dabei werde es alle Vorhaben inhaltlich und kostenseitig überprüfen. Mit seiner Feststellung, Mehrkosten seien durch zeitlich kompakteres Bauen vermeidbar gewesen, verkenne der Rechnungshof, dass eine zeitlich verdichtete Realisierung aller Teilmaßnahmen nur zu Lasten anderer staatlicher Baumaßnahmen möglich gewesen wäre.

- X.3 Die Ausführungen des Ministeriums entkräften die Prüfungsfeststellungen nicht. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Aus- und Fortbildung der Polizei an einem zentralen Standort zur hohen Qualität der Lehre beiträgt. Das Bildungszentrum nutzt dabei jedoch 55 % Fläche mehr als das Innenministerium genehmigte. Der Rechnungshof berücksichtigte in seiner Flächenbilanz alle Räume, die dem Nutzer zur Verfügung stehen bzw. ggf. durch Dritte für den Betrieb der Liegenschaft genutzt werden. Deshalb bezog er z. B. die Fläche der Küche in seine Berechnung ein. Die politische Entscheidung, die Aus- und Fortbildung der Thüringer Polizei an diesem Standort unterzubringen, führte dazu, dass die Polizei eine deutlich zu große Liegenschaft bezog. Die nicht benötigten Flächen verursachen dauerhaft Betriebskosten. Nicht

nur beim Erarbeiten des Bauantrags, sondern auch im Rahmen der Fachaufsicht kommt dem Innenministerium die Aufgabe zu, die Thüringer Polizei zu beraten und zu kontrollieren. Das Innenministerium ist dieser Verantwortung aus Sicht des Rechnungshofs nur unzureichend nachgekommen.

Das für das Bauen zuständige Ministerium und die Bauverwaltung sind sowohl bei der Liegenschaftskonzeption als auch bei der jeweiligen Objektplanung ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Planung nicht gerecht geworden. Die um mindestens 30 % höheren Gesamtkosten hätten bereits bei Veranschlagung im Haushalt erkannt werden können. Mit frühzeitiger fachlicher Beteiligung und ausgereiften Planungen hätten realistische Baukosten veranschlagt werden können.

Der Rechnungshof erkennt an, dass sich die Nutzeranforderungen seit der Bedarfsanmeldung verändert und ggf. erhöht haben können. Jedoch hatte der Nutzer bis zum Zeitpunkt der Prüfung diesen Bedarf dem zuständigen Ministerium nicht angezeigt. Ungeachtet dessen, ist der große Flächenüberhang nicht gerechtfertigt. Die beteiligten Ressorts versäumten bislang, eine systematische und grundlegende Konzeption zur wirtschaftlichen Nutzung der gesamten Liegenschaft anzustellen. Schon die Machbarkeitsstudie als erste Entscheidungsgrundlage untersuchte die Liegenschaft nicht vollständig. Möglichkeiten zur besseren Nutzung, z. B. durch den Abbruch oder die Veräußerung überzähliger Gebäude bzw. Teilflächen, schöpften die Ressorts nicht aus. Der Rechnungshof kann nachvollziehen, dass eine langfristige Planung des Flächenbedarfs unter den speziellen polizeiorganisatorischen Bedingungen kompliziert ist. Dennoch hält es der Rechnungshof für unerlässlich, dass die Polizei den für die Erledigung ihrer Aufgaben notwendigen Flächenbedarf neu formuliert und ihre Ressourcen auf das zur Erledigung ihrer Aufgaben notwendige Maß beschränkt. Neben dem überhöhten Flächenverbrauch des Nutzers führt die Unwirtschaftlichkeit einzelner Entwurfslösungen zu Mehraufwendungen, die den Haushalt des Freistaats auch künftig belasten werden.

Gemäß den aktuellen Verpflegungsteilnehmerzahlen war der Mensa-Neubau für die Essenversorgung der Liegenschaft nicht erforderlich. Zur Berechnung der Mehrkosten ist festzustellen, dass bei einem deutlich kleineren Gebäude ein gänzlich anderer Entwurf mit einer anderen technischen Lösung in Frage gekommen wäre. Außerdem hätten die Beteiligten dokumentieren

müssen, warum das Gebäude am Standort der neuen Mensa nicht für eine Sanierung geeignet war. Bezüglich der Kosten für das Obergeschoss des Neubaus folgt der Rechnungshof der Argumentation des Ministeriums nicht. Anstelle eines Richtwerts ist auf die konkreten, entstandenen Ausgaben der vorliegenden Kostenfeststellung abzustellen. Schließlich räumte das Ministerium anhand des gewählten Richtwerts selbst schon vermeidbare Ausgaben von rund 1,4 Mio. Euro ein. Die Planung für das Obergeschoss war vom Wunsch nach einer modernen Ausstellungsfläche getragen, auch wenn der Nutzer dort vorübergehend Unterricht durchführte. Zur Sporthalle stellt der Rechnungshof fest, dass bereits die Ausschreibung für den Wettbewerb den Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nur unzureichend berücksichtigte. Der Architektenwettbewerb ging weit über den haushaltsmäßig legitimierte Bedarf hinaus. Besondere Gründe, welche die herausgehobene Architektur rechtfertigen können, trug das Ministerium nicht vor. Der Rechnungshof schätzt ein, dass eine Typenhalle zu Sportzwecken auf dem nicht-öffentlichen Gelände des Bildungszentrums ausreichend gewesen wäre. Wenngleich der Nutzer die Auslastung der Sporthalle in der ersten Jahreshälfte 2015 auf rund 60 % steigern konnte, war die Halle im geprüften Zeitraum täglich in den zehn Unterrichtsstunden insgesamt im Durchschnitt zu rund 40 % belegt. Selbst unter Berücksichtigung der vom Ministerium nachgereichten Daten für die erste Jahreshälfte 2015 waren es nur 45 %. Zwischen 2012 bis 2015 führte der Nutzer an 96 Tagen Trainingslager und Polizeimeisterschaften durch, bei denen die Halle z. T. nur für Siegerehrungen, Umkleide- und Duscmöglichkeiten genutzt wurde. Eine höhere Auslastung der Halle wies der Nutzer nicht nach.

Die Entscheidungen zugunsten des Mensa-Neubaus anstelle einer Sanierung, die zu große Mensa mit dem dort nicht notwendigen Obergeschoss für die Polizeigeschichtliche Sammlung, die Vielzahl großer Veranstaltungssäle und der überhöhte Standard der Turnhalle verursachten fast 6 Mio. Euro vermeidbare Ausgaben. Bleibt es bei den jetzigen Planungen für die noch nicht umgesetzten Baumaßnahmen, könnten z. B. für den Sportplatz künftig weitere 1,2 Mio. Euro dazu kommen. Das Ministerium gab an, die Planungen für die Sportanlagen im Zusammenhang mit der beabsichtigten Überarbeitung der Nutzungskonzeption und des Nachtragsbuantrags zu überprüfen. Der Rechnungshof fordert, die Planungen für den Sportplatz zu überarbeiten und

die Kosten für einen Neubau mit der Nutzung vorhandener Anlagen in einer Kosten-Nutzen-Analyse abzuwägen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass der Nutzer seine Bedarfsanforderung neu aufstellen und die Belegungsplanung überprüfen will. Der Rechnungshof fordert, eine Entwicklungsplanung für die gesamte Liegenschaft abzuleiten. Dabei sind besonders die Auslastungsnachweise des Nutzers und eine Prognose der künftigen Aus- und Fortbildungszahlen zu berücksichtigen. Beim Fortschreiben ist deshalb der bislang genehmigte Bedarf dem Grunde nach und baufachlich zu prüfen. Der Rechnungshof empfiehlt, dass das Innenministerium Kontrollmechanismen für den Flächenverbrauch einrichtet, um seiner Überwachungspflicht nachkommen zu können (z. B. jährlicher Geschäftsbericht des Bildungszentrums).

Der Rechnungshof kritisiert insbesondere die gegenwärtige Unterbringung der Studierenden und Fortzubildenden. Er erkennt an, dass die Bestandsgebäude nicht optimal für diese Funktion sind. Er ist der Auffassung, dass die Qualität der Unterbringung den Lernerfolg der Teilnehmer wesentlich beeinflusst. Nicht zuletzt steht die Thüringer Polizei mit ihren Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in Konkurrenz zu anderen Ländern. Der Rechnungshof empfiehlt das zeitnahe Sanieren der Unterkunftsgebäude, um bestmögliche Lernbedingungen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang regt er an, die Bedarfsanmeldung des Nutzers zu überprüfen. Wenngleich daraus ein höherer Flächenverbrauch resultiert, empfiehlt der Rechnungshof die anteilige Unterbringung in Einzelzimmern.

Der Rechnungshof fordert, Baumaßnahmen künftig realistisch und vollständig zu veranschlagen. Vor finanzwirksamen Entscheidungen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und sämtliche Entscheidungen im Planungs- und Bauprozess sind zu dokumentieren.

XI. **Steuerung der baulichen Entwicklung von Hochschulen (Kapitel 18 20)**

Das für den Hochschulbau zuständige Ministerium nimmt die Steuerung der baulichen Entwicklung für die Thüringer Hochschulen nur unzureichend wahr. Am Beispiel einer Hochschule zeigt der Thüringer Rechnungshof auf, dass die planerischen Grundlagen selbst bei Investitionen von mehr als 100 Mio. Euro weder ausreichend belastbar noch zukunftssicher sind.

XI.1 Eine Hochschule plant einen neuen Hochschulcampus, um zusätzliche Flächen zu erhalten und um Splitterstandorte zu ersetzen. Ihre bauliche Infrastruktur verteilt sich in einem Stadtgebiet auf aktuell 135 Liegenschaften. Das für die Hochschulen zuständige Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) ist verantwortlich für das Flächenmanagement und die bauliche Entwicklungsplanung und hat deshalb über die Notwendigkeit eines solchen Ausbaus zu entscheiden.

Der Thüringer Rechnungshof hat die Bauanträge für den neuen Hochschulcampus geprüft. Da der qualitative und quantitative Bedarf einer Hochschule zwingend aus langfristigen Strukturkonzepten abzuleiten ist, umfasste die Prüfung auch die gesamte bauliche Entwicklungsplanung.

Planungsgrundlagen

Der Freistaat hat seine Hochschulpolitik und die Finanzierung auf Grundlage des Thüringer Hochschulgesetzes und des Landeshochschulplans 2001 in einer **Rahmenvereinbarung** mit den Hochschulen geregelt. Mit der **Hochschulstrategie Thüringen 2020** hat der Freistaat Leitlinien und Ziele der Hochschulpolitik in Thüringen bis 2020 vorgegeben. **Ziel- und Leistungsvereinbarungen** sollen als operationelle Planungen die strategischen Ziele des Freistaats und der jeweiligen Hochschulen festlegen.

Durch die **Rahmenvereinbarung** erhalten die Hochschulen für die Finanzierung des Hochschulbaus und für die Bewirtschaftung der von ihnen genutzten Gebäude Planungssicherheit. Im Gegenzug verpflichten sich die Hochschulen, die Finanzmittel mit einem Höchstmaß an Effektivität zu verwenden. Die Inanspruchnahme von Flächenressourcen durch die jeweiligen Nutzer

ist in der Rahmenvereinbarung nicht geregelt. Kriterien, nach denen die Effektivität von Nutzung und Verteilung der Flächenressourcen beurteilt werden kann, lassen sich aus der Vereinbarung ebenfalls nicht ableiten.

In der **Hochschulstrategie Thüringen 2020** gibt das Ministerium lediglich die Anzahl der Studierenden je Hochschule mit einer Bandbreite vor. Eine konkrete Zahl der für die Lehr- und Forschungsaufgaben erforderlichen Studienplätze enthält das Strategiepapier hingegen nicht.

Die aktuelle **Ziel- und Leistungsvereinbarung**, die das Land 2016 mit der geprüften Hochschule abgeschlossen hat, gilt für einen Zeitraum von 2016 bis 2019. In dem Kapitel „Hochschulbau und Großinvestitionen“ stellen beide Vertragspartner über eine von der Hochschule aufgestellte „Bauliche Entwicklungsplanung“ ein Flächendefizit und einen Neubaubedarf dar. Planungsgrundlagen wie die zukünftig zu erwartende Anzahl von Studierenden, die Zahl notwendiger Studienplätze oder die gewünschte Auslastungsquote der Studienplätze sind nicht enthalten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass keine der vorgenannten Vereinbarungen zwischen Freistaat und Hochschule eine belastbare Aussage zum Baubedarf enthält. Die dort getroffenen Annahmen sind als Planungsgrundlagen für Großinvestitionen wie den geplanten Campus-Neubau ungeeignet. Der Hochschule bleibt es selbst überlassen, den Umfang ihrer baulichen Infrastruktur festzulegen. Die geprüfte Hochschule hat dies in einer eigenen **Baulichen Entwicklungsplanung 2030** dokumentiert:

Bauliche Entwicklungsplanung 2030 der Hochschule

Die Hochschule fordert 37.000 m² Neubaufäche. Davon macht sie 20.000 m² als Ersatzfläche für Anmietungen und Streulagen geltend. Allein 15 % der bislang notwendigen Flächen seien nach einer Annahme der Hochschule wegen des neuen Bologna-Formats zusätzlich erforderlich. Insgesamt will sie als Ausbauziel Studienplätze für 20.000 Studierende herstellen, die zu 160 % ausgelastet werden sollen. Die Hochschule würde dadurch um 250 Studienplätze wachsen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die SOLL- und die IST-Flächen der Hochschule nicht vollständig abgebildet sind. So sind weder ein Defizit noch ein Überschuss an Flächen belegt. Eine Auslastungsanalyse, die Rück-

schlüsse auf Belegungs-Potentiale erlaubt, hat die Hochschule für ihre Liegenschaften bislang nicht angestellt. Entgeltliche Flächenbewirtschaftung und Raumhandelsmodelle betreibt die Hochschule nicht. Ministerium und Hochschule verfügen nicht über eine fundierte einheitliche Datenbasis zum Liegenschaftsbestand. Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass die Entwicklungsplanung 2030 eine Infrastruktur aufweist, nach der die künftige Fächerstruktur der Hochschule deutlich vom heutigen Fakultätsprofil abweicht, ohne dass dies als hochschulpolitisches Ziel zu erkennen ist. Demnach plant die Hochschule künftig 6.300 m² mehr kostenintensive naturwissenschaftliche Flächen zu Lasten der geisteswissenschaftlichen.

Der Rechnungshof hat letztlich festgestellt, dass die Hochschule mit dem Bauvorhaben für den neuen Campus mit Ausgaben von 110 Mio. Euro die Hälfte ihres angemeldeten Flächenbedarfs decken wird. Lediglich 13 Liegenschaften ihres zersplitterten Bestands von 135 Liegenschaften plant die Hochschule mit dem neuen Campus aufzugeben. Weder eine einvernehmliche Abstimmung noch eine Einverständniserklärung des Ministeriums zu der Baulichen Entwicklungsplanung der Hochschule sind erkennbar.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Hochschule hat für den Campusneubau 2011 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufgestellt. Sowohl der Standort als auch die Nutzer des Neubaus waren festgelegt. Aufgrund welcher Annahmen die Hochschule genau diese Nutzer und nicht auch andere in die Untersuchung einbezogen hat, ist nicht dokumentiert. Inwieweit Teile des Bedarfs auch angemietet werden können, blieb gänzlich unbeachtet. Auch mangelt es der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an einer Gesamtschau, wie sich der Neubau auf die Fläche der betroffenen Nutzer und der Hochschule insgesamt auswirkt. Die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung veranschlagten Ausgaben sind unvollständig. Ausgaben für die Erschließung fehlen ganz. Verkaufserlöse aus einer nicht mehr benötigten Liegenschaft, die bereits haushaltsrechtlich für einen anderen Zweck gebunden waren, bezog die Hochschule in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein.

- XI.2 Der Rechnungshof beanstandete, dass das Ministerium der Hochschule keine baurelevanten Ausbauziele vorgibt. Er kritisierte den Planungszeitraum der Hochschulstrategie Thüringen bis 2020 als zu kurz, um eine nach-

haltige Planung zu ermöglichen, die auch die künftige demografische Entwicklung einbezieht. Er verwies auf das Risiko, mit den Neubauf Flächen Überkapazitäten in den Folgejahren mit geringeren Studierendenzahlen zu schaffen. Der Rechnungshof empfahl dem Ministerium, mit Vorgabe einer Auslastungsquote den Ausbaugrad an Studienplätzen zu regulieren.

Das von der Hochschule festgelegte Ausbauziel bewertete der Rechnungshof als nicht nachvollziehbar. Er kritisierte, dass die Hochschule ihre Entwicklungsplanung auf Wachstum ausgerichtet hat. Die Notwendigkeit für Expansion ergibt sich weder aus der demografischen Entwicklung noch aus den prognostizierten künftigen Studierendenzahlen. Der Rechnungshof stellte fest, dass bei einer von der Hochschule geforderten Auslastung von 160 % die derzeitige Anzahl der Studienplätze ausreicht. Er sieht keinen Grund, die Zahl der momentan nur zu 158 % ausgelasteten Studienplätze weiter zu erhöhen. Er kritisierte zudem, dass die Hochschule ihre Entwicklung am oberen Rand der Bandbreite mit 20.000 Studierenden orientiert. Bleiben die tatsächlichen Studierendenzahlen unterhalb dieser Maximalprognose, wird die dafür vorgehaltene bauliche Infrastruktur nicht ausgelastet und produziert dauerhaft unnötige Ausgaben.

Der Rechnungshof kritisierte die pauschale Forderung von 15 % mehr Fläche für die nach Bologna-Format gestuften Studiengänge als nicht sachgerecht. Übertragen auf den Campusneubau entstehen dadurch allein 16 Mio. Euro Mehrausgaben. Die mit der Baulichen Entwicklungsplanung 2030 erkennbar geänderte Fakultätsstruktur, die das Wissenschaftsministerium bislang nicht bewertete, wird zu weiteren Ausgaben von 13 Mio. Euro führen.

Aus Sicht des Rechnungshofs geben die Berechnungen der Hochschule zum Flächenbedarf aufgrund der fehlenden Gesamtschau Anlass zu vielfältiger Kritik. So beanstandete der Rechnungshof die fehlende Positionierung des Ministeriums zu den Flächenforderungen der Hochschule. Er beanstandete auch die unzureichende Belegungsanalyse der Räume der Hochschule und forderte eine differenzierte Belegungs- und Organisationsuntersuchung.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bemängelte der Rechnungshof als nicht ergebnisoffen und damit als nicht belastbar. Einen Verkaufserlös in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen, der nicht zur Verfügung steht, verstößt gegen die Haushaltswahrheit.

XI.3 Der Kritik des Rechnungshofs hinsichtlich unzureichender Zielvorgaben durch das Land ist das Ministerium nicht gefolgt. Die Vorgabe der möglichen Spanne Studierender sei als Ausbauziel konkret genug und ausreichend. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen gäben Auskunft über das Studienangebot der Hochschule. Die in diesen Vereinbarungen ebenfalls enthaltene Einschätzung des Bedarfs und der Bezug zur Baulichen Entwicklungsplanung 2030 stelle jedoch ausschließlich die Auffassung der Hochschule dar und sei dort auch so gekennzeichnet. Das Ministerium sehe die Entwicklungsplanung der Hochschule nicht als verbindlich.

Die Auslastungsquote der Studienplätze fixiere die Größenordnung, an der sich der Ausbau einer Hochschule orientiere. Weder das Ministerium noch die Hochschule gäben an, dass eine Quote von 160 % zu optimalen Studienbedingungen führe. Letztlich sei die Auslastungsquote der flächenbezogenen Studienplätze eine hochschulpolitische Stellgröße.

Hinsichtlich der kritisierten Entwicklungsplanung hat das Ministerium auf die Gründe für den geplanten Campusneubau verwiesen: Die Hochschule verfüge über einen heterogenen, alten und unzureichenden Baubestand. Mit der Baumaßnahme sollen zum einen dieser Baubestand und zum anderen Anmietungen reduziert werden. Ministerium und Hochschule seien – der Anregung des Rechnungshofs folgend – bereit, eine gemeinsame Entwicklungsstrategie für die infrastrukturelle Gesamtsituation der Hochschule zu erarbeiten. Das Ministerium hat mit Nachdruck darauf bestanden, dass die Hochschule mit dem Campusneubau lediglich Ersatzflächen, keinesfalls aber Erweiterungsflächen plane. Die Bestimmung von Ausbauzielen für die Gesamtentwicklung der Hochschule sei aus ministerieller Sicht für den Campus-Neubau irrelevant. Im Übrigen werde die Hochschule nicht 13, sondern 16 der 135 Liegenschaften abgeben. Zwischenzeitlich sei auch eine Verständigung hinsichtlich der aufzugebenden Liegenschaften erzielt worden.

Zum beanstandeten mangelhaften Überblick über den Flächenbedarf in der Baulichen Entwicklungsplanung 2030 führt das Ministerium aus, der Bestand sei vollständig abgebildet, zudem in der jährlichen Statistik enthalten und daher transparent. Es erscheine nicht sinnvoll, die Flächen für Verwaltung, Werkstätten, Hörsäle und Sammlungsräume neu zu bewerten. Der Campus-Neubau sei mit Blick auf die gesamte Hochschul-Infrastruktur geplant und es

sei deutlich gemacht worden, dass er das für die Hochschule beste Ergebnis erwarten ließe.

Hinsichtlich der Mehrkosten, die aus einer geänderten Fächerstruktur erwachsen können, hat das Ministerium ausgeführt, dass die Fächerstruktur in der Baulichen Entwicklungsplanung die Planung zum damaligen Zeitpunkt wiedergebe. Die Struktur sei veränderlich und werde kontinuierlich eine andere Wertigkeit aufweisen. Die Hochschule verstehe die Entwicklungsplanung diesbezüglich als Strategiepapier, das mit den Bauanträgen konkret an die jeweilige Situation angepasst werde. Das Fächerprofil hat das Ministerium mit den Bildungszielen der Hochschule begründet. Danach sei den Naturwissenschaften eine zentrale Rolle beizumessen.

Bezüglich der pauschalen Forderung von 15 % mehr Fläche aus dem Bologna-Prozess weist das Ministerium auf mangelnde Erfahrungswerte hin, so dass zunächst auf eine Quote von 15 % abgestellt worden sei. Die Hochschule habe sowohl das Studienangebot als auch ihre Flächenbedarfsberechnungen anhand zwischenzeitlicher Erfahrungen nachjustiert. Die Forderung des Rechnungshofs nach einer Auslastungs- und Organisationsuntersuchung erachte die Hochschule für künftige Neubauvorhaben als nachvollziehbar.

Das Ministerium und die Hochschule haben sich bereit erklärt, bei der Fortschreibung der baulichen Entwicklungsplanung die Hinweise des Rechnungshofs aufzugreifen und zu versuchen, erkennbare Defizite zu quantifizieren. Die Anregung des Rechnungshofs, die Nutzungszeiten der geprüften Hochschule zu optimieren, korreliere mit dem Bestreben des Ministeriums, die Flächennutzung an allen Thüringer Hochschulen zu verbessern – auch über erweiterte Nutzungszeiten. Die Rahmenbedingungen einer staatlichen Hochschule setzten jedoch solchen Überlegungen Grenzen. Das Ministerium werde dem Hinweis des Rechnungshofs folgen und die wirtschaftliche Raumbelastung an der Hochschule hinterfragen.

Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das Ministerium die Kritik des Rechnungshofs als unzutreffend zurückgewiesen. Zum Nachweis, dass die Untersuchung ergebnisoffen geführt worden sei, hat das Ministerium Erläuterungen der Hochschule zur Motivation für die Bauplanungen wiedergegeben. Aus Sicht des Ministeriums verdeutlichten die Überlegungen der Hochschule schlüssig, weshalb genau die vorgesehenen Nutzer aus

nachvollziehbaren hochschulpolitischen Belangen am Campus-Neubau unterzubringen seien. Das Ministerium sehe somit die Kritik an einer Vorfestlegung seitens der Hochschule und an methodischen Mängeln bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in wesentlichen Teilen widerlegt.

Hinsichtlich des beanstandeten Verkaufserlöses hat das Ministerium auf ein Missverständnis verwiesen. Veräußerungserlöse aus nicht mehr benötigten Landesliegenschaften sollen demnach auch für die geplante Maßnahme für den Campusneubau eingesetzt werden. Das Ministerium werde sicherstellen, dass Verkaufserlöse in der gemäß Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bezifferten Höhe dem Bauvorhaben Campus zufließen. Vor diesem Hintergrund sehe das Ministerium keinen Anlass, in Bezug auf den Einsatz von Verkaufserlösen eine Überarbeitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzufordern.

Das Ministerium bereite derzeit eine Verwaltungsvereinbarung mit dem Thüringer Finanzministerium über die Verwendung der Verkaufserlöse vor. Hier werde auch geregelt, welche der bislang von der Hochschule genutzten Grundstücke verkauft werden sollen. Das Ministerium sehe darin einen Anreiz für die Hochschule gegeben, ihren Flächenverbrauch zu reduzieren.

Das Ministerium sei bereit, die Hochschule noch besser als bisher in Fragen der baulichen Entwicklung zu unterstützen. Es verstehe dies als gemeinsame Aufgabe von Land und Hochschule.

XI.4 Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium und die Hochschule die Defizite der Baulichen Entwicklungsplanung 2030 bei deren Fortschreibung ausräumen wollen.

Jedoch überzeugt die Erläuterung des Ministeriums hinsichtlich der fehlenden Zielvorgaben den Rechnungshof nicht. Das Ministerium ist verpflichtet, die vom Freistaat finanzierten Bauangelegenheiten der Hochschulen zu steuern. Wie das Ministerium selbst ausführt, kann es mit der Auslastungsquote hochschulpolitische Ziele setzen. So könnte für einen Zeitraum hohen Flächenbedarfs statt neu zu bauen die Auslastungsquote zeitlich begrenzt angepasst werden. Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium den Hochschulen das Ausbauziel konkret vorgibt, um so auch selbst die Bedarfsanforderungen objektiv bewerten zu können. Die vom Ministerium dargelegte künftige zentrale Rolle der Naturwissenschaften sollte sich nicht nur im

Fächerspektrum der Bauplanungen, sondern auch in den Rahmenvereinbarungen wiederfinden.

Ohne schlüssiges Gesamtkonzept kann das Ministerium auch die Bauanträge der Hochschule nicht sachgerecht beurteilen. Es erschließt sich nicht, an welchen Bewertungsmaßstäben das Ministerium die Flächenforderung der Hochschule mit Genehmigung der Bauanträge als zutreffend einschätzte. Voraussetzung für die Bewilligung von Haushaltsmitteln ist jedoch eine zutreffende Bedarfsanforderung.

Aus Sicht des Rechnungshofs kann eine Investition von 110 Mio. Euro nicht losgelöst von der infrastrukturellen Gesamtsituation der Hochschule geplant werden. Es bedarf eines tragfähigen Konzepts, das die notwendige Entwicklung der vorhandenen Liegenschaften sowie die Entwicklung eines neuen Standortes gemeinsam beleuchtet. Damit wird deutlich, weshalb nur diese Möglichkeit der Bedarfsdeckung das beste Ergebnis für die Hochschule erwarten lässt.

Hinsichtlich der baulichen Entwicklung sieht der Rechnungshof das Ministerium stärker in der Verantwortung. Er fordert das Ministerium auf, sich eine Auffassung über eine angemessene Flächenversorgung der Hochschulen zu erarbeiten. Es genügt nicht, den Bestand statistisch zu erfassen. Auch der gesamte Bedarf ist lückenlos nachzuweisen. Denn nur so kann das Ministerium einen Flächenzuwachs erkennen. Das Ministerium hat der Hochschule mitzuteilen, inwieweit es deren Entwicklungsplanung mitträgt und den gewünschten Flächenbedarf akzeptiert. Der Rechnungshof hält es für nicht sachgerecht, Forderungen einer Hochschule nach zusätzlichen Flächen zu erfüllen, ohne Kenntnis von der tatsächlichen Auslastung der vorhandenen Räume zu besitzen.

Der Rechnungshof plädiert dafür, nicht nur neue Flächen zu fordern, sondern Potentiale vorhandener Ressourcen auszuschöpfen. Ziel muss mehr Flächeneffizienz sein. Das Ministerium muss dafür sorgen, dass die Hochschulen dazu prüfbare, vollständige und plausible Angaben zu den Liegenschaften vorlegen. Belastbare Ausgangsdaten sind auch notwendig, um auf aktuelle Entwicklungen begründet reagieren zu können. Darüber hinaus sollte auch die Erweiterung der täglichen Nutzungszeiten der Hochschuleinrichtun-

gen enttabuisiert werden. Da der Campus-Neubau die Hochschule in großem Umfang von Mietausgaben entlasten wird, muss das Ministerium das Bewirtschaftungsbudget der Hochschule anpassen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium Verkaufserlöse aus von der Hochschule nicht mehr benötigten Liegenschaften nunmehr verbindlich regeln will. Es kommt damit der Forderung des Rechnungshofs nach, die Hochschule im Austausch zu dem Campus-Neubau zur Abgabe von Liegenschaften zu verpflichten.

Nach wie vor vermisst der Rechnungshof aber ein Flächenmanagement, das den Hochschulen Anreize für die Abgabe von Flächen bietet, auch unabhängig von zu kompensierenden Neubauf lächen. Die kostenlose Nutzungsüberlassung bietet den Hochschulen keinen Anreiz für den sparsamen Umgang mit Flächen. Soweit auch die Zuschüsse für Betriebskosten den steigenden Energiekosten folgen, fehlt auch hier der Anreiz, den Flächenverbrauch zu reduzieren. Die individuellen Bedarfsanforderungen und die dynamischen Zuschussregelungen in Verbindung mit der kostenlosen Nutzungsüberlassung befördern einen allzu sorglosen Umgang mit der Ressource Liegenschaft. Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, solche Rahmenbedingungen zu schaffen, die den sparsamen Umgang mit Flächen fördern.

Ohne die Autonomie der Hochschulen anzutasten, ist das Ministerium verpflichtet, für die bauliche Entwicklung der Thüringer Hochschulen die Ausbauziele zu definieren und allein zu verantworten. Am Beispiel der geprüften Hochschule wird deutlich, dass das Ministerium dieser Aufgabe nur unzureichend nachkommt. Der Rechnungshof fordert das Ministerium auf, die Steuerung der baulichen Entwicklungsplanung aktiv wahrzunehmen und zukunftssicher zu gestalten.

D. Beratungen, sonstige Prüfungen und Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)

I. Verlässlichkeit der Datengrundlagen der Finanzstatistiken (alle Einzelpläne)

Die Europäische Kommission hatte 2013 unzuverlässige finanzstatistische Daten in einzelnen europäischen Ländern beklagt.⁴⁸ Damit im Zusammenhang entstand die Forderung nach einem reformierten und harmonisierten öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Europa. Die Grundlage hierfür sollen einheitliche Standards für eine periodengerechte Rechnungslegung bilden, sogenannte European Public Sector Accounting Standards (EPSAS).

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten des Bundes und der Länder (Präsidentenkonferenz) hatte hierzu im Mai 2014 ein gemeinsames Positionspapier zur Einführung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsstandards verabschiedet.⁴⁹ Außerdem kam die Konferenz überein, eine abgestimmte Prüfung von Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfen zur Verlässlichkeit der Datengrundlagen der Finanzstatistiken durchzuführen.

Prüfungsgegenstand waren die jeweiligen Schuldenstandstatistiken. Die Rechnungshöfe stellten fest, dass die Statistik der Schulden der öffentlichen Haushalte als Teil der Finanzstatistik auf verlässlichen und belastbaren Datengrundlagen basiert. Jedoch besteht in einzelnen Punkten noch Optimierungspotenzial. Dieses beschränkt sich allerdings auf Randbereiche der geprüften Statistiken und lässt sich im bestehenden System verbessern.

Der Thüringer Rechnungshof kam bei seiner Prüfung zu entsprechenden Ergebnissen. Er gab den zuständigen Ministerien folgende Empfehlungen zur Verbesserung des Statistikwesens:

⁴⁸ Vgl. Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten oder die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten (SWD(2013)57final), Brüssel, 6.3.2013 COM(2013)114final, Deutsche Fassung, S. 3 oben.

⁴⁹ Vgl. Schreiben des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs an die Präsidentin des Thüringer Landtags vom 20. Mai 2014 (Thüringer Landtag, Vorlage 5/4675).

- In die Meldungen zur jährlichen Schuldenstatistik sind auch die Schulden des Landes im Zusammenhang mit der vor Jahren gewählten Zwischenfinanzierung von BAföG-Leistungen über die Thüringer Aufbaubank einzubeziehen.
- Im jährlichen Schreiben zur Erstellung des Jahresabschlusses sind detaillierte Regelungen zur Meldeposition „Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen“ aufzunehmen. Zu dieser Position gab es unterschiedliche Auslegungen der Ressorts.
- Die Meldungen zu den Positionen „ÖPP-Projekte“, „Finanzierungsleasing“ sowie „Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften“ sind nach den Vorgaben des Statistischen Bundesamts zu präzisieren.
- Unter der Position „Übernommene Garantien und sonstige Gewährleistungen“ werden u. a. die Verbindlichkeiten durch Bergbaufolgelasten erfasst. Diese resultieren im Wesentlichen aus Freistellungen gegenüber der K+S Kali GmbH. Die Bewertung basiert auf Planungsprämissen einschließlich Risikobeurteilungen, die häufig Veränderungen unterliegen. Deshalb sind Neubewertungen sowohl in die Schuldenstatistik als auch in die Haushaltsrechnung⁵⁰ aufzunehmen und angemessen zu kommentieren.
- Für die Meldungen zur Schuldenstatistik sind unterschiedliche Ressorts zuständig. Der Rechnungshof hat empfohlen, auf eine hinreichende Sensibilisierung zur vollständigen und richtigen Datenangabe für Statistikzwecke in den Ressorts hinzuwirken. Im Idealfall ist die Verantwortlichkeit für Statistikzwecke im Finanzministerium an zentraler Stelle zu bündeln. Hierdurch könnte neben dem engen Kontakt zu den Ressorts auch die Kommunikation zum Thüringer Landesamt für Statistik und somit die Qualität der Statistikerstellung insgesamt verbessert werden.

Für die Vergleichbarkeit der Statistiken sind einheitliche Standards durchaus wünschenswert. Das allein rechtfertigt aber nicht die Einführung von EPSAS.

⁵⁰ Vgl. „Übersicht über die Eventualverbindlichkeiten“ – S. 177 der HHR 2014 – Position: „Ermächtigung des für Umwelt zuständigen Ministeriums, Freistellung von der Verantwortlichkeit für ökologische Altlasten“.

II. **Verwaltungs- und Kontrollsystem zur Umsetzung der EU-Agrarfonds in Thüringen (Einzelplan 10)**

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist einer der wichtigsten Politikbereiche der EU. Mehr als ein Drittel der Mittel des EU-Haushalts werden dafür eingesetzt. Die GAP basiert auf zwei Säulen: dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Die Thüringer Landwirte erhielten von 2013 bis 2015 aus dem EGFL insgesamt 709 Mio. Euro.⁵¹ Im gleichen Zeitraum wurden ELER-Mittel von insgesamt 277 Mio. Euro ausgezahlt.

Der Rechnungshof hat 2014 und 2015 die Verwaltungsstrukturen zur Umsetzung der GAP in Thüringen untersucht.

Zuständig ist die Landesverwaltung im Wege der geteilten Mittelverwaltung.⁵² Dazu muss sie gemäß den EU-Regularien ein besonderes Verwaltungs- und Kontrollsystem einrichten. Es umfasst eine Zahlstelle mit internem Revisionsdienst, eine bescheinigende Stelle, eine zuständige Behörde, eine Verwaltungsbehörde und beauftragte Stellen.

Die Gesamtverantwortung für die Mittelverwaltung und die Kontrolle aller Ausgaben liegt bei der Zahlstelle im Thüringer Landesverwaltungsamt. Sie hat einen Teil der in ihrer Verantwortung liegenden Aufgaben – insbesondere den Großteil der Bewilligungen und Kontrollen – an beauftragte Stellen delegiert.⁵³ In der Zahlstelle ist ein unabhängiger interner Revisionsdienst eingerichtet. Die bescheinigende Stelle überprüft die Tätigkeit der Zahlstelle und der beauftragten Stellen durch eigene Kontrollen. Sie berichtet der EU-Kommission jährlich über die Funktionsweise der Kontrollsysteme und gibt Stellungnahmen zur Rechnungslegung und zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben der Zahlstelle ab.

⁵¹ Davon ganz überwiegend (98%) Direktzahlungen = von der Produktion entkoppelte Prämienzahlungen: Basisprämie, Greeningprämie, Umverteilungsprämie, Junglandwirtpremie.

⁵² Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben durch die EU-Kommission gemäß Artikel 59 VO (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (EU-Haushaltsordnung).

⁵³ Z. B. Landwirtschaftsämter, ThüringenForst, Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung, Thüringer Aufbaubank.

Die zuständige Behörde hat in einem förmlichen Verfahren die Zahlstelle zuzulassen, laufend zu prüfen, ob die Zulassungsvoraussetzungen weiterhin vorliegen, und der EU-Kommission zu berichten. Die Verwaltungsbehörde ist für die Planung und Steuerung des Thüringer ELER-Programms zuständig. Bescheinigende Stelle, zuständige Behörde und Verwaltungsbehörde sind im TMIL eingerichtet.

Das Thüringer Verwaltungs- und Kontrollsystem ist nach den Feststellungen des Rechnungshofs insgesamt regelkonform und wirksam eingerichtet.⁵⁴ Die Fonds werden planmäßig umgesetzt. Zu Kürzungen und Rückforderungen der EU-Mittel zulasten Thüringens kam es durch die EU-Kommission nur in ganz geringem Umfang.⁵⁵

Der Rechnungshof hat auch die mit der Umsetzung der Agrarfonds entstehenden Verwaltungskosten näher betrachtet. Allein für die vorgeschriebenen Kontrolltätigkeiten im engeren Sinne⁵⁶ ermittelte er jährliche Verwaltungskosten von 21 Mio. Euro. Der Anteil dieser Kontrollkosten an den ausgezahlten Fördermitteln betrug damit 5,6 %. Dabei lag der Anteil beim ELER mit 11,3 % deutlich über dem beim EGFL mit 2,4 %.⁵⁷

Kontrollkosten EU-Haushaltsjahr 2013

	Fördermittel (Mio. €)	Personal (VZÄ) ⁵⁸	Kontrollkosten (Mio. €)	Verhältnis Kosten/ Fördermittel (%)
EGFL	242,8	63	5,9	2,4
ELER	134,4	161	15,2	11,3
Gesamt	377,2	224	21,1	5,6

Unter Berücksichtigung der übrigen Verwaltungsaufgaben wie Anleitung und Koordination, Berichtswesen, Mittelbewirtschaftung, Buchführung, IT-Systeme, Flächenreferenzsystem usw. entstehen insgesamt Verwaltungskosten

⁵⁴ Die Einschätzung bezieht sich auf eine Gesamtbetrachtung, nicht auf einzelne Förderbereiche oder Fördermaßnahmen.

⁵⁵ Betrachtungszeitraum 2013 bis 2015.

⁵⁶ Verwaltungskontrollen zu allen Förder- und Auszahlungsanträgen, Vor-Ort-Kontrollen, Cross-Compliance-Kontrollen, Ex-Post-Kontrollen, Kontrollen des Internen Revisionsdienstes, Kontrollen der bescheinigenden Stelle.

⁵⁷ Die Angaben beziehen sich auf das EU-Haushaltsjahr 2013.

⁵⁸ Angaben aus der Meldung zur Kontrollkostenerhebung der EU-Kommission 2013, Auskunftersuchen vom 17. Juni 2013 (D(2013) CK/as/2268109).

von circa 30 Mio. Euro jährlich. Gemessen an den ausgezahlten Fördermitteln beträgt der Verwaltungskostenanteil damit rund 8 %.⁵⁹

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass aufgrund der EU-Vorgaben inzwischen ein Kontrollsystem mit vielen Ebenen existiert, das regelmäßig zur „Kontrolle der Kontrolle“ führt und das angesichts der stabil niedrigen Fehlerquoten über das erforderliche Maß hinausgeht. Nach Einschätzung der befragten Vertreter der zuständigen Verwaltungseinheiten werden die Anforderungen an die Kontrollen durch die EU-Kommission immer weiter verschärft, was letztlich weiteren Verwaltungsaufwand verursachen kann.

Rechtsgrundlage ist ein äußerst komplexes EU-Regelwerk mit einer unübersichtlichen Verweisungspraxis. Die einzelnen Bestimmungen sind schwer verständlich formuliert und über ein System von gemeinsamen Verordnungen, fondsspezifischen Verordnungen, Durchführungsverordnungen und delegierten Verordnungen verstreut. Zur Konkretisierung und Auslegung erlässt die EU-Kommission dazu noch eine Vielzahl an Leitlinien. Diese – für die Verwaltung wichtigen Dokumente – liegen oft erst mit erheblichem Zeitverzug in deutscher Sprache vor. Das führt zu Rechtsunsicherheit und damit zu finanziellen Risiken für den Freistaat.

Die einzurichtenden Stellen, deren Struktur und Organisation sowie Aufgaben und Verfahren sind bis ins Detail vorgegeben. Die Regelungsdichte ist enorm. Das betrifft insbesondere die durchzuführenden Kontrollen. Spielräume für die Verwaltung sind hier – auch bei nachweislich funktionierenden Verwaltungsstrukturen – kaum vorhanden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass sich die Thüringer Landesregierung bei der Weiterentwicklung der GAP⁶⁰ frühzeitig dafür einsetzt, dass

- die EU-Regelungen künftig weniger kompliziert, besser verständlich und praxisnah gestaltet werden,
- bei der Regelungsdichte und den einzelnen Anforderungen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁶¹ deutlich mehr Beachtung findet und

⁵⁹ Die Angaben beziehen sich ebenfalls auf das EU-Haushaltsjahr 2013.

⁶⁰ Z. B. über Bundesrat, Europaministerkonferenz, Ministerpräsidentenkonferenzen.

⁶¹ Vgl. Artikel 5 Abs. 4 EUV.

- den Ländern – insbesondere bei nachweislich funktionierenden Systemen – mehr Gestaltungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten eingeräumt werden.⁶²

Die Landesregierung hat in ihrer Europapolitischen Strategie⁶³ angekündigt, sich für Vereinfachungen und gezielte Änderungen im EU-Basisrecht der GAP einzusetzen. Der Rechnungshof begrüßt diese Zielsetzung.

III. Zahlstellen der Justizvollzugsanstalten und der Jugendstrafanstalt in Thüringen (Einzelplan 05)

Zahlstellen können von obersten Landesbehörden mit Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums eingerichtet werden, wenn die Annahme oder Leistung bestimmter Zahlungen durch die Landeshauptkasse nicht zweckmäßig ist⁶⁴. Im Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) sind Zahlstellen in allen Justizvollzugsanstalten und der Jugendstrafanstalt eingerichtet worden.

Das Aufgabenspektrum der Anstaltszahlstellen unterscheidet sich von dem anderer Zahlstellen in Thüringen. So sind die Anstaltszahlstellen sowohl für die baren Ein- und Auszahlungen der Dienststelle als auch für die Verwaltung von Gefangenengeldern zuständig. Häftlinge erhalten z. B. Arbeitslohn soweit sie in anstaltseigenen Betrieben tätig sind. Auch von Angehörigen eingezahlte Beträge dürfen für Dinge des täglichen Gebrauchs ausgegeben werden. Da Gefangene aber über kein Bargeld verfügen dürfen, muss die Verwaltung die ordnungsgemäße Verwendung der Gelder gewährleisten.

Der Rechnungshof hat 2015 die Abwicklung der Zahlstellengeschäfte in allen Anstalten geprüft. Obwohl die Zahlstellengeschäfte überwiegend ordnungsgemäß abgewickelt werden, hat der Rechnungshof Maßnahmen zur Verbesserung und Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe sowie zur Sicherheit angeregt. Die Feststellungen sowie mögliche Lösungen hat er bei einer Fortbildungsveranstaltung mit Vertretern des Ministeriums und der Justizvollzugsanstalten erörtert.

⁶² Die finanziellen Risiken für die Union und die Länder müssen dabei natürlich immer in einem angemessenen Rahmen bleiben.

⁶³ Europapolitische Strategie des Freistaats Thüringen 2016.

⁶⁴ Vgl. Tn. 2 der Anlage 7 zu VV-ZBR (Zahlstellenbestimmungen).

Im Einzelnen hat der Rechnungshof u. a. die folgenden Empfehlungen gegeben:

- Temporär nicht für Auszahlungen benötigtes Gefangenengeld sollte im Zuständigkeitsbereich der Anstaltszahlstellen belassen werden, statt es – wie bisher – an die Landeshauptkasse abzuführen und bei Bedarf wieder anzufordern. Damit kann eine Vollständigkeitskontrolle vorhandener Mittel vor Ort leichter erfolgen als bisher.
- Das Verfahren für die jährlich durchzuführende unvermutete Zahlstellenprüfung nach § 78 ThürLHO sollte standardisiert werden. Um fundierte Prüfungen sicherzustellen, sollten die Prüfer ausreichend qualifiziert werden.
- Der Rechnungshof präferiert eine zentral organisierte Zahlstellenprüfung. So kann neben der erforderlichen Prüfqualität auch ein einheitliches Verfahren bei den Anstaltszahlstellen sichergestellt werden.
- Die Eintragungen von Gefangenengeldern in den Zahlstellen- und Kontogegenbüchern sowie die Buchungen im Zahlstellenprogramm sollten nach einheitlichen Grundsätzen erfolgen.
- Die bei einem Wechsel der verantwortlichen Bediensteten erforderliche Zahlstellenübergabe sollte nachvollziehbar dokumentiert werden.
- Der gesamte Zahlungsverkehr der Anstaltszahlstelle sollte in einem Programm erfasst werden. Das im Einsatz befindliche IT-Verfahren zur Gefangenengeldverwaltung sollte diesbezüglich weiterentwickelt werden.
- Die Zahlstellenmitarbeiter sollten regelmäßig geschult werden. Der inzwischen etablierte Erfahrungsaustausch sollte fortgesetzt werden.
- Die einschlägige Dienstanweisung⁶⁵, die Verfügungen zur Einrichtung der Zahlstellen und die förmlichen Bestellungen der Verantwortlichen sind zu aktualisieren.

Das Ministerium hat erste Maßnahmen bereits umgesetzt. Außerdem hat es mit der Überarbeitung der Dienstanweisung gemeinsam mit den Zahlstellenleitern der Anstalten begonnen. Eine zentral organisierte Zahlstellenprüfung

⁶⁵ Dienstanweisung für die Zahlstellen der Justizvollzugsanstalten, Jugendstraf- und Jugendarrestanstalten des Freistaats Thüringen (ThürJVollzZDA) – Verwaltungsvorschrift des Thüringer Justizministeriums vom 4. Juli 2000, Justiz-Ministerialblatt für Thüringen, Nr. 5/2000, S. 37 ff.

kann nach Auffassung des TMMJV nur mittelfristig realisiert werden. Deshalb wurde zunächst sichergestellt, dass Zahlstellenprüfungen regelmäßig vor Ort in der erforderlichen Qualität durchgeführt werden. Die Anpassung bzw. Neuentwicklung des IT-Verfahrens unter Beachtung der aktuellen Anforderungen ist initiiert.

Damit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

IV. Steuerung und Finanzierung der Hochschulen des Landes (Kapitel 07 69)

Der Thüringer Rechnungshof hatte 2014 die Finanzierung, das Rechnungs- und Berichtswesen der Hochschulen des Landes geprüft.

Er hatte sowohl die strategische Hochschulsteuerung durch das Ministerium als auch Defizite und Schwächen bei den einzelnen Steuerungsinstrumenten bemängelt. Außerdem hatte er die intransparente und extrem aufwendige Hochschulfinanzierung kritisiert und empfohlen, diese zu vereinfachen sowie auf Globalhaushalte und eine verbesserte Haushaltsflexibilisierung hinzuwirken. Die Prüfung war Gegenstand des Jahresberichts 2015.⁶⁶

Das für Hochschulen zuständige Ministerium hatte hierzu im Entlastungsverfahren erklärt, viele der Anregungen des Rechnungshofs aufgreifen zu wollen und diesen Prozess bereits 2014 mit der Hochschulentwicklungsplanung für Thüringen (Hochschulstrategie 2020) eingeleitet zu haben.

Das Ministerium hat darüber hinaus zwischenzeitlich seine Hochschulsteuerung entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs intensiviert und gestaltet sie nach der gesetzlich vorgesehenen Systematik deutlich zweckmäßiger als zuvor.⁶⁷

So baut die zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes abgeschlossene und für 2016 bis 2019 geltende Rahmenvereinbarung IV nunmehr auf die Hochschulentwicklungsplanung als langfristige Steuerungsgrundlage des Landes auf. Das Wissenschaftsministerium hat daran anknüpfend auf der Grundlage dieser Rahmenvereinbarung, der

⁶⁶ Jahresbericht 2015 des Thüringer Rechnungshofs mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2013, Tn. B.X, S. 128.

⁶⁷ §§ 11 und 12 Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) vom 21. Dezember 2006 (GVBl. 2006, S. 601).

Hochschulentwicklungsplanung und unter Berücksichtigung der hochschulinternen Struktur- und Entwicklungsplanung mit jeder Hochschule Ziel- und Leistungsvereinbarungen geschlossen.

Die zuvor nur wenig Wirkung entfaltenden und teilweise Fehlanreize setzenden Steuerungsinstrumente wurden vom Ministerium weiterentwickelt und deutlich verschlankt.

So enthalten beispielsweise die Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen dem Wissenschaftsministerium und den einzelnen Hochschulen nunmehr mess- und überprüfbare Ziele, welche mit monetären Anreizen untersetzt sind. Außerdem wird in den für 2016 bis 2019 geltenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen das individuelle Budget für jede Hochschule konkret beziffert und hierdurch eine flexiblere und planbarere Wirtschaftsführung gewährleistet.

Das Ministerium hat insbesondere die Kritik des Rechnungshofs zur Hochschulfinanzierung aufgegriffen und das bisherige Mittelverteilungsmodell *KLUG-Thüringen-2012* (**K**osten- und **L**eistungs**U**nter**S**etzte **G**esamtfinanzierung) eingestellt. Es hat die Finanzierung der Hochschulen ab 2016 auf echte Globalhaushalte umgestellt und somit die Mittelverteilung deutlich vereinfacht.

Der Rechnungshof sieht in allen ergriffenen Maßnahmen das deutliche Bemühen des Ministeriums, seine ihm hochschulrechtlich zugewiesene Steuerungsrolle künftig aktiver wahrzunehmen. Damit ist die Landesregierung den Forderungen des Rechnungshofs zur Hochschulsteuerung und -finanzierung aus dem Jahresbericht 2015 im Wesentlichen nachgekommen.

Der Rechnungshof erwartet jedoch vom Wissenschaftsministerium, seine gesetzlich obliegende Steuerungsaufgabe zukünftig auch bei weiteren anstehenden Entscheidungsprozessen im Hochschulbereich konsequent im Landesinteresse wahrzunehmen (z. B. Reformen im Hochschulbibliothekswesen).

V. Verfahren zur Erstattung der Fahrgeldausfälle, die Nahverkehrsunternehmen durch unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen in Thüringen entstehen (Kapitel 08 22)

Schwerbehinderte Menschen haben einen gesetzlichen Anspruch auf die unentgeltliche Beförderung im öffentlichen Nahverkehr (§ 145 Abs. 1 SGB IX). Die Nahverkehrsunternehmen erhalten für die hierdurch entgangenen Fahrgeldeinnahmen Erstattungszahlungen, die das jeweilige Bundesland zu tragen hat. Die jährlichen Ausgaben in Thüringen sind von 2006 bis 2014 um mehr als 45 % auf über 8,6 Mio. Euro gestiegen.

Der Rechnungshof hat 2014 das Thüringer Verfahren zur Fahrgelderstattung geprüft und dabei erhebliche Mängel festgestellt. Dem in Thüringen etablierten Verfahren fehlt es in hohem Maße an Transparenz und Kontrolle. Eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Landesmitteln war weder sichergestellt noch überprüfbar. Mit diesem Verfahren hat das Land jährlich Millionenbeträge ohne wirksame Kontrollen ausgereicht.

Die bundesrechtlichen Vorgaben zum Erstattungsverfahren enthalten detaillierte Vorgaben zu den maßgeblichen Bemessungsgrundlagen und zur Berechnung der Erstattungsbeträge. Dabei wird zwischen einer pauschalen Erstattung als Regelfall und einer individuellen Erstattung als „Ausnahme“ unterschieden (§ 148 Abs. 1 und 5 SGB IX).

Für die pauschale Erstattung legt das TMASGFF auf Grundlage statistischer Angaben⁶⁸ jährlich einen so genannten Landesprozentsatz fest. Die Fahrgeldausfälle werden dann in Höhe dieses Prozentsatzes der von den Unternehmen nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen erstattet. Erachtet das Nahverkehrsunternehmen die pauschale Erstattung als zu gering, kann es seinen betriebsindividuellen Prozentsatz durch Verkehrszählung nachweisen und eine individuelle Erstattung fordern.

⁶⁸ Entsprechend der bundesgesetzlichen Vorgaben sind für die Berechnung des Landesprozentsatzes maßgeblich:

- die Zahl der in Thüringen in dem betreffenden Kalenderjahr ausgegebenen Wertmarken,
- die Hälfte der Zahl der in Thüringen am Jahresende im Umlauf befindlichen gültigen Ausweise mit Berechtigung zur Mitnahme einer Begleitperson,
- die Zahl der zurückgegebenen Wertmarken entsprechend der Nutzungsmonate sowie
- die vom statistischen Bundesamt veröffentlichte nachgewiesene Zahl der Wohnbevölkerung zum Ende des Vorjahres in Thüringen und die Zahl der bis 6-jährigen Kinder in Thüringen.

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung die Ursachen der immensen Ausgabensteigerungen hinterfragt. Diese sind in Thüringen zum einen in den stetig steigenden Fahrgeldeinnahmen der Verkehrsunternehmen, zum anderen in der Zunahme der individuellen Fahrgasterhebungen zu sehen. Während 1999 noch lediglich 8 % der Nahverkehrsunternehmen eine individuelle Erstattung beantragten, waren es 2013 mit 54 % bereits mehr als die Hälfte aller Unternehmen. Damit wird die „Ausnahme“ zunehmend zum Regelfall.

Das individuelle Erstattungsverfahren begegnet wegen der unzureichenden Einflussmöglichkeiten der Erstattungsbehörde, der Komplexität des Verfahrens und der fehlenden Nachprüfbarkeit der Angaben erheblichen Bedenken. Die Nahverkehrsunternehmen haben durch die aktuellen Verfahrensregelungen einen maßgeblichen Einfluss auf die zu zahlenden Erstattungsbeiträge. Insbesondere sind die Vor-Ort-Zählergebnisse im Nachhinein nicht mehr überprüfbar. Der Rechnungshof sieht deshalb bereits bei einer intensiveren Überprüfung der betriebsindividuellen Erstattungsverfahren ein wesentliches Einsparpotential.

Durch den Verzicht auf die Überprüfung von Antragsunterlagen, auf Einsicht in Zählprotokolle oder unangemeldete Kontrollzählungen bei den Erhebungen konnte die Verwaltung keine Mängel oder Verbesserungsbedarfe feststellen. Der Rechnungshof hat zur Kenntnis nehmen müssen, dass seit mehr als elf Jahren keine Verkehrszählung kontrolliert wurde.

Die dem Thüringer Verfahren zugrunde liegende Verwaltungsvorschrift zur Regelung des Erstattungsverfahrens – Richtlinie zur Erstattung der Fahrgeldausfälle – galt befristet bis zum 31. Dezember 2007. Die Veröffentlichung einer Entfristung, Erneuerung oder Verlängerung der Geltungsdauer der Richtlinie hat das zuständige Ministerium jahrelang versäumt.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das zuständige Ministerium die landesrechtlichen Rahmenbedingungen mittlerweile überprüft hat. Es hat in der Folge bei der Neufassung der Richtlinie des Ministeriums zur Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr nach § 148 Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch (SGB IX) die Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend berücksichtigt. So wurden z. B. Regelungen zum Nachweis der Fahrgeldeinnahmen klargestellt bzw. neu getroffen, inhaltliche Anforderungen an das Testat

zur Verkehrszählung konkretisiert, eine Testatpflicht hinsichtlich der richtlinienkonformen Durchführung der Erhebungen eingeführt sowie die vom Rechnungshof empfohlene Nutzung neuerer Technologien (mobile Handfassungsgeräte) aufgenommen. Auch die statistische Erfassung der im Umlauf befindlichen Ausweise und „Wertmarken“ zur Berechnung des Landesprozentsatzes wurde im Sinne der Empfehlung des Rechnungshofs verändert.

Zur Forderung des Rechnungshofs bezüglich der Durchführung von unangemeldeten Kontrollen bei Verkehrserhebungen der Nahverkehrsunternehmen hat das Ministerium zugesagt, dass das Thüringer Landesverwaltungsamt stichprobenartig unangemeldete Kontrollzählungen bei einzelnen Bustouren durchführen wird. Das Ergebnis solcher Kontrollen bleibt abzuwarten.

Mit den Zusagen des Ministeriums und der Neuveröffentlichung der Richtlinie wurden wesentliche Forderungen des Rechnungshofs umgesetzt. Er wird diesen Verwaltungsprozess mittelfristig erneut aufgreifen, um die Auswirkungen der vorgenommenen Veränderungen zu evaluieren, die Verbesserung der Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten der Erstattungsbehörde zu überprüfen und den Stand der Initiativen seitens des Ministeriums auf Bundesebene zu hinterfragen.

Die Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs führten ihn allerdings zu der Überzeugung, dass das derzeit bestehende Verfahren nicht nur in Thüringen, sondern grundsätzlich und länderübergreifend aktualisiert werden muss. Das gesetzlich vorgesehene Erstattungsverfahren entspricht weder den Anforderungen an einen zeitgemäßen sozialstaatlichen Nachteilsausgleich noch hält es der systemimmanenten Weiterentwicklung des Nahverkehrs stand und sollte daher mittelfristig völlig neu konzipiert werden. Der Rechnungshof hat dem zuständigen Ministerium empfohlen, in dieser Angelegenheit länderübergreifend initiativ zu werden. Unabhängig davon ist die Thematik mittlerweile vom Thüringer Rechnungshof und vom Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen im Arbeitskreis Soziales der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder thematisiert worden und wird dort weiter verfolgt.

VI. Management des landwirtschaftlichen Grundvermögens verbessert (Einzelplan 10)

Der Freistaat Thüringen ist Eigentümer von rund 9.000 Hektar landwirtschaftlicher Grundflächen. Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2014 bemängelt, dass es an einer regelmäßigen Vermögensbewertung fehle. Deswegen könnten Risiken – wie die von Vermögensverlusten infolge von Marktveränderungen – nicht erkannt werden. Die mit der Bodenbevorratung verfolgten Ziele seien zu schärfen und mit geeigneten Indikatoren hinsichtlich der Zielerreichung zu untersetzen.

Das Landwirtschaftsministerium hat das Vermögen und die Wertentwicklung im Vergleich zu Marktindikatoren erstmals für den Zeitraum 2013/2014 bewertet. Es stuft die Vermögensentwicklung als überdurchschnittlich gut ein. Ein Risiko bezüglich Wertverlusten bestehe nicht. Das bisherige Zielsystem habe sich bewährt und sei zukunftsfähig.

Der Rechnungshof erkennt die Fortschritte im Management des landwirtschaftlichen Grundvermögens an und spricht sich für eine Verstetigung der Vermögensbewertung aus. Er sieht jedoch die Ziele der Bodenbevorratung wie

- die Anregung der Investitionstätigkeit landwirtschaftlicher Unternehmen,
- die Stabilisierung des landwirtschaftlichen Grundstücksmarktes oder
- die Schaffung, Förderung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen

noch nicht mit adäquaten Indikatoren zur Zielerreichung abgebildet.

VII. Unwirtschaftliche ÖPP-Beschaffung vermieden (Einzelplan 10)

Bei ÖPP-Verträgen erhält ein Unternehmen der Privatwirtschaft den Auftrag für den Bau und den Betrieb von Anlagen sowie deren Finanzierung über einen Zeitraum von üblicherweise 20 bis 30 Jahren. Für die Leistungen des Privaten zahlt der öffentliche Auftraggeber während der Vertragslaufzeit fest vereinbarte Beträge. Der wirtschaftliche Vorteil einer ÖPP-Beschaffung resultiert aus der Annahme, dass Planen, Bauen und Betreiben aus einer Hand zu Synergieeffekten führen, die bei einer konventionellen Beschaffung nicht eintreten. Dieser Vorteil soll umso größer sein, je größer der Umfang der übertragenen Leistungen und je länger die Laufzeit des Betriebs sind.

Bevor ein Vorhaben als ÖPP-Maßnahme vergeben werden kann, ist der Nachweis zu erbringen, dass diese Beschaffungsvariante sich gegenüber der konventionellen Umsetzung als wirtschaftlicher erweist. Zum Nachweis der Vorteilhaftigkeit sind mehrere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit zunehmendem Konkretisierungsgrad vorzunehmen. Dabei ist in jeder Stufe des Verfahrens der wirtschaftliche Vorteil nachzuweisen.

Das TMIL⁶⁹ plante den Bau für ein Fakultäts- und ein Laborgebäude einer Universität als ÖPP-Maßnahme. Auch der Betrieb der Gebäude sollte Bestandteil des ÖPP-Vertrags werden.

Bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ermittelte das Ministerium zunächst die Baukosten auf der Grundlage von Kennwerten mit einem mittleren Ausbaustandard. Die Betriebskosten ermittelte das Ministerium anhand von Durchschnittswerten. Diese Bau- und Betriebskosten brachte es für die konventionelle Beschaffungsvariante in Ansatz. Die Ausgaben für die ÖPP-Beschaffung ermittelte das Ministerium über Abschläge in den einzelnen Kostenarten für den Bau und den Betrieb.

Der Thüringer Rechnungshof hat von 2012 bis 2015 die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dieser ÖPP-Maßnahme begleitend geprüft. Er hat dabei insbesondere die Baukosten und die Abschläge für die ÖPP-Variante untersucht.

Das Ministerium hatte bei einem Projektvolumen von rund 55 Mio. Euro einen Vorteil für die ÖPP-Variante von 7 % errechnet. Der Rechnungshof hat

⁶⁹ Bis 2015 TMBLV.

diesen Effizienzvorteil in Frage gestellt. Er hat insbesondere die Ansätze für die Baukosten in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kritisiert. Verglichen mit den für den Hochschulbau zu beachtenden Kennzahlen für die Baukosten hatten diese teilweise die Kosten für einen hohen Ausstattungsgrad überschritten. Die Höhe der Kosten hatte das Ministerium mit überhöhten Ausbaustandards begründet. Der Rechnungshof hat solche Positionen als Kosten-Reserven gesehen, die dem privaten Partner Einsparungen ermöglichen, wenn er später den mittleren Standard wählt. Entstehen auf diese Weise Kostenvorteile für die ÖPP-Variante, sind diese jedoch nicht auf Innovationen des privaten Partners, sondern auf die Differenz zwischen überhöhten und realistischen Baukosten zurückzuführen. Weiter hatte der Rechnungshof die pauschalen Abschläge von den Bau- und Betriebskosten zugunsten der ÖPP-Realisierung beanstandet. Ausgehend von den jeweiligen Kosten für die konventionelle Beschaffung hatte das Ministerium in den einzelnen Kostengruppen für den Bau und den Betrieb Abschläge für die ÖPP-Variante vorgenommen und dem Privaten damit eine grundsätzlich effizientere Realisierung und Betreuung zugeschrieben. Herangezogene Referenzprojekte ließen jedoch eine verlässliche Prognose für solche Abschläge nicht zu.

Im Verlauf der weiteren Untersuchungen reduzierte das Ministerium den Vertragsgegenstand und damit wesentliche Kriterien für die ÖPP-Eignung. Beispielsweise hatte es auf eine kurzfristige Finanzierung mit Fördermittel-Beteiligung umgestellt, das Projektvolumen und die zu bewirtschaftende Fläche um etwa die Hälfte reduziert sowie die Medienversorgung aus dem Leistungsumfang des Privaten entfernt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs war die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung damit nicht mehr relevant. Er beanstandete, dass der errechnete Effizienzvorteil in Folge der umfangreichen Änderungen erst recht nicht mehr belegbar ist. Das Ministerium und die Universität haben das ÖPP-Projekt beendet. Sie haben entschieden, das Projekt auf konventionelle Weise durchzuführen. Beginnend ab dem Jahr 2017 sind für beide Gebäude Haushaltsmittel für eine konventionelle Realisierung eingestellt. Damit konnte der Rechnungshof dazu beitragen, eine insoweit unwirtschaftliche Maßnahme zu verhindern.

VIII. Einsatz von Bausachverständigen in der Steuerverwaltung (Kapitel 17 01)

Die Thüringer Steuerverwaltung beschäftigt in den Finanzämtern insgesamt neun Bauingenieure als verwaltungseigene Bausachverständige. Sie wirken bei der Feststellung von Einheits- und Grundbesitzwerten sowie bei der Klärung sonstiger steuerlich relevanter baufachlicher Fragen mit.

Der Rechnungshof hatte 2014 und 2015 bei drei Thüringer Finanzämtern die Arbeitsweise der Bausachverständigen untersucht und dazu u. a. 70 Einzelfälle eingesehen. Er hat festgestellt, dass der Einsatz der Bausachverständigen teilweise erhebliche Steuerausfälle verhinderte. Insgesamt zeigte sich, dass die Beschäftigung verwaltungseigener Bausachverständiger im Vergleich zur Beauftragung freier Gutachter erheblich kostengünstiger ist.

Der Rechnungshof hatte allerdings auch festgestellt, dass die von den Bausachverständigen in Form von Excel-Tabellen geführten Statistiken zum Arbeitsstand keine belastbaren Ergebnisse enthielten. Die Aufzeichnungen waren uneinheitlich geführt und teilweise waren Falleingänge und steuerliche Ergebnisse unzutreffend aufgezeichnet. Der Rechnungshof bemängelte ferner, dass die Bausachverständigen sich für ihre Aufgaben Fotoapparate mit anderen Stellen des Finanzamts teilen mussten.

Der Rechnungshof regte deshalb an, den Bausachverständigen eindeutige Regelungen für die Erstellung der Arbeitsstandstatistiken vorzugeben und dafür Excel-Tabellen mit schreibgeschützten Berechnungsformeln zur Verfügung zu stellen. Außerdem sollte die Thüringer Steuerverwaltung angesichts der Bedeutung, die die Tätigkeit der Bausachverständigen für die Sicherung des Steueraufkommens hat, nicht am falschen Ende sparen und die Bausachverständigen mit eigenen Dienstkameras ausstatten. Im Übrigen empfahl der Rechnungshof, die Sachverständigen noch stärker als bisher in die Bearbeitung steuerlicher Risikofälle einzubinden.

Das Thüringer Finanzministerium teilte mit, die Thüringer Landesfinanzdirektion habe aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs den Bausachverständigen eine schreibgeschützte Vorlage für die Statistik zur Verfügung gestellt und die zuständigen Sachgebietsleiter angehalten, zukünftig die statistischen Aufzeichnungen aufmerksamer zu prüfen. Darüber hinaus sei geplant, die Bausachverständigen – unter Berücksichtigung vorhandener

Haushaltsmittel – mit eigenen Digitalkameras auszustatten. Des Weiteren seien die Sachgebietsleiter der Festsetzungsbereiche mehrfach aufgefordert worden, die Bausachverständigen verstärkt in die Bearbeitung von Risikofällen einzubinden, um Steuerausfälle zu vermeiden.

Den Anliegen des Rechnungshofs wurde damit entsprochen.

Rudolstadt, 2. Juni 2016

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



The image shows five handwritten signatures in blue ink, each with a printed name underneath. The signatures are arranged in two rows. The first row contains two signatures: 'Dette' and 'Gerstenberger'. The second row contains three signatures: 'Behrens', 'Bücken-Thielmeyer', and 'Dr. Schuwirth'.

Glossar

Alternativ finanzierte Bauausgaben	Private Vorfinanzierung öffentlicher Bau- oder Beschaffungsmaßnahmen: Private stellen die Finanzierung einer Maßnahme bereit, die öffentliche Hand wird als deren Nutzer durch Miet- oder Leasingraten belastet.
Ausgabereste	Zum Ende des Haushaltsjahres nicht ausgegebene Haushaltsmittel insbesondere für Investitionen, die aber in den nächsten (beiden) Jahren für den vorgesehenen Zweck benötigt werden.
Bereinigte (Gesamt)Ausgaben	Gesamte Ausgaben ohne Kredittilgungen, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben für Fehlbeträge und <i>haushaltstechnische Verrechnungen</i> .
Bereinigte (Gesamt)Einnahmen	Gesamte Einnahmen abzüglich Einnahmen aus Krediten, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> und <i>haushaltstechnische Verrechnungen</i> .
Besondere Finanzierungseinnahmen	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Einnahmen der <i>Hauptgruppe 3</i> : <ul style="list-style-type: none"> - Nettokreditaufnahme, - Entnahmen aus Rücklagen, - Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> von Vorjahren, - Globale Mehr- und Mindereinnahmen, - <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>.
Besondere Finanzierungsausgaben	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Ausgaben der <i>Hauptgruppe 9</i> : <ul style="list-style-type: none"> - Zuführungen an <i>Rücklagen</i>, - Ausgaben für Fehlbeträge aus Vorjahren, - Globale Mehr- und Minderausgaben, - <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>.
Einnahmereste	Beträge, um die die Isteinnahmen eines Haushaltsjahres hinter den im Haushaltsplan veranschlagten Beträgen zurückgeblieben sind, mit deren Eingang im folgenden Haushaltsjahr aber sicher gerechnet werden kann.
Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	Gesetzlich festgelegte Zahlungen des Bundes an leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs.

Finanzierungssaldo	Betrag, um den die Haushaltsausgaben die Haushaltseinnahmen allerdings ohne die <i>besonderen Finanzierungsausgaben</i> bzw. <i>-einnahmen</i> übersteigen. Der Finanzierungssaldo stellt den tatsächlichen Finanzierungsbedarf in einem Haushaltsjahr dar.
Gemeinschaftsteuern	Steuern, deren Aufkommen Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zustehen, z. B. Einkommen- und Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer.
Hauptgruppe	Buchungssystematik für Einnahmen und Ausgaben in der öffentlichen Haushaltswirtschaft.
Haushaltstechnische Verrechnungen	Buchmäßig ausgeglichene Verrechnungen innerhalb des Landeshaushalts, denen keine tatsächlichen Zahlungen der Auftrag gebenden Verwaltung zugrunde liegen.
Investitionsquote	Anteil der Ausgaben für Investitionen an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i> .
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	<i>Kassenmäßiges Jahresergebnis</i> unter Berücksichtigung der aus den Vorjahren noch nicht abgewickelten Fehlbeträge bzw. <i>Überschüsse</i> .
Kassenmäßiges Jahresergebnis	Unterschied zwischen der Summe der Ist-Einnahmen und der Summe der Ist-Ausgaben.
Kassenreste	Unterschiedsbetrag zwischen den zum Soll gestellten und den für das Haushaltsjahr tatsächlich gezahlten Beträgen (offene Forderungen).
Kassen(verstärkungs)kredite	Kurzfristige Kredite zur Aufrechterhaltung einer geordneten Kassenwirtschaft, die nicht im Landeshaushalt gebucht werden.
Landesausgleichsstock	Mittel, die den Kommunen zum Ausgleich von Belastungen und Härten 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.