Vorwort des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs

Der Thüringer Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass Thüringen effektvolle finanzpolitische Konsolidierungsanstrengungen unternimmt.

Die Ergebnisse der Steuerschätzer vermitteln zwar den Eindruck, die fetten Jahre würden andauern. Die immer wieder benannten Risiken auszublenden, wäre jedoch fatal:

Angefangen von der erheblichen Verschuldung öffentlicher wie privater Haushalte nicht nur in Thüringen, sondern weltweit, kommen weitere Risiken hinzu. Allein der Brexit wird erhebliche Folgen für die Wirtschaft haben. Hinzu kommen die Risiken der andauernden Eurokrise, die sich verschärfen könnten. Weitere Risiken werden sich aus einem zwangsläufig zu erwartenden Ende des Zinstiefs ergeben. Die neue Welle des Protektionismus kann zu einer Schwächung der heimischen Wirtschaft führen. Weltweit häufen sich zudem schwere humanitäre wie wirtschaftliche Notlagen; Kriege und Terror führen zu neuen Herausforderungen. Millionen von Menschen verlassen ihre Heimatländer. Diese Umwälzungen stellen langfristige, strukturelle Herausforderungen für die internationale Ordnung dar, die vor der Ebene Thüringens keineswegs Halt machen.

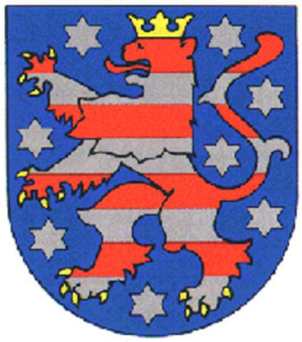
Daher ist es gerade im Vorfeld des Doppelhaushalts 2018/2019 notwendig, dass sich die Thüringer Haushalts- und Finanzpolitik an nachhaltigen Zielen orientiert und die notwendigen Anpassungen explizit zur Einhaltung der Schuldenbremse vornimmt. Die glücklicherweise noch andauernden fetten Jahre müssen unbedingt genutzt werden, bevor die mageren Jahre heraufziehen.

Der Jahresbericht 2017 analysiert die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung bezogen auf 2015 und zeigt anhand ausgewählter Prüfungen Einspar- und Optimierungspotentiale der Verwaltung auf. Als kompetenter Berater des Landtags und der Landesregierung gibt der Rechnungshof Empfehlungen zur Gestaltung der Haushalts- und Finanzpolitik.

Mein Dank gilt den Mitgliedern des Landtags sowie der Landesregierung und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die gute Zusammenarbeit. Ebenso danke ich den Bediensteten des Rechnungshofs für ihren engagierten Einsatz.

Rudolstadt, 8. Juni 2017

Dr. Sebastian Dette



Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2017

mit Bemerkungen
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2015

Inhaltsverzeichnis

		Seite
	Abkürzungsverzeichnis	9
	Verzeichnis der Übersichten	10
	Verzeichnis der Schaubilder	11
	Vorbemerkungen	13
A	**Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs**	
I.	Haushaltswirtschaftliche Lage	16
II.	Bund-Länder-Finanzbeziehungen	17
III.	Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs	18
B	**Bericht zur Haushaltsrechnung 2015**	
I.	Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	21
I.1	Einschlägige Bestimmungen	21
I.2	Haushaltsrechnung 2015	21
I.3	Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	22
I.4	Abschlussbericht	24
I.5	Übersichten zur Haushaltsrechnung	26
I.6	Vermögen und Schulden des Landes	30
I.7	Verpflichtungsermächtigungen	34
I.8	Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege 2015	34

		Seite
II.	Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und Aufgabenschwerpunkten	36
II.1	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	37
II.2	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (eigene Einnahmen)	39
II.3	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)	40
II.4	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen	43
II.5	Personalausgaben	46
II.6	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	52
II.7	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)	53
II.8	Ausgaben für Investitionen	55
II.9	Besondere Finanzierungsausgaben	58
II.10	Einsatz der EU-Mittel in Thüringen	59
II.11	Kommunale Finanzbeziehungen	64

C Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zum Einzelplan 01

I.	Verwaltungsvorschriften zur Thüringer Landeshaushaltsordnung für den Thüringer Landtag (Einzelplan 01)	68

Bemerkungen zum Einzelplan 03

II.	Festsetzung und Erhebung von Verwaltungseinnahmen durch das Thüringer Landesverwaltungsamt (Kapitel 03 04)	72

Bemerkungen zum Einzelplan 04

III.	Berufsbildende Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft (Kapitel 04 13 und 04 29)	74
IV.	Schulsozialarbeit (Kapitel 04 31)	79

		Seite
	Bemerkungen zum Einzelplan 07	
V.	Externe Beratungen im Wissenschaftsbereich (Kapitel 07 01 und andere)	84
VI.	Außertarifliche Vergütung im Bereich der Verwaltung am Universitätsklinikum Jena (Kapitel 07 50)	91
	Bemerkungen zum Einzelplan 08	
VII.	Thüringer Agentur Für Fachkräftegewinnung (Kapitel 08 03 und 08 10)	96
VIII.	Prüfung des Programms zur besonderen Förderung der Eingliederung langzeitarbeitsloser schwerbehinderter Menschen (PFELS) aus Mitteln der Ausgleichsabgabe (Kapitel 08 11)	103
IX.	Kommunalisierung in der Thüringer Sozialverwaltung – Behindertenfeststellungsverfahren nach § 69 SGB IX (Kapitel 08 12)	111
	Bemerkungen zum Einzelplan 10	
X.	Soziale Wohnraumförderung (Kapitel 10 03)	115
XI.	ÖPP-Pilotprojekt „Bau- und Erhaltungsmodell für Landesstraßen im Saale-Holzland-Kreis – Teil 1 (Kapitel 10 06)	121
XII.	ÖPP-Pilotprojekt „Bau- und Erhaltungsmodell für Landesstraßen im Saale-Holzland-Kreis – Teil 2 (Kapitel 10 06)	127

Seite

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

I.	Prüfung zahlungsrelevanter Vorverfahren zum IT-Verfahren Hamasys (alle Einzelpläne)	131
II.	Wahrnehmung der Aufsicht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen (Kapitel 03 04)	134
III.	Verwaltungskosten für Schwerlasttransporte (Kapitel 03 04)	136
IV.	Erhebung von Haftkostenbeiträgen (Kapitel 05 05)	138
V.	Externe Beratungen im Wissenschaftsbereich (Kapitel 07 01)	140
VI.	Prüfung des Kassenwesens an der Friedrich-Schiller-Universität Jena (Kapitel 07 69)	145
VII.	Institutionelle Förderung von Werkstätten für schwerbehinderte Menschen (Kapitel 08 11)	147
VIII.	Förderung von anerkannten Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen (Kapitel 08 24)	149
IX.	Erfolgskontrollen für die Freistellung von Investoren von Kosten der Altlastensanierung (Einzelplan 09)	150
X.	Beförsterung des Nichtstaatswaldes (Einzelplan 10)	151
XI.	Holzverkauf durch ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts (Einzelplan 10)	153
XII.	Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie	155

Glossar

Abkürzungsverzeichnis

BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
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
IT	Informationstechnik
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
TAB	Thüringer Aufbaubank
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürHG	Thüringer Hochschulgesetz
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürVerf	Thüringer Verfassung
TLBV	Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
UKJ	Universitätsklinikum Jena
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent
VE	Verpflichtungsermächtigungen

Verzeichnis der Übersichten

		Seite
Übersicht 1	Gesamtverschuldung 2014 und 2015	31
Übersicht 2	Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2014 und 2015	36
Übersicht 3	Steuereinnahmen 2014 und 2015	38
Übersicht 4	Übertragungseinnahmen 2014 und 2015	41
Übersicht 5	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2014 und 2015	44
Übersicht 6	Personalausgaben 2014 und 2015	47
Übersicht 7	Übertragungsausgaben 2014 und 2015	54
Übersicht 8	Ausgaben für Investitionen 2014 und 2015	57
Übersicht 9	Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds der Förderperiode 2014 – 2020	61
Übersicht 10	Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds der Förderperiode 2007 – 2013	62
Übersicht 11	Wesentliche Ausgaben aus Kapitel 17 20	65
Übersicht 12	Soll-Ist-Vergleich Ausgaben Anlage 3 zum ThürFAG	66
Übersicht 13	Anzahl und Kosten externer Beratungen	86

Verzeichnis der Schaubilder

		Seite
Schaubild 1	Entwicklung der Ausgabereste seit 2006	24
Schaubild 2	Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2006	28
Schaubild 3	Schulden im Kernhaushalt seit 2006	32
Schaubild 4	Schulden der Sondervermögen seit 2006	33
Schaubild 5	Steuereinnahmen seit 2006	37
Schaubild 6	Eigene Einnahmen seit 2006	39
Schaubild 7	Übertragungseinnahmen seit 2006	40
Schaubild 8	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungeinnahmen seit 2006	43
Schaubild 9	Personalausgaben seit 2006	46
Schaubild 10	Entwicklung Personal im öffentlichen Dienst in Vollzeitäquivalenten seit 2006	49
Schaubild 11	Ländervergleich Vollzeitäquivalente 2015 pro 1.000 Einwohner	51
Schaubild 12	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2006	52
Schaubild 13	Übertragungsausgaben seit 2006	53
Schaubild 14	Investitionsausgaben seit 2006	55
Schaubild 15	Berufsbildende Schulen in Thüringen	75
Schaubild 16	Entwicklung von Anzahl und Finanzvolumen externer Beratungen im Wissenschaftsbereich	87
Schaubild 17	Richtlinienkonforme Abwicklung externer Beratungen	141

Anmerkungen:

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

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

Einzelplan 01	Thüringer Landtag (TLT)
Einzelplan 02	Thüringer Staatskanzlei (TSK)
Einzelplan 03	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK)
Einzelplan 04	Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS)
Einzelplan 05	Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV)
Einzelplan 06	Thüringer Finanzministerium (TFM)
Einzelplan 07	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG)
Einzelplan 08	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF)
Einzelplan 09	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN)
Einzelplan 10	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL)

Vorbemerkungen

Der Thüringer Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe, die landesunmittelbaren und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Unternehmen. Auch bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung darf er prüfen. Darunter fallen u. a. auch die Zuweisungen und Zuschüsse für die Thüringer Kommunen. Bei juristischen Personen des privaten Rechts prüft der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung, wenn sie z. B. vom Land Zuschüsse erhalten (§ 104 Abs. 1 ThürLHO).

Der Rechnungshof ist gemäß Artikel 103 Abs. 4 ThürVerf zusätzlich für die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gebietskörperschaften zuständig.[1] Die Ergebnisse der überörtlichen Kassen- und Rechnungsprüfungen der kommunalen Gebietskörperschaften werden in einem separaten Bericht der Überörtlichen Kommunalprüfung vorgelegt.

Die Rechnungshöfe der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen prüfen gemeinsam den MDR (§ 35 Abs. 1 des Staatsvertrags über den Mitteldeutschen Rundfunk). Durch eine Änderung des Rundfunkstaatsvertrags ist es den Rechnungshöfen seit dem 1. Oktober 2016 möglich, abschließende Berichte über Ergebnisse ihrer Prüfungen der Rundfunkanstalten zu veröffentlichen.

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).

[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).

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 Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen (§ 97 Abs. 1 S. 2 ThürLHO). Die Sachverhalte sind im Wesentlichen unstreitig. Soweit Behörden dazu abweichende Auffassungen vorgebracht haben, sind diese in den entsprechenden Beiträgen berücksichtigt.

Mit dem Jahresbericht 2017 berichtet der Rechnungshof zur Haushaltsrechnung 2015 und legt seine Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung dem Landtag und der Landesregierung vor. Die Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung beziehen sich nicht ausschließlich auf das zu entlastende Jahr, sondern auch auf spätere und frühere Haushaltsjahre.

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

Teil B enthält die Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2015 mit einer Analyse von Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und einzelnen Aufgabenschwerpunkten (EU, Kommunen).

Prüfungsergebnisse, zu denen die Landesregierung eine abweichende Bewertung vornimmt, sind in Teil C zusammengefasst. Sie sind im Entlastungsverfahren von besonderer Bedeutung.

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.

Soweit Prüfungen von Unternehmensbeteiligungen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen, wird von einer Mitteilung der Ergebnisse in diesem Bericht Abstand genommen[2].

[2] Vgl. § 395 AktG.

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.

A Bericht über die haushaltswirtschaftliche Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

I. Haushaltswirtschaftliche Lage

Stand das Haushaltsjahr 2015 noch unter dem Eindruck einer nicht absehbaren Entwicklung des Flüchtlingszustroms, ging die Zuwanderung 2016 zwar zurück. Dennoch stiegen im diesem Zeitraum die für Flüchtlinge notwendigen Ausgaben von rund 190 Mio. EUR auf über 330 Mio. EUR. Allerdings lag dieser Betrag unter den für 2016 geplanten Ausgaben von rund 470 Mio. EUR. Weitere Minderausgaben bei den EU-Programmen und den Zinsausgaben führten 2016 zu einem hohen Haushaltsüberschuss von rund 580 Mio. EUR. Rund 170 Mio. EUR davon verwendete die Landesregierung zur Schuldentilgung, die restlichen gut 410 Mio. EUR gingen in die allgemeine Rücklage.

Auf der Einnahmeseite glichen sich deutliche Steuermehreinnahmen und Mindereinnahmen bei den EU-Programmen nahezu aus. Der Anstieg der Steuereinnahmen hatte nicht nur konjunkturelle Gründe. Sondereffekte durch die Erhöhung des Umsatzsteueranteils für die Länder wegen der Flüchtlingsausgaben waren ebenfalls ursächlich.

Die robuste Konjunktur und der gute Arbeitsmarkt lassen auch für 2017 und die Folgejahre[3] auf stabile Steuereinnahmen hoffen. Auch die Einigung bei der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 sichert eine Einnahmeausstattung annähernd in Höhe des Jahres 2019. Beide Komponenten und die hohen Rücklagen von nunmehr 880 Mio. EUR (31. Dezember 2016) mindern den bisher ausgewiesenen Konsolidierungsbedarf für die Haushaltsaufstellung 2018/19. In der Mittelfristigen Finanzplanung überstiegen für diese beiden Jahre die geplanten Ausgaben die erwarteten Einnahmen um rund 480 Mio. EUR.

[3] Vgl. 151.Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2017: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/05/2017-05-11-pm-steuerschaetzung.html?pk_campaign=Newsletter-05.2017&pk_kwd=11.05.2017_Ergebnisse+der+151+Sitzung+des+Arbeitskreises+Steuersch%C3%A4tzungen+vom+9+bis+11+Mai+2017+in+Bad+Muskau

II. Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern haben in ihrer Konferenz vom 14. Oktober 2016 die Eckpunkte zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 2020 beschlossen. Im Gegenzug für jährliche Finanzhilfen von rund 9,7 Mrd. EUR erhält der Bund in verschiedenen Aufgabenbereichen erweiterte Kontroll- und Steuerungsrechte, z. B. in der Steuerverwaltung. Die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft für Bau, Planung und Betrieb der Bundesautobahnen ist genauso vorgesehen wie ein bundesweiter Online-Portalverbund, der Bürgern und Unternehmen einen einheitlichen Zugriff auf alle Verwaltungsangebote ermöglicht. Noch im ersten Halbjahr 2017 sollen die zur Umsetzung des Reformpakets notwendigen Gesetzesänderungen verabschiedet werden.

Durch eine Ergänzung des Art. 114 GG in der Fassung des Entwurfs der Bundesregierung vom 14. Dezember 2016 werden künftig die Befugnisse des Bundesrechnungshofs bei Mischfinanzierungstatbeständen auf Dienststellen der Landesverwaltungen, die diese vom Bund mitfinanzierten Mittel bewirtschaften, ausgedehnt. Die Erweiterung der Prüfungskompetenzen des Bundes betrifft unmittelbar die Rechte der externen Finanzkontrolle in den Ländern und greift zugleich in die Haushaltsautonomie der Länder ein. Denn diese berühren den Grundsatz der Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern gemäß Art. 109 Abs. 1 GG und die grundsätzliche Länderkompetenz gemäß Art. 30 GG. Ohne einen grundgesetzlichen Kompetenztitel ist also eine Finanzkontrolle der Länder durch den Bund ausgeschlossen.[4] Mit der im neuen Absatz 2 des Art. 114 GG gefundenen Formulierung, dass der Bundesrechnungshof die für seine Prüfung notwendigen Erhebungen bei Dienststellen der Landesverwaltung „im Benehmen“ mit den jeweils zuständigen Landesrechnungshöfen durchführt, soll diese verfassungsrechtliche Grenze offenbar respektiert werden; die Formulierung wirft allerdings in der praktischen Umsetzung Fragen auf.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe von Bund und Ländern haben sich daher zu dieser Thematik intensiv ausgetauscht. Angesichts der fortgeschrittenen Beschlusslage wurde davon abgesehen, eine Klarstellung der grundgesetzlichen Regelung anzustreben. Es wurde beschlossen,

[4] Vgl. dazu etwa Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 7. September 2010 - 2 BvF 1/09 – Zukunftsinvestitionsgesetz.

dass sich die Rechnungshöfe in den von Art. 114 GG in der Fassung des Entwurfs der Bundesregierung vom 14. Dezember 2016 erfassten Fällen künftig zu ihren Prüfungsplanungen und den Erhebungsstellen abstimmen. Ferner werden sie sich zu den Prüfungserkenntnissen gegenseitig informieren. Durch diese Vereinbarung konnte also eine die Finanzkontrolle letztlich stärkende Regelung gefunden werden, die insbesondere geeignet ist, prüfungsfreie Räume auszuschließen.

Die Einigung der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern zur Ausgestaltung des Bund-Länder-Finanzausgleichs wird das zukünftige Verfahren zur Abwicklung der Finanzbeziehungen weder vereinfachen noch transparenter machen. Auch ist es nicht gelungen, bei der Berechnung der Finanzkraft eines Landes dessen kommunale Finanzkraft vollständig zu berücksichtigen. Sie soll künftig zu 75 % in die Berechnung einfließen. Damit wird weiterhin auf ein realistisches Abbilden der Finanzsituation eines Landes verzichtet. Die bisher bekanntgemachten Ergebnisse für die Finanzausstattung des Landes ab 2020 sind gegenwärtig nur schwer nachzuvollziehen. Der Rechnungshof empfiehlt dem Landtag, im Zusammenhang mit der Vorlage des Mittelfristigen Finanzplans 2017 bis 2021 eine detaillierte Berechnung der sich aus den Neuregelungen zum Bund-Länder-Finanzausgleich ab 2020 ergebenden Finanzausstattung von der Landesregierung einzufordern. Darin sollten für 2019 auch das alte und das neue System vergleichend dargestellt werden. Im Übrigen ist es im Interesse des Landes, dass sich Regierung, Landtag und Rechnungshof über die weitere Entwicklung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen austauschen.

III. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

1. Positive Wirtschaftsprognosen und ein niedriges Zinsniveau sind gute Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte. Haushaltsüberschüsse und hohe Rücklagen dürfen aber nicht zu einem großzügigen Ausgabeverhalten führen. Der Schwerpunkt ist vielmehr auf Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und die angemessene Vorsorge für spätere Jahre zu legen. Mit einer Verstetigung der Schuldentilgung, die sich an der Rückführung oder zumindest an der Konstanz der Pro-Kopf-Verschuldung orientiert, wird in konjunkturell günstigen Zeiten eine finanzpolitische Vorsorge getroffen. Die bisher bekannten Informationen zur zukünftigen Schuldentilgung werden diesen Vorgaben nicht gerecht.

2. Bei der Beurteilung der Verschuldungssituation sind nicht nur die Staatsschulden, sondern auch die Schulden der Sondervermögen einzubeziehen. Die Verschuldung im Kernhaushalt konnte durch Tilgungen in den Jahren 2012 bis 2016 wieder auf das Niveau vor der Finanzmarktkrise zurückgeführt werden. In den Sondervermögen wuchsen die Schulden hingegen weiterhin kontinuierlich, ausgenommen das Jahr 2012. Deren Schuldenstand hat sich in den letzten 10 Jahren fast verdoppelt.

3. Der Anteil rechtlich gebundener Ausgaben an den Gesamtausgaben des Landes steigt. Dies schränkt die Gestaltungsmöglichkeit des Gesetzgebers zunehmend ein. Leistungen aufgrund von Gesetzen oder langfristigen Verträgen werden nur in größeren Zeitabständen einer Überprüfung ihrer Wirksamkeit unterzogen. Leistungen an Dritte sind nur bei Vorliegen eines erheblichen Landesinteresses zu gewähren. Die Durchführung von Erfolgskontrollen muss konsequent durchgesetzt werden.

4. Seit 2006 hat im öffentlichen Dienst des Landes so gut wie kein Personalabbau stattgefunden. Im gleichen Maße, in dem im Kernhaushalt Stellen abgebaut wurden, wurden sie in den ausgelagerten Sonderrechnungen und rechtlich selbstständigen Einrichtungen aufgebaut. Die bislang praktizierten Stellenabbaukonzepte blieben wirkungslos. Die Notwendigkeit des Personalabbaus ergibt sich aus der demografischen Entwicklung in Thüringen. Der geringer werdenden Bevölkerung wird seit Jahren die Finanzierung einer im Vergleich mit den anderen Flächenländern zu großen Personalausstattung der Landesverwaltung zugemutet. Gehalts- und Tarifsteigerungen werden die Belastungen verstärken. In ihren aktuellen Entscheidungen (vgl. „Konzept zur Personalentwicklung des Thüringer Landesdienstes bis zum Jahr 2025“ vom Februar 2017) hat die Landesregierung den Stellenabbau auf kommende Jahre weiter verschoben und zugleich fast die Hälfte des Personals zum Schonbereich erklärt. Der Rechnungshof fordert weiterhin effizientere Organisationsstrukturen und eine Aufgabenkonzentration als notwendige Instrumente, um die Personalausstattung des Landes der demographischen Entwicklung anzupassen. Eine Verwaltungsreform ist unumgänglich.

5. Der Rückgang der Fördermittel aus den EU-Strukturfonds sowie die auslaufenden Solidarpaktmittel haben in den letzten 10 Jahren zu einer Abnahme der Investitionsausgaben des Landes um 25 % geführt. Diese Tendenz wird sich fortsetzen. Noch ist unklar, in welchem Umfang künftig

Investitionszuschüsse zur Verfügung stehen werden. Es ist Aufgabe der Landesregierung, frühzeitig gegenzusteuern und für Investitionsausgaben, insbesondere für Infrastrukturmaßnahmen einen angemessenen Anteil am Haushalt vorzusehen. Verschobene oder unterlassene Ersatz- bzw. Erhaltungsmaßnahmen sind in der Regel unwirtschaftlich und schaden dem Wirtschaftsstandort nachhaltig.

6. Ab 2020 gilt auch für die Länder die grundgesetzliche Schuldenregel, nach der die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Kredite aufzustellen und zu vollziehen sind (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG). Nach Art. 143 d Abs. 1 S. 4 GG sind die Haushalte der Länder bereits seit dem Jahr 2011 so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 keine Kredite zum Haushaltsausgleich erforderlich sind. Seit 2012 musste der Freistaat zwar keine neuen Schulden mehr aufnehmen, die Haushaltsaufstellung war aber häufig nur unter Einbeziehung von Rücklagen und Überschüssen möglich. Auch im kommenden Doppelhaushalt sollen die Ausgaben wieder teilweise durch Rücklagen finanziert werden. Der Rechnungshof vermisst sowohl ein deutliches Signal der Landesregierung, die Schuldenregel künftig einhalten zu wollen, als auch eine finanzpolitische Strategie, dieses Ziel in der Haushaltsaufstellung und im Vollzug einhalten zu können. Er empfiehlt deshalb, mit den jetzt vorhandenen Rücklagen in den nächsten beiden Jahren sehr sparsam umzugehen, um den drohenden Anpassungsbedarf 2020 zumindest teilweise abfedern zu können. Das Ziel der grundgesetzlichen Schuldenbremse, die Staatsfinanzen langfristig tragfähig zu halten, wird ohne eine entsprechende Ausgabengestaltung nicht zu erreichen sein.

B. Bericht zur Haushaltsrechnung 2015

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.

Der Thüringer Landtag hatte das Thüringer Haushaltsgesetz 2015 erst am 23. Juni 2015 verabschiedet. Deshalb war die Landesregierung bis zu diesem Zeitpunkt nach Artikel 100 ThürVerf zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung ermächtigt.[5] Damit durften Ausgaben geleistet oder Verpflichtungen eingegangen werden, die notwendig waren, um

- gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
- die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Landes zur erfüllen sowie
- Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden waren.

Nachfolgend wird auf das Einhalten der jeweiligen Bestimmungen eingegangen.

I.2 Haushaltsrechnung 2015

Die Landesregierung leitete dem Landtagspräsidenten die Haushaltsrechnung 2015[6] und den Antrag auf Entlastung[7] mit Schreiben des Chefs der

[5] Bereits im November 2014 gab das für Finanzen zuständige Ministerium die Bestimmungen zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung bekannt.
[6] Vgl. LT-Drucksache 6/3031.
[7] Vgl. LT-Drucksache 6/3032.

Staatskanzlei vom 14. November 2016 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 2015[8] ebenfalls am 14. November 2016 zu.

Das im Thüringer Haushaltsgesetz 2015[9] festgelegte Haushaltsvolumen belief sich auf 9.272,4 Mio. EUR. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben lagen um 318,9 Mio. EUR (3,6 %) über denen des Vorjahres (2014: 8.953,5 Mio. EUR).

Die Haushaltsrechnung 2015 weist tatsächliche Einnahmen und Ausgaben von jeweils 9.246,8 Mio. EUR – und damit rund 26 Mio. EUR weniger als geplant – aus.

I.3 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss

Die Haushaltsrechnung stellt unter Tn. 2.1.3 den „Kassenmäßigen Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung und Haushaltsabschluss 2015 (§§ 82 und 83 ThürLHO)“ dar.

Der kassenmäßige Abschluss stellt die tatsächlich zugeflossenen Einnahmen den geleisteten Ausgaben gegenüber.

Das *kassenmäßige Jahresergebnis* beträgt aufgrund der ausgeglichenen Einnahmen und Ausgaben 0,00 EUR.
Da aus Vorjahren keine Überschüsse bzw. Fehlbeträge zu berücksichtigen waren, beläuft sich auch das kassenmäßige Gesamtergebnis auf 0,00 EUR.

Im 2. Teil des kassenmäßigen Abschlusses werden in der Finanzierungsrechnung die Einnahmen und Ausgaben um Schuldenaufnahmen bzw. -tilgungen, Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen sowie die haushaltstechnischen Verrechnungen bereinigt. Die Differenz der *bereinigten Einnahmen und Ausgaben* ergibt den *Finanzierungssaldo*.

Für 2015 ist ein Finanzierungssaldo von 237,4 Mio. EUR nachgewiesen. Er ergibt sich bei ausgeglichenen haushaltstechnischen Verrechnungen aus der Schuldentilgung und den Rücklagenbewegungen:

---

8 Vgl. LT-Drucksache 6/3037.
9 Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015 vom 23. Juni 2015 (GVBl. 6/2015, S. 98 – 108).

• Ausgaben zur Schuldentilgung	100,0 Mio. EUR
• Entnahmen aus Rücklagen	- 2,9 Mio. EUR
• Zuführung an Rücklagen	140,3 Mio. EUR
Finanzierungssaldo	237,4 Mio. EUR

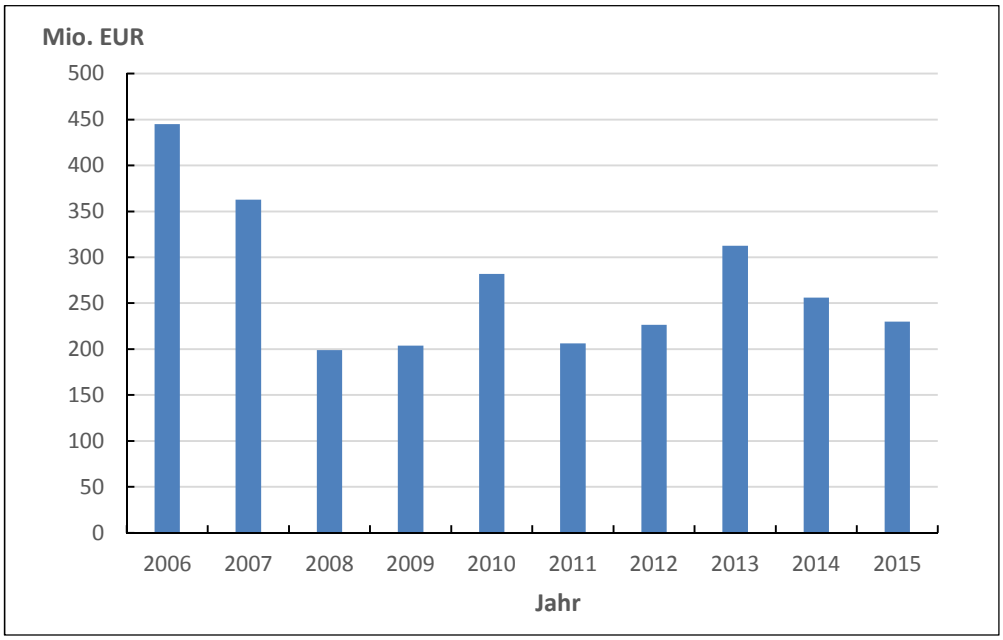
Der Haushaltsabschluss berücksichtigt die sog. Haushaltsreste. Nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen für Investitionen und nicht verausgabte zweckgebundene Einnahmen dürfen in das Folgejahr übertragen werden (§ 19 Abs. 1 ThürLHO). Die Ansätze bleiben bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar (§ 45 Abs. 2 ThürLHO). Die Landesregierung bildet seit vielen Jahren nur Ausgabereste. Rechnerisch erhöhen die 2014 gebildeten Ausgabereste von 256,0 Mio. EUR die Haushaltsansätze für 2015. Die 2015 neu gebildeten Reste von 230,1 Mio. EUR – deren Anteil an den *bereinigten Ausgaben* beträgt 2,5 % – erhöhen rechnerisch die Ist-Ausgaben 2015. Das daraus resultierende *rechnungsmäßige Jahresergebnis* und das *rechnungsmäßige Gesamtergebnis* 2015 sind korrekt berechnet.

Um einen Überblick über gebildete und in Anspruch genommene Ausgabereste zu erhalten, hat die Landesregierung Übersicht 3.7 für die Jahre 2012 bis 2016 erstellt.

Im nachfolgenden Schaubild 1 stellt der Rechnungshof darüber hinaus die Entwicklung der Ausgabereste seit 2006 dar:

Schaubild 1

Entwicklung der Ausgabereste seit 2006



Für alle Ausgabereste lagen die Voraussetzungen für eine Übertragung vor (vgl. § 19 ThürLHO).

Die höchsten Ausgabereste bildeten die Ressorts

- bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“,
- bei der Förderung wirtschaftsnaher Forschung und Grundlagenforschung,
- beim ÖPNV,
- beim Wohnungs- und Städtebau sowie
- beim Hochschul- und Straßenbau.

I.4 Abschlussbericht

Mit der ausführlichen Erläuterung des kassenmäßigen Abschlusses und des Haushaltsabschlusses kommt die Landesregierung ihrer Verpflichtung aus § 84 ThürLHO nach.

Über die o. g. Pflichtaussagen hinaus gibt der Abschlussbericht Auskunft über die bestehenden *Kassenreste* (offenen Forderungen). Diese betrugen

zum Stichtag 31. Dezember 2015 rund 32,9 Mio. EUR. Diese Summe beinhaltet aber nur die im zentralen IT-Mittelbewirtschaftungsverfahren HAMASYS erfassten Forderungen.

Darüber hinaus existieren Forderungen in sog. Vorverfahren. Hierbei handelt es sich um IT-Verfahren, die Arbeitsabläufe spezieller Fachverwaltungen (z. B. Justizzahlstelle, BAföG) unterstützen und abbilden (siehe hierzu ausführlich Tn. D.I.). Die Vorverfahren gewährleisten ein Überwachen der jeweiligen Einzelforderungen. Diese werden allerdings nicht in allen Fällen an das IT-Verfahren HAMASYS weitergeleitet. Auf Bitte des Rechnungshofs teilen die Ressorts die offenen Forderungen aus Vorverfahren nunmehr mit.[10]

Laut Meldung des TMWWDG bestanden beim Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) zum 31. Dezember 2015 offene Forderungen von 5,6 Mio. EUR.

Das TMMJV hat für die Justizzahlstelle offene Forderungen von rund 32,1 Mio. EUR gemeldet.

Nach Mitteilung des TFM sind aus dem Bereich Personenschäden Forderungen von rund 2,0 Mio. EUR und bei den Fiskalerbschaften von rund 0,1 Mio. EUR offen. Bei der Zentralen Gehaltsstelle stehen aus Besoldung und Versorgung rund 1,6 Mio. EUR aus.

Einschließlich der in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen *Kassenreste* ergibt sich zum 31. Dezember 2015 ein Forderungsbestand von über 73 Mio. EUR.

Die Haushaltsrechnung weist zudem einen Bestand an offenen Forderungen für die Thüringer Aufbaubank (TAB) von 327,8 Mio. EUR und für die Gesellschaft zur Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) von 25,6 Mio. EUR aus. Sowohl die TAB als auch die GFAW verwalten im Auftrag des Freistaats eine Vielzahl von Förderprogrammen.

Weiter erklärt der Abschlussbericht in einer Übersicht sog. Mittelumsetzungen nach § 50 ThürLHO. Mittel dürfen umgesetzt werden, wenn Aufgaben von einer Verwaltung auf eine andere nach Verabschiedung des Haushalts übergehen. 2015 wurden Mittel von der Staatskanzlei zum Landtag umgesetzt (vordringlicher, unabweisbarer Personalbedarf). Weiterhin erfolgten

[10] Vgl. Rundschreiben zum Jahresabschluss und Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2015 vom 20. Oktober 2015.

Mittelumsetzungen vom TMASGFF zum TMBJS (Aufgabenbereich Jugend) und zur Staatskanzlei (Aufgabenbereich Zusammenleben der Generationen und Antidiskriminierungsstelle).

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)

In der Haushaltsrechnung sind Überschreitungen von rund 531 Mio. EUR nachgewiesen. Davon sind 419 Mio. EUR durch die Bestimmungen zur flexiblen Haushaltsführung gedeckt.

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 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 2015) ausgewiesen. Es handelt sich dabei ausschließlich um überplanmäßige Ausgaben; außerplanmäßige Ausgaben und Vorgriffe gab es keine.

Die überplanmäßigen Ausgaben liegen mit 111,7 Mio. EUR um 32,5 Mio. EUR unter dem Vorjahreswert von 144,2 Mio. EUR. Allein 102,8 Mio. EUR waren für Ausländer-, Asyl- und Aussiedlerangelegenheiten sowie Integration 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. § 6 Abs. 1 ThürHhG 2015 ist bei einer Mehrausgabe im Einzelfall von mehr als 4 Mio. EUR ein Nachtragshaushalt erforderlich. Dies gilt nicht, wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind oder soweit Mittel von dritter Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.

In vier der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2015 nachgewiesenen 37 Fällen handelt es sich zwar um Mehrausgaben von jeweils mehr als 4 Mio. EUR; in allen Fällen waren allerdings Rechtsverpflichtungen des Landes zu erfüllen.

Beim Einzelplan 05 mussten rund 93 Mio. EUR aus der Titelgruppe für Asylwesen und ausländische Flüchtlinge aufgrund der gestiegenen Zahl von Flüchtlingen geleistet werden.

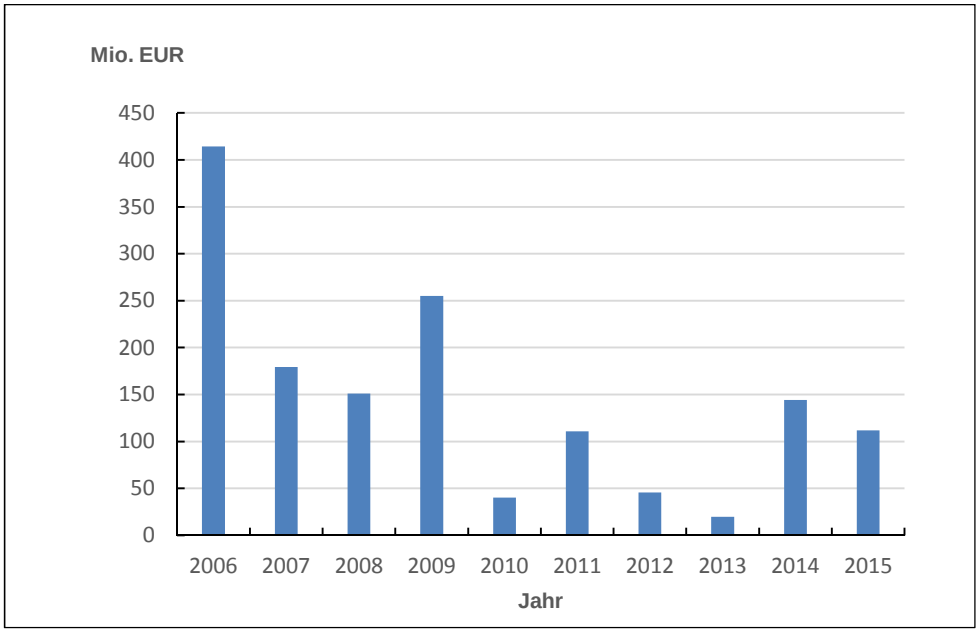
In dem bei Kapitel 17 14 nachgewiesenen Fall wurden Mehrausgaben von 4,2 Mio. EUR für die Erstattung an Sozialversicherungsträger für Rentenleistungen an Angehörige der Zusatzversorgungssysteme und ihre Hinterbliebenen geleistet. Die Rechtsverpflichtung beruht auf dem Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz – AAÜG).

Auf die fehlende Angabe der konkreten Einsparstellen in Übersicht 3.1 hatte der Rechnungshof bereits in vorangegangenen Jahresberichten hingewiesen. Die Einsparungen für die überplanmäßigen Ausgaben erfolgten zu rd. 91 % aus dem Gesamthaushalt. Der Ausnahmetatbestand in § 37 Abs. 3 ThürLHO ist damit auch im Haushaltsjahr 2015 zum Regelfall geworden.

Die Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2006 ist im folgenden Schaubild 2 dargestellt:

Schaubild 2

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2006



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 die Bestandsveränderungen der acht Sondervermögen aus. Einen positiven Abschlussbestand zum 31. Dezember 2015 weisen im Wesentlichen die Sondervermögen „Thüringer Pensionsfonds“ (227 Mio. EUR) und „Thüringer Wohnungsbauvermögen“ (136 Mio. EUR) auf. Hingegen sind die Bestände der Sondervermögen „Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Strukturen“ (424,6 Mio. EUR) und „Ökologische Altlasten“ (89 Mio. EUR) negativ.

Über alle acht Sondervermögen betrachtet ergibt sich im Saldo ein Schuldenüberhang von rund 130 Mio. EUR.

Der Übersicht in der Haushaltsrechnung sind pro Sondervermögen die außerhalb des Haushalts nachgewiesenen und nach Einnahmen und Ausgaben zusammengefassten Buchungen beigefügt.

Dort sind zudem die Rücklagenentwicklungen dargestellt. Neben der allgemeinen Rücklage von 469 Mio. EUR sind rund 28,6 Mio. EUR zweckgebundene Rücklagen vorhanden (Rücklage aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte von 27,4 Mio. EUR und Rücklage aus der Abwasserabgabe von 1,2 Mio. EUR). Die letztgenannten Rücklagen blieben weitgehend

stabil, die allgemeine Rücklage konnte um 139 Mio. EUR aufgestockt werden. Hierzu ermächtigte § 2 Abs. 2 des Thüringer Haushaltsgesetzes 2015.

Hinsichtlich der Rücklage aus der Abwasserabgabe hat der Rechnungshof die Landesregierung auf die im Vergleich zur Schwerbehindertenrücklage abweichende Darstellung hingewiesen. Die Landesregierung hat dazu mitgeteilt, dass sie eine haushaltsrechtliche Änderung für den Haushalt 2018/19 anstrebt, die eine diesbezügliche Rücklagenbildung entbehrlich macht.

Die Rücklagen der Hochschulen werden nachrichtlich aufgeführt. Insgesamt betragen diese 157 Mio. EUR, davon 111 Mio. EUR aus Landesmitteln und 46 Mio. EUR aus Drittmitteln.

I.5.3 Übersicht über die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 ThürLHO)

Von den vier Landesbetrieben erwirtschaftete die Lotterieverwaltung einen Überschuss von 19,7 Mio. EUR. Davon wurden 17,6 Mio. EUR im Landeshaushalt vereinnahmt. Die Überschüsse des Landesrechenzentrums von 2,1 Mio. EUR und der Materialforschungs- und Prüfanstalt an der Bauhaus Universität von 0,3 Mio. EUR verblieben bei den Landesbetrieben. Das Thüringer Liegenschaftsmanagement schloss mit 0,00 EUR ab.

I.5.4 Übersicht über alternativ finanzierte Investitionen und Öffentlich Private Partnerschaften sowie sich daraus ergebende Verpflichtungen (§ 85 Abs. 1 Nr. 8 ThürLHO)

Übersicht 3.8 der Haushaltsrechnung weist drei Maßnahmen als Öffentlich Private Partnerschaftsprojekte aus. Von der Gesamtbelastung von 43,3 Mio. EUR sind zum 31. Dezember 2015 noch 28,2 Mio. EUR offen. Damit sind rund ein Drittel der Verpflichtungen erfüllt.

20 Maßnahmen sind in der o. g. Übersicht zudem als privat vorfinanzierte Baumaßnahmen ausgewiesen. Aus der Gesamtbelastung von 708,5 Mio. EUR bestehen zum Stichtag 31. Dezember 2015 noch rund 251,8 Mio. EUR. Damit sind über 60 % der Verpflichtungen erfüllt.

Da die Verpflichtungen aus den Verträgen auch während der Laufzeit Veränderungen erfahren können, hat das TFM erstmals mit der Haushaltsrechnung 2015 die Werte in der Spalte „Gesamtbelastung“ angepasst und nunmehr die „voraussichtliche Gesamtbelastung“ dargestellt. Der Rechnungshof

begrüßt die veränderte Darstellung. Damit wird eine höhere Transparenz erreicht und die Haushaltsrechnung spiegelt den aktuellen Stand der Gesamtbelastung wider.

I.6 Vermögen und Schulden des Landes

Gemäß Artikel 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf i. V. m. § 86 ThürLHO stellt die Haushaltsrechnung 2015 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 2015 mit 258,8 Mio. m^2 im Vergleich zum Vorjahr leicht zurückgegangen (2014: 259,2 Mio. m^2). Nennenswerten Verkäufen von geerbten Grundstücken und Flächen der sowjetischen Truppen in Deutschland (Westgruppe der Truppe – WGT) standen Vermögenszuordnungen von Naturschutzflächen in nahezu vergleichbarer Größe gegenüber.

Der Grundvermögensanteil des Landes liegt gemessen an der Gesamtfläche des Freistaats Thüringen (rd. 16.000 km^2) weiter bei 1,6 %.

Der Gesamtwert der Beteiligungen beträgt 206,4 Mio. EUR. 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. Die Anzahl der Beteiligungen ging im Vergleich zum Vorjahr um eine zurück. Die Venture Capital Thüringen GmbH & Co. KG wurde von der bm-t (Beteiligungsmanagement Thüringen GmbH) übernommen.

Mit 4,6 Mio. EUR erzielte der Freistaat 2015 Einnahmen aus den bestehenden Beteiligungen in gleicher Höhe wie im Vorjahr. Von der Landesbank Hessen-Thüringen erhielt er rund 2,6 Mio. EUR, von der Thüringer Aufbaubank rund 2,0 Mio. EUR.

Übersicht 4.3 der Haushaltsrechnung 2015 weist den Bestand der gehaltenen Wertpapiere aus. Der Kurswert der Aktien, Aktienfonds und sonstigen Fonds beläuft sich zum 31. Dezember 2015 auf rund 1 Mio. EUR. Nach Auskunft des TFM handelt es sich dabei um das Wertpapiervermögen der Stiftung FamilienSinn, das 2012 zum Zwecke der Verwertung auf das TFM übertragen worden war.

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2015 belaufen sich auf 183,4 Mio. EUR (Vorjahr: 199,7 Mio. EUR). Die höchsten Forderungen bestehen im Bereich der sozialen Wohnungsbauförderung mit 119,8 Mio. EUR, bei der Städtebauförderung mit 39,0 Mio. EUR und bei den Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe mit 24,5 Mio. EUR.

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

I.6.2 Schulden des Landes

Die Gesamtverschuldung des Landes hat sich im Vergleich zum Vorjahr wie folgt entwickelt:

Übersicht 1

Gesamtverschuldung 2014 und 2015

Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31. Dezember 2014 Mio. EUR	31. Dezember 2015 Mio. EUR
Staatsschulden	15.856,7	15.756,7
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	310,9	280,0
Schulden der Sondervermögen	450,5	513,2
Schulden im Zusammenhang mit BEZ	70,0	55,3
Gesamtverschuldung	16.688,1	16.605,2

Die Gesamtverschuldung konnte gegenüber dem Vorjahr um rund 83 Mio. EUR vermindert werden.

Über die planmäßige Tilgung der Staatsschulden von 26,5 Mio. EUR hinaus tilgte die Landesregierung weitere 73,5 Mio. EUR. Auch die auf dem eingerichteten Spendenkonto 2015 eingegangenen rund 1.300 EUR wurden zur

Tilgung eingesetzt. Die Pro-Kopf-Verschuldung ging damit weiter zurück. Seit ihrem Höchststand am 31. Dezember 2012 sank sie bis zum 31. Dezember 2015 um insgesamt 170 EUR auf 7.312 EUR.

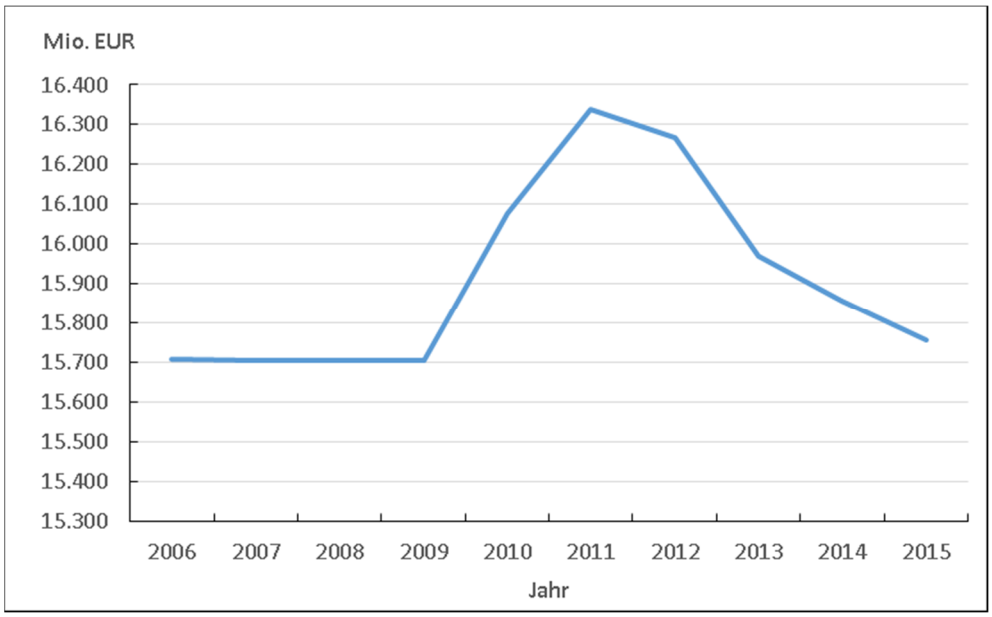
Neben diesem Rückgang der Staatsschulden von insgesamt 100 Mio. EUR reduzierten sich auch die Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen (rund 31 Mio. EUR) sowie die BAföG-Schulden (rund 15 Mio. EUR).

Die Schulden der Sondervermögen wuchsen hingegen um fast 14 %. Beim Teilvermögen „Beitragserstattung Wasserver- und Abwasserentsorgung“ betrug der Anstieg 51 Mio. EUR, beim Sondervermögen „Ökologische Altlasten“ rund 21 Mio. EUR. Dagegen konnten Schulden von 9 Mio. EUR beim Teilvermögen „Fernwasser“ abgebaut werden.

Die Schuldenentwicklung im Kernhaushalt seit 2006 zeigt folgendes Schaubild:

Schaubild 3

Schulden im Kernhaushalt seit 2006

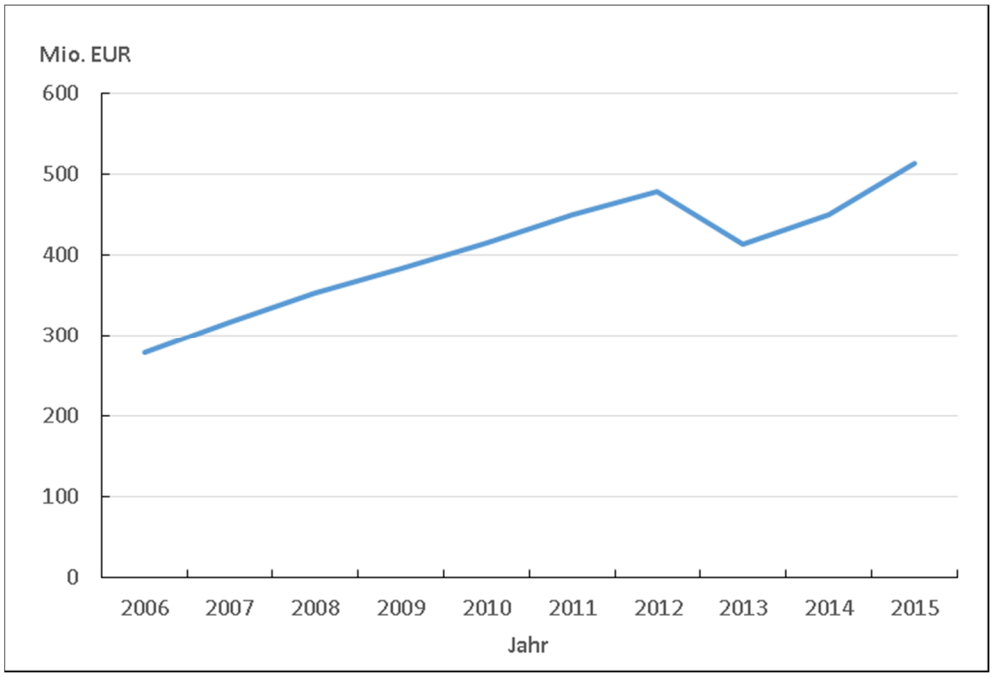


Die Schulden blieben seit 2006 nahezu konstant. Zwar wurden in den Jahren der Wirtschafts- und Finanzkrise 2010 und 2011 Schulden aufgenommen. Diese wurden aber bis 2015 fast vollständig zurückgeführt.

Ganz anders sieht die Situation bei den Sondervermögen aus:

Schaubild 4

Schulden der Sondervermögen seit 2006



Deren Schulden wuchsen seit 2006 fast kontinuierlich an. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch diese Schulden ein erhebliches Zinsrisiko beinhalten. Zudem unterläuft die Schuldenaufnahme in den Sondervermögen das Neuverschuldungsverbot nach § 18 ThürLHO und künftig auch die grundgesetzliche Schuldenbremse. Daher regt der Rechnungshof an, für die Sondervermögen besondere gesetzliche Regelungen zu treffen.

Übersicht 4.6 der Haushaltsrechnung weist Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) nach § 13 ThürHhG 2015 von insgesamt 2.167,3 Mio. EUR (2014: 2.272,2 Mio. EUR) nach. Die Landesregierung übernahm solche Verpflichtungen im Wesentlichen für den Wohnungs- und Städtebau (799 Mio. EUR), für die gewerbliche Wirtschaft (548 Mio. EUR), zur Freistellung von Verantwortlichkeiten für ökologische Altlasten (483 Mio. EUR) und für Organisationen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft (316 Mio. EUR).

Thüringen musste 2015 aufgrund der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 30,2 Mio. EUR leisten; veranschlagt waren 37 Mio. EUR. Im Vorjahr hatten die Ausgaben nur 6,2 Mio. EUR betragen. Für den bereits feststehenden Fall der Insolvenz der LCA Logistik Center Albrechts hatte die Landesregierung im Haushaltsplan

2015 entsprechend Vorsorge getroffen. Fällig wurden dafür rund 25 Mio. EUR.

I.7 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die zur Leistung in künftigen Haushaltsjahren verpflichten, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 ThürLHO).

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

Im Haushaltsplan 2015 waren VE von insgesamt 2.117,0 Mio. EUR veranschlagt (2014: 1.262,9 Mio. EUR). Zusagen gab die Landesregierung über 1.530,2 Mio. EUR. Der VE-Rahmen war damit zu rund 72 % ausgeschöpft.

In zwei Fällen (2014: 11 Fälle) wurden VE mit Genehmigung des TFM überplanmäßig in Anspruch genommen. In einem Fall genehmigte das TFM die Verschiebung von Jahresscheiben.

I.8 Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege 2015

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 für 2015 erneut rund 2.000 Belege 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 30 % der Belege formale Fehler festgestellt. Neben unvollständigen begründenden Unterlagen, Anordnungen nichtberechtigter Personen, nicht berücksichtigten Skonti-Abzugsmöglichkeiten und Buchungen bei falschen Titeln war die häufigste Feststellung die nicht ordnungsgemäße Dokumentation der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit.

Das zur Mittelbewirtschaftung in der Landesverwaltung seit 2006 sukzessiv eingeführte IT-Verfahren HAMASYS sieht die elektronische Abbildung der

Verantwortungen im Anordnungsverfahren vor. Allerdings hatte sich das zuständige Finanzministerium mit dem Rechnungshof darauf verständigt, die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit weiterhin physisch auf den begründenden Unterlagen zu dokumentieren. Im Zuge der Einführung von HAMASYS war festgestellt worden, dass die im System aktiven Personen nicht in jedem Fall die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit verantworten. Dies sah das System aber vor. Daher wurde auch von einer Anpassung der einschlägigen Verwaltungsvorschriften zunächst abgesehen.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen hat der Rechnungshof dann aber 2015 bei der Neufassung der Verwaltungsvorschriften zum Teil IV der Thüringer Landeshaushaltsordnung angeregt, auch die Regelungen zur Dokumentation der sachlichen und rechnerischen Feststellung anzupassen. Seit Ende 2015[11] gilt nunmehr im Regelfall die im Verfahren hinterlegte Dokumentation der Verantwortung. Nur wenn diese aus organisatorischen Gründen nicht mit den tatsächlich festgelegten Verantwortungen übereinstimmt, bedarf es der physischen Feststellung der Richtigkeit auf den begründenden Unterlagen durch die ermächtigte Person.

Der Rechnungshof erwartet, dass mit dieser Änderung – nach einer Einführungsphase – die wesentliche Fehlerursache abgestellt ist und die Fehlerquote künftig sinken wird.

[11] Vgl. Staatsanzeiger Nr. 51/2015 vom 21. Dezember 2015.

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

Übersicht 2 gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen für 2014 und 2015:

Übersicht 2

Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2014 und 2015

Einnahmen und Ausgaben		Haushaltsjahr			
		2014 - Ist - Mio. EUR	2015 - Soll - Mio. EUR	2015 - Ist - Mio. EUR	Abw. 2015 Ist - Soll Mio. EUR
HGr. 0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	5.544,1	5.637,1	5.852,9	+ 215,8
HGr. 1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	277,5	260,0	278,7	+ 18,7
HGr. 2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2.903,9	2.881,4	2.866,5	- 14,9
HGr. 3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	532,5	493,9	248,7	- 245,2
Gesamteinnahmen		9.073,3	9.272,4	9.246,8	- 25,6
Bereinigte Einnahmen		9.298,6	9.204,0	9.343,6	+ 139,6
HGr. 4	Personalausgaben	2.457,4	2.579,2	2.492,4	- 86,8
HGr. 5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	950,2	998,5	933,5	- 65,0
HGr. 6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.402,7	4.450,5	4.459,8	+ 9,3
HGr. 7	Bauausgaben	194,3	163,8	155,7	- 8,1
HGr. 8	Sonstige Investitionsausgaben	973,0	1.090,6	1.064,8	- 25,8
HGr. 9	Besondere Finanzierungsausgaben	280,3	- 10,2	140,5	+ 150,7
Gesamtausgaben		8.973,3	9.272,4	9.246,8	- 25,6
Bereinigte Ausgaben		8.970,3	9.282,6	9.106,2	- 176,4
Finanzierungssaldo		+ 328,3	- 78,6	+ 237,4	

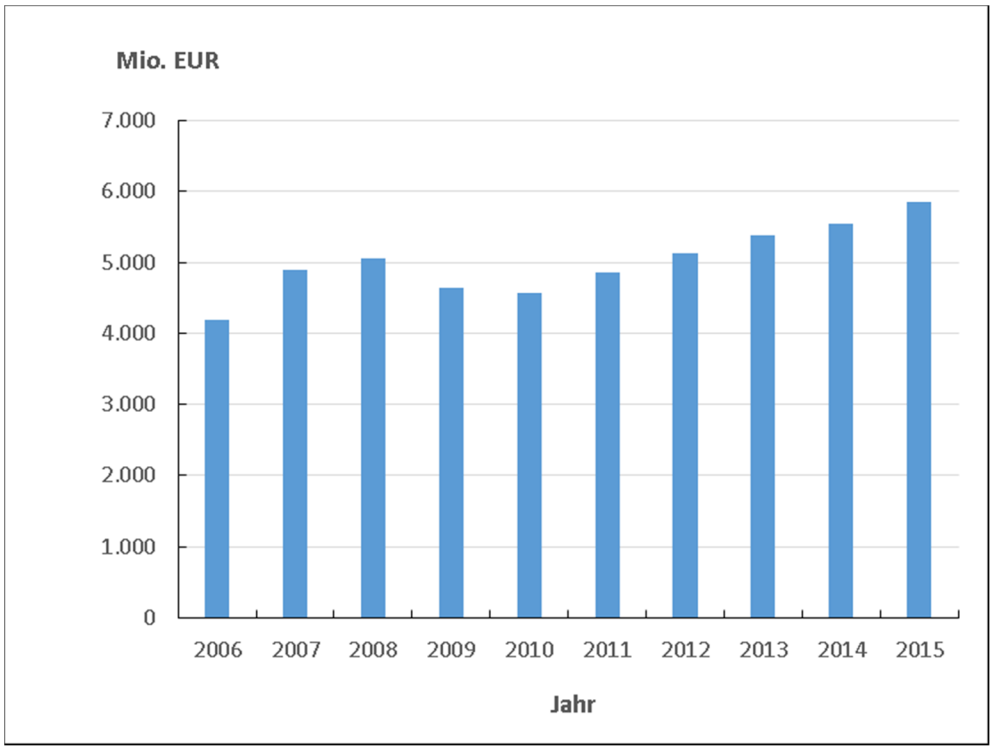
Das Bewirtschaftungsergebnis 2015 erreichte sowohl bei den Gesamteinnahmen als auch bei den Gesamtausgaben nahezu die Sollvorgaben. Nach der Bereinigung der Gesamteinnahmen und -ausgaben um Schuldentilgungen und Rücklagenbewegungen (vgl. Tn. I.3) ergeben sich Mehreinnahmen von rund 140 Mio. EUR und Minderausgaben von rund 176 Mio. EUR.

II.1. Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die Entwicklung der Einnahmen Thüringens aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben seit 2006 ist dem nachfolgenden Schaubild 5 zu entnehmen:

Schaubild 5

Steuereinnahmen seit 2006



Die Steuereinnahmen stiegen 2015 im fünften Jahr hintereinander an. Ursächlich hierfür waren die weiter anhaltend günstige Konjunktur, die gute Arbeitsmarktsituation, aber auch zusätzliche Umsatzsteuereinnahmen, die der Bund den Ländern zur Kompensation steigender Flüchtlingsausgaben gewährte.

Das Steueraufkommen sowie das Aufkommen aus steuerähnlichen Abgaben 2014 und 2015 ergeben sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht:

Übersicht 3

Steuereinnahmen 2014 und 2015

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2015 Ist - Soll Mio. EUR
	2014 - Ist - Mio. EUR	2015 - Soll - Mio. EUR	2015 - Ist - Mio. EUR	
Steuern	5.524,3	5.618,0	5.838,6	+ 218,0
davon				
- Umsatzsteuer	*3.735,8*		*3.868,8*	
- Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	*1.570,9*		*1.719,3*	
- Gewerbesteuerumlage	*31,4*		*33,0*	
- Landessteuern[12]	*186,2*		*217,5*	
steuerähnliche Abgaben[13]	19,8	19,1	14,3	- 4,8
Insgesamt	5.544,1	5.637,1	5.852,9	+ 215,8

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Einnahmen aus Steuern um fast 315 Mio. EUR (5,6 %) auf rund 5,84 Mrd. EUR gestiegen. Im Wesentlichen ist der Anstieg bei den Gemeinschaftsteuern (z. B. Umsatz- und Einkommensteuer) festzustellen. Das Mehr bei den Landessteuern – deren Anteil am Gesamtsteueraufkommen beträgt lediglich 3,7 % – ist insbesondere auf höhere Erbschaft- und Grunderwerbsteuereinnahmen zurückzuführen.

2015 betrug die Steuerdeckungsquote 64,3 %, sie stieg damit gegenüber dem Vorjahr (2014: 61,5 %) um 2,8 Prozentpunkte.

Nach der Rückständestatistik der Landesfinanzdirektion bestanden bei den Finanzämtern zum 31. Dezember 2015 offene Steuerforderungen von 176,4 Mio. EUR. Im Mahn- und Vollstreckungsverfahren befanden sich davon aber lediglich 25 %.

[12] Zu den Landessteuern gehören z. B. die Grunderwerb-, die Erbschaft-, die Lotterie- und die Biersteuer.

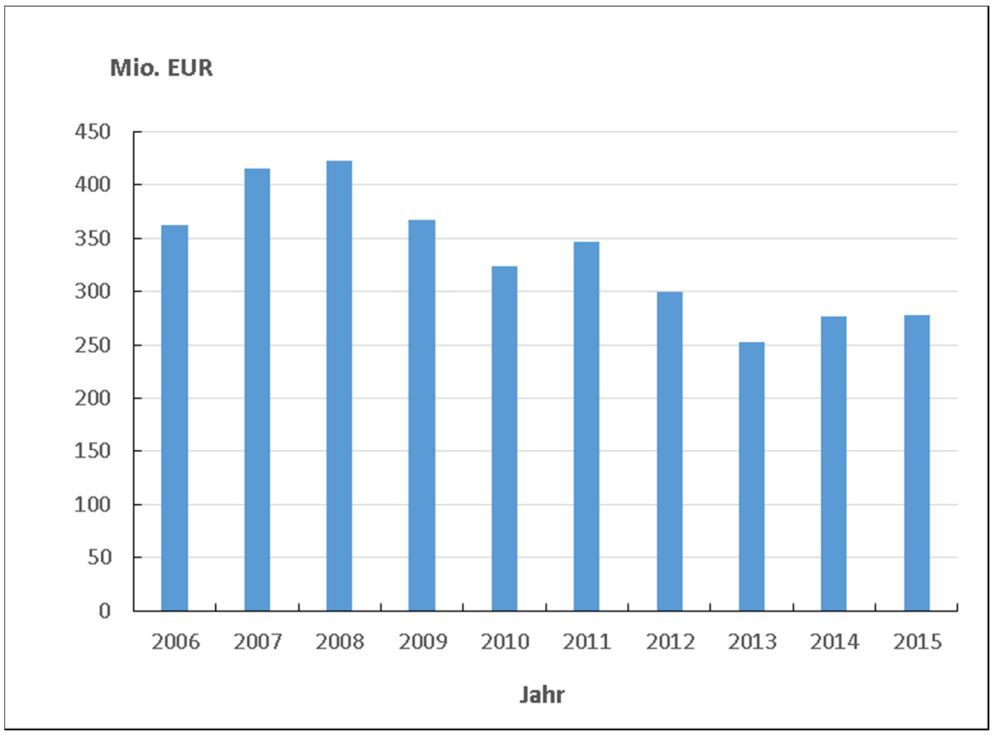
[13] Bei den steuerähnlichen Abgaben handelt es sich im Wesentlichen um die Abwasserabgabe.

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

Das folgende Schaubild 6 zeigt die Entwicklung der eigenen Einnahmen seit 2006:

Schaubild 6

Eigene Einnahmen seit 2006



Die eigenen Einnahmen beliefen sich 2015 auf 278,7 Mio. EUR (3 % der bereinigten Gesamteinnahmen). Sie blieben gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert.

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 (97 Mio. EUR), die Polizei aus der Verkehrsüberwachung (23 Mio. EUR) sowie die Steuerverwaltung (15 Mio. EUR). Der Überschuss aus den Staatslotterien betrug 17,6 Mio. EUR.

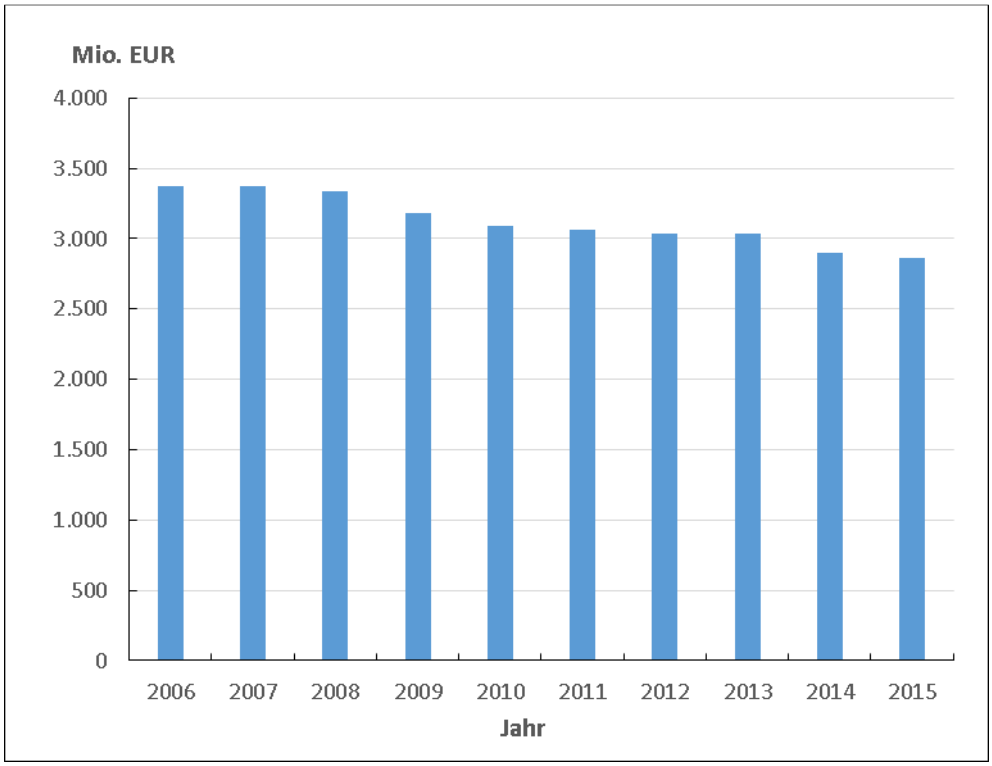
Aufgrund der Niedrigzinspolitik der EZB waren Zinsen für die Anlage liquider Mittel zu zahlen (sog. Negativzinsen). Diese Zinsausgaben weist die Landesregierung beim Zinseinnahmetitel Kapitel 17 06 Titel 161 11 als Rotabsetzung nach. 2015 mussten rund 13.000 EUR gezahlt werden.

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

Das folgende Schaubild zeigt die Entwicklung der Übertragungseinnahmen seit 2006:

Schaubild 7

Übertragungseinnahmen seit 2006



Die Übertragungseinnahmen – Mittel vom Dritten, z. B. Bund und EU – betrugen 2015 rund 2,9 Mrd. EUR. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr weiter um 37 Mio. EUR. Sie sind mit rund 30 % 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 2014 und 2015

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2015 Ist - Soll Mio. EUR
	2014 - Ist - Mio. EUR	2015 - Soll - Mio. EUR	2015 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen vom Bund	2.143,5	2.088,0	2.096,7	+ 8,9
davon				
- Fehlbetrags-BEZ	*230,4*		*232,0*	
- SoBEZ politische Führung	*55,7*		*55,7*	
- SoBEZ teilungsbedingte Lasten	*826,6*		*724,2*	
- SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	*136,8*		*136,8*	
- Kompensation der Kfz-Steuer	*230,5*		*230,5*	
- Hochschulpakt 2020	*50,2*		*46,7*	
- BAföG	*48,8*		*67,9*	
- Kosten der Unterkunft nach SGB II	*99,1*		*118,8*	
- Grundsicherung nach dem SGB XII	*69,4*		*79,3*	
- Wohngeld	*14,5*		*11,4*	
- Regionalisierungsmittel	*291,2*		*295,6*	
Zuweisungen von Ländern – Länderfinanzausgleich	559,3	546,0	564,9	+ 18,9
Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	25,0	16,3	24,2	+ 7,9
Zuschüsse der EU	139,1	213,8	142,8	- 70,9
davon				
- ESF	*86,3*		*88,1*	
- EFRE	*26,7*		*18,0*	
- ELER	*24,8*		*35,8*	
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse	37,1	17,3	37,9	+ 20,6
Insgesamt	2.903,9	2.881,4	2.866,5	- 14,9

Den wesentlichen Teil der Übertragungseinnahmen stellen die Leistungen des Bundes dar, insbesondere die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) mit rund 1.150 Mio. EUR (2014: 1.250 Mio. EUR). Die Einnahmen aus den „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ sanken wie im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen um rund 100 Mio. EUR. [14]

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 Einnahmen lagen auf Vorjahresniveau, allerdings um über 70 Mio. EUR unter den veranschlagten Beträgen (siehe dazu Tn. II.10).

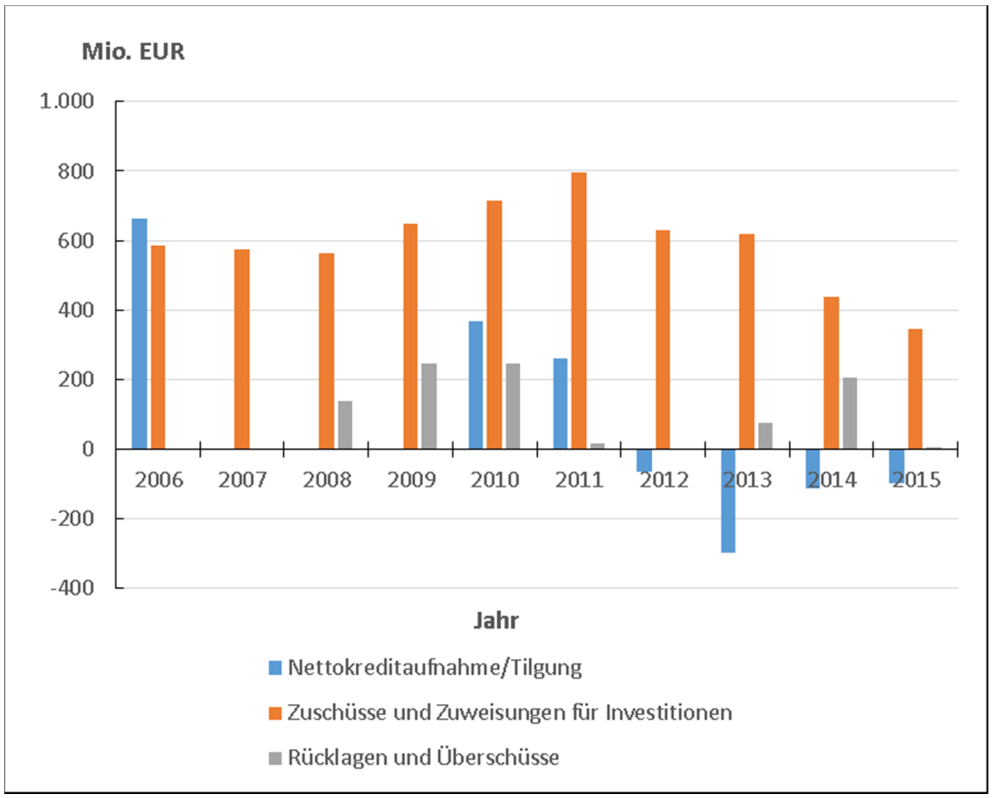
[14] Hinsichtlich der Verwendung der „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ hat die Landesregierung die vollständig zweckgerechte Mittelverwendung nachgewiesen. Vgl. Fortschrittsbericht des Freistaats für das Haushaltsjahr 2015 vom September 2016 (www.thueringen.de/mam/th5/tfm/berichte/fortschrittsberichts_2015.pdf).

II.4. Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen

Das folgende Schaubild zeigt die Entwicklung der vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen seit 2006:

Schaubild 8

Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2006



Zu den vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen gehören die Einnahmen aus Krediten, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, Einnahmen aus Rücklagen und Überschüssen der Vorjahre sowie haushaltstechnische Verrechnungen. 2015 betrugen diese Einnahmen 248,7 Mio. EUR. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um 284 Mio. EUR und lagen um 245 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag von 493,9 Mio. EUR, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht:

Übersicht 5

Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2014 und 2015

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2015 Ist - Soll Mio. EUR
	2014 - Ist - Mio. EUR	2015 - Soll - Mio. EUR	2015 - Ist - Mio. EUR	
Nettokreditaufnahme	- 114,0	.- 26,5	- 100,0	- 73,5
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	439,2	425,5	345,6	- 79,9
davon:				
- von der EU				
· EFRE	*77,9*		*38,6*	
· ELER	*53,5*		*3,2*	
- vom Bund				
· GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	*74,0*		*67,6*	
· Wohnraumförderung	*29,1*		*29,1*	
· Städtebau und Raumordnung	*28,9*		*25,1*	
· Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (kommunaler Straßenbau und ÖPNV)	*50,2*		*50,2*	
· Zuführungen nach Entflechtungsgesetz	*29,3*		*29,3*	
- aus dem Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau für Investitionen	*9,2*		*0,9*	
- Krankenhausumlage von Landkreisen und kreisfreien Städten	*22,2*		*22,1*	
- von Sozialversicherungsträgern gem. Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz	*26,6*		*11,1*	
Entnahmen aus Rücklagen	50,5	94,9	2,9	- 92,0
davon				
- Rücklage Abwasserabgabe	*1,5*		*1,2*	
- Allgemeine Rücklage	*49,0*		*0,0*	
Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	156,6	0,0	0,0	
Haushaltstechnische Verrechnungen	0,1	0,0	0,2	+ 0,2
Insgesamt	**532,5**	**493,9**	**248,7**	**- 245,2**

II.4.1 Kreditaufnahme

Das Haushaltsgesetz 2015 sah keine Neuverschuldung vor. Es ließ aber eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 1.898 Mio. EUR zu (§ 2 Abs. 1 ThürHhG 2015). Diese Ermächtigung schöpfte die Landesregierung erneut nicht aus. Sie tilgte über die planmäßig vorgesehenen 26,5 Mio. EUR hinaus weitere 73,5 Mio. EUR Schulden (vgl. § 2 Abs. 2 ThürHhG 2015). Die Buchungspraxis der Landesregierung, Schuldentilgungen beim Kreditaufnahmetitel abzusetzen, hat zur Folge, dass der Saldo bei diesem Einnahmetitel negativ ist (-100 Mio. EUR).

Gemäß § 2 Abs. 3 ThürHhG 2015 war das TFM ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel jeweils kurzfristige Kredite (Kassenverstärkungskredite) bis zur Höhe von 12 % des Haushaltsvolumens aufzunehmen. Bei einem vorgesehenen Haushaltsvolumen von 9.272,4 Mio. EUR durften kurzfristige Kassenkredite bis 1.112,7 Mio. EUR aufgenommen werden. Diese Obergrenze benötigte die Landesregierung nicht. Kassenkredite wurden lediglich bis zu einer Höhe von 595,5 Mio. EUR aufgenommen (vgl. Tn. 2.2.4.3 der Haushaltsrechnung 2015).

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 gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 93,6 Mio. EUR auf 345,6 Mio. EUR.

Die Erstattungen der EU verringerten sich um fast 90 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahr. Die investiven Zuweisungen des Bundes sanken um 11 Mio. EUR, insbesondere bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und Bund-Länder-Programmen für Städtebau. Das Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ aus dem Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau des Bundes lief ebenso aus wie die Leistungen gemäß Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz, nach dem sich die Sozialversicherungsträger bis 2014 an den Investitionskosten für Krankenhäuser im Beitrittsgebiet beteiligen mussten. Für beide Programme waren

2015 noch Restzahlungen zu leisten.

II.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

2015 sind als besondere Finanzierungseinnahmen Entnahmen aus Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen nachgewiesen.

Die Landesregierung entnahm der zweckgebundenen Rücklage der Ausgleichsabgabe für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen 1,7 Mio. EUR und der zweckgebundenen Rücklage aus der Abwasserabgabe rund 1,2 Mio. EUR.

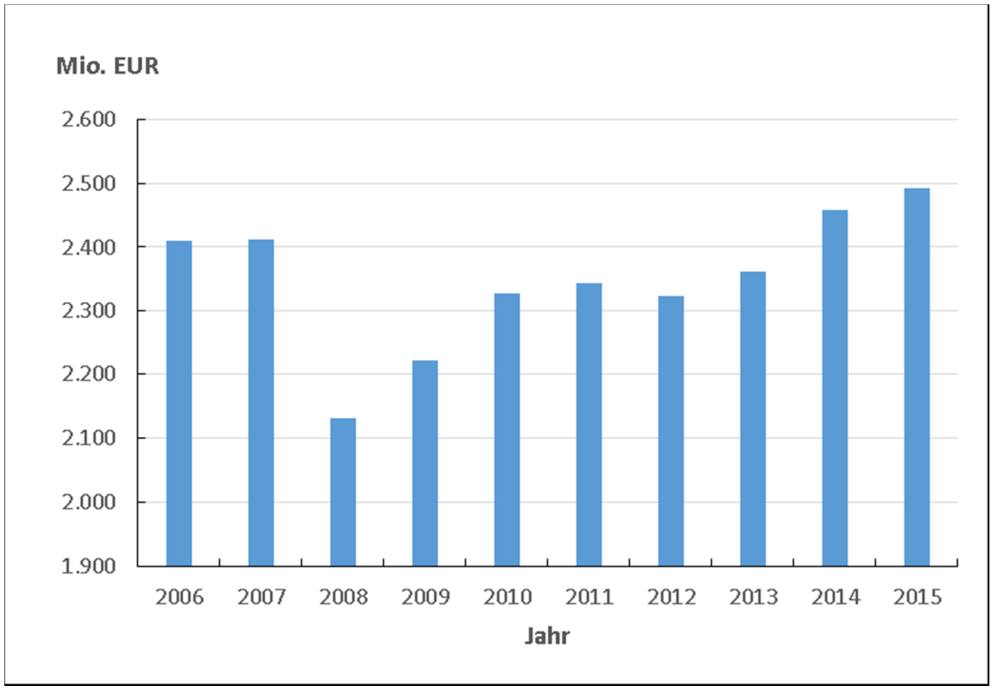
Die haushaltstechnischen Verrechnungen waren mit rund 228.000 EUR ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

II.5 Personalausgaben

Das folgende Schaubild zeigt die Entwicklung der Personalausgaben seit 2006:

Schaubild 9

Personalausgaben seit 2006



2015 betrugen die Personalausgaben 2.492,4 Mio. EUR. Sie lagen damit um 34,9 Mio. EUR über den Vorjahresausgaben. Ein detaillierter Vergleich der Personalausgaben der Jahre 2014 und 2015 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 6

Personalausgaben 2014 und 2015

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2015 Ist - Soll Mio. EUR
	2014 - Ist - Mio. EUR	2015 - Soll - Mio. EUR	2015 - Ist - Mio. EUR	
Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten	2.237,3	2.295,0	2.251,1	- 43,9
Versorgungsbezüge	118,3	130,1	135,5	+ 5,5
Beihilfen und Unterstützungen	78,8	86,0	80,8	- 5,2
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	16,6	20,8	18,0	- 2,7
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	40,0	0,0	- 40,0
Übrige Personalausgaben	6,5	7,5	7,0	- 0,5
Insgesamt	2.457,4	2.579,2	2.492,4	- 86,9

Die Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten (u. a. Minister, Beamte, Richter und Arbeitnehmer) stiegen im Vorjahresvergleich um 13,8 Mio. EUR (0,6 %). Tarifsteigerungen erfolgten zum 1. März 2015 mit 2,1 %; Besoldungsanpassungen wirkten zum 1. September 2015 mit 1,9 %. Im Betrag von 2.251,1 Mio. EUR sind Zuführungen zum Thüringer Pensionsfonds von 14,5 Mio. EUR enthalten (Anteil der aktiven Beamten).[15]

Als Versorgungsbezüge sind zum einen Zahlungen an Versorgungsempfänger von 131,2 Mio. EUR nachgewiesen. Diese stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 16,5 Mio. EUR. Zum anderen beträgt die Zuführung zum Pensionsfonds 4,3 Mio. EUR (Anteil der Versorgungsempfänger).[16]

Beamte und Berufsrichter erhalten vom Land im Krankheits-, Geburts-, Pflege- und Todesfall finanzielle Unterstützungen. Diese Unterstützungen

[15] Dieser Betrag ergibt sich aus dem Verzicht der verbeamteten Bediensteten auf 0,2 Prozentpunkte jeder Besoldungs- und Versorgungserhöhung.
[16] Siehe Fußnote 15.

werden als Beihilfen bezeichnet. Sie entsprechen dem Arbeitgeberanteil bei der Kranken- und Pflegeversicherung der Arbeitnehmer und sind Ausfluss des Prinzips der staatlichen Selbstversicherung. 2015 wurden mit 80,8 Mio. EUR rund 2 Mio. EUR (2,5 %) mehr Beihilfen als im Vorjahr gezahlt.

Für Abgeordnete, deren Mitarbeiter und ehrenamtlich Tätige weist die Rechnung Ausgaben von 18 Mio. EUR aus. Das sind im Vergleich zum Vorjahr (2014: 16,6 Mio. EUR) 1,4 Mio. EUR mehr. Ehrenamtlich Tätige werden vorwiegend in den Gerichten eingesetzt. Die Ausgaben betragen rund 1 Mio. EUR.

Von der zentral veranschlagten globalen Mehrausgabe zur Verstärkung der Personalausgaben (Kapitel 17 16 Titel 461 01) wurden ausweislich der Haushaltsrechnung 7,8 Mio. EUR zur Deckung von Mehrausgaben herangezogen. Notwendig war dies für die Einzelpläne 03, 04, 06 und 10.

Für 2015 waren mit insgesamt 46.009 Stellen/Planstellen 83 Stellen weniger veranschlagt als im Vorjahr. Zum 30. Juni 2015 teilten sich rund 34.300 Vollbeschäftigte und 12.300 Teilzeitbeschäftigte (davon 3.360 in Altersteilzeit) diese Stellen/Planstellen[17].

2015 sollten nach dem Stellenabbaukonzept der Landesregierung (SAK) 285 mit kw-Vermerk gekennzeichnete Stellen wegfallen. Der Haushaltsplan für das folgende Jahr 2016 weist im Kernhaushalt 61 Stellen mehr und in den Sonderrechnungen (bspw. Landesbetriebe und Hochschulen) 173 Stellen weniger aus als im Vorjahr. Damit fielen 2015 tatsächlich 112 Stellen weg; das sind nur 40 % des geplanten Stellenabbaus.

Bei den Stellen in Sonderrechnungen wurden die Stellen der Bediensteten im Thüringer Landesrechenzentrum (200 Stellen) und die der Waldarbeiter (34 Stellen) wieder in den Landeshaushalt überführt. Die Stellen der Dualen Hochschule Gera-Eisenach (62) werden nunmehr in der Sonderrechnung ausgewiesen. Zuvor waren deren Stellen (Berufsakademie) im Landeshaushalt ausgebracht.

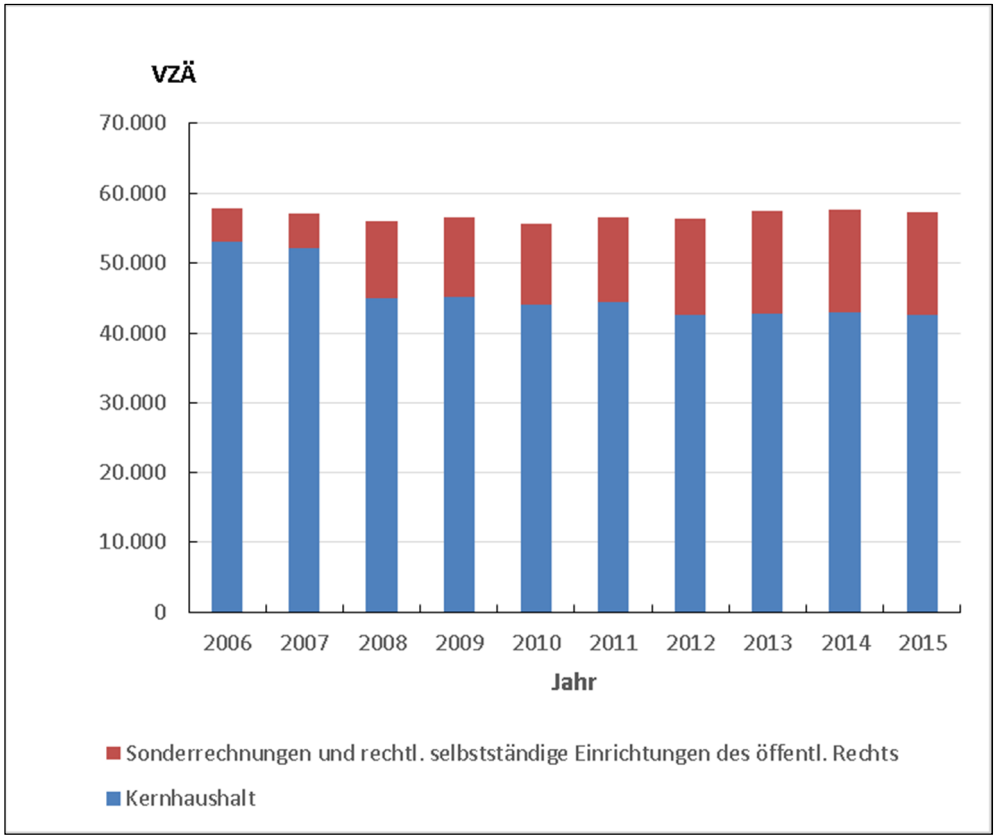
[17] Es werden die Bediensteten des Landes betrachtet, die bei Behörden, Gerichten und Einrichtungen des Landes beschäftigt sind und im Haushaltsplan dargestellt werden. Auch die Stellen der Professoren und Beamten der Hochschulen werden berücksichtigt. Dies gilt aber nicht für die bei den Hochschulen sonstigen Tarifbeschäftigten.
Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /15 – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30. Juni 2015.

Die Personalausgabenquote betrug wie im Vorjahr 27,4 %. Die durch Art. 98 Abs. 3 ThürVerf vorgegebene Obergrenze für Personalausgaben (40 % der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts) wird damit eingehalten.

Der Personalbestand des Kernhaushalts ist zwischen 2006 und 2015 von 52.970 auf 42.660 Vollzeitäquivalente gesunken. Bei dieser Entwicklung ist jedoch zu berücksichtigen, dass gleichzeitig Auslagerungen stattfanden. Zu nennen sind hier insbesondere die Auslagerungen der Hochschulen und die Errichtung der Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst. Nachfolgend ist die Entwicklung des Personals des Kernhaushalts inklusive des Personals in Sonderrechnungen und rechtlich selbstständigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts (öffentlicher Dienst) dargestellt:

Schaubild 10

Entwicklung Personal im öffentlichen Dienst in Vollzeitäquivalenten seit 2006



Quelle: ZDL – „Aktives Personal des öffentlichen Dienstes nach Beschäftigungsverhältnis und Laufbahngruppen 1998 – 2015“

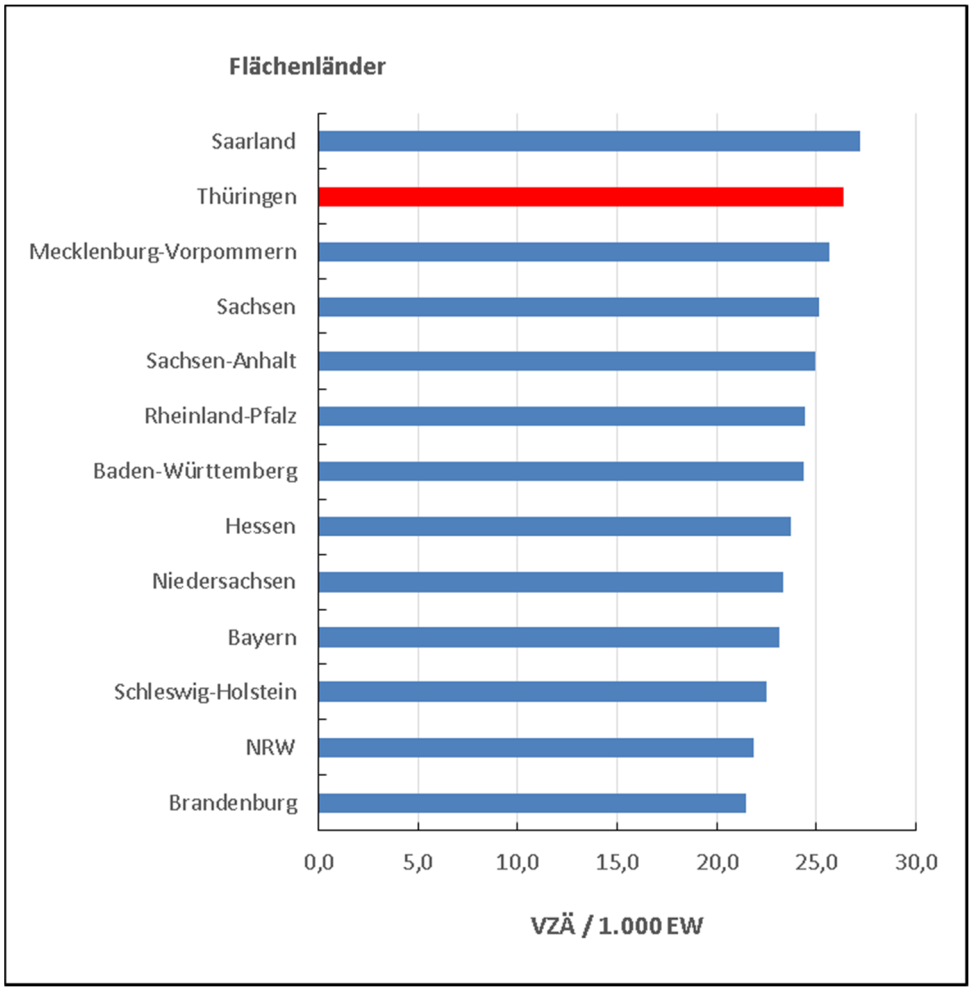
Zwischen 2006 und 2015 ist ein leichter Personalabbau (rund 600 Vollzeitäquivalente) zu verzeichnen. Zwar entfielen im Kernhaushalt etwa 10.000 Stellen, im gleichen Maße stieg aber die Stellenanzahl in Sonderrechnungen und rechtlich selbstständigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts. Ein echter Stellenabbau fand folglich nicht statt.[18] Es kommt lediglich zu einer Verschiebung der Ausgaben aus der HG 4 – Personal – hin zu den Ausgaben der HG 6 – Zuweisungen und Zuschüsse. Die geschilderte Situation veranlasst den Rechnungshof erneut, auf den aus demografischen Gründen erforderlichen Personalabbau hinzuweisen.

Beim Vergleich von Vollzeitäquivalenten pro 1.000 Einwohner in den Flächenländern liegt Thüringen auf dem vorletzten Platz. Nur das Saarland hat 2015 eine noch üppigere Personalausstattung im öffentlichen Dienst des Landes als Thüringen. Auch wenn die Länder einen unterschiedlichen Kommunalisierungsgrad für die Aufgabenerfüllung aufweisen, ist dennoch belegt, dass sich Thüringen nach wie vor mehr Personal leistet als andere Länder. Dies bedeutet aber auch, dass die Thüringer Bevölkerung eine höhere Belastung mit Landespersonal finanzieren muss. Hieraus ergibt sich die zwingende Verpflichtung der Landesregierung, den Personaleinsatz mithilfe organisatorischer und personalwirtschaftlicher Maßnahmen zu optimieren.

[18] Auch bei den Kommunen wurde zwischen 2007 und 2015 kein Personal abgebaut. Dort stieg das Personal sowohl im Kernhaushalt als auch in Sonderrechnungen und rechtlich selbstständigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts von 31.700 auf 33.800 Vollzeitäquivalente.

Schaubild 11

Ländervergleich Vollzeitäquivalente 2015 pro 1.000 Einwohner

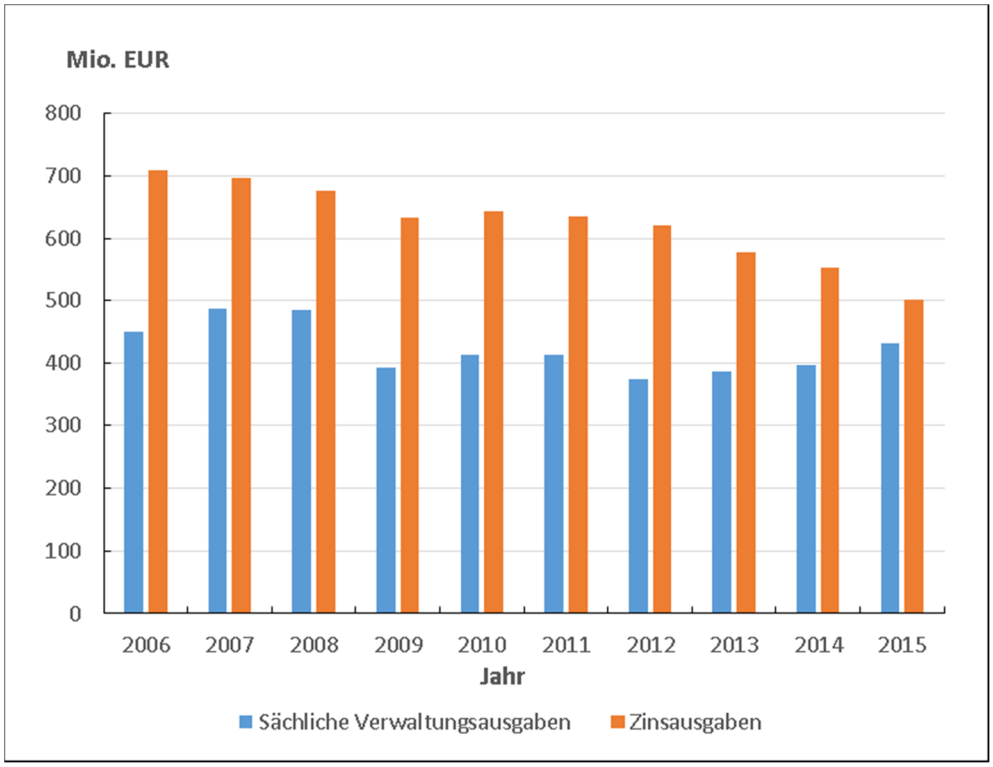


II.6 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst seit 2006 zeigt das nachfolgende Schaubild:

Schaubild 12

Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2006



Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen 2015 rund 432 Mio. EUR (4,7 % der bereinigten Gesamtausgaben). Sie lagen um 35 Mio. EUR 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 (einschließlich Geldbeschaffungskosten) beliefen sich auf rund 500 Mio. EUR. Sie lagen deutlich unter dem Soll von rund 550 Mio. EUR. Sie unterschritten aufgrund des weiter

günstigen Zinsniveaus und den bereits von 2012 bis 2014 vorgenommenen Tilgungen auch den Vorjahreswert um fast 50 Mio. EUR.

Erstmals wurden für die Aufnahme von Kassenkrediten Zinsen an den Freistaat gezahlt. Diese Zinseinnahmen wurden bei Kapitel 17 06 Titel 575 05 als „Rotabsetzung“ gebucht. Der Titel weist Einnahmen von 106.000 EUR aus.

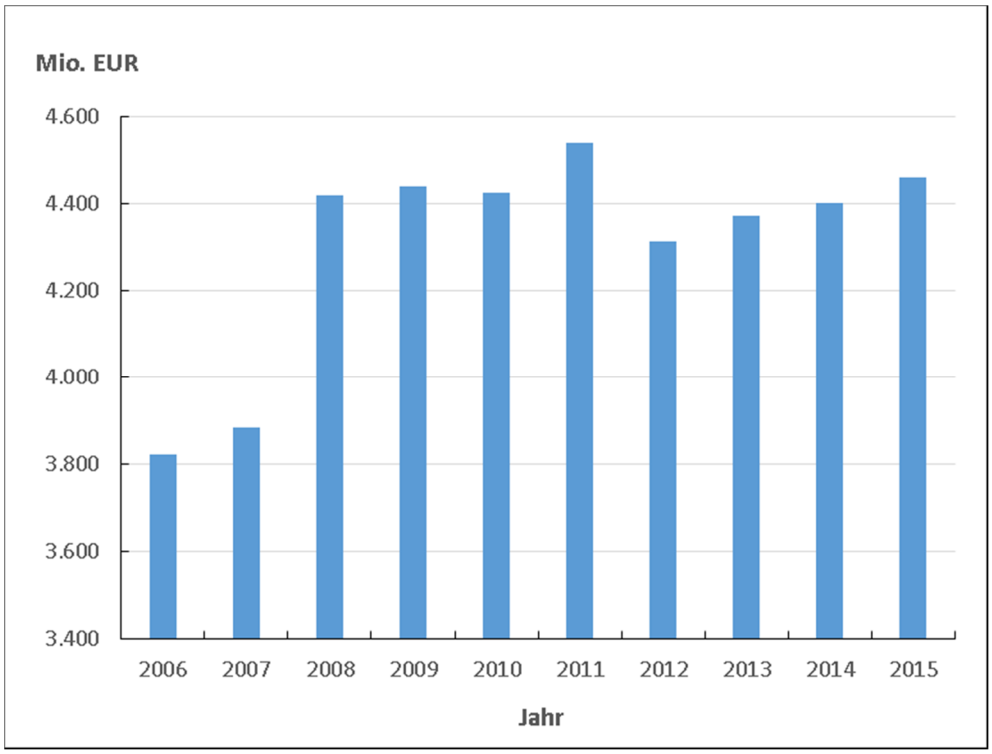
Die *Zinsausgabenquote* betrug 5,5 %.

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

Das nachfolgende Schaubild zeigt die Entwicklung der Übertragungsausgaben seit 2006:

Schaubild 13

Übertragungsausgaben seit 2006



Fast die Hälfte der bereinigten Gesamtausgaben sind *Übertragungsausgaben.* Sie stiegen im Vorjahresvergleich um rund 57 Mio. EUR auf 4.459,8 Mio. EUR.

Der Vergleich der Übertragungsausgaben 2014 und 2015 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 7

Übertragungsausgaben 2014 und 2015

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2015 Ist - Soll Mio. EUR
	2014 - Ist - Mio. EUR	2015 - Soll - Mio. EUR	2015 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	2.579,1	2.558,7	2.628,0	+ 69,3
davon				
- Leistungen an Kommunen	*2.155,4*		*2.192,7*	
davon Unterbringung/Betreuung von Flüchtlingen	*14,1*		*74,7*	
- Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR	*393,9*		*401,9*	
Schuldendiensthilfen und Erstattungen an Unternehmen	96,6	101,3	95,4	- 6,0
davon				
- TAB (für BAföG)	*18,5*		*16,4*	
- Flughafen Erfurt-Weimar	*9,7*		*9,7*	
- Maßregelvollzug	*36,1*		*37,6*	
Leistungen an natürliche Personen	284,3	303,1	290,0	- 13,0
davon				
- BAföG	*74,0*		*67,9*	
- Opferrenten	*16,7*		*19,7*	
- Landesblindengeld	*9,2*		*9,1*	
- Zuschüsse aus der Ausgleichsabgabe	*11,2*		*13,5*	
- Grundsicherung SGB XII	*69,4*		*79,3*	
- Unterhaltsvorschuss	*18,6*		*18,3*	
- Thüringer Erziehungsgeld	*19,2*		*18,9*	
- Wohngeld	*29,1*		*22,8*	
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.442,6	1.487,2	1.446,3	- 40,9
davon				
- Hochschulen, Wissenschaft und Forschung	*500,7*		*547,3*	
- ÖPNV	*237,7*		*245,0*	
- Schulen freier Träger	*133,9*		*148,1*	
- Leistungen an Kirchen	*23,6*		*24,2*	
- Universitätsklinikum Jena	*72,8*		*73,5*	
- ESF	*57,6*		*34,5*	
- EFRE	*45,4*		*32,3*	
- ELER	*48,9*		*44,8*	
Insgesamt	4.402,7	4.450,5	4.459,8	+ 9,3

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

Der Anstieg der Zuweisungen an den öffentlichen Bereich beruht im Wesentlichen auf höheren Erstattungen an die Kommunen für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen.

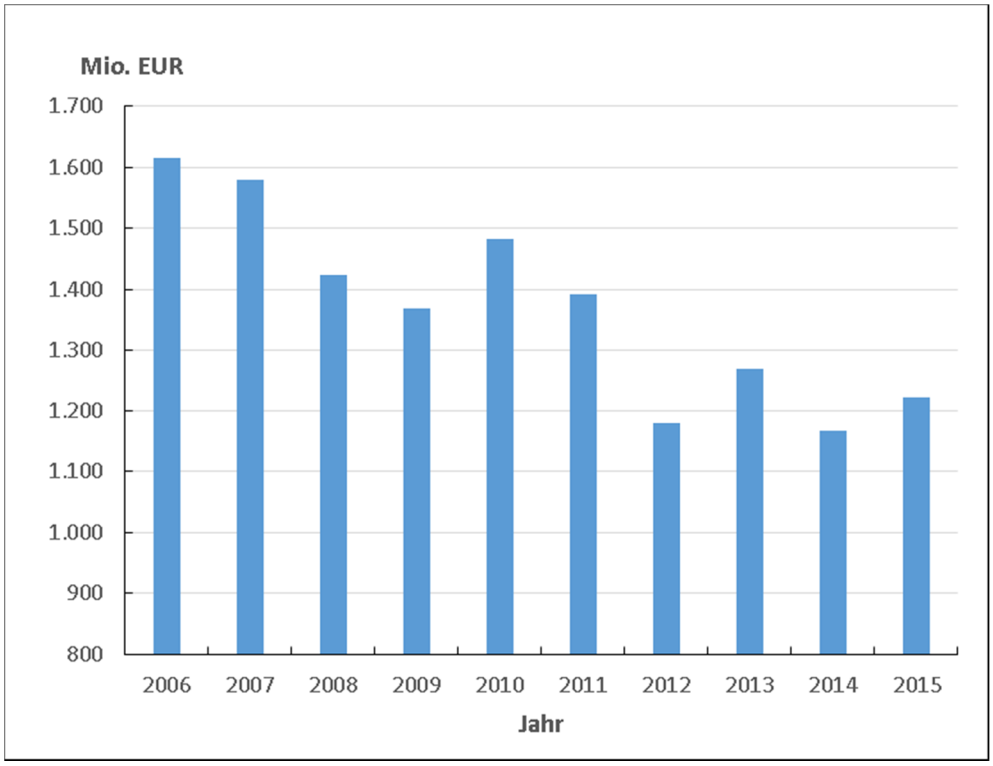
Die sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke blieben im Vorjahresvergleich fast unverändert. Bei genauerer Betrachtung ist diese Tatsache der unterschiedlichen Entwicklung einzelner Ausgabebereiche geschuldet. So stiegen die Ausgaben für Hochschulen um fast 50 Mio. EUR und die für Schulen in freier Trägerschaft um 15 Mio. EUR. Deutlich zurückgegangen sind 2015 im Vergleich zu 2014 die Ausgaben in den EU-Strukturfonds um rund 40 Mio. EUR.

II.8 Ausgaben für Investitionen

Im nachfolgenden Schaubild werden die Investitionsausgaben seit 2006 dargestellt:

Schaubild 14

Investitionsausgaben seit 2006



Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben für Investitionen um 54 Mio. EUR (4,8 %) auf 1.220,6 Mio. EUR.

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

Übersicht 8

Ausgaben für Investitionen 2014 und 2015

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2015 Ist - Soll Mio. EUR
	2014 - Ist - Mio. EUR	2015 - Soll - Mio. EUR	2015 - Ist - Mio. EUR	
Bauausgaben	194,3	163,8	155,7	- 8,1
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	51,1	59,7	51,8	- 8,2
ÖPP und alternative Baufinanzierung	35,3	35,3	34,6	- 0,6
Darlehen	17,5	54,1	64,3	+ 10,2
davon EFRE	*17,4*		*30,5*	
BAföG	*0,0*		*31,0*	
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	6,2	37,0	30,2	- 6,8
Investitionszuweisungen	863,0	904,4	883,9	- 20,5
davon				
- Hochschulen/Wissenschaft/Forschung	*29,1*		*29,9*	
- Denkmal- und Kunstpflege	*27,4*		*25,1*	
- Förderung der Strukturentwicklung – Ersatz für Aufwendungen der LEG	*22,0*		*20,8*	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	*144,3*		*132,1*	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“	*31,8*		*32,3*	
- Krankenhausprogramm	*51,8*		*57,1*	
- Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“	*30,0*		*33,2*	
- EFRE	*119,1*		*109,0*	
- ELER	*45,7*		*28,0*	
- Städtebauförderung	*72,8*		*66,6*	
- Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	*39,9*		*46,8*	
- Zuweisungen an das Thüringer Wohnungsbauvermögen	*51,5*		*49,3*	
- KFA (nur Investitionen)	*32,4*		*32,5*	
- Investitionspauschale an Gemeinden für Flüchtlinge	*2,0*		*71,2*	
- Investitionspauschale lt. Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz	*50,7*		*40,0*	
Insgesamt	1.167,3	1.254,3	1.220,6	- 33,7

Bei den Investitionsausgaben 2015 fielen im Vergleich zum Soll Minderausgaben in folgenden Bereichen an:

- Bauausgaben: Straßenbaumaßnahmen (8 Mio. EUR),
- Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen: Zentrale IT-Beschaffung (6 Mio. EUR),
- Bürgschaften (7 Mio. EUR) – allerdings hatte die Landesregierung den Haushaltsansatz gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöht (vgl. Tn. I.6).

Die Minderausgaben bei den Investitionszuweisungen von insgesamt 20 Mio. EUR stellen sich bei genauerer Betrachtung sehr unterschiedlich dar. Die größten Soll-Ist-Abweichungen gab es bei

- der Investitionspauschale an Gemeinden für Flüchtlinge,
- Zuweisungen an das Thüringer Wohnungsbauvermögen,
- der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“,
- der Städtebauförderung und
- EU-Förderprogrammen.

Die Ausgaben für ÖPP und alternative Baufinanzierung lagen im Soll. Die Mehrausgaben aus Darlehen beruhen im Wesentlichen auf solchen aus EFRE-Mitteln (12 Mio. EUR), dies betraf noch die Förderperiode 2007 bis 2013.

Die *Investitionsquote* für das Jahr 2015 betrug 13,4 % (Vorjahr: 13,0 %).

II.9 Besondere Finanzierungsausgaben

Als besondere Finanzierungsausgaben sind Zuführungen an Rücklagen von 140,3 Mio. EUR ausgewiesen. 139,1 Mio. EUR wurden der allgemeinen Rücklage zugeführt. Diese erreichte damit Ende 2015 einen Bestand von knapp 470 Mio. EUR.

Außerdem wurden 1,2 Mio. EUR der Rücklage aus der zweckgebundenen Abwasserabgabe zugeführt (siehe Tn. I.5.2).

Bei der Haushaltsaufstellung hatte die Landesregierung globale Minderausgaben von insgesamt 10 Mio. EUR vorgesehen. Sie waren im Einzelplan 07 mit 7,3 Mio. EUR und im Einzelplan 08 mit 3 Mio. EUR ausgebracht worden.

Übersicht 3.9 der Haushaltsrechnung weist die Einsparungen in den Einzelplänen titelgenau nach.

II.10 Einsatz der EU-Mittel in Thüringen

Förderperiode 2007 bis 2013

Für diese Förderperiode waren die Abschlussunterlagen einschließlich der Schlusszahlungsanträge bei der Europäische Kommission Mitte 2016 bzw. zum Ende des 1. Quartals 2017 einzureichen. Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, sich mit den zuständigen Fachressorts sowie dem Finanzministerium u. a. hinsichtlich der noch zu erwartenden Einnahmen auszutauschen.

Für den ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) endete die Vorlagefrist am 30. Juni 2016. Die Schlusszahlung über rund 33 Mio. EUR konnte der Freistaat bereits im Januar 2017 vereinnahmen. Im Haushaltsplan 2017 sind dafür 37,7 Mio. EUR veranschlagt. Die Differenz von rund 4,3 Mio. EUR entspricht dem Betrag, mit dem das ELER-Programm 2007 – 2013, das insgesamt über 740 Mio. EUR betrug, nicht ausgeschöpft werden konnte. Somit sind 99,4 % der zur Verfügung stehenden EU-Mittel zum Einsatz gekommen. Diese Ausschöpfungsquote bewertet der Rechnungshof positiv.

Für die Operationellen Programme des EFRE und des ESF waren die abschließenden Unterlagen zum 31. März 2017 einzureichen. Diese Frist hielten die zuständigen Ressorts ein. Nach deren Mitteilung sind ausreichende Ausgaben nachgewiesen worden, um folgende Schlusszahlungen zu erhalten:

- rund 31,5 Mio. EUR aus dem ESF sowie
- rund 73,9 Mio. EUR aus dem EFRE.

Damit hätte der Freistaat diese beiden Operationellen Programme zu 100 % ausgeschöpft. Der Eingang der Schlusszahlungen ist insbesondere vom Prüfungsfortgang der Abschlussunterlagen durch die Kommission abhängig. Sofern vor Verabschiedung des nächsten Doppelhaushalts Anhaltspunkte vorliegen, die den Eingang der Zahlungen 2018 oder 2019 wahrscheinlich werden lassen, sind die Zahlungen im laufenden Haushaltsaufstellungsverfahren zu veranschlagen.

Förderperiode 2014 bis 2020

Die Haushaltsrechnung 2015 enthält erstmals eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der EU-Fonds für die o. g. Förderperiode[19]. Diese geht auf einen entsprechenden Vorschlag des Rechnungshofs zurück, der mit dem Thüringer Finanzministerium sowie den zuständigen Fachressorts abgestimmt worden war. Die Übersicht orientiert sich an den Prioritäten bzw. Prioritätsachsen der Operationellen Programme und gibt Auskunft über die Inanspruchnahme der EU-Mittel in der Förderperiode. Darüber hinaus enthält sie Informationen zur Kofinanzierung der EU-Mittel. Der Informationsgehalt der Haushaltsrechnung wurde hiermit deutlich erhöht.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die in der Übersicht dargestellten Werte für die eingenommenen EU-Mittel bei allen drei Fonds mit denen in den relevanten Kapiteln 07 03, 08 03 und 10 13 übereinstimmen. Abweichungen ergeben sich bei den verausgabten EU-Mitteln. Die zuständigen Ressorts konnten diese Differenzen aber aufklären. Ursächlich waren z. B. periodenabweichende HAMASYS-Buchungen einzelner Geschäftsvorfälle und Übertragungsfehler.

Der Rechnungshof hat mit den für die Förderung zuständigen Ressorts und dem Finanzministerium folgende Vorgehensweisen abgestimmt, um mit der Haushaltsrechnung 2016 die Transparenz der Übersichten weiter zu verbessern:

- Von der TAB oder GFAW nicht verausgabte, treuhänderisch verwaltete Mittel eines Jahres werden zu Beginn des folgenden Haushaltsjahres an das Ministerium zurück überwiesen und im neuen Haushaltsjahr als Rotabsetzung gebucht. Die dadurch zu den Werten der Übersicht bestehenden Differenzen werden künftig erläutert.
- In den Übersichten wird als Finanzierungsquelle derzeit nur das zuständige Ressort oder einzelne Haushaltsstellen angegeben. Künftig werden alle Haushaltsstellen der Landes-, Bundes- und Kommunalmittel angegeben, die als Kofinanzierungsmittel über den Landeshaushalt fließen.

[19] Vgl. Haushaltsrechnung 2015, Band 1, Übersicht 6, S. 189ff.

- Das voraussichtliche Gesamtvolumen der Einnahmen ELER 2014 – 2020 war bisher nicht vollständig ausgewiesen, da die sog. Umschichtungsmittel[20] von rund 54 Mio. EUR nicht enthalten waren. Künftig werden auch diese erfasst.

Übersicht 9

Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds der Förderperiode 2014 – 2020

EU-Mittel (in Mio. EUR)	Einnahmen		Ausgaben	
	Haushaltsbetrag	Ist-Betrag	Haushaltsbetrag	Ist-Betrag
EFRE - 2014	16,8	0,0	0,0	0,0
EFRE - 2015	64,3	21,9	64,3	39,5
EFRE - 2016	179,7	103,5	167,0	105,8
Summe	260,8	125,4	231,3	145,3
ESF - 2014	11,2	4,7	0,0	0,0
ESF - 2015	50,4	4,7	51,3	33,2
ESF - 2016	77,2	14,1	77,2	54,8
Summe	138,8	23,5	128,5	88,0
ELER - 2014*	15,0	0,0	17,0	0,3
ELER - 2015*	60,0	13,8	60,0	42,8
ELER - 2016*	117,0	66,0	116,5	83,0
Summe	192,0	79,8	193,5	126,0

* Die Ausgaben bei Kapitel 10 13 umfassen EU- und Landesmittel.

Im letzten Jahresbericht hatte der Rechnungshof für das erste Jahr der neuen Förderperiode festgestellt, dass bis auf die Vorschusszahlung im ESF-Bereich noch keine Einnahmen und nur marginale Ausgaben zu verzeichnen waren. Die oben dargestellte Übersicht zeigt ein deutliches Ansteigen der EU-Ausgaben in den Haushaltsjahren 2015 und 2016. Entsprechend zeitversetzt konnten auch die Einnahmen im Bereich EFRE und ELER realisiert werden. Im ESF-Bereich waren die Erstattungsmöglichkeiten aufgrund der bis Ende 2016 andauernden Designierung des Verwaltungs- und Kontrollsystems gehemmt. Diese ist aber Voraussetzung für die Zahlungen der Europäischen Kommission. Der Zeitverzug ist daher verfahrensimmanent.

[20] Dies sind Mittel aus der sogenannten 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die statt für Direktzahlungen über die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums ausgegeben werden.

Wie die nachfolgende Übersicht zeigt, ist dieser Zeitverzug auch in der alten Förderperiode festzustellen gewesen:

Übersicht 10

Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds der Förderperiode 2007 – 2013

EU-Mittel (in Mio. EUR)	Einnahmen		Ausgaben	
	Haushalts-betrag	Ist-Betrag	Haushalts-betrag	Ist-Betrag
EFRE - 2007	39,0	29,6	0,0	0,0
EFRE - 2008	191,4	44,3	244,4	107,2
EFRE - 2009	279,8	183,5	286,8	172,7
EFRE - 2010	369,7	218,5	354,5	198,7
EFRE - 2011	455,0	295,8	414,0	232,0
EFRE - 2012	304,3	285,5	287,1	223,0
EFRE - 2013	205,0	207,3	244,0	205,2
EFRE - 2014	98,0	104,6	167,3	182,3
EFRE - 2015	34,7	34,7	116,8	112,1
EFRE - 2016	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe	1.977,0	1.403,8	2.114,9	1.433,4
ESF - 2007	0,0	12,6	0,0	6,4
ESF - 2008	84,6	59,8	117,6	74,2
ESF - 2009	104,0	92,6	111,0	98,0
ESF - 2010	132,6	97,2	117,6	94,0
ESF - 2011	118,6	0,0	104,0	97,3
ESF - 2012	104,5	49,1	104,0	96,1
ESF - 2013	141,0	111,9	101,5	76,6
ESF - 2014	89,9	81,6	48,7	71,7
ESF - 2015	82,0	83,4	12,5	6,7
ESF - 2016	10,7	9,3	0,0	-1,9
Summe	867,9	597,6	716,9	619,2

Auch in der Förderperiode 2007 – 2013 folgte dem ersten Jahr fast ohne Ausgaben ein deutliches Ansteigen im zweiten und dritten Jahr. Danach war eine Verstetigung auf annähernd gleichem Niveau festzustellen, ehe sich die Ausgaben zum Ende der Periode deutlich verringerten. Entsprechend zeitversetzt konnten – Ausnahme bildet das Jahr 2011 im ESF – die Einnahmen realisiert werden.

Der Rechnungshof hat bei Gesprächen mit den zuständigen Ressorts und dem TFM angeregt, diesen typischen Verlauf bei der Planung kommender Haushalte zu berücksichtigen. Die bisherige ausgeglichene Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben – um den Zuschussbedarf bzw. das Budget der zuständigen Förderressorts nicht zu belasten – wurde jedenfalls dem Anlaufen einer Förderperiode nicht gerecht. Auch zeigt der Verlauf der alten Förderperiode, dass die Veranschlagungen in den meisten Jahren tendenziell zu hoch erfolgten. Diese Vorgehensweise ist für die Jahre 2014 bis 2016 in der neuen Förderperiode ebenfalls festzustellen. Daher sollte für eine künftige Förderperiode in der Anlaufphase von einer ausgeglichenen Veranschlagung abgesehen werden.

Entsprechend kann der Rechnungshof die Bewertung der Landesregierung im vorläufigen Jahresabschluss[21] für das Haushaltsjahr 2016 nicht teilen, dass „[…] es aufgrund des weiter verhaltenen Anlaufs der neuen Förderperiode zu Mindereinnahmen i. H. v. 190 Mio. EUR […]“ bzw. „[…]Minderausgaben im Vergleich zum Haushaltssoll […] durch die in 2016 noch in der Anlaufphase befindliche neue Förderperiode bei den EU-Förderprogrammen (-117,0 Mio. EUR) […] kam.“ Wie die Ist-Werte in Übersicht 9 zeigen, ist die Periode ähnlich wie die alte Periode relativ gut im 2. und 3. Jahr angelaufen. Die zu verzeichnenden Mindereinnahmen und -ausgaben sind jedoch im Wesentlichen der dargestellten Veranschlagungspraxis geschuldet.

Im Hinblick auf die künftige Veranschlagung gibt der Rechnungshof abschließend die Empfehlung, die Vorgaben hinsichtlich des ELER anzupassen. Zwar forderten die vergangenen Aufstellungsschreiben des Thüringer Finanzministeriums[22], dass die zur Kofinanzierung vorgesehenen Landesmittel in gesonderten Titeln oder Titelgruppen separat von den ELER-Ausgaben mit einer konkreten Zweckbestimmung zu veranschlagen sind. In der Praxis erfolgte jedoch überwiegend eine gemeinsame Veranschlagung.

---

21 Thüringer Landtag, 6. Wahlperiode, Vorlage 6/2256.

22 Schreiben des Thüringer Finanzministeriums vom 3. März 2017 zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 sowie für den mittelfristigen Planungszeitraum 2017 bis 2021, Az.: H 1105 – HH – 2018/19 VA.
Schreiben des Thüringer Finanzministeriums vom 18. Juni 2015 zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für die Haushaltsjahre 2016 und 2017,
Az.: H 1105 – HH 2016/2017.

Um dennoch – wie bei EFRE und ESF – den transparenten Ausweis von EU- und Kofinanzierungsmitteln zu gewährleisten, verständigte sich das zuständige Fachministerium mit dem Finanzministerium, die entsprechenden Informationen als Anlage zum Kapitel 10 13 darzustellen. Auch sind entsprechende Vermerke an den einschlägigen Titeln auszubringen. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die Veranschlagung für alle EU-Fonds einheitlich erfolgen.

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 2015 praktizierte System des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes war erstmals für 2013 angewendet worden.[23] Die Landesregierung legte für die Berechnung der maßgeblichen Gesamtfinanzmasse von Land und Kommunen für 2015 die Steuerschätzergebnisse vom November 2014 zugrunde. Danach ergab sich ein Betrag von 8.729 Mio. EUR. Auf Basis des nach dem o. g. Grundsatz für die Kommunen ermittelten Anteils von 36,47 % betrug der kommunale Anteil an der Gesamtfinanzmasse 3.183 Mio. EUR. Unter Abzug der geschätzten eigenen Einnahmen der Kommunen von 1.330 Mio. EUR ergaben sich Landesleistungen von 1.853 Mio. EUR. Dieser Betrag ist bei Kapitel 17 20 eingeplant. Die wesentlichen Positionen des Kapitels sind nachfolgend im Soll-Ist-Vergleich aufgeführt:

[23] Vgl. Drucksache 5/5062.

Übersicht 11

Wesentliche Ausgaben aus Kapitel 17 20

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2015 Mio. EUR	Ist 2015 Mio. EUR	Abw. Mio. EUR
	Gesamtausgaben	1.853,0	1.854,1	+ 1,1
	davon:			
613 01	Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben	542,8	542,8	0,0
613 02	Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben	771,5	771,5	0,0
613 04	Landesausgleichsstock	16,8	13,6	- 3,2
613 07	Mehrbelastungsausgleich	209,3	209,3	- 0,0
633 04	Schullastenausgleich	75,7	75,6	- 0,1
633 07	Landeszuschüsse zur Kindertagesbetreuung	188,0	188,6	+ 0,6

Zusätzlich zu den o. g. Leistungen des Landes aus Kapitel 17 20 erhalten die Kommunen weitere Leistungen aus den Einzelplänen der Ressorts. Die Summe aller Landesleistungen aus dem KFA plus den Ressorteinzelplänen ergibt den Betrag, den das Land für die kommunale Finanzausstattung zur Verfügung stellt.

Die geplanten Leistungen außerhalb des Finanzausgleichs wurden bis 2014 als Anlage zum ThürFAG veröffentlicht.[24] Da das ThürFAG für das Haushaltsjahr 2015 nicht geändert wurde, fehlte eine entsprechende Übersicht. Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2016 auf die mangelnde Transparenz dieser Leistungen hingewiesen. Die Landesregierung hat daraufhin angeboten, dem Rechnungshof künftig eine Übersicht über diese Ausgaben zur Verfügung zu stellen. Die sich daraus für die Jahre 2013 bis 2016 ergebenden Soll- und Ist-Beträge sind in der nachfolgenden Übersicht 12 dargestellt:

[24] Vgl. Anlage 3 zur Begründung des § 3 ThürFAG.

Übersicht 12

Soll-Ist-Vergleich Ausgaben Anlage 3 zum ThürFAG

Haushaltsjahr	Soll Mio. EUR	Ist Mio. EUR	Abweichung Ist - Soll Mio. EUR
2013	802,8	801,3	- 1,5
2014	729,6	757,0	+ 27,4
2015	886,6	884,8	- 1,8
2016	1.123,5	960,4	-163,1

Der Anstieg der im Zeitraum 2013 bis 2016 in Anlage 3 zum ThürFAG nachgewiesenen Soll-Beträge um über 320 Mio. EUR bzw. 40 % macht eine genauere Betrachtung erforderlich:

Von 2013 auf 2014 sind die vorgesehenen Beträge um rund 70 Mio. EUR gesunken. Maßgeblich hierfür waren der Rückgang bei Mitteln der sog. „Kommunalen Finanzgarantie“[25] (- 16 Mio. EUR), Zuweisungen für den kommunalen Straßenbau (- 14 Mio. EUR), Auszahlungen des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft (- 11. Mio. EUR), Zuweisungen für Investitionen für Infrastrukturmaßnahmen aus Mitteln des EFRE im Rahmen des Operationellen Programms 2007 – 2013 (- 19 Mio. EUR)[26], Zuweisungen für Investitionen für Infrastrukturmaßnahmen (- 16 Mio. EUR)[27] und Zuweisungen für Investitionen im Rahmen des Investitionsprogramms "Kinderbetreuungsfinanzierung" (- 13 Mio. EUR). Dagegen stand eine Erhöhung der Ausgaben für die Grundsicherung von 18 Mio. EUR. Die vom Bund gewährten Mittel reicht das Land vollständig weiter.[28]

Der Anstieg des Soll-Betrags von 2014 zu 2015 um gut 150 Mio. EUR ist im Wesentlichen auf das im Mai 2015 verabschiedete Haushaltssicherungsprogrammgesetz (rund 130 Mio. EUR) und die deutlich höheren Erstattungen an Kommunen für Flüchtlingsausgaben (rund 40 Mio. EUR) zurückzuführen. Dagegen war 2015 die kommunale Finanzgarantie ausgelaufen.

[25] Ausgaben nach § 37 ThürFAG zur Abmilderung von Härten infolge eines überdurchschnittlichen Rückgangs an Finanzausgleichsleistungen durch das Thüringer Finanzausgleichsgesetz.
[26] Die Mittel waren vorgesehen für z. B. Breitbandausbau und Tourismusförderung GRW.
[27] Förderung von Investitionen zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur.
[28] In seinem Jahresbericht 2016, S. 64 hatte der Rechnungshof die wesentlichen Einnahmen von Bund und EU am Beispiel des Jahres 2014 aufgeführt.

Der Aufwuchs von 2015 auf 2016 war im Wesentlichen höher veranschlagten Ausgaben zur Bewältigung der Flüchtlingskrise geschuldet. Allein für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen wurden bei Kapitel 05 02 Titel 633 72 mehr als 140 Mio. EUR zusätzlich veranschlagt.

Die dem Rechnungshof zur Verfügung gestellte Übersicht erlaubt einen Vergleich der für die Anlage 3 maßgeblichen Titel. Der Vergleich der Titel 2015 und 2016 zeigt, dass einige Titel zwar bereits 2015 Mittelansätze vorsahen, diese aber noch nicht in die Anlage 3 aufgenommen worden waren. Dies gilt z. B. für die Haushaltsstellen 08 29 Titel 891 01 und 891 02 (Zuweisungen für Krankenhäuser) mit Ausgaben von 50 Mio. EUR für 2015. Insgesamt summieren sich die Mittelansätze solcher Titel auf rund 110 Mio. EUR. Insoweit ist der vermeintliche Aufwuchs der Ausgaben zu relativieren.

Der Rechnungshof erneuert daher seine bereits im Jahresbericht 2015 ausgesprochene Forderung nach mehr Transparenz.

Die vorgesehenen Ausgaben sind 2013 und 2015 nahezu vollständig gezahlt worden. 2014 flossen rund 27 Mio. EUR mehr für Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen aus Mitteln des EFRE (+ 13 Mio. EUR) und für Flüchtlinge (+ 11 Mio. EUR) ab.

2016 fielen dann insbesondere Minderausgaben für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen (rund 70 Mio. EUR), für Infrastrukturmaßnahmen aus EFRE-Mitteln (rund 40 Mio. EUR) und für Städtebaumaßnahmen (gut 20 Mio. EUR) an.

C Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zum Einzelplan 01

I. Verwaltungsvorschriften zur Thüringer Landeshaushaltsordnung für den Thüringer Landtag (Einzelplan 01)

Der Thüringer Landtag braucht Regelungen für seine Verwaltungstätigkeit.

I.1 Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung alle IT-Verfahren zum zentralen Mittelbewirtschaftungsverfahren „Hamasys“ – sog. Vorverfahren – geprüft (siehe hierzu ausführlich Tn. D.I.). In die Prüfung bezog er auch die beim Thüringer Landtag eingesetzten drei IT-Verfahren ein. Bei einem Verfahren stellte sich heraus, dass es sich um kein Vorverfahren im Sinne der Prüfung handelte. Bei den beiden anderen Verfahren hat der Rechnungshof festgestellt und kritisiert, dass für den Einsatz der Verfahren keine Genehmigung des für Finanzen zuständigen Ministeriums vorlag. Es fehlten zudem die Freigabebescheinigungen des Verfahrensanwenders und des internen Datenschutzbeauftragten. Der Rechnungshof begründete seine Kritik mit den entsprechenden Vorgaben der Verwaltungsvorschriften für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen[29].

Bereits bei den örtlichen Erhebungen haben Vertreter der Landtagsverwaltung auf die besondere verfassungsrechtliche Stellung des Landtags hingewiesen und rechtliche Bedenken hinsichtlich der Anwendung von Verwaltungsvorschriften der Landesregierung geäußert.

Der Rechnungshof ist deshalb in seiner Prüfungsmitteilung auf diese Bedenken eingegangen und hat seine Rechtsauffassung wie folgt begründet:

Nach Art. 57 Abs. 4 Satz 1 ThürVerf leitet der Präsident des Landtags „ […] dessen Verwaltung und die wirtschaftlichen Angelegenheiten nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes“. Die Kommentierung führt hierzu aus: „Die Kompetenz des Präsidenten zur Leitung der Landtagsverwaltung umfasst insbesondere die – auch ausdrücklich aufgeführte – Haushalts- und

[29] Vgl. Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70-72 und 75-80 ThürLHO (VV-ZBR).

Personalgewalt sowie die Organisationsgewalt.“[30] „Aufgrund seiner Organisationsgewalt obliegt es dem Präsidenten u. a., die für die Landtagsverwaltung erforderlichen – verwaltungsinternen – Verwaltungsvorschriften zu erlassen. […] Da die Parlamentsverwaltung nicht Teil der allgemeinen Staatsverwaltung ist und insoweit auch nicht der Organisationsgewalt der Exekutive unterliegt, dürfen für den Landtag verbindliche Verwaltungsvorschriften nicht durch die Ministerialverwaltung erlassen werden. Sollten sie einheitlich für die Ministerial- als auch für die Landtagsverwaltung gelten, ist dazu ein gemeinsamer oder paralleler Akt der Inkraftsetzung erforderlich.“[31]

Der Präsident des Thüringer Landtags hat bisher keine eigenen Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung erlassen[32]. Für eine Anwendung der vom Finanzministerium erlassenen Verwaltungsvorschriften war der hierzu erforderliche gemeinsame oder parallele Akt der Inkraftsetzung nicht nachweisbar.[33]

Der Rechnungshof hat dem Landtag empfohlen, soweit auf die Nichtanwendbarkeit der VV-ZBR abgestellt wird, eigene Verwaltungsvorschriften für die §§ 70-72 und 75-80 ThürLHO zu erlassen. Andernfalls sollten die einschlägigen Regelungen der VV-ZBR in Kraft gesetzt werden. Letztere Alternative befürwortet der Rechnungshof aus Praktikabilitätsgründen.

I.2 Der Landtag hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung zunächst herausgestellt, dass die Parlamentsverwaltung nicht Teil der allgemeinen Staatsverwaltung sei. Sie unterliege demzufolge auch nicht der Organisationsgewalt der Exekutive, weshalb für den Landtag verbindliche Verwaltungsvorschriften nicht durch die Ministerialverwaltung erlassen werden könnten.
Die Ausführungen des Rechnungshofs, dass – soweit auf die Nichtanwendbarkeit der VV-ZBR der Landesregierung abgestellt würde – vom Präsidenten des Thüringer Landtags über die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Rechnungslegung und -prüfung hinaus eigene Verwaltungsvorschriften für

[30] Linck in: Linck/Baldus u. a., Handkommentar „Die Verfassung des Freistaats Thüringen“, Rn. 36 zu Art. 57 ThürVerf.
[31] Linck in: Linck/Baldus u. a., Handkommentar „Die Verfassung des Freistaats Thüringen“, Rn. 37 zu Art. 57 ThürVerf.
[32] Vgl. Art. 57 Abs. 4 Satz 1 ThürVerf.
[33] Hinweis: Der gleiche Sachverhalt trifft ebenfalls auf die aus Sicht der Finanzkontrolle bedeutenden Verwaltungsvorschriften zu § 7 ThürLHO zu, mit denen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit konkretisiert werden.

die §§ 70-72 und 75-80 ThürLHO zu erlassen sind, seien rechtlich nicht begründbar. Auch wenn der Erlass von Verwaltungsvorschriften in vielen Fällen zweifelsfrei zweckmäßig sei, ließe sich eine Verpflichtung zu deren Erlass durch den Präsidenten des Thüringer Landtags aus der Thüringer Verfassung nicht herleiten. Jede andere Auffassung widerspräche dem verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der Autonomie zur Regelung der eigenen, inneren Angelegenheiten.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, alternativ die VV-ZBR der Landesregierung vollständig oder partiell durch einen gesonderten Inkraftsetzungsakt verbindlich zur Anwendung zu erklären oder alternativ eigene Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die denen der Landesregierung mehr oder weniger entsprechen könnten bzw. sollten, beträfe eine rechtliche Abwägungsfrage und werde entsprechend zur Kenntnis genommen.

Der Thüringer Landtag hat zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags keine Stellungnahme abgegeben.

I.3 Der Sinn von Verwaltungsvorschriften liegt einerseits darin, ein ordnungsgemäßes und rechtssicheres Handeln der Mitarbeiter zu regeln. Andererseits begründen sie Dienstpflichten, die bei Zuwiderhandlungen rechtliche Sanktionsmöglichkeiten für den Dienstherrn eröffnen.
Der Rechnungshof sieht auch bei der Landtagsverwaltung, die derzeit rund 140 Bedienstete umfasst, das Erfordernis, die Tätigkeit der Bediensteten im Hinblick auf die gleichmäßige Rechtsanwendung und ordnungsgemäßes Handeln durch interne Regelungen schriftlich zu fixieren. Dies gilt besonders für den sensiblen Bereich des Rechnungswesens und des Zahlungsverkehrs.

Die VV-ZBR umfassen eine Vielzahl von Regelungen – bspw. zum Anordnungsverfahren[34], zur Aufbewahrung von HKR-Unterlagen[35] oder zur Rechnungslegung[36] – die auch praktische Relevanz für die tägliche Arbeit der Landtagsverwaltung haben. Die Landtagsverwaltung folgt bereits heute in weiten Bereichen diesen Bestimmungen, wenngleich sie die VV-ZBR für sich als nicht verbindlich erklärt.

[34] Vgl. Anlage 1 der VV-ZBR.
[35] Vgl. Anlage 5 der VV-ZBR.
[36] Vgl. Anlage 6 der VV-ZBR.

Aufgrund der unterschiedlichen Sichtweisen sieht der Rechnungshof die Gefahr, dass künftig in Zweifelsfragen erneut Diskussionen zur Anwendung der Verwaltungsvorschriften zur Thüringer Landeshaushaltsordnung entstehen. Der Rechnungshof plädiert deshalb nochmals dafür, die Anwendung der Verwaltungsvorschriften durch den Thüringer Landtag eindeutig zu regeln.

Bemerkungen zum Einzelplan 03

II. Festsetzung und Erhebung von Verwaltungseinnahmen durch das Thüringer Landesverwaltungsamt (Kapitel 03 04)

Das Thüringer Landesverwaltungsamt hat seine Verwaltungsgebühren häufig so festgesetzt, dass der entstandene Verwaltungsaufwand nicht gedeckt wurde.

II.1 Gebühren sind so zu bemessen, dass im Einzelfall zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der öffentlichen Leistung für den Gebührenschuldner andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Die Gebühr darf den Verwaltungsaufwand nur dann unterschreiten, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Interesses oder der Billigkeit erforderlich ist oder wenn die öffentliche Leistung für den Empfänger belastend wirkt. In der Praxis sollten sich die Landesbehörden an den vom Thüringer Finanzministerium erarbeiteten „Rahmengrundsätzen für die Gebührenbemessung“ orientieren.

Der Thüringer Rechnungshof hat beim Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) die Festsetzung ausgewählter Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2012 und 2013.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das TLVwA die Verwaltungsgebühren häufig so festgesetzt hat, dass der Verwaltungsaufwand unterschritten wurde. Insbesondere hat das TLVwA den Aufwand weiterer an einem Verwaltungsverfahren beteiligter Stellen nicht bei der Gebührenbemessung berücksichtigt. Auch wurden die Gebühren nicht nach einheitlichen Maßstäben festgesetzt.

Des Weiteren hat der Rechnungshof festgestellt, dass für Sachkundeprüfungen nach dem Waffengesetz noch immer eine nicht kostendeckende Gebühr erhoben wird. Bereits bei einer Prüfung im Jahr 2005 hatte das Thüringer Innenministerium dem Rechnungshof zugesagt, in Zukunft für die Erhebung kostendeckender Gebühren zu sorgen. Das TLVwA ist auch nicht der seinerzeit erhobenen Forderung des Rechnungshofs gefolgt, die Mitarbeiter in Fragen des Verwaltungskostenrechts zu schulen. Darüber hinaus ist das

TLVwA der Vorgabe des Thüringer Finanzministeriums, die Verwaltungsgebühren laufend kritisch zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, nur unzureichend nachgekommen. Es hat nicht die Tendenz erkannt, dass die Gebühren häufig eher am unteren Rand eines Gebührenrahmens festgesetzt wurden.

Der Rechnungshof hat das TLVwA unter Darstellung einzelner Beispiele aufgefordert, die Gebühren zukünftig in Höhe des anfallenden Verwaltungsaufwands festzusetzen. Des Weiteren hat er gefordert, künftig den Vorgaben des Thüringer Finanzministeriums gerecht zu werden: An zentraler Stelle soll fortlaufend das Gebührenaufkommen für jeden Gebührentatbestand kritisch geprüft und auf eine rechtmäßige, den Verwaltungsaufwand deckende Erhebungspraxis hingewirkt werden.

2 Das TLVwA hat mitgeteilt, die Gebührenerhebung erfolge auf Grundlage des Thüringer Verwaltungskostengesetzes (ThürVwKostG) und der Thüringer Allgemeinen Verwaltungskostenordnung (ThürAllgVwKostO) sowie der für den jeweiligen Fachbereich geltenden Gesetze bzw. Verwaltungskostenordnungen. Die Anmerkungen des Rechnungshofs könnten im Wesentlichen nachvollzogen werden.
Die Forderung des Rechnungshofs, auch den Aufwand anderer an einem Verwaltungsverfahren beteiligter Behörden zu berücksichtigen, habe das TLVwA aufgegriffen. Auch habe das TLVwA einige der vom Rechnungshof als zu niedrig bemessen beanstandeten Gebühren so erhöht, dass der Verwaltungsaufwand gedeckt werde.
Das für die Aufsicht über das TLVwA zuständige Ministerium hat zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags keine Stellungnahme abgegeben.

3 Der Rechnungshof begrüßt, dass das TLVwA einen Teil der bislang zu niedrig bemessenen Gebühren so angehoben hat, dass der Verwaltungsaufwand gedeckt wird und dass zukünftig bei der Gebührenbemessung auch der Aufwand anderer am Verwaltungsverfahren beteiligter Behörden berücksichtigt werden soll.
Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten. Er geht davon aus, dass das TLVwA nunmehr seine Zusagen tatsächlich einhält und die angekündigten Maßnahmen auch zügig umsetzt. Die Überprüfung der Verwaltungsgebühren ist eine Daueraufgabe, für deren Erledigung das TLVwA die notwendigen organisatorischen Strukturen schaffen muss.

Bemerkungen zum Einzelplan 04

III. Berufsbildende Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft (Kapitel 04 13 und 04 29)

Ministerium und Schulträger beachten bei der Schulnetzplanung für staatliche berufsbildende Schulen das Thüringer Schulgesetz und die Richtlinie zur Schulnetzplanung nicht hinreichend. Das Ministerium muss seinen Gestaltungsspielraum hier aktiver nutzen, um schulträgerübergreifend den Bildungs- und Erziehungsauftrag des Landes durch die Schulen sicherzustellen.

III.1 Bereits 2009 und 2010 hatte der Rechnungshof die „Schulentwicklung und -organisation an den staatlichen berufsbildenden Schulen“ geprüft[37] und insbesondere kritisiert:

- Eine mit der Schulnetzplanung vorgeschriebene langfristige Zielplanung war nicht ersichtlich. Das Ministerium beschränkte sich überwiegend auf ein bloßes Zusammenstellen der einzelnen Schulnetzpläne für das anstehende Schuljahr.
- Trotz rückläufiger Schülerzahlen wurden Bildungsgänge nur zögerlich konzentriert.
- Es bestand eine hohe Zahl unterfrequentierter Klassen.
- Überregionale Einzugsbereiche waren nur unzureichend festgelegt worden.

Der Rechnungshof hatte eine beständige und nachhaltige Erfüllung der ministeriellen Aufgaben im Zusammenhang mit der Berufsschulplanung gefordert.
Das Ministerium hatte insbesondere zugesagt, die Zusammenarbeit mit den Schulträgern zu vertiefen und die unterfrequentierten Klassen auf ein Minimum zu reduzieren.

2016 hat der Rechnungshof daher die *Schulnetzplanung und -organisation der berufsbildenden Schulen* in staatlicher Trägerschaft (nachfolgend „staatliche Schulen“ genannt) sowie das *Genehmigungsverfahren für berufsbildende Schulen* in freier Trägerschaft (nachfolgend „Ersatzschulen“ genannt) geprüft.[38] Die Prüfung umfasste die Schuljahre 2012/13 bis 2014/15.

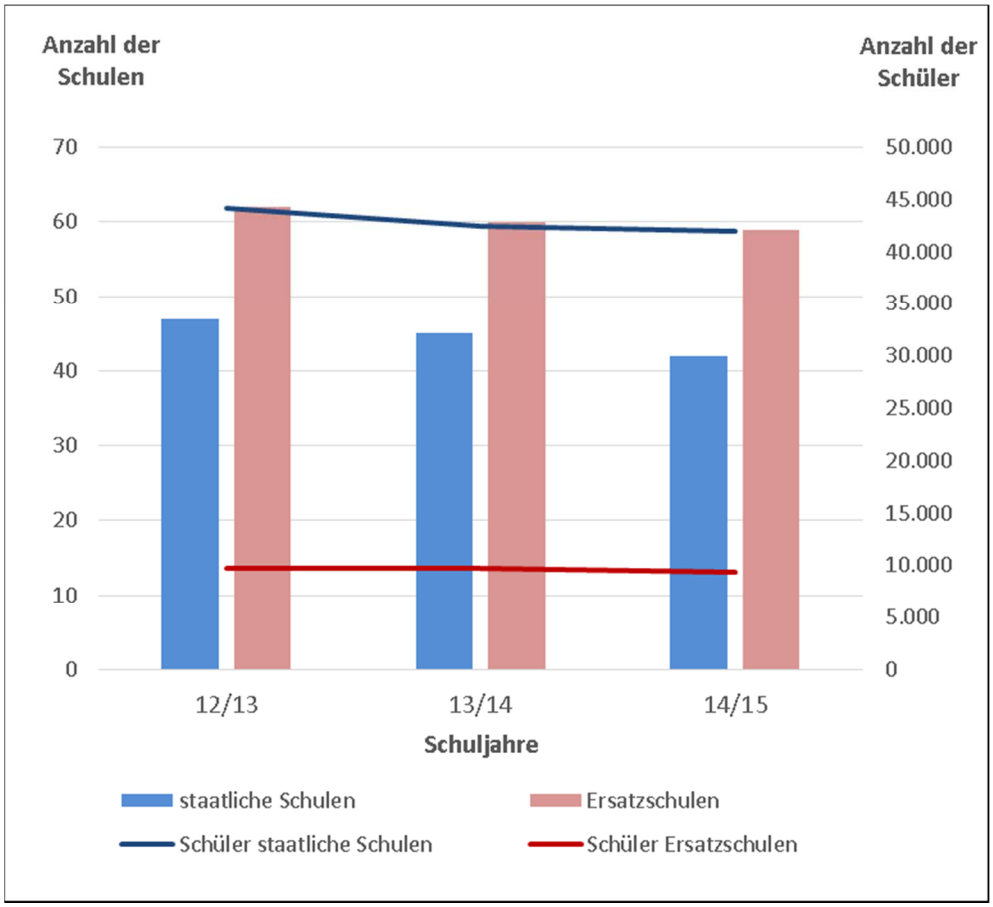
[37] Jahresbericht 2012, Teil B, Tn. VII, S. 117 ff.
[38] Im Koalitionsvertrag (Stand 20. November 2014) haben DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN eine zukunftsfähige Berufsschulnetzplanung vereinbart.

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen festgestellt:

- Im geprüften Zeitraum gab es mehr Ersatzschulen als staatliche Schulen, obwohl die Schülerzahlen an den Ersatzschulen geringer waren als bei den staatlichen Schulen. So besuchten im Schuljahr 2014/15 rund 42.000 Schüler die 42 staatlichen Schulen und rund 9.400 Schüler die 59 Ersatzschulen.

Schaubild 15

Berufsbildende Schulen in Thüringen



- Rund 21 % der staatlichen Schulen erfüllten im Schuljahr 2014/15 nicht die ministeriellen Vorgaben zu Schulgrößen. Bei den Ersatzschulen – für diese bestehen allerdings keine Vorgaben zu Schul- und Klassengrößen – hätten rund 76 % die für die staatlichen Schulen geltenden Vorgaben nicht erfüllt.
- Zwar lag die *durchschnittliche* Klassengröße im geprüften Zeitraum sowohl bei den staatlichen Schulen als auch bei den Ersatzschulen bei

über 15 Schülern. Allerdings bestanden tatsächlich einzelne Klassen mit nur 1 und bis über 30 Schülern.

Durchschnittlich erfüllten rund 41 % der Klassen bei den staatlichen Schulen die Schülermindestzahl nicht und galten damit als unterfrequentiert. Bei den Ersatzschulen wären – bei Zugrundelegung der für die staatlichen Schulen geltenden Vorgaben – durchschnittlich rund 60 % unterfrequentiert.

- Im geprüften Zeitraum wurden insgesamt 21 Bildungsgänge an 16 Ersatzschulen genehmigt. Im Wesentlichen entsprach das Genehmigungsverfahren den gesetzlichen Anforderungen.
- Das Ministerium nutzte die ihm schulgesetzlich zustehenden Befugnisse – sowohl gegenüber staatlichen Schulen als auch gegenüber Ersatzschulen – nicht hinreichend und nahm somit seine Aufgaben nur unzureichend wahr. Dies betraf bei den staatlichen Schulen insbesondere die Schulnetzplanung und die Festlegung von Einzugsbereichen.

Zwar hat der Rechnungshof Bemühungen des Ministeriums, auf ein optimiertes Berufsschulnetz hinzuwirken, erkannt. Er hielt diese aber bei Weitem nicht für ausreichend. Der Rechnungshof hat die dringende Notwendigkeit gesehen, die gesetzlichen Vorgaben – insbesondere zu Schul- und Klassengrößen, zur Klassenbildung, zu Standorten sowie zur Schulnetzplanung – weiter zu konkretisieren und mit mehr Verbindlichkeit zu regeln. Er hat dem Ministerium empfohlen, das Festhalten an Einzugsbereichen zu überprüfen. Ebenso sollte das Ministerium seinen Gestaltungsspielraum im Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren gegenüber Ersatzschulen vermehrt bzw. überhaupt nutzen. Mindestschulgrößen bzw. Mindestklassengrößen sollten auch bei Ersatzschulen angestrebt werden.

III.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme bezüglich der staatlichen Schulen Versäumnisse eingeräumt und insbesondere auf folgende zwischenzeitlich ergriffene sowie beabsichtigte Maßnahmen hingewiesen:

- Durch die im vergangenen Jahr vorgenommene Neustrukturierung des Schulnetzes sei schon ein deutlicher Rückgang unterfrequentierter Klassen zu verzeichnen. Die noch hohe Anzahl solle weiter reduziert werden.

- Eine stärkere rechtliche Eingriffsbefugnis zur Klassenbildung werde angestrebt. Das Verfahren zur Regulierung unterfrequentierter Klassen solle effizienter gestaltet und der Umgang mit Klassen, welche die Klassenhöchstgrenze überschreiten, ggf. geregelt werden. Bei der nächsten Änderung des Thüringer Schulgesetzes solle eine Ermächtigungsgrundlage für die Umlenkung von unterfrequentierten Fachklassen der Berufsschule geschaffen werden.
- Das Ministerium strebe an, in absehbarer Zeit die in der derzeit geltenden Richtlinie vorgegebenen Schulgrößen auch tatsächlich umzusetzen.
- Die vom Rechnungshof angeregte Aufhebung der Festlegung von Einzugsbereichen für die Berufsschule sei perspektivisch denkbar. Ob für jeden Bildungsgang der berufsbildenden Schulen ein (staatliches) schulgeldfreies Angebot bestehen muss, werde politisch zu lösen sein.

Die Kritik am Grundsatz zur Bildung berufsreiner Fachklassen an den Berufsschulen werde unter qualitativen Gesichtspunkten allerdings nicht geteilt.

Im Hinblick auf die Ersatzschulen geht das Ministerium von einer uneingeschränkten Privatschulfreiheit aus. Sobald die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen vorlägen, seien die Schulen zu genehmigen. Insbesondere könne die Genehmigung nicht von Mindestschülerzahlen abhängig gemacht werden. Dies sei eine wirtschaftliche Größe; das wirtschaftliche Risiko trage aber der Schulträger. Eine bestimmte (Mindest-)Größe sei auch keine konstituierende Voraussetzung dafür, dass überhaupt eine Schule vorliege.

III.3 Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen des Ministeriums im Hinblick auf die staatlichen Schulen. Er erkennt die Bemühungen des Ministeriums an, eine zukunftsfähige Berufsschulnetzplanung zu gestalten. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte dabei maßgeblich berücksichtigt werden

- die berufliche Bildung, insbesondere die duale Berufsausbildung zu stärken,
- die Qualität der Ausbildung stärker in den Fokus zu rücken sowie
- hinreichend bestimmte Vorgaben zu schaffen, die auch tatsächlich durchgesetzt werden.

Der Rechnungshof hält seine Forderung aufrecht, dass das Ministerium seine schon nach der geltenden Gesetzeslage vorhandenen Handlungs-

möglichkeiten im Landesinteresse – sowohl staatlichen Schulen als auch Ersatzschulen gegenüber – noch stärker nutzen muss. Hierzu sollte etwa mit allen Beteiligten auch darauf hingewirkt werden, Angebote von Berufsschulen in staatlicher und freier Trägerschaft möglichst verbindlich abzustimmen.

IV. Schulsozialarbeit (Kapitel 04 31)

Die Förderung der Schulsozialarbeit auf der Grundlage von zwei Richtlinien war aufwendig, intransparent und unwirtschaftlich. So entstanden 2014 mit zusätzlich verausgabten 9,4 Mio. EUR nur rund 100 zusätzliche Vollzeitstellen für Schulsozialarbeit.

IV.1 Die Kommunen sind nach dem SGB VIII für den bedarfsgerechten Ausbau schulbezogener Jugendsozialarbeit, d. h. Schulsozialarbeit zuständig. Dabei unterstützt sie der Freistaat finanziell über die Förderrichtlinie „Örtliche Jugendförderung“. Hierüber können Personalstellen für Schulsozialarbeit anteilig aus Landesmitteln finanziert werden. Seit 2013 fördert Thüringen solche Personalstellen zusätzlich über die Förderrichtlinie „Schulsozialarbeit“. Der Rechnungshof hat 2016 geprüft, inwieweit die Zuwendungen für Schulsozialarbeit sparsam und wirtschaftlich eingesetzt wurden. Er hat u. a. Folgendes festgestellt:

Das damals zuständige Ministerium förderte über die neue Förderrichtlinie „Schulsozialarbeit“ auch längst etablierte Stellen, die es vorher bereits über die Förderrichtlinie „Örtliche Jugendförderung“ bezuschusst hatte. Die Kommunen konnten für bereits bestehende und geförderte Stellen ab 2013 lediglich die Fördergrundlage wechseln, ohne damit zusätzliche Personalstellen für Schulsozialarbeit zu schaffen. Da die neue Förderrichtlinie eine Vollfinanzierung erlaubte, verzichtete der Freistaat in den genannten Fällen auch auf den bis dahin notwendigen Eigenanteil der Kommunen. Die frei gewordenen kommunalen Mittel setzten die Kommunen nicht mehr für Schulsozialarbeit ein. Sie entzogen sich ihrer Finanzierungsverantwortung, obwohl sie per Gesetz für bedarfsgerechte Angebote im Bereich Schulsozialarbeit zuständig waren und sind.

Zudem war die Förderung der Schulsozialarbeit über zwei Förderrichtlinien aufgrund unterschiedlicher Bewilligungsstellen und Förderverfahren verwaltungsaufwendig und intransparent. Die jeweils verfolgten Ziele hinsichtlich der Schulsozialarbeit waren wegen unterschiedlicher Antrags- und Abrechnungsvorgaben nicht vergleichbar. Der Gesamterfolg der Förderung von Schulsozialarbeit über Landesmittel war nicht sicher feststellbar. Für ein gestrafftes und transparentes Verfahren hat der Rechnungshof empfohlen, sich

bei der Förderung der Schulsozialarbeit auf nur eine Förderrichtlinie zu beschränken.

Weiter hat der Rechnungshof die Bedarfserhebungen vieler Kommunen für unzureichend gehalten. Diese hatte das Ministerium herangezogen, um den jeweiligen regionalen Bedarf für Schulsozialarbeit festzustellen. Damit hatte es im Einzelfall die Notwendigkeit für die Förderung über Landesmittel begründet. Die Kommunen hatten sich dabei oft auf die Bedarfsangaben der Schulen verlassen oder nur einzelne Indikatoren wie beispielsweise die Schülerzahlen herangezogen. Der Rechnungshof hat landeseinheitliche Kriterien zur Einschätzung des regionalen Bedarfs angeregt.

IV.2 Das heute zuständige TMBJS hat dagegen die Förderung der Schulsozialarbeit für wirksam und wirtschaftlich erachtet. Aufgrund des systemischen Zusammenhangs aller geförderten Jugendhilfeleistungen könne dabei die Schulsozialarbeit nicht isoliert betrachtet werden.

Durch die Förderung seien auch neue Stellen geschaffen worden. Das seien 2014 insgesamt rund 100 Vollzeitstellen mehr gewesen als vor Einführung der neuen Förderrichtlinie. Der mögliche Tausch der Fördergrundlage sei politisch gewollt gewesen. Die Vollfinanzierung habe die Stellen stabiler gemacht. Ihrer Finanzierungsverantwortung hätten sich die Kommunen nicht entzogen. Mit den nicht mehr für Schulsozialarbeit erforderlichen kommunalen Eigenmitteln seien andere Bereiche der örtlichen Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit gestärkt worden. Dies sei wegen stagnierender Zuweisungen in der Förderrichtlinie „Örtliche Jugendförderung“ dringend geboten gewesen. Die Kommunen hätten dort gleichbleibend hohe oder steigende Eigenmittel eingesetzt.

Hinsichtlich der Bedarfsfeststellungen sei nach dem SGB VIII nicht das Land als überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig, sondern die Kommunen. Für eine Zuständigkeit des Landes fehle die gesetzliche Grundlage. Zudem widerspräche eine zentrale Landesplanung dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung.

Das TMBJS habe die Bedarfsmitteilungen der Kommunen aus zuwendungsrechtlicher Sicht geprüft. Es habe einen Vorschlag des mit der Evaluierung des Landesprogramms beauftragten Externen aus dem Jahr 2016 aufgenommen. Dieser hätte empfohlen, für qualifizierte Bedarfsfeststellungen

„Fachliche Empfehlungen für die Jugendhilfeplanung“ zu entwickeln. Im Übrigen seien spezifizierte Bedarfserhebungen wegen des grundsätzlich nicht zu befriedigenden Bedarfs verzichtbar.

Die parallele Fördermöglichkeit betreffend sicherte das TMBJS zunächst zu, die Förderung von Schulsozialarbeit künftig auf die Förderrichtlinie „Schulsozialarbeit“ zu beschränken.

Entgegen dieser Ankündigung beabsichtigt das TMBJS derzeit, die parallele Förderung der Schulsozialarbeit über zwei Förderrichtlinien noch bis Ende 2018 weiterzuführen. Aus Sicht des TMBJS würden ansonsten die in der Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“ verbliebenen Stellen ersatzlos entfallen. Die Kommunen würden kurzfristig keine Weiterfinanzierung sichern können.

Im Stellungnahmeverfahren zum Bemerkungsbeitrag räumte das TMBJS Mängel ein. Das Verfahren der Förderung über zwei Förderrichtlinien sei aber nur in der Übergangszeit verwaltungsaufwendig gewesen. Aktuell sei es effektiv etabliert und werde zielgenau ausgeführt.

IV.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, wonach die Förderung der Schulsozialarbeit unwirtschaftlich und zudem nicht subsidiär war. Solange die Schulsozialarbeit über verschiedene Verfahren und Bewilligungsstellen gefördert wird, ist das Verfahren weder effektiv noch transparent. Außerdem hat sich das Ministerium oft auf unzureichende Bedarfsanalysen gestützt, die eine Notwendigkeit für eine Förderung nicht begründen.

Über die Richtlinie „Schulsozialarbeit“ wurden 2014 insgesamt 9,4 Mio. EUR verausgabt. Hiermit konnten nur 100 Vollzeitstellen zusätzlich geschaffen werden, obwohl mit den ursprünglich bereitgestellten 10 Mio. EUR sogar 200 Vollzeitstellen hätten finanziert werden können[39]. Der unnötige Wechsel finanziell gesicherter Stellen zur Förderrichtlinie „Schulsozialarbeit“ hätte ausgeschlossen werden müssen.

Das zuständige Ministerium hat in diesen Fällen das Subsidiaritätsprinzip nicht gewahrt. Durch die Vollfinanzierung einer kommunalen Aufgabe hat es bis auf wenige Ausnahmen auf die finanzielle Beteiligung der Kommunen

[39] Das Ministerium kalkulierte mit ca. 50.000 EUR je Vollzeitstelle. Planmäßig wurden neben 100 neuen Stellen ca. 30 bereits vorhandene Vollzeitstellen unterstützt, die nicht mehr über Bundesmittel finanziert werden konnten.

verzichtet. Bis zum Wechsel von Stellen in das neue Förderprogramm standen hierfür Eigenmittel zur Verfügung. Das Ministerium hätte zumindest prüfen müssen, ob die Kommunen den Eigenanteil tatsächlich nicht mehr erbringen können.

Soweit der Wechsel der geförderten Stellen zwischen den Förderrichtlinien politisch gewünscht war, hat auch dieser den wirtschaftlichen Grundsätzen der Landeshaushaltsordnung zu genügen.

Andere Bereiche der öffentlichen Jugendhilfe zu stärken, war nach der Förderrichtlinie „Schulsozialarbeit“ nicht vorgesehen. Der Zweck der Förderung und die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung waren klar auf den Ort Schule bezogen. Die Sicherung oder der Ausbau von Instrumenten der Jugendhilfe außerhalb der Schule war kein Förderziel. Das TMBJS selbst bemerkte im Controllingbericht[40] zum Förderprogramm, das Ziel des Programms sei mit der Etablierung der Schulsozialarbeit erreicht worden.

Hinsichtlich der Bedarfsfeststellungen muss das TMBJS schon aus zuwendungsrechtlicher Sicht den Bedarf für Schulsozialarbeit anhand sachgerechter Unterlagen bewerten, bevor es eine Förderung in Betracht zieht. Hier wären entweder angemessene, vergleichbare Bedarfsanalysen der Kommunen oder aber eigene Bedarfserhebungen zielführend gewesen.

Übereinstimmend hierzu forderte der mit der Evaluierung des Förderprogramms „Örtliche Jugendförderung“ Beauftragte stärkere Planungsaktivitäten der Kommunen. Er regte die Entwicklung fachlicher Empfehlungen für die Jugendförderplanung an. Dem folgte auch der Landesjugendhilfeausschuss. Diese Empfehlungen betreffen auch die Förderrichtlinie „Schulsozialarbeit“. Die Vorhaben müssen Bestandteil der Jugendhilfeplanung sein. Der Rechnungshof erwartet, dass das TMBJS diese mehrfach angeregte Empfehlung aufnimmt.

Zwingende Gründe für eine weitere Förderung über zwei Richtlinien bis Ende 2018 sieht der Rechnungshof nicht. Die Kommunen müssten bei der Förderung über nur eine Förderrichtlinie keine Schulsozialarbeiterstellen abbauen. Die in der Förderrichtlinie „Örtliche Jugendförderung“ durch den Wegfall der Förderung von Schulsozialarbeit freigesetzten pauschalen Landesmittel

[40] Bei der Haushaltsaufstellung und einer Verlängerung der Laufzeit von Förderrichtlinien sind Controllingberichte zu erstellen, die den Erfolg der Förderungen anhand der in der Richtlinie festgelegten Indikatoren bewerten.

könnten die Kommunen für andere Jugendhilfebereiche einsetzen. Die dort bisher gebundenen kommunalen Mittel wären wiederum zur Finanzierung der Schulsozialarbeit frei. Insgesamt hätten die Kommunen keine Mittelkürzung zu verkraften und damit keinen plausiblen Grund für Stellenstreichungen.

Bemerkungen zum Einzelplan 07

V. Externe Beratungen im Wissenschaftsbereich (Kapitel 07 01 und andere)

Das für Wissenschaft zuständige Ministerium und die nachgeordneten Einrichtungen im Wissenschaftsbereich haben gegenüber dem Landtag und dem Rechnungshof teilweise unvollständige Angaben zu in Auftrag gegebenen externen Beratungen gemacht.
Auch die ressortübergreifend eingerichtete Gutachtendatenbank enthielt seit 2011 keine aktualisierten Angaben zu neu in Auftrag gegebenen Gutachten für den Wissenschaftsbereich.
Für mehr Transparenz zu externen Beratungen und Gutachten der Landesverwaltung schlägt der Rechnungshof vor, dass die Landesregierung den Landtag bzw. den Haushalts- und Finanzausschuss jährlich über ihre Beratungsvorhaben informiert.

V.1 Die Verwaltung nimmt externen Sachverstand in Form von rechtlichen Beratungen oder gutachterlicher Tätigkeit (im Folgenden externe Beratungen genannt) in Anspruch.

Einen Überblick über solche Beratungen der Landesregierung hat der Landtag in der Vergangenheit regelmäßig nach Ablauf oder während der jeweiligen Legislaturperiode durch die vom Finanzministerium ressortübergreifend beantworteten Kleinen Anfragen der Abgeordneten erlangt.[41]

Als weitere Informationsquelle zu in Anspruch genommenen Beratungen soll die 2010 eingeführte, ressortübergreifende Gutachtendatenbank dienen, in der alle – sowohl von den Ministerien als auch von den nachgeordneten Einrichtungen der jeweiligen Geschäftsbereiche – in Auftrag gegebenen Beratungen und Gutachten zu erfassen sind.

Der Rechnungshof hat 2016 die externen Rechtsberatungen und die gutachterliche Tätigkeit im Wissenschaftsbereich geprüft. Ziel der Prüfung war es u. a. festzustellen,

[41] LT-Drs. 4/3234 vom 2. August 2007, LT-Drs. 4/4872 vom 4. Februar 2009, LT-Drs. 6/651 vom 22. Mai 2015.

- ob die in den vorausgegangenen Prüfungen des Rechnungshofs vorgefundenen Mängel bei der Vergabe und Nutzung externer Beratungsleistungen abgestellt wurden und den Handlungsempfehlungen nachgekommen wurde und
- in welchem Umfang externer Sachverstand sowohl vom Ministerium als auch von allen Einrichtungen im Wissenschaftsbereich beansprucht wurde und welche Aufwendungen hierfür entstanden sind.

Die Prüfung erfasste die von 2009 bis 2015 durchgeführten externen Beratungen[42].

Der Rechnungshof hatte bereits im Vorfeld der Prüfung festgestellt, dass in der vom Finanzministerium für den Zeitraum der 5. Wahlperiode (2009 bis 2014) beantworteten Landtagsanfrage[43] keine Angaben zu externen Beratungen im Wissenschaftsbereich gemacht worden waren.

Auch die Recherche des Rechnungshofs in der ressortübergreifenden Gutachtendatenbank hatte ergeben, dass seit 2011 keine neuen Beraterverträge durch das Wissenschaftsressort eingepflegt worden waren.

Der Rechnungshof hat deshalb das Ministerium und alle Einrichtungen des Wissenschaftsbereichs zu den im Prüfungszeitraum vergebenen Gutachten einschließlich Angaben zur Auftragsvergabe und Kosten befragt.

Im Laufe der anschließenden örtlichen Erhebungen hat er allerdings feststellen müssen, dass auch ihm gegenüber von einigen Einrichtungen unvollständige Angaben zu den in Auftrag gegebenen Gutachten gemacht worden sind.

Sowohl dem Landtag als auch dem Rechnungshof blieben somit eine beachtliche Anzahl von Berateraufträgen für das Wissenschaftsressort vorenthalten.

Der Rechnungshof hat die unvollständigen Angaben und die damit fehlende Transparenz zu externen Beratungen gegenüber dem Parlament kritisiert.

In nachfolgender Übersicht hat der Rechnungshof die Angaben zur Anzahl

---

[42] Wegen der vorausgegangenen Prüfung beim Universitätsklinikum Jena (UKJ) wurde von der wiederholten Prüfung der von 2009 bis 2012 dort durchgeführten Beraterprojekte abgesehen und lediglich die nachfolgend von 2013 bis 2015 in Auftrag gegebenen Berateraufträge einbezogen.

[43] LT-Drs. 6/651 vom 22. Mai 2015.

und zu Kosten von externen Beratungen im Wissenschaftsbereich nach den jeweiligen Informationsquellen zusammenfassend dargestellt:

Übersicht 13

Anzahl und Kosten externer Beratungen

Anzahl und Kosten (in TEUR gerundet) externer Rechtsberatungen und Gutachten laut …								
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Gesamt
1. Angaben der Landesregierung gegenüber dem Landtag für den Wissenschaftsbereich								
Anzahl	keine Angaben für 5. Wahlperiode (2009-2014)						-	**0**
Kosten							-	**0**
2. Angaben in ressortübergreifender Gutachtendatenbank*								
Anzahl		1	2	-	-	-	-	**3**
Kosten		18	92	-	-	-	-	**110**
3. Angaben aller Einrichtungen im Wissenschaftsbereich in der schriftlichen Befragung des Rechnungshofs								
Anzahl	15	24	30	23	28	33	65	**218**
Kosten	85	172	286	262	191	408	568	**1.972**
4. Erkenntnissen des Rechnungshofs durch örtliche Erhebungen								
Anzahl	220							**220**
Kosten	2.094							**2.094**

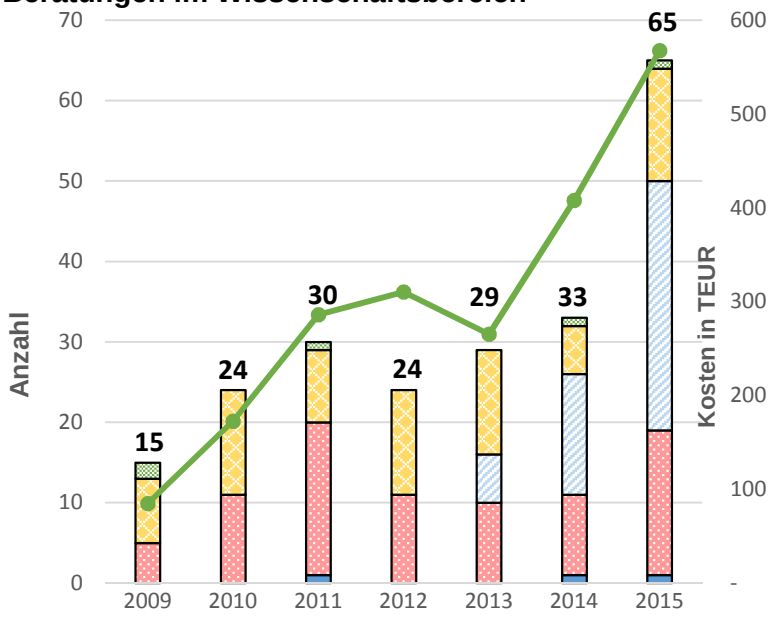
*zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen

Der Vergleich der Antworten der Landesregierung in der Landtagsanfrage mit den Angaben in der ressortübergreifenden Gutachtendatenbank, den Antworten zur schriftlichen Befragung und den Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs hat zum Teil erhebliche Abweichungen deutlich gemacht.

Erst die Prüfung des Rechnungshofs hat einen Überblick zum im Prüfungszeitraum beanspruchten Umfang von mindestens 220 Beratungen mit einem Auftragswert von rund 2,1 Mio. EUR für den Wissenschaftsbereich ermöglicht. Die in den beantworteten Landtagsanfragen bzw. in der Gutachtendatenbank erfassten Angaben stellten zuvor keine verlässliche Datengrundlage dar. Sie bildeten nur einen Bruchteil der tatsächlich in Auftrag gegebenen Beratungen ab und erlaubten keine Aussagen zur Entwicklung. Diese stellte sich bezüglich der Anzahl und des jährlichen Auftragsvolumens für Beratungen im Einzelnen wie folgt dar:

Schaubild 16

Entwicklung von Anzahl und Finanzvolumen externer Beratungen im Wissenschaftsbereich*



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Studierendenwerk Thüringen	2	0	1	0	0	1	1
Forschungseinrichtungen gesamt	8	13	9	13	13	6	14
Universitätsklinikum Jena	0	0	0	0	6	15	31
Hochschulen gesamt	5	11	19	11	10	10	18
für Wissenschaft zuständiges Ministerium	0	0	1	0	0	1	1
Finanzvolumen für externe Beratungen gesamt in EUR	84.849	172.346	285.960	310.373	265.418	407.721	567.497

*ohne von 2009 bis 2012 vom Universitätsklinikum Jena vergebene externe Beratungen

Sowohl die Anzahl der externen Beratungen als auch das hierfür eingesetzte Finanzvolumen erhöhten sich von 2009 bis 2015 deutlich; allein von 2013 bis 2015 auf mehr als das Doppelte. Insbesondere bei den Hochschulen, dem Universitätsklinikum Jena und den Forschungseinrichtungen wurden seit 2013 in deutlich gestiegenem Umfang externe Beratungen vergeben.

Von den im Prüfungszeitraum festgestellten 220 extern vergebenen Aufträgen hat der Rechnungshof 102 Beraterverträge mit einem Finanzvolumen von rund 1,4 Mio. EUR einer vertieften Prüfung unterzogen.

Dabei hat er festgestellt, dass das Ministerium auch für eigene, anstehende Verwaltungsentscheidungen einzelne nachgeordnete Einrichtungen aufgefordert hat, externe Beratungsverfahren in Auftrag zu geben. Als Beispiele für diese vom Ministerium initiierten und somit mittelbar vorgenommenen Auftragsvergaben seien folgende externe Beratungen genannt:

- Gutachten zur Evaluierung der Hochschule für Musik Franz Liszt Weimar (HfM) – Auftragsvolumen 74.000 EUR,
- Gutachten zur Finanzierungssituation des Studierendenwerks Thüringen – Auftragsvolumen 21.000 EUR und
- Gutachten zur Bewertung der Angemessenheit der Finanzhilfe 2016 für das Studierendenwerk Thüringen – Auftragsvolumen 11.000 EUR.

Obgleich anhand der Daten zu Anzahl und Auftragsvolumen zunächst der Eindruck entstanden war, dass der Schwerpunkt der in Anspruch genommenen Beratungen im nachgeordneten Bereich zu liegen scheint, hat der Rechnungshof nachgewiesen, dass Berateraufträge im Interesse des Ministeriums eben auch durch nachgeordnete Einrichtungen geschlossen worden sind.

Der für die zurückliegenden Legislaturperioden von den Landtagsabgeordneten abgefragte Beraterauftragsumfang der Landesregierung war somit nicht repräsentativ.

Neben der Aufforderung an das Ministerium zur vollständigen Erfassung aller Beratungen in der Gutachtendatenbank hat der Rechnungshof deshalb vorgeschlagen, verbindliche Regelungen zu etablieren, die für die Abgeordneten zu mehr Transparenz beitragen können.

Die Abgeordneten können ihr parlamentarisches Budgetrecht nur bedingt wahrnehmen, wenn sie erst nach Ablauf der Legislaturperiode Kenntnis zu externen Beraterverträgen erlangen – oder eben auch nicht (wie für den Wissenschaftsbereich in der 5. Legislaturperiode aufgezeigt).

Mehr Transparenz zu externen Beraterverträgen der Landesverwaltung wäre aus der Sicht des Rechnungshofs beispielsweise dann erreichbar, wenn die Landesregierung den Landtag bzw. den Haushalts- und Finanzausschuss jährlich über alle in den einzelnen Geschäftsbereichen abgeschlossenen Beratungsverträge[44] informierte.

Voraussetzung für eine praktikable Umsetzung dieser Empfehlung wäre eine

[44] Die Liste sollte den Namen des Dienstleisters, die konkrete Leistung, die vereinbarte Laufzeit, den Umfang der Leistungserbringung sowie vereinbarte und gezahlte Kosten beinhalten.

zu konkretisierende Begriffsdefinition der dann auszuweisenden Beratungsleistungen.

V.2 Das Ministerium hat zur mangelnden Transparenz zu externen Berateraufträgen im Wissenschaftsbereich zunächst ausgeführt, dass es selbstverständlich bestrebt sei, alle Anfragen des Landtags lückenlos und vollständig zu beantworten. Dabei werde jeweils auf die konkrete Fragestellung – entsprechend den Anforderungen des für die Beantwortung federführenden Ressorts – eingegangen.
So seien externe Beratungen im nachgeordneten Geschäftsbereich kein Gegenstand der Abgeordnetenanfrage für die 5. Legislatur gewesen. Mit Blick auf die erst nach dem Erfassungszeitraum zu zahlenden Kosten für Beratungsverfahren seien auch keine vom Wissenschaftsministerium in Auftrag gegebenen Gutachten während der 5. Legislaturperiode angegeben worden. Der Vorwurf des Rechnungshofs, dass dem Landtag von der Landesregierung Aufträge für externe Beratungen der Landesverwaltung für den Wissenschaftsbereich vorenthalten wurden, sei daher unzutreffend.

Auf die künftig zu gewährleistende, vollständige Beantwortung von schriftlichen Abfragen vom Rechnungshof seien insbesondere die Hochschulen vom Ministerium in einer Kanzlerdienstberatung hingewiesen worden.

Das TMWWDG hat weiterhin erklärt, in Zukunft sicherstellen zu wollen, dass auch im Wissenschaftsbereich alle extern vergebenen Gutachten, Beratungen und Studien in der Gutachtendatenbank zeitnah und lückenlos dokumentiert werden. So seien vom Ministerium gemeinsam mit dem Thüringer Landesrechenzentrum zwischenzeitlich Vorkehrungen getroffen worden, um den Hochschulen des Landes, dem UKJ und anderen Landeseinrichtungen Zugriffsrechte einzuräumen.

Zu den vom Rechnungshof kritisierten Beispielen von Beratungen, die vom Ministerium initiiert, aber durch nachgeordnete Einrichtungen in Auftrag gegeben worden sind, hat das Ministerium eine andere Auffassung. Alle genannten Fälle seien jeweils im eigenen Interesse der auftraggebenden Einrichtungen durchgeführt worden. Ein eigener Beratungsbedarf des Ministeriums habe in der vom Rechnungshof angenommenen Weise nicht bestanden, so dass das Ministerium nicht mittelbarer Auftraggeber war.

Weiterhin hat das Ministerium erklärt, dass es für die beiden Gutachten zum Studierendenwerk Thüringen weder über die zeitliche Kapazität noch über

das fachlich geeignete Personal im Fachreferat verfügt habe, um eine eigenständige und umfangreiche Bewertung des jeweiligen Sachverhalts vornehmen zu können.

Den Vorschlägen des Rechnungshofs für mehr Transparenz zu externen Beraterverträgen der Landesverwaltung hat das Ministerium nur zum Teil zugestimmt.

Zur Information des Landtags durch die Landesregierung könne die Gutachtendatenbank genutzt werden. Die jährliche Information für die Abgeordneten könnte direkt aus dieser Datenbank – ohne weiteren zusätzlichen Erhebungsaufwand – generiert werden.

V.3 Der Rechnungshof befürwortet die vom Ministerium ergriffenen Maßnahmen und sieht diese als ersten Schritt zu mehr Transparenz im Bereich von extern in Auftrag gegebenen Beratungen der Landesverwaltung an. (Im Einzelnen vgl. Tn. D.V. des Jahresberichts)

Er geht davon aus, dass er das Ministerium hinsichtlich der angesprochenen Problematik zu mittelbaren Beauftragungen von Beratungsvorhaben hinreichend sensibilisiert hat.

Gerade mit Blick auf diese Erkenntnisse und den wachsenden Umfang an externen Beratungen über alle Ressorts hinweg führt eine jährliche Information des Landtags zu einer wirtschaftlicheren Handhabung.

Der Informationsanspruch des Landtags sowie damit verbundene stärkere und somit wirksamere Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des Landtags zu Beratungsvorhaben der Landesverwaltung rechtfertigten aus seiner Sicht den hierfür erforderlichen zusätzlichen Aufwand der Landesverwaltung.

Mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahme erwartet der Rechnungshof mehr Transparenz zu Beraterverträgen. Er geht davon aus, dass damit ein wirtschaftlicherer Einsatz von Haushaltsmitteln für die Vergabe von Gutachten erreicht werden kann.

VI. Außertarifliche Vergütung im Bereich der Verwaltung am Universitätsklinikum Jena (Kapitel 07 50)

Einzelne Mitarbeiter der Verwaltung des Klinikums werden höher vergütet, als es der anzuwendende Tarifvertrag TV-Länder (TV-L) vorsieht.

Das Klinikum hat nicht geprüft, ob eine Eingruppierung nach Tarifvertrag in Betracht kam und der auszuübenden Tätigkeit angemessen war. In drei Fällen war eine tarifliche Eingruppierung zwingend.

VI.1 Seit der Änderung des Thüringer Hochschulgesetzes zum 1. Januar 2007 ist das Universitätsklinikum Jena (UKJ) eine rechtsfähige Teilkörperschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Für die Arbeitnehmer und Auszubildenden des UKJ gelten gemäß § 92 Abs. 1 Satz 2 ThürHG „die für das Land jeweils einschlägigen tarifvertraglichen und sonstigen Bestimmungen“.

Der Thüringer Rechnungshof hat 2014 im Rahmen seiner Prüfung „Gewährung über- und außertariflicher Leistungen“ auch am UKJ geprüft. Von der Prüfung erfasst waren alle Mitarbeiter des UKJ, die für das Jahr 2012 außertariflich vergütet wurden. 2016 hat der Rechnungshof Nacherhebungen durchgeführt.

Beim UKJ erhielten unterhalb der Vorstandsebene zwölf Mitarbeiter im nichtmedizinischen Bereich eine außertarifliche Vergütung, darunter auch ein Abteilungsleiter und vier Inhaber von Stabsstellen.

Die außertarifliche Vergütung der Mitarbeiter setzte sich jeweils aus einem Festgehalt und einer leistungsabhängigen Komponente zusammen.

Die Festgehälter lagen zwischen 60.000 EUR und 115.000 EUR im Jahr. Zusätzlich wurde eine leistungsabhängige Vergütung zwischen 10.000 EUR und 30.000 EUR jährlich vereinbart. Über die leistungsabhängigen Vergütungsanteile haben der jeweilige Mitarbeiter und der Klinikumsvorstand eine Zielvereinbarung abgeschlossen.

Der Rechnungshof hat zu den vereinbarten Leistungszielen im Wesentlichen Folgendes kritisiert:

- Für die Jahre 2011 und 2012 kamen mit einzelnen Mitarbeitern keine Zielvereinbarungen zustande. Gleichwohl hat das UKJ auch in diesen

Fällen Leistungsvergütung gezahlt, insgesamt rund 208.000 EUR. Durch die einzelvertraglichen Regelungen war es dazu verpflichtet.

- Bei einzelnen Zielen fehlten zeitliche oder inhaltliche Vorgaben.
- Teilweise waren Ziele vereinbart, die zu den üblichen Dienstaufgaben eines Vorgesetzten zählen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, ausschließlich operationale Leistungsziele zu vereinbaren. Bei umfangreicheren oder langfristigen Zielen sollten gegebenenfalls Teilziele definiert werden. Für übliche Dienstaufgaben ist eine Leistungsvergütung nicht gerechtfertigt. Für die „Übererfüllung" von Leistungszielen sollte keine zusätzliche Leistungsvergütung vereinbart werden.

Ab 2013 hat das UKJ das System der Leistungsvergütung überarbeitet und eine Komponente der Leistungsvergütung in eine prozentuale Beteiligung am Betriebsergebnis (EBITDA[45]) umgewandelt (Variable I). Die Beteiligung war nach oben auf einen 3-Jahres-Durchschnitt[46] des EBITDA von 8 Mio. EUR begrenzt.
Die zweite Komponente der Leistungsvergütung wird nach wie vor mit individuellen Leistungszielen unterlegt (Variable II).

Das Modell der Erfolgsbeteiligung ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Mit der Umstellung hat auch die Ausgestaltung der individuell vereinbarten Leistungsziele (Variable II) deutlich an Qualität gewonnen. Allerdings hielt der Rechnungshof die Kappungsgrenze von 8 Mio. EUR für zu niedrig angesetzt. Der 3-Jahres-Durchschnitt für 2013 lag bei 7,8 Mio. EUR. Ab 2014 plante das UKJ bereits mit einem Durchschnitt von fast 10 Mio. EUR[47]. Die Beteiligung am Betriebsergebnis war somit faktisch ein Festgehalt.

Des Weiteren konnte das UKJ die Angemessenheit der außertariflichen Vergütungen nicht belegen. Es fehlten sämtliche Nachweise, nach welchen Kriterien und Maßstäben das UKJ eine Aufgabe bewertet und wie es den „Wert" eines Bewerbers auf dem Arbeitsmarkt ermittelt.

---

[45] EBITDA: Englische Abkürzung für „earnings before interests, taxes, depreciation and amortization", d. h. Gewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen auf Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände. Wird auch als operativer Gewinn bezeichnet.

[46] Für den 3-Jahres-Durchschnitt wird das Betriebsergebnis des laufenden und der beiden vorangegangenen Jahre herangezogen. Beispiel: Für die Leistungsvergütung 2013 wird der Durchschnitt aus den Betriebsergebnissen der Jahre 2011, 2012 und 2013 gebildet.

[47] Das erreichte Betriebsergebnis des UKJ lag 2014 bei rund 11,9 Millionen Euro, 2015 bei 13,7 Millionen Euro.

Aufgrund der gesetzlichen Tarifbindung nach § 92 Abs. 1 Satz 2 ThürHG hat das UKJ jeden Arbeitnehmer entsprechend der Entgeltordnung des TV-L einzugruppieren. Der Nachweis, dass die Entgeltordnung die Tätigkeit nicht erfasst, ist Voraussetzung für eine außertarifliche Vergütung.

Das UKJ hatte dagegen für keinen der außertariflich vergüteten Bediensteten geprüft, ob eine tarifliche Eingruppierung in Betracht kommt. Die Personalunterlagen enthielten keine Arbeitsplatzbeschreibungen oder Bewertungen nach tariflichen Standards.
Derartige Unterlagen fehlten selbst in den Fällen, in denen die vereinbarte Vergütung niedriger oder nur wenig höher war als bei einer Anwendung der Entgeltordnung des TV-L.

Bei zwei Beschäftigten hat der Rechnungshof nach dem Aufgabenprofil eine Eingruppierung höchstens in die Entgeltgruppe E 14 TV-L für realistisch gehalten. Er stützte diese Bewertung u. a. darauf, dass beide Mitarbeiter zunächst tariflich eingruppiert waren. Bei einem weiteren Mitarbeiter ließ sich eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe E 15 TV-L nicht von vornherein ausschließen.
Der Rechnungshof hat in diesen Fällen den Abschluss eines Arbeitsvertrags unter Vereinbarung einer außertariflichen Vergütung für rechtswidrig gehalten. Gegenüber der tariflichen Vergütung zahlte das UKJ 2014 für alle drei Mitarbeiter insgesamt rund 66.800 EUR zu viel.

Der Rechnungshof hat dem UKJ empfohlen, für alle außertariflich Beschäftigten die erforderlichen Tätigkeitsdarstellungen nach tariflichen Maßstäben zu erstellen. Nur dann ist eine Bewertung der Aufgaben nach den Tätigkeitsmerkmalen der Entgeltordnung möglich.
Falls die Bewertung zu dem Ergebnis führt, dass die Anforderungen des Arbeitsplatzes die in der Entgeltordnung definierten tariflichen Anforderungen übersteigen, ist dies hinreichend zu begründen.

VI.2 In seiner Stellungnahme hat das UKJ zunächst darauf verwiesen, dass es den TV-L zwar anwende, allerdings nicht nach § 3 Tarifvertragsgesetz (TVG) an diesen tarifgebunden sei. Daher stellten die Tarifbedingungen stets Mindestbedingungen dar, keine Höchstbedingungen.

Die vereinbarten Vergütungen selbst hält das UKJ für angemessen und marktgerecht. Sie seien insbesondere durch die jeweiligen Aufgaben- und Verantwortungsprofile sowie durch die Arbeitsmarktlage begründet. Dem

UKJ sei die „Marktlage“ in deutschen Großkrankenhäusern und Universitätskliniken bekannt. Es bewege sich hier im unteren bis mittleren Quartil.

Für die Zukunft sagte das UKJ hier eine Verbesserung der Dokumentation zu.

Zu den Zielvereinbarungen und den damit verbundenen Leistungsvergütungen hat das UKJ im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Seit 2011 habe das UKJ kontinuierlich an einer Verbesserung der Qualität der Leistungsziele gearbeitet. Im Zuge der Umstellung auf das Tantiememodell konnten Zielvereinbarungen nicht immer rechtzeitig abgeschlossen werden. Das UKJ sei hier aus rechtlichen Gründen zur Zahlung der Leistungsvergütung verpflichtet.

Bei Einführung des erfolgsabhängigen Vergütungssystems sei die Entwicklung des Betriebsergebnisses (EBITDA) nicht absehbar gewesen. Um unplanmäßige Erhöhungen der Vergütung zu vermeiden, habe das UKJ deshalb die Obergrenze von 8 Mio. EUR festgelegt. Allerdings habe sich das EBITDA besser entwickelt als anfangs erwartet.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags hat das UKJ dargelegt, dass es nach 5-jähriger Erfahrung mit dem Vergütungssystem dem Verwaltungsrat einen Vorschlag für eine Fortschreibung vorlegen werde. Dieser Vorschlag werde die Argumente des Rechnungshofs berücksichtigen.

Das für die Rechtsaufsicht über das UKJ zuständige TMWWDG hat dem Rechnungshof insbesondere zur Erforderlichkeit von Tätigkeitsdarstellungen zugestimmt. Zur Höhe der Vergütungen hat sich das Ministerium dagegen nicht geäußert und auf die Eigenständigkeit des UKJ als Arbeitgeber verwiesen.

Zum Personenkreis mit außertariflichen Verträgen hat das TMWWDG ausgeführt, dass der Verwaltungsrat[48] Grundsätze für den Abschluss von außertariflichen Verträgen und Kriterien für die Bemessung der fixen Grundvergütung festgelegt habe.

[48] Den Vorsitz im Verwaltungsrat hat gemäß § 98 Abs. 3 ThürHG das TMWWDG.

Zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags hat das TMWWDG mitgeteilt, dass es seinen rechtsaufsichtlichen Pflichten vollumfänglich nachgekommen sei. Es werde diesen auch künftig nachkommen.

VI.3 Der Rechnungshof hält seine Bewertung zur außertariflichen Vergütung von Mitarbeitern im nichtmedizinischen Bereich am UKJ aufrecht. Er sieht sich insbesondere durch das aufsichtführende Ministerium in seiner Position bestätigt. Der Rechnungshof fordert das TMWWDG und den Verwaltungsrat des UKJ auf, ihrer Aufsichtspflicht nachzukommen und sicherzustellen, dass die aufgezeigten Defizite abgestellt werden.

Bei der angekündigten Evaluierung des Vergütungssystems sollte der Verwaltungsrat darauf achten, dass das UKJ ambitioniertere Vorgaben für die Erfolgsbeteiligung in die Zielvereinbarungen aufnimmt.

Unbeschadet einer fehlenden Tarifbindung nach § 3 TVG hat der Landesgesetzgeber für das UKJ in § 92 Abs. 1 S. 2 ThürHG eine eigene Tarifbindung (hier: an den TV-L) angeordnet. Darüber hinaus hat das UKJ gemäß § 94 Abs. 2 S. 2 ThürHG „die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit … in sinngemäßer Anwendung des § 7 ThürLHO zu beachten“. Es ist deshalb an einer unbegründeten Überschreitung der Vergütung des TV-L gehindert.

Die vom UKJ angeführte „Marktlage“ in deutschen Großkrankenhäusern und Universitätskliniken ist im Rahmen der tariflichen Vergütung grundsätzlich unbeachtlich. Auch in der Marktwirtschaft definiert ein Tarifvertrag den Marktpreis für den von ihm erfassten Bereich. Reaktionen auf Änderungen des Marktgefüges sind allein den Tarifvertragsparteien vorbehalten.

Der Rechnungshof hat zudem Zweifel an der direkten Vergleichbarkeit der Mitbewerber: In diesem Rahmen sind zumindest Unterschiede zwischen den Einrichtungen in Größenklassen zu berücksichtigen. So beschäftigte z. B. das Universitätsklinikum Köln 2013 mit 9.751 Mitarbeitern fast doppelt so viele Mitarbeiter wie das UKJ (rund 4.900).

Schließlich ist das wirtschaftliche Risiko bei Privatkrankenhäusern grundsätzlich anders zu bewerten als beim UKJ. Für dieses ist eine staatliche Gewährträgerhaftung normiert.

Unabhängig davon sind höhere Bezüge an anderen Einrichtungen, auch an anderen Universitätskliniken, kein Beweis für deren Angemessenheit.

VII. Thüringer Agentur Für Fachkräftegewinnung (Kapitel 08 03 und 08 10)

Der Freistaat Thüringen hat über 16 Mio. EUR für die Thüringer Agentur Für Fachkräftegewinnung (ThAFF) zur Verfügung gestellt, ohne die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchzuführen.

VII.1 Der Freistaat Thüringen finanziert seit 2011 die bei der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (LEG) angesiedelte Thüringer Agentur Für Fachkräftegewinnung (ThAFF) aus Landesmitteln und Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF). In der 4. ESF-Förderperiode verausgabte er dafür bis 2014 rund 6,2 Mio. EUR. Für die laufende 5. Förderperiode sind bis 2019 weitere 10 Mio. EUR bewilligt. Erklärtes Ziel der ThAFF ist das Halten, Binden und Gewinnen mobiler Fachkräftepotenziale für Thüringen. Die ThAFF ist die Nachfolgeeinrichtung des 2011 eingestellten und bis dahin ebenfalls bei der LEG eingerichteten Unternehmer- und Fachkräfteservice (UFaS). Zum UFaS hatte der Rechnungshof 2010 fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und eine ungenügende Leistungsabrechnung festgestellt, die seinerzeit den Einsatz von 6,9 Mio. EUR nicht rechtfertigten.[49]

Der Rechnungshof hat 2014 und 2015 die Förderung der ThAFF durch den Freistaat Thüringen geprüft und u. a. Folgendes festgestellt:

Vor der Entscheidung über die Finanzierung der ThAFF führte das zuständige Ministerium nicht die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Abs. 3 ThürLHO durch. Es fehlte insbesondere eine vollständige Ausgangs- und Bedarfsanalyse zu den im Bereich der Fachkräftegewinnung bereits vorhandenen Akteuren und Angeboten. Neben der ThAFF zog das Ministerium keine Handlungsalternativen zur Ermittlung der effektivsten und effizientesten Lösung in Betracht. Es fehlten zudem konkretisierte, messbare Ziele und entsprechende Kriterien für eine spätere Erfolgskontrolle.

Weder das zuständige Ministerium noch die als Bewilligungsbehörde beauftragte GFAW führten begleitende und abschließende Erfolgskontrollen gemäß § 7 Abs. 5 ThürLHO durch. Eine 2012 vom zuständigen Ministerium be-

[49] Vgl. Jahresbericht des Thüringer Rechnungshof 2011, Tn. D.V., S. 191.

auftragte externe Evaluierung erfüllte nicht die haushaltsrechtlichen Anforderungen an Erfolgskontrollen, ebenso wenig das interne Qualitätsmanagement der ThAFF. Bis 2014 verausgabte der Freistaat somit 6,2 Mio. EUR, ohne dass ein konkreter Beitrag der ThAFF zu den im Vorfeld erklärten Zielen festgestellt werden konnte. Gerade für die Entscheidung über eine weitergehende Förderung der ThAFF in der 5. Förderperiode war eine Erfolgskontrolle für den bis 2014 laufenden modellhaften Ansatz der ThAFF zwingend erforderlich. Stattdessen verzichteten Ministerium und GFAW auch vor der Bewilligung von 2 Mio. EUR für 2015 und weiteren 8 Mio. EUR bis 2019 auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Abs. 3 ThürLHO.

Der Rechnungshof hat das Unterbleiben von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen besonders kritisiert, da er diese Feststellung bereits zur Vorgängereinrichtung UFaS getroffen hatte. Er hat gefordert, die fehlenden Erfolgskontrollen für die Förderung bis 2014 umgehend nachzuholen und für die weitere Finanzierung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen nach § 7 Abs. 3 und 5 ThürLHO durchzuführen.

Hinsichtlich der ThAFF-Aktivitäten hat der Rechnungshof u. a. die unzureichende Zusammenarbeit mit besonders wichtigen Akteuren wie der Bundesagentur für Arbeit (BA), den Thüringer Industrie- und Handelskammern (IHK) und den Thüringer Handwerkskammern (HWK) kritisiert. Ein 2012 mit der BA Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen geschlossener Kooperationsvertrag wurde nicht umgesetzt. Ansonsten beschränkte sich die Zusammenarbeit sowohl mit der BA als auch mit den Kammern auf vereinzelte gemeinsame Veranstaltungen und gelegentlichen Austausch auf Arbeitsebene. Es fehlte auch eine Abgrenzung der Angebote. So war bspw. nicht klar, warum neben der Jobbörse der BA eine zusätzliche Stellen- und Bewerberbörse der ThAFF erforderlich war. Diese war nach Angaben der LEG aber ein Kernstück der ThAFF. Der Rechnungshof hat gefordert, den Mehrwert der ThAFF deutlich herauszuarbeiten. Doppelte Angebote hielt er für nicht erforderlich.

VII.2 In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung teilte das zuständige Ministerium mit, dass die ThAFF-Förderung nach Weiterentwicklung des UFaS-Konzeptes wirtschaftlich vertretbar gewesen sei. Sie sei politisch gewollt, politisch entschieden und fachlich nicht zu beanstanden. Die LEG als Landesgesellschaft handele per se im besonderen Landesinteresse und sei selbst dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet. Das

Thema Fachkräftebedarf und Fachkräftegewinnung sei Bestandteil der Operationellen Programme für den Einsatz des ESF in der 4. und 5. Förderperiode. Für diese seien vorausgehende, begleitende bzw. Halbzeit- und Abschlussevaluierungen durchgeführt worden. Zusätzlich habe es 2012 für die ThAFF eine aktivierende und begleitende Evaluierung durch ein externes Institut gegeben. Auch wenn die bisherigen Evaluierungen und Analysen die Vorgaben des § 7 ThürLHO formal nicht erfüllt haben sollten, sei die Projektdurchführung wirtschaftlich erfolgt.

Die durchgeführten Ausgangs- und Bedarfsanalysen hielt das Ministerium für ausreichend und vollständig. Neben den Analysen der Operationellen Programme habe man u. a. den „Trendatlas“ des damaligen TMWAT und das „IAB-Betriebspanel 2011, Bericht Thüringen“ herangezogen. Danach seien besondere und zusätzliche Aktivitäten der Fachkräftegewinnung und -sicherung angezeigt gewesen.

Die Zielstellung sei allgemein gehalten, da die ThAFF in einem sich ständig wandelnden Handlungsfeld agiere. Wenn sich die ThAFF statisch auf ein Aufgabenverständnis verfestigen und im Vorfeld auf Umsetzungsstrategien festlegen würde, bliebe kaum Raum für Flexibilität und Innovation.

Das Ministerium betonte, dass es neben der ThAFF keine weiteren Akteure mit vergleichbaren oder anderen Strategien zur Thematik Fachkräftesicherung gab. Wenn keine Handlungsalternativen vorhanden seien, könnten diese auch nicht aufgezeigt werden. Die LEG verfüge über entscheidende Alleinstellungsmerkmale gegenüber privaten Anbietern.

Hinsichtlich der Erfolgskontrollen verwies das Ministerium darauf, dass sich der gesellschaftliche Nutzen der ThAFF nicht objektiv quantifizieren lasse und einer monetären Bewertung entziehe. Der Erfolg könne daher nur qualitativ erfasst werden, es fehle der Maßstab für eine quantitative Bewertung. Hierfür habe die Evaluationsforschung so genannte theoriebasierte Wirkungsanalysen entwickelt. Dabei werde zunächst die vermutete Ursache-Wirkungs-Beziehung theoretisch herausgearbeitet und in einem zweiten Schritt die tatsächliche Existenz dieser Wirkungskette empirisch überprüft. Die 2012 durchgeführte externe Evaluierung sei im Prinzip diesem Ansatz gefolgt. Darüber hinaus habe die LEG auch ein internes Qualitätsmanagement entwickelt, das eine ständige Überprüfung der Wirksamkeit der ThAFF garantiere.

Zur Wirtschaftlichkeit der ThAFF führte das Ministerium eine Vergleichsrechnung an. Ausgehend vom Wertschöpfungsverlust offener Stellen ergebe sich bei Wiederbesetzung rechnerisch eine jährliche Umsatzsteigerung von 30,15 Mio. EUR für die Thüringer Wirtschaft. Dafür gebe es zwar keinen kausalanalytischen Zusammenhang zur ThAFF-Arbeit. Die Berechnung sei aber als Hinweis darauf gestattet, dass sich der ThAFF-Ansatz in der Praxis sehr schnell lohnen könne und mittelfristig auch lohnen dürfte.

Das Nachholen der Erfolgskontrollen für die 4. Förderperiode lehnte das Ministerium mit Verweis auf die erheblichen zusätzlichen Kosten und fehlende Finanzierungsmöglichkeiten ab.

In Bezug auf die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu Beginn der 5. Förderperiode verwies das Ministerium erneut auf die externe Evaluierung von 2012, das interne LEG-Qualitätsmanagement und die Bewertung der ESF-Gesamtstrategie für die 5. Förderperiode.

Die künftige Bewertung der ThAFF könne ausschließlich anhand theoriebasierter Wirkungsanalysen erfolgen. Die ThAFF werde im Rahmen der aktuellen ESF-Förderrichtlinie von Januar bis Dezember 2017 in dieser Form evaluiert. Dabei sollen quantitative Methoden im Vordergrund stehen.

Das Ministerium räumte ein, dass die bisherigen externen ESF-Evaluierungen und Analysen die Vorgaben des § 7 ThürLHO zu Teilen nicht vollständig erfüllt hätten. Es wolle daher darauf hinwirken, dass die Vorgaben des § 7 ThürLHO bei der Evaluierung der ESF-Richtlinien künftig dezidiert berücksichtigt werden.

Nicht zustimmen könne das Ministerium den Vorstellungen des Rechnungshofs, Wirkungskontrollen gemäß VV Nr. Nr. 2.2 zu § 7 ThürLHO durchzuführen. Diese seien gar nicht oder nur mit einem nicht zu vertretenden Aufwand zu realisieren.

Zur Zusammenarbeit der ThAFF mit der BA erklärte das Ministerium, die Abstimmungen zu gemeinsamen Aktivitäten sei mit der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen erfolgt. Diese habe allerdings nur begrenzte Weisungsbefugnisse gegenüber den regional zuständigen Agenturen für Arbeit. Mit diesen gebe es eine wechselseitige Teilnahme an Veranstaltungen und anlassbezogene Zusammenarbeit. Die Angebote zur Kooperation würden nicht von allen Kammern in Anspruch genommen. So nutzten nur die HWK

Erfurt und die IHK Südthüringen die Möglichkeit, Stellenangebote der Mitgliedsunternehmen auch in der ThAFF Stellenbörse zu veröffentlichen.

Hinsichtlich der Stellen- und Bewerberbörse der THAFF verwies das Ministerium auf deren Alleinstellungsmerkmale. Sie sei die einzige Stellenbörse, die ausschließlich Angebote Thüringer Arbeitgeber enthalte. Die Stellenbörse der ThAFF sei auf der Internetpräsenz von über 80 Netzwerkpartnern verlinkt, so dass die Stellenvakanzen mehr verbreitet werden.

VII.3 Der Rechnungshof hält an seinen Feststellungen und Bewertungen fest. Auch bzw. gerade bei politischen Entscheidungen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 ThürLHO durchzuführen. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen können nicht mit dem Hinweis auf den politischen Willen beiseitegeschoben werden. Gegebenenfalls sind die politischen Entscheidungsträger von der zuständigen Verwaltung darauf hinzuweisen. Das gilt auch bei der Umsetzung von finanziell wirksamen Maßnahmen durch die LEG. Als Landesgesellschaft ist sie nicht per se von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen befreit.

Die in der Stellungnahme durch das Ministerium genannten Ausgangs- und Bedarfsanalysen beziehen sich allesamt darauf, dass in Thüringen grundsätzlich ein Fachkräftebedarf und ein genereller Handlungsbedarf auf diesem Gebiet bestanden. Das hatte der Rechnungshof nie in Frage gestellt. Er hatte vielmehr eine umfassende Betrachtung aller bereits bestehenden Angebote, Akteure, Aktivitäten und Strukturen hinsichtlich Fachkräftesicherung und -gewinnung in Thüringen und eine daran orientierte konkrete Bedarfsanalyse vermisst.

Die Argumentation zur bewusst allgemeinen Zielsetzung der ThAFF ist mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht vereinbar. Allgemeine Zielstellungen sind so zu konkretisieren, dass eine spätere Zielerreichungskontrolle möglich ist.[50] Innovation und Flexibilität eines Vorhabens werden nicht durch konkrete Ziele ausgeschlossen. Die Auffassung zu nicht ermittelbaren Handlungsalternativen überzeugt ebenfalls nicht. Die fehlende Ermittlung von Alternativen lässt nicht den Schluss zu, dass es gar keine Alternativen gibt.

[50] VV Nr. 2.4.5 zu § 7 ThürLHO i. V. m. Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“.

Der TRH verkennt nicht, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Tätigkeitsfeld der ThAFF anspruchsvoll sind. Das kann aber keine Begründung dafür sein, auf sie zu verzichten. Gerade in dem immer wichtiger werdenden Bereich der Fachkräftesicherung ist es erforderlich, die zur Verfügung stehenden Mittel zielgerichtet, effektiv und effizient einzusetzen. Dafür sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen gemäß § 7 Abs. 5 ThürLHO unerlässlich und bei einem finanziellen Umfang von 16 Mio. EUR auch angemessen. Eine rein monetäre oder ausschließlich quantitative Betrachtung hatte der Rechnungshof nicht gefordert.

Soweit das Ministerium auf theoriebasierte Wirkungsanalysen verweist, können solche Verfahren durchaus eingesetzt werden, wenn sie die Anforderungen gemäß § 7 Abs. 3 und 5 ThürLHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften erfüllen. Die vom Ministerium immer wieder angeführte externe Evaluierung von 2012 entsprach allerdings weder den Kriterien für eine solche theoriebasierte Wirkungsanalyse noch denen einer Erfolgskontrolle nach § 7 Abs. 5 ThürLHO. Eine theoretisch herausgearbeitete, auf die Zielstellung bezogene Wirkungskette fand sich darin ebenso wenig wie konkrete Aussagen zur Zielerreichung und zur Wirksamkeit der ThAFF-Aktivitäten. Sowohl das interne Qualitätsmanagement der LEG als auch die Analysen zu den Operationellen Programmen konnten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen gemäß § 7 Abs. 3 und 5 ThürLHO ebenfalls nicht ersetzen. Die Entscheidung des Ministeriums, für die Finanzierung in der 4. Förderperiode keine Erfolgskontrollen mehr durchzuführen, widerspricht daher den haushaltsrechtlichen Vorgaben.

Die vom Ministerium angeführte Beispielrechnung über 30,15 Mio. EUR Umsatzsteigerung ist für seriöse Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen untauglich. Die dargestellten Ergebnisse wären zwar wünschenswert, beruhen aber ausschließlich auf gänzlich unbegründeten Annahmen. Ein Zusammenhang zur ThAFF-Arbeit lässt sich damit nicht herstellen.

Ob die künftig geplanten Evaluierungen die Anforderungen gemäß § 7 Abs. 3 und 5 ThürLHO erfüllen werden, bleibt abzuwarten. Der Rechnungshof hat dagegen erhebliche Bedenken:

Vor der Bewilligung der ThAFF-Förderung in der 5. Förderperiode mit weiteren 10 Mio. EUR gab es wieder keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 3 ThürLHO. Konkretisierte Zielstellungen fehlen weiterhin.

Beides wäre aber Voraussetzung für eine spätere Erfolgskontrolle. Im Übrigen sind die Vorstellungen des Ministeriums zu künftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in sich widersprüchlich. Zum einen wird festgestellt, die Projektarbeit der ThAFF entziehe sich einer quantitativen Bewertung und sei nur qualitativ zu erfassen. Andererseits sollen bei der geplanten Evaluierung quantitative Methoden im Vordergrund stehen.

Nicht anschließen kann sich der Rechnungshof der generellen Ablehnung von Wirkungskontrollen i. S. v. VV Nr. 2.2 zu § 7 ThürLHO durch das Ministerium. Bei den geforderten Wirkungskontrollen handelt es sich nicht nur um „Vorstellungen“ des Rechnungshofs, sondern um eine gesetzlich normierte Anforderung gemäß § 7 Abs. 5 ThürLHO. Das Ministerium hat selbst angekündigt, künftig auf eine dezidierte Berücksichtigung der Vorgaben des § 7 ThürLHO hinzuwirken. Dazu gehören auch Wirkungskontrollen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium seiner Ankündigung folgt.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Akteuren wie der BA und den Kammern für ein wirksames und effizientes Agieren der ThAFF unerlässlich ist. Dass der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen die örtlichen Kompetenzen fehlten, hätte bei einer hinreichenden Ausgangsanalyse vorher erkannt werden müssen. Soweit das Ministerium feststellt, dass der überwiegende Teil der Kammern die Zusammenarbeit mit der ThAFF nicht annimmt, ist das Gesamtkonzept der ThAFF zu überprüfen. Vergleichbare Angebote anderer Akteure wie die Stellenbörse müssen durch die ThAFF nicht noch einmal unterbreitet und finanziert werden. Die ThAFF-Stellenbörse ist nicht schon deshalb erforderlich, weil sie nur Thüringer Angebote aufnimmt. So lässt sich bspw. die BA-Stellenbörse sehr einfach auf Thüringen regionalisieren und bietet ansonsten vergleichbare Möglichkeiten und Leistungen wie die der ThAFF.

Bemerkungen zum Einzelplan 08

VIII. Prüfung des Programms zur besonderen Förderung der Eingliederung langzeitarbeitsloser schwerbehinderter Menschen (PFELS) aus Mitteln der Ausgleichsabgabe (Kapitel 08 11)

Das Land leistete Ausgaben von über 10 Mio. EUR für ein Förderprogramm, dessen Zweck originär aus Bundesmitteln zu finanzieren war. Überdies konnte das selbstgesteckte Ziel der Förderung nur unzureichend erfüllt werden.

VIII.1 Mit dem 2009 initiierten Sonderprogramm PFELS sollte die Eingliederung langzeitarbeitsloser schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützt werden. Zu diesem Zweck stellte das Integrationsamt Thüringen über einen Zeitraum von sechs Jahren Mittel aus der Ausgleichsabgabe[51] von insgesamt 10,4 Mio. EUR zur Verfügung.

Zielgruppe der Förderung waren besonders betroffene schwerbehinderte Menschen, die zur Ausübung ihrer Beschäftigung einen dauerhaft erhöhten Betreuungsbedarf[52] beanspruchten und/oder das 50. Lebensjahr vollendet hatten. Arbeitgeber, die mit den Betroffenen ein Beschäftigungsverhältnis von mindestens einem Jahr begründeten, erhielten als Ausgleich ihrer damit verbundenen außergewöhnlichen Belastungen eine Integrationspauschale für die Dauer von maximal drei Jahren. Die Integrationspauschale sollte nachrangig und nur dann gewährt werden, wenn vergleichbare Förderungen vorrangiger Leistungsträger nicht ausreichten.[53]

Der Rechnungshof hat 2015 die Umsetzung des Förderprogramms stichprobenweise[54] geprüft und hierbei Folgendes beanstandet:

- Das Förderziel, besonders betroffene und/oder ältere schwerbehinderte Menschen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, wurde nur unzureichend erfüllt. So waren weniger als die Hälfte der geförderten Arbeitnehmer über 50 Jahre alt und nur 2,5 % älter als 60 Jahre.

---

51 Solange Arbeitgeber die vorgeschriebene Zahl von schwerbehinderten Menschen nicht beschäftigen, haben sie für jeden unbesetzten Pflichtplatz eine Ausgleichsabgabe zu entrichten (§§ 71, 77 SGB IX).

52 Nach § 72 Abs. 1 SGB IX Betroffene, die zusätzlicher Hilfskräfte bedürfen, eine wesentlich verminderte Arbeitsleistung erbringen, außergewöhnliche Aufwendungen beim Arbeitgeber verursachen, einen dauerhaften GdB von mindestens 50 haben.

53 Zumeist Eingliederungszuschüsse der Bundesagentur für Arbeit.

54 Prüfungsquote von 30 % bezogen auf die Mittelbindung der Fördermaßnahmen.

Bei mehr als 70 % der geprüften Maßnahmen hatten die Betroffenen einen Grad der Behinderung (GdB) von lediglich 50 oder weniger. Bei diesen Betroffenen war davon auszugehen, dass sie kaum außergewöhnliche Belastungen bei den Arbeitgebern verursachten und/oder zusätzlicher Hilfskräfte bzw. Arbeitsassistenzen bedurften. Dies im Einzelfall zu prüfen, wurde bei dem Förderprogramm allerdings versäumt.

Zudem wurden die Betroffenen mit einem GdB unter 50 zumeist nur für die Dauer der in Aussicht gestellten Arbeitsverhältnisse von der Bundes-agentur für Arbeit (BA) einem schwerbehinderten Menschen[55] gleichgestellt. Ohne Gleichstellung hätte für diese Arbeitnehmer kein Anspruch auf Fördermittel aus der Ausgleichsabgabe bestanden.

- Bei der Initiierung und Umsetzung des Förderprogramms wurde versäumt, angemessene Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu dessen Notwendigkeit, Zielerreichung, Wirksamkeit und Ressourcenbedarf durchzuführen.
- Originäre Leistungsverpflichtungen der BA mit gleicher Ziel- und Zweckbindung wurden nur unzureichend geprüft und blieben bei der Förderung grundsätzlich unberücksichtigt.

  Hieraus resultierende Personalkostendeckungsgrade von weit über 100 % wurden dabei trotz des bestehenden Subsidiaritätsgrundsatzes zugelassen.
- Die Nachhaltigkeit des Förderprogramms wurde nicht geprüft. Drei Viertel der unterstützten Arbeitsverhältnisse waren nur befristet und/oder wurden vor Ablauf der bewilligten Förderzeiträume aufgelöst. Insgesamt bestand kein Überblick, wie viele der schwerbehinderten Menschen über den Förderzeitraum hinaus weiter beschäftigt wurden.
- Bei einem Drittel der geprüften Maßnahmen bezogen die schwerbehinderten Arbeitnehmer während des Förderzeitraums Krankengeld. Obwohl den Arbeitgebern in dieser Zeit keine Personalaufwendungen oder zusätzliche Belastungen entstanden, wurden die Integrationspauschalen weiterhin in voller Höhe ausgezahlt.
- Die vorfristige quartalsweise Auszahlung der Fördermittel war aus wirtschaftlicher und verfahrenstechnischer Sicht unangemessen.

[55] Menschen sind schwerbehindert, wenn bei ihnen ein GdB von wenigstens 50 vorliegt (§ 2 Abs. 2 SGB IX).

VIII.2 Das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) hat hierzu in seiner Stellungnahme Folgendes entgegnet:

- Der Schwerpunkt von PFELS habe nicht auf der Eingliederung älterer schwerbehinderter Menschen über 60 Jahre gelegen. Primäres Ziel der Förderung sei die Integration langzeitarbeitsloser[56] Betroffener auf dem ersten Arbeitsmarkt gewesen.
  Die hierbei geförderte Zielgruppe nach § 72 Absatz 1 SGB IX schließe den Personenkreis der gleichgestellten Menschen nicht aus. Zudem erfolge eine Gleichstellung durch die BA nur, wenn die Betroffenen ansonsten einen geeigneten Arbeitsplatz nicht erlangen oder behalten könnten. Insofern konnte das Integrationsamt auch bei diesem Personenkreis davon ausgehen, dass die Vermittlungsversuche der (mindestens) letzten 12 Monate ergebnislos waren und ein besonderer Förderbedarf bestand.
- Der Nachrang der Landesförderung sei im Programm missverständlich formuliert gewesen. Er umfasse insbesondere das Verhältnis zum Eingliederungszuschuss der BA, der bei der Hälfte bis zu zwei Dritteln der geförderten Arbeitsverhältnisse vorrangig gewesen wäre. Allerdings sei nirgendwo konkret definiert, unter welchen Voraussetzungen ein Eingliederungszuschuss ausreiche bzw. was der Begriff „außergewöhnliche Aufwendungen“ im Einzelnen umfasse. Insoweit habe es sich bei der Integrationspauschale ausdrücklich nicht um einen Lohnkostenzuschuss, sondern um eine lohnunabhängige Leistung (Prämie) gehandelt. Sie konnte dem Arbeitgeber gleichzeitig zum Eingliederungszuschuss und ohne dessen Anrechnung bewilligt werden. Anteilige Zahlungen oder eine Deckelung der Integrationspauschale waren weder vorgesehen noch gewollt.
- Auf den Abschluss der Arbeitsverträge habe das Integrationsamt keinen Einfluss gehabt. Zudem erscheine es fraglich, ob unbefristete Arbeitsverhältnisse als Fördervoraussetzung eine entsprechende Resonanz bei den Arbeitgebern gefunden hätten.
  Auch wenn man die Nachhaltigkeit der Landesförderung nicht evaluiert habe, sei der vom Rechnungshof festgestellte Anteil von 57 % unbefristeter Arbeitsverhältnisse als gutes Ergebnis zu bewerten. Die davon

[56] Arbeitslosigkeit von mehr als 12 Monaten.

während des Förderzeitraums vorzeitig beendeten Arbeitsverhältnisse (60%) seien entweder in der Probezeit, durch Eigenkündigung oder mit Zustimmung des Integrationsamts aufgelöst worden. Soweit die Betroffenen nach mehr als 12-monatiger Arbeitslosigkeit zumindest für ein Jahr auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigt worden wären, sei dies insgesamt positiv.

- Die Entscheidung des Integrationsamts, die bewilligten Zuschüsse trotz langwieriger Abwesenheiten der Betroffenen weiterhin in voller Höhe auszuzahlen, sei aus heutiger Sicht nicht mehr nachvollziehbar. Auch die vorfristige Auszahlung der Integrationspauschalen habe sich als unpraktikabel erwiesen. Bei Folgeprogrammen würden die Fördermittel nunmehr erst im Nachhinein und nach Vorlage entsprechender Nachweise geleistet.
- Zum Zeitpunkt des Programmvollzugs habe das Integrationsamt Thüringen nur über das zur gesetzlichen Aufgabenerfüllung notwendige Fachpersonal verfügt. Im Gegensatz zu vorangegangenen Sonderprogrammen seien für die Umsetzung von PFELS auch keine zusätzlichen Arbeitskräfte befristet eingestellt worden. Somit hätten die zuständigen Mitarbeiter ca. 700 Förderanträge zusätzlich bearbeiten müssen. Die hiermit verbundene Mehrbelastung habe sich auch auf die Qualität der Arbeit ausgewirkt.

  Trotz aller Mängel sei die Förderintention im Ergebnis korrekt umgesetzt worden.

VIII.3 Die nachträgliche Bewertung von PFELS als ein primäres Förderprogramm zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit schwerbehinderter bzw. ihnen gleichgestellter Menschen überzeugt den Rechnungshof nicht.

<u>Förderzweck</u>

Die maßgebliche Förderintention bestand nicht darin, langzeitarbeitslose schwerbehinderte Arbeitnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies war nach § 104 Abs. 3b SGB IX originäre Aufgabe der BA. Ziel des Sonderprogramms war vielmehr die Eingliederung von älteren und/oder besonders betroffenen schwerbehinderten Menschen, deren Vermittlung durch Langzeitarbeitslosigkeit zusätzlich erschwert war. Erfahrungsgemäß ergeben sich die Vermittlungsschwierigkeiten und außergewöhnlichen Belastun-

gen bei der Beschäftigung dieser Personengruppe weniger aus deren Langzeitarbeitslosigkeit, sondern überwiegend aus der Schwere ihrer Behinderung und/oder ihrem fortgeschrittenen Alter.

Das TMASGFF selbst hat den Anstieg der Arbeitslosenquote bei Menschen mit Schwerbehinderung gegenüber dem Parlament[57] damit begründet, dass ein Großteil der Betroffenen (62 %) bereits älter als 50 Jahre ist. Gerade diese Altersgruppe wurde bei dem Sonderprogramm PFELS aber nicht in der ihr angemessenen Notwendigkeit gefördert.

Unbestritten erlangen Menschen mit einem GdB unter 50 durch eine Gleichstellung den Status wie Menschen mit einer Schwerbehinderung und haben damit Anspruch auf Mittel der Ausgleichsabgabe. Allerdings hatte die BA die Gleichstellung regelmäßig nur befristet für die Dauer der in Aussicht gestellten Beschäftigungsverhältnisse erteilt. Ziel des aufgelegten Sonderprogramms war es dagegen, schwerbehinderte Menschen mit einem dauerhaft besonderen Unterstützungsbedarf zu fördern. Insoweit mag die Förderung der Betroffenen mit einem vorübergehenden Gleichstellungsstatus zwar gesetzeskonform erfolgt sein. Die förderungswürdige Zielgruppe nach § 72 Abs. 1 SGB IX wurde hierdurch aber nicht in dem gebotenen Maße berücksichtigt, gleichwohl auch hier ein entsprechend hoher Förderbedarf bestand.

Nachrang der Landesförderung

Grundsätzlich waren die antragstellenden Arbeitgeber verpflichtet, vorrangige Leistungen für denselben Zweck, insbesondere die Eingliederungszuschüsse der BA, mitzuteilen. Wenn nunmehr erklärt wird, der Nachrang der Landesförderung konnte nicht definiert werden, lag dies weniger an der Unmöglichkeit, diesen festzustellen, sondern eher an der Umsetzung des Programms. Dessen Vollzug hätte eine Zusammenarbeit mit den originär zuständigen Arbeitsagenturen im Vorfeld der Bewilligungen zwingend erfordert.

Zudem ist bereits der Eingliederungszuschuss ein Instrument des finanziellen Nachteilausgleichs für Arbeitgeber, weil hierbei der Umfang der bestehenden Minderleistung bei den Betroffenen im Einzelfall festgestellt wird. Dabei bemisst sich der Umfang der Eingliederungszuschüsse primär an den

[57] Vgl. Drucksache 5/7437 des Thüringer Landtags vom 10. März 2014.

Personalkosten, da diese für alle Arbeitgeber den hauptsächlichen Kostenfaktor darstellen und eine Förderung darüber hinaus unwirtschaftlich wäre. Schließlich generieren die Arbeitgeber für ihren Personalaufwand einen definierten Gegenwert in Form einer Arbeitsleistung. Insoweit waren sämtliche Minderleistungen der Betroffenen bereits durch die gewährten Eingliederungszuschüsse kompensiert. Darüber hinausgehende außergewöhnliche Belastungen hätten die Arbeitgeber im Einzelfall (§§ 26 und 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung – SchwbAV) beim Integrationsamt beantragen können. Hierzu war die Auflage eines derart kostenintensiven Sonderprogramms nicht notwendig.

Soweit vorgetragen wird, dass eine Konkretisierung des Begriffs „außergewöhnliche Aufwendungen, Belastungen und Risiken“ gefehlt habe, wird auf die gesetzlichen Grundlagen nebst Kommentierung (§§ 26, 27 SchwbAV) verwiesen. Danach handelt es sich um Kosten für eine besondere Hilfskraft, eine Ersatzkraft oder eine persönliche Betreuung sowie um die Erstattung anteiliger Arbeitsentgelte (sog. Minderleistungsausgleich). Die Argumentation, dass es sich bei PFELS grundsätzlich um lohnunabhängige Pauschalen handelte, ist angesichts der Kommentierung zum Minderleistungsausgleich nicht schlüssig.

Abgesehen davon hätte auch die Höhe der Integrationspauschale im Vorfeld der Förderung anhand geeigneter Durchschnittskosten ermittelt werden müssen. Hierzu liegen keine aktenkundigen Berechnungen vor. So erschließt sich nicht, wie der vierteljährliche Zuschuss von 2.000 EUR[58] überhaupt bemessen wurde. Die Personalausgaben und die beschiedenen Eingliederungszuschüsse der BA wurden ebenso wenig berücksichtigt, wie die tatsächlichen Minderleistungen und/oder außergewöhnlichen Belastungen. Da die Mehraufwendungen der Arbeitgeber gerade nicht im Einzelfall geprüft wurden, konnte das Integrationsamt die Notwendigkeit und Angemessenheit der gewährten Integrationspauschalen nicht beurteilen und von den Arbeitgebern generierte Überschüsse nicht beziffern.

Nachhaltigkeit des Programms

Da es sich bei PFELS um ein Landesprogramm handelte, waren alle zielführenden Förderkriterien in den internen Vergabegrundsätzen vorab regelbar,

[58] Bei Vollbeschäftigung.

so auch die Art und Dauer der bevorzugt zu unterstützenden Arbeitsverhältnisse. Außerdem wurden die Förderentscheidungen nicht auf der Grundlage bereits bestehender Arbeitsverträge, sondern anhand entsprechender Absichtserklärungen der Arbeitgeber getroffen.

Die Befristung (Dauer) der Arbeitsverträge entsprach zumeist den in Aussicht gestellten Förderzeiträumen der Eingliederungszuschüsse und Integrationspauschalen. Teilweise machten die Arbeitgeber den Abschluss entsprechender Beschäftigungsverhältnisse von der Gewährung beider Zuschüsse abhängig. In solchen Fällen konnte das Integrationsamt weder eine dauerhafte Subventionierung der Lohnkosten noch entsprechende Mitnahmeeffekte ausschließen.

Sofern das besondere Landesinteresse bei dem in Rede stehenden Programm darin bestand, die förderrelevante Zielgruppe in ein zumindest einjähriges Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, hätten auch darauf abgestimmte Zielindikatoren und Fördermodalitäten geregelt werden müssen. Die durchweg dreijährige Förderung als Ergänzung zu den gleichzeitig gewährten Eingliederungszuschüssen der BA war, gemessen an den eingesetzten Mitteln und dem nunmehr erklärten Fördererfolg, unwirtschaftlich.

Fazit

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei finanzwirksamen Maßnahmen das nachhaltig günstigste Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten anzustreben.

Insoweit waren die zuständigen Behörden dazu verpflichtet, bei der Initiierung und Ausführung von PFELS angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hierbei hätten nicht nur alle finanziellen, sondern auch die zur Zielerreichung notwendigen organisatorischen und personellen Ressourcen vorab bestimmt und bereitgestellt werden müssen. Wenn im Umkehrschluss keine ausreichenden Personalkapazitäten verfügbar waren, hätten entweder die angestrebten Programmziele und/oder der finanzielle und zeitliche Rahmen des Sonderprogramms angepasst werden müssen.

Die unzureichende Personalausstattung kann im Nachgang somit nicht als Rechtfertigung dafür dienen, dass bei der Umsetzung von PFELS die

Grundsätze einer subsidiären, sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung nur unzureichend beachtet wurden bzw. die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit des Programms durchweg ungeprüft blieben.

IX. Kommunalisierung in der Thüringer Sozialverwaltung – Behindertenfeststellungsverfahren nach § 69 SGB IX (Kapitel 08 12)

Die Kommunalisierung in der Thüringer Sozialverwaltung, die im Wesentlichen das Behindertenfeststellungsverfahren, das Blindengeld und die Blindenhilfe umfasste, verursachte von 2008 bis 2012 für das Land Mehrkosten von rund 30 Mio. EUR.

IX.1 Bis 2008 gab es in Thüringen das Landesamt für Soziales und Familie in Suhl (LASF) sowie die drei Versorgungsämter in Erfurt, Gera und Suhl.[59] Ein Großteil der von diesen Behörden wahrgenommenen Aufgaben sollte danach durch das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) in Weimar übernommen werden. Für das Behindertenfeststellungsverfahren, das Blindengeld und die Blindenhilfe sah der Gesetzgeber sodann eine Aufgabenerledigung durch die 17 Landkreise und sechs kreisfreien Städte vor. Seither nehmen diese die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis wahr.

Der Rechnungshof hat die Organisationsänderung und das Behindertenfeststellungsverfahren[60] untersucht. Die Annahme, mit einer Übertragung auf kommunale Strukturen könnten die Aufgaben der Sozialverwaltung bürgernäher, beschleunigt und kostengünstiger vor Ort bewältigt werden, hat sich dabei nicht bestätigt. Im Einzelnen stellte der Rechnungshof Folgendes fest:

- Die 2008 durchgeführte Organisationsänderung verursachte jährliche Mehrkosten zwischen 3,4 und 8,8 Mio. EUR. Für den geprüften Zeitraum 2008 bis 2012 beliefen sich die Mehrausgaben insgesamt auf rund 30 Mio. EUR.
- Im Zuge der Kommunalisierung sollten 130 Stellen in den Kommunalbereich wechseln und somit im Landesbereich eingespart werden. Es galt das Prinzip der „doppelten Freiwilligkeit“: Kein Landesbediensteter wurde gegen seinen Willen in den Kommunalbereich versetzt und die Kommunen durften ihr Personal selbst auswählen. Sie waren nicht verpflichtet, Personal der Sozialverwaltung des Landes zu übernehmen. Letztlich wechselten nur 70 Personen in den Kommunalbereich. Die übrigen 60 verblieben im Landesbereich.

[59] Im September 2004 verkündete der damalige Thüringer Ministerpräsident in einer Regierungserklärung die geplante Auflösung des LASF und der Versorgungsämter.

[60] Behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen können auf Antrag das Vorliegen einer Behinderung und den Grad der Behinderung amtlich feststellen lassen.

- Zur Bewältigung des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens setzten die Landkreise und kreisfreien Städte aber rund 150 Vollzeitstellen ein. Damit beschäftigen die zuständigen Behörden heute rund 15 % mehr Personal als ursprünglich vorgesehen. Für die im Landesbereich verbliebenen Aufgaben fehlten außerdem Personalbedarfsberechnungen.
- Auch das Reformziel, die Bürgernähe der Versorgungsverwaltung durch eine Möglichkeit der Antragstellung auf kommunaler Ebene zu verbessern, wurde durch die Kommunalisierung nicht erreicht. Grundsätzlich gehört die gesundheitliche und soziale Betreuung ihrer Bürger zu den Aufgaben von Gemeinden und Amtsverwaltungen[61]. Dies war bereits vor der Kommunalisierung gesetzlich geregelt. Damit war für den Bürger auch ohne die Aufgabenübertragung eine Antragstellung auf kommunaler Ebene möglich.
- Führt die Übertragung staatlicher Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein angemessener finanzieller Ausgleich zu schaffen.[62] Die Abarbeitung solcher Kostenerstattungsverfahren erfolgt durch das TLVwA als Erstattungsbehörde. Im TLVwA sind derzeit 2 Mitarbeiter ausschließlich mit der so genannten „Spitzabrechnung“ beschäftigt. Dies verursacht jährliche Kosten von 140.000 EUR.

  Die Abrechnungsverfahren gegenüber den kommunalen Aufgabenträgern waren nicht immer einheitlich. Beispielsweise erhielten manche Antragsteller einfache Abrechnungen, bei anderen wurde der Erstattungsanspruch mit Feststellungsbescheid konkretisiert. Darüber hinaus haben die Verfahren mit bis zu fünf Jahren unverhältnismäßig lang gedauert, obwohl die Anträge der Landkreise und kreisfreien Städte fristgerecht vorlagen. Zum Zeitpunkt der Erhebungen 2015 waren nur die Abrechnungen der Jahre 2008 und 2009 abgeschlossen und damit konkret bezifferbar. Wesentliche Ursache dafür ist der immense Verwaltungsaufwand, der dem gesetzlich vorgesehenen Abrechnungsmodus geschuldet ist.

[61] § 2 Abs. 2 ThürKO.
[62] Art. 93 Abs.1 Satz 2 ThürVerf.

- Vor der Schließung des Landesamts und der Versorgungsämter wurden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und keine grundlegenden Organisationsstudien durchgeführt. Es ist nicht untersucht worden, ob die Ziele auch auf anderem Wege erreichbar gewesen wären. Der Rechnungshof sieht dies als ursächlich dafür an, dass die Ziele des Gesetzgebers nicht in zufriedenstellender Weise erreicht sind und sich darüber hinaus die Verwaltungskosten vervielfacht haben. Außerdem war eine fundierte Erfolgskontrolle nicht möglich.

Der Rechnungshof hat eine umfassende Evaluierung dieser Aufgaben empfohlen, damit spätestens im Zuge der anstehenden Funktional- und Gebietsreform die notwendigen Informationen vorliegen.

IX.2 Das TMASGFF hat in seiner Stellungnahme zunächst mitgeteilt, dass die Entscheidung über die Schließung der Behörden und über die Verlagerung von Aufgaben von politischer Seite getroffen worden sei. Intention sei die Verschlankung der Verwaltung, die Straffung nachgeordneter Landesbehörden sowie eine größere Bürgernähe bei wichtigen Aufgaben der Sozialverwaltung gewesen.

Diese Ziele seien nach Einschätzung des TMASGFF aber erreicht worden. Allerdings sei eine objektive Gesamteinschätzung der Kommunalisierung nicht möglich, da diese eine Abwägung verschiedener Vor- und Nachteile erfordere, die vom politischen Standpunkt abhinge. Weiterhin sei es zutreffend, dass eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung oder ein Vorher-Nachher-Vergleich im Sinne einer Erfolgskontrolle nicht durchgeführt worden sei.

Das Ministerium könne nachvollziehen, dass die Transparenz bei den kommunalen Kosten fehle und die Ausgestaltung des Abrechnungsverfahrens ursächlich für die erheblichen Verzögerungen im Erstattungsverfahren sei. Mit dem erwarteten Abschluss aller Abrechnungen im Laufe des Jahres 2017 seien Änderungen an der zwischenzeitlich geübten Abrechnungspraxis jedoch nicht mehr zielführend.

Weiterhin sei das TMASGFF der Ansicht, dass momentan eine Optimierung der derzeitigen Landesaufgaben einer Evaluierung dieses Verfahrens vorzuziehen sei, um den Prozess der Funktional- und Gebietsreform nicht zu überfrachten. Für eine sinnvolle weitere Betrachtung der kommunalisierten Aufgaben bliebe zunächst abzuwarten, welche kommunalen Strukturen nach einer Gebietsreform bestünden.

IX.3 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht.

Eine Verwaltungsreform ohne ausreichende Ausgabenbetrachtung, ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsberechnung und ohne eine begleitende Erfolgskontrolle ist für den Rechnungshof nicht hinnehmbar. Eine Umorganisation von staatlichen Aufgabenfeldern, die letztlich zu deutlichen Steigerungen von Ausgaben führt und keine wesentlichen qualitativen Verbesserungen vorweisen kann, ist keine Erfolgsgeschichte. Die positive Bewertung des TMASGFF hinsichtlich der Zielerreichung bei den Maßnahmen der Landesverwaltung teilt der Rechnungshof daher nicht.

Der Rechnungshof sieht sich in seiner Kritik bestätigt. Das Argument der Bürgernähe auf der Vollzugsebene greift nicht, da die nunmehr dezentrale Bearbeitung für die Bürgernähe irrelevant ist und bereits vor der Verwaltungsreform eine Antragsabgabe auf kommunaler Ebene möglich war. Auch die so genannte Verschlankung der Landesverwaltung ist nicht relevant, wenn dies mit einer so immensen Ausgabensteigerung einhergeht. Der Rechnungshof erwartet, dass insbesondere im Hinblick auf die anstehende Funktional- und Gebietsreform diese Reformerfahrungen Berücksichtigung finden.

Die vom TMASGFF geplante abschließende Bearbeitung der Kostenerstattungen für die kommunalen Aufgabenträger durch das TLVwA im Laufe des Jahres 2017 wird zur Kenntnis genommen.

Bemerkungen zum Einzelplan 10

X. Soziale Wohnraumförderung (Kapitel 10 03)

Der Freistaat hat den Umbau eines Gebäudes zu Wohnzwecken aus Mitteln des sozialen Mietwohnungsbaus mit einem Baudarlehen von rund 600.000 EUR gefördert, obwohl nachweislich kein Bedarf an solchem Wohnraum vorlag. Zudem akzeptierte das TLVwA eine fehlerhafte Wohnflächenberechnung, die beim Zuwendungsempfänger zu einem Mehrertrag von über 430.000 EUR führte.

X.1 Der Freistaat fördert den sozialen Mietwohnungsbau auf der Grundlage der Förderrichtlinie zur Innenstadtstabilisierung (Innenstadtstabilisierungsprogramm - ISSP). Diese zielt darauf ab, Wohnraum in Sanierungs-, Kern- oder Erhaltungsgebieten, auf Recyclinggrundstücken oder auf städtebaulich bzw. wohnungswirtschaftlich geeigneten Grundstücken zu schaffen. Mit der Förderung soll Menschen mit Behinderung, Älteren oder Familien bzw. Eltern mit Kindern Zugang zu preisgünstigem Wohnraum geboten werden, wenn sie sich selbst nicht mit Wohnraum versorgen können.

Der Rechnungshof hat die Mittelverwendung nach o. g. Förderrichtlinie geprüft. Der Freistaat hat u. a. den Umbau und die Erweiterung eines ehemaligen Bankgebäudes zu Wohnzwecken aus Mitteln des sozialen Mietwohnungsbaus mit einem Baudarlehen von rund 600.000 EUR gefördert. Fördergegenstand waren in diesem Fall 18 neu errichtete Wohnungen, sechs davon barrierefrei. Aufgrund der Förderung durfte der Zuwendungsempfänger die Wohnungen nur Wohnungssuchenden mit einem Wohnberechtigungsschein[63] überlassen. Im Bewilligungsbescheid des TLVwA war eine Mietobergrenze von 5,00 EUR/m² festgelegt. Diese hat es auf Antrag des Zuwendungsempfängers auf 6,49 EUR/m² Wohnfläche angehoben, ohne die Gründe darzulegen. Der Zuwendungsempfänger hatte seinen Antrag mit voraussichtlich erhöhten Baukosten von ca. 30 % begründet.

[63] Ein Wohnungsberechtigungsschein ist eine amtliche Bescheinigung, mit deren Hilfe ein Mieter nachweist, dass er berechtigt ist, eine mit öffentlichen Mitteln geförderte Wohnung (Sozialwohnung) zu beziehen.

Über belegungsgebunden vermietbaren Wohnraum entscheidet die Stadt. Sie legt die angemessenen Unterkunftskosten[64] fest. Da die vom Zuwendungsempfänger im Förderantrag vorgesehene Kaltmiete von 5,00 EUR/m² über den angemessenen Unterkunftskosten lag, hatte die Stadt mitgeteilt, dass sie an den Wohnungen nicht interessiert sei. Aus diesem Grund vereinbarten die Stadt und der Zuwendungsempfänger, dass die Belegungsbindungen der 18 geförderten Wohnungen in ihrer Gesamtheit auf 27 Ersatzwohnungen des Zuwendungsempfängers übergehen.[65] Diesem Übergang stimmte das damalige Bauministerium[66] zu. Voraussetzungen für eine solche Übertragung sind stabile Bewohnerstrukturen, die Gleichwertigkeit und die Bezugsfähigkeit der Ersatzwohnungen. Der Zuwendungsempfänger hatte das TLVwA darüber erst nach der Bewilligung informiert.

Das TLVwA hatte es versäumt, vor der Bewilligung die Voraussetzungen für geförderten Wohnraum in der Stadt zu prüfen. Spätestens mit Kenntnis über die angemessenen Unterkunftskosten der Stadt war die Bewilligungsgrundlage entfallen. Ein erhebliches Interesse des Freistaats an diesen Wohnungen war damit weggefallen. Die Fördermittel hätten nicht bewilligt werden dürfen.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass mit der Förderung weder besondere Bevölkerungsschichten unterstützt noch Wohnungen für diese insbesondere in den Innenstädten zur Verfügung gestellt worden sind. 24 der 27 Ersatzwohnungen befanden sich nicht im Innenstadtbereich. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Stadt elf der 27 Ersatzwohnungen nicht belegt, lediglich drei Wohnungen waren an Mieter mit gültigem Wohnberechtigungsschein vermietet.

Entsprechend der Förderrichtlinie ist die zulässige Anfangsmiete bei der Bewilligung der Fördermittel festzusetzen. Das TLVwA hatte die Anfangsmiete in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung durch das Gegenüberstellen der Aufwendungen und Erträge zu ermitteln. Die Summe der Erträge darf nicht hö-

---

64 Angemessene Unterkunftskosten laut Richtlinie zur Gewährung der Kosten der Unterkunft und Heizung bei Leistungsanträgen im Rahmen des SGB II und SGB XII der Stadt. Zum Bewilligungszeitpunkt lagen die Durchschnittswerte für Kaltmieten pro m² Wohnfläche zwischen 4,18 EUR und 4,41 EUR.

65 Vgl. Nr. 7 VV zu WoBindG (Wohnungsbindungsgesetz).

66 Thüringer Ministerium für Bau, Landentwicklung und Verkehr, jetzt Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft.

her oder niedriger sein als der Gesamtbetrag der laufendenden Aufwendungen. Wenngleich der Bauherr sich auf gestiegene Baukosten berufen hat, war das TLVwA verpflichtet, für die Änderung der Bewilligung eine erneute Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu verlangen oder selbst eine vergleichbare Berechnung anzustellen. Das hat sie jedoch nicht getan.

Obwohl das TLVwA wusste, dass die Wohnungen über Balkone verfügten, hat sie diese nicht in ihre Berechnung der Mietfläche einbezogen. Unter Berücksichtigung der Balkone hätten die Wohnungen die förderfähigen Höchstflächen nach der Förderrichtlinie überschritten.

Der Rechnungshof hat eine überschlägige Vergleichsberechnung angestellt. Er hat dabei die Mietflächen und den Mietzins aus den abgeschlossenen Mietverträgen berücksichtigt und diese der Wirtschaftlichkeitsberechnung des TLVwA zum Zeitpunkt der Erstbewilligung gegenübergestellt. Daraus ergibt sich, dass der Zuwendungsempfänger jährlich Mehreinnahmen von rund 30.000 EUR erwirtschaftet. Über die Dauer der Mietbindung[67] erwächst daraus ein rechnerischer Mehrertrag von insgesamt rund 430.000 EUR. Das entspricht rund 72 % des ausgezahlten Darlehens nach ISSP.

X.2 Das Ministerium hat hierzu ausgeführt, dass die Zielstellung des ISSP zwar primär der Stärkung der Innenstädte diene. Jedoch seien Förderungen an anderen Standorten nicht ausgeschlossen. Die Richtlinie ermögliche auch eine Förderung aus städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Gründen. Damit enthalte sie einen Auffangtatbestand für wichtige Vorhaben außerhalb der Innenstädte mit einer hinreichenden Begründung. Es handele sich stets um Einzelfallentscheidungen. So sei die angestrebte Quartiersentwicklung in die Entscheidungsfindung einbezogen worden.

Stelle man auf den Bedarf an Sozialwohnungen ab, sei nicht erkennbar, dass dieser Bedarf nur in der Innenstadt realisiert werden könne. In der Stadt bestehe kein Bedarf an Sozialwohnungen, sofern man isoliert vom Ziel der Wohnraumförderung ausgehe, Haushalte zu unterstützen, die sich am Wohnungsmarkt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Setze man diesen Maßstab an, sei in der Stadt eine Mietwohnraumförderung im Wesentlichen nicht erforderlich. Barrierefreie bzw. altengerechte Wohnungen

[67] Der Zuwendungsempfänger hat Mieteinheiten zum 1. September 2009 vermietet. Die Mietbindungsdauer endet am 31. Oktober 2023. Daraus ergibt sich eine Mietbindungsdauer von 14 Jahren und 2 Monaten.

seien jedoch nicht in ausreichender Anzahl vorhanden. Würden noch weitere Ziele in der Mietwohnraumförderung, wie beispielsweise städtebauliche Zielstellungen, berücksichtigt, könne sich der Bedarf durchaus anders darstellen.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof widersprochen, dass Wohnraum gefördert worden sei, für den es keinen Bedarf gegeben habe bzw. das Förderziel des ISSP verfehlt worden sei. Entscheidend sei gewesen, auf einer innerstädtischen Brache Sozialwohnungen zu schaffen. Damit sei zwei sich ergänzenden Förderaspekten Rechnung getragen worden. Erst durch die Kostensteigerungen und die sich daraus ergebende Unwirtschaftlichkeit hätten die ursprünglichen Ziele nicht vollständig erreicht werden können. Gleichwohl sei das heute abgeschlossene, funktionierende Quartier nicht zu beanstanden. Die Fördervoraussetzungen seien erfüllt. Ohne Förderung wäre nach wie vor eine innerstädtische Brachfläche das Ergebnis. Von einer mangelhaften Vorhabenauswahl bzw. Antragsprüfung könne nicht die Rede sein.

Das Ministerium hat weiter ausgeführt, die Übertragung der Belegungs- und Mietpreisbindung sei ohne Gleichwertigkeitsklausel geregelt. Bedingung sei, dass damit kein mehr als nur unerheblicher wirtschaftlicher Vorteil des Vermieters verbunden sei. Die Feststellung der Gleichwertigkeit von Ersatzwohnungen sei Aufgabe der Stadt. In der Innenstadt hätten keine Ersatzwohnungen zur Verfügung gestanden. Außerdem sei mit der 1,5-fachen Fläche für die Ersatzwohnungen vom Zuwendungsempfänger eine höhere Gegenleistung abverlangt worden, um eine ausreichende Kompensation der wirtschaftlichen Vorteile zu erreichen. Die Feststellungen des Rechnungshofs hinsichtlich des wirtschaftlichen Vorteils seien deshalb zumindest zu relativieren.

Belegungsgebundene Wohnungen seien den durch einen Wohnberechtigungsschein legitimierten Wohnungssuchenden zur Verfügung zu stellen. Stelle sich heraus, dass eine ausreichende Zahl begünstigter Mieter nicht vorhanden sei, begehre der Vermieter im Regelfall eine Freistellung von der Belegungsbindung. Über den Antrag und die Gleichwertigkeit habe die Stadt zu entscheiden. Das Förderobjekt sei das erste Vorhaben gewesen, bei dem im Rahmen der Förderung nach ISSP eine Ersatzbelegungsbindung vereinbart worden sei. Die Kontrolle der Belegungsbindungen einschließlich der

Ahndung von Verstößen obliege ebenfalls der Stadt als der zuständigen Stelle.

Das Ministerium hat eingeräumt, dass für die Änderung der Bewilligung eine erneute Wirtschaftlichkeitsberechnung anzustellen war. Allerdings führe dies dazu, dass bei jeder nicht nur unwesentlichen Korrektur ein Änderungsbescheid zu erlassen wäre. Das sei wirtschaftlich kaum darstellbar. Aus diesem Grund würden diese Korrekturen erst bei der Schlussabrechnung berücksichtigt. Dem TLVwA sei die Sachlage bekannt gewesen und sie habe schließlich nach Kenntnis und Prüfung aller Tatsachen zum Änderungsbescheid geführt.

Hinsichtlich des wirtschaftlichen Vorteils des Zuwendungsempfängers hat das Ministerium angegeben, die Balkone seien in die Wohnflächenberechnung einbezogen gewesen. Aufgrund der bestehenden baulichen Voraussetzungen sei es unter Hinzurechnung der geplanten Balkone zu einer Überschreitung der zulässigen Wohnflächen gekommen. Obwohl Balkone nach der Wohnflächenverordnung bei der Berechnung der Wohnfläche anteilig zu berücksichtigen sind, sollte auf die anteilige Berücksichtigung bei der Vermietung der Wohnungen verzichtet werden. Dementsprechend hätten auch keine Einnahmen aus der Vermietung der Balkone in die Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Bewilligung einfließen können. Nach der Übertragung der Belegungsbindung habe es dem Vermieter freigestanden, die Balkone in der Mietfläche zu berücksichtigen. Der vom Rechnungshof ermittelte wirtschaftliche Vorteil des Zuwendungsempfängers entspreche nicht den tatsächlichen Umständen des Förderverfahrens.

X.3 Die Ausführungen des Ministeriums entkräften die Prüfungsfeststellungen nicht. Die Grundlage für den Zuwendungsbescheid bilden die gesetzlichen Bestimmungen zur Wohnraumförderung und die Förderrichtlinie. Die Zielgruppe der konkreten Zuwendung waren jene Haushalte, die sich am Markt nicht angemessenem mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind. Deshalb hat der Freistaat ein Interesse an der Förderung von Wohnungen mit einem Mietzins, der regelmäßig höchstens der ortsüblichen Vergleichsmiete entspricht. Die Förderung von teurerem Wohnraum steht den Förderzielen entgegen. Bereits vor der Bewilligung stand fest, dass die Stadt keinen Bedarf an Wohnraum mit einer Kaltmiete von 5,00 EUR/m² hatte.

Auch mit dem Übertragen der Belegungsbindung auf Ersatzwohnungen ist das Förderziel nicht erreicht. Hierfür müssen die Ersatzwohnungen den geförderten Wohnungen insbesondere im Wohnwert, der Lage und Umgebung gleichwertig sein. Rund 90 % der Ersatzwohnungen haben diese Voraussetzung nicht erfüllt, da sie sich nicht im Innenstadtbereich befanden. Der überwiegende Teil der vereinbarten Ersatzwohnungen befindet sich in „Plattenbaugebieten“. Die Förderrichtlinie zur Innenstadtstabilisierung sieht keine Förderung von Wohnraum an dezentralen bzw. Randlagen vor. Auch die Entwicklungskonzeption der Stadt verfolgt das Ziel, Investitionen aufgrund eines starken Einwohnerrückgangs in das Stadtzentrum zu lenken. Die Übertragung der Belegungsbindung überwiegend an dezentrale Standorte entspricht nicht dem Ziel der Richtlinie zur Innenstadtstabilisierung

Zudem hat der Zuwendungsempfänger nur drei der Ersatzwohnungen an hierfür Wohnberechtigte vermietet. Er hat auch mit den Ersatzwohnungen das Förderziel des sozialen Mietwohnungsbaus in besonderen Gebietskulissen nicht erreicht. Für sozialen Wohnraum hat es keinen Bedarf gegeben. Der Freistaat hat Wohnraum gefördert, an dem er kein erhebliches Interesse hatte. Die Fördermittel hätten nicht bewilligt werden dürfen.

Die Stadt hat nachweislich keinen Bedarf an sozialem Wohnraum gehabt. Die mangelhafte Antragsprüfung des TLVwA hat zu einer nicht zulässigen Förderung einer Maßnahme mit einem Darlehen von rund 600.000 EUR geführt. Infolge der Fehler des TLVwA bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erzielt der Zuwendungsempfänger zudem für die Dauer der Mietbindung einen Mehrertrag von insgesamt rund 430.000 EUR.

Der Rechnungshof fordert die Landesregierung auf, grundsätzlich den Bedarf an sozialem Wohnraum zu überprüfen und die Richtlinie entsprechend anzupassen.

XI. ÖPP-Pilotprojekt „Bau- und Erhaltungsmodell für Landesstraßen im Saale-Holzland-Kreis“ – Teil 1 (Kapitel 10 06)

Die Umsetzung eines über 30 Jahre laufenden ÖPP-Pilotprojekts offenbart große Schwächen bei der Projektorganisation und bei dem Vertragsmanagement. Die Annahmen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung haben sich nicht bestätigt.

XI.1 Das Land beauftragte im November 2007 ein privates Unternehmen mit dem Bau und der Erhaltung ausgewählter Landesstraßen im Saale-Holzland-Kreis als sogenanntes ÖPP-Pilotprojekt. Bei einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) handelt es sich um eine zeitlich befristete, vertraglich vereinbarte Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand als Auftraggeber und einem privaten Partner. Das Land verfolgt damit das Ziel, unabhängig von der Haushaltslage ein Teilnetz der Thüringer Landesstraßen auf einem vertraglich fest vereinbarten Zustandsniveau zu halten. Das Land erwartete, dass die Qualität und Verfügbarkeit der Landesstraßen nachhaltig verbessert und der Verwaltungsaufwand erheblich reduziert wird.

Dem privaten Unternehmen obliegen im geprüften Fall Bau- und Erhaltungsleistungen über einen Zeitraum von 30 Jahren bis 2037. Zum Vertragsgegenstand zählen 19,1 Kilometer Landesstraßen der freien Strecke ohne Ortsdurchfahrten (OD). Eigentümer der Landesstraßen und somit Verkehrssicherungspflichtiger bleibt bei diesem Modell der Freistaat Thüringen. Zum Vertragsumfang gehören:

- die grundhafte Erneuerung der gesamten Fahrbahnen,
- der Ersatzneubau von Ingenieurbauwerken,
- deren erste Ausstattung,
- die langfristige Erhaltung der Fahrbahnen und Ingenieurbauwerke sowie
- umfassende Finanzierungsleistungen.

Der Rechnungshof führt seit 2007 beim Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) und im Straßenbauamt Ostthüringen (SBA OTH) eine begleitende Prüfung dieser ÖPP-Maßnahme durch.[68] Bereits 2010 hatte er festgestellt,

[68] Erste Ergebnisse hatte er bereits zur vorgelagerten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) sowie zu den Annahmen der Kosten und Risiken für die konventionelle und die alternative Beschaffungsvariante in seiner Prüfungsmitteilung vom 27. Januar 2010 mitgeteilt (vgl. Tn. XII des Jahresberichts 2010).

dass die als ÖPP-Maßnahme durchzuführende Erneuerung und Unterhaltung der Landesstraße im Saale-Holzland-Kreis im Vergleich zu einer konventionellen Eigenrealisierung unwirtschaftlich ist. Der Rechnungshof hatte hierfür die entscheidungsbegründenden Annahmen und den Wirtschaftlichkeitsnachweis geprüft und eigene Vergleichsberechnungen aufgestellt.

Nach Abschluss der Bauphase 2009 und ersten Erfahrungen aus der Erhaltungsphase 2010 bis 2016 hat der Rechnungshof nunmehr die Vertragsabwicklung des ÖPP-Pilotprojekts geprüft. Besonderes Augenmerk hat er auf die im Wirtschaftlichkeitsnachweis unterstellten und die realisierten Verwaltungs- und Risikokosten gelegt.

Grundlage des ÖPP-Projekts bildet ein umfangreiches Vertragswerk, bestehend aus:

- dem Projektvertrag,
- den Leistungsbeschreibungen für die grundhafte Erneuerung (Teil A), die Erhaltung (Teil B) und den Betrieb (Teil C),
- den Verdingungsunterlagen sowie
- dem Auftragsschreiben.

Hierin sind die Rechte und Pflichten der beiden Vertragsparteien über den gesamten Projektzeitraum festgeschrieben. Das Vertragswerk umfasst auch die Kontrollrechte und -pflichten der Straßenbauverwaltung.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Vertragsbegleitung mit großen organisatorischen Mängeln behaftet ist:

- Das Personal der Straßenbauverwaltung ist den besonderen Anforderungen aus dem ÖPP-Vertrag nicht gewachsen.
- Ein nachhaltiges Vertragsmanagement findet derzeit nicht statt.
- Das Straßenbauamt nutzt die ihm eingeräumten Kontroll- und Sanktionsinstrumente nicht.
- Das Straßenbauamt hat sich keine fortgeschriebenen Erhaltungskonzepte des privaten Partners vorlegen lassen.

Das Verknüpfen von Bau- und Erhaltungsleistungen, langen Vertragslaufzeiten und anderen Vergütungsmechanismen erfordert auch während des Erhaltungszeitraums entsprechendes Personal für diese Aufgaben.

Der Rechnungshof hat auch die Aufbau- und Ablauforganisation sowie den Personaleinsatz geprüft. Er hat festgestellt, dass die Zeitansätze im Wirt-

schaftlichkeitsnachweis für die eigene Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung und eine vertragsgerechte Kontrolle des privaten Partners im Erhaltungszeitraum nicht ausreichen. Der Rechnungshof hat anhand der vertraglichen Leistungspflichten den notwendigen Zeitaufwand ermittelt. Dieser liegt rund 20 % und damit um rund 316.000 EUR über dem Ansatz im Wirtschaftlichkeitsnachweis.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass der Erhaltungszustand einer Brücke nicht den festgelegten Mindeststandards entsprach. Der Vertrag sieht für diesen Fall einen Abzug von der Vergütung als Anreiz für die beschleunigte Beseitigung der Schäden vor. Obwohl dem Straßenbauamt dieser Sachverhalt seit längerer Zeit bekannt war, hat es erst nach Hinweisen des Rechnungshofs Sanktionen angestrebt.

Die 2007 erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthält auch Risikokosten für die ÖPP-Variante von rund 280.000 EUR (brutto, Preisstand 2006). Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Annahmen für die Risikobewertung in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unvollständig und methodisch unzureichend waren. Risiken, die ausschließlich in der ÖPP-Variante auftreten, enthält der Wirtschaftlichkeitsnachweis nicht. Dies betrifft beispielsweise die gewählte Planung und Genehmigung. Den prognostizierten Risikokosten stehen bereits jetzt 1,1 Mio. EUR (brutto) realisierte Risikokosten gegenüber.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich der errechnete wirtschaftliche Vorteil der ÖPP-Variante von 360.000 EUR durch zu niedrig angesetzte Personalkosten und unzureichende Risikobewertung nicht bestätigt hat. Die ÖPP-Variante hat für das Land zu finanziellen Verlusten geführt. Um weitere Verluste zu vermeiden, hat der Rechnungshof daher gefordert, die Projektorganisation und das Vertragsmanagement zu optimieren.

XI.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme erläutert, dass es bei der Umsetzung, insbesondere bei der Projektorganisation, der Vertragsabwicklung und dem Vertragsmanagement Schwächen gegeben habe. Es räumte ein, dass die Begleitung eines ÖPP-Projekts ganz offensichtlich deutlich anspruchsvoller als eine konventionelle Straßenbaumaßnahme sei.

Die Begleitung sollte ursprünglich durch eine entsprechende Personalstelle sichergestellt werden. Dies sei aus personellen Engpässen zurückgestellt

worden. Das Ministerium stimme dem Rechnungshof zu, dass für die restliche Vertragslaufzeit durchaus Handlungsbedarf bestehe. Es prüfe derzeit die Möglichkeiten, die Begleitung des Straßenbauamts durch das TLBV zu verbessern oder auf bestehende Kompetenzen der DEGES[69] zurückzugreifen. Das Ministerium hat weiterhin mitgeteilt, dass das Straßenbauamt seit 2015 einen Leitfaden für das ÖPP-Projekt erarbeitet, der 2017 fertiggestellt werden soll.

Hinsichtlich des Personaleinsatzes hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass die erwarteten Personalkosten dem Wissensstand zu ÖPP-Straßenprojekten im Jahr 2007 entsprochen und auch nur eine Prognose hätten darstellen können. Die Vergleichsberechnung des Rechnungshofs weiche in einer vertretbaren Größenordnung (über die Vertragslaufzeit um ca. ein Mannjahr = rund 67.000 EUR) von den Annahmen des Wirtschaftlichkeitsnachweises ab und führe zu keiner Veränderung des wirtschaftlichen Vorteils. Das TLBV habe vorgeschlagen, in der vertraglichen Restlaufzeit die Arbeitsstunden der Mitarbeiter des Straßenbauamts für das ÖPP-Projekt monatlich zu erfassen.

Das Ministerium führte zum Erhaltungskonzept weiter aus, dass das Straßenbauamt aufgefordert sei, seine Aufgaben vollständig wahrzunehmen. Hinsichtlich des Schadens an der Brücke teilte es mit, dass das Straßenbauamt selbständig tätig geworden sei und der Private gegen die Sanktionen Widerspruch eingelegt habe. Dennoch habe der Private den Mangel kurzfristig beseitigt.

Das Ministerium hat betont, dass es Ziel des ÖPP-Projekts gewesen sei, unter der Prämisse der Wirtschaftlichkeit den immensen Erhaltungsrückstau bei den Landesstraßen abzubauen und die Haltbarkeit zu verbessern. Gleichzeitig vertritt es die Auffassung, dass, „… wie auch bei einer konventionellen Bauweise, Maßnahmen erst bei Überschreitung definierter Zustandswerte (Schwellenwerte)“ zu ergreifen sind.

Zu den Risikokosten hat das Ministerium mitgeteilt, dass sich aus dem Vergleich der Prognose mit der tatsächlich eingetretenen Entwicklung allenfalls folgern lasse, die Prognose sei scheinbar zu optimistisch gewesen. Ein

[69] Die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) ist eine Projektmanagementgesellschaft. Sie hat das Projektmanagement für die Verkehrsprojekte der Deutschen Einheit in den ostdeutschen Bundesländern durchgeführt.

Nachweis der Unwirtschaftlichkeit der ÖPP-Variante lasse sich daraus nicht ableiten. Da diese tatsächlich eingetretene Entwicklung erst heute bekannt sei, lasse sich daraus auch nicht ableiten, dass die konventionelle Variante zu bevorzugen gewesen sei. Es hat darauf hingewiesen, dass die Risikokosten auch Bestandteil der Kostenermittlung bei der konventionellen Realisierung seien. Die tatsächliche Entwicklung der Risikokosten sei daher bei beiden Varianten zu betrachten. Etwas anderes könne nur dann gelten, wenn es sich um Risikokosten handele, die ausschließlich der ÖPP-Variante innewohnen. Dies würde jedoch nicht vorliegen.

XI.3 Die Ausführungen des Ministeriums entkräften die Prüfungsfeststellungen nicht.

Der Rechnungshof begrüßt jedoch, dass das Ministerium den notwendigen Handlungsbedarf einräumt, die bestehenden Strukturen anpassen will und das Straßenbauamt aufgefordert hat, seinen Kontrollpflichten nachzukommen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Straßenbauamt künftig mögliche Mängelansprüche zeitnah durchsetzt.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass die Feststellungen des Rechnungshofs hinsichtlich des wirtschaftlichen Vorteils zumindest zu relativieren seien, weil die Vergleichsberechnung zwar einen höheren Personalaufwand aufzeige, dieser jedoch keinen Einfluss auf den wirtschaftlichen Vorteil habe. Der Rechnungshof folgt dieser Ansicht nicht. Die Vergleichsberechnung des Rechnungshofs zeigt einen deutlichen Mehrbedarf über den gesamten Vertragszeitraum von rund 316.000 EUR.

Den Ausführungen des Ministeriums zum Zeitpunkt der zu ergreifenden Erhaltungsmaßnahmen folgt der Rechnungshof nicht. Sie stehen im Widerspruch zur Zielsetzung des Landes mit dem ÖPP-Projekt, die Qualität und Verfügbarkeit der Landesstraßen nachhaltig zu verbessern und den Erhaltungsrückstau abzubauen.

Der Rechnungshof kritisierte bereits in seiner ersten Prüfungsmitteilung die Annahmen zu den Risikokosten im Wirtschaftlichkeitsnachweis. Er hatte festgestellt, dass diese für den Variantenvergleich nicht angemessen waren und die Entscheidung zu einer konventionellen Beschaffung hätte führen müssen. Die weitergehende Prüfung des Rechnungshofs 2016 und Auswertung der bisher angefallenen Kosten bestätigt die Aussagen der ersten Prüfungsmitteilung. Der Rechnungshof sieht die realisierten Risikokosten im

ausschließlichen Zusammenhang mit dem Projektablauf und den Vertragsvereinbarungen der ÖPP-Maßnahme. Das analoge Fortschreiben der Risikokosten für die konventionelle Beschaffungsvariante ist aus nachträglicher Sicht nicht abzuleiten.

Nach einer überschlägigen Vergleichsberechnung des Rechnungshofs unter Berücksichtigung der organisatorischen Mängel und der unzureichenden Risikobewertung ergibt sich ein wirtschaftlicher Nachteil der ÖPP-Variante von rund 1,14 Mio. EUR.[70]

Das für das Bauen zuständige Ministerium und das TLBV haben das Straßenbauamt nicht hinreichend in die Vorbereitung der Maßnahme eingebunden und das Projekt ungenügend begleitet. Alle Beteiligten haben ihre Pflicht zur Durchführung eines auf die Maßnahme angepassten Vertragsmanagements verletzt.

Mit Blick auf die noch lange Laufzeit bis 2037 und um weitere finanzielle Verluste zu vermeiden, fordert der Rechnungshof alle Beteiligten nochmals eindringlich auf, ein professionelles Vertragsmanagement zu etablieren.

[70] Der wirtschaftliche Nachteil errechnet sich aus den realisierten Risikokosten von 1,1 Mio. EUR abzüglich der prognostizierten Risikokosten des Wirtschaftlichkeitsnachweises von 280.000 EUR zuzüglich der vom Rechnungshof ermittelten Mehraufwendungen für das Personal von 316.000 EUR.

XII. ÖPP-Pilotprojekt „Bau- und Erhaltungsmodell für Landesstraßen im Saale-Holzland-Kreis“ – Teil 2 (Kapitel 10 06)

Mangelhafte Finanzierungs- und Vergütungsvereinbarungen haben bei einer als ÖPP-Projekt durchgeführten Straßenbaumaßnahme zu vermeidbaren Mehrausgaben des Landes von rund 1,6 Mio. EUR geführt.

XII.1 Bei seiner begleitenden Prüfung des ÖPP-Pilotprojekts „Bau- und Erhaltungsmodell für Landesstraßen im Saale-Holzland-Kreis“ hat der Rechnungshof auch die Finanzierungs- und Vergütungsvereinbarungen untersucht (siehe auch Tn. C.XI.). Das private Unternehmen hatte vor Vertragsbeginn die Bau-, Erhaltungs- und Betriebsdienstleistungen über den Vertragszeitraum zu kalkulieren. Nach dem Vertrag hatte das Land die Bauleistungen zu 60 % direkt zu vergüten. Die verbleibenden 40 % und die kalkulierten Erhaltungs- und Betriebsdienstleistungen rechnete der Private in ein quartalsweise zu zahlendes Entgelt um. Diesem liegt für die gesamte Laufzeit ein fester Zinssatz zugrunde.

Das Land hat mit dem privaten Unternehmen Finanzierungsleistungen vereinbart. Es hat über die gesamte Laufzeit einen festen Zinssatz abgeschlossen. Im Unterschied dazu hat der Private mit seiner Bank einen variablen Zinssatz vereinbart, der sich an den aktuellen Bedingungen des Kapitalmarkts orientiert. Die Bank des Privaten passt den Zinssatz regelmäßig zu festen Stichtagen an.

Der Projektvertrag enthält eine Wertsicherungsklausel, um aufgrund der langen Projektlaufzeit das Risiko der Preissteigerung abzusichern. Als Wertsicherungsklausel wurde vereinbart, die quartalsweise Vergütung[71] in der Erhaltungsphase an einen kombinierten Index des Statistischen Bundesamts zu binden. Dieser errechnet sich hälftig aus dem Index der Tariflöhne und

[71] Die quartalsweise Vergütung setzt sich aus Tilgung und Zins für das dem Land gewährte Darlehen (Finanzierungsrückführung) sowie dem Entgelt für die bauliche und betriebliche Erhaltung (Erhaltungsvergütung) zusammen.

-gehälter[72] und dem Preisindex für den Straßenbau[73] ausgehend vom Basisjahr 2000 = 100 %. Die Wertsicherungsklausel tritt ab dem ersten Jahr nach Ende der grundhaften Erneuerung in Kraft.

Für den Fall, dass das Statistische Bundesamt den im Vertrag vereinbarten Index nicht mehr bereitstellt, hat eine Korrekturberechnung auf der Basis eines vergleichbaren Index zu erfolgen.

Während des Vertragszeitraums hat das Statistische Bundesamt die Datengrundlage des vereinbarten Index umfassend neu strukturiert. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte dies zu einer Korrekturberechnung auf der Basis eines vergleichbaren Index führen müssen. Das Straßenbauamt hat die fehlerhaften Quartalsabrechnungen aber anerkannt. Aufgrund der nicht erfolgten Korrekturberechnung des Index für die Wertsicherung sind dem Land vermeidbare Ausgaben von bislang rund 140.000 EUR entstanden. Der Rechnungshof hat gefordert, die Quartalsentgelte vertragskonform zu ermitteln.

Der Rechnungshof hat die vereinbarten Zinskonditionen kritisiert. Sowohl die Dauer der Zinsbindung als auch die fehlende Anpassungsoption widersprechen dem Vorgehen des Landes bei konventionellen Investitionsvorhaben. Nach seinen Berechnungen hat das Land bislang rund 1,3 Mio. EUR für vermeidbare Zinsen aufgewandt. Der Rechnungshof hat gefordert, eine nachträgliche Anpassung der Finanzierungsvereinbarung mit dem privaten Partner zu prüfen.

Er hat zudem kritisiert, dass sich die Wertsicherung nicht nur auf die zu erbringenden Erhaltungsleistungen, sondern auch auf die im Quartalsentgelt enthaltenen Bauleistungen von 40 % bezieht. Dem Land sind hierdurch bislang 200.000 EUR vermeidbare Ausgaben entstanden.

XII.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme dargestellt, dass die Zinsentwicklung ab 2008 in keiner Weise absehbar gewesen sei. Es hätte durchaus auch eine andere Entwicklung geben können, wonach das Zinssicherungs-

[72] Quelle: Statistisches Bundesamt. Fachserie 16, Reihe 4.3, 2 Index der Tariflichen Stundenlöhne in der gewerblichen Wirtschaft und bei Gebietskörperschaften, 2.3 Neue Länder und Berlin Ost, Hoch- und Tiefbau.

[73] Quelle: Statistisches Bundesamt. Fachserie 17, Reihe 4, 1 Preisindizes für den Neubau von Nichtwohngebäuden, Sonstigen Bauwerken und Instandhaltung von Wohngebäuden einschließlich Umsatzsteuer, 1.4 Sonstige Bauwerke, Straßenbau.

geschäft zu anderen Effekten geführt hätte. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen zur Finanzmarktentwicklung zum damaligen Zeitpunkt und in Anlehnung gleichgelagerter Finanzierungsmodelle sei die Vertragsgestaltung als durchaus üblich zu betrachten gewesen. Das Ministerium führte weiter aus, dass die beiden Vergütungsbestandteile des Quartalsentgelts (Finanzierungsrückführung und Erhaltungsvergütung) auf ein Schreiben des Bundesfinanzministeriums zurückzuführen seien. Hierdurch sei der Vergütungsbestandteil für die Finanzierungsrückführung nicht der Umsatzsteuer zu unterwerfen. Diese Regelung führe dazu, dass eine Anpassung des Zinssatzes zwar keine Auswirkung auf die Höhe der Vergütung habe, wohl aber auf die Höhe des umsatzsteuerfreien Anteils an der Vergütung.

Das Ministerium hat die veränderte Datengrundlage des Index bestätigt. Aufgrund der vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen Neuauswahl der zu berücksichtigenden Tarifverträge sowie einer Neufestlegung der Wirtschaftszweigklassifikation seien die ab diesem Zeitpunkt ermittelten statistischen Ergebnisse nicht mehr in allen Fällen mit den vorherigen vergleichbar. Aus Sicht des Ministeriums setze der neue Index (wenn auch mit veränderter inhaltlicher Zuordnung) den vereinbarten alten Index logisch fort. Die Vertragspartner hätten das Thema aufgenommen und die Verwendung des weiterführenden Index mit neuem Basiswert vereinbart. Einer Nachtragsvereinbarung habe es nicht bedurft.

Nach Auffassung des Ministeriums sei es konsequent, die Wertsicherung auf alle Vergütungsbestandteile, das heißt sowohl auf Bau- als auch auf Erhaltungsleistungen, anzuwenden. Nur so seien transparente, wirtschaftliche Angebotspreise möglich gewesen. Im Übrigen sei das quartalsweise gezahlte Entgelt für alle während der Vertragslaufzeit zu erbringenden Leistungen zu verwenden.

XII.3 Der Rechnungshof folgt der Ansicht des Ministeriums nur bedingt. Festzustellen ist, dass es nicht möglich ist, die Zinsentwicklung vorherzusehen. Gleichwohl sind unter kaufmännischen Aspekten Überlegungen anzustellen und zu dokumentieren, weshalb eine Zinssicherung zu welchem Zeitpunkt und zu welchen Konditionen abgeschlossen wird. Die Straßenbauverwaltung hat die Finanzierungsstruktur nicht unter dem Aspekt der wirtschaftlich sparsamen Mittelverwendung gewählt. Die Laufzeit und Zinssicherung des Finanzierungsvertrags (30 Jahre) weicht deutlich von der Laufzeit des privaten

Partners und seiner refinanzierenden Bank (3 Monate) ab. Die Finanzierungsvereinbarung widerspricht zudem den Vorgaben des Landes bei der konventionellen Beschaffung. Das Land trägt einseitig das Zinsrisiko, ohne an den derzeitigen Chancen des Finanzmarkts partizipieren zu können.

Den Ausführungen des Ministeriums zur Wertsicherung folgt der Rechnungshof nicht. Der Rechnungshof hat die absoluten und relativen Werte des Index gegenübergestellt. Im Vergleich zum ursprünglich vereinbarten Index hat sich dieser mit Anpassung an die neue Wirtschaftszweigklassifikation mehr als viermal so stark verändert. Diese Auswirkungen waren der Straßenbauverwaltung nicht bewusst. Das Ermitteln der Wertsicherung auf der Grundlage des neuen Index ohne die vertraglich vereinbarte Korrekturberechnung führt zu einem finanziellen Nachteil für das Land.

Auch teilt der Rechnungshof die Auffassung des Ministeriums nicht, dass es konsequent sei, die Wertsicherung auf bereits erbrachte Bauleistungen anzuwenden. Bei den Leistungen der grundhaften Erneuerung handelt es sich um abgeschlossene und anhand von förmlichen Übergaben bestätigte Bauleistungen, die durch die Finanzierungsvereinbarung im Nachhinein quartalsweise vergütet werden. Diese Bauleistungen unterliegen keinen Schwankungen der Kosten während der Leistungserbringung mehr und müssen daher auch nicht an einen Index gekoppelt werden.

Dem Land sind bislang vermeidbare Zinsaufwendungen von rund 1,3 Mio. EUR sowie vermeidbare Ausgaben für das nicht vertragskonforme Ermitteln der Quartalsentgelte von insgesamt rund 340.000 EUR entstanden.

Der Rechnungshof hält an seinen Forderungen fest,

- das Anpassen der Finanzierungsvereinbarung zu prüfen,
- die Wertsicherung entsprechend dem Vertrag zu ermitteln,
- die inhaltliche Auseinandersetzung mit der Korrekturberechnung zum Index vorzunehmen und
- die Zahlungen an den privaten Partner für den Zeitraum bis 2016 rückwirkend anzupassen.

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

I. Prüfung zahlungsrelevanter Vorverfahren zum IT-Verfahren Hamasys (alle Einzelpläne)

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung IT-Verfahren geprüft, mit deren Hilfe das Festsetzen von Ansprüchen bzw. Forderungen technisch unterstützt und zahlungsrelevante Vorgänge ausgelöst werden (sog. Vorverfahren). In der Mehrzahl der Fälle werden die buchungsrelevanten Ergebnisse der Vorverfahren in das zentrale Mittelbewirtschaftungsverfahren Hamasys übergeben.

Der Rechnungshof hat alle 40 ihm bekannten Vorverfahren geprüft, die in 24 Dienststellen eingesetzt werden. Diese Verfahren wickeln einen bedeutenden Teil des Landeshaushalts ab. Beispielsweise sind hier die Verfahren im Steuerbereich oder der Lohn- und Gehaltsabrechnung zu nennen. Andere optimieren spezielle Geschäftsprozesse in den Dienststellen und bilden gleichzeitig Funktionalitäten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens ab. Beispiele hierfür sind das Verfahren zur Festsetzung und Abwicklung der Beihilfezahlungen oder die in der Justiz eingesetzten Fachverfahren.

Die wesentlichen Bestimmungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen und zur Übernahme des Inhalts von Unterlagen auf andere Speichermedien enthielten die sog. HKR-ADV-Best[74]. Danach bedurfte der Einsatz neuer bzw. die Änderung bestehender IT-Verfahren der Einwilligung des für die Finanzen zuständigen Ministeriums – soweit erforderlich – im Einvernehmen mit dem Rechnungshof. Das Einvernehmen war erforderlich, soweit mit den Vorverfahren zahlungsrelevante bzw. begründende Unterlagen erstellt werden. Der Rechnungshof hat in diesen Fällen zu beurteilen, ob die entsprechenden Unterlagen den Anforderungen genügen. Hierbei ist insbesondere die Dokumentation der Verantwortungen der an Zahlungen Beteiligten von Bedeutung.

[74] Rundschreiben des Thüringer Finanzministeriums vom 17. Dezember 1990 (Az. H 2000-1-III/8). Die überarbeitete Fassung trat im Oktober 1999 in Kraft.

Auch mit der Neufassung der Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70-72 und 75-80 ThürLHO (VV-ZBR) und der Aufhebung der HKR-ADV-Best vom Dezember 2015 haben sich weder die Unterrichtungspflichten noch das Einwilligungsverfahren geändert.[75]

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung neben den für die Einwilligung erforderlichen Unterlagen (z. B. Verfahrensbeschreibung und -dokumentation, Dienstanweisung, Freigabebescheinigungen) insbesondere die Festlegung und Dokumentation der Feststellungen und Anordnungen geprüft. Er betrachtete zudem die Notwendigkeit der eingesetzten Verfahren. Da viele Verfahren seit langer Zeit eingesetzt werden, stellte sich insbesondere die Frage, ob das seit 2006 im Einsatz befindliche Haushaltsmanagementverfahren die erforderlichen Funktionalitäten nicht auch gewährleistet.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die erforderliche Einwilligung zum Einsatz der Verfahren in über 40 Prozent der Fälle nicht vorlag. Auch waren zwischenzeitlich Verfahrensänderungen vorgenommen worden; eine Anpassung der relevanten Unterlagen – wie bspw. der Dienstanweisung – hatten die Verfahrensanwender aber nicht veranlasst. Die Dienststellen wurden aufgefordert, die erforderlichen Unterlagen zügig zu erstellen bzw. zu aktualisieren und das Einwilligungsverfahren einzuleiten. Außerdem hat der Rechnungshof angeregt, die mit den neuen VV-ZBR eingeräumten Vereinfachungsmöglichkeiten hinsichtlich der Verantwortungsdokumentation der sachlichen sowie rechnerischen Richtigkeit zu nutzen.

Eine noch ausstehende Zustimmung des Rechnungshofs zum Einsatz bzw. der Änderung von Verfahren wird von der Umsetzung der bei der Prüfung gegenüber den Dienststellen getroffenen Feststellungen abhängig sein.

Einzelne Dienststellen haben ihre Vorverfahren aufgrund der Prüfungserkenntnisse eingestellt, um die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel künftig über das Hamasys-Verfahren vorzunehmen. Damit werden Schnittstellen reduziert und Kosten gespart.

[75] Die Anforderungen an den Einsatz automatisierter Verfahren im HKR-Bereich sind nunmehr in Nr. 6 sowie in der Anlage 10 der VV-ZBR geregelt.

Auf Anregung des Rechnungshofs werden künftig zudem die Notwendigkeit und der wirtschaftliche Betrieb der Vorverfahren regelmäßig hinterfragt werden. Eine solche Prüfung wird das Finanzministerium alle zwei Jahre initiieren.

Hinsichtlich des ursprünglich vorgesehenen dritten Teilprojekts des Haushaltsmanagementverfahrens – Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung – wies das Finanzministerium mit Schreiben vom 5. Juli 2016 auf die bereits bestehenden Möglichkeiten im Hamasys und die umfassenden Auswertungsmöglichkeiten mittels „MachBI“[76] hin. Der Rechnungshof hat empfohlen, den Dienststellen diese Möglichkeiten nochmals aufzuzeigen.
Gerade im Hinblick auf die erforderliche Konsolidierung der Landesfinanzen kommt diesem Ansatz in den nächsten Jahren eine gesteigerte Bedeutung zu. Dabei ist zu betonen, dass die Kosten- und Leistungsrechnung unabhängig von der Art des Rechnungswesens ist und damit auch in einem kameralen System kurzfristig umsetzbar wäre. So kann mit deren Hilfe z. B. die vom Rechnungshof immer wieder beanstandete fehlende Anpassung der Höhe von Gebühren unterstützt und auf eine verlässliche Datengrundlage gestellt werden. Auch auf der Ausgabenseite lassen sich durch einen Kostenstellennachweis Einsparpotentiale identifizieren.
Zwar ist die Kosten- und Leistungsrechnung bisher nur in wenigen Bereichen der Landesverwaltung im Einsatz, jedoch nutzen einige Dienststellen hierzu u. a. die Vorverfahren.

Ausdrücklich begrüßt der Rechnungshof die durch das Finanzministerium an die VV-ZBR angepassten „Bestimmungen zum Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen – Beschreibung der Mindestanforderungen und Regelungen des Einwilligungsverfahrens“ (kurz: HKR-Bestimmungen). Das Ministerium hat damit wesentliche Empfehlungen frühzeitig aufgegriffen und in die Bestimmungen aufgenommen.

Damit wurde den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

[76] Das Auswertungsmodul MachBI ermöglicht auf Grundlage der Hamasys-Daten das Erstellen individueller Berichte.

II. Wahrnehmung der Aufsicht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen (Kapitel 03 04)

Die Rechtsaufsichtsbehörden sollen die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten, fördern und unterstützen, ihre Rechte schützen und sie in ihrer Entschlusskraft und Selbstverwaltung stärken. Die Rechtsaufsichtsbehörden haben verschiedene Möglichkeiten, auf rechtswidriges Handeln der Kommunen zu reagieren, um die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen durchzusetzen. Ob und mit welchen rechtsaufsichtlichen Mitteln sie tätig wird, entscheidet die Rechtsaufsicht nach eigenem Ermessen.
Der Thüringer Rechnungshof hat beim Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) und bei den Rechtsaufsichtsbehörden in drei Landkreisen die Wahrnehmung der Aufsicht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2008 bis 2013. Ein besonderes Augenmerk lag auf der Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten. Diese sind gemäß § 53 a ThürKO von den Kommunen unter anderem dann zu erstellen, wenn sie nicht mehr in der Lage sind, ihren bestehenden Zahlungsverpflichtungen nachzukommen oder einen ausgeglichenen Haushalt zu erlassen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Rechtsaufsichtsbehörden die Kommunen zwar beim Erstellen bzw. dem Fortschreiben von Haushaltssicherungskonzepten unterstützt haben. Jedoch haben die Rechtsaufsichtsbehörden nicht immer mit der nötigen Konsequenz für die Umsetzung der Konzepte gesorgt. Obwohl erste Ermahnungen und Empfehlungen fruchtlos blieben, beschränkten sich die Rechtsaufsichtsbehörden selbst bei Kommunen mit einer besonders angespannten Haushaltslage teilweise über mehr als acht Jahre auf eine bloße Beratungstätigkeit.
Des Weiteren hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Rechtsaufsichtsbehörden ihrer präventiven Aufsichtspflicht nicht immer im notwendigen Umfang nachgekommen sind, wenn sich bei Kommunen eine Tendenz zu einer haushaltswirtschaftlichen Fehlentwicklung abzeichnete. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind häufig nicht oder nicht rechtzeitig gegen haushaltsrechtliche Verstöße eingeschritten, die erheblichen Einfluss auf die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen haben. Auch existiert kein einheitliches Vorgehen der Aufsichtsbehörden bei der Prüfung der Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften bzw. der Analyse der Haushaltswirtschaft.

Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass das TLVwA seiner Aufgabe als Fachaufsichtsbehörde über die den Landkreisen zugehörigen unteren Rechtsaufsichtsbehörden nicht ausreichend gerecht geworden ist. Es hatte nicht überprüft, ob die unteren Rechtsaufsichtsbehörden ihre rechtsaufsichtlichen Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen.

Der Rechnungshof hat darauf verwiesen, dass die Rechtsaufsichtsbehörde bei Anzeichen einer drohenden angespannten Haushaltslage den vorgelegten Haushalt näher zu analysieren und beratend zu versuchen hat, einen nicht zu verantwortenden Haushalt abzuwenden. Bleibt dies ohne Erfolg, ist im Wege der Anordnung auf eine Verbesserung der Haushaltslage hinzuwirken.

Angesichts haushaltswirtschaftlicher Fehlentwicklungen auf kommunaler Ebene hat der Rechnungshof gefordert, seitens des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMIK) den Kommunalaufsichtsbehörden für die Prüfung der Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorgaben ein geeignetes Prüfungsmuster vorzugeben. Dieses sollte auch eine Analyse der Rechnungsergebnisse abgelaufener Haushaltsjahre umfassen, um negative oder positive Entwicklungstendenzen erkennen zu können. Des Weiteren hat der Rechnungshof gefordert, künftig regelmäßig Geschäftsprüfungen bei den unteren Rechtsaufsichtsbehörden durchzuführen. Nur so ist das TLVwA in der Lage, fehlerhaftes Verwaltungshandeln der nachgeordneten Rechtsaufsichtsbehörden zu erkennen und fachaufsichtlich einzuschreiten.
Das TMIK hat in seiner Stellungnahme zu den Ausführungen des Rechnungshofs dargelegt, es habe in den Jahren nach 2013 auch mit dem Ziel der einheitlichen Wahrnehmung der Rechtsaufsicht eine Reihe neuer Standards etabliert. Dazu zählten unter anderem neu gefasste vereinheitlichte Kriterien und Formulare zur Unterstützung der Bewertung und Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten, die Einführung einer vierteljährlichen Berichtspflicht zum Stand der Genehmigung von Haushaltssatzungen und Haushaltssicherungskonzepten und die Durchführung von Schulungsveranstaltungen mit den Rechtsaufsichtsbehörden.
Darüber hinaus werde der Bericht des Rechnungshofs zum Anlass genommen, gemeinsam mit dem TLVwA die Entwicklung eines einheitlichen Verfahrens zur Bewertung von Haushaltssatzungen zu prüfen. Dabei solle auch untersucht werden, inwieweit es möglich und sinnvoll erscheint, in einem solchen Prüfungsraster zurückliegende Jahre in Betracht zu ziehen.

Des Weiteren dürfte durch die auf Grund der anstehenden Gebietsreform zukünftig reduzierte Zahl von Kommunen den Rechtaufsichtsbehörden deutlich mehr Beratungs- und Prüfungszeit je Kommune zur Verfügung stehen. Im Rahmen der ebenfalls beabsichtigten Funktionalreform werde auch zu prüfen sein, inwieweit eine weitergehende Bündelung der staatlichen Kommunalaufsicht zielführend ist.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das TMIK die Forderungen das TRH aufgreift und auf eine einheitlichere Verfahrensweise der Rechtsaufsichtsbehörden hinwirken will. Inwieweit sich die Hoffnung des TMIK erfüllen wird, durch die angekündigte Gebiets- und Funktionalreform mehr Beratungs- und Prüfungszeit je Kommune zu gewinnen, bleibt abzuwarten.
Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

III. Verwaltungskosten für Schwerlasttransporte (Kapitel 03 04)

Für die Genehmigung von Schwerlasttransporten ist das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) zuständig.[77] Dabei holt es regelmäßig Stellungnahmen vom Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) ein.

Der Rechnungshof hatte im Rahmen seiner Prüfung der Festsetzung ausgewählter Verwaltungskosten (vgl. Tn. C.II.) festgestellt, dass das Genehmigungsverfahren unnötig verwaltungs- und zeitaufwendig ist.

Das TLVwA nutzt für die Bearbeitung das IT-Verfahren VEMAGS[78]. Es ermöglicht die medienbruchfreie Abwicklung des gesamten Verfahrens vom Eingang des Antrags über die Einholung von Stellungnahmen der zu beteiligenden Behörden bis zur Übermittlung der Genehmigung. Das TLBV nutzte VEMAGS dagegen nur sehr eingeschränkt.

Auf Grund der Vielzahl der Fälle – ca. 40.000 pro Jahr – bearbeitet das TLBV nur Anträge auf Dauergenehmigung sowie für Transporte mit einem Gewicht

[77] Die Zuständigkeit besteht in allen Fällen, in denen die Strecke über das Gebiet eines Landkreises hinausgeht.

[78] VEMAGS® steht als Akronym für das „Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte“. Es ist das bundeseinheitliche Produkt zur Online-Abwicklung des Antrags- und Genehmigungsverfahrens für Großraum- und Schwertransporte aller 16 Bundesländer und des Bundes. Wichtigstes Kennzeichen ist dabei die Eingabe der Daten durch die Antragsteller und verwaltungsseitig die Bearbeitung des kompletten Vorgangs über das Internet. Am Ende steht ein digitaler Genehmigungsbescheid, den auch die Polizei als Kontrollbehörde 24 Stunden am Tag einsehen kann (vgl. http://www.vemags.de/informationen/).

von über 240 Tonnen selbst. Die übrigen rund 10.000 Vorgänge jährlich bearbeitet im Auftrag ein im Gebäude des TLBV ansässiges Ingenieurbüro. Dessen Mitarbeiter haben keine Entscheidungsbefugnis und dürfen daher die Stellungnahmen nicht direkt über VEMAGS an das TLVwA übermitteln. Statt dessen drucken sie zu jedem Vorgang die Ergebnisse ihrer Berechnungen einschließlich der Auflagen, Streckenänderungen etc. aus und übergeben diese an Mitarbeiter des TLBV zur Prüfung und Unterschrift. Die Einzelvorgänge werden dort täglich zusammengefasst und per Fax an das TLVwA übermittelt. Beim TLBV werden die Blätter wieder den einzelnen Vorgängen zugeordnet und in Ordnern abgelegt, die ein Jahr lang aufbewahrt werden.

Das TLVwA ordnet die übermittelten Stellungnahmen den einzelnen Vorgängen zu und überträgt die Daten in VEMAGS. Anschließend werden die Fax-Ausdrucke vernichtet.

Der Rechnungshof hatte dargestellt, dass die aus der Regelung der Zeichnungsbefugnis resultierende Bearbeitungsweise täglich einen Zeitaufwand von 7 Stunden verursacht, was 0,875 Vollzeitäquivalenten entspricht. Eine medienbruchfreie Übermittlung der Ergebnisse des Ingenieurbüros – ohne Unterschrift des TLBV – an das TLVwA würde somit zur Verringerung von Personal- und Sachausgaben bei beiden beteiligten Behörden führen. Zusätzlich wäre eine gleichmäßig über den Arbeitstag verteilte Datenübermittlung möglich, wodurch Bearbeitungsspitzen vermieden werden könnten.

Der Rechnungshof hatte gefordert, das bisherige Verfahren zu überdenken.

TLBV und TLVwA bestätigten die Feststellungen des Rechnungshofs und teilten übereinstimmend mit, dass die Bearbeitungsvorgänge entsprechend geändert wurden und sich die Situation mittlerweile deutlich verbessert habe. Einzelvorgänge würden nicht mehr gebündelt per Fax an das TLVwA gesendet, sondern online über VEMAGS freigegeben. Lediglich vereinzelt werde noch eine verzögerte Weiterleitung beobachtet. Zusätzliche Papiermitteilungen und die Zeit der erneuten Erfassung in VEMAGS würden entfallen. Auch würden aufgrund der zeitlich verteilten Freigabe von Vorgängen über VEMAGS die Bearbeitungsspitzen nicht mehr so deutlich wie bisher ausfallen.

Dem Anliegen des Rechnungshofs wurde damit entsprochen.

IV. Erhebung von Haftkostenbeiträgen (Kapitel 05 05)

Der Rechnungshof hat 2016 in den fünf Justizvollzugsanstalten Thüringens die Erhebung von Haftkostenbeiträgen geprüft.

Unter einem Haftkostenbeitrag ist die finanzielle Inanspruchnahme des Inhaftierten zur Abdeckung der staatlichen Aufwendungen für seinen Lebensunterhalt zu verstehen. Haftkostenbeiträge sind damit Teil der vom Verurteilten zu zahlenden Vollstreckungskosten. Da Strafgefangene in der Regel nicht in der Lage sind, die tatsächlichen Haftkosten[79] zu begleichen, schränken die gesetzlichen Vorschriften die Kostentragungspflicht ein. So haben die Strafgefangenen Haftkostenbeiträge nur für die Kosten der Verpflegung und der Unterbringung zu zahlen. Die Höhe setzt das Bundesjustizministerium jährlich neu fest. Zudem ist der Kreis der Haftkostenschuldner begrenzt.

Die Erhebung richtete sich nach dem bundeseinheitlichen Strafvollzugsgesetz und ab 2014 nach dem Thüringer Justizvollzugsgesetzbuch (ThürJVollzGB).

Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft,

- ob und wie die Justizvollzugsanstalten die Haftkostenbeiträge erheben, festsetzen und beitreiben,
- ob anderweitige regelmäßige Einkünfte der Strafgefangenen berücksichtigt werden sowie
- ob die Gefangenen an den Betriebskosten ihrer Geräte (z. B. Kaffeemaschinen, Wasserkocher, Rasierapparate) beteiligt werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass mangels einheitlicher Verfahrensregelungen ein landeseinheitlicher Geschäftsablauf nicht gewährleistet war. Jede Justizvollzugsanstalt hatte den Verfahrensablauf – teils in Hausverfügungen – selbst festgelegt sowie eigene Formulare und Berechnungsvordrucke erlassen. Sowohl die Berechnungsgrundlagen als auch die Zuständigkeiten wichen in den Anstalten voneinander ab.

Zudem waren die internen Abläufe nicht in allen Justizvollzugsanstalten so aufeinander abgestimmt, dass nach den gesetzlichen Voraussetzungen von allen dafür infrage kommenden Strafgefangenen Haftkostenbeiträge erho-

[79] Der durchschnittliche Kostensatz pro Hafttag lag 2014 in Thüringen bei rund 120 EUR.^

ben wurden. Ferner wurden in Einzelfällen von Jugendstrafgefangenen Haftkostenbeiträge erhoben, obwohl dies nach den landesgesetzlichen Regelungen nicht zulässig war. Eine Beteiligung der Gefangenen an den Betriebskosten erfolgte in keiner Justizvollzugsanstalt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Neuregelungen im ThürJVollzGB und fehlende Vorgaben des Ministeriums zu deren Umsetzung in den Justizvollzugsanstalten zu einer Unsicherheit in der Gesetzesanwendung und damit zu fehlerhaften Berechnungen führten. Im Ergebnis wurden zu geringe, aber auch überhöhte Haftkostenbeiträge von den Strafgefangenen erhoben. Da der Rechnungshof in keiner Justizvollzugsanstalt die Erhebung von Haftkostenbeiträgen als durchgehend vollständig und als im Wesentlichen mangelfrei bewerten konnte, hat er das Ministerium aufgefordert,

- Verfahrensregelungen zu erlassen, um die (neue) gesetzliche Regelung des § 72 ThürJVollzGB zu konkretisieren,
- die Verfahrensabläufe in den Justizvollzugsanstalten zu verbessern,
- einheitliche Berechnungsgrundlagen vorzugeben sowie
- fehlerhaft erhobene Haftkostenbeiträge zurückzugewähren.

Das Ministerium hat alle Beanstandungen anerkannt und mitgeteilt, es habe die Empfehlungen bereits größtenteils umgesetzt.

Es hat insbesondere auf eine neue Arbeitsanweisung vom Januar 2017 verwiesen. Diese stelle künftig in allen Verfahrensschritten eine einheitliche Verfahrensweise in den Thüringer Justizvollzugsanstalten sicher. Die Arbeitsanweisung setze auch die vom Rechnungshof empfohlene Aufgabenbündelung bei der Erhebung und Festsetzung der Haftkostenbeiträge um und gebe einheitliche Berechnungsgrundlagen vor. Die Verankerung der Auskunftspflicht der Strafgefangenen sei bei der Novellierung des ThürJVollzGB vorgesehen.

Die fehlerhaft erhobenen Haftkostenbeiträge hat das Ministerium geprüft und bereits größtenteils zurückerstattet.

Zudem sei beabsichtigt, die Beteiligung der Gefangenen an den Betriebskosten ihrer privaten Geräte bei der Fortschreibung des Justizvollzugskonzeptes zu prüfen.

Das Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz hat dem Anliegen des Rechnungshofs damit vollumfänglich entsprochen.

V. Externe Beratungen im Wissenschaftsbereich (Kapitel 07 01)

Der Thüringer Rechnungshof hat 2016 die vom Wissenschaftsressort in Auftrag gegebenen Gutachten, Beratungen und Studien geprüft.

Von den insgesamt 220 von 2009 bis 2015 mit einem Finanzvolumen von rund 2,1 Mio. EUR extern vergebenen Aufträgen hat der Rechnungshof 102 Berateraufträge (Finanzvolumen rund 1,4 Mio. EUR) einer vertieften Prüfung unterzogen. (vgl. Tn. C.V.)

Er ist bei seiner Prüfung u. a. schwerpunktmäßig der Frage nachgegangen, ob die in den vorausgegangenen Prüfungen vorgefundenen Mängel bei der Vergabe und Nutzung externer Beratungsleistungen abgestellt wurden und den Handlungsempfehlungen nachgekommen wurde.

Zur einheitlichen Verfahrensweise innerhalb der Landesverwaltung sind bei der Vergabe von Aufträgen für Gutachten, Studien, Forschungsaufträgen und ähnlichen Werkverträgen die Bestimmungen der „Richtlinie für die Vergabe von Aufträgen für Gutachten, Studien, Forschungsaufträgen und ähnlichen Werkverträgen vom 6. Februar 2001“ in der jeweils geltenden Fassung einzuhalten. Diese speziellen Regelungen sollen den wirtschaftlichen Umgang mit Landesmitteln (§ 7 ThürLHO – Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) bei der Vergabe von Gutachtenaufträgen usw. sicherstellen.

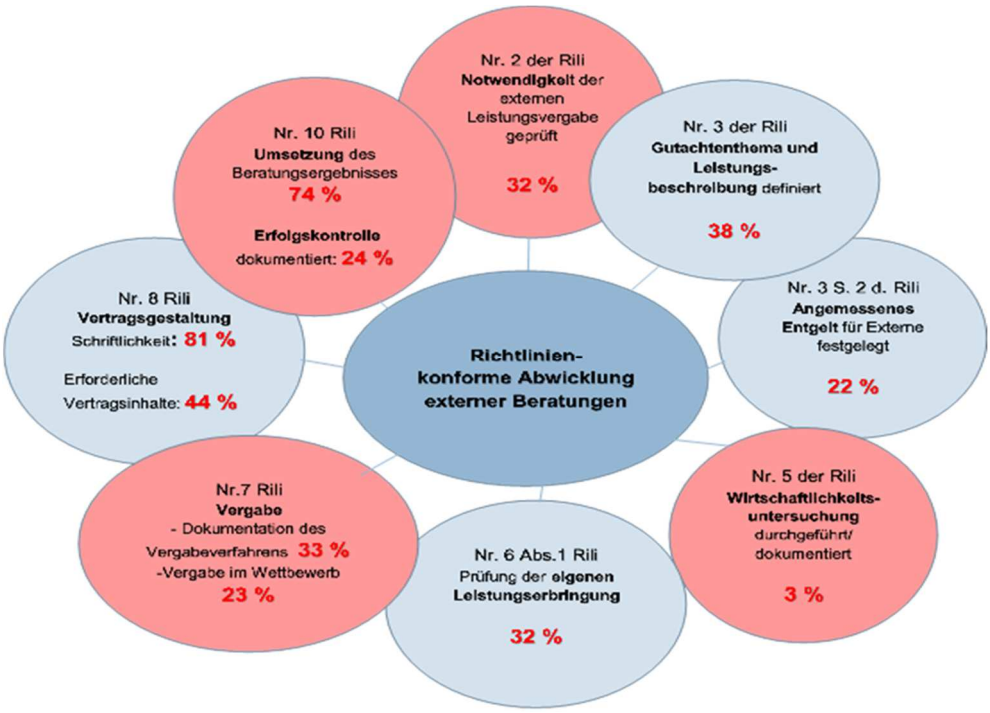
1. Richtlinienkonforme Beauftragung von externen Beratern

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die in der Richtlinie festgelegten Grundsätze nur unzureichend berücksichtigt worden sind. Dies galt – mit der Ausnahme Universitätsklinikum Jena – für alle geprüften Einrichtungen im Wissenschaftsbereich.

Nachfolgendes Schaubild fasst zusammen, mit welchem prozentualen Anteil die einzelnen Vorgaben der Richtlinie bei den 102 geprüften Beratungen eingehalten wurden.

Schaubild 17

Richtlinienkonforme Abwicklung externer Beratungen



Der Rechnungshof hat für den Wissenschaftsbereich festgestellt, dass keine signifikant geringere Fehlerquote im Vergleich zu seinen Feststellungen aus vorherigen Prüfungen zu verzeichnen war. Kritisiert hat er insbesondere:

- die hohe Anzahl von Beratungen, denen keine Prüfung der Notwendigkeit des externen Beratereinsatzes vorausgegangen ist,
- die in der Regel unterlassene Ermittlung der Wirtschaftlichkeit,
- die mehrheitlich ohne Wettbewerb durchgeführten Vergabeverfahren sowie
- die vielfach versäumte Umsetzung der Beratungsergebnisse und fehlende abschließende Erfolgskontrollen.

Der Rechnungshof hat das Ministerium eindringlich gebeten, den externen Beratereinsatz im Wissenschaftsbereich nach den geltenden Regeln und somit deutlich wirtschaftlicher als bisher sicherzustellen.

Das Ministerium hat daraufhin insbesondere die Hochschulen mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass künftig bei der Vergabe von Aufträgen für externe Beratungen die einschlägige Richtlinie zu beachten ist. Das Haushaltsreferat

wird den Rechnungshofbericht zum Anlass nehmen, kurzfristig auch hausintern noch einmal auf die Einhaltung der Richtlinie mit einem entsprechenden Vermerk hinzuwirken.

2. Nutzung der ressortübergreifenden Gutachtendatenbank

Nach der einschlägigen Richtlinie ist vor jeder Beauftragung eines externen Beraters zu prüfen, ob zur selben Fragestellung bereits durch das eigene oder andere Ressorts externe Beratungen in Auftrag gegeben worden sind. Hierzu ist die ressortübergreifend eingerichtete Gutachtendatenbank zu nutzen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass von keiner Einrichtung des Wissenschaftsbereichs seit 2011 Daten in die ressortübergreifende Gutachtendatenbank eingepflegt worden waren bzw. diese nachweislich genutzt wurde. Hierfür erforderliche Zugriffsrechte waren den Einrichtungen bislang vom Ministerium noch nicht eingeräumt worden.

Das Ministerium hat der Aufforderung des Rechnungshofs zur uneingeschränkten Nutzung der Gutachtendatenbank Folge geleistet und gemeinsam mit dem Thüringer Landesrechenzentrum Maßnahmen ergriffen, um Zugriffsrechte der Einrichtungen auf die Datenbank einzurichten.

3. Steuerliche Beratungen im Hochschulbereich

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Hochschulen des Landes vielfach parallel Gutachter zur Klärung von – für alle Hochschulen gleichermaßen relevanten – einfachen steuerlichen Standardfragen in Auftrag geben.
Der Rechnungshof hat dem für Hochschulen zuständigen Ministerium empfohlen, zusammen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium einen hochschulübergreifenden Erfahrungsaustausch zu steuerlichen Konsequenzen von bestimmten Standardsachverhalten an Hochschulen zu organisieren. Fälle, die einzelne Finanzämter angeblich unterschiedlich behandelt haben, sind zu sammeln und der Finanzverwaltung zur fachlichen Klärung vorzulegen.

Diesen Vorschlag hat das Ministerium aufgegriffen und die Hochschulen bereits gebeten, exemplarische Fälle zu benennen. Diese Fälle werden dem für Finanzen zuständigen Ministerium übermittelt, um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten.

Darüber hinaus hat das Wissenschaftsministerium mitgeteilt, dass es beabsichtige, künftig das ERP[80]-Hochschulkompetenzzentrum verstärkt in die Koordinierung derartiger Sachverhalte einzubinden. Damit kann das Zusammenwirken der Hochschulen in vergleichbaren Sachthemen verbessert werden.

4. Allgemeine Rechtsberatungen

Der Rechnungshof hat außerdem kritisiert, dass an den Hochschulen und am Universitätsklinikum Jena zahlreiche allgemeine Rechtsberatungen trotz eigener Kompetenzen unnötig bzw. teilweise rechtswidrig extern in Auftrag gegeben worden waren.

Das Ministerium hat die Kritik mit den Hochschulen erörtert und vereinbart, dass sich die Hochschulen bei rechtlichen Fragen untereinander austauschen und nach Möglichkeit im Wege der Amtshilfe unterstützen.

5. Prüfung von haftungs- und disziplinarrechtlichen Ansprüchen bei rechtswidrigen Beraterbeauftragungen

Der Rechnungshof hat beispielhaft Beratungen kritisiert, die

- bei sachgerechter eigener Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung unnötig und somit vermeidbar waren,
- von vornherein nicht erfolgversprechend und für eine spätere Verwaltungsentscheidung notwendig waren,
- rechtswidrig in Auftrag gegeben wurden oder
- durch fehlerbehaftetes eigenes Verwaltungshandeln und vernachlässigte Aufsichtspflichten verursacht worden waren.

Er hat das Ministerium zu diesen Beratungen aufgefordert, haftungs- und disziplinarrechtliche Ansprüche zu prüfen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die vom Rechnungshof angestoßene Prüfung andauere. Über das Prüfungsergebnis werde der Rechnungshof zu gegebener Zeit unterrichtet.

[80] Enterprise-Ressource-Planning-System, vgl. Tn. D.VI.

6. Festlegung von Mindestkriterien für Kooperationsvereinbarungen mit ausländischen Hochschulen

Der Rechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass drei Gutachterverträge im Zusammenhang mit der Auflösung einer Hochschulkooperation zwischen einer Thüringer und einer ausländischen Hochschule vermeidbar gewesen wären. Ursächlich für die im Zusammenhang mit einem Schiedsverfahren notwendigen Rechtsgutachten war der offensichtlich unprofessionelle, für das Land nachteilhaft und risikobehaftet gestaltete Kooperationsvertrag.

Da Kooperationen mit ausländischen Hochschulen nach wie vor von den Hochschulen des Landes angestrebt und zahlreich abgeschlossen werden, hat der Rechnungshof das Ministerium u. a. gebeten,

- die Hochschulen auf die Risiken von Kooperationsverträgen mit ausländischen Hochschulen durch die jeweilige Vertragsgestaltung hinzuweisen und solche künftig auszuschließen und
- verbindliche Mindestkriterien für Kooperationsverträge der Hochschulen festzulegen.

Das Ministerium hat die Empfehlung des Rechnungshofs aufgegriffen und die Hochschulen in geeigneter Weise über Risiken informiert.
Die Festlegung von Mindestkriterien für derartige Verträge der Hochschulen sei zwar aufgrund „von Hunderten verschiedenen Kooperationsvereinbarungen der zehn Thüringer Hochschulen mit ausländischen Hochschulen oder Forschungseinrichtungen“ unüblich. Gleichwohl hat das Ministerium angekündigt, Überlegungen anstellen zu wollen, ob derartige Mindestkriterien ein geeignetes Instrument darstellen, um aus Verträgen erwachsende Risiken zu begrenzen.

Der Rechnungshof sieht in allen ergriffenen Maßnahmen, dass das Ministerium die Hinweise des Rechnungshofs zur Vergabe und Nutzung von Beratungsleistungen sehr ernst nimmt und anstrebt, künftig

- einen rechtskonformen und wirtschaftlichen Beratereinsatz sicherzustellen,
- die Transparenz bei der Nutzung externer Beratungsleistungen mit Anwendung der Gutachtendatenbank zu erhöhen und

- die einschlägige Richtlinie zum wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln für die Vergabe von Gutachten, Studien, Forschungsaufträgen und ähnlichen Werkverträgen an den Hochschulen zu befolgen.

Er erkennt an, dass das Ministerium hierzu bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen hat, die zu mehr Sensibilität und Verantwortungsbewusstsein im Umgang mit Landesmitteln für externe Beratungen führen dürften.

Er geht davon aus, dass damit ein wirtschaftlicherer Einsatz von Haushaltsmitteln für die Vergabe von Gutachten im Wissenschaftsbereich erreicht werden kann.

VI. Prüfung des Kassenwesens an der Friedrich-Schiller-Universität Jena (Kapitel 07 69))

Der unbare Zahlungsverkehr der Thüringer Hochschulen wird grundsätzlich von der Thüringer Landesfinanzdirektion – Landeshauptkasse (LHK) wahrgenommen. Abweichend hiervon ist die Friedrich-Schiller-Universität Jena (FSU) seit den 1990er Jahren berechtigt, diesen in eigener Zuständigkeit durchzuführen. Hierzu hat sie Konten bei unterschiedlichen Kreditinstituten eingerichtet. Den Barzahlungsverkehr erledigen alle Hochschulen vor Ort.

Zum 1. Januar 2018 beabsichtigen die Thüringer Hochschulen, ein einheitliches ERP-System[81] einzuführen. Die Bereitstellung eines solchen Systems wird sowohl von der Landesregierung als auch vom Rechnungshof für dringend erforderlich gehalten, da es die Hochschulen in ihrer eigenverantwortlichen Verwaltung, Planung und Steuerung der Ressourcen Finanzen, Personal und Infrastruktur unterstützt.[82] Das ERP-System ermöglicht zudem den Hochschulen, ihre vielfältigen Informations- und Berichtsanforderungen sowohl hochschulintern als auch extern (Land, Drittmittelgeber) bedienen zu

[81] Ein Enterprise-Ressource-Planning-System (ERP-System) ist eine komplexe Anwendungssoftware, die zur Unterstützung der Ressourcenplanung/-steuerung eines Unternehmens eingesetzt wird. ERP-Systeme werden häufig in Teil-Systeme (Anwendungs-Module) aufgeteilt, die je nach Bedarf miteinander kombiniert werden können. Auch in der Verwaltung finden sich vermehrt ERP-Systeme. Beispielsweise setzt das Land Hessen flächendeckend ein ERP-System der Firma SAP ein.

[82] Der Rechnungshof hatte die Einführung eines solchen Verfahrens gefordert (vgl. Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2015, Teil D, Tn. VI., S. 207ff.).

können.[83] Außerdem wird das derzeit eingesetzte Hochschulinformationssystem künftig vom Anbieter nicht mehr betreut.

Mit der neuen Software sollen künftig u. a. die Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung einschließlich der Bankkontenverwaltung sowie der Zahlungsverkehr eigenständig von jeder Hochschule durchgeführt werden. Damit wird das an der FSU bereits praktizierte „Kassenmodell“ auf alle Hochschulen ausgeweitet. Das neue ERP-System soll u. a. den Verwaltungsaufwand senken und Prozessabläufe beschleunigen.

Der Rechnungshof hat die geplante Umstellung zum Anlass genommen, sich bei der Zahlstelle und stichprobenhaft bei ausgewählten Geldannahmestellen der FSU über das Kassenwesen und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs zu informieren. Er hat der FSU rechtliche, technische sowie organisatorische Empfehlungen gegeben, deren Umsetzung zugesagt wurde.

Einige Empfehlungen werden zudem vom zuständigen Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft bei der weiteren Umsetzung im ERP-Projekt berücksichtigt. So sollen z. B. die generellen Bestimmungen zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Hochschulen in der „Thüringer Verordnung über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der staatlichen Hochschulen des Landes (Thüringer Hochschulfinanzverordnung – ThürHSFVO)“ geregelt werden. Die konkreten Regelungen für den unbaren und baren Zahlungsverkehr sollen einheitlich in einer entsprechenden Satzung bzw. Richtlinie für den Zahlungsverkehr festgelegt werden. Die bestehende Richtlinie für den Zahlungsverkehr an der FSU soll – nach einer Überarbeitung – als Grundlage für die Entwicklung einer Rahmenrichtlinie dienen, die für alle Hochschulen anwendbar ist.

Damit wird dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

[83] Vgl. Thüringer Landtag, Drucksache 6/2726.

VII. Institutionelle Förderung von Werkstätten für schwerbehinderte Menschen (Kapitel 08 11)

Behinderte Menschen, die wegen der Art und Schwere ihrer Behinderung dauerhaft oder zeitweise auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht vermittelbar sind, können in einer anerkannten Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) bis zu ihrer Wiedereingliederung angemessen beschäftigt werden. Die Herstellung, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung solcher Werkstätten können aus Mitteln der Ausgleichsabgabe nachrangig gefördert werden. [84]
Für diesen Zweck gewährte das Integrationsamt Thüringen im Zeitraum von 2009 bis 2014 Zuschüsse von 1,83 Mio. EUR.

Der Thüringer Rechnungshof hat das zugrunde liegende Förderverfahren 2015 stichprobenweise geprüft und hierbei sowohl fehlende Fördergrundlagen als auch Mängel bei der Umsetzung beanstandet. So lagen der Mittelvergabe keine einheitlichen und transparenten Förderentscheidungen zugrunde. Dies betraf im Einzelnen den gesetzlich festgelegten Förderzweck[85], die Festlegung betriebswirtschaftlich sinnvoller Bindungsfristen, die Rückforderung von Fördermitteln, die Förderfähigkeit von Eigenleistungen und die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns.
Vorrangige Leistungsverpflichtungen Dritter und/oder zumutbare Kostenbeteiligungen der Werkstattträger blieben im Vorfeld der Bewilligungen durchweg ungeprüft. Bei der Verwendungsnachweisprüfung wurden Rückforderungsansprüche nicht geltend gemacht und Überzahlungen den Werkstattbetreibern belassen.

Im Sinne einheitlicher, subsidiärer und wirtschaftlicher Förderentscheidungen wurde dem Integrationsamt empfohlen, verbindliche (interne) Vergabegrundsätze für den Förderbereich zu regeln.

Ungeachtet dessen hat der Rechnungshof die Notwendigkeit der institutionellen Förderung in Frage gestellt. Erklärtes Inklusionsziel der UN-Behindertenrechtskonvention ist es, die Betroffenen möglichst dauerhaft und außerhalb der WfbM in regulären Arbeitsverhältnissen zu beschäftigen. Diesem

[84] Gemäß § 30 ff. Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV).
[85] Ausschluss von Ersatzbeschaffungen.

Ziel wird die institutionelle Förderung in ihrer derzeitigen Form und Zweckausrichtung nicht gerecht. Wegen der nachrangigen Finanzierungszuständigkeit, des geringen Mitteleinsatzes und mangelnder Integrationskonzepte hat der Rechnungshof insoweit empfohlen, die Werkstattförderung perspektivisch einzustellen und die Mittel stattdessen in sinnvolle Inklusionsprojekte außerhalb der Werkstätten zu investieren.

Das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) hat die Mängel im Förderverfahren größtenteils eingeräumt und mitgeteilt, alle Beanstandungen einer umfassenden Prüfung zu unterziehen. Das Integrationsamt sei gebeten worden, Vergabegrundsätze mit den wesentlichen Hinweisen und Empfehlungen des Rechnungshofs zu erarbeiten und diese bei der künftigen Förderpraxis zu berücksichtigen.

Dem Vorschlag, die institutionelle Förderung einzustellen, ist das TMASGFF hingegen noch nicht gefolgt. Seiner Auffassung nach stehe dem die Zweckbindung der Mittel nach § 30 Abs. 1 SchwbAV entgegen. Außerdem hätten die WfbM über die Vermittlungsaufgabe hinaus auch den Auftrag, dauerhaft nicht erwerbsfähige Betroffene in das geregelte „Arbeitsleben einer Werkstatt“ zu integrieren. Dennoch sei die Notwendigkeit der institutionellen Förderung vor dem Hintergrund der Inklusionsziele der UN-Behindertenrechtskonvention und dem Anstieg der gesetzlich vorrangig zu leistenden Ausgaben nochmals erörtert worden. Es sei entschieden worden, die Förderung zunächst bis 2020 fortzusetzen und vorab (2019) die bis dahin vollzogene Förderpraxis und Entwicklung der Rücklage zu evaluieren.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es in der Hoheit der Länder liegt, die Mittel der Ausgleichsabgabe innerhalb des gesetzlichen Rahmens auf die einzelnen Verwendungszwecke aufzuteilen. So wurde die Ausstattungsförderung der WfbM bundesweit bereits erheblich reduziert bzw. von vier Ländern gänzlich eingestellt.
Abgesehen davon erhalten die Werkstätten für ihre Leistungen im Arbeitsbereich von den zuständigen Rehabilitationsträgern[86] angemessene Investitionsvergütungen, die alle betriebsnotwendigen Anschaffungs- und Instandhaltungskosten berücksichtigen. Insoweit entstehen den Werkstattbetreibern

[86] Regelmäßig Sozialhilfeträger.

keine Finanzierungslücken, wenn die institutionelle Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe eingestellt wird.

Unabhängig davon werden die Ausführungen des TMASGFF zur Weiterführung der Werkstattförderung bis 2020 zur Kenntnis genommen. Mit den Zusicherungen, den eingeleiteten Maßnahmen zum künftigen Förderverfahren und der möglichen Einstellung nach 2020 wurde dem Anliegen des Rechnungshofs weitgehend entsprochen. Er behält sich vor, das Ergebnis der 2019 geplanten Evaluierung und die hiermit verbundene Förderentscheidung zu gegebener Zeit zu überprüfen.

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

Gemäß § 85 Abs. 1 SGB VIII obliegt es den örtlichen Trägern der Jugendhilfe, ein bedarfsdeckendes Angebot an Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen (EEFLB) vorzuhalten. Der Freistaat Thüringen beteiligt sich an der Finanzierung von EEFLB durch ergänzende Personalkostenzuschüsse nach Maßgabe der hierzu erlassenen Richtlinien.

2013 hatte der Rechnungshof das Zuschussverfahren geprüft und hierbei u. a. unzweckmäßige Fördergrundlagen beanstandet. So befand er die seit 2010 beschiedene Festbetragsfinanzierung als ungeeignet, eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen. Zum einen konnte das zuständige Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) keine Rückforderungsansprüche durchsetzen, obwohl die Zuwendungsempfänger regelmäßig wesentlich weniger Ausgaben nachweisen konnten, als sie im Förderantrag vorgesehen hatten. Zum anderen war die beabsichtigte erhebliche Verwaltungsvereinfachung bei der Abwicklung des Förderverfahrens mit Festbetragsfinanzierung ausgeblieben.

Außerdem hatte der Rechnungshof das seit 2008 obligate Controlling-Verfahren kritisiert. Abgesehen davon, dass das TMASGFF dieser Verpflichtung erst verspätet nachkam, waren auch die damals festgelegten Zielindikatoren wenig geeignet, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Landesförderung nachhaltig bewerten und optimieren zu können. Da über die Beratungsleistungen der einzelnen EEFLB detaillierte Erhebungsdaten vorlagen,

wurde empfohlen, diese bei der Bemessung und Kontrolle des Fördererfolgs künftig zu berücksichtigen.

2015 waren die vom Rechnungshof beanstandeten Fördergrundlagen Gegenstand seiner Bemerkungen. Der Landtag forderte das TMASGFF auf, bis Ende September 2016 über mögliche haushaltsrelevante Auswirkungen der vom Rechnungshof empfohlenen Richtlinienänderungen gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss zu berichten.

Die maßgeblichen Richtlinien wurden überarbeitet und die Förderung von EEFLB ab 2017 wieder auf die effizientere Anteilsfinanzierung umgestellt. Die Zielindikatoren für das Controlling-Verfahren hatte das TMASGFF bereits vorab im Sinne des Rechnungshofs geändert und bei der aktuellen Richtlinienfassung nochmals evaluiert und angepasst.

Trotz der zeitlichen Verzögerungen wurde dem Anliegen des Rechnungshofs damit überwiegend entsprochen.

IX. Erfolgskontrollen für die Freistellung von Investoren von Kosten der Altlastensanierung (Einzelplan 09)

Finanzwirksame Maßnahmen sind nach ihrer Durchführung mittels einer Erfolgskontrolle auf ihre Zielerreichung zu überprüfen (§ 7 ThürLHO). Dies bezieht sich auch auf die Freistellung von Unternehmen von den Kosten für altlastenfachliche Maßnahmen.

Bei solchen Freistellungen übernahm der Freistaat auf Antrag von Unternehmen Kosten für die Sanierung von Grundstücken mit Altlasten. Der Freistaat verpflichtete die Investoren über Nebenbestimmungen zu den Freistellungen dazu, auf diesen Grundstücken Investitionen in bestimmter Höhe zu tätigen und Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu sichern.

Eine Erfolgskontrolle muss somit auf die Ziele der Freistellung:

- Beseitigung von Altlasten (Umweltschutz),
- Investitionstätigkeit der Unternehmen (Wirtschaftsförderung) und
- Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen

abheben.

Der Rechnungshof hat 2016/17 untersucht, inwiefern das zuständige Landesverwaltungsamt die aus dem Sondervermögen „Ökologische Altlasten“

finanzierten und im Zeitraum 2008 bis 2015 abgeschlossenen Freistellungen einer Erfolgskontrolle unterzog. Er bezog 16 Projekte mit einem Ausgabenvolumen von rund 6 Mio. EUR in die Prüfung ein.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Landesverwaltungsamt das Einhalten der – mit den freigestellten Unternehmen einvernehmlich abgestimmten – Nebenbestimmungen der Freistellungen und damit das Erreichen der Ziele nicht umfänglich prüfte. Zwar beseitigten die freigestellten Unternehmen die Altlasten und führten die Grundstücke einer gewerblichen Nutzung zu. Inwieweit die Unternehmen ihren Verpflichtungen bezüglich der Investitionen oder der zu sichernden respektive zu schaffenden Arbeitsplätze nachkamen, ließ das Amt allerdings weitgehend unbetrachtet.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Prüfung der Nebenbestimmungen zu forcieren und künftig eine kontinuierliche und zeitnahe Erfolgskontrolle zu gewährleisten. Dies sei auch erforderlich, um Rückforderungen gegenüber denjenigen Begünstigten geltend zu machen, die möglicherweise die Nebenbestimmungen nicht einhielten.

Das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) hat zugesagt, dass das Landesverwaltungsamt nun umfassende Erfolgskontrollen durchführen wird. Es hat zudem organisatorische Maßnahmen ergriffen, um die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten zu verbessern.

Der Rechnungshof begrüßt die beabsichtigte Forcierung der Erfolgskontrollen im Sinne der Überprüfung eines effektiven Mitteleinsatzes.

X. Beförsterung des Nichtstaatswaldes (Einzelplan 10)

Die Beförsterung des Privat- und Körperschaftswaldes umfasst insbesondere die forsttechnische Leitung und den forsttechnischen Betrieb[87], die durch „ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts“ (ThüringenForst) durchgeführt werden. Waldeigentümer, die die angebotene Dienstleistung in Anspruch nehmen, entrichten hierfür Kostenbeiträge[88] an ThüringenForst.

Einzelheiten zu den Kostenbeiträgen und zu den Inhalten der Beförsterung werden durch die oberste Forstbehörde im Einvernehmen

[87] Zur forsttechnischen Leitung gehört z. B. die Wirtschaftsplanung, zum forsttechnischen Betrieb z. B. die Mithilfe bei der Vergabe von Forstbetriebsarbeiten an Dienstleister.

[88] Für Körperschaftswaldeigentümer übt ThüringenForst die forsttechnische Leitung kostenfrei aus.

- mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium und
- dem für die Angelegenheiten der inneren Landesverwaltung zuständigen Ministerium sowie
- dem für Forsten zuständigen Ausschuss des Landtags

durch Rechtsverordnung[89] bestimmt.

Bei früheren Prüfungen hatte der Rechnungshof festgestellt[90], dass die von den Waldeigentümern entrichteten Beiträge die entsprechenden Kosten von ThüringenForst nicht decken. Kostenunterdeckungen für solche marktfähigen Leistungen stellen eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs dar und verstoßen somit gegen das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen[91]. Sie üben zudem einen starken Anreiz für Waldbesitzer aus, die Dienstleistungen von ThüringenForst zu beziehen. Private Wettbewerber um diese Dienstleistungen werden unbillig benachteiligt. Kostenunterdeckungen gleicht der Freistaat gegenüber ThüringenForst durch entsprechende Zuführungen aus.

Bei seiner 2016 durchgeführten Prüfung hat der Rechnungshof die Kostenunterdeckungen 2012 bis 2014 auf insgesamt mindestens 2,8 Mio. EUR beziffert.

2015 erhöhte das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) als oberste Forstbehörde zwar die Beiträge. Wie der Rechnungshof festgestellt hat, ist die Dienstleistung Beförsterung dennoch bis heute nicht kostendeckend.

Der Rechnungshof hat dem TMIL empfohlen, auf die Beendigung der indirekten, nicht diskriminierungsfreien Förderung der beförsterten Waldbesitzer durch Einführung kostendeckender Entgelte für die Beförsterung hinzuwirken. Damit wird auch eine leistungsgerechte Bezahlung des Dienstleisters ThüringenForst erreicht.

Er hat sich dafür ausgesprochen,

- anstelle der behördlichen oder legislativen Festlegung marktferner „Beiträge“ auf eine eigenverantwortliche Festsetzung der Angebotspreise durch den Dienstleister ThüringenForst überzugehen,

89 5. Durchführungsverordnung zum Thüringer Waldgesetz (5. DVOThürWaldG).
90 Vgl. Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2009, S. 178 f.
91 Vgl. § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

- eine zeitlich befristete, transparente Förderung der Bewirtschaftung kleinerer Waldflächen[92] mit dem Ziel zu erwägen, regionale Stoffkreisläufe sowie die Wertschöpfungskette „Holz“ zu erhalten oder zu stärken und dabei
- die Förderung von einer Mitgliedschaft in einem forstlichen Zusammenschluss abhängig zu machen, um die Nachteile kleinster Besitzgrößen überwinden zu helfen.

Bezüglich der staatlichen Beförsterung des Nichtstaatswaldes bedarf es eines grundlegenden Paradigmenwechsels. Der Wettbewerb darf nicht weiter beeinträchtigt werden.

Der Rechnungshof sieht sich in seinen Empfehlungen durch einen aktuellen Beschluss des OLG Düsseldorf[93] bezüglich der Untersagungsverfügung des Bundeskartellamts gegen das Land Baden-Württemberg bestätigt. Danach sind nicht kostendeckende und durch eigenes Personal erbrachte Dienstleistungen für Waldbesitzer mit Flächen über 100 Hektar, wie die forsttechnische Betriebsleitung oder der forsttechnische Betrieb, kartellrechtlich verboten.

Das TMIL ist der Auffassung, dass die bislang praktizierte staatliche Beförsterung aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof, des Verfahrens durch das Bundeskartellamt und der mit Kostenunterdeckungen verbundenen Beihilfeproblematik neu aufgestellt werden müsse. Der Rechnungshof begrüßt dies und erwartet eine rechtskonforme Umsetzung dieser Auffassung.

XI. Holzverkauf durch ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts (Einzelplan 10)

ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts (ThüringenForst) bewirtschaftet den Landeswald. Durch den Verkauf des eingeschlagenen Holzes nimmt ThüringenForst jährlich 60 bis 70 Mio. EUR ein.

Als Anbieter agiert die Anstalt auf einem sensiblen Markt mit volatilen Preisen. Diese führen zu einem permanenten Anpassungsdruck etwa hinsichtlich der Arbeitsprozesse zur Holzbereitstellung, der Mengen oder der Qualitätseigenschaften des angebotenen Holzes. Die Marktsensibilität zeigt sich

[92] Vgl. hierzu § 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.
[93] Beschluss des 1. Kartellsenats des OLG Düsseldorf vom 15. März 2017.

auch in Form von Veränderungen auf der Käuferseite, beispielsweise infolge von Insolvenzen oder Konzentrationsprozessen.

Der Rechnungshof hat 2015 das Management des Holzverkaufs geprüft. Er hat festgestellt, dass dieser professionell durchgeführt wird. Dennoch fehlte es an einer grundlegenden Strategie. Der Rechnungshof hat ThüringenForst daher empfohlen, eine solche Strategie zu erarbeiten. Denn gerade in einem sensiblen Marktumfeld bedarf es einer stringenten strategischen Ausrichtung. Dazu gehört eine tiefgreifende Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken der eigenen Vorgehensweise. Auch der Einsatz neuer Techniken sollte permanent ausgelotet werden (z. B. automatisierte Holzvermessung). Ein weiterer Vorteil einer verfassten Strategie liegt nach Auffassung des Rechnungshofs in der Transparenz gegenüber weiteren Verantwortungsträgern wie dem Verwaltungsrat der Anstalt.

ThüringenForst hat die Vorteile einer verfassten Strategie bestätigt. So könnten strategische Ansätze konstant verfolgt werden, auch wenn die handelnden Personen wechseln sollten. Ein Strategiepapier zum Holzverkauf als dem wichtigsten Geschäftsfeld werde derzeit erarbeitet. Neben gewonnenen Erfahrungswerten würden Gesichtspunkte wie Risikostreuung, Kundenbeziehungen, alternative Absatzmärkte und Marktentwicklungsprognosen in dieses Strategiepapier einfließen.

Darüber hinaus hat sich der Rechnungshof für Verbesserungen im operativen Bereich ausgesprochen. Seinen Feststellungen nach sah sich ThüringenForst immer wieder gezwungen, Preisnachlässe auf bereits verkauftes Holz zu gewähren. Entsprechende Forderungen erhoben Käufer insbesondere wegen Qualitätsminderungen an Holz, das nach Vertragsabschluss noch lange im Wald lagerte. Da die Käufer die Holzqualität erst nach Abfuhr und Eingang in ihrem Werk überprüften, lasteten sie die Qualitätsminderung ThüringenForst an. Die Ursache für lange Lagerzeiten lag insbesondere an ungenügenden vertraglichen Festlegungen.

Daraufhin hat ThüringenForst seine Prozesse optimiert, indem es beispielsweise strengere Vertragsmodalitäten zur schnelleren Abfuhr des Holzes durch die Käufer durchgesetzt hat. Auch eine medienbruchfreie Datenverarbeitung vom Holzeinschlag über die Holzbereitstellung bis zum Verkauf unterstützt die Prozessoptimierung des Holzverkaufs.

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Schritte im strategischen Ansatz wie im operativen Geschäftsfeld. Er sieht den Prozess zur Verbesserung des Holzverkaufsmanagements allerdings noch nicht als abgeschlossen an. Von der weiteren Umsetzung wird er sich berichten lassen.

XII. Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie

Im November 2011 hat die damalige Landesregierung die Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet. Damit ist nachhaltiges Handeln als wichtige Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche definiert. Die Nachhaltigkeitsstrategie umfasst ein Leitbild sowie sieben Schwerpunktfelder. Der Freistaat hat darin langfristige Ziele, Maßnahmen und Lösungsansätze für eine nachhaltige Entwicklung zusammengefasst. Federführendes Ressort für die Umsetzung der Strategie ist das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz. Die Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie soll alle vier Jahre fortgeschrieben werden.

Der Rechnungshof hat 2014 die Verwendung der nach der „Richtlinie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung in Thüringen“ ausgereichten Mittel geprüft. In diesem Zusammenhang hat er untersucht, ob der Grundsatz „Nachhaltigkeit“ in die Entscheidungsprozesse des Freistaats einbezogen und die organisatorischen Rahmenbedingungen dafür gegeben sind.

Dabei hat er festgestellt, dass es landesweit viele aktive Unterstützer mit hoher Sachkompetenz gibt. Diese sind bestrebt, die Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie mit Leben zu erfüllen. Beispielsweise sind das Nachhaltigkeitszentrum Arnstadt (NHZ) und das Nachhaltigkeitsabkommen mit der Thüringer Wirtschaft (NAThüringen) mit ihren Aktivitäten und Zielstellungen wesentliche Multiplikatoren, um kommunale und private Mitstreiter einzubeziehen. Eine zentrale Rolle spielt die Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE). Bildung und lebenslanges Lernen sind wesentliche Voraussetzungen, damit sich Denk- und Verhaltensmuster für den Erhalt der natürlichen Ressourcen sowie eine werteorientierte Wirtschafts- und Lebensweise durchsetzen können.

Um die Ziele der Thüringer Nachhaltigkeitsstrategie noch wirkungsvoller umzusetzen, sind nach Auffassung des Rechnungshofs keine weiteren Angebote, sondern eine effizientere Organisation erforderlich. Es bedarf einer

zentralen Steuerung aller Aktivitäten und das Übertragen der jeweiligen Aufgaben an die dazu befähigte Stelle. Die Ziele müssen mess-, steuer- sowie abrechenbar gestaltet sein. Das Erreichen der Ziele erfordert ein gemeinsames Vorgehen vom Land, den Kommunen und allen gesellschaftlichen Gruppen. Dabei kommt der Vorbildwirkung des Landes eine besondere Rolle zu. Um die Strategie umzusetzen, sind alle Ressorts gefordert.

Der Rechnungshof hat empfohlen, der Staatskanzlei die Federführung für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu übertragen. Sie sollte, analog zur Bundesebene, die zentrale Steuerungsfunktion innehaben. Dies rechtfertigen der Querschnittscharakter des Leitbildes und die politische Bedeutung. Unterhalb der Staatskanzlei agieren der Beirat zur nachhaltigen Entwicklung und die Ressorts als die politische Ebene. Als Planungsebene und tragende Säulen sieht der Rechnungshof das Nachhaltigkeitsabkommen Thüringen, das Nachhaltigkeitszentrum, die *staatliche Nachhaltigkeit* und die nachhaltige Bildung. Die Projektebene trägt mit dem fachtechnischen Potential zum Erfolg der Projekte bei.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Landesregierung im Rahmen ihrer finanziellen und personellen Möglichkeiten dem vorgeschlagenen Ansatz einer zentralen Steuerung der Nachhaltigkeitspolitik bereits heute gerecht werde. Das Referat Nachhaltigkeit des Ministeriums begleite, koordiniere und unterstütze den Beirat zur Nachhaltigen Entwicklung, die fachliche Vorbereitung der Staatssekretärsarbeitsgruppe einschließlich der Interministeriellen Arbeitsgruppe, das Nachhaltigkeitszentrum, das Nachhaltigkeitsabkommen sowie wesentliche Projekte zur Bildung für Nachhaltige Entwicklung.

Die vom Rechnungshof vorgeschlagene und auch sinnvoll erscheinende Ansiedlung der Nachhaltigkeitszentrale in der Thüringer Staatskanzlei sei in dieser Legislaturperiode kein Thema.

Das Ministerium hat weiter mitgeteilt, dass sich die Landesregierung vorgenommen habe, die staatliche Säule der Nachhaltigkeitspolitik zu stärken. Wesentliche Elemente seien dabei die Nachhaltigkeitspläne der Ressorts, die beabsichtigte obligatorische Nachhaltigkeitsprüfung für alle wesentlichen Vorhaben sowie ein gemeinsames Maßnahmeprogramm zur Nachhaltigkeit

im Verwaltungshandeln. Das Ministerium beabsichtige, 2017 die Nachhaltigkeitsstrategie unter Berücksichtigung der internationalen und nationalen Entwicklung neu zu fassen.

Der Rechnungshof begrüßt die für 2017 vorgesehene Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie und die beabsichtigte Stärkung der staatlichen Säule der Nachhaltigkeitspolitik. Mit großem Interesse sieht er den Nachhaltigkeitsplänen der Ressorts entgegen.

Rudolstadt, 8. Juni 2017

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Dr. Dette

Gerstenberger

Behrens

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 *haushaltstechnische Verrechnungen.*
Bereinigte (Gesamt)Einnahmen	Gesamte Einnahmen abzüglich Einnahmen aus Krediten, Entnahmen aus *Rücklagen*, Einnahmen aus *Überschüssen* und *haushaltstechnische Verrechnungen.*
Besondere Finanzierungseinnahmen	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Einnahmen der *Hauptgruppe* 3: - Nettokreditaufnahme, - Entnahmen aus *Rücklagen*, - Einnahmen aus *Überschüssen* aus Vorjahren, - Globale Mehr- und Mindereinnahmen, - *Haushaltstechnische Verrechnungen.*
Besondere Finanzierungsausgaben	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Ausgaben der *Hauptgruppe* 9: - Zuführungen an *Rücklagen*, - Ausgaben für Fehlbeträge aus Vorjahren, - Globale Mehr- und Minderausgaben, - *Haushaltstechnische Verrechnungen.*
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	Differenz zwischen Haushaltseinnahmen und Haushaltsausgaben ohne die *besonderen Finanzierungseinnahmen* bzw*. -ausgaben*..
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 *bereinigten Gesamtausgaben.*
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	*Kassenmäßiges Jahresergebnis* unter Berücksichtigung der aus den Vorjahren noch nicht abgewickelten Fehlbeträge bzw. *Überschüsse.*
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 *bereinigten Gesamtausgaben.*
Personalausgaben-Steuer-Quote	Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen.

Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	*Kassenmäßiges Gesamtergebnis* unter Berücksichtigung der in das folgende Haushaltsjahr übertragenen Einnahme- und *Ausgabereste*
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	Kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung der übertragenen Haushaltsreste (Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen und in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste)
Rücklage	finanzielle Reserve, auf die jederzeit zurück gegriffen werden kann. Sie dient der Sicherstellung der Liquidität.
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	Der Bund gewährt bestimmten Ländern Mittel: - zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft, - zum Ausgleich der Sonderlasten wegen struktureller Arbeitslosigkeit, - wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.
Steuerähnliche Abgaben	Z. B. Spielbank-, Jagd- und Fischerei- sowie Abwasserabgabe
Steuerdeckungsquote	Anteil der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben an den *bereinigten Gesamtausgaben*
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	Ausgaben, für deren Zweck im Haushaltsplan zu wenig bzw. keine Mittel vorgesehen ist
Überschuss	Ein Überschuss liegt vor, wenn beim Jahresabschluss die tatsächlich eingegangenen Einnahmen die tatsächlich geleisteten Ausgaben übersteigen.
Übertragungseinnahmen	Geldleistungen an den Freistaat, die nicht für Investitionen vorgesehen sind
Übertragungsausgaben	Geldleistungen des Freistaats an öffentliche Bereiche (Zuweisungen) und an private Bereiche (Zuschüsse), die nicht für Investitionen vorgesehen sind
Verpflichtungsermächtigungen	im Haushaltsplan für zukünftige Haushaltsjahre veranschlagte Ausgaben, z. B. Investitionsmaßnahmen