

Vorwort des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs

„Spare in der Zeit, dann hast Du in der Not!“ An dieses gute alte Sprichwort zu erinnern, ist offenbar dieser Tage besonders geboten. Denn angesichts der aktuellen Prognosen der Steuerschätzer scheint unsere nun schon länger denn je andauernde „Glückssträhne“ nicht abzureißen. Doch alle Erfahrungen der Menschheitsgeschichte lehren, dass nach den glücklicherweise noch andauernden fetten Jahren magere folgen werden. Der Thüringer Rechnungshof hält daher weiterhin an seiner Forderung fest, dass Thüringen effektvolle finanzpolitische Konsolidierungsanstrengungen unternimmt. Die immer wieder benannten Risiken auszublenden, könnte fatale Folgen haben.

Der aktuelle Doppelhaushalt sieht Ausgaben von jeweils rund 10,7 Mrd. EUR vor. Nach dem vorgelegten Abschluss für 2017 hat der Freistaat 9,2 Mrd. EUR ausgegeben. Die Ausgaben sollen folglich um gewaltige 1,5 Mrd. EUR anwachsen. Erfahrungsgemäß fällt es schwer, einmal etablierte Leistungen später wieder zu beschränken. Der Rechnungshof registriert zudem mit Sorge, dass trotz der guten Rahmenbedingungen die Investitionsausgaben gesunken sind. Er empfiehlt, dem Erhalt und dem notwendigen Ausbau der Infrastruktur wieder eine höhere Priorität einzuräumen.

Ferner fordern wir die Landesregierung ausdrücklich auf, die begonnene Schuldentilgung entschlossen und regelgebunden fortzuführen. Auch dadurch können Handlungsspielräume für spätere Jahre erschlossen und ein Beitrag zur Gerechtigkeit der Haushaltspolitik gegenüber späteren Generationen geleistet werden.

Ein Schwerpunktthema im Jahresbericht ist die Entwicklung der Personalausgaben und das Stellenabbaukonzept der Landesregierung. Hier fordern wir nach wie vor, die Ausgaben durch eine kritische Prüfung der Aufgaben zu senken. Gleichzeitig gilt es bei einem dringend notwendigen Abbau der Stellenzahl aber auch, angesichts des „Kampfes um die besten Köpfe“ Konzepte zu entwickeln, wie auch künftig für die immer komplexer werdenden Aufgaben im öffentlichen Dienst geeignete und motivierte Mitarbeiter gewonnen und gehalten werden können.

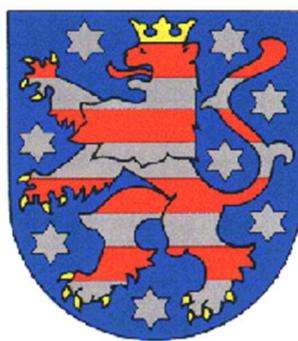
Der Jahresbericht 2018 analysiert die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung bezogen auf 2016 und zeigt anhand ausgewählter Prüfungen Einspar- und Optimierungspotentiale der Verwaltung auf. Als kompetenter Berater des Landtags und der Landesregierung gibt der Rechnungshof Empfehlungen 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, 17. Mai 2018



Dr. Sebastian Dette



Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2018

mit Bemerkungen
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2016

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
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. Personal im öffentlichen Dienst des Landes	17
III. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs	19
B Bericht zur Haushaltsrechnung 2016	
I. Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	21
I.1 Einschlägige Bestimmungen	21
I.2 Haushaltsrechnung 2016	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	32
I.8 Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege 2016	33
I.9 Prüfung der Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit	34

	<u>Seite</u>	
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	42
II.5	Personalausgaben	46
II.6	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	50
II.7	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)	51
II.8	Ausgaben für Investitionen	53
II.9	Besondere Finanzierungsausgaben	56
II.10	Einsatz der EU-Mittel in Thüringen	57
II.11	Kommunale Finanzbeziehungen	60
C	Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	
	Bemerkungen zum Einzelplan 02	
I.	Landesausstellungen (Kapitel 02 08)	62
	Bemerkungen zum Einzelplan 03	
II.	Zuwendungen an die kommunalpolitischen Vereinigungen in den Jahren 2010 bis 2015 (Kapitel 03 03)	67
	Bemerkungen zum Einzelplan 04	
III.	Externe Gutachten und Beratungsleistungen im Bildungsbereich - Teil I: Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beratungen (Einzelplan 04 außer Kapitel 04 31 und 04 35)	71

		<u>Seite</u>
IV.	Externe Gutachten und Beratungsleistungen im Bildungsbereich - Teil II: Beispielfälle (Einzelplan 04 außer Kapitel 04 31 und 04 35)	76
V.	Förderung der Kinder- und Jugendschutzdienste in Thüringen (Kapitel 04 31)	82
VI.	Institutionelle Zuwendungen an einen Behindertensportverband (Kapitel 04 35)	86
 Bemerkungen zum Einzelplan 05		
VII.	Geldauflagen in Strafsachen (Kapitel 05 04)	89
VIII.	Vermietung und Verpachtung von Parkflächen (Kapitel 05 05)	94
 Bemerkungen zum Einzelplan 07		
IX.	Zuwendungen an Träger von Maßnahmen des Arbeitsmarkts und der Aus- und Weiterbildung (Kapitel 07 03)	96
X.	Blutversorgung durch eine Tochtergesellschaft des Universitätsklinikums Jena (Kapitel 07 50)	99
 Bemerkungen zum Einzelplan 08		
XI.	Zuwendungen nach dem Handbuch Transnationale Aktivitäten (Kapitel 08 03 und 08 10)	105
XII.	Kostenerstattungen an Integrationsfachdienste aus Mitteln der Ausgleichsabgabe (Kapitel 08 11)	110
 Bemerkungen zum Einzelplan 16		
XIII.	Bedarfsdeckung durch zentrale IT-Dienstleister (Einzelplan 16)	115
 Bemerkungen zum Einzelplan 17		
XIV.	Rückständemanagement der Thüringer Finanzämter – Unzureichende Sicherung von Steueransprüchen (Kapitel 17 01)	119

D	Beratungen, sonstige Prüfungen und Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)	
I.	Prüfung der Erstaufnahmeeinrichtungen in Thüringen (Kapitel 05 02)	121
II.	Zahlstellen in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes (Kapitel 05 02)	129
III.	Beratung des Landtags und der Landesregierung zu Baumaßnahmen in Zuständigkeit der Hochschulen (Einzelplan 07)	131
IV.	Klima retten? Ja, aber bitte neutral. (Einzelplan 09)	134
V.	EU-Förderung: Verwaltungsaufwand begrenzen und ein wirksames Controlling ermöglichen (Einzelpläne 09 und 10)	135
VI.	Förderverfahren: Verwaltungskontrollen verbessert (Einzelplan 10)	139
VII.	Missachtung des Vergaberechts bei Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht an klassifizierten Straßen (Kapitel 10 06)	141
VIII.	Kredit- und Schuldenmanagement des Landes Thüringen (Kapitel 17 06)	143

Glossar

Abkürzungsverzeichnis

BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGr.	Hauptgruppe
IT	Informationstechnik
KJSD	Kinder- und Jugendschutzdienste
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
TAB	Thüringer Aufbaubank
TFM	Thüringer Finanzministerium
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
TLRZ	Thüringer Landesrechenzentrum
TLT	Thüringer Landtag
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TMASGFF	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie
TMBJS	Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
TMIL	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
TMMJV	Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
TSK	Thüringer Staatskanzlei
TMUEN	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz
TMWWDG	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft
UKJ	Universitätsklinikum Jena
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent
VE	Verpflichtungsermächtigungen

Verzeichnis der Übersichten

		<u>Seite</u>
Übersicht 1	Gesamtverschuldung 2015 und 2016	31
Übersicht 2	Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2015 und 2016	36
Übersicht 3	Steuern und steuerähnliche Abgaben 2015 und 2016	38
Übersicht 4	Übertragungseinnahmen 2015 und 2016	41
Übersicht 5	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2015 und 2016	44
Übersicht 6	Personalausgaben 2015 und 2016	47
Übersicht 7	Übertragungsausgaben 2015 und 2016	52
Übersicht 8	Ausgaben für Investitionen 2015 und 2016	54
Übersicht 9	Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds der Förderperiode 2014 – 2020	57

Verzeichnis der Schaubilder

		<u>Seite</u>
Schaubild 1	Entwicklung der Ausgabereste seit 2007	23
Schaubild 2	Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2007	27
Schaubild 3	Steuern und steuerähnliche Abgaben seit 2007	37
Schaubild 4	Eigene Einnahmen seit 2007	39
Schaubild 5	Übertragungseinnahmen seit 2007	40
Schaubild 6	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2007	42
Schaubild 7	Personalausgaben seit 2007	46
Schaubild 8	Ländervergleich Vollzeitäquivalente 2016 pro 1.000 Einwohner	49
Schaubild 9	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2007	50
Schaubild 10	Übertragungsausgaben seit 2007	51
Schaubild 11	Investitionsausgaben seit 2007	53
Schaubild 12	Anstieg der Kosten je Betreuungsfall	111
Schaubild 13	Asylanträge in Deutschland seit 2010	122
Schaubild 14	Nutzung der Erstaufnahmeeinrichtungen in Thüringen	123
Schaubild 15	Ansätze zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands im Förderprozess	134

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.

Soweit nur der Anschein entstehen kann, geeignete Zweifel an der Unbefangenheit betroffener Mitglieder zu rechtfertigen, wirkten diese an Entscheidungen des Rechnungshofs nicht mit, § 13 ThürRHG.

Vorbemerkungen

Der Thüringer Rechnungshof prüft nach Artikel 103 Abs. 3 ThürVerf 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. Ferner ist er berechtigt, bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung zu prüfen. Darunter fallen u. a. auch die Zuweisungen und Zuschüsse an die Thüringer Kommunen. Bei juristischen Personen des privaten Rechts prüft der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung, wenn sie 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.² In derartigen Fällen kann der Rechnungshof

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).

² Zum Wandel der Finanzkontrolle vgl. BVerfGE, Beschluss vom 7. September 2010, BVerfGE 2 BvF 1/09, Rn. 138.

auch Empfehlungen geben und ggf. Gesetzesänderungen anregen (§ 90 Nr. 4 i. V. m. § 97 Abs. 2 Nr. 4 ThürLHO).

Der Rechnungshof fasst in seinen Jahresberichten die Ergebnisse seiner Prüfungen, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind, in Bemerkungen für den Landtag zusammen. Diese beinhalten die Feststellungen zur Haushaltsrechnung (Artikel 102 Abs. 2 ThürVerf) sowie die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung (Artikel 103 Abs. 3 ThürVerf).

Die betroffenen obersten Landesbehörden erhalten vorab Gelegenheit, zu den ihren Geschäftsbereich berührenden 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 2018 berichtet der Rechnungshof zur Haushaltsrechnung 2016 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 2016 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 genommen³.

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.

³ Vgl. § 395 AktG.

A Bericht über die haushaltswirtschaftliche Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

I. Haushaltswirtschaftliche Lage

In Thüringen war die haushaltswirtschaftliche Situation 2016 und 2017 zum einen von stark wachsenden Steuereinnahmen geprägt. Diese stiegen 2016 um rund 380 Mio. EUR (+ 6,5 %) gegenüber 2015 auf 6.218 Mio. EUR und erreichten 2017 dann 6.445 Mio. EUR (+ 3,7 %). Zum anderen sind die (bereinigten) Ausgaben in den Jahren 2015 bis 2017 moderat angewachsen. Betragen die Ausgaben 2015 rund 9.106 Mio. EUR beliefen sich diese 2016 auf 9.181 Mio. EUR (+ 0,8 %). 2017 gingen die bereinigten Ausgaben dann leicht auf 9.170 Mio. EUR zurück (- 0,1 %). Ein wesentlicher Anstieg bei den Ausgaben war infolge steigender Ausgaben für Flüchtlinge von 2014 nach 2015 zu verzeichnen.

Mehreinnahmen und Minderausgaben führten zu Überschüssen am Jahresende. Damit konnten beim Jahresabschluss 2016 neben einer Schuldentilgung von 166 Mio. EUR Rücklagen von rund 427 Mio. EUR gebildet werden. Mit dem Jahresabschluss 2017 tilgte die Landesregierung 415 Mio. EUR Schulden und führte 481 Mio. EUR den Rücklagen zu.

Die Prognosen der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute vom April 2018 lassen auch für 2018 auf weiter steigende Steuereinnahmen hoffen. Diese sind im Doppelhaushalt mit 6,6 Mrd. EUR, also einem Plus von 155 Mio. EUR im Vergleich zu den Ist-Einnahmen 2017 etatisiert. Allerdings sollen die bereinigten Ausgaben um 1,5 Mrd. EUR auf 10,6 Mrd. EUR steigen. Im Vergleich zu 2017 sind insbesondere höhere Personalausgaben (+ 160 Mio. EUR), laufende Zuweisungen und Zuschüsse (+ 600 Mio. EUR) und Investitionsausgaben (+ 600 Mio. EUR) veranschlagt.

Im Soll konnte der Doppelhaushalt 2018/2019 nur durch die vollständige Auflösung der zum Jahresabschluss 2016 bestehenden Rücklagen von 886 Mio. EUR ausgeglichen werden. Damit stehen gegenwärtig noch 430 Mio. EUR aus dem Überschuss des Jahres 2017 als Rücklage zur Verfügung.

II. Personal im öffentlichen Dienst des Landes

Der Thüringer Rechnungshof hat 2018 die Entwicklung des Personalbestands im Landesbereich geprüft. Hierzu wurden ausschließlich öffentlich zugängliche Unterlagen ausgewertet, insbesondere

- der Landeshaushalt mit Stellenplänen und -übersichten,
- die Haushaltsrechnung des Freistaats sowie
- amtliche Statistiken zum Personal des Landes und des öffentlichen Dienstes in Thüringen.

Entsprechend den Definitionen bzw. Abgrenzungen, die das Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) nutzt, hat der Rechnungshof in die Prüfung einbezogen das Personal

- des Kernhaushalts,
- der Einrichtungen in Sonderrechnungen (insbesondere Hochschulen, Universitätsklinikum Jena) und
- der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (z. B. Landesforstanstalt, Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten).

Schwerpunktmäßig wurden die Haushaltsjahre 2012 bis 2016 geprüft, für längerfristige Tendenzen wurden aber auch Daten aus vorangegangenen Haushaltsjahren herangezogen.

Erste Feststellungen aus der Prüfung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Von 1998 bis 2016 sank die Zahl der Landesbediensteten von 78.915 auf 62.245. Allein im Kernhaushalt sank der Beschäftigungsumfang in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in diesem Zeitraum von rund 66.700 VZÄ auf 42.590 VZÄ. Deutliche Rückgänge gab es 2008 nach der Ausgliederung der Hochschulen und 2012 nach der Ausgliederung des Forstbereichs aus dem Haushalt.
- Von 2012 bis 2016 hat das Land im Kernhaushalt 692 Stellen abgebaut. Gleichzeitig sank der Personalbestand in VZÄ aber nur um 51 Einheiten (rund 0,1 %). 641 der eingesparten 692 Stellen wurden also lediglich „gestrichen“, ohne dass tatsächlich ein Personalabbau stattgefunden hat.
- In den Bereichen Polizei, Justizvollzug und Finanzverwaltung ist der Personalbestand überproportional gesunken. Dagegen ist er im Bereich der Schulen angestiegen.

- Bei den Einrichtungen in Sonderrechnungen blieb der Personalbestand zwischen 2012 und 2016 im Wesentlichen konstant. Er sank um 158 VZÄ (1,5 %). Auch bei den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform blieb der Personalbestand zwischen 2012 und 2016 nahezu unverändert. Er sank um 20 VZÄ (0,7 %).
- Insgesamt hat im Landesbereich zwischen 2012 und 2016 praktisch kein Personalabbau stattgefunden. Über alle Bereiche sank der Personalbestand lediglich um 0,7 %, das sind 229 VZÄ.
- Der Anteil des im Kernhaushalt geführten Personals sank seit 2005 von über 90 % auf rund 75 %. Der Anteil des Personals in Sonderrechnungen am gesamten Personalbestand des Landes stieg hingegen auf rund 20 %, der in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform auf rund 5 %.
- Damit wird mittlerweile rund ein Viertel des Personals außerhalb des Kernhaushalts geführt. Die Ausgaben des Freistaats hierfür sind im Landeshaushalt nicht als Personalausgaben erkennbar.

Zu den Personalausgaben wird auf die Ausführungen in Teil B, II.5 verwiesen.

III. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

1. Bereits in seinem Jahresbericht 2017 hatte der Rechnungshof davor gewarnt, hohe Überschüsse und Rücklagen zu großzügigem Ausgabeverhalten zu nutzen. Die Landesregierung hat mit dem Doppelhaushalt 2018/2019 das Ausgabevolumen gemessen an den Ist-Ausgaben 2017 um 1,5 Mrd. EUR erhöht. Zur Finanzierung des Aufwuchses wurden sämtliche bis Ende 2016 aufgebauten Rücklagen veranschlagt.

Der Rechnungshof erwartet, dass viele Ausgabeermächtigungen nicht wirksam werden. So flossen 2017 fast 900 Mio. EUR der veranschlagten 10,1 Mrd. EUR nicht ab. Auch 2016 blieben die bereinigten Gesamtausgaben um 570 Mio. EUR unter dem Ansatz. Im Hinblick auf die angekündigte Haushaltsaufstellung 2020 ist die Landesregierung gefordert, aktiv auf die Veranschlagung Einfluss zu nehmen. Hierbei sind realistische Schätzungen zugrunde zu legen. Der notwendige Bedarf ist zu ermitteln.

2. Mit einer Entnahme aus den Rücklagen von 937 Mio. EUR zur Finanzierung der Ausgaben im Doppelhaushalt 2018/2019 stehen zur Vorsorge von Einnahmeausfällen in künftigen Jahren nur noch 430 Mio. EUR zur Verfügung. Dieser Betrag reicht aber noch nicht einmal aus, um einen leichten konjunkturellen Rückgang der Steuereinnahmen auszugleichen. Wenn ab 2020 die Schuldenbremse wirkt, stünden dann drastische Sparmaßnahmen an.
3. Der Haushalt 2016 wies die bisher geringsten Investitionsausgaben aus. Die Investitionsquote sank von 13,4 % im Vorjahr auf 11,6 %. Der Jahresabschluss 2017 zeigt, dass die Investitionen weiter gesunken sind. Demgegenüber sind die konsumtiven Ausgaben weiter angewachsen. Der Rechnungshof sieht die Verschiebung zulasten der Infrastruktur und der Wirtschaftskraft des Freistaats mit Sorge.

Der Freistaat erhält derzeit hohe Zuschüsse aus EU- und Bundesmitteln. Der Rechnungshof empfiehlt, die letzten Jahre vergleichsweise hoher Zuschüsse der EU und des Bundes engagierter zu nutzen.

4. Die bisherige Schuldentilgung war nach Meinung des Rechnungshofs zu gering. Die Haushaltsüberschüsse hätten eine höhere Tilgung ermöglicht. Durch damit einhergehende Einsparungen bei den Zinsausgaben hätte weiterer Handlungsspielraum gewonnen werden können. Der Rech-

nungshof sieht sich durch den Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder bestärkt. Diese haben sich auf ihrer Frühjahrstagung vom 16. bis 17. April 2018 in Weimar mit der Verschuldung von Bund und Ländern befasst. Die Konferenz sieht neben den zum Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens erforderlichen Investitionen im Schuldenabbau einen wesentlichen Beitrag zu einer gegenüber künftigen Generationen gerechten und nachhaltigen Haushaltspolitik.

5. Der Rechnungshof weist zum wiederholten Male auf die Problematik des verschobenen Stellenabbaus, die fehlende Aufgabenkritik sowie die steigenden Personalausgaben hin. Der Rechnungshof empfiehlt, in diesem Zusammenhang vom Stellenabbau zu einem tatsächlichen Personalabbau überzugehen. Dieser erforderliche Prozess muss durch eine grundlegende Aufgabenkritik begleitet werden.

B. Bericht zur Haushaltsrechnung 2016

I. Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

I.1 Einschlägige Bestimmungen

Nach Artikel 102 Abs. 2 ThürVerf „berichtet der Landesrechnungshof dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung“. Die Thüringer Verfassung, die Thüringer Landeshaushaltsordnung sowie die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften, das Thüringer Haushaltsgesetz und die Schreiben des TFM zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, zum Jahresabschluss und zur Rechnungslegung sehen eine Vielzahl von Regelungen zur Bewirtschaftung und Rechnungslegung der Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres vor. Nachfolgend wird auf das Einhalten der jeweiligen Bestimmungen eingegangen.

I.2 Haushaltsrechnung 2016

Die Landesregierung leitete dem Landtagspräsidenten die Haushaltsrechnung 2016⁴ und den Antrag auf Entlastung⁵ mit Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 14. November 2017 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 2016⁶ am 16. November 2017 zu.

Das im Thüringer Haushaltsgesetz 2016/2017⁷ festgelegte Haushaltsvolumen 2016 belief sich auf 9.750,9 Mio. EUR. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben lagen um 478,5 Mio. EUR (5,2 %) über denen des Vorjahres (2015: 9.272,4 Mio. EUR).

Die Haushaltsrechnung 2016 weist auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ausgeglichen 9.608,7 Mio. EUR – und damit rund 142,2 Mio. EUR weniger als geplant – aus.

⁴ Vgl. LT-Drucksache 6/4758.

⁵ Vgl. LT-Drucksache 6/4759.

⁶ Vgl. LT-Drucksache 6/4757.

⁷ Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für die Haushaltsjahre 2016/2017 vom 21. Dezember 2015 (GVBl. 11/2015, S. 218 – 223).

I.3 **Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss**

Die Haushaltsrechnung stellt unter Tn. 2.1.3 den „Kassenmäßigen Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung und Haushaltsabschluss 2016 (§§ 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 2016 ist ein positiver Finanzierungssaldo von 590,9 Mio. EUR nachgewiesen. Er ergibt sich bei ausgeglichenen haushaltstechnischen Verrechnungen aus der Schuldentilgung und den Rücklagenbewegungen:

• Ausgaben zur Schuldentilgung	166,0 Mio. EUR
• Entnahmen aus Rücklagen	- 2,7 Mio. EUR
• Zuführung an Rücklagen	<u>427,6 Mio. EUR</u>
Finanzierungssaldo	<u>590,9 Mio. EUR</u>

Für den Haushaltsabschluss sind insbesondere die Haushaltsreste von Bedeutung. Nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen für Investitionen und nicht verausgabte zweckgebundene Einnahmen dürfen in das Folgejahr übertragen werden (§ 19 Abs. 1 ThürLHO). Die Ansätze bleiben bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar (§ 45 Abs. 2 ThürLHO). Die Landesregierung bildet seit vielen Jahren nur Ausgabereste. Rechnerisch erhöhen die 2015 gebildeten Ausgabereste von 230,1 Mio. EUR die Haushaltsansätze für 2016. Die 2016 neu gebildeten Reste von 264,4 Mio. EUR – deren Anteil an den *bereinigten Ausgaben* beträgt 2,9 % – erhöhen rechnerisch die Ist-Ausgaben 2016. Das

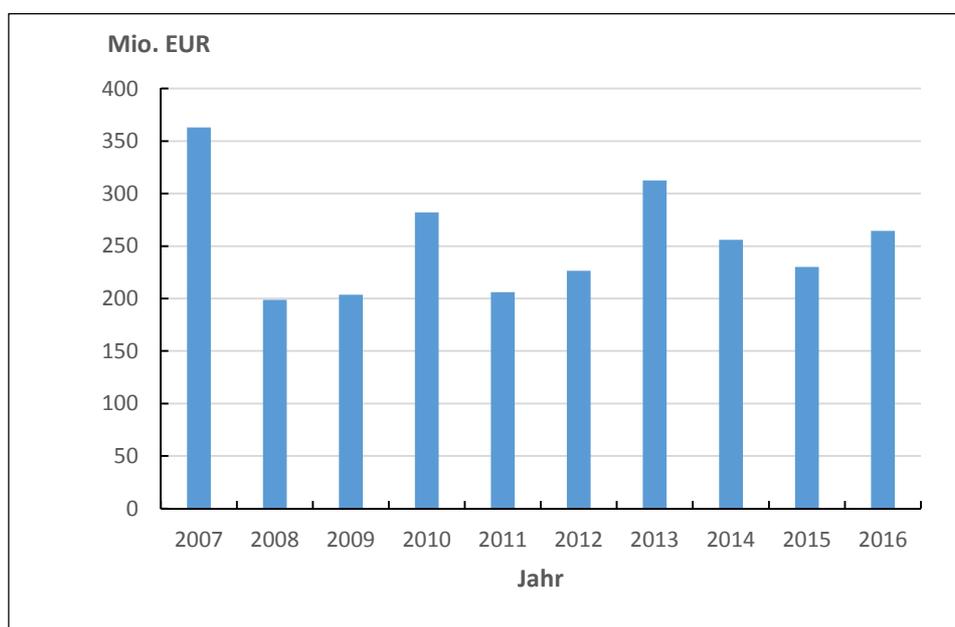
daraus resultierende *rechnungsmäßige Jahresergebnis* und das *rechnungsmäßige Gesamtergebnis* 2016 sind korrekt berechnet.

Um einen Überblick über gebildete und in Anspruch genommene Ausgabereste zu geben, hat die Landesregierung der Haushaltsrechnung die Übersicht 3.7 beigefügt.

Im nachfolgenden Schaubild 1 stellt der Rechnungshof darüber hinaus die Entwicklung der Ausgabereste seit 2007 dar:

Schaubild 1

Entwicklung der Ausgabereste seit 2007



Bis auf zwei Fälle lagen die Voraussetzungen für eine Übertragung der Ausgabereste vor (vgl. § 19 ThürLHO). In diesen beiden Fällen hat das Finanzministerium der Übertragung zugestimmt, da insoweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen im nächsten Haushaltsjahr zu leisten waren (§ 45 Abs. 4 ThürLHO).

Die höchsten Ausgabereste bildeten die Ressorts

- bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“,
- bei der Förderung von Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Technologie und Innovation, Elektromobilität und Digitale Gesellschaft,
- 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.

Der Abschlussbericht weist über die o. g. Pflichtaussagen hinaus auch die zum Stichtag 31. Dezember 2016 bestehenden *Kassenreste* aus. Zu diesen offenen Forderungen von rund 28,7 Mio. EUR wird erläutert, dass nur die im zentralen IT-Mittelbewirtschaftungsverfahren HAMASYS erfassten Forderungen aufgeführt sind. Den für den Einzelplan 07 ausgewiesenen negativen Betrag begründet die Haushaltsrechnung mit Fehlbuchungen, die dem falschen Haushaltsjahr zugeordnet worden waren. Es handelte sich dabei um Zinszahlungen an die Thüringer Aufbaubank (TAB) für die Vorfinanzierung von Leistungen gemäß Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG).

Darüber hinaus existieren Forderungen in sog. Vorverfahren. Hierbei handelt es sich um IT-Verfahren, die Arbeitsabläufe spezieller Fachverwaltungen (z. B. Justizzahlstelle, BAföG) abbilden.

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 sollen die Ressorts jährlich die offenen Forderungen aus Vorverfahren mitteilen.⁸ Der Rechnungshof musste die Ressorts wiederholt an die Übermittlung der entsprechenden Daten erinnern.

Das TMMJV hat für die Justizzahlstelle offene Forderungen von rund 28,4 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 1,7 Mio. EUR aus.

Laut Meldung des TMWWDG bestanden beim Vollzug des BAföG zum 31. Dezember 2016 offene Forderungen von 5,5 Mio. EUR.

⁸ Vgl. Rundschreiben „Jahresabschluss und Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2016“ vom 24. Oktober 2016.

Nach Mitteilung der Zentralen Bußgeldstelle bestehen aus 14.183 Vorgängen Forderungen von rund 2,2 Mio. EUR.

Einschließlich der in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen *Kassenreste* ergibt sich zum 31. Dezember 2016 ein Forderungsbestand von rund 68,6 Mio. EUR.

Die Haushaltsrechnung weist für die TAB einen Bestand an offenen Forderungen von 312,4 Mio. EUR und für die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) von 24,5 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. 2016 wurden Mittel vom Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft zur Thüringer Staatskanzlei umgesetzt (unvorhergesehener, unabweisbarer Personalbedarf). Weiterhin erfolgten Mittelumsetzungen vom Thüringer Rechnungshof ebenfalls zur Staatskanzlei und vom TFM zum TMIK (Umsetzung bzw. Tausch von Planstellen).

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 gemäß § 85 Abs. 2 ThürLHO im Einvernehmen mit dem Rechnungshof verzichtet.

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 755,2 Mio. EUR nachgewiesen. Davon sind 745,4 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 2016) ausgewiesen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben⁹ liegen mit 9,7 Mio. EUR deutlich unter dem Vorjahreswert von 111,7 Mio. EUR. Ursächlich hierfür war der Rückgang der Ausgaben für Ausländer-, Asyl- und Aussiedlerangelegenheiten sowie Integration. Hier waren im Vorjahr allein 102,8 Mio. EUR überplanmäßig zu leisten.

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 in allen Fällen vor.

Nach § 37 Abs. 1 S. 4 Halbsatz 1 ThürLHO i. V. m. § 6 Abs. 1 ThürHhG 2016/2017 ist bei einer Mehrausgabe im Einzelfall von mehr als 4 Mio. EUR

⁹ Vorgriffe waren 2016 nicht erforderlich (§ 37 Abs. 6 ThürLHO).

ein Nachtragshaushalt erforderlich. Dies gilt nicht, wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind oder soweit Mittel von dritter Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.

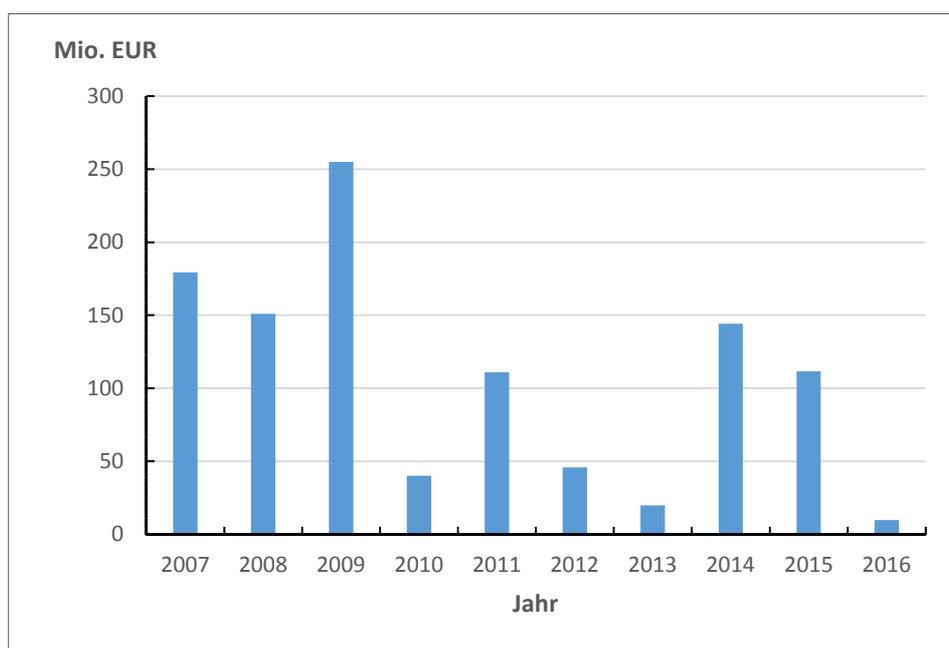
Bei einem der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2016 nachgewiesenen 36 Fällen (Personalausgaben beim Epl. 07) handelte es sich zwar um Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. EUR; hier waren allerdings besoldungs-, versorgungs- und tarifrechtliche Verpflichtungen zu erfüllen.

Der Rechnungshof hatte in den vergangenen Jahresberichten wiederholt die fehlende Angabe von konkreten Einsparstellen in Übersicht 3.1 kritisiert. Er begrüßt, dass nunmehr für alle über- und außerplanmäßigen Ausgaben Einsparstellen benannt sind.

Die Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2007 ist im folgenden Schaubild 2 dargestellt:

Schaubild 2

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2007



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 2016 weisen im Wesentlichen die Sondervermögen „Thüringer Pensionsfonds“ (252 Mio. EUR) und „Thüringer Wohnungsbauvermögen“ (195 Mio. EUR) auf. Hingegen sind die Bestände der Sondervermögen „Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Strukturen“ (441 Mio. EUR) und „Ökologische Altlasten“ (109 Mio. EUR) negativ.

Der Saldo über alle Sondervermögen ergibt eine Nettobelastung von rund 80 Mio. EUR.

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

Zudem sind die Rücklagenentwicklungen dargestellt. Der allgemeinen Rücklage wurden 2016 rund 416,6 Mio. EUR zugeführt¹⁰. Damit betrug der Bestand zum 31. Dezember 2016 rund 885,8 Mio. EUR.

Die zweckgebundenen Rücklagen wurden um 2,1 Mio. EUR abgebaut und beliefen sich damit auf 26,4 Mio. EUR (Rücklage aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte von 25,8 Mio. EUR und Rücklage aus der Abwasserabgabe von 0,6 Mio. EUR). Hinsichtlich der Rücklage aus der Abwasserabgabe hatte der Rechnungshof bereits im letzten Jahresbericht auf die im Vergleich zur Schwerbehindertentrücklage abweichende Darstellung hingewiesen. Die Landesregierung hat nunmehr zugesagt, künftig nur noch die sich am Jahresende im Saldo von Einnahmen und Ausgaben ergebenden Beträge nachzuweisen.

Zudem ist erstmals eine Rücklage für die Hochschulen aus nicht verbrauchten Ausgabeermächtigungen bzw. Mehreinnahmen bei Kapitel 07 69 (Hochschulen gemeinsam) von 10,4 Mio. EUR gebildet worden. Hierzu ermächtigte Tn. 5 der Rahmenvereinbarung IV zwischen der Landesregierung und den Hochschulen des Landes. Die Rücklagen der jeweiligen Hochschulen werden wie bisher nachrichtlich aufgeführt. Insgesamt betragen diese 185,2 Mio. EUR, davon 99,8 Mio. EUR aus Landesmitteln, 40,4 Mio. EUR aus Bundesmitteln und 45 Mio. EUR aus Drittmitteln.

¹⁰ Vgl. § 2 Abs. 2 des Thüringer Haushaltsgesetzes 2016/2017.

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

Von den drei Landesbetrieben¹¹ erwirtschaftete die Lotterieverwaltung einen Überschuss von 17,8 Mio. EUR. Im Landeshaushalt vereinnahmt wurden 19,0 Mio. EUR. Die Differenz zwischen dem ausgewiesenen Überschuss und dem im Landeshaushalt vereinnahmten Betrag resultiert aus Verrechnungen aus dem Vorjahr bzw. aus Beträgen, die erst im Folgejahr verrechnet werden. Der Überschuss der Materialforschungs- und Prüfanstalt an der Bauhaus Universität von 48.000 EUR verblieb beim Landesbetrieb. 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 zwei Maßnahmen als Öffentlich Private Partnerschaftsprojekte aus. Von der Gesamtbelastung von 42,1 Mio. EUR sind zum 31. Dezember 2016 noch 26,8 Mio. EUR offen. Damit ist rund ein Drittel der Verpflichtungen erfüllt.

20 Maßnahmen sind in der o. g. Übersicht zudem als privat vorfinanzierte Baumaßnahmen ausgewiesen. Aus der Gesamtbelastung von 708,5 Mio. EUR bestehen zum Stichtag 31. Dezember 2016 noch rund 210,2 Mio. EUR. Damit sind rund 70 % der Verpflichtungen erfüllt.

¹¹ 2015 bestanden noch vier Landesbetriebe. Der Landesbetrieb Landesrechenzentrum wurde 2016 in den Haushalt integriert (Kapitel 16 20).

I.6 Vermögen und Schulden des Landes

Gemäß Artikel 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf i. V. m. § 86 ThürLHO stellt die Haushaltsrechnung 2016 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 2016 mit 241,9 Mio. m² im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen (2015: 258,8 Mio. m²). Vermindernd wirkten sich insbesondere Verkäufe von Flächen der sowjetischen Truppen in Deutschland (Westgruppe der Truppe – WGT) aus.

Der Grundvermögensanteil des Landes an der Gesamtfläche des Freistaats liegt unverändert bei 1,6 %.

Der Gesamtwert der Beteiligungen beträgt rund 206 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 des Freistaats an Unternehmen ist gegenüber 2015 unverändert, jedoch sind die „Erste Thüringer Spielbankgesellschaft mbh & Co. KG“ und die „Erste Thüringer Spielbankverwaltungsgesellschaft mbh“ in Liquidation gegangen.

Mit 4,4 Mio. EUR erzielte der Freistaat 2016 geringfügig weniger Einnahmen aus den bestehenden Beteiligungen als im Vorjahr (2015: 4,6 Mio. EUR). Der überwiegende Teil der Einnahmen stammt von der Landesbank Hessen-Thüringen mit 2,3 Mio. EUR sowie von der Thüringer Aufbaubank mit 2,0 Mio. EUR.

Übersicht 4.3 der Haushaltsrechnung 2016 weist den Bestand der gehaltenen Wertpapiere, die ehemals die Stiftung FamilienSinn erworben hatte, aus. Der Kurswert der Aktien, Aktienfonds und sonstigen Fonds beläuft sich zum 31. Dezember 2016 auf rund 0,9 Mio. EUR (2015: 1,0 Mio. EUR).

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2016 belaufen sich auf 166,7 Mio. EUR (Vorjahr: 183,4 Mio. EUR). Die höchsten Forderungen bestehen im Bereich der sozialen Wohnungsbauförderung mit 107 Mio. EUR, bei der Städtebauförderung mit 36,7 Mio. EUR und bei den Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe mit 22,9 Mio. EUR.

Für die Darlehen an Schüler und Studierende (BAföG) werden nach Abstimmung mit dem Rechnungshof nur die Tilgungsbeträge (5,8 Mio. EUR) ausgewiesen.

I.6.2 Schulden des Landes

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

Übersicht 1

Gesamtverschuldung 2015 und 2016

Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31. Dezember 2015 Mio. EUR	31. Dezember 2016 Mio. EUR
Staatsschulden	15.756,7	15.590,7
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	280,0	237,0
Schulden der Sondervermögen	513,2	549,9
Schulden im Zusammenhang mit BAföG	55,3	43,8
Gesamtverschuldung	16.605,2	16.421,4

Die Gesamtverschuldung konnte gegenüber dem Vorjahr um rund 184 Mio. EUR vermindert werden.

2016 tilgte die Landesregierung Staatsschulden von 166 Mio. EUR. Seit dem Höchststand 2011 konnten bis zum 31. Dezember 2016 Schulden von rund 750 Mio. EUR abgebaut werden. Die Pro-Kopf-Verschuldung ging auf 7.182 EUR zurück (2015: 7.312 EUR).

Neben dem Rückgang der Staatsschulden reduzierten sich auch die Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen (43 Mio. EUR) sowie die BAföG-Schulden (11,5 Mio. EUR).

Die Schulden der Sondervermögen wuchsen hingegen um 37 Mio. EUR. Beim Teilvermögen „Beitragserstattung Wasserver- und Abwasserentsorgung“ betrug der Anstieg 25,5 Mio. EUR, beim Sondervermögen „Ökologische Altlasten“ rund 20,2 Mio. EUR. Dagegen konnten Schulden von 9 Mio. EUR beim Teilvermögen „Fernwasser“ abgebaut werden.

Der Rechnungshof hat das mit der Verschuldung der Sondervermögen einhergehende Zinsrisiko und das Umgehen der Schuldenbremse mehrfach kritisiert. Die Landesregierung hat darauf noch 2017 reagiert. Die Schulden des Sondervermögens „Ökologische Altlasten“ wurden getilgt und ein weiterer Aufwuchs des Sondervermögens „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ vermieden. Hierüber wird der Rechnungshof in seinem nächsten Jahresbericht voraussichtlich berichten.

Übersicht 4.6 der Haushaltsrechnung weist Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) nach § 14 ThürHhG 2016 von insgesamt 1.858,3 Mio. EUR (2015: 2.167,3 Mio. EUR) nach. Die Landesregierung übernahm solche Verpflichtungen im Wesentlichen für den Wohnungs- und Städtebau (725 Mio. EUR), für die gewerbliche Wirtschaft (454 Mio. EUR), zur Freistellung von Verantwortlichkeiten für ökologische Altlasten (483 Mio. EUR) und für Organisationen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft (311 Mio. EUR).

Thüringen musste 2016 aufgrund der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 4,2 Mio. EUR leisten; veranschlagt waren 15 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 2016 waren VE von insgesamt 1.742,5 Mio. EUR veranschlagt (2015: 2.117,0 Mio. EUR). Zusagen gab die Landesregierung über 1.280 Mio. EUR. Der VE-Rahmen war damit zu rund 73 % ausgeschöpft.

In zwei Fällen wurden VE mit Genehmigung des TFM überplanmäßig und in zwei Fällen außerplanmäßig in Anspruch genommen. In fünf Fällen genehmigte das TFM die Verschiebung von Jahresscheiben.

I.8 Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege 2016

Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO ist in den Bemerkungen des Rechnungshofs insbesondere mitzuteilen, ob „die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind“.

Grundlage für die Belegprüfung bilden u. a. die nach Jahresabschluss im Rahmen der Einzelrechnungslegung aufzustellenden Rechnungsnachweisungen. Nach Nr. 3 des Rundschreibens des TFM zur Rechnungslegung vom 24. Oktober 2016 ist die Richtigkeit und Vollständigkeit der Einzelrechnungslegung zu bescheinigen. Dazu sind die von den zuständigen Beauftragten für den Haushalt bestätigten Rechnungsnachweisungen gemeinsam mit dem Vordruck H 01 dem Rechnungshof zu übersenden. Der Rechnungshof musste wiederholt die Vorlage der Unterlagen anmahnen. Er bittet, künftig auf ein termingerechtes Übersenden zu achten.

Der Rechnungshof nutzt für die Belegprüfung seit 2012 ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren. Er hat für 2016 rund 2.000 Belege bei 30 Dienststellen geprüft.

Schwerwiegende Verstöße oder Manipulationen hat er nicht festgestellt. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt.

Die Belegprüfung für das Haushaltsjahr 2016 ergab, dass die Einnahmen und Ausgaben im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt waren. Die Fehlerquote belief sich auf 11 % (Vorjahr: 30 %). Mit der Neufassung der Verwaltungsvorschriften zum Teil IV der Thüringer Landeshaushaltsordnung 2015¹² wurden u. a. Vereinfachungen zur Dokumentation der sachlichen und rechnerischen Feststellung eingeführt. Die Verantwortlichkeiten werden nunmehr grundsätzlich über das IT-Verfahren abgebildet. Damit ist - wie vom Rechnungshof erwartet - die Fehlerquote deutlich gesunken.

¹² Vgl. Staatsanzeiger Nr. 51/2015 vom 21. Dezember 2015.

I.9 Prüfung der Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

Nach § 97 Abs. 2 Nr. 3 ThürLHO ist in den Bemerkungen auch mitzuteilen, welche wesentlichen Beanstandungen sich aus der Prüfung der Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ergeben haben.

Bei seinen Betätigungsprüfungen nach § 92 ThürLHO hatte der Rechnungshof in der Vergangenheit oftmals Mängel bei der Verwaltung der Beteiligungen und Unzulänglichkeiten bei der Arbeit der Aufsichtsorgane festgestellt. Deshalb forderte er mehrfach die zentrale Beteiligungsverwaltung im TFM auf, die seit Jahren erforderliche Überarbeitung der in den Jahren 1994 und 1996 erlassenen "Grundsätze für die Verwaltung von Beteiligungen des Freistaats Thüringen" und die "Hinweise für in Überwachungsorgane gewählte oder entsandte Personen" vorzunehmen.¹³

Was lange währte, wurde endlich gut! Die Landesregierung hat die neuen „Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaats Thüringen“ (Kodex) mit Veröffentlichung im Thüringer Staatsanzeiger vom 18. September 2017 in Kraft gesetzt¹⁴.

Danach versteht sich der Freistaat Thüringen als aktiver Anteilseigner und steuert seine Beteiligungen auf Basis seiner Beteiligungsgrundsätze, seiner fachpolitischen Zielsetzungen und seiner Erwartungen an die unternehmerische Ausrichtung. Bei Unternehmen, an denen er unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, soll nach den allgemeinen Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gehandelt werden. Alle Maßnahmen der Beteiligungssteuerung sollen von dem Grundsatz geleitet sein, das Vermögen des Landes zu mehren, Zuwendungen zu reduzieren und Risiken für das Land zu begrenzen. Dazu zählen nicht nur finanzielle Risiken, sondern auch mögliche Reputationsschäden.

Der Rechnungshof begrüßt es, dass sich der Freistaat Thüringen damit zu den Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung (Public Corporate Governance) im Umgang mit seinen Beteiligungen sowie bei der Struktur und Leitung der Unternehmen verpflichtet hat. Durch die entsprechenden Regelwerke wurden die Voraussetzungen für ein

¹³ Vgl. z. B. Jahresbericht 2011, Tn. B.XIII. „Verwaltung von Beteiligungen“ (Kapitel 17 04), zuletzt Schreiben an den Ministerpräsidenten vom 31. August 2016.

¹⁴ Vgl. Staatsanzeiger Nr. 38/2017 vom 18. September 2017.

strategisches Management auf Basis der öffentlichen Aufgabenerfüllung und Zwecksetzung geschaffen.

Der Rechnungshof wird die Erfüllung der in den Leitlinien formulierten Ziele und Vorgaben künftig verstärkt prüfen. Er erwartet, dass der Kodex zeitnah in den Landesbeteiligungen umgesetzt wird.

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 2015 und 2016:

Übersicht 2

Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2015 und 2016

Einnahmen und Ausgaben	Haushaltsjahr			Abw. 2016 Ist - Soll Mio. EUR
	2015 - Ist - Mio. EUR	2016 - Soll - Mio. EUR	2016 - Ist - Mio. EUR	
HGr. 0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	5.852,9	6.042,5	6.234,6	+ 192,1
HGr. 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	278,7	328,1	365,4	+ 37,3
HGr. 2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2.866,5	2.795,4	2.771,7	- 23,7
HGr. 3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	248,7	584,8	237,1	- 347,7
Gesamteinnahmen	9.246,8	9.750,9	9.608,7	- 142,1
Bereinigte Einnahmen	9.343,6	9.750,9	9.771,9	+ 21,0
HGr. 4 Personalausgaben	2.492,4	2.646,1	2.573,4	- 72,7
HGr. 5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	933,5	1.068,7	909,5	- 159,2
HGr. 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.459,8	4.733,2	4.634,1	- 99,1
HGr. 7 Bauausgaben	155,7	204,7	150,7	- 54,0
HGr. 8 Sonstige Investitionsausgaben	1.064,8	1.098,2	913,4	- 184,8
HGr. 9 Besondere Finanzierungsausgaben	140,5	0,1	427,7	+ 427,7
Gesamtausgaben	9.246,8	9.750,9	9.608,7	- 142,1
Bereinigte Ausgaben	9.106,2	9.750,9	9.181,0	- 569,9
Finanzierungssaldo	+ 237,4	0,0	+ 590,9	

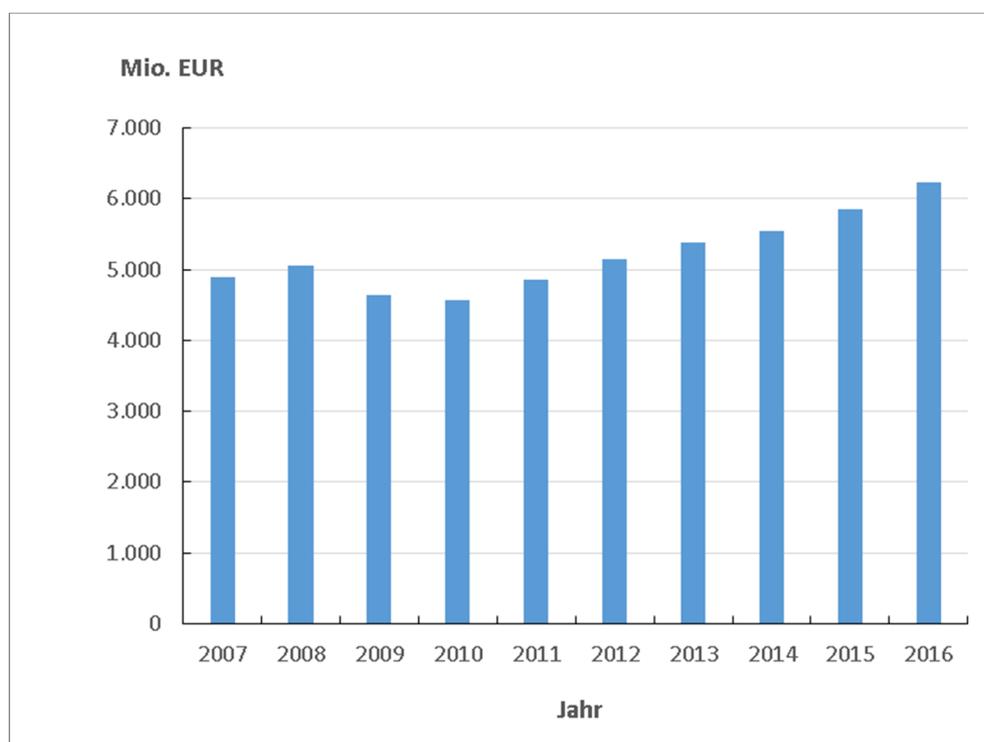
Das Bewirtschaftungsergebnis 2016 lag sowohl bei den Gesamteinnahmen als auch bei den Gesamtausgaben um 142 Mio. EUR unter den Sollvorgaben. Nach der Bereinigung der Gesamteinnahmen und -ausgaben um Schuldentilgungen und Rücklagenbewegungen (vgl. Tn. I.3) ergeben sich Mehreinnahmen von rund 21 Mio. EUR und Minderausgaben von rund 570 Mio. EUR, also ein positiver Finanzierungssaldo von 591 Mio. EUR.

II.1. Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die Entwicklung der Einnahmen Thüringens aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben seit 2007 ist dem nachfolgenden Schaubild 3 zu entnehmen:

Schaubild 3

Steuern und steuerähnliche Abgaben seit 2007



Die Steuereinnahmen stiegen 2016 aufgrund der weiterhin günstigen Konjunktur und der guten Arbeitsmarktsituation erneut. Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen betrug 63,8 %.

Das Steueraufkommen sowie das Aufkommen aus steuerähnlichen Abgaben 2015 und 2016 ergeben sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht:

Übersicht 3**Steuern und steuerähnliche Abgaben 2015 und 2016**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2016 Ist - Soll Mio. EUR
	2015 - Ist - Mio. EUR	2016 - Soll - Mio. EUR	2016 - Ist - Mio. EUR	
Steuern	5.838,6	6.024,0	6.217,9	+ 193,9
<i>davon</i>				
- Umsatzsteuer	3.868,8		4.126,6	
- Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	1.719,3		1.853,0	
- Gewerbesteuerumlage	33,0		34,3	
- Landessteuern ¹⁵	217,5		204,0	
steuerähnliche Abgaben ¹⁶	14,3	18,5	16,7	- 1,8
Insgesamt	5.852,9	6.042,5	6.234,6	+ 192,1

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Einnahmen aus Steuern weiter um fast 380 Mio. EUR (6,5 %) auf rund 6,2 Mrd. EUR gestiegen. Der Anstieg beschränkte sich auf die Gemeinschaftsteuern. Der größte Anteil entfiel auf die Umsatzsteuer mit einem Plus von rund 258 Mio. EUR. Dies ist auch Ergebnis der Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung aufgrund des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016¹⁷. Auch die Steuern vom Einkommen stiegen beträchtlich (134 Mio. EUR). Der Anteil der Landessteuern am Gesamtsteueraufkommen ging auf 3,3 % zurück (Vorjahr: 3,7 %). Das Aufkommen sank aufgrund geringerer Einnahmen aus der Erbschaft- und der Grunderwerbsteuer.

2016 betrug die Steuerdeckungsquote 67,7 %, sie stieg damit gegenüber dem Vorjahr (2015: 64,1 %) um 3,6 Prozentpunkte.

Nach der Rückständigkeitsstatistik der Landesfinanzdirektion bestanden bei den Finanzämtern zum 31. Dezember 2016 offene Steuerforderungen von

¹⁵ Zu den Landessteuern gehören z. B. die Grunderwerb-, die Erbschaft-, die Lotterien- und die Biersteuer.

¹⁶ Bei den steuerähnlichen Abgaben handelt es sich im Wesentlichen um die Abwasserabgabe.

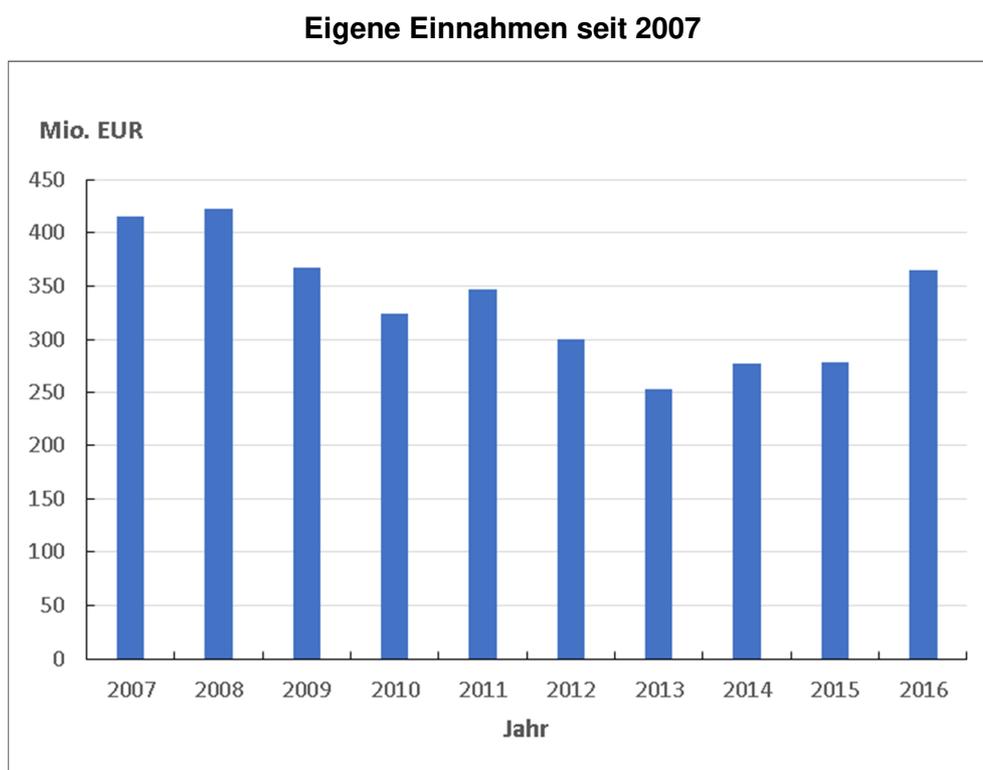
¹⁷ BGBl. 2016 Teil I Nr. 57, S. 2765.

176,4 Mio. EUR. Im Mahn- und Vollstreckungsverfahren befanden sich davon aber lediglich 27 %.

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

Das folgende Schaubild 4 zeigt die Entwicklung der eigenen Einnahmen seit 2007:

Schaubild 4



Die eigenen Einnahmen beliefen sich 2016 auf 365,4 Mio. EUR (3,7 % der bereinigten Gesamteinnahmen). Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 86,7 Mio. EUR. Ursächlich hierfür war eine Rückzahlung der EU von 81,3 Mio. EUR. Ein Gericht hatte entschieden, dass die Rückforderung der EU aus einer Prüfung des EFRE-Programms aus dem Förderzeitraum 1994 bis 2000 zu Unrecht erfolgt war.

Etwa 80 % 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 (98,7 Mio. EUR), die Polizei aus der Verkehrsüberwachung (29,8 Mio. EUR) sowie die Steuerverwaltung (13,6 Mio. EUR). Die Thüringer Lotterieverwaltung überwies 19,0 Mio. EUR aus ihren Überschüssen an den Freistaat.

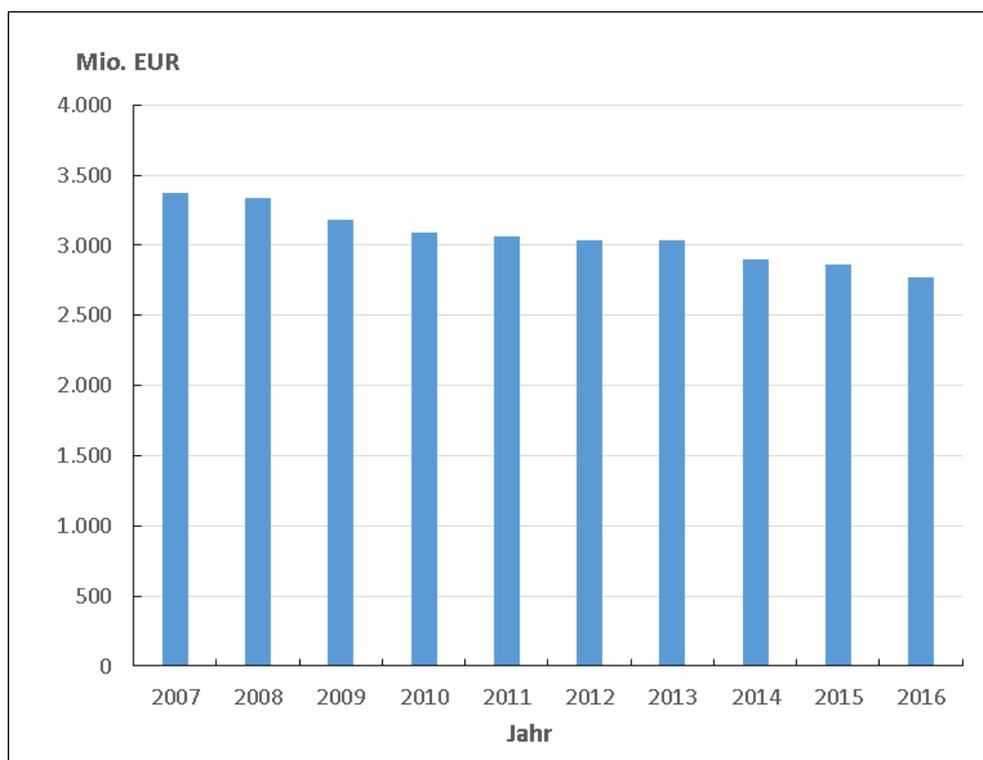
Aufgrund der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank waren auch 2016 Zinsen für die Anlage liquider Mittel zu zahlen (sog. Negativzinsen). Diese Zinsausgaben weist die Landesregierung – in Abweichung vom Bruttoprinzip – beim Zinseinnahmetitel Kapitel 17 06 Titel 161 11 nach. 2016 mussten rund 61.000 EUR gezahlt werden (Vorjahr: 13.000 EUR).

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

Das folgende Schaubild zeigt die Entwicklung der Übertragungseinnahmen seit 2007:

Schaubild 5

Übertragungseinnahmen seit 2007



Die Übertragungseinnahmen – Mittel von Dritten, z. B. Bund und EU – betragen 2016 rund 2,8 Mrd. EUR. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr weiter um 95 Mio. EUR. Sie sind mit rund 29 % der bereinigten Gesamteinnahmen der zweitgrößte Einnahmeblock nach den Steuereinnahmen.

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

Übersicht 4**Übertragungseinnahmen 2015 und 2016**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2016 Ist - Soll Mio. EUR
	2015 - Ist - Mio. EUR	2016 - Soll - Mio. EUR	2016 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen vom Bund	2.096,7	1.981,8	1.985,4	+ 3,6
<i>davon</i>				
- Fehlbetrags-BEZ	232,0		246,2	
- SoBEZ politische Führung	55,7		55,7	
- SoBEZ teilungsbedingte Lasten	724,2		614,5	
- SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	136,8		136,8	
- Kompensation der Kfz-Steuer	230,5		230,5	
- Hochschulpakt 2020	46,7		52,3	
- BAföG	67,9		62,6	
- Kosten der Unterkunft nach SGB II	118,8		118,9	
- Grundsicherung nach dem SGB XII	79,3		78,4	
- Wohngeld	11,4		17,8	
- Regionalisierungsmittel	295,6		276,8	
Zuweisungen von Ländern – Länderfinanzausgleich	564,9	559,0	594,3	+ 35,3
Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	24,2	17,5	30,3	+ 12,7
Zuschüsse der EU	142,8	211,5	121,7	- 89,7
<i>davon</i>				
- ESF	88,1		23,4	
- EFRE	18,0		42,3	
- ELER	35,8		53,7	
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse	37,9	25,6	40,0	+ 14,4
Insgesamt	2.866,5	2.795,4	2.771,7	- 23,7

Den wesentlichen Teil der Übertragungseinnahmen stellen die Leistungen des Bundes dar. Rund die Hälfte der Mittel sind Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) mit rund 1.050 Mio. EUR (2015: 1.150 Mio. EUR). Dabei sanken die Einnahmen aus „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ wie im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen um rund 110 Mio. EUR.¹⁸

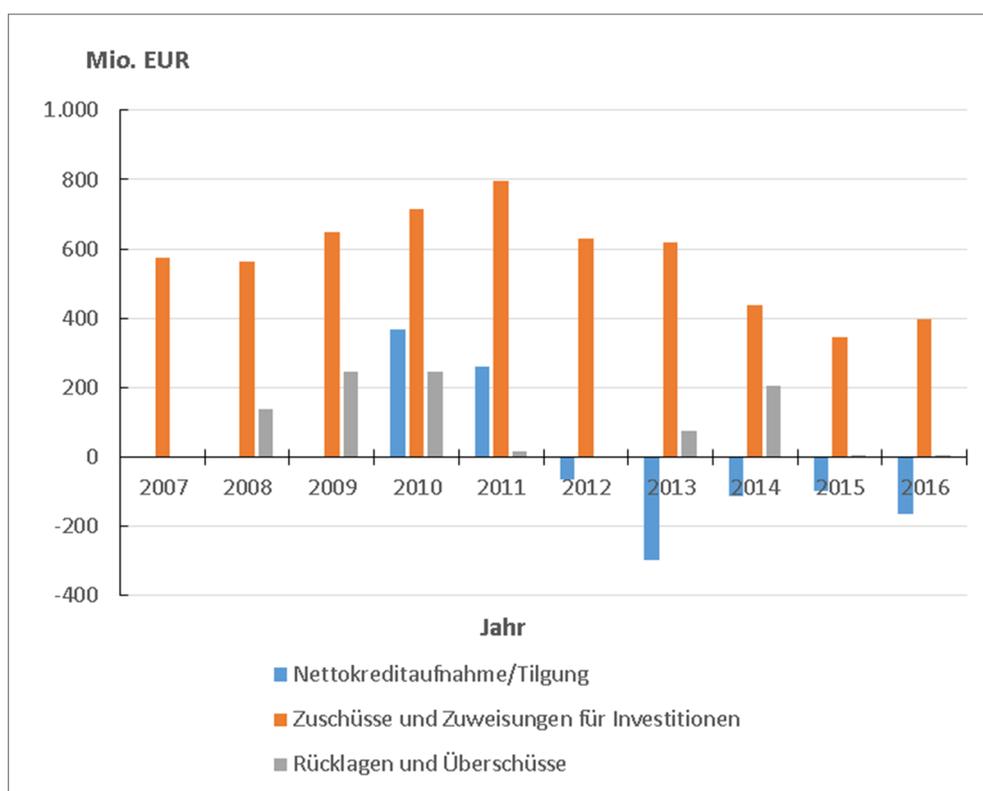
Nähere Ausführungen zu den EU-Fonds finden sich unter Tn. II.10.

II.4. Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen

Das folgende Schaubild zeigt die Entwicklung der vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen seit 2007:

Schaubild 6

Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2007



¹⁸ Hinsichtlich der Verwendung der „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ hat die Landesregierung die vollständig zweckgerechte Mittelverwendung nachgewiesen. Vgl. Fortschrittsbericht des Freistaats für das Haushaltsjahr 2016 vom September 2017 (http://www.thueringen.de/mam/th5/tfm/berichte/fortschrittsbericht_aufbau_ost_2016.pdf).

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. 2016 betragen diese Einnahmen im Saldo 237,0 Mio. EUR. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um 11,6 Mio. EUR und lagen um 347,8 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag von 584,8 Mio. EUR, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht:

**Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen
2015 und 2016**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2016 Ist - Soll Mio. EUR
	2015 - Ist - Mio. EUR	2016 - Soll - Mio. EUR	2016 - Ist - Mio. EUR	
Nettokreditaufnahme	- 100,0	0,0	- 166,0	- 166,0
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	345,6	526,6	400,2	- 126,4
<i>davon:</i>				
<i>- von der EU</i>				
· EFRE	38,6		62,1	
· ELER	3,2		12,3	
<i>- vom Bund</i>				
· GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	67,6		64,9	
· Wohnraumförderung	29,1		43,1	
· Städtebau und Raumordnung	25,1		40,6	
· 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	0,9		3,9	
· Krankenhausumlage von Landkreisen und kreisfreien Städten	22,1		22,1	
· von Sozialversicherungsträgern gem. Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz	11,1		0,5	
Entnahmen aus Rücklagen	2,9	58,1	2,7	- 55,4
<i>davon</i>				
- Rücklage Abwasserabgabe	1,2		1,2	
- Ausgleichsabgabe	1,7		1,5	
Haushaltstechnische Verrechnungen	0,2	0,0	0,1	+ 0,1
Insgesamt	248,7	584,8	237,0	- 347,8

II.4.1 Kreditaufnahme

Das Haushaltsgesetz 2016/2017 sah für 2016 weder eine Neuverschuldung noch eine Tilgung von Krediten vor. Es ließ aber eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 1.878 Mio. EUR zu (§ 2 Abs. 1 ThürHhG 2016/2017). Diese Ermächtigung schöpfte die Landesregierung erneut nicht aus. Sie tilgte Schulden von 166 Mio. EUR (vgl. § 2 Abs. 2 ThürHhG 2016/2017). Die Buchungspraxis der Landesregierung, Schulden tilgungen beim Kreditaufnahmetitel abzusetzen, hat zur Folge, dass der Saldo bei Kapitel 17 16 Titel 325 01 negativ ist (- 166 Mio. EUR).

Gemäß § 2 Abs. 3 ThürHhG 2016/2017 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 9.750,9 Mio. EUR durften daher kurzfristige Kassenkredite bis 1.170,1 Mio. EUR aufgenommen werden. Dieser Rahmen wurde nicht ausgeschöpft. Kassenkredite wurden lediglich bis zu einer Höhe von 940,5 Mio. EUR aufgenommen (vgl. Tn. 2.2.4.3 der HHR 2016).

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 stiegen gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 54,6 Mio. EUR auf 400,2 Mio. EUR.

Die Erstattungen der EU stiegen um rund 33 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahr. Die investiven Zuweisungen des Bundes stiegen um rund 20 Mio. EUR. Insbesondere bei den Mitteln für sozialen Wohnungsbau und Städtebau war der höchste Anstieg festzustellen. Dieser beruhte auf höheren Kompensationsleistungen des Bundes gemäß Entflechtungsgesetz. Trotz dieses Anstiegs im Vergleich zum Vorjahr wurden die bei den entsprechenden Haushaltsstellen veranschlagten Beträge um 126,4 Mio. EUR deutlich unterschritten.

II.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

2016 sind als besondere Finanzierungseinnahmen Entnahmen aus Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen nachgewiesen.

Die Landesregierung entnahm der zweckgebundenen Rücklage der Ausgleichsabgabe für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen 1,5 Mio. EUR und der zweckgebundenen Rücklage aus der Abwasserabgabe rund 1,2 Mio. EUR.

Die haushaltstechnischen Verrechnungen waren mit rund 137.000 EUR ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

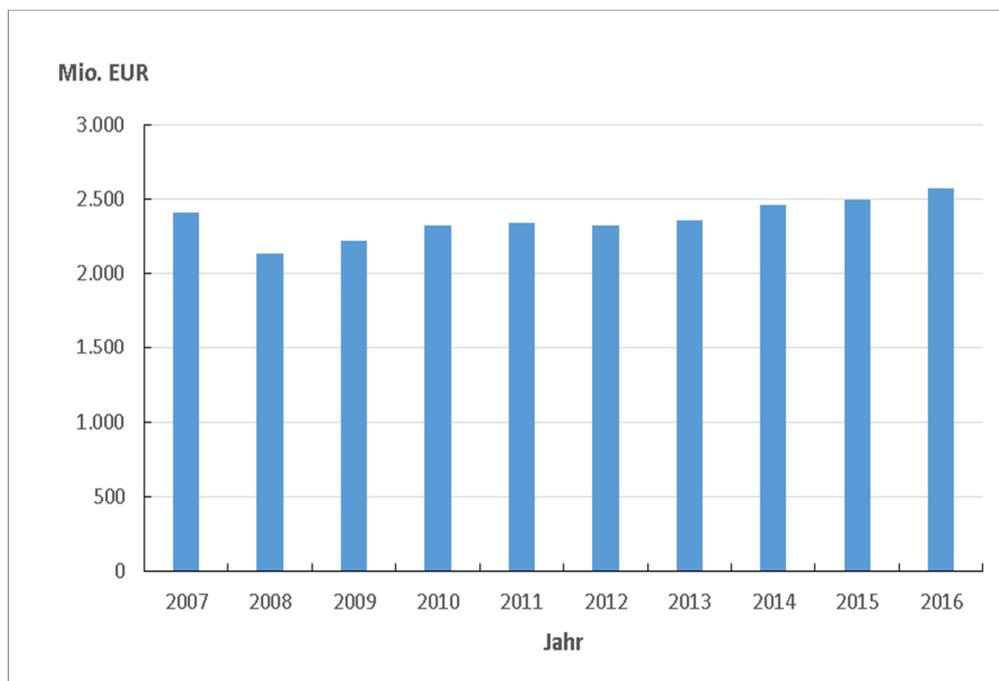
Im Soll war zum Haushaltsausgleich noch eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage von 58,1 Mio. EUR vorgesehen. Diese wurde im Ist-Abschluss aber nicht mehr benötigt.

II.5 Personalausgaben

Das folgende Schaubild zeigt die Entwicklung der Personalausgaben seit 2007:

Schaubild 7

Personalausgaben seit 2007



2016 betragen die Personalausgaben 2.573,4 Mio. EUR. Sie lagen damit um 81,0 Mio. EUR über den Vorjahresausgaben.

Die Personalausgabenquote betrug 28,0 % nach 27,4 % im Vorjahr. Die durch Artikel 98 Abs. 3 ThürVerf vorgegebene Obergrenze für Personalausgaben (40 % der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts) wird damit eingehalten.

Ein detaillierter Vergleich der Personalausgaben der Jahre 2015 und 2016 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 6

Personalausgaben 2015 und 2016

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2016 Ist - Soll Mio. EUR
	2015 - Ist - Mio. EUR	2016 - Soll - Mio. EUR	2016 - Ist - Mio. EUR	
Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten	2.251,1	2.376,0	2.306,2	- 69,8
Versorgungsbezüge	135,5	146,7	155,3	+ 8,6
Beihilfen und Unterstützungen	80,8	89,0	87,6	- 1,4
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	18,0	20,2	17,9	- 2,3
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	7,0	0,0	- 7,0
Übrige Personalausgaben	7,0	7,2	6,4	- 0,8
Insgesamt	2.492,4	2.646,1	2.573,4	- 72,7

Die Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten (u. a. Minister, Beamte, Richter und Arbeitnehmer) stiegen im Vorjahresvergleich um 55,1 Mio. EUR (2,4 %). Tarifsteigerungen erfolgten zum 1. März 2016 mit 2,3 %; Besoldungsanpassungen wirkten zum 1. September 2016 mit 2,1 %. Im Betrag von 2.306 Mio. EUR sind Zuführungen zum Thüringer Pensionsfonds von 17,3 Mio. EUR enthalten (Anteil der aktiven Beamten).¹⁹

¹⁹ Dieser Betrag ergibt sich aus dem Verzicht der verbeamteten Bediensteten auf 0,2 Prozentpunkte jeder Besoldungs- und Versorgungserhöhung.

Als Versorgungsbezüge sind zum einen Zahlungen an Versorgungsempfänger von 150 Mio. EUR nachgewiesen. Diese stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 18,8 Mio. EUR. Zum anderen beträgt die Zuführung zum Pensionsfonds 5,3 Mio. EUR (Anteil der Versorgungsempfänger). Diese ist im Vergleich zum Vorjahr um 1,0 Mio. EUR gestiegen.

Beamte und Berufsrichter können vom Land im Krankheits-, Geburts-, Pflege- und Todesfall finanzielle Unterstützungen erhalten. Diese werden als Beihilfen bezeichnet. Sie entsprechen dem Arbeitgeberanteil bei der Kranken- und Pflegeversicherung der Arbeitnehmer und sind Ausfluss des Prinzips der staatlichen Selbstversicherung. 2016 wurden mit 87,6 Mio. EUR rund 6,8 Mio. EUR (8,4 %) mehr Beihilfen als im Vorjahr gezahlt.

Für Abgeordnete, deren Mitarbeiter und ehrenamtlich Tätige weist die Rechnung mit Ausgaben von 17,9 Mio. EUR nahezu den gleichen Betrag aus wie im Vorjahr. Ehrenamtlich Tätige werden vorwiegend in den Gerichten eingesetzt. Die Ausgaben für diese betragen rund 1,0 Mio. EUR.

Mittel aus der mit 7,0 Mio. EUR zentral veranschlagten globalen Mehrausgabe, die zur Absicherung des Lehrerbedarfs zur Beschulung von Flüchtlingen im Einzelplan 04 vorgesehen war, waren nicht erforderlich.

Für 2016 waren im Kernhaushalt mit insgesamt 46.070 Stellen/Planstellen 61 Stellen mehr veranschlagt als im Vorjahr, in den Sonderrechnungen (bspw. Landesbetriebe und Hochschulen) 173 Stellen weniger als im Vorjahr. Damit fielen tatsächlich 112 Stellen weg. Die Verschiebung beruht auf der Wiedereingliederung der Stellen für die Bediensteten im Thüringer Landesrechenzentrum und für die Waldarbeiter in den Landeshaushalt.

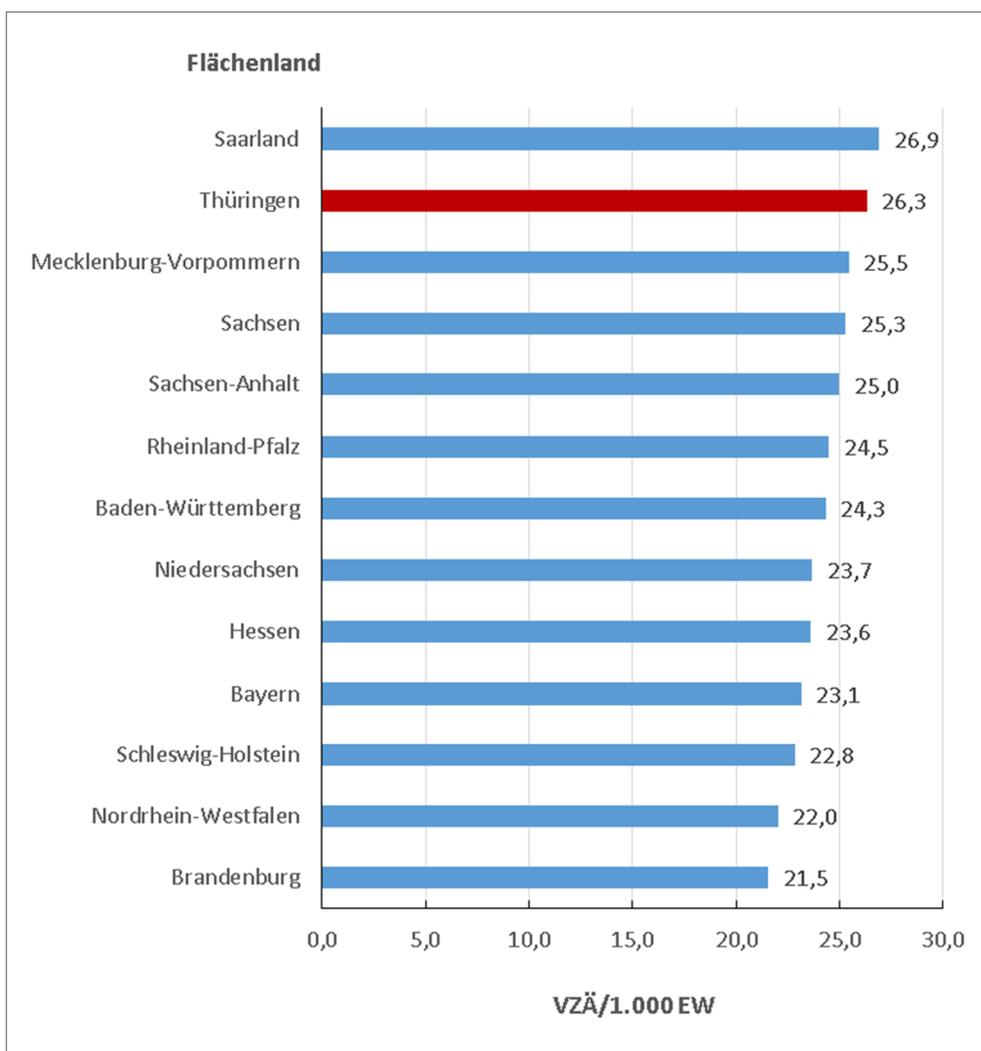
Zum 30. Juni 2016 teilten sich rund 34.500 Vollbeschäftigte und 11.600 Teilzeitbeschäftigte (davon 2.500 in Altersteilzeit) diese Stellen/Planstellen²⁰. Dies entsprach 42.590 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), 60 weniger als im Vorjahr. Bei Betrachtung der Stellen im Kernhaushalt und in den Sonderhaushalten ist die Anzahl der VZÄ um 405 auf 56.795 gesunken. Dieser Abbau um 0,7 % reicht aber nicht aus, um dem demografischen Wandel Rechnung

²⁰ 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 /16 – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30. Juni 2016.

zu tragen und Verbesserungen beim Ländervergleich der Vollzeitäquivalente pro 1.000 Einwohner zu erreichen, wie nachfolgend dargestellt:

Schaubild 8

Ländervergleich Vollzeitäquivalente 2016 pro 1.000 Einwohner

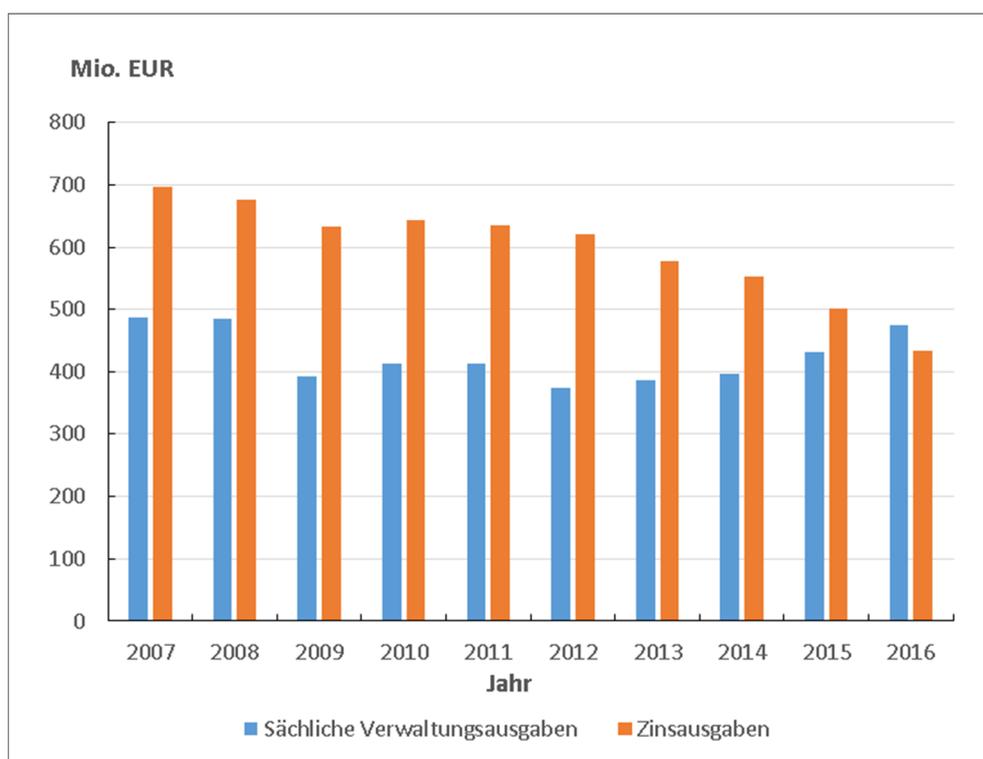


II.6 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst seit 2007 zeigt das nachfolgende Schaubild:

Schaubild 9

Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2007



Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen 2016 rund 475 Mio. EUR (5,2 % der bereinigten Gesamtausgaben). Sie lagen um 43 Mio. EUR über dem Vorjahreswert.

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 Lizenzkosten für den IT-Betrieb nachgewiesen. Ursächlich für den Ausgabenanstieg sind insbesondere die steigenden Bewirtschaftungskosten und Ausgaben für IT-Software. Das Haushaltssoll wurde um rund 100 Mio. EUR unterschritten.

Die Zinsausgaben für die Landesschulden (einschließlich Geldbeschaffungskosten) beliefen sich auf rund 435 Mio. EUR. Sie lagen deutlich unter dem Soll von rund 490 Mio. EUR. Sie unterschritten aufgrund des weiter

günstigen Zinsniveaus und den bereits von 2012 bis 2015 vorgenommenen Tilgungen den Vorjahreswert um über 66 Mio. EUR deutlich.

Erneut erhielt der Freistaat für aufgenommene Kassenkredite Zinsen. Diese Einnahmen buchte das zuständige Finanzministerium in Abweichung vom Bruttoprinzip (§ 15b Abs. 1 ThürLHO) bei der Ausgabehaushaltsstelle 17 06 575 05. Da die Zinseinnahmen die Zinsausgaben überstiegen, weist die Haushaltsrechnung für die o. g. Haushaltsstelle einen negativen Betrag von 873.000 EUR (Vorjahr: 106.000 EUR) aus.

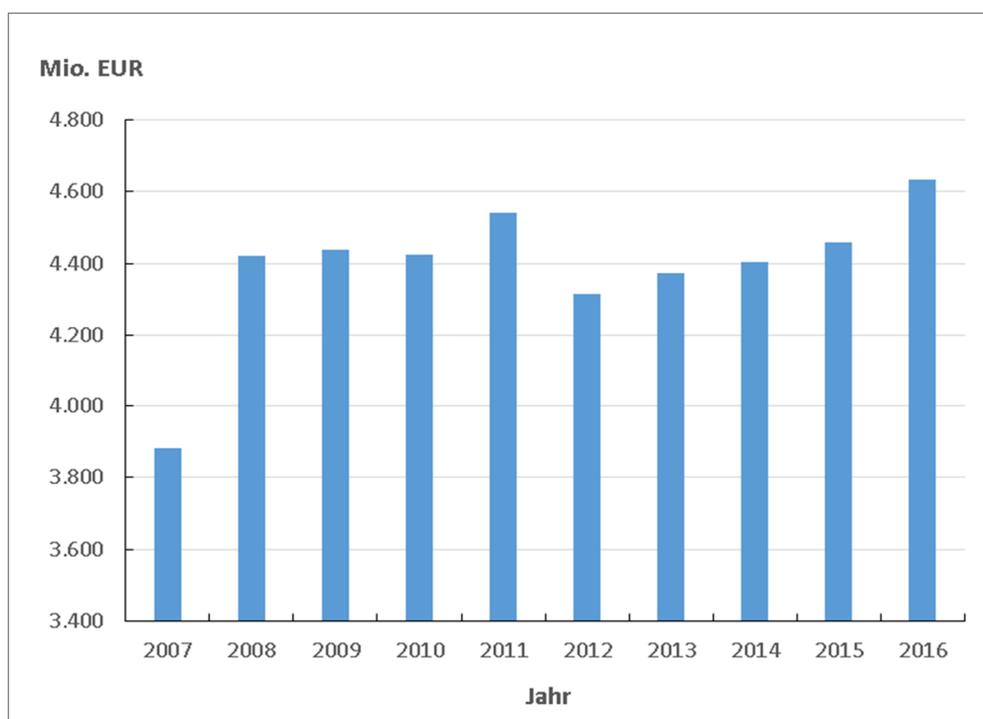
Die *Zinsausgabenquote* betrug 4,7 %.

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

Das nachfolgende Schaubild zeigt die Entwicklung der Übertragungsausgaben seit 2007:

Schaubild 10

Übertragungsausgaben seit 2007



Rund die Hälfte der bereinigten Gesamtausgaben sind *Übertragungsausgaben*. Sie stiegen im Vorjahresvergleich um rund 175 Mio. EUR auf einen Höchststand von 4.634,1 Mio. EUR. Der Vergleich der Übertragungsausgaben 2015 und 2016 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 7

Übertragungsausgaben 2015 und 2016

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2016 Ist - Soll Mio. EUR
	2015 - Ist - Mio. EUR	2016 - Soll - Mio. EUR	2016 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	2.628,0	2.842,8	2.840,2	- 2,6
<i>davon</i>				
- Leistungen an Kommunen	2.192,7		2.390,4	
<i>davon Unterbringung/Betreuung von Flüchtlingen</i>	74,7		140,2	
<i>Grundsicherung nach SGB XII</i>	(79,3)		78,4	<i>umgesetzt aus Leistungen an natürliche Personen</i>
- Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR	401,9		413,5	
Schuldendiensthilfen und Erstattungen an Unternehmen	95,4	98,2	95,2	- 3,0
<i>davon</i>				
- TAB (für BAföG)	16,4		12,4	
- Flughafen Erfurt-Weimar	9,7		9,7	
- Maßregelvollzug	37,6		38,1	
Leistungen an natürliche Personen	290,0	258,0	218,4	- 39,7
<i>davon</i>				
- BAföG	67,9		62,6	
- Opferrenten	19,7		19,2	
- Landesblindengeld	9,1		8,7	
- Zuschüsse aus der Ausgleichsabgabe	13,5		15,2	
- Unterhaltsvorschuss	18,3		18,1	
- Thüringer Erziehungsgeld	18,9		16,8	
- Wohngeld	22,8		35,6	
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.446,3	1.534,1	1.480,3	- 53,8
<i>davon</i>				
- Hochschulen, Wissenschaft und Forschung	547,3		532,2	
- ÖPNV	245,0		249,2	
- Schulen freier Träger	148,1		153,8	
- Leistungen an Kirchen	24,2		24,6	
- Universitätsklinikum Jena	73,5		75,7	
- ESF	34,5		51,2	
- EFRE	32,3		22,8	
- ELER	44,8		37,1	
Insgesamt	4.459,8	4.733,2	4.634,1	- 99,1

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

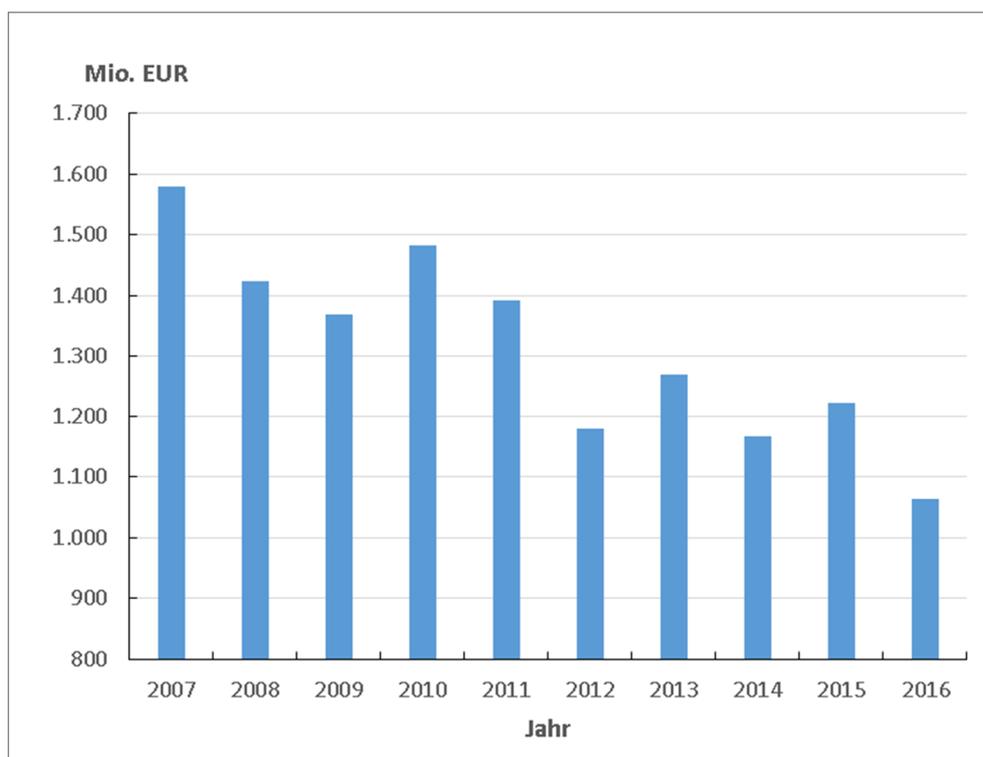
Der Anstieg der Zuweisungen an den öffentlichen Bereich beruht im Wesentlichen auf zwei Faktoren. Zum einen haben die Kommunen höhere Erstattungen für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen erhalten. Zum anderen wurde die Veranschlagung der Mittel für die Grundsicherung nach SGB XII geändert. Diese waren bis 2015 als Leistungen an natürliche Personen veranschlagt und sind nunmehr Teil der Leistungen an die Kommunen.

II.8 Ausgaben für Investitionen

Nachfolgendes Schaubild zeigt die Investitionsausgaben seit 2007:

Schaubild 11

Investitionsausgaben seit 2007



Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Ausgaben für Investitionen um 165,5 Mio. EUR (12,8 %) auf 1.064,1 Mio. EUR, den bisher niedrigsten Stand. In der nachfolgenden Übersicht werden die Investitionsausgaben im Vergleich zum Vorjahr dargestellt:

Übersicht 8

Ausgaben für Investitionen 2015 und 2016

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2016 Ist - Soll Mio. EUR
	2015 - Ist - Mio. EUR	2016 - Soll - Mio. EUR	2016 - Ist - Mio. EUR	
Bauausgaben	155,7	204,7	150,7	- 54,0
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	51,8	84,5	57,9	- 26,6
ÖPP und alternative Baufinanzierung	34,6	42,9	41,9	- 1,0
Darlehen	64,3	49,0	86,2	+ 37,2
<i>davon EFRE</i>	<i>30,5</i>		<i>57,0</i>	
<i>BAföG</i>	<i>31,0</i>		<i>28,2</i>	
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	30,2	15,0	4,2	- 10,8
Investitionszuweisungen	883,9	906,7	723,0	- 183,6
<i>davon</i>				
- Hochschulen/Wissenschaft/Forschung	29,9		26,1	
- Denkmal- und Kunstpflege	25,1		27,9	
- Förderung der Strukturentwicklung – Ersatz für Aufwendungen der LEG	20,8		19,8	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	132,1		128,4	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“	32,3		35,3	
- Krankenhausprogramm	57,1		50,7	
- Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“	33,2		37,7	
- EFRE	109,0		74,5	
- ELER	28,0		42,5	
- Städtebauförderung	66,6		74,2	
- Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	46,8		38,2	
- Zuweisungen an das Thüringer Wohnungsvermögen	49,3		45,1	
- KFA (nur Investitionen)	32,5		32,9	
- Investitionspauschale an Gemeinden für Flüchtlinge	71,2		0,0	
- Investitionspauschale lt. Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz	40,0		0,0	
Insgesamt	1.220,6	1.302,9	1.064,1	- 238,8

Die Bauausgaben des Freistaats veränderten sich im Vergleich zum Vorjahr nur wenig, im Vergleich zum Soll fielen Minderausgaben in folgenden Bereichen an:

- Kleinere Um- und Erweiterungsbauten (15,5 Mio. EUR),
- Baumaßnahmen an Gewässern (7 Mio. EUR),
- Baumaßnahmen aus Mitteln des EFRE (9,3 Mio. EUR) und
- Straßenbaumaßnahmen (8 Mio. EUR).

Die Minderausgaben bei den Ausgaben für den Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen betrafen im Wesentlichen die Zentrale IT-Beschaffung (14,5 Mio. EUR) und den digitalen BOS-Funk (4,9 Mio. EUR).

Die Ausgaben für ÖPP und alternative Baufinanzierung lagen im Soll.

Die Mehrausgaben aus Darlehen beruhen im Wesentlichen auf solchen aus EFRE-Mitteln (40 Mio. EUR).

Für die Inanspruchnahme aus Bürgschaften musste der Ansatz nicht ausgeschöpft werden.

Die Investitionszuweisungen gingen im Vergleich zum Vorjahr um 161 Mio. EUR zurück. Dies lag im Wesentlichen daran, dass Investitionsprogramme an Kommunen bis 2015 befristet waren. Die größten Minderausgaben gab es bei

- EU-Förderprogrammen (88 Mio. EUR),
- der Wohnungs- und Städtebauförderung (40 Mio. EUR) und
- der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (25 Mio. EUR).

Aufgrund der geringen Investitionen lag die *Investitionsquote* 2016 bei nur noch 11,6 % (Vorjahr: 13,4 %).

II.9 Besondere Finanzierungsausgaben

Als besondere Finanzierungsausgaben sind Zuführungen an Rücklagen von 427,6 Mio. EUR ausgewiesen.

416,6 Mio. EUR wurden der allgemeinen Rücklage zugeführt. Diese erreichte damit Ende 2016 einen Bestand von 886 Mio. EUR. Diese Mittel hat der Gesetzgeber vollständig für die Finanzierung des Doppelhaushalts 2018/2019 eingeplant.

10,3 Mio. EUR wurden einer neu eingerichteten gemeinsamen Rücklage der Hochschulen zugeführt. Diese besteht neben den Rücklagen der einzelnen Hochschulen.

Außerdem weist die Haushaltsrechnung 0,6 Mio. EUR als Zuführung an die Rücklage aus der Abwasserabgabe aus (siehe Tn. I.5.2).

II.10 Einsatz der EU-Mittel in ThüringenFörderperiode 2007 bis 2013

Über den Sachstand zum finanziellen Abschluss der o. g. Förderperiode berichtete der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 2017. Die Schlusszahlung für den ELER (rund 33 Mio. EUR) war im Januar 2017 eingegangen. Die Erstattung der ESF-Restzahlung (31,5 Mio. EUR) erfolgte Ende 2017. Die verbleibende EFRE-Zahlung von rund 73,9 Mio. EUR steht noch immer aus. Nach Auskunft der zuständigen Verwaltungsbehörde liegen aktuell keine gesicherten Informationen vor, wann mit dem Eingang der Zahlung zu rechnen ist. Dieser Informationsstand lag bereits zur Verabschiedung des Doppelhaushalts 2018/2019 vor, so dass keine Einnahmen veranschlagt worden sind.

Förderperiode 2014 bis 2020

In der nachfolgenden Übersicht sind die von 2014 bis 2016 im HAMASYS geplanten Einnahmen sowie Ausgaben pro Förderfonds den tatsächlichen gegenüber gestellt:

Übersicht 9

**Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds
der Förderperiode 2014 – 2020**

EU-Mittel (Mio. EUR)	Einnahmen		Ausgaben	
	Haushalts- betrag	Ist-Betrag	Haushalts- betrag	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.

Über alle Fonds betrachtet sind bis Ende 2016 rund 65 % der geplanten Ausgaben geflossen und nur knapp 40 % der vorgesehenen Einnahmen.

Die Haushaltsrechnung 2016 enthält zum zweiten Mal eine Übersicht, wie sich diese Einnahmen und Ausgaben pro Fonds auf die einzelnen Fördermaßnahmen verteilen.²¹ Die Übersicht zeigt, dass für einzelne EFRE-Fördermaßnahmen noch keine Mittel verausgabt worden sind. Dies betrifft einzelne Maßnahmen der Prioritätenachsen 3 und 5. Nach der Berichterstattung im EFRE-Begleitausschuss über den Umsetzungsstand zum 31. Dezember 2016 ist in diesen Bereichen die Bewilligung erst 2017 verstärkt vorgenommen worden. Die bisherigen Bewilligungssummen weichen zum o. g. Stichtag am deutlichsten von den Finanzplanwerten des OP ab.

Für einige dieser Fördermaßnahmen fehlt in der Übersicht die kapitel- und titelgenaue Benennung der Kofinanzierungsstellen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass diese Angaben erfolgen, sobald tatsächlich Auszahlungen angefallen sind.

Auf Initiative des Thüringer Finanzministeriums wird der Austausch zur künftigen Gestaltung der Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben der EU-Fonds fortgesetzt. Eine verbesserte Aussagekraft bzw. Transparenz der Übersichten ist mit der Haushaltsrechnung 2017 beabsichtigt.

Der im Mai 2018 von der Kommission vorgelegte Vorschlag eines mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) sieht deutliche Einschnitte für die nächste Förderperiode vor. Wie sich diese im Detail auf Thüringen auswirken, wird abzuwarten sein. Der MFR soll noch in dieser Legislaturperiode von der EU beschlossen werden (bis 2019). Auch wenn die Entscheidungen noch ausstehen, empfiehlt der Rechnungshof, frühzeitig die Programmplanung für die Jahre ab 2021 einzuleiten. Mit dem in früheren Jahren dazu durchgeführten interministeriellen Austausch wurden positive Erfahrungen gemacht. Ein solcher sollte auch für die kommende Förderperiode erfolgen. So können frühzeitig Eckpunkte, Priorisierung und Konzentration der künftigen EU-Förderung abgesteckt werden.

²¹ Vgl. Haushaltsrechnung 2016, Band 1, Übersicht 6, S. 185ff.

Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme

Für die Umsetzung der Fonds ist die Thüringer Landesverwaltung im Wege der geteilten Mittelverwaltung zuständig.²² Nach den einschlägigen europäischen Verordnungen²³ hat sie dafür besondere Verwaltungs- und Kontrollsysteme einzurichten. Organisatorisch und funktionell voneinander unabhängige Behörden sind zu benennen. Sie haben zu gewährleisten, dass der Einsatz der Mittel vorschriftsmäßig erfolgt, Kontrollen durchgeführt und Mängel frühzeitig erkannt werden.

Der Rechnungshof hat im Wege einer Konformitätsprüfung untersucht, inwieweit die eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme den Anforderungen des EU-Regelwerks entsprechen.

Die Thüringer Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Umsetzung der EU-Strukturfonds sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs insgesamt regelkonform eingerichtet²⁴.

²² Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben durch die EU-Kommission gemäß Art. 59 VO (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (EU-Haushaltsordnung).

²³ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, ergänzt durch ein komplexes Regelwerk weiterer Verordnungen, Durchführungsverordnungen, delegierte Verordnungen und Leitlinien.

²⁴ Die Einschätzung bezieht sich auf eine Gesamtbetrachtung, nicht auf einzelne Förderbereiche oder Fördermaßnahmen.

II.11 Kommunale Finanzbeziehungen

Nach Artikel 93 Thüringer Verfassung hat das Land dafür zu sorgen, „dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können“. Dazu benötigen sie eine insgesamt angemessene Finanzausstattung, die sich an deren Bedarf und der Leistungsfähigkeit des Landes bemisst. 2016 haben die Kommunen insgesamt 2.872 Mio. EUR vom Land erhalten.

Regelgebundener Ausgleich

In einem ersten Schritt wird ein regelgebundener Ausgleich berechnet. Dazu ist 2013 das System des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes etabliert worden. Dieses soll den Kommunen eine mit dem Land vergleichbare Entwicklung ihrer Einnahmen sichern.

Die Landesregierung legte für die Berechnung der maßgeblichen Einnahmen von Land und Kommunen (Gesamtfinanzmasse) für 2016 den Durchschnitt der Jahre von 2013 bis 2015 zugrunde (2013/14 Ist, 2015 Steuerschätzergebnisse Mai 2015). Danach ergab sich ein Betrag von 8.867 Mio. EUR (7.494 Mio. EUR Land, 1.373 Mio. EUR Kommunen). Da 2016 eine Revision gesetzlich vorgeschrieben war, musste der Bedarf der Kommunen neu ermittelt werden. Nach der zum Zeitpunkt der Berechnung vorliegenden Jahresrechnungsstatistik und vorgenommenen Zuschlägen sowie zusätzlichen Leistungen ergab sich für die Kommunen ein angenommener Bedarf von 3.274 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung der o. g. eigenen Steuereinnahmen ergaben sich Landesleistungen von 1.901 Mio. EUR (sog. Finanzausgleichsmasse). Dieser Betrag ist bei Kapitel 17 20 eingeplant.

Die Haushaltsrechnung belegt, dass rund 1.911 Mio. EUR verausgabt worden sind. Die Mehrausgaben sind im Wesentlichen auf höhere Leistungen aus dem Landesausgleichsstock von rund 10 Mio. EUR zurückzuführen.

Leistungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

Zusätzlich zu den o. g. Leistungen des Landes aus Kapitel 17 20 erhalten die Kommunen weitere Leistungen aus den Einzelplänen der Ressorts. Diese bemessen sich grundsätzlich nach der Leistungsfähigkeit des Landes.

Das Thüringer Finanzministerium hatte den Rechnungshof bereits zum Jahresbericht 2017 über die Leistungen des Landes außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs informiert. Es hatte den in der sog. Anlage 3 zum Thüringer

Finanzausgleichsgesetz (zuletzt für das FAG 2016) enthaltenen Titelanträgen die tatsächlichen Leistungen gegenübergestellt. Die Landesregierung hatte sich auf die Anregung des Rechnungshofs, die tatsächlichen Leistungen in der Haushaltsrechnung darzustellen, aber lediglich bereit erklärt, dem Rechnungshof einen Soll-Ist-Vergleich zur Verfügung zu stellen. Dieser enthielt die Beträge für die Jahre 2013 bis 2016. Hierüber informierte der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2017.²⁵ Für das hier interessierende Jahr 2016 waren rund 960 Mio. EUR geflossen, rund 160 Mio. EUR weniger als vorgesehen. Dies lag zum einen an dem gesunkenen Bedarf der Kommunen für die Unterbringung von Flüchtlingen. Zum anderen hatte der Rechnungshof aber auch Titel festgestellt, die 2016 neu in die Anlage 3 aufgenommen worden waren, obwohl es auch 2015 Mittelansätze gab. Dadurch waren vermeintlich höhere Beträge an die Kommunen geflossen. Um solche Feststellungen künftig auszuschließen, hatte der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2017 mehr Transparenz gefordert. Im noch laufenden Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2015 liegen inzwischen die Beschlussvorschläge der Fraktionen vor. Zur in Rede stehenden Thematik sind aber bisher leider keine Vorschläge unterbreitet worden.

25 Vgl. Jahresbericht 2017 des Rechnungshofs, Übersicht 12, S. 66.

C Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zum Einzelplan 02

I. Landesausstellungen (Kapitel 02 08)

0 Bei den vom Freistaat durchgeführten Landesausstellungen ist die Darstellung der Gesamtkosten weitgehend intransparent. Belegprüfungen fanden bei den Verwendungsnachweisprüfungen nicht statt. Mit den Leihgebern der Ausstellungsgegenstände wurden teilweise großzügige Regelungen für das Ausleihen vereinbart. Allein der Transport eines Bildes²⁶ und einer Sammlung von Notenblättern²⁷ von Budapest nach Weimar verursachte Ausgaben von 9.680 EUR. Die Vorgabe der Leihgeber zum Transport der Ausstellungsgegenstände entsprach teilweise nicht der Rechtsprechung.

1 Der Freistaat Thüringen fördert seit 1999 die in regelmäßigen Abständen stattfindenden Landesausstellungen. Bis 2017 wurden fünf Landesausstellungen zu verschiedenen Themen durchgeführt. Der Begriff Landesausstellung ist im Kulturkonzept definiert: „Landesausstellungen greifen Themen der Landesgeschichte und -kultur auf, um einen Beitrag zur historischen und kulturellen Bildung zu leisten. Sie vermitteln Kenntnisse und entsprechen in der Wahl der Themen dem Bedürfnis eines Landes, sich in der Spezifik seiner historischen Entwicklung, seiner Besonderheiten oder seiner kulturellen Prägung zu präsentieren. Landesausstellungen sind sowohl geeignet, Besucher für ein Land zu interessieren, als auch dazu, die Identität der Landesbewohner zu stärken.“²⁸

Der Rechnungshof hat 2016 die Landeszuschüsse zu diesen Ausstellungen geprüft. Der Fokus lag auf den Landesausstellungen 2011 „Franz Liszt – Ein Europäer in Weimar“ und 2016 „Die Ernestiner. Eine Dynastie prägt Europa“. Die Gesamtverantwortung für diese Ausstellungen lag bei der Stiftung Weimarer Klassik (Stiftung), die auch Zuwendungsnehmer war.

²⁶ Der Weihekuss – Ludwig van Beethoven (1770-1827), Größe 44,4 x 60,3 cm.

²⁷ Eine Faust-Symphonie in drei Charakterbildern (nach J. W. Goethe), Größe aufgeschlagen 30,7 x 47,5 cm.

²⁸ Kulturkonzept des Freistaats Thüringen, Herausgeber: Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Oktober 2012, S. 128.

Haushaltsseitig wurden die Zuwendungen aus unterschiedlichen Titeln finanziert. Damit war der Gesamtbetrag der Förderung aus dem Haushalt nicht unmittelbar nachvollziehbar. Ferner ließ die Zweckbezeichnung der herangezogenen Titel den Bezug zu einer Landesausstellung vermissen. So wurde der überwiegende Teil der Zuwendungen für die Landesausstellung „Die Ernestiner. Eine Dynastie prägt Europa“ aus den Mitteln für das „Reformationsjubiläum“ bereitgestellt. Da der Freistaat Thüringen perspektivisch weitere Landesausstellungen durchführen möchte, empfahl der Rechnungshof, einen gesonderten Titel im entsprechenden Einzelplan auszubringen.

Der Rechnungshof kritisierte, dass die Staatskanzlei die Zwischenverwendungsnachweise gar nicht und die Verwendungsnachweise lediglich an Hand der zahlenmäßigen Auflistung der Ausgaben geprüft hatte. Eine Belegprüfung erfolgte nicht.

Der Rechnungshof hat bei der Stiftung eine Belegprüfung durchgeführt. Dabei wurden bei der Franz-Liszt-Ausstellung Mängel bei der Mittelverwendung sowie der Auftragsvergabe ersichtlich. Selbst bei einer stichprobenweisen Prüfung des Verwendungsnachweises durch den Zuwendungsgeber hätten diese auffallen müssen.

Der Rechnungshof sah bei der Ausleihe von Ausstellungsobjekten das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht beachtet. Allein für das Ausleihen von 70 Ausstellungsobjekten – teilweise aus dem Ausland – entstanden Kosten von mindestens 128.000 EUR. Die Ausleihe von Ausstellungsobjekten wird mit Leihvertrag zwischen Leihgeber und Leihnehmer geregelt. Der Rechnungshof sah die großzügigen Regelungen in den Verträgen bezüglich der Übernahme von Reise- und Übernachtungskosten für Personal des Leihgebers zur Begleitung der Exponate und die Übernahme von Restaurierungsarbeiten kritisch. So kostete der Transport von 12 kleinformatigen Objekten in Handgepäck-Kassetten per Flug von Wien nach Leipzig (Business Class) für zwei Repräsentanten des Leihgebers inkl. Fahrten sowie Übernachtung und Spesen rund 7.000 EUR. Die Gesamtkosten für die Transporte von 14 Leihobjekten aus Frankreich inkl. Fahrt und Unterkunft der Kuriere beliefen sich auf rund 23.400 EUR. Für zwei weitere Leihobjekte (ein Bild und eine Notenblattsammlung) aus Budapest entstanden allein für den Hintransport Kosten von 9.680 EUR. Die Höhe dieser Kosten resultierte aus der Beauftragung je eines Kuriers zur Begleitung der Leihobjekte mit je einem Klimakoffer, insge-

samt vier Flugtickets (extra Sitz für Klimakoffer) und Fahrtkosten des ungarischen Leihgebers. Die Transportkosten für ein weitere Notenblattsammlung²⁹ aus den USA beliefen sich auf 4.496 EUR.

Die Leihgeber gaben in den Leihverträgen teilweise vor, dass der Transport nur durch ein bestimmtes Transportunternehmen erfolgen darf. Diese vertragliche Vorgabe sieht der Rechnungshof kritisch, da der freie Wettbewerb umgangen wird. Bereits im März 2007 erklärte die Europäische Kommission, dass öffentliche Museen in Deutschland gehalten sind, Aufträge zum Transport von Kunstwerken nur noch im Wettbewerb zu vergeben und nicht zu akzeptieren, dass andere öffentliche Stellen von ihnen verlangen, die Leistungen von einem bestimmten Transportunternehmen ihrer Wahl ausführen zu lassen.³⁰ Auch die Vergabekammer des Bundeskartellamts sieht die Beauftragung eines bestimmten Spediteurs zum Transport von Kunstwerken allein auf Wunsch bzw. nach Vorgabe eines Leihgebers nicht mit den Vergabevorschriften vereinbar.³¹

I.2

Die Staatskanzlei teilte in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mit, dass künftig Zuschüsse für Landesausstellungen aus dem Titel „überregional bedeutsame Ausstellungen und Themenjahre“ finanziert werden sollen. Bezüglich der Förderung der Landesausstellung „Die Ernestiner. Eine Dynastie prägt Europa“ hielt die Staatskanzlei eine Förderung aus Mitteln für das „Reformationsjubiläum“ für gerechtfertigt, da die Reformation und die Geschichte der Ernestiner untrennbar miteinander verwoben seien.

Die Staatskanzlei räumte das Fehlen von Prüfungsvermerken ein und will dies künftig besser dokumentieren. Eine Belegprüfung hielt sie mit Verweis auf die gültigen Verwaltungsvorschriften für nicht zwingend erforderlich. Darüber hinaus gab sie an, dass zum Zeitpunkt der Verwendungsnachweisprüfung weder die Zeit noch das fachlich geschulte Personal für eine solche Prüfung vorhanden gewesen wären.

Die Staatskanzlei bemerkte, dass die Leihe von Ausstellungsstücken eine „weltweit übliche Praxis“ sei und „nicht allein von Thüringen revolutioniert“ werden könne. Die Leihgeber würden sich hinsichtlich der Kunst und Archi-

²⁹ March funebre, Größe 22,5 x 25 cm.

³⁰ IP/05/949 vom 15. Juli 2005 sowie IP/07/357 vom 21. März 2007.

³¹ BKartA Bonn, Beschluss vom 3. September 2009 – VK 1 – 155/09 –.

valien in einer Quasi-Monopolstellung befinden. Der Leihnehmer, der Interesse an dem Gegenstand bekunde, befände sich in einer schwachen Verhandlungsposition.

Die Stiftung als Ausstellungsverantwortliche gab an, dass für den Abschluss der Leihverträge noch die alte Rechtslage gegolten habe, da die Veröffentlichung der Rechtsprechung³² erst nach Abschluss der ersten Verträge erfolgt sei.

Die Thüringer Staatskanzlei hat zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags keine Stellungnahme abgegeben.

I.3 Der Rechnungshof begrüßt im Hinblick auf das Transparenzgebot die künftige Finanzierung von Landesausstellungen aus einem Haushaltstitel.

Der Rechnungshof kritisiert, dass die Staatskanzlei bei den Zuwendungen keine stichprobenartige Prüfung von Belegen für erforderlich hält. Die von der Staatskanzlei angeführte Verwaltungsvorschrift sieht jedoch die vertiefende Prüfung einer Stichprobe aus den Verwendungsnachweisen vor. Bei deren Auswahl sind auch das Fördervolumen und Erfahrungen aus vergangenen Prüfungen zu berücksichtigen. Da sich das Fördervolumen z. B. bei der Liszt Ausstellung auf 500.000 EUR belief, hätte hier eine vertiefende Prüfung unter Einbezug der Belege stattfinden müssen. Der Rechnungshof fordert, eine derartige Prüfung für künftige Landesausstellungen zu gewährleisten.

Das Verfahren zur Leihe von Ausstellungsstücken mag eine weltweit übliche Praxis sein. Der Rechnungshof fordert die Stiftung als Leihnehmer und Zuwendungsempfänger dennoch auf, bei der Ausleihe der Objekte konsequent das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu beachten. Auch bei der Durchführung einer Landesausstellung sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten.

Die Veröffentlichung der Rechtsprechung 2011 mag in den Zeitraum der Leihanfragen gefallen sein. Allerdings hatte die Europäische Kommission bereits 2007 mitgeteilt, dass sie von einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland nur unter der Voraussetzung absieht, dass die öffentlichen Museen in Deutschland angewiesen werden, „die entsprechenden Aufträge auf Wettbewerbsbasis zu vergeben und nicht zu akzeptieren, dass andere

³² Journal für Kunstrecht, Urheberrecht und Kulturpolitik 2/2011.

öffentliche Stellen von ihnen verlangen, die Leistungen von einem bestimmten Transportunternehmen ihrer Wahl ausführen zu lassen.³³ Dieser Hinweis der Kommission lag weit vor den Leihanfragen und auch der Ausstellung.

³³ BKartA Bonn, Beschluss vom 3. September 2009 – VK 1 - 155/09 -.
Thüringer Rechnungshof
Jahresbericht 2018

Bemerkungen zum Einzelplan 03

II. Zuwendungen an die kommunalpolitischen Vereinigungen in den Jahren 2010 bis 2015 (Kapitel 03 03)

Die Zuwendungsrichtlinie für die Förderung der kommunalpolitischen Vereinigungen ist in Teilen überarbeitungswürdig. Die bisherige Verwendungsnachweisprüfung ist ungenügend. Eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung ist nicht gewährleistet.

II.1 Der Freistaat Thüringen fördert Institutionen, deren Aufgabe es ist, das kommunalpolitische Bewusstsein und Engagement der Bürger zu wecken und zu stärken (z. B. durch öffentliche Diskussions-, Informations- und Vortragsveranstaltungen, Expertengespräche, Arbeitstagungen, Aus- und Fortbildungsangebote). Bei den zuwendungsfähigen Institutionen handelt es sich um kommunalpolitische Vereinigungen bzw. einen von ihnen benannten Bildungsträger. Als Voraussetzung für die Förderung müssen diese Institutionen einer politischen Partei nahestehen, die einen Landesverband mit Sitz im Freistaat Thüringen hat. Eine Zuwendung ist nur dann möglich, wenn die nahestehende Partei bei den letzten beiden Landtagswahlen mindestens fünf Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen erreicht hat.

Der Rechnungshof hat die Zuwendungen an die kommunalpolitischen Vereinigungen oder der von ihnen benannten Bildungsträger in den Jahren 2010 bis 2015 geprüft³⁴. Maßstab der Prüfung waren die Zuwendungsrichtlinie wie das Zuwendungsverfahren.

Zur Zuwendungsrichtlinie hat der Rechnungshof festgestellt:

- Die gegenwärtige Regelung, die eine kommunalpolitische Förderung von den Ergebnissen der Landtagswahl abhängig macht, verfehlt ihren Zweck. Eine Förderung der kommunalpolitischen Arbeit sollte sich am Ergebnis der Kommunalwahlen orientieren. Damit könnte ein breiterer politischer Wille der Bürger bei der Bildungsarbeit der kommunalpolitischen Vereinigungen repräsentiert werden.

³⁴ Seit März 2010 ist das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK) für die Gewährung der Zuwendungen zuständig. Im Prüfungszeitraum hatten vier kommunalpolitische Vereinigungen Anspruch auf eine Zuwendung. Das Haushaltsvolumen für die Förderung belief sich von 2011 bis 2014 auf je 256.700 EUR und in 2015 auf 306.700 EUR.

- Die Förderung soll den Fehlbedarf des Empfängers decken (Fehlbedarfsfinanzierung). Demzufolge müssten die Zuwendungsempfänger als Basis für ihre Tätigkeit einen angemessenen Eigenanteil erbringen. Die Zuwendungsrichtlinie sieht hierfür jedoch keine geeignete Regelung vor. Dies führte in der Praxis dazu, dass die Zuwendungsempfänger im Prüfungszeitraum ihre Ausgaben – bis auf wenige Ausnahmen – zu 95 Prozent aus diesen Fördermitteln deckten.
- Welche Ausgaben überhaupt zuwendungsfähig sind, definiert die Zuwendungsrichtlinie nicht hinreichend konkret. Dies führte zu uneinheitlichen Abrechnungspraktiken der Zuwendungsempfänger.

Zum Zuwendungsverfahren, insbesondere der Verwendungsnachweisprüfung, hat der Rechnungshof festgestellt:

Der Verwendungsnachweis (gegliedert in einen Sachbericht und einen zahlenmäßigen Nachweis) ist nach der Richtlinie von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer zu prüfen und ein entsprechender Prüfungsvermerk auszuweisen. Die Bewilligungsbehörde ist darüber hinaus berechtigt, Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen anzufordern sowie die Verwendung der Zuwendung durch örtliche Erhebungen zu prüfen.

Das TMIK hatte nur in Einzelfällen Zahlen hinterfragt. Eine vertiefte Prüfung oder detaillierte Vorlage von zahlungsbegründenden Unterlagen fand nicht statt. Das TMIK stellte folglich bei der Verwendungsnachweisprüfung ausschließlich auf die Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer ab.

Der Rechnungshof ermittelte durch eigene Nachprüfung der Verwendungsnachweise zahlreiche Mängel bei den Zuwendungsempfängern, die keiner der Wirtschaftsprüfer festgestellt hatte:

- Drei von vier Zuwendungsempfänger tätigten Ausgaben, die nicht vom Zuwendungszweck umfasst waren. In einem Fall summierten sich diese im Prüfungszeitraum auf über 11.500 EUR.
- Teilnehmerlisten zu den Veranstaltungen waren zum Teil nicht vorhanden. Eine kommunalpolitische Vereinigung hatte für 44 durchgeführte Veranstaltungen lediglich 13 Teilnehmerlisten gefertigt. Darüber hinaus identifizierte der Rechnungshof Fortbildungen, die nicht in den jeweiligen Sachberichten aufgeführt waren.

- Zuwendungsempfänger verstießen mehrfach gegen die Vorschriften des Vergaberechts. Notwendige Dokumentationen und Vergleichsangebote fehlten.
- In einer Vielzahl von Fällen hielten die Zuwendungsempfänger die Vorgaben des Thüringer Reisekostengesetzes nicht ein. Bei einer kommunalpolitischen Vereinigung summierten sich die zu viel abgerechneten Kilometer auf insgesamt 2.635.
- Bei der Abrechnung von Übernachtungskosten für Dozenten oder Seminarteilnehmer beachteten die Zuwendungsempfänger nicht in jedem Fall die Höchstsätze der maximal übernahmefähigen Kosten.
- Der Rechnungshof fand Belege vor, die keinem Verwendungszweck zugeordnet werden konnten.
- Ein Mitarbeiter einer kommunalpolitischen Vereinigung erstellte seine Honorarabrechnungen selbst und wies die Zahlungen eigenständig an. Eine Kontrolle, etwa durch ein Vorstandsmitglied, erfolgte nicht.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, dass das TMIK mehr als bisher selbst die Verwendungsnachweisprüfung, mindestens aber Stichproben vornehmen sollte. Bei der Verwendungsnachweisprüfung unverändert ausschließlich auf die Wirtschaftsprüfungsberichte abzustellen, wird als nicht zweckmäßig erachtet.

II.2 Zur Zuwendungsrichtlinie hat das TMIK signalisiert, die Empfehlungen des Rechnungshofs zu prüfen. Hinsichtlich einer Konkretisierung der zuwendungsfähigen Ausgaben ließ es seine Entscheidung offen. Eine Umsetzung der Empfehlungen stellte das TMIK im Zusammenhang mit der ohnehin zu verlängernden Zuwendungsrichtlinie (Außerkräfttreten am 31. Dezember 2018) in Aussicht.

II.3 Der Rechnungshof begrüßt, dass das TMIK beabsichtigt, den Empfehlungen des Rechnungshofs aus fachlicher Sicht in weiten Teilen zu folgen. Der Rechnungshof wird die Umsetzung bei der Änderung der Zuwendungsrichtlinie überprüfen. Er bekräftigt daher nochmals die Notwendigkeit der Überarbeitung der Richtlinie in den dargelegten Punkten.

Hinsichtlich der festgestellten Mängel bei der Verwendungsnachweisprüfung blieb eine eigene Bewertung des TMIK aus. Der Rechnungshof hält die ak-

tive Mitwirkung des TMIK bei der Nachweisprüfung für notwendig. Nur eigene Nachweisprüfungen des TMIK können die zahlreich aufgezeigten Mängel zukünftig beseitigen.

Bemerkungen zum Einzelplan 04

III. Externe Gutachten und Beratungsleistungen im Bildungsbereich - Teil I: Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beratungen (Einzelplan 04 außer Kapitel 04 31 und 04 35)

Vor der Vergabe externer Gutachten und Beratungsleistungen ermittelte das für Bildung zuständige Ministerium zumeist nur unzureichend, ob und welcher Handlungsbedarf bestand. Eigene Ressourcen blieben ungenutzt. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen fehlten. Mangels Erfolgskontrollen ist oft nicht erkennbar, ob Beratungsergebnisse umgesetzt und die angestrebten Ziele erreicht wurden.

III.1 Für unterschiedliche Vorhaben der Schulentwicklung hat das für Bildung zuständige Ministerium externe Beratungen in Anspruch genommen. Die Aufträge vergab es überwiegend für wissenschaftliche Begleitungen und Untersuchungen, aber auch für rechtliche Beratungen.³⁵

Für die Vergabe dieser Beratungsaufträge gelten die §§ 6 und 7 ThürLHO sowie die hierauf bezogenen Verwaltungsvorschriften. Das jährliche Rundschreiben des Thüringer Finanzministeriums zur Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Richtlinie für die Vergabe von Aufträgen für Gutachten, Studien, Forschungsaufträgen und ähnlichen Werkverträgen³⁶ (im Folgenden: Gutachten-Richtlinie) ergänzen und konkretisieren diese Vorgaben.

Das Finanzvolumen der extern durch das Ministerium vergebenen Beratungsaufträge betrug im Zeitraum von 2007 bis 2016 rund 4,7 Mio. EUR. Von den insgesamt 80 vergebenen Aufträgen hat der Rechnungshof 2017 insgesamt 40 Verträge mit einem Finanzvolumen von rund 3,6 Mio. EUR einer vertieften Prüfung unterzogen. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Beratungen und das hierfür jeweils eingesetzte Finanzvolumen stellten sich dabei wie folgt dar:

- verschiedene Schulentwicklungsprogramme (rd. 2,3 Mio. EUR),
- Erstellung und Implementierung des Thüringer Bildungsplans (rd. 616.000 EUR bis 2016) sowie

³⁵ Zu externen Beratungen im Wissenschaftsbereich vgl. auch Jahresbericht 2017 des Thüringer Rechnungshofs, Teil C S. 84 sowie Teil D S. 140.

³⁶ Richtlinie zum wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln für die Vergabe von Gutachten, Studien, Forschungsaufträgen und ähnlichen Werkverträgen vom 6. Februar 2001, in der Fassung vom 23. Mai 2014.

- Beratungen für den Bereich Arbeitsrecht und zu allgemeinen Aufgaben der Verwaltung (rd. 697.000 EUR).

Der Rechnungshof hat die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften und der Gutachten-Richtlinie geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass das Ministerium

- die Prüfung zur Notwendigkeit von Gutachten in nur wenigen Fällen ausreichend begründete und häufig lediglich pauschal darauf verwies, dass eigenes Personal im Ressortbereich diese Leistungen nicht erbringen könne,
- vor der Beauftragung externer Berater bei nur einem der insgesamt 40 geprüften Beratungsaufträge eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführte und dokumentierte,
- weitgehend keine begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen durchführte oder Erfolgskontrollen nicht ausreichend dokumentierte, so dass meist nicht erkennbar war, ob Beratungsergebnisse ausgewertet und umgesetzt wurden,
- in den überwiegenden Fällen eine freihändige Vergabe von Aufträgen vornahm und dabei keine drei Vergleichsangebote von unterschiedlichen Anbietern einholte sowie
- die externen Beraterleistungen nur unzureichend in der ressortübergreifenden Gutachtendatenbank erfasste.

Mangels durchgeführter Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Erfolgskontrollen blieb beispielsweise bei Maßnahmen zum „Thüringer Bildungsplan“³⁷ unklar,

- wie die Implementation der Thüringer Bildungspläne umgesetzt wurde,
- wie die Wirksamkeit der Maßnahmen vom Ministerium bewertet wurde und
- welche Ziele des jeweiligen Bildungsplans konkret erreicht wurden.

Im Ergebnis der Prüfung hat der Rechnungshof dem Ministerium empfohlen,

- zunächst alle internen und externen Handlungs- und Lösungsalternativen zu ermitteln,

³⁷ Betrifft die Thüringer Bildungspläne für Kinder bis 10 Jahre und bis 18 Jahre mit einem verausgabten Finanzvolumen von insgesamt rd. 3 Mio. EUR.

- vor der Beauftragung die Kosten und Nutzen der Lösungsalternativen durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abzuwägen,
- begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen,
- die jeweils gültigen Vergabevorschriften zu beachten sowie
- die Verträge richtlinienkonform zu gestalten und die Gutachten in der Gutachten-Datenbank zu erfassen.

Während seiner Prüfung hat der Rechnungshof zudem wiederholt gefordert, dass ihm alle zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Unterlagen – insbesondere zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen – vorzulegen sind³⁸.

III.2 Das Ministerium hat die Kritik des Rechnungshofs teilweise als zu „*pauschal*“ zurückgewiesen. Es hat dies wie folgt begründet:

- „Notwendigkeit“ sei ein unbestimmter Rechtsbegriff und anhand des konkreten Einzelfalls auszulegen. Der Rechnungshof hätte jeden Einzelfall mit dem betroffenen Fachreferat auswerten müssen.
- Die externen Beratungen hätten meist wissenschaftliche Leistungen auf pädagogischem Gebiet betroffen. Im Ministerium sei kein wissenschaftliches Personal beschäftigt, welches Problemstellungen auf diesem Gebiet kompetent bewältigen könne. Insoweit wären Fortbildungen für vorhandenes Personal in diesen Spezialgebieten nicht zielführend, da diese an vorhandenem Fachwissen ansetzen. Derartige Fortbildungsangebote gäbe es nicht für Verwaltungsmitarbeiter.
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien bei Maßnahmen mit nicht monetär messbaren Faktoren entweder nicht möglich oder mit unangemessenem Aufwand verbunden. Im Übrigen habe der Rechnungshof selbst keine Lösungsansätze für die wirtschaftliche Bewertung von nicht finanziell messbaren Faktoren vorgetragen. Die vom Rechnungshof beispielhaft vorgeschlagene Nutzwertanalyse sei für Forschungsgutachten nicht zielführend.
- Die vorgelegten Finanzakten enthielten nicht in allen Fällen die für eine abschließende Erfolgskontrolle vorhandenen Informationen.
- Zur Vorlagepflicht von Unterlagen verwies das Ministerium darauf, dass ihm nicht bekannt gewesen sei, welche Fälle der Rechnungshof vertieft geprüft hätte. Wegen der Vielzahl der in Frage kommenden Unterlagen

³⁸ Vgl. § 95 ThürLHO.

hätten nicht alle zum jeweiligen Vorhaben angelegten Akten vorgelegt werden können. Insofern seien auch hier die Wertungen des Rechnungshofs zu pauschal. Das Ministerium habe den Rechnungshof darauf verwiesen, zu weiteren Unterlagen bei den verschiedenen Mitarbeitern im Haus nachzufragen. Eine solche explizite Anforderung von Unterlagen sei aber nicht erfolgt.

III.3 Den Rechnungshof überzeugt die Stellungnahme des Ministeriums nicht. Anhand der geprüften Fälle – die dem Ministerium natürlich bekannt waren – hat die Prüfung eine hohe Fehlerquote bei der Vergabe und Nutzung von Beratungsleistungen offengelegt.

Dass gerade für wissenschaftliche Begleitungen zur Schulentwicklung auch externer Rat erforderlich sein kann, hat der Rechnungshof schon in seiner Prüfungsmitteilung anerkannt.

Allerdings bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, dass das Ministerium für seine Kernaufgaben mit dem notwendigen Personal ausgestattet ist.³⁹ Für diese Kernaufgaben hat es die eigenen vorhandenen Ressourcen zu nutzen. Die Gutachten-Richtlinie verlangt, dass der eigene Sachverstand zunächst auszuschöpfen ist, bevor ein Auftrag extern vergeben werden kann. Insoweit wird der Verwaltung kein Ermessen eingeräumt. Die Verwaltung hat das Ergebnis dieser eigenen Vorprüfung hinreichend zu dokumentieren und zu begründen.

Bezüglich durchzuführender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hält der Rechnungshof ebenfalls an seiner Auffassung fest: Maßnahmen mit nicht monetär messbaren Faktoren können – etwa mit der Nutzwertanalyse – ebenfalls bewertet werden.

Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen vorzunehmen. Gleiches gilt für Erfolgskontrollen. Sie sind zwingend notwendig, um festzustellen, ob

- und in welchem Ausmaß ein Ziel erreicht wurde,
- die Maßnahme ursächlich und geeignet war, das Ziel zu erreichen, und letztlich
- die Maßnahme ihrerseits wirtschaftlich war.

³⁹ Im Einzelnen wird auf die Beispiele im aktuellen Bemerkungsbeitrag „Externe Gutachten und Beratungsleistungen im Bildungsbereich Teil II, S. 76, verwiesen.

Die Verwaltung soll mit diesen Instrumenten möglichen Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegenwirken und auch neue Erfahrungen für künftige Vorhaben gewinnen können. Hierzu sind deren Ergebnisse aktenmäßig nachvollziehbar zu dokumentieren. Insoweit erwartet der Rechnungshof, dass ihm künftig vollständige Vorgänge vorgelegt werden und das Ministerium seiner gesetzlichen Mitwirkungspflicht nachkommt.

Auch bildungspolitische Entscheidungen – oft von großer finanzieller Auswirkung und langfristig angelegt – setzen die Vorschriften zur Vergabe von externen Beratungen nicht außer Kraft. Gerade hier müssen Erfolgskontrollen an Bedeutung gewinnen, um bildungspolitische Ziele überhaupt erreichen zu können.

**IV. Externe Gutachten und Beratungsleistungen im Bildungsbereich
– Teil II: Beispielfälle
(Einzelplan 04 außer Kapitel 04 31 und 04 35)**

Das für Bildung zuständige Ministerium gab für entbehrliche Rechtsberatungen und Projektunterstützungen in zwei Einzelfällen rund 100.000 EUR aus.

IV.1 Der Rechnungshof hat 2017 die Vergabe externer Gutachten und Beratungsleistungen im Bildungsbereich geprüft⁴⁰.

Das Finanzvolumen der extern vergebenen Aufträge durch das Ministerium betrug im Zeitraum von 2007 bis 2016 rund 4,7 Mio. EUR. Von den 80 vergebenen Beratungsverträgen hat der Rechnungshof 2017 insgesamt 40 Verträge mit einem Finanzvolumen von rund 3,6 Mio. EUR einer vertieften Prüfung unterzogen. Hiervon entfielen rund 697.000 EUR auf Beratungen im Arbeits- bzw. Dienstrecht oder zu allgemeinen Aufgaben der Verwaltung. Im Einzelnen prüfte der Rechnungshof u. a. Aufträge (1.) im Zusammenhang mit dem 2008 gestarteten sog. Erprobungsmodell zur Weiterentwicklung der Thüringer Grundschulen (Grundschulhorte) sowie (2.) zu arbeitszeitrechtlichen Regelungen. In beiden Fällen wurde jeweils eine Rechtsanwaltskanzlei beauftragt.

Bei der Vergabe von Beratungsaufträgen an Externe hat die öffentliche Verwaltung das Haushaltsrecht und die Richtlinie für die Vergabe von Gutachten und ähnlichen Werkverträgen⁴¹ zu beachten. Danach sind insbesondere vorherige Notwendigkeitsprüfungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Erfolgskontrollen durchzuführen.

(1.) Aufträge im Zusammenhang mit dem sog. Erprobungsmodell zur Weiterentwicklung der Grundschulhorte

Im März 2016 hatte die Landesregierung beschlossen, das Erprobungsmodell zu den Grundschulhorten⁴² zu beenden. Ab August 2016 sollte wieder das Land für das Personal zuständig sein. Das Ministerium wurde mit der

⁴⁰ Vgl. Tn. C.III. „Externe Gutachten und Beratungsleistungen im Bildungsbereich – Teil I: Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Beratungen“, S.71.

⁴¹ Richtlinie zum wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln für die Vergabe von Gutachten, Studien, Forschungsaufträgen und ähnlichen Werkverträgen vom 6. Februar 2001 in der Fassung vom 23. Mai 2014.

⁴² ErzieherInnen, welche bereits beim Land angestellt waren, wurden für die Dauer des Erprobungsmodells den Kommunen zugewiesen. Zusätzlich wurden ErzieherInnen bei den Kommunen eingestellt. Diese wurden überwiegend befristet für die Dauer des Schulversuchs eingestellt.

Rückabwicklung der Hortkommunalisierung bei den bis dahin 21 teilnehmenden Schulträgern (11 Landkreise, 3 kreisfreie Städte, 5 Städte und 2 Gemeinden) beauftragt.

Im Zusammenhang mit dieser Rückabwicklung wurden Gutachten bzw. Beratungsleistungen von insgesamt rund 95.000 EUR in Auftrag gegeben.

Der Rechnungshof hat bezüglich des hierzu im Februar 2016 beauftragten Rechtsgutachtens festgestellt und insbesondere kritisiert:

- Die rechtliche Bewertung der Rückabwicklung im Wege eines Betriebsübergangs wurde beauftragt, obwohl das Ministerium – in Abstimmung mit der TSK, dem TFM und dem TMIK – bereits im Oktober 2015 die Möglichkeit eines Betriebsübergangs nicht weiter verfolgen wollte.
- Trotz eigener fachlicher Kompetenzen hat sich das Ministerium zur Erfüllung originär hoheitlicher Aufgaben der Leistung Dritter bedient.
- Die erstmalige Beauftragung der Kanzlei wurde ohne weitere Vergleichsangebote, mündlich und ohne Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt vereinbart. Eine besondere fachliche Qualifikation des beauftragten Anwalts war nicht dokumentiert.
- Es lagen nicht alle relevanten Daten für eine abschließende Bewertung der Sachlage vor.
- Das Rechtsgutachten enthielt aus Sicht des Rechnungshofs keinerlei verbindliche Aussagen⁴³.

Bezüglich der im März 2016 – dem Vorschlag der Rechtsanwaltskanzlei entsprechend – weiterhin beauftragten Unterstützung bei der Projektstrukturplanung sowie rechtlichen Beratung und Vertretung (Vorbereitung und Verhandlung von Personalüberleitungsverträgen und Muster-Informationsschreiben) hat der Rechnungshof festgestellt und kritisiert:

- Eine externe Projektstrukturplanung war nicht erforderlich. Auch die Mitwirkung eines Externen bei Verhandlungen mit Schulträgern zumal inhaltsgleicher Verträge war entbehrlich.
- Der Vertragsgegenstand war nicht hinreichend konkret definiert.

⁴³ Vgl. im Einzelnen: Haushalts- und Finanzausschuss, Vorlage 6/1198.

- Für jeden einzelnen Schulträger wurden jeweils ein eigener Personalüberleitungsvertrag sowie einzelne Muster-Informationsschreiben erstellt und abgerechnet, obwohl die Inhalte im Wesentlichen vergleichbar waren.
- Mit einer Gemeinde wurde ein Personalüberleitungsvertrag geschlossen, ohne überhaupt (kommunale) Beschäftigte überzuleiten.

(2.) Aufträge zu arbeitszeitrechtlichen Verträgen

Der Hauptpersonalrat (HPR) beauftragte ein Rechtsgutachten zu arbeitszeitrechtlichen Regelungen der Verwaltungsvorschrift zur Organisation eines Schuljahres. Dem Land sind Kosten von rund 5.600 EUR entstanden.

Der Rechnungshof hat hierzu festgestellt und kritisiert:

- Der HPR hat ohne Prüfung der Notwendigkeit im Wege der direkten Vergabe eine Rechtsanwaltskanzlei beauftragt.
- Es wurde lediglich eine Vergütungsvereinbarung anstatt eines schriftlichen Vertrags mit konkreter Leistungsbeschreibung geschlossen. Weder Auftraggeber noch das Vertragsdatum wurden benannt; weder eine Frist zur Vorlage des Gutachtens noch Zahlungsmodalitäten wurden geregelt.
- Eine Bewertung des Gutachtens und eine abschließende Erfolgskontrolle wurden durch den HPR nicht vorgenommen.
- Das Ministerium hat nach Abschluss der Vergütungsvereinbarung die Kostenübernahme ohne Prüfung der Erforderlichkeit, Vertretbarkeit und Verhältnismäßigkeit zugesichert.

IV.2 Das Ministerium hat die Kritik des Rechnungshofs zurückgewiesen.

Zu (1.):

Bezüglich der Rückübertragung der Grundschulhorte sei die Kritik zur Auftragsvergabe eine Generalkritik, welche an den Realitäten vorbei gehe. Die Bemerkungen des TRH seien „wohlfeil ...aber lebensfremd.“ Zwar sei eine Personalüberführung in Form des Betriebsübergangs schon im Oktober 2015 intern ausgeschlossen worden. Insgesamt hätten aber „Besonderheiten“ vorgelegen, welche die externen Beratungsleistungen rechtfertigten.

Auf weitere Nachfrage begründete das Ministerium die Gutachterausswahl unter anderem damit, dass der Kanzleihinhaber „... in Politik- und Regierungskreisen bekannt und empfohlen...“ sei.

Die Auffassung des Rechnungshofs bezüglich der Unverbindlichkeit des Gutachtens hat das Ministerium zurückgewiesen. Eine gegebenenfalls unsichere Kenntnis von Tatsachen schlage sich jedenfalls nicht auf die rechtliche Einschätzung durch.

Individuell auszuhandelnde Verträge seien für jeden der 21 Schulträger erforderlich gewesen. Die – im Ergebnis – weitestgehende Inhaltsgleichheit der Verträge stelle einen Erfolg der Verhandlungen dar; nur im Einzelfall hätten wenige Konditionen verändert werden müssen.

Der Rechnungshof verkenne die Situation im Frühjahr 2016, wenn er meine, es sei nur ein Mustervertrag vonnöten gewesen, der dann von allen Schulträgern unterzeichnet worden wäre. Andererseits führte das Ministerium selbst aus, seitens des Landes sei darauf zu achten gewesen, dass die Konditionen im Einzelfall nicht wesentlich voneinander abwichen.

Zur weiteren Beauftragung der Kanzlei teilte das Ministerium mit, dass *„angesichts des nicht einfachen Verhältnisses der Schulträger zum Land und der Erzieherinnen zum Land...es dem Verhandlungsverlauf und der weiteren Entwicklung durchaus zuträglich [war], dass das Land nach außen zeigte, dass es sich auch externen Rats bedient.“*

Zur Erforderlichkeit der Informationsschreiben brachte das Ministerium unter anderem vor, dass es *„...mit Blick auf die bis dahin erfolgten Schritte zur rechtlichen Absicherung ... inkonsequent gewesen [wäre], hier ergänzend nicht nochmals eine Beratungsleistung einzukaufen.“*

Auch die Projektstrukturplanung sei erforderlich gewesen, da im März 2016 die Aufgabe der Rücküberführung der Horte konkret und innerhalb weniger Monate umzusetzen gewesen sei. Das Ministerium sei erstmalig mit dem komplexen Institut des Betriebsübergangs konfrontiert worden und habe ein enges zeitliches Raster zu dessen Umsetzung zur Verfügung gehabt.

Einzelheiten der Personalüberführung seien während des Schulversuchs nicht festgelegt worden.

Auch die Einschätzung des Rechnungshofs bezüglich des unkonkreten Vertragsgegenstands hält das Ministerium für unzutreffend.

Zu (2.):

Zum Gutachten des HPR teilte das Ministerium zunächst mit, dass dies zur Klärung arbeitszeitrechtlicher Fragen und damit in Zusammenhang stehender Beteiligungsrechte des HPR erforderlich gewesen sei. Diese Fragen und Beteiligungsrechte seien bereits seit mehreren Jahren in der Diskussion zwischen Ministerium und HPR und hätten die rechtzeitige Veröffentlichung der Verwaltungsvorschrift zur Organisation des Schuljahres behindert. Zudem habe Eilbedürftigkeit vorgelegen.

Ein etwaiges gerichtliches Verfahren wäre kostenintensiver gewesen (ursprünglich wurden vom Ministerium rund 2.000 EUR für das Gutachten eingeplant). Der Gutachter habe zwar rund 5.600 EUR berechnet, vom Ministerium seien aber nur rund 4.000 EUR gezahlt worden (Vergleichsvorschlag des Ministeriums). Obwohl sich der geplante Betrag von rund 2.000 EUR verdoppelte, sei dies aber vertretbar gewesen, um die streitigen Rechtsfragen zu klären.

Auf weitere Nachfrage des Rechnungshofs ergänzte das Ministerium: Einschlägige Rechtsprechung oder Fachliteratur zu den streitigen Rechtsfragen habe ihm nicht zur Verfügung gestanden. Kosten eines gerichtlichen Verfahrens hätten bei etwa 1.400 EUR gelegen. Das angefertigte Gutachten sei im Ergebnis nicht geeignet, die streitigen Fragen mit dem HPR zu klären. Ein gerichtliches Verfahren sei deshalb nicht endgültig abgewendet.

IV.3 Die Stellungnahmen des Ministeriums überzeugen den Rechnungshof keinesfalls.

Zu (1.):

Der Beendigung des Erprobungsmodells liegt die Rechtsfrage zugrunde, ob überhaupt ein Betriebsübergang vorliegt. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass diese durch das Ministerium selbst hätte beantwortet werden können und müssen. Jedenfalls hätten zumindest Vergleichsangebote für eine Beratung eingeholt werden müssen. Weder der Hinweis auf „Besonderheiten“ noch die Bekanntheit eines Rechtsanwalts in Politik- und Regierungskreisen ist überzeugend.

Gleiches gilt für den Abschluss von Personalüberleitungsverträgen und etwaige Vertragsverhandlungen. Das Ministerium hat originär hoheitliche Aufgaben selbst zu erledigen. Im Übrigen hätte die Erstellung eines Mustervertrags genügt.

Eine Eilbedürftigkeit lag nach Auffassung des Rechnungshofs ebenfalls nicht vor. Schon 2015 war deutlich, dass es keine weitere Verlängerung des Modellversuchs geben wird. Im Übrigen ist mit bzw. vor Beginn von Modellversuchen deren Beendigung zu durchdenken.

Zu (2.):

Die Beratung des HPR zeigt exemplarisch die unwirtschaftliche und fehlerhafte externe Auftragsvergabe auf. Eine seit Jahren im Streit stehende Rechtsfrage konnte auch mithilfe externer Beratung nicht geklärt und ein Verwaltungsstreitverfahren nicht vermieden werden. Die Kosten für die externe Beratung sind dennoch angefallen. Ein streitentscheidendes verwaltungsgerichtliches Verfahren wäre – entgegen der ursprünglichen Mitteilung des Ministeriums – erheblich günstiger gewesen.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass im Einzelfall erst auf seine Nachfrage hin gegebene weitere Auskünfte nahezu das Gegenteil zu ursprünglich Mitgeteiltem belegen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die aufgezeigten Fehler zum Anlass genommen werden, dass das Ministerium künftig sein Handeln stets am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausrichtet.

**V. Förderung der Kinder- und Jugendschutzdienste in Thüringen
(Kapitel 04 31)**

Die Eigenverantwortung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für eine bedarfsgerechte Ausgestaltung der örtlichen Jugendhilfe entbindet das Land – als Zuwendungsgeber – nicht davon, sparsam und wirtschaftlich mit Fördergeldern umzugehen.

Bei der Förderung der Kinder- und Jugendschutzdienste lässt die Ausgestaltung der Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“ notwendige Vorgaben zur zielorientierten, effektiven und wirtschaftlichen Förderung von Maßnahmen des Jugendschutzes vermissen.

V.1 Kinder- und Jugendschutzdienste (KJSD) sollen ein Beratungsangebot sein für Kinder und Jugendliche, die misshandelt oder vernachlässigt werden, die häusliche oder sexuelle Gewalt erfahren oder davon bedroht sind. Der Freistaat stellt bereits seit 1993 finanzielle Mittel für solche Beratungsangebote zur Verfügung.

Die Landkreise und kreisfreien Städte können als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe selbst über die Einrichtung, die Finanzierung und die Aufgaben der KJSD entscheiden. Das Land unterstützt sie mit Fördermitteln für Jugendhilfeausgaben nach der Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“.⁴⁴

Der Rechnungshof hat 2016 die Förderung der KJSD von 2009 bis 2015 geprüft.

Er hat festgestellt, dass die 19 örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die sich für die Einrichtung eines KJSD entschieden haben, zwischen 2009 und 2015 rund 11 Mio. EUR für deren Förderung ausgereicht haben. Durchschnittlich wurden Personal- und Sachkosten für rund 1,7 Vollzeitkräfte pro KJSD finanziert.

14 Gebietskörperschaften nutzten die über die Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“ vom Land bereitgestellten Mittel für Maßnahmen im Kinderschutz zur teilweisen oder vollständigen Finanzierung ihrer KJSD. Insgesamt stieg das Fördervolumen stetig.

⁴⁴ § 20 Abs. 4 Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz vom 5. Februar 2009 (GVBl. S. 1), zuletzt geändert am 14. Dezember 2016 (GVBl. S. 526), Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“ vom 23. Januar 2014 (ThürStAnz. Nr. 7/2014, S.237 ff.).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die in der Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“ festgelegten Programmziele und Zweckungswecke für den Bereich des Kinder- und Jugendschutzes zu allgemein und unkonkret definiert sind. Die Fördersystematik der Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“ gestattet keine auf Zielorientierung, Effektivität und Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Steuerung. Regelmäßig wird ein gesamtgesellschaftlicher oder individueller Nutzen der Förderung angenommen, dieser ist aber bisher weder vom Land noch von den örtlichen Trägern der Jugendhilfe belegt oder ausreichend evaluiert. Die Mängel in Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle der Projektförderung führen letztlich zu einem völligen Verlust von Transparenz im Fördergeschehen.

Auch der finanzielle Bedarf der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Erfüllung der Aufgaben der KJSD ist nicht nachvollziehbar ermittelt worden. Im Zuwendungsverfahren geht das Land stets von einem Erfolg der geförderten Kinder- und Jugendschutzmaßnahmen aus und stellt Mittel ohne Bezug zur Maßnahmenqualität bereit.

Der Rechnungshof hat gefordert, diese über Jahrzehnte geübte Praxis der Projektförderungen ohne Wirksamkeitsnachweis einzustellen und stattdessen die Finanzierung von Kinderschutzmaßnahmen, die den Nachweis ihrer Wirksamkeit erbracht haben, verlässlich zu gestalten.

Des Weiteren hat der Rechnungshof kritisiert, dass die Einbeziehung der KJSD in die jeweilige örtliche Jugendhilfeplanung als zuwendungsrechtliche Voraussetzung in den Förderverfahren bisher regelmäßig ungeprüft geblieben ist. Eine Förderung durch das Land war insofern für die Landkreise und kreisfreien Städte ausgeschlossen, deren Jugendhilfeplanung keine Aussagen zu KJSD enthielten.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, in der Förderrichtlinie „Örtliche Jugendförderung“ die Einhaltung der Vorgaben des Landesjugendhilfeausschusses als zwingende Zuwendungsvoraussetzung im Förderverfahren aufzunehmen.

Der Rechnungshof hat eine Evaluierung der KJSD vorgeschlagen und empfohlen, die Förderungen von KJSD mit anderen geförderten Beratungsangeboten, z. B. den Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen, als interdisziplinäres Angebot zusammenzuführen.

V.2 Das TMBJS hat sich in seinen Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung und zum Bemerkungsbeitrag zu den Feststellungen des Rechnungshofs geäußert.

Der Kritik des Rechnungshofs an der Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“ hat das TMBJS entgegen gehalten, dass zu keinem Zeitpunkt grundsätzlich die Zielerreichung der KJSD in Frage gestellt wurde. Eine erneute Änderung der Richtlinie müsse fachlich geprüft und abgewogen werden. Im Übrigen seien für den gesamten fachlichen Kanon die Programmziele und das Controlling gemäß § 23 ThürLHO zu benennen.

Dem Land als überörtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe obliege eine formale Bedarfseinschätzung nicht, diese sei auch nicht erforderlich. Das TMBJS geht davon aus, dass die örtlichen Träger der Jugendhilfe den Bedarf ermitteln und jugendhilfeplanerisch feststellen. Dementsprechend geht das TMBJS grundsätzlich davon aus, dass die geförderten KJSD dem aktuellen örtlichen Bedarf entsprechen.

Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs zu den bislang ungeprüften Zuwendungsvoraussetzungen hat das TMBJS die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen als beliehenes Unternehmen für diesen Förderbereich angewiesen, entsprechende Planungsdokumente konsequent zu überprüfen.

Weiterhin hat das TMBJS festgestellt, dass unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung mit den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe konsensual herausgearbeitet werden muss, wie notwendige Qualitäts- und Zielerreichungskontrollen besser umgesetzt werden können.

Das TMBJS hat zugestimmt, dass aktuelle Evaluationserkenntnisse zur Förderung von KJSD fehlen. Es strebe daher eine Gesamtevaluation in diesem Bereich an. Hinsichtlich der weiteren Empfehlungen des Rechnungshofs sehe das TMBJS keine Veranlassung, das eigenständige und spezialisierte Beratungsangebot der KJSD in andere Beratungsstrukturen zu überführen oder zu integrieren. Auch die Anwendung der fachlichen Empfehlungen des Landesjugendhilfeausschusses zu den KJSD als verpflichtende Grundlage der Landesförderung festzulegen, hat das Ministerium abgelehnt.

V.3 Die Äußerungen des Ministeriums konnten den Rechnungshof nicht überzeugen.

Die Eigenverantwortung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe entbindet das Land – in seiner Eigenschaft als Zuwendungsgeber – nicht davon, Fördergelder sparsam und wirtschaftlich einzusetzen. Das Land ist gehalten, die Grundsätze für Förderrichtlinien⁴⁵ zu beachten, die Zuwendungsvoraussetzungen zu prüfen und ein entsprechendes Controlling vorzunehmen.

Der Rechnungshof erwartet, dass das TMBJS künftig sicherstellt, dass die Zuwendungen des Landes für Maßnahmen des Kinderschutzes im Rahmen der Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“ nur aufgrund entsprechend vorliegender, detaillierter Planungsbeschlüsse oder Jugendhilfeplanungen realisiert werden. Darüber hinaus sollte die bestehende Richtlinie hinsichtlich des Programmziels einschließlich Teilzielen und konkreter zu fassender Zuwendungszwecke und Indikatoren überarbeitet werden.

Die vom TMBJS nunmehr geplante unabhängige externe Evaluierung des Tätigkeitsfeldes der KJSD wird begrüßt.

⁴⁵ Vgl. VV zu § 44 ThürLHO, Anlage 6.

VI. Institutionelle Zuwendungen an einen Behindertensportverband (Kapitel 04 35)

Untätigkeit bei der Verwendungsnachweisprüfung gefährdet eine erfolgreiche Rückforderung der von einem Behindertensportverband zweckwidrig verwendeten Fördermittel (587.000 EUR).

Ein möglicher Schaden sowie der unnötige Verwaltungsaufwand wären bei pflichtgemäßer Aufgabenerledigung der zuständigen Behörden vermeidbar gewesen.

VI.1 Das Land unterstützt anerkannte Behindertensportverbände nach Maßgabe des Thüringer Sportfördergesetzes⁴⁶, der Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung und des Zuwendungsrechts. Auf dieser Grundlage bewilligten die von 2007 bis 2010 für die Sportförderung zuständigen Ministerien⁴⁷ einem Behindertensportverband zur Deckung seiner notwendigen Ausgaben institutionelle Zuwendungen von insgesamt 836.000 EUR.

Der Rechnungshof hat das Förderverfahren und die Verwendung der Landesmittel 2011 geprüft. Hierbei hat er die zweckwidrige Mittelverwendung sowie erhebliche haushaltsrechtliche Verstöße durch den Verband, aber auch grobe Versäumnisse bei der Verwendungsnachweisprüfung durch die verantwortlichen Ministerien festgestellt. So waren Ende 2011 alle im Prüfungszeitraum bewilligten Zuwendungen noch ungeprüft und mögliche Rückforderungsansprüche nicht geltend gemacht. Im Hinblick auf die bestehenden Verjährungs- und Aufbewahrungsfristen forderte der Rechnungshof die Ministerien seinerzeit auf, ihren pflichtgemäßen Aufgaben bei der Verwendungsnachweisprüfung unverzüglich nachzukommen.

Im April 2012 räumte das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG)⁴⁸ die haushaltsrechtlichen Verstöße des Behindertensportverbandes weitestgehend ein und sicherte zu, alle vom Rechnungshof festgestellten Mängel einer zeitnahen und umfassenden Prüfung zu unterziehen. Statt umgehend selbst tätig zu werden, beauftragte es sechs Monate später die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats

⁴⁶ Vgl. § 16 ThürSportFG vom 15. Juli 1994 (GVBl. 1994, 808).

⁴⁷ Von 2007 bis 2009 war das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT) und von 2010 bis 2014 das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) für den Bereich der Sportförderung zuständig.

⁴⁸ Seit 2014: Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie.

Thüringen mbH (GFAW) mit der Verwendungsnachweisprüfung⁴⁹.

Diese Prüfung schloss die GFAW erst Ende 2014 ab. Einen Großteil der gewährten institutionellen Zuwendungen sollte der Behindertensportverband zurückzahlen. Die festgestellten Erstattungsbeträge an das Land beliefen sich auf mehr als 587.000 EUR.

Gegen die Widerrufs- und Rückforderungsbescheide legte der Behindertensportverband Widerspruch ein.

Im April 2018 informierte das zwischenzeitlich für die Sportförderung zuständige Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS) den Rechnungshof darüber, dass der Behindertensportverband gegen die bislang erlassenen Widerspruchsbescheide für 2007 bis 2009⁵⁰ Klage beim Verwaltungsgericht Weimar erhoben habe. Die Klagen seien hauptsächlich mit der zwischenzeitlichen Verjährung, mindestens aber Verwirkung der Erstattungsansprüche begründet worden.

Der Rechnungshof kritisiert die unverhältnismäßig langen Bearbeitungszeiten bei der Verwendungsnachweisprüfung durch die jeweils zuständigen Stellen. Durchschnittliche Zeiträume zwischen dem Eingang der Verwendungsnachweise und Erlass der Rückforderungsbescheide von vier Jahren als auch zwischen den diesbezüglichen Widersprüchen des Verbandes und dem Erlass entsprechender Widerspruchsbescheide von drei Jahren sind keinesfalls akzeptabel. Sie verstoßen gegen maßgebliche Haushalts- und Handlungsgrundsätze der Verwaltung. Die erheblichen Versäumnisse bei der Verwendungsnachweisprüfung könnten dazu führen, dass ein Großteil der festgestellten Rückforderungsansprüche der GFAW auch gerichtlich nicht mehr durchsetzbar sein wird.

VI.2 Das TMBJS hat zu dem zeitlichen Ablauf der Verwendungsnachweisprüfung vorgetragen, dass die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zwar eine unverzügliche Aufarbeitung der bestehenden Rückstände erfordert hätten. Allerdings habe sich das damals zuständige TMSFG aus Gründen des gesehenen Konfliktpotentials mit dem sensiblen Bereich des Behindertensports für die Beauftragung einer externen Prüfinstitution entschieden.

Den kritischen Anmerkungen des Rechnungshofs zu einer möglichen Ver-

⁴⁹ Durch Beleihungsbescheid vom 25. September 2012.

⁵⁰ Widerspruchsbescheide vom 7. Oktober 2016, 3. März 2017 und 12. Januar 2018.

jähmung und/oder Verwirkung der von der GFAW festgestellten Erstattungsansprüche hat das Ministerium widersprochen.

Seiner Auffassung nach setze der Beginn der Verjährung grundlegend voraus, dass ein Erstattungsanspruch überhaupt entstanden ist. Ein solcher werde frühestens mit der Aufhebung des Zuwendungsbescheids, mit dem die ursprüngliche Leistung bewilligt wurde, begründet. Erfolgen Widerruf und Rückforderung *uno actu*, beginne die Verjährungsfrist daher erst mit Erlass der Widerrufsbescheide durch die GFAW, mithin ab 2014.

Auch für eine Verwirkung sei kein Raum. Diese könne nur vorliegen, wenn seit der Möglichkeit der Geltendmachung eines Rechts längere Zeit verstrichen ist und besondere Umstände hinzutreten, die die verspätete Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen ließen. Ein solcher Umstand könne jedoch niemals in einer bereits für das Zeitmoment notwendigen und relevanten langen Verfahrensdauer liegen.

VI.3 Unabhängig davon, wie die Gerichte über die vom Land geltend gemachten Erstattungsansprüche letztlich entscheiden, hält der Rechnungshof an seinen Beanstandungen zu den vorgefundenen Versäumnissen bei der Verwendungsnachweisprüfung fest.

Die 2011 vom Rechnungshof mitgeteilten Prüfungsfeststellungen über die in weiten Teilen zweckwidrige Mittelverwendung hätten eine umgehende Verwendungsnachweisprüfung erfordert. Die stattdessen initiierte Beauftragung der GFAW verzögerte die Prüfung um weitere 12 Monate. Die Argumentation des Ministeriums, wonach es sich um einen sensiblen Förderbereich handelt, überzeugt nicht.

Die jahrelange Untätigkeit bei der Verwendungsnachweisprüfung wiegt umso schwerer, als den zuständigen Ministerien strafrechtlich relevante Unregelmäßigkeiten bei der vorhergehenden Geschäftsführung des Verbands durchaus bekannt waren.

Durch die mittlerweile zehn Jahre laufenden Verfahren ist ein erheblicher Verwaltungsaufwand bei den beteiligten Behörden entstanden, der dem gebotenen Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zuwiderläuft.

Der Rechnungshof fordert, die Verwendungsnachweise durch die verantwortlichen Behörden zeitnah und begleitend zu prüfen.

Bemerkungen zum Einzelplan 05

VII. Geldauflagen in Strafsachen (Kapitel 05 04)

Die Gerichte halten die Verwaltungsvorschrift zu Geldauflagen in Strafsachen nicht ein. Die Regelungen sind zudem überarbeitungsbedürftig. Die Justizverwaltung führt bei der Zuweisung von Geldauflagen an gemeinnützige Einrichtungen keine Maßnahmen der Korruptionsprävention durch. Das Verfahren sollte transparenter gestaltet und ein Sammelfonds eingerichtet werden.

VII.1 Gerichte und Staatsanwaltschaften können Strafverfahren gegen Zahlung einer Geldauflage einstellen.⁵¹ Empfänger der Geldauflagen sind gemeinnützige Einrichtungen oder die Staatskasse. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften in Thüringen setzen jährlich rund 2 Mio. EUR an Geldauflagen fest. Rund 90 Prozent dieser Geldauflagen erhalten gemeinnützige Einrichtungen.

Der Rechnungshof hat 2016 die Geldauflagen in Strafsachen im Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz geprüft.

Das Ministerium hat 2005 eine Verwaltungsvorschrift zu Geldauflagen in Strafsachen⁵² erlassen. Danach hat das Oberlandesgericht im Einvernehmen mit der Generalstaatsanwaltschaft jährlich eine gemeinsame Liste zu erstellen, in der gemeinnützige Einrichtungen genannt werden, die als Empfänger der Geldauflagen in Betracht kommen. Die Liste begründet keinen Anspruch auf Zuweisungen. Sie stellt eine Orientierungshilfe für Richter und Staatsanwälte dar. In der Verwaltungsvorschrift sind die Aufnahmevoraussetzungen, die Rechenschaftslegung der gemeinnützigen Einrichtungen sowie die Erfassung der durch die Gerichte und Staatsanwaltschaften zugewiesenen Geldauflagen geregelt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Verwaltungsvorschrift nicht eingehalten wird. So wird keine gemeinsame Liste erstellt. Neben der Datenbank des Oberlandesgerichts führen die vier Staatsanwaltschaften jeweils

⁵¹ Vgl. §153a Abs. 1 S.1 Nr. 2, Abs. 2 S. 1 StPO.

⁵² Verwaltungsvorschrift des Thüringer Justizministeriums vom 12. Januar 2002 (JMBl. 2005, S. 3), zuletzt geändert durch Zweite Änderung der Verwaltungsvorschrift zu Geldauflagen in Strafsachen vom 5. Mai 2015 (JMBl. 2015, S. 30).

eine eigene Aufstellung im Fachverfahren web.sta⁵³. Während die Liste des Oberlandesgerichts rund 1.500 gemeinnützige Einrichtungen enthält, sind bei den Staatsanwaltschaften rund 1.270 Einrichtungen enthalten. Ein Abgleich zwischen beiden Anwendungen findet nicht statt. Zudem waren diese technisch nicht kompatibel.

Auch die Erfassung der gerichtlichen Geldauflagen wies erhebliche Mängel auf. Die Verwaltungsvorschrift enthält in der Anlage ein Erfassungsblatt. Nur acht der 27 Gerichte haben dieses genutzt. Die übrigen Gerichte erfassten die Zuweisungen an gemeinnützige Einrichtungen zwar, jedoch war eine Zuordnung zu einzelnen Verfahren nicht möglich. Das Oberlandesgericht fasste die Angaben der Amts- und Landgerichte sowie der Staatsanwaltschaften zu einer zentralen Jahresübersicht zusammen. Die unterschiedlichen Erfassungen der Gerichte führten dazu, dass aufgrund von Übertragungsfehlern, fehlenden Geldbeträgen sowie falschen Zuordnungen der gemeinnützigen Einrichtungen eine fehlerhafte Jahresübersicht vorlag.

Alle Gerichte und Staatsanwaltschaften haben zudem gemeinnützige Einrichtungen außerhalb der Listen bedacht. Während dieses Vorgehen bei Richtern von der richterlichen Unabhängigkeit umfasst ist, sind die Staatsanwaltschaften an die Vorgaben der Generalstaatsanwaltschaft⁵⁴ gebunden. Diese sah eine Zuweisung von Geldauflagen an ausschließlich in der Liste geführte Einrichtungen vor.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Rechenschaftslegung optimierungsbedürftig ist. Das Verfahren ist zeitaufwendig und bindet personelle Kapazitäten beim Oberlandesgericht, ohne dass die Rechenschaftslegung transparent ist. Eine für Richter und Staatsanwälte zugängliche Auswertung wird nicht erstellt. Zudem sind gemeinnützige Einrichtungen, die Geldauflagen erhalten haben und nicht in der Liste geführt werden, nicht rechenschaftspflichtig. Eine Kontrolle findet in diesen Fällen nicht statt. Eine fehlende oder nicht fristgerechte Rechenschaftslegung hat daher kaum Konsequenzen.

⁵³ Web.sta ist die IT-Fachanwendung der Staatsanwaltschaften, die in einem Länderverbund entwickelt wurde.

⁵⁴ Rundverfügung der Generalstaatsanwaltschaft vom 1. November 2005, nicht veröffentlicht.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen,

- eine gemeinsame Liste von Oberlandesgericht und Generalstaatsanwaltschaft durch eine kompatible technische Lösung umzusetzen,
- die gerichtlichen Erfassungen zu verbessern,
- die Rechenschaftslegung zu optimieren,
- für Richter und Staatsanwälte zugängliche Auswertungen der Zuweisungen sowie der Rechenschaftslegungen zu erstellen sowie
- die Verwaltungsvorschrift zu überarbeiten.

Zudem hat der Rechnungshof empfohlen, Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu treffen. Weder die Verwaltungsvorschrift, noch die Rundverfügung der Generalstaatsanwaltschaft sieht Entsprechendes vor. Geschäftsprüfungen finden nicht statt. Die Zuweisung von Geldauflagen an gemeinnützige Einrichtungen eröffnet eine Missbrauchsgefahr, die geeignet ist, das Ansehen der Justiz zu beschädigen. Zum Schutz des Vertrauens sollte jeder Anschein vermieden werden, dass Richter oder Staatsanwälte bei der Zuweisung von Geldauflagen von sachfremden oder persönlichen Interessen geleitet seien könnten.

Der Rechnungshof hat stichprobenartig die Zuweisungspraxis der Gerichte und Staatsanwaltschaften überprüft. Dabei stellte er fest, dass eine Staatsanwaltschaft Geldauflagen zugunsten eines Vereins festgesetzt hat, in denen der Amtsinhaber im Vorstand tätig war. Zudem hat der Rechnungshof wechselseitige Zuweisungen von zwei Staatsanwaltschaften an gemeinnützige Einrichtungen festgestellt: Dabei flossen Geldauflagen an Vereine, in deren Vorstand der jeweils andere Amtsinhaber aktiv ist. Der Rechnungshof hat diese Vorgehensweise missbilligt und angeregt, einen Sammelfonds für Geldauflagen in Thüringen einzurichten. Sammelfonds existieren bereits in einigen Bundesländern⁵⁵. Die den Sammelfonds zugewiesenen Mittel werden mittels nachvollziehbarer Kriterien bewirtschaftet und verteilt. Die in den Sammelfonds einfließenden Gelder werden transparent durch ein Entscheidungsgremium verteilt.

VII.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme die festgestellten Mängel hinsichtlich der fehlenden gemeinsamen Liste von Oberlandesgericht und Generalstaatsanwaltschaft, der unvollständigen Erfassung der gerichtlichen

⁵⁵ Ein Sammelfonds ist in Berlin, Hamburg sowie dem Saarland eingerichtet. Verschiedene Rechnungshöfe (z. B. Sachsen, Brandenburg, Schleswig-Holstein) haben ebenfalls die Einrichtung eines Sammelfonds empfohlen.

Geldauflagen sowie der verbesserungswürdigen Rechnungslegung eingeräumt.

Eine Anpassung der von den Staatsanwaltschaften in web.sta geführten Liste mit der Datenbank des Oberlandesgerichts soll im 1. Halbjahr 2018 erfolgen. Auch die Erfassung der gerichtlichen Geldauflagen wird sich mittels der noch einzuführenden Fachanwendung forumSTAR Straf verbessern. Das Rollout der Fachanwendung soll voraussichtlich Ende 2019 abgeschlossen sein.

Das Ministerium hat zudem mitgeteilt, dass die Verwaltungsvorschrift 2018 überarbeitet werden soll. Die Generalstaatsanwaltschaft hat ihre Rundverfügung bereits überarbeitet und eine Regelung zur Korruptionsverhinderung aufgenommen.

Die Staatsanwaltschaften haben die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen eingeräumt. Sie haben entsprechende Personalgespräche geführt. Weitergehende Maßnahmen der Korruptionsprävention hat das Ministerium geprüft, jedoch abgelehnt. So ließe die Einrichtung eines Sammelfonds zwar eine Steigerung der Transparenz des Auswahlverfahrens erwarten, jedoch stünde das Verfahren in einem ungünstigen Aufwand-Nutzen-Verhältnis. Das Ministerium befürchtet einen personellen Mehrbedarf für die Fondsverwaltung sowie einen Verlust der Regionalität bei der Mittelverteilung. Die Nichtberücksichtigung von lokalen gemeinnützigen Einrichtungen könnte zu einer nennenswerten Anzahl von Insolvenzen der betreffenden Vereine führen.

VII.3 Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen des Ministeriums, das gegenwärtige Verfahren durch den IT-Einsatz von forumSTAR Straf zu verbessern. Dies gilt auch für die Anpassung der bisher vom Oberlandesgericht und den Staatsanwaltschaften getrennten Listenführung.

Zudem erkennt der Rechnungshof die Absicht des Ministeriums an, die Verwaltungsvorschrift zu überarbeiten sowie die Rechnungslegung zu optimieren und transparenter zu gestalten.

Der Rechnungshof nimmt den Hinweis auf die geführten Personalgespräche zur Kenntnis. Aufgrund der Feststellungen bleibt er bei seiner Auffassung, dass Maßnahmen der Korruptionsprävention dringend verstärkt werden müssen. Die Einführung eines Sammelfonds ist daher angezeigt.

Nicht folgen kann der Rechnungshof den Argumenten des Ministeriums, mit der Einführung eines Sammelfonds ginge ein regionaler Bezug verloren bzw. dies führe zur Insolvenz von Vereinen. Der Rechnungshof hatte in seiner Prüfung die Berücksichtigung von regionalen Einrichtungen sehr wohl im Blick. Er hatte angeregt, im Sammelfonds entsprechende Unterkonten für die regionalen Fördergebiete für jede Staatsanwaltschaft bzw. den jeweiligen Landgerichtsbezirk zu bilden.

Eine Insolvenzgefahr gemeinnütziger Vereine kann als Gegenargument nicht überzeugen. Die Einrichtungen haben keinen Anspruch auf Zuweisung von Geldauflagen. Vielmehr dienen diese der Genugtuung für begangenes Unrecht und nicht der gezielten Förderung von Vereinen.

Zudem weisen die Gerichte und Staatsanwaltschaften auch nicht allen in der Liste aufgenommenen Einrichtungen Geldauflagen zu. Von den rund 1.500 beim Oberlandesgericht geführten gemeinnützigen Einrichtungen erhalten jährlich nur rund die Hälfte der Einrichtungen Zuweisungen. Da deren Auswahl bisher eine Einzelentscheidung war, würde die Errichtung eines Sammelfonds nicht nur zu einem transparenteren, sondern auch zu einem gerechteren Verfahren führen.

VIII. Vermietung und Verpachtung von Parkflächen (Kapitel 05 05)

Die Justizvollzugsanstalten erheben für die private Nutzung landeseigener Parkflächen nicht die nach den Vorschriften vorgesehenen Gebühren.

VIII.1 Der Freistaat stellt seinen Bediensteten gegen Entgelt landeseigene oder vom Land angemietete Parkflächen zur privaten Nutzung zur Verfügung. Eine Rechtsgrundlage, die einen Anspruch auf kostenlose Nutzung von Parkflächen (geldwerter Vorteil) begründet, besteht nicht. Demzufolge dürfen Landesbediensteten Parkflächen zur privaten Nutzung nur gegen einen angemessenen Kostenersatz überlassen werden.

Der Rechnungshof hat im Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung von Parkflächen der Haushaltsjahre 2005 bis 2015 geprüft.

Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft,

- wie viele Parkflächen insgesamt vorgehalten und an Bedienstete vermietet werden,
- ob es Parkflächen mit Mehrfachbelegung gibt sowie
- die Festsetzung des Kostenersatzes für die Parkflächen.

Die Erhebung richtete sich nach § 52 ThürLHO sowie nach einem Erlass des Thüringer Finanzministeriums (TFM) über die private Nutzung von landeseigenen oder vom Land angemieteten Flächen durch Landesbedienstete (Erlass vom 16. Oktober 2001). Dieser sieht Pauschalsätze für einen monatlichen Kostenersatz nach Fallgruppen vor. So sind für einen befestigten Stellplatz unter freiem Himmel, einzeln markiert und bei einem Nutzer 15 EUR zu erheben. Fehlt es an der Einzelmarkierung, sind 10 EUR zu zahlen.

Der Rechnungshof hat bei den Dienststellen des TMMJV die Höhe des Kostenersatzes mit dem vom TFM vorgegebenen Kostenersatz verglichen und dabei festgestellt, dass die Justizvollzugsanstalten (JVA'en) einen vom Erlass abweichenden Kostenersatz festgelegt und erhoben hatten. Dabei lag der tatsächliche monatliche Kostenersatz in der Regel nur bei einem Bruchteil der Pauschalsätze. Soweit eine abweichende Festsetzung möglich gewesen sein sollte, wurde sie jedenfalls zu großzügig gehandhabt.

Der Rechnungshof hat weiterhin für jede JVA die zu zahlenden Pauschalsätze nach dem Erlass pro Jahr und den von den JVA'en tatsächlich erhobenen Kostenersatz pro Jahr ermittelt und gegenübergestellt. Danach hatten die JVA'en jährlich rund 48.000 EUR weniger eingenommen als möglich gewesen wäre.

Ferner hat der Rechnungshof den Kostenersatz vom jeweiligen Beginn der Vermietung bis Dezember 2015 erhoben und den Solleinzahlungen nach dem Erlass gegenübergestellt. Danach sind dem Freistaat im geprüften Zeitraum Einnahmen von insgesamt mehr als 330.000 EUR entgangen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist für die Bediensteten als besonderer Vorteil zu werten, wenn landeseigene Parkflächen hergerichtet oder – wie bei zwei JVA'en – neu gebaut und zur Verfügung gestellt werden. Er hat daher gerügt, dass die JVA'en den Erlass nicht bzw. nicht nachvollziehbar umgesetzt haben.

VIII.2 Zunächst hatte des TMMJV in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung 2016 mitgeteilt, dass es die Leiter der JVA'en aufgefordert habe, die Parkplatzvergabe mit den örtlichen Personalvertretungen auf Grundlage des Erlasses und unter Berücksichtigung der Pauschalen neu zu regeln.

Im Oktober 2017 teilte das TMMJV zudem mit, dass es inzwischen eine Rahmendienstvereinbarung mit dem Hauptpersonalrat Justizvollzug über die private Nutzung und Entgeltzahlungen von landeseigenen bzw. vom Freistaat Thüringen angemieteten Parkflächen und Stellflächen bei den Thüringer Justizvollzugseinrichtungen abgeschlossen habe. Die darin festgelegten Pauschalen entsprächen den Vorgaben des Erlasses.

VIII.3 Der Rechnungshof begrüßt den Abschluss der Rahmendienstvereinbarung. Er hat aber festgestellt, dass bislang keine Zahlungseingänge entsprechend der Rahmendienstvereinbarung für die Jugendstrafanstalt Arnstadt gebucht wurden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Vorgaben der Rahmendienstvereinbarung nunmehr zeitnah umgesetzt und eingehalten werden.

Bemerkungen zum Einzelplan 07

IX. Zuwendungen an Träger von Maßnahmen des Arbeitsmarkts und der Aus- und Weiterbildung (Kapitel 07 03 und 07 08)

!

Zur Kontrolle von geförderten Arbeitsmarkt- sowie Aus- und Weiterbildungsprojekten setzt die GFAW ein ineffizientes und intransparentes Abrechnungssystem ein. Fehlerhafte Abrechnungen von Personal- und Sachausgaben der Zuwendungsempfänger werden damit nicht erkannt.

Eine konsequente Umstellung auf Pauschalen macht umfangreiche Berechnungen im Personal- und Sachkostenbereich entbehrlich.

IX.1 Maßnahmen des Arbeitsmarkts und der außerschulischen Aus- und Weiterbildung werden über unterschiedliche Förderungen des Landes, des Bundes und über den Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert. Die Träger solcher Maßnahmen realisieren – häufig zeitgleich – mehrere Projekte eines Förderprogramms oder Projekte über verschiedene Förderprogramme.

Der Rechnungshof hat bei vier der insgesamt 120 größeren Träger die Förderungen von Arbeitsmarkt- und Ausbildungsmaßnahmen im Zeitraum von 2009 bis 2012 geprüft. Damit hat er rund 150 Bewilligungen mit einem Fördervolumen von rund 1,6 Mio. EUR Landesmitteln, 1,3 Mio. EUR Bundesmitteln und 20 Mio. EUR ESF-Mitteln in seine Prüfung einbezogen.

Der Rechnungshof hat das aufwendige und intransparente Abrechnungssystem für anteilige Ausgaben bei der mit der Umsetzung des Zuwendungsverfahrens beauftragten Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW) beanstandet. Die GFAW kontrolliert mithilfe des Abrechnungsverfahrens die von den Zuwendungsempfängern im Verwendungsnachweis auf einzelne Projekte aufgeschlüsselten Ausgaben z. B. für Personal oder für Raummieten.

Die Abrechnungen der Zuwendungsempfänger beinhalteten regelmäßig fehlerhafte Angaben. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs kam es zu Mehrfachförderungen von Personalausgaben und Raummieten. Das bei der GFAW eingesetzte Abrechnungsverfahren ließ solche fehlerhaften Abrechnungen aber nicht erkennen.

Der Rechnungshof hat anhand von 26 Beispielen und mehr als 50 Zuwendungsbescheiden derartige Mängel nachgewiesen.

Je Mitarbeiter und Jahr summierten sich die Überzahlungen für Personalausgaben mitunter auf mehr als 1.000 EUR. Insgesamt wurden für Personal- und Sachausgaben der vier geprüften Träger überschlägig 13.000 EUR zu viel abgerechnet.

Der Rechnungshof hat deshalb projekt- und richtlinienübergreifende Prüfungen gefordert, um solche Überzahlungen und Berechnungsfehler bei Realkostenabrechnungen⁵⁶ ausschließen zu können. Hierbei sind aus seiner Sicht ausnahmslos alle Projekte einzubeziehen, denen dieselben Ausgaben anteilig zuzuordnen sind.

Weiter hatte der Rechnungshof zur Vereinfachung der Förderabwicklung für Zuwendungsempfänger und Zuwendungsgeber angeregt, konsequent Pauschalen einzuführen.

Hinsichtlich der mitunter bereits realisierten Umstellung auf Pauschalen hat er bemängelt, dass konkrete anteilige Ausgaben sowohl als Realkosten als auch – in anderen Projekten – als Pauschale abzurechnen waren. In solchen Fällen waren die aufwendigen Berechnungen nur scheinengenau, der Einspar-effekt durch Pauschalen ging verloren.

IX.2 Das für Arbeit zuständige Ministerium hat den Beanstandungen des Rechnungshofs widersprochen und Versäumnisse bei dem Abrechnungsverfahren ausgeschlossen.

Allen betroffenen Zuwendungsempfängern sei dennoch nach Kenntnis der Feststellungen des Rechnungshofs die Möglichkeit eingeräumt worden, noch ungeprüfte Verwendungsnachweise hinsichtlich des Umlageschlüssels zu überarbeiten. Die Prüfung der korrigierten Verwendungsnachweise habe die Feststellungen des Rechnungshofs widerlegt.

Nicht zuletzt werden, soweit möglich, pauschalierte Kostenabrechnungen in einigen Förderprogrammen ermöglicht und so die aufwendige Realkostenabrechnung vermieden. Das betreffe auch ESF-kofinanzierte Förderprogramme in der aktuellen Förderperiode.

⁵⁶ Centgenaue Abrechnungen.

Mit einer weitergehenden Pauschalierung könnten die Projektträger die notwendige Personalausstattung nicht mehr gewährleisten.

IX.3 Der Rechnungshof hat die Ausführungen des Ministeriums zu den festgestellten Mängeln im Abrechnungssystem und zum unwirtschaftlichen Verwaltungshandeln bei der GFAW zur Kenntnis genommen.

Der Rechnungshof sieht sich dahingehend bestätigt, dass noch nicht geprüfte Verwendungsnachweise mit der Bitte um entsprechende Korrektur an die Zuwendungsempfänger zurückgegeben wurden. Die erheblichen Schwierigkeiten bei der Abrechnung werden dadurch deutlich, dass die GFAW bei der anschließenden Prüfung der geänderten Verwendungsnachweise wiederum zahlreiche weitere Fehler beanstandet hat. Die anschließende Nachschau des Rechnungshofs anhand der inzwischen abgeschlossenen Verwendungsnachweisprüfungen bestätigte dies. So hat die GFAW in 20 von Trägern korrigierten Verwendungsnachweisen insgesamt rund 22.000 EUR für Personal- und Raummieten nicht anerkannt.

Somit kann mit dem bestehenden Abrechnungssystem nach wie vor nicht ausgeschlossen werden, dass mehrfach finanziert wird.

Die Ausführungen des Ministeriums zu eingeführten Pauschalen sind nur teilweise zutreffend. Das Abrechnungssystem mittels Umlageverfahren wird weiterhin notwendig sein, solange Realkosten neben pauschalierten Kosten herangezogen werden. So werden in den aktuellen Förderrichtlinien im Arbeitsmarktbereich⁵⁷ nach wie vor Realkostenabrechnungen gefordert. Aber auch andere Bereiche mit Realkostenabrechnung sind betroffen. Der positive Effekt einiger Pauschalen wird dabei nahezu aufgehoben.

Soweit an Realkostenabrechnungen festgehalten werden soll, muss das Ministerium die GFAW auffordern, bei anteiligen Ausgaben künftig projekt- und richtlinienübergreifende Prüfungen vorzunehmen.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Durch eine konsequente Umstellung auf Pauschalen würden der unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand, das erhebliche Fehlerpotential und umfangreiche Berechnungen im Personal- und Sachkostenbereich bei Zuwendungsempfängern und der GFAW entfallen.

⁵⁷ Beratungsrichtlinie, Aktivierungsrichtlinie, Ausbildungsrichtlinie, Gründerrichtlinie Teil A, Weiterbildungsrichtlinie, Integrationsrichtlinie, Landesprogramm „Arbeit für Thüringen“.

**X. Blutversorgung durch eine Tochtergesellschaft des Universitätsklinikums Jena
(Kapitel 07 50)**

Das Universitätsklinikum Jena hat eine Tochtergesellschaft zur Herstellung und zum Vertrieb von Blutprodukten gegründet.

Sowohl das für Hochschulwesen als auch das für Finanzen zuständige Ministerium haben bei der Gründung dieses Tochterunternehmens haushalts- und hochschulrechtliche Vorgaben nicht ausreichend beachtet.

X.1 Das Universitätsklinikum Jena (UKJ) kann zur Erfüllung seiner Aufgaben u. a. Unternehmen gründen, wenn sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.⁵⁸ Bei der Gründung hat das UKJ die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.⁵⁹ So ist beispielsweise vor finanzwirksamen Maßnahmen deren Vorteilhaftigkeit durch angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen⁶⁰ zu ermitteln.

In Jena war eine Blutspende bis 2015 am Institut für Transfusionsmedizin (ITM) des UKJ sowie bei einem privaten Blutspendedienst möglich.

Ende 2014 wurde neben dem ITM die „Institut für Klinische Transfusionsmedizin gemeinnützige GmbH“ (IKTJ gGmbH) als Tochter des UKJ gemeinsam mit der Minderheitsgesellschafterin DRK-NSTOB gGmbH gegründet.

Der Rechnungshof hat die Transfusionsmedizin am UKJ für die Haushaltsjahre ab 2013 geprüft. Ein Schwerpunkt der Prüfung war, ob die Notwendigkeit der Unternehmensgründung sowie eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung im Vorfeld der Gründung der IKTJ gGmbH hinreichend geprüft und nachgewiesen wurden.

Gegenüber dem UKJ hat der Rechnungshof bemängelt, dass es entgegen den hochschulgesetzlichen Anforderungen

- die Notwendigkeit einer Unternehmensgründung sachlich nicht nachgewiesen bzw. dokumentiert,

⁵⁸ Vgl. § 94 Abs. 7 Satz 1 ThürHG in der Fassung vom 13. September 2016 (GVBl. S. 437).

⁵⁹ Vgl. § 94 Abs. 2 Satz 2 ThürHG in der Fassung vom 13. September 2016 (GVBl. S. 437).

⁶⁰ Für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gilt nach VV Nr. 2.4.5 zu § 7 ThürLHO die Arbeitsanweisung des Bundesministerium der Finanzen „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, vgl. Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, II A 3 – H 1012 – 10/08/10004 (GMBl. 2011, S. 76).

- Alternativen zur Gründung sowie deren Kosten und Nutzen nicht ausreichend betrachtet,
- mit der Gründung verbundene Ziele und Erwartungen nicht hinreichend konkret formuliert bzw. dokumentiert und
- nicht geprüft hatte, ob die Aufgaben durch die IKTJ gGmbH tatsächlich besser und wirtschaftlicher durchgeführt werden können.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die IKTJ gGmbH keine Aufgaben des UKJ wahrnimmt. Forschung, Lehre und Weiterbildung sowie Krankenversorgung finden nach wie vor ausschließlich am ITM statt. Einziges Aufgabenfeld der IKTJ gGmbH ist die Herstellung und der Vertrieb von Blutprodukten. Mit diesem Unternehmensgegenstand hätte das UKJ nach dem Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) kein Unternehmen gründen dürfen.

Gegenüber dem TMWWDG hat der Rechnungshof moniert, dass es die ihm obliegende Rechtsaufsicht und seine im Landesinteresse wahrzunehmende Verwaltungsratsstätigkeit unzureichend ausübte. Aufgrund inhaltlich unvollständiger Unterlagen konnte das Ministerium allenfalls bedingt seine Aufgaben wahrnehmen.

Gegenüber dem TFM hat der Rechnungshof bemängelt, dass es seine Gewährträgerentscheidung zur Gründung des Unternehmens ohne eigene – zumindest nicht dokumentierte – Prüfung und lediglich auf der Grundlage der inhaltlich unvollständigen Unterlagen und Auskünfte des TMWWDG traf. Insbesondere unterblieb die eigenverantwortliche Prüfung des Gewährträgers, ob für die Einlage oder den Wert des Gesellschafteranteils Mittel aus Zuschüssen des Landes eingesetzt wurden.⁶¹ Beim etwaigen Einsatz von Landesmitteln könnten – wegen der Gewährträgerhaftung des Landes – Wettbewerbsvorteile für das so finanzierte Unternehmen und zugleich beihilferechtliche Risiken für alle Beteiligten entstehen.

X.2

Das UKJ hat in seiner Stellungnahme durch dabei erstmals vollständig vorgelegte Zahlen die Notwendigkeit der Unternehmensgründung nachgewiesen. Es hat erstmals detailliert die Gründe dargestellt, die gegen Alternativen zur Unternehmensgründung sprachen.

Das für Hochschulwesen zuständige TMWWDG hat in seiner Stellungnahme erklärt, nach seiner Auffassung seien die Voraussetzungen zur Gründung

⁶¹ § 94 Abs. 7 Satz 3 ThürHG in der Fassung vom 13. September 2016 (GVBl. S. 437), der auf § 65 ThürLHO verweist.

einer Tochtergesellschaft zum Zeitpunkt der Beschlussfassung 2014 gegeben gewesen. Seine rechtsaufsichtlichen Pflichten habe es im gebotenen Maße wahrgenommen.

Ebenso sei davon auszugehen gewesen, dass sich die zu erbringenden Leistungen durch ein eigenes Unternehmen wirtschaftlicher erbringen ließen als bei Fortführung des Status quo.

Das TMWWDG hat allerdings eingeräumt, dass keine umfängliche Wirtschaftlichkeitsprüfung mit detaillierter Vergleichsrechnung für die möglichen Varianten (Beibehaltung des Status Quo, Outsourcing der Blutspende, Gemeinschaftsunternehmen mit der DRK-NSTOB gGmbH) vorgelegen habe. Um anstehende Unternehmensgründungen des UKJ künftig noch sorgfältiger zu prüfen, solle 2018 ein auf das UKJ zugeschnittenes Prüfungsschema (Checkliste) entwickelt werden.

Der Verwaltungsrat beabsichtige überdies, die Gründungsentscheidung, Aufgabenerledigung und künftige Ausrichtung der IKTJ gGmbH durch einen externen Gutachter zu überprüfen.

Im Interesse der Rechtsklarheit sei im Übrigen beabsichtigt, im Rahmen der ThürHG-Novelle den Verweis auf § 65 ThürLHO im hierfür einschlägigen Paragraphen vollständig zu streichen.⁶²

Das TFM hat die Feststellungen und Kritik des Rechnungshofs zurückgewiesen. Die aus seiner Sicht erforderlichen Voraussetzungen für die Zustimmung des Gewährträgers wären gegeben gewesen, da das Einvernehmen des Fachressorts vorgelegen habe. In seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag hat das TFM betont, dass weder der Rechtsaufsicht noch dem Gewährträger eine eigene Entscheidungskompetenz hinsichtlich des Ob und Wie der Gründung der IKTJ gGmbH zustünden.

⁶² Gegenstände, die das UKJ mit Mitteln aus dem Landeszuschuss erwerbe, gingen nach Ablauf des Haushaltsjahrs in das Eigentum des UKJ über. Diese Gegenstände müssten jedoch für mindestens drei Jahre für die Zwecke von Forschung, Lehre und der daran ausgerichteten Krankenversorgung sowie für hoheitliche Aufgaben der Rechtsmedizin verwendet werden. Die Einhaltung dieser Zweckbindung sei vor der Verwendung der Gegenstände als Gesellschafteranteil zu prüfen, führe jedoch nicht zur Anwendung des § 65 ThürLHO, sondern zu ggf. erforderlichen Alternativmöglichkeiten bei der Leistung des Gesellschafteranteils.

Der Landtag hat das Gesetz zur Stärkung der Mitbestimmung an Hochschulen sowie zur Änderung weiterer hochschulrechtlicher Vorschriften am 10. Mai 2018 beschlossen und im GVBl. S. 149 ff. veröffentlicht. Die Regelungen zu Unternehmensbeteiligungen und -gründungen durch das UKJ sind in § 101 Abs. 1 ThürHG neu gefasst.

Schließlich hat auch das TFM signalisiert, dass die Gremien des UKJ die Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs nochmals zum Anlass nehmen würden, die Wirtschaftlichkeit der gewählten Konstruktion zu überprüfen.

X.3 Der Rechnungshof begrüßt die Stellungnahme des UKJ. Die hiermit vorgelegten Zahlen und erstmals detailliert dargestellten Gründe für die Unternehmensgründung sind nachvollziehbar.

Hingegen ist die hochschulrechtliche Zulässigkeit der Unternehmensgründung nach Ansicht des Rechnungshofs weiterhin fraglich. Laut UKJ ist das Unternehmen – mit der Herstellung und dem Vertrieb von Blutprodukten für die Patienten des UKJ – in der Krankenversorgung tätig. Diesem Argument folgend, würde jedes Unternehmen, das das UKJ mit Produkten für den Patienten beliefert, der Krankenversorgung dienen.

Nach § 98 Abs. 2 Satz 1 ThürHG⁶³ ist das UKJ für die Pflege der Wissenschaft in Forschung und Lehre einschließlich der Ausbildung der Studierenden verantwortlich und nimmt daran ausgerichtet Aufgaben in der Krankenversorgung wahr. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die für eine wirtschaftliche Betätigung maßgeblichen Aufgaben des UKJ damit primär Forschung und Lehre. Krankenversorgung ist lediglich daran ausgerichtet wahrzunehmen.⁶⁴

Der – bloße – Hinweis des TMWWDG auf die in der Krankenversorgung wahrzunehmenden Aufgaben durch die Tochter überzeugt vor diesem Hintergrund den Rechnungshof nicht. Eine Differenzierung nach den Aufgaben des UKJ im Sinne von § 98 Abs. 2 ThürHG⁶⁵ fehlt. Weder das UKJ noch das TMWWDG konnten konkret belegen, dass das gegründete Unternehmen durch die Produktion und den Vertrieb von Blutprodukten Forschung und Lehre auf dem Gebiet der Transfusionsmedizin praktiziert und daran ausgerichtet die Krankenversorgung wahrnimmt.⁶⁶

Die vom TMWWDG geplante Erarbeitung einer Checkliste für künftige Unternehmensgründungen wird vom Rechnungshof begrüßt.

⁶³ Thüringer Gesetz zur Stärkung der Mitbestimmung an Hochschulen sowie zur Änderung weiterer hochschulrechtlicher Vorschriften vom 10. Mai 2018, GVBl. S. 149 ff.

⁶⁴ So auch nach der Gesetzesbegründung, Drs. 4/2296, S. 182.

⁶⁵ I. d. F. vom 10. Mai 2018.

⁶⁶ Sofern zur Krankenversorgung neben der eigentlichen Behandlung auch die Pflege gezählt wird, gehören nach Ansicht des Rechnungshofs zur „Krankenversorgung in der Transfusionsmedizin“ die Apherese, nicht aber die Herstellung und der Vertrieb von Blutprodukten.

Soweit dem TMWWDG bei der Neufassung des ThürHG⁶⁷ an Rechtssicherheit gelegen ist, überzeugt die Streichung von § 65 ThürLHO allerdings gerade nicht. Klarstellend hätte auf die Anwendung von § 65 Abs. 3 ThürLHO verwiesen werden können.

Kritisch erachtet der Rechnungshof, dass sich das TFM formal auf die Ergebnisse der Prüfung des TMWWDG verlassen hat. Das TMWWDG hat in seiner Stellungnahme selbst eingeräumt, dass die hierfür zu Grunde zu liegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht ausreichend waren.

Der Rechnungshof folgt der Auffassung des TFM nicht, dass die Prüfung nach § 94 Abs. 7 Satz 3 ThürHG⁶⁸ i. V. m. § 65 ThürLHO in erster Linie UKJ und TMWWDG obliegen soll. Dies ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Gesetzessystematik. Folgte man der Auffassung des TFM, würde sich das Handeln des Gewährträgers in der Prüfung reiner Formalien erschöpfen. Dies ergibt sich aber weder aus dem seinerzeit geltenden ThürHG noch aus seiner Begründung.⁶⁹ Danach sollten gerade bei mit Unternehmensbeteiligungen verbundenen möglichen Auswirkungen auf das UKJ neben der internen Mitwirkung des Verwaltungsrats auch eine Genehmigung des Gewährträgers erforderlich sein.

Weiter heißt es ausdrücklich, dass aus der Übernahme der Gewährträgerschaft des Landes für das UKJ die Verpflichtung resultiere, organisatorisch Vorkehrungen zu treffen, um in Fällen von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung steuernd mitwirken zu können.⁷⁰ Die Vertretung des Landes als Gewährträger ist dem TFM im Einvernehmen mit dem TMWWDG zugeordnet. Mit dieser gesetzlichen Ausgestaltung soll bei Angelegenheiten von besonderer Tragweite eine zusätzliche Kontrolle verpflichtend abgesichert werden. Der Gesetzgeber hat dem Gewährträger damit eine zusätzliche Kontrolle aufgegeben.

Vor dem Hintergrund dieser besonderen Kontrollpflicht – die das geltende Hochschulrecht dem TFM vorschreibt – kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen, dass der neugefasste § 101 Abs. 7 ThürHG den Verweis auf § 65

⁶⁷ Thüringer Gesetz zur Stärkung der Mitbestimmung an Hochschulen sowie zur Änderung weiterer hochschulrechtlicher Vorschriften vom 10. Mai 2018, GVBl. S. 149 ff.

⁶⁸ I. d. F. vom 13. September 2016.

⁶⁹ Begründung zu § 94 Abs. 7 ThürHG, Drs. 4/2296, S. 187.

⁷⁰ Begründung zu § 99 ThürHG, Drs. 4/2296, S. 193.

ThürLHO – der dann anzuwenden ist, wenn Landesmittel eingesetzt werden – nicht mehr vorsieht.

Mit Blick auf die dargestellten Erkenntnisse erachtet es der Rechnungshof für bedenklich, dass letztlich das UKJ – ohne hinreichende Einflussnahme durch die Rechtsaufsicht und den Gewährträger – eine Strukturveränderung der Blutversorgung in Mittelthüringen herbeiführen kann.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass sowohl das TMWWDG als auch das TFM die Rechtmäßigkeit und hochschulrechtliche Zulässigkeit der Gründung der IKTJ gGmbH anders als der Rechnungshof bewerten. Gleiches gilt auch hinsichtlich der derzeitigen Aufgabenerfüllung durch die Tochtergesellschaft. Aufgrund seiner Feststellungen bleibt der Rechnungshof trotz der vorgebrachten Argumente der Ministerien bei seiner Auffassung.

Der Rechnungshof fordert weiterhin, dass das UKJ sich nur in den im Hochschulgesetz vorgesehenen Bereichen wirtschaftlich betätigt.

Bemerkungen zum Einzelplan 08

XI. Zuwendungen nach dem Handbuch Transnationale Aktivitäten (Kapitel 08 03 und 08 10)

Die Förderung von Projekten der transnationalen Zusammenarbeit war unwirtschaftlich. So standen den ausgereichten Mitteln z. B. für Auslandsaufenthalte mehr als doppelt so hohe Verwaltungsausgaben gegenüber. Mit der Förderung von Europaservice-Büros wurden überdies Doppelstrukturen über Jahre aufrechterhalten, obwohl es Überschneidungen mit Aufgaben anderer Institutionen gab.

XI.1 Für die Förderung von Projekten der transnationalen Zusammenarbeit stellte die EU dem Freistaat 16 Mio. EUR für den Zeitraum 2007 bis 2013 aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Verfügung. Ergänzt wurden diese durch nationale öffentliche Mittel⁷¹ in Höhe von 1,1 Mio. EUR.

Der Rechnungshof hat 2016 ausgewählte Förderungen auf Grundlage des sog. Handbuchs TNA⁷² geprüft und sich vertieft mit der Förderung von Auslandsaufenthalten und Europaservice-Büros (ESB) befasst. Er hat dabei u.a. Folgendes festgestellt und kritisiert:

Die Vielzahl der vorhandenen Fördergrundlagen erschwerte die rechtmäßige Bescheidung. Beispielsweise bewilligte die mit der Durchführung des Förderverfahrens bei Auslandsaufenthalten beauftragte Landesentwicklungsgesellschaft mbH (LEG) mehrfach Reisen von Führungskräften und Mitarbeitern von Thüringer Kammern, obwohl diese nicht zum förderfähigen Personenkreis gehörten.

Bei der Förderung der ESB wurde 2016 noch die Beratungsrichtlinie⁷³ als Rechtsgrundlage angegeben, obwohl der einschlägige Fördergegenstand nicht mehr in dieser Richtlinie enthalten war.

⁷¹ Bundes-, Landes- und kommunale Mittel.

⁷² Handbuch zur transnationalen und interregionalen Zusammenarbeit im Rahmen der Strukturfonds im Freistaat Thüringen in den Jahren 2007 bis 2013.

⁷³ Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und/oder des Freistaats Thüringen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen zur Förderung betriebswirtschaftlicher und technischer Beratungen – Förderrichtlinie gemäß Prioritätsachse A, Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte, des Operationellen Programms Europäischer Sozialfonds 2014 bis 2020 im Freistaat Thüringen vom 8. Oktober 2014, StAnz. Nr. 43/2014, Seite 1389 ff.; zuletzt geändert am 3. November 2017, StAnz. Nr. 48/2017, Seite 1794 ff.

Zur unübersichtlichen Vielzahl an zu beachtenden Regelungen kam erschwerend hinzu, dass sowohl die Förderziele als auch die Förderinhalte nur unkonkret vom Ministerium festgelegt worden waren. Dies musste der Rechnungshof insbesondere bei der Förderung der Auslandsaufenthalte über den Anhang zum Handbuch TNA feststellen. Dieser war dem TRH nicht zur Anhörung nach § 103 ThürLHO vorgelegt worden.

Aufgrund der Beteiligung von insgesamt sieben Stellen gestalteten sich die Abläufe der einzelnen Zuwendungsverfahren zum Fördergegenstand „Auslandsaufenthalte“ ausgesprochen aufwendig und in hohem Maße unwirtschaftlich. Der Ausreichung von 1 EUR an Fördermitteln standen allein Personalausgaben von über 2 EUR gegenüber.

Durch das aufwendige Verwaltungskonstrukt kam es zu doppelten Prüfungshandlungen bei der Antragsbearbeitung und der Verwendungsnachweisprüfung.⁷⁴ Die vorgefundene Arbeitsweise war jedoch weder erforderlich noch hat sie zu einer höheren Ausgabensicherheit geführt.

Das zuständige Ministerium und die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH (GFAW) als Bewilligungsbehörde versäumten, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchzuführen. In der Folge wurden über Jahre hinweg Doppelstrukturen bei den Fördervorhaben bezuschusst. Zu diesem Ergebnis kamen auch die Halbzeitevaluierung zum Operationellen Programm ESF 2011⁷⁵ und die isw-Gesellschaft für wissenschaftliche Beratung und Dienstleistung mbH in ihrer Bewertung des Handbuchs TNA 2014:

Die ESB hatten kostenfrei Aufgaben bei der Beantragung, Durchführung und Abrechnung von Vorhaben übernommen, obwohl die eigentlichen Projektträger⁷⁶ bereits über die jeweiligen EU-Förderprogramme pauschale Sätze zur Abgeltung der Organisations- und Verwaltungsaufwendungen bekommen hatten. Eine Aufgabenabgrenzung und Kostentrennung war innerhalb

⁷⁴ So erfolgte beispielsweise die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Belege der Zuwendungsempfänger sowohl durch die LEG als auch die GFAW.

⁷⁵ Halbzeitbewertung zum Operationellen Programm des Freistaats Thüringen für den Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2007 bis 2013, Ramboll Management und Verwaltung, Januar 2011, hier: Fachstudie zur Prioritätsachse E – Transnationale Aktivitäten, Seite 22 ff.

⁷⁶ EU-Consult Südthüringen gGmbH, BIC Nordhausen und Parisat.

der ESB nicht möglich. So war es nicht ausgeschlossen, dass die Unterstützungsleistungen der ESB für ihre eigenen und andere Projektträger parallel gefördert wurden.

XI.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung Folgendes mitgeteilt:

Die aufgrund unklarer Fördervoraussetzungen vom Rechnungshof beanstandeten Förderfälle seien allesamt förderfähig gewesen. Im Hinblick auf die Förderung von Mitarbeitern der Thüringer Kammern habe es sich durchaus um einen förderfähigen Personenkreis gehandelt, da sie nicht zur ausgeschlossenen Zielgruppe der Beschäftigten im öffentlichen Dienst gezählt hätten.

Zur Bewilligung in 2016 über die Beratungsrichtlinie hat das Ministerium erklärt, dass nicht zwingend die Fachkräfte richtlinie⁷⁷ zu beachten gewesen wäre. Eine Förderrichtlinie sei nur eine interne Verwaltungsvorschrift zur Ausübung des behördlichen Ermessens. Das Ministerium hat aber eingeräumt, dass die rechtliche Begründung der Fachaufsicht hinsichtlich des pflichtgemäßen Ermessens lückenhaft gewesen sei. Die Verlängerung des Bewilligungszeitraums sei jedoch für die Durchführung und den erfolgreichen Maßnahmeabschluss erforderlich gewesen. Im Übrigen habe die Verlängerung des Bewilligungszeitraums eine gängige Verwaltungspraxis dargestellt.

Die Einschätzung des Rechnungshofs zur Unwirtschaftlichkeit der Umsetzung des Fördergegenstands „Auslandsaufenthalte“ werde geteilt. Allerdings habe es keine doppelten Prüfungshandlungen gegeben, da der Prüfungsgegenstand jeweils unterschiedlich gewesen sei.

Doppelstrukturen bei der Förderung der ESB habe es in der Vergangenheit nicht gegeben. Zur Aufgabe „Individuelle Beratung zu europäischen Projekten“ sei die Halbzeitevaluierung zum Ergebnis gekommen, dass die einzelnen Institutionen jeweils unterschiedliche Zielgruppen angesprochen hätten. Für den Projektansatz in der aktuellen Förderperiode sei die Vermeidung von Doppelstrukturen ein wesentliches Kriterium gewesen.

⁷⁷ Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und/oder des Freistaats Thüringen zur Fachkräftegewinnung und -sicherung – Förderrichtlinie gemäß Prioritätsachse A, Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte, des Operationellen Programms Europäischer Sozialfonds 2014 bis 2020 im Freistaat Thüringen vom 22. Oktober 2015, StAnz. Nr. 46/2015, S. 2019 ff.; zuletzt geändert am 12. September 2017, StAnz. Nr. 40/2017, S. 1364.

XI.3 Der Rechnungshof hält an seinen Feststellungen und Bewertungen fest.

In Bezug auf sämtliche zukünftige Förderungen – nicht nur im Hinblick auf Fördervorhaben „Auslandsaufenthalte“ – erwartet der Rechnungshof weiterhin, dass klare und konkrete Zuwendungsvoraussetzungen im Vorfeld festgelegt werden.

Er bleibt auch bei seiner Einschätzung, dass die Förderung der ESB 2016 über die Beratungsrichtlinie rechtswidrig war. Dass die Verlängerung des Bewilligungszeitraums für den erfolgreichen Maßnahmeabschluss notwendig war, wurde laut Akten weder durch die betreffenden Zuwendungsempfänger angezeigt, noch durch die GFAW als Bewilligungsbehörde anderweitig festgestellt. Unabhängig davon sind Projektverlängerungen keine gängige Verwaltungspraxis.

In Bezug auf die doppelten Prüfungshandlungen, die durch das unwirtschaftliche Konstrukt zur Umsetzung der Auslandsaufenthalte entstanden waren, bleibt der Rechnungshof ebenfalls bei seinen Feststellungen.

Die Argumentation des Ministeriums zu den Doppelstrukturen überzeugt nicht. In der Halbzeitevaluierung zum ESF wurden sämtliche Überschneidungen im Einzelnen aufgezählt. Das isw votierte 2014 sogar klar, dass „... die in der Halbzeitevaluierung festgestellten Überschneidungen bei den Aktivitäten der ESB mit bestehenden Einrichtungen und Netzwerken ... weiter fortbestehen.“ Der Aussage, dass mit der Neuausrichtung der ESB in der aktuellen Förderperiode die Gefahr von Doppelungen ausgeräumt sei, widerspricht der Rechnungshof. In sämtlichen Vorhabenbeschreibungen sowie im Sachbericht zum Haushaltsjahr 2015 werden weiterhin Aufgaben der ESB dargestellt, die der Rechnungshof bereits in seiner Prüfungsmitteilung als Doppelstruktur identifiziert hatte.

Der Rechnungshof hatte weder die Förderfähigkeit der abgerechneten Ausgaben noch mögliche Doppelabrechnungen innerhalb des Verwendungsnachweises angemahnt. Der Aussage, dass die Beratung und Unterstützung bei der Erstellung transnationaler Projekte in der aktuellen Förderperiode explizit keine Aufgabe der ESB mehr sei, widerspricht der Rechnungshof ebenfalls. Aus den oben genannten Unterlagen und den Internetauftritten geht die andauernde Wahrnehmung dieser Aufgabe zweifelsfrei hervor.

Der Rechnungshof kommt somit zu dem Schluss, dass die Zielsetzung des Handbuchs TNA nur bedingt erreicht worden ist. Ursächlich hierfür waren die

unübersichtlichen und unkonkret ausgestalteten Fördergrundlagen, der unwirtschaftliche Mitteleinsatz sowie unnötig komplizierte Verwaltungsstrukturen und Abläufe bei der Umsetzung der Förderung.

XII. Kostenerstattungen an Integrationsfachdienste aus Mitteln der Ausgleichsabgabe (Kapitel 08 11)

Das Integrationsamt Thüringen hat die Integrationsfachdienste mit Vermittlungsleistungen zur Eingliederung schwerbehinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt beauftragt, obwohl dies weder mit seinem gesetzlichen Auftrag noch mit der Zweckbindung der Ausgleichsabgabe vereinbar war. Durch die Vergütung dieser Leistungen sind nicht notwendige Ausgaben von mindestens 2 Mio. EUR entstanden.

XII.1 Integrationsfachdienste (IFD) sind private Dienstleister, die im Auftrag der Integrationsämter oder Rehabilitationsträger schwerbehinderte Arbeitnehmer bei der Ausübung und Sicherung einer dauerhaften Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützen. Die Förderung von IFD erfolgt nach Maßgabe des SGB IX und der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV).

Strukturverantwortlich und Hauptauftraggeber für die sieben in Thüringen ansässigen IFD ist das Integrationsamt Thüringen. Diese im Zuständigkeitsbereich des Thüringer Landesverwaltungsamts tätige Behörde erstattet den IFD für die Erfüllung der beauftragten Leistungen alle notwendigen Kosten aus Mitteln der Ausgleichsabgabe. Das Nähere hierzu ist in entsprechenden Leistungsverträgen geregelt. Auf dieser Grundlage haben die IFD im Zeitraum von 2009 bis 2014 Kostenerstattungen von knapp 10 Mio. EUR erhalten. 2016 hat der Rechnungshof das Kostenerstattungsverfahren und die Angemessenheit der gewährten Kostenpauschalen geprüft.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Integrationsamt Thüringen die IFD auch mit Vermittlungsleistungen für die Teilhabe schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beauftragte. Die Finanzierung dieser Leistungen stand weder mit seinen gesetzlichen Aufgaben noch mit der Zweckbindung der Ausgleichsabgabe im Einklang. Diese Aufgaben sind gesetzlich der Bundesagentur für Arbeit zugeordnet. Sie waren insoweit aus Bundesmitteln zu finanzieren. Erst Mitte 2013 hat sich das Integrationsamt Thüringen aus der Beauftragung und Finanzierung von Vermittlungsleistungen zurückgezogen. Bis dahin vergütete es die Vermittlungstätigkeit der IFD mit knapp 2 Mio. EUR.

Weiterhin war die zur Deckung der Overheadkosten gewährte Verwaltungskostenpauschale an die IFD durchweg zu hoch bemessen.⁷⁸ Die Pauschale von 10 % der Bruttopersonalkosten wurde im Vorfeld der Förderung weder anhand konkreter Durchschnittskosten noch nach wirtschaftlichen Maßstäben ermittelt. Der gewährten Pauschale standen keine tatsächlichen Gemeinkosten in dieser Höhe gegenüber. Eine Pauschale von höchstens 5 % wäre vertretbar. Durch die zu hohe Pauschale leistete das Integrationsamt nicht notwendige Zahlungen von über 400.000 EUR.

Der Rechnungshof hat auch den stetigen Personalstellenzuwachs bei den IFD kritisiert.⁷⁹ Er hat die Notwendigkeit der ab 2012 neu geschaffenen Stellenanteile für Öffentlichkeitsarbeit und Teamleitung bezweifelt. Diese stellen keine neuen Aufgaben für die IFD dar. Trotzdem wurden hierfür mittlerweile mehr als fünf Vollzeitstellen (210 Wochenstunden) ohne Nachweis vergütet. Die zusätzlichen Stellenanteile verursachen jährliche Ausgaben von wenigstens 230.000 EUR. Der Rechnungshof hat das Integrationsamt daher aufgefordert, die Notwendigkeit solcher Stellen kritisch zu überprüfen.

Aufgrund der systematischen Stellenzuwächse bei gleichzeitig rückläufigen Betreuungsfällen sind die vom Integrationsamt 2016 zu tragenden Fallkosten im Vergleich zu 2010 um fast 120 % gestiegen. Seit 2014 liegen diese auch über dem Bundesdurchschnitt.

Schaubild 12



⁷⁸ Im Prüfungszeitraum betrug die Verwaltungskostenpauschale 827.800 EUR.

⁷⁹ Von 2010 (30,65 Vollbeschäftigte) bis 2016 (39,5 Vollbeschäftigte) erfolgte eine Personalaufstockung um 29 %.

Deshalb hat der Rechnungshof empfohlen, bei den IFD mit dauerhaft niedrigen Auslastungsquoten Personalstellen abzubauen. Zudem sollte das Integrationsamt prüfen, ob sieben IFD und drei Außenstellen weiterhin notwendig bzw. wirtschaftlich vertretbar sind.

XII.2 Das Integrationsamt hat die Prüfung des Rechnungshofs zum Anlass genommen, das Gesamtsystem der IFD-Förderung in Thüringen einer Prüfung zu unterziehen. Im Ergebnis habe es dem für Soziales zuständigen Ministerium das Konzept für eine grundsätzliche Neuausrichtung des Thüringer IFD vorgelegt. Dieses orientiere sich im Kern an dem Bundesteilhabegesetz und dem darin postulierten personenzentrierten Hilfeansatz. Durch die geplante Einführung von Fallpauschalen werde fortan der einzelne schwerbehinderte Arbeitnehmer und nicht mehr der betreuende IFD-Träger im Fokus der Förderung stehen. Eine derartige Verfahrensumstellung des IFD sei in anderen Ländern bereits erfolgt. Sie dürfte auch für Thüringen mit finanziellen Einsparungen und einer weiteren Qualitätssteigerung bei der Betreuungsarbeit verbunden sein. Das Integrationsamt erwarte nach Abschluss der Neustrukturierung eine Reduzierung seiner jährlichen Kosten von derzeit 2,4 Mio. EUR auf 2,2 Mio. EUR.

Hinsichtlich der Beauftragung von Vermittlungsleistungen setzten laut Integrationsamt auch andere Länder die Mittel der Ausgleichsabgabe für diesen Zweck ein. In Thüringen habe die Refinanzierungsquote⁸⁰ bis 2011 noch in einem akzeptablen Rahmen gelegen, sich aber 2012 gegenüber dem Vorjahr halbiert. Deshalb habe das zuständige Ministerium angewiesen, die mit den IFD abgeschlossenen Vermittlungsverträge Ende 2013 auslaufen zu lassen.

Die kritischen Anmerkungen des Rechnungshofs zur Höhe der Verwaltungskostenpauschale will das Integrationsamt künftig beachten. Zunächst werde die Entscheidung zur Umstrukturierung des IFD abgewartet, da in einem neuen System mit Fallpauschalen entsprechende Prüfungen hierzu obsolet wären.

Die beanstandeten Stellenzuwächse für Öffentlichkeitsarbeit und Teamlei-

⁸⁰ Laut Vertrag war eine Refinanzierungsquote von 20 % der eingesetzten Kosten vereinbart.

tung hat das Ministerium zurückgewiesen. Gegenwärtig erfordere die Strukturverantwortung des Integrationsamts weiterhin eine flächendeckende Steuerung der IFD in allen Bereichen und somit auch die Aufrechterhaltung dieser Stellenanteile. Insbesondere die Koordinierung der IFD sei mit nur einer Vollzeitstelle beim Integrationsamt nicht mehr händelbar gewesen.

Die vom Rechnungshof kritisierten Kostensteigerungen je Betreuungsfall hat das Integrationsamt eingeräumt. Ab 2017 seien deshalb konsequent Fachberaterstellen abgebaut worden. Hierdurch habe sich die Kostensteigerung je Betreuungsfall im Vergleich zu den Vorjahren deutlich abgeschwächt.

Schließlich werde die vom Rechnungshof geforderte Evaluierung der Personalbedarfe und Einzugsbereiche mit der Umstrukturierung der IFD umgesetzt. Das Integrationsamt plane nicht nur eine europaweite Neuausschreibung der Leistungen, sondern zeitgleich auch eine fachlich begründete und politisch durchsetzbare Neugliederung der Einzugsbereiche des IFD.

XII.3 Unbeschadet der Unterstützung schwerbehinderter Menschen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz durch die beauftragten IFD setzen Leistungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe bereits nach dem Wortlaut der gesetzlichen Regelungen voraus, dass die Betroffenen aktiv am Arbeitsleben teilnehmen. Zudem darf die Ausgleichsabgabe nur in Anspruch genommen werden, soweit Mittel für denselben Zweck nicht von anderer Seite zu leisten sind. Vorrangig zuständige Träger der Arbeitsvermittlung für schwerbehinderte Menschen sind aber die zuständigen Arbeitsagenturen und Rehabilitationsträger. Für das Integrationsamt bestand somit weder die Notwendigkeit noch der gesetzliche Rahmen, die IFD mit Vermittlungsleistungen zu beauftragen und diese zu vergüten.

Der vom Integrationsamt ab 2017 eingeleitete und notwendige Stellenabbau bei den IFD wird begrüßt. Allerdings erschließt sich die Notwendigkeit zur weiteren Aufrechterhaltung der Stellen für Öffentlichkeitsarbeit und Teamleitung nicht. Bis 2011 waren die IFD mit knapp 33 Fachberatern ausgestattet, ohne dass es einer diesbezüglichen Stellensplittung bedurfte. Diese erfolgte erst im Zuge sinkender Fallzahlen. Die hierzu vom Ministerium vertretene Auffassung, dass diese Aufgaben von dem personell unterbesetzten Integrationsamt nicht mehr geleistet werden könnten, überzeugt nicht. Gerade weil dem Integrationsamt die Strukturverantwortung für die IFD gesetzlich obliegt, sind auch dort die notwendigen Stellen für die Koordinierung und

administrative Arbeit vorzuhalten.

Die angedachte Umstrukturierung des IFD und die hierbei geplante Kostenerstattung über Einzelfallpauschalen werden grundsätzlich positiv bewertet. Hierdurch würde künftig nur noch eine Kostenvergütung für tatsächlich geleistete Betreuungsarbeit auf der Grundlage einheitlicher Beauftragungs- und Erstattungskriterien erfolgen.

Entgegen der Auffassung des Ministeriums spielt bei der Vergütung über Fallpauschalen das beanstandete bisherige Kostenerstattungsverfahren sehr wohl eine Rolle. Eine solche Fallpauschale muss nicht nur die betriebsnotwendigen Kosten aller IFD und deren Auslastung in angemessener Weise widerspiegeln, sondern auch den Grundsätzen einer effizienten und subsidiären Mittelverwendung Rechnung tragen. Weil die bisherige Kostenerstattung unabhängig von der Leistungserbringung erfolgte, hat das Integrationsamt zudem keine Anhaltspunkte über den tatsächlichen Bedarf und die mögliche Inanspruchnahme der IFD. Eine Vollzeitfachkraft kann weit mehr als 50 Klienten im Jahr betreuen.⁸¹ Bereits bei 2.000 Betreuungsfällen im Jahr wäre die vom Ministerium angestrebte Kostensenkung auf 2,2 Mio. EUR nicht mehr realisierbar.

⁸¹ Die Zahl der geleisteten Betreuungen variierte zwischen 32 und 108 je Vollzeitfachkraft.

Bemerkungen zum Einzelplan 16

XIII. Bedarfsdeckung durch zentrale IT-Dienstleister (Einzelplan 16)

Der zentrale IT-Dienstleister des Landes kann den Bedarf der Landesverwaltung und Kommunen an IT-Dienstleistungen nicht abdecken.

XIII.1 Das Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ) fungiert als zentraler IT-Dienstleister der Landesverwaltung. Neben der Bereitstellung behördenübergreifender IT-Lösungen betreibt es unter anderem Verfahren, die hochverfügbar sein müssen oder hohen Sicherheitsanforderungen unterliegen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das TLRZ Aufträge aus der Landesverwaltung und aus den Kommunen immer wieder ablehnen oder verschieben muss. Er hat daher die Bedarfsdeckung durch den zentralen IT-Dienstleister in der Thüringer Landesverwaltung geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

Rund ein Drittel der Anfragen nach IT-Dienstleistungen beschied das TLRZ im Erhebungszeitraum von Anfang 2013 bis Mitte 2015 entweder abschlägig oder nur mit erheblichen Abstrichen an Umfang oder Qualität der Dienstleistung. Meist begründete das TLRZ die Ablehnung mit fehlenden personellen Ressourcen.

Die Hälfte der vom TLRZ abgelehnten Leistungen beauftragten die anfragenden Behörden daraufhin bei einem externen Dienstleister oder planten eine externe Vergabe. In weiteren Fällen erbrachten die Behörden die Leistung intern. Für einige Anforderungen konnte jedoch keine IT-Lösung geschaffen werden.

Die Behörden schätzen die Fachkompetenz und Kooperationsbereitschaft des TLRZ. Gleichzeitig werden jedoch erhebliche Defizite in den Bereichen Ressourcen, Organisation/Abläufe, Kommunikation, Leistungen und der Rolle des Thüringer Finanzministeriums (TFM) als Fachaufsicht des TLRZ gesehen. Diese Defizite führten zu einem Vertrauensverlust gegenüber dem TLRZ, dem TFM und deren Zusammenwirken. Teilweise werden Dienstleistungen im TLRZ gar nicht mehr angefragt. Können IT-Dienstleistungen nicht an das TLRZ abgegeben werden, weichen die Behörden mitunter auf Lösungen aus, die nicht den Standards der Landesverwaltung genügen.

Basierend auf den Ergebnissen der Erhebungen hat der Rechnungshof sowohl für das TLRZ als auch für das TFM Empfehlungen abgeleitet, die das TLRZ auf dem Weg zu einem leistungsfähigen Dienstleister unterstützen sollen.

Vor allem vor dem Hintergrund fehlender Personalressourcen müssen die in der Strategie des TLRZ benannten zukünftigen Aufgaben und der dafür erforderliche Personalkörper sowie die vorhandenen Kompetenzen abgeglichen werden. Wenn das TLRZ zukünftig häufiger als Mittler zwischen Kunde und externem Anbieter agieren und IT-Leistungen auf dem externen Markt einkaufen soll, benötigt es auch dafür ausreichende Ressourcen. Das TLRZ muss sicherstellen, dass es alle im Zusammenhang mit der Beauftragung und Steuerung externer Dienstleister erforderlichen Aufgaben jederzeit vollumfänglich wahrnehmen kann.

XIII.2 Das Thüringer Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des Rechnungshofs weitgehend bestätigt.

Die Kritik der Ressorts an der Abwicklung von Projekten bzw. Aufträgen sei teilweise nachvollziehbar. Das TLRZ hätte in den letzten Jahren ein sehr breit aufgestelltes Leistungsspektrum anbieten müssen, das mit dem vorhandenen Personal kaum abzudecken wäre.

Intern sei mit der Erstellung eines Umsetzungs- und Maßnahmenplans zur Erreichung der in der Strategie des TLRZ dargestellten Ziele begonnen worden. Es würden Arbeitspakete formuliert, um das TLRZ sukzessive umgestalten zu können. Mit der Umsetzung der Strategie des TLRZ werde auch ein neuer Leistungskatalog festgelegt, an dem sich Organisation und Abläufe orientieren.

Zur Steigerung der Effektivität der Prozesse und Verbesserung der Aufgabenerfüllung im TLRZ sei in der Haushaltsplanung 2018/2019 des TLRZ eine personelle Verstärkung angemeldet worden. Mit dieser Verstärkung und dem Einsatz zusätzlicher geeigneter Werkzeuge würden die Qualität, Reaktionsgeschwindigkeit und Arbeitsergebnisse im TLRZ verbessert.

An der Umsetzung der Anforderung der Ressorts, dass das TLRZ im größeren Umfang den Basisbetrieb an zentraler Stelle sicherstellen solle, werde im Projekt „Konsolidierung und Zentralisierung des IT-Betriebs der Landesverwaltung“ gearbeitet. Weitere Anforderungen der Ressorts würden bei der Gestaltung des neuen Leistungskatalogs mit einfließen.

Die aufgeführten Empfehlungen des Rechnungshofs zu Organisationsentwicklung, Prozessdefinitionen, Prüfung des Aufgabenspektrums, Fortführung einer internen Aufgabenkritik und Systematisierung von Zuständigkeiten seien im Umsetzungsplan verankert und fänden aktuell ihre Anwendung.

Rechenzentrumsinfrastruktur könne unter bestimmten Voraussetzungen auch bei externen Anbietern oder anderen behördlichen IT-Dienstleistern in anderen Bundesländern in Anspruch genommen werden. Hierzu würden im o. g. Projekt ebenfalls Untersuchungen laufen.

XIII.3 Der Rechnungshof begrüßt die begonnenen Maßnahmen zur Weiterentwicklung des TLRZ und erwartet, dass diese dauerhaft fortgesetzt werden. Sowohl in der Thüringer Strategie für E-Government und IT als auch im Koalitionsvertrag ist festgeschrieben, dass das TLRZ zum leistungsfähigen zentralen IT-Landesdienstleister weiterentwickelt wird. Dies ist Voraussetzung und Bestandteil weiterer im Zusammenhang mit der Umsetzung der E-Government-Strategie stehenden Maßnahmen, wie beispielsweise der Konsolidierung und Zentralisierung der IT in der Landesverwaltung. Auch für die Umsetzung vieler Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung ist die Einbindung eines leistungsfähigen IT-Dienstleisters zwingend erforderlich. Durch dessen bedarfsorientierte Ausstattung kann auch das Vertrauen der Landesbehörden in ihren Dienstleister zurückgewonnen werden.

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass das TLRZ derzeit nicht in der Lage ist, die vielfältigen Anforderungen an einen zentralen Landesdienstleister zu erfüllen. Dabei waren die zahlreichen neuen Aufgaben, die aufgrund der E-Government-Strategie auf das TLRZ zukommen, wie z. B. gemeinsame E-Government-Maßnahmen Land/Kommunen, zentrale IT-Beschaffung, Einführung eines einheitlichen ressortübergreifenden Dokumentenmanagementsystems, Beratung und Projektmanagement sowie die Koordination externer Dienstleister noch nicht berücksichtigt.

Mit dem Beschluss zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 wurde vereinbart, Online-Anwendungen der öffentlichen Verwaltung für alle Nutzer (insbesondere auch für Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger) über einen Portalverbund erreichbar zu machen. Ziel ist es, den elektronischen Zugang zu Dienstleistungen unkompliziert und sicher zu ge-

stalten. In Thüringen ist die Vereinheitlichung der Online-Angebote für Wirtschaft und Bürger Bestandteil der E-Government-Strategie. Ein leistungsfähiges TLRZ ist auch hier unabdingbar.

Der Rechnungshof erwartet aufgrund des Umfangs sowie der Komplexität der anstehenden Aufgaben und angesichts der bundesweit immer gravierenderen Probleme bei der Akquise von Fachpersonal ein rasches Handeln.

Bemerkungen zum Einzelplan 17

XIV. Rückständemanagement der Thüringer Finanzämter – Unzureichende Sicherung von Steueransprüchen (Kapitel 17 01)

Die Steuerfahndung nutzt die Möglichkeiten zur Sicherung der von ihr festgestellten Steuerforderungen nur unzureichend. Daher konnten in mehreren Fällen Steuern nicht mehr eingezogen werden.

XIV.1 Zur Sicherung der Vollstreckung von Geldforderungen kann das Finanzamt bewegliches Vermögen und Grundstücke vorläufig beschlagnahmen⁸², wenn zu befürchten ist, dass sonst die Beitreibung vereitelt oder wesentlich erschwert wird. Ähnliche Regelungen finden sich in der Strafprozessordnung (StPO)⁸³.

Der Rechnungshof hat 2017 bei drei Finanzämtern das Rückständemanagement in den Vollstreckungsstellen untersucht. Er hat im Verlauf seiner Erhebungen Vollstreckungsfälle mit Steuerforderungen von rund 5,4 Mio. EUR eingesehen. Von diesen Rückstandsbeträgen entfielen rund 2,9 Mio. EUR auf Prüfungen der Steuerfahndung, die mangels erfolgversprechender Beitreibungsmöglichkeiten größtenteils niedergeschlagen werden mussten.

Der Rechnungshof bemängelte, dass in den untersuchten Fällen meist nicht zu erkennen war, ob im Zuge der Steuerstrafverfahren o. g. Maßnahmen zeitnah geprüft und angeordnet wurden, um so die Steueransprüche des Fiskus zu sichern.

Erschwerend kam hinzu, dass der Bundesrechnungshof bereits 2010 darauf hingewiesen hatte, dass die Thüringer Steuerverwaltung im Gegensatz zu anderen Ländern in der Vergangenheit keine organisatorischen Maßnahmen getroffen habe, um die Prüfung der Vermögensabschöpfung zu intensivieren.

XIV.2 Das Thüringer Finanzministerium (TFM) hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass in Thüringen zwar keine speziellen Finanzermittler eingesetzt, gleichwohl aber von der Steuerfahndung vermögensabschöpfende Maßnahmen durchgeführt würden. Statistische Aufzeichnungen würden diesbezüglich nicht geführt. Das Thema dinglicher Arrest nach der AO und der StPO

⁸² Anordnung des dinglichen Arrests in das bewegliche oder das unbewegliche Vermögen gemäß § 324 Abgabenordnung (AO).

⁸³ Im Rahmen der Rückgewinnungshilfe ist die Anordnung des dinglichen Arrests nach § 73 Abs. 1 StGB i. V. m. §§ 111b, 111d, 111e StPO möglich. Für die Anordnung ist das Gericht zuständig.

sei in der Vergangenheit mehrfach Gegenstand der allgemeinen Fortbildung der Steuerfahnder gewesen. Ziel sei gewesen, das Bewusstsein der Steuerfahnder für die Notwendigkeit der zeitnahen vorläufigen Sicherung eines potentiellen Steueranspruchs zu schärfen. Durch das Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung vom 13. April 2017⁸⁴ seien eine Reihe von Rechtsänderungen erfolgt. So seien die Ermittlungsbehörden der Finanzverwaltung nunmehr gehalten, in jedem Stadium des Ermittlungsverfahrens die Vermögenssicherung in den Fokus zu ziehen. Nach Aussagen der Sachgebietsleiter hätten die Schulungen und die neue Rechtslage dazu geführt, dass nunmehr in der Mehrzahl der Fahndungsfälle insbesondere im Vorfeld strafprozessualer Maßnahmen über bestehende Möglichkeiten der Arrestierung etwaiger Vermögenswerte routinemäßig eine Beurteilung abgegeben werde.

In der Praxis bestünden derzeit einige Unsicherheiten in der Umsetzung der neuen Rechtslage. Daher sei auf Bund-/Länder-Ebene beschlossen worden, zur Klärung der Praxisprobleme eine Arbeitsgruppe einzurichten, die noch im ersten Quartal 2018 ihre Arbeit aufnehmen solle. Ziel sei die Erstellung eines Praxisleitfadens zur Umsetzung des neuen Vermögensabschöpfungsrechts.

Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TFM nicht Stellung genommen.

XIV.3 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass von der Steuerfahndung vermögensabschöpfende Maßnahmen durchgeführt worden und diesbezüglich auch Schulungen erfolgt seien. Zum Zeitpunkt seiner Prüfung konnte der Rechnungshof jedoch nicht feststellen, dass die Schulungen zu vermehrten Sicherungsmaßnahmen geführt hatten.

Auch wenn nach der neuen Rechtslage die Beurteilung einer Vermögenssicherung routinemäßig erfolgen soll, fällt auf, dass das TFM sich diesbezüglich ausschließlich auf die Aussagen von Sachgebietsleitern stützt, ohne konkret darzulegen, ob und wie oft nunmehr tatsächlich Vermögenswerte arrestiert wurden. Es reicht nicht aus, die Situation (nur) zu beurteilen – aus der Beurteilung müssen auch Konsequenzen gezogen werden. Der Rechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

⁸⁴ BGBl. I, S. 872 ff.

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

I. Prüfung der Erstaufnahmeeinrichtungen in Thüringen (Kapitel 05 02)

Die Länder sind verpflichtet, für die Unterbringung von Asylbegehrenden die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten.⁸⁵ Der Freistaat Thüringen betrieb seit den 1990er Jahren eine Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) in Eisenberg. Aufgrund der stark ansteigenden Flüchtlingszahlen waren seit 2014 weitere Einrichtungen erforderlich. 2015 und 2016 nutzte der Freistaat insgesamt 16 Objekte.

Ab März 2016 sanken die Flüchtlingszahlen deutlich und der Bedarf an EAE verringerte sich. Es stellten sich neue Herausforderungen insbesondere hinsichtlich der Anpassung der bestehenden Kapazitäten und Verträge an die aktuelle und künftige Entwicklung.

Mitte 2017 nahm der Rechnungshof die Prüfung der „Erstaufnahmeeinrichtungen in Thüringen“ auf. Der Rechnungshof hat die Vertragsverhältnisse zum Betrieb der Erstaufnahmeeinrichtungen sowie der Versorgung und Betreuung der Flüchtlinge geprüft. Er hat festgestellt, dass die Verantwortlichen seit 2015 einem erheblichen Handlungsdruck ausgesetzt waren. Entscheidungen mit teils großer Tragweite mussten oft in kurzer Zeit und auf Basis unvollständiger Informationen getroffen werden. Gleichzeitig war ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Handeln sicherzustellen.

Die sich an einen ersten Aufenthalt in einer EAE anschließende Verteilung der Flüchtlinge auf die Kommunen und die dafür geleisteten Zahlungen des Landes waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Ablauf des Asylverfahrens:

Alle Personen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland als asylsuchend melden, werden zunächst registriert und im Ausländerzentralregister erfasst. Als Nachweis der Registrierung erhalten Asylsuchende einen Ankunftsnachweis, der zum Aufenthalt in Deutschland und zum Bezug staatlicher Leistungen, wie Unterbringung, medizinische Versorgung und Verpflegung, berechtigt.

⁸⁵ Vgl. § 44 Asylgesetz.

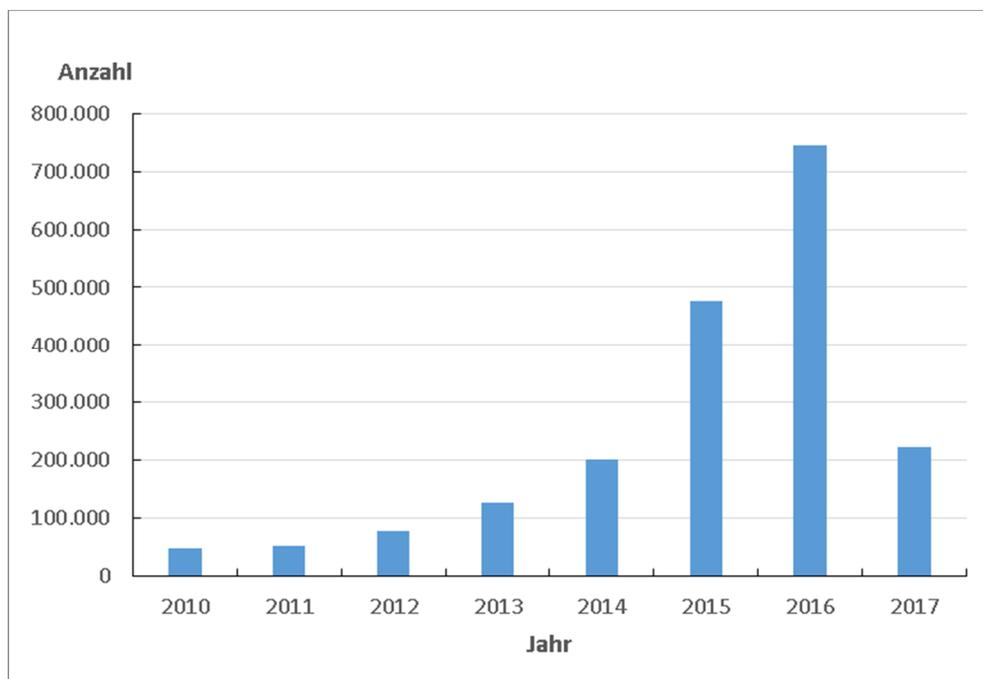
Für die Erfassung und Verteilung von Asylsuchenden in Deutschland steht informationstechnisch das Quotensystem EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden) zur Verfügung.

Die Unterbringung und Versorgung von Ausländern, die einen Asylantrag stellen (wollen), erfolgt in der Regel für die erste Zeit in EAE der Länder. Aufgrund der 2015 stark gestiegenen Zahl an Asylsuchenden konnten Asylanträge nicht unmittelbar nach der Einreise gestellt und bearbeitet werden. Deshalb gab es große Differenzen zwischen den Registrierungszahlen im EASY-System und den Asylantragszahlen. So wurden im EASY-System zunächst rund 1,1 Millionen Zugänge von Asylsuchenden erfasst. Nach Abschluss der Nacherhebungen (Ausschluss von Fehl- oder Doppelerfassungen, Weiterreise in andere EU-Staaten) wurde festgestellt, dass die Zahl der Asylsuchenden 2015 bei 890.000 lag.⁸⁶ 2016 wurden rund 280.000 Asylsuchende registriert, 2017 noch 186.000.⁸⁷

Die Gesamtzahl von Asylanträgen in Deutschland⁸⁸ lag 2010 bei rund 50.000. Sie stieg dann kontinuierlich an und erreichte 2016 den Höchststand von rund 745.000.

Schaubild 13

Asylanträge in Deutschland seit 2010



⁸⁶ Quelle: Migrationsbericht 2015 des BMI.

⁸⁷ Quelle: BMI, Pressemitteilung vom 16. Januar 2018.

⁸⁸ Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe Dezember 2017.

Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Länder richtet sich nach dem Königsteiner Schlüssel⁸⁹. 2017 hatte Thüringen 2,6947 % der Asylsuchenden aufzunehmen, es wurden 5.040 Asylverfahren gestellt.

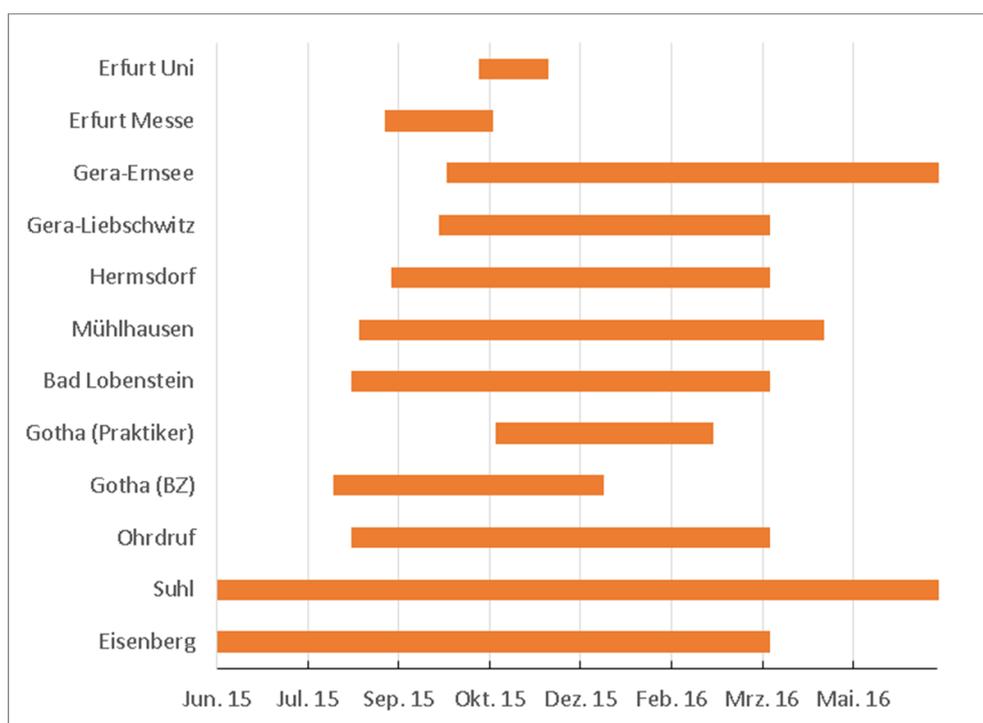
Kapazitäten:

Die EAE Eisenberg hatte eine Kapazität von 460 Plätzen, die mit den steigenden Flüchtlingszahlen zunächst durch Container, Zelte und Notbetten auf über 720 erweitert wurde. Im Juli 2014 wurde zudem die EAE Suhl mit einer Kapazität von bis zu 1.900 Plätzen in Betrieb genommen. Mit dem weiteren Ansteigen der Zahl der Einreisenden im Sommer 2015 schaffte der Freistaat weitere Kapazitäten mit insgesamt knapp 6.000 Plätzen.

Ende 2015 ging die Zahl der Asylsuchenden bereits wieder zurück, so dass bis Ende März 2016 Einrichtungen wieder geschlossen werden konnten. Der folgenden Abbildung ist zu entnehmen, welche Einrichtungen im Zeitraum Juni 2015 bis Mai 2016 genutzt wurden:

Schaubild 14

Nutzung der Erstaufnahmeeinrichtungen in Thüringen



⁸⁹ Die Verteilungsquote wird jährlich von einer Bund-Länder-Kommission ermittelt und legt fest, welchen Anteil der Asylsuchenden jedes Bundesland aufnimmt.

Die Einrichtung im ehemaligen Wismut-Krankenhaus in Gera-Ernsee war bis September 2017 in Betrieb; derzeit wird nur die EAE Suhl betrieben. Der Standort Hermsdorf wird als Lagerhalle genutzt; durch den eingebauten Sanitärtrakt wäre jedoch eine Inbetriebnahme kurzfristig möglich.

Bewirtschaftung der Einrichtungen

Plötzlich steigende und wieder sinkende Flüchtlingszahlen bedingen unterschiedliche Herausforderungen. Ging es zunächst primär um die schnelle Ausweitung der Aufnahme- und Betreuungskapazitäten, so musste anschließend über die Aufgabe von Einrichtungen entschieden werden. Beiden Fällen lagen unsichere Prognosen über die Entwicklung von Flüchtlingszahlen zugrunde. Im Freistaat gab es – wie auch in den anderen Ländern – keinerlei Vorkehrungen. Insbesondere existierten keine strategischen Planungen, Vorgaben, Richtlinien oder Handlungsanweisungen, wie in solchen Situationen zu verfahren ist und welche Alternativen möglich sind.

Zur Bewältigung der komplexen Aufgaben initiierte die Landesregierung die „Task Force Flüchtlingsunterbringung“, an der Vertreter der Staatskanzlei, verschiedener Ministerien, des Landesverwaltungsamts (TLVwA), des Liegenschaftsmanagements (Thülma) sowie der Landesentwicklungsgesellschaft beteiligt waren. Die Task Force war eng mit dem Krisenstab im TLVwA verbunden. Dieser bereitete entscheidungsrelevante Informationen vor (z. B. regelmäßige Lageberichte) und führte abgestimmte Aufträge aus. Auch war er mit Ansprechpartnern in den einzelnen Ressorts und den dort temporär eingerichteten Arbeitsgruppen vernetzt.

Thülma war sowohl für die koordinierte Suche nach geeigneten Immobilien zur Flüchtlingsunterbringung als auch für die Einrichtung und den Betrieb der EAE (Vertragsgestaltung, Unterhaltung der Immobilien einschließlich Ausstattung, Bewachung, Reinigung und Hausmeistertätigkeiten sowie Verpflegung) verantwortlich.

Damit der Landesbetrieb Thülma die eingehenden Rechnungen der Vertragspartner begleichen konnte, wurden sog. Bewirtschaftungsvereinbarungen mit dem TLVwA abgeschlossen. Dieses zahlte dem Landesbetrieb zunächst vierteljährlich Abschläge aus dem Landeshaushalt, die am Jahresende spitz abgerechnet wurden. In einer Anlage zu den Vereinbarungen wurde jeweils ein Aufgaben- und Zuständigkeitskatalog erstellt, der alle von Thülma zu erbringenden Leistungen beschrieb.

Nach Ansicht des Rechnungshofs erwies sich diese Vorgehensweise als zweckmäßig.

Betreuung der Flüchtlinge

Für die medizinische sowie soziale Betreuung und Beratung der Flüchtlinge ist das TLVwA verantwortlich. Es bedurfte dazu geeigneter Dienstleister. Nach Gesprächen mit unterschiedlichen Wohlfahrtsverbänden entschied sich das TLVwA für die DRK-Kreisverbände. Nach Auskunft des TLVwA konnten nur diese ein ausreichendes und verlässliches Angebot zur Betreuung sicherstellen. Auf Grund der Mischung ehren- und hauptamtlicher Strukturen sowie der Einbindung in das Katastrophenschutzsystem und der Kernkompetenz zur Erbringung medizinischer Leistungen wurden diese als geeignet erachtet, die Herausforderungen zu bewältigen.

Die Ausschreibung, Vergabe, Koordinierung und Abrechnung dieser Leistungen erfolgte im Wesentlichen im TLVwA. Hier war eine Vielzahl an Unterlagen vorhanden. Jedoch konnten dem Rechnungshof keine schriftlichen Verträge und aktuellen Leistungsbeschreibungen vorgelegt werden. Die Beauftragung der Dienstleister erfolgte in der Regel mündlich auf der Basis der für den Standort Eisenberg vor 2015 abgeschlossenen Verträge sowie in Verbindung mit den 2015 entwickelten Generalklauseln aus dem Vertrag mit dem Ökumenischen Hainich Klinikum für den Standort Mühlhausen.

Auch wenn die Vertragssituationen und Abrechnungsmodalitäten nicht hinreichend dokumentiert waren, hat der Rechnungshof festgestellt, dass mehrfach umfangreiche Anstrengungen unternommen worden waren, dieses Defizit zu beheben. Die unvorhersehbar stark ansteigenden Ankunftszahlen seit 2015 brachten diesen Prozess jedoch zum Erliegen. So wurden nach Auskunft des TLVwA alle personellen Ressourcen damals genutzt, um zunächst die Unterbringung, Sicherheit, Versorgung und Verpflegung täglich abzusichern.

Die dargestellte Sachlage hinderte den Rechnungshof, die abgerechneten Leistungen zur Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Auch das TLVwA befasste sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit dieser Problematik. So gab es noch keine internen Festlegungen, wie die Spitzabrechnung einzelner Dienstleister vertieft geprüft werden sollte. Auch war zu klären, welche Leistungen die in Rechnung gestellten

Fest- bzw. Pauschalbeträge umfassten und wie sich diese von anderen vereinbarten Leistungen abgrenzten.

Ausgaben

Die wesentlichen Ausgaben für die Erstaufnahme sind seit 2015 im Kapitel 05 02 veranschlagt (vorher: 03 04). 2014 lagen die Ausgaben bei rund 10 Mio. EUR. 2015 und 2016 beliefen sich die Ausgaben der Erstaufnahme auf 35 bzw. 42 Mio. EUR, 2017 gingen sie auf 17,6 Mio. EUR zurück. Im Doppelhaushalt 2018/2019 sind jeweils rund 15 Mio. EUR vorgesehen.

Empfehlungen

Die Aufnahme von Flüchtlingen ist ein Organisationsprozess, den es geordnet und wirtschaftlich zu steuern gilt. Grundlage müssen Prognosen zur Entwicklung von Flüchtlingszahlen sein. Diese liegen aber auch derzeit nicht vor. Das dafür zuständige Bundesinnenministerium gab zu verstehen, dass es auch 2018 in der Flüchtlingsproblematik zu viele Unwägbarkeiten gebe und es deshalb keine offiziellen Prognosen veröffentlichen werde. Jede Annahme von Zuwanderungszahlen sei unsicher und demnach für langfristige Planungsentscheidungen nicht geeignet.⁹⁰

Dies erschwert ein zielgerichtetes Handeln der Landesregierung. Dennoch sind auch weitere Entscheidungen hinsichtlich des Vorhaltens von Reservekapazitäten in EAE für einen möglichen Anstieg der Flüchtlingszahlen unerlässlich. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, dass die Landesregierung Entscheidungen auf Basis eigener Erkenntnisse und Einschätzungen trifft und diese nachvollziehbar dokumentiert. Der Gesetzgeber sollte weiterhin regelmäßig hierzu in Kenntnis gesetzt werden.

Auch ohne feste Prognose zu Flüchtlingsbewegungen und -zahlen sollten sich die Verantwortlichen konzeptionell mit der künftigen Organisation der Erstaufnahme in Thüringen beschäftigen. Insbesondere die in den letzten drei Jahren an vielen Stellen gesammelten Erfahrungen sollten zusammengetragen und ausgewertet werden, um daraus eine künftige Strategie mit konkreten Handlungsempfehlungen abzuleiten. Die Verantwortlichen könnten sich damit auf zukünftig durchaus mögliche Krisensituationen einstellen.

⁹⁰ Vgl. Mitteldeutscher Rundfunk vom 9. Januar 2017 unter: <https://www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/keine-fluechtlingsprognose-migration-100.html> [16. Januar 2018].

Das Ergebnis sollte aus Sicht des Rechnungshofs in einen Masterplan für die Erstaufnahme münden.

Der Rechnungshof begrüßt die Entscheidung der Landesregierung vom September 2017, die EAE am Standort Gera-Ernsee zu schließen sowie die verbleibende Einrichtung in Suhl zu stärken. Die Landesregierung sieht eine Leitung der Einrichtung durch Landespersonal vor. Die Leitung soll insbesondere die hoheitlichen Aufgaben, die Koordinierung der sozialen und medizinischen Betreuung der Flüchtlinge und der Sicherheitsaufgaben wahrnehmen und zur Sicherung der fachlichen und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den kommunalen Aufnahmebehörden sowie mit der Stadt Suhl beitragen.⁹¹

In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof empfohlen, einen möglichen Ankauf der Liegenschaft in Suhl im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit zu prüfen und eine Entscheidung zu treffen.

Das Vorhalten des Standorts Hermsdorf ist nach Auffassung des Rechnungshofs aktuell noch vertretbar. Eine Wiederinbetriebnahme des Standorts Eisenberg hingegen erscheint in Anbetracht des baulichen Zustands und der erforderlichen Investitionen nicht wirtschaftlich. Außerdem reichen die dortigen Kapazitäten bei einem erneuten starken Flüchtlingszustrom nicht aus. Eine anderweitige Nutzung bzw. der Verkauf der Landesimmobilie sollte daher geprüft werden. Das gleiche gilt für den Standort Gera-Ernsee, der nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu modernisieren wäre. Dennoch sollte im Vorfeld eine konkrete Kostenplanung Aufschluss über den tatsächlichen Investitionsbedarf geben.

Um bei Krankheits- und Havariefällen sowie beim Durchführen von Baumaßnahmen in einer Aufnahmeeinrichtung die notwendige Ausfallsicherheit und damit die Unterbringung von Asylsuchenden stets zu gewährleisten, ist das Vorhalten von Reservekapazitäten erforderlich. Ob dies an einem Standort möglich oder hierzu zumindest ein weiterer perspektivisch erforderlich ist, sollte im Masterplan aufgezeigt werden.

Insgesamt hat der Rechnungshof in seiner Prüfung festgestellt, dass trotz einzelner Mängel das Verwaltungshandeln funktionierte und rechtmäßig war.

⁹¹ Vgl. Schreiben der Thüringer Staatskanzlei, „Modernisierung der Thüringer Landesverwaltung – Verwaltungsreform“ vom 19. Oktober 2017, S. 12.

Das außerordentliche Engagement der Beteiligten zur Bewältigung des Flüchtlingsaufkommens ist hervorzuheben und besonders anzuerkennen.

Das TMMJV hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt und mitgeteilt, dass es den Empfehlungen folgen will.

II. Zahlstellen in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes (Kapitel 05 02)

Zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden betrieb der Freistaat Thüringen seit den 1990er Jahren eine Einrichtung in Eisenberg. Neben dieser wurden aufgrund der stark ansteigenden Zuwanderungen seit 2014 weitere Einrichtungen geschaffen. Zur Auszahlung von Taschengeld, Aufwandsentschädigungen für Arbeitsgelegenheiten oder den Mehrbedarf für schwangere Asylbewerberinnen wurde in jeder Einrichtung eine sog. Zahlstelle errichtet.

Mit Rückgang des Flüchtlingszustroms zu Beginn des Jahres 2016 verringerte sich der Bedarf an Erstaufnahmeeinrichtungen. Die Landesregierung beschloss im September 2017, die zwischenzeitlich eröffnete Erstaufnahmeeinrichtung am Standort Gera-Ernsee zu schließen und auch den Standort Eisenberg vorerst nicht zu nutzen. Gleichzeitig entschied sie, die Einrichtung in Suhl zu stärken.

Der Rechnungshof hat Ende 2017 die verbliebene Zahlstelle in der dortigen Einrichtung geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war u. a. die Einhaltung der aktuellen Bestimmungen zur Organisation und Sicherung der Zahlstelle.

Der Rechnungshof hat bei den Zahlstellengeschäften einzelne Mängel festgestellt. Die daraus resultierenden Empfehlungen für den zukünftigen Betrieb hat das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) positiv aufgenommen. Es sicherte u. a. die Beachtung bzw. Umsetzung folgender Hinweise zu:

- Die über einen längeren Zeitraum vorgehaltenen bis zu 5-stelligen Bargeld- und Kontenbestände wurden auf das unbedingt notwendige Maß reduziert.
- Die Zahlstellenhöchstbeträge wurden dem nunmehr 14-tägigen Auszahlungsturnus der Taschengelder an die Asylbewerber angepasst.
- Das TLVwA sagte zu, künftig an allen Taschengeldauszahlungstagen einen Tagesabschluss zu erstellen und in HAMASYS zu buchen.
- Für den ordnungsgemäßen Ablauf der Taschengeldzahlungen wird gegenwärtig eine detaillierte Beschreibung des Auszahlungsvorgangs erstellt und eine der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Handlungsalternativen umgesetzt.

- Die verantwortlichen Mitarbeiter werden ordnungsgemäß bestellt und in ihre Tätigkeiten eingewiesen.
- Beschaffungen erfolgen künftig über die zentrale Beschaffungsstelle des TLVwA und nicht über die Zahlstelle.

Das TLVwA ist damit den Vorschlägen des Rechnungshofs gefolgt.

III. Beratung des Landtags und der Landesregierung zu Baumaßnahmen in Zuständigkeit der Hochschulen (Einzelplan 07)

Das Kabinett hat 2008 die Zuständigkeit für Baumaßnahmen an den Hochschulen befristet geregelt. Es hat ausgewählte Hochschulen ermächtigt, Baumaßnahmen in begrenztem Umfang in eigener Verantwortung durchzuführen. 2013 hat das Kabinett erneut über die Zuständigkeit für diese Baumaßnahmen beraten. Es hat die Friedrich-Schiller-Universität Jena und die Technische Universität Ilmenau ermächtigt, sog. Kleine Baumaßnahmen⁹² mit einem Kostenrahmen bis zu 1 Mio. EUR nach festgelegten Verfahrensregeln durchzuführen.

Der Rechnungshof hat die diesbezügliche Aufgabenwahrnehmung durch die Hochschulen und das jeweilige Mitwirken durch die Landesverwaltung geprüft. Er hat dabei das Verfahren von der Bedarfsanmeldung über die Veranschlagung und Finanzierung, die Vorbereitung und die Durchführung der Maßnahmen bis hin zur Dokumentation in die Prüfung einbezogen.

Während der Prüfung haben die Landesregierung und eine Fraktion des Landtags Entwürfe zur Novellierung des Thüringer Hochschulgesetzes (ThürHG) eingebracht. Danach können den Hochschulen auf Antrag Aufgaben der Bauherrenvertretung übertragen werden. Die Friedrich-Schiller-Universität Jena soll neben der Bauherrenfunktion auch die öffentlichen Aufgaben an den der Hochschule überlassenen Liegenschaften wahrnehmen. Näheres soll auf der Grundlage von noch zu erstellenden Rahmenvorgaben und mit den Hochschulen zu schließenden Vereinbarungen geregelt werden.

Der Rechnungshof hat 2017 drei Stellungnahmen zu den Entwürfen des ThürHG verfasst.⁹³ Darin hat er darauf hingewiesen, dass die Landesregierung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Aufgabenübertragung nicht vorgelegt hat und die Vorteilhaftigkeit dieser Regelung nicht nachgewiesen ist.

⁹² Kleine Baumaßnahmen bzw. Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sind Investitionen, durch die neue Anlagen geschaffen, bestehende Liegenschaften in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert oder Liegenschaften durch erstmaliges Herrichten neuen Zweckbestimmungen zugeführt werden. Sie dienen der Bestandsänderung oder Werterhöhung. Sie sind in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaats Thüringen (RLBau Thüringen) definiert und beschrieben.

⁹³ Stellungnahmen vom 7. Juni 2017 an das TMWWDG und vom 19. und 20. Dezember 2017 an den Ausschuss für Wirtschaft und Wissenschaft des Landtags.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Hochschulen in verschiedener Weise gegen das festgelegte Verfahren bei der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahmen und damit gegen das geltende Haushaltsrecht verstoßen haben. So waren die Bedarfsanmeldungen der Hochschulen, die Entscheidung über die Art der Finanzierung und das Verfahren zur Haushaltsveranschlagung nicht nachvollziehbar. Die Hochschulen haben nicht untersucht, ob das Verwenden von Mitteln aus ihrem Globalbudget langfristige Auswirkungen auf die Aufgaben der Hochschulen in Forschung und Lehre hat. Sie haben „Große Baumaßnahmen“ in mehrere kleine geteilt, um mehr Baumaßnahmen selbst auszuführen. So haben sie den ihnen zugestandenen Kostenrahmen überschritten. Darüber hinaus haben sie Alternativen nicht untersucht und die Wirtschaftlichkeit ihrer Baumaßnahmen sowie des gesamten Flächenbestands nicht nachgewiesen. Sie haben ihre Planungen auch nicht baufachlich geprüft und ihre Baumaßnahmen nicht vollständig dokumentiert. Zudem haben die Hochschulen die Baumaßnahmen in baufachlicher Hinsicht nicht ordnungsgemäß durchgeführt.

Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2015 die Entflechtung und Vereinfachung der Zuschussgewährung bei der Finanzierung der Hochschulen gefordert. Auch bei der hier beschriebenen Prüfung hat der Rechnungshof ein unübersichtliches und komplexes Finanzierungskonstrukt für die Baumaßnahmen an den Hochschulen festgestellt. Die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten sind aufgrund ihrer lückenhaften Darstellung im Haushaltsplan intransparent. Weder die Haushaltslasten, noch der mit den Baumaßnahmen erreichte Zustand der Vermögenswerte des Landes lassen sich ohne Weiteres überblicken.

Eine Erfolgskontrolle der Übertragung von Bauaufgaben auf die Hochschulen haben das TMWWDG und das TMIL nicht dokumentiert. Sofern von einem Erfolg ausgegangen werden soll, kann dieser allenfalls in der Zahl der von den Hochschulen durchgeführten Baumaßnahmen liegen. Dass die Hochschulen die Baumaßnahmen zu einem besseren Ergebnis als die Bauverwaltung geführt haben, kann der Rechnungshof anhand seiner Prüfungsergebnisse nicht bestätigen. Der Rechnungshof sieht es nicht als erwiesen, dass das Übertragen von Bauaufgaben auf die Hochschulen zu mehr Hochschulautonomie führt. Vielmehr sind das Aufbauen von Parallelstrukturen und vermeidbare Mehrausgaben für den Freistaat zu befürchten.

Die Hochschulen finanzieren das für ihre Baumaßnahmen eingesetzte Personal aus dem Globalbudget. Die diesbezüglichen Ausgaben gehen letztendlich auch zu Lasten der Lehre und Forschung. Bauaufgaben gehören jedoch nicht zum gesetzlichen Auftrag der Hochschulen und dürfen nicht dazu führen, dass die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen verzehrt wird.

Die bisherige Regelung zur Übertragung von Bauaufgaben auf die Hochschulen hat sich insgesamt nicht bewährt. Die Hochschulen haben die ihnen obliegenden Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt. Der Rechnungshof hat dem Thüringer Landtag und der Landesregierung eine Beratung nach § 88 Abs. 2 ThürLHO übersandt.

Der Rechnungshof hat sich für leistungsfähige Hochschulen im Sinne des gesetzlichen Auftrags von Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung ausgesprochen. Die Dienstleistung „Bauen“ ist eine Stärke der dafür zuständigen Landesbauverwaltung. Der Rechnungshof hat die Landesregierung aufgefordert, die Aufgaben des Hochschulbaus der Landesbauverwaltung zurück zu übertragen bzw. zu belassen. Dennoch hat der Landtag Ende April die Novellierung des ThürHG beschlossen.

IV. Klima retten? Ja, aber bitte neutral. (Einzelplan 09)

Das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) veröffentlichte 2017 ein „Klimaretter-Sparbuch“ mit einer Auflage von 10.000 Stück. Das Buch beinhaltete Hinweise zu einem klimafreundlichen Verbraucherverhalten. Darüber hinaus enthielt es Gutscheine, die Verbraucher einlösen konnten, wenn sie Dienstleistungen bestimmter Unternehmen in Anspruch nehmen. Mit diesen Unternehmen schloss das Ministerium „Sponsoringverträge“ ab, die beispielsweise Bedingungen zur Aufnahme der Gutscheine in das Buch regelten.

Der Rechnungshof hat das Umweltministerium auf sensible Bereiche hingewiesen, die mit einer Publikation wie dem Klimaretter-Sparbuch verbunden sind:

- Verträge mit Unternehmen bedürfen der Schriftform. Schriftliche Verträge sind vor der Leistungserbringung (Veröffentlichung des Klimaretter-Sparbuchs) zu schließen. Dies ist insbesondere sinnvoll, um keinen Korruptionsverdacht aufkommen zu lassen.
- Unternehmen kann durch ihre Nennung in der Veröffentlichung ein wettbewerblicher Vorteil entstehen. Sind die genannten Unternehmen nicht nur auf einem lokalen Markt tätig, kann das europäische Beihilferecht verletzt sein.
- Verbraucherberatungen sollten unternehmensneutral sein – dies fördert deren Akzeptanz. Eine Publikation wie das Klimaretter-Sparbuch sollte sich daher nicht auf individuelle, namentlich erwähnte Unternehmen beziehen und auf Gutscheine verzichten.

Das Ministerium hat den Abschluss der „Sponsoringverträge“ für ordnungsgemäß gehalten. Es ist der Auffassung, dass keine Beihilfen vorliegen, da die im Klimaretter-Sparbuch genannten Unternehmen nicht bevorteilt würden. Künftig werde das Ministerium jedoch Unternehmensnamen nach Möglichkeit nicht mehr in Publikationen wie dem Klimaretter-Sparbuch aufnehmen.

V. **EU-Förderung: Verwaltungsaufwand begrenzen und ein wirksames Controlling ermöglichen (Einzelpläne 09 und 10)**

Empfehlungen zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands

2016 sprachen sich die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für praxisgerechte Verwaltungsvorgaben und einen angemessenen Kontrollrahmen bei EU-Förderverfahren aus. Sie empfahlen der Bundesregierung, der EU-Kommission Vorschläge zum Abbau überhöhter Regulierungen zu unterbreiten und auf Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachungen zu drängen.⁹⁴

Verwaltungsvereinfachungen und ein Abbau überhöhter Regulierungen tragen zu einer Begrenzung des Verwaltungsaufwands bei. Doch wie hoch ist der Verwaltungsaufwand?

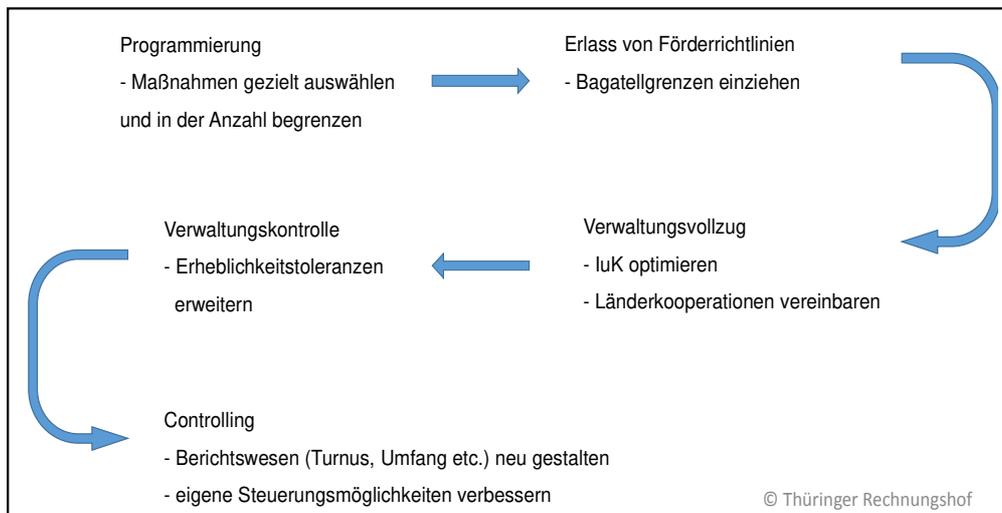
Der Rechnungshof hat den Verwaltungsaufwand für fünf Maßnahmen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie für die Förderung aus dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) für 2013 und 2015 eingeschätzt. Dabei bezog er die Aufwendungen für die Verwaltungs- und Kontrollverfahren von der Entgegennahme von Anträgen bis hin zur Verwendungsnachweisprüfung und etwaigen Nachkontrollen ein. Den Aufwand weiterer Stellen, wie den der Verwaltungsbehörde, berücksichtigte er dabei ebenfalls. Den Verwaltungsaufwand hat der Rechnungshof schließlich auf die Höhe der verausgabten EU-Fördermittel der beiden Jahre bezogen.

Der Verwaltungsaufwand lag über alle Maßnahmen hinweg bei 0,10 bis 0,15 EUR je verausgabten Euro, somit zwischen 10 und 15 Prozent.

Zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands unterbreitete der Rechnungshof den mit den ELER- und EMFF-Förderverfahren maßgeblich befassten Ressorts (TMIL, TMUEN) verschiedene Vorschläge.

⁹⁴ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 11. und 12. April 2016 in Schwerin.

Ansätze zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands im Förderprozess



Nach Meinung des Rechnungshofs kann der Aufwand schon bei der Planung durch die Konzentration auf Maßnahmen mit einem höheren Fördermittelvolumen begrenzt werden. Um spezifische Bedarfe abzudecken, können zwar auch finanziell weniger umfangreiche Maßnahmen vorgesehen werden. In diesen Fällen sollte jedoch mit Verwaltungen anderer Bundesländer zusammengearbeitet werden, um den Aufwand relativ gering zu halten.

TMIL und TMUEN teilten in ihren Stellungnahmen die Zielsetzung des Rechnungshofs, künftig erhebliche Verwaltungsvereinfachungen zu erreichen.

Wirksames Controlling ermöglichen

Ein wirksames Controlling ist unabdingbar für die Zielerreichung sowie für einen zweckdienlichen Fördermitteleinsatz. Es ermöglicht, etwaige Fehlentwicklungen zeitnah zu korrigieren.

Der Rechnungshof hat untersucht, inwiefern die für die ELER-Förderverfahren maßgeblich verantwortliche Verwaltungsbehörde im TMIL ein wirksames Controlling betreibt. Er betrachtete hierbei den gesamten Controlling-Regelkreis für die Förderverfahren. Controlling-Regelkreise setzen während und nach Umsetzung geplanter Vorhaben bei einem Vergleich der Ziele (Soll) mit dem erreichten Stand (Ist) an. Aufbauend auf diesem Vergleich werden Gründe für eventuelle Abweichungen analysiert und entsprechende Korrekturen zur Gegensteuerung vorgenommen.

Umschichtungen von Finanzmitteln sind für das Controlling von herausgehobener Bedeutung. Durch sie lenkt die Verwaltungsbehörde die Finanzmittel hin zu besonders nachgefragten oder zu besonders wirksamen Maßnahmen. Entsprechende verwaltungsinterne Abstimmungen und anschließende Genehmigungsverfahren sind allerdings langwierig, zumal sie der Zustimmung der EU-Kommission bedürfen. Sie stehen damit einer kurzfristig erforderlichen Steuerung durch die Thüringer ELER-Verwaltungsbehörde entgegen.

Das Durchlaufen eines Controlling-Regelkreises für eine gesamte Förderperiode nimmt acht bis zehn Jahre in Anspruch. Dies liegt an der Laufzeit einer Förderperiode von sieben Jahren sowie an der Bewertung der Förderperiode nach deren Ablauf (ex post-Evaluierung). Noch bevor die ex post-Evaluierung abgeschlossen ist, beginnt bereits die sich anschließende Förderperiode. Die Erkenntnisse aus einem kompletten Controlling-Regelkreis sind demnach – wenn überhaupt noch – höchstens für die übernächste Förderperiode relevant.

Folglich verliert das Controlling auf der ministeriellen Ebene seine Funktion als aktives und zeitnahes Steuerungsinstrument.

Der Rechnungshof sieht einen Lösungsansatz in der Stärkung des Subsidiaritätsgrundsatzes für künftige EU-Förderperioden zugunsten der Mitgliedstaaten. Die mittelbewirtschaftenden Mitgliedstaaten sollten alleinige Zuständigkeiten beispielsweise für Umschichtungen von Finanzmitteln erhalten; Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission oder Genehmigungsvorbehalte seitens der Europäischen Kommission oberhalb eines Schwellenwertes könnten dies begleiten.

Das TMIL bezog sich in seiner Stellungnahme auf das von Bund und Ländern erarbeitete und von der Agrarministerkonferenz bestätigte Bund-Länder-Papier „Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung“ vom 31. März 2017. Dieses weise in eine Richtung, die dem Ansatz des Rechnungshofs entspreche. Das Bund-Länder-Papier sei der Europäischen Kommission als deutsches Positionspapier übermittelt worden.

Resümee

Der Rechnungshof sieht die Begrenzung des Verwaltungsaufwands und die Etablierung eines wirksamen Controllings auf der Ebene der Verwaltungsbehörde als sehr wichtige Aufgabe für die kommende ELER- bzw. EMFF-Förderperiode an.

Er begrüßt, dass die Landesregierung diese Einschätzung teilt und entsprechende Initiativen ergriffen hat.

VI. Förderverfahren: Verwaltungskontrollen verbessert (Einzelplan 10)

In Regionalen Aktionsgruppen sind Akteure aus Vereinen und Verbänden, Unternehmen und Landwirtschaft, Politik und Bürgerschaft zusammengeschlossen. Regionale Aktionsgruppen entscheiden jeweils über die Verwendung von LEADER-Fördermitteln aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), die auf der Grundlage der jeweiligen Entwicklungsstrategien in ihren Regionen eingesetzt werden.

Die Regionalen Aktionsgruppen bedienen sich zur Aufgabenerfüllung eines Regionalmanagements. Sie schreiben das Regionalmanagement aus und vergeben es an externe Dienstleister. Die Dienstleister für das Regionalmanagement setzen die Entwicklungsstrategien mit um, indem sie Projekte begleiten oder Akteure im ländlichen Raum beraten.

Die Regionalen Aktionsgruppen beantragten Fördermittel zur Finanzierung ihres Regionalmanagements.

Für die Bewilligung der Förderanträge sind die Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung zuständig. Sie bewilligten den 15 Regionalen Aktionsgruppen in Thüringen zur Finanzierung ihres Regionalmanagements insgesamt 9 Mio. EUR Fördermittel für den Zeitraum 2014 bis 2020. Die Regionalen Aktionsgruppen als Zuwendungsempfänger rufen die bewilligten Fördermittel sukzessive über Zahlungsanträge ab, in denen sie ihre bis dahin getätigten Ausgaben benennen und belegen.

Die Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung prüfen die Zahlungsanträge im Rahmen von Verwaltungskontrollen. Anhand der Verwaltungskontrollen haben sie die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel durch die Regionalen Aktionsgruppen zu beurteilen.

Der Rechnungshof hat die Durchführung der Verwaltungskontrollen geprüft. Seinen Feststellungen nach erfüllten die Verwaltungskontrollen der Ämter für Landentwicklung und Flurneuordnung ihren Zweck nicht. So übersahen die Ämter schwere Fehler der Regionalen Aktionsgruppen bei der Ausschreibung respektive Vergabe des Regionalmanagements. Statt die Rechtmäßigkeit und damit auch die Wirtschaftlichkeit der Vergaben zu beurteilen, beschränkten die Ämter die Verwaltungskontrollen hinsichtlich der Vergaben

im Wesentlichen darauf, die Vollständigkeit der von den Regionalen Aktionsgruppen vorgelegten Unterlagen zu prüfen.

Der Rechnungshof empfahl angesichts der Versäumnisse bei den Verwaltungskontrollen, das gesamte Förderverfahren einschließlich der Verwaltungskontrollen an geeignete andere Dienststellen oder externe Dritte zu übertragen.

Das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) prüfte daraufhin seinerseits die Verwaltungskontrollen der Ämter. Im Ergebnis bestätigte es die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Verwaltungskontrollen qualitativ zu verbessern seien.

Das TMIL sah zwar von einer Aufgabenübertragung an andere Stellen ab. Es ergriff allerdings folgende Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung:

- Erarbeitung neuer Vorgaben für Verwaltungskontrollen durch die Zahlstelle EGFL/ELER im Thüringer Landesverwaltungsamt,
- Vertiefung der Prüfung von Vergaben durch die Zuwendungsempfänger,
- Verbesserung der Plausibilitätsprüfung von Zahlungsanträgen,
- Schulungen der verantwortlichen Mitarbeiter zur fachlichen Sensibilisierung.

Darüber hinaus sollen 2018 eine Selbstevaluierung der Regionalen Aktionsgruppen und zusätzlich eine Evaluierung der geprüften Prozesse auf Landesebene erfolgen.

Der Rechnungshof misst Verwaltungskontrollen aufgrund ihrer Bedeutung für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel einen hohen Stellenwert bei. Er wird daher sich von der Wirkung der eingeleiteten Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung in künftigen Prüfungen überzeugen.

VII. Missachtung des Vergaberechts bei Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht an klassifizierten Straßen (Kapitel 10 06)

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2015/2016 die Ausgaben der Straßenbauverwaltung für die Vergabe und Abrechnung von Ingenieurleistungen beim Bau von Landesstraßen in den Haushaltsjahren 2010 bis 2015 geprüft.

Das Land hatte für den Bau einer Ortsumfahrung in den Jahren 2009 bis 2010 für die Leistungen der Bauoberleitung und örtlichen Bauüberwachung sowie der Projektsteuerung acht Verträge mit einem Auftragsvolumen von insgesamt 628.550 EUR abgeschlossen. Die Aufträge hatte das Straßenbauamt an zwei Büros freihändig vergeben. Mehrfach begründete es die Vergabe eines Auftrags damit, dass das Büro schon Aufträge für vergleichbare Leistungen an der Maßnahme erhalten habe. Das Straßenbauamt hatte in keinem Fall vor einer Entscheidung den Auftragswert ermittelt und das zutreffende Vergabeverfahren bestimmt. Die Ortsumfahrung umfasste neben dem Bau der Strecke selbst mehrere Bauwerke und eine Brücke. Für die Bauoberleitung und die örtliche Bauüberwachung der Brücke ergab sich auf Grundlage der vertraglichen Vergütung ein Gesamtauftragswert von rund 230.000 EUR. Alle Ingenieurleistungen waren bis 2013 schlussgerechnet. Die Straßenbauverwaltung hat für keinen der Verträge Unterlagen über eingeholte Angebote vorgelegt.

Das Straßembauamt hat für weitere Bauabschnitte dieser Maßnahme Aufträge an dasselbe Büro erteilt. Für die Auftragsvergabe und die Wahl des Verfahrens hatte es den Gesamtauftragswert zu ermitteln. Hierfür galt § 3 der Vergabeverordnung des Jahres 2009. Danach ist bei der Schätzung des Auftragswerts auf die Gesamtvergütung abzustellen. Dabei sind alle Lose, Optionen und Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen. Bei Ingenieurleistungen galt dies für vergleichbare Leistungen. Als vergleichbare Leistungen waren Leistungen eines Leistungsbilds, wie zum Beispiel Bauoberleitung oder örtliche Bauüberwachung, nach HOAI anzusehen. Sollen jedoch einem Ingenieurbüro Leistungen verschiedener Leistungsbilder an einem Objekt übertragen werden, waren die Auftragswerte aller Leistungsbilder als Gesamtauftragswert zusammenzufassen.

Insoweit hatte die Straßenbauverwaltung zunächst zu klären, welche Ingenieurleistungen vergeben werden sollen und ob die Beauftragung an ein oder mehrere Büro/s erfolgen soll. Auf der Grundlage dieser Festlegungen hatte

sie den jeweiligen Auftragswert entsprechend den Bestimmungen der Vergabeordnung und der HOAI zu ermitteln. Allein die Leistungen der Bauoberleitung und der örtlichen Bauüberwachung für die Brücke, die an ein Büro vergeben worden waren, überschritten den zum Auftragszeitpunkt geltenden Schwellenwert von 206.000 EUR für ein europaweites Vergabeverfahren nach VOF. Aufgrund der Vergabe weiterer Aufträge in den anderen Bauabschnitten an dasselbe Büro waren auch diese Aufträge bei der Bestimmung des Auftragswerts zu beachten. Die Straßenbauverwaltung hat bei den o. g. Auftragsvergaben gegen die Vergabevorschriften verstoßen.

In seiner Stellungnahme hat das Ministerium die fehlerhaften Vergaben eingeräumt. Es hat darüber hinaus ausgeführt, dass es die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen werde, die Abläufe in der Straßenbauverwaltung einer intensiven Evaluierung zu unterziehen, um die bestehenden Defizite auszuräumen.

Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des Ministeriums. Er wird die Umsetzung zu gegebener Zeit überprüfen.

VIII. Kredit- und Schuldenmanagement des Landes Thüringen (Kapitel 17 06)

Der Freistaat Thüringen hatte Ende 2016 rund 15,6 Mrd. EUR Schulden⁹⁵. Diese waren im Wesentlichen in den Jahren bis 2006 zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen worden. Die 2011 und 2012 in Folge der Finanzkrise zur Deckung der Ausgaben notwendigen Kredite zahlte der Freistaat inzwischen wieder zurück.

Waren 2006⁹⁶ für vergleichbare Schulden noch Zinsen von über 700 Mio. EUR jährlich zu zahlen, verminderte sich die Zinslast aufgrund des stetig sinkenden Zinsniveaus bis 2016 auf 435 Mio. EUR.

Gut die Hälfte der Schulden (8,2 Mrd. EUR) hat der Freistaat in Form von Schuldscheindarlehen begeben. Der restliche Bestand verteilt sich weit überwiegend auf Landesschatzanweisungen, ein geringer Anteil auf Ländergemeinschaftsemissionen. Die Laufzeiten liegen meist zwischen 5 und 30 Jahren. Gläubiger sind neben (Landes-) Banken auch Versicherungen und Pensionskassen.

Fällig werdende Kredite – jährlich zwischen 1,5 und 2 Mrd. EUR – werden in der Regel erneuert. Hierzu ermächtigt § 2 Abs. 1 des jeweiligen Haushaltsgesetzes das für Finanzen zuständige Ministerium.

Der Rechnungshof hatte sich im Jahr 2000 einen Überblick über das Kredit- und Schuldenmanagement des Freistaats verschafft und die konservative Strategie der Schuldenaufnahme begrüßt. Konservativ bedeutete, dass der Freistaat herkömmliche Finanzprodukte wie Schuldscheindarlehen und handelbare Wertpapiere einsetzte. Seinerzeit moderne, komplizierte Produkte aus dem Derivatsektor hingegen kamen – anders als in anderen Ländern – kaum zur Anwendung.

2017 hat der Rechnungshof die Schuldenverwaltung erneut geprüft. Er hat in die Prüfung sämtliche Kreditverträge der Jahre 2015 und 2016 einbezogen. Die Schwerpunkte lagen dabei auf den jeweiligen Handlungsabläufen,

⁹⁵ Kreditmarktschulden ohne Kassenkredite und sonstige Schulden.

⁹⁶ 2006 belief sich der Schuldenstand auf 15,7 Mrd. EUR.

deren Dokumentation und dem Einhalten der Vorgaben in den Dienstweisungen.⁹⁷

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Schuldenaufnahme des TFM geordnet, nachvollziehbar und transparent erfolgt. Schuldenscheindarlehen stellen noch immer das Hauptinstrument zur Deckung des Kreditbedarfs dar. Diese verteilen sich auf nahezu 200 verschiedene Gläubiger. Auffällige Gläubigerkonzentrationen waren nicht erkennbar. Eine breite Streuung der Geschäftspartner fördert den Wettbewerb und bietet eine höhere Sicherheit als eine enge Zusammenarbeit mit nur wenigen Anbietern.

Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass die organisatorische, personelle und technische Ausstattung bei der bestehenden strategischen Ausrichtung der Schuldenaufnahme ausreichend ist.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs haben sich meist auf Regelungsdefizite in den Dienstweisungen bezogen. So wurde angeregt zu regeln, welche begründenden Unterlagen der Kreditakte beizufügen sind (u. a. öffentliche Bekundung des Kreditbedarfs, Angebote). Überdies sind die Kompetenzen der Verantwortlichen beim Abschluss von Kreditverträgen geregelt worden. Das TFM hat zudem von der vorgesehenen Ausnahme vom Vier-Augen-Prinzip bei eilbedürftigen Abschlüssen Abstand genommen. Vor einem Geschäftsabschluss entscheiden nunmehr immer zwei Mitarbeiter einvernehmlich, ob ein Geschäft getätigt werden soll. Auf Anregung des Rechnungshofs werden den vorgeschriebenen Leitungsvorlagen zur Gestaltung des Gesamtportfolios zukünftig ausführlichere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu Risiken (Zinsänderung) und Gesamtkosten beigefügt. Auch Inhalt und Umfang des durchzuführenden Controllings als ein Führungsinstrument werden mit der Hausleitung des TFM erörtert.

Derivate⁹⁸ nutzt das TFM nicht. Die Empfehlung des Rechnungshofs, daher die Ermächtigung zum Abschluss solcher Verträge nach § 2 Abs. 6 ThürHhG von derzeit 50 % auf 5 % zu begrenzen, hat das TFM jedoch abgelehnt. Es

⁹⁷ Die Ausübung der Ermächtigung nach § 2 Abs. 2 ThürHhG, wonach das Finanzministerium zur Herstellung des Haushaltsausgleichs von der Inanspruchnahme der Kreditermächtigung nach Abs. 1 absehen kann, hat der Rechnungshof nicht geprüft.

⁹⁸ Nach § 18 Abs. 7 ThürLHO wird das TFM ermächtigt, „im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken abzuschließen“. Bekannt sind solche Geschäfte auch unter dem Begriff „Derivate“.

besteht aber Einigkeit, im Falle eines Derivateeinsatzes entsprechende Vorgaben in die Dienstanweisung aufzunehmen. Aufgrund der Marktlage sieht der Rechnungshof derzeit keine Gefahr, dass es bei der Kreditprolongation mittelfristig zu einer riskanten Verschiebung hin zu Derivaten kommt.

Damit hat das TFM den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

Rudolstadt, 17. Mai 2018

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Sebastian Dette



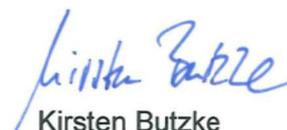
Michael Gerstenberger



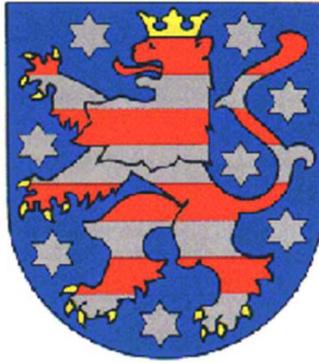
Klaus Behrens



Dr. Annette Schuwirth



Kirsten Butzke



Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs

Bericht

Prüfung gemäß
§ 55 Abs. 1 Thüringer Abgeordnetengesetz
durch den Präsidenten des Rechnungshofs

Landtagsfraktionen

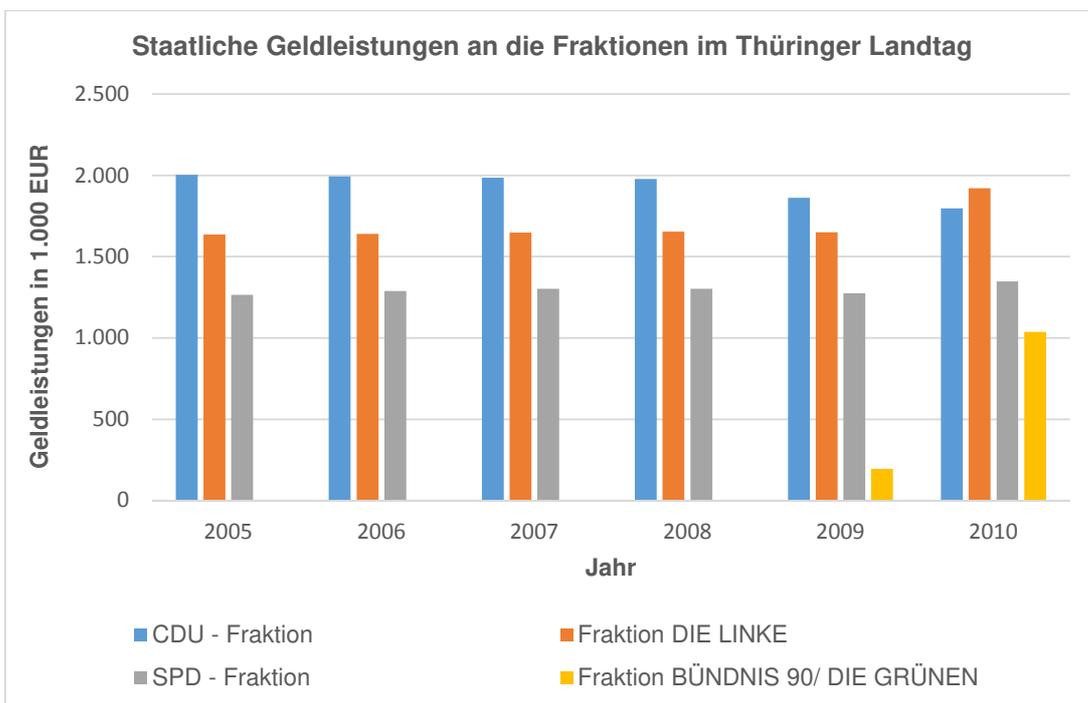
Verwendung von Fraktionszuschüssen (Kapitel 01 01, Titel 684 01)

1 Prüfungsermächtigung

Der Präsident des Rechnungshofs hat gemäß § 55 Abs. 1 Thüringer Abgeordnetengesetz die Verwendung der den Fraktionen gewährten Leistungen geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2005 bis 2010.

Die Fraktionen des Thüringer Landtags erhalten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Geld- und Sachleistungen sowie personelle Unterstützung (§ 49 Abs. 1 ThürAbgG). Die Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Zuschlag je Fraktionsmitglied und einem Oppositionsbonus zusammen. Neben den Geld- und Sachleistungen werden den Thüringer Fraktionen gesonderte Zuschüsse zur personellen Unterstützung gewährt.

Im Prüfungszeitraum haben die Fraktionen im Thüringer Landtag folgende Geldleistungen aus dem Landeshaushalt erhalten:



2 **Prüfungsmaßstäbe**

Fraktionen dürfen gemäß § 51 ThürAbgG die Geld- und Sachleistungen nur für Aufgaben verwenden, die sich aus der Verfassung des Freistaats Thüringen, dem Thüringer Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Landtags ergeben. Sie haben hierbei das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Insbesondere dürfen Fraktionszuschüsse nicht für Parteiaufgaben verwendet werden. Die Finanzierung von Parteiaufgaben würde zu einer Umgehung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung gemäß § 18 Abs. 2 Parteiengesetz führen. Ebenso ist eine Verwendung für Zwecke, für die bereits nach dem Abgeordnetengesetz Entschädigungen gezahlt werden, unzulässig.

3 **Prozess der Beratung und des Dialogs**

Die Prüfung gestaltete sich als ein Prozess der Beratung und des Dialogs mit den Fraktionen.

So hat der Präsident des Rechnungshofs am 15. März 2012 die Beratung über die „Bewirtschaftung und Verwendung der Leistungen an die Fraktionen im Thüringer Landtag“ herausgegeben.¹ Die Beratung enthielt Handreichungen und Hinweise zur Verwendung und Bewirtschaftung von Fraktionsmitteln.

Zudem hat sich die Prüfung im weiteren Verlauf eingehend mit der Problematik der Funktionszulagen befasst, die von einzelnen Fraktionen gezahlt wurden. Im Prüfungszeitraum beliefen sich diese Zahlungen auf 1,2 Mio. EUR. Am 17. Februar 2015 hat der Präsident des Rechnungshofs die Beratung „Funktionszulagen – Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln“ veröffentlicht.² In der Beratung wurde dargelegt, dass die Zahlung von Funktionszulagen aus Fraktionsmitteln nach geltendem Recht unzulässig ist. Der Thüringer Landtag hat kurz darauf im März 2015 das Abgeordnetengesetz geändert. Nunmehr ist gesetzlich klargestellt, dass Fraktionsgelder und Haushaltsmittel der Fraktionen nicht für die Zahlung von Vergütungen für

¹ Beratung des Thüringer Landtags nach § 88 Abs. 2 ThürLHO „Bewirtschaftung und Verwendung der Leistungen an die Fraktionen im Thüringer Landtag“ vom 15. März 2012 – veröffentlicht auf der Internetseite: www.thueringer-rechnungshof.de.

² Beratung des Thüringer Landtags nach § 88 Abs. 2 ThürLHO „Funktionszulagen – Zusätzliche Entschädigungen mit Einkommenscharakter für Abgeordnete mit besonderen Funktionen aus Fraktionsmitteln“ vom 17. Februar 2015 – veröffentlicht auf der Internetseite: www.thueringer-rechnungshof.de.

stellvertretende Vorsitzende, Parlamentarische Geschäftsführer, Ausschussvorsitzende, Leitungsfunktionen von Arbeitskreisen oder ähnliche Funktionen der Fraktion verwendet werden dürfen.³

4 Personalausgaben – Abweichungen vom Tarifrecht

Die Personalausgaben stellten im Prüfungszeitraum die größte Ausgabenposition der Fraktionen im Thüringer Landtag dar. Sie betragen mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben.

Die Fraktionen haben in den Arbeitsverträgen mit ihren Mitarbeitern meist Bezug auf den Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) bzw. TV-L genommen. In mehreren Fällen sind die Fraktionen allerdings von dem Tarifrecht des öffentlichen Dienstes abgewichen. Hierdurch entstanden für die Fraktionen im Prüfungszeitraum Mehrausgaben von rund 1,3 Mio. EUR. Der Mehrbetrag ergab sich meist aus zu hohen Eingruppierungen und dem auf die zusätzlich gezahlte Vergütung entfallenden Arbeitgeberanteil in der Sozialversicherung.

Die Fraktionen sind gemäß § 45 Abs. 1 ThürAbgG rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten und nicht Teil der öffentlichen Verwaltung. Auf Grund der im Thüringer Abgeordnetengesetz verankerten Rechtsfähigkeit sind sie direkter Arbeitgeber ihrer Mitarbeiter und können eigene individualrechtliche Vereinbarungen treffen. Hierbei haben die Fraktionen jedoch den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 51 Satz 2 ThürAbgG Rechnung zu tragen. Die Anwendung des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) dient insoweit der Konkretisierung des Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes.

Die Fraktionen vertreten die Auffassung, die Vergütungsgestaltung solle sich grundsätzlich an der für die Wahrnehmung der Aufgabe erforderlichen Qualifikation aus Vorbildung oder Berufserfahrung sowie an der wahrgenommenen Funktion ausrichten. Aufgrund ihrer Ausprägung als Tendenzbetriebe⁴ und ihrer Fürsorgepflichten sei es ihnen jedoch möglich, vom TV-L abzuweichen. Dies gelte insbesondere dann, wenn die Fraktionen aus gesellschafts-

³ Vgl. Elfte Gesetz zur Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes vom 27. März 2015 (GVBl. S. 8).

⁴ Ein Tendenzbetrieb ist ein Betrieb, der zum Beispiel unmittelbar und überwiegend politischen, konfessionellen oder karitativen Zwecken dient, vgl. § 118 Abs. 1 BetrVG.

politischen Gründen bestimmte Gestaltungselemente für problematisch erachten. Eine im Vergleich mit dem Arbeitsmarkt übliche Entlohnung sei möglich.

Die Argumentation der Fraktionen wird nicht vollumfänglich geteilt. Die Vergütungsgestaltung der Fraktionsmitarbeiter ist an der für die Wahrnehmung der Aufgabe erforderlichen beruflichen Qualifikation aus Vorbildung und Berufserfahrung sowie der wahrgenommenen Funktion auszurichten. Die genannten Mehrausgaben von rund 1,3 Mio. EUR zeigen, in welcher Höhe sich Abweichungen vom Tarifvertrag finanziell auswirken. Der Rückgriff auf die Eingruppierungsvorschriften des Tarifvertrages ermöglicht es, den wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den Steuergeldern zu gewährleisten. Der Präsident des Rechnungshofs geht davon aus, dass die Fraktionen bei künftigen Vergütungsleistungen an ihre Mitarbeiter die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in stärkerem Maße berücksichtigen.

5 Abgrenzung von den Aufgabenbereichen der Parteien

Den Fraktionen ist es nicht durchgängig gelungen, die Ausgaben der Fraktion von den Mitteln für Ausgaben anderer Funktionskreise abzugrenzen. Dies betraf besonders den Aufgabenbereich der Parteien.

Die Fraktionen wirken aus dem parlamentarischen Raum in die Öffentlichkeit, um Informationen für parlamentarische Entscheidungen sowie die Akzeptanz der Bevölkerung für ebensolche Entscheidungen zu gewinnen (§ 47 Satz 2 Nr. 3 ThürAbgG) und die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu unterrichten (§ 47 Satz 2 Nr. 5 ThürAbgG). Diese gesetzlich legitimierte Aufgabe im außerparlamentarischen Raum birgt die Gefahr des unzulässigen Eingriffs in andere Funktionskreise, wie in den des Abgeordneten als Mandatsträger, der Willensbildung des Volkes sowie der Parteienfinanzierung.

Zwei Fraktionen haben beispielsweise aus Fraktionsmitteln ihre Beteiligung an verschiedenen politischen Kundgebungen und Demonstrationen finanziert. Dabei wurden neben Reisekosten und Druckerzeugnissen wie Stoffbanner, Plakate und Handzettel auch Bewirtungskosten übernommen. Diese Maßnahmen, die auf eine Beeinflussung oder gar Lenkung der Willensbildung im Volk zielen, zählen nicht zu den Aufgaben der Fraktionen. Für die Fraktionen als einem Teil der organisierten Staatlichkeit gilt es zu beachten,

dass der Willensbildungsprozess von den Bürgern hin zum Staat erfolgen soll und nicht umgekehrt vom Staat in Richtung der Bürger. Dabei ist es jedem Fraktionsangehörigen als Mensch und Parteipolitiker unbenommen, sein Demonstrationsrecht auszuüben. Allerdings ist es nicht Aufgabe der Fraktionen, dies zu finanzieren.

Die Fraktionen halten ihre Teilnahme und Mitwirkung an Kundgebungen für notwendig, um ihre Politik und deren politischen Ziele im Allgemeinen und im Besonderen den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln. Dies erscheine vor dem Hintergrund des spürbar sinkenden Interesses und der geminderten Aufmerksamkeit für politische Willensbildungsprozesse in einigen Teilen der Bevölkerung dringend geboten.

Die Ausführungen der Fraktionen werden nicht geteilt. Die Fraktionen sind Organteile des Parlaments. Ihre wesentliche Aufgabe ist die Vorbereitung der Willensbildung des Parlaments. Dagegen wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen, die politische Bildung anregen und die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, vgl. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, § 1 Abs. 2 Parteiengesetz. Die politische Willensbildung des Volkes ist strikt von der staatlichen Willensbildung und der ausgeübten Staatsgewalt zu trennen. Diese obliegt gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG allein den besonderen Organen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung.⁵ Die vorgenannte verfassungsrechtlich unterschiedliche Verortung von Fraktionen und Parteien hat Auswirkungen auf ihre Aufgabenwahrnehmung, insbesondere aber auch auf die Finanzierung. Mit Fraktionsgeldern dürfen daher keine Maßnahmen finanziert werden, die auf die Willensbildung des Volkes Einfluss nehmen. Die Fraktionen haben daher die Ausgaben in Höhe von rund 16.000 EUR bzw. rund 2.000 EUR an den Landeshaushalt zurückzuführen.

Im Wahljahr 2009 hat eine Fraktion ein 56 Seiten umfassendes Liederbuch mit einer Auflage von rund 20.700 Exemplaren herausgegeben. Das Liederbuch enthielt neben dem Vorwort des Fraktionsvorsitzenden ausschließlich Lieder; vereinzelt waren Mitglieder der Fraktion und Fraktionsmitarbeiter bei

⁵ Vgl. Butzer, Inhalt und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen, S. 105.

Wanderungen abgebildet. Hierfür hatte die Fraktion rund 15.000 EUR verausgabt. Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen muss einen konkreten Bezug zur parlamentarischen Arbeit aufweisen. Sie darf nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein und keinen Einfluss auf die politische Willensbildung der Bevölkerung nehmen. Dies ist Aufgabe der Parteien. Die Fraktion hat in den Folgejahren das Liederbuch zwar mehrfach überarbeitet, um einen Bezug zur Fraktionsarbeit herzustellen. Dennoch fehlt es dem Druckwerk in seiner Gesamtheit an sachgerechten, objektiv gehaltenen Informationen über die parlamentarische Arbeit.

Die Fraktion vertritt – gemeinsam mit anderen Fraktionen im Thüringer Landtag – den Standpunkt, dass parlamentarische Publikationen auch herausgegeben werden könnten, um die regionale Verbundenheit, Traditions- und Brauchtumpflege der Fraktion zu dokumentieren. Sie seien insofern heimat- und identifikationsstiftend.

Diese Auffassung der Fraktionen entkräftet die Feststellung der zweckfremd verwendeten Fraktionsmittel für die mehrmalige Veröffentlichung eines Liederbuchs nicht. Die Veröffentlichung und Verteilung von Liederbüchern gehört nicht zu den parlamentarischen Aufgabenbereichen der Fraktionen. Aufgabe einer Fraktion ist, an der politischen Willensbildung im Landtag und der Erfüllung seiner Aufgaben mitzuwirken. Dazu gehört nicht, mittels kostenaufwändiger Öffentlichkeitsarbeit in Form von kulturhistorischen Druckwerken regionale Verbundenheit, Traditions- und Brauchtumpflege der Fraktion zu dokumentieren. Die Fraktion hat die im Prüfungszeitraum verausgabten 15.000 EUR sowie die darüber hinaus zweckfremd verwendeten Fraktionsmittel für weitere Auflagen der Broschüre zurückzuerstatten.

Zwei Fraktionen haben aus Fraktionsmitteln Meinungsumfragen finanziert, die auch parteipolitische Fragestellungen enthielten. Generell gilt für Umfragen, dass sie der Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit dienen und entsprechende Sachthemen zum Inhalt haben müssen. Die sogenannte „Sonntagsfrage“ und die Ermittlung von Wahlabsichten bzw. Sympathiewerten für die Partei oder Politikern gehören nicht zu den Fraktionsaufgaben. Die Fraktionen haben künftig auf Meinungsumfragen, die auch die Partei betreffen, zu verzichten. Im Zweifelsfall sollten entstehende Kosten zwischen Fraktion und Partei von vornherein nachvollziehbar aufgeteilt werden. Eine Fraktion hat zugesichert, die Kosten in Höhe von rund 13.000 EUR für die Fragen mit Parteibezug zurückzuerstatten.

Der Fraktionsvorsitzende einer Fraktion sowie drei Begleitpersonen reisten im Prüfungszeitraum für mehrere Tage in die USA. Nach dem vorgelegten Programm diente die Reise der Wahlbeobachtung in Washington DC. Die Wahlbeobachtungen standen unter dem Motto: „Perspektiven für die Transatlantische Zusammenarbeit“. Die Fraktion tätigte hierfür Ausgaben in Höhe von rund 8.000 EUR. Wahlbeobachtung im Ausland stellt keine Fraktionsaufgabe dar. Zudem zählen Erkenntnisse in der Transatlantischen Zusammenarbeit zum Bereich der Außenpolitik. Sie fallen nicht in den Aufgaben- und Kompetenzbereich einer Landtagsfraktion. Die Fraktion hat zugesichert, die Hinweise und Anregungen zu beachten und den Betrag von rund 8.000 EUR an den Landeshaushalt zurückzuführen.

6 Interne Bewirtungen – Gefahr der Doppelalimentation

Die Abgeordneten von drei Fraktionen haben die Kosten für ihre Bewirtung während Arbeitskreissitzungen und Fraktionsklausuren aus Fraktionsmitteln finanziert. Zudem beglichen die Fraktionen Aufwendungen für Bewirtungen zu normalen Arbeitsgesprächen der Fraktionsmitglieder und -mitarbeiter sowie zu internen Feiern (z. B. Weihnachts- und Geburtstagsfeiern) aus Fraktionszuschüssen. So betragen im Prüfungszeitraum die Kosten für Fraktionsweihnachtsfeiern bei einer Fraktion rund 15.000 EUR, bei einer anderen Fraktion rund 59.000 EUR. Zudem wurden touristische Veranstaltungen und Wandertage, wie zum Beispiel Schlauchbootfahrten, der Besuch des Baumkronenpfades und des Automuseums finanziert.

Bewirtungs- und Repräsentationsaufwendungen sind grundsätzlich nur im Zusammenhang mit der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben der Fraktion für Zwecke der Außenrepräsentation und nur in angemessener Höhe zulässig. Interne Bewirtungen und kulturelle Unterhaltungen sind der privaten Lebensführung zuzurechnen und nicht Aufgabe der Fraktion. Ihre Finanzierung aus Fraktionsmitteln ist unzulässig. Abgeordnete würden doppelt entschädigt, wenn sie aus Fraktionsmitteln intern bewirtet werden; denn Fraktionsmitglieder erhalten für ihre Gesamttätigkeit als Abgeordnete eine Aufwandsentschädigung (vgl. § 6 ThürAbgG). Die Entschädigung hat Alimentsationsfunktion, weil sie die Ausübung des Mandats und sämtlicher mit ihm verbundener parlamentarischer Aufgaben gewährleistet. Daneben be-

steht kein Raum für weitere Ausgleichszahlungen.⁶ Der Präsident des Rechnungshofs hat empfohlen, Ausgaben für interne Bewirtungen und kulturelle Unterhaltung über eine kostendeckende Umlage zu finanzieren.

Die Fraktionen vertreten die Auffassung, dass die Zusammenkunft von aktuellen, ehemaligen Abgeordneten und von Fraktionsmitarbeitern im Rahmen von Fraktionsveranstaltungen Bestandteil des politischen und parlamentarischen Erfahrungsaustausches sei und somit auf die parlamentarische Arbeit der Fraktion wirke. Dabei müsse eine Bewirtung im üblichen und angemessenen Rahmen möglich sein.

Die Gepflogenheiten im politischen Geschäft, die Vergleiche zu anderen Lebensbereichen und das gesellschaftlich Übliche würden es gebieten, bei Arbeitsberatungen und Klausurtagungen Getränke und bei längeren Verhandlungen auch Speisen zu reichen. Dies sei keine zweckfremde Mittelverwendung. Zwei Fraktionen haben nach eigenen Angaben zwischenzeitlich ihre Praxis bezüglich der internen Bewirtungsleistungen geändert. Sie erheben von den Fraktionsmitgliedern und Mitarbeitern nunmehr eine Jahresgetränkepauschale bzw. einen Eigenanteil für Getränke.

Der Präsident des Rechnungshofs begrüßt die geänderte Handhabung bezüglich der internen Bewirtungsausgaben. Er geht davon aus, dass die Fraktionen künftig interne Bewirtungen und kulturelle Veranstaltungen nicht mehr aus Fraktionsmitteln finanzieren und Pauschalen kostendeckend erhoben werden. Der Präsident des Rechnungshofs hat sich vorbehalten, die umgestellte Praxis einer Wirkungskontrolle zu unterziehen.

⁶ ThürVerfGH, Urteil vom 14. Juli 2003, Az. VerfGH 2/01, S. 18.

7 Buchführung – Ordnungsgemäße Unterlagen

Drei Fraktionen haben ihre Einnahmen und Ausgaben in unterschiedlichem Umfang nicht hinreichend belegt und begründet. Die Angaben auf den Buchungsbelegen waren zum Teil nicht als Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Fraktionszuschüsse geeignet. Ein kurzer Vermerk über Zweck und Anlass der Einnahmen und Ausgaben, wie zum Beispiel über den Teilnehmerkreis und die Teilnehmerzahl zu Fraktionsveranstaltungen, fehlte häufig. Diese Angaben sind aber zur Beurteilung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung unbedingt erforderlich. Aufgrund fehlender Angaben mussten oftmals weitere Unterlagen angefordert und Auskünfte vom Fraktionsgeschäftsführer eingeholt werden. Zudem hatte eine Fraktion Belegnummern im Verlaufe eines Haushaltsjahres mehrfach vergeben. Um die notwendige Transparenz und Prüfbarkeit der Unterlagen herstellen zu können, musste eine Mitarbeiterin des Rechnungshofs die Belege der Jahre 2005 bis 2010 (insgesamt 72 Ordner) neu nummerieren. Die mangelhafte Buchführung und Rechnungslegung der Fraktionen erschwerten erheblich die Prüfung der Fraktionen und zogen sie in die Länge.

Zu den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buchführung zählt unter anderem, dass jedem Geschäftsvorfall ein Beleg zugrunde liegen muss. Zudem muss die Buchführung vollständig, lückenlos und chronologisch geordnet sein. Der Nachweis ist regelmäßig dann erbracht, wenn die Unterlagen so geführt wurden, dass sich ein fachkompetenter Dritter innerhalb einer angemessenen Zeit Überblick über die Geschäftsvorfälle verschaffen kann. Der Grund der Zahlung muss in jedem Fall nachvollziehbar sein. Sind Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt und folglich nicht nachprüfbar, müssen Fraktionszuschüsse zurückgezahlt werden.

8 Abschließende Empfehlungen

Der Präsident des Rechnungshofs hat den Präsidenten des Landtags über nicht bestimmungsgemäß verwendete Ausgaben informiert. Die festgestellten zweckfremd verwendeten Beträge sind unaufgefordert an den Landeshaushalt zurückzuzahlen (§ 56 Abs. 1 und 2 ThürAbgG).

Der Thüringer Landtag entscheidet bei den Fraktionszuschüssen in eigener Sache. Der Prüfung durch den Präsidenten des Rechnungshofs kommt damit eine besondere Bedeutung zu. Die Prüfung hat gezeigt, dass es sinnvoll ist, Maßstäbe zu entwickeln, die die Fraktionsmittelverwendung vergleichbar, nachvollziehbar und transparent machen. Für die Verwendung der Fraktionszuschüsse sind eindeutige Vorgaben erforderlich, um eine Begrenzung auf verfassungsrechtlich zulässige Fraktionsaufgaben zu gewährleisten.

Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Präsident des Rechnungshofs daher abschließend empfohlen, klare Regelungen für die Fraktionsmittelverwendung durch Gesetz oder andere untergesetzliche Regelungen zu fassen.⁷ Die Beratung über die „Bewirtschaftung und Verwendung der Leistungen an die Fraktionen im Thüringer Landtag“ aus 2012 kann hierbei als Grundlage dienen.

Rudolstadt, 17. Mai 2018



Dr. Sebastian Dette

⁷ Vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 19.09.2017, 2 BvC46/14.

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 <i>Rücklagen</i> , Ausgaben für Fehlbeträge und <i>haushaltstechnische Verrechnungen</i> .
Bereinigte (Gesamt)Einnahmen	Gesamte Einnahmen abzüglich Einnahmen aus Krediten, Entnahmen aus <i>Rücklagen</i> , Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> und <i>haushaltstechnische Verrechnungen</i> .
Besondere Finanzierungseinnahmen	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Einnahmen der <i>Hauptgruppe 3</i> : <ul style="list-style-type: none">- Nettokreditaufnahme,- Entnahmen aus <i>Rücklagen</i>,- Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> aus Vorjahren,- Globale Mehr- und Mindereinnahmen,- <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>.
Besondere Finanzierungsausgaben	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Ausgaben der <i>Hauptgruppe 9</i> : <ul style="list-style-type: none">- Zuführungen an <i>Rücklagen</i>,- Ausgaben für Fehlbeträge aus Vorjahren,- Globale Mehr- und Minderausgaben,- <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>.
Einnahmereste	Beträge, um die die Isteinnahmen eines Haushaltsjahres hinter den im Haushaltsplan veranschlagten Beträgen zurückgeblieben sind, mit deren Eingang im folgenden Haushaltsjahr aber sicher gerechnet werden kann.
Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	Gesetzlich festgelegte Zahlungen des Bundes an leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs.

Finanzierungssaldo	Differenz zwischen Haushaltseinnahmen und Haushaltsausgaben ohne die <i>besonderen Finanzierungseinnahmen</i> bzw. <i>-ausgaben</i> .
Gemeinschaftsteuern	Steuern, deren Aufkommen Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zustehen, z. B. Einkommen- und Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer.
Hauptgruppe	Buchungssystematik für Einnahmen und Ausgaben in der öffentlichen Haushaltswirtschaft.
Haushaltstechnische Verrechnungen	Buchmäßig ausgeglichene Verrechnungen innerhalb des Landeshaushalts, denen keine tatsächlichen Zahlungen der Auftrag gebenden Verwaltung zugrunde liegen.
Investitionsquote	Anteil der Ausgaben für Investitionen an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i> .
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	<i>Kassenmäßiges Jahresergebnis</i> unter Berücksichtigung der aus den Vorjahren noch nicht abgewickelten Fehlbeträge bzw. <i>Überschüsse</i> .
Kassenmäßiges Jahresergebnis	Unterschied zwischen der Summe der Ist-Einnahmen und der Summe der Ist-Ausgaben.
Kassenreste	Unterschiedsbetrag zwischen den zum Soll gestellten und den für das Haushaltsjahr tatsächlich gezahlten Beträgen (offene Forderungen).
Kassen(verstärkungs)kredite	Kurzfristige Kredite zur Aufrechterhaltung einer geordneten Kassenwirtschaft, die nicht im Landeshaushalt gebucht werden.
Landesausgleichsstock	Mittel, die den Kommunen zum Ausgleich von Belastungen und Härten zur Verfügung gestellt werden.
Landessteuern	Steuern, deren Aufkommen dem Land zufließt, z. B. Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Biersteuer.
Personalausgabenquote	Anteil der Personalausgaben an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i> .
Personalausgaben-Steuer-Quote	Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen.

Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	<i>Kassenmäßiges Gesamtergebnis</i> unter Berücksichtigung der in das folgende Haushaltsjahr übertragenen <i>Einnahme-</i> und <i>Ausgabereste</i> .
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	Kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung der übertragenen Haushaltsreste (Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen und in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste).
Rücklage	finanzielle Reserve, auf die jederzeit zurück gegriffen werden kann. Sie dient der Sicherstellung der Liquidität.
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	Der Bund gewährt bestimmten Ländern Mittel: - zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft, - zum Ausgleich der Sonderlasten wegen struktureller Arbeitslosigkeit, - wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.
Steuerähnliche Abgaben	Z. B. Spielbank-, Jagd- und Fischerei- sowie Abwasserabgabe.
Steuerdeckungsquote	Anteil der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i> .
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	Ausgaben, für deren Zweck im Haushaltsplan zu wenig bzw. keine Mittel vorgesehen sind
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.