

Vorwort des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs

Gespannt schaut die Welt in diesen Tagen auf die verschiedenen Konfliktlagen und ihre Auswirkungen auf den internationalen Handel und die wirtschaftliche Entwicklung. Als Teil einer bedeutenden Exportnation in der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion schätzen auch wir in Thüringen die Vorteile eines freien Handels- und Dienstleistungsverkehrs.

Seit 2011 hat uns eine Phase ausgesprochen stabilen Wachstums einen hohen Beschäftigungsstand und deutliche Einkommenszuwächse beschert. Die anhaltend niedrigen Zinsen haben den privaten Konsum zu einer Konjunkturlokomotive werden lassen. Die öffentlichen Haushalte verzeichnen in der Folge historisch hohe Steuereinnahmen.

Bund und Länder haben in den vergangenen Jahren ihre Ausgaben kräftig erhöht. Auch in Thüringen wurden zusätzliche Leistungen auf den Weg gebracht. Der Jahresbeginn 2019 brachte nun eine Ernüchterung: Eine rückläufige Konjunktur bescherte in der Mai-Steuerschätzung geringere Einnahmeprognosen.

Ein deutliche Konjunkturintrübung oder gar Wirtschaftskrise ist gegenwärtig nicht erkennbar. Dennoch weise ich erneut darauf hin, dass sich die finanzpolitischen Rahmenbedingungen in wenigen Monaten grundlegend ändern werden. Mit dem Auslaufen des Solidarpakts wird die bisherige Sonderförderung der neuen Länder beendet. Gleichzeitig tritt ab 2020 das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot in Kraft. Die Übergangszeit, die zur Anpassung der Haushalte von Bund und Ländern an die neue und wesentlich striktere Regelung zur Kreditaufnahme dienen sollte, war von Mehreinnahmen und Haushaltsüberschüssen gekennzeichnet. Anpassungsmaßnahmen der Haushalte unterblieben.

Nunmehr muss es gelingen, auch in konjunkturell schwächeren Zeiten mit den dann zur Verfügung stehenden Einnahmen auszukommen. Der Rechnungshof bietet Parlament und Regierung seine Begleitung und Beratung zur Gestaltung der notwendigen Prozesse an.

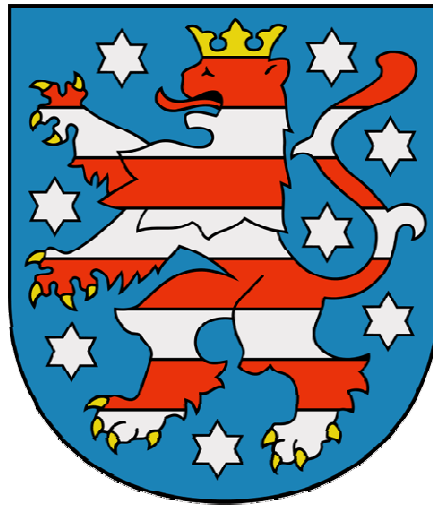
Im vergangenen Jahr hat der Rechnungshof wieder eine Vielzahl von Prüfungen durchgeführt. In der Regel wurden unsere Hinweise von den Dienststellen aufgenommen und Beanstandungen kurzfristig ausgeräumt. Ausgewählte Prüfungen, die für das Entlastungsverfahren der Landesregierung durch das Parlament relevant sind, werden im Teil C unseres Berichts dargestellt. Weitere Prüfungen, in denen die Verwaltung unseren Empfehlungen folgte oder folgen will, sind im Teil D aufgeführt.

Der Landesregierung und ihren Bediensteten danke ich für die gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit während der Prüfungen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungshofs haben durch ihre engagierte und kompetente Arbeit den Verfassungsauftrag des Rechnungshofs umgesetzt. Ihnen danke ich dafür herzlich.

Rudolstadt, den 6. Juni 2019



Dr. Sebastian Dette



Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2019

mit Bemerkungen
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2017

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	7
Verzeichnis der Übersichten	8
Verzeichnis der Schaubilder	9
Vorbemerkungen	11
A	
 Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs	
I. Haushaltswirtschaftliche Lage	14
II. Entwicklung und Zusammensetzung der Investitionsausgaben	16
III. Sondervermögen Ökologische Altlasten	20
IV. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs	22
B	
 Bericht zur Haushaltsrechnung 2017	
I. Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	24
I.1 Einschlägige Bestimmungen	24
I.2 Haushaltsrechnung	24
I.3 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	25
I.4 Abschlussbericht	27
I.5 Übersichten zur Haushaltsrechnung	29
I.6 Vermögen und Schulden des Landes	34
I.7 Verpflichtungsermächtigungen	37
I.8 Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege	37
I.9 Prüfung der Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit	38
I.10 Prüfungen bei den Industrie- und Handelskammern	40

	<u>Seite</u>	
II.	Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und Aufgabenschwerpunkten	42
II.1	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	43
II.2	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (eigene Einnahmen)	45
II.3	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)	46
II.4	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen	48
II.5	Personalausgaben	52
II.6	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	56
II.7	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)	57
II.8	Ausgaben für Investitionen	59
II.9	Besondere Finanzierungsausgaben	62
II.10	Einsatz der EU-Mittel in Thüringen	62
II.11	Kommunale Finanzbeziehungen	65
C	Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	
	Bemerkungen zu allen Einzelplänen	
I.	Sonderurlaub unter anteiliger Einbehaltung vom Grundgehalt	67
	Bemerkungen zum Einzelplan 02	
II.	Baukostenzuschuss für die Entwicklung des KinderMedienZentrums (Kapitel 02 01)	73
III.	Landeszentrale für politische Bildung (Kapitel 02 05)	78

	<u>Seite</u>
Bemerkungen zum Einzelplan 03	
IV.	Dienst- und Schutzkleidung, persönliche Ausrüstungsgegenstände – zentrale Beschaffung und Erwerb von Ausrüstungsgegenständen bei der Landespolizei (Kapitel 03 14) 81
Bemerkungen zum Einzelplan 05	
V.	Gerichtsvollzieherwesen (Kapitel 05 04) 87
Bemerkungen zum Einzelplan 07	
VI.	Prüfung der Rechtsaufsicht über die Industrie- und Handelskammern 92
VII.	Prüfung der Thüringer Industrie- und Handelskammern 95
Bemerkungen zum Einzelplan 08	
VIII.	Prüfung von Zuwendungen aus verschiedenen Förderprogrammen des Arbeitsmarkts und der Weiterbildung – Teil 1 – Zuwendungsverfahren (Kapitel 08 03, 08 10; ehemals Kapitel 07 03, 07 08) 100
IX.	Prüfung von Zuwendungen aus verschiedenen Förderprogrammen des Arbeitsmarkts und der Weiterbildung – Teil 2 – Einzelvorhaben (Kapitel 08 03, 08 10; ehemals Kapitel 07 03, 07 08) 103
X.	Zuweisungen für Erweiterungs- und Umbaumaßnahmen am SRH Wald-Klinikum Gera (Kapitel 08 29) 106
Bemerkungen zum Einzelplan 10	
XI.	Absatzförderung für Unternehmen der Ernährungswirtschaft (Kapitel 10 11) 109
Bemerkungen zum Einzelplan 16	
XII.	Informationssicherheit in der Thüringer Landesverwaltung 112
XIII.	Software-Lizenzmanagement in der Thüringer Landesverwaltung 117

	Bemerkungen zum Einzelplan 17	
XIV.	Fachberatung in Kindertageseinrichtungen (Kapitel 17 20)	121
D	Beratungen, sonstige Prüfungen und Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)	
I.	Beratung des Thüringer Finanzministeriums zur Verwendung der Verfügungsmittel (alle Einzelpläne – Gruppe 529)	125
II.	Vergütung besonderer Leistungen an Hochschulen (Kapitel 07 69)	128
III.	Das Umweltministerium konzipiert die Kompensation von Treibhausgasen neu (Kapitel 09 06)	131
IV.	Sozialer Wohnungsbau – Verwaltung und Sicherung der Zweckbestimmung von Wohnungsbindungen (Kapitel 10 03)	133
V.	„Liebhaberei“ in den Thüringer Finanzämtern (Kapitel 17 01)	136

Glossar

Abkürzungsverzeichnis

BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGr.	Hauptgruppe
IT	Informationstechnik
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
TAB	Thüringer Aufbaubank
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürRHG	Gesetz über den Thüringer Rechnungshof
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürVerf	Thüringer Verfassung
TLBV	Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr
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
UMF	Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent
VE	Verpflichtungsermächtigungen

Verzeichnis der Übersichten

		<u>Seite</u>
Übersicht 1	Gesamtverschuldung 2016 und 2017	35
Übersicht 2	Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2016 und 2017	42
Übersicht 3	Steuern und steuerähnliche Abgaben 2016 und 2017	44
Übersicht 4	Übertragungseinnahmen 2016 und 2017	47
Übersicht 5	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2016 und 2017	50
Übersicht 6	Personalausgaben 2016 und 2017	53
Übersicht 7	Übertragungsausgaben 2016 und 2017	58
Übersicht 8	Ausgaben für Investitionen 2016 und 2017	60
Übersicht 9	Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds der Förderperiode 2014 – 2020	63

Verzeichnis der Schaubilder

		<u>Seite</u>
Schaubild 1	Investitionsausgaben und Investitionsquoten seit 2008	16
Schaubild 2	Zuweisungen und Ausgaben für Investitionen seit 2008	17
Schaubild 3	Entwicklung der Ausgabereste seit 2008	26
Schaubild 4	Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2008	31
Schaubild 5	Steuern und steuerähnliche Abgaben seit 2008	43
Schaubild 6	Eigene Einnahmen seit 2008	45
Schaubild 7	Übertragungseinnahmen seit 2008	46
Schaubild 8	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2008	49
Schaubild 9	Personalausgaben seit 2008	52
Schaubild 10	Ländervergleich Vollzeitäquivalente 2017 pro 1.000 Einwohner	55
Schaubild 11	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2008	56
Schaubild 12	Übertragungsausgaben seit 2008	57
Schaubild 13	Diensteinnahmen der Gerichtsvollzieher	89

Anmerkungen:

- Status- und Funktionsbezeichnungen gelten geschlechtsunabhängig.
- Rechnerische Abweichungen sind rundungsbedingt.
- *Kursiv* geschriebene Begriffe in Teil A und B sind am Ende des Jahresberichts im **Glossar** erläutert.

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

Soweit nur der Anschein entstehen könnte, 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 Art. 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 für 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 Art. 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 zur 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). Den „abschließenden Bericht über das Ergebnis der Prüfung teilt der zuständige Rechnungshof den Landtagen und den Landesregierungen der die Rundfunkanstalt tragenden Länder sowie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten mit und veröffentlicht ihn anschließend.“² Auf der Internetseite des Rechnungshofs finden sich die veröffentlichten Berichte.³

Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen den Prüfungsumfang eingrenzen 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

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 § 14a in der Fassung des neunzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 1. Oktober 2016 (Neunzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).

3 Siehe <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/rundfunkpruefungen/>.

Entscheidungen unter den Gesichtspunkten von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hinzuweisen.⁴ In derartigen Fällen kann der Rechnungshof 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 (Art. 102 Abs. 2 ThürVerf) sowie die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 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 unstrittig. Soweit Behörden dazu abweichende Auffassungen vorgebracht haben, sind diese in den entsprechenden Beiträgen berücksichtigt.

Mit dem Jahresbericht 2019 berichtet der Rechnungshof zur Haushaltsrechnung 2017 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 2017 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.

⁴ Zum Wandel der Finanzkontrolle vgl. BVerfGE, Beschluss vom 7. September 2010, BVerfGE 2 BvF 1/09, Rn. 138.

Soweit Prüfungen von Unternehmensbeteiligungen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen, wird von einer Mitteilung der Ergebnisse in diesem Bericht Abstand genommen.⁵

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.

⁵ Vgl. § 395 Aktiengesetz.

A Bericht über die haushaltswirtschaftliche Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

I. Haushaltswirtschaftliche Lage

2018 konnte der Freistaat Thüringen seine bis dahin höchsten Steuereinnahmen verzeichnen. Sie beliefen sich auf rund 6,8 Mrd. EUR und lagen rund 360 Mio. EUR über denen des Vorjahres. Gegenüber den entsprechenden Einnahmen 2015 konnten rund 1 Mrd. EUR Steuern mehr eingenommen werden.

Die *bereinigten Ist-Einnahmen* beliefen sich 2018 auf rund 10,4 Mrd. EUR und überstiegen den Vorjahreswert um 0,3 Mrd. EUR. Hingegen betrugen die *bereinigten Ist-Ausgaben* nur rund 9,8 Mrd. EUR. Sie stiegen im Jahresvergleich um 0,6 Mrd. EUR. Der Finanzministerin waren daher eine Schuldentilgung (313 Mio. EUR⁶) und eine Zuführung zur Haushaltsausgleichsrücklage (151 Mio. EUR) möglich.⁷ Der Schuldenstand betrug Ende 2018 knapp 15 Mrd. EUR; die Haushaltsausgleichsrücklage belief sich zu diesem Zeitpunkt auf rund 1,5 Mrd. EUR.

Bereits Ende 2018 senkten die Bundesregierung, der Sachverständigenrat und die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute ihre Prognosen zum Wirtschaftswachstum 2019. Im Frühjahr 2019 wurden die Annahmen dann nochmals deutlich bis auf 0,5 % nach unten korrigiert. Allerdings ging die Landesregierung bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2018/2019 noch von einem kräftigeren Wachstum von 1,4 % für 2019 aus. Damit besteht die Gefahr, dass die veranschlagten Steuereinnahmen 2019 nicht in voller Höhe vereinnahmt werden.

Der Haushaltsentwurf 2020⁸ enthält die mit der Herbst-Steuerschätzung 2018 prognostizierten – nochmals ansteigenden – Steuereinnahmen (rund 7,4 Mrd. EUR). Die Landesregierung weist darauf hin, dass die erwarteten Mehreinnahmen fast ausschließlich auf die im Rahmen der Neuausrichtung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschlossene Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder und nicht auf konjunkturelle Effekte zurückzuführen sind. Die *bereinigten Ausgaben* sollen 2020 erstmals auf fast 11 Mrd. EUR ansteigen. Die *Personalausgabenquote* wird über 30 % liegen;

⁶ Die Schuldentilgung wurde erstmals beim vorgesehenen Ausgabetitel der Gruppe 595 gebucht.

⁷ Vgl. § 2 Abs. 2 ThürHhG 2018/2019.

⁸ Der Entwurf zum Haushalt 2020 soll Mitte Juni verabschiedet werden.

die *Investitionsquote* bei 15 %. Da die Ausgaben stärker steigen sollen als die Einnahmen, plant die Landesregierung eine Entnahme aus der Haushaltsausgleichsrücklage von 375 Mio. EUR.

Die Steuerschätzung vom Mai 2019 ergab für 2020 nur einen geringen Einnahmerückgang von 19 Mio. EUR gegenüber dem Haushaltsentwurf.

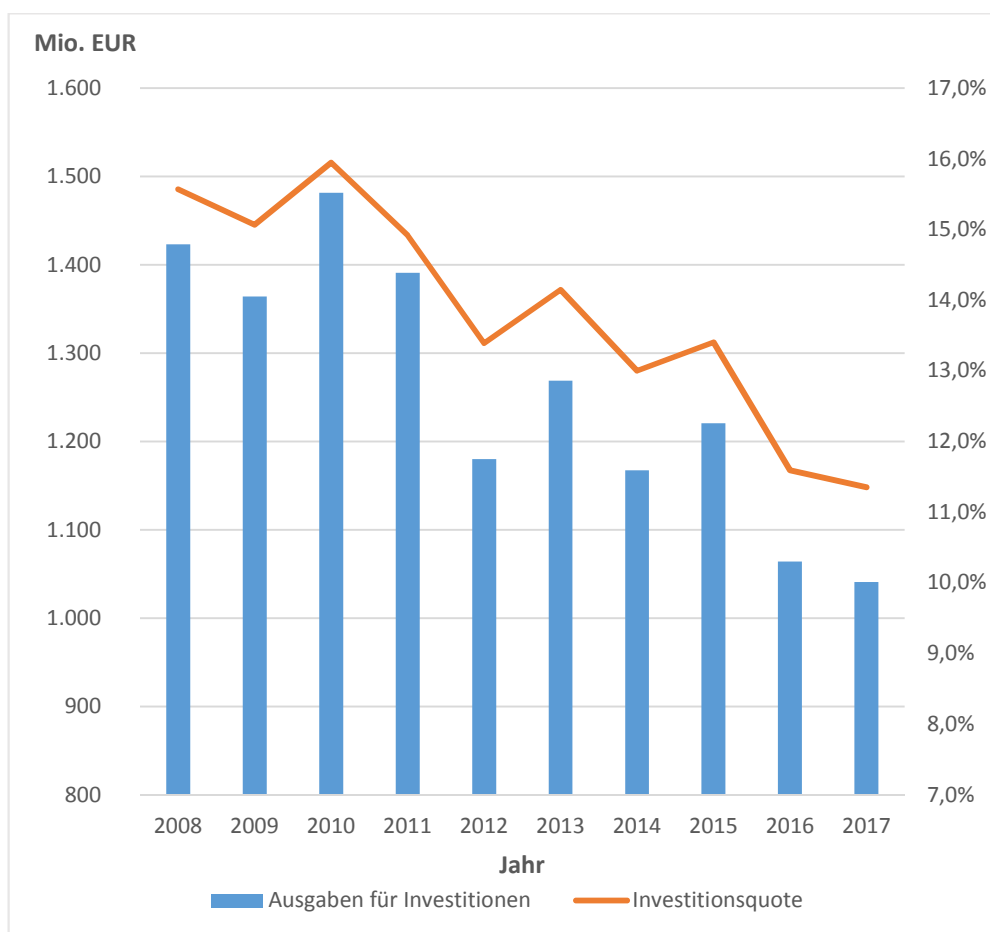
In den Jahren bis 2023 werden pro Jahr fast 100 Mio. EUR gegenüber der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung fehlen. Die Zeit üppig sprudelnder Steuerquellen scheint damit vorbei. Die Konsolidierung des Haushalts tritt wieder in den Fokus der Finanzpolitik.

II. Entwicklung und Zusammensetzung der Investitionsausgaben

Der Rechnungshof hat die Entwicklung und Zusammensetzung der Investitionsausgaben⁹ im Landesbereich einer genaueren Analyse unterzogen. Nachfolgend sind zunächst die Investitionsausgaben und die *Investitionsquoten* ab 2008 abgebildet:

Schaubild 1

Investitionsausgaben und Investitionsquoten seit 2008



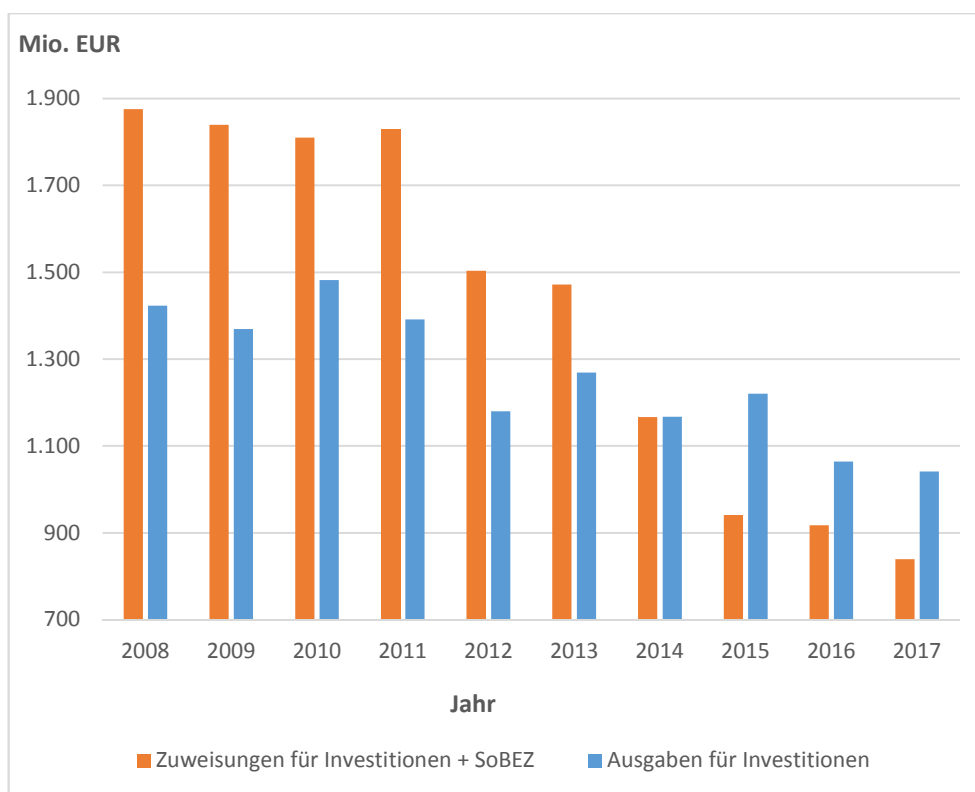
⁹ Die Investitionsausgaben setzen sich aus den jährlichen Ist-Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Investitionsmaßnahmen und Investitionsförderungsmaßnahmen) zusammen.

Schaubild 1 verdeutlicht, dass die Investitionsausgaben und die *Investitionsquoten* seit 2008 im Trend sinken. Für 2017 beliefen sich die Investitionsausgaben gemäß Haushaltsrechnung auf 1.040,9 Mio. EUR und erreichten damit einen historischen Tiefstand. Die *Investitionsquote* lag bei 11,4 %. Dies war ebenfalls der bislang niedrigste Wert.

Der Rückgang der Investitionsausgaben ist vor dem Hintergrund der seit 2012 steigenden *bereinigten Ausgaben* kritisch zu sehen. Der Rechnungshof weist aber darauf hin, dass 2018 die Investitionsausgaben auf rund 1,4 Mrd. EUR anstiegen. Diese Steigerung geht im Wesentlichen auf zusätzlich gewährte Investitionspauschalen an Kommunen, gestiegene Zuführungen an die *Sondervermögen*¹⁰ sowie erhöhte Mittelabflüsse aus EU-Strukturfonds zurück.¹¹ Ob dies ein Einmaleffekt ist oder damit eine Trendwende eingeleitet worden ist, bleibt abzuwarten.

Schaubild 2

Einnahmen aus Zuweisungen und Ausgaben für Investitionen seit 2008



¹⁰ Die Landesregierung hat im Doppelhaushalt 2018/2019 den laufenden Finanzbedarf der Sondervermögen aus dem Landeshaushalt zugeführt. Bislang wurden hierfür in den Sondervermögen Kredite aufgenommen.

¹¹ Rund 250 Mio. EUR der Steigerung der Investitionsausgaben von 2017 auf 2018 sind auf die o.g. Aufzählung zurückzuführen.

In Schaubild 2 werden den jährlichen Investitionsausgaben die Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen gegenübergestellt (Bund-/EU-Mittel).¹² Auch die *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen* (SoBEZ), die der Bund zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf gewährt, sind eingerechnet. Hingegen wird der Anteil der SoBEZ, der zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft gewährt wurde, nicht berücksichtigt.¹³

Es ist zu erkennen, dass die Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen die Ausgaben für Investitionen von 2008 bis 2013 deutlich überstiegen. Die Zuweisungen wurden in dem Zeitraum folglich nicht vollständig investiv eingesetzt und dienten somit auch der allgemeinen Haushaltsdeckung. Seit 2014 übersteigen die Investitionsausgaben die Einnahmen aus Investitionszuweisungen. Dennoch ist die Abhängigkeit von den Zuweisungen nach wie vor hoch.

2017 standen den Investitionsausgaben von 1.040 Mio. EUR Zuweisungen für Investitionen von 840 Mio. EUR gegenüber. Die rechnerischen Eigenmittel des Landes beliefen sich demnach auf 200 Mio. EUR. Die getätigten Investitionen speisten sich folglich zu rund 80 % aus Zuweisungen vom Bund und der EU. Unter den neuen Flächenländern war der Grad der Abhängigkeit von externen Investitionszuweisungen 2017 nur in Sachsen-Anhalt größer (95 %). In Sachsen dagegen speisten sich lediglich 54 % der Investitionsausgaben aus Zuweisungen.

Betrachtet man die Zusammensetzung der Investitionsausgaben¹⁴ wird deutlich, dass in den Investitionsausgaben auch Positionen enthalten sind, die dem Begriff der Investition nur bedingt zuzuordnen sind. Danach handelt es sich um Investitionsausgaben nur dann, wenn Mittel in Vermögen gewandelt werden, das fortan dauerhaft zur Erfüllung der Aufgaben des Landes zur Verfügung steht.

So finden sich unter den Investitionsausgaben gem. Gruppierungsplan z. B. Ausgaben zur Gewährung von Darlehen für BAföG-Leistungen sowie Zuführungen zum *Sondervermögen* „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Struk-

¹² Die erhaltenen Zuweisungen setzen sich aus den Ist-Einnahmen der Obergruppen 33 und 34 zusammen.

¹³ Vgl. § 11 Abs. 3 FAG. Die Anteile zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft sind den jährlichen Fortschrittsberichten entnommen worden.

¹⁴ Vgl. Teil B II.8 – Übersicht 8.

turen“. Das *Sondervermögen* dient den aus der Deckelung der Anschlusskosten für Hausbesitzer erwachsenden Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Kommunen.

Die SoBEZ laufen Ende 2019 aus. Mit dem Sinken der Fördermittelzuweisungen aus den EU-Strukturfonds in der nächsten Förderperiode ab 2021 ist zu rechnen. Daher müssen in den kommenden Haushaltsjahren verstärkt Landesmittel investiert werden, um die bisherige *Investitionsquote* zumindest stabil halten zu können.

Sollte sich ab 2020 zudem die konjunkturelle Lage verschlechtern und den Landeshaushalt einnahmeseitig belasten, besteht die Gefahr, dass nicht genügend Haushaltsmittel für Investitionen zur Verfügung gestellt werden. Das hätte unmittelbare Auswirkungen auf die Infrastruktur des Landes, wie z. B. den Straßen- und Hochbau. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Ausweitung des Haushaltsvolumens auf 11 Mrd. EUR und die damit geplante Steigerung der konsumtiven Ausgaben zu kritisieren. Der geplante Wegfall der Zweckbindung für Investitionen bei den Zuweisungen an die Kommunen von 100 Mio. EUR¹⁵ bzw. die dauerhafte Übernahme dieses Betrags in die Schlüsselzuweisungen wird sich niveausenkend auf die *Investitionsquote* des Landes auswirken.

¹⁵ Vgl. TA vom 14. Januar 2019, S. 2.

III. Sondervermögen Ökologische Altlasten

Tagebau und Bergbau in der ehemaligen DDR verursachten ökologische Schäden im Freistaat Thüringen. Zur Finanzierung der Sanierung dieser Schäden schlossen die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) und der Freistaat Thüringen am 24. Februar 1999 den „Generalvertrag über die abschließende Finanzierung der ökologischen Altlasten im Freistaat Thüringen“.

Die BvS verpflichtete sich, rund 227 Mio. EUR an den Freistaat zu zahlen. Diese und zusätzliche Landesmittel flossen dem nicht rechtsfähigen Sondervermögen „Ökologische Altlasten“ zu.¹⁶ Mit den Mitteln des Sondervermögens sollten bis 2017 die ökologischen Altlasten im Freistaat saniert werden. Das für Finanzen zuständige Ministerium war ermächtigt, Kredite für das Sondervermögen zu beschaffen.

Am 31. Dezember 2017 löste der Freistaat das Sondervermögen „Ökologische Altlasten“ auf. Die aufgelaufenen Kredite von rund 134 Mio. EUR übernahm der Freistaat und finanziert die Tilgung aus dem Landeshaushalt. Die jährlichen Gesamtausgaben für ökologische Altlasten belaufen sich auf rund 32,2 Mio. EUR.¹⁷

Finanziell bedeutsamster Teil der ökologischen Altlasten ist die Sanierung des Kalibergbaus in Thüringen. Allein für diese Sanierungsarbeiten erwartet das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz Gesamtkosten von 665 Mio. EUR. Der Gesamtkostenrahmen könnte sich um weitere 3.315 Mio. EUR auf insgesamt 4 Mrd. EUR erhöhen.¹⁸ Angesichts dieser möglichen Gesamtkosten bemüht sich der Freistaat um eine weitere Mitfinanzierung durch den Bund. Der Rechnungshof begrüßt die Gespräche, da die noch anstehenden Maßnahmen zur Sicherung und Sanierung von Altlasten als gesamtstaatliche Aufgabe verstanden werden sollten.¹⁹

Auch aus Gründen der größeren Transparenz befürwortet der Rechnungshof die künftige Finanzierung der ökologischen Altlasten aus dem Landeshaushalt. Eine weitere Kreditaufnahme durch das Sondervermögen wäre ab 2020

¹⁶ § 2 Thüringer Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens "Ökologische Altlasten in Thüringen" (ThürGSÖA) vom 9. Juni 1999, zuletzt geändert am 14. Dezember 2012 (GVBl. S. 463).

¹⁷ Landeshaushaltsplan 2018/2019, Einzelplan 09, Kapitel 09 10.

¹⁸ Vgl. 1. Zwischenbericht der Facharbeitsgruppe im Großprojekt Kali / Teilprojekt Kali + Salz in Thüringen, Thüringer Landtag, Vorlage 6/2519 vom 26. April 2017.

¹⁹ Ausschussprotokoll 5/67 des Thüringer Landtags zur Sitzung des Ausschusses für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz am 5. Juni 2014.

als Umgehung des grundgesetzlichen Neuverschuldungsverbots anzusehen. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits 2010 angemahnt, dass „die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden“ dürfen. Sie haben insbesondere vor der „Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen“ gewarnt.²⁰

²⁰ Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010.

IV. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

Die wirtschaftliche Lage in Deutschland ist seit acht Jahren geprägt von einem anhaltenden Wirtschaftswachstum bei gleichzeitig historisch niedrigen Zinsen, einer günstigen Lage am Arbeitsmarkt und einer hohen Konsumneigung der Bürger. Dies führt zu einer deutlichen Entlastung der öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern.

Die finanzielle Situation des Freistaats Thüringen hat sich grundlegend verbessert. Zwischen 2010 und 2018 sind die Steuereinnahmen des Landes um 2,3 Mrd. EUR gestiegen. Dieser Zuwachs reichte aus, um die rückläufigen Einnahmen aus dem Solidarpakt II (850 Mio. EUR) sowie der EU-Förderung (500 Mio. EUR)²¹ mehr als auszugleichen.

Die Landesregierungen nutzten die günstige Einnahmesituation seit 2012 auch, um den Schuldenstand zu reduzieren. So wurden fast 1,5 Mrd. EUR seit 2012 getilgt und damit – ganz im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik – die Zinslasten des Landes reduziert. Tilgung und Umschuldung zur Ausnutzung der Niedrigzinssituation ergaben bislang eine Rückführung der Zinsausgaben um rund 300 Mio. EUR.

Doch wo Licht ist, da ist auch Schatten. Der Rechnungshof hat bereits mehrfach in seinen Jahresberichten darauf hingewiesen, dass die eingetretene Einnahmeverbesserung des Landes nicht geeignet ist, vorhandene strukturelle Haushaltsprobleme zu lösen. Vielmehr decken zusätzliche Einnahmen solche Probleme nur zeitweise zu, um sie dann später verschärft wieder auftreten zu lassen.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Personalausgaben und die Wirkung der bisherigen Stellenabbaukonzepte analysiert. In seinem Sonderbericht an den Thüringer Landtag²² hat er kritisiert, dass der bis 2020 geplante Stellenabbau gestreckt bzw. völlig ausgesetzt wird. Personaleinsparungen und Effizienzgewinne der zum 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Verwaltungsstrukturreform hat die Landesregierung bisher nicht nachgewiesen. Nach wie vor leistet sich das Land zur Erfüllung vergleichbarer Aufgaben deutlich mehr Personal als die übrigen Länder. Fast ein Drittel des Haus-

²¹ Die Einnahmen der 3. Förderperiode (2007-2013) lagen mit 2.854 Mio. EUR um 509 Mio. EUR höher als die der 4. Förderperiode (2014-2020) mit 2.345 Mio. EUR.

²² Vgl. Vorlage 6/5314.

haltsvolumens ist dafür vorgesehen. Der Rechnungshof sieht diese Entwicklung mit Sorge. Er fordert die Durchführung einer grundlegenden Aufgabenkritik mit einer Personalbedarfsberechnung in jedem Aufgabenbereich. Es geht darum, den finanziellen Handlungsspielraum des Landes zu sichern.

Mit gleicher Sorge betrachtet der Rechnungshof die Entwicklung der Investitionsausgaben. Mit den auslaufenden Solidarpaktmitteln und der rückläufigen EU-Förderung wird Thüringen deutlich stärker als bisher eigene Landesmittel für die notwendigen Investitionen aufbringen müssen. Dies erfordert eine Änderung der finanzpolitischen Prioritäten. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, in die mittelfristige Finanzplanung eine Investitionsplanung aufzunehmen, die die fachlichen Schwerpunkte der Landesinvestitionen in den nächsten Jahren ausweist.

Wenn im kommenden Jahr das grundgesetzliche Neuverschuldungsverbot für die Länder in Kraft tritt, sollte auch Thüringen Vorsorge getroffen haben, um konjunkturbedingt auftretende Einnahmeausfälle zumindest teilweise ausgleichen zu können. Die gute Konjunkturlage der letzten Jahre bot dafür reichlich Gelegenheit. Zum Jahresende 2018 waren 1,5 Mrd. EUR in der allgemeinen Rücklage vorhanden. Davon sind allerdings 845,5 Mio. EUR für die Haushalte 2019 und 2020 eingeplant. Sollte es zu einer längeren Eintrübung der Konjunktur kommen, dürfte die verbliebene Reserve schnell aufgebraucht sein.

2018 stiegen die *bereinigten Ausgaben* (ohne Tilgungen und Rücklagenzuführungen!) im Vergleich zu den Vorjahren sprunghaft an. Pro Einwohner sollen bis 2023 rund 1.000 EUR mehr ausgegeben werden als 2015. Die Finanzierung dieses Niveaus gelingt der Landesregierung derzeit lediglich durch optimistische Einnahmeschätzungen. Ob sich diese Erwartungen erfüllen, ist – schon im Hinblick auf die Ergebnisse der aktuellen Mai-Steuerschätzung – fraglich.

B. Bericht zur Haushaltsrechnung 2017

I. Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung

I.1 Einschlägige Bestimmungen

Nach Art. 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 für 2017 geltenden Bestimmungen eingegangen.

I.2 Haushaltsrechnung

Die Landesregierung leitete dem Landtagspräsidenten die Haushaltsrechnung 2017²³ und den Antrag auf Entlastung²⁴ mit Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 8. November 2018 in der Frist nach Art. 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf zu.

Der Rechnungshof leitete dem Landtagspräsidenten seinen Antrag auf Entlastung für das Haushaltsjahr 2017²⁵ am 30. Oktober 2018 zu.

Das im Haushaltsgesetz 2016/2017²⁶ festgelegte Haushaltsvolumen 2017 belief sich auf 10.083,3 Mio. EUR. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben lagen um 332,4 Mio. EUR (3,4 %) über denen des Vorjahres (2016: 9.750,9 Mio. EUR).

Die Haushaltsrechnung 2017 weist auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ausgeglichen 9.676,2 Mio. EUR – und damit rund 407,1 Mio. EUR weniger als geplant – aus.

²³ Vgl. LT-Drucksache 6/6400.

²⁴ Vgl. LT-Drucksache 6/6401.

²⁵ Vgl. LT-Drucksache 6/6402.

²⁶ 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 2017 (§§ 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 2017 ist ein positiver *Finanzierungssaldo* von 916,8 Mio. EUR nachgewiesen.

Finanzierungssaldo	<u>916,8 Mio. EUR</u>
Ausgaben zur Schuldentilgung	- 415,2 Mio. EUR
Entnahmen aus Rücklagen	+ 3,6 Mio. EUR
Zuführung an Rücklagen	- <u>505,2 Mio. EUR</u>
Kassenmäßiges Jahresergebnis	<u>0,0 Mio. EUR</u>

Für den Haushaltsabschluss sind 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 2016 gebildeten *Ausgabereste* von 264,4 Mio. EUR die Haushaltsansätze für 2017. Die 2017 neu gebildeten Reste von 372,5 Mio. EUR – deren Anteil an den *bereinigten Ausgaben*

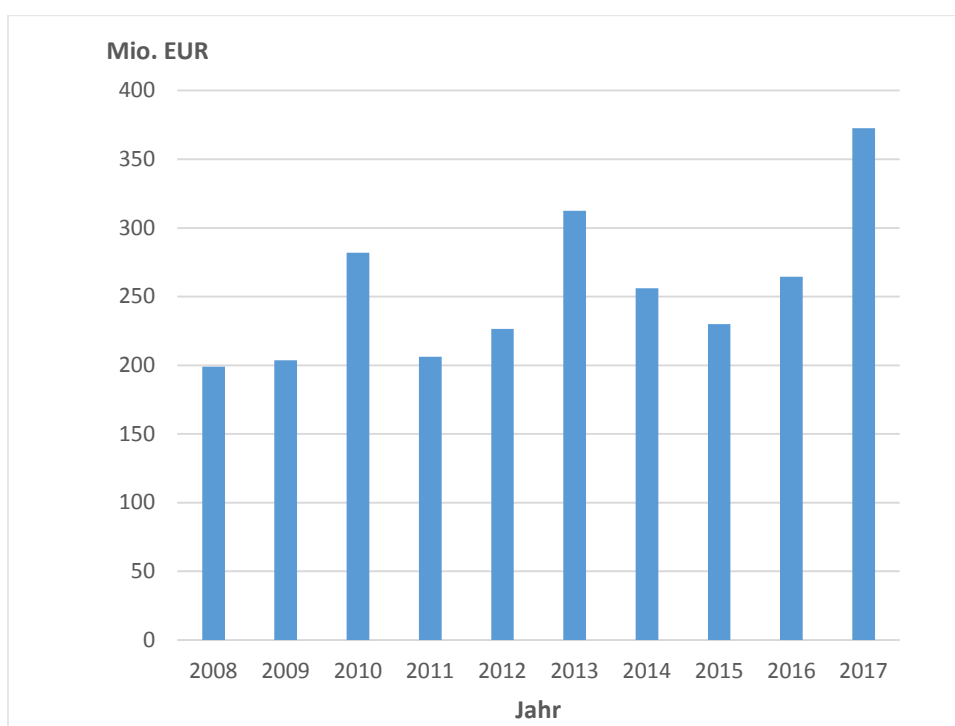
beträgt 4,1 % – erhöhen rechnerisch die Ist-Ausgaben 2017. Das daraus resultierende *rechnungsmäßige Jahresergebnis* und das *rechnungsmäßige Gesamtergebnis* 2017 sind korrekt berechnet.

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 3 stellt der Rechnungshof die Entwicklung der übertragenen *Ausgabereste* seit 2008 dar:

Schaubild 3

Entwicklung der übertragenen Ausgabereste seit 2008



Die Voraussetzungen für eine Übertragung der *Ausgabereste* lagen in allen Fällen vor (vgl. §§ 19 und 45 ThürLHO).

Die höchsten *Ausgabereste* wurden bei folgenden Einzelplänen gebildet:

- Epl. 07 – bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (53 Mio. EUR) und bei der Förderung von Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Technologie und Innovation, Elektromobilität und Digitale Gesellschaft (14 Mio. EUR);
- Epl. 10 – beim ÖPNV (90 Mio. EUR), beim Wohnungs- (12 Mio. EUR) und Städtebau (47 Mio. EUR) und beim Straßenbau (33 Mio. EUR);

- Epl. 16 – für Informations- und Kommunikations-Projekte (7 Mio. EUR) und beim TLRZ (8 Mio. EUR);
- Epl. 17 – beim *Landesausgleichsstock* (18 Mio. EUR) und
- Epl. 18 – im Hochschulbau (31 Mio. EUR).

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 2017 bestehenden *Kassenreste* aus. Zu diesen offenen (fälligen) Forderungen von rund 23,2 Mio. EUR wird erläutert, dass nur die im zentralen IT-Mittelbewirtschaftungsverfahren HAMASYS erfassten Forderungen aufgeführt sind.

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

Die Vorverfahren gewährleisten ein Überwachen der jeweiligen Einzelforderungen. Diese werden allerdings nicht in allen Fällen an das IT-Verfahren HAMASYS weitergeleitet. Auf Bitte des Rechnungshofs teilen die Ressorts die offenen Forderungen aus Vorverfahren jährlich zum Stichtag 31. Dezember mit.²⁷

Das TMMJV hat für die Justizzahlstelle offene Forderungen von rund 84,4 Mio. EUR gemeldet. Davon waren 27,7 Mio. EUR 2017 entstanden.

Nach Mitteilung des TFM waren Forderungen aus dem Bereich Personenschäden von rund 2,6 Mio. EUR und bei den Fiskalerbschaften von rund 0,1 Mio. EUR offen. Bei der Zentralen Gehaltsstelle standen aus Besoldung und Versorgung rund 1,3 Mio. EUR aus.

Laut Meldung des TMWWDG betragen die offenen Forderungen beim Vollzug des BAföG 5,4 Mio. EUR.

²⁷ Vgl. Rundschreiben zum Jahresabschluss und Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2017 vom 16. Oktober 2017.

Nach Mitteilung der Zentralen Bußgeldstelle bestanden Forderungen von rund 2,2 Mio. EUR.

Nach der Rückständestatistik der Landesfinanzdirektion bestanden bei den Finanzämtern zum 31. Dezember 2017 echte Rückstände aus Steuerforderungen²⁸ von 61 Mio. EUR.

Einschließlich der in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen *Kassenreste* ergab sich zum 31. Dezember 2017 ein Forderungsbestand von rund 180 Mio. EUR.

Die Haushaltsrechnung weist für die Thüringer Aufbaubank (TAB) einen Bestand an offenen Forderungen von 294,6 Mio. EUR und für die Gesellschaft zur Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) von 21,5 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. Übersicht 2.2.2.6 der Haushaltsrechnung 2017 weist 5 Mittelumsetzungen über insgesamt 280.000 EUR aus.

²⁸ Fällige Steuerforderungen, die weder gestundet noch ausgesetzt sind.

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 916,9 Mio. EUR nachgewiesen. Davon sind 890,6 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 2017) ausgewiesen.

Die *über- und außerplanmäßigen Ausgaben*²⁹ liegen mit 26,4 Mio. EUR über dem Vorjahreswert von 9,7 Mio. EUR. Der Aufwuchs gegenüber dem Vorjahr erklärt sich im Wesentlichen aus gestiegenen Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gem. SGB VIII (rund 8,3 Mio. EUR) und gestiegenen Erstattungen an Sozialversicherungsträger für Rentenleistungen aus Zusatz- bzw. Sonderversorgungssystemen (zusammen rund 4,7 Mio. EUR).

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.

²⁹ Vorgriffe waren 2017 nicht erforderlich (§ 37 Abs. 6 ThürLHO).

Nach § 37 Abs. 1 S. 4 Halbsatz 1 ThürLHO i. V. m. § 6 Abs. 1 ThürHhG 2016/2017 ist bei einer Mehrausgabe von mehr als 4 Mio. EUR im Einzelfall ein Nachtragshaushalt erforderlich. Dies gilt nicht, wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind oder soweit Mittel von dritter Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.

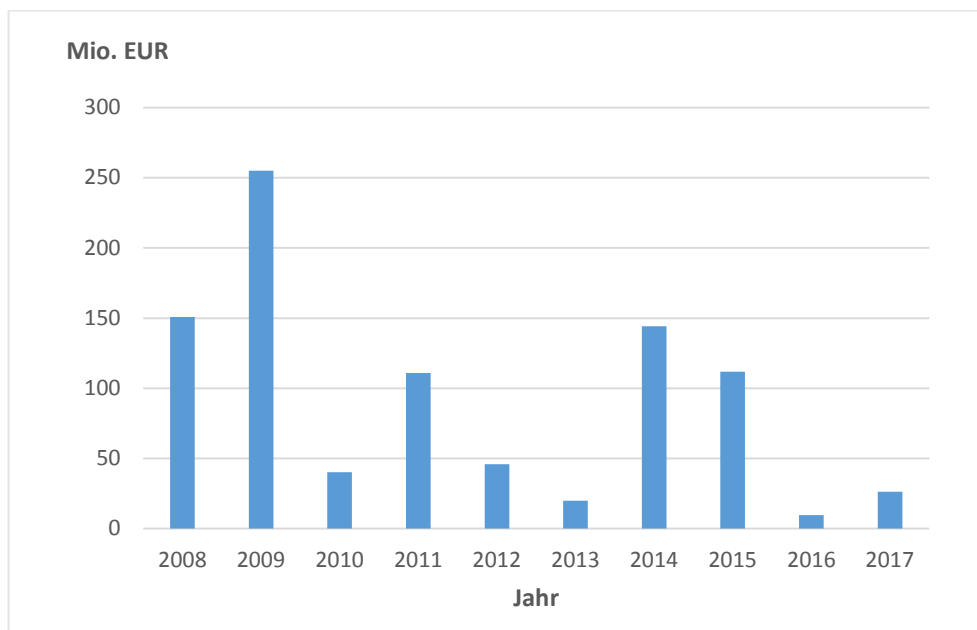
Bei einem der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2017 nachgewiesenen 53 Fälle (Kostenerstattung für UMF an Jugendämter im Epl. 04) handelte es sich zwar um Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. EUR; hier waren allerdings Rechtsverpflichtungen nach dem SGB VIII zu erfüllen.

Nachdem die Landesregierung in der Haushaltsrechnung 2016 in Übersicht 3.1 die Einsparstellen für die Ansatzüberschreitungen benannt hatte, fehlen in der entsprechenden Übersicht für 2017 in mehreren Fällen die konkreten Angaben. Es wurde nur auf Einsparungen im Einzelplan bzw. im ausgeglichenen Gesamthaushalt hingewiesen. Bis auf drei Fälle handelte es sich dabei um *außerplanmäßige Ausgaben* aufgrund des „Thüringer Gesetzes für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur“. Die Deckung für das im Juni 2017 verkündete Gesetz sollte zulasten des Jahresüberschusses 2016 (*Rücklage*) bzw. der finanziellen Spielräume im Vollzug 2017 erfolgen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs rechtfertigt dies nicht, auf die Angabe einer konkreten Einsparstelle zu verzichten. Er erwartet, dass die Einsparstellen für alle außer- und überplanmäßigen Ausgaben auch dann konkret benannt werden, wenn die Einsparungen im Gesamthaushalt offensichtlich sind.

Die Entwicklung der *über- und außerplanmäßigen Ausgaben* seit 2008 ist im folgenden Schaubild 4 dargestellt:

Schaubild 4

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2008**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 2017 weisen im Wesentlichen die *Sondervermögen* „Thüringer Pensionsfonds“ (286 Mio. EUR) und „Thüringer Wohnungsbauvermögen“ (225 Mio. EUR) auf. Hingegen sind die Bestände der *Sondervermögen* „Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Strukturen“ (- 445 Mio. EUR) und „Ökologische Altlasten“ (- 132 Mio. EUR) negativ.

Der Saldo über alle *Sondervermögen* ergibt eine Nettobelastung von rund 44 Mio. EUR.

In der Haushaltsrechnung sind pro *Sondervermögen* die außerhalb des Haushalts nachgewiesenen und nach Einnahmen und Ausgaben zusammengefassten Buchungen dargestellt.

Zudem sind die Rücklagenentwicklungen aufgeführt. Der allgemeinen *Rücklage* (Haushaltsausgleichsrücklage) wurden 2017 rund 481 Mio. EUR zugeführt.³⁰ Damit stieg der Bestand zum 31. Dezember 2017 auf rund 1.367 Mio. EUR an.

Für die zweckgebundenen *Rücklagen* ergibt sich ein differenziertes Bild. Während die *Rücklage* aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte um 2,3 Mio. EUR auf 23,6 Mio. EUR sank, ist die *Rücklage* aus der Abwasserabgabe um 2,3 Mio. EUR auf 2,9 Mio. EUR gestiegen.

Hinsichtlich der *Rücklage* aus der Abwasserabgabe hatte der Rechnungshof bereits in den letzten Jahresberichten auf die im Vergleich zur Schwerbehinderterrücklage abweichende Darstellung hingewiesen. Die Landesregierung hatte seinerzeit zugesagt, künftig nur noch die sich am Jahresende im Saldo von Einnahmen und Ausgaben ergebenden Beträge nachzuweisen. Dies ist in der Haushaltsrechnung 2017 noch nicht berücksichtigt worden.

Die erstmals 2016 gebildete *Rücklage* für die Hochschulen aus nicht verbrauchten Ausgabeermächtigungen bzw. Mehreinnahmen ist 2017 auf rund 31 Mio. EUR angewachsen. Hiervon entfallen rund 26 Mio. EUR auf Bundes- und rund 5 Mio. EUR auf Landesmittel. Das Land hat die Mittel aus dem Hochschulpakt vom Bund 2017 vereinnahmt. Entsprechend müssen sowohl der Bundes- als auch der Landesanteil der *Rücklage* bei Inanspruchnahme in späteren Haushaltsjahren liquiditätswirksam bereitgestellt werden.

Die *Rücklagen* der einzelnen Hochschulen³¹ werden nachrichtlich aufgeführt, da diese Mittel den Hochschulen tatsächlich zugeflossen sind. Insgesamt betragen diese 195 Mio. EUR, davon 110 Mio. EUR aus Landesmitteln, 37 Mio. EUR aus Bundesmitteln und 48,0 Mio. EUR aus Drittmitteln.

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

Von den drei Landesbetrieben erwirtschaftete die Lotterieverwaltung einen Überschuss von 17,2 Mio. EUR. Im Landeshaushalt vereinnahmt wurden 14 Mio. EUR. Die Differenz zwischen dem ausgewiesenen Überschuss und dem im Landeshaushalt vereinnahmten Betrag resultiert aus Verrechnungen

³⁰ Vgl. § 2 Abs. 2 des Thüringer Haushaltsgesetzes 2016/2017.

³¹ Die nicht verbrauchten Landesmittel der Dualen Hochschule Gera Eisenach sind nicht berücksichtigt.

aus dem Vorjahr bzw. aus Beträgen, die erst im Folgejahr verrechnet werden. Der Überschuss der Materialforschungs- und Prüfanstalt an der Bauhaus Universität von 46.000 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 2017 noch 25,4 Mio. EUR offen. Damit sind rund 40 % der Verpflichtungen erfüllt.

19 Maßnahmen sind in der o. g. Übersicht zudem als privat vorfinanzierte Baumaßnahmen ausgewiesen. Von der voraussichtlichen Gesamtbelastung von 681,1 Mio. EUR sind zum Stichtag 31. Dezember 2017 noch rund 178 Mio. EUR offen.

I.6 Vermögen und Schulden des Landes

Gemäß Art. 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf i. V. m. § 86 ThürLHO stellt die Haushaltsrechnung 2017 unter Tn. 4 das Vermögen und die Schulden des Landes dar.

I.6.1 Vermögen des Landes

Der Nachweis des Vermögens gliedert sich in:

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

Das Grundvermögen ist 2017 mit 247,5 Mio. m² im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegen (2016: 241,9 Mio. m²). Steigernd wirkten sich Fiskalerbschaften von 6,7 Mio. m² aus.

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

Der Freistaat Thüringen ist mit rund 206 Mio. EUR am Stammkapital von Unternehmen des öffentlichen und privaten Rechts beteiligt. 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 hat sich gegenüber 2016 um zwei verringert. Die HIS Hochschulinformations-System eG sowie die Neue Länder Grundstücksverwertungs- u. Verwaltungsgesellschaft mbH wurden aufgelöst. Einnahmen daraus sind für 2017 nicht nachgewiesen.³²

Mit 4,1 Mio. EUR erzielte der Freistaat 2017 geringfügig weniger Einnahmen aus den bestehenden Beteiligungen als im Vorjahr (2016: 4,4 Mio. EUR). Der überwiegende Teil der Einnahmen stammt von der Landesbank Hessen-Thüringen mit 2,1 Mio. EUR sowie von der Thüringer Aufbaubank mit 2,0 Mio. EUR.

Übersicht 4.3 der Haushaltsrechnung 2017 weist den Bestand der gehaltenen Wertpapiere, die ehemals die Stiftung FamilienSinn erworben hatte, aus.

³² Vgl. Kapitel 17 04 Titel 121 12.

Der Kurswert der Aktien und sonstigen Fonds belief sich zum 31. Dezember 2017 auf rund 0,85 Mio. EUR (2016: 0,9 Mio. EUR). Verkauft wurden 2017 die in Aktienfonds angelegten Anteile. Gut 100.000 EUR vereinnahmte der Freistaat daraus.

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2017 betragen 102 Mio. EUR (Vorjahr: 167 Mio. EUR). Die höchsten Forderungen bestanden im Bereich der sozialen Wohnungsbauförderung mit 77 Mio. EUR und bei den Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe mit 21 Mio. EUR.

Für die Darlehen an Schüler und Studierende (BAföG) wurden nach Abstimmung mit dem Rechnungshof keine Bestände, sondern nur Tilgungsbeträge (6,1 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 2016 und 2017

Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31. Dezember 2016 Mio. EUR	31. Dezember 2017 Mio. EUR
Staatsschulden	15.590,7	15.175,5
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	237,0	203,0
Schulden der Sondervermögen	549,9	577,2
Schulden im Zusammenhang mit BAföG	43,8	31,7
Gesamtverschuldung	16.421,4	15.987,4

Die Gesamtverschuldung konnte gegenüber dem Vorjahr um rund 434 Mio. EUR vermindert werden.

2017 tilgte die Landesregierung Staatsschulden von 415 Mio. EUR. Seit dem Höchststand 2011 konnten bis zum 31. Dezember 2017 Schulden von rund 1,165 Mrd. EUR abgebaut werden. Die Pro-Kopf-Verschuldung ging auf 7.047 EUR zurück (2016: 7.182 EUR).

Neben dem Rückgang der Staatsschulden reduzierten sich auch die Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen (33,7 Mio. EUR) sowie die BAföG-Schulden (12,1 Mio. EUR).

Weitere Schulden des Landes werden in den *Sondervermögen* ausgewiesen. Das *Sondervermögen* „Ökologische Altlasten“ ist zum 31. Dezember 2017 aufgelöst worden.³³ Zu diesem Zeitpunkt betragen die Schulden 134 Mio. EUR, die der Freistaat übernommen hat. 2018 war davon ein Schuldscheindarlehen über 90 Mio. EUR fällig und wurde getilgt. Die zum Zeitpunkt der Auflösung des *Sondervermögens* vorhandenen liquiden Mittel von 1,8 Mio. EUR hat das Land 2018 vereinnahmt.³⁴

Das *Sondervermögen* „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ gliedert sich in zwei Teilvermögen. Im Teilvermögen „Fernwasser“ wurden erneut Schulden von rund 9,2 Mio. EUR abgebaut. Zum Ende des Jahres 2017 bestanden hier noch Schulden von rund 103 Mio. EUR. Im Teilvermögen „Beitragserstattung Wasserver- und Abwasserentsorgung“ stiegen die Schulden 2017 um rund 13 Mio. EUR auf insgesamt 351 Mio. EUR.

Der Rechnungshof hat das mit der Verschuldung der *Sondervermögen* einhergehende Zinsrisiko und das Umgehen der Schuldenbremse in der Vergangenheit mehrfach kritisiert. Den von der Landesregierung durch zusätzliche Zuführungen aus dem Doppelhaushalt 2018/2019 geplanten Schuldenabbau im *Sondervermögen* „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ begrüßt er. Zudem wurde diesem *Sondervermögen* die Kreditaufnahmemöglichkeit gestrichen.³⁵

Die Übersicht 4.6 der Haushaltsrechnung weist für 2017 Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) nach § 14 ThürHhG 2016/2017 von insgesamt 1.703 Mio. EUR (2016: 1.858 Mio. EUR) nach. Die Landesregierung übernahm solche Verpflichtungen im Wesentlichen für den Wohnungs- und Städtebau (636 Mio. EUR), zur Freistellung von Verantwortlichkeiten für ökologische Altlasten (428 Mio. EUR), für die gewerbliche Wirtschaft (342 Mio. EUR) und für Organisationen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft (293 Mio. EUR).

³³ Vgl. § 1 Abs. 1 ThürGSÖA.

³⁴ Der in der Übersicht 4.5 der Haushaltsrechnung 2017 ausgewiesene Bestand wurde bereits um die 2018 vereinnahmten liquiden Mittel gekürzt.

³⁵ Vgl. 1. Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über die Errichtung des Sondervermögens „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“, GVBl. 6/2019, S. 73.

Thüringen musste 2017 aufgrund der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 3,7 Mio. EUR leisten; veranschlagt waren 14 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 Art. 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 2017 waren VE von insgesamt 1.470,8 Mio. EUR veranschlagt (2016: 1.742,5 Mio. EUR). Zusagen gab die Landesregierung über 887,2 Mio. EUR. Der VE-Rahmen war damit zu rund 60 % ausgeschöpft.

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

I.8 Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege

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“.

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

Für das Haushaltsjahr 2017 hat er keine schwerwiegenden Verstöße oder Manipulationen festgestellt. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren in der Regel ordnungsgemäß belegt. Die Fehlerquote belief sich auf 13 % (Vorjahr: 11 %). Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes beanstandet:

- die fehlende Übertragung von Feststellungsbefugnissen,
- den fehlenden Skontoabzug und
- die fehlende Inventarisierung (Nachweis des Vermögens – § 73 ThürLHO).

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 des Landes bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ergeben haben.

Die Frage, ob sich das Land an Unternehmen beteiligt, steht nicht im freien Ermessen der jeweiligen Landesregierung. Die Bedingungen, unter denen der Freistaat Thüringen ein Unternehmen gründen oder sich an einem bestehenden Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts beteiligen darf, sind in § 65 ThürLHO festgelegt. Danach soll sich das Land nur dann an einem privatrechtlichen Unternehmen beteiligen oder eines gründen, wenn ein wichtiges Landesinteresse an der Beteiligung vorliegt und der sich durch die Beteiligung verfolgte Zweck nicht auf eine andere Art und Weise besser und wirtschaftlicher erreichen lässt. Dabei reicht es nicht aus, dass das wichtige Landesinteresse beim Eingehen der Beteiligung vorliegt. Die Landesverwaltung muss dies regelmäßig prüfen und den Rechnungshof jährlich darüber unterrichten.³⁶

Der Rechnungshof hat bei der Durchsicht dieser Unterrichtsunterlagen festgestellt, dass die Landesverwaltung häufig über Jahre hinweg stets gleichlautend formuliert, das wichtige Landesinteresse für die Beteiligung des Landes an dem jeweiligen Unternehmen sei weiterhin gegeben.

Bei seinen Betätigungsprüfungen hat der Rechnungshof die wenig aussagekräftigen und sich immer wiederholenden Formulierungen der Landesverwaltung zum weiteren Fortbestehen des wichtigen Landesinteresses an den jeweiligen Unternehmen beanstandet. Aussagen bzw. Untersuchungen des jeweils zuständigen Fachressorts, ob sich der vom Land angestrebte Zweck

³⁶ Vgl. § 69 ThürLHO.

nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise als durch eine Unternehmensbeteiligung erreichen lässt, hat der Rechnungshof in seinen Prüfungen bisher nicht vorgefunden. Er hat deshalb in mehreren Prüfungsmitteilungen festgestellt, dass die Landesverwaltung ihrem fortwährenden Prüfungsauftrag zur Feststellung dieser Beteiligungsvoraussetzung nur unzureichend nachkam, z. B. bei der Messe Erfurt GmbH oder der Thüringer Tourismus GmbH (TTG).

In den Grundsätzen der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaats Thüringen (Kodex) vom September 2017 hat das für die Beteiligungsverwaltung zuständige TFM nun neue Festlegungen getroffen.³⁷ Danach soll zukünftig die Steuerung der Beteiligungen über unternehmensspezifische Zielsysteme erfolgen. Diese sollen die strategischen Beteiligungsziele des Freistaats und das mit der Beteiligung verfolgte wichtige Landesinteresse konkretisieren. Den Ausgangspunkt dabei sollen der in jedem Gesellschaftsvertrag bestimmte öffentliche Zweck des Unternehmens und die strategischen Beteiligungsziele der Landesregierung bilden. Darauf aufbauend hat das jeweils zuständige Fachressort dann alle drei bis fünf Jahre unternehmensindividuelle Eigentümerziele zu entwickeln.

Das Zielsystem zur Steuerung der Beteiligung beinhaltet auch ein Zielcontrolling durch das zuständige Fachressort.

Der Rechnungshof erwartet mit der vollständigen Umsetzung der Vorgaben des Kodexes eine verbesserte Darlegung des weiter vorliegenden wichtigen Landesinteresses zu jeder einzelnen Beteiligung des Landes.

³⁷ Vgl. dazu auch Jahresbericht 2018, Tn.B.I.9.

I.10 Prüfungen bei den Industrie- und Handelskammern

Der Thüringer Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der drei Thüringer Industrie- und Handelskammern (IHKn) geprüft.³⁸ Die Prüfung bezog sich in allen drei IHKn auf dieselben Bereiche. Außerdem hat der Rechnungshof auch örtliche Erhebungen bei der Rechtsaufsicht im Wirtschaftsministerium durchgeführt. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2008 bis 2013, in ausgewählten Bereichen auch bis 2015.

Die IHKn in Deutschland sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie haben die Aufgabe, die gewerbliche Wirtschaft in ihrem Bezirk zu fördern und die Interessen der Gewerbetreibenden wahrzunehmen.³⁹ Für diese ist die Mitgliedschaft in der jeweiligen regionalen IHK obligatorisch.⁴⁰ Als Selbstverwaltungskörperschaften können die IHKn ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der geltenden Gesetze selbst regeln und verwalten.⁴¹ IHKn führen auch hoheitliche Aufgaben für den Bund und das Land aus. Ihren Mitgliedern bieten sie zudem unterschiedliche freiwillige Serviceleistungen an. Zur Finanzierung der Kammeraufgaben erheben die Kammern Pflichtbeiträge, Gebühren und Entgelte.

Bei der Kalkulation von Beiträgen haben die IHKn das Kostendeckungsprinzip einzuhalten und die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen zu beachten.⁴² Die Pflichtbeiträge dürfen grundsätzlich nicht für Leistungen verwendet werden, für die die Kammer Gebühren oder Entgelte verlangen muss. Um dies sicherzustellen, ist ein Controllingssystem erforderlich, das den Organen der IHKn Handlungsoptionen für Steuerungsmaßnahmen aufzeigt. Die IHKn dürfen allerdings auch keine Gewinne zur Bildung von Vermögen erwirtschaften. Um eine Vermögensbildung zu verhindern, müssen die IHKn eventuelle Überschüsse zeitnah für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben verwenden.

³⁸ Der Prüfung vorausgegangen waren Klagen der IHKn Erfurt und Südthüringen, mit denen sich diese beiden Kammern gegen die Prüfungsankündigung des Rechnungshofs wehrten. Die Klage der IHK Erfurt wurde durch Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar (Az. 8 K 523/16 We) vom 1. November 2016 als unbegründet zurückgewiesen. Die IHK Südthüringen nahm daraufhin ihre beim Verwaltungsgericht Meinungen erhobene Klage (Az. 2 K 211/16 Me) am 10. April 2017 zurück.

³⁹ Vgl. § 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG).

⁴⁰ Vgl. § 2 IHKG.

⁴¹ Vgl. Junge, W., Hrsg., Industrie- und Handelskammergesetz, Kommentar zum Kammerrecht des Bundes und der Länder, 7. Auflage, Köln 2009, S. 9.

⁴² Vgl. § 3 IHKG.

Die IHKn unterliegen einer staatlichen Rechtsaufsicht, die in Thüringen vom Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (Wirtschaftsministerium) ausgeübt wird.⁴³ Die Aufsichtsbehörde wacht darüber, dass die IHKn sich mit ihren Tätigkeiten an die für sie geltenden Rechtsvorschriften halten. Zu den weiteren Aufgaben der Rechtsaufsicht gehören die Prüfung von Satzungen und Gebührenhöhen. Den IHKn ist die Äußerung zu allgemeinpolitischen Themen, die keinen Bezug zu ihren Kammeraufgaben haben, untersagt.

Zu den Feststellungen, die bei den einzelnen Kammern unterschiedlich umfangreich waren, sowie zu den Feststellungen bei der Rechtsaufsicht im Wirtschaftsministerium wird auf die Ausführungen in Teil C, Tn. C.VI und Tn. C.VII verwiesen.

⁴³ § 11 IHKG i. V. m. § 2 des Thüringer Ausführungsgesetzes zum Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (ThürAGIHKG).

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 2016 und 2017:

Übersicht 2

Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2016 und 2017

Einnahmen und Ausgaben	Haushaltsjahr			Abw. 2017 Ist - Soll Mio. EUR
	2016 - Ist - Mio. EUR	2017 - Soll - Mio. EUR	2017 - Ist - Mio. EUR	
HGr. 0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	6.234,6	6.261,5	6.463,6	+ 202,1
HGr. 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	365,4	245,1	288,6	+ 43,5
HGr. 2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2.771,7	2.748,6	2.870,8	+ 122,1
HGr. 3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	237,1	828,1	53,2	- 774,9
Gesamteinnahmen	9.608,7	10.083,3	9.676,2	- 407,2
Bereinigte Einnahmen	9.771,9	9.887,3	10.087,1	+ 199,8
HGr. 4 Personalausgaben	2.573,4	2.750,1	2.659,7	- 90,5
HGr. 5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	909,5	1.098,9	850,9	- 248,0
HGr. 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.634,1	4.965,2	4.618,9	- 346,3
HGr. 7 Bauausgaben	150,7	199,9	172,2	- 27,7
HGr. 8 Sonstige Investitionsausgaben	913,4	1.138,1	868,7	- 269,5
HGr. 9 Besondere Finanzierungsausgaben	427,7	- 69,0	505,8	+ 574,8
Gesamtausgaben	9.608,7	10.083,3	9.676,2	- 407,2
Bereinigte Ausgaben	9.181,0	10.083,3	9.170,3	- 913,0
Finanzierungssaldo	+ 590,9	- 196,0	+ 916,8	

Das Ist-Ergebnis 2017 lag sowohl bei den Gesamteinnahmen als auch bei den Gesamtausgaben um 407 Mio. EUR unter den Sollvorgaben. Nach der Bereinigung der Gesamteinnahmen und -ausgaben um Schuldentilgungen und Rücklagenbewegungen (vgl. Tn. I.3) ergaben sich Mehreinnahmen von rund 200 Mio. EUR und Minderausgaben von rund 913 Mio. EUR.

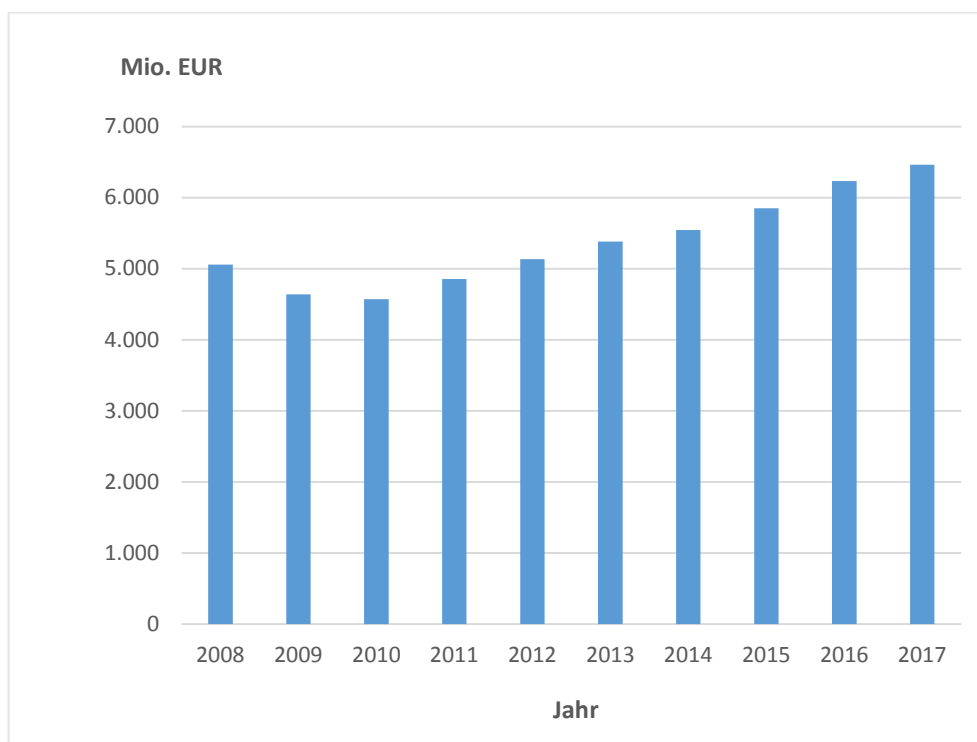
Der *Finanzierungssaldo* betrug 917 Mio. EUR.

II.1. Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die Entwicklung der Einnahmen Thüringens aus Steuern und *steuerähnlichen Abgaben* seit 2008 ist dem nachfolgenden Schaubild 5 zu entnehmen:

Schaubild 5

Steuern und steuerähnliche Abgaben seit 2008



Die Steuereinnahmen stiegen 2017 aufgrund der noch immer günstigen Konjunktur und der guten Arbeitsmarktsituation auch im siebten Jahr hintereinander an. Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und *steuerähnlichen Abgaben* an den *bereinigten Einnahmen* betrug 64,1 % (Vorjahr: 63,8 %).

Das Steueraufkommen sowie das Aufkommen aus *steuerähnlichen Abgaben* 2016 und 2017 ergeben sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht:

Übersicht 3**Steuern und steuerähnliche Abgaben 2016 und 2017**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2017 Ist - Soll Mio. EUR
	2016 - Ist - Mio. EUR	2017 - Soll - Mio. EUR	2017 - Ist - Mio. EUR	
Steuern	6.217,9	6.231,0	6.445,4	+ 214,4
<i>davon</i>				
- Umsatzsteuer	4.126,6		4.221,5	
- Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	1.853,0		1.961,1	
- Gewerbesteuerumlage	34,3		37,0	
- Landessteuern ⁴⁴	204,0		225,8	
steuerähnliche Abgaben ⁴⁵	16,7	30,5	18,2	- 12,3
Insgesamt	6.234,6	6.261,5	6.463,6	+ 202,1

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Einnahmen aus Steuern weiter um fast 230 Mio. EUR (3,7 %) auf rund 6,4 Mrd. EUR gestiegen. Das Aufkommen aus den *Gemeinschaft-* und den *Landessteuern* stieg. Die Umsatzsteuer verzeichnete ein Plus von rund 95 Mio. EUR. Die Steuern vom Einkommen (Lohn-, Einkommen-, Körperschaftsteuer) und Ertrag (Kapitalertrag- und Abgeltungsteuer) stiegen um insgesamt 108 Mio. EUR. Mehreinnahmen bei der Grunderwerbsteuer führten zum Anstieg der *Landessteuern* um rund 20 Mio. EUR.⁴⁶ Der Anteil der *Landessteuern* am Gesamtsteueraufkommen stieg auf 3,5 % (Vorjahr: 3,3 %). 2017 betrug die *Steuerdeckungsquote* 70,5 %, sie stieg damit gegenüber dem Vorjahr (2016: 67,7 %) um 2,8 Prozentpunkte.

⁴⁴ Zu den Landessteuern gehören: Grunderwerb-, Erbschaft-, Lotterie-, Sportwetten-, Feuerschutz- und Biersteuer.

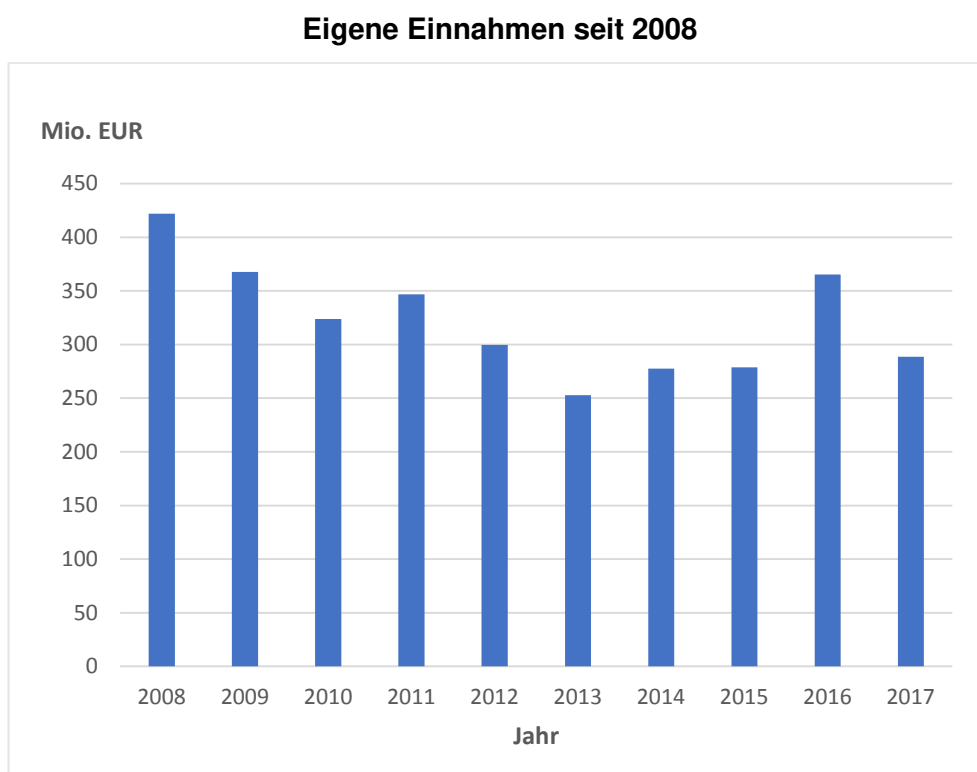
⁴⁵ Bei den steuerähnlichen Abgaben handelt es sich im Wesentlichen um die Abwasserabgabe.

⁴⁶ Der Anstieg der Grunderwerbsteuer betrug rund 26 Mio. EUR. Dagegen sanken die Einnahmen aus der Erbschaftsteuer um gut 6 Mio. EUR gegenüber dem Vorjahr.

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

Das folgende Schaubild 6 zeigt die Entwicklung der eigenen Einnahmen seit 2008:

Schaubild 6



Die eigenen Einnahmen beliefen sich 2017 auf 288,6 Mio. EUR (2,9 % der *bereinigten Einnahmen*). Sie sanken damit fast wieder auf den Stand von 2015, nachdem 2016 eine Rückzahlung der EU zu höheren Einnahmen geführt hatte.

Rund 75 % 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 und Staatsanwaltschaften (101 Mio. EUR), die Zentrale Bußgeldstelle aus der Verkehrsüberwachung durch die Polizei (26,5 Mio. EUR) sowie die Steuerverwaltung (14,1 Mio. EUR). Die Thüringer Lotterieverwaltung überwies 14,0 Mio. EUR aus ihren Überschüssen an den Freistaat.

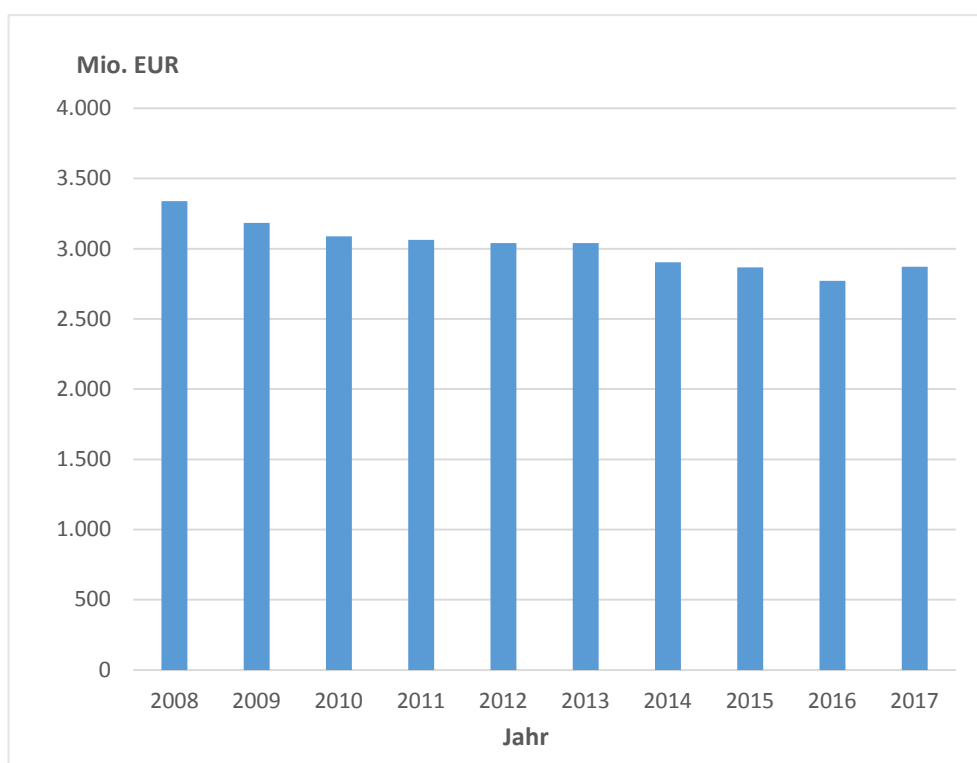
Aufgrund der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank waren auch 2017 Zinsen für die Anlage liquider Mittel zu zahlen (sog. Negativzinsen). Diese Zinsausgaben weist die Landesregierung – in Abweichung vom Bruttoprinzip – beim Zinseinnahmetitel Kapitel 17 06 Titel 161 11 nach. 2017 wurden für Negativzinsen 509.000 EUR aufgewendet.

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

Das folgende Schaubild zeigt die Entwicklung der *Übertragungseinnahmen* seit 2008:

Schaubild 7

Übertragungseinnahmen seit 2008



Die *Übertragungseinnahmen* – Mittel von Dritten, z. B. Bund und EU – betragen 2017 rund 2,9 Mrd. EUR. Sie stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 100 Mio. EUR. Sie sind mit rund 29 % der *bereinigten Einnahmen* der zweitgrößte Einnahmeblock nach den Steuereinnahmen.

Im Vergleich zum Vorjahr setzten sich die *Übertragungseinnahmen* wie folgt zusammen:

Übersicht 4**Übertragungseinnahmen 2016 und 2017**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2017 Ist - Soll Mio. EUR
	2016 - Ist - Mio. EUR	2017 - Soll - Mio. EUR	2017 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen vom Bund	1.985,4	1.927,9	1.984,8	+ 56,9
<i>davon</i>				
- Fehlbetrags-BEZ	246,2		268,7	
- SoBEZ politische Führung	55,7		55,7	
- SoBEZ teilungsbedingte Lasten	614,5		512,1	
- SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	136,8		88,7	
- Kompensation der Kfz-Steuer	230,5		230,5	
- Hochschulpakt 2020	52,3		58,5	
- BAföG	62,6		63,4	
- Kosten der Unterkunft nach SGB II	118,9		137,7	
- Grundsicherung nach dem SGB XII	78,4		82,5	
- Wohngeld	17,8		16,7	
- Unterhaltsvorschuss	9,0		14,1	
- Rehabilitierungs- und Entschädigungsleistungen	18,5		15,7	
- Kostenerstattung Landesamt für Bau und Verkehr	20,0		17,4	
- Förderung wissenschaftlicher Institute	23,0		22,6	
- Regionalisierungsmittel	276,8		369,9	
Zuweisungen von Ländern – Länderfinanzausgleich	594,3	563,0	649,2	+ 86,2
Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	30,3	17,6	28,9	+ 11,4
Zuschüsse der EU	121,7	215,1	175,1	- 40,0
<i>davon</i>				
- ESF	23,4		102,2	
- EFRE	42,3		17,6	
- ELER	53,7		54,3	
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse	40,0	25,1	32,7	+ 14,4
Insgesamt	2.771,7	2.748,6	2.870,7	+ 122,1

Den wesentlichen Teil der *Übertragungseinnahmen* stellen die Leistungen des Bundes dar. Rund die Hälfte der Mittel sind *Bundesergänzungszuweisungen* (BEZ) mit rund 925 Mio. EUR (2016: 1.050 Mio. EUR). Dabei sanken die Einnahmen aus den „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ um rund 100 Mio. EUR und die „SoBEZ wegen struktureller Arbeitslosigkeit“ um rund 48 Mio. EUR. Dies war im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen. Hinsichtlich der Verwendung der „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ hat die Landesregierung die vollständig zweckgerechte Mittelverwendung nachgewiesen.⁴⁷

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 2008:

⁴⁷ Vgl. Fortschrittsbericht des Freistaats Thüringen für das Haushaltsjahr 2017 vom August 2018
(http://www.thueringen.de/mam/th5/tfm/berichte/fortschrittsbericht_aufbau_ost_2017.pdf).

Schaubild 8

Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2008



Zu den vermögenswirksamen und *besonderen Finanzierungseinnahmen* gehören die Einnahmen aus Krediten, Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, Einnahmen aus *Rücklagen* und Überschüssen der Vorjahre sowie *haushaltstechnische Verrechnungen*.

2017 wurde die Schuldentilgung (415 Mio. EUR) letztmalig im Kapitel 17 06, Titel 325 01 von den Einnahmen abgesetzt. Die Investitionszuschüsse lagen um 168 Mio. EUR unter dem Soll. Die vorgesehene Rücklagenentnahme von 192 Mio. EUR war nicht notwendig. Damit lagen die vermögenswirksamen und *besonderen Finanzierungseinnahmen* um rund 775 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag von rund 828 Mio. EUR, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht:

**Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen
2016 und 2017**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2017 Ist - Soll Mio. EUR
	2016 - Ist - Mio. EUR	2017 - Soll - Mio. EUR	2017 - Ist - Mio. EUR	
Nettokreditaufnahme	- 166,0	0,0	- 415,2	- 415,2
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	400,2	632,1	464,1	- 167,9
<i>davon:</i>				
<i>- von der EU</i>				
· EFRE	62,1		41,1	
· ELER	12,3		71,0	
<i>- vom Bund</i>				
· GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	64,9		63,9	
· GA „Verbesserung der Agrarstruktur“	22,6		21,4	
· Wohnraumförderung	43,1		43,1	
· Städtebau und Raumordnung	40,6		41,2	
· Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (kommunaler Straßenbau und ÖPNV)	50,2		63,7	
· Zuführungen nach Entflechtungsgesetz	29,3		29,3	
· Bundesanteil für Darlehen BAföG	28,2		29,4	
- aus dem Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau für Investitionen	3,9		6,7	
- Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes	6,5		15,2	
- Krankenhausumlage von Landkreisen und kreisfreien Städten	22,1		22,2	
Entnahmen aus Rücklagen	2,7	196,0	3,6	- 192,3
- Rücklage Abwasserabgabe	1,2		0,6	
- gemeinsame Rücklage für Hochschulen	-		0,7	
- Ausgleichsabgabe	1,5		2,3	
Haushaltstechnische Verrechnungen	0,1	0,0	0,1	+ 0,1
Insgesamt	237,0	828,1	53,2	- 774,9

II.4.1 Kreditaufnahme

Das Haushaltsgesetz 2016/2017 sah für 2017 weder eine Neuverschuldung noch eine Tilgung von Krediten vor. Es ließ aber eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 1.928 Mio. EUR zu.⁴⁸ Diese Ermächtigung schöpfte die Landesregierung erneut nicht aus. Sie sah von einer Prolongation von Kreditvereinbarungen über 415 Mio. EUR ab.⁴⁹ Die entsprechenden Buchungen wurden letztmalig beim Kreditaufnahmetitel (Kapitel 17 06 Titel 325 01) nachgewiesen, so dass dessen Saldo einen negativen Betrag ausweist. 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 10.083,3 Mio. EUR durften daher kurzfristige *Kassenkredite* bis 1.210 Mio. EUR aufgenommen werden. Diese Ermächtigung wurde nicht ausgeschöpft. *Kassenkredite* wurden lediglich zur Überbrückung von Fälligkeiten bis zu einer Höhe von 1.055,3 Mio. EUR aufgenommen.⁵⁰

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 weiter um insgesamt 63,9 Mio. EUR auf 464,1 Mio. EUR, blieben jedoch um 167,9 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

Die Erstattungen der EU stiegen um rund 37,3 Mio. EUR auf 143,1 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahr. Im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ELER erfolgte die Schlusszahlung für die Förderperiode 2007 bis 2013 von 33,1 Mio. EUR. Die veranschlagten Beträge wurden in keinem Programm erreicht.

Die investiven Zuweisungen des Bundes stiegen um rund 15,5 Mio. EUR,

⁴⁸ Vgl. § 2 Abs. 1 ThürHhG 2016/2017.

⁴⁹ Vgl. § 2 Abs. 2 ThürHhG 2016/2017.

⁵⁰ Vgl. Tn. 2.2.4.3 der HHR 2017.

insbesondere bei den Mitteln für den ÖPNV. Trotz dieses Anstiegs im Vergleich zum Vorjahr wurden die bei den entsprechenden Haushaltsstellen veranschlagten Beträge um 27,1 Mio. EUR unterschritten.

II.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

2017 sind als *besondere Finanzierungseinnahmen* Entnahmen aus *Rücklagen* und *haushaltstechnische Verrechnungen* nachgewiesen.

Die Landesregierung entnahm der zweckgebundenen *Rücklage* der Ausgleichsabgabe für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen 2,3 Mio. EUR, der zweckgebundenen *Rücklage* aus der Abwasserabgabe rund 0,6 Mio. EUR und der *Rücklage* für die Hochschulen 0,7 Mio. EUR, insgesamt also rund 3,6 Mio. EUR.

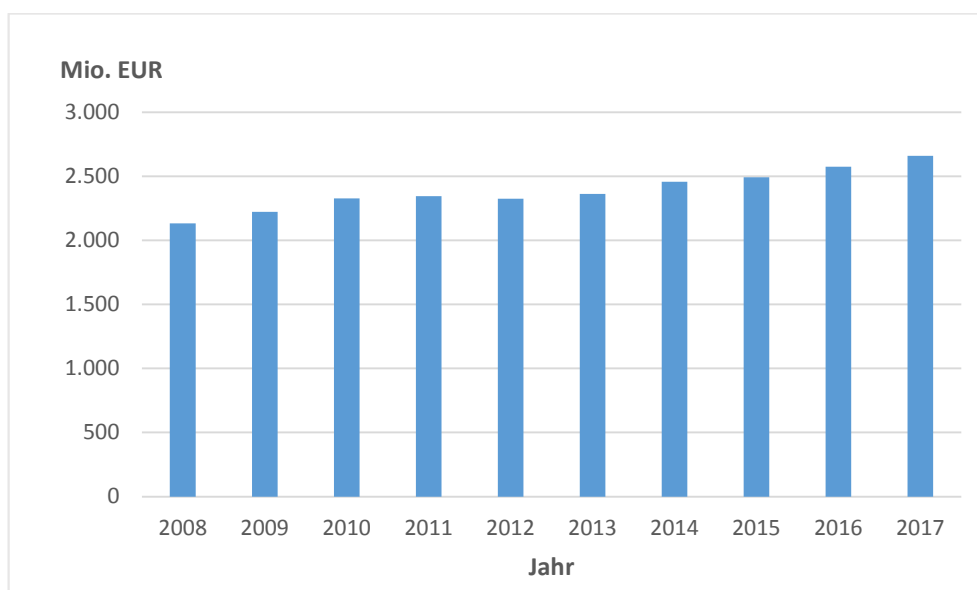
Die *haushaltstechnischen Verrechnungen* waren mit rund 603.000 EUR ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

II.5 Personalausgaben

Das folgende Schaubild zeigt die Entwicklung der Personalausgaben seit 2008:

Schaubild 9

Personalausgaben seit 2008



2017 betrug die Personalausgaben 2.659,7 Mio. EUR. Sie lagen damit um 86,3 Mio. EUR über den Vorjahresausgaben.

Die *Personalausgabenquote* betrug 29,0 % nach 28,0 % im Vorjahr. Die durch Art. 98 Abs. 3 ThürVerf vorgegebene Obergrenze für Personalausgaben (40 % der Gesamtausgaben des Haushalts) wird damit eingehalten.

Ein detaillierter Vergleich der Personalausgaben der Jahre 2016 und 2017 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 6

Personalausgaben 2016 und 2017

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2017 Ist - Soll Mio. EUR
	2016	2017	2017	
	- Ist - Mio. EUR	- Soll - Mio. EUR	- Ist - Mio. EUR	
Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten	2.306,2	2.426,0	2.366,2	- 59,8
Versorgungsbezüge	155,3	163,2	180,5	+ 17,3
Beihilfen und Unterstützungen	87,6	93,1	88,3	- 4,8
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	17,9	20,7	18,3	- 2,4
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	40,0	0,0	- 40,0
Übrige Personalausgaben	6,4	7,2	6,4	- 0,8
Insgesamt	2.573,4	2.750,1	2.659,7	- 90,5

Die Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten (u. a. Minister, Beamte, Richter und Arbeitnehmer) stiegen im Vorjahresvergleich um 60 Mio. EUR (2,6 %). Tarifsteigerungen erfolgten zum 1. Januar 2017 mit 2,0 %; Besoldungsanpassungen wirkten mit 1,8 % ebenfalls zum 1. Januar 2017. Im Betrag von 2.366,2 Mio. EUR sind Zuführungen zum Thüringer Pensionsfonds von 22,9 Mio. EUR enthalten (Anteil der aktiven Beamten).⁵¹

Als Versorgungsbezüge sind zum einen Zahlungen an Versorgungsempfänger von 173,7 Mio. EUR nachgewiesen. Diese stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 23,7 Mio. EUR. Zum anderen beträgt die Zuführung zum Pensionsfonds 6,7 Mio. EUR (Anteil der Versorgungsempfänger). Diese ist im Vergleich zum Vorjahr um 1,4 Mio. EUR gestiegen.

⁵¹ Dieser Betrag ergibt sich aus dem Abzug von 0,2 Prozentpunkten jeder Besoldungs- und Versorgungserhöhung für die verbeamteten Bediensteten.

Beamte und Berufsrichter können vom Land im Krankheits-, Geburts-, Pflege- und Todesfall finanzielle Unterstützungen erhalten. Diese werden als Beihilfen bezeichnet. Sie entsprechen dem Arbeitgeberanteil in der Kranken- und Pflegeversicherung der Arbeitnehmer und sind Ausfluss des Prinzips der staatlichen Selbstversicherung. 2017 wurden mit 88,3 Mio. EUR rund 0,7 Mio. EUR mehr Beihilfen als im Vorjahr gezahlt.

Die Zahlungen für Abgeordnete, deren Mitarbeiter und ehrenamtlich Tätige lagen mit 18,3 Mio. EUR um 0,4 Mio. EUR über denen im Vorjahr. Ehrenamtlich Tätige werden vorwiegend in den Gerichten eingesetzt. Die Ausgaben für diese betragen erneut rund 1,0 Mio. EUR.

Im Landeshaushalt 2017 sollten 290 Stellen und Planstellen wegfallen (Stellenabbaukonzept). Für 2017 waren im Haushalt mit insgesamt 45.785 Stellen/Planstellen 285 Stellen weniger veranschlagt als im Vorjahr, in den Sonderrechnungen (bspw. Landesbetriebe und Hochschulen) 5 Stellen mehr als im Vorjahr. Damit fielen tatsächlich 280 Stellen weg.

Zum 30. Juni 2017 teilten sich rund 34.500 Vollzeitbeschäftigte und 12.200 Teilzeitbeschäftigte (davon 1.800 in Altersteilzeit) die Stellen/Planstellen im Kernhaushalt⁵². Dafür waren 43.699 Stellen/Planstellen veranschlagt. Die 46.700 Beschäftigten entsprachen 43.180 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), 590 mehr als im Vorjahr. Dieser Anstieg beruht im Wesentlichen auf der Übernahme ehemals kommunaler Horterzieher an Grund- und Gemeinschaftsschulen in den Landesdienst.⁵³

Bei Betrachtung der Stellen im Kernhaushalt, in den Sonderhaushalten und bei rechtlich selbständigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts ist die Anzahl der VZÄ um 640 auf 57.435 gestiegen. Die Anzahl der VZÄ ist im Jahresvergleich in fast allen Flächenländern gestiegen. Im Ländervergleich der Vollzeitäquivalente pro 1.000 Einwohner weist Thüringen damit weiter den zweithöchsten Wert auf, wie nachfolgend dargestellt:

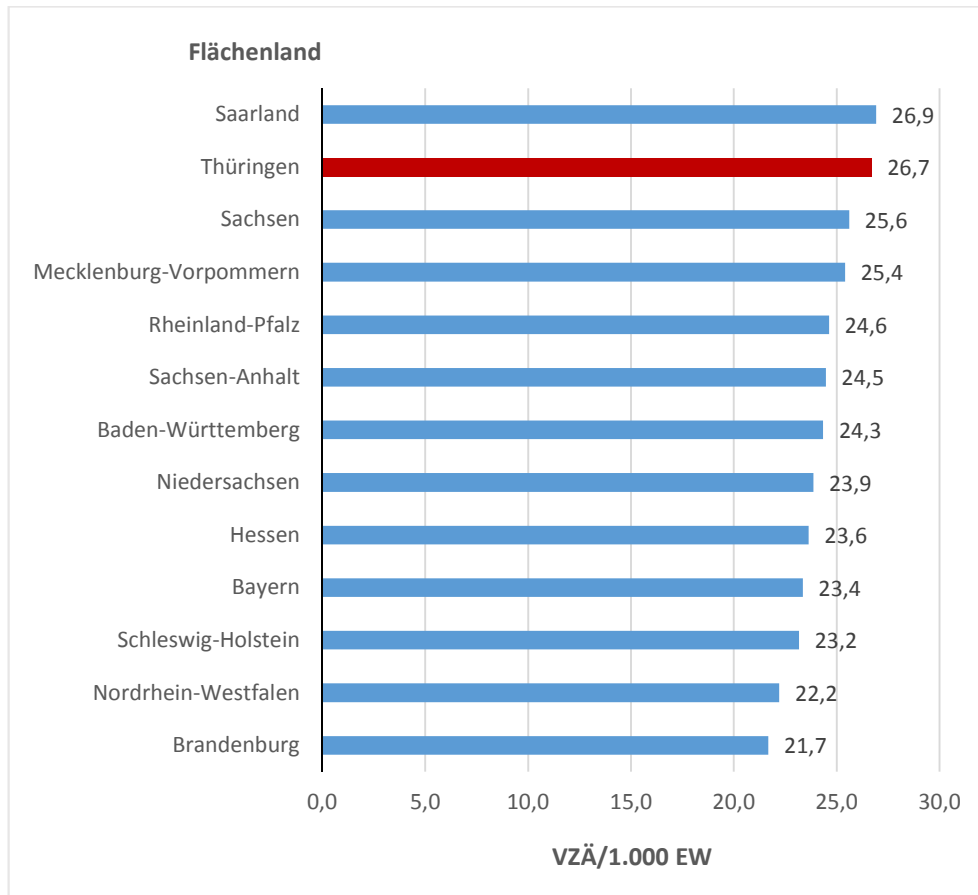
⁵² Es werden die Bediensteten des Landes betrachtet, die bei Behörden, Gerichten und Einrichtungen des Landes beschäftigt sind und im Haushaltsplan dargestellt werden. Die Stellen der Professoren und Beamten des Universitätsklinikums, der Hochschulen und der Landesbetriebe werden nicht berücksichtigt.

Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /17 – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30. Juni 2017.

⁵³ Die Landesregierung hat 2016 das Modellprojekt „Weiterentwicklung der Thüringer Grundschule“ beendet. Die bei den Landkreisen und Gemeinden beschäftigten Horterzieher wurden im Rahmen eines Betriebsübergangs nach § 613a BGB auf den Freistaat übergeleitet.

Schaubild 10

Ländervergleich Vollzeitäquivalente 2017 pro 1.000 Einwohner

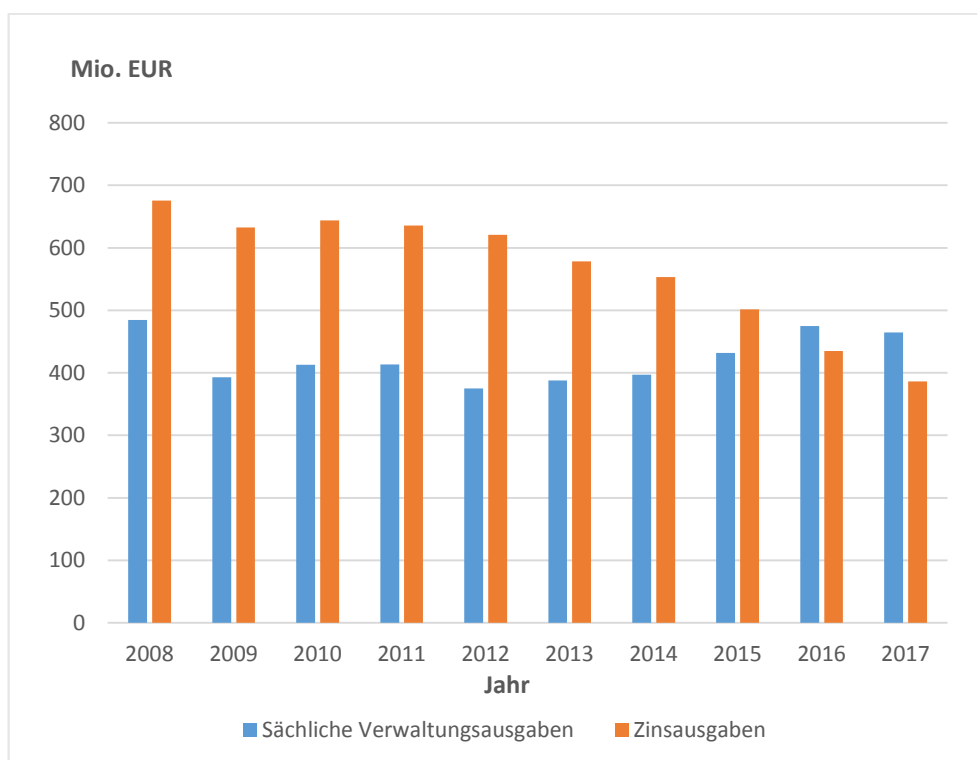


II.6 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst seit 2008 zeigt das nachfolgende Schaubild:

Schaubild 11

Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2008



Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen 2017 rund 465 Mio. EUR (5,1 % der *bereinigten Ausgaben*). Sie lagen um 10 Mio. EUR unter 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 165,5 Mio. EUR unterschritten.

Die Zinsausgaben für die Landesschulden (einschließlich Geldbeschaffungskosten) beliefen sich auf rund 388 Mio. EUR. Sie lagen deutlich unter dem Soll von rund 467 Mio. EUR. Sie unterschritten aufgrund des weiter

günstigen Zinsniveaus und der bereits von 2012 bis 2016 vorgenommenen Tilgungen auch den Vorjahreswert um rund 47 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 1,5 Mio. EUR (Vorjahr: 873.000 EUR) aus.

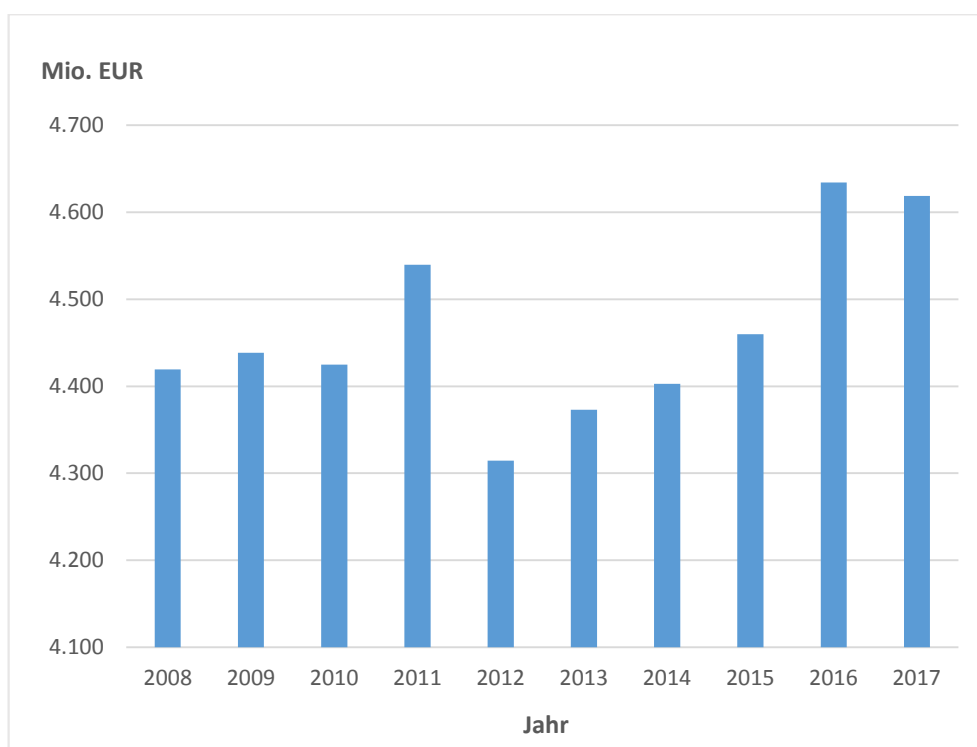
Die *Zinsausgabenquote* betrug 4,2 %.

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

Das nachfolgende Schaubild zeigt die Entwicklung der *Übertragungsausgaben* seit 2008:

Schaubild 12

Übertragungsausgaben seit 2008



Gut die Hälfte der *bereinigten Ausgaben* sind *Übertragungsausgaben*. Sie blieben mit 4.618,9 Mio. EUR nahezu auf dem hohen Vorjahresniveau. Der

Vergleich der *Übertragungsausgaben* 2016 und 2017 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 7

Übertragungsausgaben 2016 und 2017

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2017 Ist - Soll Mio. EUR
	2016 - Ist - Mio. EUR	2017 - Soll - Mio. EUR	2017 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	2.840,2	2.953,2	2.801,8	- 151,4
<i>davon</i>				
- Leistungen an Kommunen	2.390,4		2.336,8	
<i>davon KFA</i>	1.878,6		1.868,9	
Unterbringung/Betreuung von Flüchtlingen	140,2		93,1	
Kostenerstattung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	70,7		71,2	
Kosten der Unterkunft nach SGB II (Bundesanteil)	118,9		137,7	
Grundsicherung nach SGB XII	78,4		82,5	
Jugendförderung und Schulsozialarbeit	21,9		22,2	
- Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR	413,5		426,3	
Schuldendiensthilfen und Erstattungen an Unternehmen	95,2	99,7	85,6	- 14,1
<i>davon</i>				
- TAB (für BAföG)	15,5		16,1	
- Flughafen Erfurt-Weimar	9,7		9,7	
- Maßregelvollzug	38,1		34,4	
Leistungen an natürliche Personen	218,4	286,1	205,8	- 80,3
<i>davon</i>				
- BAföG	62,6		63,4	
- Entschädigungsleistungen der strafrechtlichen und beruflichen Rehabilitation	19,2		18,5	
- Landesblindengeld	8,7		10,1	
- Zuschüsse aus der Ausgleichsabgabe	15,2		15,0	
- Unterhaltsvorschuss	18,1		25,9	
- Thüringer Erziehungsgeld	16,8		0,6	
- Wohngeld	35,6		33,5	

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2017 Ist - Soll Mio. EUR
	2016 - Ist - Mio. EUR	2017 - Soll - Mio. EUR	2017 - Ist - Mio. EUR	
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.480,3	1.626,1	1.525,6	- 100,5
<i>davon</i>				
- Kultur und Kunst	109,5		110,2	
- Hochschulen, Wissenschaft und Forschung	542,8		550,1	
- ÖPNV	249,2		254,7	
- Schulen freier Träger	153,8		161,0	
- Leistungen an Kirchen	24,6		25,4	
- Landesforstanstalt	29,4		28,3	
- Integration von Migranten und Flüchtlingen	27,0		29,3	
- Universitätsklinikum Jena	75,7		77,6	
- ESF	51,2		51,6	
- EFRE	22,8		16,7	
- ELER	37,1		55,6	
- Wirtschaftsförderung außerhalb der EU-Mittel	25,2		23,0	
Insgesamt	4.634,1	4.965,2	4.618,9	- 346,3

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

Die Zuweisungen an den öffentlichen Bereich sanken im Wesentlichen wegen geringerer Erstattungen an die Kommunen für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und geringerer nichtinvestiver Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich. Dem standen höhere Zuweisungen für Leistungen nach SGB II (Kosten der Unterkunft im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende) und SGB XII (Sozialhilfe) gegenüber.

Der Rückgang der Leistungen an natürliche Personen beruht auf dem Auslaufen des Thüringer Erziehungsgeldes. Diese Leistung wurde nur noch für Kinder gezahlt, die vor dem 30. Juni 2015 geboren wurden.

II.8 Ausgaben für Investitionen

Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Ausgaben für Investitionen von 1.064,1 Mio. EUR weiter um 23,2 Mio. EUR (2,2 %) auf 1.040,9 Mio. EUR, den bisher niedrigsten Stand.

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

Übersicht 8

Ausgaben für Investitionen 2016 und 2017

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2017 Ist - Soll Mio. EUR
	2016 - Ist - Mio. EUR	2017 - Soll - Mio. EUR	2017 - Ist - Mio. EUR	
Bausausgaben	150,7	199,9	172,2	- 27,7
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	57,9	80,3	61,5	- 18,8
ÖPP und alternative Baufinanzierung	41,9	34,4	33,5	- 0,9
Darlehen	86,2	57,2	49,5	- 7,8
davon EFRE	57,0		19,0	
BAföG	28,2		29,4	
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	4,2	14,0	3,7	- 10,3
Investitionszuweisungen	723,0	952,2	720,5	- 231,7
davon				
- Hochschulen/Wissenschaft/Forschung	26,1		34,0	
- Denkmal- und Kunstpflege	22,3		23,8	
- Förderung der Strukturentwicklung – Ersatz für Aufwendungen der LEG	19,8		18,1	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	128,4		126,4	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“	35,3		32,8	
- Krankenhausprogramm	50,7		52,1	
- Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“	37,7		42,7	
- EFRE	17,5		26,0	
- ELER	42,5		39,1	
- Städtebauförderung	74,2		87,2	
- Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	38,2		39,0	
- Zuweisungen an das Thüringer Wohnungsbauvermögen	45,1		29,2	
- KFA (nur Investitionen)	32,9		33,2	
Insgesamt	1.064,1	1.338,1	1.040,9	- 297,2

Die Bauausgaben des Freistaats stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 21,5 Mio. EUR (14,3 %), blieben aber um 27,7 Mio. EUR unter dem Soll. Minderausgaben fielen besonders in folgenden Bereichen an:

- Kleinere Um- und Erweiterungsbauten (4 Mio. EUR),
- Baumaßnahmen an Gewässern (5,8 Mio. EUR),
- Baumaßnahmen aus Mitteln des EFRE (7,7 Mio. EUR) und
- Straßenbaumaßnahmen (4,8 Mio. EUR).

Für den Erwerb von Fahrzeugen wurden 2,3 Mio. EUR weniger als geplant ausgegeben und für den Erwerb von Grundstücken und Beteiligungen 3,7 Mio. EUR weniger. Die Minderausgaben bei den Ausgaben für den Erwerb von Geräten betrafen im Wesentlichen die Zentrale IT-Beschaffung (8,3 Mio. EUR) und den digitalen BOS-Funk (2,1 Mio. EUR).

Die Ausgaben für ÖPP und alternative Baufinanzierung lagen im Soll.

Die Ermächtigung zur Ausreichung von Darlehen wurde für BAföG nicht ausgeschöpft (10,8 Mio. EUR).

Die Investitionszuweisungen blieben im Vergleich zum Vorjahr fast gleich, lagen aber um 231 Mio. EUR unter dem Soll. Die größten Minderausgaben gab es bei

- EU-Förderprogrammen (130 Mio. EUR),
- der Wohnungs- und Städtebauförderung (47 Mio. EUR) und
- der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (24 Mio. EUR).

Aufgrund der geringen Investitionen sank die *Investitionsquote* 2017 auf ihren niedrigsten Wert von nur noch 11,4 % (Vorjahr: 11,6 %).

II.9 Besondere Finanzierungsausgaben

Als *besondere Finanzierungsausgaben* sind Zuführungen an *Rücklagen* von 505,2 Mio. EUR ausgewiesen.

481 Mio. EUR wurden der allgemeinen *Rücklage* zugeführt. Diese erreichte damit Ende 2017 einen Bestand von 1.367 Mio. EUR.

21,3 Mio. EUR wurden einer gemeinsamen *Rücklage* der Hochschulen zugeführt. Diese besteht neben den *Rücklagen* der einzelnen Hochschulen.

Außerdem weist die Haushaltsrechnung 2,9 Mio. EUR als Zuführung an die *Rücklage* aus der Abwasserabgabe aus (siehe Tn. I.5.2).

II.10 Einsatz der EU-Mittel in Thüringen

Förderperiode 2007 bis 2013

Die ausstehende Schlusszahlung aus dem EFRE von rund 73,9 Mio. EUR ging im November 2018 ein. Damit ist die Förderperiode in allen Strukturfonds abgewickelt. Es konnten nahezu 100 % der auf den Freistaat entfallenden EU-Mittel abgerufen werden.

Förderperiode 2014 bis 2020

Für diese Förderperiode stellt die EU im EFRE 1.165 Mio. EUR, im ESF 500 Mio. EUR und im ELER 680 Mio. EUR, insgesamt also 2.345 Mio. EUR bereit. Für die aktuelle Förderperiode weist die Landesregierung seit 2015 in Übersicht 6 der Haushaltsrechnung für jeden Strukturfonds die jährlichen Einnahmen und Ausgaben projektweise und differenziert nach Mittelherkunft (EU, Bund, Land, kommunal, privat) aus.

Der Rechnungshof hat daraus in der nachfolgenden Übersicht die Einnahmen und Ausgaben nur aus EU-Mitteln zusammengefasst. Der Übersicht können - über die Angaben in der Haushaltsrechnung hinaus – die Jahrescheiben in den einzelnen Fonds entnommen werden:

Übersicht 9**Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds
der Förderperiode 2014 – 2020**

EU- Mittel	Einnahmen Mio. EUR	Ausgaben Mio. EUR
EFRE - 2014	0,0	0,0
EFRE - 2015	21,9	39,1
EFRE - 2016	103,5	97,2
EFRE - 2017	58,7	77,3
Summe	184,1	213,6
ESF - 2014	4,7	0,0
ESF - 2015	4,7	31,3
ESF - 2016	14,1	54,8
ESF - 2017	70,8	54,7
Summe	94,3	140,8
ELER - 2014	0,0	0,0
ELER - 2015	13,8	37,4
ELER - 2016	66,0	76,1
ELER - 2017	92,2	89,2
Summe	172,0	202,7

Nach vier Jahren der Förderperiode sind vom Gesamtvolumen des EFRE (1.165 Mio. EUR) einnahmeseitig erst knapp 16 % (184,1 Mio. EUR) abgerufen worden. Auf der Ausgabeseite ergibt sich eine Quote von 18 % (213,6 Mio. EUR).

Für den ESF (500 Mio. EUR) ergibt sich einnahmeseitig eine Inanspruchnahme von 19 % (94,3 Mio. EUR); es wurden 28 % (140,8 Mio. EUR) ausgegeben.

Für den ELER (680 Mio. EUR) betragen die Quoten 25 % (172,0 Mio. EUR) bzw. 30 % (202,7 Mio. EUR).

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Abfluss der EU-Mittel in der laufenden Förderperiode in allen drei Strukturfonds weit hinter dem genehmigten Volumen zurückliegt und daher der Großteil der Mittel in den folgenden Jahren abfließen muss. Zudem wird deutlich, dass das Land bis Ende 2017 rund 106,7 Mio. EUR (557,1 Mio. Ausgaben - 450,4 Mio. Einnahmen) der EU-Mit-

tel vorfinanziert hat. In der aktuellen Förderperiode sind zum Stichtag 31. Dezember 2017 für alle Strukturfonds Gesamtausgaben⁵⁴ von 810,8 Mio. EUR nachgewiesen.

Förderperiode 2021 bis 2027

Der im Mai 2018 von der Kommission vorgelegte Vorschlag eines mehrjährigen Finanzrahmens sieht deutliche Einschnitte für die nächste Förderperiode vor. Wie sich diese im Detail auf Thüringen auswirken, ist aufgrund der noch immer ausstehenden Regelungen zum Brexit nicht bekannt. Im April 2019 betonte der Wirtschaftsminister, dass er allein für den EFRE mit 20 % weniger Mitteln rechne. In der mittelfristigen Finanzplanung 2019 – 2023 hat die Landesregierung dem Abschluss der Förderperiode 2014-2020 sowie dem Beginn der folgenden Förderperiode Rechnung getragen. Für 2021 wurden noch vergleichsweise hohe Einnahmen eingeplant. Für die beiden Folgejahre sind die Einnahmen nahezu halbiert worden.

Ausgabeseitig wurde analog verfahren, wobei die Ausgaben aufgrund der Vorfinanzierung der Projekte jeweils leicht über dem Niveau der Einnahmen liegen.

⁵⁴ EU-Mittel zzgl. Landes-, Bundes-, Kommunal- und Privatmittel.

II.11 Kommunale Finanzbeziehungen

Nach Art. 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 am Bedarf der Kommunen und der Leistungsfähigkeit des Landes bemisst. Das Land erfüllt diese Verfassungspflicht gegenüber den Kommunen einerseits über den Kommunalen Finanzausgleich (KFA); die dafür erforderlichen Ausgaben sind im Kapitel 17 20 veranschlagt. Andererseits erhalten die Kommunen darüber hinaus weitere Leistungen aus den Einzelplänen der Ressorts.

2017 haben die Kommunen insgesamt rund 2.800 Mio. EUR vom Land erhalten.

Kommunaler Finanzausgleich

Der KFA wird regelgebunden berechnet. Dazu ist 2013 das System des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes etabliert worden. Dieses soll den Kommunen eine mit dem Land vergleichbare Entwicklung ihrer Einnahmen sichern.

Für das Ausgleichsjahr 2016 wurde eine erste Revision (Übergangsevaluation) durchgeführt und die Finanzausgleichsmasse auf 1.901 Mio. EUR festgelegt. Nach Hinzurechnung der Steuereinnahmen der Kommunen von 1.373 Mio. EUR⁵⁵ ergab sich ein „kommunaler Anteil an der Gesamtfinanzmasse“ von 3.274 Mio. EUR. Dieser entsprach einem prozentualen Anteil von 36,92 %.

Für 2017 hat die Landesregierung diesen Prozentsatz auf die Gesamtfinanzmasse von 8.974 Mio. EUR angewendet. Danach ergab sich ein kommunaler Anteil von 3.313 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung der eigenen Steuereinnahmen der Kommunen ergaben sich somit erneut Landesleistungen von 1.901 Mio. EUR. Dieser Betrag war bei Kapitel 17 20 veranschlagt.

Die Haushaltsrechnung belegt, dass das Land im KFA rund 1.902 Mio. EUR ausgezahlt hat.

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. Dazu

⁵⁵ Durchschnittliche Steuereinnahmen der Kommunen von 2013 - 2015.

gehören auch Finanzierungsanteile des Bundes an Sozialleistungen sowie Zuweisungen und projektgebundene Fördermittel aufgrund besonderer Gesetze und Richtlinien. Diese bemessen sich grundsätzlich nach der Leistungsfähigkeit des Landes und sind Bestandteil der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen.⁵⁶

Die Leistungen außerhalb des KFA werden in der Anlage 3 zum Thüringer Finanzausgleichsgesetz (hier zum ThürFAG 2016/17) dargestellt. Diese Aufstellung wird bisher nicht an den tatsächlich beschlossenen Haushaltsplan des Landes angepasst, im Gesetzgebungsverfahren geänderte Beträge bleiben unberücksichtigt.

Der Rechnungshof hat die Titel der Anlage 3 in Soll und Ist gegenübergestellt. Danach sind bei Ausgabeermächtigungen von 1.200 Mio. EUR Zahlungen von 900 Mio. EUR geleistet worden. Für die Unterbringung von Flüchtlingen wurden Ausgabeermächtigungen von 220 Mio. EUR und im EFRE von 58 Mio. EUR nicht in Anspruch genommen.

Der Rechnungshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass eine Gegenüberstellung der veranschlagten und tatsächlich gezahlten Beträge in einer Übersicht zur Haushaltsrechnung entsprechend der genannten Anlage 3 die Leistungen außerhalb des KFA an die Kommunen transparenter darstellen könnte. Im Entlastungsverfahren zum Haushaltsjahr 2016 hat das Finanzministerium 2018 den Vorschlag unterbreitet, die Leistungen des Landes an die Kommunen im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung gebündelt und aktualisiert darzustellen. Dieser Vorschlag ist noch nicht umgesetzt.

⁵⁶ Vgl. § 2 Abs. 2 ThürFAG in der vom 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2017 gültigen Fassung.

C Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zu allen Einzelplänen

I. Sonderurlaub unter anteiliger Einbehaltung vom Grundgehalt (alle Einzelpläne)

Die Richtlinie für Sonderurlaub unter Wegfall der Bezüge sieht im Vergleich zu anderen Beurlaubungen zu viele Vergünstigungen vor. Dadurch hat der Freistaat auf mehr als 500.000 EUR in sechs Jahren verzichtet.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Richtlinie aufzuheben.

I.1 Die Landesregierung hat 2005 zur Senkung der Personalausgaben verschiedene Möglichkeiten geschaffen, nach denen Bedienstete ihre Arbeitszeit reduzieren konnten. Neben verschiedenen Teilzeitmodellen bestand auch die Möglichkeit, bis zu zehn Tage Sonderurlaub unter Wegfall der Bezüge zu erhalten. Dabei wurde der eigentlich sofort einzubehaltende Betrag erst zum Jahresende mit der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“) verrechnet.

Seit 2008 regelt die Gemeinsame Richtlinie⁵⁷ des TFM und des TMIK die Weiterführung des Sonderurlaubsmodells. Die Rückzahlung der Bezüge ist nunmehr in bis zu zwölf Raten möglich.

Seit 2013 können Beamte erneut Sonderurlaub beantragen, sobald sie die Bezüge für einen früheren Sonderurlaub abgegolten haben. Somit sind mehr als zehn Arbeitstage Sonderurlaub im Kalenderjahr möglich.

Um Personalausgaben einzusparen, wird generell ein dienstliches Interesse an der Gewährung des Sonderurlaubs anerkannt. Die Richtlinie sieht deshalb abweichend von anderen Regelungen (z. B. Sonderurlaub zur Kinderbetreuung) verschiedene Vergünstigungen vor. So werden Zeiten des Sonderurlaubs bei Jubiläums- oder Beschäftigungszeiten berücksichtigt.

Außerdem ist die Zeit des Sonderurlaubs ruhegehaltfähig, ohne dass die Beamten den nach § 13 Abs. 4 Thüringer Beamtenversorgungsgesetz (ThürBeamtVG) vorgesehenen Versorgungszuschlag von 30 % der auf den Sonderurlaub entfallenden Dienstbezüge zu entrichten haben.

⁵⁷ „Gemeinsame Richtlinie des Thüringer Finanzministeriums und des Thüringer Innenministeriums zur Gewährung von Sonderurlaub unter anteiliger Einbehaltung vom künftigen Grundgehalt“, ThürStAnz Nr. 32/2008, S. 1372.

Der Thüringer Rechnungshof hat die Gewährung und Abwicklung von Sonderurlaub nach der Gemeinsamen Richtlinie des TFM und des TMIK geprüft. Die Prüfung erfasste alle Sonderurlaube zwischen Juli 2008 und Juli 2014.

In diesem Zeitraum haben 429 Beamte einen Sonderurlaub nach der Richtlinie in Anspruch genommen. Das entspricht einem Anteil von 1,4 % der Landesbeamten.⁵⁸ Insgesamt wurden für den Erhebungszeitraum 1.067 Sonderurlaube mit 7.136 Urlaubstagen erfasst.

Mit Ausnahme des Thüringer Landtags haben Beamte in allen Geschäftsbereichen von der Regelung Gebrauch gemacht. Aus dem Geschäftsbereich des TFM kam mit 208 Bediensteten und insgesamt 3.258 Sonderurlaubstagen fast die Hälfte der Antragsteller.

Für große Teile des Personals kommt eine Nutzung der Richtlinie aufgrund der Eigenart des Dienstes praktisch nicht in Betracht. Dies betrifft mit den Lehrern sowie den Beamten im Vollzugsdienst bei Polizei und Justiz den größten Teil des Personals.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Landesfinanzdirektion – Abteilung Bezüge (LFD)⁵⁹ – die Einbehaltung der Bezüge nur anhand der Tage berechnet, an denen Dienst zu leisten ist. Dienstfreie Tage (Wochenenden, gesetzliche Feiertage) innerhalb eines Bewilligungszeitraums hat sie bei der Kürzung nicht berücksichtigt. Diese Berechnung der Besoldungskürzung steht nicht mit § 3 Abs. 3 Thüringer Besoldungsgesetz (ThürBesG) im Einklang. Der Rechnungshof hat die hierbei erfolgte Zergliederung der bewilligten Zeiträume kritisiert, weil sie gegen § 2 Abs. 2 ThürBesG verstößt.

In der Mehrzahl umfassten die Genehmigungen ganze Arbeitswochen. Allerdings haben Beamte Sonderurlaub auch nur für einzelne Tage zwischen Wochenenden und Feiertagen beantragt und so Urlaubsbrücken gebildet. Die damit erreichten Freistellungen umfassten nach Kalendertagen ein Mehrfaches der Arbeitstage, für welche die LFD die Besoldung gekürzt hat.

Die LFD hat für insgesamt 7.136 Tage Sonderurlaub die Besoldung um rund 800.000 EUR gekürzt. Durch die unterbliebene Kürzung für die innerhalb eines Bewilligungszeitraums liegenden Wochenenden und Feiertage hat sie aber auf über 200.000 EUR verzichtet.

⁵⁸ Stand 30. Juni 2012.

⁵⁹ Seit 1. Januar 2019 Thüringer Landesamt für Finanzen, Abteilung Bezüge.

Der Rechnungshof hat weiterhin beanstandet, dass für Sonderurlaub nach der Richtlinie bedingungslos ein dienstliches Interesse anerkannt wird. Durch den damit einhergehenden Verzicht auf den Versorgungszuschlag von 30 % der Dienstbezüge hat die Landesregierung für die gewährten Sonderurlaube auf weitere rund 300.000 Euro verzichtet.

Die Besserstellung gegenüber Beamten, die nach anderen Regelungen Sonderurlaub nehmen, hat der Rechnungshof anhand von Modellrechnungen ermittelt. Bei einem Beamten, der über 20 Jahre jedes Jahr zusammenhängend 10 Arbeitstage Sonderurlaub (entspricht durch eingeschlossene dienstfreie Tage mindestens 12 Kalendertagen) nach der Richtlinie in Anspruch nimmt, summiert sich die Freistellung bei 200 Arbeitstagen Sonderurlaub auf insgesamt 240 Kalendertage.⁶⁰ Demgegenüber erhält ein Beamter der Besoldungsgruppe A 12 (z. B. Grundschullehrer), der diese 240 Kalendertage Sonderurlaub am Stück nimmt (z. B. für rund 8 Monate Kinderbetreuung), rund 6.000 EUR geringere Dienstbezüge und monatlich rund 50 EUR weniger Pension.⁶¹

Der finanzielle „Erfolg“ der Richtlinie aus einbehaltenen Dienstbezügen betrug im Prüfungszeitraum rund 130.000 Euro pro Jahr. Er rechtfertigt aus Sicht des Rechnungshofs nicht, Beamte durch die Richtlinie besser zu stellen als Beamte, die Elternzeit, Pflegezeit oder andere Freistellungen unter Wegfall der Bezüge in Anspruch nehmen.

Der Rechnungshof hat deshalb die Aufhebung der Richtlinie befürwortet. Bis zu einer Aufhebung sollte das TFM klarstellen, dass die Einbehaltung der Bezüge alle Kalendertage des Sonderurlaubs, also auch die darin enthaltenen dienstfreien Tage, erfasst.

- I.2 Das TFM hat sich in seiner Stellungnahme gegen eine Aufhebung ausgesprochen. Primäres Ziel der Richtlinie sei es gewesen, möglichst hohe Einsparungen an Personalkosten zu bewirken. Um möglichst viele Bedienstete anzusprechen, sei man deren Bedürfnissen möglichst weit entgegengekommen und habe die Richtlinie immer großzügig ausgelegt.

⁶⁰ Ein derartiges Modell ist durchaus realistisch. Im Prüfungszeitraum haben Beamte regelmäßig 10 Tage Sonderurlaub jährlich genommen.

⁶¹ Stand Dezember 2018.

Aus diesen Gründen sei auch eine Besserstellung gegenüber anderen Bediensteten in Elternzeit oder anderen Freistellungen (Sonderurlauben) gewollt. Diese Freistellungen lägen im alleinigen Interesse der Bediensteten, während bei einem Sonderurlaub nach der Richtlinie das Interesse des Dienstherrn an der Kostenersparnis hinzutrete.

Der finanzielle Erfolg der Richtlinie habe dies bestätigt. Zuletzt seien in den Jahren 2015 und 2016 in 421 Fällen rund 493.000 Euro Personalkosten eingespart worden.

Die Beanstandung des Rechnungshofs, die Berechnung der Besoldungskürzung stehe nicht im Einklang mit § 3 Abs. 3 ThürBesG, wenn sie Wochenenden und Feiertage innerhalb des Bewilligungszeitraums bei der Kürzung unberücksichtigt lässt, hat das TFM zurückgewiesen.

Nach dem Wortlaut der Gemeinsamen Richtlinie würden bis zu zehn Arbeitstage Sonderurlaub gewährt. Der Anspruch auf Besoldung könne somit auch nur für bis zu zehn Arbeitstage entfallen. Es werde kein Zeitraum von bis zu zwei Wochen oder zwölf Kalendertagen festgelegt, aufgrund dessen eine Besoldungskürzung, die ein Wochenende oder andere freie Tage einschließt, erfolgen könne. Zudem seien Beamte weder an Wochenenden noch an dienstfreien Tagen zur Dienstleistung verpflichtet.

Zum Verzicht auf einen Versorgungszuschlag hat das TFM darauf hingewiesen, dass es als das für das Versorgungsrecht zuständige Ministerium nach § 13 Abs. 4 Satz 2 ThürBeamtVG Ausnahmen von der Erhebung des Versorgungszuschlags zulassen könne.

Zu dem Bemerkungsbeitrag hat das TFM ergänzend ausgeführt, dass die Richtlinie zu einem modernen, an den persönlichen Bedürfnissen der Bediensteten orientierten Personalmanagement beitrage. Sie fördere die Work-Life-Balance und verbessere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Das TFM hat zugesagt, eine Weiterführung der Richtlinie bei Ablauf der Gültigkeitsfrist (30. Juni 2023) zu prüfen.

I.3

Der Rechnungshof hält seine Bewertung aufrecht. Auch das besondere Interesse des Freistaats an der Einsparung von Personalkosten kann eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen Freistellungen, die im „alleinigen Interesse“ der Beamten liegen, nicht rechtfertigen.

Das TFM lässt außer Acht, dass auch die anderen Freistellungen (z. B. Elternzeit oder Sonderurlaub aus familiären Gründen⁶²) mit erheblichen Personalkosteneinsparungen verbunden sind. Sie übersteigen die über die Richtlinie erzielten Einsparungen in jedem Fall deutlich. Damit verfolgen auch die anderen Freistellungen das Primärziel der Richtlinie. Gerade deshalb ist die Ungleichbehandlung umso weniger gerechtfertigt.

Führte man die Argumentation des TFM fort, hätten die besonderen Regelungen der Richtlinie, z. B. zur Ruhegehaltfähigkeit, konsequenterweise auch auf andere Freistellungen erweitert werden müssen. So würde auch deren Inanspruchnahme attraktiver und die Personalausgaben würden weiter sinken.

Der Rechnungshof hält weiterhin seine Beanstandung aufrecht, dass die Berechnung der Besoldungskürzung nicht im Einklang mit § 3 Abs. 3 ThürBesG steht. Die Richtlinie ist auch keine gesetzliche Regelung im Sinne von § 2 ThürBesG⁶³.

Grundsätzlich ist ein Beamter immer zur Dienstleistung verpflichtet. Dies gilt auch an Wochenenden und Feiertagen, was z. B. im Vollzugsdienst und im Schichtdienst die Regel darstellt. Daher sind grundsätzlich alle Tage in die Berechnung einzubeziehen, die von der Bewilligung umfasst werden. Der Wortlaut der Richtlinie steht dem nicht entgegen.

Von der Erhebung des Versorgungszuschlags kann das TFM zwar Ausnahmen zulassen. Allerdings sind Ausnahmen zurückhaltend und unter Beachtung des Gleichbehandlungsgebots zu regeln.

Der Rechnungshof stimmt dem TFM zu, dass die Richtlinie die sonstigen Möglichkeiten der Arbeitsfreistellung ergänzt. Dies rechtfertigt jedoch nicht, Bedienstete durch die Richtlinie bei der Einbehaltung der Bezüge sowie hinsichtlich der Anerkennung der Zeiten für Ruhegehaltfähigkeit, Jubiläen, Erfahrungszeiten u. a. besser zu stellen als Mitarbeiter, die Sonderurlaub aus familiären Gründen oder andere Sonderurlaube unter Wegfall der Bezüge erhalten.

⁶² § 68 ThürBG, zur Betreuung oder Pflege eines Kindes unter 18 Jahren oder eines pflegebedürftigen Angehörigen.

⁶³ Gemäß § 2 Abs. 1 ThürBesG ist die Besoldung der Beamten und Richter durch Gesetz zu regeln.

Auch weil die Richtlinie nur für wenige Geschäftsbereiche in Betracht kommt, stellt der Rechnungshof Sinn und Nutzen der Richtlinie in ihrer derzeitigen Form weiterhin infrage.

Bemerkungen zum Einzelplan 02

II. **Baukostenzuschuss für die Entwicklung des KinderMedienZentrums (Kapitel 02 01)**

Die Thüringer Staatskanzlei fördert die Erweiterung des KinderMedienZentrums mit 1,75 Mio. EUR. Den sachlichen und finanziellen Förderbedarf hat sie bei der Veranschlagung nicht begründet. Bei der Bewilligung des Förderantrags der STIFT hat sie das Zuwendungsrecht nicht hinreichend beachtet.

II.1 Die Thüringer Staatskanzlei (TSK) hat im Landeshaushalt 2018 Ausgaben für einen „Baukostenzuschuss zwecks Entwicklung STUDIOPARK KinderMedienZentrum (KMZ) – Bau dritter Querriegel“ von 1,75 Mio. EUR veranschlagt. Bauherrin ist die Stiftung Innovation, Technologie und Forschung Thüringen (STIFT)⁶⁴, die das KMZ 2007 und 2011 in zwei Bauabschnitten errichtet hat.

Der Rechnungshof hat die Veranschlagung des Baukostenzuschusses und den Förderantrag der STIFT geprüft. Die TSK hat die Veranschlagung mit zusätzlichem Raumbedarf der STIFT für Büroflächen mit 2.500 m² Hauptnutzfläche (HNF) für insgesamt rund 6 Mio. EUR⁶⁵ begründet. Davon sind 1.500 m² für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vorgesehen. Sie beabsichtigt, mit dem Baukostenzuschuss KMU einschließlich Startups die Miete zu subventionieren. Nach Angaben der TSK ist die Miete für die Zielgruppe ohne Zuschuss nicht finanzierbar. Die TSK hat den Zuschuss von 1,75 Mio. EUR mit rund 30 % der Gesamtkosten von 6 Mio. EUR angegeben.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die TSK bei der Veranschlagung den genauen Zweck, das Landesinteresse an der Förderung, die Vergleichsmieten und die Höhe des Baukostenzuschusses nicht begründet hat. Sie hat außerdem keine Unterlagen zur Marktlage sowie zur Nutzung und Auslastung des bereits vorhandenen KMZ vorgelegt. Alternative Lösungen zur Unterbringung der Medienunternehmen, wie z. B. andere Bürostandorte in Erfurt, hat sie nicht untersucht. Die TSK hat den Zuschuss nicht anhand der förderfähigen Baukosten ermittelt. Der Rechnungshof hat bei voraussichtli-

⁶⁴ Die STIFT ist eine rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts vom Freistaat Thüringen.

⁶⁵ Vgl. Projektbeschreibung vom 14. Februar 2017. Gesamtkosten von 5,815 Mio. EUR bis 6,765 Mio. EUR (teilweise brutto, einschließlich Grunderwerb), gerundet 6 Mio. EUR.

chen Gesamtkosten von rund 6 Mio. EUR und einem Flächenanteil der finanzschwachen KMU von rund 60 %⁶⁶ förderfähige Baukosten von rund 3,6 Mio. EUR errechnet. Bei einem Zuschuss von 30 % der förderfähigen Gesamtkosten würde die Zuwendung nur rund 1 Mio. EUR betragen. Das Interesse des Landes sowie die veranschlagte Höhe der Zuwendung waren nicht begründet. Die Veranschlagung war deshalb unzulässig.

Der Förderantrag der STIFT war unvollständig. Es fehlten der Finanzierungsplan und Angaben zur Berechtigung des Zuwendungsempfängers zum Vorsteuerabzug. Zudem enthielt der Förderantrag widersprüchliche Angaben zum zusätzlichen Raumbedarf und den förderfähigen Büroflächen. Der Förderantrag enthielt auch keine Angaben dazu, welchen Mietzins die STIFT mit dem Baukostenzuschuss für welchen Nutzerkreis bzw. für welche Flächenanteile erreichen will. Die TSK konnte weder die Bestandteile der Finanzierung noch den gesamten Projektumfang beurteilen. Gleichwohl hat sie ohne sachlichen Grund der STIFT eine Zuwendung in Aussicht gestellt und gleichzeitig die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn erteilt.

Der Rechnungshof hat gefordert, das erhebliche Landesinteresse am Zuwendungszweck sowie die veranschlagte Höhe der geplanten Zuwendung zu begründen. Er hat weiter gefordert, die Angaben der STIFT zu plausibilisieren, einen Soll-Ist-Vergleich der Flächen aufzustellen, der Bewilligung die förderfähige Fläche zugrunde zu legen sowie den mit dem Baukostenzuschuss beabsichtigten Mietzins für Medienfirmen und weitere Nutzer zum Bestandteil des Bewilligungsbescheids zu machen.

- II.2 Die TSK hat die Veranschlagung mit der politischen Zielsetzung und dem Koalitionsvertrag begründet. Ziel des Vorhabens sei es, jungen Unternehmen der Medienbranche die Möglichkeit zu geben, sich am Standort weiterzuentwickeln. Das besondere Landesinteresse betrachte die TSK durch die ebenfalls geförderten vorangegangenen Bauabschnitte als gegeben. Die TSK hat erklärt, dass für die Veranschlagung der Haushaltsmittel nicht nur monetäre Gesichtspunkte ausschlaggebend seien. Im Vordergrund stehe die Anreizfunktion.

⁶⁶ Rechnung: $100 \% / 2.500 \text{ m}^2 * 1.500 \text{ m}^2 = 60 \%$.

Der Entscheidungsprozess innerhalb der TSK lasse sich anhand einer Aufstellung der Sachstands- und Entscheidungsvermerke, Protokolle sowie Gesprächsvorlagen nachvollziehen. Dieser Entscheidungsprozess habe zur Veranschlagung im Haushalt 2018/2019 geführt.

Die TSK habe den Bedarf künftiger Mieter differenziert betrachtet und Alternativen untersucht. Hierzu hat sie auf den Preisspiegel Thüringen 2017/2018 und ein Mietangebot verwiesen. Der Bedarf und das konkrete Interesse manifestierten sich auch durch die vorliegenden Mietvorverträge. Aus weiteren Unterlagen ginge zudem ein hoher Auslastungsgrad der Büroflächen im Bestandsbau des KMZ hervor.

Der für die Haushaltsaufstellungen festgelegte Betrag von 1,75 Mio. EUR sei als fixer Baukostenzuschuss vorgesehen. Der Betrag sei mit einem gerundeten Drittel des Gesamtvolumens der Planungen veranschlagt worden. Aus Sicht der TSK sei die STIFT als erfahrene und zuverlässige Zuwendungsempfängerin einzuordnen. Der Förderantrag orientiere sich in Art, Struktur und Umfang an denen der Vorgängerprojekte. Die TSK habe sämtliche notwendige Förderangaben gesichtet, geprüft, bewertet und dokumentiert.

Nach Angaben der TSK werde das Staatsbauamt Investitionsvolumen und Flächen prüfen. Das Staatsbauamt sei gemäß ZBau auch im weiteren Planungs- und Umsetzungsprozess als Prüfinstanz einbezogen. Damit sei auch der Bitte des TRH um Darstellung der Flächenbedarfe nachgekommen. In der Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag hat die TSK betont, dass die Beteiligung des Landesamts für Bau und Verkehr (TLBV) im Wege der Amtshilfe einzig den Durchführungsbereich nach der Förderentscheidung betreffe. Mit grundlegenden Fragen des Baubedarfs, der Flächen und des Landesinteresses habe das TLBV nichts zu tun.

Mit der Bereitstellung der Haushaltsmittel 2018/2019 habe der Haushaltsgesetzgeber den Ausbau des KMZ und dessen Weiterentwicklung festgelegt. Die TSK sehe daher bei der Inanspruchnahme der Mittel keinen Handlungsspielraum mehr. Die Bewilligung gegenüber der STIFT sei inzwischen erfolgt.

- II.3 Die Stellungnahmen der TSK entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Allein standortpolitische Ziele sowie bereits mit Landesmitteln errichtete Bauabschnitte genügen nicht, den Baukostenzuschuss und das Lan-

desinteresse zu begründen. Bauinvestitionen sowie Zuschüsse zu Bauinvestitionen sind am aktuellen Bedarf zu bemessen. Die Veranschlagung hat nach den Vorgaben der §§ 6 und 7 ThürLHO i. V. m. § 23 ThürLHO einschließlich den dazugehörigen VV zu erfolgen. Ebenso dürfen die im Haushalt bereitgestellten Mittel nur so weit und nicht eher in Anspruch genommen werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Allein die Veranschlagung des Zuschusses entbindet die TSK nicht, das geltende Haushalts- und Zuwendungsrecht einzuhalten. Der Landeshaushaltsplan enthält lediglich Ausgabeermächtigungen, keine Verpflichtungen.

Die TSK hat auch mit den Stellungnahmen keinen vollständigen Förderantrag vorgelegt. Es fehlen eine aufgegliederte Berechnung der mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben und eine Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung. Die Aussage im Antrag, dass vom Vorsteuerabzug Gebrauch gemacht werden soll, genügt nicht.

Allein die Auflistung von Gesprächsterminen zum Fördergegenstand kann die Entscheidung der TSK für eine Bewilligung des Förderantrags nicht ersetzen. Eine Kopie des Mietpreisspiegels und verschiedene Angaben des Antragstellers zu Flächen, Investitionssummen und Mieten belegen den Bedarf und die Höhe des Zuschussbetrags ebenfalls nicht. Die TSK hat den notwendigen Zuschussbedarf in einem Vermerk nachvollziehbar herzuleiten und zu begründen. Unterlagen zum Auslastungsgrad der Büroflächen im Bestandsbau des KMZ hat die TSK nicht vorgelegt. Beabsichtigt die TSK, den Mietzins für größtenteils finanzschwache Medienunternehmen zu fördern, hat sie den Zuschuss am Baukostenanteil nur dieser Nutzer zu bemessen.

Zur Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung widerspricht sich die TSK in ihren Stellungnahmen. Das Verfahren erfolgt nicht im Wege der Amtshilfe, sondern richtet sich bei Zuwendungen für Baumaßnahmen nach den fachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den VV zu § 44 ThürLHO (ZBau). Danach war die staatliche Bauverwaltung bereits im Antragsverfahren zu beteiligen und nicht erst nach der Förderentscheidung. Den Bedarf an Flächen hat jedoch der Antragsteller im Antrag nachzuweisen und nicht die nach ZBau zuständige staatliche Bauverwaltung.

Die von der TSK mit den Stellungnahmen vorgelegten Unterlagen begründen weder den Bedarf noch die Höhe des veranschlagten Zuschusses. Mangels vollständigem Förderantrag und sachlicher Begründung waren die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn und die inzwischen erfolgte Bewilligung nicht zulässig.

III. Landeszentrale für politische Bildung (Kapitel 02 05)

Die Landeszentrale für politische Bildung hat bei ihren Studienreisen teilweise nicht nur Bildungsarbeit gefördert, sondern auch allgemeintouristische Ausgaben subventioniert.

Für die Beschäftigten der Landeszentrale fehlen teilweise immer noch personalrechtlich einwandfreie Stellenbeschreibungen und -bewertungen.

III.1 Die Landeszentrale für politische Bildung ist eine parteipolitisch unabhängige Institution politischer Bildung, die durch eigene Veranstaltungen sowie mittels Informations- und Lehrmaterial zur politischen Bildung der Bürgerinnen und Bürger beiträgt. Als Landesbehörde ist sie dem Chef der Staatskanzlei direkt unterstellt.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landeszentrale für die Jahre 2015 bis 2017 geprüft. Er hat kritisiert, dass die Landeszentrale Studienreisen ins Ausland durchführte, bei denen selbst die Fahrt-, Übernachtungs- und Verpflegungskosten teilweise nur bis zu 70 % aus Teilnehmerbeiträgen gedeckt wurden. Teilnehmer waren überwiegend Landes- bzw. Kommunalpolitiker, Lehrer und andere Beschäftigte des Landes bzw. der Kommunen und Mitarbeiter von Stiftungen. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Zuschüsse der Landeszentrale auf die Kosten der reinen Bildungsarbeit zu beschränken, und auf das vergleichbare Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung hingewiesen.

Im Haushaltsplan 2016/2017 sind für die Landeszentrale fünf Stellen für Beamte (Planstellen) des höheren Dienstes und eine des mittleren Dienstes ausgebracht. Die Stellenübersicht für die Tarifbeschäftigten weist eine E 14-Stelle und zwei E 9-Stellen aus. Für diese insgesamt neun Stellen sind Dienstpostenbewertungen (Beamte) bzw. Stellenbeschreibungen und -bewertungen (Tarifbeschäftigte) vorzunehmen. Werden Tarifbeschäftigte auf Planstellen eingesetzt, reichen Dienstpostenbewertungen nicht aus. Für diese Mitarbeiter sind Stellenbeschreibungen und -bewertungen zu erstellen.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass für einige Tarifbeschäftigte veraltete oder gar keine Stellenbeschreibungen vorlagen. Ohne Stellenbeschreibungen sind tarifkonforme Eingruppierungen nicht möglich.

III.2 Die Staatskanzlei hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass Reisekosten auch Bildungskosten seien, da das Bildungsziel nur durch die Reise selbst erreicht werden könne. Die Beschränkung des Kostenanteils der Landeszentrale auf Vorträge, Eintritte und Führungen würde bei einzelnen Reisen zu Teilnehmerbeiträgen führen, die kaum noch jemand zu zahlen bereit wäre. Dies hätte Absagen potentieller Interessenten zur Folge.

In ihrer Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag führt die Staatskanzlei weiter aus, dass alle Programmelemente der Reise dem Bildungsziel der Reise dienen. Auch deshalb würde das komplette Reiseprogramm als für Bildungsfreistellung geeignet anerkannt. Nach Aussage der Staatskanzlei käme das Reiseangebot der Bundeszentrale auf Grund der Zielgruppenspezifität und der Teilnehmerquotierung für Interessenten aus Thüringen nur bedingt in Frage.

Zu den Beschreibungen und Bewertungen der Stellen der Landeszentrale hat die Staatskanzlei ausgeführt, dass mit Stand Oktober 2014 alle Dienstposten der Beamten der Staatskanzlei bewertet worden seien. Bei den Dienstposten des höheren Dienstes sei dies unabhängig davon erfolgt, ob sie mit einem Beamten oder einem Tarifbeschäftigten besetzt gewesen seien. Eine Überprüfung der Eingruppierungen sei Ende 2018 abgeschlossen worden. Der stellvertretende Leiter der Landeszentrale genieße gemäß § 29a TVÜ-L in seiner bisherigen Eingruppierung Bestandsschutz. Diese gelte unabhängig von der Tarifautomatik.

Die Staatskanzlei hat die neuen Tätigkeitsbeschreibungen inzwischen vorgelegt.

III.3 Der Rechnungshof bleibt auch nach der erneuten Stellungnahme der Staatskanzlei bei seiner Auffassung, dass es Aufgabe der Landeszentrale ist, politische Bildungsarbeit zu fördern, nicht aber allgemein-touristische Aufwendungen Dritter zu subventionieren. Sollten künftige Studienreisen wegen Erhöhung der Teilnehmerbeiträge nicht zustande kommen, bestünde für Interessenten die Möglichkeit, das vergleichbare Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung wahrzunehmen.

Der Argumentation, dass das Angebot der Studienreisen der Bundeszentrale für politische Bildung für Interessierte aus Thüringen nur bedingt in Frage komme, kann der Rechnungshof nicht folgen. Auch hier ist Voraussetzung,

dass die Bewerber wie in Thüringen Multiplikatoren der politischen Bildung sein sollten.

Der Rechnungshof stellt fest, dass für den Leiter der Landeszentrale keine aktuelle Stellenbeschreibung vorliegt. Weiterhin ist der „Referent und stellvertretende Leiter der Landeszentrale“ höher eingruppiert, als die Stelle bewertet ist. Außerdem hat die Staatskanzlei bei einem Beschäftigten lediglich die „Tätigkeit als Referent“ angegeben. Dies bezeichnet allerdings nur seine Funktion im organisatorischen Gefüge der Verwaltung. Für die Stellenbeschreibung wäre es aber erforderlich gewesen, Arbeitsvorgänge⁶⁷ zu beschreiben – also konkrete Tätigkeiten, die der Beschäftigte wahrnehmen soll. Eine tarifkonforme Differenzierung hätte möglicherweise zu einem anderen Bewertungsergebnis geführt. Der Rechnungshof fordert eine Beseitigung der personalrechtlichen Mängel. Für den Leiter und den Referenten sind aussagekräftige Stellenbeschreibungen anzufertigen. Andernfalls sind die aktuellen Eingruppierungen nicht zu rechtfertigen. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sollte die Staatskanzlei den stellvertretenden Leiter auf einer Stelle verwenden, deren Bewertung seiner bestandsgeschützten Eingruppierung entspricht.

⁶⁷ Unter einem Arbeitsvorgang ist eine unter Hinzurechnung der Zusammenhangstätigkeiten bei Berücksichtigung einer sinnvollen, vernünftigen Verwaltungsübung nach tatsächlichen Gesichtspunkten abgrenzbare und rechtlich selbständig zu bewertende Arbeitseinheit der zu einem bestimmten Arbeitsergebnis führenden Tätigkeit eines Angestellten zu verstehen; BAG, Urteil vom 25. August 2010 – 4 AZR 5/09.

Bemerkungen zum Einzelplan 03

IV. Dienst- und Schutzkleidung, persönliche Ausrüstungsgegenstände – zentrale Beschaffung und Erwerb von Ausrüstungsgegenständen bei der Landespolizei (Kapitel 03 14)

Die Ausstattung der Polizeivollzugsbeamten mit Dienstkleidung orientierte sich nicht immer am tatsächlichen Bedarf und war teilweise unwirtschaftlich.

IV.1 Beamten, die zum Tragen von Dienstkleidung verpflichtet sind, wird Dienstkleidung nach § 60 ThürBesG⁶⁸ unentgeltlich bereitgestellt. Beamte der Kriminalpolizei erhalten Kleidergeld. Der Rechnungshof hat 2017 die Ausgaben für Dienst- und Schutzkleidung sowie persönliche Ausrüstungsgegenstände bei der Landespolizei geprüft. Er hat insbesondere die Beschaffungsverfahren und internen Geschäftsabläufe bei Bestellung, Auslieferung, Nachbestellung und Vorratshaltung sowie die Verwaltung der Dienstkleidungskonten 2013 bis 2017 untersucht.

Im Verfahren von der Beschaffung bis zur Einkleidung hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt und kritisiert:

- Im Fall einer Neuausschreibung von Dienstkleidung vergingen in der Regel von der Anforderung bis zur Zuschlagserteilung und der anschließenden Leistung mehrere Monate, zuweilen dauerte es bis zu einem Jahr. Teilweise wurden fehlerhafte Bedarfsberechnungen zu Grunde gelegt, Lieferungen nicht zeitnah ausgeschrieben und es kam zu Engpässen bei der Versorgung mit Dienstkleidung. Uniformteile in gängigen Größen standen nicht oder nicht mehr ausreichend zur Verfügung. Noch Mitte April 2016 fehlten den im Herbst 2015 eingestellten Auszubildenden des mittleren Polizeivollzugsdienstes Uniformteile. In Unkenntnis der Verfahrensabläufe im Beschaffungswesen forderten die Dienststellen teilweise zu kurzfristig Artikel an, die nicht mehr oder in nicht ausreichender Menge auf Lager waren.
- Die für die Ausschreibung erforderliche Leistungsbeschreibung je Artikel war sehr detailliert, umfangreich und ließ keine Nebenangebote zu. Dadurch gingen kaum Angebote ein. So mussten Ausschreibungen aufgehoben und wiederholt werden. Zum Teil gab es Qualitätsmängel bei

⁶⁸ I. V. m. § 104 ThürBG.

der Kleidung, die bei Zulassung von Nebenangeboten bzw. Beachtung von Hinweisen der Bieter hätten vermieden werden können.

- Bei der Beschaffung, Verwaltung und Bestandsnachweisführung wurden unterschiedliche IT-Fachverfahren eingesetzt. Dadurch war ein abgestimmtes Verwaltungshandeln innerhalb der Landespolizeidirektion (LPD) erschwert.
- Es gab kein umfassendes und effektives Vertragsmanagement. Dies hat teilweise zu Problemen bei der Bereitstellung von Dienst- und Schutzkleidung geführt.
- Bei der Dienstkleidung wurden Artikel teilweise in bis zu 101 verschiedenen Größen (Frauen 43 Größen, Männer 58 Größen) beschafft und vorgehalten. Dadurch wurde schon das Ausschreibungsverfahren unnötig erschwert. Der Größenschlüssel anderer Länder liegt bei der Oberbekleidung z. B. insgesamt bei 43 Größen.
- Seit der Neuregelung der Dienstkleidungsvorschrift können die Beschäftigten im Polizeimusikkorps seit 1. Juli 2016 verschlissene Dienstkleidung nach Bedarf und maximal mit einem jährlichen Betrag von 652,50 EUR ersetzen. Zuvor hatten sie eine monatliche Dienstkleidungsunterstützung erhalten. Diese lag mit 10,25 EUR pro Monat (jährlich 123 EUR) nur halb so hoch wie die von Polizeivollzugsbeamten mit 20,50 EUR (jährlich 246 EUR). Mit den verbesserten Rahmenbedingungen hat sich auch das Abrufverhalten der Beschäftigten im Polizeimusikkorps deutlich verändert. War von 2013 bis 2015 nur Dienstkleidung im Wert von insgesamt 6.540 EUR abgerufen worden, wurde allein im ersten Halbjahr 2017 Dienstkleidung im Wert von über 10.000 EUR ersetzt.
- Bei der Dienstkleidungsunterstützung wird nicht unterschieden, ob die Polizeivollzugsbeamten im Innen- oder im Außendienst tätig sind.
- Das in der Lagerhalle der Liegenschaft Hohenwindenstraße (Gebäude 2) befindliche Einkleidungshaus wurde in den vergangenen 27 Jahren nicht saniert. Wände waren feucht und Fenster in einem desolaten Zustand. Die gelagerte Dienstkleidung musste deshalb teilweise mit Planen vor Nässe geschützt werden. Zur Zeit der örtlichen Erhebungen war das Dach der Lagerhalle undicht. Hof und Rampe waren in einem schlechten baulichen Zustand, die Kellerräume nicht begehbar. Die Lagerhalle entsprach nicht den arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen.

Schon eine Begehung der Unfallkasse Thüringen im Januar 2015 hatte erhebliche Mängel aufgezeigt, die teilweise zu einer Nutzungsuntersagung führte und in einzelnen Bereichen bis nach November andauerte.

Der Rechnungshof hält eine Neuregelung der Dienstkleidungsunterstützung und ein funktionierendes System der Vertragsüberwachung im Beschaffungswesen für erforderlich. Er hat gefordert, die Arbeitsbedingungen der Bediensteten so zu verbessern, dass die arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen erfüllt werden. Er hat u. a. empfohlen,

- für die Erarbeitung von Fachkonzepten und Leistungsbeschreibungen die notwendigen Fachkenntnisse eines Textilingenieurs einzuholen und die Dienststellen zu verpflichten, Vertreter zur Dienstkleidungskommission zu entsenden, die auch über die notwendigen praktischen Erfahrungen verfügen,
- die Dienstkleidungsunterstützung für die Beschäftigten im Polizeimusikkorps abzusenken oder alternativ Mindesttragefristen für die Dienstkleidung festzulegen und
- die Dienstkleidungsunterstützung differenziert nach Art der Tätigkeit zu gewähren. Andere Länder nehmen eine Unterscheidung vor und haben die Dienstkleidungsunterstützung für überwiegend im Innendienst Tätige um 30 % abgesenkt.

IV.2 Das TMIK hat in seinen Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung u. a. auf Folgendes hingewiesen:

Mit Erlass des TMIK vom Januar 2018 sei die LPD beauftragt worden, eine Projektgruppe „Dienstkleidung“ einzurichten, deren Aufgabe in der Prüfung und Vorbereitung einer Kooperation mit dem Land Niedersachsen zur Beschaffung von Teilen der Dienstkleidung der Thüringer Polizei durch das Logistikzentrum Niedersachsen (LZN)⁶⁹ bestehe. Die Vorlage eines Abschlussberichts mit Wirtschaftlichkeitsanalyse werde bis Ende 2018 erfolgen. In Abhängigkeit von dem Ergebnis der Prüfung werde der Abschluss eines Kooperationsvertrags ab Beginn des Jahres 2020 angestrebt.⁷⁰

⁶⁹ Das Logistik Zentrum Niedersachsen (LZN) ist u. a. als Ausrüster für Dienst- und Schutzkleidung (DuS) der Polizeien der Länder Niedersachsen, Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern tätig. (vgl.: http://www.lzn.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/lzn_im_profil/lzn-im-profil-130599.html).

⁷⁰ Das „Verwaltungsabkommen über die Kooperation bei der Entwicklung, Weiterentwicklung, Beschaffung und Auslieferung von polizeilicher Dienstkleidung“ ist zwischenzeitlich durch die Innenminister des Landes Niedersachsen und des Freistaats Thüringen gezeichnet.

In Abhängigkeit von der Entscheidung über den Beitritt zum Länderverbund zur Beschaffung von Dienstkleidung über das LZN seien entweder weitere begleitende Maßnahmen zur Organisation verbleibender Aufgaben erforderlich oder – im Falle einer negativen Entscheidung – eine Prüfung der bestehenden Organisation und Verfahren. In jedem Fall würden die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen Berücksichtigung finden.

Im Weiteren hat das TMIK den Rechnungshof unterrichtet:

Ein Vertragsmanagement sei derzeit in der LPD im Aufbau. Bestehende Rahmenverträge (Abrufverträge) würden bereits hinsichtlich Auslastung und Initiierung für Neuausschreibungen im Fachgebiet Dienstkleidung und in anderen Bereichen überwacht. Seit 2017 fänden hierzu zwischen den zuständigen Stellen der LPD in jedem Quartal und zusätzlich nach Bedarf Beratungen statt. Die Kommunikation aller Vertragsangelegenheiten werde nur noch zentral durch den Sachbereich Vertragsmanagement betreut. Zukünftig sei vorgesehen, das Vertragsmanagement zu einem Sachbereich „Controlling/Grundsatz“ auszubauen. Dieser Sachbereich solle auch Grundsatzfragen hinsichtlich der Erstellung und Überwachung von Anforderungen im Logistikmanagementsystem für ausstehende Beschaffungsverfahren, die Betreuung des fortlaufenden Beschaffungsplans, die Vergabeeigenkontrolle, die Verwertung sowie das Formularwesen im Vergabeverfahren realisieren.

Zudem hat das TMIK angekündigt, den Vorschlag zur Reduzierung des Größenschlüssels aufzugreifen.

Zur Regelung für die Beschäftigten im Polizeimusikkorps führt es aus, dass eine Änderung des Abrufverhaltens der dort Beschäftigten nicht hätte vorhergesehen werden können. Die LPD werde künftig verstärkt darauf achten, dass entsprechend der geltenden Regelung ausschließlich verschlissene Kleidungsstücke ersetzt würden. In Abhängigkeit von der weiteren Entwicklung des Abrufvolumens werde auch eine erneute Anpassung der Dienstkleidungsvorschrift entsprechend den Anregungen des TRH erwogen.

Zur Forderung einer differenzierten Dienstkleidungsunterstützung hat das TMIK in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass aufgrund wechselnder Tätigkeit der Polizeivollzugsbeamten und des möglichen Zugriffs auf Beamte im Innendienst zur Bewältigung von Großeinsatzlagen sowie des hohen organisatorischen Aufwands der Vorschlag des Rechnungshofs nicht für

zielführend erachtet werde. Es hat aber angekündigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Differenzierung der Höhe der Dienstkleidungsunterstützung nach der Art der Tätigkeit bei der nächsten Überarbeitung der Dienstkleidungsvorschrift zur Diskussion zu stellen. Auf die Regelungen anderer Länder würde dabei verwiesen.

Bezüglich der IT-Unterstützung hat das TMIK den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Eine Ursache für die diversifizierte Verfahrenslandschaft bestehe darin, dass für unterschiedliche Prozesse spezialisierte IT-Verfahren zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt worden seien. Unabhängig von anderen Entscheidungsfeldern seien Änderungen im Bereich der IT-Unterstützung im geprüften Bereich in übergreifende Vorhaben der Landesregierung zur Einführung landesweiter IT-Systeme einzubinden.

Zur Lagerhalle Hohenwindenstraße hat das TMIK mitgeteilt, dass seitens der LPD ein Konzept zur Verbesserung der Rahmenbedingungen erstellt worden sei, welches zurzeit durch das Ministerium geprüft werde. In Abhängigkeit von den sonstigen organisatorischen Änderungen werde über das weitere Verfahren hinsichtlich einer Sanierung des Standorts entschieden werden.

IV.3 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass zwischenzeitlich das „Verwaltungsabkommen über die Kooperation bei der Entwicklung, Weiterentwicklung, Beschaffung und Auslieferung von polizeilicher Dienstkleidung“ durch die Innenminister des Landes Niedersachsen und des Freistaats Thüringen gezeichnet wurde. Darüber hinaus ist Ende März 2019 eine „Durchführungsvereinbarung zum Verwaltungsabkommen über die Kooperation bei der Entwicklung, Weiterentwicklung, Beschaffung und Auslieferung von polizeilicher Dienst- und Schutzkleidung zwischen dem Land Niedersachsen und dem Freistaat Thüringen“ abgeschlossen worden.

Mit der Entscheidung über den Beitritt Thüringens zum Länderverbund entfällt zwar die Prüfung der bestehenden Organisation und Verfahren. Weitere begleitende Maßnahmen zur Organisation verbleibender Aufgaben sind jedoch nach wie vor erforderlich. Das TMIK hat zugesichert, dass in jedem Fall die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen Berücksichtigung finden würden. In diesem Zusammenhang begrüßt der Rechnungshof, dass das Ministerium zugesichert hat, die Hinweise zur Dienstkleidungsunterstützung, insbesondere

eine Differenzierung bei Außen- und Innendienst und die Anpassung für Beschäftigte im Polizeimusikkorps, zeitnah in den Entwurf zur 2. Änderung der Dienstkleidungsvorschrift der Thüringer Polizei aufzunehmen. Diese soll zum 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Bemerkungen zum Einzelplan 05

V. Gerichtsvollzieherwesen (Kapitel 05 04)

Die Justizverwaltung hat Schwierigkeiten, Mitarbeiter für die Tätigkeit des Gerichtsvollziehers zu gewinnen. Die bisherigen Entschädigungsregelungen sind für diese zu verwaltungsaufwendig und bieten zu wenige Leistungsanreize. Die rechtzeitige und vollständige Vollstreckung von Gläubigerforderungen wird zudem gefährdet. Das Vergütungssystem sollte weiterentwickelt werden.

V.1 Gerichtsvollzieher sind selbstständige Vollstreckungs- und Zustellungsorgane der Rechtspflege. Sie führen unter anderem die Zwangsvollstreckung in das bewegliche Vermögen durch, nehmen Schuldnern die Vermögensauskunft ab und stellen Schriftstücke zu.

Die Gerichtsvollzieher sind Beamte im mittleren Dienst in einer Sonderlaufbahn. Sie sind im sog. Bezirkssystem⁷¹ organisiert und unterhalten an ihrem Amtssitz ein Büro auf eigene Kosten. Soweit es der Geschäftsbetrieb erfordert, können auch Büroangestellte beschäftigt werden. Für ihre Aufwendungen erhalten die Gerichtsvollzieher eine Entschädigung.

Der Rechnungshof hat 2017 das Gerichtsvollzieherwesen im Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz geprüft.

Dabei hat er festgestellt, dass die Personalsituation äußerst angespannt war. Das Land hatte 2017 einen Personalbedarf von 119 Gerichtsvollziehern, davon waren 112 Stellen – aufgrund von Teilzeitbeschäftigung und Langzeiterkrankungen – mit rund 104 Arbeitskraftanteilen besetzt. Es fehlten somit 15 Gerichtsvollzieher. Der Dienstbetrieb war an einigen Amtsgerichten nur durch Zuschlagungen⁷² aufrecht zu erhalten, die zu zusätzlichen Belastungen der Gerichtsvollzieher führten. Die Häufung von Dienstaufsichtsbeschwerden und Überlastungsanzeigen korrespondierte meist mit der personellen Unterbesetzung an den besonders stark betroffenen Amtsgerichten.

⁷¹ Den Gerichtsvollziehern sind feste Bezirke innerhalb eines Amtsgerichtsbezirks zugewiesen, in denen sie ausschließlich zuständig sind. Sie unterliegen der Dienstaufsicht des jeweiligen Amtsgerichts.

⁷² Amtsgerichten, die unterbesetzt waren, wurden durch das Oberlandesgericht Gerichtsvollzieher eines anderen Amtsgerichts zugeteilt. Eigener Gerichtsvollzieherbezirk und zugezogener Bezirk bilden den Gesamtbezirk (§ 12 der Gerichtsvollzieherordnung).

Schwierig gestaltete sich die Nachwuchsgewinnung. 2016 und 2017 hatte jeweils nur ein Anwärter die Ausbildung begonnen. Weitere Zulassungen waren geplant, konnten aber mangels Bewerber aus dem mittleren Dienst nicht realisiert werden.

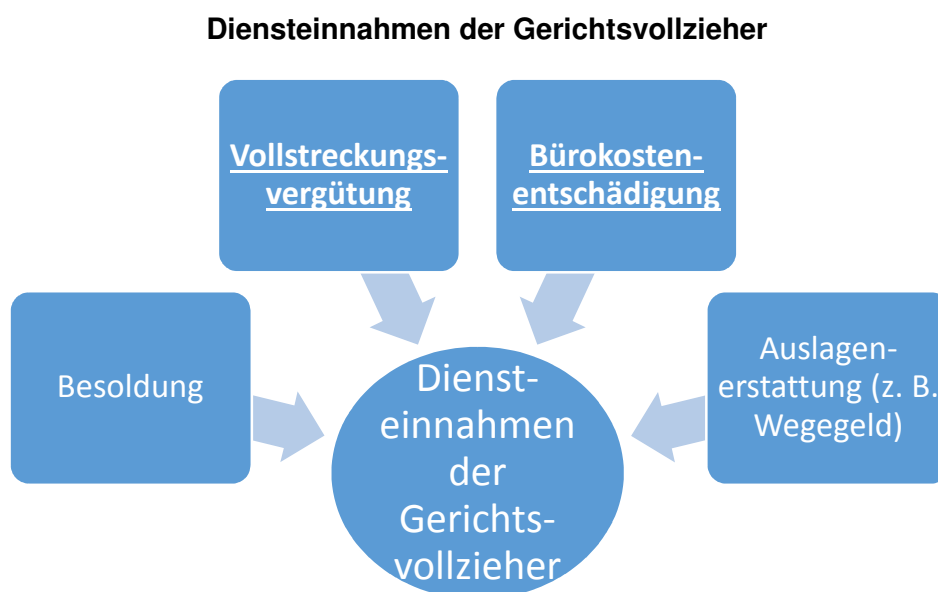
Der Rechnungshof hat daher die besondere Herausforderung der Nachwuchs- und Personalgewinnung thematisiert. Er hat die Öffnung der Gerichtsvollzieherlaufbahn für externe Bewerber für notwendig erachtet. Das Berufsbild sollte in der Öffentlichkeit dazu verstärkt platziert werden.

Zur Verbesserung des Fortbildungsangebots in der Justizverwaltung hat der Rechnungshof angeregt, eine landeseinheitliche Fortbildungsstrategie für die Gerichtsvollzieher zu entwickeln. Bislang unterscheiden sich diese in Angebot und Qualität sehr stark zwischen den Landgerichtsbezirken.

Außerdem hat der Rechnungshof die Notwendigkeit gesehen, die Sicherheit der Gerichtsvollzieher zu verbessern. Deren Tätigkeit findet zum Teil in einem konfliktbehafteten Umfeld statt. Die Außendiensttätigkeit erfolgt oftmals allein in fremden Wohnungen. Zur Verbesserung der Sicherheit kommen verschiedene Maßnahmen, wie z. B. mobile Alarmgeräte, Schutzwesten und Sicherheitshandschuhe, in Betracht. Auch Schutzimpfungen sollten regelmäßig durchgeführt werden.

Die Prüfung hat auch gezeigt, dass das Sicherheitsbedürfnis der Gerichtsvollzieher sehr individuell ausfällt. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, vor Einleitung konkreter Maßnahmen eine vollständige Bedarfsanalyse durchzuführen und ein umfassendes Sicherheitskonzept für den Geschäftsbereich der Gerichtsvollzieher zu erstellen. Auch die bisher erstellten Gefährdungsbeurteilungen für nur einen Amtsgerichtsbezirk sollten auf alle Bezirke ausgeweitet werden.

Eine Reform des Vergütungssystems hat der Rechnungshof für dringend geboten erachtet. Gegenwärtig erhalten die Gerichtsvollzieher verschiedene Vergütungsbestandteile:

Schaubild 13

Die Bürokostenentschädigung hat der Rechnungshof als zu verwaltungsaufwendig – sowohl für die Gerichtsvollzieher als auch das Ministerium – kritisiert.⁷³

Hinsichtlich der Vollstreckungsvergütung⁷⁴ beabsichtigten Justiz- und Finanzministerium eine Anhebung bzw. Aufhebung des Jahreshöchstbetrags.

Der Rechnungshof hat die unterschiedlichen Ländermodelle verglichen und ein Zusammenfassen der Bürokostenentschädigung sowie der Vollstreckungsvergütung zu einer Gerichtsvollziehvergütung angeregt.

V.2

Das Ministerium hat in seinen Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung bzw. zum Bemerkungsbeitrag die angespannte personelle Situation eingeräumt. Es hat mitgeteilt, dass sich diese 2017 und 2018 leicht entspannt habe. Die vom Rechnungshof angeregte Änderung der Ausbildungs- und Prüfungsordnung sei erfolgt. Sie ermögliche nunmehr auch die Einstellung von externen

⁷³ Die Bürokostenentschädigung soll die Aufwendungen für die Unterhaltung des Büros einschließlich der Bürokräfte abgelden. Rechtsgrundlage für die Entschädigung bildet § 45 Abs. 3 Thüringer Besoldungsgesetz i. V. m. der Thüringer Gerichtsvollzieherentschädigungsverordnung.

⁷⁴ Die Vollstreckungsvergütung beträgt 15 % der vereinnahmten Gebühren, ist aber auf einen Jahreshöchstbetrag begrenzt. Bei Überschreitung dieses Höchstbetrages verbleiben dem Gerichtsvollzieher 40 % des Mehrbetrags. Die Zahlung der Vollstreckungsvergütung erfolgt aufgrund der nach § 45 Abs. 2 Thüringer Besoldungsgesetz fortgeltenden bundesrechtlichen Verordnung für Beamte im Vollstreckungsdienst, Vollstreckungsvergütungsverordnung. Sie ist nach der Föderalismusreform I bislang noch nicht in die landesrechtliche Regelung überführt worden.

Bewerbern. Davon sei bereits Gebrauch gemacht worden. Neben zwei internen Bewerbern hätten 2018 vier externe Bewerber die Ausbildung begonnen. Da sich zudem der Personalbedarf in 2018 verringert habe, habe sich die Unterbesetzung auf 4,27 Arbeitskraftanteile reduziert. Nach Beendigung der Ausbildung 2020 wäre auch diese Unterbesetzung hinfällig. Zur Kompensation von unvorhersehbaren Ausfällen sei die Ausbildung von weiteren Gerichtsvollziehern 2019 und 2020 geplant.

Zum Fortbildungsprogramm hat das Ministerium mitgeteilt, dass dies 2018 erweitert worden sei. Es plane, neben externen Lehrkräften auch Lehrkräfte aus dem eigenen Geschäftsbereich zu gewinnen. Im überregionalen Austausch sei das Ministerium auf die Anzahl der angebotenen Teilnehmerplätze aus den Ländern angewiesen.

Hinsichtlich der Gefährdungsbeurteilungen hat das Ministerium den Entwurf eines Konzepts vorgelegt, der in der Justizverwaltung noch abgestimmt werden müsse.

Das Ministerium hat die Auffassung des Rechnungshofs geteilt, dass die Möglichkeiten der Eigensicherung der Gerichtsvollzieher zu verbessern sind. Der Einsatz konkreter Maßnahmen hänge jedoch stark vom subjektiven Sicherheitsempfinden der einzelnen Gerichtsvollzieher ab. Geplant seien daher diverse Maßnahmen, wie beispielsweise die Ausstattung mit Schutzwesten, für die es eine Bedarfsabfrage gegeben habe. Auch hinsichtlich der mobilen Alarmgeräte sei eine bedarfsgerechte Ausrüstung vorgesehen. Zudem werde den Gerichtsvollziehern 2019 eine Schutzimpfung ermöglicht. Zur Reichsbürgerszene sollen zukünftig Auskunftsmöglichkeiten angeboten werden.

Zur Vergütung hat das Ministerium eingeräumt, dass das derzeitige Berechnungsmodell zur Bürokostenentschädigung einen hohen Verwaltungsaufwand auslöst. Es beabsichtige, das Entschädigungssystem zu prüfen. Allerdings werde es noch keine Vorfestlegung auf ein künftiges System treffen. Die Evaluierung und Neukonzeption benötige längere Zeit. Ein grundlegender Systemwechsel würde Änderungen des Besoldungsgesetzes erfordern, die möglicherweise erst in der kommenden Legislaturperiode beschlossen werden könnten. Das Ministerium habe zwischenzeitlich die Vollstreckungsvergütungsverordnung angepasst. Hinsichtlich der Bürokostenentschädigung werde zunächst eine 2018 bei den Gerichtsvollziehern durchgeführte

Kostenerhebung ausgewertet, um damit eine Grundlage zur künftigen Ausrichtung des Entschädigungssystems nach verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erhalten.

Das ebenfalls zur Stellungnahme aufgeforderte Thüringer Finanzministerium sieht aus besoldungsrechtlicher Sicht keine Notwendigkeit zur Zusammenfassung der Entschädigungs- und Vergütungsbestandteile. Hinsichtlich einer abschließenden inhaltlichen Bewertung eines möglichen Systemwechsels hat es auf das Fachressort verwiesen.

V.3

Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen und Bemühungen des Justizministeriums, die angespannte personelle Situation im Gerichtsvollzieherbereich zu lösen. Die Öffnung der Laufbahn für externe Bewerber und deren Einstellung ist dafür ein erster notwendiger Schritt. Der Rechnungshof begrüßt ebenfalls die Erweiterung des Fortbildungsprogramms. Er befürwortet die Absicht, den Gerichtsvollziehern künftig eine bedarfsgerechte und individuelle Sicherheitsausstattung zur Verfügung stellen zu wollen. Der vorliegende Entwurf des Konzepts für Gefährdungsbeurteilungen trägt jedoch insbesondere noch nicht den besonderen Anforderungen der Außendiensttätigkeit Rechnung und sollte im Detail noch ergänzt werden.

Einen zeitnahen Systemwechsel im Entschädigungssystem hält der Rechnungshof weiterhin für angezeigt. Das Vergütungsmodell führt zu einer Verwaltungsvereinfachung, da es die derzeitige Vollstreckungsvergütung und Bürokostenentschädigung zu einem Vergütungsbestandteil zusammenfasst. Zudem entfielen die jährliche Änderungsverordnung wie auch ggf. Nachweispflichten sowie zusätzliche Kontrollaufgaben für die Justizverwaltung. Eine Neukonzeption hat in den Ländern, die einen Systemwechsel durchgeführt haben, bereits vor einigen Jahren stattgefunden.⁷⁵

Eine Neuregelung der Entschädigungs- und Vergütungsbestandteile bietet die Chance, die Justizverwaltung zu entlasten. Für die Gerichtsvollzieher entstehen Leistungsanreize, die die Attraktivität des Berufsbilds steigern. Dies ist ein nicht zu unterschätzender Aspekt bei der Personalgewinnung. Der Rechnungshof hält daher die Einführung des Vergütungsmodells für vorzugswürdig.

⁷⁵ Beispielsweise Baden-Württemberg (2011), Hessen (2013), Saarland (2013), Nordrhein-Westfalen (2015), Rheinland-Pfalz (2016), Brandenburg (2017), Schleswig-Holstein (2017).

Bemerkungen zum Einzelplan 07

VI. Prüfung der Rechtsaufsicht über die Industrie- und Handelskammern **Das Wirtschaftsministerium hat die Rechtsaufsicht über die Thüringer Industrie- und Handelskammern nur unzureichend wahrgenommen.**

VI.1 Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen der Industrie- und Handelskammern (vgl. Tn. B I.10) festgestellt, dass sich die Aufsichtstätigkeit des Ministeriums in zwei Drittel der Fälle auf Genehmigungen von Satzungen beschränkte. Nur in rund 10 % dieser Fälle war die Entscheidung der Rechtsaufsicht in den Akten hinreichend dokumentiert.⁷⁶ Darüber hinaus nahm das Wirtschaftsministerium Beschwerden von Kammermitgliedern auf⁷⁷ und bat die Industrie- und Handelskammern hierzu um Stellungnahmen. Die Rechtsaufsicht beschränkte sich auf das Verlangen nach Unterrichtung (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ThürAGIHKG). Durchgreifendere Aufsichtsmittel wie Beanstandungen oder Anordnungen zur Aufhebung von Beschlüssen etc.⁷⁸ setzte die Rechtsaufsicht bisher nicht ein.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Aktenführung der Rechtsaufsicht nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verwaltung entspricht. Er hat das Wirtschaftsministerium aufgefordert, seine Prüfergebnisse besser zu dokumentieren. Des Weiteren hat der Rechnungshof gefordert, künftig die Jahresabschlussberichte sowie die Protokolle der Vollversammlungen und Präsidiumssitzungen der Industrie- und Handelskammern sorgfältiger zu prüfen, da diese Aufschluss über die Tätigkeiten und Entscheidungen der Kammern geben.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus kritisiert, dass für die Prüfung der Jahresabschlüsse der Industrie- und Handelskammern keine verbindlichen Thüringer Regeln existieren und es für die bisher praktizierte Anwendung der Prüfungsrichtlinien des Landes Baden-Württemberg keine Rechtsgrundlage gibt. Außerdem hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass das Thüringer Ausführungsgesetz zum Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (ThürAGIHKG) vom 7. Dezember 1993

⁷⁶ Der Rechnungshof hatte sämtliche 120 im Zeitraum 2008 bis 2015 vom TMWWDG bearbeiteten und vorgelegten aufsichtsrechtlichen Vorgänge ausgewertet. Davon betrafen 81 Vorgänge Genehmigungen und in lediglich neun Vorgängen fanden sich Hinweise zu den Entscheidungsgründen oder aussagekräftige Arbeitsvermerke.

⁷⁷ In der Regel handelte es sich um Beschwerden, wenn Mitglieder mit Entscheidungen der Kammern nicht einverstanden waren.

⁷⁸ Vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 bis 5 ThürAGIHKG.

teilweise nicht mehr der geltenden Rechtslage entspricht. Er hat empfohlen, das ThürAGIHKG anzupassen und für die Prüfung der Jahresabschlüsse landesrechtliche Regelungen zu schaffen. Das ThürAGIHKG wurde zwischenzeitlich geändert. Außerdem hat das Wirtschaftsministerium, wie vom Rechnungshof empfohlen, eine Richtlinie zur Prüfung der Jahresabschlüsse erlassen und veröffentlicht⁷⁹.

- VI.2 Zu den Vorwürfen der mangelhaften Rechtsaufsicht hat das Wirtschaftsministerium den Feststellungen des Rechnungshofs widersprochen. Beispielsweise habe die Rechtsaufsicht bezüglich der Höhe von Aufwandsentschädigungen im Ehrenamt oder der Zulässigkeit allgemeinpolitischer Äußerungen die betroffene Industrie- und Handelskammer zum Handeln aufgefordert und damit Maßnahmen der Kammer beanstandet. Im Übrigen sei es nicht Sinn der Rechtsaufsicht, Verwaltungs- und Klageverfahren zu betreiben, wenn die IHK ein kritisiertes Verhalten ändere.

Die Kritik des Rechnungshofs an der mangelnden Dokumentation sei bezogen auf den Status quo nicht nachvollziehbar. In Gesprächen während der Prüfung sei darauf hingewiesen worden, dass nach einem Mitarbeiterwechsel innerhalb des Prüfungszeitraums die Verfahrensweise der Dokumentation geändert worden sei.

- VI.3 Der Rechnungshof begrüßt die vorgenommene Aktualisierung der Rechtsvorschriften. Die im Übrigen vorgetragene Argumente des Wirtschaftsministeriums überzeugen hingegen nicht. Die dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen enthielten keine Beanstandungen der Rechtsaufsicht. Es fanden sich lediglich im Rahmen der vereinzelt Kontrolle Aufforderungen, zu unklaren Sachverhalten in den Jahresabschlussberichten Stellung zu nehmen. Diese Aufforderungen stellen aber keine Beanstandungen der Rechtsaufsicht dar. Ebenfalls war nicht ersichtlich, dass durch diese Aufforderungen die unklaren Sachverhalte ausgeräumt wurden bzw. dass keine Gründe für Beanstandungen vorlagen. Auch die Arbeitsvermerke zu Genehmigungsentscheidungen der Rechtsaufsicht enthielten keine nachvollziehbaren Entscheidungsgründe.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass eine sorgfältigere Prüfung der von den Industrie- und Handelskammern vorzulegenden

⁷⁹ Prüfungsrichtlinie des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft für die Prüfung der Jahresabschlüsse der Thüringer Industrie- und Handelskammern vom 14.09.2018, Thüringer Staatsanzeiger Nr. 41/2018, S. 1311 f.

Unterlagen sowie eine konsequente und bessere Dokumentation der Prüfergebnisse notwendig sind, um eine ausreichende Rechtsaufsicht zu gewährleisten. Der zutreffende Hinweis des Ministeriums, dass eine IHK in zwei genannten Einzelfällen ihr Verhalten freiwillig geändert hat und ein Verwaltungs- bzw. Klageverfahren entbehrlich war, ändert an der grundsätzlichen Bewertung des Rechnungshofs nichts.

VII. Prüfung der Thüringer Industrie- und Handelskammern

Die Thüringer Industrie- und Handelskammern haben durch zu hohe Rücklagen unzulässig Vermögen gebildet. Die Vergütungsstruktur für die Beschäftigten einer der drei geprüften Kammern war undurchsichtig. Dies führte bei ihr zu teilweise überzogenen Gehältern.

VII.1 Der Rechnungshof hat bei allen drei Industrie- und Handelskammern (IHKn) ein unzureichendes Controlling festgestellt. Die Informationsinstrumente der Kammern für Wirtschaftsplanung, Kalkulation sowie Kosten- und Leistungsrechnung entsprechen nicht den Anforderungen des für die Kammern geltenden Finanzstatuts. Es fehlt an einer unterjährigen Steuerung der Kosten. Insbesondere waren die Gebühren- und Entgeltkalkulationen der Kammern bereits seit längerer Zeit nicht mehr an die Preisentwicklung angepasst worden. Als Folge der nicht kostendeckenden Bemessung von individuellen Kammerleistungen (z. B. Fortbildungen, Seminare) mussten die entstehenden Defizite unzulässigerweise durch die Pflichtbeiträge der Kammermitglieder ausgeglichen werden.

Alle IHKn haben bei der Aufstellung ihrer Haushalte zu hohe Rücklagen gebildet bzw. nicht rechtzeitig wieder aufgelöst. Dies betraf sowohl die obligatorisch zur Sicherstellung ihrer Liquidität zu bildenden Rücklagen⁸⁰ als auch Rücklagen für unterschiedliche Bauvorhaben.

Bei den Rücklagen zur Sicherstellung der Liquidität⁸¹ schöpften die Kammern die nach den geltenden Vorschriften höchstmöglichen Beträge aus. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Kammern bei ihren Haushaltsplanungen das zu erwartende Beitragsaufkommen wesentlich niedriger schätzten, als nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre zu erwarten gewesen wäre. Im Ergebnis wurden Rücklagen gebildet und auf die Absenkung der Kammerbeiträge verzichtet.

Die Baurücklagen wurden im Zuge des Baufortschritts nicht wieder aufgelöst. Statt dessen wurden die Bauausgaben aus laufenden Einnahmen der Kammern bezahlt und die Baurücklagen später „umgewidmet“, um zukünftige Abschreibungen der Neubauprojekte zu finanzieren. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass durch die unterlassene Auflösung der Baurücklagen in der

⁸⁰ „Liquiditätsrücklage“ und „Ausgleichsrücklage“.

⁸¹ Diese betragen bei den Kammern zwischen 5 und 11 Mio. EUR pro Jahr.

Bauphase Kammermitglieder in diesem Zeitraum zu hohe Beiträge zahlen mussten.

Bei einer Industrie- und Handelskammer hat der Rechnungshof eine intransparente Vergütungsstruktur festgestellt. Die Mitarbeiter erhalten dort neben ihrem regulären Festgehalt leistungsabhängige Sonder- und Bonuszahlungen je nach individuell festgelegten Zielerreichungsgraden. Darüber hinaus existiert noch ein Prämiensystem für besondere Leistungen der Mitarbeiter einschließlich der Geschäftsführung. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Zielvereinbarungen nicht über die arbeitsvertraglich geschuldeten Leistungen hinausgehen und damit Selbstverständlichkeiten darstellen, wie zum Beispiel die Einhaltung gesetzlicher Regeln oder eine korrekte Buchhaltung. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass die Erfüllung dieser Grundaufgaben keine zusätzlichen Bonuszahlungen rechtfertigt. Vielmehr müssten bei Nichterfüllung arbeitsrechtliche Konsequenzen gezogen werden. Der Rechnungshof hat gefordert, dieses System von Sonderzahlungen und Zielvorgaben zu überdenken und grundlegend zu ändern. In diesem Zusammenhang hat er beispielhaft die Bezüge des Hauptgeschäftsführers mit dem Gehalt eines Thüringer Ministers verglichen und darauf hingewiesen, dass der Hauptgeschäftsführer keine höhere Verantwortung oder ein größeres persönliches Risiko (z. B. in Form eines Unternehmens- oder Insolvenzrisikos) zu tragen hat.

VII.2 Die IHKn haben unterschiedlich auf die Feststellungen des Rechnungshofs reagiert. Eine Kammer beauftragte eine Rechtsanwaltskanzlei mit der Anfertigung und Zuleitung der Stellungnahme.

Controlling:

Die drei Kammern vertreten übereinstimmend die Auffassung, dass sie über ein für ihre Zwecke ausreichendes Controlling verfügen. Eine unterjährige Kostenkontrolle sei bewusst nicht vollständig umgesetzt worden. Eine monatliche, quartalsweise oder halbjährliche Kostenträgeranalyse von mehr als 200 Kostenträgern wäre unter dem Gesichtspunkt des dafür erforderlichen Zeitaufwands und des erwartbaren Nutzens wenig zielführend. Eine erfolgsorientierte Steuerung wirtschaftlicher Leistungen von erheblicher finanzieller Bedeutung, die über Entgelte finanziert werden, könne nicht erreicht werden, da unterjährig keine Änderungen der Entgelte, insbesondere für Seminare und Lehrgänge, möglich seien und den ausgewiesenen Teilnahme- und Preis-

bedingungen für die Nutzer widersprechen würden. Daher nähmen die Kammern hier auch zukünftig keine Änderungen vor. Die vom Rechnungshof damit im Zusammenhang gebrachten Risiken und ihre Folgen seien als hinnehmbar zu betrachten.

Rücklagen:

Zur Kritik des Rechnungshofs an der Höhe der Rücklagen zur Sicherstellung der Liquidität teilte eine Kammer mit, seit 2016 sei dem Gebot der Schätzgenauigkeit Rechnung getragen worden. Die von 2011 bis 2015 erhobenen Beitragsüberschüsse seien den Unternehmen durch Beitragssenkungen teilweise zurückerstattet und die Grundbeiträge 2016 um 22 % dauerhaft gesenkt worden. Die beiden anderen Kammern teilten mit, die Rücklagen seien aufgelöst und auf Beschluss der jeweiligen Vollversammlung umgewidmet und in die Nettoposition⁸² umgebucht worden. Dieses Vorgehen sei von den für die Kammern geltenden Vorschriften gedeckt.

Baurücklagen:

Der Kritik des Rechnungshofs an der unterbliebenen Verwendung der Baurücklage für die Deckung der Bauaufwendungen begegnen die drei Kammern im Wesentlichen mit dem Argument, die in der Bauphase nicht aufgelöste Position diene nunmehr der Finanzierung der Abschreibungen des Anlagevermögens. Das diene der Entlastung der Beitragszahler in der Zukunft und sei von der Vollversammlung so beschlossen worden. Eine Kammer verwies in ihrer Stellungnahme darauf, das gewählte Verfahren sei mit der Rechtsaufsicht abgestimmt worden.

Gehaltsstruktur:

Zu ihrer Gehaltsstruktur hat die betroffene Kammer erklärt, die Vergütungsstrukturen bzw. deren einzelne Bestandteile seien sachlich gerechtfertigt und von der Vollversammlung bzw. dem Präsidium so beschlossen worden. Zu dem vom Rechnungshof angestellten Vergleich des Hauptgeschäftsführergehalts mit dem eines Thüringer Ministers hat der von der Kammer mit der Stellungnahme beauftragte Rechtsanwalt u. a. Folgendes ausgeführt:

„Dieser Vergleich liegt extrem neben der Sache. Minister werden hauptsächlich infolge politischer Erwägungen berufen und auch wieder abberufen. Ein Sachkundenachweis ist nicht erforderlich. Nicht selten bekleiden Politiker während ihrer politischen Laufbahn ressortmäßig

⁸² Die Nettoposition entspricht dem Eigenkapital in der Handelsbilanz.

divergierende Ministerämter. Außerdem erhalten Minister in Thüringen häufig Zusatzbezüge als MdL und Mitglied von Verwaltungs- und Aufsichtsräten.

Bei IHK-Hauptgeschäftsführern überwiegen bei der Auswahl die Tools akademische Ausbildung, Managementqualitäten, strategisches Denken und Sachkenntnis. Ihre Tätigkeit ist anders als beim aus politischen Opportunitätsgründen ausgewählten Minister auf Dauer angelegt.“

Weiter hat der Rechtsanwalt ausgeführt, die Kammer stehe mit einer Vielzahl weiterer Akteure auf dem freien Arbeitsmarkt im Wettbewerb um besonders qualifizierte Führungskräfte mit Erfahrungswerten aus Politik und Wirtschaft. Nach einem Benchmark der Rechnungsprüfungsstelle für die Deutschen IHKn in Bielefeld sei die Kammer als eine in hohem Maße kosteneffizient arbeitende Körperschaft in Bezug auf das Verhältnis zwischen Beitragshöhe einerseits und Personal- und Sachkosten andererseits einzuordnen. Ein Vergleich mit ähnlichen (in der Stellungnahme namentlich aufgeführten) IHKn zeige, dass sich die Vergütung des Hauptgeschäftsführers zwanglos in das Gehaltsgefüge der benannten Kammern einordne und gemessen an der Mitgliederzahl der Kammer eher an der unteren Grenze liege. Diesen Drittvergleich mit anderen IHKn hätte der Rechnungshof sachgerechterweise zwingend anstellen müssen. Die Kritik des Rechnungshofs am Gehalt des Hauptgeschäftsführers werde deshalb mangels Drittvergleichs und wegen des unpassenden Ministervergleichs als sachlich nicht gerechtfertigt zurückgewiesen.

VII.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Controlling der Kammern verbesserungsbedürftig ist. Die Kammern müssen auch unterjährig einen Überblick über die Entwicklung ihrer Kosten behalten, um gegebenenfalls rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wirtschaftliche Verluste insbesondere bei nicht über Kammerbeiträge zu finanzierenden Leistungen zu verhindern.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Kammern mittlerweile ihre zu erwartenden Ausgaben realitätsnäher schätzen und die Höhe ihrer Rücklagen reduziert haben. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, dass alle Kammern die überhöhten Rücklagen zu Gunsten von Beitragssenkungen hätten verwenden müssen. Die statt dessen erfolgte Umbuchung in die Nettoposition

führte zu einer Vermögensbildung, die den IHKn untersagt ist. Die Argumentation der Kammern, die Umwidmung der Baurücklagen für die Finanzierung zukünftiger Abschreibungen überzeugt ebenfalls nicht. Die Kammern gehen nicht darauf ein, dass dieses Vorgehen „alte“ Kammerangehörige benachteiligt.

Auch bezüglich der bei einer Kammer festgestellten Gehaltsstruktur bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung. Die verschiedenen Gehaltskomponenten sind intransparent und die Kriterien, nach denen sie gewährt werden, sind unangemessen. Der Vergleich mit einem Thüringer Ministergehalt ist sachgerecht, da die Thüringer IHKn als landesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts Teil der mittelbaren Staatsverwaltung sind, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Bemerkungen zum Einzelplan 08

VIII. Prüfung von Zuwendungen aus verschiedenen Förderprogrammen für Modellprojekte des Arbeitsmarkts und der Weiterbildung – Teil 1 – Zuwendungsverfahren (Kapitel 08 03, 08 10; ehemals Kapitel 07 03, 07 08)

Die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH hat Fördermittel für Modellprojekte im Arbeitsmarktbereich zu großzügig bewilligt. Das zuständige Ministerium hat eine Überprüfung versäumt, ob die Bewilligungsstelle das ihr eingeräumte Ermessen ordnungsgemäß ausübt.

VIII.1 Das Land fördert Modellprojekte, d. h. Projekte mit innovativen Lösungsansätzen, im Bereich Arbeitsmarkt und Ausbildung. Die 2008 bis 2015 aus fünf Förderrichtlinien⁸³ bewilligten Zuwendungen für Modellprojekte umfassten mehr als 25 Mio. EUR. Dabei hat das Land regelmäßig alle projektbezogenen Ausgaben finanziert.

Der Rechnungshof hat Zuwendungen für Modellprojekte mehrerer Förderrichtlinien geprüft und Folgendes festgestellt:

Das Ministerium hat in den maßgeblichen Förderrichtlinien Ziele und Zwecke der Förderung abstrakt formuliert. Dadurch hatte die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW) bei den unerprobten Modellvorhaben einen weiten Ermessensspielraum für die Bewilligung von Fördermitteln.

Gegenüber der GFAW hat der Rechnungshof die Durchführung des Zuwendungsverfahrens bemängelt. Beispielsweise hat er in den Projektbewilligungen die Festlegung und Kontrolle von Projektzielen, Zweckungen und Erfolgsindikatoren durch die GFAW überwiegend beanstandet. So hat er Prüfungen zu einzelnen Fördervoraussetzungen, z. B. zur Innovation, vermisst.

⁸³ - Beratungsrichtlinie vom 13. August 2007 (ThürStAnz Nr. 36/2007 S. 1711-1714) in der jeweils geltenden Fassung,
- Integrationsrichtlinie vom 13. August 2007 (ThürStAnz Nr. 36/2007 S. 1719-1722) in der jeweils geltenden Fassung,
- Weiterbildungsrichtlinie vom 16. August 2007 (ThürStAnz Nr. 37/2007 S. 1756-1759) in der jeweils geltenden Fassung,
- Aktivierungsrichtlinie vom 2. Dezember 2014 (ThürStAnz Nr. 51u. 52/2014 S. 1936-1941) in der jeweils geltenden Fassung,
- Gründerrichtlinie vom 8. Oktober 2014 (ThürStAnz Nr. 43/2014 S. 1396-1401).

Die Angaben der Zuwendungsempfänger zur Innovation des Projekts waren meist unzureichend. Dennoch hat die GFAW auf dieser Grundlage in ihren Prüfvermerken die Innovation bejaht, ohne eigene Überlegungen anzustellen. Sie hat so die u. a. bei Modellprojekten mögliche Vollförderung zu leichtfertig gewährt.

Der Rechnungshof hat zudem beanstandet, dass die GFAW Anschlussprojekte desselben Zuwendungsempfängers als Modellprojekte bewilligt hat, obwohl die Inhalte – im Vergleich zu den Vorprojekten – gleich oder kaum geändert worden waren.

Der Rechnungshof hat gegenüber dem Ministerium die unzulängliche Wahrnehmung der Fachaufsicht und der Lenkungsfunktion kritisiert. Die in den Richtlinien aufgeführten allgemeinen Output-Indikatoren waren für eine Zielerreichung ungeeignet. Ein Controlling im Sinne der VV zu § 23 ThürLHO war damit nicht möglich.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium zudem empfohlen, sich bei Modellprojekten turnusmäßig davon zu überzeugen, dass die GFAW ihr Ermessen ordnungsgemäß ausübt.

VIII.2 In seiner Antwort hat das Ministerium darauf verwiesen, dass die GFAW als Bewilligungsbehörde selbstständig agiere. Von ihrer Entscheidungsbefugnis sowie der damit verbundenen Verpflichtung zur ordnungsmäßigen Ermessensausübung könne sie durch die Fachaufsicht nicht entlastet werden.

Die GFAW habe gegenüber dem Ministerium versichert, ordnungsgemäß gehandelt zu haben. In jedem Fall habe eine Abstimmung mit der Fachaufsicht stattgefunden. Deshalb könne sich das Ministerium der Einschätzung des Rechnungshofs nicht anschließen. Verbesserungsbedarf bestünde allenfalls hinsichtlich der Dokumentation der Prüfergebnisse bei der GFAW.

Das Ministerium hat jedoch eingeräumt, die Dokumentation der GFAW zur eigenen Prüfung sei hinsichtlich der Inhalte der Innovation unzureichend gewesen. Diese Bewertungen habe die GFAW nun nachgeholt.

Zur Klärung der Ausgangslage und Zielsetzung eines Projekts hat das Ministerium angeführt, diese Bewertungen seien ein Bestandteil der Vorhabenbeschreibungen der Zuwendungsempfänger.

Bezüglich der Erfolgskontrolle hat es zu bedenken gegeben, dass der Charakter des Projekts bestimme, ob überhaupt Indikatoren festgelegt werden können.

Das TMASGFF gehe im Übrigen davon aus, dass sich die Förderung von Modellprojekten künftig auf wenige Ausnahmen beschränken werde. In den hier geprüften Förderrichtlinien werde in der aktuellen Förderperiode die Modellhaftigkeit nicht mehr als Fördervoraussetzung bestimmt.

VIII.3 Die Einwände des Ministeriums überzeugen nicht. Es kann als Fachaufsicht jederzeit Entscheidungen der GFAW durch eigene Entscheidungen auf der Grundlage eigener Ermessensausübung ersetzen. Das Ministerium verkennt, dass es eine Kontrolle des ordnungsgemäßen Zuwendungsverfahrens nach § 44 Abs. 3 ThürLHO selbst hätte durchführen müssen.

Den Ausführungen der GFAW und des Ministeriums stehen die Feststellungen und Fallbeispiele des Rechnungshofs entgegen (s. Tn. C.IX.). Die GFAW hat im Wesentlichen VV Nr. 3.1 Satz 2 zu § 44 ThürLHO missachtet. Zureichende Prüfungen waren so zum Bewilligungszeitpunkt unmöglich. Aktuell nachgeholte Prüfungen der GFAW ändern daran nichts.

Die fehlenden Prüfungen zum Kriterium Innovation und zur Ausgangslage vor Projektbeginn führten bereits in der vorherigen Förderperiode zur Förderung von weitestgehend inhaltsgleichen Anschlussprojekten ohne nachvollziehbaren Erkenntnisgewinn. Die Projekte werden auch in der aktuellen Förderperiode weiter gefördert.

IX. Prüfung von Zuwendungen aus verschiedenen Förderprogrammen für Modellprojekte des Arbeitsmarkts und der Weiterbildung – Teil 2 – Einzelvorhaben (Kapitel 08 03, 08 10; ehemals Kapitel 07 03, 07 08)

Die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH bewilligte Zuwendungen ohne ausreichende Prüfungen, ob die Voraussetzung der Innovation erfüllt war. In einem Fall hat das Ministerium die Verlängerung bis zur Anschlussförderung veranlasst, obwohl das Projektziel bereits erreicht war. In den aufgeführten Projekten wurden insgesamt mehr als 200.000 EUR zu viel bewilligt.

IX.1 Der Rechnungshof hat aus verschiedenen Förderprogrammen gewährte Zuwendungen für Modellprojekte des Arbeitsmarkts und der Weiterbildung geprüft⁸⁴. In den nachfolgenden beispielhaften Einzelfällen hat er Folgendes kritisiert:

- Im Projekt „FriedA fragen“ mit mehreren Anschlussprojekten sollten Jugendliche über Facebook angesprochen und zur Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung motiviert werden. Der Rechnungshof hat bezweifelt, dass die Anschlussprojekte jeweils innovativ waren. Die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW) selbst war bereits 2012 davon ausgegangen, dass es sich um kein Modellprojekt mehr handelte. Ungeachtet dessen hat sie alle darauf folgenden inhaltsgleichen Projekte vollfinanziert und dies pauschal mit der Modellhaftigkeit begründet.
- Im Projekt „PANDA“ sollte eine Weiterbildung zum „Demografiebegleiter IHK“ entwickelt werden. Der Rechnungshof hat den Entwicklungsbedarf für Demografiebegleiter bezweifelt, da ein anderer Projektträger schon früher sogenannte Demografieberater⁸⁵ mit derselben Zielstellung ausgebildet hatte.

Zudem hat der Rechnungshof die Zielerreichung in Frage gestellt. Der Zuwendungsempfänger hatte überwiegend eine viel jüngere Zielgruppe beteiligt und die geplante Teilnehmerzahl deutlich unterschritten. Dabei war das Projekt auf Ältere ausgerichtet. Dennoch hat die

⁸⁴ Siehe auch Tn. C.VIII.

⁸⁵ Teilprojekt „Demografiefeste Personalentwicklung“ des Modellprojekts „Thüringer Netzwerk Demografie“.

GFAW im Prüfvermerk bestätigt, dass das Projektziel vollumfänglich erreicht worden sei.

- Hinsichtlich des Projekts „CARDEA“ hat das Ministerium die Verlängerung der Förderung bis zum frühestmöglichen Einsetzen der Anschlussförderung veranlasst und eine Anschlussförderung in Aussicht gestellt.

IX.2 Das zuständige Ministerium (TMSGFF) hat auf die Beanstandungen des Rechnungshofs Folgendes geantwortet:

- Im Beispiel „FriedA fragen“ ginge das Ministerium – anders als 2012 die GFAW – davon aus, dass das Folgeprojekt und drei Anschlussprojekte innovativ gewesen seien. Die GFAW habe damals der Weiterförderung zugestimmt, um den innovativen Ansatz zu verstetigen.
- Zum Demografie-Projekt „PANDA“ habe die GFAW Unterlagen für einen Vergleich mit dem früheren Demografie-Projekt nachgereicht.

Hinsichtlich der Zielerreichung habe die GFAW in den Prüfvermerken bestätigt, dass die Projektziele überwiegend erreicht worden seien. Lediglich das zu geringe Alter der Projektteilnehmer schränke dies ein. Das Ministerium hat dazu erklärt, das Alter der Teilnehmer sei herabgesetzt worden, um an die Bedarfe der beteiligten Unternehmen anzupassen.

- Im Fall „CARDEA“ sei dem Zuwendungsempfänger ein Auswahlverfahren angekündigt worden. Weiter sei signalisiert worden, dass eine Bewerbung aussichtsreich sei. Eine Förderzusage sei dies aber nicht gewesen.

Grund für die Verlängerung des laufenden CARDEA-Projekts sei ein verbesserter Transfer der Projektentwicklungen, insbesondere eine für notwendig erachtete Qualifizierung und Ergebnisdokumentation gewesen. Erst dadurch sei sichergestellt worden, dass die Module für das später geförderte Anschlussprojekt zur Verfügung standen.

IX.3 Die vom Ministerium vorgetragene Argumente überzeugen den Rechnungshof in allen Fällen nicht.

- Hinsichtlich der Projekte „FriedA fragen“ fehlte es für eine Vollförderung bei allen Anschlussprojekten an dem Kriterium der Innovation. Geringfügige oder der Umsetzung geschuldete Projektanpassungen

begründen nach Auffassung des Rechnungshofs keine erneute Innovation. Mindestens 60.000 EUR wurden im Zuge der Vollförderung unbegründet ausgegeben.⁸⁶

- Hinsichtlich des Projekts „PANDA“ fehlten sachgerechte Prüfungen zum Kriterium Innovation. Die von der GFAW nachgereichten Unterlagen waren unvollständig. So konnten keine inhaltlichen Unterschiede festgestellt werden. Eine vergleichende Betrachtung hat die GFAW weder zum Bewilligungszeitraum vorgenommen noch war sie aktuell möglich.

Für die Zielerreichung war das Alter der Zielgruppe entscheidend. Dies hatte die GFAW im Bescheid und im Prüfvermerk festgelegt. Das Ziel des Projekts für Ältere wurde schon aufgrund der überwiegend jüngeren Teilnehmer verfehlt. Zuwendungen von 105.000 EUR wurden so fehlgeleitet.

- Hinsichtlich des Projekts „CARDEA“ hat die GFAW bestätigt, dass der Zweck der Zuwendungszweck bereits erfüllt war. Für die Zielerreichung des Projekts war die Verlängerung bis zu einer möglichen Anschlussförderung unnötig.

Die geförderten Vorbereitungs- und Anpassungsmaßnahmen in der Verlängerungsphase engten die Projektauswahl ein und bevorteilten den bisherigen Träger. Zuwendungen von mehr als 50.000 EUR wurden zu Unrecht ausgereicht.

Der Rechnungshof beanstandet, dass Ausgaben von rund 200.000 EUR vermeidbar gewesen wären. Er erwartet, dass in den Projekten „FriedA fragen“, „PANDA“ und „CARDEA“ sowie den entsprechenden Folgeprojekten alle bisher noch ungeprüften Verwendungsnachweise hinsichtlich der angesprochenen Sachverhalte Innovation und Transfer, Zweckerfüllung und Zielerreichung kritisch geprüft werden.

⁸⁶ Im Vergleich zum üblichen Fördersatz von 80 %.

X. Zuweisungen für Erweiterungs- und Umbaumaßnahmen am SRH Wald-Klinikum Gera (Kapitel 08 29)

Dem Land sind durch das Verschieben der Auszahlungen einer Förderung und die dadurch verursachten Kosten für eine Zwischenfinanzierung Mehrausgaben von rund 10 Mio. EUR entstanden.

X.1 Ein Krankenhausträger hatte 2005 beim Ministerium einen Antrag auf Förderung⁸⁷ für die Generalsanierung mit Gesamtbaukosten von rund 159 Mio. EUR gestellt. Er hatte erklärt, dass er die zur Finanzierung der Gesamtmaßnahme über die Fördermittel hinaus erforderlichen Mittel als Eigenanteil erbringt. Das Ministerium hatte im September 2006 zunächst dem vorzeitigen Maßnahmebeginn zugestimmt. Das Klinikum hatte die Baumaßnahme unmittelbar danach begonnen.

Das Land hatte im Haushaltsplan 2006/2007 für die Haushaltsjahre 2008 bis 2012 Verpflichtungsermächtigungen (VE) von insgesamt 100 Mio. EUR für Erweiterungs- und Umbaumaßnahmen des Klinikums ausgebracht. Um einer Kabinettsentscheidung zu entsprechen⁸⁸, hatte das Ministerium im Haushaltsplan 2008/2009 die ursprünglich vorgesehenen Jahrestanchen für die Baumaßnahme am Klinikum auf 2010 bis 2014 verschoben.

Das für die Bewilligung der Förderung zuständige Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) hatte im August 2007 für die Erweiterungs- und Umbaumaßnahmen des Klinikums bei förderfähigen Gesamtausgaben von 123,78 Mio. EUR eine Förderung von 100 Mio. EUR als Festbetragsfinanzierung bewilligt. Dabei hatte es die Auszahlung der Fördermittel von 2010 bis 2014 in fünf Jahrestanchen zu je 20 Mio. EUR festgelegt. Um eine Bauunterbrechung der 2006 begonnenen Maßnahme zu vermeiden, hatte sich der Krankenhausträger bereiterklärt, die Finanzierungslücke durch die Aufnahme von Krediten zu schließen. Die durch die Zwischenfinanzierung entstandenen Zinsen von rund 10 Mio. EUR hat das Land zusätzlich gefördert.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Ministerium einen Titel zur Haushaltskonsolidierung für 2008 und 2009 herangezogen hat, dessen Ansatz bereits rechtlich durch eine VE gebunden war. Nach den Grundsätzen

⁸⁷ Vgl. §§ 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 ThürKHG.

⁸⁸ Das Kabinett hatte im Mai 2007 aus Konsolidierungsgründen festgelegt zu prüfen, ob bereits bewilligte Zuwendungen erst in späteren Jahren ausgezahlt werden könnten, um so die notwendige Neuverschuldung zu senken.

der Haushaltsklarheit und -wahrheit sind in dem Titel mindestens die Ausgaben für eine gebundene VE zu veranschlagen. Diese gebundenen Mittel stehen dann für Einsparmaßnahmen des Einzelplans nicht mehr zur Verfügung. Das Ministerium hätte die vom Kabinett beschlossenen Einsparungen in anderen Titeln des Einzelplans erbringen müssen.

X.2 Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es eine haushaltspolitische Vorgabe⁸⁹ zur Konsolidierung von Ausgaben für den Landeshaushalt 2008/2009 gegeben habe. Diese habe sich auf das konkrete Förderprojekt ausgewirkt.

Die Hausleitung des Ministeriums habe entschieden, die Haushaltsansätze bei Kapitel 08 29, Titel 891 01 zu reduzieren. Bei dieser Haushaltsstelle habe es sich um den größten Einzelposten gehandelt und es sei bei der Durchführung der Maßnahme ausreichend Handlungsspielraum gesehen worden. Demzufolge seien die Ausgabemittel bei Kapitel 08 29, Titel 891 01 für 2008/2009 um jeweils 20 Mio. EUR reduziert worden. Ziel der haushaltspolitischen Maßnahmen sei „die Konsolidierung von Ausgaben in den Haushaltsjahren 2008 und 2009 gewesen, nicht das Erzielen von Einsparungen“.

Die ursprünglich vorgesehenen Fördermittelraten für die Generalsanierung seien auf die Jahre 2010 bis 2014 gestreckt worden. Um einen zweijährigen Baustopp und nicht kalkulierbare Mehrausgaben zu vermeiden, habe sich der Krankenhausträger bereit erklärt, die beiden Jahresraten aus eigenen Mitteln vorzustrecken. Das Land habe im Gegenzug die Ausgaben für die erforderliche Zwischenfinanzierung zusätzlich gefördert.

Der Krankenhausträger habe eine Förderung des Landes von lediglich 100 Mio. EUR akzeptiert und der Zwischenfinanzierung zugestimmt. Insofern könne festgestellt werden, dass das Land Fördermittel von 13,78 Mio. EUR⁹⁰ eingespart habe.

Die allgemeine Feststellung des TRH, dass ohne die o. g. haushaltspolitische Festlegung zusätzliche Ausgaben in Höhe der Zinsen für eine Zwischenfinanzierung nicht angefallen wären, treffe letztendlich zu.

⁸⁹ Es nimmt Bezug auf eine Kabinettklausur zur Aufstellung des Doppelhaushalts 2008/2009 am 6. März 2007.

⁹⁰ Bei förderfähigen Kosten von 123,78 Mio. EUR und einer Förderung von 100 Mio. EUR sieht das Ministerium eine Einsparung für das Land von rund 23,78 Mio. EUR. Diese sei durch die Förderung der Zinsausgaben für die Zwischenfinanzierung von rund 10 Mio. EUR auf rund 13,78 Mio. EUR gesunken.

X.3 Die Ausführungen des Ministeriums entkräften die Prüfungsfeststellung nicht. Zunächst ist festzustellen, dass die Auszahlungsraten nicht gestreckt, sondern um zwei Jahre verschoben worden sind. Wenngleich eine haushaltspolitische Vorgabe für den Haushalt 2008/2009 auch eine Konsolidierung der Ausgaben des Einzelplans 08 gefordert hat, oblag die Entscheidung für die konkreten Haushaltsstellen dem Ministerium. Dass es sich bei der ausgewählten Haushaltsstelle um den größten Einzelposten gehandelt hat und für die Durchführung der Maßnahme genügend Handlungsspielraum gesehen wurde, genügt als Begründung nicht. Die Förderung von Investitionen und der vorzeitige Maßnahmebeginn setzen eine gesicherte Gesamtfinanzierung voraus. Diese war durch das Verschieben der Auszahlungen nicht mehr sichergestellt.

Das Klinikum hatte seinen Fördermittelantrag im September 2005 eingereicht. Bereits mit dem Antrag auf eine Förderung hatte es sich bereiterklärt, die zur Gesamtfinanzierung über die Fördermittel hinaus erforderlichen Mittel als Eigenanteil einzusetzen. Bei festgestellten förderfähigen Investitionskosten von 123,78 Mio. EUR hätte das Land 23,78 Mio. EUR eingespart. Im Gegenzug hatte das Land dem Klinikum umfangreiche Zugeständnisse gemacht.

Infolge der verschobenen Förderraten und der damit verbundenen Förderung der Zwischenfinanzierung sind dem Land rund 10 Mio. EUR vermeidbare Mehrausgaben entstanden.

Bemerkungen zum Einzelplan 10

XI. Absatzförderung für Unternehmen der Ernährungswirtschaft (Kapitel 10 11)

Marketingmaßnahmen privater Unternehmen der Ernährungswirtschaft zur Absatzförderung liegen in deren ureigenem Interesse und sind daher zu evaluieren.

XI.1 Der Freistaat Thüringen bezuschusst private Unternehmen der Ernährungswirtschaft, die sich an Messen wie ANUGA, Edeka Warenbörse oder BioFach beteiligen. Der Zweck der Förderung liegt im Marketing für Thüringer Agrarprodukte und in der Steigerung des Absatzes der geförderten Unternehmen.

Die Zuschüsse reichte das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) als De-minimis-Beihilfen⁹¹ aus. Sie hatten von 2014 bis 2017 eine Höhe von insgesamt rund 236.000 EUR.

Der Rechnungshof hat diese Förderung und das Vorliegen des erforderlichen „erheblichen Interesses“ des Landes (§ 23 ThürLHO) 2017/18 geprüft.

Er hat festgestellt, dass die ausgereichten Fördermittel in der Regel lediglich Kleinstbeträge waren. So förderte das TMIL 49 Unternehmen der Ernährungswirtschaft, die ihre Produkte 2017 auf der Mitteldeutschen Warenbörse präsentierten, mit insgesamt rund 8.400 EUR. Dies entspricht einem durchschnittlichen Förderbetrag von rund 170 EUR je Unternehmen.

2016 bezuschusste das TMIL 31 Unternehmen, die ihre Produkte während der Edeka Warenbörse präsentierten. Der durchschnittliche Förderbetrag belief sich ebenfalls auf unter 200 EUR je Teilnehmer (Gesamtbetrag: 6.100 EUR).

Für die Teilnahme von sieben Unternehmen an der INOGA 2016 reichte das TMIL Zuschüsse von insgesamt knapp 7.000 EUR aus.

Der Rechnungshof hat dem TMIL zu bedenken gegeben, dass solche Kleinstbeträge angesichts der Umsatzerlöse der Unternehmen kaum ins Gewicht fallen dürften.

⁹¹ De-minimis-Beihilfen müssen der EU-Kommission nicht gemeldet werden, da sie aufgrund ihrer geringen Höhe weder Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben noch den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission).

Schließlich hat es an einer Evaluierung der Förderung gefehlt. Demnach ist dem TMIL nicht bekannt, ob der Zweck der Förderung (unternehmensindividuell wie branchenspezifisch) erreicht wurde. Zwar schätzte das TMIL die Förderung auf der Grundlage von Äußerungen der ausstellenden Unternehmen insgesamt als wirkungsvoll im Sinne einer Absatzförderung zugunsten teilnehmender Unternehmen ein. Nähere Daten zur Wirkung der Förderung hinsichtlich einer Akquise neuer Kunden oder der Steigerung des Absatzes für die Unternehmen selbst lagen nicht vor. Insofern konnte das TMIL eine positive Wirkung der Förderung nicht belegen.

XI.2 Das TMIL hat entgegnet, die Förderbeträge seien im Vergleich zu den förderfähigen Ausgaben gering. Die geförderten Unternehmen trügen weitere, nicht förderfähige Ausgaben für die Vorbereitung oder Begleitung des Messeauftritts. Insofern sei ohne die finanzielle Unterstützung durch die Thüringer Landesregierung für viele Unternehmen eine Messeteilnahme, z. B. an der ANUGA, der weltweit größten Foodmesse, nicht leistbar.

Festzustellen sei dennoch, dass Mitnahmeeffekte bei einzelnen Unternehmen nicht auszuschließen seien. Das TMIL werde analysieren, ob die Förderung für die Unternehmen entscheidend für eine Messeteilnahme sei. In Abhängigkeit von den Ergebnissen der Analyse wolle das Ministerium die Förderung überdenken bzw. andere Formen der Absatzförderung prüfen. Ungeachtet dessen verkenne der Rechnungshof das gesamte System der Unterstützung für die Unternehmen im Rahmen der Absatzförderung.

So sehe die Landesregierung in der Absatzförderung einen integralen Bestandteil einer regionalen Wirtschaftspolitik. Das erhebliche Interesse des Landes als Voraussetzung für eine Förderung liege in der Bedeutung der Ernährungswirtschaft (Umsatz, Beschäftigte) für den Freistaat wie für die gesamte Wertschöpfungskette einschließlich der Primärproduktion begründet. Allerdings erschwerten steigende Betriebskosten, eine Verschärfung des Lebensmittelrechts oder zunehmende Bürokratie die Bedingungen für die Ernährungswirtschaft. Dieser Wirtschaftszweig mit seiner direkten Wertschöpfung in der Region solle noch stärker in den Mittelpunkt rücken. Schließlich hat das Landwirtschaftsministerium angemerkt, dass etwa bei der Messe BioFach ein erhebliches agrar- und wirtschaftspolitisches Interesse des Landes bestehe. Über die Förderung solle ökologisch produzierenden Unternehmen und Startups eine Teilnahme an Messen ermöglicht und Thüringen dadurch sichtbar gemacht werden.

Zusammenfassend hat das TMIL ausgeführt: „Das landespolitische Interesse der Förderung des Agrarmarketings zielt insbesondere darauf ab, dass durch die initiierten und durchgeführten Maßnahmen und Aktionen zum einen die Land- und Ernährungswirtschaft sowie die vor- und nachgelagerten Bereiche gestärkt werden und zum anderen ein Beitrag zur positiven Imagebildung der Land- und Ernährungswirtschaft geleistet wird.“

Im Übrigen treffe die Feststellung des Rechnungshofs nicht zu, dass das TMIL die Förderung keiner Erfolgskontrolle unterziehe. So füllten die geförderten Unternehmen zu jeder Messe einen Fragebogen aus. Das Ziel dieser Form der Evaluierung läge darin, anhand der Einschätzungen seitens der Geförderten gezielte Schlussfolgerungen zu ziehen und Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Aktionen zu erhalten.

Möglichkeiten, die Wirkung der Förderung in Form einer Kosten-Nutzen- oder Kosten-Wirkungsanalyse konkret nachzuweisen, sehe das TMIL allerdings nicht. Dies läge in der Problematik begründet, Kaufentscheidungen zugunsten der geförderten Unternehmen und Absatzänderungen dieser auf Fördermaßnahmen des TMIL zurückzuführen.

Unabhängig von den beschriebenen Schwierigkeiten einer Wirkungsanalyse prüfe das Ministerium fortlaufend Alternativen zur bisherigen und derzeitigen Förderung sowie zu der Gestaltung der Fragebögen.

XI.3 Der Rechnungshof erkennt das Landesinteresse an einer positiven Entwicklung dieses Wirtschaftszweigs an, insbesondere auch an einer ökologischen Produktionsweise. Dieses Landesinteresse ist gegenüber dem individuellen unternehmerischen Interesse an einer Vermarktung der Produkte jedoch abzuwägen.

Schließlich bedarf eine Förderung einer weitergehenden Erfolgs- und Wirkungskontrolle als dies über eine Befragung geförderter Unternehmen der Fall sein kann. Auch stellt die Befragung bisher nicht auf das Erreichen des Förderzwecks selbst ab, sondern lediglich auf Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Aktionen. Nachvollziehbare oder gar messbare Ergebnisse und Wirkungen der Förderung liegen dem Rechnungshof nicht vor.

Bemerkungen zum Einzelplan 16

XII. Informationssicherheit in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelplan 16)

Der Informationssicherheit in der Thüringer Landesverwaltung muss unbedingt eine höhere Priorität eingeräumt werden.

XII.1 Die Informationssysteme und Netzwerke der öffentlichen Verwaltung in Thüringen sind vielfältigen Bedrohungen, wie beispielsweise technischem Versagen, aber auch Sicherheitsgefährdungen durch Schadsoftware, Schwachstellen in Systemen und Anwendungen, durch organisatorische Mängel oder vorsätzliche Handlungen ausgesetzt. Die Gewährleistung der Informationssicherheit ist Voraussetzung für ein verlässliches und nachvollziehbares Verwaltungshandeln. Mängel im Bereich der Informationssicherheit können sowohl zu erheblichen wirtschaftlichen Schäden als auch zu Imageschäden und Vertrauensverlusten führen.

Der IT-Planungsrat⁹² verabschiedete im März 2013 die Leitlinie „Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung“. Die Vorgaben dieser verbindlichen Leitlinie bezüglich des Informationssicherheitsmanagements waren innerhalb von fünf Jahren, also bis März 2018, von allen Bundes- und Landesbehörden umzusetzen. Unter anderem war gefordert, auf einschlägigen Standards basierende Managementsysteme für die Informationssicherheit (ISMS) aufzubauen. Ein ISMS bietet die Möglichkeit, Bedrohungen und Sicherheitsgefährdungen zu erkennen und diesen entsprechende Maßnahmen entgegenzusetzen.

Der Rechnungshof hat Aspekte des Informationssicherheitsmanagements in allen obersten und ausgewählten oberen Landesbehörden geprüft und Folgendes festgestellt:

Die derzeitige dezentrale, ressortbezogene Ausrichtung des Informationssicherheitsmanagements begünstigte einen sehr ungleichmäßigen Entwicklungsstand der vom IT-Planungsrat geforderten ISMS. Einige Behörden kamen der Pflichtaufgabe des ISMS-Aufbaus überhaupt nicht nach. Da in den

⁹² Der IT-Planungsrat koordiniert die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik. Mitglieder sind die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik sowie die Beauftragten für Informationstechnik der Bundesländer.

geprüften Behörden auch personenbezogene Daten verarbeitet werden, verstoßen diese Behörden – in unterschiedlicher Schwere – damit gleichzeitig gegen geltendes Datenschutzrecht.

Die Vorgaben des IT-Planungsrats beinhalteten u. a. auch die Erstellung behördenspezifischer Leitlinien für die Informationssicherheit. Diese Anforderung wurde sehr unterschiedlich erfüllt. Die meisten der geprüften Dienststellen erstellten solche Leitlinien. In einigen Dienststellen lagen Entwürfe vor. Es gab jedoch auch Häuser, die vor Beginn der Prüfung keinerlei nachweisbare Aktivitäten hierzu unternommen hatten.

Auch IT-Sicherheitskonzepte waren nur in wenigen Behörden fertiggestellt. In der Mehrzahl der Dienststellen waren diese noch in Arbeit oder die Behörden hatten, insbesondere aus Kapazitätsgründen, noch keine Aktivitäten in dieser Richtung unternommen. Das Sicherheitskonzept ist das zentrale Dokument im Sicherheitsprozess einer Behörde. Dienststellen ohne IT-Sicherheitskonzept müssen dieses daher baldmöglichst erstellen.

Für die Landesverwaltung wurde ein „IT-Sicherheitsbeauftragter für den Freistaat Thüringen“ (Chief Information Security Officer - CISO) ernannt. Die „Informationssicherheitsleitlinie der Thüringer Landesverwaltung“ weist ihm umfangreiche Aufgaben zu. Der Einfluss des CISO auf die Sicherheitsentscheidungen in den einzelnen Ressorts ist derzeit aber zu gering. Sowohl der Einfluss des CISO als auch des Informationssicherheitsmanagementteams der Thüringer Landesverwaltung müssen gestärkt werden. Für den Fall akuter Cyberattacken ist ein fachliches Weisungsrecht des CISO gegenüber dem Informationssicherheitspersonal der betroffenen Behörden anzustreben.

Verantwortlich für die Informationssicherheit in einer Behörde ist die Behördenleitung. Diese Verantwortung ist als Teil der allgemeinen Leitungsverantwortung – im Gegensatz zu den resultierenden Aufgaben und Maßnahmen – nicht delegierbar. Die Übernahme der Verantwortung für den Informationssicherheitsprozess durch die Behördenleitung war in mehreren Dienststellen jedoch kaum sichtbar. Hier müssen die Behördenleitungen zügig reagieren und den Informationssicherheitsprozess künftig in enger Zusammenarbeit mit den Informationssicherheitsbeauftragten (ISB) bewusst initiieren, steuern und kontrollieren.

Bisher existieren in Thüringen keine zentralen Vorgaben zur Besetzung der ISB in den Landesbehörden. In allen Dienststellen wurde vorgetragen, dass zu wenig Zeit für die Tätigkeit der ISB und deren Stellvertreter zur Verfügung stünde. Diese Situation ist unbefriedigend. Es besteht die Gefahr, dass die Informationssicherheit nicht durchgängig aufrecht erhalten werden kann.

XII.2 Die geprüften Behörden haben in ihren Stellungnahmen die Feststellungen des Rechnungshofs weitgehend bestätigt.

Zur Forderung nach stärkerer Einflussnahme des CISO auf die Ausgestaltung der jeweiligen Sicherheitsmanagementsysteme der Ressorts haben die Behörden unterschiedliche Meinungen geäußert. Einige Behörden haben dies befürwortet, andere haben darin die Ressorthoheit gefährdet gesehen. Der Beauftragte des Freistaats für E-Government und Informationstechnik (CIO) hat dazu ausgeführt, dass der CISO bisher durch zentrale Vorgaben und Regelungen mittelbar Einfluss auf die Umsetzung der ressortbezogenen ISMS in den Geschäftsbereichen genommen hätte. Diese Einflussnahme werde durch die Zusammenarbeit im Informationssicherheitsmanagement-Team des Freistaates Thüringen ergänzt und zukünftig durch die Erstellung weiterer zentraler Vorgaben, Regelungen und Richtlinien zur Informationssicherheit verstärkt. Die aktuelle Informationssicherheitsleitlinie des Landes sähe hier keine weitere Einflussnahme vor, da dies einen erheblichen Eingriff in die Organisationshoheit der Ressorts darstellen würde und nur schwer durchsetzbar wäre.

Zu den Kritikpunkten der zum Teil ungenügenden Übernahme der Leitungsverantwortung und fehlenden Erstellung ressortbezogener Informationssicherheitsleitlinien haben die Behörden positiv reagiert. Die Verantwortung der Behördenleitungen für die Informationssicherheit werde in den Dienststellen stärker zum Ausdruck kommen. Dies werde unter anderem durch die Erarbeitung oder die Verabschiedung noch fehlender behördenspezifischer Leitlinien für die Informationssicherheit deutlich gemacht. Die Dienststellen mit bereits existierender Leitlinie haben die Ergebnisse des Rechnungshofs meist zum Anlass genommen, eine Aktualisierung durchzuführen.

Die Forderung des Rechnungshofs, die Aufgabenwahrnehmung der Informationssicherheitsbeauftragten mit den notwendigen personellen Ressourcen zu untersetzen, wurde anerkannt. In den Dienststellen werde geprüft, ob die Installation hauptamtlicher ISB oder zumindest eine Aufstockung des Anteils der ISB-Tätigkeit möglich sei.

Das Thüringer Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme begrüßt, dass einige Ressorts als Reaktion auf die Feststellungen des Rechnungshofs verstärkt Anstrengungen unternommen hätten, den Aufbau ressortspezifischer ISMS voranzubringen. Das TFM werde verstärkt darauf einwirken, dass die Strukturen für funktionierende ISMS in den Ressorts weiterentwickelt werden. Zudem werde es den Ressorts zusätzlich Empfehlungen und Anregungen für die BSI⁹³-konforme Umsetzung zur Verfügung stellen. Besonderes Augenmerk werde das TFM auf eine angemessene personelle Ausstattung und die flächendeckende Einführung von Sicherheitskonzepten richten. Unterstützen werde das TFM zudem mit einem zentral zur Verfügung gestellten IT-Verfahren für die Umsetzung des IT-Grundschutzes sowie die softwaregestützte Erstellung von IT-Sicherheitsdokumentationen.

Für die nächsten Jahre sei zudem geplant, alle weiteren geforderten notwendigen Maßnahmen für die Einführung eines ressortübergreifenden ISMS umzusetzen, um so weiterhin die Informationssicherheit in der gesamten Landesverwaltung zu sichern und aufrecht zu erhalten.

Das Thüringer Finanzministerium hat zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags keine Stellungnahme abgegeben.

XII.3 Die meisten Behörden haben erkannt, dass die Gewährleistung der Informationssicherheit als stetiger Prozess gesehen werden muss. Dies setzt eine kontinuierliche Verbesserung und Weiterentwicklung der Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Informationssicherheit voraus.

Durch die Digitalisierung der Verwaltung steigt die Abhängigkeit von verfügbaren und sicheren IT-Systemen und Kommunikationsnetzen noch weiter an. Durch die – auch aus Wirtschaftlichkeits-, Sicherheits- und Qualitätsgesichtspunkten sowie aus Ressourcenknappheit gebotene – Zentralisierung der IT steigen für die gemeinsame Infrastruktur auch die (rechnerische) Wahrscheinlichkeit von Totalausfällen und die Attraktivität für Angreifer. Der Rechnungshof erwartet von der Koordinierungsstelle für E-Government und

⁹³ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

IT, ressortübergreifend künftig eine wesentlich stärkere Führungsrolle in der Informationssicherheit einzunehmen. Dabei müssen einerseits die Ressorts konstruktiv in strategische Entscheidungen eingebunden werden, andererseits müssen landesweite Vorgaben stringent durchgesetzt werden können.

XIII. Software-Lizenzmanagement in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelplan 16)

Das Lizenzmanagement des Landes begünstigt teuren Software-Wildwuchs.

XIII.1 Die vertraglichen Details der Nutzung von IT-Verfahren sind bei allen Softwaretypen in den Lizenzbedingungen geregelt. Häufig handelt es sich um kostenpflichtige Produkte, für deren rechtmäßigen Einsatz Lizenzen zu erwerben und ggf. regelmäßig zu erneuern sind. Aus wirtschaftlichen Gründen sollten nicht mehr Lizenzen als benötigt erworben werden. Bei Unterlizenzierungen drohen jedoch hohe finanzielle Nachforderungen und strafrechtliche Konsequenzen. Auch bei freier bzw. offener Software sind die Lizenzbedingungen strikt einzuhalten. Daher ist eine ordnungsgemäße und effiziente Verwaltung aller Lizenzen sicherzustellen.

Der Rechnungshof hat das Software-Lizenzmanagement 2017 und 2018 beim Thüringer Landtag, der Thüringer Staatskanzlei, allen Ministerien und 30 weiteren nachgeordneten Behörden geprüft. Dabei wurde Folgendes festgestellt und kritisiert:

Die Landesverwaltung setzte im geprüften Zeitraum von 2014 bis 2016 kostenpflichtige Software von etwa 400 Herstellern ein. Die Lizenzkosten für diese Software beliefen sich auf mindestens 56 Mio. EUR. Diese Summe beinhaltet die laufenden Lizenzierungskosten im Prüfungszeitraum sowie alle davorliegenden einmaligen Lizenzausgaben für im genannten Zeitraum genutzte Software. Ein Großteil der Dienststellen organisierte das Lizenzmanagement weitgehend eigenständig und dezentral. Richtlinien zur Lizenzbeschaffung und deren Verwaltung existierten nur in wenigen Häusern. In keinem Ressort war ein durchgängiges, standardisiertes Lizenzmanagement etabliert. Ressortspezifisch geprägte Konsolidierungsbemühungen waren zwar vorhanden. Sie blieben aber auf ausgewählte Fachbereiche begrenzt (Insellösungen).

Die Verwaltung der vorhandenen Lizenzbestände war mangelhaft. Dies spiegelte sich in verstreut liegenden Datenbeständen, unvollständigen Daten, nicht vorhandenen Unterlagen zum Inventar und den Lizenzbedingungen, langen Bearbeitungszeiten für die Datenbereitstellung und hohem manuellen Pflegeaufwand für die Lizenzverwaltung wider.

Die festgestellten organisatorischen Mängel förderten den Software-Wildwuchs. Für gleiche oder ähnliche Zwecke wurde oft eine Vielzahl unterschiedlicher Software beschafft oder aber Lizenzen wurden deutlich teurer eingekauft als nötig. Beides ist ineffizient und unwirtschaftlich. Gleichzeitig ergaben sich Unter- und Überlizenzierungsrisiken.

Die Koordinierungsstelle für E-Government und IT im Finanzministerium hat ausweislich der Maßnahmenvorschläge zur Umsetzung der E-Government- und IT-Strategie spätestens 2015 die Notwendigkeit eines zentralen Lizenzmanagements erkannt. Sie nahm es aber zum Zeitpunkt der Erhebungen nur für das zentrale Dokumenten-Management-System wahr. Dies ist jedoch bei weitem nicht ausreichend.

Wird die bisherige Organisation des Lizenzmanagements beibehalten, bleibt – trotz Fortschritten in einzelnen Ressorts – die teure, heterogene Softwarelandschaft weiter bestehen. Umfang und Komplexität der Lizenzverwaltung nehmen weiter zu.

Um sicherzustellen, dass sich das Lizenzmanagement künftig an den strategischen IT-Zielen des Landes⁹⁴ (u. a. Prozessoptimierung, Bündelung und Zentralisierung, Standardisierung) ausrichtet, muss es zu Änderungen der bisherigen Praxis kommen. Der Rechnungshof empfiehlt hierfür erneut eine zentrale, ressortübergreifende Lizenzverwaltung⁹⁵. Dafür müssen u. a. die Organisationsstruktur des Lizenzmanagements umgestellt, ausreichend Personal mit den erforderlichen Fähigkeiten und Kompetenzen bereitgestellt, klare Prozesse definiert, diese regelmäßig geprüft und angepasst werden. Erforderlich ist es auch, ressortübergreifende Richtlinien – sowohl für die Lizenzbeschaffung als auch den Lizenzeinsatz im IT-Betrieb – festzulegen. Deren Einhaltung im Sinne eines wirksamen Risikomanagements ist sicherzustellen (z. B. Vermeidung von Über- oder Unterlizenzierung).

XIII.2 Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung die Feststellungen des Rechnungshofs bezüglich eines zentralen ressortübergreifenden Software-Lizenzmanagements bestätigt. Die Aufgabe sei aufgegriffen worden. Ein Grobkonzept befinde sich in Arbeit.

⁹⁴ Vgl. Strategie für E-Government und IT des Freistaats Thüringen (2. Auflage, Februar 2016), Ziel 6, 7.

⁹⁵ Vgl. Beratung des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung nach § 88 Abs. 2 ThürLHO „Strategie, Steuerung und Einsatz der IT in der Thüringer Landesverwaltung“ (Februar 2014), Tn. 6.5.

Gleichzeitig hat das Finanzministerium aus seiner Sicht notwendige Voraussetzungen für eine Umsetzung skizziert. Für den Aufbau eines effektiven, zentralen und ressortübergreifenden Lizenzmanagements seien auch eine funktionierende zentrale IT-Vergabestelle, ein zentrales Vertragsmanagement und eine Standardisierung der im Land zum Einsatz kommenden Software erforderlich. Sicherzustellen sei ebenfalls, dass die Dienststellen für Hard- und Softwarebeschaffungen ausschließlich die zentrale IT-Vergabestelle nutzen. Parallele Beschaffungen sollten unterbunden werden. Sofern diese Rahmenbedingungen nicht erfüllbar sind, würde sich ein zentrales IT-Lizenzmanagement auf eine reine Bestandserfassung und ggf. auf eine lizenzrechtliche Beratung beim Einkauf beschränken. Hierdurch würden Kapazitäten gebunden, ohne dass ein erheblicher Mehrwert zu verzeichnen sei.

Bereits für den Aufbau einer zentralen IT-Vergabestelle sollte eine Personalbeistellung durch die Ressorts erfolgen. Dies sei in der Vergangenheit an deren Widerstand gescheitert. Bei den genannten Aufgaben handele es sich aber um Querschnittsaufgaben, die in allen Ressorts anfielen. Diese seien zentralisiert effektiver und effizienter wahrnehmbar. Daher sei seitens des Finanzministeriums beabsichtigt, die Ressorts erneut zu bitten, Personalbeistellungen für den Aufbau dieser zentralen Stellen zu befürworten.

Gleichzeitig hat das Finanzministerium eine Arbeitsgruppe „Standardisierung“ unter seiner Federführung angekündigt. Die Ressorts sollen zur Mitarbeit aufgefordert werden. Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das Ministerium keine Stellungnahme abgegeben.

XIII.3 Um die in der E-Government-Strategie des Landes verankerten Ziele zu erreichen, bedarf es gemeinschaftlicher Anstrengungen aller Ressorts. Dennoch sind erforderliche Rahmenbedingungen maßgeblich vom Finanzministerium als die für E-Government und IT zuständige Stelle zu gestalten.

Der Rechnungshof erwartet von diesem künftig eine wesentlich stärkere Führungsrolle. Die begonnenen und angekündigten Maßnahmen werden daher begrüßt. Besonders die Arbeitsgruppe „Standardisierung“ wird als ein wesentlicher Baustein erachtet.

Parallel dazu sind notwendige Voraussetzungen für ein zentrales und ressortübergreifendes Lizenzmanagement initial zu schaffen, um wirtschaftliche

Vorteile generieren zu können. Das schließt im ersten Schritt den konsequenten und zügigen Aufbau erforderlicher zentraler Stellen ein. Für eine substanzielle Beschleunigung dieser Vorhaben muss dies unabhängig vom offenen Ergebnis der erhofften Personalbereitstellung durch die Ressorts erfolgen.

Primäres Ziel sollte sein, den Gesamtaufwand zu minimieren. Dafür den dezentralen Personalaufwand zu optimieren, ist richtig und anzustreben. Es handelt sich aber nur um eines der anzustrebenden Ziele. Ein weiteres ist es, Sachaufwand zu minimieren. Würden künftig durch ein zentrales Lizenzmanagement die Kosten beispielhaft nur um wenige Prozent verringert, entstünden daraus mittelfristig bereits Einsparungen in Millionenhöhe. Da Softwarelizenzen und die damit verbundenen Dienstleistungen einem Lebenszyklus folgen, sind diese zudem regelmäßig zu erneuern. Die erzielten Kostensenkungen wären somit dauerhaft wirksam.

Wie schnell und in welchem Umfang vorhandene Optimierungspotenziale tatsächlich realisiert werden, hängt dabei entscheidend von der Umsetzungsgeschwindigkeit beim Aufbau des zentralen Lizenzmanagements, dem künftigen Nutzungsgrad seitens der Ressorts und einem erfolgreichen Vorranschreiten bei der Standardisierung und Konsolidierung ab. Der Rechnungshof erwartet hier ein stringentes Vorgehen aller Beteiligten, um zeitnah deutlich sichtbare Fortschritte zu erzielen.

Bemerkungen zum Einzelplan 17

XIV. Fachberatung in Kindertageseinrichtungen (Kapitel 17 20)

Seit 2010 stellt das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten finanzielle Mittel für eine bedarfsgerechte Fachberatung in den Kindertageseinrichtungen bereit. Das zuständige Ministerium für Bildung, Jugend und Sport hat hierzu weder Erfolgskontrollen eingefordert noch ist es seiner Steuerungsverantwortung ausreichend nachgekommen.

XIV.1 Der Thüringer Gesetzgeber hat seit 2010⁹⁶ als Aufgabe der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe vorgesehen, die Qualität der Kindertagesbetreuungsangebote durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen und weiter zu entwickeln. Daher sind die Landkreise und kreisfreien Städte als zuständige Träger verpflichtet, eine bedarfsgerechte Fachberatung in den Kindertageseinrichtungen anzubieten.⁹⁷

Zur Finanzierung der Fachberatung in den Kindertageseinrichtungen hat der Gesetzgeber eine zweckgebundene Pauschalzuweisung von 30 EUR pro Kind⁹⁸ vorgesehen, die vom Land an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gezahlt wird. Diese jährlichen Zahlungen steigen seit 2010 kontinuierlich an und liegen aktuell bei rund 3 Mio. EUR.

Der Rechnungshof hat 2018 die Verwendung der Landespauschale zur Finanzierung der Fachberatung in den Kindertagesstätten geprüft. Der geprüfte Zeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2012 bis 2017. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Fachberatungen inhaltlich sehr verschieden ausgestaltet und äußerst heterogen organisiert sind. Dies führt zu sehr unterschiedlichen Bedingungen in der Praxis der örtlichen Fachberatung.

Nach Ansicht des Rechnungshofs werden die Mittel des Landes ohne einen Bezug auf die Bedarfe der zu fördernden Einrichtungen verteilt. Die Anzahl der in den jeweiligen Einrichtungen betreuten Kinder stellt allein kein Kriterium dar, nach dem ein tatsächlicher Finanzbedarf für die örtliche Fachberatung beurteilt werden kann. Dieser Verteilungsmodus kann lediglich eine flä-

⁹⁶ § 79 Abs. 2 SGB VIII i. V. m. § 15a Abs. 2 und 4 ThürKitaG in der Fassung vom 4. Mai 2010.

⁹⁷ § 4 Abs. 1 ThürKitaVO.

⁹⁸ § 26 Abs. 2 ThürKitaG.

chenmäßige, sozialräumliche Gleichmäßigkeit der Verteilung der Landesmittel in Thüringen bewirken. Dies stellt aber keine bedarfsgesteuerte Verteilung von Landesmitteln dar.

Fachberatung soll eine Qualitätsentwicklung und -sicherung gewährleisten, Veränderungsprozesse durch innovative Impulse aktiv auslösen und sich daraus ergebende Prozesse moderierend und beratend begleiten. Soweit die örtliche Fachberatungstätigkeit überwiegend ohne Bedarfsorientierung auf Abruf stattfindet, sieht der Rechnungshof den qualitativen Anspruch an eine wirksame Fachberatung gefährdet.

Der Fachberaterschlüssel in den Landkreisen und kreisfreien Städten hat sich in Bezug auf die Ausgangssituation 2010 negativ entwickelt. Während das Ministerium 2010 von einem notwendigen durchschnittlichen Fachberatungsschlüssel von 22 Kindertageseinrichtungen pro Vollzeitstelle in der Fachberatung ausging, lag dieser 2016 bei fast 26 Einrichtungen.

Das zuständige Ministerium hat in diesem Bereich keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen veranlasst. Zudem wurde bisher versäumt, begleitende Erfolgskontrollen einzufordern und damit die Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einer Fachberatungsfinanzierung zu überprüfen.

Auch die sachgerechte Verwendung der Landesmittel wurde bisher nicht geprüft. Bereits 2011 ging das Ministerium davon aus, dass die jeweiligen Rechnungsprüfungsämter in den Landkreisen und kreisfreien Städten Verwendungskontrollen zum Einsatz der Landespauschale durchführen. Ergebnis der Umfrage des Rechnungshofs war, dass keine der örtlichen Rechnungsprüfungsämter jemals eine Prüfung der Verwendung der Landespauschale durchgeführt hat.

XIV.2 Das TMBJS hat in seinen Stellungnahmen ausgeführt, dass der Bericht des Rechnungshofs zum Anlass genommen worden sei, die jeweils geltenden Konzeptionen von allen Landkreisen und kreisfreien Städten anzufordern. Dabei habe sich ein sehr heterogenes Bild sowohl hinsichtlich der Aktualität als auch der Qualität der vorgelegten FB-Konzeptionen gezeigt.

Den Kritikpunkt, dass die Fachberatung einer sehr hohen Disparität unterliege und das Land nur ungenügend seiner Steuerungsverantwortung nachgekommen sei, hat das TMBJS aufgenommen und mit den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände erörtert. Die nach § 34 Nr. 3 ThürKitaG zu

erlassende Rechtsverordnung werde deshalb einheitliche Standardvorgaben vorsehen. Diese könnten bei Bedarf durch weitere fachliche Empfehlungen des Ministeriums konkretisiert werden.

Die Empfehlung des Rechnungshofs aufnehmend möchte das TMBJS zukünftig durch entsprechende Regelungen sicherstellen, dass die Bedarfsorientierung der Fachberatung als Angebot regelmäßig überprüft wird. Zu den fehlenden Verwendungskontrollen auf der örtlichen Ebene hat das TMBJS mitgeteilt, dass dies mit den kommunalen Spitzenverbänden besprochen und vereinbart worden sei, dass seitens des Ministeriums hierzu ein entsprechendes Hinweisschreiben gefertigt werden soll.

Zudem verwies das TMBJS darauf, dass die Landespauschale Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs sei und damit keiner Erfolgs- oder Verwendungskontrolle im engeren Sinne unterliege. Das TMBJS hat dennoch zugesagt, die angesprochene Erfolgskontrolle ebenfalls in die Rechtsverordnung nach § 34 Nr. 3 ThürKitaG und/oder eine fachliche Empfehlung des Ministeriums aufzunehmen. Allerdings sei die Erfolgskontrolle dann auf der örtlichen Ebene durchzuführen.

XIV.3 Der Rechnungshof begrüßt, dass das TMBJS plant, mit den kommunalen Partnern landeseinheitliche Kriterien für die Erarbeitung von Fachberatungskonzeptionen zu formulieren, um seiner Steuerungsverantwortung ausreichend Rechnung zu tragen.

Inwieweit die geplante Rechtsverordnung zur Qualität der Fachberatung einen Beitrag zur Verbesserung des geprüften Verfahrens darstellt, bleibt offen. Der Rechnungshof erwartet hierbei einheitliche Standardvorgaben zur Qualität der Fachberatung, Hinweise zur örtlichen Bedarfsfeststellung, hilfreiche Anhaltspunkte zur Beurteilung der Geeignetheit der Angebote sowie die Sicherstellung von regelmäßigen Verwendungskontrollen.

Der Rechnungshof sieht die Notwendigkeit der Durchführung von Erfolgskontrollen ebenso auf der örtlichen Ebene. Dennoch bleibt die Feststellung, dass das zuständige TMBJS es bisher versäumt hat, im Rahmen der vom Land getragenen Fachberatungsfinanzierung eine Prüfung zur Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einzufordern. Spätestens im Zuge der Novellierung des Thüringer Kindertagesbetreuungsgesetzes 2017 wäre eine entsprechende Evaluierung zur örtlichen Erfolgskontrolle seitens des Landes vorzunehmen gewesen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die bestehenden Fachberatungsstrukturen und deren Wirkungen umgehend zu evaluieren. Auch der Aufbau der örtlichen Fachberatungsstrukturen im Bereich der Kindertagespflege ist durch das Ministerium stärker als bisher zu begleiten.

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

**I. Beratung des Thüringer Finanzministeriums zur Verwendung der Verfügungsmittel
(alle Einzelpläne – Gruppe 529)**

Der Rechnungshof hat 2018 die Verwendung von Verfügungsmitteln in den Haushaltsjahren 2015 bis 2017 geprüft und auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse das Finanzministerium beraten.⁹⁹

Verfügungsmittel sind für Funktionsträger¹⁰⁰ vorgesehene Haushaltsmittel. Sie dienen diesen zur Bestreitung von dienstlich veranlassten Ausgaben, die für außergewöhnlichen Aufwand in besonderen Fällen entstehen und deren Deckung aus den persönlichen Bezügen oder aus der persönlichen Aufwandsentschädigung nicht zumutbar ist.

Im Prüfungszeitraum nahmen die Funktionsträger rund 216.000 EUR (70 % des Haushaltsansatzes) in Anspruch. Im Wesentlichen wurden die Mittel für folgende Zwecke verausgabt:

- Arbeitsessen und Gästebewirtungen in den Dienststellen sowie entsprechende Bevorratungen,
- Präsente und entsprechende Bevorratungen,
- Sach- und Geldspenden an Vereine, gemeinnützige Einrichtungen und Verbände.

Der Rechnungshof hat einen Großteil der Ausgaben beanstandet. Er hat oftmals kritisiert, dass die getätigten Ausgaben nicht außergewöhnlich waren. Auch die dienstliche Veranlassung war vielfach nicht erkennbar. Viele Ausgaben hätten spezielleren Titeln des Haushalts zugeordnet werden müssen (Grundsatz der Spezialität). Auch die formalen Anforderungen hinsichtlich der Belegführung und Dokumentation waren in den meisten Fällen nicht eingehalten worden.

⁹⁹ Beratung des Thüringer Finanzministeriums „Verwendung von Verfügungsmitteln“ nach § 88 Abs. 2 ThürLHO vom 16. Mai 2019.

¹⁰⁰ Ministerpräsident, Landtagspräsident (einschließlich dessen Vertreter), Minister und Staatssekretäre sowie Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs und des Rechnungshofs.

Der Rechnungshof hat verdeutlicht, dass es den Funktionsträgern aufgrund der ihnen gewährten Besoldung und Aufwandsentschädigung¹⁰¹ durchaus zumutbar ist, gewisse Ausgaben selbst zu tragen. Die gewährte Aufwandsentschädigung dient u. a. der Abgeltung von überwiegend im persönlichen Bereich anfallenden, dienstlich veranlassten Repräsentationsaufwendungen. Sie ist nicht Bestandteil der Besoldung.

Zu den o. g. Ausgaben hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- **Arbeitsessen und Gästebewirtungen**

Arbeitsessen mit anderen – Verfügungsmittel innehabenden – Funktionsträgern oder Essen, bei denen ausschließlich eigene Mitarbeiter teilgenommen haben (z. B. Verabschiedungen), wurden ebenso festgestellt wie unangemessene Bewirtungsrechnungen.

Ausgaben für Bewirtungen von Gästen bei hausintern durchgeführten Besprechungen waren oftmals nur pauschal begründet. Es fehlten Angaben zum Anlass und zur Anzahl der Teilnehmer. Die Dokumentationspflichten wurden auch bei Vorratsbeschaffungen nicht eingehalten.

Arbeitsessen ohne hinreichende Begründung hätten regelmäßig privat finanziert werden müssen. Ausgaben für die Bewirtung von Gästen bei hausinternen Besprechungen stellen keinen außergewöhnlichen Aufwand dar. Sitzungstränke dürfen – soweit wirtschaftlich und sparsam – aus dem für Geschäftsbedarf vorgesehenen Mitteln finanziert werden.

Zu beachten ist: Lassen sich Ausgaben keinem speziellen Titel zuordnen, sind diese nicht zwangsläufig aus Verfügungsmitteln zu begleichen, sondern privat (aus eigenen Mitteln) zu finanzieren.

- **Präsente und entsprechende Bevorratungen**

Anlass und Empfänger von Präsenten waren zumeist unzureichend dokumentiert. Bei Vorratskäufen von Geschenken fehlte oftmals der vorgeschriebene Nachweis über Bestand und Verbrauch. Obwohl Geschenke zumeist nach Jahren noch im Bestand waren, wurden neue Präsente beschafft. Vielfach wurden Präsente auch an behördeneigene Mitarbeiter überreicht.

¹⁰¹ Minister erhalten ergänzend zu ihrer Besoldung eine steuerfreie Dienstaufwandsentschädigung von monatlich 511 EUR, der Ministerpräsident von 766 EUR.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Notwendigkeit einer Beschaffung von Präsenten künftig ausreichend zu dokumentieren. Für einzelne Ausgaben kommen auch hier ggf. andere Titel des Haushalts in Betracht. Die Verwendung von Präsenten für interne Mitarbeiter hat der Rechnungshof kritisiert. Solche Ausgaben sind aus den Dienstbezügen zu finanzieren. Im Vergleich zu anderen Behördenleitern wären die Funktionsträger ansonsten bevorteilt.

- Sach- und Geldspenden

Geldspenden wurden regelmäßig auf schriftliche Bitten von Vereinen und gemeinnützigen Einrichtungen geleistet. Sach- und Geldspenden wurden auch vor Ort bei Besuchen der Funktionsträger in nachgeordneten Dienststellen oder privaten sozialen Einrichtungen überreicht.

Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass öffentliche Gelder grundsätzlich nicht gespendet werden dürfen. Zur Unterstützung von Vereinen etc. stehen den Mitgliedern der Landesregierung Mittel aus den Überschüssen der Staatslotterien zur Verfügung, die nach den zuwendungsrechtlichen Regelungen vergeben werden. Bei Spenden aus Verfügungsmitteln besteht somit die Gefahr, dass das Zuwendungsrecht nicht beachtet bzw. umgangen wird.

Der Rechnungshof hat zusammenfassend kritisiert, dass es der Verwaltung nicht gelingt, Verfügungsmittel von der privaten Lebensführung bzw. zur steuerfreien Dienstaufwandsentschädigung abzugrenzen. Da er keine Fälle vorgefunden hat, die nach seiner Auffassung zweifelsfrei eine Inanspruchnahme der Verfügungsmittel rechtfertigten, hat er dem TFM empfohlen,

- auf die Veranschlagung gänzlich zu verzichten oder
- in die jährlichen Schreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung detaillierte Vorgaben zum Umgang aufzunehmen.

II. **Vergütung besonderer Leistungen an Hochschulen (Kapitel 07 69)**

Der Rechnungshof hat 2016 die Vergabe von Leistungszulagen und -prämien an den Thüringer Hochschulen geprüft.

Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)¹⁰² ermöglicht es den Hochschulen, besondere Leistungen der Beschäftigten durch Leistungszulagen oder -prämien zu honorieren.¹⁰³ Diese Zahlungen sind nicht auf Wissenschaftler im engeren Sinne begrenzt, sondern können allen Beschäftigten der Hochschulen gewährt werden.

Das TFM empfiehlt in seinen Durchführungshinweisen¹⁰⁴ zum TV-L, dass die Hochschulen „weitere Einzelheiten und ggf. Grundsätze für die Gestaltung der Zahlungen“ regeln. Beim Erlass solcher Regelungen sind die Mitbestimmungsrechte des Personalrats nach dem Thüringer Personalvertretungsgesetz zu beachten. Ein geeignetes Instrument ist deshalb eine Dienstvereinbarung über die Vergabe des Leistungsentgelts zwischen der Hochschulleitung und dem jeweiligen Personalrat.

Im geprüften Zeitraum der Haushaltsjahre 2014 und 2015 haben die Hochschulen insgesamt rund 600.000 EUR an rund 450 Beschäftigte für Leistungsentgelt ausgezahlt. Auf Leistungszulagen bzw. -prämien entfiel jeweils rund die Hälfte. Der Rechnungshof hat rund ein Drittel der Gewährungen geprüft.

Bis auf die Hochschule für Musik Franz Liszt Weimar haben alle Hochschulen Leistungsentgelte bewilligt. Allerdings hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Hochschule eine Dienstvereinbarung über die Gewährung von Leistungsentgelt abgeschlossen.¹⁰⁵ Der Rechnungshof sieht darin eine wesentliche Ursache für die festgestellten Mängel:

¹⁰² § 18 in der Fassung des § 40 Nr. 6 TV-L.

¹⁰³ Eine monatliche Leistungszulage kann gewährt werden, wenn der Beschäftigte dauerhaft oder projektbezogen besondere Leistungen erbringt. Sie kann befristet werden und ist widerruflich. Dabei ist sowohl die Honorierung einer bereits erbrachten als auch einer erwarteten künftigen besonderen Leistung denkbar. Für eine einmalige Leistungsprämie muss der Beschäftigte die Leistung bereits erbracht haben.

¹⁰⁴ Durchführungshinweise des Thüringer Finanzministeriums zu § 40 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TV-L) Sonderregelungen für Beschäftigte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen vom 15. August 2014, Nr. 6 - zu § 18 - Besondere Zahlungen im Drittmittelbereich, Leistungszulage und -prämie.

¹⁰⁵ Die Hochschule Nordhausen hat seit dem 4. August 2017 eine Dienstvereinbarung.

- Ein einheitlicher Maßstab für die Höhe der gewährten Leistungen war an keiner Hochschule erkennbar. Die Höhe der Zulagen bewegte sich zwischen 30 EUR und 1.000 EUR monatlich. Die Prämienzahlungen erstreckten sich von 100 EUR bis zu 2.500 EUR.
- Die Hochschulen haben vielfach Leistungsentgelt ohne nachvollziehbare Begründung gewährt. Häufig zählten die Vorgesetzten in den Begründungen lediglich Aufgaben auf, die nach der Tätigkeitsdarstellung der arbeitsvertraglich geschuldeten regulären Tätigkeit entsprachen. Bei 31 Zahlfällen (rund 20 %) fehlten eine Begründung oder ein Antrag für das gewährte Leistungsentgelt.
- Bei rund 17 % der Empfänger von Leistungsentgelt war die Eingruppierung wegen fehlender oder unvollständiger Eingruppierungsunterlagen nicht nachvollziehbar. Ohne tarifgerechte Eingruppierungsunterlagen ist es jedoch nicht möglich, die erwartete „Normalleistung“ eines Beschäftigten, von der sich die besondere Leistung abhebt, zu definieren.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass die Hochschulen Dienstvereinbarungen über die Gewährung von Leistungsentgelt abschließen. Er hat weiterhin vorgeschlagen, dass die Hochschulen ein Budget für Leistungszulagen und -prämien reservieren und verstärkt mit Zielvereinbarungen arbeiten.

Unabhängig vom Abschluss von Dienstvereinbarungen hält der Rechnungshof die Einhaltung folgender Standards für geboten:

- Ein Leistungsentgelt wird nur gewährt, wenn eine aktuelle Tätigkeitsdarstellung und -bewertung vorliegt.
- Die besondere Leistung ist nachvollziehbar begründet. Die Höhe des gewährten Leistungsentgelts ergibt sich schlüssig aus der zu honorierenden Leistung.
- Zulagen werden nur befristet gewährt und sind in der Regel auf 12 Monate begrenzt.
- Ein Leistungsentgelt wird nicht gewährt, wenn die Hochschule die Leistung bereits anderweitig kompensiert, z. B. durch Minderung der Lehrverpflichtung, Ausgleich von Mehrarbeit, Zulagen nach § 14 TV-L für die Übertragung höherwertiger Tätigkeiten.

Außerdem sollte das TMWWDG stärker als bisher seiner Aufsichtspflicht nachkommen. Es sollte darauf achten, dass die Hochschulen ein Instrumentarium entwickeln, das die Einhaltung der Standards sicherstellt.

Das TMWWDG hat die Hochschulen aufgefordert, bis zum 31. Mai 2019 Grundsätze für die Vergabe von Leistungszulagen und -prämien zu erarbeiten und anschließend zu veröffentlichen. Dabei sollen die Empfehlungen des Rechnungshofs einschließlich der beschriebenen Standards nach Möglichkeit Berücksichtigung finden.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das TMWWDG die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen hat. Mit der Erarbeitung von Vergabegrundsätzen für das Leistungsentgelt wird ein wesentlicher Schwachpunkt der bisherigen Vergabepraxis beseitigt. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Hochschulen den Personalrat bei der Erarbeitung beteiligen.¹⁰⁶ Er wird die weitere Entwicklung, insbesondere die Einhaltung der Standards, beobachten.

¹⁰⁶ Gemäß § 74 Abs. 2 S.1 Nr. 3 ThürPersVG hat der Personalrat bei Fragen der Lohngestaltung mitzubestimmen.

III. **Das Umweltministerium konzipiert die Kompensation von Treibhausgas-Emissionen neu (Kapitel 09 06)**

Der Rechnungshof hat 2018 die Ausgaben des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) für Maßnahmen geprüft, die in Zusammenhang mit Klimawandel, Klimafolgen und Klimaanpassung stehen (Kapitel 09 06 Titelgruppe 73). Unter den geprüften Maßnahmen stach das Pilotprojekt „Aufforstung des Klimawaldes Paitzdorf“ hervor.

Das TMUEN vereinbarte bei diesem Pilotprojekt mit ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts eine CO₂-Kompensation über eine fünf Hektar große Aufforstung. Der Klimawald Paitzdorf soll in den 100 Jahren seit seiner Entstehung die CO₂-Mengen kompensieren, die das TMUEN von 2015 bis 2030 emittiert. Für die Planungsleistungen sowie für die Aufforstung verausgabte das TMUEN 2016 insgesamt rund 132.000 EUR. 2017 bis 2031 zahlt das TMUEN an ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts vertragsgemäß insgesamt weitere 27.000 EUR für die CO₂-Bindung im Klimawald. Die Gesamtausgaben für die berechnete Kompensation von 3.000 Tonnen CO₂ über 100 Jahre durch den Klimawald bewegen sich damit bei knapp 160.000 EUR. Dies entspricht spezifischen Kompensationsausgaben von über 50 EUR je Tonne CO₂.

Der Rechnungshof nimmt diese Prüfung zum Anlass, auf die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vorfeld auch von umweltschutzbezogenen Maßnahmen hinzuweisen. Bei einer rein monetären Betrachtung wäre ggf. der Kauf von CO₂-Emissionszertifikaten in Betracht zu ziehen gewesen. Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, künftig auch bei CO₂-Kompensationsmaßnahmen auf die Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgebots zu achten sowie die Kompensation von Treibhausgas-Emissionen neu zu konzipieren.

Landesregierung oder kommunale Gebietskörperschaften planen möglicherweise weitere CO₂-Kompensationsmaßnahmen. Angesichts ihrer zunehmenden praktischen und finanziellen Relevanz ist es dem Rechnungshof über diesen Einzelfall hinaus ein wichtiges Anliegen, auf die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Maßnahmen des Klimaschutzes hinzuweisen. Ein neues Konzept für Kompensationsmaßnahmen bietet aus Sicht des Rechnungshofs daher die Chance, methodische Hinweise für ei-

nen Vergleich regionaler und internationaler Projekte aufzunehmen. In solche Vergleiche können durchaus nicht-monetarisierbare Wirkungen (Ökosystemleistungen, soziale Effekte, öffentliche Wahrnehmung) gleichermaßen für regionale wie internationale Projekte als Bewertungskriterien einfließen.

Ein Leitfaden als Entscheidungs- und Handlungshilfe kann darüber hinaus u. a. ein Muster für eine CO₂-Vermeidungskosten-Rechnung enthalten. Anhand einer CO₂-Vermeidungskosten-Rechnung können Landesbehörden oder kommunale Gebietskörperschaften entscheiden, ob

- Investitionen in den jeweiligen Liegenschaftsbestand zur CO₂-Reduzierung,
- alternative Kompensationsmaßnahmen oder
- der Kauf von CO₂-Zertifikaten

wirtschaftlicher sind.

Ob Klimaschutzmaßnahmen regional ausgelegt werden oder in anderen Regionen dieser Welt zur Umsetzung kommen: Sie sollten auf Entscheidungsgrundlagen beruhen, die nachvollziehbar monetäre wie gegebenenfalls auch nicht-monetarisierbare, gesellschaftliche wie umweltrelevante Aspekte beinhalten.

IV. Sozialer Wohnungsbau – Verwaltung und Sicherung der Zweckbestimmung von Wohnungsbindungen (Kapitel 10 03)

Die für den sozialen Wohnraum zuständigen Stellen bei Städten und Landkreisen sind ihrer Pflicht zur Überprüfung geförderter Mietwohnungen nicht nachgekommen. Das als Fachaufsicht zuständige Thüringer Landesverwaltungsamt hat die Kommunen nicht aufgefordert, die Prüfung nachzuholen bzw. das Ergebnis der Prüfung zu dokumentieren. Verstöße gegen die Belegungs- und Mietbindung blieben folgenlos.

Der Freistaat fördert Baumaßnahmen des sozialen Wohnungsbaus. Mit der Föderalismusreform I 2006 ist die Zuständigkeit für die Wohnungsbauförderung auf die Länder übergegangen. Der Bund hat dem Freistaat Thüringen in den Haushaltsjahren 2013 und 2014 Kompensationsleistungen von jährlich 29,1 Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Die Zuwendungsempfänger müssen die Bestimmungen der Belegungs- und Mietbindung nach dem Thüringer Wohnraumfördergesetz (ThürWoFG) einhalten. Danach dürfen sie die Mietwohnung nur an einen Wohnberechtigten und nicht zu einer höheren als der vorgegebenen höchstzulässigen Miete überlassen. Die zuständigen Stellen bei den Städten und Landkreisen haben jährlich die Belegungs- und Mietbindung des Wohnungsbestands zu kontrollieren und darüber einen Bericht anzufertigen. Das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) führt die Fachaufsicht über die zuständigen Stellen. Es hat sich von der ordnungsgemäßen Überwachung der geförderten Wohnungen zu überzeugen. Insbesondere muss es von den zuständigen Stellen Unterlagen abfordern, wenn die Angaben in den Kontrollberichten unvollständig oder die Maßnahmen der zuständigen Stellen nicht nachvollziehbar sind.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung und Sicherung der Wohnungsbindungen von Mietwohnungen (Neubau) in den Jahren 2013 und 2014 beim TLVwA geprüft. Der Bestand der belegungsgebundenen Mietwohnungen hat sich von 9.305 Wohnungen in 2013 auf 8.546 Wohnungen in 2014 verringert. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das TLVwA zwar Kontrollberichte zur Belegungs- und Mietbindung von den zuständigen Stellen erhalten hat. Die zuständigen Stellen hatten aber teilweise keine Überprüfung vorgenommen, keine Kontrollberichte erstellt bzw. die Kontrollen unvollständig dokumentiert. Die Berichte für 2013 waren zudem wenig aussagefähig. Beispielsweise hatten die zuständigen Stellen dem TLVwA eine Liste der aktuellen

Mieter bzw. einen zusammengefassten Bericht für die Wohnobjekte vorgelegt, ohne eine Einzelüberprüfung der Wohnungen vorzunehmen.

Obwohl das TLVwA 2014 einen einheitlichen Kontrollbericht eingeführt hatte, ist ein Teil der zuständigen Stellen seiner Pflicht zur Überprüfung der geförderten Mietwohnungen und Dokumentation auch weiter nicht nachgekommen. Die zuständigen Stellen hatten mindestens ein Drittel des Gesamtwohnungsbestands nicht kontrolliert bzw. teilweise keine Kontrollen durchgeführt. Die vorgelegten Berichte der zuständigen Stellen waren unvollständig und unterschieden sich in Umfang, Form und Inhalt. Nicht alle hatten das vorgesehene Musterdatenblatt verwendet. Zudem fehlten Angaben zur Miethöhe.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das TLVwA anhand der vorliegenden Kontrollberichte das Einhalten der Belegungsbindung und der höchstzulässigen Miete nicht nachvollziehen konnte. Dennoch hat es die zuständigen Stellen nicht aufgefordert, die Prüfung nachzuholen bzw. das Ergebnis der Prüfung lückenlos darzustellen.

Die beim TLVwA vorliegenden Kontrollberichte ließen schließlich in vielen Fällen auch nicht erkennen, welche Maßnahmen die zuständigen Stellen bei Verstößen gegen die Belegungs- und Mietbindungen ergriffen hatten. Der Rechnungshof hat diesbezüglich kritisiert, dass das TLVwA seiner Überwachungspflicht gegenüber den zuständigen Stellen 2013 und 2014 nicht nachgekommen ist.

Der soziale Wohnungsbau ist eine vom Land an die Kommunen übertragene Aufgabe (übertragener Wirkungskreis). Das TLVwA führt die Fachaufsicht über die zuständigen Stellen und hat dabei Recht- und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung nachzuvollziehen. Der Rechnungshof erachtet weitere Maßnahmen für notwendig. Beispielweise sollte das TLVwA konkretisieren, wie die zuständigen Stellen beim Überprüfen der Belegungs- und Mietbindung verfahren müssen. Hierfür sollte es alle notwendigen Prüfungsinhalte in den einheitlichen Kontrollbericht aufnehmen und von den zuständigen Stellen nur vollständig ausgefüllte Datenblätter akzeptieren. Der Rechnungshof empfiehlt auch, eine Beurteilungsskala zum Auswerten der Kontrollberichte einzuführen. Diese ist nach sachlichen Gesichtspunkten aufzustellen, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Außerdem hat das TLVwA Maß-

nahmen zu ergreifen, wenn die zuständigen Stellen die Belegungs- und Mietbindung nicht ordnungsgemäß kontrollieren bzw. Verstöße gegen die Verwaltungsvorschrift nicht ahnden.

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen bestätigt. Es hat mitgeteilt, dass es die Fachaufsicht gegenüber dem TLVwA intensiviert habe. Seit 2015 finde halbjährlich ein Erfahrungsaustausch mit dem TLVwA statt. Im Rahmen der Fachaufsicht werde es die Kontrollberichte des TLVwA aus und bespreche weitergehende Maßnahmen bei festgestellten Mängeln der zuständigen Stellen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es die Vorschläge des Rechnungshofs zur weiteren Verbesserung der Aufsicht und Kontrolle der zuständigen Stellen aufgreifen und gemeinsam mit dem TLVwA entsprechende Umsetzungsschritte erarbeiten werde.

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

V. „Liebhaberei“ in den Thüringer Finanzämtern (Kapitel 17 01)

Gewinne oder Verluste aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit sind der Besteuerung nur zugrunde zu legen, wenn von Beginn der Tätigkeit bis zu deren Aufgabe ein positives Gesamtergebnis (Totalgewinn) erzielt werden soll. Fehlt diese Absicht, bleiben erzielte Verluste und etwaige Gewinne bei der Besteuerung unberücksichtigt, da sie steuerlich irrelevant sind. Die Rechtsprechung hat für steuerrechtlich irrelevante Tätigkeiten den Begriff „Liebhaberei“ entwickelt. Liebhaberei liegt beispielsweise nahe, wenn es sich bei der Tätigkeit um ein Hobby handelt, der Lebensunterhalt aus anderen Einkünften bestritten wird oder wenn trotz anhaltender jahrelanger Verluste die Tätigkeit weder aufgegeben noch die Betriebsführung geändert wird.

Da dauerhaft anerkannte Verluste aus Fällen von Liebhaberei zu beachtlichen Steuerausfällen führen können, hat der Rechnungshof 2018 bei zwei Finanzämtern die Behandlung dieser Fälle untersucht. Der Prüfungsschwerpunkt lag auf Fällen mit Verlusten aus gewerblichen und selbständigen Nebentätigkeiten. Der Rechnungshof hat verschiedene Bearbeitungsdefizite festgestellt. Beispielsweise wurde mit der Prüfung der Gewinnerzielungsabsicht mehrfach zu spät begonnen. Weiterhin erließen die Finanzämter Steuerbescheide in einschlägigen Fällen nicht durchgängig vorläufig gem. § 165 Abs. 1 S. 1 Abgabenordnung (AO)¹⁰⁷. Außerdem hat der Rechnungshof kritisiert, dass die Finanzämter in Fällen potenzieller Liebhaberei Betriebsprüfungen eher zurückhaltend durchführten. Überdies zeigte sich, dass Steuerpflichtige und Steuerberater wiederholt versuchten, Verluste aus steuerrechtlich irrelevanten Tätigkeiten als „Steuersparmodell“ zu nutzen.

Im Interesse einer gleichmäßigen Besteuerung hat der Rechnungshof deshalb gefordert, dass die Finanzämter zeitnah mit der Sachverhaltsaufklärung beginnen, um derartige Bestrebungen frühzeitig erkennen und unterbinden zu können. Hinsichtlich der festgestellten Bearbeitungsdefizite sowie der um-

¹⁰⁷ Gemäß § 165 Abs. 1 S. 1 AO kann die Steuer vorläufig festgesetzt werden, soweit ungewiss ist, ob die Voraussetzungen für ihre Entstehung eingetreten sind. Dies ist beispielsweise der Fall, solange nicht geklärt ist, ob eine Tätigkeit dem Bereich der Liebhaberei zuzuordnen ist.

fangreichen und komplexen Rechtsprechung zur Liebhaberei hat der Rechnungshof empfohlen, den Finanzämtern einen entsprechenden Praxisleitfaden zur Verfügung zu stellen.

Das Thüringer Finanzministerium (TFM) hat in seiner Stellungnahme zugesichert, die Sachgebietsleiter und Bearbeiter der Finanzämter im Rahmen von Tagungen für die Thematik der Liebhaberei zu sensibilisieren. Des Weiteren werde das TFM einen Leitfaden zur Bearbeitung potenzieller Liebhabereifälle erarbeiten. Außerdem erklärte das TFM, dass die Finanzämter Fällen potenzieller Liebhaberei künftig auch im Rahmen von Betriebsprüfungen oder Nachschauen¹⁰⁸ verstärktes Augenmerk widmen würden. In diesem Zusammenhang hat das TFM mitgeteilt, die Betriebsprüfung bei einem der vom Rechnungshof aufgegriffenen Fälle habe zu Mehrsteuern von rund 107.000 EUR geführt. Abschließend hat es erklärt, die Bearbeitung einschlägiger Fälle künftig im Rahmen der Fachaufsicht zu kontrollieren.

Rudolstadt, den 6. Juni 2019

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Sebastian Dette

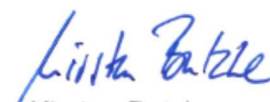


Mike Huster




Klaus Behrens

Dr. Annette Schuwirth



Kirsten Butzke

¹⁰⁸ Nachschauen sind Teil des Besteuerungsverfahrens (§§ 88, 90, 91, 97, 181 AO). Die Aufgabe der Nachschaubediensteten besteht insbesondere darin, Unklarheiten zu Steuererklärungen, Anträgen auf Steuervergünstigungen und sonstigen Unterlagen vor Ort bei den Steuerpflichtigen zu erörtern und aufzuklären. Die Nachschau ist keine Außenprüfung im Sinne der §§ 193 ff. AO. Ihre Duldung durch den Steuerpflichtigen geschieht freiwillig.

Glossar

Alternativ finanzierte Investitionen	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 (Ist-)Ausgaben	Gesamte (Ist-)Ausgaben ohne Kredittilgungen, Zuführungen an <i>Rücklagen</i> , Ausgaben für Fehlbeträge und <i>haushaltstechnische Verrechnungen</i> .
Bereinigte (Ist-)Einnahmen	Gesamte (Ist-)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>.
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> .
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 zurückgegriffen werden kann. Sie dient der Sicherstellung der Liquidität.
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	Der Bund gewährt bestimmten Ländern Mittel: <ul style="list-style-type: none"> - zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft, - zum Ausgleich der Sonderlasten wegen struktureller Arbeitslosigkeit, - wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.

Sondervermögen	Vermögensteil des Landes, der über keine Rechtsfähigkeit verfügt; organisatorisch und haushaltsmäßig selbstständig; wird haushaltsmäßig als Sonderrechnung, i. d. R. getrennt vom Haushalt des Landes, geführt.
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.
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.