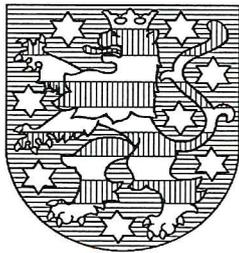


Thüringer Rechnungshof



BERATUNG

des Thüringer Finanzministeriums nach § 88 Abs. 2 ThürLHO¹

Verwendung von Verfügungsmitteln

Rudolstadt, 16. Mai 2019
Az. 1011-5.1-0783/4

Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1
Telefon (03672) 446-500, Telefax (03672) 446-998

¹ Diese Beratung ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	3
1. Gegenstand der Beratung.....	4
2. Grundlagen.....	4
3. Anlass und Zweck der Beratung.....	6
4. Verwendung der Verfügungsmittel.....	7
4.1. Ausgabenbereiche.....	7
4.2. Prüffähigkeit der Belege.....	7
4.3. Feststellungen.....	8
4.3.1 Arbeitsessen.....	8
4.3.2 Bewirtungen.....	10
4.3.3 Präsente.....	11
4.4.4 Spenden.....	13
4.4.5 Sonstige Ausgaben.....	14
5. Fazit und Empfehlungen.....	15

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BB	Betriebs-Berater
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BesR	Besoldungsrecht
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Drs.	Drucksache
EStG	Einkommensteuergesetz
f., ff.	folgende, fortfolgende
Gr.	Gruppe
HWF	Haushalts- und Wirtschaftsführung
i. S.	im Sinne
MinG SH	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten und der Landesministerinnen und Landesminister (Landesministergesetz) Schleswig-Holstein
Nr.	Nummer
Rn.	Randnummer
S.	Seite bzw. Satz
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürAbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz)
ThürBesG	Thüringer Besoldungsgesetz
ThürGlüG	Thüringer Glücksspielgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürMinG	Thüringer Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung (Thüringer Ministergesetz)
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
Vgl./vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 – 72 und 75 – 80 ThürLHO

1. Gegenstand der Beratung

Der Thüringer Rechnungshof hat die Verwendung der Verfügungsmittel der Haushaltsjahre 2015 bis 2017 bei allen obersten Landesbehörden, dem Thüringer Landtag sowie dem Thüringer Verfassungsgerichtshof geprüft.² Er hat dabei etwa 1.500 Belege gesichtet³. Die Ergebnisse wurden den geprüften Stellen jeweils schriftlich mitgeteilt.

Verfügungsmittel sieht der Haushaltsplan im Wesentlichen für Minister⁴ und Staatssekretäre vor; darüber hinaus ebenso für die Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs und des Rechnungshofs⁵. Insgesamt sind im Haushalt jährlich rund 100.000 EUR Verfügungsmittel veranschlagt. Die Ist-Ausgaben lagen im Prüfungszeitraum bei knapp 70 % des Haushaltsansatzes. Dem Ministerpräsidenten und dem Landtagspräsidenten einschließlich ihrer jeweiligen Vertreter stehen zusammen etwas mehr als die Hälfte der Verfügungsmittel zu. Die restlichen Mittel teilen sich die Minister (zwischen 3.000 bis 5.100 EUR) und die Staatssekretäre (zwischen 1.000 bis 1.500 EUR).

Diese Beratung basiert auf den Feststellungen des Rechnungshofs sowie den Stellungnahmen der geprüften Dienststellen. Es wird weitgehend auf Detailfeststellungen verzichtet, nicht jedoch auf Fallbeispiele. Unwesentliche Beanstandungen, die während der Prüfung bereinigt werden konnten, sind nicht Gegenstand dieser Beratung.

2. Grundlagen

Die Bewirtschaftung von Verfügungsmitteln ist vorrangig in den jährlichen HWF-Schreiben des TFM geregelt. Daneben gelten grundsätzlich die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen.⁶ Darüber hinaus existieren für die Verwendung der in den Haushaltsplänen veranschlagten Verfügungsmittel keine besonderen Richtlinien.

Verfügungsmittel dienen ausgewählten Stelleninhabern zum Bestreiten von Ausgaben, die den Verfügungsberechtigten für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen entstehen⁷ und deren Deckung daher aus den persönlichen Bezügen oder aus der persönlichen Aufwandsentschädigung nicht zumutbar ist.

² Die an bestimmte Einnahmen gebundenen Mittel zur Verfügung des Direktors der Landessternwarte Tautenburg (Kapitel 07 76 Titel 529 22) blieben aufgrund ihrer Geringfügigkeit außer Betracht.

³ Die Belege zu Kapitel 01 01 Titel 529 21 (Verfügungsmittel Landtagspräsident) wurden stichprobenhaft geprüft (45 % aller Belege).

⁴ Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

⁵ Die entsprechenden Ausgaben des Präsidenten des Rechnungshofs werden von dem mit der Vorprüfung der Rechnung des Rechnungshofs für den Landtag beauftragten Beamten jährlich überprüft.

⁶ Danach sind insbesondere die §§ 6; 7; 20 Abs. 3; 35 Abs. 2; 37 Abs. 1, 5; 51; 52 sowie 75 ThürLHO zu beachten.

⁷ Vgl. VV zur Neufassung des Thüringer Gruppierungsplans (ThürStAnz 9/2015, S. 507 - 523).

Dienstliche Veranlassung bedeutet, dass die Ausgabe in unmittelbarem Zusammenhang mit der Wahrnehmung eines Dienstgeschäfts der obersten Landesbehörde stehen muss. Bei Ministern kann es sich auch um ein Dienstgeschäft in der Eigenschaft als Mitglied der Landesregierung handeln. Der außergewöhnliche Aufwand fordert, dass die Ausgabe keinem anderen Titel mit speziellerer Zweckbestimmung zugeordnet werden kann.⁸

Für die Erfüllung ihrer Dienstpflichten erhalten der Ministerpräsident ein Amtsgehalt von 122 % und die Minister ein Amtsgehalt von 103 % der Besoldungsgruppe B 10 des ThürBesG⁹ sowie die Staatssekretäre Dienstbezüge nach Besoldungsgruppe B 9¹⁰. Neben ihrem Amtsgehalt erhalten die Mitglieder der Landesregierung eine steuerfreie¹¹ Dienstaufwandsentschädigung. Diese beträgt für den Ministerpräsidenten 766 EUR und für die Minister 511 EUR monatlich.¹² Sie dient u. a. der Abgeltung von überwiegend im persönlichen Bereich anfallenden, dienstlich veranlassenen Repräsentationsaufwendungen. Einer solchen Aufwandsentschädigung liegt der Gedanke der Kostenerstattung und nicht der Alimentation zugrunde. Aufwandsentschädigungen gehören demnach nicht zur Besoldung.¹³ Ausschließlicher Sinn und Zweck dieser Entschädigung ist die Erstattung dienstbezogener Aufwendungen, deren Übernahme dem Beamten aus seinen Dienstbezügen nicht zugemutet werden kann.¹⁴

Der Präsident und die Vizepräsidenten des Thüringer Landtags erhalten als Abgeordnete neben der Grundentschädigung mit Alimentscharakter¹⁵ eine Zusatzentschädigung.¹⁶ Hinzu kommt eine wohnortabhängige steuerfreie Aufwandsentschädigung (Kostenpauschale)¹⁷, die nicht nur die Auslagen für die Betreuung des Wahlkreises, sondern auch alle sonstigen Auslagen abdecken soll, die sich aus der Stellung der Abgeordneten ergeben. Jene Amtsausstattung dient der „Abgeltung der durch das Mandat bedingten Aufwendungen“ (vgl. § 6 Abs. 1 S. 1 ThürAbgG).¹⁸ Dieser besondere, d. h. für die Abgeordnetentätigkeit spezifische Aufwand steht im Gegensatz zum allgemeinen Aufwand, wie er auch sonst in anderen Berufen anfällt.¹⁹

⁸ Vgl. jährliches Schreiben zur HWF, Verfügungsmittel.

⁹ § 8 Abs. 1 Nr. 1 ThürMinG.

¹⁰ Vgl. Anlage 1 zum ThürBesG.

¹¹ Die Steuerfreiheit ergibt sich aus § 3 Nr. 12 EStG, da die Dienstaufwandsentschädigung als Teil der Amtsbezüge in § 8 ThürMinG bestimmt ist. Sie ist zusammen mit den Dienstbezügen als Gesamtbetrag im jeweiligen Einzelplan ausgewiesen.

¹² § 8 Abs. 1 Nr. 2 ThürMinG.

¹³ Vgl. Zinner in: Schwegmann/Summer; BesR, § 17 BBesG Rn. 16.

¹⁴ Vgl. Zinner in: Schwegmann/Summer; BesR, § 17 BBesG Rn. 8 f.

¹⁵ BVerfGE 40, 296, 318.

¹⁶ Nach § 5 Abs. 2 ThürAbgG erhalten der Präsident des Landtags eine einfache Grundentschädigung und die Vizepräsidenten 70 % der Grundentschädigung als zusätzliche steuerpflichtige und nicht versorgungsfähige Entschädigung (Zusatzentschädigung).

¹⁷ Amtsausstattung nach § 6 Abs. 1 und 2 ThürAbgG.

¹⁸ ThürVerfGH, Urteil vom 14. Juli 2003 - 2/01 -, Rn. 77, juris.

¹⁹ BVerfGE 49, 1, 2.

3. Anlass und Zweck der Beratung

Die im Haushalt bereitgestellten Mittel sind gemessen am gesamten Landeshaushalt vergleichsweise gering, doch stehen sie in besonderem Maße im Blickpunkt der Öffentlichkeit.²⁰ Es muss daher sowohl im Interesse der Verwaltung als auch der Verfügungsberechtigten liegen, eine sichere Grundlage für den Umgang mit Verfügungsmitteln zu haben. Insbesondere hat sich durch Nachfragen bei den geprüften Stellen während der örtlichen Erhebungen gezeigt, dass erhebliche Abgrenzungs- und Auslegungsschwierigkeiten bei der Verwendung der steuerfrei gewährten Dienstaufwandsentschädigung, die zur Abgeltung des im Grundsatz gleichen Aufwands dient, und den Verfügungsmitteln bestehen. Mit den vorhandenen Regelungen gelingt es derzeit nicht, eine gesicherte und gleichartige Handhabung im Umgang mit Verfügungsmitteln zu gewährleisten.

Ein Vergleich der jährlichen Schreiben des TFM zur HWF 2015 bis 2017 ergab, dass ab 2016 die Beschränkungen zur internen Repräsentation bzw. zur außerordentlichen Vergütung und Unterstützung an öffentliche Bedienstete entfallen sind. Daher wurde auch erhoben, ob und inwieweit der Wegfall dieser Regelungen zu einem veränderten Ausgabeverhalten geführt hat. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Verbot der Innenrepräsentation bei den geprüften Stellen kaum Beachtung findet. In vielen Fällen wurden Verfügungsmittel beispielsweise zur Selbstbewirtung oder für Präsente an interne Mitarbeiter verausgabt. Mit der entfallenen Regelung fand somit keine Änderung des Ausgabeverhaltens statt; vielmehr wurden die Regelungen des jährlichen Schreibens zur HWF dem Ausgabeverhalten der geprüften Stellen angepasst. Auch wenn der Rechnungshof den politischen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum der Funktionsträger anerkennt, soll dennoch angemahnt werden, künftig die Mittel ausschließlich für zulässige Zwecke einzusetzen und diese wirtschaftlich zu verwenden.

Eine Analyse der bei Bund und Ländern bestehenden Regelungen zum Umgang mit Verfügungsmitteln hat ergeben, dass eine einheitliche Sicht- und Handlungsweise nicht vorhanden ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bereits die Zusammensetzung der Amtsbezüge der Funktionsträger Ländersache ist. Daher gilt es, die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften zu beachten. Mit dieser Beratung sollen der Rahmen für die künftige Verwendung der Verfügungsmittel konkretisiert und die bisherigen Abgrenzungs- und Auslegungsprobleme im Umgang mit der Dienstaufwandsentschädigung vermieden werden.

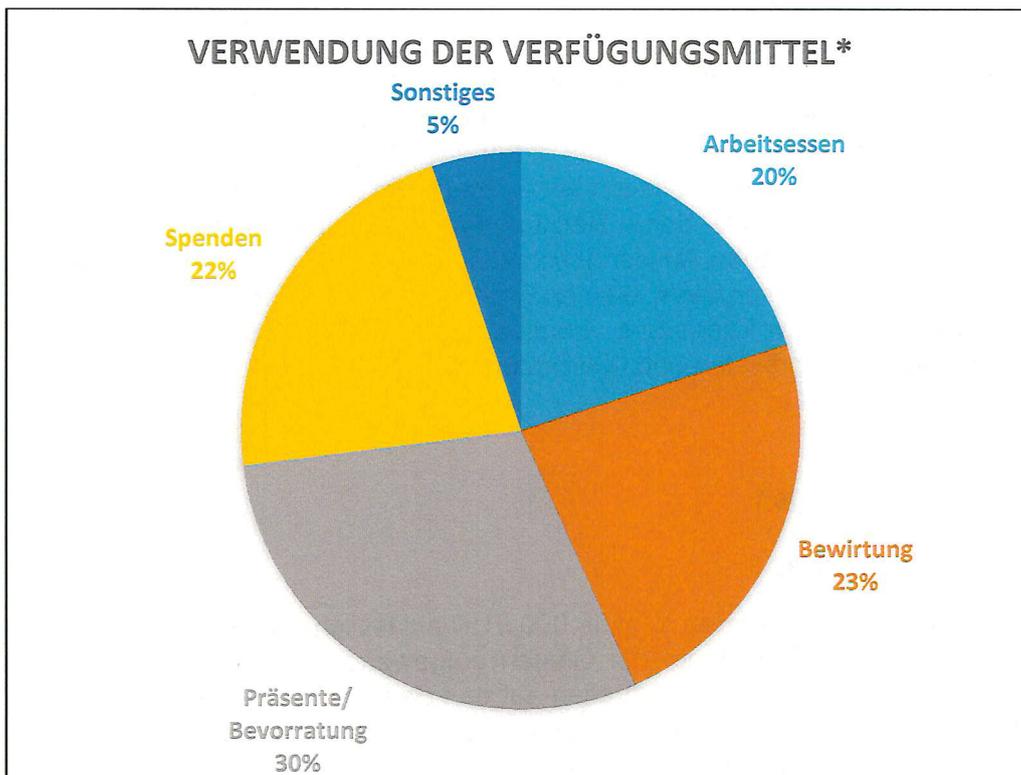
²⁰ Siehe etwa Kleine Anfrage „Bewirtungskosten aus den Verfügungsmitteln der Minister und Staatssekretäre“, Landtags-Drs. 6/3870 vom 8. Mai 2017.

4. Verwendung der Verfügungsmittel

4.1. Ausgabenbereiche

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei der Inanspruchnahme der Verfügungsmittel die Verwendungszwecke und das Ausgabeverhalten der einzelnen Funktionsträger teilweise recht unterschiedlich sind. Dies scheint von den persönlichen Auffassungen der Verfügungsberechtigten abhängig zu sein. Die Analyse der geprüften Aufwendungen hat ergeben, dass die meisten Ausgaben für Arbeitsessen, interne Bewirtungen, Präsente sowie Sach- und Geldspenden geleistet worden sind.

Die prozentuale Verteilung der Ausgabenbereiche stellt sich wie folgt dar:



* bezogen auf die geprüften Belege

4.2. Prüffähigkeit der Belege

Nach den Vorgaben im HWF-Schreiben müssen alle Ausgaben begründet sein. Hierzu sind Angaben über den Grund der Beschaffung bzw. die erfolgte Verwendung der Mittel, Präsente und dergleichen durch einen kurzen Vermerk auf den zahlungsbegründenden Unterlagen notwendig. Die Angaben sollen den Anlass der Mittelvergabe, die Anzahl der teilnehmenden Personen sowie Aussagen über die Beschaffung und Verwendung der Präsente enthalten. Ergänzend zu den zahlungsbegründenden Angaben ist zumindest eine Paraphe des Verfügungsberechtigten auf dem Zahlungsbeleg erforderlich.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Nachweisführung in vielen Fällen unzureichend war. Die Vorlage von Rechnungen allein genügt nicht, um die oben genannten Voraussetzungen zu erfüllen. Ob eine dienstliche Veranlassung und damit ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Wahrnehmung eines Dienstgeschäfts bestanden, die eine Notwendigkeit der Ausgaben rechtfertigten, konnte somit nicht immer geprüft werden. Kann die Notwendigkeit einer Maßnahme i. S. des § 6 ThürLHO nicht festgestellt werden, vertritt der Rechnungshof die Auffassung, dass eine solche Ausgabe unzulässig ist. Der Rechnungshof hat alle geprüften Stellen gebeten, die zahlungsbegründenden Unterlagen künftig dem Haushaltsrecht entsprechend ordnungsgemäß zu führen.²¹ Zudem bedarf die Inanspruchnahme der Verfügungsmittel der alleinigen Entscheidung des Verfügungsberechtigten, so dass durch diesen die Paraphe auf den Zahlungsbeleg zu setzen ist. Daher scheidet eine Delegation dieses Zeichnungsrechts auf andere Mitarbeiter aus.

Aufgrund unzureichender Dokumentation war in keinem Fall ersichtlich, ob die Verfügungsberechtigten – bevor sie Verpflichtungen eingingen – prüften, inwieweit die Ausgaben aus den persönlichen Bezügen oder ggf. der Dienstaufwandsentschädigung gezahlt werden können. Der Einwand einer geprüften Stelle, dass sich eine solche Dokumentationspflicht aus den getroffenen Regelungen zur Bewirtschaftung der Verfügungsmittel nicht herleiten ließe, überzeugt nicht. Sämtliche HWF-Schreiben enthalten den Passus „deren Deckung [daher] aus den persönlichen Bezügen oder aus der persönlichen Aufwandsentschädigung nicht zumutbar ist“. Das erfordert einen Abwägungsprozess, dessen Ergebnis zu dokumentieren ist. Schließlich lässt sich ein nachvollziehbares, transparentes Verwaltungshandeln nur durch Schriftlichkeit gewährleisten und überprüfen.²²

4.3. Feststellungen

4.3.1 Arbeitssessen

Im Prüfungszeitraum wurden rund 38.000 EUR anlässlich von Gesprächen bzw. Arbeitssessen für die Bewirtung von Gästen aufgewendet. Die Paraphe der Verfügungsberechtigten war in vielen Fällen auf den Bewirtungsbelegen vorhanden. Jedoch enthielten die Ausgabebelege überwiegend keine Angaben über den Anlass bzw. den Zweck der Bewirtung und/oder über die Anzahl und Funktion der Teilnehmer. Mithin waren die Vorgaben des HWF-Schreibens nicht vollumfänglich erfüllt.

Ausgaben für Bewirtungen waren regelmäßig mit „Geschäftssessen“, „dienstliches Essen“ oder „Arbeitssessen“ mit „politischen Vertretern“ oder „Interessenvertretern“ begründet. Diese Angaben reichen nicht aus, um zu verdeutlichen, dass kein privater Anlass für die Bewirtung bestanden hat. Dies gilt auch für vertrauliche Gespräche. Hält der Verfügungsberechtigte es etwa aufgrund politisch-strategischer Ermessensentscheidungen für untunlich, Namen und Gesprächsthemen anzugeben, ist zumindest eine generelle Bezeichnung und die Anzahl der Gäste anzugeben, damit der ausschließlich dienstliche Charakter und die Angemessenheit des Aufwands nachvollzogen werden können. Bei der Belegaufbewahrung dieser sensiblen

²¹ Vgl. § 75 ThürLHO sowie VV-ZBR.

²² So auch BVerwG, Beschluss vom 16. März 1988 - 1 B 153/87 -, Rn. 11, juris.

Daten sind entsprechende organisatorische Maßnahmen zu treffen, die dem Verantwortungsbereich des Verfügungsberechtigten obliegen.²³ Daher vermag die Argumentation einzelner geprüfter Stellen nicht zu überzeugen, dass eine derartig detaillierte Belegführung im Ergebnis dazu führen würde, dass jeder Mitarbeiter, der mit Aufgaben der Haushaltsführung betraut ist, Kenntnis davon erlange, welche politischen Kontakte der jeweilige Funktionsträger habe. Wenn weder Anlass noch Teilnehmer zu erkennen sind, ist es nicht möglich, die ordnungs- und bestimmungsgemäße Mittelverwendung festzustellen. Auch ist eine Besserstellung der öffentlichen Hand dem steuerpflichtigen Unternehmer gegenüber nicht zu rechtfertigen, zumal in der Privatwirtschaft keine treuhänderisch verwalteten Mittel ausgegeben werden. Dort sind, um angemessene Bewirtungsaufwendungen steuerlich geltend machen zu können, die Vorgaben des § 4 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 EStG zu beachten. Danach muss die Rechnung für die Bewirtung von Geschäftspartnern neben Ort, Zeit, Art und Umfang der Leistung sowie Rechnungsbetrag zwingend die Namen der bewirteten Personen enthalten. Ohne diese Angaben wäre die Rechnung nicht ordnungsgemäß. Derartige Bewirtungsaufwendungen unterliegen dann bereits nach § 4 Abs. 7 EStG mangels Ordnungsmäßigkeit der Rechnung dem Betriebsausgabenabzugsverbot.²⁴

Im Prüfungszeitraum wurde wiederholt zu Arbeitsessen eingeladen, an denen ausschließlich Verfügungsberechtigte (Minister, Staatssekretäre, Oberbürgermeister) teilnahmen. Nach Ansicht des Rechnungshofs sind Bewirtungskosten aufgrund von Einladungen zwischen Verfügungsberechtigten unzulässig. Andernfalls käme dies einer kostenlosen Selbstbewirtung mit Geldern der öffentlichen Hand gleich. Aus denselben Erwägungen verbietet sich auch die Kostenübernahme bei Restaurantbesuchen mit behördeneigenen Mitarbeitern.²⁵

Vereinzelt wurde bei Geschäftsessen Alkohol in nicht unerheblicher Menge konsumiert. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass Restaurantbesuche, bei denen alkoholische Getränke konsumiert werden, grundsätzlich der privaten Lebensführung zuzurechnen sind. Diese erwecken den Anschein, dass es sich eher um private Aktivitäten mit Vergnügungscharakter ohne Bezug zu einer dienstlichen Veranlassung handelt. Auch sind zur Bewertung der Angemessenheit von Bewirtungskosten Gepflogenheiten in Bereichen außerhalb des öffentlichen Dienstes kein geeigneter Maßstab. In einigen Fällen haben die geprüften Stellen Ausgaben für Arbeitsessen von mehr als 100 EUR pro Teilnehmer geleistet. Nach Meinung des Rechnungshofs überschreiten solche Beträge das übliche Maß. Auch bei der Bewirtung aus Verfügungsmitteln ist der Grundsatz des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln zu beachten. Daher ist die Zahlung von Trinkgeldern aus Verfügungsmitteln ebenso unzulässig.

²³ Insoweit verweist der Rechnungshof auf die Beachtung der Regelungen der Anlage 5 zu den VV-ZBR.

²⁴ Vgl. Wichert: Abziehbarkeit von Bewirtungsaufwendungen, in: BB 2019, S. 351 ff.

²⁵ Nach Auffassung des Rechnungshofs gilt dieser Grundsatz für sämtliches aus dem Landeshaushalt (Hauptgruppe 4) finanziertes Personal (vgl. Sonderbericht des Thüringer Rechnungshofs nach § 99 ThürLHO: „Personal im öffentlichen Dienst des Landes“ vom 4. März 2019).

Im Übrigen hat der Rechnungshof die geprüften Stellen auf Folgendes hingewiesen:

Für die Erfüllung ihrer Dienstpflichten erhalten die Funktionsträger Dienstbezüge (zur Höhe siehe oben Punkt 2.). Es kann daher nicht unberücksichtigt bleiben, dass diesen – zumindest wenn es sich um geringe Beträge oder um Leistungen „auf Gegenseitigkeit“ handelt – zugemutet werden kann, die Kosten aus den eigenen Dienstbezügen zu tragen. Auch steht vielfach der persönliche Bezug im Vordergrund, so dass zumindest die Inanspruchnahme der Dienstaufwandsentschädigung zu prüfen wäre. Jedoch ist auch dieser immanent, dass insbesondere von dem leitenden Beamten dienstlich veranlasster Aufwand bis zu einem gewissen Umfang ohne Entschädigung zu übernehmen ist. Unzumutbar wäre die Übernahme eines Mehraufwands lediglich dann, wenn der amtsangemessene Lebensunterhalt des Betroffenen ohne einen finanziellen Ausgleich spürbar berührt wird bzw. eine deutliche Verkürzung seiner Besoldung eintritt.²⁶

Aus Sicht des Rechnungshofs sind Arbeit und Essen in der Regel getrennt zu sehen, da Essen grundsätzlich der privaten Lebensführung zuzurechnen ist. Sollten Restaurantbesuche dennoch dienstlich veranlasst sein, wären zur Abgeltung dieser überwiegend im persönlichen Bereich anfallenden dienstlich veranlassten Aufwendungen die Dienstaufwandsentschädigungen einzusetzen.

4.3.2 Bewirtungen

Im Prüfungszeitraum wurden rund 44.000 EUR für Bewirtungskosten ausgegeben. Für „Gästebewirtungen“ in den Dienststellen wurden Kaffee, Milch, Wasser, Tee, Süßigkeiten sowie Gebäck, in einigen Fällen Sekt, Wein und Saft, bevorratend beschafft.

Auf den begründenden Unterlagen fehlten überwiegend eindeutige Angaben über den Anlass der Ausgabe, den Teilnehmerkreis und/oder die Anzahl der an Besprechungen teilnehmenden Personen. Kosten für Bewirtungen wurden auch für interne Anlässe aus den Verfügungsmitteln finanziert.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass Ausgaben für Bewirtungen bei dienstlichen Zusammenkünften und Veranstaltungen innerhalb der Landesverwaltung aus den Verfügungsmitteln unzulässig sind. Dies gilt auch für Veranstaltungen mit Vertretern des Parlaments. Der von einem Verfügungsberechtigten gegebene Hinweis auf die „Richtlinie zur Inanspruchnahme der Verfügungsmittel des Landes Schleswig-Holstein“, wonach Begegnungen mit Vertretern des Parlaments als Repräsentationsaufgabe mit Außenwirkung eingeordnet werde, führt zu keiner anderen Bewertung. Es wird verkannt, dass die Rechtslage zur Zahlung der Amtsbezüge für Minister in Schleswig-Holstein nicht mit der Regelung in Thüringen identisch ist. Anders als im Freistaat haben die Landesminister Schleswig-Holsteins nach § 7 MinG SH keinen Anspruch auf Erhalt einer Dienstaufwandsentschädigung. Überdies kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass Anlässe wie Geburtstage, Beförderungen, Eintritte in den Ruhestand, Feiertage usw. bei allen Behörden(-leitern) vorkommen können, denen hierfür jedoch keine Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Sie könnten entsprechende Leistungen, wenn sie sich gegenüber ihren Bediensteten erkenntlich zeigen wollten, nur aus privaten (eigenen) Mitteln bestreiten.

²⁶ Vgl. Zinner in: Schwegmann/Summer; BesR, § 17 BBesG Rn. 8; 21.

Daher sind Veranstaltungen wie Geburtstage, Beförderungen, Jubiläums- und Weihnachtsfeiern oder Neujahrsempfänge, an denen vorwiegend Personen aus dem internen Bereich ohne besonderen dienstlichen Anlass teilnehmen, nicht aus den Verfügungsmitteln zu finanzieren. Ausgaben hierfür sind dem privaten Lebensbereich zuzuordnen und somit auch privat zu bezahlen.

Verfügungsmittel dürfen nicht für solchen laufenden Aufwand in Anspruch genommen werden, der regelmäßig mit dem Hauptamt verbunden ist. So gehören Besuche und Gespräche mit Vertretern der Wirtschaft, Verbänden und Dritten etc. in den Dienststellen zu den originären Aufgaben der Funktionsträger. Die Bereitstellung von Sitzungsgetränken, wie Kaffee und Wasser, stellen keinen außergewöhnlichen Aufwand in besonderen Fällen dar. Dies gehört mittlerweile auch bei der öffentlichen Hand zum angemessenen Standard und ist damit üblicher Aufwand im Rahmen normaler Geschäftserledigung. Daher sollten Sitzungsgetränke dieser Art als „Geschäftsbedarf“ aus Titel 511 01 finanziert werden, soweit kein speziellerer Titel in Betracht kommt. Dabei ist ein am Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientiertes Ausgabeverhalten zu beachten.

Vereinzelt entstanden anlässlich von Präsentationen, Konferenzen und Empfängen, die in den geprüften Stellen stattfanden, Ausgaben für die Beauftragung von Caterern. Bei diesen Maßnahmen wäre zu prüfen gewesen, ob die Ausgaben anderen Titeln mit speziellerer Zweckbestimmung zuzuordnen sind (z. B. Tagungen, Konferenzen, Öffentlichkeitsarbeit). Andernfalls liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Spezialität vor.

In mehreren Fällen wurden aus den Verfügungsmitteln Sachausgaben geleistet (beispielsweise für Servietten und Reinigungsmittel wie Entkalker oder Geschirrspülmittel). Diese Ausgaben fallen eindeutig nicht in den Anwendungsbereich der Verfügungsmittel.

Im Übrigen ist eine Beschaffung von alkoholischen Getränken aus Verfügungsmitteln nicht statthaft.

Mithin dürfte künftig für diese Ausgabeposition – unter Beachtung und Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorgaben – keine praktische Relevanz verbleiben.

4.3.3 Präsente

Im Prüfungszeitraum wurden rund 57.000 EUR für die Beschaffung von Präsenten und Repräsentationsartikeln aufgewendet.

Nach den Vorgaben im HWF-Schreiben sind auf den zahlungsbegründenden Unterlagen eindeutige Angaben über die Beschaffung und Verwendung von Präsenten notwendig (siehe oben unter Punkt 4.2). Für mögliche Vorratsbeschaffungen sind Bestands- und Verbrauchsnachweise zu führen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Vorgaben zur Nachweisführung in den meisten Fällen nicht erfüllt waren. Die geführten Bestandsverzeichnisse waren unvollständig und intransparent, da Angaben zur Verwendung der Präsente häufig fehlten. In vielen Fällen verzichteten die Funktionsträger auch bei Gegenständen von höherem Wert gänzlich darauf, Bestands- und Verbrauchsnachweise zu führen.

Auf Nachfrage wurden zumeist allgemeine Erklärungen zur Verwendung der Präsente abgegeben. Zu konkreten Anlässen und Funktionen der Begünstigten konnten vielfach keine Angaben mehr gemacht werden. Auch handelte es sich bei den beschafften Präsente oft um Vorratskäufe, die am Ende des Jahres – kurz vor Kassenschluss – getätigt wurden. Die Bevorratung erschien zudem mehrfach unangemessen. Zahlreiche im Haushaltsjahr 2015 beschaffte Präsente waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bis auf wenige Ausnahmen noch vorhanden. Dies ist mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Beschaffung von Präsente auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Unangemessene Vorratskäufe, insbesondere am Ende eines Haushaltsjahres, sind zu vermeiden. Der Rechnungshof hat zum Führen von Bestandsverzeichnissen auf die entsprechende Anwendung der VV zu § 73 ThürLHO (Nachweis des Vermögens und der Schulden) verwiesen. Die Bestandsverzeichnisse, die getrennt nach Titeln zu führen sind, sollen Angaben über den Grund der Beschaffung, das Anschaffungsdatum, den Bestand und die Verwendung enthalten. Sie sind regelmäßig auf ihre Aktualität zu überprüfen.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die Verfügungsberechtigten vielfach Ausgaben für Blumen oder Präsente anlässlich von Geburtstagen, Dienstjubiläen, Verbeamtungen, Beförderungen usw. an behördeneigene Mitarbeiter leisteten. Im Haushaltsjahr 2015 wurde somit gegen das im HWF-Schreiben festgelegte Verbot der Innenrepräsentation²⁷ verstoßen. Diese Ausgaben waren daher unzulässig. Im Übrigen dienen solche Ausgaben, bei denen vielfach der persönliche Bezug im Vordergrund steht, nicht der unmittelbaren Erfüllung von Landesaufgaben nach § 6 ThürLHO. Gleiches gilt für Geschenke, die sich Verfügungsberechtigte untereinander machen und die in der Regel auf Gegenseitigkeit beruhen. Schließlich erhalten die Verfügungsberechtigten für die Erfüllung ihrer Dienstpflichten Dienstbezüge, für Erschwernisse des Amtes Zulagen etwa in Form von Dienstaufwandsentschädigungen. Es ist deshalb nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen zu rechtfertigen, ihnen zu Lasten der Haushaltsmittel weitere geldwerte Vorteile aus den Verfügungsmitteln zukommen zu lassen.

Für Weihnachts-, Gruß- und Dankeskarten wurden in vielen Fällen unangemessen hohe Ausgaben geleistet. So wurden von einer geprüften Stelle allein für die Gestaltung von Weihnachtskarten durch eine Designerin rund 400 EUR verausgabt. Der Rechnungshof hat einen der öffentlichen Hand entsprechenden sorgfältigen Umgang mit öffentlichen Geldern angemahnt. Bei einer angemessenen Höhe dürfen solche Ausgaben, soweit kein speziellerer Titel zur Verfügung steht, aus dem Geschäftsbedarf geleistet werden.

Werden zukünftig die Grundsätze der Spezialität sowie der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet, dürfte nach Auffassung des Rechnungshofs auch für diesen Ausgabenbereich kein Raum verbleiben.

²⁷ Nach dem Schreiben zur HWF 2015 wurden dienstliche Zusammenkünfte und Veranstaltungen innerhalb der Landesverwaltung nicht als Repräsentationsanlass anerkannt.

4.4.4 Spenden

Im Prüfungszeitraum wurden rund 42.000 EUR für Sach- und Geldspenden verausgabt, wobei diese regelmäßig auf schriftliche Bitten diverser Vereine, gemeinnütziger Einrichtungen oder Verbände getätigt wurden. Spenden dienten beispielsweise Vereinen zur Schließung von Finanzierungslücken, aber auch der Übernahme nicht förderfähiger Ausgaben in einem Zuwendungsverfahren. Zudem kamen in einigen Fällen Spenden ausschließlich Vereinen zugute, die ihren Sitz im Wahlkreis des jeweiligen Funktionsträgers haben. Nur in Einzelfällen prüften die Ressorts, ob die Spendenempfänger bereits aus anderen Titeln des Haushalts gefördert wurden. Fast alle geprüften Stellen leisteten Sach- und/oder Geldspenden anlässlich der regelmäßig am Jahresanfang stattfindenden Besuche der Sternsinger.

In den meisten Fällen war die Verwendung der Verfügungsmittel ungenügend belegt und erfüllte nicht die Voraussetzungen der im HWF-Schreiben genannten Dokumentationsstandards. Auswahl des Spendenempfängers und Höhe der Spende – also das „Ob“ und das „Wie“ der Maßnahme – waren zumeist nicht nachvollziehbar belegt. Ein Zusammenhang zum Geschäftsbereich der Verfügungsberechtigten und damit der dienstlichen Veranlassung konnte folglich nicht hergestellt werden.

Unabhängig von der unzureichenden Nachweisführung ist der Rechnungshof der Auffassung, dass Spenden – auch wenn sie für mildtätige bzw. gemeinnützige Zwecke verwendet werden – nicht aus den Verfügungsmitteln geleistet werden dürfen. Der Haushaltsgesetzgeber sieht die Verausgabung von Spenden nur in wenigen Einzelfällen vor. In Anwendung von §§ 17 Abs. 4 und 35 Abs. 2 ThürLHO sind Verfügungsmittel nicht für Zwecke zu verausgaben, für die an anderer Stelle des Haushaltsplans Mittel veranschlagt wurden. Dabei sind die zuwendungsrechtlichen Vorschriften nach §§ 23, 44 ThürLHO, die auch für die sogenannten Lottomittel²⁸ gelten, zu beachten. Die umfangreiche Förderlandschaft des Freistaats erstreckt sich auf Vorhaben der Wirtschaft, der Kommunen und einer Vielzahl privater Rechtsträger sowie auf Aktivitäten in der Forschung, Bildung und Kultur, im Denkmalschutz, im Sport, im Sozialen und im Verkehrswesen sowie auf Maßnahmen der Infrastruktur und des Städtebaus. Es besteht somit die Gefahr, mittels Spenden in zuwendungsrechtliche Sachverhalte einzugreifen.²⁹ Ist eine Förderung über eine Zuwendung nicht möglich, dann darf eine solche nicht unter Umgehung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften aus Verfügungsmitteln getätigt werden. Hierbei ist auch der Einwand einer geprüften Stelle unerheblich, dass es sich teilweise nur um geringfügige Beträge handeln würde. Dem Haushaltsrecht ist eine Geringfügigkeitsgrenze („Bagatelle“) grundsätzlich fremd.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind Spenden vielmehr solche Ausgaben, die durch die Besoldung bzw. die Dienstaufwandsentschädigung abgegolten sind. Schließlich steht bei der Zahlung von Spenden – in einigen Fällen offenkundig – der persönliche Bezug des Funktionsträgers im Vordergrund. Es scheint damit auch der

²⁸ Die Vergabe von Lottomitteln erfolgt entsprechend der Zweckbindung gemäß § 9 Abs. 3 ThürGlüG zur Förderung kultureller, sozialer, umweltschützerischer und sportlicher Zwecke. Die Ausreichung erfolgt als Zuwendung nach den §§ 23, 44 ThürLHO und den dazu erlassenen VV; siehe Landtags-Drs. 6/6555 vom 10. Dezember 2018.

²⁹ Dies kann zu weitreichenden Folgen im Zuwendungsverhältnis führen. Neben der Änderung der förderfähigen Ausgaben und damit einer Änderung der Zuwendungssumme soll auf das Verbot der Doppelförderung hingewiesen werden.

Öffentlichkeit gegenüber nicht vertretbar, Ausgaben, die eher dem privaten Lebensbereich zuzuordnen sind, aus Steuermitteln zu finanzieren.

Überdies vermag der Verweis einiger geprüfter Stellen auf die Kommentierung von Dittrich zur BHO, wonach Spenden als ein Verwendungsbeispiel für den Verfügungsfonds aufgeführt würden, nicht zu überzeugen. In dieser werden die in der Verwaltungspraxis üblichen Fälle aufgezählt³⁰, ohne dass eine umfassende rechtliche Würdigung vorgenommen wird. Sollen Spenden aus dem öffentlichen Haushalt geleistet werden, dann ist ein entsprechender Titel auszubringen. Dem öffentlichen Haushalt ist es jedoch fremd, eine Leistung an Dritte zu erbringen, der keine Gegenleistung gegenübersteht. Vielmehr ist der sich aus dem Willkürverbot ergebende Grundsatz, dass der Staat (die staatliche Verwaltung) kein Recht zu „Geschenken“ hat (Schenkungsverbot) zu beachten.³¹ Das Staats- und Verwaltungssystem würde erheblichen Schaden nehmen, wenn in der Öffentlichkeit auch nur der Anschein entstünde, die gebotene Neutralität und Objektivität der Verwaltung werde durch einzelne Spendenaktivitäten oder durch zu enge Bindung an einzelne Spendenempfänger in Frage gestellt.

4.4.5 Sonstige Ausgaben

Rund 10.000 EUR entfielen auf Ausgaben, die den vorgenannten Verwendungszwecken nicht zugeordnet werden konnten. Diese beinhalteten Ausgaben, die entweder spezielleren Titeln oder dem privaten Lebensbereich zuzuordnen waren. Aus den Verfügungsmitteln wurden beispielsweise Trauergestecke und -kränze, Gebrauchsgegenstände wie Geschirr und Kaffeemaschinen, Dekorationsartikel oder Eintrittskarten für den Besuch kultureller und gesellschaftlicher Veranstaltungen beschafft.

Der Rechnungshof hat die geprüften Stellen darauf hingewiesen, dass Verfügungsmittel in Anwendung von §§ 17 Abs. 4 und 35 Abs. 2 ThürLHO nicht für Zwecke zu verausgaben sind, für die an anderer Stelle des Haushaltsplans Mittel veranschlagt wurden. Folglich hätte in vielen Fällen geprüft werden müssen, ob die Ausgaben anderen Titeln mit speziellerer Zweckbestimmung (z. B. Gr. 511) zugeordnet werden können. Andernfalls liegt ein Verstoß gegen den Grundsatz der Spezialität vor. Zudem hat der Rechnungshof auf die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hingewiesen. Die meisten geprüften Stellen sicherten die künftige Beachtung zu.

Überdies vertritt der Rechnungshof folgende Ansicht: Wenn eine Ausgabe mangels Zweckbestimmung keinem Titel zugeordnet werden kann, kann sie nicht aus dem öffentlichen Haushalt getätigt werden. Handelt es sich um Ausgaben, bei denen der persönliche Bezug im Vordergrund steht und die dem privaten Lebensbereich zuzuordnen sind, dann sind diese aus eigenen Mitteln (privat) zu bezahlen. Da auch Verfügungsmittel aus Steuergeldern finanziert werden, stellt dieser Ansatz keinen Auffangtitel zur Finanzierung privater Lebensführungskosten dar.

³⁰ Vgl. Wortlaut: „so haben sich in der Praxis übliche Fälle herausgebildet“ (Dittrich, BHO, § 17 Rn. 6.6).

³¹ BGH, Entscheidung vom 30. Januar 1967 - III ZR 35/65 -, BGHZ 47, 30 – 40.

5. Fazit und Empfehlungen

Der Rechnungshof sieht aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen in der bisherigen Verwaltungspraxis zum Umgang mit Verfügungsmitteln keinen Bedarf, für diesen Titel Mittel zu veranschlagen. Insbesondere hat die unzureichende Belegführung und Dokumentation die Notwendigkeit der Ausgaben gänzlich in Frage gestellt. In vielen Fällen haben nach Ansicht des Rechnungshofs speziellere Titel zur Verfügung gestanden, aus denen die getroffenen Maßnahmen hätten finanziert werden dürfen. Daher sind der sorgfältige Umgang mit öffentlichen Mitteln sowie die Beachtung der haushaltsrechtlichen Regelungen und Grundsätze anzumahnen.

Der Verwaltung gelingt es weder, Verfügungsmittel von der Dienstaufwandsentschädigung noch von Ausgaben der privaten Lebensführung abzugrenzen. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass den Verfügungsberechtigten zugemutet werden kann, dienstlich bedingten Aufwand, der nicht außergewöhnlich ist, aus der Dienstaufwandsentschädigung oder den privaten Dienstbezügen zu tragen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Ausgaben die private Lebensführung betreffen. Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass diese Auffassung „alte Gepflogenheiten“ aufbrechen wird und muss. Ein Festhalten an diesen Gewohnheiten wird jedoch der Öffentlichkeit nur schwerlich zu vermitteln sein.

Da der Rechnungshof keine Fälle vorgefunden hat, die nach seiner Ansicht zweifelsfrei eine Inanspruchnahme der Verfügungsmittel rechtfertigen, empfiehlt er,

- auf die Veranschlagung insgesamt zu verzichten oder
- in die jährlichen HWF-Schreiben detaillierte Vorgaben zum Umgang aufzunehmen.

Sollte an einer Veranschlagung der Verfügungsmittel weiterhin festgehalten werden, hat das TFM zur Sicherstellung eines rechtmäßigen Umgangs mit Verfügungsmitteln und im Hinblick auf die für die Privatwirtschaft geltenden, wesentlich strengeren Vorschriften des Steuerrechts in seinen jährlichen HWF-Schreiben detaillierte Vorgaben bekannt zu machen. Letztlich bietet der Umgang mit Verfügungsmitteln der Öffentlichkeit einen Blick gleichsam wie durch ein Schlüsselloch auf das interne Verhalten einer Regierung und damit auf den Umgang mit Steuermitteln schlechthin.

Der Rechnungshof bietet seine Unterstützung an.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Sebastian Dette



Mike Huster



Klaus Behrens



Dr. Annette Schuwirth



Kirsten Butzke