

Vorwort des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat den Jahresbericht 2020 trotz der Beschränkungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie fristgerecht erstellen können. Damit ist das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Landesregierung für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 2018 sichergestellt. Unsere Prüftätigkeit wurde auch in diesem Jahr von den Bediensteten der Landesverwaltung tatkräftig unterstützt. Dafür danke ich ganz besonders auch im Hinblick auf die aktuell deutlich gewachsene Belastung der öffentlichen Verwaltung.

Der Rechnungshof hatte bereits 2019 seine Aktenführung zu den Prüfungen vollständig auf das landeseinheitliche Dokumentenmanagement umgestellt und durch sichere Datenübertragungswege die Voraussetzungen für mobile Bearbeitung der Vorgänge geschaffen. Dadurch war es zur Verhinderung der Ansteckung am Arbeitsplatz möglich, unseren Mitarbeitern bei fortlaufender Prüfungstätigkeit eine weitgehende Heimarbeit anzubieten. Die vollständige Digitalisierung der Verwaltungsarbeit hat sich bei uns bestens bewährt. Auch aufgrund dieser Erfahrungen empfehlen wir, die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse zügig voranzubringen. Die damit einhergehende Möglichkeit der größeren Flexibilisierung der Arbeit hinsichtlich Ort und Zeit kommt den Interessen der Beschäftigten häufig entgegen.

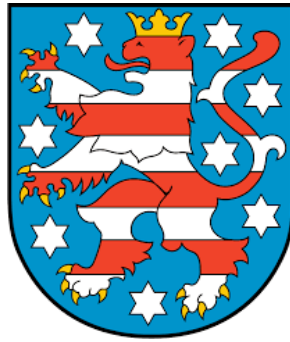
Der Jahresbericht nimmt auch das Haushaltsjahr 2019 sowie die aktuelle finanzpolitische Situation in den Blick. Mit dem Thüringer Gesetz zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie vom 5. Juni 2020 hat der Landtag ein Paket vielfältiger Maßnahmen mit einem Volumen von insgesamt 1,26 Mrd. EUR, davon rund 700 Mio. EUR Landesmittel, auf den Weg gebracht. Auch diese geplanten Ausgaben sind an den Kriterien der Erforderlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu messen. Besondere Bedeutung bei der Gewährung von Fördermitteln kommt der Zweckmäßigkeit zu: So sollten Bedürftigkeit und Leistungsfähigkeit des Empfängers berücksichtigt werden; aber auch die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der staatlichen Ausgaben sollten wesentliche Kriterien sein.

Mein besonderer Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs. Sie haben in zahlreichen Prüfungen, von denen wieder lediglich ein Teil in den Jahresbericht aufgenommen werden konnte, der Verwaltung wertvolle Hinweise und Empfehlungen gegeben, um deren Handeln rechtsicherer, effektiver und effizienter zu gestalten.

Rudolstadt, 11. Juni 2020



Dr. Sebastian Dette



Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2020

mit Bemerkungen
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2018

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	9
	Verzeichnis der Übersichten	10
	Abbildungsverzeichnis	11
	Vorbemerkungen	13
A	Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs	17
I.	Haushaltswirtschaftliche Lage	17
II.	Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs	19
III.	Verwendungsnachweisprüfung in der Zuwendungspraxis	22
B	Bericht zur Haushaltsrechnung 2018	25
I.	Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	25
I.1	Einschlägige Bestimmungen	25
I.2	Haushaltsrechnung	26
I.3	Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	26
I.4	Abschlussbericht	29
I.5	Übersichten zur Haushaltsrechnung	30
I.6	Vermögen und Schulden des Landes	35
I.7	Verpflichtungsermächtigungen	38
I.8	Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege	38
II.	Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und Aufgabenschwerpunkten	39
II.1	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	40
II.2	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (eigene Einnahmen)	42
II.3	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)	43
II.4	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen	45
II.5	Personalausgaben	49
II.6	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	54
II.7	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)	55
II.8	Ausgaben für Investitionen	59
II.9	Besondere Finanzierungsausgaben	62
II.10	Einsatz der EU-Mittel in Thüringen	64
II.11	Kommunale Finanzbeziehungen	68

C	Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	72
	Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen	
I.	Projektmanagement in IT-Projekten (Einzelpläne 01 bis 10)	72
II.	Asservatenverwaltung bei der Polizei und der Justiz (Kapitel 03 13, 03 14 und 05 04)	77
	Bemerkungen zum Einzelplan 01	
III.	Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landtagsverwaltung (Einzelplan 01)	82
	Bemerkungen zum Einzelplan 03	
IV.	Haushalts- und Wirtschaftsführung der Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule (Kapitel 03 19)	87
	Bemerkungen zum Einzelplan 04	
V.	Viele Aufgaben und unbesetzte Stellen in den Schulleitungen staatlicher allgemeinbildender Schulen (Kapitel 04 06 bis 04 11 außer Kapitel 04 08)	93
VI.	Verteilung der Schulleitungs- und Verwaltungsaufgaben auf Landes- und Kommunalpersonal an staatlichen Schulen (Kapitel 04 06 bis 04 11 außer Kapitel 04 08)	97
VII.	Genehmigung von Schulbüchern (Kapitel 04 06 bis 04 11 außer Kapitel 04 08)	101
VIII.	Vorhandene Personalressourcen im Schulbereich bleiben zur Unterrichtsabsicherung ungenutzt (Kapitel 04 06 bis 04 11, 04 17, 04 24 bis 04 28)	107
IX.	Bearbeitungsstau bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen (Kapitel 04 31)	113
	Bemerkungen zum Einzelplan 07	
X.	Studiengebühren für nichteuropäische Studierende an den Hochschulen des Landes (Kapitel 07 69)	116
XI.	Wirtschaftliche Betätigungen und Mitgliedschaften der Bauhaus- Universität Weimar und der Technischen Universität Ilmenau <u>Teil I: Probleme bei wirtschaftlicher Betätigung von Hochschulen in Vereinen</u> (Kapitel 07 69)	122
XII.	Wirtschaftliche Betätigungen und Mitgliedschaften der Bauhaus- Universität Weimar und der Technischen Universität Ilmenau <u>Teil II: Nachteilige Vertragsgestaltung</u> (Kapitel 07 69)	125

XIII.	Wirtschaftliche Betätigungen und Mitgliedschaften der Bauhaus-Universität Weimar und der Technischen Universität Ilmenau <u>Teil III:</u> Umstellung der Buchungssystematik an der Bauhaus-Universität Weimar (Kapitel 07 69)	127
Bemerkungen zum Einzelplan 08		
XIV.	Förderung von Inklusionsbetrieben aus Mitteln der Ausgleichsabgabe <u>Teil I:</u> Verfahren und Förderung von Nachteilsausgleichen (Kapitel 08 11)	131
XV.	Förderung von Inklusionsbetrieben aus Mitteln der Ausgleichsabgabe <u>Teil II:</u> Investitionsförderung (Kapitel 08 11)	136
XVI.	Medizinische Betreuung von Menschen ohne Papiere und psychosoziale Versorgung von geflüchteten Menschen (Kapitel 08 29)	140
Bemerkungen zum Einzelplan 10		
XVII.	Soziale Wohnraumförderung (Kapitel 10 03 und 10 04)	149
XVIII.	Teure Straße durch fehlerhafte Vergabeverfahren (Kapitel 10 06, bis 2014 Kapitel 10 05)	155
XIX.	Teure Straße durch mangelhafte Planung und Vergaben (Kapitel 10 06, bis 2014 Kapitel 10 05)	159
Bemerkungen zum Einzelplan 17		
XX.	Beteiligungen an Unternehmen ohne Erfolgskontrolle (Kapitel 17 05)	163
XXI.	Teure Beteiligung des Freistaats Thüringen (Kapitel 17 05)	165
D	Beratungen und sonstige Prüfungen	167
I.	Fehlende Prüfung der an die Liga der Freien Wohlfahrtspflege aus Spieleinsätzen der staatlichen Lotterien ausgereichten Mittel	167
II.	Rechtsaufsicht über die Landesärztekammer	169
III.	Aufsicht über die Ärzteversorgung Thüringen	173
IV.	Ausgaben für Elektromobilität und Emissionsvermeidung in Thüringen (Kapitel 07 03, 07 26, 09 06 und 10 02)	177
V.	Aufsicht bei öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen	181
VI.	Aufwand für die Umsetzung der EU-Strukturfondsmittel in der Förderperiode 2014 bis 2020	184

E	Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)	187
I.	Kulturstiftung des Freistaats Thüringen wird Kunst und Kultur stärker fördern (Kapitel 02 08)	187
II.	Ausgaben für Dienstreisen beim Landeskriminalamt Thüringen (Kapitel 03 13)	191
III.	Geplante Überarbeitung der Lehrerdienstordnung sowie der Führungskräftequalifizierung für Lehrkräfte (Kapitel 04 06 bis 04 11 außer Kapitel 04 08)	193
IV.	Unterbliebene Prüftätigkeit (Kapitel 04 31)	195
V.	Beteiligungen der Technischen Universität Ilmenau (Kapitel 07 69)	197
VI.	Stärkeres Engagement bei Weiterbildungsstudiengängen (Kapitel 07 69)	199
VII.	Vorauszahlung von Einkommen- und Körperschaftsteuer (Kapitel 17 01)	201

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
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
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
TLFKS	Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule
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
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent
VE	Verpflichtungsermächtigungen

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Gesamtverschuldung 2017 und 2018	36
Übersicht 2	Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2017 und 2018	39
Übersicht 3	Steuern und steuerähnliche Abgaben 2017 und 2018	41
Übersicht 4	Übertragungseinnahmen 2017 und 2018	44
Übersicht 5	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2017 und 2018	47
Übersicht 6	Personalausgaben 2017 und 2018	51
Übersicht 7	Übertragungsausgaben 2017 und 2018	57
Übersicht 8	Ausgaben für Investitionen 2017 und 2018	60
Übersicht 9	Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds der Förderperiode 2014 bis 2020	64
Übersicht 10	Leistungen an Kommunen 2018	71
Übersicht 11	Zuschussbedarf der TLFKS 2014 bis 2017	87
Übersicht 12	Personaleinsatz für die Umsetzung der Strukturfonds EFRE und ESF im Geschäftsjahr 2016/2017	185
Übersicht 13	Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Strukturfonds EFRE und ESF in der Förderperiode 2014 bis 2020	185

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Entwicklung der übertragenen Ausgabereste seit 2009	28
Abbildung 2	Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2009	32
Abbildung 3	Steuern und steuerähnliche Abgaben seit 2009	40
Abbildung 4	Eigene Einnahmen seit 2009	42
Abbildung 5	Übertragungseinnahmen seit 2009	43
Abbildung 6	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2009	45
Abbildung 7	Personalausgaben seit 2009	50
Abbildung 8	Ländervergleich der Vollzeitäquivalente 2018 pro 1.000 Einwohner	53
Abbildung 9	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2009	54
Abbildung 10	Übertragungsausgaben seit 2009	56
Abbildung 11	Investitionsausgaben seit 2009	59
Abbildung 12	Genehmigung von Schulbüchern – gesetzliche Regelung	102
Abbildung 13	Genehmigung von Lehrbüchern – Empfehlung des Rechnungshofs	105
Abbildung 14	Ergebnis der Trennungsrechnung – Bereich der Auftragsforschung 2014 – 2017	128
Abbildung 15	Förderbereiche, Zuwendungsempfänger, Kernaufgaben und Fördervolumen	142
Abbildung 16	Personengruppen und jeweilige Personenzahl, die einen anonymen Krankenschein erhalten haben	144
Abbildung 17	Entwicklung Bestand Wohnungsbauvermögen	151
Abbildung 18	Klimaschutzziele des Freistaats Thüringen	177
Abbildung 19	Förderschwerpunkte der Kulturstiftung	187

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.

Bei gerechtfertigten Zweifeln an der Unbefangenheit eines Mitglieds wirkt es an diesen Entscheidungen des Rechnungshofs nicht mit (§ 13 ThürRHG).

Vorbemerkungen

Der Jahresbericht 2020 des Thüringer Rechnungshofs bezieht sich auf die Haushaltsrechnung der Landesregierung für 2018. Jahresbericht des Rechnungshofs und Haushaltsrechnung der Landesregierung bilden die Grundlage für die Entscheidung des Landtags zur Entlastung der Landesregierung für ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahr 2018 (Art. 102 Abs. 3 ThürVerf).

Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes (Art. 103 Abs. 3 ThürVerf). Er ist in seiner Tätigkeit nicht auf die Landesverwaltung beschränkt, sondern prüft auch die Sondervermögen und Betriebe des Landes, die landesunmittelbaren und sonstigen Personen des öffentlichen Rechts sowie die Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Unternehmen. Der Rechnungshof ist zudem berechtigt, bei Stellen außerhalb der Verwaltung zu prüfen, wenn sie Zuschüsse aufgrund eines Gesetzes oder Zuwendungen erhalten (§ 104 Abs. 1 bzw. § 91 Abs. 1 ThürLHO).

Dem Thüringer Rechnungshof ist zusätzlich die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gebietskörperschaften übertragen (Art. 103 Abs. 4 ThürVerf).¹ Die Ergebnisse dieser Prüfungen legt der Rechnungshof jährlich dem Landtag in einem gesonderten Bericht zur Überörtlichen Kommunalprüfung vor.

Des Weiteren ist dem Thüringer Rechnungshof sowie dem Sächsischen Rechnungshof und dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des MDR übertragen (§ 35 Abs. 1 des Staatsvertrags über den Mitteldeutschen Rundfunk). Die abschließenden Ergebnisse dieser Prüfungen werden von den Rechnungshöfen den Landtagen und den Staatskanzleien der den MDR tragenden Ländern in einem Bericht mitgeteilt. Auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) erhält diese Mitteilungen. Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des MDR sind nicht Bestandteil des Jahresberichts, sie werden auf den Internetseiten der Rechnungshöfe veröffentlicht.

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).

Aufgrund der Stellung des Rechnungshofs als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle ist er in der Gestaltung seiner Prüfungen und der Auswahl der Prüfstoffen frei. Es gibt keine prüfungsfreien Räume. Er kann den Umfang seiner Prüfungen eingrenzen und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 89 Abs. 2 ThürLHO). Er setzt für seine Prüfungen fachliche Schwerpunkte und beschränkt sich bei der Auswahl der zu prüfenden Unterlagen auf Stichproben.

Politische Entscheidungen unterliegen – soweit sie im Rahmen des geltenden Rechts getroffen werden – nicht der Bewertung durch den Rechnungshof. Er ist allerdings befugt, auf Mängel von Entscheidungsgrundlagen sowie auf Auswirkungen politischer Entscheidungen unter den Gesichtspunkten von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hinzuweisen.² In derartigen Fällen kann der Rechnungshof Empfehlungen geben und ggf. Gesetzesänderungen anregen (§ 90 Nr. 4 i. V. m. § 97 Abs. 2 Nr. 4 ThürLHO).

Zu den im Jahresbericht enthaltenen Prüfungsergebnissen haben die betroffenen obersten Landesbehörden Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt (§ 97 Abs. 1 S. 2 ThürLHO). Die dargestellten Sachverhalte sind daher im Wesentlichen unstreitig. Soweit die geprüften Stellen abweichende Auffassungen zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Rechnungshofs vorgebracht haben, sind diese in den entsprechenden Beiträgen berücksichtigt.

Mit dem Jahresbericht 2020 legt der Rechnungshof dem Landtag und der Landesregierung das Ergebnis seiner Prüfung der Haushaltsrechnung 2018 sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung für das zu entlastende Jahr, aber auch früherer und späterer Jahre vor.

Im Teil A berichtet der Rechnungshof zur haushaltswirtschaftlichen Lage und gibt finanzpolitische Empfehlungen.

Teil B enthält die Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2018 mit einer Analyse der Einnahmen und Ausgaben nach *Hauptgruppen* und einzelnen Aufgabenschwerpunkten (EU, Kommunen).

² Zum Wandel der Finanzkontrolle vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09 –, BVerfGE 127,165-224, Rn.138.

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

Im Teil D berichtet der Rechnungshof zu den Ergebnissen von Querschnittsprüfungen, Beratungen und weiteren Vorgängen von Bedeutung. Zudem werden im Teil E Prüfungen dargestellt, in denen die Verwaltung den Empfehlungen des Rechnungshofs ganz oder zumindest teilweise entsprochen hat.

Soweit Prüfungen von Unternehmensbeteiligungen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen, verzichtet der Rechnungshof auf eine Mitteilung im Jahresbericht.³

Aus der unterschiedlichen Anzahl von Beiträgen zu den einzelnen Ressorts im Jahresbericht kann nicht gefolgert werden, dass die Genannten auf das Einhalten der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze zur Haushalts- und Wirtschaftsführung in geringerem Maße geachtet hätten als andere.

³ § 395 Aktiengesetz.

A Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

I. Haushaltswirtschaftliche Lage

Das Jahr 2019 markiert das Ende eines zehnjährigen Konjunkturhochs. Die Steuereinnahmen des Landes stiegen nochmals auf nunmehr 7,1 Mrd. EUR und lagen damit rund 280 Mio. EUR über den Rekordsteuereinnahmen des Vorjahres.

Die *bereinigten Ist-Einnahmen* und *Ist-Ausgaben* waren dagegen trotz Rekordkonjunktur gegenüber dem Vorjahr nahezu konstant geblieben. Die *bereinigten Ist-Einnahmen* stiegen nur marginal und betrugen 10,5 Mrd. EUR. Ursächlich für den lediglich geringen Anstieg waren im Wesentlichen Mindereinnahmen in den EU-Programmen von rund 115 Mio. EUR. Die *bereinigten Ist-Ausgaben* wuchsen leicht an auf rund 9,9 Mrd. EUR.

Durch Minderausgaben von 504 Mio. EUR im Haushaltsvollzug konnte zum Ende des Haushaltsjahres 2019 ein Überschuss erzielt werden. Abzüglich der Mindereinnahmen von insgesamt 172 Mio. EUR belief sich dieser auf 332 Mio. EUR.

Dieser Überschuss stand der Finanzministerin gemäß Haushaltsgesetz für eine zusätzliche Schuldentilgung oder Rücklagenbildung zur Verfügung. Vor der Zuspitzung der SARS-CoV-2-Pandemie waren anteilig sowohl eine zusätzliche Schuldentilgung als auch eine Rücklagenzuführung geplant. In Folge des gestiegenen Liquiditätsbedarfs in der Krise wurde jedoch eine vollständige Einstellung des Überschusses in die Rücklage beschlossen.

Diese stieg damit Ende 2019 auf rund 1,8 Mrd. EUR. Was zunächst als ein komfortables Finanzpolster schien, wird aktuell für die Bewältigung der krisenbedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen kaum ausreichen. Für den Haushalt 2020 war bereits mit der Haushaltsaufstellung eine Entnahme aus der Rücklage von 430 Mio. EUR vorgesehen, um das weiter gestiegene Haushaltsvolumen ausgleichen zu können. Darüber hinaus sind Anfang 2020 für die kommunale Investitionsoffensive 168 Mio. EUR aus der Rücklage entnommen worden. Die zusätzlichen Ausgaben für die Hilfspakete im Zuge der SARS-CoV-2-Pandemie von 695 Mio. EUR werden ebenfalls aus der Rücklage finanziert.⁴ Damit verbleiben noch rund 507 Mio. EUR in der

⁴ § 5 Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefondsgesetz, GVBl. Nr. 17/2020, S. 277.

Rücklage. Es zeichnet sich somit ab, dass schon in diesem Jahr eine Neuverschuldung erforderlich sein wird.

Das Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2020 macht das Ausmaß der gegenwärtigen schweren Rezession in Deutschland deutlich. Infolge dessen werden für den Freistaat im laufenden Jahr Steuermindereinnahmen von 991 Mio. EUR erwartet; das sind fast 10 Prozent des geplanten Haushaltsvolumens. Im kommenden Jahr sollen dann – eine deutliche Konjunkturerholung vorausgesetzt – gut 400 Mio. EUR weniger an Steuern eingenommen werden, als noch mit der Schätzung vom Oktober 2019 erwartet.

Die für die Jahre 2021 bis 2024 für die kommunale Investitionsoffensive aus der Rücklage bereits zugesagten weiteren 400 Mio. EUR werden aus den künftigen Haushalten zu leisten sein. Die ursprünglich für diesen Zweck „reservierte“ Rücklage ist aufgebraucht. Hier ist zu berücksichtigen, dass in diesem Zeitraum mit der Tilgung für die in 2020 mutmaßlich notwendige Neuverschuldung nach Stabilisierung der konjunkturellen Lage begonnen werden muss. Die finanzwirtschaftlichen Spielräume der zukünftigen Haushalte werden damit deutlich spürbar eingeschränkt.

II. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

2020: ein Jahr der Zäsur, des abrupten Endes einer langen und dynamischen Konjunkturentwicklung. Es ist ein Jahr, das die Menschen, unser Gemeinwesen, unsere Wirtschaft und auch den Staat bis an die Grenzen belastet. Die Wirtschaft in Deutschland ist in eine tiefe Rezession gerutscht.

Bund und Länder haben bereits mit vielfältigen Hilfs- und Förderprogrammen die ersten Auswirkungen der SARS-CoV2-Pandemie abgemildert. Nun stehen Maßnahmen zur Konjunkturerholung und Nachfragebelebung im Vordergrund.

Neuverschuldungsverbot auf der Kippe?

Enorme Steuermindereinnahmen und pandemiebedingte Mehrausgaben werden nicht nur das laufende Jahr prägen. Der Weg in die staatliche Neuverschuldung ist unausweichlich. Diese Situation stellt sich ausgerechnet in dem Jahr dar, in dem das Neuverschuldungsverbot des Grundgesetzes auch für die Länder in Kraft getreten ist.

Wird sich das Neuverschuldungsverbot bewähren oder muss es wieder abgeschafft oder zumindest ausgesetzt werden? Der Rechnungshof ist überzeugt, dass die Neuverschuldungsbegrenzung des Grundgesetzes geeignet ist, die aktuelle Situation finanzpolitisch zu bewältigen und die Auswirkungen in den Jahren danach erträglich zu gestalten. Die bestehenden Ausnahmeregelungen nach dem Grundgesetz und dem § 18 Landeshaushaltsordnung sehen die Möglichkeit zur Neuverschuldung im Falle von konjunkturellen Einbrüchen und außergewöhnlichen Notsituationen vor. In der SARS-CoV2-Pandemielage dürften die Tatbestände beider Ausnahmeregelungen erfüllt sein. Der Freistaat ist sowohl mit Ausgabesteigerungen zur Eindämmung der Pandemie als auch mit konjunkturellen Einnahmeausfällen konfrontiert. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei der Berechnung des zulässigen Umfangs der Neuverschuldung sorgsam zwischen diesen beiden Tatbeständen unterschieden werden muss. Dabei ist das rechtlich zulässige Neuverschuldungsvolumen nicht unbegrenzt, sondern ergibt sich explizit aus dem Ergebnis des Berechnungsverfahrens für den konjunkturbedingten Steuereinnahmerückgang (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO) und dem für die Bewältigung der Pandemie erforderlichen Ausgabebedarf.

Der zur Verfügung stehende Kreditfinanzierungsrahmen ist zweckgerecht zu nutzen. Die Vorgaben zur Tilgung sind einzuhalten. Die Tilgung binnen fünf Jahren nach Erreichen eines konjunkturellen Normalniveaus hält der Rechnungshof, auch wenn dies zukünftigen Haushalten viel abverlangt, für zweckmäßig. Bei längeren Tilgungszeiträumen droht erfahrungsgemäß schon die nächste Konjunkturkrise, bevor die Schulden der vorherigen abgetragen wurden. Eine strukturelle Erhöhung der Staatsschulden mit allen negativen Begleiterscheinungen wäre die Folge.

Sondervermögen versus Nachtragshaushalt

Der Rechnungshof ermahnt die Landesregierung, gerade in schwierigen Zeiten die Finanzierung zusätzlicher Ausgabebedarfe transparent zu gestalten. Vor allem das Budgetrecht des Parlaments als Kernkompetenz der Legislative darf nicht ausgehebelt werden. Den Rechnungshof überzeugt das Argument nicht, dass die Finanzierung der krisenbedingten Mehrausgaben nur über die Errichtung eines Sondervermögens in der gebotenen Zeit zu leisten sei. Das zentrale Instrument zur unterjährigen Reaktion auf besondere Änderung der Haushaltseinnahmen und -ausgaben ist der Nachtragshaushalt. Das parlamentarische Verfahren dazu kann verkürzt gestaltet werden. Andere Parlamente sind diesen Weg bereits gegangen. Die mit dem Sondervermögen in Einnahmen und Ausgaben geplanten Leistungen sind problemlos im Haushalt darstellbar, zumal das Sondervermögen auch kameralistisch buchen wird. Die Auslagerung der Mittelbewirtschaftung in ein Sondervermögen unterläuft das Einheits- und Vollständigkeitsgebot des Haushalts (§ 11 Abs. 2 ThürLHO).

Der Gesetzgeber hat der Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung der pandemiebedingten Ausgaben den Vorzug gegeben. Er bleibt aber in der Verantwortung, die zweckgerechte Mittelvergabe regelmäßig zu überwachen. Deshalb begrüßt der Rechnungshof die mit Änderungsbeschluss eingeführte Verpflichtung der Landesregierung, vierteljährlich dem Haushalts- und Finanzausschuss zum Stand der Bewirtschaftung des Sondervermögens zu berichten.

Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit sichern

In der Krise ist Eile geboten. Der Druck seitens der Bevölkerung ist hoch, Tatkraft und Handlungsfähigkeit der Exekutive sollen unter Beweis gestellt

werden. In diesem Zusammenhang wird immer wieder der Begriff „unbürokratisch“ verwendet. Er meint das einfache und schnelle Bereitstellen einer staatlichen Leistung ohne Verzögerung durch die Verwaltung. Die Exekutive ist an Recht und Gesetz gebunden. „Unbürokratisch“ darf nicht „ungesetzlich“ sein. Der Rechnungshof unterstützt grundsätzlich „unbürokratisches“ Handeln, im Sinne pragmatischen, beschleunigten Handelns dort, wo sachlich unbegründet Hürden aufgebaut oder unnötige Verwaltungsabläufe festgelegt sind. Er unterstützt aber nicht vordergründig übereiltes Handeln, das die Rechtmäßigkeit außer Acht lässt. Auffälligkeiten bei der Abwicklung der Soforthilfeprogramme in anderen Ländern sind mahnende Beispiele, dass ein Mindestmaß an Prüfung beim Ausreichen von öffentlichen Geldern auch in Krisenzeiten unverzichtbar ist. Nach einer besonderen Herausforderung muss es daher immer ein Aufarbeiten der Geschehnisse und eine Bewertung der Entscheidungen geben.

Prioritäten überprüfen

Die aktuelle Situation erfordert weitreichende finanzpolitische Entscheidungen. Die Bewirtschaftung des aktuellen Haushalts im weiteren Jahresverlauf und auch die Aufstellung des Haushalts 2021 müssen den neuen Rahmenbedingungen gerecht werden. Der Rechnungshof empfiehlt dringend die Überprüfung sämtlicher Ausgaben auf deren Erforderlichkeit und Angemessenheit.

Der Rechnungshof weist in seinen Berichten immer wieder auf Möglichkeiten hin, Einnahme- und Effizienzpotentiale zu erschließen, aber auch nicht sachgerechte Ausgaben einzusparen oder vergleichsweise üppige Standards abzubauen. Eine konsequente Umsetzung der Empfehlung bleibt hingegen oftmals aus.

Die Daueraufgaben der Regierung hinsichtlich Strukturreformen und Anpassungen an die demographische Entwicklung sind seit Jahren teilweise unerledigt geblieben. In der Krise wird dieser Handlungsbedarf nun besonders deutlich. Der Rechnungshof empfiehlt daher erneut, Aufgaben, Ausgaben und Leistungsstandards auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

III. **Verwendungsnachweisprüfung in der Zuwendungspraxis**

Der Freistaat hat in den letzten Haushaltsjahren für unterschiedlichste Vorhaben (Projektförderungen) an eine Vielzahl von Empfängern Zuwendungen mit einem finanziellen Gesamtvolumen von jährlich rund 500 Mio. EUR ausgereicht. Dabei erstreckt sich die Förderlandschaft über die gesamte gesellschaftliche Bandbreite von den Bereichen Bildung und Forschung über Wirtschaftsförderung bis zu Kultur und Sport.

Zuwendungen sind keine Geschenke! Sie dürfen nur veranschlagt werden, wenn das Land ein erhebliches Interesse an der Förderung hat. Sie sind freiwillige, dem Ermessen des Zuwendungsgebers unterliegende Leistungen. Sie dienen ausschließlich dem Erreichen staatlicher Ziele. Daher werden von den Ministerien Förderrichtlinien⁵ erlassen.

Der Rechnungshof hatte bereits mehrfach festgestellt, dass das zuwendungsrechtliche Regelwerk⁶ von den für die Vergabe von Fördermitteln zuständigen Stellen nur unzureichend angewendet wird. Er hat bei seinen Prüfungen teilweise schwerwiegende Mängel und Versäumnisse in sämtlichen Phasen des Zuwendungsverfahrens vorgefunden.

Die Beanstandungen konzentrierten sich insbesondere darauf, dass die Verwendungsnachweisprüfungen entweder überhaupt nicht, nicht zeitnah, nicht gründlich oder nicht einheitlich vorgenommen wurden. Der Rechnungshof hat mehrfach in seinen Jahresberichten darauf hingewiesen, dass verspätete oder unterbliebene Prüfungen zu erheblichen finanziellen Nachteilen für das Land Thüringen geführt haben oder künftig führen werden.

Der Verwendungsnachweis ist für die wirksame Kontrolle des sachgerechten Einsatzes der Haushaltsmittel unverzichtbar. Er ist Bestandteil der Rechnungslegung. Die Führung des Verwendungsnachweises ist als einziger Verfahrensschritt nach § 44 Abs. 1 S. 2 ThürLHO gesetzlich vorgeschrieben. Aus dieser gesetzlichen Nachweispflicht folgt die Prüfpflicht der Verwaltung. Andernfalls liefe der Wille des Gesetzgebers ins Leere.

⁵ Sie enthalten die aufgeschriebene Förderpolitik für einzelne Förderbereiche.

⁶ Insbesondere §§ 23 und 44 ThürLHO sowie die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV).

Das TFM hat mit Wirkung zum 1. Januar 2014 die zuwendungsrechtlichen Vorschriften geändert. Nunmehr wird bei der Projektförderung⁷ auf die Vorlage von Belegen verzichtet. Neben dem Sachbericht und dem zahlenmäßigen Nachweis wird nur noch eine Belegliste verlangt (Regelverwendungsnachweis). Die Prüfung des Verwendungsnachweises soll in einem zweistufigen Verfahren erfolgen. Dieses besteht aus einer kursorischen und einer vertieften Prüfung. Die kursorische Prüfung ist eine Plausibilitätsprüfung. Die vertiefte Prüfung soll mittels eines Stichprobenverfahrens vorgenommen werden. Damit soll – neben Verwaltungsvereinfachungen – eine Mindestprüfung aller Verwendungsnachweise sichergestellt werden.

Der Rechnungshof hat 2019/2020 bei sieben Bewilligungsbehörden untersucht, wie sie das zweistufige Verfahren angewandt haben.

Wieder hat der Rechnungshof konstatiert, dass in den meisten Fällen die Verwendungsnachweise gar nicht, verspätet oder nicht mit der gebotenen Sorgfalt geprüft wurden. Die Bewilligungsbehörden überwachten den Eingang der Verwendungsnachweise regelmäßig sehr nachlässig und forderten deren Vorlage nur zögerlich ein. Dies muss bei den Zuwendungsempfängern den Eindruck erwecken, dass den Verwendungsnachweisen keine wesentliche Bedeutung zukommt.

Die Prüfung des Verwendungsnachweises wurde nicht selten in Unkenntnis der geltenden Regelungen vorgenommen. Die Bearbeiter beschränkten sich vielfach auf eine oberflächliche Prüfung, ob offensichtliche Mängel vorhanden waren. Selbst diese wurden meistens nicht weiter beanstandet (z. B. fehlende Prüfungsunterlagen). Der Rechnungshof hatte den Eindruck, dass den geprüften Stellen teilweise das zweistufige Prüfungsverfahren bzw. die geänderten zuwendungsrechtlichen Vorschriften überhaupt nicht bekannt waren.

Drei der vom Rechnungshof geprüften Bewilligungsbehörden hatten hingegen sämtliche Verwendungsnachweise (einschließlich sämtlicher Belege) einer vollständigen Prüfung unterzogen. Dies kann – gerade bei einer geringen personellen Ausstattung – zu erheblichen Bearbeitungsrückständen

⁷ Nach VV Nr. 2 zu § 23 ThürLHO sind die Projektförderung (einzelne abgegrenzte Vorhaben) und die institutionelle Förderung (sämtliche Tätigkeiten des Begünstigten) zu unterscheiden.

führen. Auch bei Bagatellförderungen⁸ stehen Aufwand und Nutzen von vollständigen Prüfungen in keinem vernünftigen Verhältnis. Die meisten Bewilligungsbehörden verkannten, dass das Zuwendungsrecht im Regelfall keine vollständige Nachweisprüfung vorsieht. Sie haben damit die Chance, im Sinne der Verwaltungsökonomie flexibel vorzugehen, leichtfertig vertan.

Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die Ministerien nicht nur als Richtliniengeber, sondern auch als Umsetzer des gesamten Förderverfahrens aufgetreten sind. Vielfach wurden die Prioritäten zugunsten der Bewilligung neuer Vorhaben gesetzt. Die Bewilligungsbehörden sahen ihre Hauptaufgabe offenbar eher darin, die bereitgestellten Haushaltsmittel auszukehren. Auch scheint nur ein geringes Interesse an der Erfolgskontrolle zu bestehen.

Zudem scheint für diese Vernachlässigung ursächlich zu sein, dass die Nachweisprüfung nicht zum originären Tagesgeschäft der Ministerien zählt. Diese sollten sich auf legislatorische Aufgaben, allgemein lenkende und zentrale Aufgaben der Dienst- und Rechtsaufsicht beschränken. Die Umsetzung der Förderrichtlinien sollten sie Stellen mit vergleichbaren Tätigkeiten (Förderung) überlassen.

Die Prüfung des Verwendungsnachweises bleibt eine ständige Schwachstelle der Zuwendungspraxis. Der Rechnungshof sieht die unzureichende Umsetzung der zuwendungsrechtlichen Vorgaben mit Sorge. Die Fördermittelgeber müssen einen rechtskonformen Zustand gewährleisten. Der Rechnungshof wird die Praxis der Verwendungsnachweisprüfung weiter verfolgen.

⁸ Beispielsweise sollen nach VV Nr. 13.3 zu § 44 ThürLHO Zuwendungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften nur bewilligt werden, wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben des Vorhabens mehr als 7.500 EUR betragen.

B Bericht zur Haushaltsrechnung 2018

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.

Der Thüringer Landtag hatte das Thüringer Haushaltsgesetz 2018/2019 erst am 12. Februar 2018 verabschiedet. Deshalb war die Landesregierung bis zu diesem Zeitpunkt nach Art. 100 ThürVerf zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung ermächtigt.⁹ Damit durften Ausgaben geleistet oder Verpflichtungen eingegangen werden, die notwendig waren, um

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

Nachfolgend wird auf das Einhalten der für 2018 geltenden Bestimmungen eingegangen.

⁹ Bereits im November 2017 gab das für Finanzen zuständige Ministerium die Bestimmungen zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung 2018 bekannt.

I.2 Haushaltsrechnung

Die Landesregierung leitete der Landtagspräsidentin die Haushaltsrechnung 2018¹⁰ und den Antrag auf Entlastung¹¹ mit Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 5. Dezember 2019 in der Frist nach Art. 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf zu.

Der Rechnungshof leitete der Landtagspräsidentin seinen Antrag auf Entlastung für das Haushaltsjahr 2018¹² mit Schreiben des Präsidenten vom 3. Dezember 2019 zu.

Das im Haushaltsgesetz 2018/2019¹³ festgelegte Haushaltsvolumen 2018 belief sich auf 10.700,7 Mio. EUR. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben lagen um 617,4 Mio. EUR (6,1 %) über denen des Vorjahres (2017: 10.083,3 Mio. EUR).

Die Haushaltsrechnung 2018 weist auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ausgeglichen 10.422,7 Mio. EUR – und damit rund 278,0 Mio. EUR weniger als geplant – aus.

I.3 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss

Die Haushaltsrechnung stellt unter Tn. 2.1.3 den „Kassenmäßigen Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung und Haushaltsabschluss 2018 (§§ 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 *haushalts-technischen Verrechnungen* bereinigt. Damit kann eine Aussage getroffen werden, welche Ausgaben zur Aufgabenerfüllung erforderlich waren und

¹⁰ LT-Drucksache 7/78.

¹¹ LT-Drucksache 7/79.

¹² LT-Drucksache 7/63.

¹³ Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für die Haushaltsjahre 2018/2019 vom 12. Februar 2018 (GVBl. 1/2018, S. 13 – 18).

welche Einnahmen zu deren Deckung zur Verfügung standen, und zwar ohne besondere Finanzierungsvorgänge vorgenommen zu haben. Die Differenz zwischen *bereinigten Einnahmen und Ausgaben* ergibt den *Finanzierungssaldo*.

Für 2018 ist ein positiver *Finanzierungssaldo* von 646,1 Mio. EUR nachgewiesen.

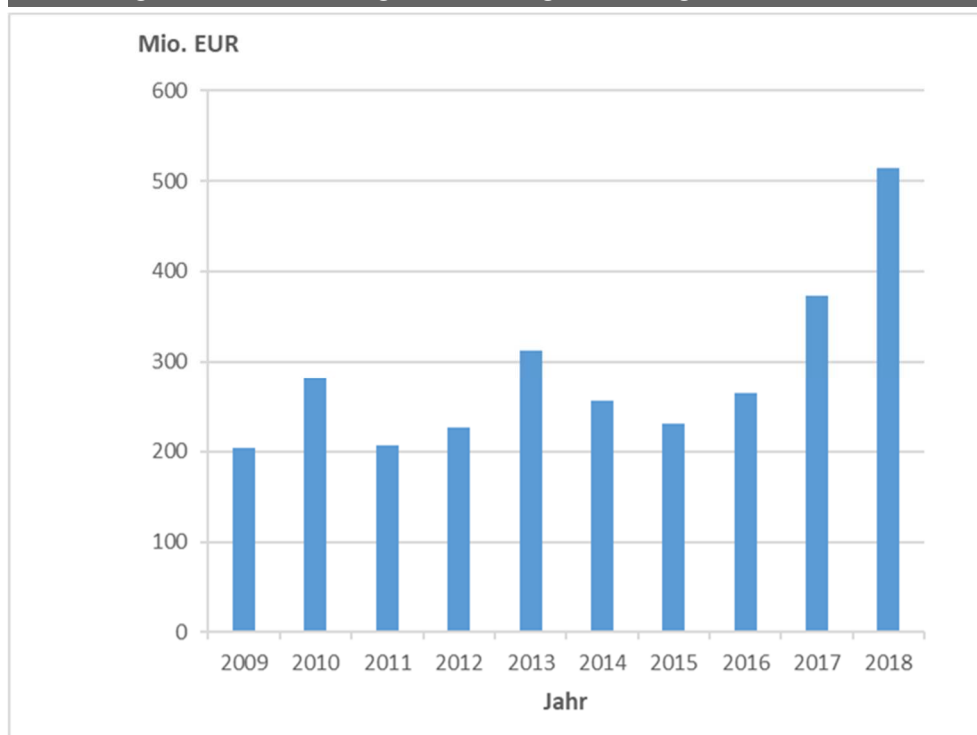
Finanzierungssaldo	<u>646,1 Mio. EUR</u>
Ausgaben zur Schuldentilgung	- 312,5 Mio. EUR
Entnahmen aus Rücklagen	+ 6,8 Mio. EUR
Zuführung an Rücklagen	<u>- 340,4 Mio. EUR</u>
Kassenmäßiges Jahresergebnis	<u>0,0 Mio. EUR</u>

Für den Haushaltsabschluss sind die Haushaltsreste von Bedeutung. Nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen für Investitionen und für Ausgaben aus zweckgebundenen 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 2017 gebildeten *Ausgabereste* von 372,5 Mio. EUR die veranschlagten Haushaltsansätze für 2018. Von den 2017 gebildeten Resten wurden 2018 tatsächlich 222,2 Mio. EUR bzw. knapp 60 % in Anspruch genommen. Die 2018 neu gebildeten Reste von 514,5 Mio. EUR – deren Anteil an den *bereinigten Ausgaben* beträgt 5,3 % – erhöhen rechnerisch die Ist-Ausgaben 2018. Das daraus resultierende *rechnungsmäßige Jahresergebnis* und das *rechnungsmäßige Gesamtergebnis* 2018 sind korrekt berechnet.

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

In der nachfolgenden Abbildung stellt der Rechnungshof die Entwicklung der übertragenen *Ausgabereste* seit 2009 dar:

Abbildung 1 Entwicklung der übertragenen Ausgabereste seit 2009



Die Voraussetzungen für eine Übertragung der *Ausgabereste* lagen in allen Fällen vor (§§ 19 und 45 ThürLHO). Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr beruht im Wesentlichen auf den im Rahmen der Gebietsreform gebildeten *Ausgaberesten* (Epl. 17: 114 Mio. EUR).

Weitere hohe *Ausgabereste* wurden bei folgenden Einzelplänen gebildet:

- Epl. 07 – bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (60 Mio. EUR) und bei der Förderung von Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Technologie und Innovation, Elektromobilität und Digitale Gesellschaft (35 Mio. EUR),
- Epl. 09 – bei den Allgemeinen Bewilligungen im Bereich Umwelt (21 Mio. EUR),
- Epl. 10 – beim Sozialen Wohnungsbau (10 Mio. EUR); beim ÖPNV (14 Mio. EUR), bei der Städte- und Schulbauförderung (64 Mio. EUR) und beim Straßenbau (14 Mio. EUR),
- Epl. 16 – für Informations- und Kommunikations-Projekte (8 Mio. EUR) und beim Thüringer Landesrechenzentrum (12 Mio. EUR),
- Epl. 17 – beim Landesausgleichsstock (29 Mio. EUR) und
- Epl. 18 – im Hochschulbau (32 Mio. EUR).

Die Zusammenstellung zeigt, dass im Haushalt 2018 in vielen Aufgabenbereichen vor allem investive Mittel nicht verausgabt werden konnten. Diese Gelder stehen zwar – wie oben dargestellt – für weitere Jahre zur Verfügung, belasten aber in den Folgejahren die Liquidität, da diese Mittel im Haushaltsplan des Folgejahres nicht veranschlagt und damit nicht finanziert sind. Daher soll grundsätzlich die Inanspruchnahme von Haushaltsresten aus den Haushaltsansätzen finanziert werden (§ 19 Abs. 2 ThürLHO). Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2018 sind jährlich Ausgabereste von 286,8 Mio. EUR gebildet und übertragen sowie 124,7 Mio. EUR (43,5 %) in Anspruch genommen worden.

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 2018 bestehenden *Kassenreste* aus. Zu diesen offenen (fälligen) Forderungen von rund 24,0 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. Steuerverwaltung, Justizzahlstelle).

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.¹⁴

Das TMMJV hat für die Justizzahlstelle offene Forderungen von rund 94,5 Mio. EUR gemeldet.

Nach Mitteilung des TFM waren Forderungen aus dem Bereich Personenschäden von rund 2,8 Mio. EUR und bei den Fiskalerbschaften von rund

¹⁴ Vgl. Rundschreiben zum Jahresabschluss und zur Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2018 vom 12. Oktober 2018.

0,1 Mio. EUR offen. Bei der Zentralen Gehaltsstelle standen aus Besoldung und Versorgung rund 1,1 Mio. EUR aus.

Laut Meldung des TMWWDG betrugen die offenen Forderungen beim Vollzug des BAföG 5,1 Mio. EUR.

Nach Mitteilung der Zentralen Bußgeldstelle bestanden Forderungen von rund 6,4 Mio. EUR.

Nach der Rückständestatistik der Landesfinanzdirektion bestanden bei den Finanzämtern zum 31. Dezember 2018 echte Rückstände aus Steuerforderungen von 77,4 Mio. EUR.

Einschließlich der in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Kassenreste ergab sich zum 31. Dezember 2018 ein Forderungsbestand von rund 211,4 Mio. EUR. Dieser Betrag wird in der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesen, sondern lediglich die im HAMASYS gebuchten offenen Forderungen von 24 Mio. EUR. Der Rechnungshof hält es für sachgerecht, in den Nachweis der offenen Forderungen des Landes auch die Bestände aus den sogenannten Fachverfahren aufzunehmen. Insofern bittet der Rechnungshof das Finanzministerium, künftig die Darstellung der offenen Forderungen in der Haushaltsrechnung zu vervollständigen.

Die Haushaltsrechnung weist darüber hinaus für die Thüringer Aufbaubank (TAB) einen Bestand an offenen Forderungen von 282,0 Mio. EUR und für die Gesellschaft zur Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) von 19,9 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. Tn. 2.2.2.6 der Haushaltsrechnung 2018 weist sechs Mittelumsetzungen über insgesamt 623.850 EUR aus.

I.5 Übersichten zur Haushaltsrechnung

§ 85 Abs. 1 ThürLHO verlangt acht Übersichten zur Haushaltsrechnung. Die Landesregierung hat sechs in die Haushaltsrechnung aufgenommen. Auf die Übersichten „Gesamtbeträge der nach § 59 ThürLHO erlassenen Ansprüche“ und „nicht veranschlagte Einnahmen aus der Veräußerung von Vermö-

gensgegenständen“ 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 877,4 Mio. EUR nachgewiesen. Davon sind 867,0 Mio. EUR durch die Bestimmungen zur flexiblen Haushaltsführung (Deckungsfähigkeit) 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 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 2018) ausgewiesen.

Die *über- und außerplanmäßigen Ausgaben*¹⁵ liegen mit 10,4 Mio. EUR unter dem Vorjahreswert von 26,4 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.

Nach § 37 Abs. 1 S. 4 Halbsatz 1 ThürLHO i. V. m. § 7 Abs. 1 ThürHhG 2018/2019 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.

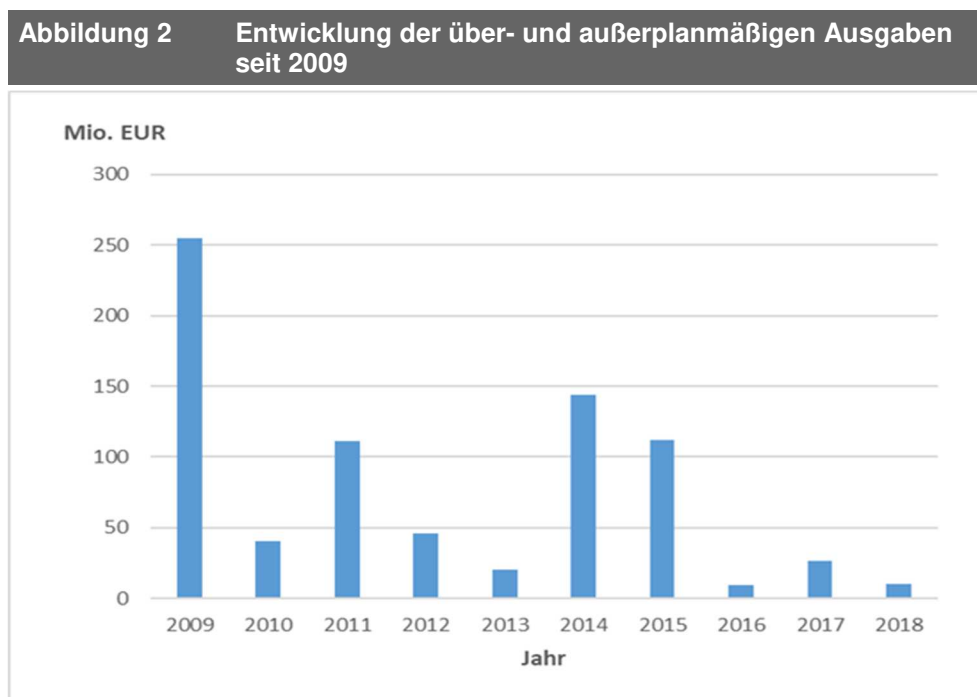
Die Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2018 weist keine Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. EUR aus.

¹⁵ Vorgriffe waren 2018 nicht erforderlich (§ 37 Abs. 6 ThürLHO).

Wie schon im Vorjahr sind in der Haushaltsrechnung 2018 in Übersicht 3.1 in mehreren Fällen die konkreten Einsparstellen für die Ansatzüberschreitungen nicht benannt. Es wurde nur auf Einsparungen im Gesamthaushalt hingewiesen. Bei allen Fällen handelte es sich dabei um *Ausgaben* aufgrund des „Thüringer Gesetzes für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur“. Die Ausgaben für das im Juni 2017 verkündete Gesetz sollten bei der Haushaltsaufstellung 2018 berücksichtigt werden.¹⁶ Laut Haushaltsrechnung entstanden in zwei Fällen trotz Veranschlagung überplanmäßige Ausgaben, in zwei weiteren Fällen wurden keine Ausgaben veranschlagt.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2019 ausgeführt, dass das zugrunde liegende Gesetz aus dem Jahr 2017 keine Einsparstellen fordere. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Das vorliegende Gesetz rechtfertigt nicht, auf die Angabe einer konkreten Einsparstelle zu verzichten. Der Rechnungshof 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 2009 ist in der folgenden Abbildung dargestellt:



¹⁶ LT-Drucksache 6/3599

I.5.2 Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 ThürLHO)

Übersicht 3.2 der Haushaltsrechnung weist die Bestandsveränderungen der sieben Sondervermögen aus. Einen positiven Abschlussbestand zum 31. Dezember 2018 weisen im Wesentlichen die *Sondervermögen* „Thüringer Pensionsfonds“ (288 Mio. EUR) und „Thüringer Wohnungsbauvermögen“ (261 Mio. EUR) auf. Hingegen ist der Bestand des *Sondervermögens* „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ (- 390 Mio. EUR) negativ. Das *Sondervermögen* „Ökologische Altlasten“ wurde zum 31. Dezember 2017 beendet.¹⁷

Insgesamt ergibt sich über alle *Sondervermögen* ein positiver Saldo von rund 181 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 2018 rund 151 Mio. EUR zugeführt.¹⁸ Damit stieg der Bestand zum 31. Dezember 2018 auf rund 1.517 Mio. EUR.

Bei den zweckgebundenen *Rücklagen* ist die *Rücklage* aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte mit 23,7 Mio. EUR nahezu unverändert geblieben, die *Rücklage* aus der Abwasserabgabe ist um 1,0 Mio. EUR auf 3,9 Mio. EUR gestiegen. Neu gebildet wurden *Rücklagen* von insgesamt 180 Mio. EUR nach § 5 Haushaltsgesetz¹⁹ beim Landesarchiv, beim Landesamt für Denkmalpflege, bei Baunebenkosten für Baumaßnahmen des Bundes, beim Landesamt für Bau und Verkehr und für Zuschüsse im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes (177 Mio. EUR).

Die erstmals 2016 gebildete *Rücklage* für die Hochschulen aus nicht verbrauchten Ausgabeermächtigungen bzw. Mehreinnahmen ist 2018 auf rund

¹⁷ § 1 Abs. 1 Thüringer Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Ökologische Altlasten in Thüringen“ - ThürGSÖA.

¹⁸ § 2 Abs. 2 des Thüringer Haushaltsgesetzes 2018/2019.

¹⁹ Nach § 5 Abs. 1 Thüringer Haushaltsgesetz durften Einnahmen, die aufgrund der bindenden Vorgabe eines Dritten mit einer besonderen Zweckbestimmung versehen sind, zweckgebundenen Rücklagen zugeführt werden, sofern im jeweiligen Haushaltsjahr entsprechende Ausgaben nicht oder nicht in voller Höhe getätigt wurden.

32 Mio. EUR angewachsen. Hiervon entfallen rund 23 Mio. EUR auf Bundes- und rund 9 Mio. EUR auf Landesmittel. Das Land hat diese Mittel aus dem Hochschulpakt vom Bund 2018 vereinnahmt. Entsprechend müssen sowohl der Bundes- als auch der Landesanteil der *Rücklage* bei Inanspruchnahme in späteren Haushaltsjahren liquiditätswirksam bereitgestellt werden.

Die *Rücklagen* der einzelnen Hochschulen²⁰ werden nachrichtlich aufgeführt, da diese Mittel den Hochschulen tatsächlich bereits zugeflossen sind. Insgesamt betragen diese 207 Mio. EUR, davon 131 Mio. EUR aus Landesmitteln, 26 Mio. EUR aus Bundesmitteln und 50 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 17,8 Mio. EUR. Die Abweichung zwischen dem ausgewiesenen Überschuss und dem im Landeshaushalt vereinnahmten Betrag resultiert aus Verrechnungen aus dem Vorjahr bzw. aus Beträgen, die erst im Folgejahr verrechnet werden. Der Überschuss der Materialforschungs- und Prüfanstalt an der Bauhaus Universität von 36.000 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 45,1 Mio. EUR sind zum 31. Dezember 2018 noch 26,9 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 670,8 Mio. EUR sind zum Stichtag 31. Dezember 2018 noch rund 131 Mio. EUR offen.

²⁰ Gegenüber der Haushaltsrechnung 2017 ergab sich beim Stand der Rücklage der FH Schmalkalden zum 31. Dezember 2017 eine Änderung in der Zuordnung der Landes- und Bundesmittel. Die Gesamthöhe der Rücklage unterliegt keiner Veränderung.

I.6 Vermögen und Schulden des Landes

Gemäß Art. 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf i. V. m. § 86 ThürLHO stellt die Haushaltsrechnung 2018 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 2018 mit 251,0 Mio. m² im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegen (2017: 247,5 Mio. m²). Ursächlich hierfür sind Fiskalerbschaften von 4,2 Mio. m².

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. Wesentliche 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 2018 um eine verringert. Die Erste Thüringer Spielbankgesellschaft mbH & Co.KG i. L. wurde aufgelöst. Einnahmen daraus sind für 2018 nicht nachgewiesen.

In den Beteiligungsberichten des TFM werden lediglich die Unternehmen aufgeführt, an denen der Freistaat eine Kapitalbeteiligung hält. Der Rechnungshof empfiehlt, diese Information um die Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung zu ergänzen, die der staatlichen Aufsicht unterliegen, wie z. B. die Anstalten öffentlichen Rechts (ThüringenForst, Thüringer Staatslotterie), Stiftungen sowie sonstige Unternehmen und Einrichtungen.

Mit 2,1 Mio. EUR erzielte der Freistaat 2018 nur halb so viele Einnahmen aus den bestehenden Beteiligungen wie im Vorjahr (2017: 4,1 Mio. EUR). Der überwiegende Teil der Einnahmen stammt von der Landesbank Hessen-

Thüringen. Aus der Beteiligung an der Thüringer Aufbaubank erzielte das Land 2018 keine Einnahmen; deren Bilanzgewinn wurde vollständig den Gewinnrücklagen der Bank zugeführt.

Übersicht 4.3 der Haushaltsrechnung 2018 weist den Bestand der gehaltenen Wertpapiere, die ehemals die Stiftung FamilienSinn erworben hatte, aus. Der Kurswert der Aktien und sonstigen Fonds belief sich zum 31. Dezember 2018 auf rund 0,74 Mio. EUR (2017: 0,85 Mio. EUR).

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2018 betrugen 88 Mio. EUR (Vorjahr: 102 Mio. EUR). Die höchsten Forderungen bestanden im Bereich der sozialen Wohnungsbauförderung mit 68 Mio. EUR und bei den Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe mit 19 Mio. EUR.

Für die Darlehen an Schüler und Studierende (BAföG) wurden nach Abstimmung mit dem Rechnungshof keine Bestände, sondern nur Tilgungsbeträge (6 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 2017 und 2018		
Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31. Dezember 2017 Mio. EUR	31. Dezember 2018 Mio. EUR
Staatsschulden	15.175,5	14.997,0
Schulden der Sondervermögen	579,0	390,5
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	196,1*	158,3
Schulden im Zusammenhang mit BAföG	31,7	16,9
Gesamtverschuldung	15.982,3	15.562,7

*) Die Werte weichen von den in der Haushaltsrechnung 2017 abgebildeten Werten ab. Ursächlich hierfür sind Neuberechnungen, die sich aus den zugrundeliegenden bauindexabhängigen Verträgen ergeben.

Die Gesamtverschuldung konnte gegenüber dem Vorjahr um rund 419,6 Mio. EUR vermindert werden.

2018 nahmen die Staatsschulden um 178,5 Mio. EUR ab. Tilgungen von 312,5 Mio. EUR stand die Übernahme der Schulden des Sondervermögens

„Ökologische Altlasten“ von 134 Mio. EUR gegenüber. Das Sondervermögen „Ökologische Altlasten“ wurde zum 31. Dezember 2017 aufgelöst.²¹ Die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Verbindlichkeiten gingen in Folge auf das Land über.²²

Seit dem Höchststand 2011 konnten bis zum 31. Dezember 2018 Schulden von rund 1,341 Mrd. EUR abgebaut werden. Die Pro-Kopf-Verschuldung ging auf 6.998 EUR zurück (2017: 7.054 EUR).

Weitere Schulden des Landes werden in Sondervermögen ausgewiesen. Durch die von der Landesregierung im Doppelhaushalt 2018/2019 geplanten zusätzlichen Zuführungen zum Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ konnten dort 2018 erneut Schulden von 54,5 Mio. EUR abgebaut werden. Der Schuldenstand zum 31. Dezember 2018 beläuft sich auf 390,5 Mio. EUR.

Neben dem Rückgang der Staatsschulden reduzierten sich auch die Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen (- 37,8 Mio. EUR) sowie die BAföG-Schulden (- 14,9 Mio. EUR).

Die Übersicht 4.6 der Haushaltsrechnung weist zum 31. Dezember 2018 Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) nach § 15 ThürHhG 2018/2019 von insgesamt 1.526 Mio. EUR (2017: 1.703 Mio. EUR) nach. Solche Verpflichtungen bestanden im Wesentlichen für den Wohnungs- und Städtebau (581 Mio. EUR), zur Freistellung von Verantwortlichkeiten für ökologische Altlasten (418 Mio. EUR), für die gewerbliche Wirtschaft (308 Mio. EUR) und für Organisationen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft (215 Mio. EUR). 2018 wurden Verpflichtungen über 46,3 Mio. EUR neu übernommen. Die Bestimmungen im Haushaltsgesetz wurden eingehalten.

Thüringen musste 2018 aufgrund der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 2,0 Mio. EUR leisten; veranschlagt waren 14 Mio. EUR.

²¹ § 1 Abs. 1 Thüringer Gesetz über die Einrichtung eines Sondervermögens „Ökologische Altlasten in Thüringen“ (ThürGSÖA).

²² § 1 Abs. 4 ThürGSÖA.

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 2018 waren VE von insgesamt 2.038,3 Mio. EUR veranschlagt (2017: 1.470,8 Mio. EUR). Zusagen gab die Landesregierung über 1.378,4 Mio. EUR. Der VE-Rahmen war damit zu rund 68 % ausgeschöpft.

In zwei Fällen wurden VE mit Genehmigung des TFM überplanmäßig und in 15 Fällen außerplanmäßig in Anspruch genommen. In 10 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 2018 hat er keine schwerwiegenden Verstöße oder Manipulationen festgestellt. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren in der Regel ordnungsgemäß belegt. Die Fehlerquote belief sich, wie schon im Vorjahr, auf 13 %. Der Rechnungshof hat im Wesentlichen die fehlende Übertragung von Feststellungsbefugnissen und den fehlenden Skontoabzug beanstandet.

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 2017 und 2018:

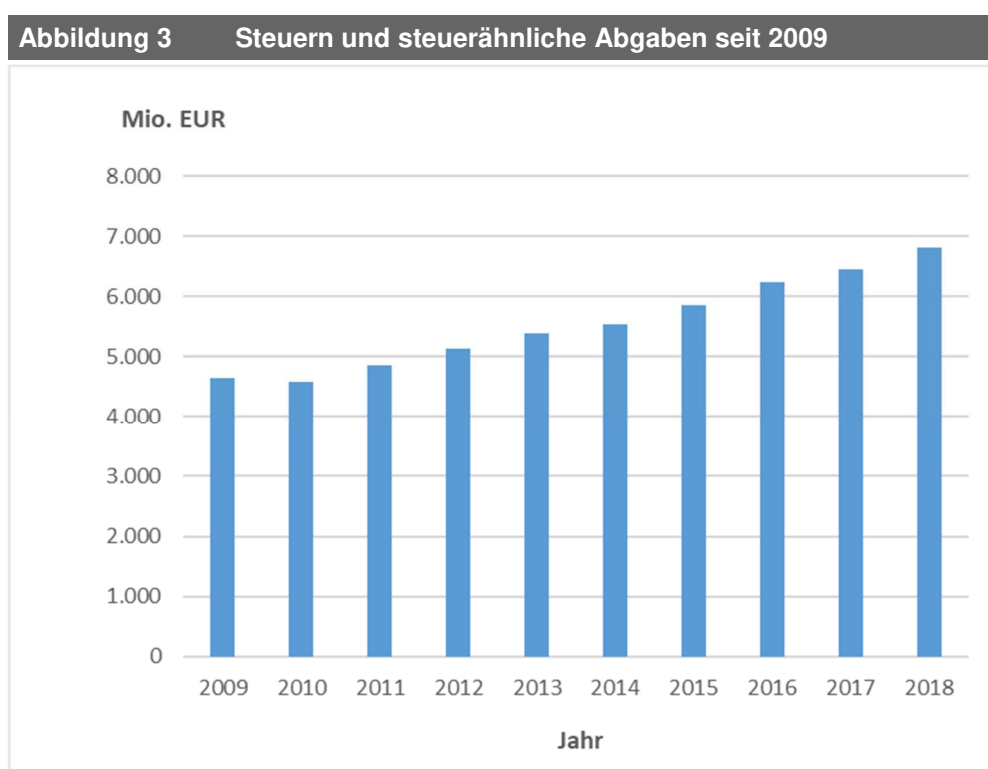
Übersicht 2 Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2017 und 2018					
Einnahmen und Ausgaben		Haushaltsjahr			Abw. 2018 Ist – Soll Mio. EUR
		2017 - Ist - Mio. EUR	2018 - Soll - Mio. EUR	2018 - Ist - Mio. EUR	
HGr. 0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	6.463,6	6.600,7	6.823,3	+ 222,6
HGr. 1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	288,6	272,7	287,2	+ 14,4
HGr. 2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2.870,8	2.735,5	2.796,6	+ 61,0
HGr. 3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	53,2	1.091,7	515,7	- 576,0
Gesamteinnahmen		9.676,2	10.700,7	10.422,7	- 277,9
Bereinigte Einnahmen		10.087,1	10.227,0	10.415,5	+ 188,5
HGr. 4	Personalausgaben	2.659,7	2.824,6	2.694,4	- 130,2
HGr. 5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	850,9	995,3	1.113,3	+ 118,1
HGr. 6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.618,9	5.226,7	4.877,1	- 349,7
HGr. 7	Bauausgaben	172,2	233,9	189,5	- 44,4
HGr. 8	Sonstige Investitionsausgaben	868,7	1.419,8	1.207,7	- 212,1
HGr. 9	Besondere Finanzierungsausgaben	505,8	0,3	340,8	+ 340,4
Gesamtausgaben		9.676,2	10.700,7	10.422,7	- 277,9
Bereinigte Ausgaben		9.170,3	10.648,6	9.769,5	- 879,1
Finanzierungssaldo		+ 916,8	- 421,6	+ 646,1	

Das Ist-Ergebnis 2018 lag sowohl bei den Gesamteinnahmen als auch bei den Gesamtausgaben um 278 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 190 Mio. EUR und Minderausgaben von rund 879 Mio. EUR.

Der Finanzierungssaldo ergab einen Überschuss von 646 Mio. EUR.

II.1 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die Entwicklung der Einnahmen Thüringens aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben seit 2009 ist der nachfolgenden Abbildung 3 zu entnehmen:



Die Steuereinnahmen stiegen 2018 aufgrund der weiterhin günstigen Konjunktur und der guten Arbeitsmarktsituation auch im achten Jahr hintereinander an. Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den bereinigten Einnahmen betrug 65,5 % (Vorjahr: 64,1 %).

Das Steueraufkommen sowie das Aufkommen aus steuerähnlichen Abgaben 2017 und 2018 ergeben sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht:

Übersicht 3 Steuern und steuerähnliche Abgaben 2017 und 2018				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2018 Ist – Soll Mio. EUR
	2017 - Ist - Mio. EUR	2018 - Soll - Mio. EUR	2018 - Ist - Mio. EUR	
Steuern	6.445,4	6.584,0	6.804,8	+ 220,8
davon				
- Umsatzsteuer	4.221,5		4.394,0	
- Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	1.961,1		2.087,0	
- Gewerbesteuerumlage	37,0		38,5	
- Landessteuern ²³	225,8		285,3	
steuerähnliche Abgaben ²⁴	18,2	16,7	18,5	+ 1,8
Insgesamt	6.463,6	6.600,7	6.823,3	+ 222,6

Im Vergleich zum Ist des Vorjahres sind die Einnahmen aus Steuern weiter um rund 360 Mio. EUR (5,6 %) auf rund 6,8 Mrd. EUR gestiegen. Das Aufkommen aller Steuerarten stieg. Die Umsatzsteuer verzeichnete ein Plus von rund 170 Mio. EUR. Die Steuern vom Einkommen (Lohn-, Einkommen-, Körperschaftsteuer) und Ertrag (Kapitalertrag- und Abgeltungsteuer) stiegen um insgesamt 125 Mio. EUR. Mehreinnahmen vor allem bei der Grunderwerbsteuer führten zum Anstieg der Landessteuern um rund 60 Mio. EUR.

Der Anteil der Landessteuern am Gesamtsteueraufkommen stieg auf 4,2 % (Vorjahr: 3,5 %).

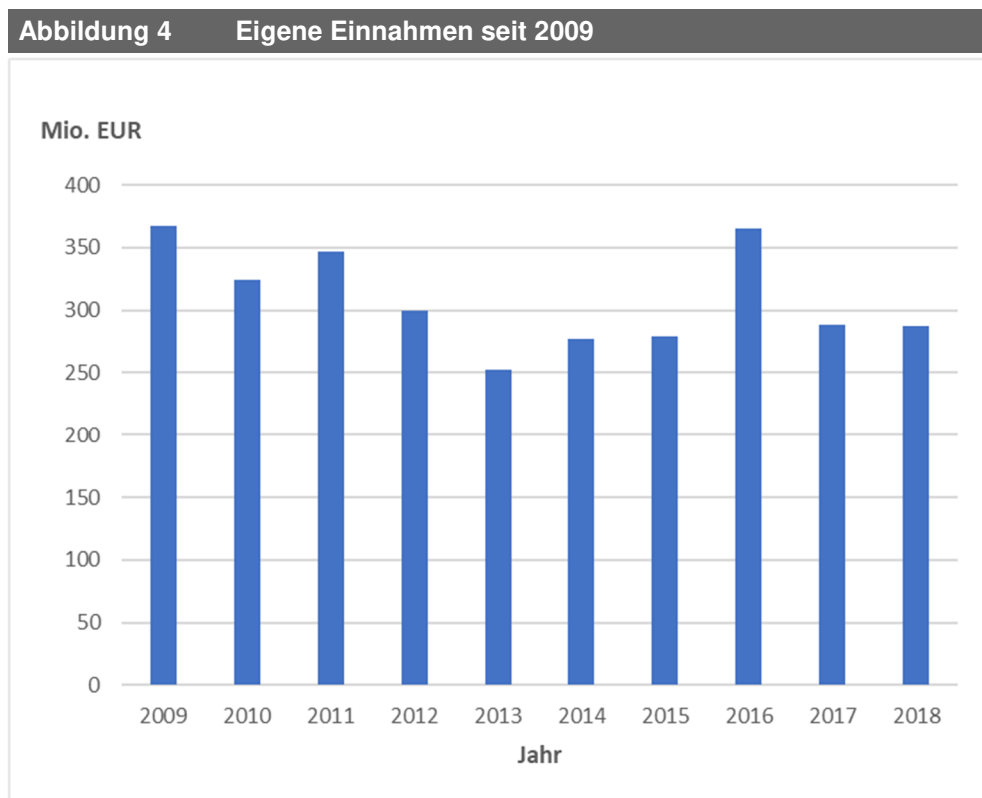
2018 betrug die Steuerdeckungsquote 69,7 %, sie sank damit gegenüber dem Vorjahr (2017: 70,3 %) um 0,6 Prozentpunkte. Dies beruhte auf höheren bereinigten Ausgaben.

²³ Zu den Landessteuern gehören: Grunderwerb-, Erbschaft-, Lotterie-, Sportwetten-, Feuerschutz- und Biersteuer.

²⁴ Bei den steuerähnlichen Abgaben handelt es sich im Wesentlichen um die Abwasserabgabe.

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

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der eigenen Einnahmen seit 2009:



Die eigenen Einnahmen beliefen sich 2018 auf 287 Mio. EUR (2,8 % der bereinigten Einnahmen). Sie blieben damit gegenüber dem Vorjahr fast unverändert.

Fast 80 % der eigenen Einnahmen wurden aus Gebühren, Geldstrafen und Geldbußen sowie Rückzahlungen überzahlter Beträge erzielt. Die übrigen eigenen Einnahmen resultierten aus der wirtschaftlichen Betätigung des Landes sowie aus Zinsen und Darlehensrückflüssen.

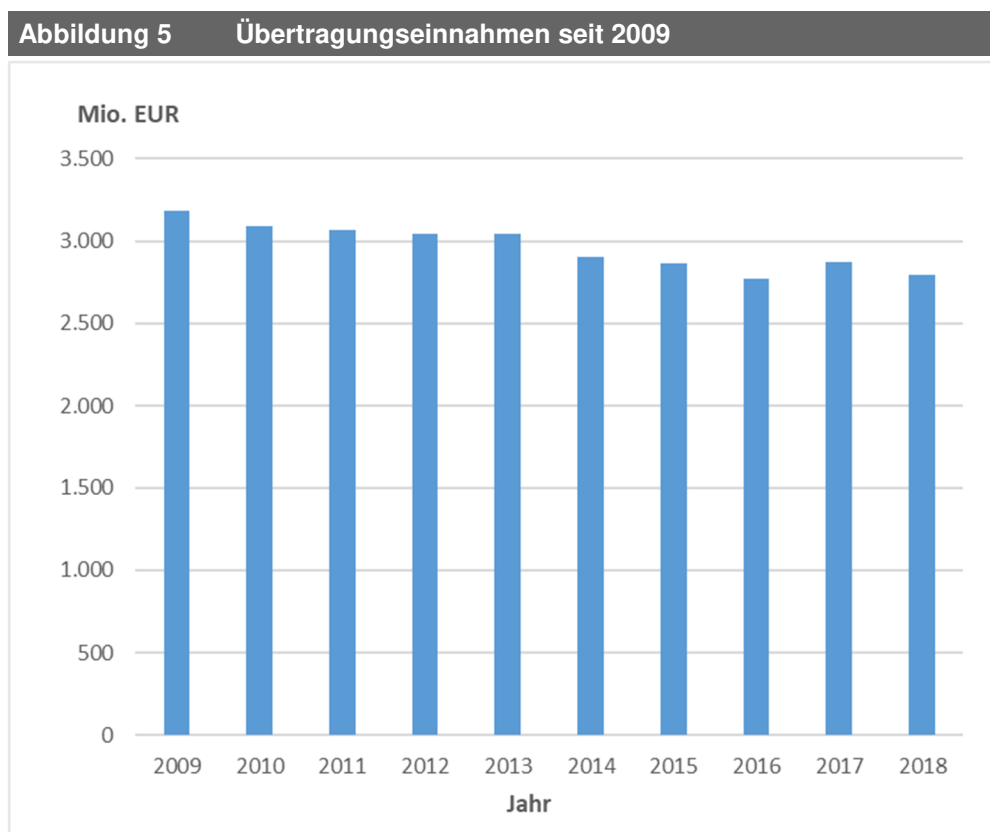
Die höchsten eigenen Einnahmen erzielten die Gerichte und Staatsanwaltschaften (100 Mio. EUR), die Zentrale Bußgeldstelle aus der Verkehrsüberwachung durch die Polizei (26,2 Mio. EUR) sowie die Steuerverwaltung (15,3 Mio. EUR). Die Thüringer Lotterieverwaltung überwies 17,8 Mio. EUR aus ihren Überschüssen an den Freistaat.

Aufgrund der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank waren auch 2018 Zinsen für die Anlage liquider Mittel zu zahlen bzw. wurden Zinsen für

Kassenkredite eingenommen (sog. Negativzinsen). Diese wurden 2018 erstmals in eigenen Titeln nachgewiesen. Im Kapitel 17 06 Titel 162 02 wurden 1,6 Mio. EUR für aufgenommene Kassenkredite gebucht.

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

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Übertragungseinnahmen seit 2009:



Die Übertragungseinnahmen – Mittel von Dritten, z. B. Bund und EU – betrugen 2018 rund 2,8 Mrd. EUR. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um 74 Mio. EUR. Sie bleiben mit rund 28 % der bereinigten Einnahmen der zweitgrößte Einnahmeblock nach den Steuereinnahmen.

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

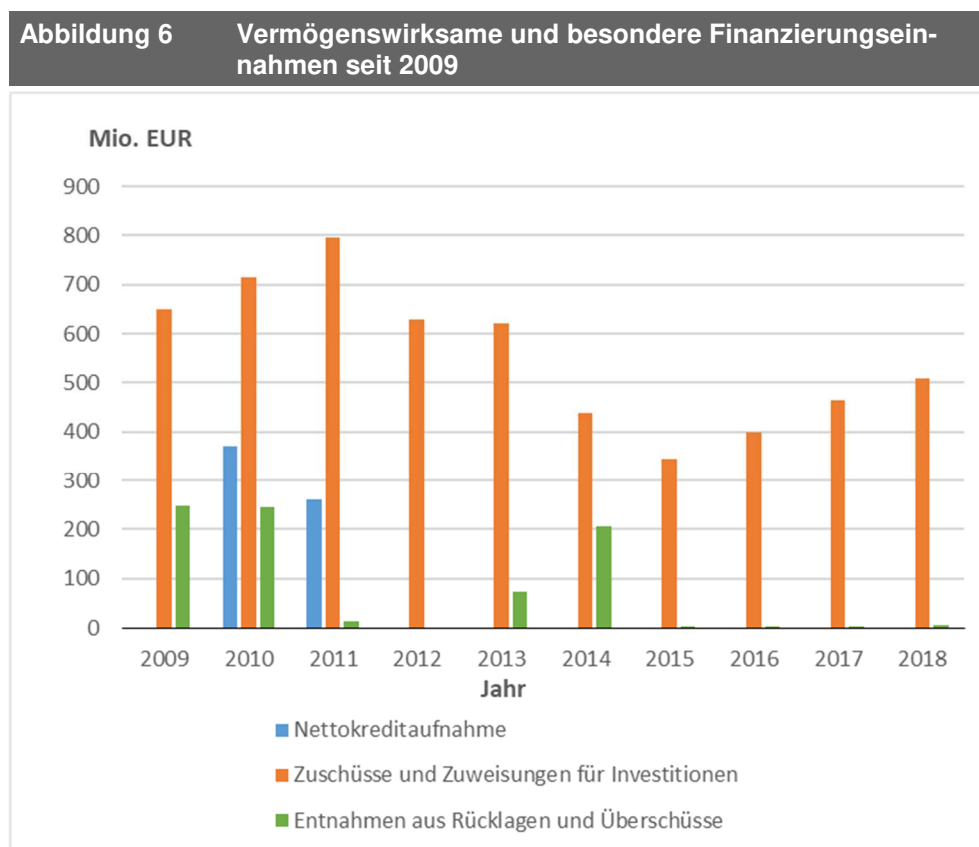
Übersicht 4 Übertragungseinnahmen 2017 und 2018				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2018 Ist – Soll Mio. EUR
	2017 - Ist - Mio. EUR	2018 - Soll - Mio. EUR	2018 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen vom Bund	1.984,8	1.844,6	1.850,9	+ 6,3
davon				
- Fehlbetrags-BEZ	268,7		279,1	
- SoBEZ politische Führung	55,7		55,7	
- SoBEZ teilungsbedingte Lasten	512,1		402,3	
- SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	88,7		88,7	
- Kompensation der Kfz-Steuer	230,5		230,5	
- Hochschulpakt 2020	58,5		32,1	
- BAföG	63,4		56,8	
- Kosten der Unterkunft nach SGB II	137,7		133,0	
- Grundsicherung nach dem SGB XII	82,5		78,2	
- Wohngeld	16,7		15,7	
- Unterhaltsvorschuss	14,1		29,2	
- Rehabilitierungs- und Entschädigungsleistungen	15,7		15,1	
- Kostenerstattung Landesamt für Bau und Verkehr	17,4		20,1	
- Förderung wissenschaftlicher Institute	22,6		23,7	
- Regionalisierungsmittel	369,9		361,6	
Zuweisungen von Ländern – Länderfinanzausgleich	649,2	645,0	688,6	+ 43,6
Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	28,9	16,8	29,7	+ 12,9
Zuschüsse der EU	175,1	208,0	181,3	- 26,7
davon				
- ESF	102,2		11,8	
- EFRE	17,6		113,3	
- ELER	54,3		54,3	
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse	32,7	21,1	46,1	+ 25,0
Insgesamt	2.870,7	2.735,5	2.796,6	+ 61,0

Den wesentlichen Teil der Übertragungseinnahmen stellen die Leistungen des Bundes dar. Rund die Hälfte dieser Mittel sind Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) mit rund 825 Mio. EUR (2017: 925 Mio. EUR). Dabei sanken die Einnahmen aus den „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ – wie im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen – um rund 110 Mio. EUR. Hinsichtlich der Verwendung der „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ hat die Landesregierung die vollständig zweckgerechte Mittelverwendung nachgewiesen.²⁵

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

II.4 Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen seit 2009:



²⁵ Vgl. Fortschrittsbericht des Freistaats Thüringen für das Haushaltsjahr 2018 vom September 2019.
https://finanzen.thueringen.de/fileadmin/user_upload/haushalt/fortschrittsbericht_aufbau_ost_2018.pdf

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*.

2018 wurde die Schuldentilgung erstmals – dem Bruttoprinzip entsprechend – im Kapitel 17 06, Titel 595 01 und 02 veranschlagt. Sie wird deshalb hier nicht mehr dargestellt.

Die Investitionszuschüsse lagen um 110 Mio. EUR unter dem Soll.

Die vorgesehene Entnahme aus der allgemeinen *Rücklage* von 466 Mio. EUR war nicht notwendig. Damit lagen die vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen um rund 576 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag von rund 1.092 Mio. EUR, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht:

Übersicht 5 Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2017 und 2018				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2018 Ist – Soll Mio. EUR
	2017 - Ist - Mio. EUR	2018 - Soll - Mio. EUR	2018 - Ist - Mio. EUR	
Nettokreditaufnahme	- 415,2	0,0	0,0	0,0
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	464,1	618,0	508,5	- 109,5
davon:				
- von der EU				
· EFRE	41,1		73,3	
· ELER	71,0		36,4	
- vom Bund				
· GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	63,9		66,7	
· GA „Verbesserung der Agrarstruktur“	21,4		23,7	
· Wohnraumförderung	43,1		58,6	
· Städtebau und Raumordnung	41,2		41,0	
· Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (kommunaler Straßenbau und ÖPNV)	63,7		50,2	
· Zuführungen nach Entflechtungsgesetz für den Hochschulbau	29,3		29,3	
· Bundesanteil für Darlehen BAföG	29,4		25,7	
Einnahmen aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (PMO)	-		32,4	
- Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes	15,2		22,2	
- Krankenhausumlage von Landkreisen und kreisfreien Städten	22,2		22,1	
Entnahmen aus Rücklagen	3,6	473,3	6,8	- 466,5
- Rücklage Abwasserabgabe	0,6		2,9	
- gemeinsame Rücklage für Hochschulen	0,7		3,9	
- Ausgleichsabgabe	2,3		0,0	
Haushaltstechnische Verrechnungen	0,1	0,0	0,0	+ 0,0
Insgesamt	53,2	1.091,7	515,7	- 576,0

II.4.1 Kreditaufnahme

Das Haushaltsgesetz 2018/2019 sah für 2018 weder eine Neuverschuldung noch eine Tilgung von Krediten vor. Es ließ aber eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 1.429 Mio. EUR zu.²⁶ Diese Ermächtigung schöpfte die Landesregierung erneut nicht aus. Die entsprechenden Buchungen wurden erstmalig bei den Tilgungstiteln (Kapitel 17 06 Titel 595 01 und 02) nachgewiesen, die unter Tn. II.6 betrachtet werden.

Gemäß § 2 Abs. 3 ThürHhG 2018/2019 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 10.700,7 Mio. EUR durften daher Kassenverstärkungskredite bis zu 1.284 Mio. EUR aufgenommen werden. Diese Ermächtigung wurde nicht in Anspruch genommen.²⁷

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 44,4 Mio. EUR auf 508,5 Mio. EUR, blieben jedoch um 109,5 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

Die Erstattungen der EU blieben insgesamt im Vergleich zum Vorjahr nahezu gleich. Der Anstieg im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung EFRE glich den Rückgang beim Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ELER fast aus. Die veranschlagten Beträge wurden in keinem Programm erreicht.

Die investiven Zuweisungen des Bundes stiegen um rund 42,5 Mio. EUR. Davon sind allerdings 32,4 Mio. EUR zusätzliche einmalige Einnahmen aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen

²⁶ § 2 Abs. 1 ThürHhG 2018/2019.

²⁷ Vgl. Tn. 2.2.4.4 der Haushaltsrechnung 2018.

DDR (PMO). Diese sind zweckgebunden für investive und investitionsfördernde Maßnahmen mit wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Ausrichtung zu verwenden

II.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

2018 sind als *besondere Finanzierungseinnahmen* Entnahmen aus *Rücklagen* und *haushaltstechnische Verrechnungen* nachgewiesen.

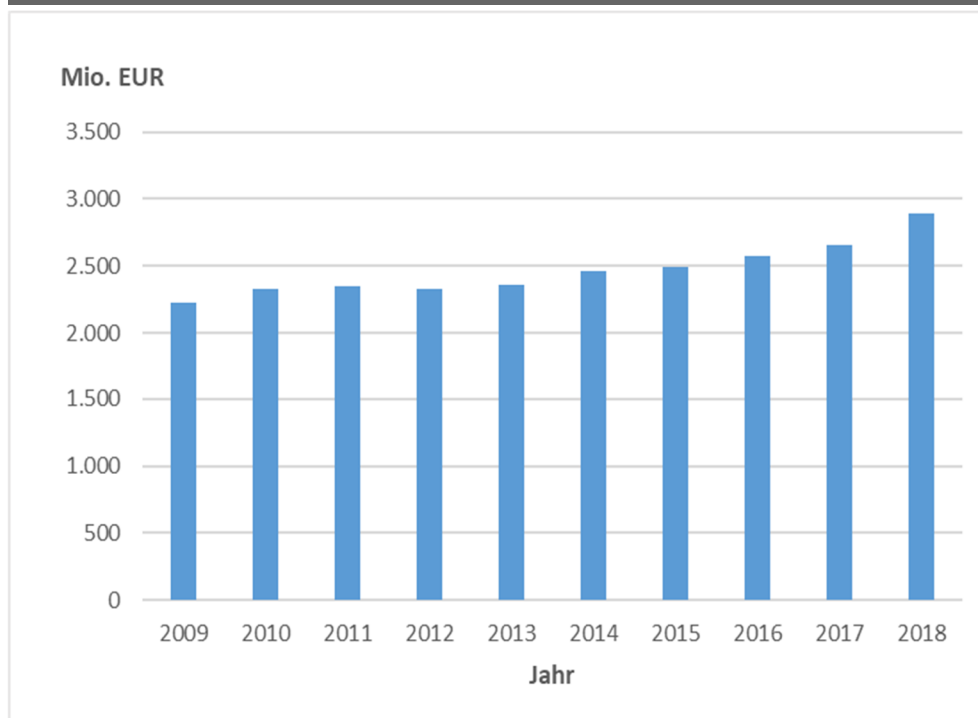
Die Landesregierung entnahm der zweckgebundenen *Rücklage* aus der Abwasserabgabe rund 2,9 Mio. EUR und der gemeinsamen *Rücklage* für die Hochschulen 3,9 Mio. EUR, insgesamt also rund 6,8 Mio. EUR.

Die *haushaltstechnischen Verrechnungen* waren mit rund 380.000 EUR ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

II.5 Personalausgaben

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Personalausgaben seit 2009:

Abbildung 7 Personalausgaben seit 2009



2018 betrugen die Personalausgaben 2.694,4 Mio. EUR. Sie lagen damit um 34,7 Mio. EUR über den Vorjahresausgaben.

Die Personalausgabenquote betrug – aufgrund des gestiegenen Haushaltsvolumens – 27,5 % nach 29,0 % 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 2017 und 2018 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 6 Personalausgaben 2017 und 2018				
Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2018 Ist – Soll Mio. EUR
	2017 - Ist - Mio. EUR	2018 - Soll - Mio. EUR	2018 - Ist - Mio. EUR	
Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten	2.366,2	2.457,9	2.367,2	- 90,6
Versorgungsbezüge	180,5	203,4	202,7	- 0,7
Beihilfen und Unterstützungen	88,3	105,9	99,4	- 6,5
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	18,3	20,6	18,6	- 2,0
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	29,0	0,0	- 29,0
Übrige Personalausgaben	6,4	7,9	6,5	- 1,4
Insgesamt	2.659,7	2.824,6	2.694,4	- 130,2

Die Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten (Ministerpräsident, Minister, Beamte, Richter und Arbeitnehmer) stiegen im Vorjahresvergleich um 1,0 Mio. EUR (0,4 %). Tarifsteigerungen erfolgten zum 1. Januar 2018 mit 2,35 %; Besoldungsanpassungen wirkten mit 2,35 % ebenfalls zum 1. Januar 2018. Hier wirkte sich aber begrenzend aus, dass seit 2018 dem Thüringer Pensionsfonds keine Mittel mehr zuzuführen waren²⁸. Diese betrugen 2017 noch fast 23 Mio. EUR. Auch waren im Berichtsjahr im Kernhaushalt weniger Stellen/Planstellen besetzt als im Vorjahr (425 VZÄ).

Die Versorgungsbezüge stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 22,2 Mio. EUR.

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. 2018 wurden mit 99,4 Mio. EUR rund 11,1 Mio. EUR mehr Beihilfen als im Vorjahr gezahlt.

²⁸ Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung, GVBl. Nr. 1/2018, S. 12: Dem Thüringer Pensionsfonds werden seit 2018 keine Mittel mehr zugeführt. 2017 waren noch 22,9 Mio. EUR für die aktiven Beamten und 6,7 Mio. EUR für die Versorgungsempfänger zu leisten.

Die Zahlungen für Abgeordnete, deren Mitarbeiter und ehrenamtlich Tätige lagen mit 18,6 Mio. EUR um 0,3 Mio. EUR über denen im Vorjahr. Ehrenamtlich Tätige werden vorwiegend in den Gerichten eingesetzt. Die Ausgaben für diese betrugen erneut rund 1,0 Mio. EUR.

Im Haushalt 2018 war eine Globale Mehrausgabe für Personal von 29 Mio. EUR veranschlagt. Diese Mittel waren zentral im Einzelplan 17 zur Deckung eines möglichen Mehrbedarfs für zusätzliches Personal vorgesehen. Die Mittel wurden nicht in Anspruch genommen.

Die Landesregierung hat im Februar 2017 das Personalentwicklungskonzept für den Thüringer Landesdienst bis zum Jahr 2025 (PEK 2025) beschlossen. Damit wird an den Zielvorgaben des bis dahin geltenden Stellenabbaukonzepts 2020 (SAK 2020) festgehalten, dessen Vorgaben sollen aber nunmehr erst bis 2025 erreicht werden.

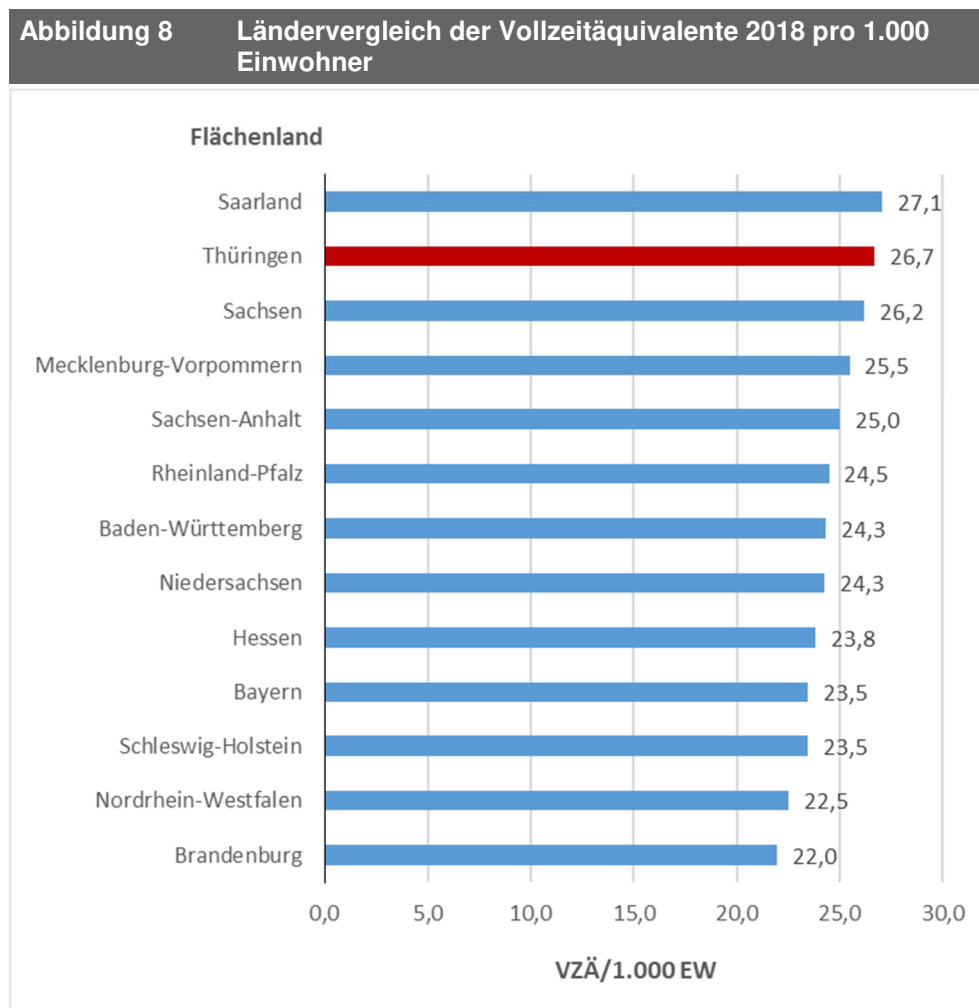
Im SAK 2020 war vorgesehen, dass im Jahr 2017 (für das Haushaltsjahr 2018) 405 Stellen/Planstellen abgebaut werden sollten. Im Bericht über die Realisierung des PEK 2025²⁹ werden 398 Stellen/Planstellen als „im Zuge der Aufstellung des Haushalts 2018 weggefallen“ deklariert. Für die Übernahme ehemals kommunaler Horterzieher an Grund- und Gemeinschaftsschulen in den Landesdienst wurden 665 Stellen im Einzelplan 04 neu ausgebracht. Zudem wurden 26 Stellen/Planstellen im Zuge der Aufstellung des Doppelhaushalts 2018/2019 neu ausgebracht. In der Stellenübersicht werden nunmehr im Kernhaushalt mit 46.111 Stellen/Planstellen 326 mehr als 2017 und in den Sondervermögen mit 3.181 Stellen/Planstellen 26 weniger ausgewiesen.

Zum 30. Juni 2018 teilten sich 34.295 Vollzeitbeschäftigte und 11.625 Teilzeitbeschäftigte (davon 1.090 in Altersteilzeit) die Stellen/Planstellen im Kernhaushalt.³⁰ Dafür waren 43.991 Stellen/Planstellen veranschlagt. Die 45.915 Beschäftigten entsprachen 42.755 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), 425 weniger als im Vorjahr.

²⁹ Gesamtplan zum ThürHhG 2018/2019, S. 129.

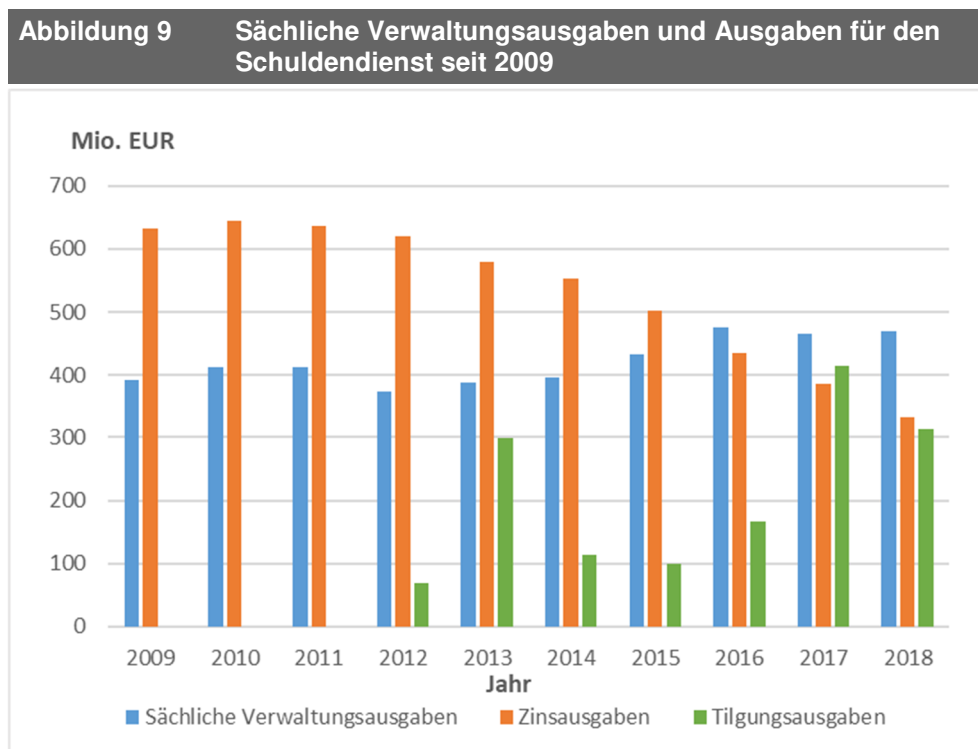
³⁰ Es werden die Bediensteten des Landes betrachtet, die bei Behörden, Gerichten und Einrichtungen des Landes beschäftigt sind und im Haushaltsplan dargestellt werden. Die Stellen der Professoren und Beamten des Universitätsklinikums, der Hochschulen und der Landesbetriebe werden nicht berücksichtigt.
Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /18 – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30. Juni 2018.

Bei Betrachtung der Stellen im Kernhaushalt, in den Sonderhaushalten und bei rechtlich selbständigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts ist die Anzahl der VZÄ um 240 auf 57.195 gesunken. Im Vergleich der Vollzeitäquivalente der Flächenländer pro 1.000 Einwohner weist Thüringen damit weiter den zweithöchsten Wert auf, wie nachfolgend dargestellt:



II.6 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst seit 2009 zeigt die nachfolgende Abbildung:



Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen 2018 rund 468,5 Mio. EUR (4,8 % der *bereinigten Ausgaben*). Sie lagen um 4 Mio. EUR über dem Vorjahreswert.

Zu den sächlichen Verwaltungsausgaben gehören im Wesentlichen die für den Dienstbetrieb notwendigen Ausgaben, wie z. B. Geschäftsbedarf, Strom, Wasser, Heizung, Kommunikationskosten, Mieten, Fortbildungs- und Reisekosten. Außerdem werden Gerichtskosten sowie Lizenzausgaben für den IT-Betrieb nachgewiesen. Das Haushaltssoll wurde um rund 59,4 Mio. EUR unterschritten.

Zu den Ausgaben für den Schuldendienst gehören Zins- und Tilgungsausgaben.

Tilgungsausgaben wurden 2018 erstmals in Haushaltsplan und -rechnung als Nettobetrag – also als Differenz zwischen tatsächlicher Tilgung einzelner Kreditverträge und dem Abschluss neuer Verträge zur Anschlussfinanzie-

rung – ausgewiesen. Bis 2017 wurde der entsprechende Betrag als *Rotabsetzung* in der Gruppe 325 ausgewiesen. In der obigen Abbildung sind diese Beträge für die Jahre 2012 bis 2017 mit dargestellt.

Es wurden 312,5 Mio. EUR getilgt, davon 47,5 Mio. EUR nach dem Thüringer Nachhaltigkeitsmodell³¹ und 265 Mio. EUR überplanmäßig gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 ThürHhG 2018/2019.

Die Zinsausgaben für die Landesschulden (einschließlich Geldbeschaffungskosten) beliefen sich auf rund 330 Mio. EUR. Sie lagen deutlich unter dem Soll von rund 414 Mio. EUR. Sie unterschritten aufgrund des weiter günstigen Zinsniveaus und der bereits von 2012 bis 2017 vorgenommenen Tilgungen auch den Vorjahreswert um rund 54 Mio. EUR deutlich.

Der Freistaat musste für kurzfristige Geldanlagen Zinsen zahlen. Diese „Negativzinsen“ bucht das zuständige Finanzministerium seit 2018 bei Kapitel 17 06 Titel 575 06. Die Haushaltsrechnung weist dafür 1,9 Mio. EUR aus.

Die Zinsausgabenquote betrug 3,4 % (Vorjahr: 4,2 %).

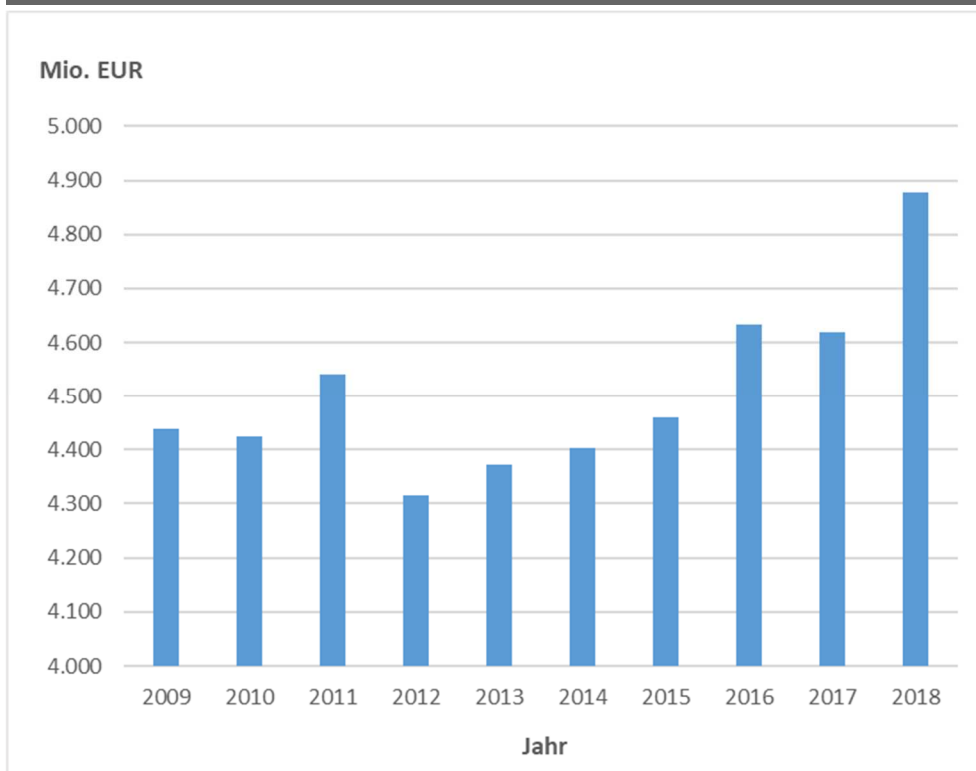
II.7 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)

Die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes an den öffentlichen Bereich und an natürliche Personen sind 2018 deutlich gestiegen. Sie erreichten mit 4.877 Mio. EUR den bisher höchsten Stand.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der *Übertragungsausgaben* seit 2009:

³¹ Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung, GVBl. Nr. 1/2018, S. 12.

Abbildung 10 Übertragungsausgaben seit 2009



Die *Übertragungsausgaben* machen die Hälfte der *bereinigten Ausgaben* aus. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr deutlich um 258 Mio. EUR. Geplant waren noch weitere Ausgaben von rund 350 Mio. EUR, die aber im Haushaltsvollzug nicht abflossen. Der Vergleich der Übertragungsausgaben 2017 und 2018 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 7 Übertragungsausgaben 2017 und 2018				
Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2018 Ist – Soll Mio. EUR
	2017 - Ist - Mio. EUR	2018 - Soll - Mio. EUR	2018 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	2.801,8	3.112,6	2.955,7	- 156,9
davon				
- Leistungen an Kommunen	2.336,8		2.486,2	
davon KFA	1.868,9		1.963,0	
Unterbringung/Betreuung von Flüchtlingen	93,1		79,1	
Kostenerstattung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	71,2		72,8	
Kosten der Unterkunft nach SGB II (Bundesanteil)	137,7		133,0	
Grundsicherung nach SGB XII	82,5		78,2	
Zuweisungen im Rahmen der Regionalisierungsmittel	22,8		24,8	
Zuweisungen im Rahmen der Gebietsreform	-		37,0	
Finanzierung des beitragsfreien Kindergartenjahres	-		31,7	
Jugendförderung und Schulsozialarbeit	22,2		25,1	
- Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR	426,3		424,3	
Schuldendiensthilfen und Erstattungen an Unternehmen	85,6	104,0	93,4	- 10,6
davon				
- TAB (für BAföG)	16,1		18,1	
- Flughafen Erfurt-Weimar	9,7		9,7	
- Maßregelvollzug	34,4		37,1	

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2018 Ist – Soll Mio. EUR
	2017 - Ist - Mio. EUR	2018 - Soll - Mio. EUR	2018 - Ist - Mio. EUR	
Leistungen an natürliche Personen	205,8	253,3	234,6	- 18,7
davon				
- BAföG	63,4		56,8	
- Entschädigungsleistungen der strafrechtlichen und beruflichen Rehabilitierung	18,5		17,8	
- Leistungen gemäß Opferent- schädigungsgesetz	7,0		7,1	
- Landesblindengeld	10,1		12,1	
- Zuschüsse aus der Aus- gleichsabgabe	15,0		12,8	
- Dürrehilfe an Unternehmen der Landwirtschaft	-		12,5	
- Unterhaltsvorschuss	25,9		49,5	
- Wohngeld	33,5		31,3	
Sonstige Zuschüsse für lau- fende Zwecke	1.525,6	1.756,8	1.593,4	- 163,5
davon				
- Kultur und Kunst	110,2		120,4	
- Hochschulen, Wissenschaft und Forschung	550,1		560,8	
- ÖPNV	254,7		269,6	
- Schulen freier Träger	161,0		167,0	
- Leistungen an Kirchen	25,3		25,9	
- Landesforstanstalt	28,3		27,4	
- Integration von Migranten und Flüchtlingen	29,3		13,9	
- Arbeitsmarktförderung	13,0		15,4	
- Universitätsklinikum Jena	77,6		80,7	
- ESF	51,6		53,7	
- EFRE	16,7		40,4	
- ELER	55,6		54,7	
- Wirtschaftsförderung außer- halb der EU-Mittel	23,0		24,2	
Insgesamt	4.618,9	5.226,7	4.877,1	- 349,7

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

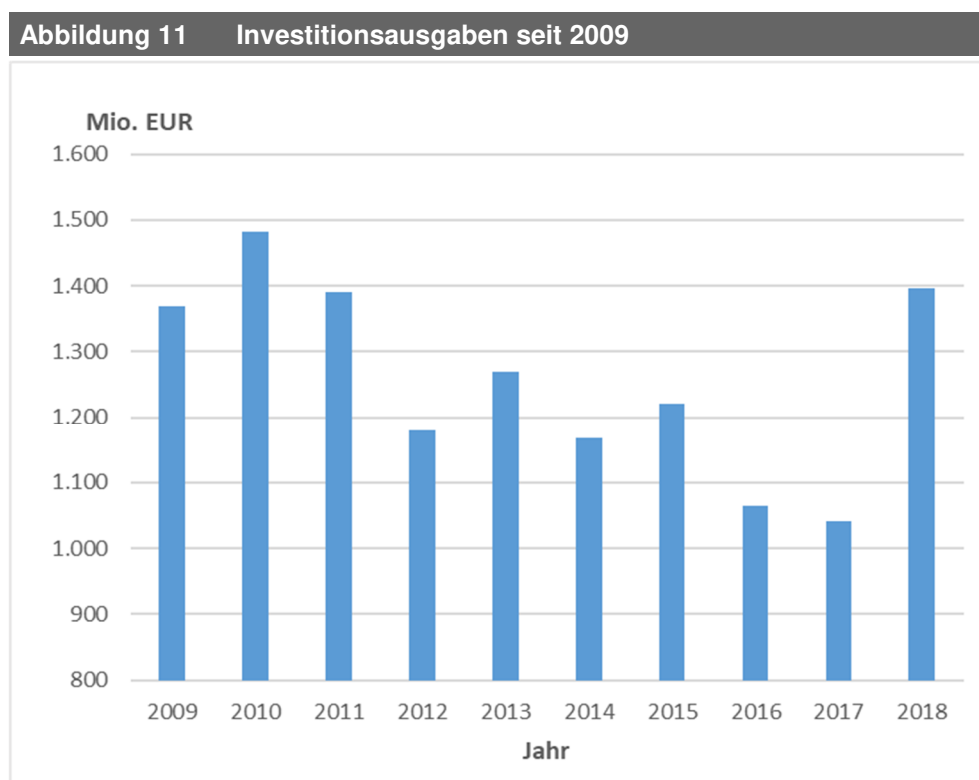
Die Zuweisungen an Kommunen stiegen um rund 150 Mio. EUR. Dies beruht im Wesentlichen auf höheren nicht-investiven Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, dem Ausgleich des beitragsfreien Kindergartenjahrs und zusätzlichen Zuweisungen im Rahmen der Gebietsreform zur Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen.

Die Leistungen an natürliche Personen stiegen im Vorjahresvergleich wieder. Ursächlich sind einerseits gestiegene Zahlungen von Unterhaltsvorschuss aufgrund der erweiterten Bezugsberechtigungen und längerer Bezugsdauer seit dem 1. Juli 2017. Andererseits wurden Dürrehilfen an Landwirte gezahlt.

Die zum großen Teil als Zuwendungen ausgereichten sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke sind in fast allen Bereichen gestiegen.

II.8 Ausgaben für Investitionen

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Investitionsausgaben seit 2009:



Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben für Investitionen erstmals seit 2015 wieder. Sie lagen mit 1.397,2 Mio. EUR um 356 Mio. EUR (34,2 %) über dem Vorjahreswert, jedoch um 256,5 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

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

Übersicht 8 Ausgaben für Investitionen 2017 und 2018				
Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2018 Ist – Soll Mio. EUR
	2017 - Ist - Mio. EUR	2018 - Soll - Mio. EUR	2018 - Ist - Mio. EUR	
Bausausgaben	172,2	233,9	189,5	- 44,4
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	61,5	89,2	75,9	- 13,3
ÖPP und alternative Baufinanzierung	33,5	41,4	41,1	- 0,3
Darlehen	49,5	50,7	55,5	+ 4,8
davon EFRE	19,0		22,0	
BAföG	29,4		25,7	
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	3,7	14,0	2,0	- 12,0
Investitionszuweisungen	720,5	1.224,5	1.033,2	- 191,2
davon				
- Hochschulen/Wissenschaft/Forschung	34,0		39,7	
- Denkmal- und Kunstpfege	23,8		32,0	
- Förderung der Strukturentwicklung – Ersatz für Aufwendungen der LEG	18,1		19,8	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	126,4		131,9	
- Förderung der Strukturentwicklung	18,1		19,8	
- Sanierung ökologischer Altlasten			32,3	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“	32,8		36,5	
- Krankenhausprogramm	52,1		67,1	
- Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“	42,7		94,7	

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2018 Ist – Soll Mio. EUR
	2017 - Ist - Mio. EUR	2018 - Soll - Mio. EUR	2018 - Ist - Mio. EUR	
- EFRE	26,0		58,5	
- ELER	39,1		44,2	
- Städtebauförderung	87,2		91,6	
- Verbesserung der Verkehrs- verhältnisse der Gemeinden	39,0		57,5	
- Zuweisungen an das Thür. Wohnungsbauvermögen	29,2		39,1	
- KFA (nur Investitionen)	33,2		33,4	
- Investitionspauschale an Kommunen außerhalb KFA			100,0	
- Ausgaben aus Zuweisungen des Bundes für finanzschwache Kommunen	15,2		22,2	
Insgesamt	1.040,9	1.653,7	1.397,2	- 256,5

Die Bauausgaben des Freistaats stiegen im Vergleich zum Vorjahr weiter um 17,3 Mio. EUR (10,0 %), blieben aber um 44,4 Mio. EUR unter dem Soll. Minderausgaben fielen besonders in folgenden Bereichen an:

- Baumaßnahmen an Gewässern (16,2 Mio. EUR) und
- Baumaßnahmen aus Mitteln des EFRE (15,2 Mio. EUR).

Für den Erwerb von Fahrzeugen wurden 3,2 Mio. EUR weniger als geplant ausgegeben. Minderausgaben bei den Ausgaben für den Erwerb von Geräten betrafen im Wesentlichen den digitalen BOS-Funk (3,7 Mio. EUR).

Die Ausgaben für ÖPP und alternative Baufinanzierung lagen im Soll.

Aus Darlehensprogrammen zur Wirtschaftsförderung wurden 8 Mio. EUR mehr ausgereicht als im Haushaltsplan vorgesehen, zur Deckung wurden Rückzahlungen von Krediten und Ermächtigungen für Zuschüsse verwendet. Die Ermächtigung zur Ausreichung von Darlehen für BAföG wurde nicht ausgeschöpft (6,3 Mio. EUR).

Die Investitionszuweisungen stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 312,7 Mio. EUR auf über eine Milliarde EUR, lagen dennoch um 191,2 Mio. EUR unter dem Soll.

Für den Anstieg sind unter Anderem ursächlich

- Investitionspauschalen für Kommunen gem. § 5 ThürKommHG³² (100 Mio. EUR),
- Zuweisungen an Kommunen im Rahmen des Thüringer Kommunalinvestitionsgesetzes³³ (27,6 Mio. EUR),
- Zuschüsse zur Altlastensanierung, die bisher aus dem Sondervermögen „Ökologische Altlasten“ finanziert wurde, (32 Mio. EUR) und
- höhere Zuweisungen an das Sondervermögen „Verbesserung wirtschaftlicher Strukturen“ (52 Mio. EUR).

Die größten Minderausgaben im Vergleich zum Soll gab es bei

- den EU-Förderprogrammen (56,3 Mio. EUR),
- der Wohnungs- und Städtebauförderung (40,2 Mio. EUR) und
- der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (19,7 Mio. EUR).

Aufgrund der höheren Investitionen stieg die Investitionsquote 2018 auf 14,3 % (Vorjahr: 11,4 %).

II.9 Besondere Finanzierungsausgaben

Als *besondere Finanzierungsausgaben* sind Zuführungen an *Rücklagen* von 340,4 Mio. EUR und *haushaltstechnische Verrechnungen* von rund 381.000 EUR ausgewiesen.

150,7 Mio. EUR wurden der allgemeinen Rücklage zugeführt. Diese hatte damit Ende 2018 einen Bestand von 1.517,5 Mio. EUR.

2018 wurden erstmals nicht verbrauchte Mittel (177,4 Mio. EUR) aus Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Gesetzes zur Regionalisierung des ÖPNV einer zweckgebundenen Rücklage zugeführt.

3,9 Mio. EUR wurden der gemeinsamen Rücklage der Hochschulen zugeführt. Diese besteht neben den Rücklagen der einzelnen Hochschulen und hatte Ende 2018 einen Bestand von 32 Mio. EUR.

³² Thüringer Gesetz zur Sicherung der kommunalen Haushalte vom 27. Februar 2014, GVBl. 2/2014, geändert am 12. Februar 2018, GVBl. 1/2018.

³³ Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur vom 14. Juni 2017, GVBl. 7/2017.

Zudem weist die Haushaltsrechnung 3,9 Mio. EUR als Zuführung an die Rücklage aus der Abwasserabgabe aus (siehe Tn. I.5.2).

§ 5 ThürHhG 2018/2019 ermöglichte die Bildung zweckgebundener Rücklagen, wenn zweckgebundene Einnahmen Dritter nicht im gleichen Haushaltsjahr ausgegeben werden können. Von dieser Regelung wurde vom Landesarchiv, vom Landesamt für Denkmalpflege, vom TMIL sowie vom Landesamt für Bau und Verkehr mit Rücklagen von insgesamt 3,3 Mio. EUR Gebrauch gemacht.

Die *haushaltstechnischen Verrechnungen* sind in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

II.10 Einsatz der EU-Mittel in Thüringen

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 in Kapitel 6 der Haushaltsrechnung für jeden Strukturfonds die jährlichen Einnahmen und Ausgaben projektweise und differenziert nach Mittelherkunft (EU, Bund, Land, kommunal, privat) aus.

In der nachfolgenden Übersicht hat der Rechnungshof daraus 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 bis 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
EFRE - 2018	112,7 ³⁴	134,7
Summe EFRE	296,8	348,3
ESF - 2014	4,7	0,0
ESF - 2015	4,7	31,3
ESF - 2016	14,1	54,8
ESF - 2017	70,8	54,7
ESF - 2018	11,8	56,8
Summe ESF	106,1	197,6
ELER – 2014	0,0	0,0
ELER – 2015	13,8	37,4
ELER – 2016	66,0	76,1
ELER – 2017	92,2	89,2
ELER – 2018	90,6	95,7
Summe ELER	172,0	284,4

³⁴ Die Zahl weicht von der Angabe in der Übersicht 6 der Haushaltsrechnung ab. Dort handelt es sich um den Stand aus dem Vorjahr. Dies ist offensichtlich ein Übertragungsfehler. In der Übersicht 9 wurde die im Kapitel 07 03 ATG 82 ausgewiesene Zahl verwendet.

Da die Mittel aus den EU-Strukturfonds vom Land vorfinanziert und erst später bei der EU abgerechnet werden, wird in der Übersicht zwischen Einnahmen und Ausgaben differenziert.

Im fünften Jahr der aktuellen Förderperiode konnten bislang mit 348,3 Mio. EUR rund 30 % des Gesamtvolumens des EFRE (1.165 Mio. EUR) verausgabt werden. Bei der EU abgerechnet wurden bislang 296,8 Mio. EUR. Das Land hat somit zum Stichtag rund 52 Mio. EUR an EFRE-Mitteln vorfinanziert.

Für den ESF (500 Mio. EUR) ergab sich mit 197,6 Mio. EUR Ausgaben eine Quote von rund 40 %. Einnahmeseitig wurden 106,1 Mio. EUR bei der EU abgerechnet – das Land hat zum Stichtag somit rund 91 Mio. EUR vorfinanziert.

Für den ELER (680 Mio. EUR) ergab sich eine Ausgabequote von rund 42 % und eine Vorfinanzierung von 112,4 Mio. EUR.

Zusammenfassend zeigt sich, dass in allen drei Strukturfonds der Großteil der Mittel in den folgenden Jahren abfließen muss. Die veranschlagten Mittel für 2018 konnten überwiegend nicht in voller Höhe umgesetzt werden. Im EFRE konnten z. B. die Mittel für Investitionszuweisungen an Kommunen (Kapitel 07 03 Titel 883 82) nur zu 20 % ausgeschöpft werden, die Mittel für Bauprojekte (Kapitel 07 03 Titel 781 82) nur zu 34 %. Insgesamt blieben allein für die vorgenannten Zwecke rund 58 Mio. EUR bislang ungenutzt.

Zudem wird deutlich, dass das Land bis Ende 2018 rund 255,4 Mio. EUR (Vorjahr: 106,7 Mio. EUR) an EU-Mitteln vorfinanziert hat. In der aktuellen Förderperiode sind zum Stichtag 31. Dezember 2017 für alle Strukturfonds Gesamtausgaben³⁵ von rund 1.226 Mio. EUR (Vorjahr: 810,8 Mio. EUR) nachgewiesen.

Hinsichtlich der Vorfinanzierung ist es aus Sicht des Rechnungshofs in Zeiten enger werdender finanzwirtschaftlicher Spielräume anzustreben, die Zeiträume zwischen Mittelverausgabung und Mittelabrechnung möglichst kurz zu halten. Die Bindung von liquiden Mitteln und der damit unter Umständen einhergehende zusätzliche Kreditfinanzierungsbedarf ist auf ein Minimum zu reduzieren.

³⁵ EU-Mittel zzgl. Landes-, Bundes-, Kommunal- und Privatmittel.

Reaktion auf die SARS-CoV2-Pandemie

Zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der SARS-CoV2-Pandemie ist auf EU-Ebene eine Verordnung zur temporären Lockerung der Rahmenvorschriften der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds verabschiedet worden.³⁶ Demnach soll es den Mitgliedstaaten ausnahmsweise und zeitlich befristet möglich sein, die Maßnahmen der EU-Programme zu 100 % aus EU-Mitteln zu finanzieren. Darüber hinaus werden Mittelübertragungen zwischen dem EFRE und dem ESF ermöglicht. Die thematischen Konzentrationen werden vorübergehend außer Kraft gesetzt, so dass alle verfügbaren EU-Mittel in von der Pandemie besonders betroffenen Bereichen eingesetzt werden können. Den Mitgliedstaaten sollen hierdurch z. B. die Aufstockung von Kurzarbeitsregelungen und Soforthilfen für die Wirtschaft oder den Gesundheitssektor ermöglicht werden.

Des Weiteren gelten befristet Lockerungen und Vereinfachungen im Verwaltungsablauf. So sind z. B. die Abgabefristen der Durchführungsberichte für 2020 angepasst worden. Die Prüfungstätigkeit der Prüfbehörden darf verstärkt auf Basis nicht-statistischer Stichprobenverfahren erfolgen. Sollte es bei schon laufenden Verfahren zu Verzögerungen kommen, können Fristen für die Ausführung angepasst sowie bei Unmöglichkeit der Fortführung eines Vorhabens ggf. auch neue Vorhaben ausgewählt werden. Insgesamt plädieren die EU-Organe in Zeiten der Pandemiebekämpfung für größtmögliche Flexibilität.

Der Europäische Rechnungshof erkennt in seiner Stellungnahme³⁷ die Notwendigkeit außergewöhnlicher Maßnahmen grundsätzlich an. Gleichzeitig mahnt er jedoch, die beabsichtigten Lockerungen nur so lange in Kraft zu lassen, wie dies tatsächlich im Rahmen der Pandemiebekämpfung notwendig ist. Auch weist er kritisch auf die verringerte Aussagefähigkeit von nicht-statistischen Stichprobenprüfungen in einem mutmaßlich geringeren Umfang hin.

³⁶ Verordnung (EU) 2020/558 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013 und (EU) Nr. 1303/2013 im Hinblick auf spezifische Maßnahmen zur Einführung einer außerordentlichen Flexibilität beim Einsatz der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als Reaktion auf den COVID-19-Ausbruch.

³⁷ Vgl. Stellungnahme 03/2020 des Europäischen Rechnungshofs; <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did={C9CCF110-9513-45EF-9C5F-2A8B58604440}>

Der Rechnungshof begrüßt grundsätzlich die Maßnahmen zum flexibleren Einsatz der EU-Fördermittel und zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe. Er teilt aber auch die Haltung des Europäischen Rechnungshofs, die Prüffähigkeit der Fördermaßnahmen zu erhalten. Bürokratieabbau muss immer mit der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Einklang stehen.

Im Übrigen weist er auf den nach seiner Ansicht noch unzureichenden Abfluss der EU-Mittel hin. Zur Unterstützung der Wirtschaft beim Wiederaufbau nach der Krise sollten die noch ausstehenden Gelder zügig zur Verfügung gestellt werden. Die von der EU-Kommission beabsichtigten verwaltungsseitigen Erleichterungen sollten hierfür umfassend genutzt werden.

Förderperiode 2021 bis 2027

Laut der Landesregierung bleibt Thüringen nach dem aktuellen Verhandlungsstand auf EU-Ebene in der Kohäsionspolitik eine Übergangsregion.³⁸ Dennoch ist von einer erheblichen Reduzierung der EU-Mittel für Thüringen auszugehen. Insgesamt wird mit einer Absenkung um rund 20 % gerechnet. Der EFRE würde demnach für Thüringen ein Gesamtvolumen von unter 1.000 Mio. EUR und der ESF wahrscheinlich weniger als 375 Mio. EUR aufweisen. Die Kofinanzierungsquote würde laut Vorschlag der Europäischen Kommission von 80 % auf 55 % abgesenkt.

Das Finanzvolumen des ELER würde dem Vorschlag der Europäischen Kommission zufolge ebenfalls erheblich reduziert. Aufgrund des Brexits und der verschobenen Prioritäten auf EU-Ebene wird mit einer Reduzierung des ELER auf EU-Ebene von rund 25 % geplant. Es wurden noch keine Aussagen getroffen, wie sich die Reduzierung auf Thüringen auswirken wird.

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.

³⁸ Vgl. Präsentation der Verwaltungsbehörden EFRE/ESF zum Workshop „Die Zukunft des EFRE und ESF+ in Thüringen vom 14. November 2019; https://www.efre-thueringen.de/mam/efre/foerderperiode/einleitung_prasentation_workshops_stand_14-11-2019_cmi.pdf.

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

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.

2018 haben die Kommunen insgesamt rund 3.000 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. Mit der Anpassung und Überarbeitung des ThürFAG für die Ausgleichsjahre 2018/2019 wurde eine Trennung der Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) in die sog. FAG-Masse I und II vorgenommen, der Revisionszeitraum auf vier Jahre ausgeweitet sowie die Hauptansatzstaffel aktualisiert. Neu in den Kommunalen Finanzausgleich aufgenommen wurde zudem der Kulturlastenausgleich. Die Mittel hierfür waren vorher im Einzelplan 02 veranschlagt.

Für das Ausgleichsjahr 2018 wurde die FAG-Masse I inklusive Aufstockungsbeträgen auf 1.992 Mio. EUR festgelegt und in Kapitel 17 20 veranschlagt.³⁹ Aus der FAG-Masse I werden u. a. auch die Schlüsselzuweisungen an die Kommunen ausgereicht. Zusätzlich wurden 10 Mio. EUR für die

³⁹ Zu den Aufstockungsbeträgen vgl. § 3 Abs. 3a S. 4 ThürFAG in der vom 1. Januar 2018 bis 23. Juli 2019 gültigen Fassung.

Kompensation der Umstellung der Hauptansatzstaffel veranschlagt. Diese Mittel sind ebenfalls der FAG-Masse I zuzurechnen.⁴⁰

Die FAG-Masse I folgt dem Partnerschaftsgrundsatz. Rechnet man der festgesetzten FAG-Masse I⁴¹ die kommunalen Steuereinnahmen⁴² hinzu, ergab sich ein kommunaler Anteil an der Gesamtfinanzmasse⁴³ von 3.245 Mio. EUR. Dies entsprach 34,00 %. Mit diesem Wert werden gemäß dem Partnerschaftsgrundsatz die FAG-Massen I der kommenden Ausgleichsjahre bis zur nächsten großen Revision gebildet.⁴⁴

Die Finanzausgleichsmasse II dient dem Mehrbelastungsausgleich für Aufgaben im übertragenden Wirkungskreis. Sie wird separat berechnet. Für 2018 wurde die FAG-Masse II in der Revision auf rund 288 Mio. EUR festgesetzt und ebenfalls in Kapitel 17 20 veranschlagt.

Die veranschlagten Mittel in Kapitel 17 20 umfassen somit insgesamt rund 1.990 Mio. EUR.

Die Haushaltsrechnung belegt, dass das Land im KFA rund 1.996 Mio. EUR ausgezahlt hat. Auf die Titel der FAG-Masse I entfielen dabei 1.714 Mio. EUR und auf die der FAG-Masse II rund 283 Mio. EUR.

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 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.⁴⁵

Die Leistungen außerhalb des KFA werden in der Anlage 3 zum Thüringer Finanzausgleichsgesetz (hier zum ThürFAG 2018/2019) dargestellt. Diese

⁴⁰ In der Übersicht zum kommunalen Finanzausgleich auf S. 64 des Einzelplans 17 (2018/2019) ist dieser Betrag in der Summe der FAG-Masse I unberücksichtigt geblieben. Die Mittel werden nach § 3 Abs. 4 ThürFAG in der vom 1. Januar 2018 bis 23. Juli 2019 gültigen Fassung ausgereicht. Sie mindern den Stabilisierungsfonds.

⁴¹ Ohne Aufstockungsbeträge betrug diese für 2018 1.672 Mio. EUR. Vgl. LT-Drucksache 6/4497.

⁴² Durchschnittliche Steuereinnahmen der Kommunen von 2015 – 2017.

⁴³ Durchschnittliche Steuereinnahmen von 2015 – 2017 des Landes und der Kommunen.

⁴⁴ Für die Ausgleichsjahre 2019 ff. wird mit einem angepassten Partnerschaftsgrundsatz von 33,92 % gerechnet, da die Unterhaltung von Gewässern zweiter Ordnung ab 2019 nicht mehr den Kommunen obliegt.

⁴⁵ Vgl. § 2 Abs. 2 ThürFAG in der vom 1. Januar 2018 bis 23. Juli 2019 gültigen Fassung.

Aufstellung wurde bisher nicht an den tatsächlich beschlossenen Haushaltsplan des Landes angepasst, im Gesetzgebungsverfahren geänderte Beträge blieben unberücksichtigt.

Der Rechnungshof hat die Titel der Anlage 3 mit dem Soll im Haushaltsplan und dem Ist aus der Haushaltsrechnung verglichen.

Laut der Anlage 3 zum ThürFAG 2018/2019 beliefen sich die Leistungen an die Kommunen auf insgesamt rund 1.187 Mio. EUR. Tatsächlich im Haushaltsplan veranschlagt wurden jedoch 1.317 Mio. EUR. Hierbei wurden die zusätzlich gewährten Investitionspauschalen von insgesamt 100 Mio. EUR hinzugerechnet.⁴⁶

Unter Berücksichtigung der Investitionspauschalen belegt die Haushaltsrechnung geleistete Zahlungen von 1.134 Mio. EUR. Rund 183 Mio. EUR sind demnach nicht abgerufen worden. Die größten Minderausgaben sind dabei in den Einzelplänen 07 und 10 zu verzeichnen gewesen. Hierbei handelte es sich vor allem um investive Mittel aus dem EFRE (43 Mio. EUR), der Wirtschaftsförderung (19 Mio. EUR), für den Breitbandausbau (19 Mio. EUR) sowie der Schulbauförderung (13 Mio. EUR). Im nicht investiven Bereich sind insbesondere die Haushaltsansätze für die Flüchtlingsunterbringung (15 Mio. EUR) und die Grundsicherung nach SGB XII (10 Mio. EUR) nicht ausgeschöpft worden.

Es zeigt sich, dass die Beträge in der Anlage 3 vom Haushaltsplan sowie vom Ist in der Haushaltsrechnung teils erheblich abweichen. Deshalb wäre es aus Sicht des Rechnungshofs – wie zuletzt im Jahresbericht 2019 gefordert – im Sinne der Transparenz geboten, die Leistungen an die Kommunen außerhalb der FAG-Masse in einer gesonderten Übersicht der Haushaltsrechnung in Soll und Ist gegenüberzustellen. Hierzu hat die Landesregierung nunmehr mit Schreiben vom 3. April 2020 an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags⁴⁷ erklärt, der Forderung des Rechnungshofs erstmals in der Haushaltsrechnung für 2020 nachzukommen. Der Rechnungshof begrüßt diese Zusage der Landesregierung ausdrücklich. Den Abgeordneten liegen damit bessere Entscheidungsgrundlagen im Zusammenhang mit den kommunalen Finanzbeziehungen vor. Im Nachgang zu dem genannten

⁴⁶ Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur, GVBl. 07/2017, S. 151.

⁴⁷ LT-Vorlage 7/249.

Schreiben sagte die Finanzministerin in der Sitzung des HuFA am 29. April 2020 die Änderung bereits für die Haushaltsrechnung 2019 zu.

Die folgende Übersicht zeigt, welche Leistungen die Kommunen 2018 vom Land erhalten haben:

Übersicht 10 Leistungen an Kommunen 2018			
Art der Leistung	Soll (HH-Plan) Mio. EUR	Ist (HH-Rechnung) Mio. EUR	Abweichung Mio. EUR
FAG-Masse I	1.702,2	1.713,6	11,4
FAG-Masse II	288,0	282,7	- 5,3
Leistungen der Anlage 3 ⁴⁸	1.317,4	1.133,6	- 183,8
Gesamt	3.307,6	3.129,9	- 177,7

⁴⁸ Inklusive der Investitionspauschalen im Umfang von 100 Mio. EUR gem. Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur, GVBl. 07/2017, S. 151.

C Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen

I. Projektmanagement in IT-Projekten (Einzelpläne 01 bis 10)

Das Projektmanagement in IT-Projekten weist erhebliche Mängel auf. Angesichts des Projektvolumens von mehr als 74 Mio. EUR im geprüften Zeitraum besteht dringender Handlungsbedarf.

- I.1 Einmalige, komplexe und im Umfang begrenzte (IT-)Maßnahmen werden in der Regel als Projekte umgesetzt. Sie bedürfen einer methodischen Steuerung, die als Projektmanagement bezeichnet wird. Für die erforderliche Vorgehensweise existieren Standards, wie das V-Modell XT, PRINCE2, PMBOK oder Scrum.

Der Thüringer Rechnungshof hat 2017 und 2018 in Thüringer Landesbehörden sowie in den Verwaltungsbereichen von Landtag und Justiz das Projektmanagement von IT-Projekten, die zwischen 2012 und März 2017 begonnen haben, geprüft. Das Projektvolumen der in diesem Zeitraum begonnenen 129 Projekte betrug mehr als 74 Mio. EUR.⁴⁹ Der Rechnungshof ist bei seiner Prüfung zu folgenden Ergebnissen gekommen:

In allen untersuchten Bereichen des Projektmanagements traten – zum Teil erhebliche – Mängel auf:

- Bei den meisten geprüften Stellen existierten keine methodischen Vorgaben bzw. einheitliche Vorgehensweisen für das Projektmanagement. Projektmanagement-Standards kamen in den untersuchten Projekten nicht durchgängig zur Anwendung. Zum Teil wurden die Standards nur sehr rudimentär genutzt. Projekte, die ohne Projektmanagement-Standard durchgeführt wurden, wiesen starke Verzögerungen auf. Teilweise waren Projektleiter und Mitarbeiter im angewendeten Standard nicht ausreichend geschult.

Der Rechnungshof hat der Koordinierungsstelle E-Government und IT im Thüringer Finanzministerium empfohlen, den Behörden Handreichungen zu Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, die ein effektives und effizientes Projektmanagement ermöglichen.

⁴⁹ Es handelt sich um einen Mindestbetrag. Zu mehreren Projekten konnten von den geprüften Stellen keine Angaben über die Projektkosten gemacht werden.

- In nahezu allen untersuchten Projekten bestanden personelle Engpässe. Eine ausführliche Ressourcenplanung lag nur in zwei Projekten vor. In vielen Projekten konnten keine Angaben zum voraussichtlichen oder tatsächlichen Personalaufwand gemacht werden. Bedarfe sind auf diese Weise bei den Behördenleitungen aber weder nachweis- noch einforderbar.

Der Rechnungshof hat gefordert, alle erforderlichen Personalressourcen vor Projektbeginn durch eine Personalbedarfsanalyse zu bestimmen. Zudem muss kontinuierlich überwacht werden, ob der Zeitplan mit den vorhandenen Personalressourcen eingehalten und bei Abweichungen frühzeitig gegengesteuert werden kann.

Überdies hat der Rechnungshof die Prüfung des Aufbaus einer zentralen Organisationseinheit, beispielsweise in Form eines Kompetenzzentrums Projektmanagement, empfohlen. Die Vorteile einer zentralen Steuerungsstelle für mehrere Projekte bestehen in der Bündelung von Projektmanagement-Kompetenzen, einer besseren Auslastung der Mitarbeiter und einer Entlastung der Spezialisten von administrativen Projektstätigkeiten. Durch das Vorgeben einheitlicher, angemessener Vorgehensweisen für Projekte kann der Aufwand für das Projektmanagement reduziert und gleichzeitig eine Vergleichbarkeit der Projekte ermöglicht werden.

- In vielen Projekten fehlten die Grundlagen für ein umfassendes Projektcontrolling: Ziele der Projekte waren nicht definiert, Projektpläne waren zu wenig detailliert oder fehlten, Projektaufträge waren unvollständig oder fehlten, Daten zu Personalaufwand und/oder Kosten wurden nicht erfasst, es erfolgten keine Schätzungen zu Restaufwänden, -zeiten und -kosten. Auf diese Weise ist es kaum möglich, frühzeitig Abweichungen zu erkennen und geeignete Gegenmaßnahmen einzuleiten. Eine ausführliche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgte nur in zwei Projekten.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass in allen IT-Projekten an geeigneten Standards orientierte Projektaufträge vorliegen, angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sowie regelmäßige Plan-Ist-Vergleiche durchgeführt und bei Abweichungen Maßnahmen eingeleitet werden, um die Ziele des Projekts zu erreichen.

- In der Hälfte der Projekte fand kein Risikomanagement statt. In einigen Projekten wurden Risikolisten erstellt, ggf. wurde noch die Klassifizierung von Risiken vorgenommen. Die Risikobehandlung mit möglichen Reaktionen auf die erkannten Risiken fehlte jedoch bei den meisten Projekten. Lediglich drei große Projekte verfügten über ein vorbildliches Risikomanagement.

Der Rechnungshof hat empfohlen, bereits in der Planungsphase von Projekten Risiken zu identifizieren und Maßnahmen zu entwickeln, wie die Risiken beseitigt, verringert oder im Fall des Eintretens beherrscht werden können. Diese Informationen sollen bei der Aufwandsschätzung, Kostenplanung, Ablaufplanung und bei der Beschaffung berücksichtigt werden.

- Ein vorbildliches Qualitäts- und Testmanagement erfolgte nur in einem der geprüften Projekte. In mehr als der Hälfte der Projekte gab es diesbezüglich keine Aktivitäten. Das Qualitätsmanagement wurde aufgrund von Zeit- oder Ressourcenmangel häufig vernachlässigt.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass alle qualitätssichernden Maßnahmen in einem Qualitätssicherungsplan festgehalten, Qualitätsanforderungen definiert und deren Einhaltung überwacht werden. Erforderliche Tests und Abnahmeprüfungen müssen definiert, durchgeführt und dokumentiert werden.

I.2

Das Thüringer Finanzministerium teilte in seiner mit dem Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales abgestimmten Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung die Auffassung des Rechnungshofs in mehreren Punkten.

Die zentrale Anregung des Rechnungshofs, den Aufbau eines Kompetenzzentrums Projektmanagement zu prüfen, hat das Finanzministerium aufgegriffen. Geplant sei, spätestens im Zuge der Haushaltsaufstellung 2021 eine solche Organisationseinheit mit fünf Projektmanagerstellen zu schaffen und diese entweder in der Abteilung Verwaltung 4.0 des Thüringer Landesverwaltungsamtes oder aber im Thüringer Landesrechenzentrum anzusiedeln. Die Projektmanager sollen unterstützend für Projekte in allen Ressorts zur Verfügung stehen. Unter Umständen würden hierfür auch externe Mitarbeiter akquiriert.

Zum Thema Projektmanagementstandards und Vorgehensmodelle sei geplant, im Rahmen des Arbeitskreises E-Government und IT einen Erfahrungsaustausch über die in den Ressorts verwendeten Projektmanagementmethoden durchzuführen.

Um den bereits jetzt oder zukünftig mit Projektmanagementtätigkeiten betrauten Bediensteten die Projektarbeit zu erleichtern, könnten diese im Rahmen des Jahresfortbildungsprogramms an Seminaren zum Thema Projektmanagement teilnehmen. Ferner werde der Fortbildungskatalog regelmäßig auf Aktualität und eine Erweiterung von Veranstaltungen zum IT-Projektmanagement hin geprüft.

Der Befund des Rechnungshofs zum Risikomanagement verdeutliche laut Finanzministerium, dass die Landesverwaltung im Sinne einer Schwerpunktsetzung große Projekte mit einem höheren Personal- und Organisationsaufwand steuere und auch mit einem Risikomanagement versehen würde. Daran solle auch festgehalten werden, da große IT-Projekte zumeist viele Anwender betreffen oder ein besonders großes finanzielles Volumen beinhalten würden. Risiken in diesen Projekten hätten schwerwiegendere Auswirkungen, als dies in kleinen Projekten der Fall sei. Bei allen Projekten müsse stets eine Abwägung von Aufwand und Nutzen erfolgen, so dass für jedes Projekt separat zu beantworten sei, in welchem Umfang Risikomanagement stattfindet.

Zum Qualitätsmanagement hat das Finanzministerium mitgeteilt, dass Qualitätsprüfungen aller eingesetzten IT-Produkte oder IT-Verfahren auch durchgeführt würden. Soweit die Dokumentation nicht im erforderlichen Maße erfolgt sei, könne eine nochmalige Sensibilisierung aller mit IT-Projekten betrauten Bediensteten einen deutlichen Beitrag zur Verbesserung dieser Situation leisten.

Mehrere Forderungen/Anmerkungen des Rechnungshofs, beispielsweise zum Controlling, Qualitäts- und Testmanagement, Risikomanagement und Kommunikationsmanagement würden vom Finanzministerium zum Anlass genommen, im Rahmen einer der nächsten Sitzungen des Arbeitskreises E-Government und IT auf diese hinzuweisen.

Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags haben das Finanzministerium und das Ministerium für Inneres und Kommunales keine Stellungnahme abgegeben.

I.3

Der Rechnungshof unterstreicht seine Auffassung, dass das Projektmanagement in IT-Projekten professionalisiert werden muss. Schon aufgrund der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und des Thüringer E-Government-Gesetzes wird die Zahl der IT-Projekte in der Landesverwaltung weiter anwachsen. Aufwand und Komplexität der Projekte steigen bedingt durch die zunehmende Integration vorhandener IT-Verfahren, höhere Qualitätsanforderungen sowie zunehmende Funktionsumfänge. Einer sorgfältigen Planung und Durchführung der Projekte kommt daher zukünftig eine noch höhere Bedeutung zu.

Der Rechnungshof begrüßt grundsätzlich die vom Finanzministerium angekündigten Maßnahmen zum Projektmanagement in IT-Projekten.

Besonders der Aufbau eines Kompetenzzentrums Projektmanagement kann hier zu Synergien beitragen. Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass Kosten und Nutzen zwischen einem Einsatz externen Personals oder von Beschäftigten in der Landesverwaltung geprüft werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, wie von Wissen und Erfahrung bestmöglich und langfristig profitiert werden kann.

Die Erfahrungen zeigen, dass mit der Beauftragung Externer weder Einfluss auf das interne Personal genommen, noch Personalkontinuität sichergestellt werden kann. Beides ist aber erforderlich, um umfassende Sachkenntnis aufzubauen, zu bewahren und fortzuentwickeln.

Der Rechnungshof begrüßt ebenfalls die Absicht des Finanzministeriums, im Arbeitskreis E-Government und IT auf Anmerkungen und Empfehlungen des Rechnungshofs einzugehen. Das bloße Hinweisen auf einige Teilaspekte dieser Punkte (z. B. zum Projektcontrolling, Risikomanagement, Qualitätsmanagement) ist hier jedoch nicht ausreichend. Beispielsweise belegen die Ergebnisse der Prüfung, dass Qualitätsprüfungen sowie weitere Maßnahmen des Qualitätsmanagements nicht in zufriedenstellendem Maße vorgenommen wurden. Insofern reicht es nicht aus, lediglich auf die Notwendigkeit einer exakten Dokumentation der Qualitätsprüfung hinzuweisen.

Ein angemessenes Risikomanagement ist schon mit Blick auf das große Finanzvolumen essentiell und darf auch bei kleineren Projekten nicht vernachlässigt werden.

Insgesamt sieht der Rechnungshof bei allen Teildisziplinen des Projektmanagements in IT-Projekten dringenden Handlungsbedarf.

II. Asservatenverwaltung bei der Polizei und der Justiz (Kapitel 03 13, 03 14 und 05 04)

Die Verwaltung, Lagerung und der Transport von Asservaten binden bei der Polizei und der Justiz in erheblichem Umfang Personal und Sachmittel. In beiden Ressorts besteht Optimierungspotential. Nicht in jedem Fall wurden die Dienststellen ihrer Verantwortung im Umgang mit Asservaten gerecht. Zudem ist die Einführung einer IT-unterstützten Asservatenverwaltung in den Polizeidienststellen dringend geboten.

II.1 Asservate sind nach dem Polizeirecht und nach der Strafprozessordnung sichergestellte oder beschlagnahmte Gegenstände. Sie können im Straf- oder Bußgeldverfahren als Beweismittel oder der Gefahrenabwehr dienen. Asservate werden in speziell gesicherten Räumen (Asservatenräumen) bei Polizei und Staatsanwaltschaft aufbewahrt.

Der Rechnungshof hat 2018 die Asservatenverwaltung in den Geschäftsbereichen des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMIK) und des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2015 bis 2017. Der Rechnungshof hatte bereits 2010 die Asservatenverwaltung in ausgewählten Dienststellen der Thüringer Polizei geprüft.

Endgültige Asservatenstelle in Strafverfahren ist die Staatsanwaltschaft. Diese trifft die abschließende Entscheidung über das Asservat. Wechselt die Zuständigkeit von den Polizeidienststellen zur Staatsanwaltschaft, sind die Asservate unverzüglich, grundsätzlich im zeitlichen Zusammenhang mit der Abgabe der Vorgangsakten, der zuständigen Asservatenstelle zuzuführen. Asservate sind sowohl von der Polizei als auch der Staatsanwaltschaft zu erfassen, zu kennzeichnen und bis zur endgültigen Entscheidung zum Asservat sicher zu verwahren. Über den Bestand der Asservatenräume wird ein sogenanntes Verwahrbuch geführt.

Die für den Polizeibereich geltende Asservatenordnung galt bis zum 31. Dezember 2017 und sollte seitens des TMIK überarbeitet werden.

Der Rechnungshof hat die internen Geschäftsabläufe in beiden Ministerien sowie ressortübergreifend untersucht. Dabei hat er festgestellt, dass beide Ressorts die Asservatenverwaltung nicht vollumfänglich entsprechend den

für sie geltenden Bestimmungen vorgenommen haben. Insgesamt besteht Optimierungspotential in der Organisation der Asservatenverwaltung.

Für den *Geschäftsbereich des TMIK* hat der Rechnungshof festgestellt, dass

- die Erfassung aller sichergestellten Gegenstände nach wie vor nicht in allen Polizeidienststellen gewährleistet ist. Nur rund ein Drittel der Dienststellen führt ein vorläufiges Verwahrverzeichnis bei Eingang der Asservate. Nur 2 von 17 geprüften Dienststellen führten das Verwahrbuch nach der Asservatenordnung.
- Dienststellen die Verwahrbücher weiterhin händisch führen und Asservate mehrfach manuell erfassen.
- nicht alle Polizeidienststellen über ausreichend Lagerkapazitäten verfügten. Einige Polizeidienststellen lagerten die Asservate im Außengelände, so dass diese der Witterung ausgesetzt waren und eine verwechselungssichere Kennzeichnung zum Teil nicht mehr gegeben war.

Der Rechnungshof hat das TMIK nochmals aufgefordert, eine IT-unterstützte Asservatenverwaltung in den Polizeidienststellen einzuführen. Eine Schnittstelle zur IT- Anwendung der Justiz sollte vorgesehen werden. Der Rechnungshof hat dem TMIK empfohlen, die Asservatenordnung zu überarbeiten und regelmäßige Bestandskontrollen verbindlich festzulegen.

Bei besonderen Asservaten wie Betäubungsmitteln, Waffen sowie Gefahrgut hat der Rechnungshof besonderen Handlungsbedarf festgestellt:

- Das Landeskriminalamt nimmt als Zentrale Betäubungsmittelverwahrstelle für Thüringen sichergestellte Pflanzen nur an, wenn diese getrocknet wurden. Aber nicht jede Polizeidienststelle verfügt über geeignete Räume.
- Die gegenwärtige händische und emissionsreiche Form der Vernichtung von Waffen in der Zentralwerkstatt der Bereitschaftspolizei begegnet arbeitsschutzrechtlichen Bedenken. Notwendig ist die Beschaffung einer Spezialmaschine oder die Vergabe dieser Leistungen an Externe. Seit 2016 steht eine Entscheidung dazu aus.
- Regelungen für Gefahrguttransporte fehlten, obwohl der Entwurf eines Erlasses bereits seit 2016 vorlag.

Im *Bereich des TMMJV* stellte der Rechnungshof fest:

- Die räumlichen Kapazitäten für die Asservatenverwaltung waren in einigen Staatsanwaltschaften erschöpft und die Lagerhaltung ist verbesserungsbedürftig.
- Die Verfahrensabläufe in den vier Staatsanwaltschaften unterscheiden sich voneinander. Verbesserungsbedürftig ist insbesondere die Erfassung und Übernahme von Asservaten.
- Nicht alle Staatsanwaltschaften haben Geschäftsprüfungen nach der Thüringer Aktenordnung durchgeführt. Auch hat die Generalstaatsanwaltschaft bei den ihr nachgeordneten vier Staatsanwaltschaften keine regelmäßigen Geschäftsprüfungen vorgenommen. Nicht immer wurden Asservate wirtschaftlich verwertet oder vernichtet.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Geschäftsprozesse in den Staatsanwaltschaften zu überprüfen und zu vereinheitlichen sowie geeignete Lagermöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Geschäftsprüfungen sollten regelmäßig durchgeführt werden. Zudem hat er empfohlen, ein Konzept für eine wirtschaftliche, umweltgerechte und datenschutzkonforme Vernichtung der Asservate zu erstellen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Polizeidienststellen und den Staatsanwaltschaften sollte insgesamt effektiver gestaltet werden, um ein kostenbewusstes Handeln im Umgang mit Asservaten zu erreichen. Unnötige Verwahrungen und Transporte sind etwa zu vermeiden.

II.2 Beide Ministerien haben in ihren Stellungnahmen die Beanstandungen im Wesentlichen eingeräumt.

Das *TMIK* teilte unter Hinweis auf weitere Abstimmungserfordernisse mit, bei der geplanten Überarbeitung der Asservatenordnung verbindliche Regelungen zum Führen von vorläufigen Verwahrverzeichnissen und Bestandskontrollen aufzunehmen. Die ursprünglich bis zum Ende des ersten Quartals 2020 angestrebte Fertigstellung sei aufgrund der aktuellen Pandemie-Situation nicht erreicht worden. Die alsbaldige Fertigstellung der Überarbeitung werde angestrebt.

Die Einrichtung zentraler Asservatenstellen für mehrere Polizeidienststellen in räumlicher Nähe werde unter Berücksichtigung ablauforganisatorischer Belange sowie finanzieller und räumlicher Möglichkeiten geprüft.

Ferner habe das TMIK mit Erlass aus Dezember 2018 den Vollzug gefährgutrechtlicher Vorschriften in der Thüringer Polizei in Kraft gesetzt. Auch die Schaffung einer zentralen Organisationseinheit als Betäubungsmittelverwahrstelle nebst Trocknung befinde sich im Genehmigungsverfahren.

Zur Vernichtung von Waffen hat es mitgeteilt, dass die ursprünglich vorgesehene externe Vergabe den organisatorischen Aufwand nicht reduzieren werde, sondern sich als ineffektiv und unpraktisch herausgestellt habe. Eine erneute Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei geplant. Es werde geprüft, ob eine Durchführung der Aufgabe ohne externe Vergabe wirtschaftlicher sei. Eine Entscheidung werde im zweiten Quartal 2020 herbeigeführt.

Zur IT-unterstützten Asservatenverwaltung hat das TMIK die Feststellungen des Rechnungshofs geteilt. Die Vorteile des Einsatzes seien unstreitig, eine priorisierte Bearbeitung aufgrund umfangreicher Änderungen in der IT-Landschaft der Thüringer Polizei derzeit aber nicht möglich.

Nachträglich teilte das TMIK mit, dass auch das von der Polizei verwendete IT-Verfahren „Zentrales Spurenerfassungs-, Archivierungs- und Recherche-System“ (ZeSAR) nach technischen Änderungen grundsätzlich für die elektronische Asservatenverwaltung geeignet sei. Bundesweite Entwicklungen zur Harmonisierung der Polizeilichen IT-Landschaften der Länder und des Bundes seien einzubeziehen. Diese sollten unter dem Dach des „Programms Polizei 2020“ umgesetzt werden. Eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Einrichtung eines Polizei-IT-Fonds sei im Dezember 2019 unterzeichnet worden. Ein Baustein wäre ein durch das Bundeskriminalamt bereitgestelltes Asservatenmanagementsystem. Thüringen prüfe die Voraussetzungen für eine Beteiligung auch unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit im Verhältnis zur Nutzung von ZeSAR. Eine strategische Entscheidung zur Implementierung soll 2020 getroffen werden.

Das *TMMJV* teilte mit, das Problem unzureichender Raumkapazitäten in einer Staatsanwaltschaft sei zwischenzeitlich durch regelmäßige Entsorgung der Asservate behoben worden. Die Feststellungen zu den Geschäftsprüfungen wurden zugestanden. Weitere Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs bedürften einer differenzierten Betrachtung. Die Thüringer Generalstaatsanwaltschaft habe 2019 eine Arbeitsgruppe „Asservate“ eingesetzt. Ziel sei, unter Beachtung der Empfehlungen des Rechnungshofs die Arbeitsabläufe weitgehend zu harmonisieren und effizienter zu gestalten. Die

Tätigkeit der Arbeitsgruppe dauere an und ein Abschlussbericht werde Anfang 2020 vorliegen. Die Beanstandungen und Empfehlungen des Rechnungshofs könnten erst danach bewertet werden.

II.3 Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahmen beider Ministerien zur Kenntnis. Er erkennt die Bemühungen beider Ministerien, die Organisation der Asservatenverwaltung vertieft zu betrachten und zu verbessern.

Der Rechnungshof begrüßt insbesondere, dass das *TMIK* bereits den Umgang mit Gefahrguttransporten geregelt und die Schaffung einer zentralen Organisationseinheit für Betäubungsmittel mit zentraler Trocknung forciert hat. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das *TMIK* zu einzelnen Themenfeldern dargelegt hat, weshalb eine Umsetzung zeitnah nicht möglich sei bzw. als nicht zielführend erachtet werde.

Offen ist weiterhin die Einführung der elektronischen Asservatenverwaltung. Der Rechnungshof hält eine elektronische Lösung sehr zeitnah für erforderlich. Die seit langem geplante Überarbeitung der Asservatenordnung ist ebenfalls nach wie vor offen. Sie galt nur bis Dezember 2017 und sollte nunmehr endlich angepasst werden. Der Entscheidung zur Vernichtung von Waffen sieht der Rechnungshof entgegen.

Das *TMMJV* hat zugesichert, sich mit den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs in der Arbeitsgruppe Asservate auseinanderzusetzen. Inwieweit die Feststellungen aufgegriffen werden, bleibt abzuwarten.

Bemerkungen zum Einzelplan 01

III. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landtagsverwaltung (Einzelplan 01)

Die Verwaltung des Thüringer Landtags hat Bediensteten Stellplätze nicht kostendeckend vermietet. Besucher des Landtags werden bei der Erstattung der Fahrtkosten nicht gleichbehandelt. Für die Bewirtschaftung des Gebäudes werden teilweise unnötige Ausgaben geleistet.

III.1 Der Rechnungshof hat 2019 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Thüringer Landtagsverwaltung geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Jahre 2015 bis 2017. Der Rechnungshof hat dabei unter anderem festgestellt, dass die Landtagsverwaltung ihre Mitarbeiter bei der Vermietung von Parkplätzen besserstellt als die Bediensteten der übrigen Landesverwaltung.

In der Tiefgarage des Landtagsgebäudes stehen Mitarbeitern und Besuchern des Landtags 50 Parkplätze gegen Bezahlung zur Verfügung. Im nicht-öffentlichen Bereich der Tiefgarage stehen 200 Parkplätze zur Verfügung. Davon wurden im Prüfungszeitraum 70 bzw. 77 Parkplätze an die Mitarbeiter der Landtagsverwaltung und der Fraktionen zur privaten Nutzung vermietet. Die Landtagsverwaltung teilte dazu mit, dass die private Nutzung von Parkplätzen durch Bedienstete im Jahr 2004 im Wege der Abstimmung mit dem Personalrat geregelt wurde. Danach betrug für alle Bediensteten die Jahresgebühr für einen Parkplatz 160 EUR (monatlich 13,33 EUR). Diese Gebühr wurde ab dem 1. Mai 2018 auf monatlich 23,00 EUR bzw. jährlich 276,00 EUR erhöht.⁵⁰ Aus der Vermietung dieser Parkplätze erzielte die Landtagsverwaltung im Prüfungszeitraum jährlich Einnahmen bis zu 11.000 EUR.

Mitarbeiter des Landtags, die in einem gemieteten Objekt außerhalb des Landtagsgebäudes untergebracht sind, zahlten für einen dortigen Parkplatz ebenfalls 13,33 EUR bzw. aktuell 23 EUR pro Monat. Die Landtagsverwaltung zahlt pro Parkplatz jedoch monatlich 60 EUR an den Vermieter. Im Vermerk über die Anmietung der Büroflächen heißt es: „Es werden sechs PKW-Stellplätze (60 Euro/Monat) für Bedienstete angemietet, denen bereits aktuell ein Stellplatz im nichtöffentlichen Teil der Tiefgarage im Thüringer Landtag zugeteilt war. Im Rahmen der Gleichbehandlung erfolgt die Vergabe an

⁵⁰ E-Mail der Landtagsverwaltung an den Rechnungshof vom 11. Januar 2019.

die Bediensteten zu den gleichen Konditionen wie für die Stellplätze in der Tiefgarage des Thüringer Landtags.“⁵¹

Die private Nutzung von landeseigenen oder vom Land gemieteten Parkplätzen durch Landesbedienstete ist in einem Erlass des Finanzministeriums aus 2001 geregelt.⁵² Danach dürfen Parkplätze nur gegen angemessenen Kostenersatz an Landesbedienstete überlassen werden. Für Parkplätze in landeseigenen Tiefgaragen ist eine Kostenbeteiligung von 23 EUR monatlich vorgesehen. Die Anmietung von Parkplätzen durch das Land ist nur gestattet, wenn dies zum Abstellen von Dienstfahrzeugen und für einen geordneten Besucherverkehr unbedingt erforderlich ist. Laut Erlass ist die Anmietung von Parkplätzen zum Abstellen privater Kraftfahrzeuge durch das Land grundsätzlich ausgeschlossen. Ist dies im Einzelfall zwingend notwendig, dürfen den Bediensteten diese Abstellflächen nur gegen vollen Kostenersatz überlassen werden. Zwar ist der Erlass des Finanzministeriums an die obersten Landesbehörden gerichtet, jedoch ist die Landtagsverwaltung verpflichtet, ihre Bediensteten nicht besser zu stellen als andere Landesbedienstete.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Landtagsverwaltung die Kosten für die gemieteten Parkplätze nicht vollständig an die Nutzer weiterreicht. Er hat ferner kritisiert, dass die Landtagsverwaltung die Miete für einen Parkplatz in der Tiefgarage des Landtags erst 2018 an den seit 2001 laut Erlass des Finanzministeriums geltenden Betrag angepasst hat. Der Rechnungshof sieht hier eine unbegründete Besserstellung der Bediensteten der Landtagsverwaltung. Einem Bediensteten des Landtags, der einen Parkplatz in der Tiefgarage nutzte, entstand so seit dem Jahr 2001 ein Vorteil von insgesamt fast 2.000 EUR.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Landtagsverwaltung künftig den vollen Kostenersatz für die angemieteten Parkplätze erhebt.

Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass für Besuchergruppen des Landtags unterschiedliche Erstattungsmodalitäten für Reisekosten existieren. Den von Landtagsabgeordneten eingeladenen Besuchern werden die

⁵¹ Vermerk B2, AZ: 2622-1/2016-1/16-10, Schriftstück-Nr.: 27382/2016 vom 27. Dezember 2016.

⁵² Erlass des TFM vom 16. Oktober 2001 an die obersten Landesbehörden zur „Privaten Nutzung von landeseigenen oder vom Land angemieteten Parkflächen durch Landesbedienstete“. Neugefasst als „Richtlinie für die private Nutzung von landeseigenen oder vom Land angemieteten Parkflächen durch Landesbedienstete (Parkflächen-Richtlinie)“ vom 6. August 2019. Sie trat am 1. Januar 2020 in Kraft, Thüringer Staatsanzeiger Nr. 34/2019, S. 1310.

Fahrtkosten vollständig erstattet. Schulen und Schüler, die in Ausführung des Lehrplans direkt bei der Landtagsverwaltung einen Besuch anmelden, müssen einen Eigenanteil von 2 EUR pro Person tragen. Außerdem wird der danach verbleibende Rest nur bis maximal 250 EUR erstattet. Der Rechnungshof hat angeregt, die Regelungen zur Fahrtkostenerstattung für Besuchergruppen des Landtags grundsätzlich zu überarbeiten. Dabei sollte nicht der Besuchsinitiator ausschlaggebend sein, sondern vielmehr die Entfernung zum Landtag.

Des Weiteren hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Landtagsverwaltung im Prüfungszeitraum insgesamt 2.000 EUR für die Entnahme von Wasserproben aus dem Leitungssystem des Landtagsgebäudes ausgegeben hatte, obwohl nach der Trinkwasserverordnung keine grundsätzliche Verpflichtung zur Beprobung von Wasser besteht. Darüber hinaus war im Prüfungszeitraum weder ein akuter Anlass zur Prüfung der Wasserqualität erkennbar noch dokumentiert. Der Rechnungshof hat die Notwendigkeit der getroffenen und bis heute weiter durchgeführten Maßnahmen bezweifelt und gefordert, die Trinkwasserqualität im Landtag nur bei besonderem Anlass und im Rahmen der einschlägigen trinkwasserrechtlichen Bestimmungen überprüfen zu lassen.

III.2 Die Landtagsverwaltung hat den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen nicht widersprochen.

Parkplätze:

Die Landtagsverwaltung hat erklärt, sie akzeptiere die Prüfungsfeststellungen zu den Parkplätzen. Eine Besserstellung der Bediensteten der Landtagsverwaltung gegenüber anderen Bediensteten der Landesverwaltung solle zukünftig nicht erfolgen. Es sei beabsichtigt, von den in dem gemieteten Objekt untergebrachten Mitarbeitern zukünftig den vollen Kostenersatz für die gemieteten Parkplätze zu verlangen oder sie dabei zu unterstützen, eine andere Parkmöglichkeit zu finden. Auch werde der Landtag die Parkflächen-Richtlinie des TFM vom 6. August 2019 entsprechend auf seine Bediensteten anwenden.

Reisekosten:

Zur Frage der Fahrtkostenzuschüsse hat die Landtagsverwaltung erklärt, sie habe die Anregungen des Rechnungshofs zur Bezuschussung von Schüler-

gruppen, die nicht auf Einladung eines Abgeordneten den Landtag besuchen, aufgegriffen. Die Reisebeihilfe für Schulklassen wird seit 1. Januar 2020 – nach Abzug eines einheitlichen Eigenanteils – vollständig übernommen. Die Beschränkung der Reisebeihilfe auf maximal 250 EUR ist entfallen. Somit würden Schüler, die eine weitere Anreise haben, gleichgestellt. Mit der bisherigen Obergrenze einer Reisebeihilfe von 250 EUR pro Schülergruppe seien die zu planenden Haushaltsmittel allerdings genauer zu ermitteln gewesen. Bei den Besuchergruppen (Schüler und Erwachsene), die auf Einladung eines Abgeordneten oder der Präsidentin des Thüringer Landtags den Landtag besuchen, werde auf eine Erörterung im Ältestenrat hingewirkt.“

Wasserproben:

Hinsichtlich der regelmäßigen Entnahme von Wasserproben ohne besonderen Anlass hat die Landtagsverwaltung angekündigt, die bisherige Praxis zu überdenken. Die Landtagsverwaltung müsse jedoch im Blick behalten, dass vor allem bei Großveranstaltungen wie dem Tag der offenen Tür oder der Verköstigung der Besuchergruppen Leitungswasser als Trinkwasser gereicht werde und aus Schutz- und Fürsorgegründen eine Beprobung erforderlich sein könne.

Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat die Landtagsverwaltung nicht weiter Stellung genommen.

- 3 Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung der Landtagsverwaltung, künftig den vollen Kostenersatz für die gemieteten Parkplätze zu verlangen. Er behält sich vor, die Umsetzung der Zusage zu gegebener Zeit zu überprüfen.

Der Rechnungshof nimmt die geänderten Modalitäten zur Kenntnis, wonach die Obergrenze der Reisebeihilfe bei Schülergruppen entfällt und der Eigenanteil pro Schüler auf 5 EUR steigt.⁵³ Der Rechnungshof erwartet jedoch eine gleichlautende Regelung auch für Gäste der Landtagsabgeordneten. Er sieht keinen Grund für eine Ungleichbehandlung und Besserstellung dieser Gäste und bittet die Landtagsverwaltung um Mitteilung der beabsichtigten Entscheidung des Ältestenrats.

⁵³ Vgl. „Merkblatt für Besuche von Schulklassen beim Thüringer Landtag“, https://www.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/1-Hauptmenue/6-SERVICE_und_Kontakt/2-Besuch_im_Landtag/Dokumente/Merkblatt_Besuchergruppen_mit_Datenschutzhinweis_2020.pdf, abgerufen am 6. Februar 2020.

Der Rechnungshof teilt die vorgetragene Begründung für die Notwendigkeit von Beprobungen des Wassers bei Großveranstaltungen nicht. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass das von den Stadtwerken Erfurt gelieferte Wasser nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht und daher gesundheitlich bedenklich sein könnte. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Besucher, die anlässlich der genannten Veranstaltungen im Landtag mit Leitungswasser verköstigt werden, in ihren Privaträumen ebenfalls Trinkwasser aus der öffentlichen Wasserversorgung konsumieren. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, eine gesonderte Beprobung nur bei Vorliegen eines konkreten Anlasses vorzunehmen.

Bemerkungen zum Einzelplan 03

IV. Haushalts- und Wirtschaftsführung der Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule (Kapitel 03 19)

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule ist zu optimieren. Für die Kernaufgaben „Aus- und Fortbildung“ identifizierte der Rechnungshof mehrere Themenfelder, die zu einer Weiterentwicklung der Schule – in personeller wie organisatorischer Hinsicht – beitragen könnten.

Die Umsetzung einiger zugesagter Maßnahmen steht weiterhin aus.

IV.1 Der Rechnungshof hat 2018 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule (TLFKS) geprüft. Die TLFKS ist eine Einrichtung des Landes und untersteht dem für den Brand- und Katastrophenschutz zuständigen Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales. Der Schule obliegen insbesondere folgende Aufgaben:

- **Ausbildung** des mittleren feuerwehrtechnischen Dienstes sowie von Führungskräften und Kräften mit Spezialfunktionen,
- **Fortbildung** der Angehörigen der Berufs- und Freiwilligen Feuerwehren sowie von Katastrophenschutzeinheiten und Werksfeuerwehren.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2014 bis 2017 und umfasste stichprobenartig die gesamten Einnahmen- und Ausgabentitel des Kapitels 03 19. Die TLFKS verzeichnete in diesem Zeitraum einen stetig wachsenden Zuschussbedarf:

Übersicht 11 Zuschussbedarf der TLFKS 2014 bis 2017				
Jahr	2014	2015	2016	2017
Einnahmen	229.620	243.425	280.752	226.697
Ausgaben	2.925.724	3.370.815	3.562.434	3.818.487
Zuschussbedarf	2.696.104	3.127.390	3.281.682	3.591.790

Quelle: Haushaltsrechnungen der jeweiligen Jahre

Der Rechnungshof hat anhand des Maßstabs von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit insbesondere Folgendes festgestellt:

- Die TLFKS erhob über 13 Jahre lang Gebühren für die Aus- und Fortbildung auf der Grundlage unveränderter Kostensätze. Diese wurden nicht an die Kostenentwicklung angepasst. Allein für 2014 und 2015 ergab eine Vergleichsrechnung einen sachgrundlosen Verzicht von insgesamt etwa 250.000 EUR für die Ausbildung Externer. Der Rechnungshof wies auf die Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung, Anpassung und Erhebung der Gebühren hin.
- Bei etwa 50 geprüften Vergabeverfahren mit einem Beschaffungswert von insgesamt über 230.000 EUR stellte der Rechnungshof in der Mehrzahl der Fälle vergaberechtliche Mängel fest. Vor diesem Hintergrund empfahl er eine zentrale Organisation der Vergaben, entweder innerhalb der TLFKS oder über die zentrale Beschaffungsstelle im Geschäftsbereich des Ministeriums.
- Aus zahlreichen Wartungsverträgen der TLFKS resultierten erhebliche jährliche Zahlungsverpflichtungen. Die ältesten Verträge galten seit über 20 Jahren unverändert und ohne regelmäßige Überprüfung ihrer Wirtschaftlichkeit fort. Ein Vertragsmanagement fehlte.
- Wiederkehrende Lieferungen und Leistungen gegenüber denselben Anbietern führte die TLFKS als Direktkäufe (Beschaffungen unterhalb von 500 EUR) aus. Dies galt insbesondere für die Beschaffung der Dienst- und Schutzbekleidung. Rahmenverträge existierten nicht.
- Die TLFKS erstattet privaten Arbeitgebern das fortgezahlte Arbeitsentgelt für deren Arbeitnehmer, die als Mitglied einer Freiwilligen Feuerwehr für Aus- und Fortbildungen freizustellen sind. Die einschlägige Verwaltungsvorschrift sowie die darauf aufbauenden Antragsformulare waren überarbeitungsbedürftig. Aufgrund dieser Mängel musste die TLKSF jährlich über 200 vermeidbare separate Bescheide erlassen.

Zur Organisation der Aus- und Fortbildung sprach der Rechnungshof folgende Empfehlungen aus:

- Die Rahmenempfehlungen des Unterausschusses „Feuerwehrangelegenheiten“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder sehen im Wesentlichen zwei aufeinanderfolgende Ausbildungsstufen vor: Die erste Ausbildungsstufe ist die Feuerwehrmann-Ausbildung

(B1- und B2-Lehrgang sowie Laufbahnprüfung). Die zweite Ausbildungsstufe ist die Führungsausbildung „mittlerer Dienst“ (B3-Lehrgang). Im bundesweiten Vergleich der Ausbildungssysteme für den mittleren feuerwehrtechnischen Dienst ist Thüringen eines von nur noch fünf Ländern, welches unverändert an einer Führungsausbildung (sog. B3-Lehrgang) als Bestandteil der Ausbildung festhält. Durch ein Herauslösen dieses Abschnitts könnte die TLFKS ihren jährlichen Ausbildungsaufwand reduzieren und freiwerdende Lehrkapazitäten für andere Aufgaben einsetzen. Ergänzend müsste die TLFKS einen bedarfsorientierten oder modularen B3-Lehrgang anbieten.

- Es besteht die Gefahr, dass der Bedarf für die Ausbildung zum gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst zukünftig aufgrund der großen Nachfrage nicht mehr durch die bestehende Verwaltungsvereinbarung der mitteldeutschen Länder abgedeckt werden kann. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, frühzeitig neue Möglichkeiten zu prüfen. Denkbar wäre neben dem Abschluss weiterer Verwaltungsvereinbarungen auch die eigenständige Ausbildung des gehobenen Dienstes an der TLFKS. Eine Voraussetzung hierfür wäre, einen großen Teil der Kosten durch die Aufnahme externer gebührenpflichtiger Teilnehmer abzudecken.
- Insbesondere für die Gefahrenabwehr in Eisenbahntunneln sind rund 1.500 Angehörige von Feuerwehren besonders zu schulen. Deshalb plante die TLFKS, statt der bisherigen Ausbildung von Multiplikatoren im Ausland eine Eisenbahnübungsanlage in unmittelbarer Nähe des Geländes der TLFKS zu errichten und zu betreiben. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwischen der bisherigen externen und der zukünftigen Ausbildung in Eigenregie notwendig gewesen wäre. Nur auf deren Grundlage können wesentliche Entscheidungen über eine wirtschaftliche Betreuung getroffen werden.

IV.2 Den Feststellungen zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung stimmte das Ministerium zu. So teilte es in seinen Stellungnahmen u. a. Folgendes mit:

- Die Kostenordnung der TLFKS werde entsprechend den Feststellungen des Rechnungshofs überarbeitet. Gegenwärtig ermittle die TLFKS

die aktuellen Gebührensätze für die Kostenordnung. Angestrebt werde der Erlass einer Änderungsverordnung im dritten Quartal 2020.

- Maßnahmen zur Optimierung von Beschaffungsprozessen und Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften würden seitens der TLFKS unverzüglich eingeleitet. Es werde angestrebt, zukünftig alle Leistungen oberhalb der Wertgrenze für Freihändige Vergaben über die zentrale Beschaffungsstelle des Ministeriums zu vergeben. Zur Gewährleistung einheitlicher und rechtskonformer Verfahren sei vorgesehen, betroffene Mitarbeiter hausintern zu schulen und Kontrollen durch Führungskräfte zu intensivieren.
- Die Wartungsverträge würden nach Übergang der Bewirtschaftung der Liegenschaft der TLFKS an das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr unverzüglich geprüft. Später teilte das Ministerium mit, dass eine Übernahme der Bewirtschaftung der Liegenschaft durch das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr aus personellen Gründen nicht weiter in Aussicht gestellt werden könne. Im Ergebnis sollen nunmehr einzelne Verträge durch das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr mitverwaltet werden. Ein abschließender Vorschlag soll der TLFKS durch das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr unterbreitet werden.
- Die Dienst- und Schutzbekleidung werde zwischenzeitlich innerhalb der TLFKS an zentraler Stelle beschafft. Die Ausschreibung der vom Rechnungshof empfohlenen Rahmenverträge würde geprüft. Eine Ausschreibung sei aus Kapazitätsgründen noch nicht erfolgt.
- Die Verwaltungsvorschrift für die Erstattung des fortgezählten Arbeitsentgelts sei neu erlassen worden.⁵⁴ Wesentliche Änderungen zur bisherigen Fassung seien: Vereinheitlichung des der Antragstellung zugrundeliegenden Rechenmodells für die Erstattung fortgezählten Arbeitsentgelts, die Anpassung des Stundensatzes für die Verdienstaussfallerstattung und Festlegung der pauschalen Erstattung. Die Antragsformulare seien unter Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs zu den Erläuterungen bei nicht erstattungsfähigen Leistungen aktualisiert worden.

⁵⁴ Verwaltungsvorschrift für die Erstattung des fortgezählten Arbeitsentgeltes und den Ersatz des Verdienstaussfalls für die Dauer der Teilnahme an Lehrgängen der Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule (VVERstattung-TLFKS) vom 11. November 2019; ThürStAnz Nr. 45/2019 S. 1780.

Zu den organisatorischen Empfehlungen des Rechnungshofs führte das Ministerium insbesondere aus:

- Es teile dessen Auffassung insofern, als sich durch das Herauslösen des B3-Lehrgangs Vorteile für die Laufbahnausbildung ergeben können. Insgesamt werde eine Einsparung von sechs bis acht Wochen erwartet.
- Seitens der Aufgabenträger im Freistaat werde seit längerer Zeit gefordert, dass durch die TLFKS ein Ausbildungslehrgang für den gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst angeboten werden sollte. Seitens der Schule könne die erforderliche Ausbildungskapazität zurzeit allerdings nicht zur Verfügung gestellt werden, da hierfür zwei zusätzliche Stellen des gehobenen feuerwehrtechnischen Dienstes erforderlich seien. Mögliche Personaleinsparungen im Falle von Änderungen in der Laufbahnausbildung des mittleren feuerwehrtechnischen Dienstes würden den zusätzlichen Bedarf nicht decken können.
- Es sei eine Arbeitsgruppe durch die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren gebildet worden, welche an den erforderlichen Änderungen zur Thüringer Feuerwehr-Laufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung arbeite.
- Für die Eisenbahnübungsanlage sei zwischenzeitlich eine Wirtschaftlichkeitsanalyse nebst Nachhaltigkeits- und Demographiebetrachtung erstellt worden.

Gebühren für die Mitnutzung der Übungsanlage durch Externe würden ermittelt und ein gesonderter Gebührentatbestand nach Inbetriebnahme geschaffen.

IV.3 Dass das Ministerium den Beanstandungen sowie den daraus resultierenden Empfehlungen des Rechnungshofs inhaltlich folgt, ist ausdrücklich zu begrüßen.

Trotz des bestätigten Handlungsbedarfs mangelt es aber bislang bei einigen Themen an einer zügigen Umsetzung der notwendigen Maßnahmen. Beispielsweise könnte eine rasche Neufestsetzung der Gebührentatbestände für die Kostenordnung der Schule dabei helfen, dem stetig steigenden Zuschussbedarf der TLFKS entgegenzuwirken. Gleiches gilt für die Wartungs- und Rahmenverträge, zu denen wesentliche Empfehlungen bislang nicht

umgesetzt bzw. die notwendigen Prüfungen noch nicht durchgeführt worden sind.

Zudem bedauert der Rechnungshof, dass die Meinungsbildung zu einer Weiterentwicklung der Ausbildungssysteme unter Berücksichtigung qualitativer Anforderungen und eines effektiven Personaleinsatzes noch nicht weiter gediehen ist und konkrete Maßnahmen nicht absehbar sind.

Bemerkungen zum Einzelplan 04

V. **Viele Aufgaben und unbesetzte Stellen in den Schulleitungen staatlicher allgemeinbildender Schulen (Kapitel 04 06 bis 04 11 außer Kapitel 04 08)**

Schulleitungen⁵⁵ kommt eine Schlüsselrolle zu, um den Unterricht und den Bildungs- und Erziehungsauftrag an ihren Schulen sicherzustellen. Ihre Aufgaben haben in den vergangenen Jahren zugenommen und sind umfangreicher sowie komplexer geworden.

Ungeachtet dessen sind Stellen in Schulleitungen – in allen Schularten staatlicher allgemeinbildender Schulen – unbesetzt. So fehlten zum Schuljahresende 2017/2018 etwa an jeder 14. Schule ein Schulleiter und an jeder 9. Schule ein stellvertretender Schulleiter.

Dem für Bildung zuständigen Ministerium ist der Handlungsbedarf zur Entlastung von Schulleitern und Nachbesetzung vakanter Schulen bekannt. Die bisher ergriffenen Maßnahmen sind aber unzureichend.

V.1 Ein Kernstück der Thüringer Bildungspolitik ist die eigenverantwortliche Schule (§ 40b Thüringer Schulgesetz – ThürSchulG). Danach hat die Schule den Unterricht, die Erziehung und das Schulleben im Rahmen der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eigenverantwortlich zu gestalten. Verantwortlich hierfür ist der Schulleiter einer Schule (§ 33 Abs. 1 Satz 1 ThürSchulG). Unterstützt – und im Verhinderungsfall vertreten – wird er in der Regel⁵⁶ durch einen stellvertretenden Schulleiter (§ 33 Abs. 2 Satz 3 ThürSchulG). Zudem stehen ihm bei der Erfüllung seiner Aufgaben kommunales Verwaltungs- und Hilfspersonal, wie Schulsekretärinnen und Hausmeister, zur Seite (Näheres hierzu siehe Tn. C.VI).

Seit Jahren nehmen die Aufgaben⁵⁷ der Schulleiter – vor allem rein administrativ-organisatorischer Art – neben den klassischen Bereichen (Personalmanagement, Unterrichtsorganisation, Verwaltung des Schulbetriebs) zu.⁵⁸

⁵⁵ Zur Schulleitung gehören Schulleiter/in und deren Stellvertreter/in, im Folgenden nur Schulleiter bzw. stellvertretender Schulleiter genannt. Im Übrigen wird auf die Anmerkung auf Seite 8 verwiesen.

⁵⁶ Maßgeblich für die Einrichtung von Stellen für stellvertretende Schulleiter ist die Anzahl der Schüler an der jeweiligen Schule (vgl. Besoldungsordnung – Anlage 2 – zum Thüringer Besoldungsgesetz).

⁵⁷ Die Aufgaben von Schulleitern sind im Wesentlichen in § 33 Abs. 1 ThürSchulG und in der Dienstordnung für Lehrer, Erzieher und Sonderpädagogische Fachkräfte an den staatlichen Schulen in Thüringen (Lehrerdienstordnung) geregelt.

⁵⁸ Zusätzliche Aufgaben, wie z. B. in den Bereichen der Qualitätssicherung, Inklusion, Gesundheitsmanagement, Gewaltprävention.

Schulleitungsaufgaben gestalten sich insgesamt umfangreicher und komplexer.

Die Notwendigkeit, Schulleiter von nicht-pädagogischen Aufgaben zu entlasten, wurde vom für Bildung zuständigen Ministerium (TMBJS) erkannt und Maßnahmen zur Unterstützung im sog. Thüringenplan⁵⁹ aufgenommen. So sollen Schulleiter unterstützt werden, beispielsweise durch die Einführung eines onlinebasierten zentralen Planungs- und Verwaltungsprogramms (ZPVI), den Einsatz einer verwaltungstechnischen Kraft, die Überarbeitung des Fortbildungsprogramms für zukünftige Schulleiter, Einführung von Schulkonten, Schulleitungskonferenzen des Ministeriums mit den Schulleitern, Vereinfachung von Formularen und Dokumentationspflichten für die Schulen und Bereitstellung von Mustervorlagen.

Seit dem Schuljahr 2019/2020 kann u. a. eine Verwaltungsleitung zur Unterstützung der Schulleitung zur Erprobung neuerer Kooperationsmodelle eingesetzt werden.⁶⁰

Den Schulleitungen stehen zur Erledigung ihrer Aufgaben in der Regel mindestens 11 Lehrerwochenstunden (LWS) zur Verfügung.⁶¹

Jeder Schulleiter hat neben seinen Schulleitungsaufgaben noch mindestens 4 Lehrerwochenstunden zu unterrichten.

Der Rechnungshof hat 2018/2019 die Aufgaben der Schulleiter an staatlichen allgemeinbildenden Schulen, die personellen und IT-seitigen Unterstützungsleistungen für Schulleiter sowie die Besetzung von Schulleitungsstellen in den Schuljahren 2016/2017 und 2017/2018 geprüft. Er hat hierzu 106 Schulen schriftlich, u. a. zu Art und Umfang der Schulleitungsaufgaben und zur Personalbesetzung im Schulleitungsbereich, befragt.

Dabei hat er im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- An den 723 staatlichen allgemeinbildenden Schulen waren zum Schuljahresende 2017/2018 insgesamt 51 Schulleiterstellen und 42 Stellen für stellvertretende Schulleiter unbesetzt. Bis 2022 werden weitere 141

⁵⁹ „Der Thüringenplan. Für eine gute Zukunft unserer Schulen.“ des TMBJS vom 11. Juni 2018.
<https://bildung.thueringen.de/fileadmin/schule/zukunft-schule/thueringenplan-zukunft-schule.pdf>

⁶⁰ „Der Thüringenplan. Für eine gute Zukunft unserer Schulen“ 2018, S. 62. Mit der Änderung des ThürSchulG durch das Thüringer Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens vom 2. Juli 2019 (GVBl. S. 210) umgesetzt, § 12 Abs. 6 ThürSchulG.

⁶¹ Im Schuljahr 2018/2019 waren es 12 LWS und im Schuljahr 2019/2020 sind es 11 LWS.

Schulleiterstellen und 66 Stellen von stellvertretenden Schulleitern neu zu besetzen sein.

- Die Stellenbesetzungsverfahren sind zum Teil durch fehlende geeignete Bewerber (insbesondere im Grundschulbereich) und durch laufende Klageverfahren (vorwiegend im Gymnasialbereich) sehr langwierig. So blieben Stellen für Schulleiter und stellvertretende Schulleiter über mehrere Jahre – in einem Fall über einen Zeitraum von sieben Jahren – unbesetzt.
- Der erforderliche zeitliche Aufwand der Schulleitungen für ihre Aufgaben im Schulalltag lag nach deren Angaben deutlich über 11 LWS.
- Die Bedarfsermittlung und ein Maßstab zur Festlegung des Umfangs von 11 LWS für Schulleitungsaufgaben konnte vom Ministerium weder belegt noch nachvollziehbar erläutert werden.
- Neben den Schulleitungsaufgaben erteilte die Mehrheit der Schulleiter bis zu 4mal mehr Unterrichtsstunden als den geforderten Mindestunterricht von 4 Stunden.
- Obwohl das Ministerium zur Unterstützung der Schulleiter Maßnahmen vorgesehen hat, haben die zwar begonnenen und teilweise noch nicht abgeschlossenen Maßnahmen bisher zu keiner spürbaren Entlastung der Schulleiter geführt (Einführung eines onlinebasierten zentralen Planungs- und Verwaltungsprogramms (ZPVI), die Anpassung der Lehrerdienstordnung oder die Vereinfachung von Formularen und Dokumentationspflichten für die Schulen und Bereitstellung von Mustervorlagen).

Der Rechnungshof kritisiert, dass das Ministerium den Handlungsbedarf seit Jahren kennt, seine Maßnahmen aber unzureichend waren, um die Schulleiter wirksam zu entlasten und die offenen Stellen zügig nachzubesetzen. So wurden die Aufgaben und der Personalbedarf hierfür bisher überhaupt nicht nachvollziehbar ermittelt und ggf. angepasst.

Die im „Thüringenplan“ vorgesehenen und sich zum Teil bereits in Umsetzung befindlichen Maßnahmen sind insgesamt auch nur bedingt geeignet, die Schulleitungen zu entlasten, die Attraktivität dieser Funktionen zu steigern und die zunehmend vakanten Schulleitungsstellen zeitnah zu besetzen.

Der Rechnungshof hat daher – zusätzlich zu den Vorhaben im „Thüringenplan“ – u. a. dringenden Handlungsbedarf des Ministeriums dahingehend gesehen:

- Die Aufgaben von Schulleitungen sind kritisch auf ihre Notwendigkeit und Zuständigkeit zu analysieren sowie auf die Kernaufgaben zu reduzieren.
- Das für Schulleitungsstellen vorgesehene Ausschreibungsverfahren sollte früher als ein Jahr vor dem planmäßigen Ausscheiden der bisherigen Stelleninhaber beginnen.
- Der Umfang der LWS für Schulleitungsaufgaben sollte geprüft und bedarfsgerecht ausgestaltet werden.
- Der Verwaltungsaufwand und das Berichtswesen sollten durch Verwendung eines einheitlichen Verwaltungs- und Planungsprogramms auf das Wesentliche reduziert werden.

V.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme u. a. dargelegt, dass

- die festgelegten Aufgaben der Schulleiter in der Lehrerdienstordnung überprüft würden und die Novellierung zeitnah erfolgen solle,
- zusätzliche Lehrerwochenstunden für Schulleitungsaufgaben derzeit geprüft würden,
- die schnellere Durchführung der Stellenbesetzung von Schulleitern nur dort beeinflusst werden könne, „wo das Ministerium tatsächlich tätig werde“ (äußere Faktoren, wie z. B. Klageverfahren, könnten hingegen nicht beeinflusst werden) und
- das Zentrale Planungs- und Verwaltungsinstrument (ZPVI) – wie im Thüringenplan vorgesehen – im Frühjahr 2020 für alle Schulen zur Verfügung stehen solle.

V.3 Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium weitere Schritte eingeleitet hat, um den Empfehlungen des Rechnungshofs nachzukommen (siehe auch Erfolgsmeldung Tn. E.III). Er erwartet, dass das Ministerium mit hoher Priorität den zunehmend unbesetzten Stellen im Schulleitungsbereich entgegenwirkt. Entlastungen von zeitaufwendigen, teils unnötigen administrativen Aufgaben sowie ausreichend Zeit für Schulleitertätigkeiten könnten dabei für potentielle künftige Schulleiter die Schulleiterfunktion attraktiver machen.

**VI. Verteilung der Schulleitungs- und Verwaltungsaufgaben auf Landes- und Kommunalpersonal an staatlichen Schulen
(Kapitel 04 06 bis 04 11 außer Kapitel 04 08)**

Innerhalb der Schulleitungen an staatlichen Schulen werden die Aufgaben durch Schulleiter⁶² und kommunales Unterstützungs- und Hilfspersonal erledigt. An den Schulen bestehen große Unterschiede in der Aufgabenverteilung. Ursächlich hierfür ist, dass einheitliche und verbindliche Festlegungen zu den jeweiligen Zuständig- und Verantwortlichkeiten innerhalb der Schulleitungen fehlen. Kriterien zur Ermittlung des erforderlichen Personalbedarfs für kommunales Unterstützungs- und Hilfspersonal liegen ebenfalls nicht vor.

Die Finanzierungsverantwortung für Aufgaben und Personal zwischen Land und Kommunen ist damit nicht abgrenzbar.

VI.1 Schulleitungs- und Verwaltungsaufgaben sind mit den weiterentwickelten bildungspolitischen Zielen sowie der stärkeren Eigenverantwortung der Schulen in den vergangenen Jahren umfangreicher und komplexer geworden (vgl. Tn. C.V). Damit die Schulleitungen an staatlichen Schulen ihren Leitungsaufgaben sachgerecht nachkommen können, werden sie durch Verwaltungs- und Hilfspersonal unterstützt.⁶³ Bei dem Verwaltungs- und Hilfspersonal handelt es sich in der Regel um Schulsekretärinnen und Hausmeister.

Während das Land die Personalkosten für sämtliche Lehrkräfte (einschließlich Schulleiter und stellvertretende Schulleiter) an staatlichen Schulen nach § 2 ThürSchFG trägt, sind die kommunalen Schulträger für die Finanzierung des Verwaltungs- und Hilfspersonals verantwortlich (§ 3 Abs. 1 und 3 ThürSchFG).

Über den Kommunalen Finanzausgleich werden die kreisfreien Städte und Landkreise dabei vom Land unterstützt. So werden beispielsweise den kommunalen Schulträgern je Schüler im Rahmen des Schullastenausgleichs Sachkostenbeiträge vom Land erstattet (§ 17 Abs. 1 Thüringer Finanzausgleichsgesetz – ThürFAG).

⁶² Gilt gleichermaßen für stellvertretende Schulleiter.

⁶³ § 10 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 Thüringer Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen – ThürSchFG, § 33 Abs. 1 Thüringer Schulgesetz – ThürSchulG.

Seit der letzten Novellierung des Thüringer Schulgesetzes 2019 kann im Rahmen von Erprobungsmodellen zur Unterstützung der Schulleitung zusätzlich eine Verwaltungsleitung eingesetzt werden.⁶⁴

Der Rechnungshof hat 2018/2019 die Erledigung von Schulleitungs- und Verwaltungsaufgaben an 79 (rund 11 %) der insgesamt 723 allgemeinbildenden staatlichen Schulen in Thüringen geprüft. Hierbei hat er u. a. untersucht, in welchem Umfang kommunales Verwaltungs- und Hilfspersonal eingesetzt und welche Unterstützungsleistungen im Einzelnen durch dieses Personal für Schulleiter an staatlichen Schulen erbracht worden sind. Geprüfter Zeitraum waren die Schuljahre 2016/2017 und 2017/2018.

Der Rechnungshof hat u. a. festgestellt, dass

- Aufgaben von Schulleitern sowie Verwaltungs- und Hilfspersonal an den einzelnen Schulen unterschiedlich verteilt erledigt wurden,
- keine landeseinheitlichen oder kommunalen schul- und schulartübergreifenden Vorgaben zur Aufgabenabgrenzung des Landes- und Kommunalpersonals in Schulleitungen bestehen,
- kommunale Schulträger Schulsekretärinnen und Hausmeister mit unterschiedlichen und oft nicht nachvollziehbar ermittelten Personalkapazitäten an den staatlichen Schulen eingesetzt haben und
- keine (vergleichbaren) fachlichen Maßstäbe zu Anforderungen an das Verwaltungs- und Hilfspersonal oder zum Personalbedarf im Schulleitungsbereich vorliegen.

Der Rechnungshof sieht die an jeder staatlichen Schule individuell vorgenommene Aufgabenverteilung und -erledigung von Schulleitern und Unterstützungs- und Hilfspersonal innerhalb der Schulleitungen kritisch.

Ursächlich hierfür sind fehlende Aufgabenbeschreibungen zu originären Leitungsaufgaben der Schulleiter auf der einen und zu erbringenden Unterstützungsaufgaben (nicht-pädagogische Aufgaben) des Verwaltungs- und Hilfspersonals auf der anderen Seite. Dies führt dazu, dass Schulleitungen, aber auch kommunales Unterstützungspersonal vielfach Aufgaben erledigen, die außerhalb ihres Kompetenzbereichs liegen. Die mangelnde Aufgabenabgrenzung birgt dabei nicht nur die Gefahr der Überlastung von Schulleitern.

⁶⁴ § 12 Abs. 6 Satz 3 ThürSchulG (Artikel 1 Nr. 16 des Thüringer Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens vom 2. Juli 2019, GVBl. S. 210).

Sie widerspricht auch dem Sparsamkeitsgebot beim Umgang mit Landesmitteln (§ 7 ThürLHO). So ist das Personal, welches Unterstützungsaufgaben in Schulleitungen erledigt, nicht aus dem Landeshaushalt, sondern durch die jeweiligen Kommunalhaushalte zu finanzieren.

Der Rechnungshof hat deshalb das für Bildung zuständige Ministerium (TMBJS) aufgefordert,

- die originären Aufgaben der Schulleiter und
- die konkret erforderliche Verwaltungsunterstützung durch Sekretariatsdienste

zu überprüfen, verbindlich zu regeln und regelmäßig anzupassen.

Er hat vorgeschlagen, dass das TMBJS in Abstimmung mit den kommunalen Schulträgern einen Mindestkatalog für die Aufgaben des Verwaltungs- und Hilfspersonals entwickeln sollte.

Die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen hat der Rechnungshof auch dem für Kommunales zuständigen Ministerium (TMK) mitgeteilt.

Zur Abgrenzung der zu erledigenden Aufgaben und aus Fürsorge für die jeweiligen Mitarbeiter hat er dem TMK vorgeschlagen, die Aufgaben und den Personalbedarf des Verwaltungs- und Hilfspersonals – in Abstimmung mit kommunalen Schulträgern – festzulegen und sich hierbei mit dem TMBJS abzustimmen.

VI.2

Das TMBJS hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung dargelegt, dass eine strikte und eindeutige Trennung aller im Schulbetrieb auf das Kommunal- und Landespersonal entfallenden Aufgaben schwer umsetzbar sei. Der Gesetzgeber habe die Aufgabenzuordnung bewusst offen formuliert (§ 10 ThürSchFG). Das Aufgabenspektrum der Schule insgesamt sei bekannt. Wie dieses erledigt wird, obliege der Planungshoheit der eigenverantwortlichen Schule in Zusammenarbeit mit dem Schulträger. Weder die Erstellung eines Mindestkatalogs für die Schulsekretärinnen noch Kriterien der Personalbemessung durch die Schulträger seien zielführend. So sei beispielsweise mit einem Mindestkatalog zu befürchten, dass es zu den einzelnen Aufgaben zu „Kontroverse(n) zwischen den Schulträgern und dem Ministerium“ komme. Dies hätte keinen „positiven Einfluss auf die Aufgabenerledigung an den Schulen“. Es sei vielmehr davon auszugehen, dass die bisher unerwähnt gebliebenen Aufgaben der Schulsekretärinnen bereits

„eine[n] Hinweis auf einen [zu erwartenden] mangelnden Konsens mit den Vertretern der kommunalen Schulträger in dieser Frage darstellt.“

Das Ministerium hat deshalb auf die für jede Schule individuell zwischen den Schulleitungen und den Schulträgern festzulegende Personalbemessung verwiesen.

Das TMIK hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die jeweiligen Schulleiter auf die Festlegung der kommunalen Schulträger zu Personalkapazitäten für die Schulsekretärinnen Einfluss nehmen könnten. Die kommunalen Schulträger würden auf Berichte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und darin enthaltene Kennzahlen zurückgreifen. Im Übrigen verweist das TMIK auf die Verantwortung des TMBJS, ob und wie eine einheitliche und nachvollziehbare Stellenbemessung vorzunehmen ist.

VI.3 Der Rechnungshof hält an seinen Forderungen fest:

- Die Aufgaben für Schulleiter und Unterstützungspersonal sollten verbindlich zugeordnet werden.
- Die Personalbemessung für erforderliches Unterstützungspersonal sollte aufgabenbezogen sowie nach vergleichbaren und nachvollziehbaren Kriterien für alle staatlichen Schulen festgelegt werden.

Die wesentliche Verantwortung, sich hierüber mit den Schulträgern zu verständigen, sieht der Rechnungshof beim TMBJS.

Mit einem vorgeschlagenen Mindestkatalog als Orientierungshilfe zu den Aufgaben der Schulleiter und des Unterstützungspersonals könnten Schulleitungen ihre eigenen Aufgaben sachgerechter erledigen (vgl. Tn. C.V). Eine Verlagerung von Aufgaben wäre – beidseitig – somit weitestgehend ausgeschlossen. Außerdem kann solch ein Mindestkatalog dazu beitragen, dass neben der Aufgabenzuordnung auch die Finanzierungsverantwortung von Land und Kommunen transparenter wird. Dies ist umso dringlicher, bevor endgültig über die Einführung von Stellen für Verwaltungsleiter entschieden wird.

VII. **Genehmigung von Schulbüchern** (Kapitel 04 06 bis 04 11 außer Kapitel 04 08)

Das Bildungsministerium hat Schulbücher vor deren Einführung an Schulen ohne hinreichende Prüfung genehmigt. Anstatt die schulrechtlich vorgesehene fachinhaltliche Prüfung von Schulbüchern eigenverantwortlich vorzunehmen, hat sich das Ministerium auf Erklärungen der Verlage u. a. zur Verfassungs- und Lehrplankonformität sowie entsprechende Prüfungen durch die Schulen vor Einführung neuer Schulbücher verlassen. Das Ministerium hat sich damit seiner Verpflichtung und Verantwortung entzogen, Bildungsstandards – auch mittels geeigneter Schulbücher – sicherzustellen.

VII.1 Zur Teilnahme am Unterricht oder bei der häuslichen Vorbereitung benötigen Schüler bestimmte Arbeitsmaterialien, wie Schulbücher, schulbuchersetzende Lernsoftware bzw. digitale Schulbücher, Verbrauchsmittel (z. B. Arbeitshefte) und sonstige Lernmittel.

Die Entscheidung, ob ein von einem Verlag angebotenes, neues oder geändertes Schulbuch für den Unterricht zugelassen wird, gestaltet sich in den Ländern unterschiedlich. Grundsätzlich muss aber in jedem Land vor dem Einsatz eines Schulbuchs im Unterricht durch die jeweils zuständigen Verantwortlichen u. a. geprüft worden sein, dass das Schulbuch verfassungskonform, lehrplamtreu und beispielsweise in Preis, Gewicht und Gestaltung angemessen ist.

In Thüringen sind für die Fächer und Klassenstufen der 785 staatlichen allgemeinbildenden Schulen insgesamt rund 1.800 Schulbücher⁶⁵ in einem Schulbuchkatalog zentral erfasst. Aus diesen vom Ministerium genehmigten Schulbüchern⁶⁶ können die Schulen jeweils auswählen. Bei ihrer Auswahl und Entscheidung über die Einführung von Schulbüchern haben die Schulen grundsätzliche und schulrechtlich vorgesehene Anforderungen zu beachten.⁶⁷

In Thüringen sind Schulbücher für die Verwendung an staatlichen allgemeinbildenden Schulen vor dem Einsatz im Unterricht vom für das Schulwesen

⁶⁵ Stand Schuljahr 2017/2018.

⁶⁶ Liegen die Voraussetzungen für die Genehmigung vor, wird diese – unter Vorbehalt des Widerrufs – auf sieben Jahre befristet vom Ministerium erteilt.

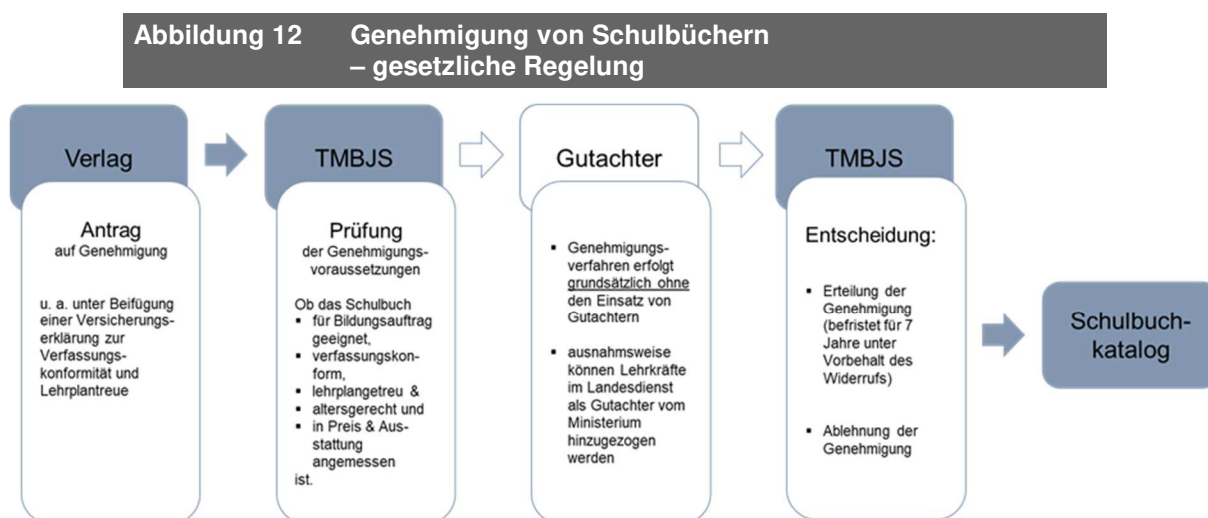
⁶⁷ § 11 Thüringer Verordnung über die Genehmigung und Zulassung von Lehr- und Lernmitteln sowie die Einführung und Bereitstellung von Lernmitteln vom 1. März 2004 (ThürLLVO), GVBl. S. 432, zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. Mai 2014 (GVBl. S. 200).

zuständige Ministerium (TMBJS) nach der Thüringer Lehr- und Lernmittelverordnung (ThürLLVO) in Verbindung mit § 43 Abs. 2 und 3 Thüringer Schulgesetz⁶⁸ (ThürSchulG) zu genehmigen. Das Ministerium hat hierbei u. a. zu prüfen, ob ein Schulbuch

- zur Erfüllung des Bildungsauftrags geeignet ist,
- mit der Verfassung und sonstigen Rechtsvorschriften übereinstimmt,
- die Anforderungen der Lehrpläne, Stundentafeln und sonstigen Richtlinien erfüllt,
- den pädagogischen und fachlichen Erkenntnissen für die betreffende Schulart und Klassenstufe entspricht und
- im Verhältnis zu den Möglichkeiten des schulischen Einsatzes angemessen ist. Die Ausstattung muss zweckmäßig und darf nicht aufwändiger sein, als es der schulische Einsatz erfordert.

Gutachter sind vom Ministerium bei der Prüfung nur in Ausnahmefällen hinzuzuziehen.⁶⁹

Das gesetzlich geregelte Genehmigungsverfahren von Schulbüchern bis zu deren Aufnahme in den Schulbuchkatalog ist in der nachfolgenden Abbildung vereinfacht dargestellt:



Um den Verwaltungsaufwand für Genehmigungsverfahren von Schulbüchern zu reduzieren, wurde das Thüringer Schulgesetz⁷⁰ u. a. dahingehend

⁶⁸ Thüringer Schulgesetz in der Fassung vom 16. Dezember 2008, gültig bis 31. Juli 2020 (GVBl. 2003, S. 238).

⁶⁹ § 7 Abs. 2 ThürLLVO.

⁷⁰ § 43 Abs. 3 ThürSchulG in der Fassung vom 2. Juli 2019, gültig ab 1. August 2020, geändert durch das Thüringer Gesetz zur Weiterentwicklung des Schulwesens vom 2. Juli 2019, Artikel 1 Nr. 46 Buchst. b, Artikel 10 Abs. 1.

geändert, dass das bisherige Genehmigungsverfahren von Schulbüchern ab 1. August 2020 durch ein sog. Anzeigeverfahren ersetzt wird. Danach sollen Schulbücher allein auf Antrag eines Verlags in den Schulbuchkatalog aufgenommen werden. Ungeachtet der entfallenden vorherigen ausdrücklichen Genehmigung des Ministeriums müssen dennoch nach wie vor die Anforderungen an Lernmittel, insbesondere an Schulbücher nach § 43 Abs. 2 ThürSchulG, vom Ministerium uneingeschränkt geprüft werden.

Der Rechnungshof hat 2018/2019 die Prüfung „Auswahl, Finanzierung, Beschaffung und Ausleihe von Lernmitteln an Gymnasien in staatlicher und freier Trägerschaft“ durchgeführt. Im Teil 1 der Prüfung hat er schwerpunktmäßig zunächst das Zulassungs- und Genehmigungsverfahren von Lernmitteln durch das Bildungsministerium in den Schuljahren 2016/2017 und 2017/2018 untersucht.⁷¹

Dabei hat er im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Während das Ministerium die Schulbücher u. a. auf Verfassungskonformität, Aktualität und Diversität geprüft hat, unterblieb trotz langer Bearbeitungszeiten teilweise die erforderliche Prüfung, ob die Schulbücher lehrplangetreu sind. In keinem Fall wurde ein Gutachter oder das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM), welches die Lehrpläne für Thüringen erstellt und damit über entsprechende Kompetenzen verfügt, vom Ministerium bei seiner Prüfung hinzugezogen. Trotz dieser unvollständigen Prüfung wurden die Schulbücher in den Schulbuchkatalog aufgenommen.
- Das Ministerium geht unzutreffend davon aus, dass die 85 staatlichen Gymnasien bzw. die jeweiligen Fachlehrer bei der Auswahl und Einführung eines neuen Schulbuchs die Anforderungen nach § 3 ThürLLVO und § 43 Abs. 2 ThürSchulG erneut eigenständig zu prüfen haben und prüfen, bevor die Entscheidung zum Einsatz des neuen Schulbuchs an der jeweiligen Schule getroffen wird. Nach Angaben der Schulen ist eine parallel vorzunehmende, vollumfängliche Prüfung der Schulbücher auch nicht umsetzbar. Sie wird in der Praxis nicht durchgeführt.

⁷¹ Teil 1 – Zulassungsverfahren von Lernmitteln,
Teil 2 – Finanzierung, Auswahl und Beschaffung von Lernmitteln,
Teil 3 – Schulbuchausleihe und Verwaltung.

- Obwohl nahezu drei Viertel der den Genehmigungen zugrundeliegenden Unterlagen unvollständig waren, hat das Ministerium ausnahmslos alle von Verlagen beantragten Genehmigungen für Gymnasialschulbücher erteilt.

Der Rechnungshof hat deshalb das bisher vom Ministerium durchgeführte Genehmigungsverfahren von neu einzuführenden Schulbüchern an Schulen kritisiert. Neben der ineffizienten und fehlerbehafteten Durchführung des Genehmigungsverfahrens sieht der Rechnungshof die versäumte fachinhaltliche Prüfung von Schulbüchern durch das Ministerium besonders kritisch. Anstatt die gesetzlich vorgesehene Prüfung zentral vorzunehmen, hat das Ministerium die Schulen hierfür unzulässig in der Verantwortung gesehen. Die Schulen sind ihrerseits jedoch davon ausgegangen, dass sämtliche in den Schulbuchkatalog aufgenommenen Schulbücher vom Ministerium geprüft wurden und unbedenklich im Unterricht verwendet werden können.

Der Rechnungshof sieht das Ministerium in der schulrechtlichen Verantwortung gemäß § 8 ThürLLVO i. V. m. § 43 ThürSchulG zur vollumfänglichen Prüfung von neu einzuführenden Schulbüchern. In dieser Regelung zur Genehmigung von Schulbüchern durch das Ministerium erkennt er die Absicht des Gesetzgebers, die Schulen und Lehrkräfte von einer dezentralen Einzelprüfung eines jeden Schulbuchs zu entlasten. Eine darüber hinausgehende gesetzliche Prüfpflicht besteht für die Schulen nicht. Diese haben lediglich bei ihrer Auswahl und Entscheidung zur Einführung von bereits vom Ministerium zugelassenen Lernmitteln die einschlägigen Anforderungen und Grundsätze zu beachten (§ 11 Abs. 2 ThürLLVO).

Unabhängig davon ist es schon wegen der erforderlichen Entlastung der Schulen von Verwaltungsaufgaben wirtschaftlich nicht sinnvoll, dass an jeder Schule die Schulbücher auf ihre Genehmigungsvoraussetzungen, insbesondere deren Lehrplankonformität, überprüft werden. Gleiches gilt auch für alle anderen rund 700 staatlichen allgemeinbildenden Schulen der unterschiedlichen Schularten.

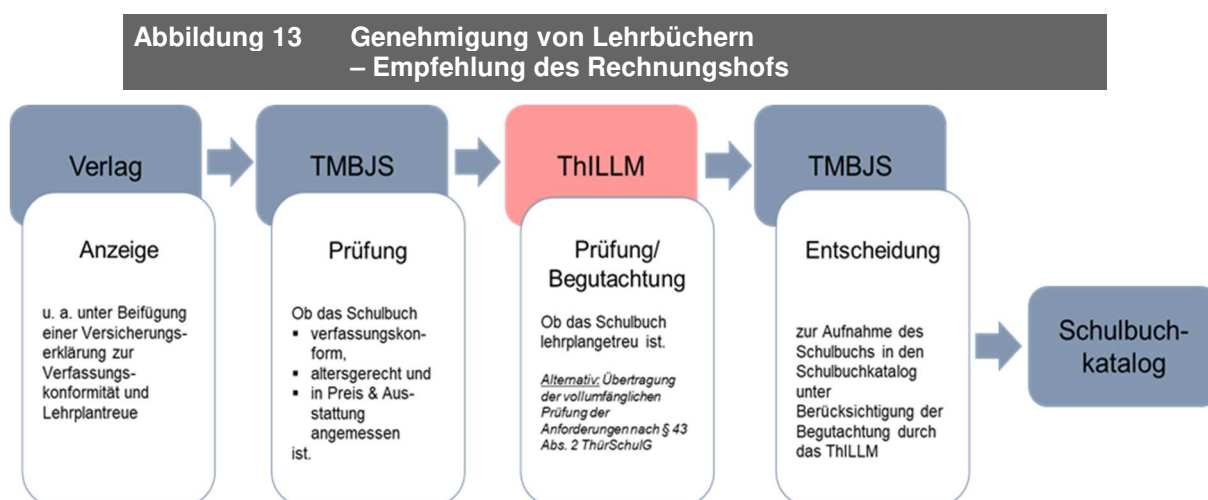
Der Rechnungshof sieht in der Umstellung vom Genehmigungsverfahren zum Anzeigeverfahren von Schulbüchern überdies keine wesentliche Änderung für die Prüfung von Schulbüchern durch das Ministerium. Die Anforderungen nach § 43 Abs. 2 ThürSchulG bestehen nach wie vor für das Ministerium.

Der Rechnungshof räumt ein, dass die erforderliche Sachkenntnis und notwendige Personalkapazitäten für die komplexe Prüfung, u. a. zur Lehrplankonformität für alle Fächer, am Ministerium nicht vorgehalten werden können.

Aus seiner Sicht stellt deshalb der bisher nur ausnahmsweise vorgesehene Einsatz und die nicht praktizierte Unterstützung durch Gutachter einen Strukturfehler dar.

Um lehrplankonforme Schulbücher sicherzustellen, hat der Rechnungshof empfohlen zu prüfen, ob vor jeder Genehmigung eines Schulbuchs bzw. vor Aufnahme in den Schulbuchkatalog das ThILLM beteiligt werden kann. Vorhandene Ressourcen und Kompetenzen beim ThILLM sollten so stärker vom Ministerium genutzt und einbezogen werden. Neben der fachinhaltlichen Prüfung könnten auch die anderen Anforderungen an Schulbücher (z. B. Verfassungskonformität) durch das ThILLM geprüft werden.

Das Prüfungsverfahren für Schulbücher bis zu deren Aufnahme in den Schulbuchkatalog könnte aus Sicht des Rechnungshofs somit – wie folgt dargestellt – gestaltet werden:



Der Rechnungshof hat eine effizientere, verlässliche zentrale Prüfung neuer Schulbücher und anderer Lernmittel unter Beteiligung des ThILLM sowie die diesbezügliche Änderung der ThürLLVO angeregt.

VII.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme dargelegt, dass die umfassende Prüfung von Schulbüchern hinsichtlich ihrer Eignung für den kompetenzorientierten Lehrplan durch das Ministerium nicht notwendig sei.

So obliege den Schulen letztlich die Entscheidung zur Einführung von Schulbüchern. Es sei auch das „originäre Recht eines Lehrers, seine nach didaktischen Grundsätzen und anhand des jeweiligen Schulprofils ausgewählten Schulbücher im Unterricht einzusetzen“.

Außerdem würden die Verlage bei ihren Anträgen auf Genehmigung versichern, dass die Schulbücher die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllen würden. Einige Länder hätten zudem insgesamt bereits auf ein Genehmigungsverfahren verzichtet.

Eine – wie vom Rechnungshof geforderte – vollumfängliche Prüfung, insbesondere der Lehrplankonformität, würde einen deutlichen Personalzuwachs nach sich ziehen. Dies würde der allgemeinen Forderungen nach Personaleinsparung widersprechen. Zum Verweis auf das ThILLM hat das Ministerium angemerkt, dass die Einbeziehung bzw. Verlagerung dieser komplexen Aufgabe an das ThILLM einer politischen Entscheidung bedarf.

Die ThürLLVO soll novelliert werden. Ein erster Entwurf befinde sich derzeit in der internen Abstimmung im Ministerium.

VII.3 Der Rechnungshof hält an seinen Forderungen fest.

Aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen ist insbesondere eine fachinhaltliche Prüfung der Schulbücher durch das Ministerium vor der Aufnahme in den Schulbuchkatalog geboten. Dieser Verantwortung kann sich das Ministerium nicht entziehen und auf die Entscheidung der Schulen für die Schulbücher abstellen. Die Entscheidung der Schulen zur Einführung von Lernmitteln ersetzt die Prüfung des Ministeriums nicht. Dies ist weder gesetzlich vorgesehen noch wirtschaftlich. Zwar müssen die Schulen bei der Einführung und konkreten Auswahl der Schulbücher u. a. die Lehrpläne beachten. Voraussetzung hierfür ist, dass die Schulbücher bereits zuvor zugelassen sind. So müssen die Anforderungen nach § 43 Abs. 2 ThürSchulG erfüllt sein. Zuständige Behörde ist das Ministerium.

Der Rechnungshof erachtet es als naheliegend, dass die Kompetenzen des ThILLM vom Ministerium einbezogen werden. Die Lehrkräfte der Schulen sollen von unnötigen zusätzlichen Prüfungen von Schulbüchern entlastet werden. Die fachinhaltliche Qualität von Schulbüchern muss durch das Ministerium verlässlich sichergestellt werden.

**VIII. Vorhandene Personalressourcen im Schulbereich bleiben zur Unterrichtsabsicherung ungenutzt
(Kapitel 04 06 bis 04 11, 04 17, 04 24 bis 04 28)**

Das Ministerium hat naheliegende Möglichkeiten, um dem Lehrkräftemangel zeitnah zu begegnen und Unterrichtsausfall zu reduzieren, nicht ergriffen. Durch die Aufhebung des Anspruchs auf reduzierte Unterrichtsverpflichtung schon ab dem 55. Lebensjahr durch sog. Altersabminderungsstunden können kurzfristig und kostenneutral zusätzliche Ressourcen für die Unterrichtsabsicherung von bis zu rund 490 Vollzeitäquivalenten gewonnen werden. Im Ländervergleich ist die Regelung zu den Altersabminderungsstunden in Thüringen die mit Abstand großzügigste.

VIII.1 Die Unterrichtsabsicherung an Thüringer Schulen hat Vorrang. Die Thüringer Landesregierung hat im Thüringenplan⁷² kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen festgeschrieben, um u. a. dem Fachlehrermangel und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Unterrichtsversorgung zu begegnen.⁷³

Eine Möglichkeit, Unterrichtsausfall zu reduzieren, ist die Gewinnung zusätzlicher Ressourcen des vorhandenen Personals. Lehrkräfte in Thüringen unterrichten ab dem vollendeten 55. Lebensjahr⁷⁴ – unabhängig von ihrer individuellen Leistungsfähigkeit – ein bis zwei Unterrichtsstunden weniger, wenn sie mit mindestens der Hälfte ihrer Unterrichtsverpflichtung im Unterricht eingesetzt sind.⁷⁵

Der Rechnungshof hat 2019 die Abminderungen von der Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte an staatlichen allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 2018/2019, insbesondere den Anspruch auf Altersabminderungsstunden, geprüft.

⁷² „Der Thüringenplan. Für eine gute Zukunft unserer Schulen.“ des TMBJS vom 11. Juni 2018.

⁷³ Beispiele: Aussetzung des Personalabbaukonzepts 2020, Steigerung der Attraktivität des Lehrerberufs in Thüringen z. B. durch Verbeamtungen im Lehrerbereich seit 1. August 2017 und Stellenhebungen bzw. Amtszulagenzahlung, Ausbau der Ausbildungskapazitäten und Einstellungen von Seiteneinsteigern.

⁷⁴ Bzw. ab dem Schuljahr, in dem sie das 55. Lebensjahr vollenden.

⁷⁵ Thüringer Verordnung über die Arbeitszeit der beamteten Lehrer (Thüringer Lehrerarbeitszeitverordnung – ThürLehrAzVO) vom 5. September 2014, GVBl. 2014, S. 639. Eine Abminderung um zwei Unterrichtsstunden erhalten Lehrkräfte, wenn sie vor der Anrechnung der Altersabminderung mind. 75 % ihrer Unterrichtsverpflichtung tatsächlich unterrichten. Wenn sie vor der Anrechnung der Altersabminderung mind. 50 % ihrer Unterrichtsverpflichtung tatsächlich unterrichten, erhalten sie eine Abminderungsstunde.

Dabei hat er im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Mit dem Älterwerden der Lehrkräfte nimmt die Anzahl der Lehrkräfte mit Altersabminderungsstunden zu. Während im Schuljahr 1994/95 rund 11 %⁷⁶ der Lehrkräfte Altersabminderungsstunden erhielten, waren es im Schuljahr 2018/2019 rund 43 %⁷⁷. Fast jede 2. Lehrkraft der rund 14.400 an den staatlichen allgemeinbildenden Schulen eingesetzten Lehrkräfte ist 55 Jahre alt oder älter.
- Die gewährten Altersabminderungsstunden im Schuljahr 2018/2019 entsprechen insgesamt rund 450 Vollzeitäquivalenten, die nicht dem Unterricht zur Verfügung standen und durch andere Lehrkräfte kompensiert werden mussten.
- In den nächsten fünf Jahren werden weitere insgesamt rund 2.600 Lehrkräfte hinzukommen, die nach der bestehenden Regelung Altersabminderungsstunden erhalten würden. Die dadurch entfallenden Unterrichtsstunden entsprächen einer Unterrichtsverpflichtung von weiteren rund 40 Vollzeitäquivalenten jährlich.
- Die Notwendigkeit, Lehrkräften ab dem 55. Lebensjahr diese Abminderungsstunden zu gewähren, wurde weder inhaltlich begründet noch dokumentiert.
- Das Ministerium geht davon aus, dass die Lehrkräfte mit Altersabminderungsstunden andere – nicht konkret benannte – Aufgaben zur Kompensation der verringerten Unterrichtsverpflichtung übernehmen. Verbindliche Vorgaben hierzu fehlten.
- In den nächsten sechs Schuljahren werden nach den Berechnungen des Ministeriums voraussichtlich rund 5.200 Lehrkräfte durch Eintritt in die Rente bzw. Pension oder Vertragsbeendigung ausscheiden.
- Der Unterrichtsausfall an Thüringer Schulen ist nach wie vor hoch. So fielen im Frühjahr 2019 bei einer Unterrichtsausfallsquote von 6,6 % wöchentlich rund 20.400 Unterrichtsstunden und im Herbst bei einer

⁷⁶ Rund 2.900 von rund 26.600 Lehrkräften erhielten im Schuljahr 1994/1995 Altersabminderungsstunden. Der Altersdurchschnitt der Lehrkräfte lag bei 42,4 Jahren.

⁷⁷ Rund 6.200 von rund 14.410 Lehrkräften erhielten im Schuljahr 2018/2019 Altersabminderungsstunden. Der Altersdurchschnitt der Lehrkräfte lag bei 50,8 Jahren.

Unterrichtsausfallsquote von 7 %⁷⁸ bereits rund 21.850 Unterrichtsstunden wöchentlich aus.⁷⁹

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Ministerium nicht alle Möglichkeiten ergreift, um dem Lehrkräftemangel und wachsenden Unterrichtsausfall wirksam zu begegnen.

So zielen die bisher ergriffenen Maßnahmen im Wesentlichen darauf ab, Stellen ausscheidender Lehrkräfte neu zu besetzen und neue Stellen zu schaffen. Die Stellenbesetzung gestaltet sich aber schon aufgrund fehlender geeigneter Bewerber als zunehmend schwierig, zumal die Länder bei der Personalrekrutierung von Lehrkräften untereinander im Wettbewerb stehen.⁸⁰ Ausbildungskapazitäten bzw. die Anzahl von Absolventen der Lehramtsstudiengänge werden nach Einschätzung der Kommission „Zukunft Schule“ voraussichtlich ebenfalls nicht ausreichen, um den Lehrkräftebedarf zu decken.

Mit der Kampagne zur Lehrgewinnung sollen in Thüringen sogar bereits ausgeschiedene Lehrkräfte „reaktiviert“ werden („Grau macht schlau“⁸¹), um Unterricht insbesondere in Mangelfächern wie Musik, Kunst und Naturwissenschaften abzudecken.

Obwohl dem Ministerium das Potential verringerter Abminderungsstunden seit Jahren bekannt ist und bereits mehrfach ressortintern die Aufhebung der Altersabminderung diskutiert wurde, blieben die schulrechtlichen Regelungen hierzu seit fast 30 Jahren nahezu unverändert. Dem Ministerium ist bekannt, dass der Anspruch auf Abminderungsstunden im Ländervergleich die mit Abstand großzügigste Entlastung von Unterrichtsverpflichtung älterer Lehrkräfte darstellt. So werden in anderen Ländern Lehrkräfte frühestens ab dem 60. Lebensjahr von ihrer regulären Unterrichtsverpflichtung entlastet.

Das Ministerium ließ überdies unberücksichtigt, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen, wie z. B. 2006 das Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) und 2007 das Anheben der gesetzlichen

⁷⁸ Siehe Statistisches Informationssystem Bildung des TMBJS – Schulstatistik (SIS): Unterrichtserfüllung – Ersatzloser Ausfall ABS und BBS (ST).

⁷⁹ Siehe Statistisches Informationssystem Bildung des TMBJS – Schulstatistik (SIS): Unterrichtserfüllung – Ersatzloser Ausfall ABS und BBS (ST).

⁸⁰ Bis Ende 2019 sollten rund 1.200 Lehrkräfte neu eingestellt werden. Dabei waren zum Stand der Prüfung noch rund 130 Stellen unbesetzt.

⁸¹ Bestandteil der Lehrkräftegewinnungskampagne: siehe <https://www.erste-reihe-thueringen.de/ich-bin/ruhestaendlerin>; <https://www.mdr.de/thueringen/ruhestaendler-als-lehrer-100.html>.

Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre, – nicht nur für Lehrkräfte – verändert haben.

Anstelle vorrangig auf Neueinstellungen abzustellen, ehemalige Lehrkräfte zurückzuholen oder Seiten- und Quereinsteiger einzustellen, sieht es der Rechnungshof als geboten an, dass das Ministerium andere naheliegende und sofort umsetzbare Maßnahmen ergreift. So sollten aus Sicht des Rechnungshofs unverzüglich die bisherigen und gegenüber Lehrkräften anderer Länder bestehenden Vorteile (Umfang und zeitlicher Beginn der reduzierten Unterrichtsverpflichtung aus Altersgründen) von Lehrkräften in Thüringen abgebaut und somit Kapazitäten für Unterricht freigesetzt werden. Angesichts der sich zuspitzenden Entwicklung in Thüringen und der erheblichen Größenordnung von gewährten Abminderungsstunden von wöchentlich immerhin insgesamt rund 11.500 Unterrichtsstunden kann das Ministerium diese – im Zweifel unpopuläre – Entscheidung zur Inanspruchnahme der bestehenden Personalressourcen für die Unterrichtsabsicherung nicht länger vor sich herschieben.

Der Rechnungshof hat daher gefordert, dass das Ministerium die Regelung zu den Altersabminderungsstunden unter Berücksichtigung des Landesinteresses (Vermeidung von Unterrichtsausfall und damit Sicherstellung des Bildungs- und Erziehungsauftrags) kurzfristig prüft und die rechtlichen Regelungen und Rahmenbedingungen anpasst.

Der Anspruch auf eine reduzierte Unterrichtsverpflichtung von älteren Lehrkräften mittels Abminderungsstunden ist vollständig oder schrittweise aufzuheben.

Nach Berechnungen des Rechnungshofs könnten

- durch eine vollständige Aufhebung des Anspruchs auf Altersabminderungsstunden insgesamt jährlich rund 490 Vollzeitäquivalente,
- bei einer Reduzierung der Altersabminderungsstunden und deren Gewährung erst – wie in anderen Ländern – ab dem 60. Lebensjahr jährlich rund 207 Vollzeitäquivalente

in den nächsten fünf Jahren den Schulen zusätzlich für den Unterricht zur Verfügung gestellt werden.

Mehrarbeit oder nur langfristig realisierbare Neueinstellungen von Lehrkräften in vergleichbarer Größenordnung könnten vermieden werden.

VIII.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung u. a. dargelegt, dass

- es die vom Rechnungshof genannten und vom Ministerium „für plausibel erachteten Dimensionen“ der Einsparpotentiale „für weitere Überlegungen [...] berücksichtige[n]“ wolle.
- es keine Kenntnis darüber hat, welche konkreten Aufgaben Lehrkräfte im Gegenzug für gewährte Altersabminderungsstunden übernehmen. Das Ministerium gehe davon aus, dass diese Lehrkräfte insbesondere aufgrund ihrer Erfahrungen und Kompetenzen vermehrt z. B. für die Begleitung und Unterstützung von Berufsanfängern und Seiteneinsteigern eingesetzt würden. Zudem bestünde verstärkt Fortbildungsbedarf bei älteren Lehrkräften „im Bereich der heterogenen Schülerschaft und der Digitalisierung“. Die sonstigen Tätigkeiten würden bei den Lehrkräften mit Altersabminderung einen größeren Raum gegenüber der Unterrichtsverpflichtung einnehmen.
- durch Rechtsänderungen in den vergangenen Jahren auch die Quantität der sonstigen Tätigkeiten zugenommen habe, „ohne dass dies im Gegenzug zu einer Veränderung der zu leistenden Pflichtstunden geführt“ hätte. Die Arbeitszeit müsse auch für diese sonstigen Tätigkeiten zur Verfügung stehen. Der Bericht des Rechnungshofs werde „zum Anlass genommen zu prüfen, ob es einer Evaluierung dieses Kontextes bedarf.“

VIII.3 Der Rechnungshof hält an seinen Forderungen fest: Die Regelungen zu Altersabminderungsstunden sind abzuschaffen oder mindestens anzupassen. Die Gewährung einer abgeminderten Unterrichtsverpflichtung bedarf einer inhaltlichen Begründung. Die anderen vom Ministerium ergriffenen Maßnahmen (z. B. Neueinstellungen, Aktivierung von ehemaligen Lehrkräften, Einstellung von Seiten- und Quereinsteigern) sind aus seiner Sicht nicht ausreichend oder geeignet, um wirkungsvoll dem Lehrkräftemangel und der hohen Unterrichtsausfallquote zu begegnen.

Personalressourcen der vorhandenen Lehrkräfte sind primär zur Unterrichtsabsicherung zu nutzen. Mit vollständig abgeschafften oder zumindest reduzierten Altersabminderungsstunden könnten aktuell bis zu 450 Vollzeitäquivalente und – in den nächsten 5 Jahren – insgesamt bis zu 490 Vollzeitäquivalente freigesetzt werden. Das bedeutet, dass vorhandenes Lehrpersonal

dadurch wöchentlich bis zu 11.500 (bzw. in den nächsten fünf Jahren 12.400) Stunden mehr unterrichten könnte. Der derzeitige Unterrichtsausfall (bis zu rund 21.850 Unterrichtsstunden pro Woche⁸²) könnte allein damit rein rechnerisch halbiert werden. Völlig kostenneutral und schnell umsetzbar wäre der Unterricht langfristig besser abgesichert.

Das weitere Hinausschieben dieser Entscheidung der Landesregierung ist nicht hinnehmbar. Gründe, weshalb weitere Überlegungen durch das Ministerium noch anzustellen seien, sind für den Rechnungshof weder erkennbar noch nachvollziehbar.

⁸² Ausgehend von der im Herbst 2019 ermittelten Unterrichtsausfallquote von 7 % an staatlichen allgemeinbildenden Schulen im Schuljahr 2019/2020.

IX. Bearbeitungsstau bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen (Kapitel 04 31)

Das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport ist seiner Dienstpflicht zur Prüfung von Verwendungsnachweisen unzureichend nachgekommen.

- IX.1 Das TMBJS reicht Zuwendungen für Vorhaben der schulbezogenen Jugendsozialarbeit⁸³ aus. Jährlich werden den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe sowie einem Verein für die fachliche Begleitung des Förderprogramms Mittel von rund 10 Mio. EUR gewährt. Nach § 44 Abs. 1 ThürLHO müssen die Zuwendungsempfänger nachweisen, wie sie die Zuwendung verwendet haben.⁸⁴ Der Verwendungsnachweis dient der rückschauenden Legitimation der Zuwendungsvergabe. Der Zuwendungsgeber hat nach den Haushaltsvorschriften in einem ersten Schritt die Nachweise unverzüglich nach Eingang kursorisch zu prüfen. In einem zweiten Schritt sind die Nachweise mittels eines Stichprobenverfahrens vertieft zu prüfen. Das Ergebnis der Prüfung ist in einem Vermerk zu dokumentieren.⁸⁵

Der Rechnungshof hat 2019 beim TMBJS das Verfahren zur Umsetzung des Stichprobenverfahrens in der Verwendungsnachweisprüfung (vgl. Tn. A.III) für bewilligte Förderfälle ab dem 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2018 geprüft und Folgendes festgestellt:

Das TMBJS benötigte vom Eingang des Verwendungsnachweises bis zur Prüfung zwischen einem Monat und zwei Jahren. Es hat zuletzt vier von 24 Verwendungsnachweisen des Haushaltsjahrs 2016 geprüft (Stand Prüfungsende). Ursächlich für den Bearbeitungsstau sei eine hohe Arbeitsdichte gewesen. Die ungeprüften Verwendungsnachweise umfassen ausgezahlte Mittel von knapp 29 Mio. EUR. Die Bearbeitungsdauer wird unter Berücksichtigung der ungeprüften Verwendungsnachweise aus 2016 künftig mindestens 24 Monate betragen. Kürzere Bearbeitungsfristen (unter einem Jahr) fanden sich überwiegend in Fällen, in denen die Verwendungsnach-

⁸³ Die Förderung erfolgt nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen an örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe für Vorhaben der schulbezogenen Jugendsozialarbeit vom 27. Mai 2013 (ThürStAnz Nr. 25/2013, S. 927-929) in der jeweils geltenden Fassung aus dem Titel 633 06.

⁸⁴ Nach Ziff. 7.3.2 der Richtlinie ist für den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung ein einfacher Verwendungsnachweis ausreichend. Dieser besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis.

⁸⁵ VV Nrn. 11.1 und 11.2 zu § 44 ThürLHO.

weise mit erheblicher Verspätung vorgelegt wurden. Die Fristüberschreitungen des Vorlagetermins betrugen bis zu elf Monate. Das TMBJS schöpfte seine Sanktionsmöglichkeiten nur unzureichend aus. Das Haushaltsrecht und das Verwaltungsverfahrenrecht räumen dafür z. B. Mahnungen, den Widerruf des Zuwendungsbescheids oder die Rückforderung der Fördermittel ein.

Die Vermerke über die Prüfung der Verwendungsnachweise ließen in keinem Fall erkennen, ob es sich um eine cursorische oder um eine vertiefte Prüfung handelte. Notwendige Angaben zur Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises fehlten. Eine Auswertung der Sachberichte, die das Kernstück des Verwendungsnachweises bilden, unterblieb in jedem Fall.

Der Rechnungshof hält eine Bearbeitungsdauer von bis zu 24 Monaten aufgrund der Art des Verwendungsnachweises und der Kontinuität der Zuwendungsempfänger für nicht hinnehmbar. Auch eine hohe Arbeitsdichte vermag die Dienstpflichten nach § 44 Abs. 1 i. V. m. § 7 ThürLHO nicht aufzuheben. Die Bewilligungsbehörde kann nicht zeitlich völlig ungebunden agieren. Sie ist angewiesen, „unverzüglich nach Eingang“ des Verwendungsnachweises mit seiner Prüfung zu beginnen. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 ThürLHO fordert eine zeitnahe Erfolgskontrolle der staatlichen Ausgaben.⁸⁶ Bei ungeprüften Haushaltsmitteln von fast 29 Mio. EUR hat das Ministerium durch organisatorische Maßnahmen für eine ausreichende personelle Ausstattung zu sorgen.

Weiterhin forderte der Rechnungshof das TMBJS auf, eine fristgerechte Vorlage sicherzustellen. Zudem hat das TMBJS künftig hinreichende Verwendungsnachweisprüfungen durchzuführen und die Prüfungsvermerke mit der gebotenen Sorgfalt zu erstellen.

IX.2 In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung hat das TMBJS zugesichert, künftig eine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung durchzuführen. Den übrigen Feststellungen folgt das TMBJS nicht.

Nach seiner Auffassung seien Zuwendungen über 18 Mio. EUR ungeprüft. Der Rechnungshof hätte die ungeprüften Verwendungsnachweise für das Haushaltsjahr 2018 nicht in seine Berechnungen aufnehmen dürfen, da nach

⁸⁶ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 276.

der Richtlinie die Verwendungsnachweise erst bis zum 31. Dezember 2019 vorzulegen seien.

Zudem seien andere Bearbeitungszeiten anzusetzen, da erst für das Haushaltsjahr 2016 aufgrund des Ausfalls der zuständigen Mitarbeiterin die Verzögerung in der Verwendungsnachweisprüfung eingetreten sei.

Die Kritik, es habe von den Sanktionsmaßnahmen bei Fristversäumnissen keinen Gebrauch gemacht, weist das TMBJS zurück. Vielmehr habe die Bewilligungsbehörde die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit in ihrem Verwaltungshandeln zu beachten. Ein genereller Widerruf der Zuwendung wegen verspäteter Vorlage des Verwendungsnachweises werte es als Ermessensüberschreitung.

Unbeantwortet bleibt, wie das TMBJS den Bearbeitungsrückstand abbauen wird.

Das TMBJS hat sich zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags nicht geäußert.

IX.3

Die Einwände des TMBJS in seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht überzeugen nicht. Das Ministerium verkennt bei der Höhe zur Berechnung der ungeprüften Ausgaben, dass das Zuwendungsverfahren nicht mit der Auszahlung der bewilligten Mittel endet. Bereits mit der Antragstellung beginnt ein Zuwendungsverhältnis zwischen dem Zuwendungsgeber und dem Zuwendungsnehmer, das auch die laufende Überwachung der Verwendung der Haushaltsmittel durch die Bewilligungsbehörde impliziert.⁸⁷ Bei der Bearbeitungsdauer sind die Liegezeiten von mindestens 24 Monaten der 20 unbearbeiteten Verwendungsnachweise aus 2016 einzubeziehen. Die Pflicht zur unverzüglichen Prüfung beginnt mit Eingang des Verwendungsnachweises, nicht mit dem in der Förderrichtlinie benannten Vorlagetermin.

Schließlich hält es der Rechnungshof aufgrund der Bedeutung des Verwendungsnachweises als Bestandteil der Rechnungslegung für unvertretbar, Nachlässigkeiten bei der fristgerechten Vorlage des Verwendungsnachweises und/oder dessen Ordnungsmäßigkeit zu tolerieren.⁸⁸ Zudem wird der Zuwendungsempfänger bereits im Zuwendungsbescheid auf mögliche Konsequenzen bei Pflichtverletzungen seinerseits ausdrücklich hingewiesen.

⁸⁷ Rossi, in Gröpl: Bundeshaushaltsordnung – Landeshaushaltsordnungen – Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, § 44 Rn. 75.

⁸⁸ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E II Rn. 21.

Bemerkungen zum Einzelplan 07

X. Studiengebühren für nichteuropäische Studierende an den Hochschulen des Landes (Kapitel 07 69)

In ausgewählten künstlerischen Studiengängen liegt der Anteil Nicht-EU-Studierender bei durchschnittlich 35 %, im Einzelfall sogar bei rund 71 %⁸⁹. Gleichzeitig sind diese Studiengänge mit bis zu 158.000 EUR pro Studienplatz besonders kostenintensiv. Der Rechnungshof regt deshalb an, dass die Hochschulen – wie in anderen Ländern und EU-Staaten praktiziert – Nicht-EU-Studierende an diesen hohen Kosten durch maßvolle Studiengebühren beteiligen können.

X.1 Der Anteil ausländischer Studierender an den zehn Hochschulen des Landes hat sich in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt. Im Wintersemester (WS) 2016/2017 waren rund 6.600 ausländische Studierende – davon rund 5.600 aus Nicht-EU-Staaten – eingeschrieben.⁹⁰

Obwohl an den Hochschulen des Landes seit dem WS 2011/2012 bis zum WS 2018/2019 die Studierendenzahlen insgesamt rückläufig sind⁹¹, stiegen die Landeszuschüsse an die Hochschulen im gleichen Zeitraum von rund 360 Mio. EUR in 2012 auf rund 430 Mio. EUR in 2018 bzw. auf bis zu rund 465 Mio. EUR in 2020 deutlich an (+29 % gegenüber 2012).

Besonders hohe Kosten verursachen an Hochschulen u. a. Studiengänge in der Fächergruppe Kunst/Kunstwissenschaft.⁹² Die Hochschule für Musik Franz Liszt Weimar (HfM Weimar) und die Bauhaus-Universität Weimar (BU Weimar) erhalten deshalb vom Land – verglichen mit den anderen Hochschulen – die meisten Mittel pro Studierendem.⁹³ Der hochschulrechtliche Zugang zu solchen künstlerischen Studiengängen erfolgt über Eignungsprüfungen und Eignungsfeststellungsverfahren.

⁸⁹ Studienfach Klavier.

⁹⁰ Thüringer Landesamt für Statistik (TLS), Statistischer Bericht „Studierende und Personal an den Hochschulen in Thüringen 2016/17“; es wurden hierbei nur die Studierenden an den Hochschulen des Landes betrachtet.

⁹¹ TLS, Studierende und Studienanfänger nach Hochschularten und Hochschulen; WS 2008/2009 bis WS 2018/2019.

⁹² Kosten für einen Studienplatz in solchen Studiengängen (in einem Bachelor- und Masterstudiengang innerhalb der Regelstudienzeit) sind überdurchschnittlich hoch. Sie belaufen sich beispielsweise an der HfM Weimar auf bis zu rund 158.000 EUR im Studienfach Klavier. Dies resultiert aus dem dortigen Kleingruppen- bzw. Einzelunterricht und dem damit verbundenen hohen Personalaufwand.

⁹³ Verhältnis des vom Land gezahlten Vereinbarungsbudgets zur tatsächlichen Studierendenzahl in 2016.

Während beispielsweise Gebühren für diese Eignungsprüfungen durch die Hochschulen des Landes nach dem Thüringer Hochschulgebühren- und -entgeltgesetz (ThürHGEG) erhoben werden können, sind allgemeine Studiengebühren oder -beiträge an den Hochschulen des Landes nicht vorgesehen.⁹⁴

Der Rechnungshof hat in 2019 die Studienplatzfinanzierung ausgewählter künstlerischer Studiengänge an zwei Hochschulen des Landes – der HfM Weimar und der BU Weimar – geprüft. Die Prüfung umfasste insbesondere die Haushaltsjahre 2016 und 2017.⁹⁵

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Die Fächergruppe Kunst/Kunstwissenschaft wies im Vergleich mit anderen Fächergruppen an den Hochschulen des Landes den höchsten Anteil ausländischer Studierender auf. In dieser Fächergruppe war mehr als jeder vierte Studierende ausländischer Herkunft.
- An der HfM Weimar stammte mehr als jeder Dritte Studierende aus einem Nicht-EU-Staat; durchschnittlich betrug diese Quote rund 35 %. Im Studienfach Klavier lag diese Quote sogar bei rund 71 %. Die Chancen inländischer Bewerber, sich in den Eignungsprüfungen und Eignungsfeststellungsverfahren gegen ausländische Bewerber, die teilweise im Ausland bereits Musik in einem anderen Fach studiert haben, durchzusetzen, sind mitunter gering.
- Die Kosten für einen Studienplatz in einem Bachelor- und Masterstudiengang innerhalb der Regelstudienzeit beliefen sich beispielsweise an der HfM Weimar auf bis zu rund 158.000 EUR und nach zusätzlich bestandenen Konzertexamen auf rund 190.000 EUR.⁹⁶
- Obwohl die HfM Weimar und die BU Weimar die meisten Landesmittel pro Studierendem im Vergleich zu den anderen Hochschulen des Landes erhielten, reichten deren hierfür vom Land bereitgestellten Mittel⁹⁷ (rein rechnerisch pro Studierendem) in den geprüften Studiengängen und -fächern zuweilen nicht aus, um den Finanzbedarf eines solchen Studienplatzes innerhalb der Regelstudienzeit zu decken.

⁹⁴ Thüringer Hochschulgebühren- und -entgeltgesetz (ThürHGEG) vom 21. Dezember 2006 (GVBl. S. 601), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 6. Juni 2018 (GVBl. S. 229).

⁹⁵ Wintersemester 2016/2017 und Sommersemester 2017.

⁹⁶ Im Studienfach Dirigieren und Korrepetieren.

⁹⁷ Innerhalb des Vereinbarungsbudgets.

- Die zwischen dem Land und den Hochschulen vereinbarten Zielwerte zur sog. Bildungsausländerquote⁹⁸ wurden von der HfM Weimar und der BU Weimar deutlich und mit bis zu 17 Prozentpunkten überschritten.

Der Rechnungshof hat – ausgehend von den überdurchschnittlich hohen Kosten in künstlerischen Studiengängen und vom hohen Anteil an Nicht-EU-Studierenden – das Landesinteresse in Frage gestellt. Insbesondere auch, weil der Verbleib der ausländischen Absolventen künstlerischer Studiengänge in Thüringen und in Deutschland unwahrscheinlich ist.

Er hat zudem beanstandet, dass sich ausschließlich das Land in der alleinigen Finanzierungsverantwortung sieht.

Der Rechnungshof hat deshalb eine Diskussion dahingehend angeregt, dass von Nicht-EU-Studierenden maßvolle Studiengebühren für ihr Studium an den Hochschulen des Landes erhoben werden könnten, um auf diese Weise die hohen Studienplatzkosten mitzufinanzieren.⁹⁹

Der Rechnungshof hat hierzu die zusätzlichen Einnahmepotentiale durch die Einführung solcher Studiengebühren für alle Hochschulen des Landes und im Einzelnen für Hochschulen mit künstlerischen Ausrichtungen aufgezeigt. Ausgehend von den aktuellen Nicht-EU-Studierendenzahlen an den Hochschulen des Landes sowie etwa in Baden-Württemberg erhobenen Studiengebühren von 1.500 EUR pro Semester könnten folgende zusätzlichen Einnahmen jährlich erzielt werden:¹⁰⁰

⁹⁸ Hochschulen und Fachministerium vereinbaren individuelle Quoten für ausländische Studierende mit ausländischer Hochschulzugangsberechtigung (= Bildungsausländer) als Zielwerte, um die Internationalisierung voranzutreiben.

⁹⁹ Ausländische Studierende können grundsätzlich an den Kosten ihres Studiums in Thüringen beteiligt werden. Nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs dürfen Studierende aus EU-Mitgliedstaaten aber nicht schlechter gestellt werden als inländische Studierende (Ständige Rechtsprechung des EuGH, vgl. Ur. v. 13. Februar 1985 – Rechtsache 293/83 – Gravier).

Für inländische Studierende sind für ihr Studium in Thüringen nach dem ThürHGEG keine allgemeinen Studiengebühren vorgesehen. Deshalb können solche Gebühren lediglich von ausländischen Studierenden mit Herkunft aus Nicht-EU-Staaten erhoben werden. Gebühren von Studierenden aus Nicht-EU-Staaten werden in nahezu allen EU-Staaten und mittlerweile auch in einigen Bundesländern erhoben. So erhebt Baden-Württemberg beispielsweise seit dem WS 2017/2018 von allen Nicht-EU-Studierenden Gebühren in Höhe von 1.500 EUR pro Semester. In Sachsen steht es seit 2013 im Ermessen der einzelnen Hochschule, Gebühren für Nicht-EU-Studierende zu erheben. Bisher erhebt dort die Hochschule für Musik und Theater „Felix Mendelssohn Bartholdy“ Leipzig von dieser Studierendengruppe eine Gebühr von 1.800 EUR pro Semester.

¹⁰⁰ Ausgehend von den statistischen Angaben zu Studierendenzahlen des WS 2016/2017.

- an allen Hochschulen des Landes rund 17 Mio. EUR,
- nur an der HfM Weimar rund 618.000 EUR und
- nur an der BU Weimar rund 2,3 Mio. EUR.

Der Rechnungshof hat daher dem Ministerium empfohlen, eine hochschulrechtliche Ermächtigung im Thüringer Hochschulgebühren- und -entgeltgesetz (ThürHGEG) zu initiieren, welche es in das Ermessen der einzelnen Hochschulen stellt, Studiengebühren von Nicht-EU-Studierenden zu erheben.

X.2

Das Ministerium hat den Feststellungen des Rechnungshofs zur Entwicklung der Studierendenzahlen nach Herkunftsländern, zu den steigenden Landeszuschüssen für die Hochschulen des Landes und zu den Studienplatzkosten von künstlerischen Studiengängen nicht widersprochen.

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung und zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags hat das Ministerium mitgeteilt, dass es eine Rechtsgrundlage für die Erhebung von allgemeinen Studiengebühren von Nicht-EU-Studierenden nicht für geboten halte.

So stelle sich zum einen der Finanzbedarf der Hochschulen mit künstlerischen Studiengängen aus seiner Sicht anders dar als vom Rechnungshof angeführt. Innerhalb der einzelnen Hochschulen erfolge ein Ausgleich zwischen kostengünstigeren¹⁰¹ und kostenintensiveren Studiengängen und -fächern.

Zum anderen seien allgemeine Studiengebühren von Nicht-EU-Studierenden aber auch aus allgemeinpolitischen und hochschulpolitischen Erwägungen abzulehnen.

So sei die weitere Internationalisierung der Thüringer Hochschulen nach den Zielvorgaben in der Landeshochschulplanung Thüringens aus vielfältigen Gründen fortzuentwickeln, um z. B.

- der demographischen Entwicklung entgegenzuwirken,
- den Fachkräftebedarf zu sichern,
- begabte und kluge Studierende und Lehrende anzuziehen,
- im Wettbewerb mit den anderen Hochschulen bestehen zu können,
- die Anzahl der Studierenden im Sinne der Wirtschaft und des Florierens der Standorte zu halten und

¹⁰¹ Z. B. pädagogischen und musikwissenschaftlichen Fächern an der HfM Weimar.

- Thüringens Renommee im Ausland zu erhöhen.

So wünschenswert für die künstlerischen Hochschulfbereiche ein noch größerer finanzieller Spielraum wäre, stehe das Ministerium einer Beteiligung von Studierenden aus Nicht-EU-Staaten an den Hochschulkosten aufgrund dieser Interessenlage ablehnend gegenüber:

„Aufgrund der nicht zu vertretenden Diskriminierung besteht die Gefahr der Abwanderung dieser Studierenden in andere Länder – die keine Gebühren erheben und wo sie sich erwünscht fühlen – und der Beschädigung des Charakters Thüringens und seiner Hochschulen als weltoffene, auf Toleranz und Diversität ausgerichtete Standorte.“

Eine Begrenzung von Zielwerten in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen sei wie auch für die Bildungsausländerquote nicht vorgesehen. Die Beschränkung dieser Quote sei zudem rechtlich nicht möglich und widerspräche dem Sinn und Zweck der Eignungstests bei künstlerischen Studiengängen. Möglichkeiten zur gezielten Förderung inländischer Bewerber werde das Ministerium aber beim Abschluss der kommenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen erörtern.

Zum Verbleib der Studierenden in den geprüften Studiengängen und -fächern lägen dem Ministerium keine Erkenntnisse vor. Zwar seien deutsche Orchester immer internationaler besetzt. Bekannt sei aber auch, dass längst nicht alle Absolventen der Musikhochschulen eine Stelle erlangten, die ihrer Ausbildung entspricht. Mehr ausländische Absolventen, die in Deutschland blieben, würden diese Lage nach Ansicht des Ministeriums noch verschärfen. Das Ministerium erachte Investitionen in ausländische Absolventen durchweg auch dann als sinnvoll, wenn diese Deutschland nach ihrem Studienabschluss wieder verlassen. Auf diese Weise könnten Absolventen die Thüringer Musikkultur in andere Länder tragen, worin letztlich auch der Mehrwert dieser Investition zu sehen sei. Denn diese Absolventen verbänden Thüringen auf dem Gebiet der Musik mit den Kulturen der Welt.

- X.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die vom Ministerium angeführten Argumente gegen die Beteiligung Nicht-EU-Studierender an deren Studienplatzkosten überzeugen ihn nicht.

Ein Landesinteresse für die besonders kostenintensive Ausbildung kann nach Auffassung des Rechnungshofs jedenfalls nicht mit der Rückkehr ausländischer Absolventen künstlerischer Studiengänge in ihre Herkunftsländer begründet werden. Schon wegen der schwierigen Arbeits- und Beschäftigungssituation für Absolventen künstlerischer Studiengänge in Deutschland insgesamt sollte der Umfang an Studienplätzen am Bedarf orientiert sowie der Zugang zum Studium durch Eignungsprüfungen und die damit unterschiedlichen Chancen von Studienbewerbern berücksichtigt werden. Das Landesinteresse ist dementsprechend zu begründen.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Ministerium davon ausgeht, dass die Finanzbedarfe der Hochschulen mit künstlerischen Studiengängen durch Landesmittel auskömmlich gedeckt werden und keine Finanzierungslücken vorliegen.

Die vom Ministerium dargestellten Gefahren von Diskriminierung, Abwanderung und sogar der Beschädigung des Charakters des Landes Thüringen sieht der Rechnungshof nicht. In Ländern mit Studiengebühren von Nicht-EU-Studierenden hat dies weder zur Abwanderung von Studierenden noch zu sonstigen Nachteilen für die Hochschulstandorte geführt. Vielmehr sind die Qualität und das jeweilige Profil der Hochschule für eine Entscheidung für ein Studium ausschlaggebend.

Der Rechnungshof begrüßt gleichwohl die Ankündigung des Ministeriums, nach weiteren Möglichkeiten zur Förderung von inländischen Bewerbern zu suchen und dies beim Abschluss der kommenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen zu erörtern – wie etwa das Engagement der HfM Weimar in ihrem Hochbegabtenzentrum und in Zusammenarbeit mit dem Musikgymnasium Belvedere.

Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass eine Rechtsgrundlage für eine mögliche Erhebung von Studiengebühren von Nicht-EU-Studierenden durch die Hochschulen geschaffen werden sollte.

Mit zusätzlichen Einnahmen durch solche Studiengebühren – die bei den Hochschulen verbleiben sollten – könnten Maßnahmen zur gezielten Förderung von Bewerbern ausgebaut werden. Wenn die Hochschulen darüber nach eigenem Bedarf entscheiden könnten, würden sie in Autonomie und Professionalität gestärkt.

**XI. Wirtschaftliche Betätigungen und Mitgliedschaften der Bauhaus-Universität Weimar und der Technischen Universität Ilmenau
Teil I: Probleme bei wirtschaftlicher Betätigung von Hochschulen in Vereinen
(Kapitel 07 69)**

Hochschulen des Landes betätigen sich abweichend von hochschulrechtlichen Regelungen teilweise über die Rechtsform des Vereins wirtschaftlich. Den zwingenden Anforderungen an eine wirtschaftliche Betätigung, wie beispielsweise einen angemessenen Einfluss der Hochschulen auf die Organe des Unternehmens zu haben, werden sie damit nicht gerecht.

XI.1 Gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) können die Hochschulen

- zur Förderung des Wissens- und Technologietransfers,
- zur Unterstützung von Unternehmensgründungen von Mitgliedern und Absolventen der Hochschule und
- zum Ausbau der Weiterbildungsangebote

wirtschaftliche Unternehmen errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen. Bei der Wahl der Rechtsform müssen die Hochschulen unter anderem sicherstellen, dass sie einen angemessenen Einfluss auf die Organe des Unternehmens erhalten.

Der Rechnungshof hat 2018/2019 die wirtschaftlichen Betätigungen und Mitgliedschaften der Bauhaus-Universität Weimar (BU Weimar) und der Technischen Universität Ilmenau (TU Ilmenau) geprüft. Die Prüfung umfasste im Wesentlichen die Haushaltsjahre 2016 und 2017.

Der Rechnungshof hat dabei festgestellt, dass sich Hochschulen unter anderem auch über die Rechtsform des eingetragenen Vereins wirtschaftlich betätigen – die BU Weimar beispielsweise über den Bauhaus-Transferzentrum DESIGN e. V. (BTD).

Der Rechnungshof hat die wirtschaftliche Betätigung von Hochschulen in der Rechtsform des eingetragenen Vereins bzw. über Vereinsmitgliedschaften bemängelt und dabei Folgendes kritisiert:

- unzureichende Einflussmöglichkeiten der Hochschulleitungen auf die Vereinsorgane im Sinne hochschuleigener Interessen,
- Umgehung hochschul- und haushaltsrechtlicher Vorgaben durch die gewählte Rechtsform eines eingetragenen Vereins sowie
- mögliche Verstöße gegen das EU-Beihilferecht.

Der Rechnungshof hat das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) deshalb aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Hochschulen den eingetragenen Verein nicht als Rechtsform für ihre wirtschaftlichen Betätigungen wählen. Zudem hat er das TMWWDG gebeten, die Hochschulen zur Bestandsaufnahme zu wirtschaftlichen Betätigungen über Vereine anzuhalten und im Ergebnis zu überprüfen, ob die Vereine aufgelöst bzw. die Vereinsmitgliedschaften aufrecht erhalten werden sollen.

XI.2 In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung teilte das TMWWDG mit, dass es die vorgeschlagene Bestandsaufnahme an den Hochschulen des Landes vornehme. Gleichwohl werde es die Empfehlung des Rechnungshofs, auf die Hochschulen hinzuwirken, sich nicht über Vereine wirtschaftlich zu betätigen, nicht aufgreifen. Seiner Ansicht nach gäbe es Fallkonstellationen, die den rechtlichen Vorgaben entsprächen. Die kritische Sichtweise des Rechnungshofs hierzu habe das TMWWDG den Hochschulen des Landes jedoch mitgeteilt.

XI.3 Der Rechnungshof erkennt zunächst an, dass das Ministerium grundsätzlich bemüht ist, zumindest eine Bestandsaufnahme zu wirtschaftlichen Betätigungen über Vereine an Hochschulen vorzunehmen und sich dadurch selbst einen Überblick hierzu zu verschaffen.

Allerdings setzt dies aus seiner Sicht voraus, dass sich das Ministerium klar zur hochschulrechtlich unzulässigen wirtschaftlichen Betätigung von Hochschulen über Vereine positioniert und rechtsaufsichtlich gegensteuert.

Die vom Ministerium angeführten – den rechtlichen Bestimmungen entsprechenden – Fallkonstellationen für wirtschaftlich tätige Vereine für Hochschulen erschließen sich dem Rechnungshof nicht. So sehen die vereinsrechtlichen Regelungen u. a. gerade keine gesonderte Einflussnahme einzelner Mitglieder vor. Der Rechnungshof hält insofern weiter daran fest, dass die wirtschaftliche Betätigung durch Hochschulen über Vereine hochschulrechtlich nicht vorgesehen und einzustellen ist. Es gibt zahlreiche Rechtsformen, bei denen insbesondere haftungsrechtliche Risiken per se minimiert und notwendige Einflussmöglichkeiten der Hochschulen sichergestellt sind.¹⁰²

¹⁰² Beispielsweise sind die notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen bei folgenden Rechtsformen erfüllt: als Gesellschafter einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), Unternehmergesellschaft haftungsbeschränkt (UG), Aktiengesellschaft (AG) und als Kommanditist einer Kommanditgesellschaft (KG).

XII. Wirtschaftliche Betätigungen und Mitgliedschaften der Bauhaus-Universität Weimar und der Technischen Universität Ilmenau
Teil II: Nachteilige Vertragsgestaltung
(Kapitel 07 69)

Die Bauhaus-Universität Weimar überlässt einem Verein ein ca. 100 m² großes Gebäude in der Weimarer Innenstadt inklusive Betriebskosten für einen monatlichen Pachtzins von 50 EUR. Die nachteilige Vertragsgestaltung führt zu einem jährlichen Defizit der Hochschule im fünfstelligen Bereich.

XII.1 Der Rechnungshof hat in 2018/2019 die wirtschaftlichen Betätigungen und Mitgliedschaften der Bauhaus-Universität Weimar (BU Weimar) und der Technischen Universität Ilmenau (TU Ilmenau) auch im Bereich von Vermietungen und Verpachtungen an Dritte durch die Hochschule geprüft.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BU Weimar zum Zweck des Designtransfers 2008 eine Kooperation mit dem Bauhaus-Transferzentrum DESIGN e. V. (BTD) eingegangen ist. Hierzu betreibt der BTD unter anderem ein Info-Shop-Café in einem der BU Weimar gehörenden Gebäude in der Weimarer Innenstadt. Die vertraglichen Vereinbarungen sehen vor, dass die BU Weimar dem BTD das ca. 100 m² große Gebäude samt Ausstattung für einen Pachtzins von 50 EUR pro Monat (inklusive Betriebskosten) überlässt. Im Gegenzug soll der BTD in dem Info-Shop-Café Informationen zur BU Weimar weitergeben bzw. für sie werben.

Leistung und Gegenleistung beider Parteien sollen sich dabei laut Vertrag zwar entsprechen. Zahlenmäßig nachvollziehbare Belege für die Gleichwertigkeit der Leistungen oder zum erreichten Empfängerkreis der Informationsangebote hat der Rechnungshof jedoch nicht vorgefunden.

Der Rechnungshof hat diese Praxis und die für die BU Weimar nachteilig gestaltete Vereinbarung zwischen Verein und Hochschule kritisiert. Er hat insbesondere bemängelt, dass die BU Weimar auf der einen Seite vom BTD nur einen Bruchteil des Betrags erhebt, welcher am freien Markt erzielt werden könnte. Sie deckt stattdessen die dadurch entstehenden jährlichen Defizite mit Mitteln für Forschung und Lehre von bis zu 14.000 EUR.¹⁰³ Auf der anderen Seite hat sich die Universität nicht vergewissert, welchen Nutzen

¹⁰³ So werden beispielsweise durch die vereinbarte Pacht nicht einmal die im Zusammenhang mit dem Gebäude tatsächlich anfallenden Nebenkosten gedeckt.

die Vereinstätigkeit in den vermieteten Räumlichkeiten tatsächlich für die Marketingwirkung der Bauhaus-Universität hat.

Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang im Übrigen auch auf die konkrete Gefahr einer Quersubventionierung des BTB hingewiesen.

- XII.2 In seiner ersten Stellungnahme vertrat das TMWWDG die gegenteilige Ansicht, wonach zwischen BU Weimar und BTB ein ausgeglichener Leistungsaustausch vorläge.

Dabei sei unbeachtlich, dass keine zahlenmäßig nachvollziehbaren Belege existierten. Vielmehr könnten die vertraglich vereinbarten Leistungen zahlenmäßig kaum quantifiziert und somit belegt werden. Aus diesem Grund erübrige sich auch die Forderung des Rechnungshofs nach einer transparenten und zahlenmäßig nachvollziehbaren Kalkulationsgrundlage für die Vereinbarung.

In einer weiteren Stellungnahme hielt das Ministerium zwar grundsätzlich an seiner bisherigen Auffassung fest. Gleichwohl räumte es ein, dass es die BU Weimar gebeten habe, die Gleichwertigkeit der Leistungen und die Angemessenheit des Pachtzinses zu überprüfen. Die Ergebnisse der Überprüfung lägen bislang noch nicht vor.

- XII.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung auf ein ausgewogenes Verhältnis der gegenseitigen Leistungserbringung zu achten ist. Keinesfalls dürfen unnötige Defizite auf Seiten der Hochschule zu Lasten von Mitteln für Forschung und Lehre gehen.

Obgleich es sich hierbei nur um ein Einzelbeispiel handelt, wird deutlich, dass das Haushaltsbewusstsein nicht in allen Bereichen der Hochschulen hinreichend ausgeprägt ist.

So sind regelmäßig Leistung und Gegenleistung bei der wirtschaftlichen Betätigung zahlenmäßig zu belegen und in jedem Falle auch monetär zu bewerten. Möglichkeiten hierzu hat der Rechnungshof in seiner abschließenden Prüfungsmittelung dargelegt.

XIII. Wirtschaftliche Betätigungen und Mitgliedschaften der Bauhaus-Universität Weimar und der Technischen Universität Ilmenau
Teil III: Umstellung der Buchungssystematik an der Bauhaus-Universität Weimar
(Kapitel 07 69)

Die Bauhaus-Universität Weimar wies in der Trennungsrechnung für den Bereich Auftragsforschung bis 2017 regelmäßig jährliche Defizite von bis zu 360.000 EUR aus. Die daraufhin buchhalterisch vorgenommene Umstellung der Buchungssystematik ab 2017 führte zu einem positiven Ergebnis der Trennungsrechnung im sechsstelligen Bereich und verschleierte somit die nach wie vor bestehenden tatsächlichen Defizite der Hochschule in der Auftragsforschung.

XIII.1 Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung zu wirtschaftlichen Betätigungen und Mitgliedschaften der Bauhaus-Universität Weimar (BU Weimar) und der Technischen Universität Ilmenau (TU Ilmenau) auch den Bereich der Auftragsforschung¹⁰⁴ der BU Weimar – exemplarisch für den gesamten wirtschaftlichen Bereich der Universität – geprüft.

Wettbewerbsrechtliche Vorgaben der Europäischen Union verpflichten Hochschulen zur buchhalterischen Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen, d. h. hoheitlichen Tätigkeiten. Beide Geschäftsfelder sind bezüglich Kosten und Finanzierung eindeutig voneinander zu trennen (sog. Trennungsrechnung). So sollen an den Hochschulen Quersubventionierungen mit Landesmitteln beispielsweise im Bereich der Auftragsforschung vermieden werden.

Das in der Auftragsforschung von der BU Weimar beschäftigte Personal wird durch Drittmittel finanziert. Das Personal wird größtenteils dauerhaft und projektunabhängig beschäftigt, um es kurzfristig für Projektaufträge einsetzen zu können.

Von 2014 bis 2016 wies die Auftragsforschung der BU Weimar ausschließlich defizitäre Ergebnisse in der Trennungsrechnung aus (vgl. Abbildung 14). Zurückzuführen war dies im Wesentlichen auf ein Missverhältnis von Auftragslage und Personalkapazität. Da die Aufträge nicht im von der BU Wei-

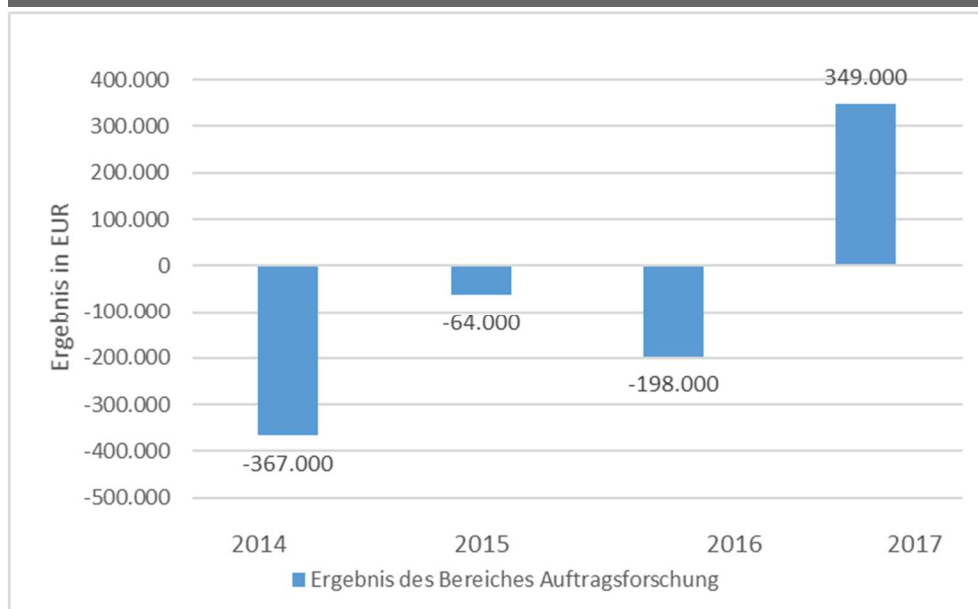
¹⁰⁴ Die Auftragsforschung ist ein Teilbereich des wirtschaftlichen Bereichs der BU Weimar. 2017 umfasste der wirtschaftliche Bereich zudem die Bereiche Sponsoring und Vermietung und Verpachtung. Letztgenannte Bereiche wurden nicht durch den Rechnungshof geprüft.

mar erwarteten Umfang zustande kamen, konnten die anfallenden Personalkosten nicht durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden. Folglich kam es zu Defiziten von bis zu 367.000 EUR jährlich.

Die BU Weimar setzte das vorgehaltene, aber nicht ausgelastete Personal zudem auch anderweitig, z. B. im hoheitlichen Bereich, ein.

In 2017 wies die BU Weimar in der Trennungsrechnung im Bereich der Auftragsforschung ein positives Ergebnis von rund 349.000 EUR aus. Ursächlich hierfür war aber nicht eine verbesserte Auftragslage, sondern vielmehr die bloße Umstellung der bisherigen Buchungssystematik.

**Abbildung 14 Ergebnis der Trennungsrechnung
– Bereich der Auftragsforschung 2014 – 2017**



Die Umstellung der Buchungssystematik – die die BU Weimar auf Empfehlung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorgenommen hat – gestaltete sich wie folgt: Während in der Trennungsrechnung für 2014 bis 2016 noch die insgesamt angefallenen Personalkosten der Drittmittelbeschäftigten ausgewiesen worden waren, wurden ab 2017 ausschließlich die Personalkosten erfasst, die wirtschaftlichen Projekten konkret zugeordnet werden konnten.

In Zahlen ausgedrückt: Trotz nahezu unveränderter Personalkapazität im Bereich der Auftragsforschung standen durch die geänderte Buchungssystematik Personalkosten von 1.037.000 EUR in 2016 nunmehr Personalkosten von 276.000 EUR in 2017 gegenüber.

Der Rechnungshof hat deshalb kritisiert, dass die BU Weimar die Personalkosten des wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Bereichs in 2017 buchhalterisch nicht eindeutig voneinander getrennt und sachgerecht zugeordnet hat. Die Kosten für Mitarbeiter, welche ausschließlich im wirtschaftlichen Bereich beschäftigt sind, sind auch ausschließlich diesem Bereich zuzuordnen und in der Trennungsrechnung entsprechend auszuweisen.

In diesem Zusammenhang aufgeworfene Fragen des Rechnungshofs hat die BU Weimar trotz mehrfacher Aufforderung nicht bzw. nur unzureichend beantwortet.

XIII.2 In seiner ersten Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung argumentierte das TMWWDG wie folgt:

- Die Trennungsrechnung der BU Weimar sei 2016 durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf ihre Geeignetheit hin überprüft worden und
- für die Jahre 2014 bis 2017 lägen über die Jahresabschlussprüfungen uneingeschränkte Bestätigungsvermerke der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor.

Daher sei die vom Rechnungshof geforderte eindeutige Trennung des wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Bereichs obsolet.

Aufgrund der vom TMWWDG unzureichend und nicht nachvollziehbar beantworteten Fragen des Rechnungshofs wurde es erneut um Stellungnahme gebeten.

Das TMWWDG hat nunmehr mitgeteilt, dass die BU Weimar ihre Buchungssystematik in 2018 in Absprache mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erneut umgestellt habe. Demnach erfasse die BU Weimar – analog zur Verfahrensweise vor 2017 – nun wieder sämtliche Kosten der im wirtschaftlichen Bereich Beschäftigten auch in diesem und beziehe dies entsprechend in der Trennungsrechnung ein.

Diese Erfassung aller Kosten erfolge seither unabhängig davon, ob diese Beschäftigten im wirtschaftlichen oder hoheitlichen Bereich tätig seien.

XIII.3 Der Rechnungshof sieht sich in seiner Forderung zur sachgerechten Ausweisung und Zuordnung von Kosten durch die – erst aufgrund seiner eindringlichen Nachfragen sowohl bei der BU Weimar als auch beim TMWWDG – erfolgte vorgenommene Umstellung der Buchungssystematik

an der BU Weimar bestätigt. Er erwartet vom TMWWDG bei künftig abzugebenden Stellungnahmen, dass es nicht ungeprüft die Ergebnisse der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften übernimmt. Stattdessen sollte das Ministerium sich mit den vom Rechnungshof kritisierten Sachverhalten auseinandersetzen und unverzüglich rechtsaufsichtliche, haushalts- und hochschulrechtliche Bestimmungen an den Hochschulen durchsetzen.

Er bleibt daher bei seiner Forderung, dass das TMWWDG diesen Sachverhalt vollumfänglich aufklärt – insbesondere vor dem Hintergrund möglicher arbeits-, beihilfe- und hochschulrechtlicher Verstöße.

Bemerkungen zum Einzelplan 08

XIV. **Förderung von Inklusionsbetrieben aus Mitteln der Ausgleichsabgabe Teil I: Verfahren und Förderung von Nachteilsausgleichen (Kapitel 08 11)**

Bei der Förderung von Inklusionsbetrieben aus Mitteln der Ausgleichsabgabe führten großzügige Bewilligungen und unzulässige Doppelförderungen zu nicht notwendigen Ausgaben von mindestens 1,5 Mio. EUR.

- XIV.1 Inklusionsbetriebe (IB)¹⁰⁵ sind auf Dauer angelegte, rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarkts. Sie sollen wenigstens 30 % schwerbehinderte Menschen mit erheblichen geistigen, seelischen und/oder körperlichen Einschränkungen beschäftigen. Zum Ausgleich der damit verbundenen finanziellen Belastungen erhalten Inklusionsbetriebe Zuschüsse aus der Ausgleichsabgabe¹⁰⁶. Grundsätzlich sollen Inklusionsbetriebe betriebswirtschaftlich erfolgreich und langfristig am Markt agieren. Für ihre Anerkennung und Förderung ist das Integrationsamt Thüringen¹⁰⁷ zuständig.

Nach Maßgabe des § 217 SGB IX erhalten Inklusionsbetriebe Zuschüsse für Investitionen, betriebswirtschaftliche Beratung und den besonderen Aufwand. Letzterer wird als monatliche Pauschale¹⁰⁸ gewährt und soll die täglich notwendige personelle Unterstützung der schwerbehinderten Mitarbeiter durch Vorgesetzte oder geeignete Mitarbeiter des Inklusionsbetriebs ausgleichen. Zudem können Inklusionsbetriebe pauschale Minderleistungsausgleiche nach § 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) für ihre schwerbehinderten Mitarbeiter beantragen.

Der Rechnungshof hat die Förderung von Inklusionsbetrieben geprüft. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2009 bis 2016. In diesem Zeitraum förderte das Integrationsamt jährlich durchschnittlich 21 Inklusionsbetriebe und verausgabte hierfür insgesamt 10 Mio. EUR. Davon entfielen 6,5 Mio. EUR auf

¹⁰⁵ Bis zur Neufassung des SGB IX am 1. Januar 2018 wurden diese als Integrationsprojekte bezeichnet.

¹⁰⁶ Arbeitgeber mit jahresdurchschnittlich mindestens 20 Arbeitsplätzen sind verpflichtet, auf 5 % dieser Plätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Für jeden nicht besetzten Pflichtplatz ist eine Ausgleichsabgabe zu zahlen.

¹⁰⁷ Das Integrationsamt ist ein Referat des Thüringer Landesverwaltungsamts mit Sitz in Suhl. Es ist für den gesamten Freistaat Thüringen zuständig.

¹⁰⁸ Bis 2014 betrug der besondere Aufwand 200 EUR je Monat. 2015 wurde die Pauschale auf monatlich 300 EUR erhöht (Quelle: Interne Fördergrundsätze für Thüringen).

pauschale Nachteilsausgleiche und 3,5 Mio. EUR auf Investitionsmaßnahmen (vgl. Tn. C.XV).

Bei der Förderung von Inklusionsbetrieben orientierte sich das Integrationsamt an den turnusmäßig von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) erlassenen Förderregularien (so genannte BIH-Empfehlungen) und eigenen, intern festgelegten Fördergrundsätzen für Thüringen.

Der Rechnungshof hat eine großzügige, nicht ausreichend nachhaltige und in Teilen unzulässige Förderpraxis beanstandet.

Bereits aus den zur Verfügung gestellten Bewilligungslisten hat der Rechnungshof erkannt, dass im betrachteten Zeitraum das Integrationsamt neun Inklusionsbetriebe förderte, die zwischenzeitlich (Stand 2018) insolvent, vollständig liquidiert oder aus sonstigen Gründen wirtschaftlich gescheitert sind. Den betroffenen Inklusionsbetrieben wurden wenigstens 3,3 Mio. EUR Fördermittel bewilligt, von denen innerhalb des Prüfungszeitraums rund 900.000 EUR zur Auszahlung gelangten.

Der Rechnungshof hat acht Inklusionsbetriebe mit einem Förderumfang von 2,8 Mio. EUR vertieft geprüft.

Bis 2016 gewährte das Integrationsamt den Inklusionsbetrieben Zuschüsse für die personelle Unterstützung ihrer schwerbehinderten Mitarbeiter nach § 217 SGB IX (besonderer Aufwand) und § 27 SchwbAV. Der Ausgleich individueller Nachteile nach § 27 SchwbAV ist nur zulässig, sofern diese nicht bereits im Rahmen der IB-Förderung nach § 217 SGB IX abgedeckt sind. Insofern haben die speziellen Förderregelungen für Inklusionsbetriebe nach dem SGB IX Vorrang vor den allgemeinen Regelungen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen nach dem SchwbAV.

Das Integrationsamt Thüringen hat bis 2016 für einen Teil der schwerbehinderten Menschen Mittel für personelle Unterstützungsleistungen nach § 27 SchwbAV bewilligt, obwohl dieser Fördertatbestand bereits mit dem Zuschuss für den besonderen Aufwand nach § 217 SGB IX abgegolten war.

Weil das Integrationsamt allen Inklusionsbetrieben für ihre beschäftigten schwerbehinderten Mitarbeiter grundsätzlich den besonderen Aufwand nach § 217 SGB IX gewährte, war die zusätzliche Förderung für personelle Unterstützungsleistungen nach § 27 SchwbAV unzulässig. Die Doppelförderung verursachte im geprüften Zeitraum Mehrausgaben von 490.000 EUR.

Der Rechnungshof hat außerdem kritisiert, dass das Integrationsamt den besonderen Aufwand grundsätzlich in voller Höhe gewährte. Den BIH-Empfehlungen zufolge sollten bei der Förderung dieser Leistung der Beschäftigungsumfang und Behinderungsgrad der schwerbehinderten Mitarbeiter berücksichtigt werden. In Teilzeit beschäftigte schwerbehinderte Menschen haben geringere Unterstützungsbedarfe als Vollzeitkräfte. Durch eine am Beschäftigungsumfang der schwerbehinderten Mitarbeiter bemessenen Aufwandspauschale wären bei den vom Rechnungshof geprüften Inklusionsbetrieben Ausgaben von mehr als 165.000 EUR vermeidbar gewesen.

Originäre Finanzierungshilfen¹⁰⁹ blieben bei der Förderung regelmäßig unberücksichtigt. Hierdurch konnten einzelne Inklusionsbetriebe die Personalkosten ihrer schwerbehinderten Mitarbeiter zu über 100 % decken. Den BIH-Empfehlungen zufolge sollte die Summe aller personalgebundenen Zuschüsse 50 % der Bruttopersonalkosten nicht überschreiten.

Im Sinne einheitlicher und transparenter Förderentscheidungen hat der Rechnungshof empfohlen, die Förderung insgesamt konkreter zu regeln und ggf. in einer Richtlinie zu veröffentlichen.

XIV.2 Das Integrationsamt hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die in Thüringen ansässigen Inklusionsbetriebe im Vergleich zu anderen Ländern wirtschaftlich stabil seien. Es bleibe jedoch nicht aus, dass gerade kleinere oder als Subunternehmer tätige Inklusionsbetriebe bei unvorhersehbaren wirtschaftlichen Änderungen sehr schnell in Gefahr geraten. Da sie am ersten Arbeitsmarkt agieren, seien sie grundsätzlich auch insolvenzgefährdet.

Die Kritik des Rechnungshofs an der Doppelförderung bei der personellen Unterstützung von schwerbehinderten Menschen hält das Integrationsamt für berechtigt, soweit diese den Arbeitsbereich Weimar/Erfurt betreffe. Die damals zuständigen Mitarbeiter hätten die korrekte Anwendung der BIH-Empfehlungen offenkundig nicht verstanden bzw. zu spät bemerkt. Der betroffene Aktenbestand sei zwischenzeitlich ordnungsgemäß bereinigt, das Leistungsspektrum an die Empfehlungen der BIH angepasst und alle Mitarbeiter nochmals geschult worden.

¹⁰⁹ Insbesondere Eingliederungszuschüsse der Bundesagentur für Arbeit sowie Personalkostenzuschüsse aus sonstigen Landes- und Bundesprogrammen.

Eine finanzielle Kürzung des besonderen Aufwands lehnt das Integrationsamt ab. Der fachpersonelle Unterstützungsbedarf durch nicht behinderte Beschäftigte sei in den Inklusionsbetrieben außerordentlich hoch und damit auch wirtschaftlich anspruchsvoller.

Originäre Personalkostenzuschüsse der Bundesagentur für Arbeit und anderer Träger werde das Integrationsamt künftig berücksichtigen. Hierzu werde es entsprechende Änderungen bei der Fördermittelgewährung veranlassen.

Für eine grundsätzliche Änderung der bestehenden Förderregularien sieht das Integrationsamt im Interesse der Thüringer Inklusionsbetriebe derzeit keinen Raum. Die internen Grundsätze zur Förderung von Inklusionsbetrieben seien in Abstimmung mit dem fachlich zuständigen Ministerium in Thüringen sehr konkret geregelt. Sie seien den Inklusionsbetrieben bekannt gemacht worden und somit auch transparent.

Das zuständige Ministerium hat auf eine Stellungnahme zu diesem Bemerkungsbeitrag verzichtet.

XIV.3 Der Rechnungshof begrüßt die vom Integrationsamt zwischenzeitlich vorgenommenen Korrekturen bei der Förderung von Inklusionsbetrieben.

Er bestreitet nicht, dass in Thüringen auch erfolgreiche, am Markt konkurrenzfähige Inklusionsbetriebe tätig sind. Trotzdem hält er an seiner Kritik aufgrund der im Prüfungszeitraum festgestellten Liquidations- und Insolvenzrate von über 30 % fest. Die Aussage des Integrationsamts, dass Thüringer Inklusionsbetriebe im Verhältnis zu anderen Ländern wirtschaftlich stabil seien, ist nicht nachprüfbar. Entsprechende Vergleichsdaten werden weder von der BIH noch dem Statistischen Bundesamt erhoben. Inklusionsbetriebe sollen dauerhaft auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt agieren. Hierzu müssen diese mit Unterstützung der vom Integrationsamt beauftragten Beratungsgesellschaft fundierte betriebswirtschaftliche Konzepte und Marktanalysen zu ihrer wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit und dauerhaften Tragfähigkeit vorlegen. Hierbei besteht, trotz positiver Beispiele, noch Optimierungspotential.

Die Gründe für die Ablehnung des Integrationsamts zu der empfohlenen Kürzung des besonderen Aufwands überzeugen den Rechnungshof nicht. Es gewährt bundesweit die zweithöchste ungekürzte Aufwandspauschale. Im

Sinne eines sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes hält der Rechnungshof eine Anpassung dieser Pauschale an den zeitlich notwendigen Unterstützungsbedarf der schwerbehinderten Menschen für notwendig und überfällig.

Die Auffassung, dass die Fördergrundsätze für Inklusionsbetriebe ausreichend und transparent geregelt seien, teilt der Rechnungshof nicht. Im Vergleich zu anderen Ländern hat das Integrationsamt für Thüringen nur unzulängliche Regelungen für die Förderung von Inklusionsbetrieben getroffen. Hieraus resultierten eine zu Teilen zweckwidrige und unwirtschaftliche Mittelverwendung, aber auch eine Ungleichbehandlung der Inklusionsbetriebe.

**XV. Förderung von Inklusionsbetrieben aus Mitteln der Ausgleichsabgabe
Teil II: Investitionsförderung
(Kapitel 08 11)**

Die nachträgliche Finanzierung bereits begonnener oder abgeschlossener Maßnahmen, zu kurze Bindungsfristen sowie eine uneinheitliche Bewilligungspraxis haben bei der investiven Förderung von Inklusionsbetrieben zu nicht notwendigen Ausgaben von mindestens 470.000 EUR geführt.

XV.1 Das Integrationsamt Thüringen fördert aus Mitteln der Ausgleichsabgabe (vgl. Tn. C.XIV) die Errichtung, Modernisierung und Ausstattung von Inklusionsbetrieben. Für jeden neu geschaffenen oder modernisierten Arbeitsplatz, an dem besonders betroffene schwerbehinderte Menschen beschäftigt werden, können Inklusionsbetriebe einen einmaligen Investitionszuschuss von bis zu 30.000 EUR erhalten.¹¹⁰

Der Rechnungshof hat die Investitionsförderung bei acht der vom Integrationsamt Thüringen unterstützten Inklusionsbetriebe geprüft. Diese haben im Prüfungszeitraum 2009 bis 2016 Investitionsmittel von 915.000 EUR erhalten. Bei der Umsetzung des Förderverfahrens hat der Rechnungshof Folgendes beanstandet:

- Das Integrationsamt förderte Investitionsmaßnahmen, die noch vor der Antragstellung begonnen bzw. abgeschlossen worden waren. So hatte ein Inklusionsbetriebe zum Zeitpunkt der Beantragung bereits sämtliche Aufträge für die Ausstattung seiner beiden Lebensmittelmärkte erteilt und einen Großteil der Rechnungen in Vorleistung beglichen. Ein weiterer Inklusionsbetrieb erwarb von seiner alleinigen Gesellschafterin eine Waschstraße, die er über ein Darlehen finanzierte. Erst ein Jahr später beantragte der Inklusionsbetrieb hierfür Investitionszuschüsse. Obwohl eine nachträgliche Förderung bereits abgeschlossener Maßnahmen grundsätzlich ausgeschlossen ist¹¹¹, erließ das Integrationsamt in allen Fällen innerhalb kürzester Zeit die Förderbescheide. Prüfungen zur Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahmen, erforderliche Vergleichsangebote und die Beteiligung des Technischen Beratungsdienstes blieben

¹¹⁰ Quelle: Interne Fördergrundsätze für Thüringen.

¹¹¹ VV Nr. 1.3 zu § 44 ThürLHO.

unberücksichtigt. Insgesamt verausgabte das Integrationsamt hierfür 350.000 EUR.

- Zu kurze Bindungsfristen in den Förderbescheiden bedingten regelmäßig eine vorzeitige Eigentumsübertragung der geförderten Investitionsgüter auf die Inklusionsbetriebe und unterliefen damit festgestellte Rückforderungsansprüche. Die Abweichungen zwischen festgelegter Bindungsfrist und betrieblicher Nutzungsdauer betrugen bis zu zehn Jahre.
- Einem Inklusionsbetrieb mit unterschiedlichen Dienstleistungsbereichen förderte das Integrationsamt mehrfach Anschaffungen für neu eingestellte schwerbehinderte Menschen, die weder mit deren Arbeitsaufgabe noch Einsatzort im Zusammenhang standen. Beispielsweise wurde die Anschaffung einer hochwertigen Tischlereimaschine an die Beschäftigung eines Beikochs im Gastronomiebereich geknüpft. Insgesamt wurden so Fördermittel von 68.700 EUR nicht zweckentsprechend eingesetzt.
- In Einzelfällen wurde der für die Investitionsförderung festgelegte Höchstbetrag von 30.000 EUR je Arbeitsplatz für schwerbehinderte Menschen überschritten. Bei mindestens zwei Inklusionsbetrieben förderte das Integrationsamt die Investitionen zeitweilig zu Bruttopreisen, obwohl diese vorsteuerabzugsberechtigt waren. Die Überzahlungen von insgesamt 50.000 EUR wurden nicht zurückgefordert.
- Entgegen der bundesweit einheitlichen Empfehlungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben förderte das Integrationsamt mehrfach Ersatzbeschaffungen von Maschinen und Ausstattungsgegenständen.
- Bei mehreren Inklusionsbetrieben bestanden erhebliche wirtschaftliche, organisatorische und finanzielle Abhängigkeiten zu den Gesellschaftern. Diese zeigten sich durch Konformität bei der Geschäftsführung, dem Firmensitz und der wirtschaftlichen Betätigung. Bei solchen Unternehmensverflechtungen „unter einem Dach“ war nicht zweifelsfrei sichergestellt, dass die geförderten Investitionsgüter tatsächlich und ausschließlich von den Inklusionsbetrieben genutzt werden. Vor-Ort-Kontrollen fanden nicht statt.

XV.2 Das Integrationsamt hat die Beanstandungen des Rechnungshofs zu angeblich rückwirkenden Bewilligungen zurückgewiesen. Im Regelfall sei ein vorzeitiger Maßnahmebeginn aktenkundig. Bei einer Verzögerung von technischen Umsetzungen förderfähiger Maßnahmen, auf welche die Inklusionsbetriebe selbst keinen Einfluss hätten, habe das Integrationsamt bislang eine nachträgliche Förderung für gerechtfertigt gehalten, wenn der eigentliche Förderzweck dadurch erreicht werden konnte. Ob der Technische Beratungsdienst bei der Antragsbearbeitung von Investitionsmaßnahmen beteiligt werde, entscheide der zuständige Mitarbeiter eigenverantwortlich. Die drei technischen Berater des Integrationsamts seien zeitlich nicht in der Lage, zu jedem Einzelfall eine fachtechnische Stellungnahme zu fertigen.

Zur Förderung von Ersatzbeschaffungen hat das Integrationsamt mitgeteilt, es habe alle Maßnahmen auf der Grundlage der bundesweit einheitlichen Empfehlungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben mit den entsprechenden Anpassungen auf Thüringer Verhältnisse bearbeitet. Letztere seien mit dem fachlich zuständigen Ministerium abgestimmt gewesen.

Die Auffassung des Rechnungshofs zu angeblichen Unternehmensverflechtungen wird vom Integrationsamt nicht geteilt. Diese seien de jure nicht nachweisbar. Die Hinweise des Rechnungshofs würden allerdings zum Anlass genommen, im Rahmen der personellen Möglichkeiten Prüfungen vor Ort durchzuführen, zumindest aber Anlagennachweise abzufordern.

Zu den sonstigen Feststellungen des Rechnungshofs hat sich das Integrationsamt in seiner Stellungnahme nicht geäußert. Die Ergebnisse zu den Einzelfallprüfungen hat es mehrheitlich zur Kenntnis genommen, bestätigt und mögliche Korrekturen im Förderverfahren in Aussicht gestellt.

Das zuständige Ministerium hat auf eine Stellungnahme zu diesem Bemerkungsbeitrag verzichtet.

XV.3 Der Rechnungshof begrüßt, dass das Integrationsamt Thüringen einen Teil seiner Beanstandungen und Empfehlungen zum Anlass nehmen will, diese zu prüfen und ggf. Änderungen bei der Investitionsförderung von Inklusionsbetrieben vorzunehmen.

Die im Übrigen vorgetragenen Argumente des Integrationsamts überzeugen dagegen nicht.

Bei der rückwirkenden Bewilligung bereits abgeschlossener Investitionsmaßnahmen war eine verzögerte technische Umsetzung förderfähiger Maßnahmen gerade nicht der Fall. Soweit Inklusionsbetriebe ihre Investitionen vorab und ohne Beteiligung des Integrationsamts abschließen, sollten sie und/oder ihre Gesellschafter auch das entsprechende Finanzierungsrisiko tragen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Integrationsamt bei der zukünftigen Förderung vorab Prüfungen zur Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Investitionsmaßnahmen durchführt.

Der Technische Beratungsdienst hat aufgrund seiner Sachkenntnis die von den Inklusionsbetrieben beantragten Investitionsmaßnahmen regelmäßig zu prüfen. Selbstverständlich kann dessen Beteiligung von Art und Umfang der beantragten Maßnahmen abhängig gemacht werden. Allerdings muss dies konkret geregelt werden und kann nicht dem Ermessen der einzelnen Mitarbeiter überlassen bleiben. Im Übrigen sind die Integrationsämter der Länder personell so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben umfassend und qualifiziert erfüllen können.

Der Verweis des Integrationsamts auf die bundesweit einheitlichen Empfehlungen zur Förderung von Inklusionsbetrieben bei Ersatzbeschaffungen ist nicht schlüssig. Danach hätten diese grundsätzlich über Abschreibungen refinanziert werden müssen.

Auch wenn es sich bei verschiedenen Unternehmen unter einem Dach de jure um rechtlich selbstständige Firmen handelt, hat die finanzielle, wirtschaftliche und organisatorische Eingliederung einzelner Inklusionsbetriebe in sogenannte Organschaften mehrmals zu unwirtschaftlichen Förderentscheidungen geführt. Soweit das Integrationsamt die Vorschläge des Rechnungshofs zu Vor-Ort-Prüfungen und zur Abforderung von Anlagennachweisen aufgreift, könnte zumindest die Gefahr eines zweckwidrigen Einsatzes der geförderten Investitionsgüter zukünftig leichter vermieden werden.

**XVI. Medizinische Betreuung von Menschen ohne Papiere und psychosoziale Versorgung von geflüchteten Menschen
(Kapitel 08 29)**

Das Land fördert seit 2016 als eines der ersten Länder in einem Modellprojekt „Anonymer Krankenschein“ die medizinische Behandlung von geflüchteten Menschen, die sich ohne legalen Status in Thüringen aufhalten. Das mit dieser Förderung verfolgte erhebliche Landesinteresse ist fraglich. Außerdem nahmen die anonyme medizinische Behandlung anstelle von Geflüchteten überwiegend Menschen in Anspruch, die z. B. nicht gesetzlich krankenversichert sind.

Das für Gesundheit zuständige Ministerium hat sowohl bei der Förderung der medizinischen Betreuung als auch bei der Förderung der psychosozialen Versorgung von geflüchteten Menschen grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen missachtet.

XVI.1 Die Länder sind nach Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)¹¹² verpflichtet, Geflüchtete medizinisch zu versorgen. Leistungsberechtigte Ausländer haben dabei grundsätzlich die gleichen Ansprüche wie gesetzlich Krankenversicherte.¹¹³ Bei akuten Erkrankungen, Schwangerschaften oder Geburten können uneingeschränkt alle Ausländer, die sich in Deutschland aufhalten, Ansprüche auf Gesundheitsleistungen geltend machen.¹¹⁴ Dies gilt auch für leistungsberechtigte Ausländer, deren Asylantrag rechtskräftig abgelehnt wurde und die sich ohne gültige Papiere, das heißt ohne legalen Status, in Deutschland aufhalten.¹¹⁵

Die letztgenannten Personen sehen allerdings oft von medizinischen Behandlungen im öffentlichen Gesundheitswesen ab, da öffentliche Stellen verpflichtet sind, unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde über Patienten ohne Aufenthalts- oder Duldungstitel zu informieren.¹¹⁶

¹¹² Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652).

¹¹³ § 2 Abs. 1 AsylbLG.

¹¹⁴ § 4 und § 6 AsylbLG.

¹¹⁵ § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG.

¹¹⁶ § 87 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 49 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626).

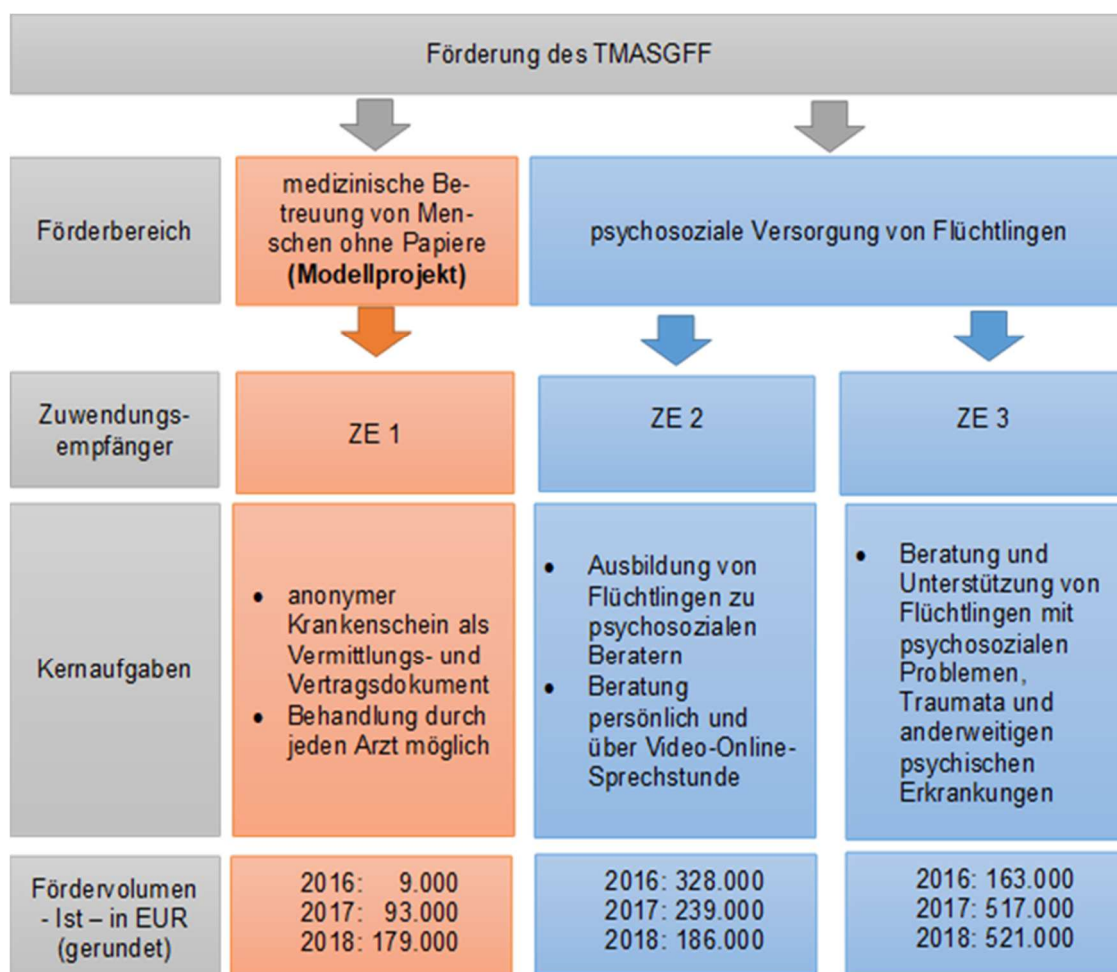
Im Koalitionsvertrag¹¹⁷ hat sich die Thüringer Regierungskoalition 2014 zum einen u. a. für die Einführung von anonymen Krankenscheinen für Menschen ohne Papiere in einem Modellprojekt entschieden. Der Modellcharakter des Projekts lag darin, dass es hierfür bisher bundesweit erst ab 2015 eine vergleichbare Förderung (Land Niedersachsen) gab. Die Ergebnisse aus dem Modellprojekt in Thüringen sollten vom Ministerium evaluiert und über eine Verstetigung der Förderung entschieden werden. Zum anderen hat sich die Regierungskoalition verpflichtet, die psychosoziale therapeutische Versorgung traumatisierter geflüchteter Menschen dauerhaft und kontinuierlich zusätzlich zu finanzieren.

Seit 2016 fördert das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMSGFF) die *medizinische Betreuung von Menschen ohne Papiere* sowie die *psychosoziale Versorgung von geflüchteten Menschen*. Dafür sind im Landeshaushalt jährlich fast 1 Mio. EUR vorgesehen.¹¹⁸ Die nachfolgende Abbildung zeigt die beiden Förderbereiche, die geförderten Zuwendungsempfänger (zwei Vereine: Zuwendungsempfänger ZE 1 und ZE 3 sowie eine gemeinnützige GmbH: ZE 2), deren Kernaufgaben und die vom TMSGFF ausgereichten Fördermittel von 2016 bis 2018.

¹¹⁷ Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags vom 4. Dezember 2014 (Koalitionsvertrag), S. 27.

¹¹⁸ Einzelplan 08, Kapitel 08 29, Titel 684 71, Untertitel 0800.

Abbildung 15 Förderbereiche, Zuwendungsempfänger, Kernaufgaben und Fördervolumen



Der Rechnungshof hat 2018/2019 sämtliche zehn vom Ministerium durchgeführten Förderungen in beiden Bereichen geprüft. Geprüfter Zeitraum war 2015 bis 2018.

Dabei hat er Folgendes festgestellt:

- Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) sind nach dem Haushaltsrecht nur zulässig, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches (Landes-)Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.¹¹⁹

¹¹⁹ § 23 der Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. September 2000 (GVBl. S. 282), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2019 (GVBl. S. 315, 321).

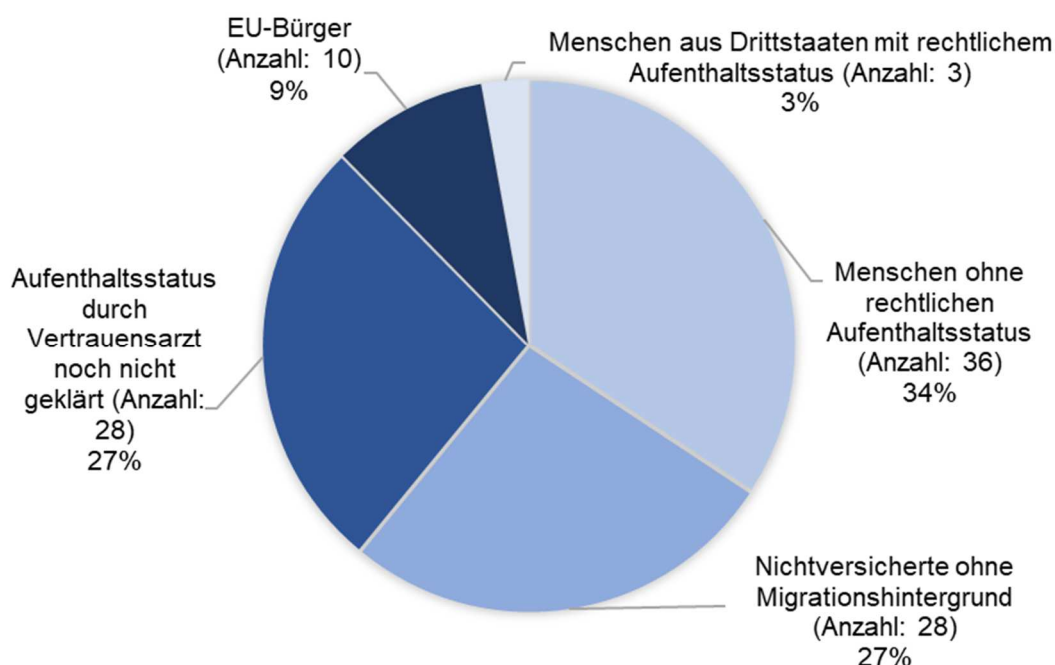
- Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Ministerium das erhebliche Landesinteresse für *beide Förderbereiche* nicht hinreichend nachgewiesen hat. Es hat sich bei seiner Entscheidung hierzu lediglich auf den Koalitionsvertrag berufen.
- Ohne dokumentierte Begründung des Landesinteresses fehlte aber die Grundlage für jedes weitere Verwaltungshandeln. Insbesondere sind die Ziele der Förderung ungeklärt. Eine spätere Erfolgskontrolle bzw. Evaluierung des *Modellprojekts „Anonymer Krankenschein“* ist damit nur erschwert möglich. Der Koalitionsvertrag bekundet lediglich einen politischen Willen.
- Alternativen zu den vorgesehenen Förderungen (z. B. Förderung bereits etablierter, ehrenamtlich tätiger Vereine mit vergleichbaren medizinischen Leistungen für Geflüchtete) hat das Ministerium in *beiden Förderbereichen* nicht oder nur unzureichend erfasst und bewertet (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen¹²⁰). Ob die Ausgaben notwendig waren (§ 6 ThürLHO), war genauso intransparent wie die Auswahl der Zuwendungsempfänger. So hatte das Ministerium Fördermöglichkeiten für *beide Bereiche* nicht öffentlich bekannt gegeben.
- Das Ministerium hat davon abgesehen, für die *beiden Förderbereiche* eine Förderrichtlinie zu erlassen, die grundlegende Festlegungen zur jeweiligen Förderung enthält. Die in solchen Fällen erforderlichen, detaillierten Regelungen zu Fördervoraussetzungen etc. hat es nicht in die jeweiligen Zuwendungsbescheide aufgenommen.
- Bei der Bewilligung hat der Rechnungshof in den Zuwendungsbescheiden *beider Förderbereiche* überdies u. a. folgende Mängel festgestellt:
 - Ziel und Zweck der Förderungen waren zum Teil unkonkret formuliert und nicht messbar.
 - Konkrete Vorgaben für einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln fehlten. Beispielsweise wurde der förderfähige Personenkreis beim *anonymen Krankenschein* vom Ministerium nicht eindeutig festgelegt. So blieb es dem geförder-

¹²⁰ Für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gilt nach VV Nr. 2.4.5 zu § 7 ThürLHO die Arbeitsanweisung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, vgl. Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, II A 3 – H 1012 – 10/08/10004 (GMBI. 2011, S. 76), zuletzt geändert durch Rundschreiben vom 6. Mai 2019 (GMBI. 2019, S. 372).

ten Verein (ZE 1) überlassen, nach eigenem Ermessen zu definieren, welche Personengruppen unter den Begriff „Menschen ohne Papiere“ fallen und somit förderfähig waren.

Das Ministerium erlangte erstmals durch den Rechnungshof auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse Kenntnis darüber, welche Personengruppen unter Wahrung der Anonymität medizinische Betreuung überhaupt in Anspruch genommen hatten und ob diese einen vorrangigen Anspruch auf medizinische Behandlung gegenüber Dritten hatten.¹²¹ Die folgende Abbildung gibt für die in 2018 insgesamt 105 vom Verein (ZE 1) ausgegebenen anonymen Krankenscheine einen Überblick zu den geförderten Personengruppen

Abbildung 16 Personengruppen und jeweilige Personenzahl, die einen anonymen Krankenschein erhalten haben



- Nur ein Drittel der behandelten Patienten (34 %) lebte ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus in Thüringen. Die anonyme medizinische Behandlung wurde somit überwiegend von Menschen in Anspruch genommen, die nicht gesetzlich krankenversichert sind oder anderweitige medizinische Angebote aus unterschiedlichen Gründen nicht nutzen. Der erhebliche Aufwand zur Wahrung der Anonymität ist für diese Personen unnötig.

¹²¹ Zumindest hatte das Ministerium während der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs keine Kenntnis, welche Personengruppen der Verein medizinisch behandelte.

Das Ministerium hat nach über zweijähriger Laufzeit das Modellprojekt „Anonymer Krankenschein“ nicht evaluiert. Zur Entscheidung über eine Fortsetzung oder Einstellung des Modellprojekts war dies (schon nach dem Koalitionsvertrag) geboten. Der Rechnungshof hat hier zudem kritisiert, dass in Thüringen keine Vorgaben zum Umgang mit sogenannten Modellprojekten bestehen, z. B. ressortübergreifende Hinweise des für Finanzen zuständigen Ministeriums (TFM).

- Keines der zehn Zuwendungsverfahren aus den *beiden Förderbereichen* hat das Ministerium ohne Mängel durchgeführt. Beispielsweise wichen in vier der zehn Verfahren Angaben aus der Antragsprüfung zu zuwendungsfähigen Gesamtausgaben von den Finanzierungsplänen der späteren Zuwendungsbescheide ab.
- Schließlich hatte das Ministerium zur Zeit der Prüfung in keinem der *beiden Förderbereiche* auch nur einen einzigen vorliegenden Nachweis der Verwendung der Fördergelder geprüft bzw. durch die beauftragte GFAW¹²² prüfen lassen.
- Etwaige Rückforderungen des Landes können verfristen bzw. gemeinnützig arbeitende Einrichtungen in Summe auch finanziell überfordern. Das Land riskiert Forderungsausfälle. Eine Verwendungsnachweisprüfung fehlt auch als Grundlage für die Erfolgskontrolle.

XVI.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme dargelegt, dass es bei *beiden Förderbereichen* das erhebliche Landesinteresse so geprüft habe, wie es Handlungsdruck und Umstände 2015, 2016 und 2017 erlaubt hätten. Der Koalitionsvertrag von 2014 formuliere einen politischen Auftrag und einen verbindlichen Handlungsauftrag an das Ministerium. Die potentiellen Zielgruppen des Modellprojekts „Anonymer Krankenschein“ habe das Ministerium vor der Bewilligung mangels verlässlicher Kenntnisse über Anzahl und Zusammensetzung über diese nicht abschließend festlegen können. Der zu fördernde Personenkreis sei daher bewusst offen ausgelegt worden. So gebe es neben Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland Personen mit deutscher bzw. EU-Staatsbürgerschaft, die aus unterschiedlichen Gründen nicht oder nicht mehr krankenversichert seien. Ziel des Modellprojekts sei es gewesen, einen Überblick über medizinische Versorgungslücken zu erhalten.

¹²² GFAW – Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH.

Auch „Das Thüringer Integrationskonzept“ von 2016 und 2017 hätte dem Ministerium einen konkreten Handlungsauftrag für die „gesundheitliche Versorgung und Hilfe traumatisierter Flüchtlinge“ gegeben.

Ein erhebliches Landesinteresse an der Förderung der *psychosozialen Versorgung* sei angenommen worden, weil es keine belastbaren Daten oder vergleichbare, bereits evaluierte Projekte gegeben habe. Zudem hätten flächen-deckende Versorgungsstrukturen im „Regelsystem“ für geflüchtete Menschen gefehlt.

Die Förderung der *medizinischen Versorgung von Menschen ohne Papiere* entziehe sich einer monetären Bewertung bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Das Ministerium werde dennoch künftig verstärkt §§ 6, 7 Abs. 3 ThürLHO beachten und seine Überlegungen dokumentieren.

Das Ministerium habe für *beide Förderbereiche* u. a. wegen der Modellhaftigkeit, dem nicht vorhersehbaren Umfang an in Thüringen ankommenden geflüchteten Menschen und der Schwere ihrer traumatischen Erfahrungen keine Richtlinie erlassen. Mangels belastbarer Ausgangswerte hätten bei allen Förderungen somit keine eindeutigen und messbaren Ziele für eine Erfolgskontrolle festgelegt werden können.

Für das Modellprojekt „*Anonymer Krankenschein*“ stehe eine Evaluation an, deren Ergebnis für die Definition des Begriffs „Menschen ohne Papiere“ bei einer künftigen Förderung dieses Projekts berücksichtigt werde. Defizite in der inhaltlichen Begleitung und Steuerung des Modellprojekts resultierten u. a. auch aus der Arbeitsbelastung des zuständigen Fachreferats.

Das Ministerium prüfe derzeit Rückforderungsansprüche aus den Jahren 2016 bis 2018 gegen einen Zuwendungsempfänger; dieser habe bereits insgesamt rund 43.000 EUR zurückgezahlt. Das Ministerium hat zugesichert, die Verwendungsnachweisprüfungen für beide Förderbereiche nachzuholen bzw. bei der GFAW darauf hinzuwirken.

Zum Vorschlag des Rechnungshofs, ressortübergreifende Vorgaben zum Umgang mit Modellvorhaben zu erstellen, teilte das TFM mit, dass jedes Ressort Modellprojekte individuell und in Abhängigkeit der jeweiligen Zielrichtung ausgestalte. Weitere Vorgaben zu Modellprojekten seien grundsätzlich weder erforderlich noch sachgerecht. Das TFM nimmt die Prüfung allerdings zum Anlass, bei allen Ressorts eine Abfrage zu Modellprojekten zu veranlassen und die Ergebnisse anschließend zu erörtern.

XVI.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Ministerium für *beide Förderbereiche* das erhebliche Landesinteresse nicht hinreichend begründet und dokumentiert hat. Weder der Koalitionsvertrag noch das allgemeine, ressortübergreifende Integrationskonzept genügen, um Landesmittel zu verausgaben bzw. von der ThürLHO abzuweichen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch für nicht monetär messbare Maßnahmen durchzuführen – etwa durch eine Nutzwertanalyse. Der Rechnungshof erwartet daher, dass künftig angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchgeführt werden. Handlungsbedarf und -alternativen für etwaige Förderungen sind zu ermitteln.

Auch Aufgaben und Zuständigkeiten anderer Behörden (z. B. Ausländerbehörden) bei der Förderung von *anonymen medizinischen Behandlungen von geflüchteten Menschen* hätten berücksichtigt werden müssen.

Insbesondere wegen der lücken- und mangelhaften Zuwendungsbescheide sowie mit Blick auf andere potentielle Zuwendungsempfänger hält der Rechnungshof daran fest, dass es mit dem TFM und Rechnungshof abgestimmter Förderrichtlinien bedurft hätte. Dies hätte zu einer größeren Transparenz und zu einer Gleichbehandlung bei der Förderung von Einrichtungen geführt, die ebenfalls im Bereich der Versorgung und Betreuung von geflüchteten Menschen tätig sind.

Er begrüßt die angekündigte Evaluierung des Modellprojekts „*Anonymer Krankenschein*“ und die vorgesehene verbindliche Definition des Begriffs „Menschen ohne Papiere“. Der Rechnungshof erwartet, dass das erhebliche Landesinteresse bei einer weiteren Förderung belegt wird.

Auch die Rückforderungen von zweckwidrig eingesetzten Fördermitteln sowie die angekündigte, zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung durch das Ministerium bzw. die beauftragte GFAW werden begrüßt.

Ausweislich der durchgängig fehlerhaften Förderverfahren *in beiden Förderbereichen* erwartet der Rechnungshof, dass das Ministerium die (haushalts)rechtlichen Vorgaben künftig beachtet.

Den Besonderheiten von Modellprojekten (enge Begleitung durch das Ressort, erhöhter Arbeitsaufwand gegenüber klassischen Förderprojekten) ist Rechnung zu tragen. Der Rechnungshof regt weiterhin an¹²³, hierzu allgemeine, ressortübergreifende Hinweise zu Modellvorhaben in Thüringen durch das TFM zu erstellen.

¹²³ Auch angesichts seiner Prüfungserfahrungen in anderen Ressorts – vgl. z. B. Jahresbericht 2018 des Thüringer Rechnungshofs, Teil C-Bemerkungen zum Einzelplan 04, Tn. IV, S. 76 – Erprobungsmodell zur Weiterentwicklung der Grundschulhorte.

Bemerkungen zum Einzelplan 10

XVII. Soziale Wohnraumförderung (Kapitel 10 03 und 10 04)

Das Land hat die Mittel für die soziale Wohnraumförderung nicht bedarfsgerecht und wirtschaftlich eingesetzt. Im Thüringer Wohnungsbauvermögen hat es Kompensationszahlungen des Bundes ohne nachgewiesenen Bedarf angespart und damit der Verwendung für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur entzogen.

XVII.1 Seit der Föderalismusreform 2006 haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die soziale Wohnraumförderung. Für die damit entfallenen Finanzhilfen des Bundes haben sie von 2007 bis einschließlich 2019 Kompensationsleistungen, sogenannte Entflechtungsmittel, vom Bund erhalten. Die Höhe und die Verteilung dieser Mittel hatte der Bund mit dem Entflechtungsgesetz¹²⁴ geregelt.¹²⁵ Danach hatten die Länder die Entflechtungsmittel bis einschließlich 2013 investiv und zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung einzusetzen. Seit 2014 sind die Mittel nur noch zweckgebunden für investive Maßnahmen einzusetzen. Der Freistaat hatte im geprüften Zeitraum 2014 bis 2017 jährlich zwischen rund 29 und 71 Mio. EUR, insgesamt rund 186 Mio. EUR Entflechtungsmittel für die soziale Wohnraumförderung vom Bund erhalten.

Zur Finanzierung der Förderung von Maßnahmen des Wohnungsbaus hatte das Land 2011 ein Thüringer Wohnungsbauvermögen als Sondervermögen errichtet.¹²⁶ Danach hatte das Land die Entflechtungsmittel des Bundes ab 2012 dem Wohnungsbauvermögen zuzuführen. Die Maßnahmen des Wohnungsbaus waren aus dem Wohnungsbauvermögen zu finanzieren.¹²⁷ Neben den Entflechtungsmitteln waren dem Wohnungsbauvermögen Rückflüsse der daraus gewährten Baudarlehen, Einnahmen aus der Verzinsung des Geldbestands sowie gebildete Haushaltsreste zuzuführen. Das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) hatte das Wohnungsbauvermögen zum 31. Dezember 2016 vorläufig abzurechnen und zu

¹²⁴ Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG).

¹²⁵ § 3 Abs. 2 i. v. m. § 4 Abs. 4 EntflechtG. 2014 und 2015 jeweils 29,1 Mio. EUR, 2016 57,2 Mio. EUR und 2017 rund 70,7 Mio. EUR. Im Übrigen hat der Bund mit dem Entflechtungsgesetz auch andere Kompensationsleistungen geregelt.

¹²⁶ § 1 Nr. 2 ThürFöFG (Thüringer Gesetz zur Errichtung von Fonds zur Förderung des Städte- und Wohnungsbaus – Thüringer Förderfondsgesetz).

¹²⁷ § 3 Abs. 1 ThürWoFG (Thüringer Wohnraumfördergesetz).

überprüfen.¹²⁸ Auf dieser Grundlage sollte es im Einvernehmen mit dem Thüringer Finanzministerium (TFM) über die weitere Verwendung des Wohnungsbauvermögens entscheiden.

Der Rechnungshof hat die Struktur und den Bedarf der sozialen Wohnraumförderung 2014 bis 2017 geprüft. Dabei hat er die Entwicklung des Wohnungsbauvermögens, Förderprogramme der sozialen Wohnraumförderung insbesondere mit Belegungs- und Mietbindung¹²⁹ sowie Miet- und Eigentumsförderungen ohne Bindungen untersucht.¹³⁰

Er hat festgestellt, dass das TMIL dem Wohnungsbauvermögen von 2014 bis 2017 jährlich zwischen 29 Mio. EUR und 51 Mio. EUR zugeführt hatte.¹³¹ Von den im geprüften Zeitraum für die soziale Wohnraumförderung veranschlagten Mitteln von rund 146 Mio. EUR waren zwischen 45 % und 71 % abgeflossen. Das Wohnungsbauvermögen ist von rund 282 Mio. EUR im Jahr 2013 auf insgesamt rund 436 Mio. EUR im Jahr 2017 angewachsen.¹³² Zum 31. Dezember 2013 waren rund 49 Mio. EUR des Sondervermögens nicht durch Fördervorhaben gebunden. Diese freien Mittel haben sich bis 31. Dezember 2017 mit rund 225 Mio. EUR¹³³ mehr als vervierfacht:

¹²⁸ § 6 ThürFöFG.

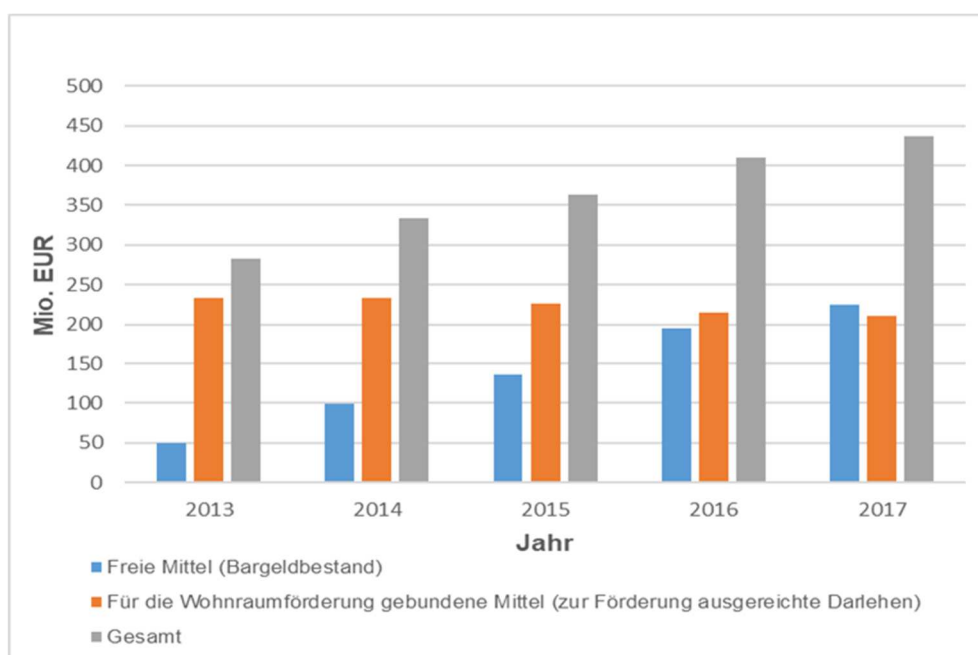
¹²⁹ Schaffen und Modernisieren von Sozialwohnungen nach den Förderprogrammen ISSP und ThürModR-Mietwohnungen (Wohnungen mit Belegungs- und Mietbindung nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 ThürWoFG).

¹³⁰ Miet- und Eigentumsförderungen nach den Förderprogrammen WEP, ThürModR-Eigenwohnraum, ThürBarR und ThürSbR (Wohnungen ohne Belegungs- und Mietbindung).

¹³¹ Zuführungen nach § 3 Abs. 1 ThürFöFG. 2014: 51,5 Mio. EUR, 2015: 49,3 Mio. EUR, 2016: 45,1 Mio. EUR, 2017: 29,2 Mio. EUR. Quelle: Haushaltsrechnungen 2014 bis 2017, Kapitel 10 03 Titel 884 73.

¹³² Vgl. Haushaltsrechnungen 2014 bis 2017, Band 1, Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 2 Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO).

¹³³ Stand jeweils zum 31. Dezember des Jahres.

Abbildung 17 Entwicklung Bestand Wohnungsbauvermögen

Der festgestellte Umgang mit dem Wohnungsbauvermögen ist weder sparsam noch wirtschaftlich.¹³⁴ Einen entsprechenden Bedarf an Fördermitteln, der das Ansparen des Vermögensbestands im Wohnungsbauvermögen begründet, konnte das TMIL nicht nachweisen.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die Verteilung der Entflechtungsmittel intransparent ist. Das TMIL hatte die eingenommenen Entflechtungsmittel seit 2016 entgegen dem ThürFöFG nicht nur dem Wohnungsbauvermögen, sondern auch verschiedenen Kapiteln und Titeln des Einzelplans 10 zugeführt. Es hatte seitdem zusätzlich zum Sondervermögen vier Titel für die soziale Wohnraumförderung im Einzelplan 10 eingestellt.

Das TMIL konnte beispielsweise den Bedarf an Fördermitteln für Sozialwohnungen mit Bindungen sowie für Miet- und Eigentumsförderungen ohne Bindungen nicht nachweisen. Es hat ihn mit „eigenen Erfahrungswerten“ begründet. Die jährlich veranschlagten Fördermittel für die soziale Wohnraumförderung mit Belegungs- und Mietbindung waren im geprüften Zeitraum nur zu 26 % bis 52 % ausgeschöpft. Die jährlichen Ist-Ausgaben für Miet- und Eigentumsförderungen ohne Bindungen lagen bis zu rund 98 % unter den veranschlagten Ausgaben.

Das TMIL hatte die Förderprogramme hinsichtlich ihrer Zielerreichung und Wirksamkeit nicht geprüft und ausgewertet. Es hat sie nicht am tatsächlichen

¹³⁴ § 7 Abs. 1 ThürLHO i. V. m. § 113 ThürLHO.

Bedarf ausgerichtet. Den Revisionsbericht zum Sondervermögen hatte es im März 2019 mehr als drei Jahre verspätet vorgelegt. Dem TMIL fehlte damit im geprüften Zeitraum eine wichtige Entscheidungsgrundlage, um den Mittelbedarf für die Wohnraumförderung ab 2017 festzustellen und den Mittelumsatz planen zu können.

Indem es den bisherigen Mittelabfluss ignoriert und die regionalen Unterschiede, die Größe der Haushalte und die Art an benötigten Wohnungen nicht berücksichtigt hatte, hat es auch den Bedarf an sozialer Wohnraumförderung bis 2030 unrealistisch prognostiziert.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Ausgaben für Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung nur im dafür eingerichteten Wohnungsbauvermögen nachzuweisen und bedarfsgerecht zu veranschlagen. Er hat weiter gefordert, die freien Mittel des Wohnungsbauvermögens dem Landeshaushalt zuzuführen und zielgerichtet für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, beispielsweise für die Sanierung der Schulen und den Ausbau von Straßen, einzusetzen. Für die Übertragung der freien Mittel müsste das ThürFöFG entsprechend angepasst werden.

Der Revisionsbericht zum Wohnungsbauvermögen ist entsprechend ThürFöFG fristgerecht vorzulegen und auszuwerten. Der Rechnungshof hat weiter gefordert, den tatsächlichen Bedarf der sozialen Wohnraumförderung zu ermitteln und die Förderprogramme grundlegend zu überprüfen und am Bedarf auszurichten.

XVII.2 Das TMIL hat in seiner Stellungnahme hinsichtlich der Verteilung der Entflechtungsmittel und des Verstoßes gegen das ThürFöFG auf die Budgethoheit des Landtags verwiesen. Dem Wohnungsbauvermögen seien nicht zwingend alle Entflechtungsmittel des Bundes für die Wohnraumförderung zuzuführen gewesen. Die teilweise Veranschlagung im Einzelplan 10 sei deshalb nicht zu beanstanden. Das TMIL hat darauf verwiesen, dass das Prüfungsergebnis einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Ausgaben der sozialen Wohnraumförderung ausweise. Es hat dazu allerdings keine Unterlagen vorgelegt.

Der möglichen Verwendung der Mittel des Wohnungsbauvermögens für investive Maßnahmen außerhalb der Wohnraumförderung hat das TMIL widersprochen. Das Ansparen von freien Mitteln sei für eine bedarfsgerechte Wohnraumförderung notwendig. In Jahren mit einem geringen Zufluss an

freien Mitteln und einer erhöhten Nachfrage nach Fördermitteln benötige das TMIL eine auskömmliche und planbare finanzielle Grundlage, um den Landeshaushalt nicht zu belasten. Das Wohnungsbauvermögen sei u. a. geschaffen worden, um auf Veränderungen im Wohnungsbereich kurzfristig reagieren zu können. Zusätzliche Mittel würden nur nach einem aufwändigen Verfahren bereitgestellt. Investoren könnten ihr Interesse an einer Förderung währenddessen verlieren. Aktuelle Entwicklungen würden zeigen, dass mit einer finanziellen Trendwende zu rechnen sei und die Nachfrage nach Wohnungsbaufördermitteln wieder zunehme. Zum nicht nachgewiesenen Bedarf hat es sich nicht geäußert.

Prognosen müssten nicht immer mit der später eintretenden Realität übereinstimmen. Die Wohnungsbauförderung sei einer negativen Grundstimmung ausgesetzt gewesen. Das TMIL habe die Förderkonditionen 2016 verbessert. Geplante Ausgaben für Förderungen seien jedoch auch deshalb nicht ausgeschöpft worden, weil die überarbeiteten Richtlinien entgegen der Planung erst im Jahresverlauf in Kraft traten.

Der Bedarf an Fördermitteln werde sich aufgrund von Aktivitäten der Kommunen erhöhen. Dabei handele es sich um Baugenehmigungen und Grundstücksvergaben, die mit der Verpflichtung zur Errichtung von Sozialwohnungen verbunden seien. Der aktuelle Wohnungsmarktbericht empfehle, die Förderung des Mietwohnungsbaus zielgenau und bedarfsorientiert fortzusetzen. Das TMIL teile deshalb die Auffassung des Rechnungshofs nicht, dass die soziale Wohnraumförderung in Thüringen grundlegend zu überprüfen und neu auszurichten sei. Es trage kontinuierlich dazu bei, eine bedarfsgerechte Mietwohnungsförderung zu gewährleisten. In seine Bedarfsermittlung der Wohnraumförderung beziehe es die jährlichen Auswertungen der Förderprogramme und der Belegungsbindungen ein.

Hinsichtlich der verspäteten Vorlage des Revisionsberichts hat das TMIL den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Die Verspätung sei einem intensiven Abstimmungsprozess geschuldet. Wesentliche und unstrittige Teile, insbesondere zum Bedarf an Wohnungsbaufördermitteln, habe es schon bei der Entscheidung zum Einsatz der Wohnungsbaufördermittel herangezogen. Bei zukünftigen Förderentscheidungen werde das TMIL die Ergebnisse des Wohnungsmarktberichts berücksichtigen. Es beabsichtige, die Förderrichtlinien hinsichtlich ihrer Wirkung zu kontrollieren und an aktuelle Entwicklungen anpassen.

XVII.3 Der Rechnungshof verweist auf das ThürFöFG und hält an seiner Forderung fest, dass die Einnahmen und Ausgaben für die soziale Wohnraumförderung ausschließlich im Wohnungsbauvermögen nachzuweisen sind. Der Umgang mit dem Wohnungsbauvermögen steht einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entgegen.

Obwohl das TMIL die Förderrichtlinien angepasst hat, waren die jährlich veranschlagten Fördermittel im geprüften Zeitraum 2014 bis 2017 nicht ausgeschöpft. Das TMIL hat den Bedarf an sozialer Wohnraumförderung, insbesondere mit Belegungs- und Mietbindung sowie Miet- und Eigentumsförderungen ohne Bindungen, nicht entsprechend den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung ermittelt und nachgewiesen. Die bloße Vermutung einer steigenden Nachfrage nach Fördermitteln entspricht nicht den Anforderungen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Trotz des geringen Mittelabflusses und ohne nachvollziehbaren Bedarf hat das Land Entflechtungsmittel im Wohnungsbauvermögen angespart und damit der Verwendung für andere investive Maßnahmen entzogen. Das Wohnungsbauvermögen stattet das TMIL dauerhaft mit einer finanziellen Grundlage zur Förderung des Wohnungsbaus aus. Dass diese Mittel in voller Höhe zur Deckung eines perspektivischen Wohnungsbedarfs notwendig sind, hat das TMIL auch anhand aktueller Prognosen nicht nachgewiesen.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, die soziale Wohnraumförderung grundlegend zu überprüfen, neu auszurichten und regelmäßig zu evaluieren und das ThürFöFG entsprechend zu ändern. Freie Mittel des Wohnungsbauvermögens, die für die Wohnraumförderung nicht notwendig sind, sind dem Landeshaushalt zuzuführen und zielgerichtet für notwendige Investitionen einzusetzen. Diese Forderungen haben angesichts der aktuellen finanzwirtschaftlichen Lage des Freistaats besonderes Gewicht.

XVIII. Teure Straße durch fehlerhafte Vergabeverfahren (Kapitel 10 06, bis 2014 Kapitel 10 05)

Das Land überträgt regelmäßig Baumaßnahmen an Straßen an eine private Gesellschaft, an der es beteiligt ist. Diese hat mehrfach gegen das Vergaberecht verstoßen. Die mangelhaft durchgeführten Vergabeverfahren hatten für das Land Mehrausgaben von insgesamt rund 621.000 EUR zur Folge.

- XVIII.1 Das Land ist seit 1991 an der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES)¹³⁵ beteiligt. Es überträgt der DEGES regelmäßig die Planung und Ausführung von Straßenbaumaßnahmen, die üblicherweise von der Straßenbauverwaltung durchgeführt werden. Das Land hat hierzu Dienstleistungsverträge und -vereinbarungen mit der DEGES abgeschlossen. Danach verblieben hoheitliche Aufgaben¹³⁶ bei der Straßenbauverwaltung des Landes. Die DEGES unterlag nach den Verträgen mit dem Land dem Weisungs- und Durchgriffsrecht des Landes.

Für den Neubau eines Verkehrswegs zwischen Stadtilm und Nahwinden¹³⁷ hatte die DEGES im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) zwischen 2005 und 2015 verschiedene Vergabeverfahren für Ingenieurleistungen durchgeführt und Ingenieurverträge abgeschlossen. Für die Beauftragung der Ingenieurverträge hatte sie neben freihändigen Vergaben auch mehrere Verhandlungsverfahren mit vorherigem Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Der Rechnungshof hat anhand der Dienstleistungsverträge und -vereinbarungen das Verwaltungshandeln des Landes und die Einhaltung der Verträge durch die DEGES geprüft. Er hat bei den Vergabeverfahren und der Abwicklung der Ingenieurverträge erhebliche Mängel festgestellt. Die DEGES hatte die Vergabeverfahren nicht nachvollziehbar dokumentiert. Die Wahl der Vergabeart hatte sie regelmäßig nicht begründet.

¹³⁵ Die DEGES wurde 1991 vom Bund und den neuen Ländern gegründet, die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ zu realisieren. Aufgrund der Neuregelungen zur Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen soll die DEGES mit der Autobahn GmbH des Bundes verschmolzen werden. Es ist beabsichtigt, die Gesellschaftsanteile der Länder an der DEGES an die Autobahn GmbH zu veräußern. Eine Beauftragung der DEGES war bis 31. Dezember 2019 möglich. Die bis dahin beauftragten Maßnahmen werden nach den jeweiligen Verträgen durchgeführt. Die Prüfungsrechte des Landes bleiben bis zum Abschluss der Maßnahmen bestehen.

¹³⁶ Hoheitliche Tätigkeiten sind Aufgaben, deren Erfüllung dem Staat kraft öffentlichen Rechts obliegen, z. B. Planfeststellungsverfahren.

¹³⁷ Neubau des Verkehrswegs zwischen A 71 (AS bei Stadtilm) und L 1048 (Nahwinden).

Bei einer freihändigen Vergabe hatte sie für die Wertung von zwei Angeboten keine Wichtung der Zuschlagskriterien vorgenommen. Sie hatte das höhere Honorarangebot beauftragt.

Für die Auswahl der Bewerber in einem Verhandlungsverfahren hatte die DEGES Eignungs- und Zuschlagskriterien bestimmt. Für die Bewertung der Angebote hatte sie neben dem Honorar projektspezifisch die Qualitätssicherung und den Personaleinsatz als Zuschlagskriterium definiert und gewichtet. Qualitative oder quantitative Mindestanforderungen hatte die DEGES nicht festgelegt und auch keine Musterlösung erstellt. Die Antworten der Bieter hatte sie verbal bewertet.

Die DEGES hatte nach dem Dienstleistungs-Vertrag das jeweils geltende Vergaberecht und die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen und Regelwerke des Landes, insbesondere zur Wirtschaftlichkeit zu beachten. Bei der Vergabe von Aufträgen und dem Abschluss von Verträgen hatte sie u. a. die Vergabeverordnung (VgV), die Vergabeordnung für Freiberufliche Leistungen (VOF), die Vergabehandbücher¹³⁸ sowie die zum öffentlichen Auftragswesen ergangenen Richtlinien des Landes in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden.

Nach VOF 2009 wählt der Auftraggeber unter den Bewerbern, welche die Eignungskriterien (Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit) erfüllen, diejenigen aus, die zu Verhandlungen aufzufordern sind. Neben den Eignungskriterien sind für die Auswahl der Bewerber auch durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigte Zuschlagskriterien, wie z. B. Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften bzw. Honorar, festzulegen und bekannt zu machen. Bei der Auswahl der Bewerber im Teilnahmewettbewerb sind die Zuschlagskriterien klar und nachvollziehbar von den Eignungskriterien abzugrenzen.¹³⁹ Die einzelnen Stufen des Vergabeverfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen sind fortlaufend zu dokumentieren.¹⁴⁰

Diese Mindestanforderungen hatte die DEGES weder für die freihändige Vergabe noch für das Verhandlungsverfahren festgelegt. Die von ihr vorgenommenen Bewertungen der Bieterangaben waren daher nicht nachvoll-

¹³⁸ Dies sind im Straßenbau das HVA B StB, HVA L StB und HVA F StB.

¹³⁹ § 11 Abs. 5 VOF 2009.

¹⁴⁰ § 12 VOF 2009.

ziehbar. Die verbalen Bewertungen hatten weder einen konkreten Sachverhaltsbezug noch waren sie messbar. Auch ist die Bekanntmachung der Zuschlagskriterien nicht erfolgt. Die Bieter konnten daher ihr Angebot nicht am Anforderungsprofil ausrichten. Die Auswertung der Angebote und die Bieterreihung waren infolgedessen nicht objektiv.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die DEGES die Vergabeart nicht begründet, Angebotswertungen nicht transparent durchgeführt und nicht hinreichend dokumentiert sowie Eignungs- und Zuschlagskriterien nicht klar abgegrenzt hat. Die durchgeführten Vergabeverfahren genügten den Anforderungen des Vergaberechts¹⁴¹ nicht.

Die DEGES hat die Vorgaben des Dienstleistungsvertrags nicht hinreichend beachtet. Das Land hat seine Verpflichtungen als Bauherr mangelhaft erfüllt. Beide waren verpflichtet, die Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich zu verwenden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Zuschlag nicht auf das jeweils wirtschaftlichste Angebot erfolgte. Dem Land sind durch die intransparenten Vergabeverfahren insgesamt vermeidbare Mehrausgaben von rund 621.000 EUR¹⁴² entstanden.

- XVIII.2 Das TMIL hat mitgeteilt, dass die DEGES bei der freihändigen Vergabe der Ingenieurleistungen eine Punktevergabe mit Wichtung von Zuschlagskriterien vorgesehen habe. Es verwies hinsichtlich der möglichen fehlenden Leistungsanforderung auf die Regelungen zur Einsatzzeit der örtlichen Bauüberwachung des Vergabehandbuchs für freiberufliche Leistungen¹⁴³. Danach sei die örtliche Bauüberwachung nach Dauer und Umfang vom Auftragnehmer in Abstimmung mit dem Auftraggeber in einem Personaleinsatzplan festzulegen. Neben der von der DEGES vorgegebenen voraussichtlichen Bauzeit sei auch eine Leistungsbeschreibung mit Erläuterungen zu den zu erbringenden Bauüberwachungsleistungen dem Vertragsentwurf beigefügt gewesen. Das im Ergebnis der Wertung nicht weiter berücksichtigte Angebot sei in Bezug auf die Personaleinsatzintensität unzureichend gewesen. Das beauftragte Angebot habe alle notwendigen Voraussetzungen erfüllt und sei

¹⁴¹ § 6 VOF 2009.

¹⁴² 26.000 EUR (freihändige Vergabe) + 595.000 EUR (Teilnahmewettbewerb mit Verhandlungsverfahren).

¹⁴³ HVA F-StB.

folgerichtig beauftragt worden. Das TMIL räumte jedoch ein, dass die Angebotsprüfung und -wertung durch die DEGES nur unzureichend dokumentiert worden sei.

Für die Beauftragung der Ingenieurleistungen im Verhandlungsverfahren hat das TMIL entgegnet, dass die DEGES ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb durchgeführt und sich hinsichtlich der Eignungs- und Zuschlagskriterien an den Vorgaben des Vergabehandbuchs orientiert habe. Die von der DEGES vorgegebene Wichtung decke sich mit den Vorgaben des Vergabehandbuchs. Dies gelte auch für die Abstufung der Zuschlagskriterien. Eine Trennung von Eignungs- und Zuschlagskriterien sei für das TMIL sichergestellt, insbesondere da zum Zeitpunkt der Verhandlungsgespräche die Eignungsprüfung mit dem vorausgegangenen Teilnahmewettbewerb abgeschlossen gewesen sei. Der herangezogene Bewertungsmaßstab entspreche zudem den üblichen Maßstäben und der aktuellen Rechtslage. Dass infolge der Vergabeverfahren Mehrausgaben entstanden seien, sei nicht nachvollziehbar.

- XVIII.3 Die Ausführungen des TMIL entkräften die Prüfungsfeststellungen nicht. Für den Rechnungshof ist bei der freihändigen Vergabe eine objektive Wertung der Angebote nicht erkennbar. Die DEGES hatte die Rangfolge der Bieter nicht nachvollziehbar festgelegt. Aus dem Vergabevermerk geht der Ausschluss des zweiten Angebots nicht hervor. Die DEGES hatte eine eigene Annahme zur Einsatzzeit der örtlichen Bauüberwachung ermittelt. Diese hatte sie jedoch nicht den potenziellen Bietern mitgeteilt und auch nicht der Wertung zugrunde gelegt. Die Kosten je Monat waren im zweiten Angebot niedriger. Bei einer unterstellten gleichen Einsatzzeit war daher das zweite Angebot wirtschaftlicher. Honorarangebote mit unterschiedlichen Einsatzzeiten sind aufzuklären. Eine Aufklärung der Angebotsinhalte hatte die DEGES nicht durchgeführt.

Zum kritisierten Bewertungsmaßstab und den unzureichenden Eignungs- und Zuschlagskriterien im Verhandlungsverfahren haben die Ausführungen des TMIL keine neuen Erkenntnisse gebracht. Der Rechnungshof hatte kritisiert, dass nach Abschluss der Eignungsprüfung Zuschlagskriterien zugrunde gelegt wurden, die erneut auf die Einschätzung der Eignung abstellten. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Feststellung. Dem Land sind durch mangelhafte Vergabeverfahren vermeidbare Mehrausgaben von rund 621.000 EUR entstanden.

XIX. Teure Straße durch mangelhafte Planung und Vergaben (Kapitel 10 06, bis 2014 Kapitel 10 05)

Mangelhafte Planungsleistungen und fehlerhafte Vergabeunterlagen führten zu erheblichen Mehrausgaben für das Land.

XIX.1 Das Land hatte im Juli 2009 mit der DEGES¹⁴⁴ einen Dienstleistungsvertrag¹⁴⁵ zur Bauvorbereitung und Bauüberwachung einer Ortsumgehung abgeschlossen. Diese hatte ein Ingenieurbüro mit den Planungsleistungen einschließlich Vergabeunterlagen beauftragt. 2012 hatte die DEGES die Bauleistungen mit rund 2,6 Mio. EUR vergeben. Mit der Schlussrechnung hatte sich die Auftragssumme um ein Drittel auf rund 3,5 Mio. EUR erhöht.

Der Rechnungshof hat die Bauvorbereitung, -durchführung und Abrechnung der Ortsumgehung geprüft. Die DEGES hatte nach dem Dienstleistungsvertrag die Verträge mit Dritten im Namen und auf Rechnung des Landes abzuschließen und auszuführen. Sie hatte die Bauvorbereitung, Baudurchführung, Abnahme sowie Abrechnung zu betreuen und etwaige Mängelansprüche zu verfolgen. Dabei hatte sie die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen und Regelwerke des Landes, insbesondere zur Wirtschaftlichkeit und zum Vergaberecht zu beachten. Danach waren die Vergabe-Mittelstandsrichtlinie¹⁴⁶ und die Handbücher für die Vergabe und Ausführung von Leistungen im Straßen- und Brückenbau¹⁴⁷ in ihrer jeweils geltenden Fassung verbindlich anzuwenden. Die DEGES unterlag vertragsgemäß dem Weisungs- und Durchgriffsrecht des Landes. Hoheitliche Aufgaben und Befugnisse sowie die Abnahme der Leistungen und die Prüfung der Abrechnung oblagen dem Land.¹⁴⁸

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Planungsleistungen und Vergabeunterlagen mangelhaft waren. Die DEGES hatte 18 Nachtragsvereinbarungen zum Bauvertrag abgeschlossen. Darunter waren beispielsweise der Austausch nicht tragfähigen Bodens, die Entsorgung von teerhaltigem Material, die Wiederherstellung der Feldzufahrten sowie zusätzliche Maßnahmen zum termingerechten Bauablauf.

¹⁴⁴ Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH, vgl. Fn. 135.

¹⁴⁵ § 2 Abs. 1 Dienstleistungsvertrag zwischen dem Land und der DEGES vom 28. Juli 2009.

¹⁴⁶ Vergabe-Mittelstandsrichtlinie in der Fassung vom 22. Juni 2004, letzte Änderung vom 16. Dezember 2010, ThürStAnz Nr. 2/2011 S. 36 – 42. Abgelöst durch die Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge vom 16. September 2014, ThürStAnz Nr. 41/2014 S. 1299 – 1313.

¹⁴⁷ Dies sind im Straßenbau das HVA B StB, HVA L StB und HVA F StB.

¹⁴⁸ § 1 Abs. 2 i. V. m. § 6 Abs. 2 Dienstleistungsvertrag vom 28. Juli 2009.

Bei den Nachträgen hat es sich überwiegend um vorhersehbare und somit planbare, ausschreibungsfähige Leistungen gehandelt. Diese Leistungen von rund einem Drittel der Auftragssumme waren dem Wettbewerb nicht unterstellt. Die Nachträge beruhten auf mangelhaften Planungsleistungen. Beispielsweise hatte die DEGES zunächst den Leistungsumfang für die Baugrunderkundungen ohne nachvollziehbare Gründe reduziert und den nach einem Gutachten erforderlichen Bodenaustausch nicht ausgeschrieben. Die nachträgliche Beauftragung des Bodenaustauschs und der Leistungen aus einem gestörten Bauablauf führte zu Mehrausgaben von rund 676.000 EUR. Davon waren rund 58.000 EUR für die termingerechte Ausführung der Maßnahme vermeidbar.

Zudem enthielt das Leistungsverzeichnis für das Einrichten und Räumen der Baustelleneinrichtung separate Leistungspositionen, welche die DEGES mit insgesamt rund 261.000 EUR beauftragt hatte.

Der Rechnungshof hat das separate Ausweisen der Baustelleneinrichtung kritisiert. Das Einrichten und Räumen der Baustelle einschließlich der Geräte sowie das Vorhalten der Baustelleneinrichtung über die Dauer der Bauzeit ist eine Nebenleistung. Nebenleistungen gehören auch ohne Erwähnung im Vertrag zur vertraglichen Leistung. Sie werden als Baustellengemeinkosten auf die Leistungspositionen verteilt und mit diesen vergütet. Das separate Ausweisen dieser Leistungen führt zu einer doppelten Kalkulation und somit zu unnötig erhöhten Angebotssummen.

Die DEGES hat die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen und Regelwerke des Landes, insbesondere zur Wirtschaftlichkeit und zum Vergaberecht nicht hinreichend beachtet. Das Land hat seine Verpflichtungen als Bauherr mangelhaft erfüllt. Beide waren nach dem Dienstleistungsvertrag verpflichtet, die Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Dem Land sind infolgedessen vermeidbare Mehrausgaben von mindestens 319.000 EUR¹⁴⁹ entstanden.

XIX.2 Das TMIL widersprach den Feststellungen zum überdurchschnittlich hohen Nachtragsvolumen. Die Baugrunderkundungen entsprächen in Anzahl und Güte dem einschlägigen Merkblatt¹⁵⁰ und würden in Teilen sogar darüber hinausgehen. Die beiden Varianten der Bodenverbesserung seien im Zuge

¹⁴⁹ 261.000 EUR + 58.000 EUR.

¹⁵⁰ Merkblatt über geotechnische Untersuchungen und Berechnungen im Straßenbau – M GUB.

der Vorbereitung der Ausschreibung auf ihre Wirtschaftlichkeit untersucht worden. Die letztendliche Entscheidung zur preiswerteren, mit geringen Risiken behafteten Variante sei in Absprache mit dem Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) getroffen worden. Erst im Rahmen der praxisgerechten Bauausführung nach Freilegen größerer Abschnitte und der umgesetzten Bodenverbesserung sei festgestellt worden, dass die vermeintlich wirtschaftlichere Variante nicht umsetzbar sei. Hieraus resultiere auch die beauftragte Mehrleistung zum komprimierten Bauablauf. Der Nachtrag sei nicht nur zur Einhaltung des Endtermins, sondern insbesondere für die Vergütung der Mehraufwendungen durch Bauablaufstörungen notwendig gewesen, die sich aus der Umstellung der Variante der Tragfähigkeitsverbesserung des Untergrunds ergaben. Infolge der Mehrzahl der Nachträge handele es sich um Sowiesokosten, die zur mangelfreien Ausführung der Baumaßnahme erforderlich gewesen seien. Die Preisbildung sei strikt auf Basis der im Wettbewerb erzielten Preise des Auftragnehmers erfolgt. Vermeidbare Mehrausgaben im Sinne eines Schadens seien nicht festzustellen.

Das TMIL teilte mit, dass die separate Ausschreibung der Baustelleneinrichtung nicht zu einer zusätzlichen Vergütung dieser Leistung geführt habe. Mit der Preisaufklärung beim Vergabeverfahren komme die DEGES dem Erfordernis des Vergabehandbuchs¹⁵¹ nach und unterbinde wirksam eine mögliche Mischkalkulation schon im Zuge der Angebotsprüfung. Das Prüfen der Angebote auf Vorliegen einer Mischkalkulation sei nachvollziehbar dokumentiert worden. Eine Mischkalkulation hätte zwingend zum Ausschluss von Bietern geführt.

- XIX.3 Die Ausführungen des TMIL zu den Nachtragsvereinbarungen, insbesondere den durchgeführten Baugrunderkundungen, entkräften die Feststellungen nicht. Soweit das TMIL geltend gemacht hat, dass deutlich mehr Baugrunderkundungen vorliegen als notwendig, trifft dies nicht zu. Nebenuntersuchungen, wie Ramm- und Drucksondierungen, sind nach den bautechnischen Regelwerken¹⁵² nicht hinzuzuzählen. Mit der Stellungnahme zum komprimierten Bauablauf bestätigte das TMIL die Auffassung des Rech-

¹⁵¹ HVA B-StB.

¹⁵² Abschnitt 2.2 ZTV E StB (2009); Abschnitt 3.2.2.1 Buchstabe a M GUB (2004); Leitfaden für den Umgang mit Boden und ungebundenen/gebundenen Straßenausbaustoffen hinsichtlich Verwertung oder Beseitigung (Herausgegeben für den Geschäftsbereich der Thüringer Straßenbauverwaltung).

nungshofs, dass die Umstellung der Variante zur Bodenverbesserung während der laufenden Baumaßnahme zu Bauablaufstörungen und Mehraufwendungen geführt hat. Das TMIL führte aus, dass die Nachtragsleistungen als Sowiesokosten zur mangelfreien Ausführung der Baumaßnahme erforderlich waren. Damit bestätigt es zunächst den Planungsmangel. Zudem waren die Leistungen aus den Nachträgen dem Wettbewerb entzogen. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass bei einer vollständigen Ausschreibung bessere Einheitspreise hätten erzielt werden können. Bezüglich des Nachtrags zum termingerechten Bauablauf weist der Rechnungshof darauf hin, dass es sich hierbei auf keinen Fall um Sowiesokosten handelte.

Der Rechnungshof bestreitet nicht, dass das Einrichten und Räumen der Baustelle ausnahmsweise selbstständig vergütet werden kann. In diesem Fall ist eine detaillierte Prüfung durch die Vergabestelle im Rahmen der Angebotsauswertung vorzunehmen. Aus dem Vergabevermerk ist jedoch nicht ersichtlich, dass die DEGES die Angebote hinsichtlich der Baustelleneinrichtung als separate Leistungsverzeichnis-Positionen auf eine doppelte Berücksichtigung der Baustellengemeinkosten geprüft und eine solche ausgeschlossen hat. Das TMIL hat keine Unterlagen vorgelegt, die das Prüfen einer Mischkalkulation nachweisen bzw. eine solche ausschließen.

Der Rechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, dass die DEGES und das Land ihren Verpflichtungen aus dem Dienstleistungsvertrag nicht hinreichend nachgekommen sind. Dem Land sind dadurch vermeidbare Mehrausgaben von mindestens 319.000 EUR¹⁵³ entstanden.

¹⁵³ 261.000 EUR + 58.000 EUR.

Bemerkungen zum Einzelplan 17

XX. **Beteiligungen an Unternehmen ohne Erfolgskontrolle (Kapitel 17 05)**

Das Wirtschaftsministerium hat für Beteiligungen an Unternehmen – als Instrument der Wirtschaftsförderung – keine ausreichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgesehen.

XX.1 Der Freistaat Thüringen fördert die Wirtschaft auf verschiedene Art und Weise. Ein Instrument der Wirtschaftsförderung ist die direkte oder indirekte Beteiligung des Staates an privaten Unternehmen. Ziel des staatlichen Engagements ist eine Verbesserung der Kapitalausstattung der betroffenen Unternehmen. Das Land stellt die notwendigen finanziellen Mittel entweder über Fonds direkt zur Verfügung oder über Beteiligungsgesellschaften, die von der Thüringer Aufbaubank zu diesem Zweck gegründet werden. Diese Gesellschaften beteiligen sich dann an den zu fördernden Unternehmen. Für das Engagement der Aufbaubank an den Beteiligungsgesellschaften haftet der Freistaat quotaal über Garantien. Die Fonds und die Beteiligungsgesellschaften verzeichneten in der Vergangenheit teilweise erhebliche Verluste.

Der Rechnungshof hat 2019 in seiner Prüfung „Garantien für Beteiligungen an Risikokapitalanlagen“ festgestellt, dass das TMWWDG weder für die Fonds noch für die Beteiligungsgesellschaften vorher eigene geeignete Ziele, insbesondere für die Interessen des Landes, festgelegt hat. Die Formulierung von Zielen ist Voraussetzung für spätere Erfolgskontrollen und zugleich die erste Stufe der nach § 7 ThürLHO¹⁵⁴ vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Der Rechnungshof forderte dementsprechend das TMWWDG auf, vor der Neuauflage von Beteiligungsfonds bzw. Gründung von Beteiligungsgesellschaften deren Notwendigkeit zu prüfen, messbare Ziele festzulegen und anhand von Erfolgskontrollen die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit nachzuweisen.

XX.2 Das TMWWDG folgt dem Prüfungsergebnis nicht. Erfolgskontrollen seien weitgehend durchgeführt worden bzw. werden nach Abschluss der Maßnahmen noch vorgenommen. Es habe umfangreiche Fondskonzepte gegeben. Ziel sei unter anderem die Schaffung von Arbeitsplätzen gewesen. Der Rechnungshof vernachlässige die durch die Beteiligungen erzielten volkswirtschaftlichen Effekte wie Stärkung der Wirtschaftskraft, Erhöhung der

¹⁵⁴ Vgl. auch die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften.

Steuereinnahmen und Umwelteffekte. Darüber hinaus seien die Erfahrungen aus Vorgängerfonds genutzt worden.

Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TMWWDG nicht weiter Stellung genommen.

XX.3 Dem TMWWDG gelingt es nicht, die Feststellungen des Rechnungshofs zu entkräften. Es ist gerade nicht ausreichend, Erfolgskontrollen erst nach Beendigung der Maßnahmen durchzuführen. Insbesondere bei längerfristigen Beteiligungen ist eine begleitende Kontrolle anhand messbarer Ziele dringend erforderlich. Nur so ist es möglich, bei einem Verfehlen der Ziele zeitnah und sachgerecht gegenzusteuern.

Daher sind geeignete und messbare Ziele für die Erfolgskontrolle festzulegen. Umwelteffekte und Erhöhung der Steuereinnahmen sind zweifelsohne wünschenswert, aber nicht konkret den einzelnen Maßnahmen zuordenbar und daher als Zielvorgabe nicht geeignet. Geschaffene Arbeitsplätze sind nur dann ein Erfolg, wenn der Aufwand hierfür auch angemessen ist. So wurden zum Beispiel bei einer Beteiligungsgesellschaft für die Schaffung von insgesamt 59 Arbeitsplätzen rund 13 Mio. EUR an überwiegend staatlichen Mitteln eingesetzt (Stand Prüfungsende).

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung und fordert das TMWWDG auf, künftig anhand ausreichend konkreter Ziele auch diese Maßnahmen der Wirtschaftsförderung einer begleitenden Erfolgskontrolle zu unterziehen, wobei die Ziele vor Beginn der Maßnahmen festzulegen sind.

XXI. Teure Beteiligung des Freistaats Thüringen (Kapitel 17 05)

Die Verwaltung des durch den Freistaat erworbenen Aktienpakets an der Jenoptik AG kostete bislang 29 Mio. EUR – auch zu Lasten anderer Thüringer Beteiligungen.

XXI.1 Der Freistaat Thüringen erwarb 2011 ein Aktienpaket der Jenoptik AG für rund 45,8 Mio. EUR von einer privaten Industriebeteiligungsgesellschaft. Ziel war es, die Zerschlagung des Konzerns zu verhindern und Arbeitsplätze in Thüringen zu erhalten. Dabei kaufte nicht der Freistaat selbst die Aktien, sondern die Thüringer Industriebeteiligungs GmbH & Co KG (TIB) – eine mit öffentlichen Mitteln finanzierte Beteiligungsgesellschaft, die auch andere Thüringer Unternehmen mit Beteiligungskapital versorgt. Den Großteil des Kaufpreises für die Aktien finanzierte die TIB über ein Darlehen bei der Thüringer Aufbaubank. Der Freistaat Thüringen verbürgte sich für dieses Darlehen. Die TIB wird durch eine Tochter der Thüringer Aufbaubank, der beteiligungsmanagement thüringen gmbh (bm-t) gemanagt. Für die Verwaltung des Aktienpakets der Jenoptik AG erhält die bm-t ein jährliches Managemententgelt.

Der Rechnungshof hat für den Zeitraum 2011 bis 2019 bei seiner Prüfung „Garantien für Beteiligungen an Risikokapitalanlagen“ festgestellt, dass die Einnahmen aus den Dividenden der Jenoptik-Aktien von rund 12 Mio. EUR den Aufwand für die Darlehenszinsen und die von der bm-t erhobenen Managementgebühren über gesamt 29 Mio. EUR nicht ansatzweise decken. In dieser Zeit entstand eine Unterdeckung von 17 Mio. EUR, die die TIB aus Erträgen anderer Beteiligungen ausglich. Dabei verkaufte sie auch Anteile anderer Thüringer Unternehmen, um ihre Liquidität aufrecht zu erhalten. Eine durchgängige Strategie bezüglich der Beteiligungen war nicht ersichtlich.

XXI.2 Das Wirtschaftsministerium (TMWWDG) verweist auf die Marktüblichkeit der Managementgebühren für die bm-t und auf die Notwendigkeit einer EU-beihilfefreien Ausgestaltung der Zinsen für das Darlehen. Die Veräußerung anderer Beteiligungen an Thüringer Unternehmen mit Gewinnen bis zu 5 Mio. EUR pro Verkauf habe nichts mit den Kosten für das Halten der Jenoptik-Aktien zu tun.

Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TMWWDG nicht weiter Stellung genommen.

- XXI.3 Die TIB erwarb 2011 das Aktienpaket der Jenoptik AG in Umsetzung der Wirtschafts- und Beteiligungspolitik des Freistaats Thüringen. Der Rechnungshof kritisiert, dass der TIB aus der Verwaltung des Aktienpakets der Jenoptik AG durch die bm-t bereits hohe Verluste entstanden sind und noch entstehen werden. Auch die zukünftigen Verluste der TIB aus diesem einen Engagement können nur aus Erträgen und weiteren Verkäufen anderer Thüringer Beteiligungen gedeckt werden. Grundsätzlich zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang auch die Wirtschaftlichkeit des gewählten Modells über Darlehensaufnahme und Management durch Dritte. Der Rechnungshof erwartet eine langfristige strategische Entscheidung der Landesregierung zur Wirtschafts- und Beteiligungspolitik im Zusammenhang mit der TIB.

D Beratungen und sonstige Prüfungen

I. Fehlende Prüfung der an die Liga der Freien Wohlfahrtspflege aus Spieleinsätzen der staatlichen Lotterien ausgereichten Mittel

Der Rechnungshof hat 2019 das Verfahren zum Nachweis der Verwendung der von 2015 bis 2017 an die LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen e. V. (LIGA) ausgereichten Mittel geprüft.

Die LIGA ist ein Zusammenschluss von neun Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege.¹⁵⁵ Sie erhält als Zuschuss einen gesetzlich festgelegten prozentualen Anteil der Spieleinsätze aus vom Land veranstalteten Staatslotterien.¹⁵⁶ Im geprüften Zeitraum überwies die Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH wöchentlich Abschlüsse an die LIGA, jährlich insgesamt rund fünf Mio. EUR. Diese Mittel muss die LIGA satzungsgemäß verwenden.¹⁵⁷

Das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF¹⁵⁸) hatte bereits im Jahr 2000 mit dem Thüringer Finanzministerium (TFM) abgestimmt, dass Wirtschaftsprüfer testate und Sachberichte der jeweiligen Spitzenverbände bzw. der LIGA als Nachweis der satzungsgemäßen Verwendung ausreichen sollen.

Allerdings haben seither weder das TFM noch das TMASGFF die satzungsgemäße Verwendung der an die LIGA zugewiesenen Landesmittel geprüft. Nach dem Zuständigkeitsbeschluss der Landesregierung war das TFM für „Angelegenheiten der Erträge aus der Veranstaltung staatlichen Glücksspiels sowie deren Verwendung“ verantwortlich.¹⁵⁹ Die von den Mitgliedern der LIGA vorgelegten Nachweise über die satzungsgemäße Verwendung

¹⁵⁵ § 4 Abs. 1 der Satzung der LIGA i. d. F. vom 16. Dezember 2009. Mitglieder sind danach:

- Arbeiterwohlfahrt Landesverband Thüringen e. V.,
- Caritasverband für das Bistum Erfurt e. V.,
- Caritasverband für das Bistum Dresden-Meißen e. V.,
- Caritasverband für die Diözese Fulda e. V.,
- Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband, Landesverband Thüringen e. V.,
- Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Thüringen e. V.,
- Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland e. V.,
- Diakonisches Werk in Hessen und Nassau und Kurhessen-Waldeck e. V.,
- Jüdische Landesgemeinde Thüringen Körperschaft des öffentlichen Rechts.

¹⁵⁶ § 9 Abs. 1 Thüringer Glücksspielgesetz (ThürGlüG) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. S. 243).

¹⁵⁷ § 9 Abs. 4 Satz 1 ThürGlüG.

¹⁵⁸ Im Jahr 2000 lautete die Bezeichnung des für Soziales zuständigen Ministeriums: Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit.

¹⁵⁹ Beschluss der Thüringer Landesregierung über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerien nach Artikel 76 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 31. März 2015 (GVBl. S. 10), geändert am 7. Juli 2015 (GVBl. S. 118).

der Mittel nahm jedoch das TMASGFF entgegen. Eine Prüfung dieser Unterlagen hat das Ministerium aber nicht vorgenommen.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass

- das aus seiner Sicht zuständige TFM die Prüfung der Verwendung der zugewiesenen Mittel nicht wahrgenommen hat,
- die beim TMASGFF gesammelten Unterlagen Anlass hätten sein müssen, die Zuständigkeit und die Verfahrensweise zur Prüfung der Verwendung zu klären,
- im geprüften Zeitraum keine Regelungen zur Prüfung der vorgelegten Unterlagen bestanden,
- die Nachweise der Verwendung in Form von Sachberichten sowie Testaten der jeweiligen Wirtschaftsprüfer keine Rückschlüsse auf die konkrete Verwendung der Mittel erlaubten.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass das Land das Nachweisverfahren eindeutig regelt. Inhalte und Form der Nachweise sind für eine Prüfung der Verwendung der Mittel festzulegen. Er hat zudem aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit empfohlen, den notwendigen finanziellen Bedarf für die Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Zwecke regelmäßig zu überprüfen.

Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Thüringer Glücksspielgesetzes vom 10. Oktober 2019 hat der Landtag die Prüfung der Verwendung der Destinatärmittel der neu gegründeten Anstalt öffentlichen Rechts „Thüringer Staatslotterie“ übertragen. Diese ist künftig auch für den Erlass von Bestimmungen zum Nachweisverfahren über die satzungsgemäße Verwendung der Mittel zuständig. Das TFM hat am 3. April 2020 mitgeteilt, dass sich die Bestimmungen zum Nachweisverfahren inhaltlich an den zuwendungsrechtlichen Vorgaben der Thüringer Landeshaushaltsordnung (§§ 23, 44 ThürLHO) orientieren werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass das TFM diese Ankündigung auch umsetzen wird und zeitnah das Verfahren zur Prüfung der Verwendung der Lottomittel bekanntmacht.

II. Rechtsaufsicht über die Landesärztekammer

Das Sozialministerium hat die Aufsicht über die Thüringer Landesärztekammer nur unzureichend wahrgenommen.

Vorbemerkung:

Der Thüringer Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Thüringer Landesärztekammer (LÄK) und der Ärzteversorgung Thüringen (ÄVT) geprüft. Außerdem hat der Rechnungshof auch örtliche Erhebungen bei der Rechtsaufsicht im Sozial- und Finanzministerium durchgeführt. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2013 bis 2017.

Die LÄK ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.¹⁶⁰ Sie hat u. a. die Aufgabe, die Erfüllung der Berufspflichten der Kammerangehörigen zu überwachen, die berufliche Weiterbildung und Fortbildung der Kammerangehörigen zu fördern, den öffentlichen Gesundheitsdienst bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen und im Rahmen der Gesetze die beruflichen Belange der Ärzte wahrzunehmen.¹⁶¹ Für diese ist die Mitgliedschaft in der LÄK obligatorisch.¹⁶² Als Selbstverwaltungskörperschaften können die Ärztekammern ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der geltenden Gesetze selbst regeln und verwalten. Der LÄK können auch hoheitliche Aufgaben des Gesundheitswesens übertragen werden.¹⁶³ Ihren Mitgliedern bieten sie zudem unterschiedliche freiwillige Serviceleistungen an. Zur Finanzierung der Kammeraufgaben erhebt die Ärztekammer Pflichtbeiträge, Gebühren und Entgelte. Bei der Kalkulation von Beiträgen hat die Ärztekammer das Kostendeckungsprinzip einzuhalten.¹⁶⁴ Die Pflichtbeiträge dürfen grundsätzlich nicht für Leistungen verwendet werden, für die die Kammer Gebühren oder Entgelte verlangen muss. Um dies sicherzustellen, ist ein Controllingsystem erforderlich, das den Organen der Ärztekammer Handlungsoptionen für Steuerungsmaßnahmen aufzeigt. Die Ärztekammer darf allerdings auch keine Gewinne zur Bildung von Vermögen erwirtschaften. Um eine Vermögensbildung zu verhindern, muss die Ärztekammer eventuelle Überschüsse zeitnah für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben verwenden.

¹⁶⁰ § 1 Abs. 1 Thüringer Heilberufegesetz (ThürHeilBG).

¹⁶¹ § 5 Abs. 1 ThürHeilBG.

¹⁶² § 2 Abs. 1 ThürHeilBG.

¹⁶³ § 5 Abs. 4 Satz 1 ThürHeilBG.

¹⁶⁴ § 5 Abs. 4 Sätze 4 und 5 ThürHeilBG.

Die ÄVT ist das Versorgungswerk der Thüringer Ärzte, das seinen Pflichtmitgliedern Alters-, Berufsunfähigkeits- und Hinterbliebenenrente gewährt. Diese Leistungen werden aus den Beiträgen finanziert, die die Mitglieder nach Maßgabe des aus ihrer ärztlichen Tätigkeit erzielten Einkommens zahlen müssen.¹⁶⁵

Die LÄK unterliegt der staatlichen Rechtsaufsicht durch das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF).¹⁶⁶ Die Rechtsaufsicht über die ÄVT wird vom Thüringer Finanzministerium ausgeübt.¹⁶⁷ Die Aufsichtsbehörden wachen darüber, dass Ärztekammer und Ärzteversorgung sich mit ihren Tätigkeiten an die für sie geltenden Rechtsvorschriften halten. Zu den weiteren Aufgaben der Rechtsaufsicht gehören zum Beispiel die Prüfung von Satzungen und Gebührenhöhen.

II.1 Der Rechnungshof hat im Zusammenhang mit seiner Prüfung der Landesärztekammer auch bei dem für die Aufsicht über die LÄK zuständigen TMASGFF Erhebungen durchgeführt. Die Aufsichtsbehörde wacht ausschließlich darüber, dass sich die LÄK bei Ausübung ihrer Tätigkeiten im Rahmen der für sie geltenden Rechtsvorschriften bewegt (Rechtsaufsicht). Die Aufsicht erstreckt sich auf alle Aufgaben der LÄK.

Das TMASGFF hat nach eigenen Angaben für die Wahrnehmung der Aufsicht eine Arbeitskraft im Umfang von 2 % eines Vollzeitäquivalents eingesetzt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Aufsichtstätigkeiten des Ministeriums überwiegend auf die Genehmigung interner Regelungen¹⁶⁸ der LÄK beschränkten. Darüber hinaus nahm ein Vertreter des TMASGFF an den Kammerversammlungen im Frühjahr und Herbst teil, bei denen der Haushaltsplan und der Jahresabschluss der Kammer vorgelegt und beschlossen werden. Diese Unterlagen hat das TMASGFF nach eigenen Angaben allerdings nicht geprüft. Auch Aufsichtsmittel in Form von Beanstandungen, Anordnungen etc. hatte das Ministerium bisher nicht eingesetzt. Es hatte lediglich von seinem Informationsrecht Gebrauch gemacht. Bei einem Großteil der Genehmigungsverfahren fand der Rechnungshof keine Hinweise zu den Entscheidungsgründen der Aufsicht vor. Entsprechende Arbeitsvermerke fehlten. Bei Genehmigung von Gebührenordnungen ist die

¹⁶⁵ § 5b ThürHeilBG.

¹⁶⁶ § 18 Abs. 2 ThürHeilBG.

¹⁶⁷ § 19 ThürHeilBG i. V. m. § 1 ThürVAG.

¹⁶⁸ Zum Beispiel die Satzung sowie Berufs-, Beitrags- und Gebührenordnungen (vgl. § 15 Abs. 2 ThürHeilBG).

Rechtsaufsicht verpflichtet, auch die Höhe der Gebühren zu prüfen. Dazu sind die internen Gebührenkalkulationen der LÄK heranzuziehen. Aus den Unterlagen der Aufsicht waren keine Kalkulationen für die Gebührenermittlungen der Landesärztekammer ersichtlich. Des Weiteren hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Aktenführung des Ministeriums insgesamt undurchsichtig und zu aufwendig angelegt ist. Die Unterlagen zu den einzelnen Vorgängen werden nicht zusammenhängend abgelegt. Es werden sowohl handschriftliche Unterlagen in Ordnern als auch elektronische Unterlagen im hauseigenen Dokumentenmanagementsystem VIS aufbewahrt.

Der Rechnungshof hat gefordert, zukünftig das Verwaltungshandeln bei den Genehmigungsverfahren nachvollziehbar zu dokumentieren. Er hat ferner gefordert, zukünftig die Jahresabschlussberichte, die Protokolle der Kammerversammlungen, Vorstandssitzungen oder Finanzausschüsse ordnungsgemäß zu prüfen, da diese Aufschluss über Tätigkeiten und Entscheidungen der LÄK geben. Außerdem ist ein jährlicher Lagebericht von der LÄK einzufordern. Schließlich hat der Rechnungshof empfohlen, die Aktenführung allein in VIS vorzunehmen und einen doppelten Verwaltungsaufwand durch Führen zusätzlicher händischer Akten zu vermeiden. Abschließend hat der Rechnungshof empfohlen, das Thüringer Heilberufegesetz um Regelungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zu ergänzen, damit zukünftig alle Thüringer Heilberufekammern ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung nach einheitlichen Grundsätzen regeln.

- II.2 Das TMASGFF hat den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen nicht widersprochen und hat auch angekündigt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen. So hat es angekündigt, zukünftig die Beweggründe für die erlassenen Entscheidungen schriftlich in Prüf- und Arbeitsvermerken ausführlicher darlegen und sich zudem um eine zügigere Bearbeitung von Genehmigungsverfahren bemühen zu wollen. Soweit es einer Stärkung der Aufgabenwahrnehmung bei der Rechtsaufsicht bedürfe, würden künftig die entsprechenden organisatorischen Maßnahmen getroffen. So wolle das Ministerium künftig Jahresabschlussberichte, Protokolle der Kammerversammlungen, Vorstandssitzungen oder Finanzausschüsse im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens prüfen und einen jährlichen Lagebericht von der LÄK einfordern. Zur Kritik des Rechnungshofs an der Aktenführung teilt das Ministerium mit, dass nach vollständiger Umstellung auf die elektronische Akte im 3. Quartal 2020 ab dem 4. Quartal 2020 keine doppelte

Aktenführung mehr erfolgen werde. Das Ministerium hat zugesagt, auch die empfohlene Änderung des Thüringer Heilberufegesetzes wohlwollend zu prüfen, deren Umsetzung jedoch dem Gesetzgeber obliegt.

Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TMASGFF nicht weiter Stellung genommen.

- II.3 Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung des TMASGFF. Allerdings hält er Formulierungen wie „soweit es einer Stärkung bedürfe“ oder „es wolle eine Änderung wohlwollend prüfen“ für nicht konkret genug, den Rechnungshof zu überzeugen. Er erwartet, dass die von ihm aufgezeigten Mängel umgehend beseitigt werden. Er behält sich vor, zu gegebener Zeit die Umsetzung der Zusagen zu überprüfen. Der Rechnungshof appelliert zudem an den Landtag, sich der Vorschläge zur Änderung des Heilberufegesetzes anzunehmen.

III. Aufsicht über die Ärzteversorgung Thüringen

Das Finanzministerium hat die Aufsicht über die Ärzteversorgung Thüringen nur unzureichend wahrgenommen.

III.1 Der Rechnungshof hat im Zusammenhang mit seiner Prüfung der Ärzteversorgung Thüringen (ÄVT), dem berufsständischen Versorgungswerk der Ärzte in Thüringen, auch bei dem für die Aufsicht über die ÄVT zuständigen Thüringer Finanzministerium (TFM)¹⁶⁹ Erhebungen durchgeführt. Die Aufsichtsbehörde hat nach dem Thüringer Heilberufegesetz (ThürHeilBG) i. V. m. dem Thüringer Versicherungsaufsichtsgesetz (ThürVAG) darüber zu wachen, dass sich die ÄVT bei Ausübung ihrer Tätigkeiten im Rahmen der für sie geltenden Rechtsvorschriften bewegt (Versicherungsaufsicht).

Die Versicherungsaufsicht erstreckt sich auf das gesamte Geschäftsgebaren und Verwaltungshandeln der ÄVT. Sie beschränkt sich nicht nur auf eine sog. Finanzaufsicht¹⁷⁰, die die jederzeitige Erfüllbarkeit der Verpflichtungen gegenüber den Versicherten sicherstellen soll¹⁷¹, sondern sie umfasst auch die allgemeine Rechtsaufsicht.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das TFM die Finanzaufsicht ordnungsgemäß ausgeübt hat. Er hat allerdings auch festgestellt und kritisiert, dass sich das TFM ausschließlich auf die Finanzaufsicht beschränkt hat. Der Rechnungshof hat das Finanzministerium daher aufgefordert, zukünftig gegenüber der ÄVT auch deren (allgemeine) Haushalts- und Wirtschaftsführung zu beaufsichtigen und so sicherzustellen, dass auch das allgemeine Verwaltungshandeln der ÄVT entsprechend den staatlichen Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfolgt.

III.2 Das Finanzministerium hat der Auffassung des Rechnungshofs widersprochen. Gemäß § 19 ThürHeilBG unterlägen die Versorgungswerke von Seiten des TFM zwar der Aufsicht nach dem ThürVAG. Die Aufgaben des TFM als Aufsichtsbehörde nach dem ThürVAG seien aber durch §§ 18, 19 ThürVAG begrenzt. Darüber hinausgehende Aufsichtspflichten gegenüber der ÄVT seien beim TFM als Versicherungsaufsichtsbehörde nicht gegeben. Der vom

¹⁶⁹ § 19 Abs. 1 ThürHeilBG i. V. m. § 1 ThürVAG, § 23 S. 1 ThürVAG i. V. m. dem Beschluss der Landesregierung vom 31. März 2015 über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerien nach Art. 76 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf, GVBl. 2015, S. 10, 17 (06 Geschäftsbereich des Thüringer Finanzministeriums, Nr. 31).

¹⁷⁰ Im Sinne einer Solvenzaufsicht.

¹⁷¹ § 18 S. 1 ThürVAG. Zu den daraus erwachsenden Aufgaben und Befugnissen der Aufsichtsbehörde vgl. §§ 18 S. 2, 19 Abs. 1 S. 3, hier insbesondere die Nr. 1 bis 5 ThürVAG.

Rechnungshof als Beleg für seine Auffassung zitierte § 2 Abs. 2 ThürVAG sei keine Aufgabenzuweisungs-, sondern lediglich eine Haftungsbegrenzungsnorm. Die Aufsichtsaufgaben nach dem ThürVAG seien angelehnt an die Aufgaben der Bundesversicherungsaufsicht (§ 294 VAG), die im Wesentlichen privatrechtliche Versicherungsunternehmen beaufsichtige. Daher sei die Aufsicht nach dem ThürVAG (wie beim VAG) von Art und Inhalt her keine allgemeine Aufsicht über eine juristische Person des öffentlichen Rechts, sondern eine branchenspezifische Aufsicht über eine Versicherungseinrichtung. Im Ergebnis seiner Ausführungen hat das TFM angeregt, dass der Rechnungshof seine Sichtweise noch einmal überprüfen möge.

III.3 Die Argumente des TFM überzeugen nicht. Die ÄVT ist als Sondervermögen ein rechtlich unselbständiger Teil der Landesärztekammer Thüringen (LÄK)¹⁷², die wie alle Thüringer Heilberufekammern gemäß § 19 Abs. 1 ThürHeilBG einer (uneingeschränkten) Rechtsaufsicht unterliegt. Aufsichtsbehörde ist das für das Gesundheitswesen und das Veterinärwesen zuständige Ministerium („Sozialministerium“).¹⁷³ Eine Ausnahme von der grundsätzlichen Zuständigkeit des Sozialministeriums besteht für die Versorgungswerke¹⁷⁴, mithin auch für die ÄVT. Für die Aufsicht über diese Einrichtungen ist gemäß § 19 Abs. 1 ThürHeilBG i. V. m. § 1 Nr. 1 ThürVAG das TFM zuständig.

In beiden Vorschriften ist ganz allgemein von „Aufsicht“ die Rede. Darüber hinaus regelt § 18 ThürVAG ausdrücklich, dass „Gegenstand der Aufsicht nach diesem [dem ThürVAG] Gesetz die Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung des Geschäftsbetriebs der beaufsichtigten Einrichtung [ist]“. Anders als z. B. in Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Mecklenburg-Vorpommern hat der Gesetzgeber weder im ThürHeilBG noch im ThürVAG eine Differenzierung zwischen der (besonderen) Finanzaufsicht (vgl. § 19 Abs. 1 S. 3 ThürVAG) und der (allgemeinen) Körperschaftsaufsicht vorgenommen. Dafür, dass die gesamte Aufsicht über die Versorgungswerke vom TFM ausgeübt werden soll, spricht auch § 19 Abs. 2 ThürHeilBG. Danach sind andere Ministerien einzubinden, wenn deren Belange bei der Aufsicht berührt werden, insbesondere bei Genehmigungen satzungsrechtlicher Vorgänge rechtlich unselbständiger Versorgungswerke (§ 19 Abs. 2 S. 2

¹⁷² § 5b Abs. 1 S. 1 ThürHeilBG i. V. m. § 1 der Satzung der Ärzteversorgung Thüringen vom 12. November 1998.

¹⁷³ § 18 Abs. 2 S. 1 ThürHeilBG.

¹⁷⁴ Vgl. den Einschub in § 18 Abs. 2 S. 1 ThürHeilBG.

ThürHeilBG). Diese Regelung wäre entbehrlich, wenn die aufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten geteilt wären und das TFM nur die Einhaltung der spezifisch versicherungsrechtlichen Vorschriften des ThürVAG durch die ÄVT beaufsichtigen sollte. § 19 Abs. 2 S. 2 ThürHeilBG zeigt, dass Versorgungswerke nicht nur einer besonderen Finanz-, sondern auch einer allgemeinen Staatsaufsicht unterliegen.¹⁷⁵

Die Argumentation des TFM, die Aufsichtsaufgaben nach dem ThürVAG seien an diejenigen der Bundesversicherungsaufsicht (§ 294 VAG) angelehnt, ist nicht nur nicht geeignet, die Auffassung des Rechnungshofs zu widerlegen. Vielmehr wird sie durch den Vergleich der Vorschriften des ThürVAG mit denen des VAG gestützt, denn auch die Aufsicht nach dem VAG ist eine umfassende. Hauptziel der Beaufsichtigung ist der Schutz der Versicherungsnehmer und der Begünstigten von Versicherungsleistungen (§ 294 Abs. 1 VAG). Diese Regelung entspricht § 2 Abs. 1 ThürVAG. Zur Erreichung ihres Ziels überwacht die Aufsichtsbehörde „den gesamten Geschäftsbetrieb der Versicherungsunternehmen im Rahmen einer rechtlichen Aufsicht im Allgemeinen und einer Finanzaufsicht im Besonderen“ (§ 294 Abs. 2 S. 1 VAG). Hierbei hat sie auf die Einhaltung der für den Betrieb des Versicherungsgeschäfts geltenden Gesetze und bei Erstversicherungsunternehmen zusätzlich entsprechend ihrer Zielsetzung auf die ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten zu achten (§ 294 Abs. 2 S. 2 VAG). Diese Formulierung eröffnet grundsätzlich einen weiten Anwendungsbereich, sagt aber noch nichts über die Intensität der Aufsicht.¹⁷⁶ Die Differenzierung zwischen Rechts- und Finanzaufsicht bedeutet lediglich eine gegenständliche Aufgliederung der Aufsicht.¹⁷⁷ Gegenstand der rechtlichen Aufsicht ist gemäß § 294 Abs. 3 S. 1 VAG die ordnungsgemäße Durchführung des Geschäftsbetriebs einschließlich der Einhaltung der aufsichtsrechtlichen, der das Versicherungsverhältnis betreffenden und aller sonstigen die Versicherten betreffenden Vorschriften sowie der rechtlichen Grundlagen des Geschäftsplans. Das bedeutet, dass der gesamte übrige Geschäftsbe-

¹⁷⁵ Vgl. auch Ehlers, „Anforderungen an die Errichtung und Organisation von Versorgungswerken“, Tn. 4, Kammerrechtstag 2005, Düsseldorf 22./23. September 2005, <http://www.kammerrecht.de/media/veranstaltungen/kammerrechtstag/2005/ehlers.pdf>, abgerufen am 6. April 2020.

¹⁷⁶ Michael in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht – Band 1, 4. Aufl. 2019, I. Die Aufgabe der laufenden Aufsicht und das System der Befugnisnormen, RdNr. 21.

¹⁷⁷ Michael in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht – Band 1, 4. Aufl. 2019, III. Aufgabe der Versicherungsaufsicht, RdNr. 7.

trieb, soweit er nicht der besonderen Finanzaufsicht (§ 294 Abs. 4 VAG) unterliegt, von der Bundesversicherungsaufsicht überwacht wird. Die Regelung entspricht § 18 S. 2 ThürVAG, nach der die Aufsicht insbesondere (auch) darauf zu achten hat, dass die beaufsichtigten Einrichtungen die kaufmännischen Grundsätze einschließlich einer ordnungsgemäßen Verwaltung, Rechnungslegung und internen Kontrolle sowie ein angemessenes Risikomanagement einhalten. Zu diesem Zweck darf die Aufsicht zum Beispiel von den beaufsichtigten Einrichtungen Auskünfte über alle Geschäftsangelegenheiten sowie die Vorlage oder Übersendung aller Geschäftsunterlagen verlangen und auch ohne besonderen Anlass in den Geschäftsräumen der beaufsichtigten Einrichtungen Prüfungen des Geschäftsbetriebs vornehmen (§ 19 Abs. 1 S. 3 Nr. 6 und 7 ThürVAG).

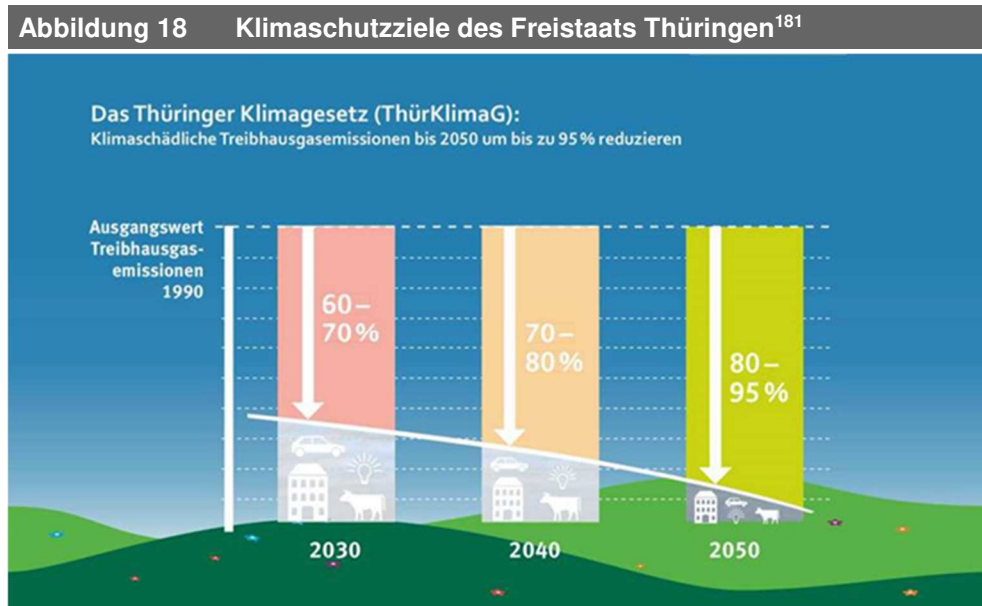
Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass sich die Auffassung des TFM zum Umfang der Versicherungsaufsicht auch nicht mit der der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) deckt. Die BaFin führt in ihrer Darstellung zu Aufgaben und Zielen der Versicherungsaufsicht in Deutschland unter anderem aus, dass sie Informationen sammelt, auswertet und den Geschäftsbetrieb des Versicherers beobachtet, um Missständen vorzubeugen oder solche rechtzeitig zu erkennen. Dabei achte die BaFin bei ihrer laufenden Aufsicht vor allem auch darauf, dass der Versicherer seinen Geschäftsbetrieb ordnungsgemäß führt und alle gesetzlichen und aufsichtsbehördlichen Vorschriften einhält.¹⁷⁸

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung und bekräftigt seine Forderung, dass das TFM sich im Rahmen seiner Rechtsaufsicht über die ÄVT zukünftig nicht nur auf die spezifisch versicherungsrechtlichen Aspekte beschränkt. Der Rechnungshof erwartet ferner, dass das TFM seine Praxis auch bei den übrigen seiner Aufsicht unterliegenden berufsständischen Versorgungswerken unter Beachtung der Rechtsauffassung des Rechnungshofs überprüft und gegebenenfalls ändert.

¹⁷⁸ Vgl. https://www.bafin.de/DE/DieBaFin/AufgabenGeschichte/Versicherungsaufsicht/versicherungsaufsicht_node.html;jsessionid=85DA09E3216EA79B1E33A04ACDC04B6F.2_cid361, abgerufen am 27. März 2020.

IV. Ausgaben für Elektromobilität und Emissionsvermeidung in Thüringen (Kapitel 07 03, 07 26, 09 06 und 10 02)

Die Regierungsparteien hatten mit dem Koalitionsvertrag¹⁷⁹ die Erarbeitung eines Thüringer Klimagesetzes, einer Energie- und Klimaschutzstrategie und eines Infrastrukturplans Elektromobilität vereinbart. Im Dezember 2018 hatte das Land das Thüringer Klimagesetz (ThürKlimaG)¹⁸⁰ mit seinen Klimaschutzzielen verabschiedet. Danach soll in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts die Treibhausgas-Neutralität erreicht werden.



Das TMUEN veröffentlichte bereits im August 2016 anstelle des im Koalitionsvertrag verankerten „Infrastrukturplans Elektromobilität“ die Thüringer Ladeinfrastrukturstrategie (LISS), die sich ausschließlich mit der öffentlichen Ladeinfrastruktur beschäftigt. Im Juni 2018 erarbeitete das TMUEN zudem den Masterplan Elektromobilität als weitere, aber unverbindliche Handlungsgrundlage. Als strategische Handlungsgrundlage¹⁸² veröffentlichte die Landesregierung im Mai 2019 die „Integrierte Energie- und Klimaschutzstrategie“ (IEKS). Die IEKS greift die Eckpunkte der LISS und teilweise des Masterplans Elektromobilität auf.

¹⁷⁹ Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 4. Dezember 2014.

¹⁸⁰ Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Thüringer Klimagesetz – ThürKlimaG –) vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 816).

¹⁸¹ <https://umwelt.thueringen.de/themen/klima/klimagesetz/>, aufgerufen am 30. November 2019.

¹⁸² § 6 ThürKlimaG.

Drei Thüringer Ministerien, das TMIL, das TMUEN und das TMWWDG, haben hierzu insgesamt sechs Förderrichtlinien erlassen:

1. Richtlinie des Freistaates Thüringen zur Förderung von CO₂-armer Mobilität – Umweltorientiertes Verkehrsmanagement Thüringen (Richtlinie UVMT) – TMUEN,
2. Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung von Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen in Kommunen (Richtlinie Klima Invest) – TMUEN,
3. Richtlinie zur Förderung von CO₂-armer Mobilität in Thüringen – Modellprojekt Elektrobussysteme – TMUEN,
4. Richtlinie des Freistaates Thüringen zur Förderung der Elektromobilität (Richtlinie E-Mobil Invest) – TMUEN,
5. Richtlinie zur Förderung von betrieblichen Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr in Thüringen (Richtlinie ÖPNV-Unternehmensförderung) – TMIL,
6. Förderrichtlinie zur Unterstützung der Anwendung von Elektrofahrzeugen und Ladeinfrastruktur als flankierende Maßnahmen von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in Thüringen auf dem Gebiet der Elektromobilität (Richtlinie Elektromobilität) – TMWWDG.

Fördergegenstände der Richtlinien sind insbesondere die Beschaffung von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben, z. B. Personenkraftwagen, Linienbusse und sonstige Nutzfahrzeuge, einschließlich der erforderlichen Ladeinfrastrukturen sowie die Erarbeitung von Konzepten und Studien. Das Land hat hierfür von 2015 bis 2018 insgesamt rund 3,5 Mio. EUR ausgegeben.

Der Rechnungshof hat 2019 die Ausgaben für Elektromobilität und Emissionsvermeidung in den Haushaltsjahren 2015 bis 2019 geprüft. Er hat die Prüfung auf Zuwendungen im Verkehrssektor begrenzt. Dabei hat er den Masterplan Elektromobilität als ein dem „Infrastrukturplan Elektromobilität“ nahezu gleichwertiges Dokument angesehen. Demnach soll bis 2030 eine bundesweit überdurchschnittliche Marktdurchdringung von Elektrofahrzeugen erreicht werden. Dies würde zu einer enormen finanziellen Belastung des Landeshaushalts führen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bis 2030 allein die überwiegend mit Landesmitteln zu finanzierende Anschaffung von Elektrobussen und die vorgesehene Treibhausgas-Neutralität des Eisenbahnverkehrs mindestens 500 Mio. EUR kosten könnten. Auf die

Elektrifizierung des bundeseigenen Eisenbahnnetzes und die Entwicklung klimaneutral betriebener Eisenbahnfahrzeuge hat das Land jedoch kaum Einfluss.

Nach Auffassung des Rechnungshofs muss sich das Land hinsichtlich der Reduzierung von Treibhausgasen im Verkehrssektor auf effektive Ausgaben- bzw. Förderschwerpunkte konzentrieren. Er sieht diese insbesondere beim städtischen Straßenverkehr. Schwerpunkte sind der Einsatz von Elektrofahrzeugen im Straßenpersonennahverkehr, das Umstellen der Ver- und Entsorgungsfahrzeuge auf alternative Antriebe, die Errichtung privater und öffentlicher Ladeinfrastrukturen sowie die entsprechende Versorgung der Ladeinfrastrukturen mit Strom aus alternativen Energiequellen.

Beispielsweise entspricht der Ersatz eines Dieselmotors durch einen Elektromotor der Umstellung von etwa 60 Personenkraftwagen auf Elektroantriebe. Der Einsatz von Elektrobussen ist somit am besten geeignet, Emissionen von Treibhausgasen zu reduzieren und zu vermeiden. Diese Empfehlung wird durch die europäische „Clean-Vehicle-Richtlinie“ verstärkt, die eine schrittweise Umstellung des Linienbusverkehrs auf alternative Antriebe verfolgt und dazu beginnend ab 2025 bestimmte Quoten bei der Erteilung öffentlicher Dienstleistungsaufträge durch die jeweiligen Aufgabenträger fordert. Nach dem Masterplan Elektromobilität sollen in Thüringen bis 2030 mindestens 25 % der im Straßenpersonennahverkehr eingesetzten dieselbetriebenen 1.720 Busse durch Elektrobusse (rund 430) ersetzt sein. Die notwendigen Investitionskosten hierfür betragen rund 400 Mio. EUR. Dazu stehen die im Landeshaushalt eingestellten Mittel zur Förderung von Elektrobussen in keinem realistischen Verhältnis.

Der Rechnungshof hat empfohlen,

- den gesamten Förderbereich „Elektromobilität und Emissionsvermeidung“ durch die Thüringer Aufbaubank (TAB) bewirtschaften zu lassen und damit auch das Controlling der einzelnen Förderprogramme dort zu konzentrieren und zu forcieren,
- die Zuwendungsvoraussetzungen und -bestimmungen für die Förderung von Elektrobussen von aktuell zwei Förderrichtlinien auf Grundlage der langjährigen Erfahrungen der ÖPNV-Fahrzeugförderung zu vereinheitlichen,

- die Förderrichtlinien mit gleichen Adressaten (Zuwendungsempfänger) bzw. Fördergegenständen, insbesondere Elektrobussen, zusammenzufassen,
- insbesondere die Kommunen beim Erarbeiten eigener Konzepte zum Klimaschutz sowie deren Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Aufgabenträger für den StPNV zu fördern.

TMUEN und TMIL haben zugestimmt, die Förderung insbesondere auf den Klimaschutz in den Kommunen zu fokussieren. Sie hielten es für geboten, die Thüringer Nahverkehrsunternehmen beim Transformationsprozess hin zu alternativen Antrieben in den kommenden Jahren zu unterstützen. Eine entsprechende Förderung der Beschaffung von Elektrobussen bedürfe jedoch ausreichender Haushaltsmittel. Das TMUEN erwarte dazu Mittel aus dem Operationellen Programm des EFRE 2021 – 2027. Das TMIL verwies auf eine angemessene Beteiligung des Bundes.

TMUEN und TMIL begrüßen die Empfehlungen des Rechnungshofs, insbesondere das Zusammenfassen von Förderrichtlinien im Sinne einer Vereinfachung und Entbürokratisierung. Gleichwohl könnten die Empfehlungen aufgrund der Laufzeit bestimmter Förderrichtlinien, teilweise spezieller Vorgaben des EFRE, noch zu klärender Zuständigkeiten und der finanziellen Ausstattung der Ressorts nicht sofort umgesetzt werden.

Der Rechnungshof stellt abschließend fest, dass die Landesregierung mit der IEKS, der LISS und dem Masterplan Elektromobilität über genügend Handlungsgrundlagen verfügt, die das Land Thüringen dem Ziel der Treibhausgas-Neutralität näherbringen könnten. Der Rechnungshof erwartet, dass das Land nicht nur auf Mittel der Europäischen Union und des Bundes wartet, um seine selbstgesetzten Ziele aus dem Thüringer Klimagesetz zu erreichen. Wenn das Land eine über den Bundesstandard hinausgehende Klimapolitik verfolgt, muss es auch bereit sein, die dazu erforderlichen Prioritäten mithilfe eigener Mittel zu setzen.

V. **Aufsicht bei öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen**

Juristische Personen des öffentlichen Rechts können auch unternehmerisch tätig sein. In Thüringen sind solche öffentlich-rechtlich organisierte Unternehmen i. S. d. § 112 Abs. 2 ThürLHO die Thüringer Fernwasserversorgung (TFW), „ThüringenForst“ (Forstanstalt) und die Thüringer Staatslotterie. Sie wurden durch Gesetz als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet und gehören damit zur mittelbaren Landesverwaltung. Der Rechnungshof wurde in den jeweiligen Gesetzgebungsverfahren zu ihrer Errichtung angehört. Auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse äußerte er sich zur organisatorischen Gestaltung dieser öffentlich-rechtlichen Unternehmen im Freistaat Thüringen wie folgt:

Trotz ihrer organisatorischen Auslagerung aus der unmittelbaren Staatsverwaltung sind diese Unternehmen als mittelbare Staatsverwaltung und rechtlich verselbständigte Träger mit Selbstverwaltungsaufgaben an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) gebunden. Mit dieser Selbstverwaltung ist die staatliche Aufsicht verbunden: Der Staat soll sich nicht durch organisatorische Auslagerung seiner Grundrechtsbindung entziehen können. Zu vermeiden ist, dass solche Anstalten des öffentlichen Rechts, die besonderen öffentlichen Zwecken dauernd zu dienen bestimmt sind, ohne geregelte staatliche Aufsicht bestehen. Der öffentliche Zweck besteht vornehmlich darin, für Bürger oder sonstige außerhalb der Verwaltung stehende Benutzer die übertragenen Leistungen zu erbringen.

Die staatliche Aufsicht kann grundsätzlich als Rechts- und Fachaufsicht wahrgenommen werden. Die Rechtsaufsicht ist darauf beschränkt, das Handeln einer juristischen Person d. ö. R. auf seine Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Bei der Fachaufsicht – als die weitreichendere Aufsichtsform – kontrolliert der Staat sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit des Handelns. Für die juristischen Personen des öffentlichen Rechts bestimmt sich dies im Einzelnen nach der jeweiligen gesetzlichen Ausgestaltung in den Errichtungsgesetzen.

Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit bei seinen Prüfungen mehrfach fehlende oder unzureichende Regelungen zur staatlichen Aufsicht in den Errichtungsgesetzen zu Anstalten d. ö. R. in Thüringen kritisiert. So regte er in seiner Beratung des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung

nach § 88 Abs. 2 ThürLHO zur Organisation der TFW vom 17. März 2015 die Einführung einer Fachaufsicht an.

Mit Gesetzentwurf¹⁸³ vom 30. Oktober 2018 griff die Landesregierung die Anregung des Rechnungshofs zur Neuregelung der Aufsicht über die TFW auf und bestimmte mit dem Gesetz (ThürFWG) vom 30. Juli 2019 das Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz zur Fachaufsicht über die Anstalt d. ö. R. Den Hinweisen des Rechnungshofs folgend wurde im Gesetzentwurf eine ausführliche Begründung zur Notwendigkeit einer Fachaufsicht angeführt.

Dies wertete der Rechnungshof als Hinweis für einen grundsätzlich eingetretenen Wandel im Umgang mit der Regelung zur Staatsaufsicht bei öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen in Thüringen. Dem war jedoch nicht so.

Mit Änderungsgesetz zum Thüringer Glücksspielgesetz vom 10. Oktober 2019 wurde § 1 a eingefügt, mit dem die „Thüringer Staatslotterie“ als Anstalt d. ö. R. zum 1. Januar 2020 errichtet wurde. Danach übt das Thüringer Finanzministerium die Aufsicht über die Anstalt aus. Die Aufsichtsbehörde ist befugt, alle Anordnungen zu treffen, um den Geschäftsbetrieb der Anstalt mit den Gesetzen, der Satzung und den sonstigen Bestimmungen in Einklang zu halten. Um welche Form der Aufsicht es sich dabei handelt, wurde im Gesetz nicht festgelegt.

Der Rechnungshof fordert daher die Landesregierung auf, bei der Errichtung von juristischen Personen d. ö. R., insbesondere bei Anstalten, stets die zur Erfüllung des besonderen öffentlichen Zwecks nötigen Regelungen zur Aufsicht hinreichend konkret zu treffen. Bei der schon errichteten „Thüringer Staatslotterie“ ist dies nachzuholen.

In seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag führte das TFM zur fehlenden Festlegung der Aufsichtsform über die Thüringer Staatslotterie aus, dass die Rechtsaufsicht mittels konkreter Eingriffsregelungen in § 1 a Abs. 10 Thüringer Glücksspielgesetz normiert sei. Für die Schaffung einer Rechtsaufsicht komme es lediglich auf die Regelung der Eingriffsbefugnisse an. Eine Fachaufsicht sei erkennbar im Thüringer Glücksspielgesetz nicht

¹⁸³ LT-Drucksache 6/6356.

geregelt. Die Schaffung einer Fachaufsicht sei darüber hinaus auch unüblich.

Diese Auffassung teilt der Rechnungshof so ohne Weiteres nicht: Zum einen wurde im Freistaat Thüringen bereits bei zwei Anstalten d. ö. R. eine Fachaufsicht gesetzlich geregelt. Für die im Januar 2020 errichtete Thüringer Staatslotterie hingegen fehlt eine solche.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, insbesondere bei der Thüringer Staatslotterie die Aufsichtsform und die Aufsichtsmittel eindeutig zu regeln. Die gegenwärtige Regelung in § 1 a Abs. 10 Thüringer Glücksspielgesetz ist für die Erfüllung der ihr nach § 10 Abs. 1 des Glücksspielstaatsvertrags zugewiesenen öffentlichen Aufgaben – der Veranstaltung, Vermittlung und Durchführung staatlicher öffentlicher Glücksspiele – unzureichend.

VI. Aufwand für die Umsetzung der EU-Strukturfondsmittel in der Förderperiode 2014 bis 2020

Die EU-Strukturfonds sind wesentliche Instrumente der europäischen Förderpolitik. Aus diesen Fonds werden Maßnahmen gefördert, die Regionen wettbewerbsfähiger machen, wirtschaftliches Wachstum begünstigen und Arbeitsplätze schaffen. In der Förderperiode 2014 bis 2020 stehen dem Freistaat Thüringen aus den Strukturfonds „Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)“ und „Europäischer Sozialfonds (ESF)“ rund 1,7 Mrd. EUR zur Verfügung. Zusammen mit den vom Freistaat aufzubringenden Kofinanzierungsmitteln ergibt sich ein Gesamtfördervolumen von nahezu 2,1 Mrd. EUR.

Für die Umsetzung der Fondsmittel ist die Thüringer Landesverwaltung verantwortlich. Dazu muss sie gemäß den EU-Regularien besondere Verwaltungs- und Kontrollsysteme (VKS) einrichten. Die VKS erfordern für jeden Fonds das Einrichten

- einer Verwaltungsbehörde,
- einer Bescheinigungsbehörde,
- einer Prüfbehörde,
- einer Prüfstelle sowie
- zwischengeschalteter bzw. beauftragter Stellen.

Der Rechnungshof hat 2018 die Verwaltungsstrukturen für die Umsetzung der EU-Strukturfonds im Freistaat Thüringen geprüft. Dabei hat er auch den mit der Umsetzung verbundenen Verwaltungsaufwand erhoben.¹⁸⁴

Der Verwaltungsaufwand wird maßgeblich von den verpflichtend einzurichtenden o. g. Stellen bestimmt. Der Rechnungshof hat den Aufwand für den EFRE und den ESF auf Basis einer Personalvollkostenrechnung für das Geschäftsjahr 2016/2017 ermittelt. Zur Berechnung erfasste er den in diesem Geschäftsjahr tatsächlichen Personaleinsatz¹⁸⁵ in den insgesamt 18 beteilig-

¹⁸⁴ Über die Kosten zur Umsetzung der Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER) und des Europäischen Garantiefonds (EGFL) hatte der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2016 Teil D Tn. II, S. 128 ff. berichtet.

¹⁸⁵ Die ermittelte Personalanzahl wurde in sog. Vollzeitäquivalente umgerechnet; d. h. die Arbeitszeiteile der in Teilzeit Tätigen wurden auf die übliche Arbeitszeit eines Vollzeit-Erwerbstätigen umgerechnet.

ten Verwaltungseinheiten. Die nachfolgende Übersicht ordnet den ermittelten Personaleinsatz dem administrativen¹⁸⁶ bzw. operativen Bereich¹⁸⁷ der Fondsumsetzung zu:

Übersicht 12 Personaleinsatz für die Umsetzung der Strukturfonds EFRE und ESF im Geschäftsjahr 2016/2017		
	Personaleinsatz im OP EFRE VZÄ	Personaleinsatz im OP ESF VZÄ
Administrativer Bereich	26,5	21,8
Operativer Bereich	147,6	119,5
Gesamt	174,1	141,3

Für diesen Personaleinsatz ergibt sich der in der folgenden Übersicht dargestellte Gesamtverwaltungsaufwand für die Förderperiode 2014 bis 2020.¹⁸⁸ Für seine überschlägige Berechnung des Verwaltungsaufwands der gesamten Förderperiode berücksichtigte der Rechnungshof auch den Aufwand für das einzuführende Förderverfahren „eCohesion“.

Übersicht 13 Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Strukturfonds EFRE und ESF in der Förderperiode 2014 bis 2020		
	EFRE	ESF
Verwaltungsaufwand in der 5. FP ¹⁸⁹	124,6 Mio. EUR	99,4 Mio. EUR
Aufwand „eCohesion“ aufgeteilt im Verhältnis 60:40 ¹⁹⁰	5,4 Mio. EUR	3,6 Mio. EUR
Gesamtverwaltungsaufwand	130,0 Mio. EUR	103,0 Mio. EUR
Fördermittel inkl. Landesanteil	1.456,3 Mio. EUR	624,1 Mio. EUR
Anteil des Gesamtverwaltungsaufwands an den gesamten Fördermitteln	8,9 %	16,5 %

¹⁸⁶ Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde/Prüfstelle.

¹⁸⁷ Zwischengeschaltete und beauftragte Stellen.

¹⁸⁸ Der Rechnungshof setzte nach der Personalvollkostenrechnung durchschnittliche Kosten für einen Mitarbeiter von rund 100.700 EUR an.

¹⁸⁹ Verwaltungsaufwand des Referenzjahres 2016/2017 (17,8 Mio. EUR bzw. 14,2 Mio. EUR jährlich) mit der Anzahl der Jahre einer Förderperiode (sieben Jahre) multipliziert.

¹⁹⁰ Ausschließlich externe Dienstleistungen von 9 Mio. EUR für die Einführung von eCohesion (Projektzeitraum 2014 bis 2017), Zuordnung analog des in der Projektbeschreibung „eCohesion“ angewandten internen Verrechnungsmaßstabs von 60:40.

Der Berechnung des Rechnungshofs zufolge wendet der Freistaat Thüringen in der Förderperiode 2014 bis 2020 rund 233 Mio. EUR für die Umsetzung der EU-Strukturfondsmittel auf. Das entspricht etwa 11 % des Gesamtfördervolumens von 2.080 Mio. EUR. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Verwaltungsaufwand im ESF fast doppelt so hoch ist wie im EFRE. Ursache dafür dürfte die häufig zu kleinteilige Förderpraxis bei gleichzeitiger Vollprüfung der Verwendungsnachweise sein.

Zur Optimierung des künftigen Verwaltungsaufwands für die Umsetzung der EU-Strukturfondsmittel hat der Rechnungshof empfohlen, bei der Vorbereitung der nächsten Förderperiode Folgendes zu berücksichtigen:

- Prüfung von Einsparpotentialen durch Reduzierung der beteiligten Verwaltungseinheiten und Zentralisierung administrativer Aufgaben,
- Nutzung der vorhandenen Datenbasis für eine systematische Erhebung von Kennzahlen zum Verwaltungsaufwand,
- Prüfung der angewandten Förderverfahren hinsichtlich bestehender Einsparpotentiale, wie z. B. die konsequente Nutzung vereinfachter Kostenoptionen oder die Anwendung des Erstattungsverfahrens in allen Förderbereichen,
- Festlegung von Indikatoren und entsprechenden Sollwerten für ein Controlling des Maßnahmenvollzugs, wie z. B. das Verhältnis von Verwaltungsaufwand zu Fördermitteleinsatz und
- Vermeidung von Kleinstbetragsförderungen sowie Einführung von Bagatellgrenzen.

Der Verwaltungsaufwand zur Umsetzung der EU-Strukturfondsmittel wird wesentlich durch die Regelungsdichte der einzuhaltenden EU-Vorschriften bestimmt. Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2016¹⁹¹ hinsichtlich der Umsetzung der EU-Agrarfonds gefordert, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit¹⁹² bei der Gestaltung des Regelwerks mehr Beachtung zu schenken. Gleiches gilt auch für das Regelwerk der EU-Strukturfonds.

In der nächsten Förderperiode 2021 bis 2027 ist mit weiter sinkenden EU-Mitteln zu rechnen. Der Verwaltungsaufwand durch die VKS wird damit zunehmend zum Kriterium für eine wirtschaftliche und sparsame Umsetzung der EU-Strukturfondsmittel.

¹⁹¹ Jahresbericht 2016 Teil D Tn. II, S. 128ff.

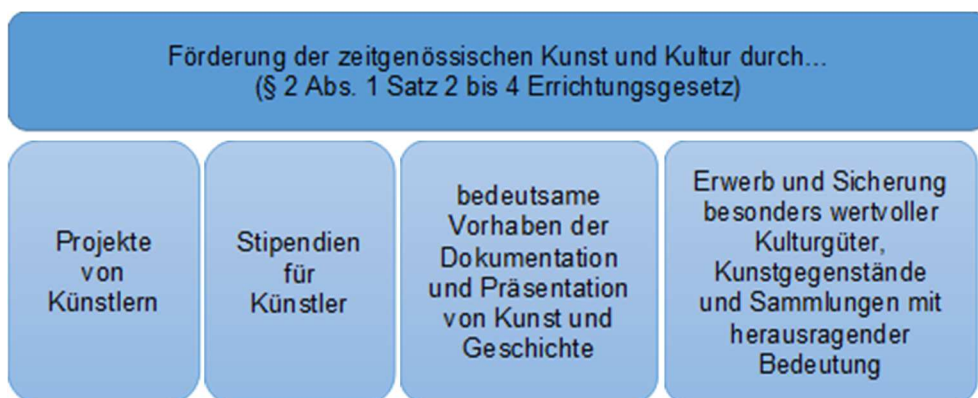
¹⁹² Artikel 5 Absatz 4 EUV.

E Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)

I. Kulturstiftung des Freistaats Thüringen wird Kunst und Kultur stärker fördern (Kapitel 02 08)

Die Kulturstiftung des Freistaats Thüringen (im Weiteren: Kulturstiftung) fördert und bewahrt Kunst und Kultur in Thüringen. Ihr obliegt insbesondere die Förderung zeitgenössischer Kunst und Kultur der in Thüringen lebenden Künstlerinnen und Künstler durch Stipendien und Projekte.¹⁹³

Abbildung 19 Förderschwerpunkte der Kulturstiftung



Die Kulturstiftung unterliegt der Rechtsaufsicht des für Kunst zuständigen Ministeriums und damit der Thüringer Staatskanzlei (TSK).¹⁹⁴ Sie wurde 2004 von der Landesregierung mit dem Liquidationsvermögen der „Stiftung Kulturfonds der neuen Bundesländer“ als Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Erfurt errichtet. Das Stiftungsvermögen (Grundstockvermögen) belief sich zu Beginn der Tätigkeit der Stiftung auf 7,6 Mio. EUR.

Die Kulturstiftung erfüllt ihre Aufgaben aus den Erträgen des Stiftungsvermögens, aus Zuwendungen des Landes nach Maßgabe des Landeshaushalts sowie aus Zuwendungen Dritter, soweit sie nicht dem Stiftungsvermögen zuzuführen sind.¹⁹⁵

¹⁹³ Thüringer Gesetz über die Errichtung der Kulturstiftung des Freistaats Thüringen (Errichtungsgesetz) vom 19. Mai 2004 (GVBl. S. 515), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 813, 815).

¹⁹⁴ § 11 Errichtungsgesetz.

¹⁹⁵ § 3 Abs. 1 Errichtungsgesetz.

Seit Errichtung der Stiftung standen ihr zur Aufgabenerledigung neben den Erträgen des Stiftungsvermögens (bis 2018 insgesamt 3,8 Mio. EUR) jährliche Landeszuschüsse für Projektförderungen und Geschäftsstellentätigkeit zwischen 50.000 und 300.000 EUR (bis 2018 insgesamt 1,3 Mio. EUR) zur Verfügung. Zustiftungen oder Zuwendungen von privaten oder öffentlichen Förderern hat die Stiftung bislang hingegen noch nicht generieren können.

Das Stiftungsvermögen ist in seinem Wert ungeschmälert zu erhalten, um die Erfüllung des Stiftungszwecks langfristig sicherzustellen. Die Erträge dürfen nur zur Verwirklichung des Stiftungszwecks und zur Erhöhung des Stiftungsvermögens verwendet werden.¹⁹⁶

Der Rechnungshof hat 2019 die Entwicklung und Verwendung der Erträge aus dem Stiftungsvermögen der Kulturstiftung des Freistaats Thüringen (Kulturstiftung) geprüft. Die Prüfung umfasste die Haushaltsjahre seit der Errichtung der Stiftung bis 2018.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Kulturstiftung jährlich rund ein Drittel der von ihr erwirtschafteten Erträge nicht für Stiftungszwecke eingesetzt hat. Die Stiftung hatte mit diesen – jährlich zwischen 70.000 und 110.000 EUR liegenden – Erträgen stattdessen regelmäßig eine freie Rücklage¹⁹⁷ gebildet und diese dem Grundstockvermögen zugeführt. Das Stiftungsvermögen (Grundstockvermögen) wurde somit bis 2018 von 7,6 Mio. EUR auf 8,9 Mio. EUR, und damit um rund 1,3 Mio. EUR (+ 17 %) erhöht.

Durch die Stiftung wurden in der Regel¹⁹⁸ aber weniger als die Hälfte der Förderanträge für Projekte und Stipendien jährlich bewilligt (im Durchschnitt 41 %). Das von der Kulturstiftung ausgereichte Fördervolumen, welches sich aus Erträgen der Stiftung und Landeszuschüssen zusammensetzt, belief sich auf jährliche Beträge zwischen 140.000 EUR und 291.000 EUR. Nach Angaben der Stiftung waren weitere Förderungen wegen fehlender Mittel unterblieben.

Der Rechnungshof hat zunächst den zurückhaltenden Einsatz der Erträge durch die Kulturstiftung für den primären Stiftungszweck zur Förderung von

¹⁹⁶ § 3 Abs. 3 Errichtungsgesetz.

¹⁹⁷ Freie Rücklage nach § 58 (a. F.) Abgabenordnung (AO) und § 62 AO.

¹⁹⁸ Zwischen 2005 und 2017 wurden jährlich zwischen 23 % und 49 % der gestellten Anträge auf Förderungen bewilligt. Lediglich in 2014 wurden einmalig alle 53 gestellten Förderanträge durch die Kulturstiftung bewilligt.

Kunst und Kultur sowie die Zuführung zum Grundstockvermögen kritisiert. Für die Zuführung zum Grundstockvermögen bestand überdies kein Anlass, da zu keiner Zeit die Gefahr bestanden hatte, dass das Stiftungsvermögen geschmälert werden könnte. Zudem war auch angesichts der Niedrigzinsphase die stetige Erhöhung des Grundstockvermögens nicht vorteilhaft. Die Kulturstiftung hat ihren Stiftungszweck daher nicht im erforderlichen Umfang erfüllt und zugleich gegen satzungsmäßige Zwecke verstoßen.

Primäre Aufgabe der Kulturstiftung ist, Kunst und Kultur zu fördern, hierfür Stipendien zu gewähren und Projekte zu unterstützen.

Neben Defiziten im Anlageverhalten der Stiftung bemängelte der Rechnungshof des Weiteren, dass die Kulturstiftung seit ihrem Bestehen keine Zustiftungen und Spenden für ihre satzungsmäßigen Aufgaben eingeworben hat.

Eine für Stiftungen übliche Kultur des Fundraising zur Einwerbung von Zustiftungen und Spenden existiert in der Kulturstiftung nicht, obwohl dies mit ihrer Errichtung vorgesehen war. Auch aufgrund der weiterhin sinkenden Zinserträge sind Einnahmequellen wie Zustiftungen und Spenden für eine Stiftung essentiell. Sie dienen schließlich der Erhaltung und dem Ausbau ihrer Leistungskraft.

Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, dass die Kulturstiftung künftig neben den Zinserträgen und den Fördermitteln des Landes weitere Einnahmequellen aktiv erschließt. Voraussetzung hierfür ist eine Professionalisierung der Aktivitäten, z. B. durch Marketingmaßnahmen, Benefizveranstaltungen oder Merchandising.

Darüber hinaus kritisierte der Rechnungshof zahlreiche stiftungsinterne Entscheidungen und die hierbei nur unzureichend wahrgenommene Stiftungsaufsicht. Ursächlich hierfür waren weitestgehend fehlende verbindliche interne Festlegungen zu den Geschäftsabläufen und zum Teil mangelnde stiftungsinterne Sachkenntnisse zur Vermögensverwaltung.

Die TSK hat auf den strukturellen Umbau der Kulturstiftung in 2019 und die damit angestrebte Professionalisierung der Stiftungsarbeit verwiesen. Die TSK will als Stiftungsaufsicht nach den Empfehlungen des Rechnungshofs insbesondere darauf hinwirken, das Anlageverhalten der Kulturstiftung um-

zustellen. Bisher von der Stiftung praktizierte Zuführungen zum Grundstockvermögen seien künftig schon mit Blick auf die adäquate Erfüllung des Stiftungszwecks nicht mehr geboten.

Zur bislang unterbliebenen Einwerbung von Zustiftungen und Sponsorengeldern hat die TSK auf die bis 2018 bestehende problematische Personalsituation der Kulturstiftung sowie das eher schwach entwickelte Mäzenatentum im Freistaat verwiesen. Die zwischenzeitlich personell besser aufgestellte Kulturstiftung werde in Zukunft einen stärkeren Fokus auf die Einwerbung von Zustiftungen und Sponsorengeldern haben.

Die Anregungen des Rechnungshofs zu erforderlichen organisatorischen Anpassungen (z. B. Geschäftsordnung der Stiftung und des Anlageausschusses) würden ebenso aufgegriffen und umgesetzt werden.

Der Rechnungshof sieht in den vorgesehenen Maßnahmen das deutliche Bemühen der TSK und der Kulturstiftung, die stiftungsrechtlichen Aufgaben aktiver wahrzunehmen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Erträge der Stiftung künftig vorrangig für die satzungsgemäßen Aufgaben eingesetzt werden. Das von der Stiftung auszureichende Fördervolumen kann somit für Stipendien und Projekte von Künstlern und anderen Zuwendungsempfängern – bei gleichbleibenden Landeszuschüssen – erhöht werden.

II. **Ausgaben für Dienstreisen beim Landeskriminalamt Thüringen (Kapitel 03 13)**

Der Rechnungshof hat 2018 die Ausgaben für Dienstreisen beim Landeskriminalamt Thüringen geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2015 bis 2017. Die Ausgaben beliefen sich insgesamt auf rund 520.000 EUR. Geprüft wurden rund ein Drittel der Reisekostenabrechnungen.

Bei den Inlandsdienstreisen lag die Fehlerquote für die Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen bei unter 10 %. Die festgestellten Mängel betrafen vor allem die Höhe der notwendigen Übernachtungskosten, die Notwendigkeit von Übernachtungen bzw. die notwendige Dauer der Dienstreisen sowie die Berechnung von Tagegeldern. Bei den Auslandsdienstreisen stellte der Rechnungshof vergleichbare Mängel fest. Die finanziellen Auswirkungen sämtlicher dieser Mängel waren gering.

Im Zusammenhang mit der stichprobenartigen Prüfung der Fahrtenbücher hat der Rechnungshof einen zu kritisierenden Einzelfall vorgefunden:

Der Rechnungshof stellte einen Reiseverlauf mit rund 3.350 gefahrenen Kilometern fest. Unter Beteiligung mehrere Mitarbeiter und Dienstfahrzeuge des Landeskriminalamts wurde eine Strecke zwischen dem Aufenthaltsort eines Beamten und dem Dienstort Erfurt insgesamt sechs Mal zurückgelegt.

Für keine der Fahrten lag ein genehmigter schriftlicher Dienstreiseantrag vor. Nach Angaben des Landeskriminalamts sei die Nutzung eines Dienstfahrzeugs mit Fahrer mündlich genehmigt worden. Die Arbeitszeit der beiden Fahrer sei nicht angerechnet worden, sodass dem Freistaat – außer den Kosten für die Nutzung der Dienstfahrzeuge – keine weiteren Dienstreisekosten nach dem Thüringer Reisekostengesetz entstanden seien.

Der Rechnungshof beanstandete die Dienstreisen aus folgenden Gründen:

- Für die angefallenen Dienstreisen hätte es in jedem Fall der schriftlichen Genehmigung bedurft.¹⁹⁹ Die erteilte mündliche Genehmigung war keinesfalls ausreichend und erfasste zudem nicht alle Fahrten. Die vorherige Genehmigung oder Anordnung einer Dienstreise ist im Zusammenhang mit dem Dienstunfallrecht von besonderer Bedeutung.

¹⁹⁹ § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 Thüringer Reisekostengesetz.

Der Dienstreisende sollte sich darauf verlassen können, dass er Unfallschutz im Sinne des Thüringer Beamtenversorgungsgesetzes genießt.

- Die Fahrtenbucheinträge waren in mehreren Punkten nicht plausibel (Differenzen bei den Entfernungskilometern, Unstimmigkeiten bei den Ruhezeiten, insbesondere in Verbindung mit der Übernachtung).
- Nicht nachvollziehbar ist zudem, dass den Mitarbeitern keine Arbeitszeiten angerechnet wurden. Diese sind zwangsläufig angefallen. Andernfalls ließe sich auch eine Dienstreise – mit entsprechender Nutzung landeseigener Fahrzeuge und Versicherungsschutz – nicht begründen.
- Die Dienstreisen waren in jedem Fall unwirtschaftlich. Es hätte mehrere günstigere Alternativen gegeben (z. B. Nutzung der Bahn), die auch zumutbar gewesen wären. Durch Fahrten mit der Bahn hätten PKW-Fahrten von rund 3.350 km vermieden werden können.

Das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales hat alle Beanstandungen anerkannt und teilte mit, dass diese rechtlich richtig und nachvollziehbar seien. Die wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkte würden zukünftig bei Dienstreisen stärker Berücksichtigung finden. Das Ministerium hat dem Anliegen des Rechnungshofs damit vollumfänglich entsprochen.

III. **Geplante Überarbeitung der Lehrerdienstordnung sowie der Führungskräftequalifizierung für Lehrkräfte (Kapitel 04 06 bis 04 11 außer Kapitel 04 08)**

Bei seiner Prüfung der „Schulleitungs- und Verwaltungsaufgaben an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“ (vgl. Tn. C.V und C.VI) hat der Rechnungshof u. a. die von Schulleitern²⁰⁰ tatsächlich zu erledigenden Aufgaben mit den gesetzlichen Regelungen verglichen.

Außerdem hat er die bestehende Führungskräftequalifikation für Lehrkräfte im Hinblick auf die anstehenden Aufgaben im Schulalltag betrachtet.

Die Verantwortlichkeiten der Schulleiter sind in erster Linie im Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) festgelegt. Danach ist der Schulleiter für einen geordneten Schulbetrieb und Unterricht sowie – gemeinsam mit den Lehrkräften – für die Bildung und Erziehung der Schüler verantwortlich (§ 33 Abs. 1 Satz 1 ThürSchulG). Darüber hinaus sind die von Schulleitern – wie auch von sämtlichen Lehrkräften – zu erledigenden Aufgaben im Wesentlichen in der 1993 erlassenen Dienstordnung für Lehrer, Erzieher und Sonderpädagogische Fachkräfte an den staatlichen Schulen in Thüringen (Lehrerdienstordnung) geregelt.

Schulleiter werden auf ihre Führungsaufgaben durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen vorbereitet. Diese Führungskräftequalifizierung setzt sich aus vier Qualifizierungsphasen zusammen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Lehrerdienstordnung als zentrale Vorschrift für die Aufgaben und zu den Verantwortlichkeiten der Lehrkräfte im Schulbereich zu allgemein und lückenhaft formuliert ist. Zahlreiche von Schulleitern in der Praxis zu erledigende Aufgaben sind in der Lehrerdienstordnung nicht abgebildet. So sind einerseits gänzlich neue Aufgaben für Schulleiter in den letzten Jahren hinzugekommen, wie z. B. die Qualitätssicherung und -entwicklung, Aufgaben im Zusammenhang mit der Inklusion oder infolge der Migration, das Gesundheitsmanagement und die Gewaltprävention. Andererseits erledigen Schulleiter aufgrund der zunehmenden Eigenverantwortung der Schulen umfangreichere und komplexere Aufgaben neben den klassischen Bereichen (Personalmanagement, Unterrichtsorganisation und Verwaltung des Schulbetriebs).

²⁰⁰ Gilt gleichermaßen für die stellvertretenden Schulleiter.

Der Rechnungshof hat deshalb kritisiert, dass das Ministerium die Lehrerdienstordnung – trotz veränderten Aufgabenspektrums von Lehrkräften – seit 27 Jahren nicht aktualisiert und angepasst hat.

Defizite lagen ebenso bei der Führungskräftequalifizierung vor. So fehlten Fortbildungsinhalte zu einigen der o. g. neu hinzugekommenen Aufgaben. Zudem werden künftige Schulleiter auf ihre Aufgaben im Umgang mit den digitalen Medien oder wiederkehrenden rechtlichen Fragen im Schulalltag nur unzureichend durch die Führungskräftequalifikation vorbereitet.

Der Rechnungshof hatte deshalb das Ministerium gebeten, die Lehrerdienstordnung zeitnah zu überarbeiten und künftig bei Aufgabenänderungen regelmäßig anzupassen. Ebenso hatte er angeregt, die bestehende Führungskräftequalifikation – orientierend an den Anforderungen an Schulleiter im Schulalltag – umzugestalten. Wesentliche Aufgabenänderungen im Schulbereich, die Einfluss auf die Arbeit des Lehrpersonals haben, sollen so verbindlich in der Lehrerdienstordnung dargestellt werden und sich auch bei der Führungskräftequalifizierung widerspiegeln.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung darüber informiert, dass die Lehrerdienstordnung bereits seit 2015 überarbeitet werde. Die Novellierung zur Lehrerdienstordnung soll nunmehr zeitnah fertiggestellt werden. Überdies hat das Ministerium mitgeteilt, dass zwei der insgesamt vier Phasen der Führungskräftequalifizierung derzeit angepasst werden.

Soweit die angekündigten Maßnahmen des Ministeriums auch umgesetzt werden, wird dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

IV. **Unterbliebene Prüftätigkeit (Kapitel 04 31)**

Das TMBJS reicht Zuwendungen nach der Richtlinie „Landesprogramm Kinderschutz“²⁰¹ an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie für überörtlich relevante Vorhaben aus. Gemäß § 44 Abs. 1 ThürLHO haben die Zuwendungsempfänger nachzuweisen, wie sie die Zuwendung verwendet haben. Dafür müssen sie einen Verwendungsnachweis vorlegen. Nach den Haushaltsvorschriften prüft der Zuwendungsgeber die Nachweise zunächst unverzüglich nach Eingang kursorisch. In einem zweiten Schritt sind die Nachweise mittels eines Stichprobenverfahrens vertieft zu prüfen. Das Ergebnis der Prüfung ist in einem Vermerk zu dokumentieren.²⁰²

Der Rechnungshof hat 2019 beim TMBJS das Verfahren zur Umsetzung des Stichprobenverfahrens in der Verwendungsnachweisprüfung (vgl. Tn. A.III) für bewilligte Förderfälle von 2014 bis 2018 geprüft und Folgendes festgestellt:

Das TMBJS prüfte sämtliche Verwendungsnachweise weder kursorisch noch vertieft. Die Summe der unbearbeiteten Verwendungsnachweise umfasste ein Volumen von 4,2 Mio. EUR. Einen über vier Jahre ausstehenden Verwendungsnachweis eines Zuwendungsempfängers forderte das TMBJS nicht an. Unvollständige Verwendungsnachweise (fehlende Sachberichte oder Teilnehmerlisten) nahm es ohne weitere Nachforderungen zu den Akten. Verspätet vorgelegte Verwendungsnachweise beanstandete das TMBJS nicht. In manchen Fällen erinnerte es säumige Zuwendungsempfänger mittels E-Mail – teils auch mehrfach – an die Vorlage des Verwendungsnachweises nach Verspätungen von acht bis zu 17 Monaten.

Der Rechnungshof hat das TMBJS aufgefordert, seinen Dienstpflichten aus § 44 Abs. 1 ThürLHO nachzukommen. Die Verwaltung muss den Verwendungsnachweis prüfen; „denn ohne Prüfung liefe der Nachweis ins Leere“²⁰³.

Zudem ist die Bewilligungsbehörde verpflichtet, säumige Zuwendungsempfänger unverzüglich, spätestens aber einen Monat nach dem Vorlagetermin zu mahnen. Mit der Mahnung sollte der Zuwendungsempfänger gleichzeitig auf weitere Sanktionsmöglichkeiten (Widerruf des Zuwendungsbescheids

²⁰¹ Richtlinie „Landesprogramm Kinderschutz“ vom 24. Juli 2013 (ThürStAnz Nr. 33/2013, S. 1185 – 1187)) in der jeweils geltenden Fassung.

²⁰² VV Nrn. 11.1 und 11.2 zu § 44 ThürLHO.

²⁰³ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E III Rn. 1.

oder Rückforderung der Fördermittel) hingewiesen werden. Andernfalls wird bei den Zuwendungsempfängern der Eindruck erweckt, dass den Verwendungsnachweisen keine wesentliche Bedeutung beigemessen wird.²⁰⁴ Das Fehlverhalten der Zuwendungsempfänger wird folglich durch die Versäumnisse der Bewilligungsbehörde zusätzlich begünstigt.

Das TMBJS stimmt den Feststellungen des Rechnungshofs vollumfänglich zu. Es hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW) mit der Verwendungsnachweisprüfung beauftragt zu haben, um die Bearbeitungsrückstände abzubauen. Der Rechnungshof erwartet, dass das TMBJS seine Fachaufsicht über die GFAW ordnungsgemäß ausübt. Das Ministerium hat sich regelmäßig über den Sach- und Bearbeitungsstand zu informieren.

Schließlich hat der Rechnungshof kritisiert, dass das TMBJS nicht die notwendigen Prüfungsvermerke vorhielt. Mit diesem wird der Grad der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der geprüften Angaben des Verwendungsnachweises als Teil der staatlichen Rechnungslegung testiert.²⁰⁵ Das TMBJS ist der Empfehlung des Rechnungshofs gefolgt und hat Musterprüfvermerke erstellt. Es hat in seiner Stellungnahme versichert, diese Vermerke künftig auch anzuwenden.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

²⁰⁴ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E II Rn. 20 f.

²⁰⁵ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, B. Rn. 307.

V. **Beteiligungen der Technischen Universität Ilmenau (Kapitel 07 69)**

Der Rechnungshof hat in 2018/2019 die wirtschaftlichen Betätigungen und Mitgliedschaften der Bauhaus-Universität Weimar (BU Weimar) und der Technischen Universität Ilmenau (TU Ilmenau) geprüft. Die Prüfung umfasste im Wesentlichen die Haushaltsjahre 2016 und 2017.

Im Prüfungszeitraum war die TU Ilmenau an drei Gesellschaften beteiligt, über die sie sich wirtschaftlich betätigte. Regelungen zu wirtschaftlichen Betätigungen und Beteiligungen der Hochschulen des Landes sind im Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG), in der Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) und in den Grundsätzen zur Gründung von und Beteiligung an Unternehmen durch Thüringer Hochschulen enthalten.²⁰⁶

Danach hat das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) den Rechnungshof unter anderem bei Beteiligungsgründungen unverzüglich zu unterrichten (§ 17 Abs. 1 Satz 4 ThürHG, §§ 111 Abs. 1, 102 Abs. 1 Nr. 3 ThürLHO). Bei Mehrheitsbeteiligungen ist darauf hinzuwirken, dem Rechnungshof die nach § 54 HGrG bestimmten Unterrichtsbefugnisse im Gesellschaftsvertrag einzuräumen (§ 17 Abs. 1 Satz 4 ThürHG, §§ 105 Abs. 1 Nr. 2, 66 ThürLHO).

Der Rechnungshof hat festgestellt und beanstandet, dass er trotz gesetzlicher Regelung

- nicht über die Gründung der TU Ilmenau Betriebsgesellschaft mbH unterrichtet wurde und
- ihm in den Gesellschaftsverträgen der drei Mehrheitsbeteiligungen der TU Ilmenau nicht die in § 54 HGrG bestimmten Befugnisse eingeräumt wurden.

Weiterhin hat er kritisiert, dass die Grundsätze für Gründungen und Beteiligungen an Unternehmen durch Thüringer Hochschulen²⁰⁷ seit nunmehr

²⁰⁶ Die Anwendung der Grundsätze der guten Unternehmens- und Beteiligungsführung des Freistaats Thüringen (Kodex) finden zwar für die Hochschulen keine Anwendung; diesen wird die Beachtung jedoch empfohlen: LT-Drucksache 6/4512; Teil A, Rn. 6.

²⁰⁷ Das Thüringer Kultusministerium (TKM) übermittelte den Hochschulen die „Grundsätze zur Gründung von und Beteiligung an Unternehmen durch Thüringer Hochschulen“ mit Schreiben vom 5. Januar 2005 (Az.: 4 1-437/1-709).

15 Jahren – trotz mehrfacher Änderungen des Thüringer Hochschulgesetzes in diesem Zeitraum – nicht an die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst wurden.

Das TMWWDG sagte in seiner Stellungnahme zu, den Rechnungshof künftig über die Gründung von oder Beteiligung an Unternehmen durch die Hochschulen zu unterrichten. Weiterhin werde das TMWWDG die Hochschulen künftig anhalten, die in § 54 HGrG bestimmten Befugnisse zugunsten des Rechnungshofs in die Gesellschaftsverträge aufzunehmen. Ferner werde durch das TMWWDG geprüft, ob die Grundsätze für Gründungen und Beteiligungen an Unternehmen durch Thüringer Hochschulen überarbeitet oder ggf. aufgehoben werden.

Soweit die vom TMWWDG angekündigten Zusagen auch umgesetzt werden, wird dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

VI. Stärkeres Engagement bei Weiterbildungsstudiengängen (Kapitel 07 69)

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung der wirtschaftlichen Betätigungen und Mitgliedschaften an der Bauhaus-Universität Weimar (BU Weimar) und der Technischen Universität Ilmenau (TU Ilmenau) auch den wirtschaftlichen Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung geprüft.

Weiterbildung und das weiterbildende Studium gehören zu den Aufgaben der Hochschule (§ 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 ThürHG). Die durch das Weiterbildungsangebot entstehenden Gesamtkosten müssen durch Studiengebühren gedeckt werden. Ausnahmen können in der Ziel- und Leistungsvereinbarung der jeweiligen Hochschule mit dem Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) nach § 13 Abs. 1 ThürHG geregelt werden (§ 6 Abs. 1 Satz 3 Thüringer Hochschulgebühren- und -entgeltgesetz – ThürHGEG).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zuordnung von wissenschaftlichen Weiterbildungsstudiengängen zum nichtwirtschaftlichen oder wirtschaftlichen Bereich in der Praxis Schwierigkeiten bereitet. Sie ist letztlich abhängig vom jeweiligen Finanzierungsanteil mit staatlichen Mitteln. Zunehmend bestehen Bestrebungen der Hochschulen, so auch der BU Weimar, dass der Weiterbildungsbereich im Wege der wirtschaftlichen Betätigung abgewickelt wird.

Der Rechnungshof sieht diese Entwicklung kritisch. Gleichwohl stimmt er den Hochschulen zu, dass europarechtliche Regelungen, das ThürHGEG und die hochschulrechtlich vorgegebene Aufgabenwahrnehmung der Hochschule in der wissenschaftlichen Weiterbildung derzeit nur bedingt miteinander in Einklang zu bringen sind.

Die Weiterbildung ist für die Hochschulen des Landes ein strategisch aussichtsreicher Leistungsbereich, der trotz allem ausgebaut und keinesfalls ausgelagert werden sollte. Die Hochschulen sollten sich bei ihren Bemühungen, Studierende zu gewinnen, stärker als bisher auf den Ausbau von Weiterbildungsangeboten fokussieren – auch mit Blick auf die Erhaltung von Hochschulstandorten in Thüringen.²⁰⁸

²⁰⁸ Vgl. Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Weiterentwicklung der Ingenieurwissenschaften in Thüringen, <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/6603-17.html>.

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, dass die Hochschulen des Landes vom TMWWDG bei ihrer hochschulgesetzlichen Aufgabe der Weiterbildung beim Ausbau der Weiterbildungsangebote unterstützt werden. Er hat vorgeschlagen, dass hochschulrechtliche Regelungen, beispielsweise die Thüringer Verordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (ThürLVVO), dahingehend angepasst werden, dass ein stärkeres Engagement der Lehrkräfte auch im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung gefördert wird.

Das TMWWDG hat in seiner Stellungnahme den Rechnungshof über eine geplante Änderung der ThürLVVO in Kenntnis gesetzt. So soll der für die Weiterbildung grundsätzlich im Hauptamt erbrachte Lehrveranstaltungsumfang erweitert und auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden, sofern das Lehrangebot in der jeweiligen Selbstverwaltungseinheit abgesichert ist (§ 3 Abs. 2 des Entwurfs der Dritten Verordnung zur Änderung der ThürLVVO).

Das TMWWDG beabsichtigt damit, das Engagement der Hochschulen für den Ausbau von Weiterbildungsstudiengängen zu stärken.

Überdies hat das TMWWDG Maßnahmen zur gemeinsamen Nutzung der in den Hochschulen vorhandenen Potentiale zum Ausbau des Weiterbildungsbereichs angekündigt. Damit sollen die Studierendenzahlen gesteigert und die Hochschulstandorte erhalten werden.

Soweit die angekündigten Maßnahmen des TMWWDG auch umgesetzt werden, wird dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

VII. Vorauszahlung von Einkommen- und Körperschaftsteuer (Kapitel 17 01)

Selbstständige und Unternehmen müssen vierteljährlich Vorauszahlungen auf ihre voraussichtliche Steuerschuld leisten. Bei ihnen erfolgt die Steuererhebung nicht – wie bei Arbeitnehmern aufgrund des monatlichen Lohnsteuerabzugs – stets zeitnah. Vielmehr setzt das Finanzamt (FA) die jeweiligen Vorauszahlungen an Einkommen- und Körperschaftsteuer durch Bescheid fest. Die Höhe der Vorauszahlungen wird im Wesentlichen auf Basis der letzten Jahressteuerfestsetzung berechnet. Das FA kann darüber hinaus die Vorauszahlungen auch nachträglich noch an eine geänderte Gewinnsituation anpassen (§ 37 Abs. 3 S. 3 EStG). Maßgebliche Erkenntnisquelle ist die den Finanzämtern regelmäßig Anfang des Jahres zur Verfügung gestellte Liste von Steuerfällen, bei denen im abgelaufenen Jahr erhebliche Umsatzsteigerungen zu verzeichnen waren.

Der Rechnungshof hatte die Anpassung von Vorauszahlungen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer bereits im Jahr 2008 untersucht.²⁰⁹ In Anbetracht der damaligen Feststellungen²¹⁰ hat er 2019 die Thematik erneut aufgegriffen und bei zwei der seinerzeit geprüften Finanzämter (FÄ) untersucht, ob und ggf. welche aktuellen Defizite bei der Festsetzung von Vorauszahlungen bestehen. Dabei hat der Rechnungshof eine signifikante Steigerung der Bearbeitungsqualität festgestellt. Dies ist nicht zuletzt auf die Entlastung der Bearbeiter von Routinearbeiten zurückzuführen, die mittlerweile in Teilen automationsgestützt erledigt werden. Die Anpassungskampagne 2018 führte bei den Einkommen- und Körperschaftsteuervorauszahlungen 2017 und 2018 landesweit zu Erhöhungen von insgesamt rund 42 Mio. EUR.

²⁰⁹ Vgl. Jahresbericht 2009, S. 174 ff., „Anpassung der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuvorauszahlungen infolge gestiegener Umsätze im Kalenderjahr 2005 in 3 Finanzämtern.“

²¹⁰ In rund 40 % der untersuchten Fälle waren die festgesetzten Vorauszahlungen oftmals weitaus geringer als die später festgesetzte Steuerschuld. Die Steuerpflichtigen mussten nach Veranlagung ihrer Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen für 2004 und 2005 insgesamt knapp 250 Mio. EUR Steuern nachzahlen.

Da mittlerweile mehrere Länder beabsichtigen, die Liste der Steuerfälle mit erheblichen Umsatzsteigerungen abzuschaffen (z. B. Hessen und Nordrhein-Westfalen²¹¹), hat der Rechnungshof empfohlen, die bisherige Praxis beizubehalten und den FÄ auch zukünftig diese Liste zur Verfügung zu stellen. Angesichts der Tatsache, dass bislang keine gesetzliche Verpflichtung besteht, dem FA Gewinnsteigerungen anzuzeigen, sieht der Rechnungshof in der Liste der Umsatzsteigerungen ein unverzichtbares Hilfsmittel, um Vorauszahlungen zeitnah und in möglichst zutreffender Höhe anpassen zu können.

Das Thüringer Finanzministerium (TFM) hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass neben Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auch Bayern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ab 2019 auf die Ausgabe der Liste der Steuerfälle mit erheblichen Umsatzsteigerungen verzichten. Auf Bund-Länder-Ebene habe es dabei bereits 2018 Erörterungen zur Vereinheitlichung der Verfahrensweise gegeben. Eine abschließende Entscheidung stehe bislang noch aus. Bei einer entsprechenden Abstimmung beabsichtige das TFM, nach derzeitigem Stand – der Empfehlung des Rechnungshofs folgend – für die Beibehaltung des aktuell in Thüringen praktizierten Verfahrens zu votieren.

Angesichts der vom TFM im Anschluss an die Prüfung mitgeteilten Ergebnisse²¹² der Anpassungskampagne 2019, die erneut die Bedeutung der Arbeitsliste für eine zeitnahe und gleichmäßige Steuerfestsetzung und -erhebung belegen, begrüßt der Rechnungshof die Absicht des TFM, auf Bund-

²¹¹ Vgl. Bemerkungen 2016 des Hessischen Rechnungshofs, hier: Tn. 22.3.3.

²¹² Erhöhungen von insgesamt rund 39 Mio. EUR (Einkommen- und Körperschaftsteuervorauszahlungen für die Jahre 2018 und 2019).

Länder-Ebene für die Beibehaltung der Arbeitsliste zu votieren. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung zu dieser Thematik aufmerksam verfolgen.

Rudolstadt, den 11. Juni 2020

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Sebastian Dette

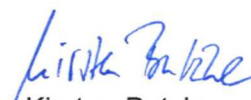


Mike Huster



Klaus Behrens

Dr. Annette Schuwirth



Kirsten Butzke

Glossar

Alternativ finanzierte Bauausgaben	Private Vorfinanzierung öffentlicher Bau- oder Beschaffungsmaßnahmen: Private stellen die Finanzierung einer Maßnahme bereit, die öffentliche Hand wird als deren Nutzer durch Miet- oder Leasingraten belastet.
Ausgabereste	Zum Ende des Haushaltsjahres nicht ausgegebene Haushaltsmittel insbesondere für Investitionen, die aber in den nächsten (beiden) Jahren für den vorgesehenen Zweck benötigt werden.
Bereinigte (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> : - 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> : - 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> .
Personalausgaben-Steuer-Quote	Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen.
Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	<i>Kassenmäßiges Gesamtergebnis</i> unter Berücksichtigung der in das folgende Haushaltsjahr übertragenen <i>Einnahme-</i> und <i>Ausgabereste</i>
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	Kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung der übertragenen Haushaltsreste (Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen und in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste).

Rotabsetzung	In Abweichung vom Bruttoprinzip können in gesetzlich geregelten Ausnahmefällen Einnahmen negativ in Ausgabetiteln bzw. Ausgaben negativ in Einnahmetiteln gebucht werden.
Rücklage	finanzielle Reserve, auf die jederzeit zurück gegriffen werden kann. Sie dient der Sicherstellung der Liquidität.
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	Der Bund gewährt bestimmten Ländern Mittel: - zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft, - zum Ausgleich der Sonderlasten wegen struktureller Arbeitslosigkeit, - wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.
Sondervermögen	Vermögensteil des Landes, der über keine Rechtsfähigkeit verfügt; organisatorisch und haushaltsmäßig selbstständig ist; 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 an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i> .
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	Ausgaben, für deren Zweck im Haushaltsplan zu wenig bzw. keine Mittel vorgesehen sind
Überschuss	Ein Überschuss liegt vor, wenn beim Jahresabschluss die tatsächlich eingegangenen Einnahmen die tatsächlich geleisteten Ausgaben übersteigen.
Übertragungseinnahmen	Geldleistungen an den Freistaat, die nicht für Investitionen vorgesehen sind.
Übertragungsausgaben	Geldleistungen des Freistaats an öffentliche Bereiche (Zuweisungen) und an private Bereiche (Zuschüsse), die nicht für Investitionen vorgesehen sind.
Verpflichtungsermächtigungen	im Haushaltsplan für zukünftige Haushaltsjahre veranschlagte Ausgaben, z. B. Investitionsmaßnahmen.