

Vorwort des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs

Meine Amtszeit am Thüringer Rechnungshof endet in wenigen Monaten. Daher möchte ich im Vorwort des zwölften von mir mitverantworteten Jahresberichts zurückblicken und einen Ausblick auf die künftige Finanzkontrolle wagen.

Unabhängigkeit und Objektivität des Rechnungshofs sind grundlegend für die Erfüllung seines verfassungsmäßigen Auftrags und waren stets Handlungsmaxime bei allen unseren Prüfungs- und Beratungstätigkeiten. Das habe ich schon bei meiner Amtseinführung 2010 betont. Die externe Betrachtung der finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen und Folgen des politischen Handelns mündete häufig in kritische Feststellungen und Empfehlungen. Der damit verbundene konstruktive Diskurs stärkte insgesamt das Vertrauen in unsere parlamentarische Demokratie. Allen Beteiligten, den jeweiligen Mitgliedern von Landtag und Landesregierung und ihren Mitarbeitern möchte ich daher für die konstruktive Zusammenarbeit herzlich danken.

Die an andere angelegten Prüfungsmaßstäbe der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Handelns haben wir auch für uns als Rechnungshof gelten lassen. So haben wir beispielsweise 2013 zunächst die uns nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen in Gera und Suhl eingegliedert. 2015 ist die Abteilung Überörtliche Kommunalprüfung mit damaligem Sitz in Erfurt ebenfalls in den Rechnungshof integriert worden. Dem Stellenabbaukonzept der Landesregierung schlossen wir uns an und setzten das damit verbundene Stellenabbauziel pünktlich und vollständig um. So haben wir ausgehend vom Stellensoll des Haushaltsplans 2008/2009 rund 23 % – das entspricht 41 Stellen – in der letzten Dekade eingespart. Betrachtet man in diesem Zeitraum die Stellenentwicklung im Gesamthaushalt (- 3.069 Stellen bzw. - 6,3 %) wird deutlich, dass der Rechnungshof somit überdurchschnittlich zum Stellenabbau beigetragen hat.

Ein konsequenter Stellenabbau ist wichtig. Daneben ist jedoch stets die Arbeits- und Zukunftsfähigkeit einer Behörde im Auge zu behalten. Dass in diesem Zusammenhang der Einsatz von geeigneter Informations- und Kommunikationstechnik zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Arbeit von strategischer Bedeutung ist, habe ich ebenfalls schon bei meinem Amtsantritt als dringend notwendig erachtet. So ist es dem Rechnungshof bereits

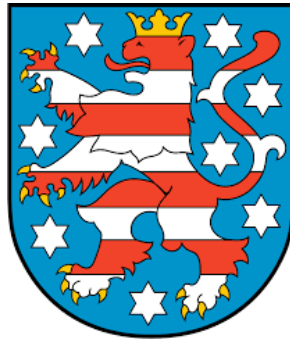
2019 gelungen, die Aktenführung und Vorgangsbearbeitung auf das landeseinheitliche Dokumentenmanagementsystem vollständig umzustellen. Flankiert durch flexible Regelungen zur Arbeitszeit und Heimarbeit sowie durch sichere Datenübertragungswege haben wir die Möglichkeiten für eine digitale und mobile Bearbeitung von Vorgängen geschaffen. Dies hat sich unter Pandemiebedingungen bestens bewährt. Prüfungen werden mit Hilfe der Digitalisierung optimiert durchgeführt. Hierzu zählen beispielsweise die verbesserte elektronische Bereitstellung von Prüfungsdaten und der Einsatz von geeigneter Software zu deren Auswertung. Die damit einhergehende Möglichkeit der größeren Flexibilisierung der Arbeit hinsichtlich Ort und Zeit kommt den Interessen der Beschäftigten häufig entgegen. Das ist wichtig, denn sie sind der bedeutendste Faktor für ein erfolgreiches Wirken einer Behörde. An dieser Stelle möchte ich deshalb den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs für ihre Arbeit in den vergangenen Jahren herzlich danken.

Die weitere Digitalisierung und steigende Komplexität, aber auch die Bestrebungen für mehr Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit werden neue Herausforderungen auch für die Finanzkontrolle mit sich bringen. Dafür sehe ich unseren Rechnungshof gut gerüstet. Eine seinen Aufgaben angemessene personelle und finanzielle Ausstattung ist dafür unabdingbar. Hierfür werbe ich an dieser Stelle insbesondere bei den Abgeordneten des Thüringer Landtags.

Rudolstadt, 15. Juni 2021



Dr. Sebastian Dette



Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2021

mit Bemerkungen
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2019

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	9
	Verzeichnis der Übersichten	10
	Verzeichnis der Abbildungen	11
	Vorbemerkungen	13
A	Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs	16
I.	Haushaltswirtschaftliche Lage	16
II.	Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs	19
III.	Investitionen und öffentliche Infrastruktur	22
B	Bericht zur Haushaltsrechnung 2019	26
I.	Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	26
I.1	Einschlägige Bestimmungen	26
I.2	Haushaltsrechnung	26
I.3	Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	27
I.4	Abschlussbericht	31
I.5	Übersichten zur Haushaltsrechnung	32
I.6	Vermögen und Schulden des Landes	37
II.	Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und Aufgabenschwerpunkten	42
II.1	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	43
II.2	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (eigene Einnahmen)	45
II.3	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)	46
II.4	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen	48
II.4.1	Kreditaufnahme	51
II.4.2	Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	51
II.4.3	Besondere Finanzierungseinnahmen	52
II.5	Personalausgaben	52
II.6	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	56
II.7	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)	57
II.8	Ausgaben für Investitionen	61
II.9	Besondere Finanzierungsausgaben	64
II.10	Einsatz der EU-Mittel in Thüringen	66
II.11	Kommunale Finanzbeziehungen	69

C	Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	72
	Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen	
I.	Organisation des IT-Supports in der Landesverwaltung (Einzelpläne 01 bis 10, 16)	72
	Bemerkungen zum Einzelplan 02	
II.	Unwirtschaftliches Verhalten der Thüringer Landesvertretung Berlin: Unterhaltung des Dienstgebäudes (Kapitel 02 03)	77
	Bemerkungen zum Einzelplan 05	
III.	Maßnahmen zur Integrationsförderung (Kapitel 05 02)	83
IV.	Maßnahmen zur Integrationsförderung: Projektförderung „Vielfalt entscheidet Thüringen“ (Kapitel 05 02)	89
V.	Medizinische Versorgung der Gefangenen (Kapitel 05 05)	94
	Bemerkungen zum Einzelplan 07	
VI.	Infrastrukturförderung zur Errichtung einer Multifunktionsarena (Kapitel 07 02)	100
VII.	Studierendenschaften der Hochschulen des Landes (Kapitel 07 69)	104
	Bemerkungen zum Einzelplan 08	
VIII.	Förderung von Betreuungsvereinen (Kapitel 08 20)	110
IX.	Stiftung zur Förderung der ambulanten ärztlichen Versorgung im Freistaat Thüringen (Kapitel 08 29)	115
	Bemerkungen zum Einzelplan 10	
X.	Förderung des Schul- und Sporthallenbaus staatlicher Schulträger (Kapitel 10 04)	120
XI.	Errichtung einer landeseigenen Gesellschaft in privater Rechtsform zur Durchführung einer Internationalen Bauausstellung (Kapitel 10 04)	125
XII.	Ausgaben für Leistungen der Deutschen Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES): Erhebliche Mehrausgaben durch Übertragung von Verwaltungsaufgaben (Kapitel 10 06, bis 2014 Kapitel 10 05)	128

XIII.	Defizite in der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung (Kapitel 17 01)	132
	Bemerkungen zum Einzelplan 18	
XIV.	Umbau und Sanierung des Staatlichen Schulamts Westthüringen (Kapitel 18 04)	135
D	Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)	140
I.	Geräte und Ausrüstungsgegenstände der Jugendstrafanstalt Arnstadt (Kapitel 05 05)	140
II.	Prüfung der Förderung des Ehrenamts (Kapitel 08 24)	143
III.	Zuschüsse an öffentliche Unternehmen (Kapitel 10 02)	146
IV.	Ausgaben für Leistungen der Deutschen Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES): Abrechnung einer Kreuzungsvereinbarung (Kapitel 10 06, bis 2014 Kapitel 10 05)	148
V.	Qualitätssicherung bei der Einkommensteuerveranlagung (Kapitel 17 01)	150

Abkürzungsverzeichnis

BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGr.	Hauptgruppe
IT	Informationstechnik
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
TAB	Thüringer Aufbaubank
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürRHG	Gesetz über den Thüringer Rechnungshof
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürVerf	Thüringer Verfassung
TLBV	Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr
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	Ausgabereste 2018 und 2019	30
Übersicht 2	Gesamtverschuldung 2018 und 2019	39
Übersicht 3	Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2018 und 2019	42
Übersicht 4	Steuern und steuerähnliche Abgaben 2018 und 2019	44
Übersicht 5	Übertragungseinnahmen 2018 und 2019	47
Übersicht 6	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2018 und 2019	50
Übersicht 7	Personalausgaben 2018 und 2019	53
Übersicht 8	Übertragungsausgaben 2018 und 2019	59
Übersicht 9	Ausgaben für Investitionen 2018 und 2019	62
Übersicht 10	Einnahmen und Ausgaben der EU-Strukturfonds der Förderperiode 2014 bis 2020 (ohne Landes-Kofinanzierung)	66
Übersicht 11	Leistungen an Kommunen 2019	69

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Investitionsausgaben und Investitionsquoten seit 2010	22
Abbildung 2	Vergleich der Investitionsausgaben	23
Abbildung 3	Entwicklung der übertragenen Ausgabereste seit 2010	28
Abbildung 4	Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2010	35
Abbildung 5	Steuern und steuerähnliche Abgaben seit 2010	43
Abbildung 6	Eigene Einnahmen seit 2010	45
Abbildung 7	Übertragungseinnahmen seit 2010	46
Abbildung 8	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2010	48
Abbildung 9	Personalausgaben seit 2010	52
Abbildung 10	Ländervergleich der Vollzeitäquivalente 2019 pro 1.000 Einwohner	55
Abbildung 11	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2010	56
Abbildung 12	Übertragungsausgaben seit 2010	58
Abbildung 13	Investitionsausgaben seit 2010	61
Abbildung 14	Gesamtausgaben der SAVTh für Fördermaßnahmen und Eigeneinrichtungen von 2009 bis 2017	116

Anmerkungen:

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

Soweit nicht anders angegeben, werden im Jahresbericht unabhängig vom Prüfungszeitraum die offiziellen Bezeichnungen und Abkürzungen der Ministerien in der 6./7. Legislaturperiode verwendet.

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

Vorbemerkungen

Der Jahresbericht 2021 des Thüringer Rechnungshofs bezieht sich auf die Haushaltsrechnung der Landesregierung für 2019. 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 2019 (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 dieses 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. 10/2015, S. 182; Gesetz zur Änderung des Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetzes vom 3. Dezember 2015, GVBl. 10/2015, S. 183.

Aufgrund der Stellung des Rechnungshofs als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle ist er in der Gestaltung seiner Prüfungen und der Auswahl der Prüft Themen 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 2021 legt der Rechnungshof dem Landtag und der Landesregierung das Ergebnis seiner Prüfung der Haushaltsrechnung 2019 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 2019 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 Prüfungen, 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 2020 war im Wesentlichen geprägt von der Corona-Pandemie und deren Auswirkungen auf die Wirtschaft. Die Wirtschaftsleistung in Deutschland ist um 5 % zurückgegangen. Eine leichte Erholung gegen Jahresende war erkennbar, konnte sich aber aufgrund der Maßnahmen zur Durchbrechung der dritten Pandemiewelle nicht fortsetzen. Die Weltwirtschaft zeigt sich hingegen bereits sichtbar erholt und wird sich im weiteren Zeitablauf stimulierend auf die deutsche Konjunktur auswirken. Der Arbeitsmarkt bleibt aufgrund der umfassenden Regelungen zur Kurzarbeit robust, allerdings sind Jugendliche von den Pandemieauswirkungen besonders betroffen. In ihrer Jahresprojektion für 2021 erwartet die Bundesregierung für Deutschland ein Wachstum des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 3 %, aber nur einen leichten Rückgang der Arbeitslosenquote auf 5,8 %. Das Wachstum wird sich aufgrund der dritten Pandemiewelle und den damit verbundenen Einschränkungen erst im weiteren Jahresverlauf 2021 beschleunigen, wenn auch die Inlandsnachfrage zum bereits anziehenden Außenhandel hinzutritt.⁴

Die wirtschaftliche Entwicklung in Thüringen zeichnet ein vergleichbares Bild. 2020 betrug der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts 4,6 %. Von den fünf umsatzstärksten Wirtschaftszweigen⁵ mussten vier Umsatzeinbußen teilweise im zweistelligen Bereich hinnehmen. Am Arbeitsmarkt wurde zum ersten Mal seit 2010 wieder ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen registriert.⁶

Die Pandemielage hat gravierende Auswirkungen auf den Landeshaushalt. Es waren sowohl konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen als auch pandemiebedingte Mehrausgaben zu verkraften. 2020 musste deshalb mit einem Nachtragshaushalt erstmals wieder eine Kreditermächtigung

⁴ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 2021 der Bundesregierung, S. 105f.

⁵ Zuwächse verzeichneten das Baugewerbe (+ 1,7 %) und der Bereich Land- und Forstwirtschaft, Fischerei (+ 0,6 %). In allen anderen Hauptwirtschaftsbereichen kam es zu Einbrüchen: Handel, Verkehr, Gastgewerbe, Information und Kommunikation (- 5,4 %); Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister, Grundstücks- und Wohnungswesen (- 3,6 %); öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung, Gesundheit, Häusliche Dienste (- 4,2 %); Verarbeitendes Gewerbe (- 10,7 %).

⁶ Vgl. Pressemitteilung Nr. 083/2021 des Thüringer Landesamts für Statistik zum Monatsbericht März 2021.

(1,269 Mrd. EUR) vorgesehen werden. Diese wurde von der Landesregierung mit 1,204 Mrd. EUR in Anspruch genommen.

Der Jahresabschluss 2020 ergab mit 11,418 Mrd. EUR ein um 321 Mio. geringeres Volumen als geplant (Stammhaushalt inklusive Nachtragshaushalt). Die Gesamtausgaben stiegen um 936 Mio. EUR gegenüber dem Vorjahr.

Mit dem Jahresabschluss 2020 wurde auf die geplante Entnahme aus der Haushaltsausgleichsrücklage (518,9 Mio. EUR) zu Lasten einer höheren Neuverschuldung verzichtet. Diese Rücklage hat damit zum Jahresende einen Stand von 1,85 Mrd. EUR. Die Tilgung nach dem Thüringer Nachhaltigkeitsmodell⁷, die in Höhe von 65 Mio. EUR veranschlagt war, wurde für 2020 ausgesetzt. Für 2021 ist im Haushaltsplan eine erneute Nettokreditaufnahme von 288 Mio. EUR vorgesehen. Zusätzlich sollen aus der Rücklage 1,163 Mrd. EUR entnommen werden.

Nach § 18 Abs. 3 S. 1 ThürlHO sind neu aufgenommene Schulden innerhalb von acht Jahren⁸ zu tilgen. Vorgesehen sind jährlich gleichbleibende Tilgungsbeträge der Neuverschuldung aus 2020 und 2021 (zusammen 1,492 Mrd. EUR) von 186,5 Mio. EUR. Hinzu kämen die nach dem Thüringer Nachhaltigkeitsmodell vorgesehenen Tilgungen, die jährlich um gut 7 Mio. EUR anwachsen dürften. Der Rechnungshof erwartet, dass die Landesregierung sämtliche Tilgungsverpflichtungen erfüllt.

Thüringen stellt mit dem Sondervermögen „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“ für die Jahre 2020 und 2021 Mittel von insgesamt 1,55 Mrd. EUR zur Abmilderung der Pandemieauswirkungen aus Bundes- und Landesgeldern zur Verfügung.⁹ Für 2020 waren davon rund 1,45 Mrd. EUR veranschlagt, von denen 1,054 Mrd. EUR auch abflossen. Für 2021 stehen – auch durch die Übertragung des Überschusses aus 2020 – rund 445 Mio. EUR zur Verfügung.

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ des Bundes und der Länder schätzte Anfang Mai 2021 auf Basis der Konjunkturprognose der Bundesregierung

⁷ Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung, GVBl. 1/2018, S. 12.

⁸ Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung der Thüringer Landeshaushaltsordnung vom 21. Dezember 2020 (GVBl. 33/2020, S. 684) wurde der Tilgungszeitraum von fünf Jahren auf nunmehr acht Jahre verlängert.

⁹ Die Landesmittel von 694,77 Mio. EUR wurden als Zuführung aus dem Landeshaushalt dem Corona-Sondervermögen zur Verfügung gestellt.

und der beschlossenen Rechtsänderungen die voraussichtlichen Steuereinnahmen für Bund, Länder und Kommunen.

Im laufenden Jahr sollen die Steuereinnahmen des Landes um 92 Mio. EUR über den Haushaltsansätzen liegen. Die Finanzministerin will diese Mehreinnahmen vollständig für eine Reduktion der in diesem Jahr vorgesehenen Neuverschuldung einsetzen. Für 2022 werden 85 Mio. EUR mehr an Steuereinnahmen erwartet, als es die Steuerschätzung vom Herbst 2020 prognostiziert hatte. Auch in den Jahren danach sollen die Steuereinnahmen nur mit vergleichbaren Beträgen steigen.

Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung der Finanzministerin, die Mehreinnahmen 2021 für eine geringere Neuverschuldung vorzusehen. Tatsächlich lässt die aktuelle Steuerschätzung aber keinen zusätzlichen finanziellen Handlungsspielraum für die Haushaltsaufstellung 2022 und die Jahre danach erkennen. Mit dem weiteren Überwinden der Corona Pandemie ist eine weitere Kreditaufnahme nicht mehr zu rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund bleibt die Gestaltung der kommenden Haushalte eine echte Herausforderung: Die weiter wachsenden Ausgabeansprüche der Ressorts sind nicht nur den finanziellen Möglichkeiten anzupassen, sondern auch im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit und die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik neu zu bewerten.

II. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof begrüßt die deutlichen Anstrengungen der Landesregierung, die Folgen der Pandemielage für die Bürger und die Wirtschaft abzufedern. Neben den Fördermitteln, die weit überwiegend als Billigkeitsleistungen¹⁰ gewährt werden, profitiert das Land von den Maßnahmen der Sozialversicherungsträger, die durch mehr Flexibilität und längere Laufzeiten ihrer Leistungen auf die Pandemie reagiert haben, sowie von besonderen Ausnahmeregelungen im Steuer- und Insolvenzrecht.

Das Finanzministerium hat mit Vorlage des Jahresabschlusses 2020 angesichts der nun wieder erforderlich gewordenen Neuverschuldung und den geringeren Steuereinnahmen eine „stabilitätsorientierte Neuausrichtung der Finanzpolitik“ angekündigt.¹¹ Diese Neuausrichtung wurde bislang noch nicht inhaltlich konkretisiert. Mit dem Aufstellungserlass für den Haushalt 2022 wurde den Ressorts lediglich eine Orientierung an den Ist-Ausgaben des Jahres 2020 vorgegeben.

Im gegenwärtigen Handeln die Zukunftsbelastungen ausreichend berücksichtigen

Die Neuverschuldung der Jahre 2020 und voraussichtlich 2021 ist in der aktuellen Lage gerechtfertigt und mit der grundgesetzlichen Schuldenregel vereinbar. Aus der Schuldenregel ergibt sich aber die Verpflichtung der Regierung, auf die angemessene und sachgerechte Verausgabung der Kreditmittel, die zur Deckung der pandemiebedingten Mehrausgaben notwendig sind, besonders zu achten. Soweit die hierfür im Corona- Sondervermögen veranschlagten Mittel nicht für den vorgesehenen, pandemiebedingten Zweck benötigt werden, dürfen sie keinesfalls für andere, nicht pandemiebedingte Ausgaben verwendet werden.

Die konjunkturbedingten Mindereinnahmen bei den Steuern wurden 2020 und werden auch 2021 ebenfalls durch entsprechende Kredite ausgeglichen. Wir müssen uns darauf einstellen, dass es einige Jahre dauern wird, bis bei den Landeseinnahmen das Niveau der Vorkrisenjahre wieder erreicht sein wird. Deshalb erwartet der Rechnungshof, dass die in den letzten Jahren

¹⁰ § 53 ThürLHO.

¹¹ Vgl. Anlage zur Medieninformation Nr. 19/2021 des Thüringer Finanzministeriums.

kontinuierlich angewachsenen Ausgaben durch geeignete Maßnahmen strikt begrenzt und auf ihre Notwendigkeit überprüft werden.

Die Landesregierung hat die Auswirkungen der Kreditfinanzierung auf die zukünftigen Generationen stärker in den Blick zu nehmen. Ende des vergangenen Jahres wurde die Tilgungsfrist für neu aufgenommene Kredite nach der Thüringer Schuldenregel von fünf auf acht Jahre verlängert. Damit ist bereits eine deutliche Erleichterung für die Konsolidierung des Haushalts gegeben. Aus Gründen der Generationengerechtigkeit ist diese Regelung mit dem Ende der Pandemielage verbindlich einzuhalten.

Neue Wege hin zu ausgeglichenen Haushalten?

Auch ohne die besonderen finanzpolitischen Herausforderungen der Pandemie ist die Thüringer Haushaltslage als problematisch zu bewerten. Zwischen 2015 und 2020 sind die *bereinigten Gesamtausgaben* um 24,5 % gestiegen. Berücksichtigt man für 2020, dass eine Zuführung zum Sondervermögen „Corona- Pandemie-Hilfefonds“ von 695 Mio. EUR getätigt wurde, ergibt sich immer noch ein Zuwachs von 16,8 %. Die in diesem Zeitraum anhaltend hohen Steuereinnahmen wurden für zusätzliche Ausgaben in vielen verschiedenen Bereichen genutzt. Schwerpunkte wurden allerdings nicht gesetzt. Die Personalausgaben stiegen um 16,8 %, die Investitionen hingegen um fast 32 %¹² und die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse um 34,7 %. Berücksichtigt man hier die Zuführung zum Sondervermögen „Corona-Pandemie-Hilfsfonds“, beträgt der Zuwachs immer noch 19,1 %. Der Mittelfristige Finanzplan 2020 bis 2024 weist für die Jahre 2022 bis 2024 jährliche Konsolidierungsbedarfe zwischen 700 und 900 Mio. EUR aus. Völlig zutreffend schreibt das Finanzministerium dazu: „Im Hinblick auf die ausgewiesenen Konsolidierungsbedarfe in den Jahren ab 2022 sind erhebliche Anstrengungen und ggf. neue Wege hin zu ausgeglichenen Haushalten erforderlich.“¹³ Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft der Landesregierung, „ggf. neue Wege“ zu gehen. Diese Wege müssen allerdings zu Haushalten ohne Neuverschuldung führen. Der Hinweis auf ausgeglichene Haushalte enthält die Option einer zusätzlichen Verschuldung, die nicht als ein

¹² Darunter zusätzlich: 167 Mio. EUR Kommunale Investitionsoffensive für Kommunen, 10 Mio. EUR Hochschulpaktmittel, 10 Mio. EUR als Darlehen für öffentliche und private Unternehmen (Konsolidierungsfonds), 7 Mio. EUR Bundeshilfen für finanzschwache Kommunen.

¹³ Vgl. Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2020 bis 2024, S. 22.

neuer Weg akzeptiert werden kann. Das Haushaltsvolumen ist an den verfügbaren Einnahmen aus Steuern sowie Zuweisungen des Bundes und der EU zu orientieren. Die Mittel aus der Haushaltsrücklage stehen für eine zusätzliche Verstärkung der Einnahmeseite nur noch sehr begrenzt zur Verfügung.

Mittel sachgerecht veranschlagen, bewirtschaften und kontrollieren

Bereits im vorangegangenen Jahresbericht hat der Rechnungshof auf die seit 2015 deutlich angestiegenen Ausgabereste hingewiesen. 2015 wurden nicht verausgabte Mittel von rund 220 Mio. EUR in das nächste Haushaltsjahr übertragen, 2018 waren es sogar 515 Mio. EUR. 2019 und 2020 wurden 450 bzw. 421 Mio. EUR übertragen. Ausgabereste erhöhen die Ausgabeermächtigung. Da die Mittel zur Finanzierung der Ausgabereste nicht veranschlagt sind, sind sie grundsätzlich im Haushalt einzusparen (§ 45 Abs. 3 ThürLHO). Die hohen Ausgabereste, die vor allem im investiven Bereich anfallen, sind ein Hinweis auf eine oft nicht sachgerechte Mittelveranschlagung bei der Haushaltsaufstellung. Der Rechnungshof fordert, dass nur solche Ausgaben veranschlagt werden, die der Höhe nach tatsächlich für den vorgesehenen Zweck benötigt werden und auch voraussichtlich verausgabt werden können. Dies erfordert, dass z. B. Fördermaßnahmen rechtzeitig konzeptioniert und bedarfsgerecht gestaltet werden. Gleichermäßen ist die Wirksamkeit von laufenden oder zu verlängernden Maßnahmen regelmäßig zu überprüfen.

Digitalisierung der Verwaltung zu lange vernachlässigt

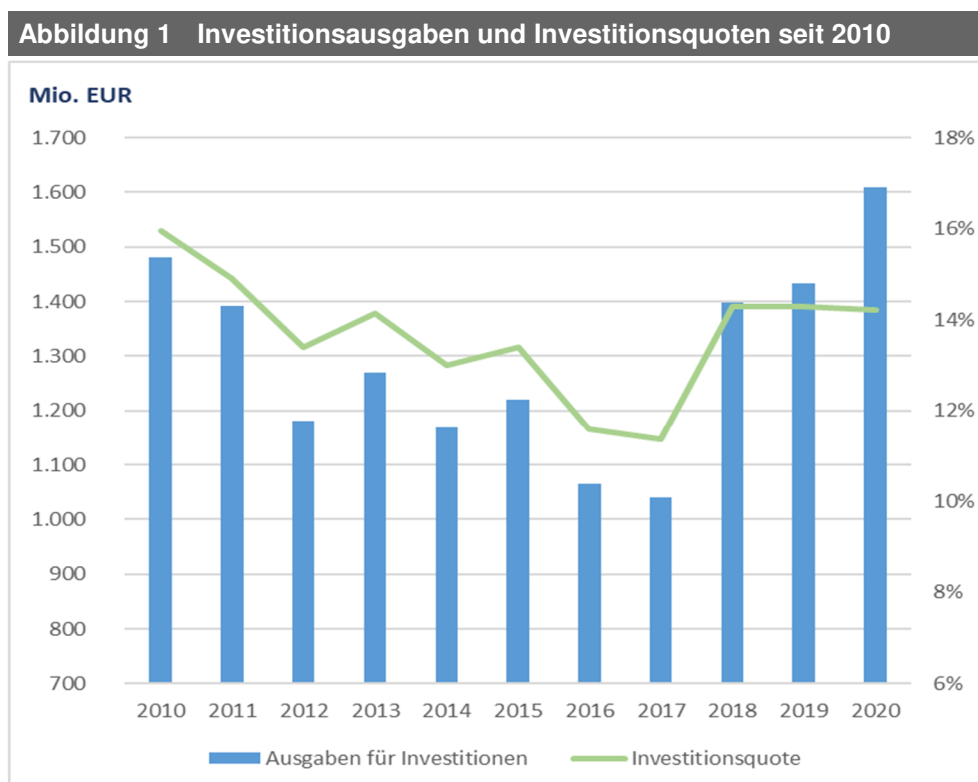
Das Handeln der Verwaltung ist aktuell in weiten Teilen auf das Thema Corona konzentriert. In der Zeit der Krise haben sich Defizite und Mängel aufgetan, die sich schon zuvor Krise abzeichneten und das aktuelle Verwaltungshandeln erschweren. Die Landesverwaltung muss die Digitalisierung ihrer Verwaltungsabläufe und der Aktenverwaltung deutlich voranbringen. Die aktuelle Situation hat der Digitalisierung in weiten Bereichen einen deutlichen Schub gegeben. Die damit verbundene Erleichterung und Beschleunigung der Arbeitsabläufe und der Kommunikation sowie des ortsungebundenen Arbeitens wird auch nach Beendigung der Krise Bestand haben und

sich noch weiterentwickeln. Hier erwartet der Rechnungshof mit dem nächsten Haushalt und dem neuen Mittelfristigen Finanzplan eine deutliche Schwerpunktsetzung.

III. Investitionen und öffentliche Infrastruktur

Die öffentliche Infrastruktur mit den Bereichen Bildung, Wohnen, Gesundheit sowie Verkehr, Sicherheit, Ver- und Entsorgung, erneuerbare Energien und digitale Infrastruktur steht nicht erst seit kurzem im Fokus der öffentlichen Diskussion. Sie ist für Wohlstand und gleichwertige Lebensverhältnisse von großer Bedeutung. Investitionen in die Infrastruktur wirken sich auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen aus, steigern die Produktivität von Unternehmen und tragen letztendlich zu wirtschaftlichem Wachstum und zum Verstetigen der Steuereinnahmen bei.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Investitionsausgaben¹⁴ im Landesbereich und die Investitionsquote¹⁵ in nachfolgender Abbildung dargestellt:

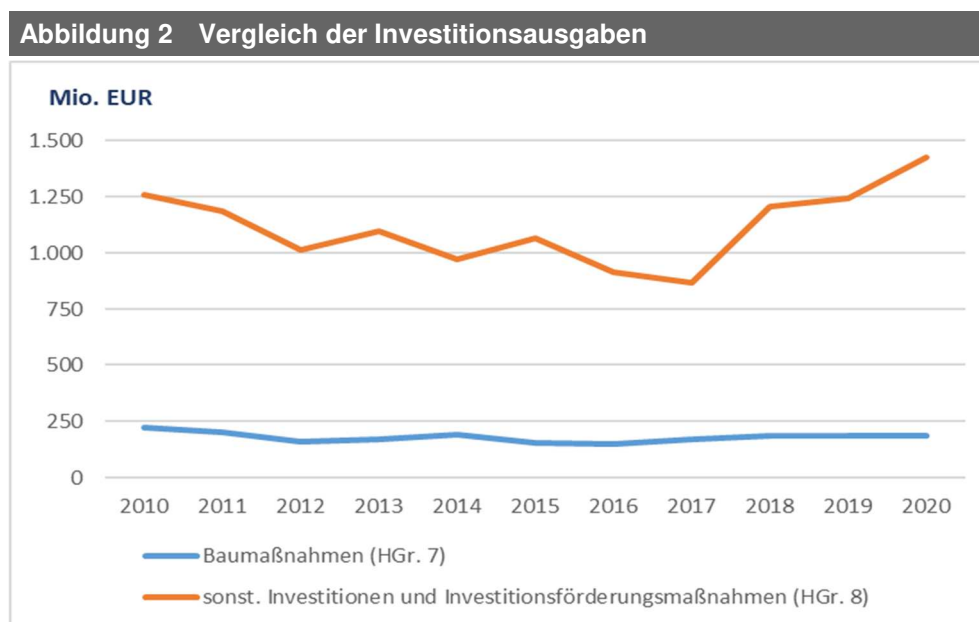


¹⁴ Die Investitionsausgaben setzen sich aus den jährlichen Ist-Ausgaben der HGr 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Investitionsmaßnahmen und Investitionsförderungsmaßnahmen) zusammen.

¹⁵ Anteil der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben.

Zunächst war die Investitionsquote von 2010 bis 2017 im Trend gesunken und erreichte 2017 mit 11,4 % ihren Tiefstand. 2018 ist sie dann sprunghaft angestiegen und liegt seitdem fast konstant bei 14,3 %. Dieser Anstieg war vor allem auf zusätzliche Investitionszuweisungen¹⁶ zurückzuführen.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) mit denen für die sonstigen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8) verglichen (Abbildung 2).



Während zwischen 2017 und 2020 die Ausgaben für die sonstigen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8) um rund 500 Mio. EUR angestiegen sind, blieben die Ausgaben bei den Baumaßnahmen (HGr. 7) nahezu konstant. Aufgrund der jährlich gestiegenen Baupreise konnte das Land bei gleichbleibenden Ausgaben weniger Maßnahmen durchführen, sodass notwendige Investitionen in die Zukunft verschoben wurden.

Gemessen an der Qualität der Infrastruktur stellt sich die Frage der bedarfsorientierten Investitionsplanung. Der Rechnungshof hat daher den Bedarf des Landes für ausgewählte Bereiche untersucht. So liegen beispielsweise für die Förderung des Wohnungs-, Städte- und Schulbaus keine bzw. keine

¹⁶ So wurden 2018 z. B. ein Zuschuss zur Altlastensanierung an das Sondervermögen „Ökologische Altlasten“ von 32 Mio. EUR aus dem Haushalt finanziert, die Zuweisungen an das Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ um 52 Mio. EUR erhöht, eine Investitionspauschale „Kommunale Investitionsoffensive“ von 167 Mio. EUR gewährt.

nachvollziehbaren Bedarfsanalysen vor. Dennoch hat das Land hier zwischen 2018 und 2020 jährlich rund 224 bis 235 Mio. EUR für Investitionsförderungsmaßnahmen eingeplant.¹⁷ Demgegenüber steht ein erheblicher Mittelbedarf für die Unterhaltung der vorhandenen baulichen Anlagen des Landes. Der Rechnungshof geht davon aus, dass für Maßnahmen zur Vermeidung von Gefahren für Personen und Bauschäden mindestens 50 Mio. EUR notwendig sind.¹⁸

Für den Landesstraßen- und Brückenbau existieren mit dem Landesstraßenbedarfsplan 2030¹⁹ zwar eine detaillierte Bedarfsanalyse und definierte Qualitätsziele für den Neu-, Um- und Ausbau sowie die Erhaltung. Mit den verausgabten Mitteln konnte der aufgezeigte Bedarf jedoch seit Jahren nicht gedeckt werden. Nach vorsichtigen Schätzungen des Rechnungshofs ist allein für den Bereich der Erhaltung der Landesstraßen und Brücken in den letzten sechs Jahren eine Ausgabenlücke von rund 64 Mio. EUR entstanden.²⁰ Zudem weist der Landesstraßenbedarfsplan 2030 einen Nachholbedarf für das Beseitigen von Funktionseinschränkungen von 186 Mio. EUR aus.

Erheblichen Investitionsbedarf gibt es zudem für das Erreichen der Ziele bei Klimaschutz, Klimafolgenanpassung, Digitalisierung und Energiewende. Das Land hat mit dem Thüringer Klimagesetz²¹ weitreichende Klimaschutzziele definiert. So sollen bis 2030 die Klimaneutralität der Landesverwaltung und in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts die Treibhausgas-Neutralität erreicht werden. Hierbei setzt Thüringen u. a. auch auf die Elektromobilität. Die überwiegend mit Landesmitteln zu finanzierende Anschaffung von rund 430 Elektrobussen und die vorgesehene Treibhausgas-Neutralität des Eisenbahnverkehrs würden das Land mindestens rund 500 Mio. EUR kosten. Nach Erkenntnissen des Rechnungshofs bestehen aktuell jedoch erhebliche organisatorische und finanzielle Defizite, die die Zielerreichung stark in Frage stellen.

¹⁷ Ansätze der Kto.Gr. 8 des Wohnungsbauvermögens und HGr. 8 des Einzelplans 10.

¹⁸ Landeseigene Liegenschaften ohne Hochschulen.

¹⁹ Vgl. Entwurf des Landesstraßenbedarfsplans 2030 (TMIL) vom Mai 2018.

²⁰ Die Berechnung der Ausgabenlücke basiert auf den Angaben des Landesstraßenbedarfsplans 2030 und den getätigten Ausgaben im Einzelplan 10.

²¹ Vgl. Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Thüringer Klimagesetz – ThürKlimaG) vom 14. Dezember 2018 (GVBl. 14/2018, S. 816).

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass die Investitionsquote nicht geeignet ist, den tatsächlichen Bedarf an Infrastrukturinvestitionen abzubilden. Zu einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft zählt die bedarfsgerechte Mittelbereitstellung für den Erhalt des Landesvermögens. Unterlassen oder Verschieben notwendiger Investitionen in die Zukunft stellen eine implizite Verschuldung dar. Auf diese Problematik haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder bereits mehrfach nachdrücklich hingewiesen.²² Grundlage für nachhaltige und zukunftsorientierte Investitionen ist eine realistische Bedarfsanalyse.

Der starke Anstieg der Ausgaben für sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist gerade im Hinblick auf die begrenzten Haushaltsmittel und den Investitionsstau bei den Landesimmobilien und der landeseigenen Infrastruktur sehr kritisch zu bewerten. Der Rechnungshof fordert daher, dass die Landesregierung die Schwerpunkte der Investitionsförderung, deren Bedarf und Angemessenheit einer intensiven Prüfung unterzieht, um mit den so eingesparten Mitteln Eigeninvestitionen des Landes finanzieren zu können.

²² Vgl. Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 28. Oktober 2019.

B Bericht zur Haushaltsrechnung 2019

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 hat das Thüringer Haushaltsgesetz 2018/2019 am 12. Februar 2018 verabschiedet.

Nachfolgend wird auf das Einhalten der für 2019 geltenden Bestimmungen eingegangen.

I.2 Haushaltsrechnung

Die Landesregierung leitete der Landtagspräsidentin die Haushaltsrechnung 2019²³ und den Antrag auf Entlastung²⁴ mit Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 9. November 2020 in der Frist nach Art. 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf zu.

Der Rechnungshof leitete der Landtagspräsidentin seinen Antrag auf Entlastung für das Haushaltsjahr 2019²⁵ am 13. November 2020 zu.

Das im Haushaltsgesetz 2018/2019²⁶ festgelegte Haushaltsvolumen 2019 belief sich auf 10.653,4 Mio. EUR. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben lagen um 47,3 Mio. EUR (0,4 %) unter denen des Vorjahres (2018: 10.700,7 Mio. EUR).

Die Haushaltsrechnung 2019 weist tatsächliche Einnahmen und Ausgaben von jeweils 10.481,3 Mio. EUR – und damit rund 58,5 Mio. EUR mehr als im Vorjahr – aus.

²³ Vgl. LT-Drucksache 7/2131.

²⁴ Vgl. LT-Drucksache 7/2132.

²⁵ Vgl. LT-Drucksache 7/2141.

²⁶ Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für die Haushaltsjahre 2018/2019 vom 12. Februar 2018, GVBl. 1/2018, S. 13.

I.3 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss

Die Haushaltsrechnung stellt unter Tn. 2.1.3 den „Kassenmäßigen Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung und Haushaltsabschluss 2019 (§§ 82 und 83 ThürLHO)“ dar.

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

Das *kassenmäßige Jahresergebnis* beträgt aufgrund der ausgeglichenen Einnahmen und Ausgaben 0,00 EUR.

Da aus Vorjahren keine Überschüsse bzw. Fehlbeträge zu berücksichtigen waren, beläuft sich auch das *kassenmäßige Gesamtergebnis* auf 0,00 EUR.

Im 2. Teil des kassenmäßigen Abschlusses werden in der Finanzierungsrechnung die Einnahmen und Ausgaben um Schuldenaufnahmen bzw. -tilgungen, Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen sowie die *haushaltstechnischen Verrechnungen* bereinigt. Damit kann eine Aussage getroffen werden, welche Ausgaben zur Aufgabenerfüllung erforderlich waren und 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 2019 ist ein positiver *Finanzierungssaldo* von 445,9 Mio. EUR nachgewiesen. Er ergibt sich bei ausgeglichenen haushaltstechnischen Verrechnungen aus der Schuldentilgung und den Rücklagenbewegungen:

Finanzierungssaldo	<u>445,9 Mio. EUR</u>
Ausgaben zur Schuldentilgung	- 52,7 Mio. EUR
Entnahmen aus Rücklagen	+ 6,4 Mio. EUR
Zuführung an Rücklagen	- <u>399,6 Mio. EUR</u>
Kassenmäßiges Jahresergebnis	<u>0,0 Mio. EUR</u>

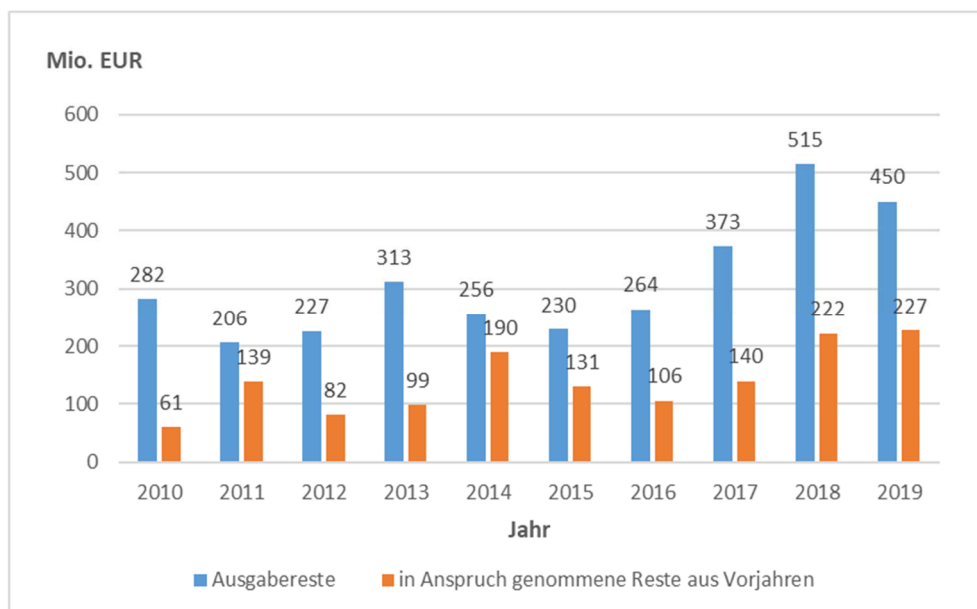
Für den Haushaltsabschluss sind die Haushaltsreste von Bedeutung. Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind übertragbar (§ 19 Abs. 1 ThürLHO). Bei anderen Ausgaben können mit

Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums Ausgabereiste gebildet und in das Folgejahr übertragen werden. Die Landesregierung bildet seit vielen Jahren nur *Ausgabereiste*. 2018 wurden *Ausgabereiste* von 514,5 Mio. EUR gebildet, die in das Haushaltsjahr 2019 übertragen wurden. Diese haben die Haushaltsansätze entsprechend erhöht. 2019 wurden Ausgabereiste von 450,1 Mio. EUR gebildet.²⁷

Nach § 81 Abs. 2 ThürLHO hat die Landesregierung die gebildeten und in Anspruch genommenen *Ausgabereiste* darzustellen (vgl. Übersicht 3.7).

Im nachfolgenden Schaubild 1 zeigt der Rechnungshof die Entwicklung der übertragenen *Ausgabereiste* und deren Inanspruchnahme seit 2010:

Abbildung 3 Entwicklung der übertragenen Ausgabereiste seit 2010



²⁷ Die übertragenen Ausgabereiste sowie das kassenmäßige Gesamtergebnis bilden das rechnungsmäßige Gesamtergebnis (vgl. Haushaltsrechnung Band I, S. 12 f.)

Von den 2018 gebildeten Resten (515 Mio. EUR) wurden 2019 tatsächlich 227,4 Mio. EUR bzw. 44 % in Anspruch genommen.

Die Voraussetzungen für eine Übertragung der *Ausgabereste* lagen in allen Fällen vor (§§ 19 und 45 ThürLHO). Die höchsten *Ausgabereste* wurden bei folgenden Einzelplänen gebildet:

- Epl. 07 – bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (52 Mio. EUR) und bei der Förderung von Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Technologie und Innovation, Elektromobilität und Digitale Gesellschaft (44 Mio. EUR),
- Epl. 09 – bei den Allgemeinen Bewilligungen im Bereich Umwelt (17 Mio. EUR),
- Epl. 10 – bei der Städte- und Schulbauförderung (85 Mio. EUR) und für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (9 Mio. EUR),
- Epl. 16 – beim TLRZ (9 Mio. EUR),
- Epl. 17 – bei den Ausgaben zur Gebietsreform (47 Mio. EUR) und beim Landesausgleichsstock (32 Mio. EUR),
- Epl. 18 – für Zuweisungen zum Neubau der gemeinsamen Justizvollzugsanstalt Zwickau-Marienthal (30 Mio. EUR) und im Hochschulbau (27 Mio. EUR).

Wie im Vorjahr wurden im Haushalt 2019 in vielen Aufgabenbereichen vor allem investive Mittel nicht verausgabt. 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. Die Deckung erfolgt grundsätzlich aus Ausgabemitteln des Haushaltsjahres, in das die Ausgaben übertragen wurden (§ 19 Abs. 2 ThürLHO).

Die Bildung und Genehmigung von Ausgaberesten stellt sich in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 wie folgt dar:

Übersicht 1 Ausgabereste 2018 und 2019		
	Haushaltsjahr 2018 Mio. EUR	Haushaltsjahr 2019 Mio. EUR
gebildete Ausgabereste	514,5	450,1
davon:		
Inanspruchnahme bei Antragstellung genehmigt	160,0	94,9
Inanspruchnahme ist gesondert zu beantragen	354,5	355,2
Inanspruchnahme mit Einsparauflage	123,5	362,3
Inanspruchnahme ohne Einsparauflage	212,5	54,6
keine Angabe	178,5	33,2

Das TFM hat 2019 der Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten in Höhe von 54,6 Mio. EUR ohne Deckungsauflage zugestimmt. Dabei handelt es sich insbesondere um Ausgaben nach dem „Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur“ und um Ausgaben im Rahmen der Gebietsreform.

Ausgabereste bleiben über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar (§ 45 Abs. 2 ThürLHO). Für die in der Übersicht 3.7 der Haushaltsrechnung 2019 (Spalte 11) aufgeführten übertragenen Ausgabereste aus den Haushaltsjahren 2017 und früher hat das TFM Ausnahmen gemäß § 45 Abs. 2 S. 3 ThürLHO zugelassen. Dies betrifft Ausgaben für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), für Maßnahmen im Rahmen der Breitbandinitiative Thüringen und der digitalen Infrastruktur und zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Für die in den Einzelplänen 16 und 18 angegebenen Beträge ist in den dem Rechnungshof übersandten Unterlagen kein Nachweis einer Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 2 S. 3 ThürLHO vorhanden.

Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2019 sind jährlich Ausgabereste von 311,5 Mio. EUR gebildet und übertragen sowie 139,7 Mio. EUR (45 %) 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 2019 bestehenden *Kassenreste* aus. Zu diesen offenen (fälligen) Forderungen von rund 27,0 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.²⁸

Das TMMJV hat für die Justizzahlstelle offene Forderungen von rund 107,5 Mio. EUR gemeldet.

Nach Mitteilung des TFM waren Forderungen aus dem Bereich Personenschäden von rund 3,4 Mio. EUR offen. Bei der Zentralen Gehaltsstelle standen aus Besoldung und Versorgung rund 1,5 Mio. EUR aus.

Laut Meldung des TMWWDG betrugen die offenen Forderungen beim Vollzug des BAföG 8,1 Mio. EUR.

Die Zentrale Bußgeldstelle hatte es versäumt, die offenen Forderungen für das Haushaltsjahr 2019 zu ermitteln. Im Nachhinein war eine Abfrage zum Stand 31. Dezember 2019 nicht mehr möglich. Für 2020 bestanden offene Forderungen von rund 5 Mio. EUR.

Nach der Rückständestatistik der Landesamtes für Finanzen bestanden bei den Finanzämtern zum 31. Dezember 2019 echte Rückstände aus Steuerforderungen von 67 Mio. EUR.

²⁸ Vgl. Rundschreiben zum Jahresabschluss und zur Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2019 vom 17. Oktober 2019.

Einschließlich der in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Kassenreste ergab sich zum 31. Dezember 2019 ein Forderungsbestand von rund 214,8 Mio. EUR. Dieser Betrag wird in der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesen, sondern lediglich die im HAMASYS gebuchten offenen Forderungen von 27 Mio. EUR. Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2020 gefordert, in den Nachweis der offenen Forderungen des Landes auch die Bestände aus den sogenannten Fachverfahren aufzunehmen und künftig in der Haushaltsrechnung darzustellen. Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2020 zugesagt, ab der Haushaltsrechnung für das Jahr 2020 die Darstellung der Kassenreste um die Übersicht „Kassenreste aus Vorverfahren“ zu ergänzen, um auch offene Forderungen aus Vorverfahren abzubilden, die keine Einzeldaten an HAMASYS übergeben.

Die Haushaltsrechnung weist darüber hinaus für die Thüringer Aufbaubank (TAB) einen Bestand an offenen Forderungen von 260,6 Mio. EUR und für die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) von 19,2 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 2019 weist 270 Mittelumsetzungen über insgesamt 91,7 Mio. EUR aus. Der weitaus größte Teil der Mittelumsetzungen ergibt sich aus der Umsetzung des Thüringer Verwaltungsreformgesetzes 2018 (ThürVwRG 2018)²⁹.

I.5 Übersichten zur Haushaltsrechnung

§ 85 Abs. 1 ThürLHO verlangt acht Übersichten zur Haushaltsrechnung. Die Landesregierung hat sechs Übersichten in die Haushaltsrechnung aufgenommen. Auf die Übersichten „Gesamtbeträge der nach § 59 ThürLHO erlassenen Ansprüche“ und „nicht veranschlagte Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen“ hat sie wegen der geringen finanziellen Bedeutung gemäß § 85 Abs. 2 ThürLHO im Einvernehmen mit dem Rechnungshof verzichtet.

²⁹ GVBl. 14/2018, S. 731.

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 869,4 Mio. EUR nachgewiesen. Davon sind 840,0 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“³⁰ ausgewiesen.

Die *über- und außerplanmäßigen Ausgaben*³¹ betragen 29,4 Mio. EUR und liegen damit über dem Vorjahreswert von 10,4 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 stehen.

Bei einem der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2019 nachgewiesenen 52 Fälle handelte es sich zwar um Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. EUR; hier waren allerdings Rechtsverpflichtungen nach dem „Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur“ zu erfüllen.³²

Wie schon im Vorjahr sind in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2019 in einzelnen Fällen die konkreten Einsparstellen für die Ansatzüberschreitun-

³⁰ Vgl. Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2019.

³¹ Vorgriffe waren 2019 nicht erforderlich (§ 37 Abs. 6 ThürLHO).

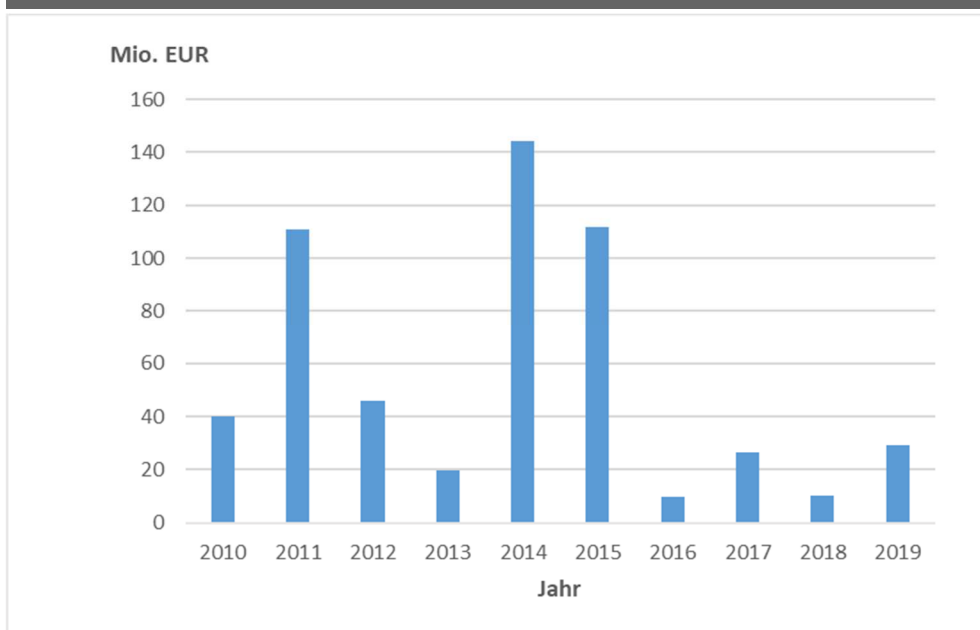
³² GVBl. 7/2017, S. 151.

gen (insgesamt 15,7 Mio. EUR) nicht benannt. Es wurde nur auf Einsparungen im ausgeglichenen Haushalt 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 Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2020 ausgeführt, dass mit den Ausgaben zum „Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur“ aus dem Jahr 2017 den Kommunen Haushaltsmittel „zusätzlich zur Verfügung“ gestellt würden. Dies sei gemäß der Begründung des Gesetzentwurfs expliziter Wille des Gesetzgebers, was der Festlegung einer Einsparstelle widerspräche. Außerdem vertrete sie die Auffassung, dass auf die Angabe einer konkreten Einsparstelle für alle außer- und überplanmäßigen Ausgaben verzichtet werden könne, wenn die Einsparungen im Gesamthaushalt offensichtlich seien. Die Benennung einer Einsparstelle hätte dann nur deklaratorischen Charakter und leiste keinen zusätzlichen Beitrag zum Haushaltsausgleich.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen der Landesregierung zur Kenntnis. Er weist allerdings darauf hin, dass diese Argumentation voraussetzt, dass schon frühzeitig im Haushaltsjahr ein Überschuss absehbar ist.

Die Entwicklung der *über- und außerplanmäßigen Ausgaben* seit 2010 ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

Abbildung 4 **Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2010**



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 2019 weisen im Wesentlichen die *Sondervermögen* „Thüringer Pensionsfonds“ (290 Mio. EUR) und „Thüringer Wohnungsbauvermögen“ (206 Mio. EUR) auf. Hingegen ist der Bestand des *Sondervermögens* „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ (- 328 Mio. EUR) negativ.

Insgesamt ergibt sich über alle *Sondervermögen* ein positiver Saldo von rund 190 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 2019 rund 332 Mio. EUR zugeführt.³³ Damit stieg der Bestand zum 31. Dezember 2019 auf rund 1.850 Mio. EUR.

³³ Vgl. § 2 Abs. 2 des Thüringer Haushaltsgesetzes 2018/2019.

Bei den zweckgebundenen *Rücklagen* hat sich die *Rücklage* aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte auf 27,3 Mio. EUR erhöht (Vorjahr 23,7 Mio. EUR), die *Rücklage* aus der Abwasserabgabe ist um 1,7 Mio. EUR auf 5,5 Mio. EUR gestiegen. Neu gebildet wurde die Rücklage für den Aus- und Neubau von Hochschulen und Hochschulkliniken nach § 5 ThürHhG 2018/2019³⁴ von 2,6 Mio. EUR. Die zweckgebundene Rücklage für Zuschüsse vom Bund im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes hat sich gegenüber dem Vorjahr um 46,6 Mio. EUR erhöht und beläuft sich auf 224 Mio. EUR.

Die erstmals 2016 gebildete *Rücklage* für die Hochschulen aus nicht verbrauchten Ausgabeermächtigungen bzw. Mehreinnahmen ist 2019 auf rund 35 Mio. EUR angewachsen. Hiervon entfallen rund 26 Mio. EUR auf Bundes- und rund 9 Mio. EUR auf Landesmittel. Das Land hat diese Mittel 2018 aus dem Hochschulpakt vom Bund vereinnahmt. Entsprechend müssen sowohl der Bundes- als auch der Landesanteil der *Rücklage* bei Inanspruchnahme in späteren Haushaltsjahren liquiditätswirksam bereitgestellt werden.

Die *Rücklagen* der einzelnen Hochschulen werden nachrichtlich aufgeführt, diese Mittel sind den Hochschulen tatsächlich bereits zugeflossen. Sie betragen insgesamt 198 Mio. EUR, davon 123 Mio. EUR aus Landesmitteln, 17 Mio. EUR aus Bundesmitteln und 58 Mio. EUR aus Drittmitteln.

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

Von den zwei Landesbetrieben erwirtschaftete die Lotterieverwaltung einen Überschuss von 15,4 Mio. EUR. Im Landeshaushalt vereinnahmt wurden 15,9 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 103.300 EUR verblieb beim Landesbetrieb. Der Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement (Thülima) wurde mit Umsetzung des Thüringer Verwaltungsreformgesetzes 2018³⁵ ab dem 1. Januar 2019 wieder in die Landesverwaltung integriert.

³⁴ Nach § 5 Abs. 1 ThürHhG 2018/2019 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.

³⁵ ThürVwRG 2018, Art. 40, § 3, GVBl. 14/2018 S. 731.

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 50,5 Mio. EUR sind zum 31. Dezember 2019 noch 30,8 Mio. EUR offen. Damit sind rund 39 % 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 2019 noch rund 108 Mio. EUR offen bzw. rund 84 % der Verpflichtungen sind erfüllt.

I.6 Vermögen und Schulden des Landes

Gemäß Art. 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf i. V. m. § 86 ThürLHO stellt die Haushaltsrechnung 2019 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 2019 mit 253,0 Mio. m² im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegen (2018: 250 Mio. m²). Ursächlich hierfür sind Fiskalerbschaften von 3,8 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 Thüringen mbH und der Messe Erfurt GmbH. Die Anzahl der Beteiligungen des Freistaats an Unternehmen hat sich gegenüber 2018 um eine verringert. Die Erste Thüringer

Spielbankverwaltungsgesellschaft mbH i. L. wurde aufgelöst. In der Haushaltsrechnung sind dafür Einnahmen von 30.400 EUR nachgewiesen.

Die Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH wurde im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform aufgelöst. Aufgaben und Personal wurden in das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft integriert. Im Zuge dieser Auflösung ist somit die bisherige Beteiligung der Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH an der „Mitteldeutscher Verkehrsverbund GmbH“ auf den Freistaat Thüringen übergegangen.

Aus den bestehenden Beteiligungen erzielte der Freistaat 2019 Einnahmen von rd. 2,1 Mio. EUR (2018: 2,1 Mio. EUR). Der überwiegende Teil der Einnahmen stammt von der Landesbank Hessen-Thüringen. Aus der Beteiligung an der Thüringer Aufbaubank erzielte das Land 2019 keine Einnahmen; deren Bilanzgewinn von 4,3 Mio. EUR wurde vollständig den Gewinnrücklagen der Bank zugeführt.

Übersicht 4.3 der Haushaltsrechnung 2019 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 2019 auf rund 0,81 Mio. EUR (2018: 0,74 Mio. EUR).

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2019 betrugen 84 Mio. EUR (Vorjahr: 88 Mio. EUR). Die höchsten Forderungen bestanden im Bereich der sozialen Wohnungsbauförderung mit 67 Mio. EUR und bei den Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe mit 17 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 2 Gesamtverschuldung 2018 und 2019		
Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31. Dezember 2018	31. Dezember 2019
	Mio. EUR	Mio. EUR
Staatsschulden	14.997,0	14.944,3
Schulden der Sondervermögen	390,5	328,0
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	158,3	139,2
Schulden im Zusammenhang mit BAföG	16,9	6,4
Gesamtverschuldung	15.562,7	15.417,9

Die Gesamtverschuldung konnte 2019 gegenüber dem Vorjahr um rund 144,8 Mio. EUR vermindert werden. Die Staatsschulden wurden durch Kreditilgung um 52,7 Mio. EUR reduziert.

Seit dem Höchststand 2011 konnten bis zum 31. Dezember 2019 Schulden von rund 1,394 Mrd. EUR abgebaut werden. Die Pro-Kopf-Verschuldung beträgt 6.993 EUR (2018: 6.990 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 2019 erneut Schulden von 62,5 Mio. EUR abgebaut werden. Der Schuldenstand zum 31. Dezember 2019 beläuft sich auf 328 Mio. EUR.

Neben dem Rückgang der Staatsschulden reduzierten sich auch die Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen (- 19,1 Mio. EUR) sowie die BAföG-Schulden (- 10,5 Mio. EUR).

Die Übersicht 4.6 der Haushaltsrechnung weist zum 31. Dezember 2019 Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) nach § 15 ThürHhG 2018/2019 von insgesamt 1.399 Mio. EUR (2018: 1.526 Mio. EUR) nach. Solche Verpflichtungen bestanden im Wesentlichen

für den Wohnungs- und Städtebau (507 Mio. EUR), zur Freistellung von Verantwortlichkeiten für ökologische Altlasten (392 Mio. EUR), für die gewerbliche Wirtschaft (295 Mio. EUR) und für Organisationen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft (202 Mio. EUR). 2019 wurden Verpflichtungen über 48,7 Mio. EUR neu übernommen. Die Bestimmungen im Haushaltsgesetz wurden eingehalten.

Thüringen musste 2019 aufgrund der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 7,1 Mio. EUR leisten; veranschlagt waren 11 Mio. EUR.

I.7 Verpflichtungsermächtigungen

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

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

Im Haushaltsplan 2019 waren VE von insgesamt 2.082,6 Mio. EUR veranschlagt (2018: 2.038,3 Mio. EUR). Zusagen gab die Landesregierung über 1.170,8 Mio. EUR. Der VE-Rahmen war damit zu rund 56 % ausgeschöpft.

In sechs Fällen wurden VE mit Genehmigung des TFM überplanmäßig und in 10 Fällen außerplanmäßig in Anspruch genommen. In vier Fällen genehmigte das TFM die Verschiebung von Jahresscheiben. Nach den Angaben in der Haushaltsrechnung wurden in zwei Fällen die Verpflichtungsermächtigungen versehentlich ohne vorherige Zustimmung des TFM bzw. ohne vorherige Freigabe durch den Haushalts- und Finanzausschuss des Thüringer Landtags in Anspruch genommen.

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. Aufgrund der Corona-Pandemie und der damit verbundenen Einschränkungen bei den Prüfungen konnten 2020 für das Haushaltsjahr 2019 bei 22 Dienststellen rund 965 Belege geprüft werden.

Für das geprüfte Jahr 2019 hat der Rechnungshof keine schwerwiegenden Verstöße oder Manipulationen festgestellt. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren in der Regel ordnungsgemäß belegt. Die Fehlerquote belief sich auf 11 %. 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 3 gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen für 2018 und 2019:

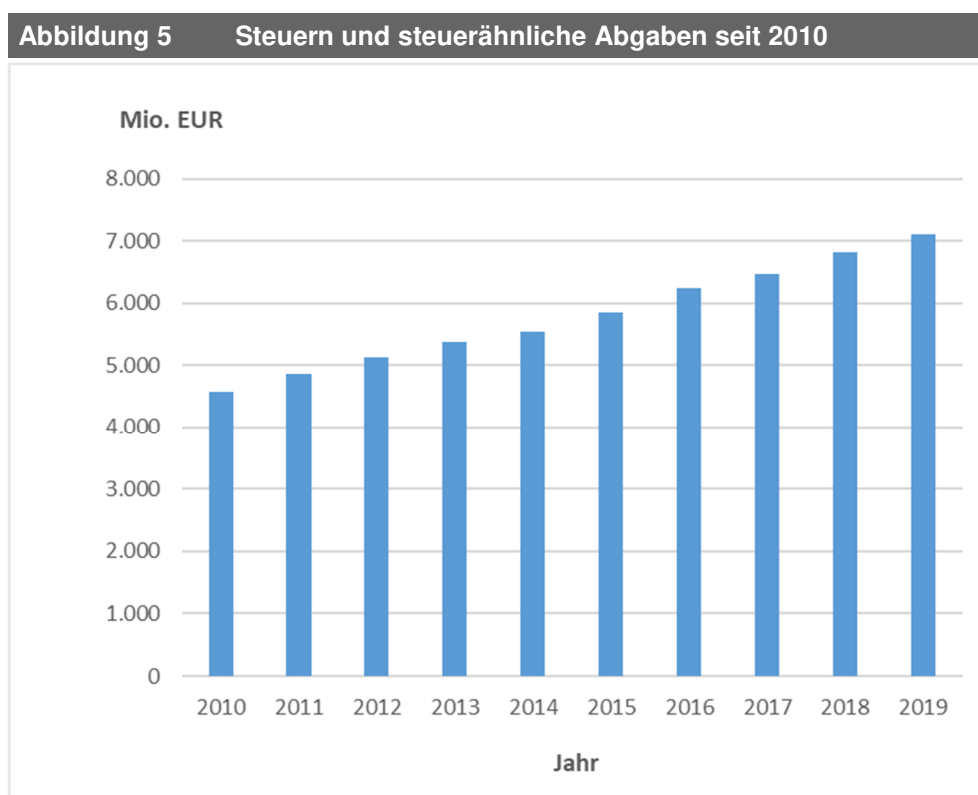
Übersicht 3		Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2018 und 2019			
Einnahmen und Ausgaben		Haushaltsjahr			Abw. 2019 Ist – Soll Mio. EUR
		2018 - Ist - Mio. EUR	2019 - Soll - Mio. EUR	2019 - Ist - Mio. EUR	
HGr. 0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	6.823,3	6.667,7	7.098,0	+ 430,3
HGr. 1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	287,2	276,5	271,6	- 4,8
HGr. 2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2.796,6	2.646,9	2.598,0	-49,0
HGr. 3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	515,7	1.062,3	513,6	- 548,7
Gesamteinnahmen		10.422,7	10.653,4	10.481,3	- 172,1
Bereinigte Einnahmen		10.415,5	10.175,5	10.472,5	+ 297,0
HGr. 4	Personalausgaben	2.694,4	2.930,5	2.798,5	- 132,0
HGr. 5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	1.113,3	970,2	852,0	- 118,2
HGr. 6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.877,1	5.143,3	4.995,5	- 147,8
HGr. 7	Baumaßnahmen	189,5	230,2	188,9	- 41,3
HGr. 8	Sonstige Investitionsausgaben	1.207,7	1.378,8	1.244,4	- 134,4
HGr. 9	Besondere Finanzierungsausgaben	340,8	0,3	401,9	+ 401,6
Gesamtausgaben		10.422,7	10.653,4	10.481,3	- 172,1
Bereinigte Ausgaben		9.769,5	10.591,4	10.026,6	- 564,8
Finanzierungssaldo		+ 646,1	- 415,9	+ 445,9	

Das Ist-Ergebnis 2019 lag sowohl bei den Gesamteinnahmen als auch bei den Gesamtausgaben um 172,1 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 297 Mio. EUR und Minderausgaben von rund 564,8 Mio. EUR.

Der Finanzierungssaldo ergab einen Überschuss von 445,9 Mio. EUR.

II.1 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die Entwicklung der Einnahmen Thüringens aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben seit 2010 ist der nachfolgenden Abbildung 3 zu entnehmen:



Die Steuereinnahmen stiegen 2019 auch im zehnten Jahr hintereinander an. Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den bereinigten Einnahmen betrug 67,8 % (Vorjahr: 66,4 %).

Das Steueraufkommen sowie das Aufkommen aus steuerähnlichen Abgaben 2018 und 2019 ergeben sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht:

Übersicht 4 Steuern und steuerähnliche Abgaben 2018 und 2019				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2019 Ist – Soll Mio. EUR
	2018 - Ist - Mio. EUR	2019 - Soll - Mio. EUR	2019 - Ist - Mio. EUR	
Steuern	6.804,8	6.651,6	7.082,0	+ 430,4
davon				
- Umsatzsteuer	4.394,0		4.575,6	
- Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	2.087,0		2.170,7	
- Gewerbesteuerumlage	38,5		40,8	
- Landessteuern ³⁶	285,3		294,9	
steuerähnliche Abgaben ³⁷	18,5	16,1	16,0	- 0,1
Insgesamt	6.823,3	6.667,7	7.098,0	+ 430,3

Im Vergleich zum Ist des Vorjahres sind die Einnahmen aus Steuern weiter um rund 277 Mio. EUR (4,1 %) auf rund 7,1 Mrd. EUR gestiegen. Die Umsatzsteuer verzeichnete ein Plus von rund 180 Mio. EUR. Die Steuern vom Einkommen (Lohn-, Einkommen-, Körperschaftsteuer) und Ertrag (Kapitalertrag- und Abgeltungsteuer) stiegen um insgesamt 84 Mio. EUR. Mehreinnahmen vor allem bei der Grunderwerbsteuer führten zum Anstieg der Landessteuern um rund 10 Mio. EUR.

Der Anteil der Landessteuern am Gesamtsteueraufkommen betrug wie im Vorjahr 4,2 %.

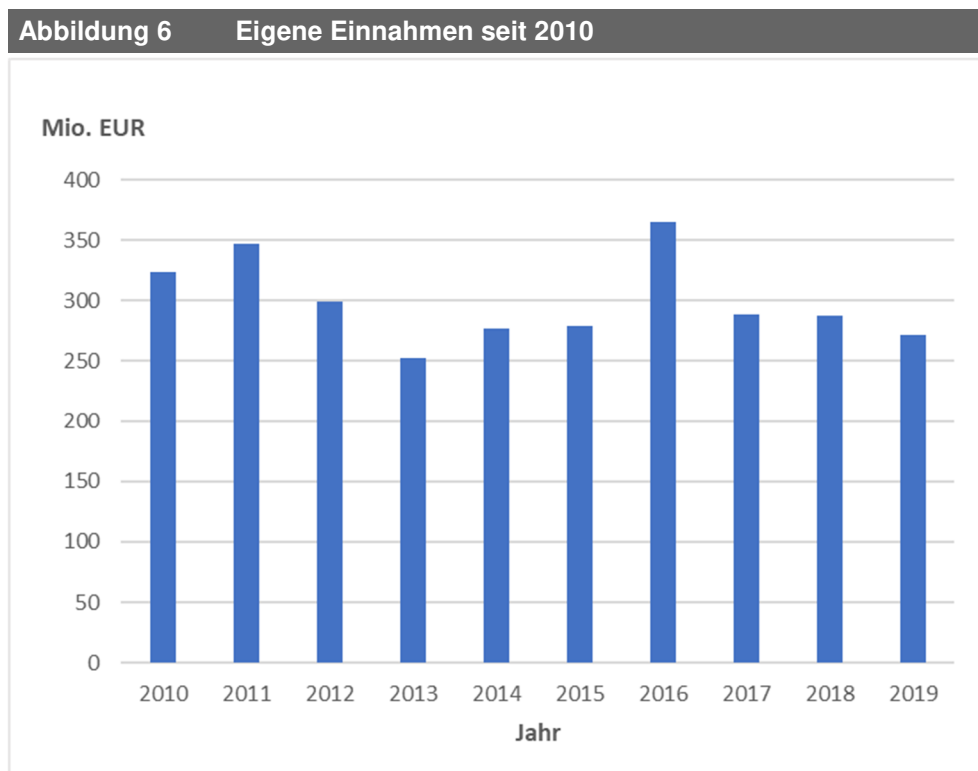
2019 betrug die Steuerdeckungsquote 70,6 %, sie stieg damit gegenüber dem Vorjahr (2018: 69,7 %) um 0,9 Prozentpunkte. Die Steuereinnahmen sind stärker gewachsen als die bereinigten Ausgaben.

³⁶ Zu den Landessteuern gehören: Grunderwerb-, Erbschaft-, Lotterie-, Sportwetten-, Feuerschutz- und Biersteuer.

³⁷ 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 2010:



Die eigenen Einnahmen beliefen sich 2019 auf 271,6 Mio. EUR (2,6 % der bereinigten Einnahmen). Sie sanken damit gegenüber dem Vorjahr um 15,6 Mio. EUR.

Mehr als 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.

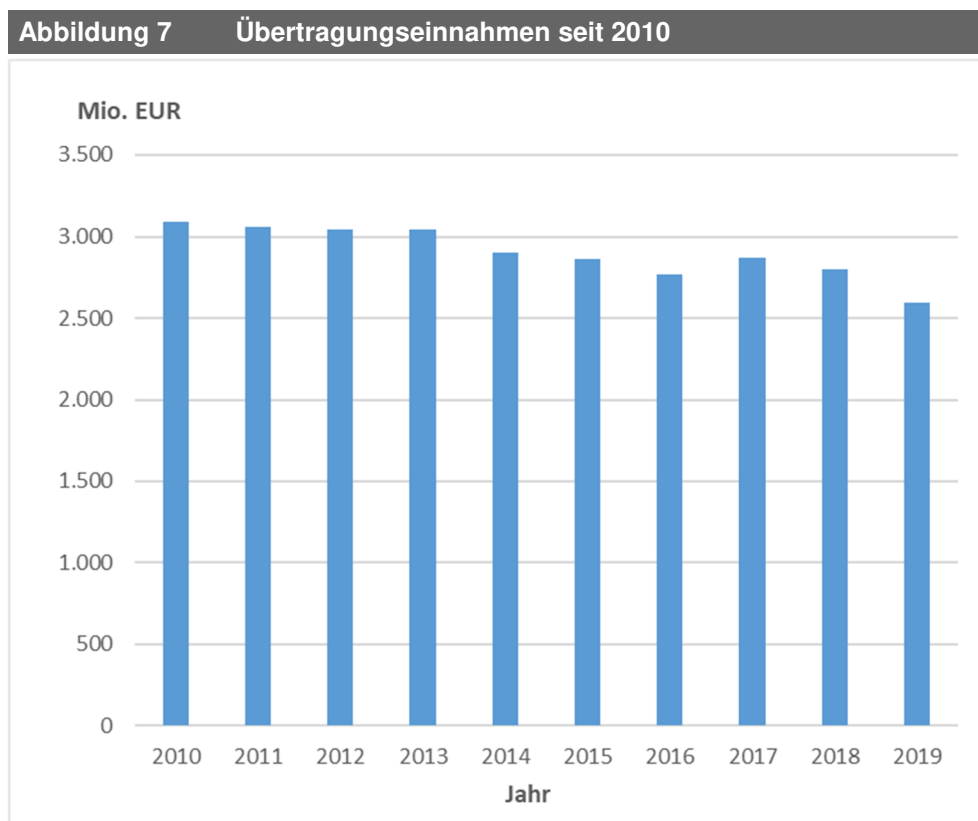
Die höchsten eigenen Einnahmen erzielten die Gerichte und Staatsanwaltschaften (100 Mio. EUR), die Zentrale Bußgeldstelle aus der Verkehrsüberwachung durch die Polizei (26,2 Mio. EUR) sowie die Steuerverwaltung (15 Mio. EUR). Die Thüringer Lotterieverwaltung überwies 15,9 Mio. EUR an den Freistaat.

Aufgrund der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank waren auch 2019 Zinsen für die Anlage liquider Mittel zu zahlen bzw. wurden Zinsen für Kassenkredite eingenommen (sog. Negativzinsen). Diese werden seit 2018

in eigenen Titeln nachgewiesen. Im Kapitel 17 06 Titel 162 01 wurden 2019 2,2 Mio. EUR an Zinseinnahmen für aufgenommene Kredite gebucht.

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

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Übertragungseinnahmen seit 2010:



Die Übertragungseinnahmen – Mittel von Dritten, z. B. Bund und EU – betrugen 2019 rund 2,6 Mrd. EUR. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um 200 Mio. EUR. Sie bleiben mit rund 25 % der bereinigten Einnahmen der zweitgrößte Einnahmeblock nach den Steuereinnahmen.

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

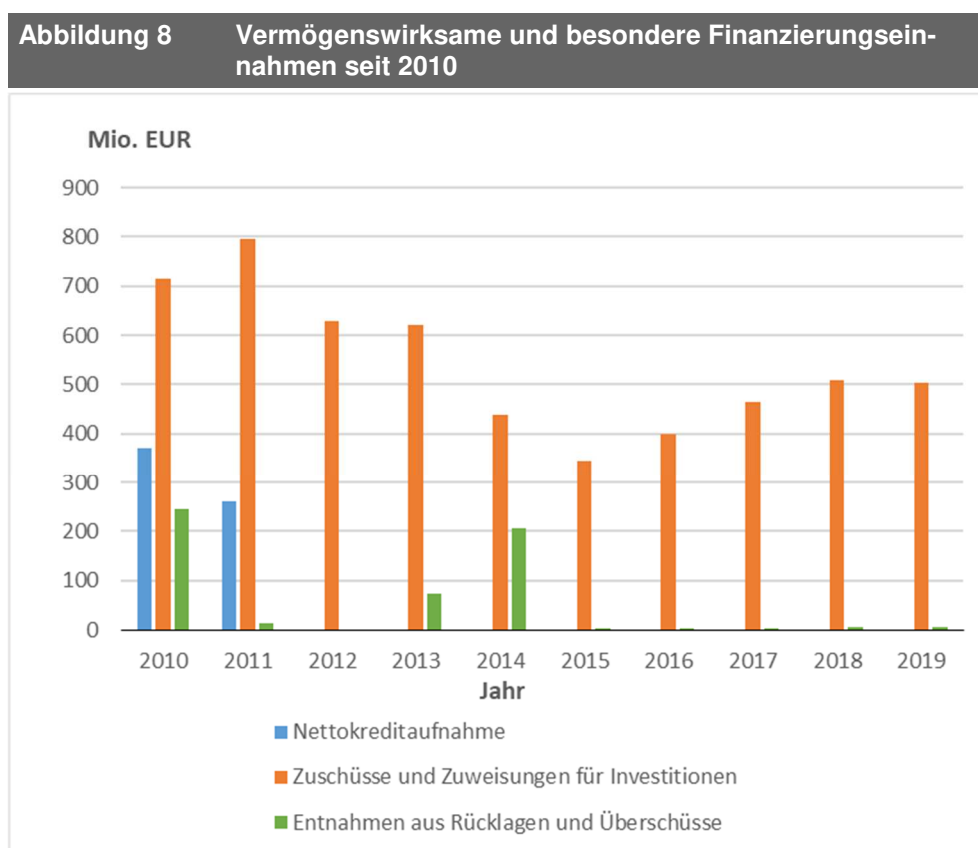
Übersicht 5 Übertragungseinnahmen 2018 und 2019				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2019 Ist – Soll Mio. EUR
	2018 - Ist - Mio. EUR	2019 - Soll - Mio. EUR	2019 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen vom Bund	1.850,9	1.741,9	1.690,9	- 51,0
davon				
- Fehlbetrags-BEZ	279,1		262,0	
- SoBEZ politische Führung	55,7		55,7	
- SoBEZ teilungsbedingte Lasten	402,3		300,0	
- SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	88,7		88,7	
- Kompensation der Kfz-Steuer	230,5		230,5	
- Hochschulpakt 2020	32,1		30,7	
- BAföG	56,8		55,4	
- Kosten der Unterkunft nach SGB II	133,0		116,0	
- Grundsicherung und Barbetrag nach dem SGB XII	80,2		84,5	
- Wohngeld	15,7		12,1	
- Unterhaltsvorschuss	29,2		25,9	
- Rehabilitierungs- und Entschädigungsleistungen	15,1		17,5	
- Kostenerstattung Landesamt für Bau und Verkehr	20,1		21,6	
- Förderung wissenschaftlicher Institute (Leibniz-Institute)	23,7		25,4	
- Regionalisierungsmittel	361,6		330,8	
Zuweisungen von Ländern	705,0	656,5	653,8	- 2,6
davon				
- Länderfinanzausgleich	688,6		632,8	
- Erstattungen für Versorgungsbezüge	13,9		17,1	
Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	29,7	16,7	33,3	+ 16,6
Zuschüsse der EU	181,3	221,0	200,4	- 20,6
davon				
- ESF	11,8		109,4	
- EFRE	113,3		32,0	
- ELER	54,3		56,7	
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse	29,7	10,9	19,6	+ 8,7
Insgesamt	2.796,6	2.647,0	2.598,0	- 49,0

Den wesentlichen Teil der Übertragungseinnahmen stellen die Leistungen des Bundes dar. Über 40 % dieser Mittel sind Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) mit rund 706 Mio. EUR (2018: 825 Mio. EUR). Dabei sanken die Einnahmen aus den „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ – wie im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen – um rund 102 Mio. EUR. Hinsichtlich der Verwendung der „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ hat die Landesregierung die vollständig zweckgerechte Mittelverwendung nachgewiesen.³⁸

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

II.4 Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen seit 2010:



³⁸ Vgl. Fortschrittsbericht des Freistaats Thüringen für das Haushaltsjahr 2019 vom September 2020.
https://finanzen.thueringen.de/fileadmin/user_upload/haushalt/fortschrittsbericht_aufbau_ost_2019.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*.

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

Die Investitionszuschüsse lagen um 79,5 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 mit rund 513 Mio. EUR um rund 550 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag von rund 1.062 Mio. EUR, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht:

Übersicht 6 Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2018 und 2019				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2019 Ist – Soll Mio. EUR
	2018 - Ist - Mio. EUR	2019 - Soll - Mio. EUR	2019 - Ist - Mio. EUR	
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	508,5	584,4	504,9	- 79,5
davon:				
- von der EU				
· EFRE	73,3		74,6	
· ELER	36,4		40,8	
- vom Bund				
· GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	66,7		66,2	
· GA „Verbesserung der Agrarstruktur“	23,7		23,8	
· Wohnraumförderung	58,6		58,4	
· Städtebau, Schulbau und Raumordnung	41,9		59,2	
· Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (kommunaler Straßenbau und ÖPNV)	50,2		50,2	
· Zuführungen nach Entflechtungsgesetz für den Hochschulbau	29,3		29,3	
· Bundesanteil für Darlehen Bafög	25,7		25,1	
- Einnahmen aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (PMO)	32,4		0,0	
- Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes	22,2		15,3	
- Krankenhausumlage von Landkreisen und kreisfreien Städten	22,1		22,0	
Entnahmen aus Rücklagen	6,8	477,5	6,4	- 471,1
- Rücklage Abwasserabgabe	2,9		0,0	
- gemeinsame Rücklage für Hochschulen	3,9		3,9	
- Ausgleichsabgabe	0,0		0,0	
Haushaltstechnische Verrechnungen	0,0	0,0	0,0	+ 0,0
Insgesamt	515,7	1.062,3	513,6	- 548,6

II.4.1 Kreditaufnahme

Das Haushaltsgesetz 2018/2019 sah für 2019 keine Neuverschuldung vor. Es ließ aber eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 1.888 Mio. EUR zu.³⁹ Diese Ermächtigung wurde von der Landesregierung erneut nicht in Anspruch genommen.

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 10.653,4 Mio. EUR durften daher Kassenverstärkungskredite bis zu 1.278 Mio. EUR aufgenommen werden. Auch diese Ermächtigung wurde nicht in Anspruch genommen.⁴⁰

Von den übrigen im Haushaltsgesetz vorgesehenen Kreditermächtigungen machte das TFM keinen Gebrauch.

II.4.2 Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen setzen sich aus Zuweisungen vom Bund, von Gemeinden und Gemeindeverbänden, von Sozialversicherungsträgern, von Sondervermögen sowie aus Zuschüssen der EU zusammen. Sie sanken gegenüber dem Vorjahr lediglich um 3,6 Mio. EUR auf 504,9 Mio. EUR und blieben um 79,5 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

Die Erstattungen der EU stiegen insgesamt im Vergleich zum Vorjahr um 5,8 Mio. EUR. Die veranschlagten Beträge wurden weder im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung EFRE noch im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ELER erreicht.

Die investiven Zuweisungen des Bundes stiegen um rund 25 Mio. EUR. Davon sind 13 Mio. EUR Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Schulinfrastruktur, die an finanzschwache Kommunen weitergereicht wurden.

³⁹ § 2 Abs. 1 ThürHhG 2018/2019.

⁴⁰ Vgl. Tn. 2.2.4.4 der Haushaltsrechnung 2019.

II.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

2019 sind als *besondere Finanzierungseinnahmen* Entnahmen aus *Rücklagen* und *haushaltstechnische Verrechnungen* nachgewiesen.

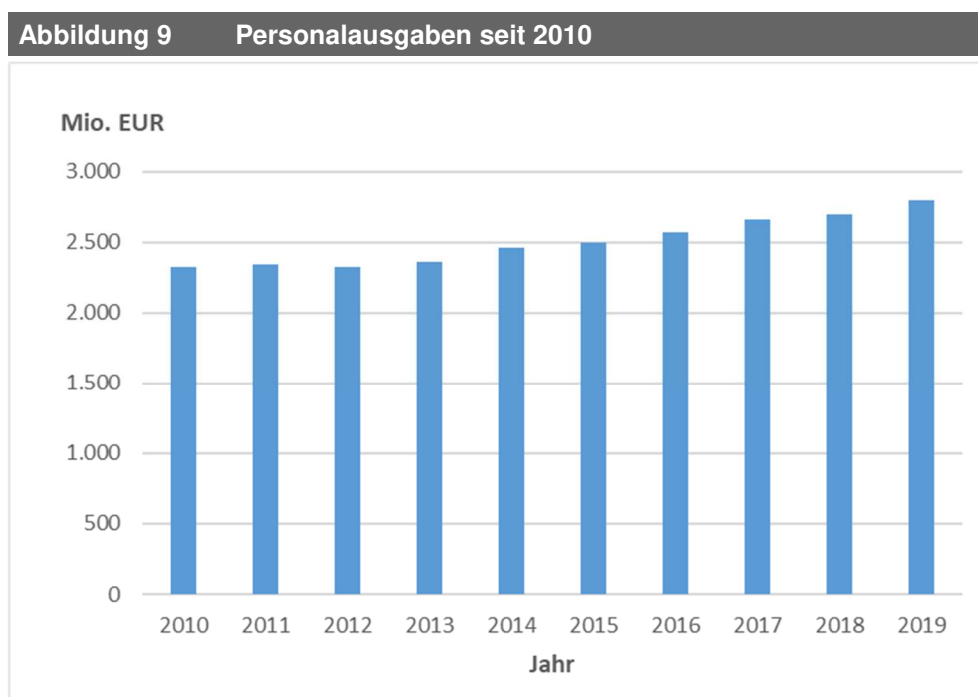
Der gemeinsamen *Rücklage* für die Hochschulen wurden 3,9 Mio. EUR entnommen.

§ 5 ThürHhG 2018/2019 ermöglichte die Bildung zweckgebundener Rücklagen, wenn zweckgebundene Einnahmen Dritter nicht im gleichen Haushaltsjahr ausgegeben werden können. Von dieser Regelung hatten 2018 das Landesarchiv, das Landesamt für Denkmalpflege, das TMIL sowie das Landesamt für Bau und Verkehr Gebrauch gemacht. 2019 wurden aus diesen Rücklagen 2,5 Mio. EUR wieder entnommen.

Die *haushaltstechnischen Verrechnungen* waren mit rund 2,4 Mio. EUR ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

II.5 Personalausgaben

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Personalausgaben seit 2010:



2019 betrugen die Personalausgaben 2.798,5 Mio. EUR. Sie lagen damit um 104,1 Mio. EUR über den Vorjahresausgaben.

Die Personalausgabenquote betrug 27,9 %, im Vorjahr 27,5 %. 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 2018 und 2019 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 7 Personalausgaben 2018 und 2019				
Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2019 Ist – Soll Mio. EUR
	2018 - Ist - Mio. EUR	2019 - Soll - Mio. EUR	2019 - Ist - Mio. EUR	
Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten	2.367,2	2.516,1	2.420,8	- 95,3
Versorgungsbezüge	202,7	232,3	242,6	+ 10,3
Beihilfen und Unterstützungen	99,4	112,1	109,2	- 2,9
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	18,6	22,2	19,5	- 2,7
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	40,0	0,0	- 40,0
Übrige Personalausgaben	6,5	7,8	6,5	- 1,3
Insgesamt	2.694,4	2.930,5	2.798,5	- 132,0

Die Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten (Ministerpräsident, Minister, Beamte, Richter und Arbeitnehmer) stiegen im Vorjahresvergleich um 53,6 Mio. EUR (2,3 %). Tarifsteigerungen erfolgten zum 1. Januar 2019 mit 3,2 %; Besoldungsanpassungen erfolgten wirkungsgleich ebenfalls zum 1. Januar 2019. Auch waren im Berichtsjahr im Kernhaushalt weniger Stellen/Planstellen besetzt als im Vorjahr (75 VZÄ)⁴¹.

Die Versorgungsbezüge stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 40 Mio. EUR. Dem standen Erstattungen von Versorgungsbezügen vom Bund und anderen Ländern von 19,6 Mio. EUR gegenüber.

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-

⁴¹ Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /19 – Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30. Juni 2019, Tabelle 2.

und Pflegeversicherung der Arbeitnehmer und sind Ausfluss des Prinzips der staatlichen Selbstversicherung. 2019 wurden mit 109,2 Mio. EUR rund 10 Mio. EUR mehr Beihilfen als im Vorjahr gezahlt.

Die Zahlungen für Abgeordnete, deren Mitarbeiter und ehrenamtlich Tätige lagen mit 19,5 Mio. EUR um 1,0 Mio. EUR über denen im Vorjahr. An ehrenamtlich Tätige – die vorwiegend in den Gerichten eingesetzt werden – wurde rund 1,0 Mio. EUR gezahlt.

Im Haushalt 2019 war eine Globale Mehrausgabe für Personal von 40 Mio. EUR veranschlagt. Diese Mittel waren zentral im Einzelplan 17 zur Deckung eines möglichen Mehrbedarfs für zusätzliches Personal vorgesehen. Aus dieser Ermächtigung wurden die Personalausgaben der Einzelpläne 03 und 08 mit insgesamt 3,2 Mio. EUR verstärkt.

Die Landesregierung hat 2017 das Personalentwicklungskonzept für den Thüringer Landesdienst bis zum Jahr 2025 (PEK 2025) beschlossen. Mit dem PEK 2025 wurde das Stellenabbaukonzept 2020 fortgeschrieben. Die Zielvorgabe des Stellenabbaus wurde beibehalten, die Umsetzung soll nunmehr aber erst bis 2025 erfolgen. Im Bericht über die Realisierung des PEK 2025⁴² wurden 386 Stellen/Planstellen als „im Zuge der Aufstellung des Haushalts 2019 weggefallen“ deklariert.

In der Stellenübersicht zum Haushaltsplan 2019 wurden für alle Einzelpläne mit 45.742 Stellen/Planstellen 369 Stellen/Planstellen weniger als 2018 ausgewiesen. Die Anzahl der Stellen/Planstellen in den Sonderrechnungen blieb mit 3.181 unverändert. Im Ergebnis wurden 17 Stellen weniger abgebaut, als sich die Landesregierung im PEK 2025 selbst vorgegeben hatte.

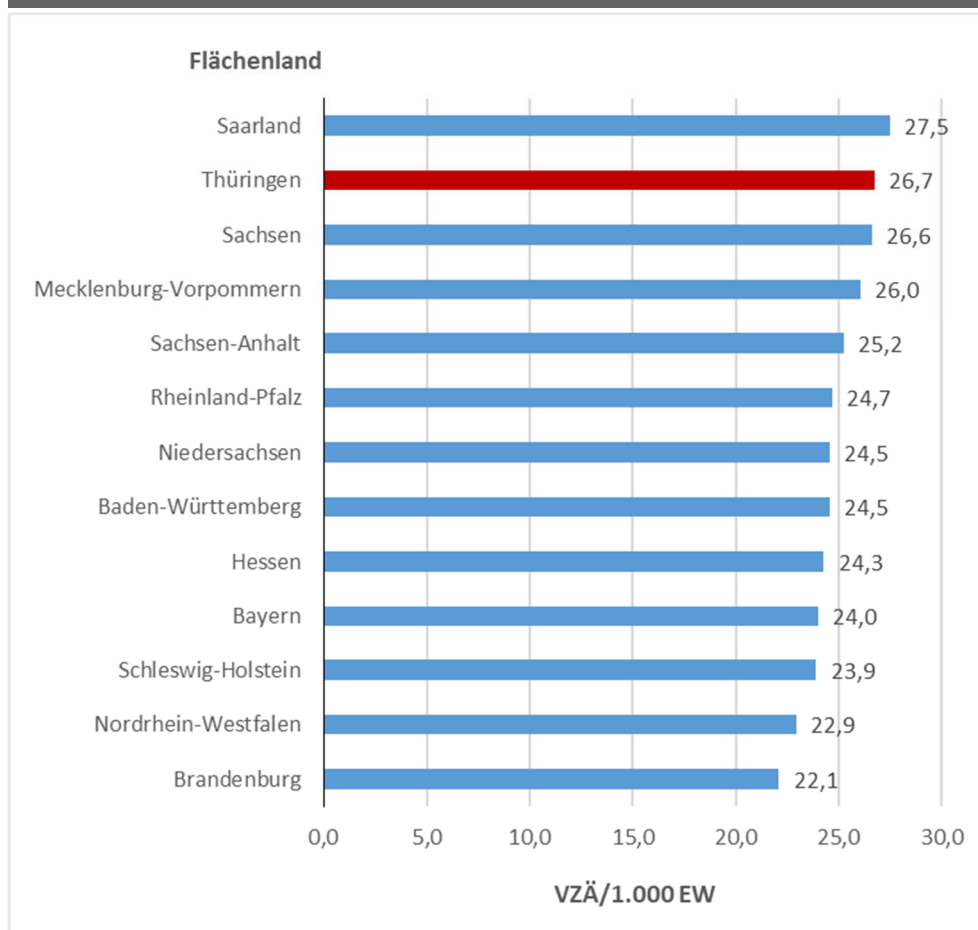
Für den Kernhaushalt⁴³ waren 43.623 Stellen/Planstellen veranschlagt. Zum 30. Juni 2019 teilten sich 34.285 Vollzeitbeschäftigte und 11.255 Teilzeitbeschäftigte (davon 410 in Altersteilzeit) diese Stellen/Planstellen. Die Gesamtzahl der Beschäftigten (45.545) entsprach 42.680 Vollzeitäquivalenten (VZÄ); das waren 75 weniger als im Vorjahr.

⁴² Gesamtplan zum ThürHhG 2018/2019, S. 129.

⁴³ 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 /19 – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30. Juni 2019, Tabelle 2.

Bei Betrachtung der Beschäftigten im Kernhaushalt, bei den Sonderrechnungen und bei rechtlich selbständigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts ist die Anzahl der VZÄ um 90 auf 57.105 gesunken. Im Vergleich der Vollzeitäquivalente der Flächenländer pro 1.000 Einwohner weist Thüringen dennoch weiter den zweithöchsten Wert auf, wie nachfolgend dargestellt:

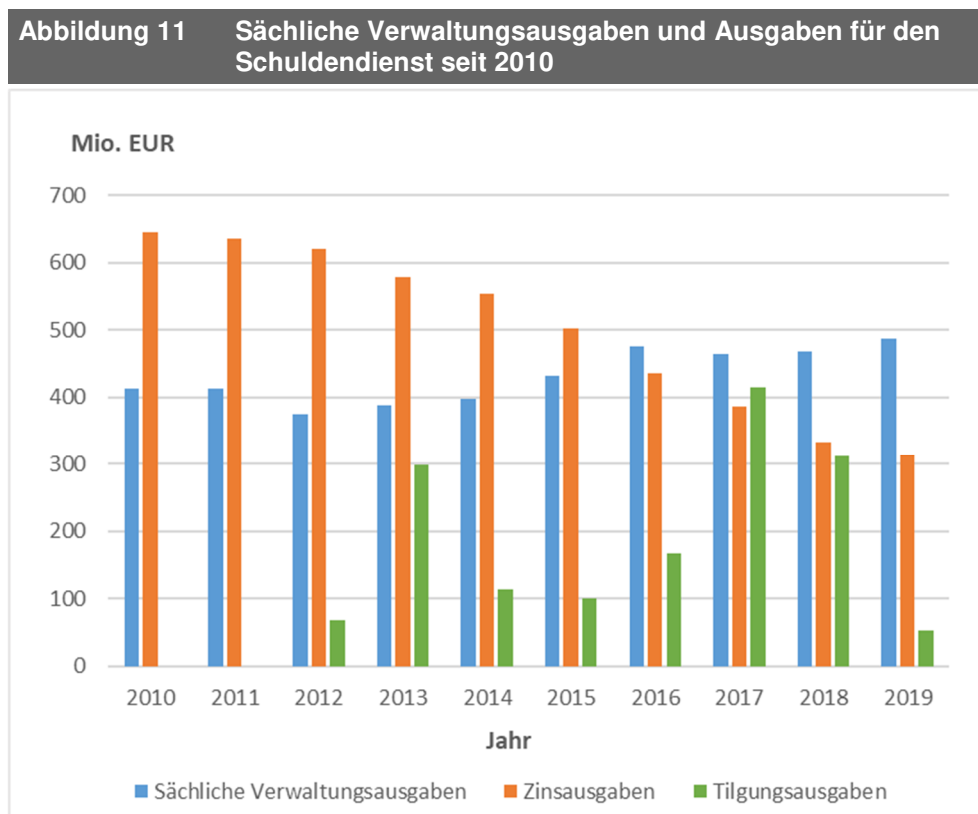
Abbildung 10 Ländervergleich der Vollzeitäquivalente 2019 pro 1.000 Einwohner⁴⁴



⁴⁴ Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /19 – Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30. Juni 2019, Tabelle 5.

II.6 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst seit 2010 zeigt die nachfolgende Abbildung:



Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen 2019 rund 486,7 Mio. EUR (4,8 % der *bereinigten Ausgaben*). Sie lagen um 18,2 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 48,0 Mio. EUR unterschritten.

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

Die Zinsausgaben beliefen sich auf 312,6 Mio. EUR, davon für die Landes-schulden (einschließlich Geldbeschaffungskosten) auf 311,5 Mio. EUR. Sie

lagen deutlich unter dem Soll von rund 375 Mio. EUR. Sie unterschritten aufgrund des weiter günstigen Zinsniveaus und der bereits von 2012 bis 2018 vorgenommenen Tilgungen auch den Vorjahreswert um 20 Mio. EUR.

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 1,2 Mio. EUR aus.

Die Zinsausgabenquote betrug 3,1 % (Vorjahr: 3,4 %).

Tilgungsausgaben werden seit 2018 in Haushaltsplan und -rechnung als Nettobetrag – also als Differenz zwischen tatsächlicher Tilgung einzelner Kreditverträge und dem Abschluss neuer Verträge zur Anschlussfinanzierung – ausgewiesen. Bis 2017 wurde der entsprechende Betrag als *Rotabsetzung* in der Gruppe 325 ausgewiesen. In der obigen Abbildung 11 sind diese Beträge für die Jahre 2012 bis 2017 mit dargestellt.

Es wurden 52,7 Mio. EUR nach dem Thüringer Nachhaltigkeitsmodell⁴⁵ getilgt.

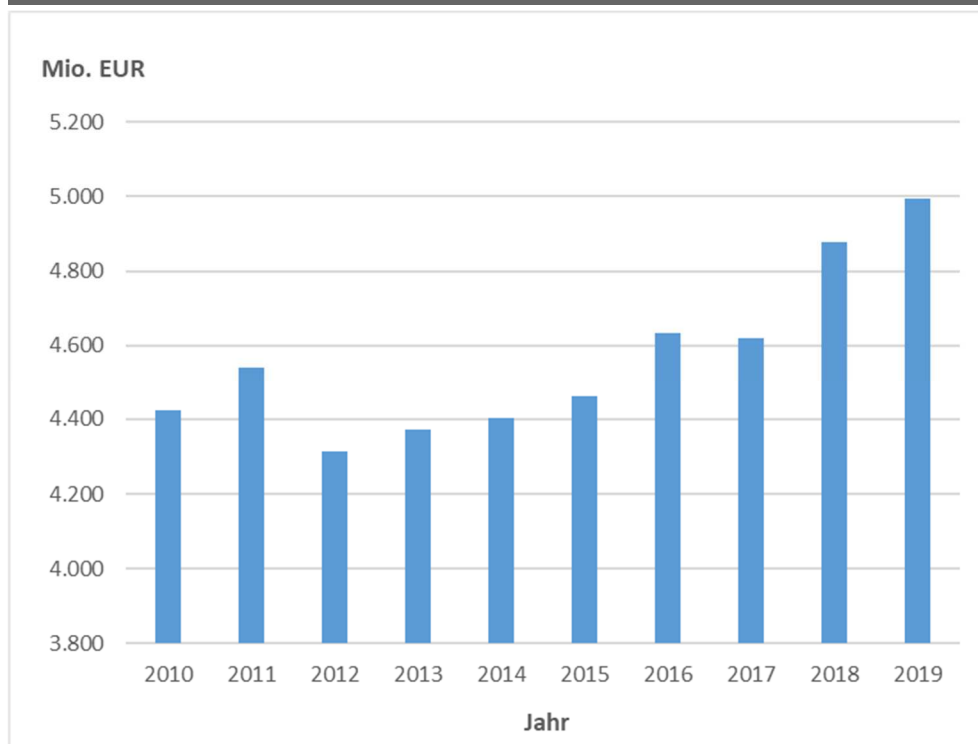
II.7 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)

Die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes an den öffentlichen Bereich und an natürliche Personen sind 2019 weiter gestiegen. Sie erreichten mit 4.995,5 Mio. EUR den bisher höchsten Stand.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der *Übertragungsausgaben* seit 2010:

⁴⁵ Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung, GVBl. 1/2018, S. 12.

Abbildung 12 Übertragungsausgaben seit 2010



Die *Übertragungsausgaben* machten 2019 die Hälfte (49,8 %) der *bereinigten Ausgaben* aus. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 118,4 Mio. EUR, veranschlagt waren um 147,8 Mio. EUR höhere Ausgaben. Der Vergleich der Übertragungsausgaben 2018 und 2019 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 8 Übertragungsausgaben 2018 und 2019				
Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2019 Ist – Soll Mio. EUR
	2018 - Ist - Mio. EUR	2019 - Soll - Mio. EUR	2019 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	2.955,7	3.016,5	3.027,8	+ 11,3
davon				
- Leistungen an Kommunen	2.486,2		2.541,7	
davon KFA	1.963,0		1.976,4	
Unterbringung/Betreuung von Flüchtlingen	79,1		94,3	
Kostenerstattung für unbegleitete minderjährige Ausländer	72,8		51,3	
Kosten der Unterkunft nach SGB II (Bundesanteil)	133,0		116,0	
Grundsicherung und Barbetrag nach SGB XII	80,2		84,5	
Zuweisungen im Rahmen der Regionalisierungsmittel	24,8		25,1	
Zuweisungen im Rahmen der Gebietsreform	37,0		91,9	
Finanzierung des beitragsfreien Kindergartenjahres	31,7		29,9	
Jugendförderung und Schulsozialarbeit	25,1		25,7	
- Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR	424,3		438,0	
Schuldendiensthilfen und Erstattungen an Unternehmen	93,4	100,6	93,4	- 7,2
davon				
- TAB – Erstattungen für Förderverwaltung BAföG	2,5		2,8	
- TAB – Schuldendiensthilfe für BAföG	15,5		10,7	
- Flughafen Erfurt-Weimar	9,7		9,7	
- Maßregelvollzug	37,1		41,1	

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2019 Ist – Soll Mio. EUR
	2018 - Ist - Mio. EUR	2019 - Soll - Mio. EUR	2019 - Ist - Mio. EUR	
Leistungen an natürliche Personen	234,6	252,5	214,2	- 38,3
davon				
- BAföG	56,8		55,4	
- Entschädigungsleistungen der strafrechtlichen und beruflichen Rehabilitation	17,8		17,3	
- Leistungen gemäß Opferentschädigungsgesetz	7,1		7,0	
- Landesblindengeld/ Sinnesbehindertengeld	12,1		13,9	
- Zuschüsse aus der Ausgleichsabgabe	12,8		12,6	
- Dürrehilfe an Unternehmen der Landwirtschaft	12,5		1,3	
- Unterhaltsvorschuss	49,5		46,8	
- Wohngeld	31,3		24,2	
- Beiträge an die Unfallkasse Thüringen	16,0		16,4	
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.593,4	1.773,8	1.660,2	- 113,7
davon				
- Kultur und Kunst	120,4		123,1	
- Hochschulen, Wissenschaft und Forschung	560,8		581,7	
- ÖPNV	269,6		278,6	
- Schulen freier Träger	167,0		172,1	
- Leistungen an Kirchen/ Religionsgemeinschaften	25,9		26,7	
- Landesforstanstalt	27,4		26,9	
- Integration von Migranten und Flüchtlingen	13,9		16,4	
- Arbeitsmarktförderung	15,4		15,3	
- Universitätsklinikum Jena	80,7		83,5	
- ESF	53,7		65,8	
- EFRE	40,4		35,0	
- ELER	54,7		57,3	
- Wirtschaftsförderung außerhalb der EU-Mittel	24,2		23,7	
Insgesamt	4.877,1	5.143,3	4.995,5	- 147,8

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

Die Zuweisungen an Kommunen stiegen um rund 55 Mio. EUR. Dies beruht im Wesentlichen auf höheren Zuweisungen im Rahmen der Gebietsreform zur Förderung freiwilliger Gemeindeneugliederungen.

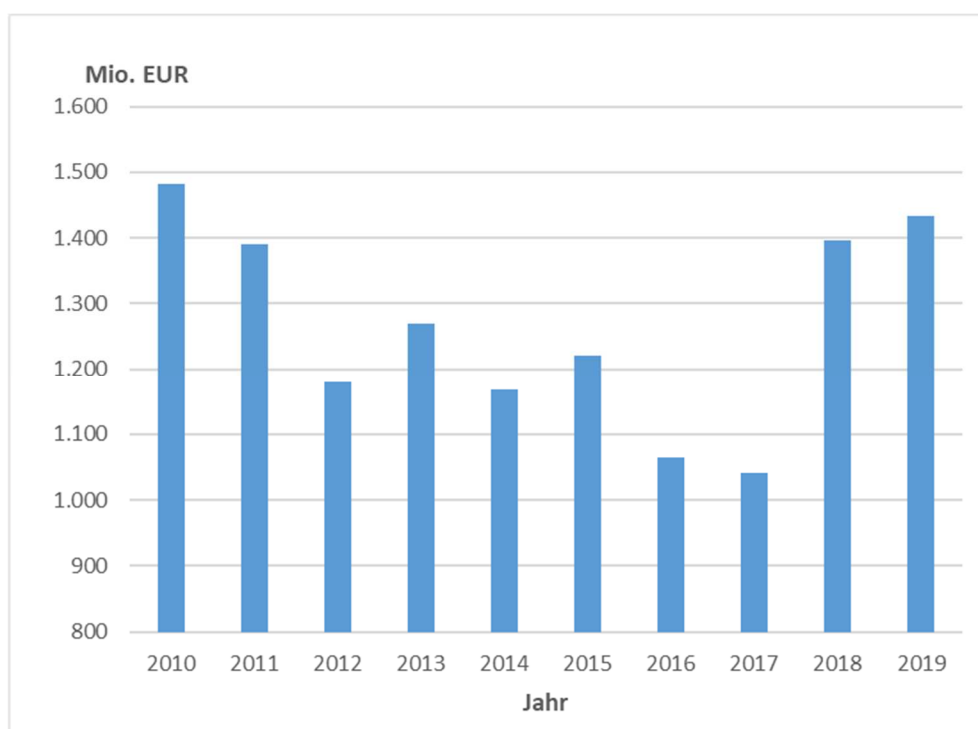
Die Leistungen an natürliche Personen sanken im Vorjahresvergleich wieder. Einerseits waren weniger Leistungen für Wohngeld erforderlich, andererseits mussten kaum Zuschüsse an Landwirte (z. B. als Dürrehilfen) gezahlt werden.

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

II.8 Ausgaben für Investitionen

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Investitionsausgaben seit 2010:

Abbildung 13 Investitionsausgaben seit 2010



Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben für Investitionen weiter. Sie lagen mit 1.433,3 Mio. EUR um 36 Mio. EUR (2,6 %) über dem Vorjahreswert, jedoch um 175,7 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

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

Übersicht 9 Ausgaben für Investitionen 2018 und 2019				
Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2019 Ist – Soll Mio. EUR
	2018 - Ist - Mio. EUR	2019 - Soll - Mio. EUR	2019 - Ist - Mio. EUR	
Bausgaben	189,5	230,2	188,9	- 41,3
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	75,9	82,1	64,5	- 17,6
ÖPP und alternative Baufinanzierung	41,1	35,0	34,3	- 0,6
Darlehen	55,5	35,0	28,9	- 6,1
davon EFRE	22,0		2,0	
BAföG	25,7		25,1	
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	2,0	11,0	7,1	- 3,9
Investitionszuweisungen	1.033,2	1.215,6	1.109,5	- 106,1
davon				
- Hochschulen/Wissenschaft/Forschung	40,1		45,3	
- Denkmal- und Kunstpflege	32,0		35,0	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	131,9		130,8	
- Förderung der Strukturentwicklung	19,8		19,0	
- Sanierung ökologischer Altlasten	32,3		30,0	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“	36,5		36,6	
- Krankenhausprogramm	67,1		66,6	
- Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“	94,7		101,5	

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2019 Ist – Soll Mio. EUR
	2018 - Ist - Mio. EUR	2019 - Soll - Mio. EUR	2019 - Ist - Mio. EUR	
- EFRE	58,5		67,4	
- ELER	44,2		50,2	
- Städtebauförderung	91,6		118,8	
- Verbesserung der Verkehrs- verhältnisse der Gemeinden	57,5		70,9	
- Zuweisungen an das Thür. Wohnungsbauvermögen	39,1		26,1	
- KFA (nur Investitionen)	33,4		33,6	
- Investitionspauschale an Kommunen außerhalb KFA	100,0		100,0	
- Ausgaben aus Zuweisungen des Bundes für finanzschwache Kommunen	22,2		15,3	
Insgesamt	1.397,2	1.609,0	1.433,3	- 175,7

Die Bauausgaben des Freistaats blieben im Vergleich zum Vorjahr fast unverändert, blieben aber um 41,3 Mio. EUR unter dem Soll. Minderausgaben fielen besonders in folgenden Bereichen an:

- Baumaßnahmen an Hochschulen (8,4 Mio. EUR) und
- Baumaßnahmen aus Mitteln des EFRE (6,8 Mio. EUR).

Für den Erwerb von Geräten und beweglichen Sachen wurden 14,6 Mio. EUR weniger als geplant ausgegeben. Dies betraf im Wesentlichen den digitalen BOS-Funk (6,1 Mio. EUR) und das Landesrechenzentrum (4,6 Mio. EUR).

Die Ausgaben für ÖPP und alternative Baufinanzierung lagen im Soll.

Die Ermächtigung zur Ausreichung von Darlehen für BAföG wurde nicht ausgeschöpft (- 8,1 Mio. EUR).

Die Investitionszuweisungen stiegen im Vergleich zum Vorjahr weiter um 76,3 Mio. EUR, lagen dennoch um 106,1 Mio. EUR unter dem Soll.

Für den Anstieg sind unter Anderem ursächlich:

- höhere Zuschüsse aus den EU-Strukturfonds EFRE und ELER (14,9 Mio. EUR),
- Zuweisungen an finanzschwache Kommunen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur aus Finanzhilfen des Bundes und der Kofinanzierung durch das Land (14,6 Mio. EUR),
- Zuwendungen an Städte und Gemeinden für Städtebau aus Bundes-Landes-Programmen (11,1 Mio. EUR),
- Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (kommunaler Straßenbau und ÖPNV 13,4 Mio. EUR),
- höhere Zuschüsse für die Digitalisierung der Infrastruktur und der Thüringer Wirtschaft (6,3 Mio. EUR),
- Zuweisungen für Abwasserentsorgungsanlagen (10,1 Mio. EUR),
- höhere Zuweisungen an das Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ (6,8 Mio. EUR).

Die größten Minderausgaben im Vergleich zum Soll gab es bei

- den EU-Förderprogrammen (81,8 Mio. EUR),
- dem Neubau der gemeinsamen JVA Zwickau (26,1 Mio. EUR),
- der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (19,9 Mio. EUR).

Die Investitionsquote lag 2019 – wie im Vorjahr – bei 14,3 %.

II.9 Besondere Finanzierungsausgaben

Als *besondere Finanzierungsausgaben* sind Zuführungen an *Rücklagen* von 399,6 Mio. EUR und *haushaltstechnische Verrechnungen* von rund 2,4 Mio. EUR ausgewiesen.

332,1 Mio. EUR wurden der allgemeinen Rücklage zugeführt. Diese hatte damit Ende 2019 einen Bestand von 1.849,6 Mio. EUR.

Der zweckgebundenen Rücklage aus Regionalisierungsmitteln wurden nicht verbrauchte Mittel aus Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Gesetzes zur Regionalisierung des ÖPNV von 46,6 Mio. EUR zugeführt. Ende 2019 betrug ihr Bestand 224 Mio. EUR.

5,0 Mio. EUR wurden der gemeinsamen Rücklage der Hochschulen zugeführt. Diese besteht neben den Rücklagen der einzelnen Hochschulen und hatte Ende 2019 einen Bestand von 34,9 Mio. EUR.

Zudem weist die Haushaltsrechnung 1,7 Mio. EUR als Zuführung an die Rücklage aus der Abwasserabgabe aus.

§ 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 6,2 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. Kapitel 6 der Haushaltsrechnung weist 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 in Jahresscheiben zusammengefasst:

Übersicht 10 Einnahmen und Ausgaben der EU-Strukturfonds der Förderperiode 2014 bis 2020 (ohne Landes-Kofinanzierung)				
EU- Mittel	Einnahmen Mio. EUR	Ausgaben Mio. EUR	Vom Land vor- finanzierter Betrag kumuliert Mio. EUR	Verausgabtes Fondsvolumen ⁴⁶ kumuliert %
EFRE 2014	0,0	0,0	0,0	0,0
EFRE 2015	21,9	39,1	17,2	3,4
EFRE 2016	103,5	97,2	10,9	11,7
EFRE 2017	58,7	77,3	29,5	18,3
EFRE 2018	112,7	134,7	51,5	29,9
EFRE 2019	106,6	120,9	65,8	40,3
Summe EFRE	403,4	469,2	65,8	40,3
ESF 2014	4,7	0,0	- 4,7	0,0
ESF 2015	4,7	31,3	21,9	6,3
ESF 2016	14,1	54,8	62,6	17,2
ESF 2017	70,8	54,7	46,5	28,2
ESF 2018	11,8	56,8	91,5	39,5
ESF 2019	109,4	68,8	50,9	53,3
Summe ESF	215,5	266,4	50,9	53,3
ELER 2014	0,0	0,0	0,0	0,0
ELER 2015	13,8	37,4	23,6	5,5
ELER 2016	66,0	76,1	33,7	16,7
ELER 2017	92,2	89,2	30,7	29,8
ELER 2018	90,6	95,7	35,8	43,9
ELER 2019	97,5	102,7	41,0	59,0
Summe ELER	360,2	401,1	41,0	59,0

⁴⁶ Anteil der bis zum Jahresende geleisteten Ausgaben am Gesamtvolumen des Fonds.

Die Mittel aus den EU-Strukturfonds werden vom Land vorfinanziert und erst später bei der EU abgerechnet und von der EU erstattet. In der Übersicht 10 sind die in jedem Jahr erhaltenen Einnahmen aus den einzelnen Fonds dargestellt sowie die in jedem Jahr aus EU-Mitteln geleisteten Ausgaben ohne den vom Land zusätzlich aufzubringenden Finanzierungsanteil. Danach hat Thüringen in der Förderperiode 2014 bis 2020 bis einschließlich 2019 beispielsweise im EFRE 403,4 Mio. EUR an EU-Mitteln erhalten. Damit hat das Land im 6. Jahr der Förderperiode erst rund 35 % des zustehenden Einnahmenvolumens abgerufen. In der gleichen Zeit wurden 469,2 Mio. EUR aus den EU-Mitteln verausgabt. Im Ergebnis wurden bisher 65,8 Mio. EUR aus Landesmitteln vorfinanziert.

Über alle EU-Fonds ergab sich zum Jahresende 2019 somit eine Gesamt-Vorfinanzierung von fast 160 Mio. EUR. In Anbetracht der guten Einnahmesituation des Landes und der Geldmarktsituation mit Negativzinsen in den vergangenen Jahren hält der Rechnungshof dies grundsätzlich nicht für problematisch. In Zeiten enger werdender finanzieller Spielräume ist es aber geboten, die Zeiträume zwischen Mittelverausgabung und Mittelabrechnung möglichst kurz zu halten. Die Bindung von liquiden Landesmitteln und der damit unter Umständen einhergehende zusätzliche Kreditfinanzierungsbedarf sind auf ein Minimum zu reduzieren.

Bis Ende 2019 hat das Land im EFRE 40 %, im ESF 53 % und im ELER 59 % des Thüringen insgesamt zustehenden EU-Fördervolumens ausgezahlt. Bewilligt waren im EFRE 75 %⁴⁷ der Mittel und im ESF 90 %⁴⁸. Ein Großteil muss also in den Folgejahren noch abfließen. Die Mittel dieser Förderperiode waren bis zum 31. Dezember 2020 zu bewilligen und können bis zum 31. Dezember 2023 verausgabt werden.

Die für 2019 veranschlagten Mittel konnten überwiegend nicht in voller Höhe umgesetzt werden. Im EFRE konnten die Ansätze nur zu 62 % ausgeschöpft werden, im ELER zu 78 % und im ESF zu 80 %.

⁴⁷ Jährlicher Durchführungsbericht im Rahmen des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" zum EFRE 2014 – 2020:
https://www.efre-thueringen.de/fileadmin/user_upload/PDF/Downloads/Berichte/Durchfuhrungsbericht_2019.pdf

⁴⁸ Bürgerinfo zum ESF 2014 – 2020 in Thüringen:
https://www.esf-thueringen.de/fileadmin/user_upload/ESF-Thueringen-Buergerinfo.pdf

Förderperiode 2021 bis 2027

Die Europäische Union hat den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 2027 mit 1.074 Mrd. EUR festgelegt. Zusätzlich wird das befristete Aufbauinstrument NextGenerationEU fortgesetzt, mit dem die wirtschaftliche Erholung Europas nach der Coronavirus-Krise unterstützt werden soll. Im Gesamtpaket stehen 1.800 Mrd. EUR zur Verfügung.⁴⁹

Thüringen bleibt in der Kohäsionspolitik der Europäischen Union eine Übergangsregion. Der Kofinanzierungssatz der EU für diese Regionen wird von 80 % der geförderten Ausgaben auf 60 % sinken.

In der Mittelfristigen Finanzplanung 2020 – 2024 hat die Landesregierung dem Abschluss der Förderperiode 2014 bis 2020 sowie dem Beginn der folgenden Förderperiode Rechnung getragen. Für 2021 wurden noch vergleichsweise hohe Einnahmen eingeplant. Für die Folgejahre wird mit einem deutlichen Rückgang gerechnet. Die veränderten Bedingungen durch die höheren Ausgaben seitens der EU sind noch nicht berücksichtigt. Dies kann erst für die folgende Mittelfristige Finanzplanung erwartet werden. Zudem ist die Verteilung der auf Deutschland entfallenden Mittel zwischen den Bundesländern noch nicht bekannt.

Ausgabeseitig wurde im Mittelfristigen Finanzplan entsprechend verfahren, wobei die Ausgaben aufgrund der erforderlichen Vorfinanzierung der Projekte jeweils leicht über dem Niveau der Einnahmen liegen. Die niedrigere Förderquote wird die vom Land zu erbringenden Kofinanzierungsausgaben deutlich erhöhen.

⁴⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_2465

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.

Die folgende Übersicht zeigt, welche Leistungen die Kommunen 2019 insgesamt vom Land erhalten haben:

Übersicht 11 Leistungen an Kommunen 2019			
Art der Leistung	Soll Mio. EUR	Ist Mio. EUR	Abweichung Mio. EUR
Kommunaler Finanzausgleich	1.994,3	2.009,9	+ 15,6
<i>davon</i>			
<i>FAG-Masse I</i>	<i>1.692,5</i>	<i>1.709,7</i>	
<i>FAG-Masse II</i>	<i>291,8</i>	<i>290,2</i>	
<i>Kulturlastenausgleich</i>	<i>10,0</i>	<i>10,0</i>	
Leistungen außerhalb des KFA	1.358,8	1.272,5	- 86,3
Gesamt	3.353,1	3.282,5	- 70,7

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 (10 Mio. EUR). Die Mittel hierfür waren vorher im Einzelplan 02 veranschlagt.

Die FAG-Masse I wird nach dem Partnerschaftsgrundsatz ermittelt. Danach sollten die Kommunen 2019 über 33,93 % der Finanzmasse des Landes und der Kommunen verfügen. Unter Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen und des Aufstockungsbetrags ergab sich für die Finanzausgleichsmasse I ein Betrag von 1.692 Mio. EUR. Die Berechnung ist in der Übersicht zu Kapitel 17 20⁵⁰ aufgeführt.

Die Finanzausgleichsmasse II dient dem Mehrbelastungsausgleich für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Sie wird separat berechnet. Für 2019 wurde die FAG-Masse II in der Revision auf rund 292 Mio. EUR festgesetzt und ebenfalls in der Übersicht zu Kapitel 17 20 aufgeführt.

Die veranschlagten Mittel in Kapitel 17 20 umfassen insgesamt rund 1.994 Mio. EUR.

Die Haushaltsrechnung belegt, dass das Land im KFA rund 2.010 Mio. EUR ausgezahlt hat. Auf die Titel der FAG-Masse I entfielen dabei 1.710 Mio. EUR, auf die der FAG-Masse II rund 290 Mio. EUR und auf den Kulturlastenausgleich 10 Mio. EUR..

Leistungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

Zusätzlich zu den o. g. Leistungen 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.⁵¹

Die Leistungen außerhalb des KFA werden in der Anlage 3 zum Thüringer Finanzausgleichsgesetz (hier zum ThürFAG 2018/2019) dargestellt. Diese Aufstellung wurde bisher nicht an den tatsächlich beschlossenen Haushaltsplan des Landes angepasst, im Gesetzgebungsverfahren geänderte Beträge blieben unberücksichtigt.

⁵⁰ Übersicht zum kommunalen Finanzausgleich auf S. 64 des Einzelplans 17 (2018/2019) auf der Grundlage des ThürFAG in der vom 1. Januar 2018 bis 23. Juli 2019 gültigen Fassung.

⁵¹ Vgl. § 2 Abs. 2 ThürFAG in der vom 1. Januar 2018 bis 23. Juli 2019 gültigen Fassung.

Der Rechnungshof hatte mehrfach gefordert, die Leistungen an die Kommunen außerhalb der FAG-Masse in einer gesonderten Übersicht der Haushaltsrechnung in Soll und Ist gegenüberzustellen. Das Finanzministerium hatte dies 2020 zugesagt. In der Haushaltsrechnung 2019 wurde die entsprechende Übersicht nun erstmals – wenn auch ohne die Angabe der Summen – unter Tn. 7 vorgelegt.

Laut Anlage 3 zum ThürFAG 2018/2019 waren Leistungen an die Kommunen von insgesamt rund 1.151 Mio. EUR vorgesehen. Tatsächlich im Haushaltsplan veranschlagt wurden in den in der Übersicht 7 der Haushaltsrechnung aufgeführten Titeln 1.359 Mio. EUR. Hierbei wurden insbesondere über die Anlage 3 hinaus gewährte Investitionspauschalen⁵² von insgesamt 100 Mio. EUR und Zuweisungen für die Gebietsreform⁵³ von 57 Mio. EUR aufgeführt.

Die Haushaltsrechnung belegt geleistete Zahlungen von 1.272 Mio. EUR, das sind 86 Mio. EUR weniger als veranschlagt waren. Für Förderprogramme, die gemeinsam mit der EU bzw. dem Bund finanziert werden, flossen 130 Mio. EUR weniger ab als vorgesehen; für die Erstattung von Sozialleistungen waren 30 Mio. EUR weniger erforderlich. Dem standen zusätzliche Mittel von 24 Mio. EUR für kommunale Investitionen⁵⁴, 35 Mio. EUR für die Gebietsreform und 15 Mio. EUR aus Bundesmitteln zur Förderung finanzschwacher Kommunen gegenüber.

Zur Steigerung des Informationsgehalts der Übersicht 7 zu den Leistungen des Landes an die Kommunen außerhalb des KFA regt der Rechnungshof an, am Ende der Übersicht die Summenwerte der drei Spalten mit anzugeben.

⁵² Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur, GVBl. 7/2017, S. 151.

⁵³ Kapitel 17 16, Titel 613 11 bis 613 15.

⁵⁴ Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur, GVBl. 7/2017.

C Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen

I. Organisation des IT-Supports in der Landesverwaltung (Einzelpläne 01 bis 10, 16)

Supportleistungen binden rund 40 % der vorhandenen IT-Personalkapazitäten. Die jährlichen Personalausgaben für den IT-Support betragen rund 16 Mio. EUR. Die Organisation des IT-Supports weist aber in vielen Behörden und Einrichtungen deutliche Mängel auf. Um der E-Government- und IT-Strategie des Landes gerecht zu werden und die Herausforderungen der Digitalisierung zu bewältigen, besteht erheblicher Handlungsbedarf.

- I.1 Digitales Arbeiten in der Verwaltung setzt eine hohe Zuverlässigkeit der eingesetzten Informationstechnik (IT) voraus. Damit die IT-gestützten Abläufe durchgängig funktionieren, müssen die Anwender stets bestmöglich unterstützt und ein reibungsloser IT-Betrieb sichergestellt werden. Kernaufgabe des IT-Supports (nachfolgend: Support) ist es, die dazu erforderlichen Dienstleistungen in hoher Qualität zu erbringen. Der Thüringer Rechnungshof hat daher 2018 und 2019 in Thüringer Landesbehörden sowie in den Verwaltungsbereichen von Landtag und Justiz (nachfolgend: Behörden) die Organisation des Supports geprüft.

Mit Ausnahme weniger zentral bereitgestellter Dienste nehmen die IT-Stellen der Behörden vollumfängliche IT-Betriebsaufgaben eigenständig wahr. Den zugehörigen Support organisieren und steuern sie weitestgehend selbst und dezentral.

Das Erbringen von Supportleistungen bindet rund 40 % der vorhandenen IT-Personalkapazitäten. Die jährlichen Personalausgaben im Erhebungszeitraum betrugen mindestens 15,9 Mio. EUR. Damit ist der Support sowohl betriebsorganisatorisch als auch wirtschaftlich bedeutsam.

Die Landesverwaltung ist durch viele kleine bis sehr kleine Support leistende Organisationseinheiten geprägt. Etwa der Hälfte aller geprüften Stellen stehen maximal fünf und einem weiteren Viertel maximal zehn IT-Mitarbeiter zur Verfügung. Nur drei Behörden haben mehr als 100 IT-Mitarbeiter. In der Regel sind die IT-Mitarbeiter nur teilweise mit Support-Tätigkeiten betraut.

Für die Organisation des Supports orientieren sich die geprüften Stellen – mit Ausnahme der drei größeren Stellen – bisher nicht an bewährten Standards⁵⁵. Stattdessen sind die zugrunde liegenden Abläufe individuell geprägt. Ein einheitlicher Betriebsstandard existiert nicht.

In den vom Rechnungshof untersuchten Bereichen traten zum Teil erhebliche Mängel auf:

- Nutzbare Kataloge, aus denen die in den Behörden zum Einsatz kommenden IT-Dienste und deren Leistungsbestandteile hervorgehen, existieren nicht.
- Verbindliche Vereinbarungen, in denen konkrete, messbare Anforderungen der Behörden an die genutzten IT-Dienste dokumentiert sind, liegen ganz überwiegend nicht vor.
- Dokumentierte Betriebsabläufe, z. B. für den Umgang mit IT-Störungen, sind nur rudimentär vorhanden.
- In zwei Dritteln der geprüften Stellen sind keine geeigneten Software-Hilfsmittel zur Unterstützung des Supports im Einsatz.
- Entstandener Support-Aufwand und die Zufriedenheit mit den erbrachten Supportleistungen werden überwiegend nicht systematisch erfasst und ausgewertet.
- Der Personalbedarf für den Support wird häufig nicht methodisch ermittelt und überwacht. Eine nach IT-Diensten differenzierte Betrachtung findet nur selten statt. Tendenziell erfolgt dies eher in größeren sowie personell stärker ausgestatteten Stellen. Als Ersatz kommen Schätzungen zum Einsatz.

Angesichts dieser Defizite ist für den Rechnungshof nicht erkennbar, dass der Support angemessen überwacht und gesteuert wird. Der Rechnungshof kritisiert, dass mit punktuellen Ausnahmen weder eindeutig noch durchgängig nachvollziehbar ist,

- welche IT-Dienste die geprüften Stellen anbieten und betreuen,
- welche konkreten Anforderungen an die Servicequalität bestehen,
- wie viel Support-Aufwand je IT-Dienst tatsächlich anfällt,
- inwiefern die erbrachten Supportleistungen den gestellten Anforderungen entsprechen und

⁵⁵ Zu den für die Organisation des Supports bewährten Standards gehören ITIL, FitSM und die internationale Norm ISO/IEC 20000.

- nach welchen Kriterien die geprüften Stellen den Support steuern.

Diese Mängel und die daraus resultierende Intransparenz sind unwirtschaftlich. Um dem entgegenzuwirken, hat der Rechnungshof empfohlen, sich an bewährten Standards des IT-Service-Managements⁵⁶ (ITSM) zu orientieren.

Dabei ist der Support wesentlich stärker auf der Basis standardisierter IT-Dienste auszugestalten. Auch der Einsatz geeigneter Steuerungsinstrumente ist erforderlich. Zu diesen gehören Servicekataloge, Servicevereinbarungen, Ticketsysteme und ein kennzahlenbasiertes Berichtswesen. Außerdem hat der Rechnungshof angeregt, die uneinheitliche IT-Betriebsorganisation aneinander anzugleichen.

I.2 Der Thüringer Landtag, die Thüringer Staatskanzlei sowie alle Ministerien haben zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung genommen. Die geprüften Stellen haben sich überwiegend zustimmend geäußert, dass es Standards bedarf. Die Benennung konkreter Maßnahmen für eine Umsetzung der vom Rechnungshof empfohlenen Standards blieb aber größtenteils zurückhaltend, vage und auf Einzelfälle beschränkt.

Zwei Ministerien haben sich kritisch bezüglich der Wirtschaftlichkeit der Empfehlung geäußert. Die empfohlenen Standards seien wegen des damit verbundenen Aufwands erst ab einer bestimmten Behördengröße bzw. Anzahl an Nutzern und betreuten Systemen wirtschaftlich vertretbar. Insbesondere für kleinere und mittlere Organisationseinheiten sei dies unverhältnismäßig. Zwei weitere Behörden prüfen die Empfehlung noch.

Die geprüften Stellen haben darüber hinaus mehrfach auf zu knapp bemessenes IT-Personal hingewiesen. Ein Ministerium hat geschildert, dass die bestehenden Anforderungen schon jetzt mit dem vorhandenen IT-Personal nicht mehr vollständig erfüllt werden können. Dies sei „nur durch den Einsatz externer Dienstleister nur noch bedingt zu kompensieren“. In einer nachgeordneten Behörde sei der allgemeine IT-Bereich stark unterbesetzt. Ein weiteres Ministerium greife verstärkt auf Support- und Wartungsverträge exter-

⁵⁶ Hierbei handelt es sich um in der Praxis bewährte Vorgehensweisen, deren Ziel es ist, die bestmögliche Unterstützung von Geschäftsprozessen durch die IT-Organisation zu bewirken. Im Vordergrund steht dabei, eine seitens der Auftraggeber geforderte Qualität nach messbaren Kriterien zu erfüllen. Das ist grundlegend für die Ausgestaltung und Steuerung eines anforderungsgerechten und wirtschaftlichen IT-Betriebs und des dazugehörigen Supports.

ner Dienstleister zurück, um nachteilige Auswirkungen auf den Geschäftsbetrieb zu vermeiden oder die erforderliche Qualität der Supportleistungen zu erbringen.

In der Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags teilte das Thüringer Finanzministerium die Ansicht des Rechnungshofs, dass die Ausrichtung an bewährten Standards mittel- bis langfristig die erforderliche Qualität und Quantität des Supports in der Thüringer Landesverwaltung sicherstellen kann. Da die IT in absehbarer Zeit integraler Bestandteil der meisten Geschäftsprozesse des Verwaltungshandelns sein wird, sei eine effiziente und effektive Supportorganisation nicht nur wünschenswert, sondern Voraussetzung für eine effektive und effiziente Verwaltung.

Das Finanzministerium stimmte aber auch den Ressorts zu, dass die konsequente Ausrichtung an Standards bei der derzeit vorherrschenden, teils dezentralen Supportorganisation unter Umständen nicht wirtschaftlich sei oder nicht geleistet werden könne. Aus diesem Grund stünden die Konsolidierung und Zentralisierung von Diensten und Infrastrukturen weiter auf der Agenda des Thüringer Finanzministeriums. Dabei solle auf die Anforderungen der Ressorts, die Eignung der betroffenen Dienste bzw. Strukturen und deren Wirtschaftlichkeit fokussiert werden.

- I.3 Die Ausführungen des Finanzministeriums sind für den Rechnungshof nachvollziehbar. Dass mit der vorherrschenden Supportorganisation eine Umsetzung von Standards ggf. nicht wirtschaftlich sei oder nicht geleistet werden könne, verdeutlicht aber aus Sicht des Rechnungshofs die Notwendigkeit, zielgerichtet Anpassungen vorzunehmen.

Angesichts dessen und aufgrund seiner Feststellungen hält der Rechnungshof seine Empfehlung, sich an bewährten ITSM-Standards zu orientieren, uneingeschränkt aufrecht. Die dadurch herstellbare Vergleichbarkeit ließe auch eine bessere Beurteilung strategischer Handlungsoptionen im Sinne der IT-Strategie zu. So schließen sich die Konsolidierung und Zentralisierung von Diensten bzw. Strukturen und die Anwendung von ITSM-Standards nicht aus. Sie bedingen einander, um ein wirtschaftliches Vorgehen zu ermöglichen.

Organisationsformen des IT-Betriebs, mit denen die bestehenden Anforderungen nicht ausreichend oder nur unwirtschaftlich abgedeckt werden können, sind zu vermeiden. Die o. g. Stellungnahmen zeigen dabei einen teuren

Trend auf: Unzureichende Personalressourcen sollen durch verstärktes Einbinden externer Dienstleister kompensiert werden. Zu knappes IT-Personal hemmt darüber hinaus auch die Umsetzung notwendiger Standardisierungsschritte.

Die derzeitige Form der Steuerung und Überwachung des Supports ist nicht angemessen und lässt deshalb keine hinreichend gesicherten Aussagen über das Aufgabenaufkommen und die Aufgabenerfüllung zu. Damit lässt sich derzeit auch nicht abschließend beurteilen, inwieweit der IT-Personalbestand dem tatsächlichen IT-Personalbedarf entspricht.

Der Rechnungshof unterstreicht deshalb seine Empfehlung, unter strategischen Gesichtspunkten zu prüfen, ob und inwiefern die jetzigen Organisationsformen auch auf lange Sicht weiter geeignet sind, um einen dauerhaft reibungslosen Geschäftsbetrieb vollumfänglich und wirtschaftlich zu gewährleisten. Das gilt insbesondere bei (zu) kleinen IT-Organisationseinheiten. Die IT-Personalressourcen könnten auch mit Blick auf den aktuellen IT-Fachkräftemangel besser genutzt werden.

Zu klären ist, ob und wie eine behörden- oder gar ressortübergreifende Bündelung des Wissens und der Ressourcen möglich und sinnvoll ist. Der Rechnungshof sieht hierbei Querschnittsthemen, wie Basisdienste, als besonders geeignete Bereiche. Dadurch kann auch einer zu großen und teuren Abhängigkeit von externen Dienstleistern entgegengewirkt oder diese zumindest verringert werden.

Insgesamt sieht der Rechnungshof daher erheblichen Handlungsbedarf und gebotene Eile bei der Konsolidierung der Organisationsstrukturen und der Anwendung etablierter Standards.

Bemerkungen zum Einzelplan 02

II. Unwirtschaftliches Verhalten der Thüringer Landesvertretung Berlin: Unterhaltung des Dienstgebäudes (Kapitel 02 03)

Der am Dienstgebäude der Thüringer Landesvertretung in Berlin notwendige Bauunterhalt wurde zu lange vernachlässigt. Nach Darstellung der Thüringer Staatskanzlei weist das Gebäude 20 Jahre nach Erstbezug einen Baubedarf von rund 16,7 Mio. EUR auf, davon allein rund 3,7 Mio. EUR für die Behebung aktueller Schäden.

Die Staatskanzlei prüft deswegen, ob es wirtschaftlicher ist, das Gebäude zu veräußern und an anderer Stelle ein neues Gebäude zu errichten. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung entspricht jedoch nicht den fachlichen Vorgaben und basiert überdies teilweise auf unzutreffenden Annahmen.

Vorbemerkung

Der Freistaat Thüringen unterhält, wie alle anderen Länder auch, eine Vertretung am Sitz der Bundesregierung (Landesvertretung). Sie vertritt die Interessen des Freistaats gegenüber dem Bund und den anderen Ländern. Die Landesvertretung ist organisatorisch eine dem „Bevollmächtigten des Freistaats beim Bund“ unterstellte Abteilung der Thüringer Staatskanzlei (TSK). Ihr Sitz ist seit 1999 in der „Mohrenstraße 64“ in Berlin. Das 750 m² große Grundstück gehört dem Freistaat Thüringen. Das Gebäude wurde im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) finanziert, errichtet und zeitweise betrieben. Dazu schlossen der Freistaat und eine private Vermietungsgesellschaft am 1. Dezember 1997 einen Vertrag. Darin bestellte der Freistaat der Gesellschaft ein Erbbaurecht an dem Grundstück und mietete das darauf von der Gesellschaft errichtete Gebäude für 20 Jahre. 2018 machte der Freistaat von seiner Kaufoption Gebrauch und kaufte das Erbbaurecht von der Gesellschaft zurück. Nach Aufhebung und Löschung des Erbbaurechts im Grundbuch am 9. August 2019 ist der Freistaat gemäß § 12 Abs. 3 Erbbaurechtsgesetz auch Eigentümer des Gebäudes geworden.

II.1 Der Rechnungshof hat von 2019 bis 2020 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesvertretung in den Jahren 2018 und 2019 untersucht. Im Eröffnungsgespräch erklärte die TSK, das Gebäude der Landesvertretung weist gegenwärtig einen Baubedarf von 17 Mio. EUR auf. Daher beschäftige

man sich derzeit mit verschiedenen Lösungsansätzen wie Sanierung oder Neubau an anderer Stelle. Über eine Sanierung oder andere Möglichkeiten sei bislang nicht entschieden worden. Die TSK erläuterte, dass sie während der Vertragslaufzeit des Erbbaurechts keine Baumaßnahmen durchgeführt hatte, da der Freistaat Thüringen nicht Eigentümer des Gebäudes war. Es seien nur Maßnahmen durchgeführt worden, die zur Instandhaltung und zum vertragsgemäßen Gebrauch erforderlich waren und zu denen der Freistaat nach dem Vertrag verpflichtet war. Erforderliche, kostenintensive Maßnahmen zum Bauunterhalt seien zurückgestellt worden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Freistaat nach dem Vertrag verpflichtet war, das Gebäude auf seine Kosten „in einem jederzeit funktionsfähigen, zum vertragsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand zu erhalten.“ Insbesondere war er verpflichtet, auf seine Kosten das gesamte Objekt einschließlich Dach, tragenden Wänden und Fundamenten laufend instandzusetzen. Die Begründung der TSK, mangels Eigentum am Gebäude keine Instandhaltungsarbeiten durchgeführt zu haben, trägt daher nicht. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die TSK durch ihr Verhalten gegen vertragliche Pflichten zum Unterhalt und der Instandsetzung von Gebäuden verstoßen hat und daher möglicherweise vermeidbare Mehrausgaben bei Grundinstandsetzung und Umbau des Gebäudes tragen muss.

Die TSK hat unter Mitwirkung eines Architekturbüros im Januar 2020 einen Bauantrag aufgestellt und beim Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft die „Grundsanierung einschließlich Umbaumaßnahmen am Bestandsgebäude“ beantragt und darin gleichzeitig Ausführungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit eines Ersatzneubaus an anderer Stelle angestellt. Die TSK begründet ihren Bauwunsch mit einem veränderten funktionalen Bedarf der Dienststelle. Deshalb seien umfangreiche Umbaumaßnahmen erforderlich. Darüber hinaus seien seit der Inbetriebnahme des Gebäudes im Jahr 1999 Bauteile und technische Anlagen sanierungsbedürftig oder entsprächen nicht mehr dem aktuellen Stand der Technik. Das Architekturbüro hat das Gebäude als in hohem Maße mangelbehaftet und schadhaft bezeichnet. In zahlreichen Bereichen sei eine Grundinstandsetzung dringend geboten, um weitere Schäden zu vermeiden. Für die Grundinstandsetzung bzw. Grundsanierung einschließlich der Umbaumaßnahmen der Landesvertretung mit einer Bruttogrundfläche von 4.990 m² hat das Architekturbüro Gesamtbaukosten von rund 16,7 Mio. EUR ermittelt. Der Aufwand für die

Grundinstandsetzung allein wird mit rund 10,6 Mio. EUR beziffert, davon 3,7 Mio. EUR für die Behebung aktueller Schäden (u. a. Dachsanierung).

Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die TSK bei ihrem Bauantrag die jeweiligen Vor- und Nachteile der beiden dargestellten Varianten (Instandsetzung oder Neubau) keiner Abwägung unterzogen hat. Er hat ferner festgestellt, dass der Vergleich zwischen den beiden Varianten für eine fundierte Entscheidung nicht geeignet ist. Zum einen hat die TSK den Flächenbedarf für die Landesvertretung nicht standortneutral ermittelt. Sie hat in der quantitativen Bedarfsanforderung die Bestandsflächen des Gebäudes einschließlich der zur Umnutzung vorgesehenen Flächen angegeben. Der Raumbedarf von rund 3.595 m² Nettogeschossfläche (NGF), davon 842 m² für insgesamt 36 Büros, entspricht den Planungsdaten des Bestandsgebäudes. Eine nachvollziehbare Darstellung der Betriebsplanung und der daraus abgeleiteten Nutzungsplanung fehlt jedoch. Zum anderen fehlen Aussagen zu alternativen Nutzungs- bzw. Unterbringungskonzepten sowie zu Markterkundungen. Die TSK hat dem gegenwärtigen Bestand lediglich eine Erweiterung der Flächen durch einen in seiner Größe nicht näher begründeten Neubau gegenübergestellt.

Die in der Variante Neubau berücksichtigten Flächen des Grundstücks und des Gebäudes gehen über den Bedarf der Landesvertretung hinaus. Über den nicht näher begründeten, um ein Drittel höheren Grundstücksbedarf hinaus ist der mit 12.000 EUR/m² angenommene Kaufpreis für ein Grundstück in vergleichbarer Lage zu niedrig. Am derzeitigen Standort beträgt der Bodenrichtwert 14.000 EUR/m² und 16.000 EUR/m² an dem unter anderem ins Auge gefassten Standort „In den Ministergärten“. Damit müssen für den Erwerb mindestens 2 bis 4 Mio. EUR mehr angesetzt werden als bisher.

Hinsichtlich des Flächenbedarfs für das Gebäude ist zu erwähnen, dass nach den auch in Thüringen angewandten Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes die Höchstfläche für Büros im Gebäude der Landesvertretung rund 596 m² beträgt und diese mit den aktuell vorhandenen 842 m² bereits jetzt um mehr als ein Drittel überschritten ist.

Im Übrigen ist auch der für den Fall eines Neubaus angenommene Verkaufserlös für das derzeitige Gebäude der Landesvertretung nicht schlüssig dargestellt. Es ist nicht erläutert, weshalb das Gebäude zum vollen Marktpreis

veräußerbar sein soll, obwohl nach Behebung der „aktuellen Schäden“ noch ein Grundsanierungsbedarf von 6,9 Mio. EUR verbleibt.

II.2

Die Thüringer Staatskanzlei (TSK) hat entgegnet, die unterbliebenen Baumaßnahmen bis zur Übertragung des Hauses 2019 an den Freistaat Thüringen würden vom Rechnungshof nachvollziehbar kritisiert. Die von der Landesvertretung in der Vergangenheit im Rahmen der Baubegehungen beantragten erforderlichen Maßnahmen seien wegen der damaligen Eigentumsverhältnisse stets abgelehnt worden. Das beigelegte Schreiben des Thüringer Finanzministeriums an die TSK vom 10. Juni 2002 dokumentiere das jahrelang geltende Paradigma, wonach in Liegenschaften, die nicht Eigentum des Landes sind, grundsätzlich keine Baumaßnahmen durchgeführt würden. In dem von der TSK vorgelegten Schreiben hat das TFM weiter ausgeführt, Ausnahmefälle von Baumaßnahmen in nicht landeseigenen Liegenschaften seien im Einzelfall zu entscheiden und deren Finanzierung im Ressorthaushalt anzumelden.

Die TSK hat weiter ausgeführt, am Gebäude bestehe objektiv Sanierungsbedarf, es sei in großen Teilen schadhaft. Die Ursachen lägen nicht vordergründig an einer unzureichenden Instandhaltung seit seiner Errichtung. Tatsächlich lägen die Gründe in der an die beengten Grundstücksverhältnisse angepassten komprimierten Grundstruktur des Gebäudes und an der bauzeitlichen Konzeption des Gebäudes sowie der technischen Anlagen. Die TSK verweist hier auf das völlig übernutzte Flachdach, muffenlose Abwasserrohre sowie die Qualität und den Einbau der Fenster. Abgesehen vom Sanierungsbedarf solle das Gebäude auf Grund eines veränderten Nutzungsbedarfs in Teilen umgenutzt werden.

Zur Kritik des Rechnungshofs an dem Bauantrag für die Instandsetzung bzw. einen Neubau hat die TSK mitgeteilt, sie nehme zur Kenntnis, dass kein pauschaler Flächenmehrbedarf unterstellt werden kann. Diesbezüglich befinde sich der Bauantrag derzeit in Überarbeitung. Die TSK werde die aktuellen und künftigen Bedarfe der Landesvertretung liegenschaftsneutral und unter Berücksichtigung sämtlicher Rahmenbedingungen prüfen. Der Bauantrag gelte als Antrag auf Grundsanierung des Gebäudes und sei Voraussetzung für die Mittelbereitstellung. Sämtliche Angaben entsprächen dem frühen Stand des Antragsverfahrens. Sowohl bei den baulichen Erfordernissen als auch bei den Kosten werde lediglich ein erster Rahmen abgesteckt. Zwar

würden Schätzungen auch in diesem frühen Stadium anhand von Marktdaten vorgenommen, sämtliche Berechnungen unterlägen allerdings Annahmen, von denen sich erst im Laufe des Antragsverfahrens durch baufachliche Prüfung der baudurchführenden Ebene (Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr) herausstellen werde, ob und wie sie realisierbar sind. Konkretere Angaben könne die nutzende Verwaltung in diesem Antragsstadium auch noch nicht machen, weil einzelne Verfahrensschritte bestimmter Voraussetzungen bzw. Genehmigungen bedürften und somit erst Zug um Zug zu konkretisieren seien. Dass der Bauantrag gegenwärtig zu überarbeiten ist, insbesondere hinsichtlich einer liegenschaftsneutralen Betrachtung, sei Ergebnis des Antragsverfahrens.

Eine zentrale Lage der Landesvertretung sei entscheidend für die politische Funktion des Hauses und das Renommee des Freistaats Thüringen. Das Bestandsgrundstück befinde sich in bester Lage, dies auch mit Blick auf die Entfernung zu den politischen Gremien. Die bebauungsplanrechtlichen Vorgaben ermöglichten eine sehr hohe bauliche Ausnutzung, die sich im Preis pro Quadratmeter Grundstücksfläche und damit auch im Grundstückswert widerspiegele. Das Gebäude selbst bzw. der Wert des Gebäudes spiele dabei für Interessenten eher eine untergeordnete Rolle. Wesentlich für den Kaufpreis sei die Lage des Grundstücks. Das der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugrunde gelegte alternative Grundstück verfüge über planungsrechtliche Vorgaben, die eine andere bauliche Ausnutzung ermöglichten. Der ausgewiesene Bodenrichtwert sei umzurechnen und verringere sich entsprechend.

- II.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Notwendige Instandhaltungsmaßnahmen wären der TSK auch während der Laufzeit des Leasingvertrags möglich gewesen. Das Thüringer Finanzministerium führt in dem von der TSK zitierten Schreiben aus, an nicht im Eigentum des Freistaats stehenden Gebäuden würden Erhaltungsmaßnahmen „grundsätzlich“ nicht durchgeführt. „Grundsätzlich“ bedeutet „im Regelfall“, so dass Ausnahmen möglich sind. Das hat das Thüringer Finanzministerium auch ausdrücklich ausgeführt und erläutert, dass Ausnahmefälle im Einzelfall zu entscheiden und deren Finanzierung im Ressorthaushalt anzumelden seien. Dies hat die TSK unterlassen. Ihre Ausführungen zu den Schadensursachen mögen zutreffend sein, sie ändern jedoch nichts an der Feststellung, dass die TSK die – worauf auch immer zurückzuführenden – Schäden nicht zeitnah beseitigt hat. Im

Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Freistaat das Gebäude ursprünglich als mangelfrei anerkannt von der Vermietungsgesellschaft übernommen hat.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die TSK unter Berücksichtigung seiner Kritik den Bauantrag überarbeitet. Unzutreffend ist jedoch, dass in dem frühen Stadium des Antragsverfahrens bei den baulichen Anforderungen und den Kosten lediglich ein erster Rahmen abgesteckt wird. Vielmehr hat der Antragsteller in seinem Bauantrag eine Bedarfsanforderung auf Grundlage einer optimierten Betriebs- und Personalplanung zu formulieren. Diese ist so dann unter Mitwirkung des Thüringer Landesamts für Bau und Verkehr (TLBV) zu einer optimierten standortneutralen Bedarfsanforderung zu entwickeln.⁵⁷ Zum Bauantrag gehören u. a. eine nachvollziehbare Darstellung der Betriebsplanung und der daraus abgeleiteten Nutzungsplanung/Bedarfsplanung, die im Einzelfall erforderlichen ergänzenden Angaben über Raumfunktionen, Betriebsabläufe, die spezielle Nutzung von Räumen mit besonderen technischen Anforderungen und dergleichen. Erforderlich ist ferner der Nachweis der Wirtschaftlichkeit hinsichtlich des Raumbedarfsplans und, soweit eine Mietlösung grundsätzlich in Frage kommt, eine Marktabfrage durch das TLBV und bei baulicher Realisierungsmöglichkeit die Darstellung der realen baulichen Unterbringungsvarianten.⁵⁸

Die Ausführungen zur Notwendigkeit einer zentralen Lage der Landesvertretung leuchten dem Rechnungshof ein. Da dies jedoch auch nach Auffassung der TSK bereits der Fall ist, erübrigen sich die aus diesem Grund zu einem Alternativstandort angestellten Überlegungen. Es kommt daher auch nicht mehr darauf an, dass der höhere Bodenrichtwert „umzurechnen sei und sich entsprechend verringere“. Unabhängig davon, dass die TSK diese Berechnung nicht näher erläutert hat, ändert das nichts an dem für den Alternativstandort zu zahlenden absoluten Grundstückspreis.

Der Rechnungshof ist daher der Auffassung, dass bisher vorgetragene Umstände keinen Neubau an einem anderen Standort rechtfertigen.

⁵⁷ Vgl. Abschnitt K 20 Nr. 1.1 der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaats Thüringen (RLBau) vom 26. August 2011 in der Fassung vom 16. November 2017 (ThürStAnz 40/2011, S. 1275), zuletzt geändert am 4. Mai 2020 (ThürStAnz 21/2020, S. 695 – 707).

⁵⁸ Vgl. Abschnitt F Nr. 1.1 RLBau.

Bemerkungen zum Einzelplan 05

III. Maßnahmen zur Integrationsförderung (Kapitel 05 02)

Das Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz reichte Zuwendungen für die „Ausländervereinsarbeit“ ohne Förderrichtlinie aus. Auch die Staatskanzlei hatte für die von ihr geförderten Maßnahmen zur Integrationsförderung entweder keine Förderrichtlinien erlassen oder diese deckten die Fördergegenstände nur unzureichend ab. Eine landesweite Integrationswirkung konnte nicht erreicht werden. Zudem förderten Ministerium und Staatskanzlei Projekte, die nicht demwendungszweck entsprachen bzw. erkennbar keinen besonderen Bezug zur Integration hatten.

III.1 Der Rechnungshof prüft seit 2019 Maßnahmen der Integrationsförderung im Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) bzw. der Staatskanzlei. Die Prüfung umfasst vier Teile. Die Teile I „Ausländervereinsarbeit“⁵⁹ und II „Maßnahmen zur Integrationsförderung“, soweit sie durch die Staatskanzlei gefördert wurden, sind abgeschlossen.

Die Prüfung zum Titel „Ausländervereinsarbeit“ im Geschäftsbereich des TMMJV, der von der Beauftragten für Integration, Migration und Flüchtlinge verwaltet wird, betrachtete insbesondere Zuschüsse zur Förderung der kulturellen Arbeit von „Ausländervereinen“, kommunalen Ausländerbeiräten sowie gesellschaftlichen Gruppen, die sich an der Ausgestaltung der bundesweit jährlich stattfindenden Interkulturellen Woche beteiligen. Der geprüfte Zeitraum war 2015 bis 2018 mit Ausgaben von rund 675.000 EUR.

Bei der Staatskanzlei wurden Förderungen in den Bereichen „Antidiskriminierungsarbeit für Menschen mit Migrationsbiografie“ sowie „Maßnahmen im Bereich der Kunst- und Kulturförderung“ geprüft. Im geprüften Zeitraum 2018 und 2019 betrugen die Ausgaben ca. 1 Mio. EUR.

Der Rechnungshof hat Folgendes kritisiert:

Fehlende bzw. unzureichende Förderrichtlinien

Für vorgenannte Maßnahmen waren keine bzw. nur unzureichende Förderrichtlinien erlassen. In den Fällen der sog. „Ausländervereinsarbeit“ sowie

⁵⁹ Der Titel wird im Haushaltsplan 2021 unter der Zweckbestimmung „Zuschüsse an soziale Einrichtungen zur Förderung interkultureller Aktivitäten“ fortgeführt.

der „Antidiskriminierungsarbeit für Menschen mit Migrationsbiografie“ hatte das Ministerium bzw. die Staatskanzlei lediglich Fördergrundsätze formuliert, die als Hinweise für die Antragsteller den jeweiligen Internetauftritten der Behörden zu entnehmen waren.

Bei den „Maßnahmen im Bereich der Kunst- und Kulturförderung“ griff die Staatskanzlei auf die allgemeine Richtlinie zur Förderung von Kunst und Kultur zurück. Diese enthielt erkennbar keinen Bezug zum Integrationskonzept, was insbesondere die Regelungen zu Fördergegenstand, Förderzielen und Indikatoren betraf.

Bei den Fördergrundsätzen fehlte es an den Mindestinhalten, die an eine Förderrichtlinie zu stellen sind. Richtlinien dienen dazu, die Ziele einer Förderung zu definieren und deren Erreichen kontrollieren zu können.⁶⁰ Der Rechnungshof hat den Erlass von Förderrichtlinien zur Standardisierung der Entscheidungsfindung, aus Gründen der Rechtssicherheit und zur dauerhaften Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der Förderungen gefordert.

Unzureichende regionale Verteilung der Zuwendungen

In der regionalen Verteilung der Zuwendungen bestand großes Ungleichgewicht. Fast die Hälfte aller Zuwendungen zur sog. „Ausländervereinsarbeit“ gingen an Zuwendungsempfänger mit Projekten in zwei der 23 Thüringer Landkreise und kreisfreien Städte (Stadt Erfurt und Landkreis Eichsfeld). Weniger als 20 % der in Thüringen lebenden Ausländer sind in diesen beiden Gebietskörperschaften wohnhaft. In fünf Landkreisen wurden keine Förderungen in Anspruch genommen.

Ein ähnliches Bild zeigte sich bei den „Maßnahmen im Bereich der Kunst- und Kulturförderung“. Über die Hälfte der Zuwendungen erhielten Zuwendungsempfänger aus Weimar, wobei hier nur ca. 5,6 % der in Thüringen lebenden Ausländer wohnhaft gemeldet sind. In drei kreisfreien Städten und sieben Landkreisen wurden keine Zuwendungen in Anspruch genommen.

Das Ziel der Integration ist grundsätzlich flächen- und einwohnerbezogen: Integration soll in jeder Gemeinde und in jedem Kreis gelingen. Konzentrieren sich Förderungen eines Programms aber auf wenige Gebietskörperschaften, ist fraglich, ob das Ziel der Förderung erreicht wird. Wo keine Förderungen in Anspruch genommen werden, kann das Programm auch keine

⁶⁰ Vgl. hierzu § 7 Abs. 5 ThürLHO.

Wirkung entfalten. Auch wenn der Zuwendungsgeber keinen oder nur geringen Einfluss auf die Antragstellung hat, sind die erheblich unterschiedliche Nutzung des Förderangebots und damit dessen unterschiedliche Wirksamkeit zu hinterfragen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Wirksamkeit der Förderung und das Verteilungssystem zu prüfen.

Erhebliches Landesinteresse als Fördervoraussetzung

Nach § 23 ThürLHO dürfen Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung von Aufgaben durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Interesse hat. Dies liegt nur vor, „wenn die Erfüllung des Zwecks der Aufgabenstellung und Zielsetzung des Landes in besonderem Maß dienlich und dabei zu erwarten ist, dass mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt wird“.⁶¹ Der Rechnungshof hat empfohlen, das erhebliche Landesinteresse angemessen zu prüfen und zu begründen.

Geringer sachlicher Bezug zur Integrationsförderung

Ferner hat der Rechnungshof kritisiert, dass das Ministerium die Förderungen der Ausländervereinsarbeit bis 2019 nicht hinreichend gezielt auf die integrative Wirkung ausrichtete, wie dies die Zweckbestimmung und die Erläuterungen zum Titel verlangten.⁶² Auch bei den „Maßnahmen im Bereich der Kunst- und Kulturförderung“ hatten zahlreiche Projekte erkennbar keinen besonderen Bezug zur Integration oder wurden nach Hinweisen der Staatskanzlei durch den Antragsteller erst „passgenau“ gemacht.

Förderungen unterhalb der Bagatellgrenze

Der Rechnungshof hat kritisch beurteilt, dass für rund die Hälfte der zwischen 2015 und 2018 geförderten Projekte von Gebietskörperschaften die Förderung teils deutlich unter der Bagatellgrenze von 7.500 EUR lag. Die Bagatellgrenze stellt eine finanzielle Mindestvoraussetzung des erheblichen Landesinteresses dar, unterhalb der der Aufwand und Nutzen einer Förderung

⁶¹ Hugo/Sandfort in Heuer/Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht zu § 23 BHO, Rn. 24.

⁶² Seit 2020 ist die Erläuterung „kulturelle Arbeit von Ausländervereinen“ nicht mehr im Haushaltsplan enthalten.

grundsätzlich als „zu gering“ zu bewerten sind. Sie definiert, wann Verwaltungsaufwand nicht mehr vertretbar ist.

III.2 Zur fehlenden Förderrichtlinie für die Zuwendungen der „Ausländervereinsarbeit“ hat das Ministerium zugesagt, diese zu erarbeiten und damit den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen.

Die Staatskanzlei hat zur Förderrichtlinie Kunst und Kultur ebenfalls eine Überarbeitung im Zuge der nächsten Änderung zugesichert und inzwischen angekündigt, dem Rechnungshof den Entwurf der überarbeiteten Richtlinie im zweiten Quartal 2021 vorzulegen.

Hinsichtlich der „Antidiskriminierungsarbeit für Menschen mit Migrationsbiografie“ hat sie erklärt, dass sie die allgemeinen Ausführungen zur Bedeutung von Förderrichtlinien teile. Sie hat zudem u. a. ausgeführt, dass „keine ausreichenden Erfahrungswerte zum Fördergegenstand“ vorgelegen hätten. Die Förderungen würden Ende 2020 evaluiert. Förderspezifische Besonderheiten würden herausgearbeitet und eine sinnvolle Grundlage für eine Förderrichtlinie bilden. Eine diesbezügliche Förderrichtlinie hat die Staatskanzlei für das zweite Halbjahr 2021 angekündigt.

Zur Frage der regionalen Verteilung der Zuwendungen hat das Ministerium u. a. entgegnet, dass es sich bei den auftretenden Disparitäten keinesfalls um einen Hinweis auf die fehlende Wirksamkeit der Förderung oder auf fehlendes erhebliches Landesinteresse handele. Es könne vielmehr ein Hinweis dafür sein, dass die Integrationsarbeit in Landkreisen mit weniger Antragstellern verstärkt werden müsse. Das Ministerium werde ein geeignetes Controllingverfahren etablieren, mit dem die Wirkung der Förderungen analysiert werden könne, um auf dieser Grundlage Rückschlüsse auf das erhebliche Landesinteresse ziehen zu können. Das Verfahren werde sich auf eine einschätzende Beurteilung der Zielerreichung beschränken müssen.

Die Staatskanzlei hat zur Feststellung der ungleichen Mittelverteilung an einige Gebietskörperschaften mitgeteilt, dass hierfür die überproportionale Ansässigkeit von Kultureinrichtungen ursächlich sei. Im Übrigen solle die Richtlinie zur Förderung von Kunst und Kultur gerade keine gleichmäßige Mittelverteilung, sondern die Förderung von kulturell bedeutsamen Vorhaben von landesweitem oder zumindest überregionalem Interesse ermöglichen.

Im Hinblick auf die Förderfähigkeit einzelner Projekte hat das Ministerium insbesondere mitgeteilt, dass es keinen Verstoß gegen die haushaltsrechtlich bindende Zweckbestimmung der Ausgabeermächtigung erkenne. Gleichwohl werde es aber künftig verstärkt auf die Einhaltung der Zweckbestimmung achten. Sofern bei künftigen Förderungen von der Bagatellgrenze abgewichen werden soll, werde auf eine aussagekräftige Dokumentation der Begründung geachtet.

Die Staatskanzlei hat erwidert, die Umsetzung des Integrationskonzepts bedeute, dass die beteiligten bzw. aktiven Personengruppen hinsichtlich Herkunft und Bildungsstand divers aufgestellt seien. Es gehöre daher auch dazu, Kulturschaffende und -institutionen für das Thema Interkulturalität zu sensibilisieren. So ließen sich auch klassische Kunstwerke unter diesem aktuellen Blickwinkel neu interpretieren und böten Stoff für zeitgemäße Diskussionen und Auseinandersetzungen. Es hätten daher alle Projekte einen Bezug zu den im Integrationskonzept ausgewiesenen Zielstellungen, auch wenn es sowohl den Antragstellern als auch der Bewilligungsbehörde mitunter scheinbar an der korrekten sprachlichen Formulierung für derartig komplexe Sachverhalte gefehlt habe.

III.3 Soweit Ministerium und Staatskanzlei den Beanstandungen zu den Förderrichtlinien folgen, begrüßt dies der Rechnungshof. Er sieht dem zeitnahen Erlass der von der Staatskanzlei angekündigten Richtlinien entgegen. Im Falle der Förderungen für interkulturelle Aktivitäten (vormals Ausländervereinsarbeit) fordert der Rechnungshof einen ebenfalls zeitnahen Erlass der Richtlinie.

Zur Frage des erheblichen Landesinteresses sieht der Rechnungshof weiterhin die Notwendigkeit, dass Integrationsprogramme landesweit wirken. Zweifel an der Wirksamkeit der Förderprogramme bleiben bestehen, wenn dem Ziel der flächendeckenden Integration eine regional deutlich unterschiedliche Mittelinanspruchnahme gegenübersteht.

Freilich können bedeutsame und/oder zumindest überregional wirksame Projekte eine Landesförderung bei entsprechender Begründung rechtfertigen. Eine absolut gleichmäßige Mittelverteilung anzustreben, hatte der Rechnungshof nicht gefordert. Auffällig war jedoch die überproportionale Verteilung der Förderungen an Antragsteller aus Weimar. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die regionale Verteilung der in Thüringen

wohnhaft lebenden Ausländer besser zu berücksichtigen, damit das Förderprogramm nicht nur in wenigen Gebietskörperschaften wirkt. Bezüglich der Zielrichtung von Förderungen gebietet schon die Wirtschaftlichkeit, dass der Beitrag zur interkulturellen Integration und Integration der Teilnehmer seitens der Behörden substantiierter eingeschätzt wird.

Soweit die Staatskanzlei darauf verweist, dass alle Projekte einen Bezug zu den im Integrationskonzept ausgewiesenen Zielstellungen hatten, hält der Rechnungshof an seiner Kritik fest: Die von der Staatskanzlei vorgenommene weite Auslegung birgt die Gefahr der Konturlosigkeit der Förderungen. Eine nachträgliche Ergänzung eines Förderantrags „um ein paar Wörter“⁶³ reicht nicht aus, um einen Förderzweck i. S. d. Integrationskonzepts begründen zu können. Die Bewilligungsbehörde muss bei der Antragsprüfung die veränderte Aufgabenwahrnehmung des Antragstellers konkret nachvollziehen können. Maßstab für die Förderung kann nur sein, dass eine Maßnahme für eine zielgerichtete Integration überhaupt geeignet ist und auf diese auch tatsächlich ausgerichtet wird. Um dies sicherzustellen, ist eine Überarbeitung der Förderrichtlinie erforderlich.

Das Einhalten der Bagatellgrenze bei Zuwendungen dient dem wirtschaftlichen Verwaltungshandeln. Diese kann keinesfalls mit einer besseren Dokumentation der Begründung im Abweichungsfall umgangen werden. Auch um dem Interesse des Landes an einer wirksamen Förderung nachzukommen, fordert der Rechnungshof, die Bagatellgrenze bei einer Förderung immer einzuhalten.

⁶³ Wie z. B.: „Teilhabe eines diversen Publikums“ oder „es wird nicht direkt angestrebt, Jugendliche mit Migrationshintergrund anzusprechen, jedoch auch nicht ausgeschlossen“.

**IV. Maßnahmen zur Integrationsförderung:
Projektförderung „Vielfalt entscheidet Thüringen“
(Kapitel 05 02)**

Für die Diversitätsstudie „Vielfalt entscheidet Thüringen“ mit einer geplanten Umfrage unter Mitarbeitern des Landes hatte die Staatskanzlei Zuwendungen ohne hinreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ausgereicht. Risiken wurden nicht bewertet. Die Studie wurde ohne Ergebnis abgebrochen und verursachte Ausgaben von über 220.000 EUR.

IV.1 Der Rechnungshof prüft seit 2019 Maßnahmen der Integrationsförderung. Die Prüfung umfasst vier Teile. Teil II „Maßnahmen zur Integrationsförderung“ – soweit sie durch die Staatskanzlei gefördert wurden – ist abgeschlossen⁶⁴. Die Prüfung beinhaltete Projektförderungen im Bereich der „Antidiskriminierungsarbeit für Menschen mit Migrationsbiografie“.

Das Thüringer Integrationskonzept⁶⁵ benennt als eines von neun Handlungsfeldern die „Bekämpfung von Ausgrenzung, Diskriminierung, Rassismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit“. Zuständig für diese Aufgabe ist die Landesantidiskriminierungsstelle bei der Staatskanzlei. Diese förderte 2018/2019 Projekte im Umfang von rund 350.000 EUR. Eine Projektförderung entfiel auf die Diversitätsstudie „Vielfalt entscheidet Thüringen“ zur Befragung von möglichst allen Landesmitarbeitern.

Das Personalentwicklungskonzept des Landes⁶⁶ aus 2017 sieht die „Entwicklung einer Diversity-Strategie für den Thüringer Landesdienst, die auch den Anwendungsbereich des Allgemeinen Gleichstellungsgesetzes umfasst“, vor. Anfang 2018 bat die Personalkommission⁶⁷ die Staatskanzlei, diese Aufgabe zu übernehmen. Mitte 2018 lud die Staatskanzlei im Rahmen des 6. Deutschen Diversity-Tags zu einer Veranstaltung – überwiegend mit Vertretern des Landes und der Kommunen – unter dem Motto „Vielfalt(er)leben – Diversity-Prozesse in und durch Verwaltung anstoßen“ ein. Das Programm umfasste zwei Vorträge, u. a. den eines Vertreters des späteren Zu-

⁶⁴ Vgl. auch Bemerkungsbeitrag „Maßnahmen zur Integrationsförderung“, S. 83

⁶⁵ Thüringer Integrationskonzept, Nr. 1.3, S. 13, Stand: November 2017.

⁶⁶ Konzept zur Personalentwicklung des Thüringer Landesdienstes bis zum Jahr 2025 (PEK 2025), S. 44 ff., Stand: 28. Februar 2017.

⁶⁷ Die Errichtung einer Personalkommission basiert auf dem PEK 2025 (IV.10, S. 52). Unter Leitung des Ministers für Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten und Chefs der Staatskanzlei gehören der Personalkommission alle Amtschefinnen und Amtschefs der Staatskanzlei und der Ressorts an. Die Einbindung der Zentralabteilungsleiter und weiterer Akteure legt die Personalkommission fest.

wendungsempfängers. Im Ergebnis der Veranstaltung (Protokoll) sollten bereits existierende Maßnahmen in den Ressorts (mit Wirkung nach innen und außen) identifiziert sowie Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten von Führungskräften der Landesverwaltung und Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Landes ermittelt werden.

Nach mehreren Gesprächen und Abstimmungen Mitte 2018 zwischen der Staatskanzlei und dem späteren Zuwendungsempfänger über eine Datenerhebung reichte dieser den Projektantrag im August 2018 ein. Gegenstand war nunmehr eine Befragung nicht mehr nur von Führungskräften, sondern die Beteiligung möglichst aller Mitarbeiter der Landesverwaltung. Bereits existierende Maßnahmen der Ressorts wurden vor der Entscheidung über die Förderung nicht identifiziert und abgefragt.

Für das Projekt erließ die Staatskanzlei für 2018 (Phase I) einen Zuwendungsbescheid über rund 147.000 EUR, die auch gezahlt wurden. Der Zuwendungsempfänger hatte während der Phase I u. a. die Aufgabe, die Prozessarchitektur sowie den Entwurf eines Fragebogens für die Umfrage zu entwickeln. Für 2019 (Phase II) kamen von den zunächst bewilligten ca. 165.000 EUR rund 77.000 EUR an Fördermitteln zur Auszahlung.

Nach der Medienberichterstattung im April und Mai 2019 mit öffentlicher Kritik an der geplanten Befragung entschied die Staatskanzlei, das Projekt zurückzustellen und zunächst nicht weiterzuverfolgen.

Bei der Prüfung des Zuwendungsverfahrens stellte der Rechnungshof im Ergebnis insbesondere Folgendes fest:

- Die Veranschlagung der Mittel für „Maßnahmen des Integrationskonzepts“ verstieß gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit. Die Veranschlagung im Kapitel 05 02 „Ausländer-, Asyl- und Aussiedlerangelegenheiten, Integration; Beauftragte für Integration, Migration und Flüchtlinge“ legt nach Wortlaut und Systematik die Förderung von Integrationsmaßnahmen nahe, die primär der Förderung der Integration von Ausländern dienen. Ohne vertiefte Analyse des Integrationskonzepts war für den Haushaltsgesetzgeber nicht erkennbar, welche Projekte finanziert werden sollten.
- Die Staatskanzlei hat das Zuwendungsverfahren gewählt, ohne sich alternativ mit der Möglichkeit eines zivilrechtlichen Vertrags mit Vergabeverfahren auseinanderzusetzen. Je enger das Landesinteresse im

Zusammenhang mit selbst von der Behörde zu erledigenden Aufgaben steht, desto näher kommt es einem Beschaffungsinteresse, das für einen öffentlichen Auftrag typisch ist.

- Ungeachtet dessen hätte auch im Zuwendungsverfahren ein Wettbewerb durchgeführt werden müssen. Nur durch einen Aufruf zum Wettbewerb hätte die Möglichkeit bestanden, in einem zweistufigen Verfahren Nutzen und Kosten verschiedener Konzepte im Vergleich abzuwägen.
- Die Staatskanzlei hat bei der Förderung der Diversitätsstudie keine hinreichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Sie verstieß damit gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Zudem wurden die (unzureichenden) Wirtschaftlichkeitserwägungen nicht dokumentiert.
- Bei der Antragsprüfung hatte sich die Staatskanzlei mit der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung nur unzureichend auseinandergesetzt.
- Für den Rechnungshof war u. a. nicht plausibel, dass mit dem Antrag des vorzeitigen Maßnahmebeginns bereits fünf der sieben Projektmitarbeiter für das Projekt tätig waren.
- Vor der Entscheidung über die Förderung wäre eine Risikoanalyse (Identifikation von Risiken, Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts, zu erwartender Schaden) erforderlich gewesen. Dazu gehören u. a. die systematische Betrachtung von Umständen, die zu einem Scheitern des Projekts oder zu einer Unwirtschaftlichkeit des Vorhabens führen können.
- Die Staatskanzlei hat den Verwendungsnachweis der Projektphase I nicht unverzüglich kursorisch geprüft. Weil für 2018 vorgesehene Maßnahmen des Projekts teilweise nicht umgesetzt wurden (z. B. Dreharbeiten für Einführungsvideo, Test des Fragebogens), bestanden für den Rechnungshof Zweifel, ob der Zuwendungszweck erfüllt worden ist.

IV.2 Zu den einzelnen Feststellungen und Bewertungen äußerte sich die Staatskanzlei u. a. wie folgt:

- Hinsichtlich der Veranschlagung im Integrationskonzept sei eine Intransparenz nicht zu erkennen. Man stimme dem Rechnungshof zu, dass ergänzende Erläuterungen im Haushaltsplan zu einer besseren Haushaltsklarheit beigetragen hätten. Die betreffenden Ausgabemittel würden mit dem Haushalt 2021 in den jeweiligen Einzelplänen veranschlagt.⁶⁸
- Unter Verweis u. a. auf den Antragstext des Projekts erklärte die Staatskanzlei, dass die systematische Befragung der Mitarbeitenden zu den ihnen bekannten und durchgeführten Maßnahmen Teil des Projekts gewesen sei.
- Zutreffend sei, dass im Rahmen des Zuwendungsverfahrens keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentiert worden sei. Die Höhe der beantragten Zuwendung sei auf ihre Plausibilität anhand der erreichbaren Teilnehmer („pro Kopf Kosten“) ermittelt worden; ein Ansatz, der nicht wieder gewählt werden würde.
- Soweit der Rechnungshof beanstandete, dass der Studie für die Zuwendung kein wettbewerblicher Aufruf vorausging, durch den die Möglichkeit bestanden hätte, in einem zweistufigen Verfahren Nutzen und Kosten im Vergleich abzuwägen, träfe dies zu. Der Zuwendungsempfänger habe mit der Berliner Studie deutschlandweit als erste und einzige Forschungsstelle ein solches Projekt durchgeführt, was durch die Recherche im Diversity-Netzwerk auf kommunaler und Länderebene zum damaligen Zeitpunkt bestätigt worden sei. Aufgrund dieses Alleinstellungsmerkmals sei auf einen sogenannten Call im Zuwendungsantragsverfahren verzichtet worden.
- Die Staatskanzlei wies u. a. darauf hin, dass sie es nicht unterlassen habe, z. B. Varianten für den Umfang der Studie mit den daraus zu ziehenden Nutzen und Kosten abzuwägen. Zutreffend sei, dass eine explizite Kosten-Nutzen-Analyse für diese Studie nicht durchgeführt worden sei. Dafür hätten mangels Vergleichbarkeit substantielle Anhaltspunkte gefehlt. Allerdings sei die Zuwendungshöhe für die zuvor

⁶⁸ Dies wurde mit dem Haushaltsgesetz 2021 umgesetzt.

in Berlin durchgeführte Studie, einschließlich des dort gezeigten Eigenanteils, „überrollend“ berücksichtigt worden.

- Zur Bewilligung des vorzeitigen Maßnahmebeginns sei der Personaleinsatz nicht in den Blick genommen worden, da diese Fragestellung bei der Verwendungsnachweisprüfung geprüft werden sollte.
- Die Staatskanzlei werde künftig bei Projekten mit vergleichbarem finanziellen Volumen die Risiken im Vorfeld einer Bewilligung oder Auftragsvergabe prüfen und bewerten.
- Die Prüfung des Verwendungsnachweises zum Projekt 2018 sei im Juli 2020 abgeschlossen worden. Im Ergebnis der Prüfung habe die Staatskanzlei festgestellt, dass die Mittel entsprechend dem Zuwendungsbescheid verwendet worden seien.

IV.3

Der Rechnungshof begrüßt, dass mit dem Haushalt 2021 die Integrationsmittel in den jeweiligen Einzelplänen – und damit deutlich transparenter – veranschlagt werden. Die Handlungsfelder des Integrationskonzepts werden dadurch in den zuständigen Ministerien sichtbar. Er begrüßt ebenfalls, dass die Staatskanzlei Versäumnisse zumindest zur fehlenden Dokumentation von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingeräumt hat und dass sie bei zukünftigen Verfahren Risiken im Vorfeld prüfen und bewerten werde.

Im Übrigen bleibt er bei der Auffassung, dass Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Ausgaben nicht ausreichend nachgewiesen wurden. Auch die Annahmen zum Alleinstellungsmerkmal des Zuwendungsempfängers waren nicht dazu geeignet, einen Wettbewerb vorwegzunehmen oder zu ersetzen. Aufgrund der vorherigen Kontakte zwischen der Landesantidiskriminierungsstelle und Vertretern des Zuwendungsempfängers bestand die besondere Verpflichtung, Risiken zu minimieren und deshalb einen Wettbewerb durchzuführen.

Die alleinige Berücksichtigung der Zuwendungshöhe für die in Berlin durchgeführte Studie kann als Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht genügen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Staatskanzlei bei künftigen Verfahren mit ähnlich hohem Finanzvolumen angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchführt und dokumentiert.

Die Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Staatskanzlei wies Unstimmigkeiten auf. Sie konnte die Bedenken des Rechnungshofs im Bemerkungsverfahren nicht vollständig ausräumen.

V. Medizinische Versorgung der Gefangenen (Kapitel 05 05)

Die steigenden Ausgaben bei der medizinischen Versorgung der Gefangenen erfordern ein Controlling. Wirtschaftlichkeitspotenziale können wegen fehlender Auswertungen nicht gehoben werden. Die auch hierfür notwendige Überarbeitung des medizinischen Fachverfahrens für die Dokumentation der Gesundheitsakten steht aus.

- V.1 Gefangene haben einen gesetzlichen Anspruch auf notwendige, ausreichende und zweckmäßige medizinische Leistungen unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Berücksichtigung des allgemeinen Standards der gesetzlichen Krankenversicherung. Der Anspruch der Gefangenen auf Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung ruht.⁶⁹ Die Leistungs- und Kostenpflicht liegt damit beim Freistaat.

Der Rechnungshof hat 2018/2019 die Ausgaben für die medizinische Versorgung der Gefangenen im Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2015 bis 2017.

Die Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge sind von rund 3 Mio. EUR in 2015 auf rund 3,6 Mio. EUR in 2018 gestiegen. 2019 waren höhere Ausgaben geplant, verausgabt wurden rund 3 Mio. EUR. Ähnliches gilt für 2020. Für 2021 sind Ausgaben in Höhe von rund 4,5 Mio. EUR geplant. Die Gesamtinhaftiertenzahl hingegen ist leicht gesunken.

Der Rechnungshof hat zur Organisation und personellen Ausstattung des Ärztlichen sowie des Sanitätsdienstes in den Anstalten festgestellt: Zwischen 2014 und 2017 waren im Thüringer Justizvollzug keine haupt- oder nebenberuflichen Anstaltsärzte beschäftigt. Alle Anstalten hatten Verträge mit externen Ärzten abgeschlossen, um die allgemeinärztliche Versorgung der Gefangenen sicherzustellen. Seit Juli 2017 ist in einer Anstalt eine hauptberufliche Anstaltsärztin tätig. Der Rechnungshof hat die Ausgaben im reinen Vertragsarztmodell mit den Ausgaben für einen hauptberuflichen Anstaltsarzt

⁶⁹ Vgl. §§ 73 ff. Thüringer Justizvollzugsgesetzbuch (ThürJVollzGB vom 27. Februar 2014, GVBl. 2/2014, S.13) sowie § 16 Abs. 1 Nr. 4 Sozialgesetzbuch V (SGB V vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 18. Januar 2021, BGBl. I S. 2).

verglichen und festgestellt, dass der Einsatz von hauptberuflichen Anstaltsärzten sparsamer ist. Der Rechnungshof befürwortete das Modell der hauptberuflichen Anstaltsärzte.

Die Vertragsärzte und Vertragszahnärzte hatten mit den Anstalten zudem unterschiedliche Vergütungsvereinbarungen getroffen:

- Einige Vertragsärzte erhielten Stundenvergütungen, andere Ärzte rechneten die am Gefangenen erbrachten Einzelleistungen nach GOÄ ab. Der Rechnungshof beanstandete die vertraglichen Vereinbarungen, die eine Abrechnung nach der GOÄ vorsahen. Die Prüfung der Einzelabrechnungen erforderte vertiefte Kenntnisse in der Gebührenabrechnung. Viele Rechnungen wiesen unerkannt Fehler auf, zum Teil kam es zu Doppelabrechnungen. Der Rechnungshof empfahl die Umstellung auf angemessene Stundenvergütungen und die Schulung der Mitarbeiter.
- Auffallend war die hohe Vergütung für die zahnärztliche Behandlung in einer Anstalt. Sie lag beispielsweise 2017 deutlich über den Ausgaben anderer Anstalten. Die summarische Prüfung der Abrechnungen nach dem Bewertungsmaßstab für zahnärztliche Leistungen (BEMA) ergab, dass auf Abrechnungsscheinen erbrachte Leistungen in der angegebenen Zeit für den Rechnungshof nicht durchgängig plausibel waren.
- Bei der Inanspruchnahme von Facharztleistungen außerhalb der Anstalten bestand Einsparpotenzial. Die Abrechnungen erfolgten teilweise über den Einzelsatz der GOÄ hinaus. Die Prüfungen der Abrechnungen waren sehr zeit- und personalaufwendig. Der Rechnungshof beanstandete die Abrechnungen über den Einzelsatz der GOÄ. Zudem empfahl er, den Einsatz von Telemedizin zu prüfen.

Der Rechnungshof hat auch die Ausgaben für die Behandlungen in öffentlichen Krankenhäusern und im Justizvollzugskrankenhaus untersucht:

- Thüringen besitzt kein eigenes Justizvollzugskrankenhaus, sondern nutzt Belegbetten im Justizvollzugskrankenhaus des Freistaats Sachsen. Diese Unterbringung gestaltete sich äußerst schwierig. So wurde die Aufnahme von Patienten aufgrund fehlender Aufnahmekapazitäten oder aufgrund des unzureichenden Behandlungsspektrums abgelehnt bzw. konnte nicht sofort vollzogen werden. Dies galt insbesondere für die Aufnahme von dringend behandlungsbedürftigen psychiatrischen

Patienten. Die Versorgungssituation war aufgrund von Wartezeiten oder der Aufnahmestopps äußerst angespannt. Psychiatrische Notfallbehandlungen waren nicht möglich.

- Die Ausgaben für die Behandlungen in öffentlichen Krankenhäusern waren in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Die Gefangenen müssen dort personal- und kostenintensiv bewacht werden. 2017 fielen dafür rund 16.000 Bewachungsstunden an.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Zusammenarbeit mit dem Justizvollzugskrankenhause kritisch zu hinterfragen und die Einrichtung einer eigenen Krankenabteilung zu prüfen. Diese könnte auch die psychiatrische Behandlung der Patienten übernehmen, die bislang nicht leitliniengerecht⁷⁰ umgesetzt wurde.

Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass auch die Ausstattung der medizinischen Abteilung in der Jugendstrafanstalt gegen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen hat. So wurden z. B. eine Endoskopie-Einheit, eine HNO-Einheit, eine Augenarzt-Einheit sowie eine elektrogalvanische Wanne beschafft, ohne deren Notwendigkeit zu berücksichtigen. Bedingt durch das junge Alter der Häftlinge sowie fehlende Fachärzte wurden diese Geräte bislang nicht genutzt. Der Rechnungshof hat die nicht notwendigen Beschaffungen in Höhe von rund 240.000 EUR beanstandet.

Der Rechnungshof hat die Dokumentation und den IT-Einsatz in den medizinischen Abteilungen beanstandet. Die Gesundheitsakten werden in einem Modul des Informations- und Verwaltungssystems für den Justizvollzug (IVS) geführt.⁷¹ Alle Module des IVS wurden von der IT-Leitstelle für den Justizvollzug entwickelt und betreut. Das Modul wurde nicht von allen Anstalten vollumfänglich genutzt. Die dringende Überarbeitung des Moduls konnte aufgrund der personellen Kapazitäten nur teilweise umgesetzt werden.

Der Rechnungshof hält die Entwicklung der Ausgaben insgesamt für steuerungsbedürftig. Schon hierfür ist ein Controlling dringend geboten.

⁷⁰ Vgl. Beschluss der Justizministerkonferenz „Verbesserung der psychiatrischen Versorgung von Inhaftierten“, 85. Konferenz 2014, TOP II.19.

⁷¹ Informations- und Verwaltungssystem für den Justizvollzug. Das IVS hat 16 Module, u. a. ein Modul für das medizinische Fachverfahren.

V.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme größtenteils die Auffassung des Rechnungshofs geteilt und aus der Prüfung einen Maßnahmenplan zur Umsetzung der Empfehlungen abgeleitet.

So hat das Ministerium mitgeteilt, dass eine prinzipielle Übereinstimmung mit der Einschätzung und den Empfehlungen des Rechnungshofs zum Einsparpotential durch hauptberufliche Anstaltsärzte bestehe. Es plane für den Haushalt 2021 vier Planstellen für Anstaltsärzte, so dass jede Anstalt einen eigenen Anstaltsarzt beschäftigen könne.

Zur Vertragsgestaltung mit den Ärzten unterstütze das Ministerium die Auffassung des Rechnungshofs grundsätzlich. Neuverträge sollen ab sofort nur noch mit Stundenvergütungen abgeschlossen werden. Geprüft würden verschiedene Modelle zur Umsetzung einer einheitlichen Stundenvergütung. Bis zur Umsetzung erhielten die Mitarbeiter eine Schulung zur GOÄ-Abrechnung. Das Ministerium wies darauf hin, dass sich die Überprüfung der zahnärztlichen Abrechnungen aufgrund der erforderlichen Fachkenntnisse und der dazugehörigen Abrechnungsziffern schwierig gestalten. Die Möglichkeiten einer übergeordneten Prüfung sollen erörtert werden.

Zum Einsparpotenzial bei Facharzt abrechnungen seien die Beanstandungen zutreffend. Abrechnungshinweise sollen künftig deutlicher erteilt werden. Das Ministerium plane ein Pilotprojekt Telemedizin.

Zu den Ausgaben in öffentlichen Krankenhäusern bzw. dem Justizvollzugs-krankenhaus nehme das Ministerium die Kritik des Rechnungshofs zur Kenntnis.

Die Ausführungen und Feststellungen des Rechnungshofs zur stationären psychiatrischen Versorgungssituation seien zutreffend und würden die Herausforderungen darstellen. Mit dem Ziel, eine privat betriebene Behandlungsstation in einer modernen Anstalt einzurichten oder die stationsäquivalente Behandlung dezentral zu etablieren, sei zwischenzeitlich eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und ein Leistungsverzeichnis für eine öffentliche Ausschreibung erstellt worden. Bislang sei sie nicht veröffentlicht worden, weil die Landesregierung die Neuorganisation des Maßregelvollzugs mit dem Ziel der Rückübertragung in staatliche Verantwortung beschlossen habe. Das TMMJV habe das zuständige TMASGFF gebeten, die psychiatrisch behandlungsbedürftigen Gefangenen in die Neuorganisation mit einzu-beziehen. Bislang habe es keinen Fortschritt gegeben.

Im Raum stehe auch der Vorschlag des Ärztlichen Fachberaters für eine Belegstation in einem öffentlichen Krankenhaus der Vollversorgung. In dieser Station könnten somatische und psychiatrische Fälle gleichermaßen versorgt werden.

Die Nichtnutzung der medizinischen Geräte sei im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Fachärzte die Behandlung in der Anstalt nicht übernehmen wollten. Dies sei nicht vorhersehbar gewesen. Auf Grund dieser nunmehr eingetretenen Erkenntnis sei beabsichtigt, die Geräte auszusondern.

Das Ministerium hat weiter darauf hingewiesen, dass das Controlling ein laufender Prozess sei, der u. a. auch in Zusammenarbeit mit dem Ärztlichen Fachberater gesteuert werde. Die Empfehlungen und Feststellungen des Rechnungshofs zum IVS Med Fachverfahren seien zutreffend. Es sei im letzten Jahr eine Funktionsbeschreibung für eine elektronische Gefangenengesundheitsakte mit Controlling-Funktionen entwickelt worden. Nunmehr müsse der Schutzbedarf für die darin enthaltenen personenbezogenen Daten festgelegt werden. Im Übrigen sei ein grundlegendes medizinisches Controlling nur mit höherem personellen Aufwand und nach Überarbeitung der elektronischen Gesundheitsakte möglich. Für ein umfassendes, insbesondere betriebswirtschaftliches Controlling sei eine digitale Dokumentation notwendig, wie sie mit der Weiterentwicklung des elektronischen Fachverfahrens beabsichtigt sei.

V.3

Der Rechnungshof begrüßt den Maßnahmenplan und regt eine zügige Umsetzung an. Dies gilt beispielsweise für die Umstellung der Vergütungsvereinbarungen der Ärzte auf Stundensätze. Umgesetzt wurden bereits drei neue Planstellen für Anstaltsärzte im Haushaltsplan 2021. Als positiv zu bewerten ist das Pilotprojekt Telemedizin, welches ab September 2020 für neun Monate eingerichtet wurde.

Im Hinblick auf die seit langem bestehenden Schwierigkeiten bei der Unterbringung der Gefangenen im Justizvollzugskrankenhaus begrüßt der Rechnungshof die mitgeteilten konkreten Überlegungen, u. a. auch zur Schaffung einer zentralen Behandlungsstation für Gefangene an einem öffentlichen Krankenhaus der Vollversorgung. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass vor jeder Entscheidung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Abs. 3 ThürLHO durchzuführen ist.

Der Auffassung des Ministeriums, dass die Nichtnutzung der medizinischen Geräte unvorhersehbar war, wird widersprochen. Weder wurde eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen, noch standen die erforderlichen Fachärzte vor bzw. nach der Anschaffung zur Verfügung. Eine Aussonderung bzw. Abgabe nicht benötigter Geräte an andere Anstalten befürwortet der Rechnungshof.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung, dass eine Neuprogrammierung der elektronischen Gefangenengesundheitsakte eine wesentliche Voraussetzung für ein betriebswirtschaftliches bzw. umfassenderes medizinisches Controlling ist. Über die von einer anstaltsübergreifenden Arbeitsgruppe entwickelte Funktionsbeschreibung hinaus sind noch keine konkreten Maßnahmen ergriffen worden. Der Rechnungshof sieht Handlungsbedarf.

Bemerkungen zum Einzelplan 07

VI. Infrastrukturförderung zur Errichtung einer Multifunktionsarena (Kapitel 07 02)

Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft hat 2013 bis 2019 die Landeshauptstadt aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Richtlinie Teil II) zur Errichtung einer Multifunktionsarena mit 29,3 Mio. EUR gefördert und dabei gegen nationales Förderrecht und gegen Europäisches Beihilfenrecht verstoßen.

VI.1 Die Landeshauptstadt Erfurt hatte im März 2012 einen Antrag zur Gewährung einer GRW-Förderung für die Errichtung einer Multifunktionsarena (MFA) durch Komplexsanierung eines bestehenden Sportstadions gestellt. Der Rechnungshof hatte 2012/2013 diesen Fördermittelantrag geprüft. Im Ergebnis seiner Prüfung hatte er erhebliche Bedenken geäußert, dass tatsächlich alle für die Bewilligung notwendigen Fördervoraussetzungen umfassend erfüllt werden.

Der Rechnungshof hat 2019 geprüft, ob bei der Fördermittelvergabe an die Landeshauptstadt die europa-, bundes- sowie landesrechtlichen Regelungen umgesetzt und die Bedingungen und Auflagen des Zuwendungsbescheids eingehalten wurden.⁷²

Deutschland meldete 2012 das Vorhaben der Landeshauptstadt bei der Europäischen Kommission (EU-KOM) an. Im Ergebnis stellte die EU-KOM fest, dass das Projekt mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, wenn unter anderem sichergestellt wird, dass ein privater Investor an der betreibenden Gesellschaft beteiligt ist und der Hauptnutzer der MFA eine marktübliche Miete zahlt.

Die Thüringer Aufbaubank erließ am 22. März 2013 namens und im Auftrag des Freistaats Thüringen einen Zuwendungsbescheid über die Gewährung eines Zuschusses aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Richtlinie Teil II). Der Zuwendungsbescheid legte u. a. fest, dass zum Nachweis der überwiegend touristischen

⁷² Die Prüfung umfasste dabei nicht die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Bauausführung der Multifunktionsarena.

Nutzung die Herkunft der Besucher für den Zeitraum der Zweckbindungsfrist zu erfassen ist.

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung festgestellt, dass über die GRW-Richtlinie Teil II keine Sportstätten oder Veranstaltungshallen im engeren Sinn, sondern Basiseinrichtungen der Infrastruktur des Tourismus förderfähig sind. Das zu sanierende Sportstadion war danach von der Förderung ausgeschlossen. Sowohl in Sportstätten als auch in Veranstaltungshallen können natürlich jederzeit auch touristische Veranstaltungen durchgeführt werden. Sie werden dadurch jedoch nicht zu Basiseinrichtungen der Infrastruktur des Tourismus.

Die EU-KOM ging bei der Notifizierung davon aus, dass die MFA von einer Gesellschaft betrieben wird, an der mit 49 % ein privater Dritter beteiligt ist. Um diese Vorgabe der EU-KOM zu erfüllen, führte die Landeshauptstadt eine europaweite Ausschreibung zur Gewinnung des privaten Investors für die Betreibergesellschaft durch. Als einziger Bewerber im Vergabeverfahren bekam die Messe Erfurt GmbH 2015 den Zuschlag. Alleingesellschafter der Messe Erfurt GmbH ist der Freistaat Thüringen. Mit Gesellschaftsvertrag vom 2. Juli 2015 wurde die Betreibergesellschaft der MFA von den beiden Gesellschaftern SWE Stadtwerke Erfurt GmbH und Messe Erfurt GmbH errichtet. 2017 übertrug die landeseigene Messegesellschaft ihre Gesellschaftsanteile an die stadt eigene Gesellschaft. Seither ist diese Alleingesellschafter der Betreibergesellschaft. Damit ist festzustellen, dass die Vorgabe der EU-KOM in der Notifizierung zur Zusammensetzung der Gesellschafterstruktur der Betreibergesellschaft nicht eingehalten wurde und bis heute nicht wird.

Die von der EU-KOM geforderte marktübliche Miete für den Hauptnutzer ermittelte der Fördermittelgeber mit 420 TEUR bis 450 TEUR p. a. Vertraglich vereinbarten die Parteien 2017 eine jährliche Miete von 378 TEUR, die jedoch anfänglich wegen Restbauarbeiten auf 227 TEUR reduziert wurde. 2018 zahlte der Hauptnutzer rund 268 TEUR und 2019 nur noch rund 108 TEUR. Der Rechnungshof geht davon aus, dass diese Vorgabe der EU-KOM damit ebenfalls nicht erfüllt wurde und der damalige Hauptnutzer zudem eine unzulässige Beihilfe erhalten haben könnte.

Der Zuwendungsbescheid legt fest, dass zum Nachweis der überwiegend touristischen Nutzung die Herkunft der Besucher für den Zeitraum der

Zweckbindungsfrist zu erfassen ist. Die Betreibergesellschaft unterschied bei der Besuchererfassung nach Fußballspielen und Drittveranstaltungen. 2017 befragte die Gesellschaft von insgesamt 161.000 Besuchern von Fußballspielen lediglich 425 Besucher (0,26 %) nach ihrer Herkunft. Sie kam danach zu dem Ergebnis, dass 52,8 % der Besucher von Fußballspielen Touristen seien. Im selben Zeitraum fanden 89 Drittveranstaltungen mit insgesamt 22.570 Teilnehmern statt. Davon wurden 7.503 Teilnehmer⁷³ (33,24 %) nach ihrer Herkunft befragt. Auf diesem Wege wurde eine durchschnittliche Touristenquote von 59,8 % für die Drittveranstaltungen ermittelt. Auch im Jahr 2018 war die Befragungsquote in beiden Bereichen nicht wesentlich höher. Der Rechnungshof sah deshalb die Auflage des Nachweises der überwiegenden touristischen Nutzung für die Jahre 2017 und 2018 als nicht erfüllt an.

VI.2 Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) ist dem Prüfungsergebnis nicht gefolgt. Es sei nicht das Sportstadion eines Fußballclubs zu einer Multifunktionsarena umgebaut, sondern eine Sportstätte der Landeshauptstadt Erfurt zu einer polyvalenten multifunktionalen Veranstaltungsstätte umgestaltet worden, in der neben einer überwiegend touristischen Nutzung auch andere Nutzungen möglich wären. Für die Betreibung habe sich nur die Messe Erfurt GmbH und damit kein privater Investor beworben. Dies sei vom Zuwendungsgeber nicht zu beanstanden gewesen. Die Höhe der Miete für den Hauptnutzer der MFA sei das Ergebnis von Verhandlungen gewesen und der gefundene Mietpreis entsprach damit der korrekten Marktsituation für Fußballveranstaltungen am Standort Erfurt.

Die vom Rechnungshof geforderte Vollerhebung der Besucher nach deren Herkunft sei nicht Intention des Zuwendungsgebers gewesen. Dieser habe es vielmehr dem Zuwendungsnehmer überlassen, die Herkunft der Besucher auf geeignete Weise zu ermitteln.

Auch eine weitere Stellungnahme des TMWWDG zu diesem Beitrag ergab keine neuen Erkenntnisse.

⁷³ Bei 32 Veranstaltungen wurden die oben genannten Teilnehmer befragt, während bei 57 weiteren Veranstaltungen mit 15.067 Teilnehmern keine Erhebungen stattfanden.

VI.3 Dem TMWWDG ist es nicht gelungen, die Feststellungen des Rechnungshofs zu entkräften. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass nach der GRW-Richtlinie Teil II Sporteinrichtungen, die überwiegend der Daseinsvorsorge dienen (Sportstadien, Sporthallen), klar und eindeutig von der Förderung ausgeschlossen waren. Dies galt und gilt auch für Sportstätten der Stadt Erfurt. Einem Richtliniengeber steht es jederzeit – unter Beachtung der Vorgaben der einschlägigen Vorschriften der Landeshaushaltsordnung – frei, seine Förderrichtlinie und -kriterien zu ändern. Dies tat er vorliegend für den Umbau der Sportstätte der Landeshauptstadt Erfurt jedoch nicht. Damit waren die Fördervoraussetzungen aus der GRW-Richtlinie Teil II seinerzeit nicht gegeben.

Da die Messe Erfurt GmbH kein privater Investor ist, entsprach die Betreibergesellschaft hinsichtlich der Zusammensetzung der Gesellschafter nicht der Notifizierung der EU-KOM. Durch die vorgenommene Veränderung des Betreibermodells wird die MFA gegenwärtig abweichend von der Notifizierung betrieben.

Die Vorgabe der EU-KOM in der Notifizierung, marktübliche Preise für die Nutzung der MFA durch den Hauptnutzer festzusetzen, wurde ebenfalls nicht eingehalten. Der Argumentation, dass der Preis, den ein Mieter jeweils zu zahlen bereit ist, den marktüblichen Mietpreis darstellt, folgt der Rechnungshof nicht.

Letztendlich hat das TMWWDG ein anderes als das von der EU-KOM genehmigte Projekt gefördert. Bis heute ist der Nachweis der überwiegend touristischen Nutzung und damit die Erfüllung der entsprechenden Auflage des Zuwendungsbescheids nicht erbracht. Der Hinweis, der Zuwendungsgeber hätte es dem Zuwendungsempfänger überlassen, die Herkunft der Besucher auf geeignete Weise zu ermitteln, lässt sich dem Zuwendungsbescheid nicht entnehmen.

VII. Studierendenschaften der Hochschulen des Landes (Kapitel 07 69)

Die Hochschulen bzw. die Studierenden sollten selbständig entscheiden können, ob sie für ihre Interessenvertretung Studierendenschaften bilden.

Ministerium und Hochschulleitungen haben ihre Zusagen zur Unterstützung der Studierendenschaften bisher kaum erfüllt. Die jährlichen Beitragseinnahmen von Studierenden von rund 650.000 EUR werden nach wie vor durch die Studierendenschaften der Hochschulen überwiegend nicht wirtschaftlich und nicht immer für Aufgaben nach dem Hochschulgesetz eingesetzt.

VII.1 Die immatrikulierten Studierenden einer Hochschule des Landes bilden die Studierendenschaft nach § 79 Abs. 1 S. 1 des Thüringer Hochschulgesetzes (ThürHG).⁷⁴ Jeder der rund 48.000 Studierenden an den Hochschulen des Landes ist Pflichtmitglied in einer dieser Teilkörperschaften der jeweiligen Hochschule (sog. verfasste Studierendenschaft).

Die Studierendenschaft vertritt die Gesamtheit der Studierenden und nimmt ihre hochschulpolitischen, fachlichen, sozialen und kulturellen Belange wahr. Sie fördert die politische Bildung, das staatsbürgerliche Verantwortungsbewusstsein der Studierenden, den freiwilligen Studierendensport, die Integration ausländischer Studierender sowie überregionale und internationale Studierendenbeziehungen.⁷⁵

Hierzu wählt jede Studierendenschaft ihre ausführenden Organe und erhebt Pflichtbeiträge von bis zu rund 10 EUR pro Semester von den Studierenden.⁷⁶ Im Studienjahr 2016/2017 standen den Studierendenschaften Einnahmen aus Pflichtbeiträgen von insgesamt rund 650.000 EUR zur Verfügung.

⁷⁴ Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) vom 10. Mai 2018 (GVBl. 5/2018, S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 128 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GVBl. 14/2018, S. 731, 794). Aufgrund der zwingend vorgeschriebenen Bildung handelt es sich um „verfasste“ Studierendenschaften.

⁷⁵ Vgl. die abschließende Aufgabenaufzählung in § 80 Abs. 1 ThürHG.

⁷⁶ Vgl. § 80 Abs. 2 und § 81 Abs. 1 S. 1 ThürHG.

Die Studierendenschaft verwaltet ihre Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen⁷⁷ selbst und untersteht als rechtsfähige Teilkörperschaft der Hochschule⁷⁸ der Rechtsaufsicht des Präsidenten der Hochschule.

Die aus den Studierendenschaften der Hochschulen gebildete Konferenz der Studierendenschaften (KTS) vertritt die Belange der Studierenden gegenüber dem Ministerium. Sie erhält Gelegenheit zur Stellungnahme zu Regelungen, die die Studierenden betreffen.⁷⁹

Der Rechnungshof hat 2019 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften querschnittsmäßig bei neun Hochschulen des Landes – mit Ausnahme der Dualen Hochschule Gera Eisenach (DHGE)⁸⁰ – geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2016 bis 2018.

Zuvor hatte der Rechnungshof die Studierendenschaften bereits 1998 und 2010 geprüft.⁸¹ Mit der aktuellen Prüfung sollte auch die Umsetzung der Zusagen des Ministeriums zur Unterstützung der Studierendenschaften untersucht werden.

Der Rechnungshof hat erneut feststellen müssen, dass seine Forderungen und Empfehlungen weitestgehend nicht umgesetzt wurden. Ergriffene Maßnahmen und Regelungen haben zu keiner verbesserten und verantwortungsvolleren Aufgabenerledigung durch die Studierendenschaften geführt. Im Gegenteil: Neben den bereits in der Vergangenheit benannten und sich wiederholenden Mängeln hat der Rechnungshof folgende, zusätzliche und zum Teil deutlich gravierendere haushalts- und aufsichtsrechtliche Verstöße und Pflichtverletzungen der Studierendenschaften festgestellt:

Aufgabenerledigung und Mittelverwendung

- Studierendenschaften und KTS haben Beiträge der Studierenden für Maßnahmen verwendet, die außerhalb ihrer gesetzlich übertragenen

⁷⁷ ThürHG, Thüringer Verordnung über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften an den Hochschulen des Landes (ThürStudFVO) vom 19. Oktober 2004 (GVBl. S. 874), zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. August 2018 (GVBl. S. 372), Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) vom 19. September 2000 (GVBl. 282), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2000 (GVBl. S. 684).

⁷⁸ Vgl. § 79 Abs. 1 Satz 2 ThürHG.

⁷⁹ Vgl. § 82 S. 1 ThürHG.

⁸⁰ An der DHGE wurde bisher entgegen § 79 Abs. 1 S. 1 ThürHG keine verfasste Studierendenschaft gebildet.

⁸¹ Vgl. Bemerkungen 1999, Tn. 134-137, S. 144-147 und Jahresbericht 2012 des Thüringer Rechnungshofs, Teil B – Bemerkungen zu Einzelplan 04, Tn. XIV, S. 160-165.

Aufgaben lagen. Ihr hochschulpolitisches Mandat überschreitend wurden z. B. Projekte und Veranstaltungen finanziert, die nur einem bestimmten politischen Spektrum zuzuordnen⁸² und in Einzelfällen im Thüringer Verfassungsschutzbericht⁸³ benannt sind.

- Beiträge wurden unnötig und teilweise unwirtschaftlich für Aufgaben eingesetzt, die bereits durch das Studierendenwerk Thüringen (STW) wahrgenommen werden (Betrieb von Verpflegungseinrichtungen, Darlehensvergabe).
- Beiträge wurden teilweise unwirtschaftlich eingesetzt, indem z. B. 2019 eine Fachschaftstagung auf Mallorca durchgeführt wurde, 73 % der Beitragseinnahmen einer Studierendenschaft für Vergnügungsveranstaltungen verwendet wurden oder sich die jährlichen Ausgaben von mehreren Studierendenschaften allein für Alkohol auf einen jeweils fünfstelligen Betrag beliefen.
- Beiträge wurden von einer Studierendenschaft überwiegend für externes Verwaltungspersonal und Verwaltungsausgaben eingesetzt, so dass weniger als die Hälfte der Beitragseinnahmen für die gesetzlich übertragenen Aufgaben zur Verfügung standen.

Höhe der Beiträge und Rücklagenbildung

- Die Präsidenten der Hochschulen genehmigten den Studierendenschaften zum Teil unnötige oder unzureichend begründete Beitragserhöhungen.
- Anstatt Beiträge der Studierendenschaften zeitnah zu verwenden, wurden in zunehmendem Maße Rücklagen durch die Studierendenschaften gebildet. Sieben der neun Studierendenschaften überschritten dabei den zulässigen Höchstbetrag⁸⁴ für mögliche Rücklagen erheblich – zum Teil um das Vierfache.

⁸² Z. B. Filmvorführungen zum G20-Gipfel mit anschließender Diskussion unter Führung der linksradikalen Basisgruppe PEKARI, die jährlich an der FSU Jena stattfindenden „Alternativen Orientierungstage Jena“ unter Beteiligung von Gruppierungen mit Bezug zum Thüringer linksextremistischen Spektrum (bspw. Black Kitchen und Infoladen Jena), Finanzierung der Druckkosten des Wahlkreisbüros RedRoXX der Partei Die Linke für das „Frauen*kampftagsbündnis Thüringen“ und Finanzierung der Materialien für ein Transparent für eine AfD-Gegendemo. Die KTS finanzierte etwa die „Tagung umkämpfte Objektivitäten“ bzw. den „Feministischer Kongress Thüringen“.

⁸³ Vgl. Verfassungsschutzbericht Freistaat Thüringen 2016, S. 126, Fußnote 52. Danach ist PEKARI eine „linke Basisgruppe“ in Jena, die „Nachwuchs für die radikale Linke in Jena“ rekrutiert.

⁸⁴ Die Summe der insgesamt zu bildenden Rücklagen durfte 20 % und ab 2018 30 % der jährlichen Beiträge der Studierenden nicht überschreiten (§ 8 ThürStu-dFVO a. F. und n. F.).

Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Die Haushaltspläne wurden von den Studierendenschaften durchgängig⁸⁵ verspätet vorgelegt und genehmigt – bei zwei Studierendenschaften erst mehrere Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres.
- Bis zur Genehmigung der Haushaltspläne geltende Haushaltsbeschränkungen wurden von einigen Studierendenschaften weitestgehend ignoriert.
- Die Jahresabschlüsse wurden – teilweise um bis zu zwölf Monate – verspätet vorgelegt und verzögert durch die Präsidenten der Hochschulen genehmigt.
- Mit dem Inventar und der diesbezüglichen Nachweisführung gingen die Studierendenschaften teilweise sehr nachlässig um. Unnötige Mehrfachanschaffungen und Verluste von Inventar waren die Folge.
- Alle Studierendenschaften missachteten Regelungen zum Zahlungsverkehr, zur Buchführung und zum Vergaberecht.

Rechtsaufsicht und Prüfungen der Studierendenschaften

- Die Rechtsaufsicht über die Studierendenschaften übten nicht alle Präsidenten im erforderlichen Maße aus. So wird derzeit in einem Fall⁸⁶ gegen einen verantwortlichen Studierenden strafrechtlich ermittelt.
- Gesetzlich verpflichtende Prüfungen wurden durch die Präsidenten teilweise gar nicht oder zumindest nur nachlässig durchgeführt.
- Gravierenden Mängeln und offensichtlichen Pflichtverletzungen wurde zum Teil nicht nachgegangen.
- Auch dem Ministerium waren Pflichtverletzungen der Studierendenschaften und der Hochschulen bekannt. Trotzdem kam es seiner Rechtsaufsicht nicht nach und unterließ es, darauf hinzuwirken, dass das Hochschulrecht beachtet wurde.

Wenn Beiträge verpflichtend durch die Studierendenschaften erhoben werden, muss deren ordnungsgemäße, wirtschaftliche und vor allem aufgabengerechte Verwendung sichergestellt werden.

Dies konnte der Rechnungshof auch bei seiner aktuellen Prüfung bei keiner Studierendenschaft feststellen.

⁸⁵ Bis auf eine Ausnahme.

⁸⁶ Daneben gibt es in zwei weiteren Fällen straf- und steuerrechtliche Ermittlungen gegen verantwortliche Studierende. Diese beruhen jedoch nicht auf rechtsaufsichtlichen Verstößen.

Der Rechnungshof hat deshalb seine bereits im Jahresbericht 2012 unterbreitete Empfehlung bekräftigt, die Bildung von verfassten Studierendenschaften und die damit einhergehende Pflichtmitgliedschaft von Studierenden an den Hochschulen des Landes in Studierendenschaften hochschulrechtlich nicht mehr vorzusehen.

- VII.2 Das Ministerium hat den o. g. Feststellungen des Rechnungshofs zu haushalts- und aufsichtsrechtlichen Verstößen und Pflichtverletzungen der Studierendenschaften im Kern nicht widersprochen. Zudem sagte es erneut zu, die Forderungen und Empfehlungen hierzu umsetzen zu wollen.

Die sog. „Vergnügungsveranstaltungen“, z. B. Erstsemesterveranstaltungen, seien keine „Spaßveranstaltungen“. Sie bezweckten die Vernetzung und Integration der Studierenden sowie die Vorstellung der Gremien und dienten damit der Aufgabenerfüllung der Studierendenschaften durch Wahrnehmung kultureller und sozialer Belange der Studierenden. Die Ausgaben für alkoholische Getränke als Begleitumstand der Veranstaltung seien weitgehend durch Einnahmen refinanziert worden.

Den Vorschlag des Rechnungshofs, die hochschulrechtliche Verpflichtung zur Bildung von Studierendenschaften zu überprüfen und anzupassen, hat das Ministerium hingegen nicht geteilt. Die verfassten Studierendenschaften würden zum sozialen und kulturellen Leben sowie zur Integration internationaler Studierender an einer Hochschule beitragen. Sie seien auch weiterhin notwendig, um die Interessen der Studierenden gegenüber der Hochschule eigenständig und unabhängig zu vertreten.

- VII.3 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass sowohl Ministerium als auch Hochschulen erneut Maßnahmen ankündigen, um die Studierendenschaften für ihre rechtmäßige Aufgabenerledigung zu ertüchtigen. Vergleichbare Zusagen wurden aber schon zu den vorausgegangenen Prüfungen gegeben. Spürbare Auswirkungen durch neu geschaffene Regelungen oder eingeleitete Maßnahmen sind nach nunmehr mittlerweile zwei Jahrzehnten dennoch nicht feststellbar. Die Verstöße zeigen vielmehr, dass die kontinuierliche und ordnungsgemäße Aufgabenerledigung durch die Studierendenschaften nicht gewährleistet werden kann. Diese sind offensichtlich überfordert.

Die Einschätzung des Ministeriums zu Vergnügungsveranstaltungen und den Ausgaben für alkoholische Getränke teilt der Rechnungshof nicht. Die

Vernetzung und Integration der Studierenden geschieht während der Studieneinführungstage, bei denen sich u. a. die Gremien vorstellen. Eine Refinanzierung von Ausgaben für alkoholische Getränke war bei den meisten derartigen Veranstaltungen nicht feststellbar.

Grundsätzlicher Auffassungsunterschied besteht deshalb nach wie vor in der Frage zur verpflichtenden Bildung von verfassten Studierendenschaften. Die vom Ministerium vorgetragenen Argumente überzeugen den Rechnungshof nicht. Sie lassen zum einen das anhaltend hohe Maß an Unsicherheit bei der Anwendung der rechtlichen Regelungen durch die Verantwortlichen der Studierendenschaften außer Acht. Zum anderen zeigen Erfahrungen sowohl aus Bayern als auch an der DHGE, dass die Interessen und Belange der Studierenden durchaus auch ohne eine verfasste Studierendenschaft wahrgenommen werden können.

Studierende und Hochschulen sollten deshalb selbstbestimmt und nach eigenem Ermessen über die Bildung von Studierendenvertretungen entscheiden können.

Bemerkungen zum Einzelplan 08

VIII. Förderung von Betreuungsvereinen (Kapitel 08 20)

Die Landesförderung bietet Betreuungsvereinen keinen ausreichenden Anreiz, neue ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen. Das mit der Förderung verknüpfte Ziel einer messbaren Reduzierung der stetig steigenden Ausgaben für Berufsbetreuer wurde im geprüften Zeitraum verfehlt.

VIII.1 Können Volljährige aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung ihre rechtlichen Angelegenheiten nicht selbst regeln, so bestellt das Betreuungsgericht für sie einen Betreuer.⁸⁷ Dabei räumt der Gesetzgeber der ehrenamtlichen Betreuung den Vorrang vor einer Berufsbetreuung ein.

Betreuungsvereine nehmen überwiegend berufliche Betreuungen wahr. Daneben haben sie die Aufgabe, planmäßig ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen, diese in ihr Amt einzuführen, fortzubilden und zu beraten.⁸⁸ Der Vollzug dieser sogenannten Querschnittsaufgaben wird vom Land gefördert.⁸⁹ Danach erhalten Betreuungsvereine Zuwendungen, die sich aus einer Basisförderung von maximal 5.000 EUR pro Jahr und leistungsabhängigen Zusatzförderpauschalen zusammensetzen.⁹⁰

Mit der Förderung der Betreuungsvereine beabsichtigt das Land, die stetig steigenden Ausgaben für Berufsbetreuer messbar zu reduzieren. Deren Vergütungen liegen deutlich über dem Aufwendungsersatz für ehrenamtliche Betreuer.⁹¹

⁸⁷ Gemäß § 1896 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

⁸⁸ Gemäß § 1908 f. BGB.

⁸⁹ Thüringer Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes sowie Thüringer Verordnung über die Anerkennung und Förderung von Betreuungsvereinen.

⁹⁰ Die Basisförderung wird für das Vorhalten von zehn namentlich benannten ehrenamtlichen Betreuern (je 400 EUR) und die Durchführung von vier Fortbildungsmaßnahmen (je 250 EUR) gewährt. Die Zusatzförderung beträgt für jeden neu gewonnenen Betreuer bis zu 400 EUR und für jeden zusätzlichen Betreuungsfall bzw. jede zusätzliche Fortbildungsmaßnahme bis zu 200 EUR.

⁹¹ Die Ausgaben für Berufsbetreuer lagen 2018 bei 27,3 Mio. EUR, die der ehrenamtlichen Betreuer bei 3,2 Mio. EUR.

Mit der Förderung ist die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW) beauftragt. Von 2014 bis 2018 unterstützte diese 15 anerkannte Betreuungsvereine⁹² mit insgesamt 650.000 EUR.

Der Rechnungshof hat die Förderung 2019 für den o. g. Zeitraum geprüft. Hierbei hat er zunächst festgestellt und kritisiert, dass sich die von ihm für eine Messung des Fördererfolgs herangezogenen Kennzahlen rückläufig entwickelten. So sank die Gesamtzahl der ehrenamtlichen Betreuer zwischen 2015 und 2018 von 618 auf 483. Im gleichen Zeitraum reduzierte sich die Anzahl der neu gewonnenen ehrenamtlichen Betreuer von 86 auf 65 und die Anzahl zusätzlicher ehrenamtlicher Betreuungsfälle von 104 auf 65. Dies hätte den zuständigen Behörden auffallen müssen.

Des Weiteren hat der Rechnungshof den unterschiedlichen Zeitaufwand für die Querschnittsarbeit beanstandet. Aufgrund fehlender Regelungen betrug dieser je nach Betreuungsverein zwischen 5 und 30 Wochenstunden. Damit profitierten Vereine mit einem zeitlich geringen Querschnittsengagement von der einheitlichen Basisförderung. Der Rechnungshof hat diese Förderpraxis als unwirtschaftlich bewertet und empfohlen, die Basisförderung an dem für die Querschnittsarbeit erbrachten Zeitaufwand zu bemessen.

Außerdem hat der Rechnungshof die in der Rechtsverordnung festgelegte Förderpauschale für zusätzliche Fortbildungsmaßnahmen kritisiert. Diese war im Vergleich zu den Pauschalen für neu gewonnene ehrenamtliche Betreuer und zusätzlich übernommene Betreuungsfälle zu hoch bemessen und setzte einen Fehlanreiz. Da Fortbildungen einen wesentlich geringeren Zeitaufwand erfordern, haben sich einzelne Betreuungsvereine hierauf konzentriert.⁹³ Dies ging zu Lasten der Gewinnung von ehrenamtlichen Betreuern.

Auch bei der Umsetzung des Förderverfahrens hat der Rechnungshof Unzulänglichkeiten festgestellt. Die GFAW bewilligte die Basis- und Zusatzförderung zeitlich getrennt. Da die Vereine im geprüften Zeitraum Einnahmen von knapp 27 Mio. EUR aus der beruflichen Betreuung generierten, waren sie auf eine frühzeitige Auszahlung der Basisfördermittel wirtschaftlich nicht an-

⁹² Im Prüfungszeitraum waren 17 Betreuungsvereine anerkannt. In sieben Landkreisen Thüringens fehlen entsprechende Angebote.

⁹³ Das Jahresangebot umfasste bis zu 32 Fortbildungen. Vier waren obligatorisch.

gewiesen. Um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, hat der Rechnungshof empfohlen, beide Förderpauschalen künftig in einem Bescheid zu bewilligen.

Des Weiteren hat der Rechnungshof die Prüfbarkeit der Anspruchsvoraussetzungen für die Basisförderung kritisiert. Um diese zu erhalten, müssen die Betreuungsvereine mindestens zehn ehrenamtliche Betreuer nachweisen, die bereits eine oder mehrere Betreuungen führen. Die zugrundeliegenden Antrags- und Verwendungsnachweisdaten waren für eine sachgerechte Prüfung nicht zielführend. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass in den Verwendungsnachweisen auch Personen unterzeichneten, für die im Vorfeld keine Fördermittel beantragt worden waren.⁹⁴ Ein Abgleich zwischen den Antrags- und Verwendungsnachweislisten fand nicht statt. Völlig ungeprüft blieb auch, ob die im Antrag aufgeführten ehrenamtlichen Betreuer tatsächlich Betreuungen führten. Die Angabe einer Fallanzahl war hierfür ungeeignet.

Bei seiner Prüfung hat der Rechnungshof außerdem Überzahlungen bei der Zusatzförderung festgestellt. In über 30 Fällen wurden ehrenamtliche Betreuer und/oder Betreuungsfälle doppelt abgerechnet.

Zusammenfassend hat der Rechnungshof kritisiert, dass die 2018 im Justizhaushalt veranschlagten Ausgaben für Berufsbetreuer gegenüber 2014 deutlich gestiegen sind.⁹⁵ Das Ziel der Landesförderung, diese Ausgaben zu senken, wurde verfehlt.

VIII.2 Das für die außergerichtliche Betreuung zuständige Ministerium⁹⁶ und die GFAW haben zu den Prüfungsergebnissen wie folgt Stellung genommen:

Die rückläufige Entwicklung der vom Rechnungshof herangezogenen Förderkennzahlen könne nur zur Kenntnis genommen werden. Entsprechende Daten lägen der GFAW nicht vor. Deren Auswertung über einen längeren Zeitraum sei zudem nicht Gegenstand der geltenden Fördergrundlagen.

Die Problematik des unterschiedlichen Arbeitszeitaufwands für die Querschnittsarbeit hat das Ministerium zwar geteilt. Gleichwohl stelle das Betreuungsrecht bereits bei den Anerkennungsvoraussetzungen im BGB nur auf eine ausreichende Anzahl geeigneter Mitarbeiter ab. Dass die Vereine trotz

⁹⁴ Die Basisförderung wurde gewährt, sofern in den Verwendungsnachweisen mindestens zehn Namen mit Datum und Unterschrift aufgelistet waren.

⁹⁵ Erhöhung von 23,2 Mio. EUR (2014) auf 27,3 Mio. EUR (2018).

⁹⁶ Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie.

unterschiedlicher Stundenumfänge von der gleichen Basisförderung profitieren, entspreche den landesgesetzlichen Regelungen.

Das beanstandete Missverhältnis zwischen den einzelnen Zusatzförderpauschalen sei mit der zum 1. Januar 2020 geänderten Fördergrundlage weitgehend bereinigt worden.

Die Kritik zum zeitversetzten Bewilligungsverfahren wird von der GFAW geteilt. Allerdings sehe sie das zeitliche Auseinanderfallen der Mittelgewährung in den unterschiedlichen Fördervoraussetzungen begründet.

Um die Anspruchsvoraussetzungen für die Basisförderung transparent prüfen zu können, seien aktuelle Verzeichnisse über die gerichtlich bestellten ehrenamtlichen Betreuer mit Angabe der Aktenzeichen und Betreuungsübernahmen notwendig. Alle Versuche, diese von den Betreuungsbehörden oder -gerichten zu erhalten, seien aus zumeist datenschutzrechtlichen Gründen gescheitert. Da sowohl im Antrag als auch im Verwendungsnachweis regelmäßig nur ein Teil der ehrenamtlichen Vereinsbetreuer aufgeführt seien, wäre eine qualifizierte Prüfung ohnehin nur eingeschränkt oder gar nicht möglich.

Hinsichtlich der kritisierten Doppelförderungen bei der Zusatzförderung werde sich die GFAW um vertretbare Lösungen bemühen. Deren Ausschluss erfordere aber eine jahresübergreifende Verwendungsnachweisprüfung und damit einen erhöhten Verwaltungsaufwand.

Das angestrebte Förderziel einer Ausgabensenkung für Berufsbetreuungen werde vom Ministerium weiterverfolgt. Der Rückgang bei den ehrenamtlich geführten Betreuungen sei maßgeblich von der Praxis der Gerichte beeinflusst. Diese würden überwiegend Berufsbetreuungen verfügen. Um die Querschnittstätigkeit der Betreuungsvereine zu intensivieren, stelle die maßnahmenbezogene Zusatzförderung in der jetzigen Form durchaus ein Anreizsystem dar.

VIII.3 Der Rechnungshof begrüßt zunächst die betragsmäßige Anpassung und Gewichtung der einzelnen Zusatzförderpauschalen in der Rechtsverordnung.

Die Auffassung, dass der Förderung keine statistischen Kennzahlen zugrunde lägen, teilt er hingegen nicht. Die vom Rechnungshof betrachteten Kennzahlen sind in der Rechtsverordnung geregelt und werden von den Betreuungsvereinen jährlich nachgewiesen. Unabhängig davon sind bei der

Bewirtschaftung von Landesmitteln die hierbei maßgeblichen Haushaltsgrundsätze zu beachten. Dazu zählen auch begleitende Erfolgskontrollen zur Bewertung, ob die Mittel effizient eingesetzt und die angestrebten Förderziele erreicht werden.

Auch die Argumentation zum unterschiedlichen Arbeitszeitaufwand für die Querschnittsarbeit überzeugt den Rechnungshof nicht. Das BGB regelt zwar die Voraussetzungen für die Anerkennung von Betreuungsvereinen, nicht aber deren Förderung. Diese wird allein durch Landesrecht bestimmt. Folglich hätten in der Rechtsverordnung Regelungen zum zeitlichen Umfang der Querschnittsarbeit oder eine daran bemessene Förderung festgelegt werden können. Thüringen ist das einzige Land ohne entsprechende Vorgaben.

Bei der Umsetzung des Förderverfahrens hält der Rechnungshof an seiner Empfehlung einer einheitlichen Bescheidung von Basis- und Zusatzförderpauschalen fest. Die ausschließlich in Thüringen praktizierte, zeitlich versetzte Förderung ist unwirtschaftlich.

Um die Anspruchsvoraussetzungen für die Basisförderung zu erfüllen, sollten die Antragsformulare um die gerichtlich verfügbaren Aktenzeichen der Betreuungsfälle erweitert werden. Die datenschutzrechtlichen Bedenken hierzu teilt der Rechnungshof nicht. Zudem kann er nicht bestätigen, dass in den Anträgen nur ein Teil der ehrenamtlichen Betreuer aufgelistet waren. Ein qualifizierter Abgleich mit den Verwendungsnachweisen war auch ohne aktuelle Verzeichnisse der Betreuungsbehörden möglich.

Um Doppelförderungen bei der Zusatzförderung künftig auszuschließen, ist lediglich die jährliche Fortschreibung der Verwendungsnachweisdaten und deren Abgleich im Vorfeld der Bewilligungen erforderlich. Dieser Aufwand ist angesichts der festgestellten Überzahlungen vertretbar.

Das derzeitige Fördersystem wird den Landesinteressen nicht gerecht. Die Basisförderung knüpft nicht an die Gewinnung neuer ehrenamtlicher Betreuer und die Übernahme ehrenamtlicher Betreuungsfälle an. Die Zusatzförderung für Fortbildungen führte in Einzelfällen sogar zu Mitnahmeeffekten. Derzeit ist es für die Mehrzahl der Betreuungsvereine lukrativer, die geförderte Querschnittsarbeit zu reduzieren und stattdessen berufliche Betreuungen zu führen. Dies wiederum läuft der Förderintention des Landes entgegen.

**IX. Stiftung zur Förderung der ambulanten ärztlichen Versorgung im Freistaat Thüringen
(Kapitel 08 29)**

Seit 2009 fördert das Land die „Stiftung zur Förderung der ambulanten ärztlichen Versorgung im Freistaat Thüringen“ (SAVTh). Die damit verbundenen Aufgaben der Zielerreichungs- und Erfolgskontrolle nimmt das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie bislang nicht wahr.

IX.1 Das Land und die Kassenärztliche Vereinigung Thüringen (KVT) gründeten 2009 die SAVTh als rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts mit Sitz in Weimar. Stiftungsorgane der SAVTh sind der Beirat und der Geschäftsführer. Der Stiftungsbeirat besteht aus drei Mitgliedern: Dem zweiköpfigen Vorstand der KVT und einem Vertreter des Ministeriums. Der Beirat kontrolliert u. a. die Haushalts- und Wirtschaftsführung.⁹⁷ Die SAVTh sollte mit Erträgen aus dem Stiftungsvermögen und aus ihr zugegangenen Spenden die ambulante ärztliche Versorgung in Thüringen fördern.

Dazu fördert die SAVTh aktuell folgende Maßnahmen während des Medizinstudiums, der anschließenden Weiterbildung zum Facharzt und Niederlassung als Arzt:

- Famulatur,
- Blockpraktikum Allgemeinmedizin (Blockpraktikum),
- Praktisches Jahr,
- Thüringen-Stipendium,
- Förderung der Niederlassung im ländlichen Raum (Niederlassungsförderung) sowie
- Eigeneinrichtungen (Stiftungspraxen).

Die Stiftung war zum Zeitpunkt ihrer Errichtung mit 151.000 EUR durch die KVT und mit 20.000 EUR durch den Freistaat Thüringen auszustatten.⁹⁸ Das Land beabsichtigte anfangs, sein finanzielles Engagement auf das eingebrachte Stiftungsvermögen zu beschränken. Bis auf 2012 hat das Land allerdings die SAVTh jährlich in der Wahrnehmung ihrer Stiftungsaufgabe unterstützt: Von 2009 bis 2017 mit insgesamt rund 1 Mio. EUR.

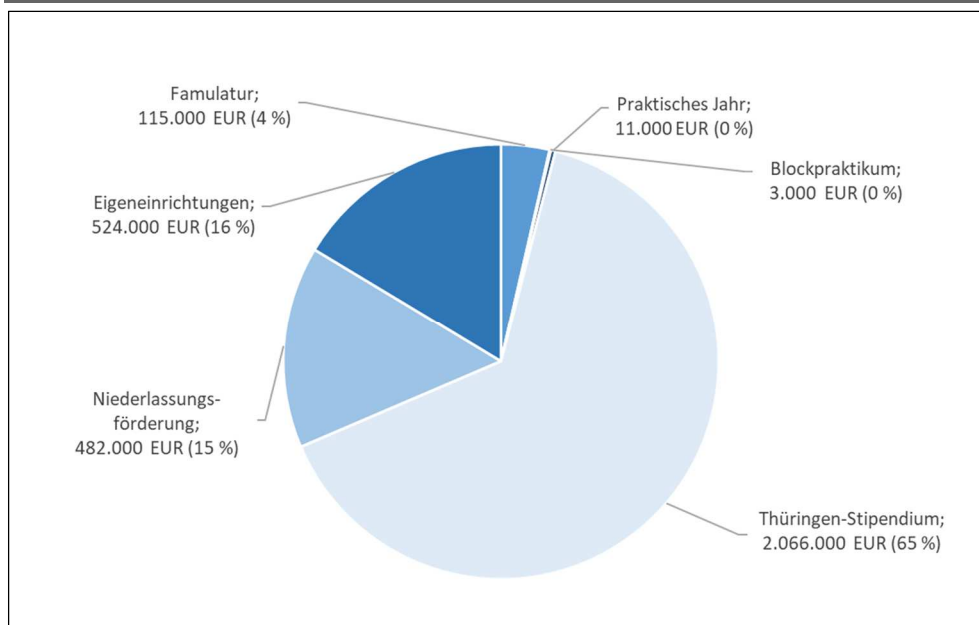
⁹⁷ Vgl. §§ 6, 7 und 8 der Satzung.

⁹⁸ Vgl. zum Stiftungsvermögen § 4 Abs. 1 bis 3 der Satzung.

Bei diesen Mitteln handelt es sich um Zuschüsse und Investitionen des Ministeriums, die die SAVTh zur Förderung der ambulanten medizinischen Versorgung weiterreicht.⁹⁹

Von 2009 bis 2017 hat die SAVTh rund 3,2 Mio. EUR aus Stiftungs- und Landesmitteln für die verschiedenen Fördermaßnahmen ausgezahlt. Knapp zwei Drittel der Ausgaben setzte die SAVTh für die Facharztweiterbildung über das Thüringen-Stipendium ein (vgl. Abbildung 14). Auf die Niederlassungsförderung und die Förderung von Eigeneinrichtungen entfiel ein Drittel des Finanzvolumens. Fördermaßnahmen im Studium finanzierte die SAVTh mit insgesamt rund 129.000 EUR (4 %), wobei fast 90 % davon in die Förderung der Famulatur flossen.

Abbildung 14 Gesamtausgaben der SAVTh für Fördermaßnahmen und Eigeneinrichtungen von 2009 bis 2017



Der Rechnungshof hat 2018 und 2019 die Förderung der SAVTh durch das Ministerium sowie die Aufgabenerfüllung und Mittelverwendung durch die SAVTh von 2009 bis 2017 geprüft. Er hat dabei das Folgende festgestellt:

⁹⁹ Vgl. im Einzelplan 08, Kapitel 08 29 die Titel 686 01 bzw. ab 2015 Titel 686 73 (Zuschüsse für Maßnahmen zur Förderung der ambulanten medizinischen Versorgung in Thüringen) und Titel 893 02 bzw. ab 2015 Titel 893 73 (Investitionen im Gesundheitsbereich zur Förderung der ambulanten medizinischen Versorgung in Thüringen).

- Das Land beteiligte sich an der Stiftung, ohne zuvor die verpflichtenden, angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen¹⁰⁰ durchzuführen.¹⁰¹ Eine tragfähige Finanzierung und alternative Handlungsoptionen (z. B. Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung, Projektförderung) wurden nicht geprüft.
- Das Ministerium hat den Rechnungshof bei der Stiftungsgründung nicht nach § 102 Abs. 1 Nr. 5 ThürLHO beteiligt. Weder in der Satzung der SAVTh noch in einer Prüfungsvereinbarung ist ein Prüfungsrecht des Rechnungshofs geregelt.¹⁰² Soweit sich das Land an Stiftungen beteiligt und regelmäßig finanziert, muss die Finanzkontrolle beispielsweise über eine Prüfungsvereinbarung¹⁰³ sichergestellt sein.
- Das Ministerium versäumte bisher, die Zielerreichung seiner Förderung und die Wirksamkeit der Maßnahmen zu kontrollieren (begleitende Erfolgskontrolle¹⁰⁴).
- Bei sämtlichen 17 Zuwendungen an die SAVTh hat das Ministerium gegen die Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 ThürLHO verstoßen. Dies betraf zumeist die unzureichende Dokumentation bei der Antrags-¹⁰⁵ bzw. Verwendungsnachweisprüfung.¹⁰⁶ Zudem gewährte das Ministerium in 13 Fällen eine Vollfinanzierung; eine Zuwendung darf jedoch nur ausnahmsweise als Vollfinanzierung bewilligt werden.¹⁰⁷ Dabei begründete das Ministerium die Vollfinanzierung nur in vier Fällen nachvollziehbar.
- Alle Förderverfahren der SAVTh bei der Famulatur, beim Blockpraktikum, beim Thüringen-Stipendium und der Niederlassungsförderung waren – mit Ausnahme des finanziell nicht bedeutsamen Praktischen Jahres – mangelhaft.¹⁰⁸ Dies betraf:

¹⁰⁰ Für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gilt nach VV Nr. 2.4.5 zu § 7 ThürLHO die Arbeitsanweisung des Bundesministeriums der Finanzen „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, II A 3 – H 1012 – 10/08/10004, GMBI. 2011, S. 76) entsprechend.

¹⁰¹ Vgl. § 40 S. 2 ThürLHO i. V. m. § 7 Abs. 3 S. 1 ThürLHO.

¹⁰² Vgl. § 104 Abs. 1 Nr. 3 oder 4 ThürLHO.

¹⁰³ Vgl. § 104 Abs. 1 Nr. 3 ThürLHO.

¹⁰⁴ Entsprechend VV Nr. 2.2 zu § 7 ThürLHO. Lediglich die der Niederlassungsförderung zugrundeliegende Richtlinie wurde vom Ministerium evaluiert.

¹⁰⁵ Vgl. VV Nr. 3.3 zu § 44 ThürLHO.

¹⁰⁶ Vgl. VV Nr. 11.1 und 11.2 zu § 44 ThürLHO.

¹⁰⁷ Vgl. VV Nr. 2.3 zu § 44 ThürLHO.

¹⁰⁸ Die Eigeneinrichtungen hat der Rechnungshof ausschließlich hinsichtlich Erträgen und Aufwendungen anhand der Jahresabschlüsse der SAVTh betrachtet.

- Missachtung eigener Fördervorgaben, z. B. hinsichtlich der Förderhöhe bei der Förderung der Famulatur.¹⁰⁹ Bei der Förderung des Blockpraktikums¹¹⁰ überstiegen Gesamtzahl und -höhe der Förderungen 2018 die Vorgaben um das Dreifache.
- Zulassen von Mitnahmeeffekten. Über das Thüringen-Stipendium und die Niederlassungsförderung sollen Ärzte für eine Tätigkeit in Thüringen gewonnen werden. Die SAVTh förderte bis 2018 insgesamt 239 Stipendiaten; in zehn Fällen unterstützte sie Kinder von in Thüringen praktizierenden Ärzten mit insgesamt rund 107.000 EUR. Die Geförderten arbeiten inzwischen in der Praxis ihres Elternteils bzw. ihrer Eltern mit bzw. haben diese übernommen. 2017 und 2018 finanzierte die SAVTh in zwei weiteren Fällen die Niederlassung von Familienmitgliedern in den Praxen ihrer Eltern mit insgesamt 25.000 EUR.

Der Rechnungshof bezweifelt den Förderbedarf und den Anreiz der Förderung für eine Niederlassung der Arztkinder in Thüringen.

IX.2 Das Ministerium hat sich zu den unterbliebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Stiftungsgründung nicht geäußert. Es könne nicht mehr nachvollziehen, warum der Rechnungshof bei der Stiftungsgründung nicht beteiligt wurde. Die jeweiligen Fördermittelbescheide würden die Prüfungsrechte des Rechnungshofs aber vorsehen.

Die Durchführung einer Erfolgskontrolle der Fördermaßnahmen, wie im Landtagsbeschluss vom 2. Oktober 2020 (Drs. 7/1829) vorgesehen, sei pandemiebedingt aktuell nicht möglich. Sobald eine Verbesserung der Gesamtsituation eintrete, werde das Ministerium die Umsetzung der Evaluation mit der SAVTh und der KVT abstimmen. Eine Evaluation der stiftungseigenen Maßnahmen über das bisherige Maß der Auswertung ihrer Tätigkeitsberichte hinaus werde seitens der Stiftung abgelehnt. Das Ministerium wolle diese Haltung aber bei der Beurteilung weiterer Förderanträge berücksichtigen.

¹⁰⁹ Statut zur Förderung von Famulaturen durch die Stiftung ambulante Versorgung Thüringen vom 30. April 2014, abrufbar unter <https://www.savth.de/Famulaturen.html>, zuletzt abgerufen am 30. November 2020.

¹¹⁰ Richtlinie zur Förderung des Blockpraktikums Allgemeinmedizin im ländlichen Raum vom 13. Januar 2017, zuletzt geändert am 19. März 2020, abrufbar unter <https://www.savth.de/blockpraktika-im-laendlichen-raum.html>, zuletzt abgerufen am 30. November 2020.

Zu den hier angesprochenen Fehlern bei den 17 Zuwendungsverfahren an die SAVTh hat das Ministerium nicht Stellung genommen.

Zu den Förderverfahren der SAVTh teilte es u. a. mit, dass die Förderbedingungen zum Blockpraktikum angepasst worden seien.

Bezüglich der Mitnahmeeffekte werde das Ministerium Personen in einem Verwandtschaftsverhältnis ersten Grades bei beiden Fördermaßnahmen von der Förderung aus Landesmitteln ausschließen. Es prüfe den Förderausschluss bis zum Verwandtschaftsverhältnis dritten Grades.

Zuletzt teilte das Ministerium ergänzend mit, dass es 2020 in Abstimmung mit der SAVTh und dem „ärztescout THÜRINGEN“ ein Berufsmonitoring initiiert habe. Durch eine Befragung von Studierenden solle ermittelt werden, welche Anreize gesetzt werden müssten, damit sich Studierende als Ärzte in Thüringen niederlassen. Ergebnisse sollen bei der Überarbeitung der Niederlassungsförderung ihren ersten Niederschlag finden.

IX.3 Der Rechnungshof begrüßt zunächst die Änderungen im Förderverfahren. Seine Kritik zu fehlenden Prüfungsrechten des Rechnungshofs sowie zur bislang fehlenden Erfolgskontrolle (Evaluation) nach nunmehr über elfjährigem Bestehen der SAVTh hält er aufrecht. Er nimmt die ersten Schritte einer Evaluation (Berufsmonitoring) zur Kenntnis und erwartet eine systematische Erfolgskontrolle aller Fördermaßnahmen, sobald die Pandemiesituation dies zulässt. Er fordert das Ministerium auf, bei seinen eigenen Förderungen der SAVTh künftig die VV zur ThürLHO zu beachten.

Den Förderausschluss von Kindern in Thüringen Niedergelassener beim Thüringen-Stipendium bzw. der Niederlassungsförderung hält der Rechnungshof für folgerichtig.

Der Rechnungshof regt an, die Notwendigkeit zur weiteren Unterstützung der Stiftung durch das Land regelmäßig kritisch zu hinterfragen.

Bemerkungen zum Einzelplan 10

X. Förderung des Schul- und Sporthallenbaus staatlicher Schulträger (Kapitel 10 04)

Dem Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft fehlen die Grundlagen zur bedarfsgerechten und zielorientierten Förderung des Schulbaus. Seine Fördervoraussetzungen hat es nicht durchgesetzt und Verstöße gegen die Zuwendungsbestimmungen nicht verfolgt.

- X.1 Die Landesregierung hatte 2014¹¹¹ beschlossen, ein Investitionsprogramm für Schulen und Schulsportstätten zu initiieren. Zusätzlich zu den bestehenden Förderprogrammen sollten pro Jahr 30 Mio. EUR in den Schulbau und in Schulsanierungsmaßnahmen fließen. 2015 startete das Schulbauprogramm für zunächst fünf Jahre. Es umfasste u. a. das „Schulinvestitionsprogramm“ mit Projektförderungen für Investitionen staatlicher Schulträger. Dafür standen im geprüften Zeitraum 2015 bis 2018 insgesamt 68 Mio. EUR¹¹² zur Verfügung. Die Schulträger hatten für diesen Zeitraum beim Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) einen Investitionsbedarf von 758 Mio. EUR angemeldet. Mit den verfügbaren Mitteln des Schulbauprogramms konnten davon 193 Mio. EUR für den Schul- und Sporthallenbau angestoßen werden.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung und Verwendung von Finanzhilfen des Landes zur Förderung des Schul- und Sporthallenbaus staatlicher Schulträger aus Kapitel 10 04 Titel 883 32 in den Jahren 2015 bis 2018 geprüft.

Den Gesamtumfang der ab 2021 noch notwendigen Förderung konnte das TMIL nicht beziffern. Das Controlling der geprüften Förderung war mangelhaft. Einerseits waren die ausschließlich quantitativen Zielindikatoren der Schulbauförderrichtlinie (SchulBauFR)¹¹³ nur bedingt geeignet, das Erreichen der Programmziele zu messen. Andererseits konnte das TMIL aufgrund der Systematik der Controlling-Berichte die Bedarfsdeckung und Programmwirkung nicht verfolgen. Es hatte den bewilligten Vorhaben (Soll) die

¹¹¹ Koalitionsvertrag zwischen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 4. Dezember 2014.

¹¹² Veranschlagt in Kapitel 10 04 Titel 883 32.

¹¹³ Richtlinie für die Gewährung finanzieller Zuwendungen zur Förderung des Schul- und Sporthallenbaus (Schulbauförderrichtlinie-SchulBauFR) in der Fassung vom 20. November 2015, zuletzt geändert vom 7. Februar 2018 (ThürStanz 49/2015, S. 2184).

im Berichtsjahr abgeschlossenen Vorhaben (Ist) gegenübergestellt und angegeben, dass es aufgrund der Überjährigkeit der Baumaßnahmen zur Zielerreichung keine Angaben nach Jahresscheiben machen könne.

Das TMIL hat mit den Zuwendungsanträgen unterschiedliche Methoden zum Nachweis der langfristigen Auslastung der Schulstandorte akzeptiert. Die Schulträger hatten die künftigen Schülerzahlen anhand unterschiedlicher Verfahren und Bezugsgrößen prognostiziert bzw. einen aktuellen Schulnetzplan vorgelegt. Nicht in jedem Fall war der Bestand der Schule für die Dauer der Zweckbindung nachgewiesen.

Das TMIL hat insgesamt dreizehn Vorhaben gefördert, die die Fördervoraussetzungen hinsichtlich Barrierefreiheit nicht erfüllten. Darüber hinaus haben mehrere Schulträger die Bestimmungen des öffentlichen Vergabe- und Vertragsrechts nicht hinreichend beachtet.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass sich das Land einen aktuellen Überblick über den Investitionsbedarf der Schulträger verschafft und die notwendigen Mittel bedarfsgerecht im Landeshaushalt veranschlagt. Er hat gefordert, ein funktionsfähiges Controlling nach Haushaltsjahren zu forcieren. Der Rechnungshof hat darauf gedrungen, einheitliche Methoden für Schülerzahlprognosen vorzugeben und Verstöße gegen Förderbestimmungen zu prüfen.

X.2

Das TMIL hat hinsichtlich der Beurteilung des Investitionsbedarfs auf die Zuständigkeit der staatlichen Schulträger hingewiesen, die bisher keine belastbaren Aussagen gemacht hätten. Eine unvollständig beantwortete Umfrage des TMIL habe 2016/2017 Hinweise auf einen mittelfristigen Investitionsbedarf von knapp 800 Mio. EUR gegeben. Ungeachtet dessen werde das TMIL den Investitionsbedarf erneut bei den staatlichen Schulträgern erheben. Schulbauplanungsausschüsse¹¹⁴ sollten künftig u. a. dazu dienen, die Investitionsbedarfe der Schulträger zu ermitteln. Die Zielerreichung der Förderung sei aufgrund der Überjährigkeit der Baumaßnahmen nicht jährlich zu messen. Eine effektive Programmsteuerung strebe das TMIL an. Die Bestimmungen der Richtlinie zu den Indikatoren und zum Controlling habe der Rechnungshof bislang nicht beanstandet. Seine Feststellungen werde das

¹¹⁴ Fünf Ausschüsse entsprechend der Schulamtsbereiche, bestehend aus Vertretern der zuständigen Ministerien TMIL und TMBJS, der jeweiligen staatlichen Schulträger und ggf. der Schulämter.

TMIL jedoch in die Überlegungen zur geplanten Überarbeitung der Richtlinie ab 2022 einbeziehen.

Hinsichtlich fehlender Voraussetzungen für die Förderung hat das TMIL auf seit mehr als 20 Jahren aufgelaufene bauliche Defizite und „vertretbare Kompromisse“ hingewiesen. Alle Zuwendungen hätten zum Abbau des Investitionsstaus an den Schulstandorten beigetragen. Die Nachhaltigkeit der Investitionen sei bei der Auswahl der zu fördernden Vorhaben berücksichtigt worden. Die Schulträger könnten jedoch die voraussichtliche Auslastung eines Schulstandorts über 15 bis 25 Jahre ab Fertigstellung des Vorhabens nur schwer beurteilen. Zum fehlenden Nachweis des Bestands mehrerer Schulen für die Dauer der Zweckbindung hat das TMIL erläutert, dass kürzere Prognosen nur anerkannt worden seien, wenn das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Soziales (TMBJS) keine grundsätzlichen Bedenken geltend gemacht hätte. Die Schulbauempfehlungen stellten eine Orientierungshilfe des Landes dar, die den Schulträgern Anhaltspunkte für den Neubau von zweckentsprechenden Schulbauten und die erforderlichen Schulanlagen biete. Von ihr könne grundsätzlich abgewichen werden. Außerdem sei die einschlägige DIN-Vorschrift zum Barrierefreien Bauen¹¹⁵ nicht vollumfänglich als Technische Baubestimmung eingeführt. Damit seien die bau- und förderrechtlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit nicht verletzt worden.

Das TMIL werde die Feststellungen zu Verstößen gegen Förderbestimmungen oder sonstige Rechtgrundlagen in die Auswertung des Förderprogramms einbeziehen. Fehlende europaweite Vergabeverfahren und die Bedeutung von Leistungswettbewerben für die Qualität von Planungsleistungen räume es ein. Bezifferbare Verstöße gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit oder eine durch die Förderung ausgelöste Fehlinvestition habe es – mit Ausnahme überhöht abgerechneter Honorare – bislang nicht erkannt. Das TMIL werde das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) auf die Einhaltung des öffentlichen Auftragswesens hinweisen. Sollte die noch ausstehende Verwendungsnachweisprüfung offensichtliche Verstöße gegen die Förderbestimmungen offenbaren, die nachweislich zu einem unwirtschaftlichen Umgang mit Fördermitteln geführt haben, würde eine

¹¹⁵ DIN 18040-1 Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen – Teil 1.

entsprechende Ahndung nach den Vorschriften des Verwaltungsrechts veranlasst.

X.3

Ein Überblick zu den Bedarfen der staatlichen Schulträger liegt dem TMIL insgesamt nicht vor. Auch die ihm teilweise bekannten Investitionsbedarfe hat es nicht in ein Investitionsprogramm überführt. Den mittelfristigen Handlungsbedarf hat das TMIL dem Haushaltsgesetzgeber auch nicht übersichtlich aufgezeigt. Das TMIL sollte nicht allein darauf abstellen, dass die Schulträger das Ministerium über ihre Bedarfe informieren müssten. Inwiefern die mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbundenen Ausschüsse zur Bedarfsermittlung beitragen könnten, bleibt offen. Der Rechnungshof hat nicht bezweifelt, dass die staatlichen Schulträger umfangreiche und kostenintensive Baumaßnahmen durchführen müssen. Das Ministerium sollte jedoch prüfen, ob und in welchem Umfang es zur Schaffung einer Infrastruktur für ein zukunftsfähiges und inklusives Bildungswesen beitragen muss. Andernfalls könnte es das Ziel, notwendige Investitionen anzustoßen, nicht erreichen.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Stellungnahmen wiederholt auf Mängel der Richtlinie hingewiesen. Die Indikatoren der Richtlinie genügen nicht den Anforderungen des § 44 ThürLHO. Das vorhandene Controlling dient bislang nicht dazu, die Effizienz und Effektivität des Förderprogramms zu steuern und die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern. Der Rechnungshof fordert das TMIL auf, die Indikatoren zur Zielerreichung schon vor der bevorstehenden Überarbeitung der Förderrichtlinie zum 31. Dezember 2022 zu prüfen und qualitative Indikatoren zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollte das Ministerium ein funktionsfähiges Controlling nach Haushaltsjahren etablieren.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass in mehreren geprüften Fällen der Nachweis des Bestands der Schule für die Dauer der Zweckbindung nicht nachgewiesen war. Auf das Ausbleiben „grundsätzlicher Bedenken“ des TMBJS kam es dabei nicht an. Das TMIL hat § 23 ThürLHO und die SchulBauFR nicht beachtet. Da es kein einheitliches Verfahren für die Prognose der Schülerzahlen und die Auslastung des Schulstandorts für die Dauer der Zweckbindung festlegen will, sollte es sowohl die Forderung dieses Nachweises als auch die Dauer der Zweckbindung in der Richtlinie prüfen.

Nach der SchulBauFR sind bei geförderten Baumaßnahmen die Schulbauempfehlungen zu beachten. Sie verweisen für alle Schulbauvorhaben auf eine behindertengerechte Bauausführung nach der jeweiligen DIN¹¹⁶. Das TMIL hat damit über das Bauordnungsrecht hinausgehende Anforderungen an die Planung und den Bau von Schulen als Voraussetzung der Förderung gemacht, die in den geprüften Fällen jedoch nicht erfüllt war. Das TMIL hat die Baumaßnahmen dennoch gefördert und insofern das Ziel der Förderung verfehlt.

Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum das TMIL den Verstößen gegen das Vergabe- und Vertragsrecht nicht nachgegangen ist. Das Missachten einer Nebenbestimmung im Sinne des § 36 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG) kann ein Grund dafür sein, dass der Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise zurückgenommen oder widerrufen werden muss. Die Zuwendung ist dann zu erstatten. Die Verpflichtung des Zuwendungsempfängers zur Einhaltung der Vergabevorschriften gewährleistet, dass das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten wird. Auch deshalb hat das TMIL den Feststellungen des Rechnungshofs nachzugehen. Die SchulBauFR ist eine interne, ermessenslenkende Vorschrift. Das TMIL hat sie erlassen, um eine gleichmäßige Verwaltungspraxis zu erreichen und einheitliche Beurteilungsmaßstäbe zu sichern. Das Verwaltungsrecht kennt keine „vertretbaren Kompromisse“ – insbesondere, wenn die Bewilligungsbehörde die Gründe für Abweichungen von der Förderrichtlinie nicht dokumentiert hat.

Das TMIL hat die Grundlagen zur bedarfsgerechten und zielorientierten Förderung des Schulbaus zu schaffen, seine Förderbestimmungen künftig durchzusetzen und Verstöße gegen die Zuwendungsbestimmungen zu ahnden.

¹¹⁶ DIN 18024, abgelöst durch DIN 18040.

XI. Errichtung einer landeseigenen Gesellschaft in privater Rechtsform zur Durchführung einer Internationalen Bauausstellung (Kapitel 10 04)

Der Freistaat Thüringen hat ein privatrechtliches Unternehmen gegründet, ohne die dafür vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen und ohne die Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen bestimmten Betrag zu begrenzen.

XI.1 Die Landesregierung hat im Juni 2011 entschieden, in Thüringen eine Internationale Bauausstellung durchzuführen. Hierfür ist im Dezember 2011 eine landeseigene Gesellschaft in privater Rechtsform gegründet worden, die zum 31. Dezember 2023 wieder aufgelöst werden soll.

Die für die Gründung eines Unternehmens in der Rechtsform des privaten Rechts geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung¹¹⁷ wurde nicht durchgeführt. Das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) – als fachlich zuständiges Ministerium – hat hierauf explizit verzichtet. Die von ihm erstellte Machbarkeitsstudie war als Gründungsunterlage nicht geeignet und bildete auch keinen Ersatz für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne des § 7 ThürLHO. Ein Nachweis, dass der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise zu erreichen ist, wurde folglich nicht substantiiert erbracht. Mangelhafte Voruntersuchungen zur Gesellschaftsgründung begründen häufig Fehlentscheidungen im Verfahren. Nicht vorhandene konkrete Zielvorgaben entziehen regelmäßig spätere Kontrollmöglichkeiten bei der Durchführung einer Erfolgskontrolle.

Trotz Befristung der Gesellschaft bis 2023 war zum Zeitpunkt ihrer Gründung die Höhe der Landeszuschüsse¹¹⁸ nicht fundiert untersetzt. Von der Gesellschaft eingegangene Risiken verbleiben auch nach 2023 weiter beim Freistaat. Die Einzahlungsverpflichtung des Landes war damit nicht auf einen bestimmten Betrag im Sinne von § 65 ThürLHO begrenzt. Mit der vollständigen Finanzierung der Gesellschaft durch Kapitalzuschüsse umgeht das TMIL zudem das Zuwendungsrecht.

¹¹⁷ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Feststellung des Vorliegens der Beteiligungsvoraussetzung nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 ThürLHO.

¹¹⁸ Die IBA erhielt vom Land Gesellschafterzuschüsse zur Deckung der Kosten des laufenden Geschäftsbetriebs: 2012 bis 2015: 1,2 Mio. EUR p. a., danach 1,5 Mio. EUR p. a.

XI.2 In der Stellungnahme hat das TMIL argumentiert, das wichtige Landesinteresse als Beteiligungsvoraussetzung konnte aufgrund der Kabinettsentscheidung als gegeben angenommen werden. Nach diesem Grundsatzbeschluss sei zu prüfen gewesen, welche Organisationsform für die Durchführung der Internationalen Bauausstellung fachlich geeignet und wirtschaftlich erschien. Das damals zuständige Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMLV) habe verschiedene Trägerstrukturen untersucht. Es sei zu dem Ergebnis gekommen, dass die fachlichen Ziele lediglich durch eine eigenständige Landesgesellschaft umgesetzt werden könnten. Vor diesem Hintergrund sei auf einen weiteren Wirtschaftlichkeitsvergleich der Organisationsformen verzichtet worden.

Zur Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen bestimmten Betrag nach § 65 ThürLHO hat das TMIL in der Stellungnahme die Auffassung vertreten, dass diese lediglich auf das Stammkapital zu beziehen sei. Die vorgenannte Vorschrift diene dazu, die unbeschränkte Haftung des Freistaats Thüringen als Gesellschafter von vornherein auszuschließen. Die Gesamtfinanzierung sei auch ohne Einnahmen durch den Landeshaushalt gesichert gewesen. Aus haushaltsrechtlicher Sicht seien die Ausführungen und Schlussfolgerungen des Rechnungshofs korrekt und würden geteilt. Die Gesellschaft sei auf einen Ausgleich des jährlichen Fehlbetrags durch den Freistaat Thüringen als Gesellschafter angewiesen. Das TMIL prüfe, inwieweit die bestehende Finanzierung der Gesellschaft spätestens ab 1. Januar 2021 im Rahmen der institutionellen Förderung und deren diesbezüglichen Regelungen ausgestaltet werden könne.

Die inzwischen durchgeführte Prüfung des TMIL zur Umstellung der laufenden Finanzierung der IBA auf eine institutionelle Förderung habe ergeben, dass ein Wechsel der Finanzierungsart nach neun Jahren und kurz vor der Abschlusspräsentation der IBA nicht weiter verfolgt werde.

XI.3 Der TRH widerspricht der Darstellung in der Stellungnahme, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei nicht notwendig gewesen. Begründende Unterlagen zur Untersuchung verschiedener Trägerstrukturen lagen mit der Machbarkeitsstudie nicht vor. Die daraufhin getroffene Entscheidung, auf weitere Wirtschaftlichkeitsvergleiche zu verzichten, entsprach nicht den Vorschriften der ThürLHO und war auch nicht nachvollziehbar. Der Nachweis, dass die Gründung einer GmbH alternativlos war, wurde folglich nicht erbracht.

Der TRH widerspricht auch der Rechtsauffassung in der Stellungnahme zur Begrenzung der Mittel. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass die Finanzierung der Gesellschaft zum Zeitpunkt der Antragstellung an das TFM zur Gesellschaftsgründung weder gesichert noch fundiert untersetzt war.

Der TRH bedauert, dass das TMIL einen Wechsel der Finanzierungsart nicht mehr umsetzen wird. Er geht weiterhin davon aus, dass die landeseigene Gesellschaft zum 31. Dezember 2023 aufgelöst wird.

**XII. Ausgaben für Leistungen der Deutschen Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES):
Erhebliche Mehrausgaben durch Übertragung von Verwaltungsaufgaben
(Kapitel 10 06, bis 2014 Kapitel 10 05)**

Das Land überträgt regelmäßig Baumaßnahmen an Straßen an eine private Gesellschaft, an der es beteiligt ist. Die Übertragung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung an die private Gesellschaft hatte für das Land von 2000 bis 2018 Mehrausgaben von mindestens 15 Mio. EUR zur Folge.

XII.1 Das Land ist seit 1991 an der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES)¹¹⁹ beteiligt. Es überträgt der DEGES regelmäßig die Planung und Ausführung von Straßenbaumaßnahmen, die üblicherweise von der Straßenbauverwaltung wahrgenommen werden. Das Land hat hierzu Dienstleistungsverträge und -vereinbarungen mit der DEGES abgeschlossen. Die DEGES rechnet die erbrachten Verwaltungsleistungen auf der Grundlage der entstandenen Selbstkosten ab.¹²⁰ Diese bucht die DEGES nach Stundenaufwand auf das jeweilige Landesprojekt und rechnet sie so gegenüber dem Land ab.

Der Rechnungshof hat 2020 die Abrechnung der Verwaltungskosten der DEGES gegenüber dem Land von 2000 bis 2018 für 20 Projekte geprüft. Er hat aus den abgerechneten Verwaltungskosten pro Maßnahme die Personalkosten der DEGES ermittelt. Diese hat er den vergleichbaren durchschnittlichen Personalausgaben für die Straßenbauverwaltung gegenübergestellt.¹²¹

¹¹⁹ Die DEGES wurde 1991 vom Bund und den neuen Ländern gegründet, um die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE)“ zu realisieren. Die übertragenen Aufgaben wurden später auf Bundesfern- und Landesstraßen außerhalb der VDE erweitert. 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 noch bis mindestens 2029 durchgeführt. Die Prüfungsrechte des Rechnungshofs bleiben bis zum Abschluss der Maßnahmen bestehen.

¹²⁰ Die Selbstkosten umfassen die Sach- und Personalkosten wie z. B. Reisekosten, Kfz-Kosten, Versicherungen und Aufsichtsratsnebenkosten sowie neben Löhnen, Gehältern und Sozialabgaben auch Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld, Aufwandsentschädigungen und Altersrückstellungen.

¹²¹ Der Rechnungshof hat für seine Vergleichsberechnung alle Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen für die untere Straßenbauverwaltung in der entsprechenden Anzahl berücksichtigt. Diese Ansätze berücksichtigen Versorgungszuschläge und Beihilfeaufwendungen für Beamte sowie Arbeitgeberanteile und Sozialabgaben.

Der Rechnungshof hat ermittelt, dass die jährlichen Personalkosten eines Mitarbeiters der DEGES rund 29.000 EUR über denen eines Mitarbeiters der Straßenbauverwaltung liegen. Für die geprüften 20 Projekte sind dem Land von 2000 bis 2018 durch die Beauftragung der DEGES Mehrausgaben von mindestens 15 Mio. EUR entstanden. Damit könnten jährlich mindestens 15 Mitarbeiter der Straßenbauverwaltung vergütet werden.

Nach § 7 ThürLHO hat die Verwaltung bei der Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben durch Privatisierung¹²² wirtschaftlicher erfüllt werden können. Hierzu hat die Verwaltung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Der Rechnungshof hatte bereits 2012 beanstandet, dass die Übertragung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung auf die DEGES aufgrund höherer Personalkosten zu erheblichen Mehrausgaben für das Land geführt hatten. Das Ministerium hatte nicht geprüft, ob eine Realisierung der Aufgaben mit eigenem Personal wirtschaftlicher ist.¹²³ Das Ministerium hatte 2012 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu den Verwaltungskosten angekündigt.

Das Ministerium hat weder vor der Beauftragung noch begleitend Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und damit die Wirtschaftlichkeit des Beauftragens der DEGES nicht nachgewiesen.

- XII.2 Das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) habe die Vergleichsberechnung des Rechnungshofs zu den Personalkosten der DEGES und der Thüringer Straßenbauverwaltung zur Kenntnis genommen. Die bisher angestellte Betrachtung der durchschnittlichen Aufwendungen je Mitarbeiter bei der DEGES und der Mitarbeiterkosten der Thüringer Straßenbauverwaltung sei nicht vergleichbar. Den darauf basierenden Aussagen fehle daher die Grundlage. Ein belastbarer Vergleich setze voraus, dass die Vergleichswerte auf der gleichen Kostenbetrachtung basieren. Im Unterschied zur DEGES existiere für die Landesverwaltung bisher keine Kosten- und Leistungsrechnung für Straßen. Das Ministerium beabsichtige, auf der Basis mitarbeiterbezogener Selbstkosten eine vergleichende Kostenbetrachtung für die Thüringer Straßenbauverwaltung vorzunehmen. Aufgrund

¹²² Die Aufgabenübertragung an die DEGES gilt als Organisationsprivatisierung.

¹²³ Vgl. Jahresbericht 2012 des Thüringer Rechnungshofs. Tn. XIX – „DEGES kommt Freistaat teuer zu stehen“, S. 179.

der in der eigenen Straßenbauverwaltung nicht vorgehaltenen Ressourcen und der Notwendigkeit der Straßenbaumaßnahmen solle nachgewiesen werden, dass das Beauftragen der DEGES nicht unwirtschaftlich gewesen sei.

Das TMIL erachte es grundsätzlich als notwendig, die Thüringer Straßenbauverwaltung personell so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben mit eigenem Personal umsetzen könne. In den vergangenen Jahren sei es erheblich schwieriger geworden, geeignetes Personal zu finden. Neben der Konkurrenz mit anderen Verwaltungen und privaten Arbeitgebern seien insbesondere die finanziellen Bedingungen schlechter. Allein im Neubaureferat und den vier Regionalbereichen des TLBV seien über 40 Stellen unbesetzt. Um künftigen Herausforderungen zu genügen, werde das bestehende Stellenbesetzungskonzept für das gesamte Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) laufend fortentwickelt.

- XII.3 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen zur Kenntnis. Eine vergleichende Kostenbetrachtung zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Beauftragung der DEGES hatte der Rechnungshof bereits 2012 gefordert. Das Ministerium war nach § 7 ThürLHO bereits vor der ersten Auftragserteilung verpflichtet, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aufzustellen. Zudem hat es finanzwirksame Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.¹²⁴ Eine Kosten-Leistungsrechnung dient vorrangig dem Abbilden des Ressourcenverbrauchs und der Kostenkontrolle.¹²⁵ Deren Daten sind in der Regel nicht für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzusetzen. Der Verweis des Ministeriums auf eine fehlende Kosten- und Leistungsrechnung in der Straßenbauverwaltung greift daher nicht.

Auch wenn die vom TMIL aufgezeigten Probleme bei der Stellenbesetzung aktuell nachvollziehbar sind, entbindet dies nicht, adäquate Konzepte zur Personalgewinnung zu entwickeln und umzusetzen. Hier sind alle Möglichkeiten der Personalgewinnung, auch bei den Absolventen der Thüringer Hochschulen mit Ingenieurfachbereichen, in die Konzeptentwicklung einzubeziehen.

¹²⁴ Vgl. § 7 Abs. 3 ThürLHO i. V. m. § 7 Abs. 5 ThürLHO.

¹²⁵ Vgl. Schreiben des BMF vom 12. Januar 2011, geändert durch Schreiben vom 6. Mai 2019 (GMBl. 2019 Nr. 19, S. 372): Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Der Rechnungshof hält an seiner Beanstandung fest, dass das TMIL die Wirtschaftlichkeit des Beauftragens der DEGES nicht nachgewiesen hat. Dem Land sind von 2000 bis 2018 infolge der Übertragung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung an die DEGES für die geprüften Objekte erhebliche Mehrausgaben von mindestens 15 Mio. EUR entstanden.

Der Rechnungshof fordert mit Nachdruck die Vorlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und eines Konzepts zur adäquaten Personalausstattung der Thüringer Straßenbauverwaltung.

XIII. Defizite in der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung (Kapitel 17 01)

Die Thüringer Steuerverwaltung hat eine zentrale Stelle zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung eingerichtet, ohne jedoch für die notwendige Unterstützung durch einen Informatiker zu sorgen. Das ist Sparen an der falschen Stelle.

Vorbemerkung

Die Umsatzsteuer ist eine der wichtigsten Einnahmequellen des Staates.¹²⁶ Das Umsatzsteueraufkommen ist daher für die öffentliche Hand von zentraler Bedeutung, da es zur Finanzierung der vielfältigen staatlichen Aufgaben (wie beispielsweise innere Sicherheit, Sozialwesen und Bildung) beiträgt¹²⁷.

Fälle von Umsatzsteuerbetrug¹²⁸ führen nicht nur in Deutschland, sondern EU-weit zu erheblichen Steuerausfällen.¹²⁹ Die Betrugsmodelle sind oftmals komplex ausgestaltet und auch grenzüberschreitend ausgerichtet. Erschwerend kommt hinzu, dass die zunehmende Digitalisierung aller Lebensbereiche neue Möglichkeiten für Umsatzsteuerbetrug eröffnet. Für eine effektive Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung sind daher zur Datengewinnung und -auswertung neben steuerrechtlichen auch informationstechnische Kenntnisse erforderlich.

- XIII.1 Der Rechnungshof hat 2019 und 2020 die Arbeitsweise und -ergebnisse der bei der Steuerfahndungsstelle eines Thüringer Finanzamts angegliederten Thüringer Steueraufsichtsstelle (SASThü) untersucht. Hauptaufgabe der SASThü ist die systematische Aufdeckung neuer Fallkonstellationen, mithin die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle im Sinne des

¹²⁶ Bund, Länder und Gemeinden haben im Jahr 2019 rund 799 Mrd. EUR an Steuern eingenommen. Mit 243 Mrd. EUR war die Umsatzsteuer die größte Steuereinnahmequelle (vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/steuereinnahmen.html>, abgerufen am 8. Dezember 2020).

¹²⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht des BMF Oktober 2018, S. 15.

¹²⁸ Umsatzsteuerbetrug tritt in vielen Facetten auf. Er reicht von der unterlassenen (vollständigen) Erklärung und/oder Zahlung der Umsatzsteuer über den Missbrauch des Rechts zum Vorsteuerabzug bis hin zu sogenannten Umsatzsteuerkarussellen, bei denen mehrere Akteure in einen betrügerischen Kreislauf eingebunden sind und zusammenwirken. Umsatzsteuerliche Betrugsmethoden sind vielfältig und passen sich schnell neuen Handelsstrukturen an.

¹²⁹ Steuerausfälle durch Umsatzsteuerbetrug werden in keiner öffentlichen Statistik ausgewiesen. Nach Schätzungen deutscher Wirtschaftsforschungsinstitute sind dem europäischen Fiskus allein im Jahr 2018 rund 30 Mrd. EUR verloren gegangen (IfW Kiel und ifo Institut München - vgl. NWB-News vom 7. Januar 2020). Es ist davon auszugehen, dass sich die betrugsbedingten Umsatzsteuerausfälle in Deutschland ebenfalls im Milliardenbereich bewegen.

§ 208 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AO. Mit Wirkung ab 1. März 2020 wurde der Aufgabenbereich der SASThü erweitert, indem ihr die bisher beim Thüringer Finanzministerium (TFM) eingerichtete Zentralstelle für Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung angegliedert wurde.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Steuerverwaltung für Zwecke der zentralen Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung nicht erwogen hatte, neben einer Steuerbeamtin zusätzlich einen Informatiker einzusetzen. Der aktuell in der SASThü bereits eingesetzte Informatiker war nach Erkenntnissen des Rechnungshofs mit seinen bisherigen Aufgaben bereits ausgelastet. Der Rechnungshof hat das TFM aufgefordert, für die Zentralstelle für Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung einen Informatiker speziell für diese Aufgabe einzustellen. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang außerdem darauf hingewiesen, dass mit einem zusätzlichen IT-Spezialisten die wechselseitige Vertretung mit dem bereits vorhandenen Informatiker der Steueraufsichtsstelle gewährleistet werden kann.

XIII.2 Das Thüringer Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme entgegnet, die Einrichtung der Zentralstelle für Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung erfolge zunächst im Rahmen einer Pilotierung für einen Zeitraum von einem Jahr. Unter Berücksichtigung dessen sehe man derzeit kein Erfordernis, einen zusätzlichen Informatiker zu installieren. Gegenwärtig sei weder ein Dienstposten noch eine entsprechende Haushaltsstelle eingeplant. Sollte sich nach der Erprobung im Rahmen der Pilotierung eine Aufgabenüberlastung ergeben, werde die Besetzung erneut geprüft. Für den Fall der Abwesenheit des IT-Spezialisten der SASThü habe man einer Sachbearbeiterin (Steuerbeamtin) Vertretungsrechte eingeräumt. Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TFM nicht Stellung genommen.

XIII.3 Zur Sicherung der Steuereinnahmen und zum Schutz steuerehrlicher Unternehmen vor Wettbewerbsverzerrungen ist die Thüringer Steuerverwaltung gefordert, permanente und konsequente Maßnahmen zur Eindämmung des Umsatzsteuerbetrugs zu treffen. Die zunehmende Globalisierung und Digitalisierung des Geschäftslebens bedeutet für die Steuerverwaltung auch, dass sie zur wirksamen Bekämpfung von Steuerbetrug zukunftsorientierte Arbeitsstrategien entwickeln und folglich in künftige Personalentwicklungs- und Personalplanungskonzepte verstärkt IT-Spezialisten einbeziehen muss.

Der Rechnungshof hält deshalb an seiner Forderung fest, einen weiteren Informatiker anzustellen. Dieser könnte über die Vertretung des IT-Spezialisten der SASThü hinaus bei Bedarf zur Unterstützung bei Steuerfahndungsprüfungen eingesetzt werden. Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass sich die Gewinnung von IT-Spezialisten für die öffentliche Verwaltung schwierig gestaltet. Entsprechende Stellenausschreibungen sollten deshalb möglichst frühzeitig erfolgen, um notwendige Stellenbesetzungen zeitnah vornehmen zu können, zumal Bewerber aus der Wirtschaft regelmäßig auch Kündigungsfristen zu beachten haben.

Das Einräumen von Vertretungsrechten bei Abwesenheit des bisher eingesetzten IT-Spezialisten für eine Besteuerungsanalytikerin ist keine sachgerechte Maßnahme. Eine Steuerbeamtin kann, ohne ein zusätzliches Informatikstudium absolviert zu haben, keinen Informatiker vertreten bzw. dessen Aufgaben fachgerecht wahrnehmen.

Bemerkungen zum Einzelplan 18

XIV. Umbau und Sanierung des Staatlichen Schulamts Westthüringen (Kapitel 18 04)

Das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport hat die Liegenschaft für das Staatliche Schulamt Westthüringen nicht nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit ausgewählt. Es hat für die Teilsanierung des Gebäudes rund 4 Mio. EUR mehr ausgegeben als der Entscheidung über den Standort zu Grunde gelegt worden war.

- XIV.1 Das Kabinett hatte im März 2011 die Umstrukturierung der Schulämter und die Verringerung der Zahl der Staatlichen Schulämter bis 2012 von elf auf fünf beschlossen. Es hatte das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS¹³⁰) beauftragt, eine entsprechende Rechtsverordnung zu erarbeiten. Dabei sollte es die kostengünstigsten Standorte neuer Schulämter in einem Ausschreibungsverfahren unter prioritärer Berücksichtigung vorhandener Landesimmobilien ermitteln und ein Auswahlverfahren unter Einbeziehung des Thüringer Liegenschaftsmanagements (THÜLIMA) durchführen.

Das TMBJS hatte in einem mehrstufigen Prozess das Reduzieren der Standorte der Schulämter untersucht. Es hatte in einer sog. Entscheidungsgrundlage im Oktober 2011 Vorschläge für die künftigen Standorte zusammengefasst. Für das Staatliche Schulamt Westthüringen hatte es die Liegenschaft mit dem denkmalgeschützten ehemaligen Herzoglichen Kassenhaus in der Justus-Perthes-Straße 2a in Gotha ausgewählt. Die weiteren Alternativen in Gotha hatte das Bildungsministerium in seiner Entscheidungsgrundlage nicht näher erläutert. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte es nicht aufgestellt und dennoch Effizienzgewinne in Aussicht gestellt. Die Fachschule für Bau, Wirtschaft und Verkehr sollte das Gebäude teilweise freiziehen. Voraussetzung dafür war, dass zunächst Baumaßnahmen für rund 335.000 EUR an einem anderen Objekt der Fachschule durchgeführt werden. Diese Bedingung hatte das TMBJS nicht in die Entscheidungsgrundlage einbezogen. Es hatte angegeben, die Immobilie sei für das Schulamt geeignet und im Laufe des ersten Halbjahrs 2012 verfügbar. Das Herrichten

¹³⁰ Bis 2014 Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK).

der künftigen Räume des Schulamts sollte ca. 350.000 EUR kosten. Der Betrag würde sich gegenüber der Miete des Bestandsobjekts in Eisenach nach drei Jahren amortisiert haben. Das TMBJS hatte sich im Zuge der Ressortabstimmung verpflichtet, baldmöglichst eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufzustellen. Das Kabinett hatte entsprechend der Entscheidungsgrundlage des TMBJS die Auflösung, die Errichtung und den künftigen Sitz der Staatlichen Schulämter am 7. Dezember 2011 angeordnet.¹³¹ Wegen der noch notwendigen Baumaßnahmen sollte Eisenach übergangsweise Sitz des Schulamts Westthüringen sein.

Nach der Bedarfsanforderung des Schulamts¹³² vom 24. Januar 2012 sollten die Ausgaben für eine Teilsanierung des Gebäudes in Gotha 1,14 Mio. EUR betragen. Ein Teil dieser Ausgaben fiel aufgrund des bestehenden Sanierungsbedarfs ohnehin an. Diesen Baubedarf hatte das TMBJS jedoch vorher nicht angemeldet. Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Landeshaushaltsplans für 2012 war eine Teilsanierung für das Schulamt noch nicht bekannt. Deshalb standen die notwendigen Mittel nicht rechtzeitig zur Verfügung, um das Gebäude 2012 nutzbar zu machen. Das TMBJS hatte dennoch am Standort festgehalten. Das Thüringer Finanzministerium (TFM) hat die Baumaßnahme aufgrund der Dringlichkeit nach § 24 Abs. 3 ThürLHO für 2013 als Leertitel veranschlagt. Die geplanten Gesamtausgaben von 1,14 Mio. EUR sollten durch Mehreinnahmen und Minderausgaben des Einzelplans 17 finanziert werden. Das Schulamt hat seine Räume 2014 bezogen. Anschließend hat das Schulamt die Baumaßnahmen am Gebäude, u. a. am Keller, durch das TLBV fortführen lassen. Die Gesamtausgaben für den Umbau und die teilweise Sanierung des Gebäudes betragen nunmehr 4,37 Mio. EUR.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das TMBJS dem Kabinett für dessen Entscheidung über die künftigen Standorte der neuen Schulämter unvollständige und nicht nachvollziehbare Annahmen vorgelegt hatte, denn die Unterlagen enthielten keine alternativen Standorte, keine Analysen und keine Begründungen für die erwarteten Effizienzgewinne und Einsparungen. Die Liegenschaft stand auch nicht rechtzeitig zur Verfügung. Damit entfiel

¹³¹ Anordnung über die Auflösung, die Errichtung und den Sitz der Staatlichen Schulämter und Thüringer Verordnung über deren Zuständigkeit vom 7. Dezember 2011 (GVBl. 12/2011, S. 560).

¹³² Bedarfsanforderung bzw. Bauantrag gemäß den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaats Thüringen (ThürStAnz 40/2011, S. 1275).

ein wesentliches Argument für den Standort. Außerdem hatte das TMBJS die Kosten für das Herrichten der Räume in der Entscheidungsgrundlage gegenüber der späteren fachlichen Einschätzung des Thüringer Landesamts für Bau und Verkehr (TLBV)¹³³ um 790.000 EUR zu niedrig angegeben und die Ausgaben für das Herrichten des Ausweichobjekts der Fachschule nicht berücksichtigt.

Das TMBJS hielt an seiner Auswahl der Liegenschaft fest, obwohl es frühzeitig Kenntnis davon hatte, dass das ausgewählte Gebäude erst zwei Jahre nach Inkrafttreten der Strukturreform verfügbar sein wird und die notwendigen Ausgaben für die Baumaßnahmen nach der Bedarfsanforderung des Schulamts inzwischen mit 1,14 Mio. EUR mehr als das Dreifache der ursprünglichen Kostenannahme des TMBJS betragen sollten. Eine ohnehin geplante Sanierung hatte das TMBJS auch nicht dokumentiert. Die Kenntnis geänderter Bedingungen hätte es zum Anlass nehmen müssen, die Eignung der Liegenschaft zu überprüfen. Es hat das vom Kabinett geforderte Ausschreibungsverfahren nicht durchgeführt, THÜLIMA und das TLBV nicht rechtzeitig beteiligt und auf die vom Kabinett angemahnte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet. Effizienzgewinne, die aus der Neustrukturierung resultieren sollten, hat es bislang nicht nachgewiesen.

Aufgrund des fehlenden Haushaltsansatzes bestand für das TLBV während der Planungen keine Gewissheit, in welcher Höhe Mittel für die Baumaßnahme zur Verfügung stehen würden. Das TMBJS hat in Kauf genommen, dass die Finanzierung des Bauvorhabens nicht zustande kommt. Ein Nachjustieren von Entscheidungen zu der Liegenschaft wäre 2012 möglich, geboten und auch vermittelbar gewesen.

- XIV.2 Das TMBJS hat erläutert, für die Auswahl Gothas als Standort für das künftige Schulamt Westthüringen sei die als geeignet ermittelte Liegenschaft maßgeblich gewesen. Es habe das Kabinett über die Grundlagen der Standortauswahl unterrichtet. Konkrete Kostenberechnungen und ein Markterkundungsverfahren seien aufgrund der priorisierten Nutzung landeseigener Liegenschaften jedoch nicht erforderlich gewesen. Die prognostizierten Effizienzgewinne könne das TMBJS heute nicht mehr nachvollziehen. Das Kabi-

¹³³ Kostenschätzung zur Bedarfsanforderung des Schulamts im Januar 2012.

nett habe die Vorlage beschlossen und die Verordnung verabschiedet, obwohl es Kenntnis davon hatte, dass die Höhe der erforderlichen Investitionen in die Liegenschaft noch nicht bekannt und die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen waren. Mit Inkrafttreten der Rechtsverordnung habe kein Anlass bestanden, die Entscheidung zum Standort infrage zu stellen, auch wenn die Kostenschätzung vom tatsächlichen Bedarf erheblich abwich.

Bei den Kosten für die Sanierung der Liegenschaft habe es sich um „So-wieso-Kosten“ gehandelt, auch wenn solche Baumaßnahmen nicht geplant waren. Das TMBJS habe Ausgaben an einem Ausweichobjekt der Fachschule auch nicht in die Entscheidungsgrundlage einbeziehen müssen. Das TMBJS habe durch wiederholtes Einfordern der Umsetzung der Maßnahme erreicht, dass das Herrichten der Räumlichkeiten des Schulamts, wenn auch mit einem Ansatz von 0 EUR, veranschlagt und die Realisierung durch Einsparungen an anderer Stelle ermöglicht wurde. Das TFM habe die Prüfung alternativer Unterbringungsmöglichkeiten am festgelegten Sitz Gotha nicht gefordert. Deshalb sei eine Neuentscheidung zur Unterbringung des Schulamts Westthüringen nicht geboten gewesen.

- XIV.3 Der Rechnungshof hält an seiner Beanstandung fest, dass das TMBJS den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit missachtet und gegen die Vorgaben des Kabinetts verstoßen hat. Das Kabinett hatte nicht beschlossen, auf ein Ausschreibungsverfahren, die Beteiligung von THÜLIMA und TLBV sowie auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu verzichten. Eine Priorisierung landeseigener Liegenschaften ersetzte diese Schritte nicht. Das Kabinett musste sich darauf verlassen, dass das TMBJS die Beschlussvorlage nach den geltenden Vorschriften und auf der Grundlage nachvollziehbarer Abwägungen vorbereitet hat.

Das TMBJS hatte das Kabinett nicht ausreichend über das Maß der Kostensteigerung informiert. Es hat versäumt, seine Kostenannahme in der Entscheidungsgrundlage bis zum Beschluss des Kabinetts über die Anordnung im Dezember 2011 oder auch danach richtigzustellen. Die hohen Ausgaben wie auch die späte Verfügbarkeit der Liegenschaft für das Schulamt Westthüringen waren Folgen der mangelhaften Vorbereitung der Entscheidung durch das TMBJS. Es hatte alle mit der künftigen Nutzung des Gebäudes in

Verbindung stehenden Kosten zu berücksichtigen. Dazu zählten auch Ausgaben für notwendige Sanierungen, die das TLBV ggf. in einer rechtzeitigen baufachlichen Untersuchung hätten identifizieren können. Als sich die ursprünglichen Annahmen des TMBJS als unzutreffend erwiesen, hätte es Alternativen zur Bedarfsdeckung prüfen müssen, um finanziellen Schaden vom Land abzuwenden und die Unterbringung des Schulamts Westthüringen in dem vom Kabinett für die Strukturreform vorgegebenen Zeitrahmen bis 2012 zu realisieren.

Das TMBJS hatte die für den Sitz des Schulamts notwendigen Baumaßnahmen als Herrichten von Büroräumen beschrieben und schließlich die Durchführung umfangreicher Baumaßnahmen erwirkt. Die dafür notwendigen Mittel gingen zu Lasten anderer Ausgabetitel. Die Veranschlagung einer Großen Baumaßnahme hat nach den geltenden Regeln zu erfolgen, um sowohl eine geordnete Baudurchführung als auch Haushalts- und Wirtschaftsführung sicherstellen. Wesentlicher Bestandteil des durchzuführenden Verfahrens ist die rechtzeitige Beteiligung des TLBV, damit Fehleinschätzungen vermieden werden. Eine besondere Dringlichkeit rechtfertigt nicht das Unterlaufen der für alle Ressorts des Landes geltenden Regeln.

Mit dem Festhalten an der Liegenschaft hat das TMBJS zu beträchtlichen ungeplanten Ausgaben beigetragen. Das Ziel der Strukturreform, Liegenschaftskosten zu reduzieren und Effizienzgewinne zu generieren, hat es beim Umbau des Schulamts Westthüringen verfehlt.

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

I. Geräte und Ausrüstungsgegenstände der Jugendstrafanstalt Arnstadt (Kapitel 05 05)

Jugendstrafgefangene sind in der Entwicklung ihrer Fähigkeiten und Fertigkeiten so zu fördern, dass sie zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Lebensführung in Achtung der Rechte anderer befähigt werden. Sie haben die Möglichkeit, in einer Erstausbildung Facharbeiterqualifikationen zu erwerben oder an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen. Die Ausbildung wird in Modulen durchgeführt. Dafür hat die Jugendstrafanstalt Geräte erworben.

Der Rechnungshof hat 2019 die Ausgaben für Geräte und Ausrüstungsgegenstände der Haushaltsjahre 2013 bis 2019 geprüft. Die Ausgaben für die Ausrüstungsgegenstände und Geräte der 2014 in Betrieb genommenen Jugendstrafanstalt umfassten für den Neubau rund 5,6 Mio. EUR. Davon entfielen auf die Ausbildungswerkstätten und die Hauswerkstätten, ohne Kucheneinrichtung, rund 3,5 Mio. EUR.

- Die Jugendstrafanstalt hatte den Bedarf an Ausbildungsgegenständen vor der Beschaffung nicht selbst geprüft, sondern ein Unternehmen mit der Erstellung der Haushaltsunterlage-Geräte beauftragt. In die Planungen der Werkstattausstattungen waren u. a. ein Fachplaner, die Staatliche Berufsbildende Schule Arnstadt, ein privater Bildungsträger und die Industrie- und Handelskammer Südthüringen eingebunden. Der Rechnungshof beanstandete, dass die Jugendstrafanstalt selbst nicht hinreichend hinterfragt hatte, welche Ausrüstungsgegenstände für welche Ausbildungen bzw. Module von Ausbildungen erforderlich waren. Die Beschaffung kostenintensiver Geräte war nicht bzw. nicht in dem Umfang notwendig.

Ministerium und Jugendstrafanstalt wiesen darauf hin, dass Grundlage für die Ausstattung der Ausbildungsbetriebe die fachliche Einschätzung des jeweiligen externen Bildungsträgers gewesen sei. Die Jugendstrafanstalt habe nur in eingeschränktem Umfang einschätzen und beeinflussen können, welche Geräte in die Ausbildung einbezogen und in der Ausbildung intensiv, selten oder gar nicht genutzt würden.

Nachfolgend betrachtet wären mehr Gegenstände als nötig beschafft worden. Auch sei bei den Planungen von einer deutlich stärkeren Belegung der Anstalt und damit der Ausbildungsplätze ausgegangen worden. Die Übungswerkstatt Bau habe man aufgrund der deutlich geringeren Belegung der Anstalt und geringerer Fördermittel nicht unterhalten können.

Anfang 2018 hatte die Jugendstrafanstalt selbst überprüft, welche Werkzeuge und Ausrüstungsgegenstände in den Werkstätten benötigt werden. Nicht mehr benötigte Gegenstände wurden an andere Bereiche der Jugendstrafanstalt und an andere Justizvollzugsanstalten abgegeben. Zu den noch übrig gebliebenen Gegenständen beabsichtigt die Jugendstrafanstalt, eine abschließende Zusammenstellung aller zur Aussonderung vorgesehenen Geräte zu erstellen, die Grundlage für eine Veräußerung im Wege einer Vergabe sein soll. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig nur Vermögensgegenstände erworben werden, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit erforderlich sind.

- Hinterfragt hatte der Rechnungshof insbesondere die Beschaffung eines Bauprüflabors für rund 150.000 EUR. Genutzt wurde dieses bislang nicht. Das Ministerium teilte mit, dass die Berufsschule die Beschaffung für den theoretischen Unterricht befürwortet habe. Im Lehrplan für die Berufsausbildung in Bauberufen seien sowohl die theoretische Vermittlung als auch praktische Übungen im Zusammenhang mit Prüfverfahren für Baustoffe vorgesehen. Diesbezüglich sei zwischenzeitlich eine Rücksprache mit dem für die berufspraktische Ausbildung zuständigen externen Bildungsträger erfolgt, der entsprechend dem Lehrplan die Inhalte in die Ausbildung aufnehmen solle. Insofern sei keine Veräußerung von Gegenständen des Bauprüflabors vorgesehen.
- Die Bestandsverzeichnisse der früheren Justizstrafanstalt in Ichtershausen waren nicht abgeschlossen. Der Verbleib des in Bestandsverzeichnissen erfassten Inventars der Justizstrafanstalt Ichtershausen war nicht lückenlos dokumentiert. Das Ministerium teilte nach dem Ab-

schluss der Prüfung mit, dass die Bestandsverzeichnisse für die Jugendstrafanstalt Ichtershausen nunmehr zum 30. September 2020 geschlossen worden seien. Fehlende Angaben in den Bestandsverzeichnissen seien weitgehend vervollständigt (Übergaben oder Veräußerungen). Im Hinblick auf die Gesamtumstände sei davon auszugehen, dass die nicht an andere Anstalten abgegebenen oder veräußerten Gegenstände entsorgt worden seien.

Zu den Bestandsverzeichnissen der Jugendstrafanstalt Arnstadt sei die Implementierung der neuen Bestandsverwaltung abgeschlossen. Die bisher nach Erstaussstattung und laufender Beschaffung getrennt geführten Nachweise seien zusammengeführt.

- Der Rechnungshof hat zudem die Geschäftsprüfungen in der Arbeitsverwaltung untersucht. Die Geschäfte der Arbeitsverwaltung waren in der Regel vierteljährlich einmal zu prüfen; mindestens eine Prüfung im Jahr hatte unvermutet zu erfolgen.¹³⁴

Diese Geschäftsprüfungen wiesen erhebliche Mängel auf. Die Jugendstrafanstalt hat die Prüfungen zwischen 2013 und 2019 nur zweimal durchgeführt. Die Prüfungsberichte waren formularmäßig, ohne hinreichende inhaltliche Prüfungsangaben gezeichnet.

Der Rechnungshof hat Änderungen (z. B. für Vordrucke) für erforderlich gehalten. Er hat dem Ministerium empfohlen, die Geschäftsprüfungen bei der Aufsichtsbehörde zentralisiert durch entsprechend geschulte Mitarbeiter durchführen zu lassen.

Dem Vorschlag des Rechnungshofs folgend, hat das Ministerium zwischenzeitlich einen anstaltsübergreifenden Revisor implementiert, der seine Tätigkeiten nach einem erstellten Prüfkonzept ausrichtet. Der Vordruck für den Bericht über die Geschäftsprüfung der Arbeitsverwaltung wurde überarbeitet; Prüfungsinhalte und -ablauf sowie Feststellungen, Ergebnisse und Maßnahmen werden nun substantiiert erfasst. Der Rechnungshof begrüßt dies.

¹³⁴ Vgl. Verwaltungsvorschrift des TJM vom 8. November 2005 (ThürStAnz 4446-2/05) für die Verwaltungsabteilung Arbeitsverwaltung in den Justizvollzugseinrichtungen des Freistaats Thüringen (ThürVVA).

II. Prüfung der Förderung des Ehrenamts (Kapitel 08 24)

Zur Stärkung des Ehrenamts in Thüringen forderte der Thüringer Landtag im Mai 2001 die Landesregierung auf, „...Konzepte zur Errichtung einer Landesstiftung zur Förderung des Ehrenamtes in Thüringen zu erarbeiten. Die Stiftung soll sowohl mit öffentlichen Mitteln, als auch unter Einwerbung privater Stiftungsmittel Unterstützungsmaßnahmen und -programme für ehrenamtlich tätige Menschen in Thüringen entwickeln...“¹³⁵

Darauffolgend gründete der Freistaat 2002 die Thüringer Ehrenamtsstiftung als rechtsfähige Landesstiftung des bürgerlichen Rechts mit Sitz in Erfurt; sie wurde mit einem Grundstockvermögen von 50.000 EUR ausgestattet. Sie erhält zur Finanzierung jährliche Zuschüsse vom Freistaat. Dieser gewährt eine institutionelle Förderung für die Unterhaltung einer Geschäftsstelle der Stiftung.¹³⁶ Zudem stellt der Freistaat der Stiftung jährlich Mittel zur Förderung von Projekten der ehrenamtlichen Tätigkeit zur Verfügung.¹³⁷ Im geprüften Zeitraum 2015 bis 2017 erhielt die Stiftung insgesamt 5,7 Mio. EUR vom Freistaat.

Zur Erreichung ihres Stiftungszwecks, die „gemeinnützige ehrenamtliche Tätigkeit in Thüringen zu fördern“, nimmt die Thüringer Ehrenamtsstiftung u. a. folgende Aufgaben wahr:

- Würdigung gemeinnütziger ehrenamtlicher Tätigkeiten, Beratungsleistungen zu Fragen ehrenamtlicher Tätigkeit (Thüringer Ehrenamtscard/ Ehrenamtszertifikat),
- Vernetzung von Trägern gemeinnütziger ehrenamtlicher Tätigkeit,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Zusammenarbeit von Trägern gemeinnütziger ehrenamtlicher Tätigkeit mit Vertretern der Politik,
- Aus-, Fort- und Weiterbildung von ehrenamtlich tätigen Personen inkl. Modellprojekte zur Stärkung einer aktiven Bürgergesellschaft.¹³⁸

¹³⁵ Beschluss des Thüringer Landtags vom 17. Mai 2001, Drucksache 3/1610.

¹³⁶ Kapitel 08 24, Titel 686 76: jährlich je 300.900 EUR.

¹³⁷ Kapitel 08 24, Titel 684 76: jährlich rund 1,6 Mio. EUR.

¹³⁸ Vgl. § 2 Abs. 2 der Satzung der Thüringer Ehrenamtsstiftung.

Die Thüringer Ehrenamtsstiftung reicht rund die Hälfte der vom Freistaat zur Unterstützung der ehrenamtlichen Tätigkeit gewährten Mittel an die Landkreise und kreisfreien Städte weiter. Rund 20 % (320.000 EUR) werden jährlich der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen (LIGA), dem Landessportbund Thüringen e. V. (LSB) sowie dem Landesjugendring Thüringen e. V. (LJR) zur Verfügung gestellt. Die verbleibenden 30 % (rund 500.000 EUR) werden nach den Vergabegrundsätzen der Stiftung¹³⁹ vergeben.

Der Rechnungshof hat 2018 die Förderung des Ehrenamts durch das für Soziales zuständige Ministerium geprüft. Dabei hat er die Verwendung der an die Geschäftsstelle der Thüringer Ehrenamtsstiftung und der zur Unterstützung der ehrenamtlichen Tätigkeit im Zeitraum 2015 bis 2017 ausgereichten Mittel untersucht. Dazu hat er die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung, die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Bewilligung und Abrechnung der Fördermittel sowie die Einhaltung der Vergabegrundsätze durch die Geschäftsstelle der Thüringer Ehrenamtsstiftung kontrolliert.

Der Rechnungshof hat Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung und im Zuwendungsverfahren zur Unterstützung der ehrenamtlichen Tätigkeit durch das zuständige Ministerium sowie durch die Stiftung festgestellt. Er hat u. a. kritisiert:

- Die Stiftung hatte für die Anlage des Grundstockvermögens in Wertpapieren keine Regelungen getroffen.
- Die Stiftung führte mit Zustimmung des Ministeriums nicht verbrauchte Fördermittel dem Grundstockvermögen zu, obwohl dies in zinsschwachen Zeiten wenig sinnvoll war.
- Die in der Stiftung eingesetzte doppelte Buchführung bereitete Probleme und verursachte Mehrausgaben.
- Die Personalunion von einem Mitglied des Stiftungsrats, das gleichzeitig Abteilungsleiter des zuständigen Fachreferats im Ministerium war, führte zu Spannungen und Unklarheiten im Verwaltungshandeln.

¹³⁹ Vergabegrundsätze vom 4. September 2003 (ThürStAnz. Nr. 42/2003, S. 2021-2022).

- Das Verwaltungsverfahren im zuständigen Ministerium zur Ausreichung und zum Nachweis der Verwendung der Fördermittel war fehlerbehaftet.
- Die Verteilung der an die LIGA, den LSB und den LJR ausgereichten pauschalen Beträge war intransparent und ohne Bedarfserhebung bei diesen über Jahre hinweg vorgenommen worden.
- Das Verfahren im Vergabeausschuss der Stiftung war intransparent. Es fehlten z. B. Sitzungsprotokolle und Förderentscheidungen waren nicht dokumentiert.

Der Rechnungshof hat empfohlen, das Zuwendungsverfahren einerseits zwischen Ministerium und Stiftung und andererseits zwischen Stiftung und den Letztempfängern transparenter zu gestalten. Zudem sollte die Besetzung des Vergabeausschusses in der Stiftung überdacht werden. Darüber hinaus hat der Rechnungshof gefordert, Förderentscheidungen des Vergabeausschusses lückenlos zu dokumentieren. Das Ministerium sollte sein Verwaltungsverfahren verbessern und auf eine zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung durch die damit beauftragte GFAW achten.

Bezüglich der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung hat der Rechnungshof u. a. gefordert, dass die Stiftung eine Anlagerichtlinie erlässt, dem Grundstockvermögen keine weiteren Mittel zuführt, die doppische Buchführung in eine kameralistische überführt und die kritisierte Personalunion im Stiftungsrat auflöst.

Das Ministerium hat zunächst ausgeführt, dass es die in der Prüfungsmitteilung aufgeworfenen Fragen und Kritikpunkte inzwischen auch erkannt habe. Die Problematik der Personalunion habe sich inzwischen erledigt. Im Übrigen sei es zuversichtlich, dass die vom Rechnungshof aufgezeigten Prüfungs- und gegebenenfalls auch Änderungsbedarfe sachgerecht überprüft und zeitnah abgearbeitet werden. Das betreffe insbesondere die organisationsrechtlichen, strukturellen und methodischen Entscheidungen der Stiftung.

Im August 2020 hat das Ministerium einen aktuellen Sachstand mitgeteilt:

Anlagerichtlinien seien inzwischen erlassen worden, es werde bereits danach verfahren. Hinsichtlich im laufenden Jahr nicht verbrauchter Mittel zur Förderung des Ehrenamts werde künftig eine Verausgabung dieser Mittel bis

Ende Februar des Folgejahres erlaubt. Damit werde keine Zuführung von Mitteln zum Grundstockvermögen mehr erfolgen. Die Buchführung werde zum 1. Januar 2021 auf eine Einnahmen-Überschuss-Rechnung umgestellt. Außerdem sei noch 2020 vorgesehen gewesen, das Thema Vergabegrundsätze anzugehen. Nach den hausinternen Abstimmungen werde der Rechnungshof einbezogen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium die beanstandeten Verfahren bereits abgestellt hat. Er erwartet die vorgesehenen Vergabegrundsätze mit Interesse.

III. Zuschüsse an öffentliche Unternehmen (Kapitel 10 02)

Das Land Thüringen gewährte seit 1994 gemeinsam mit dem Land Sachsen-Anhalt Zuwendungen nach §§ 23, 44 ThürLHO^{140 141} für den Erhalt der Harzer Schmalspurbahnen (HSB) als kulturhistorisch bedeutendes technisches Denkmal und wichtige Touristenattraktion. Grundlage bildeten die am 25. Mai 1994 abgeschlossenen, nahezu wortgleichen Verträge der beiden Länder mit der HSB GmbH „zur Regelung der finanziellen Beziehungen“ mit dem Ziel der Existenzsicherung (Länderverträge). Das Land Thüringen hatte zudem mit der HSB GmbH am 24. November 2014 einen Verkehrsvertrag „über die Erbringung von Leistungen im Schienenpersonennahverkehr auf der Strecke Nordhausen Bahnhofsvorplatz – Ilfeld Neanderklinik“ abgeschlossen. Nach § 1 des Verkehrsvertrags handelte es sich bei diesem um einen „Vertrag über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007¹⁴².

Der Rechnungshof hat 2018 die Zuwendungen nach dem Thüringer Landesvertrag von jährlich rund 1,0 Mio. EUR an die HSB GmbH in den Haushaltsjahren 2014 bis 2017 geprüft. Dabei hat er u. a. festgestellt, dass die

¹⁴⁰ Vgl. § 6 Landesvertrag.

¹⁴¹ Zuwendungsvertrag gemäß Nr. 4.2 der VV zu § 44 ThürLHO.

¹⁴² Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, ABl. Nr. L 315 vom 3. Dezember 2007, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016, ABl. Nr. L 354 vom 23. Dezember 2016.

HSB GmbH ihren Finanzbedarf – auch unter Zurechnung der aktuellen Zuwendungen der Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie der Nachschüsse ihrer kommunalen Gesellschafter – nicht decken kann.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) die Regelungen des Thüringer Landesvertrags und die Bestimmungen des Zuwendungsrechts nicht hinreichend beachtete. Beispielsweise hatte das TMIL die Zuwendungen nicht als die vertraglich vereinbarte Anteils-, sondern als Festbetragsfinanzierung ausgereicht.¹⁴³ Zudem hatte es keine Allgemeinen Nebenbestimmungen zum Förderverfahren festgelegt¹⁴⁴ und die Mittelverwendung unzureichend überwacht. Wirtschaftspläne und mittelfristige Unternehmensplanungen lagen beim TMIL nicht vor.¹⁴⁵ Das TMIL reagierte nicht auf das von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft festgestellte erhebliche strukturelle Defizit des Unternehmens. Zudem war eine beihilferechtlich gebotene Abgrenzung der Zuwendungen nach den Länderverträgen von den Ausgleichsleistungen aufgrund des Thüringer Verkehrsvertrags unterblieben.

Der Rechnungshof hat ein schnelles und abgestimmtes Handeln der Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen gefordert, um den Zuwendungszweck der Länderverträge, die HSB als kulturhistorisch bedeutendes technisches Denkmal zu erhalten, weiter verfolgen zu können. Aufgrund der Feststellung eines erhöhten Fehlbetrags durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat das Land Sachsen-Anhalt seinen Finanzierungsbeitrag 2015 angehoben. Der TRH hat deshalb das TMIL aufgefordert, den Finanzierungsbeitrag des Landes Thüringen entsprechend zu prüfen.¹⁴⁶ Zudem hat der Rechnungshof eine Abgrenzung der Zuwendungen nach den Länderverträgen von den Ausgleichsleistungen aufgrund des Thüringer Verkehrsvertrags gefordert.

Das TMIL hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt und ist den Hinweisen gefolgt. Es hat den o. a. Thüringer Landesvertrag aufgehoben. Durch den Abschluss einer Rahmenvereinbarung beider Länder, eines eigenen Verkehrsvertrags des Landes Sachsen-Anhalt mit der HSB GmbH und

¹⁴³ Vgl. § 6 Landesvertrag.

¹⁴⁴ Vgl. Nr. 5 der VV zu § 44 ThürLHO.

¹⁴⁵ Vgl. § 8 Landesvertrag i. V. m. Nr. 1 der VV zu § 44 ThürLHO.

¹⁴⁶ Vgl. Nr. 2.2.2 der VV zu § 44 ThürLHO.

eines neuen Thüringer Verkehrsvertrags in 2020 ist die Finanzierung der HSB auf eine solidere und transparentere Basis gestellt.

Mit dem Haushaltsplan 2021 werden nunmehr Zuwendungen auf Grundlage des Thüringer Landesvertrags nicht mehr geleistet. Die Finanzierung der HSB GmbH erfolgt ausschließlich über Verkehrsverträge. Eine Abgrenzung der Zuwendungen nach den Länderverträgen von den Ausgleichsleistungen aufgrund des Thüringer Verkehrsvertrags ist damit hinfällig. Die o. a. zuwendungs- und beihilferechtlichen Beanstandungen aus der Prüfung der Zuwendungen sind für die Zukunft erledigt.

**IV. Ausgaben für Leistungen der Deutschen Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES):
Abrechnung einer Kreuzungsvereinbarung
(Kapitel 10 06, bis 2014 Kapitel 10 05)**

Das Land hatte im Juli 2009 mit der DEGES¹⁴⁷ einen Dienstleistungsvertrag¹⁴⁸ zur Bauvorbereitung und Bauüberwachung einer Ortsumgehung abgeschlossen. Bestandteil dieses Auftrags war der Umbau eines bestehenden Knotenpunkts zwischen einer Bundes- und einer Landesstraße zu einem Kreisverkehrsplatz und die hierfür notwendige Kreuzungsvereinbarung zwischen Bund und Land. Die Kreuzungsvereinbarung regelt die Kostenteilung der Baulastträger.

Der neue Kreisverkehrsplatz besteht aus insgesamt vier Straßenästen (A bis D) und einem parallel zu den Ästen B und C verlaufenden Radweg. Die DEGES und das Land hatten entsprechend den geplanten Fahrbahnbreiten einen vorläufigen Kostenteilungsschlüssel festgelegt.

Die DEGES hatte die Kostenteilung zwischen Bund und Land vollzogen und die Anteile dem jeweiligen Träger in Rechnung gestellt. Als Bezugsgröße hatte die DEGES nicht die Herstellungskosten des Kreisverkehrsplatzes, sondern die Gesamtbaukosten der Ortsumgehung von rund 3,38 Mio. EUR herangezogen. Auf dieser Grundlage und anhand eines geänderten Kostenteilungsschlüssels hatte die DEGES dem Bund für den Kreisverkehrsplatz einen Anteil von rund 156.900 EUR abgerechnet. Die DEGES hatte für den

¹⁴⁷ Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH, vgl. Fn. 119.

¹⁴⁸ Vgl. § 2 Abs. 1 Dienstleistungsvertrag zwischen dem Land und der DEGES vom 28. Juli 2009.

Kreisverkehrsplatz keinen Anteil für das Land ermittelt, sondern die restlichen Gesamtbaukosten dem Land in Rechnung gestellt. Das TLBV hatte die vorgenommene Kostenteilung akzeptiert und entsprechend gezahlt.

Der Rechnungshof hat 2020 die Kreuzungsvereinbarung und die vorgenommene Kostenteilung geprüft. Er hat festgestellt, dass die DEGES den Kostenteilungsschlüssel fehlerhaft festgelegt und die Kostenteilung nicht anhand der maßgeblichen Bezugsgröße für die Kosten abgerechnet hat.

Gemäß den Straßengesetzen von Bund und Land tragen bei Änderung einer höhengleichen Kreuzung die Träger der Straßenbaulast die Kosten der Kreuzungsanlage im Verhältnis der fertiggestellten Fahrbahnbreiten der an der Kreuzung beteiligten Straßenäste.¹⁴⁹ Die Kostenteilung hatte entsprechend der Kreuzungsvereinbarung¹⁵⁰ nach den endgültigen Herstellungskosten der Kreuzungsmaßnahme zu erfolgen.

Der Rechnungshof hat den Kreisverkehrsplatz in Augenschein genommen und die tatsächlichen Fahrbahnbreiten aufgemessen. Anhand des örtlichen Aufmaßes hat der Rechnungshof den maßgeblichen Kostenteilungsschlüssel zwischen Land und Bund ermittelt. Er hat weiterhin aus den Schlussrechnungen die endgültigen Herstellungskosten des Kreisverkehrsplatzes von rund 541.300 EUR errechnet. Der Rechnungshof hat unter Anwendung dieses Kostenteilungsschlüssels und der endgültigen Herstellungskosten eine Vergleichsberechnung angestellt. Danach hatten der Bund rund 343.200 EUR und das Land rund 198.100 EUR an den Herstellungskosten des Kreisverkehrsplatzes zu tragen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die DEGES die Kostenteilung zwischen Bund und Land für den Kreisverkehrsplatz nicht entsprechend der Kreuzungsvereinbarung und den geltenden Vorgaben des Kreuzungsrechts abgerechnet hat. Sie hat weder die endgültigen Herstellungskosten des Kreisverkehrsplatzes, noch den Teilungsschlüssel anhand der endgültigen Fahrbahnbreiten ermittelt und angewendet. Dem Land sind infolgedessen vermeidbare Ausgaben von rund 186.300 EUR¹⁵¹ entstanden.

¹⁴⁹ Vgl. § 12 Abs. 3 und 3a FStrG bzw. § 29 Abs. 4 ThürStrG.

¹⁵⁰ Vgl. § 3 Abs. 3 S. 2 der Kreuzungsvereinbarung vom 26. Juli 2012.

¹⁵¹ 343.200 EUR - 156.900 EUR = 186.300 EUR.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Abrechnung der Bundes- und Landesanteile für die Bauleistungen entsprechend der finalen Projektabrechnung neu zu ermitteln und die ausgewiesenen Landesanteile aufgrund der endgültigen Herstellungskosten zu korrigieren.

Das TMIL hat die Kostenteilung nach den Straßenkreuzungsrichtlinien vorgenommen und der Kreuzungsvereinbarung vollzogen. Dabei hat es falsch bzw. nicht berücksichtigte Kostenanteile ausgeglichen. Im Ergebnis ist eine Umbuchung aus dem Bundeshaushalt zu Gunsten des Landes von 196.689,21 EUR erfolgt.¹⁵²

Das TMIL hat der Forderung des Rechnungshofs entsprochen.

V. Qualitätssicherung bei der Einkommensteuerveranlagung (Kapitel 17 01)

Die Finanzämter sind für die gleichmäßige Festsetzung und Erhebung der Steuern zuständig. Zur Bewältigung dieser Aufgabe ist das Verfahren zur Einkommensteuerveranlagung seit 2007 schrittweise neu ausgerichtet worden. Mit Hilfe eines IT-gestützten Risikomanagementsystems (RMS) sollen die Bearbeiter von der Bearbeitung risikoarmer Sachverhalte entlastet werden. Ziel ist, die einem Steuerfall zu widmende Intensität der Bearbeitung am jeweiligen Risikogehalt auszurichten. Der Qualitätssicherung des RMS dient eine Zufallsauswahl von Fällen, die vollumfänglich zu prüfen sind. Außerdem müssen die Bearbeiter die Steuerfälle anhand einer Prognose des zukünftig zu erwartenden steuerlichen Risikos einer Risikoklasse zuordnen. Der Rechnungshof hat bei drei Finanzämtern die Bearbeitung dieser im Rahmen des RMS zufällig ausgewählten Fälle bei der Einkommensteuerveranlagung geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf insgesamt 134 Steuerfälle des Veranlagungszeitraums 2017.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich den Bearbeitern sowohl der Sinn und Zweck als auch die Wichtigkeit der Zufallsauswahl im Rahmen des RMS nicht immer erschloss. Dies hatte zur Folge, dass die ausgesteuerten Fälle nicht im erforderlichen Umfang bearbeitet wurden. Trotz der vorzunehmenden umfassenden Prüfung erkannten die Bearbeiter häufig gesetzlich

¹⁵² Vgl. Annahmeanordnung vom 26. März 2021, Kapitel 10 06 Titel 342 72.

nicht vorgesehene Pauschbeträge für bestimmte Werbungskosten oder Spenden an. Auch wurden die steuerlichen Sachverhalte nicht immer ausermittelt, selbst wenn zu bestimmten Sachverhalten noch weitere Risikohinweise vorlagen.

Das Thüringer Finanzministerium hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und erklärt, es werde die festgestellten Bearbeitungsdefizite in Besprechungen mit den Finanzämtern thematisieren. Die Finanzämter würden angehalten, die Fälle der Zufallsauswahl sorgfältiger und nach den vorgegebenen Regelungen zu bearbeiten, insbesondere ggf. notwendige Sachverhaltsermittlungen vorzunehmen.

Damit ist dem Anliegen des Rechnungshofs Rechnung getragen.

Rudolstadt, den 15. Juni 2021

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.