

Vorwort der Präsidentin des Thüringer Rechnungshofs

Am 31. Januar 2022 endete die Amtszeit unseres Präsidenten Dr. Sebastian Dette. Zwölf Jahre hat er mit Engagement, Sachverstand und Herz sein Amt gestaltet und die oberste Landesbehörde verantwortungsvoll geführt. Nach meiner Ernennung habe ich am 1. Februar 2022 seine Nachfolge angetreten und ein gut bestelltes Haus übernommen.

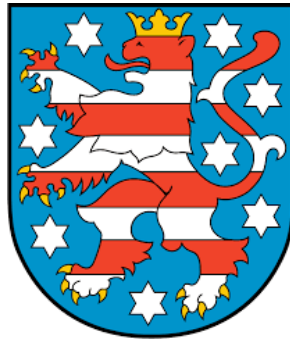
Ich habe mir vorgenommen, die öffentliche Finanzkontrolle in ihrer Unabhängigkeit und Überparteilichkeit weiter zu stärken. Dabei unterstützen mich die weiteren Mitglieder des Kollegiums und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungshofs. Eine unabhängige Finanzkontrolle ist vielen Bürgern unseres Landes wichtig. Sie wenden sich mit ihren Anliegen und Fragen zum Handeln von Landes- und Kommunalverwaltungen an den Rechnungshof. Bedienstete in den Dienststellen des Landes und der Kommunen sind dankbar für die Beratung, die sie vor Ort durch unsere Prüferinnen und Prüfer erfahren.

Der Rechnungshof ist vor allem Berater und Ansprechpartner für die Abgeordneten des Thüringer Landtags. Sie erwarten fachlich kompetente Aussagen und Hinweise zu geplanten Maßnahmen und Gesetzesvorhaben. Mit unseren Bemerkungen weisen wir auf Probleme und Defizite bei der Umsetzung von Aufgaben durch die Verwaltung hin. Wir geben darüber hinaus Empfehlungen zur Gestaltung der Finanz- und Haushaltspolitik.

2022 zeichnet sich als ein Jahr großer Zäsuren ab. Viele Positionen und Gewissheiten sind ins Wanken geraten oder geraten wieder in den Blick. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft werden schwerwiegende Herausforderungen dieser Zeit zu bewältigen haben. Freiheit und Demokratie sind – bei allen unterschiedlichen Ansichten über den richtigen Weg – die Anker unserer Gesellschaft, sie sind unverzichtbar und nicht verhandelbar. Ein funktionierender Rechtsstaat mit verlässlichen Institutionen sowie solide Staatsfinanzen sind Voraussetzung und Garant unserer freiheitlichen Demokratie.

Eine unabhängige Finanzkontrolle trägt zum Schutz dieser Grundwerte bei. Dies ist uns Auftrag und Ansporn zugleich.

Kirsten Butzke
Präsidentin



Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2022

mit Bemerkungen
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2020

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	19
III. Kommunale Finanzbeziehungen	23
B Bericht zur Haushaltsrechnung 2020	30
I. Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	30
I.1 Einschlägige Bestimmungen	30
I.2 Haushaltsrechnung	30
I.3 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	31
I.4 Abschlussbericht	35
I.5 Übersichten zur Haushaltsrechnung	36
I.6 Vermögen und Schulden des Landes	42
I.7 Verpflichtungsermächtigungen	45
I.8 Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege	46
II. Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und Aufgabenschwerpunkten	47
II.1 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	48
II.2 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (eigene Einnahmen)	50
II.3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)	51
II.4 Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen	54
II.5 Personalausgaben	58
II.6 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	64
II.7 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)	65
II.8 Ausgaben für Investitionen	69
II.9 Besondere Finanzierungsausgaben	72
II.10 Einsatz der EU-Mittel in Thüringen	73

C	Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	76
	Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen	
I.	Neugestaltung der Internetauftritte der Landesverwaltung mangelhaft geplant und durchgeführt (Einzelpläne 02 – 10 und 16)	76
II.	Maßnahmen zur Integrationsförderung mangelhaft umgesetzt – Teil IV (Kapitel 04 31 und 05 02)	81
	Bemerkungen zum Einzelplan 04	
III.	Unterrichtsabsicherung: Potential vorhandener Lehrkräfte nutzen (Einzelplan 04)	87
IV.	Schulbudget für außerunterrichtliche Angebote an den staatlichen Schulen: Mehrbelastung statt Entlastung (Kapitel 04 05 Titelgruppe 85)	92
V.	Förderung des Sportstättenbaus: Gelbe Karte für intransparente Bauförderung (Kapitel 04 35)	98
	Bemerkungen zum Einzelplan 07	
VI.	Zuwendungen an eine Landesforschungseinrichtung: Institut für Bioprozess- und Analysenmesstechnik e. V. (iba) in Heilbad Heiligenstadt (Kapitel 07 78)	102
	Bemerkungen zum Einzelplan 08	
VII.	Landesseniorenrat: Intransparente Doppelstrukturen und unnötige Ausgaben (Kapitel 08 24)	111
VIII.	Vorbereitung der Reorganisation des Maßregelvollzugs: Völlig unzureichend (Kapitel 08 29)	117
	Bemerkungen zum Einzelplan 09	
IX.	Förderung von Vorhaben zur Entwicklung von Natur und Landschaft: Verwendungsnachweisprüfung ist kein Selbstzweck (Kapitel 09 07 Titelgruppen 75 und 88)	122
	Bemerkungen zum Einzelplan 10	
X.	Leistungen der Deutschen Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES): Überschäumende Wünsche in einem Straßentunnel (Kapitel 10 06, bis 2015 Kapitel 10 05)	127

Bemerkungen zum Einzelplan 17

XI.	Kassen-Nachschau: Ein Laptop für ganz Thüringen (Kapitel 17 01)	131
-----	---	-----

Bemerkungen zum Einzelplan 18

XII.	Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule Bad Köstritz: Von Angebranntem und Dauerbrennern (Kapitel 18 03)	135
------	---	-----

Bemerkungen zum Sondervermögen „Thüringer Corona-Pandemie- Hilfefonds“

XIII.	Corona-Soforthilfen im Medienbereich: Gut gemeint, schlecht gemacht (Kapitel 82 30)	141
-------	---	-----

D	Beratungen, sonstige Prüfungen und Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)	145
----------	--	------------

I.	Beratung des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung zum Abbau von Vollzugs- und Verfahrensdefiziten bei der Verwendungsnachweisprüfung	145
II.	Zuschusshöhe an den Thüringer Schützenbund e. V. für den Betrieb des Schießsportzentrums Suhl nicht hinreichend nachgewiesen (Kapitel 04 35)	148
III.	Förderung des Umbaus einer Sportanlage (Kapitel 04 35)	152
IV.	Maßnahmen zur Integrationsförderung –Teil III (Kapitel 05 02)	154
V.	Neuregelung der Gerichtsvollziehervergütung (Kapitel 05 04)	156
VI.	Wirtschaftlicherer Umgang mit Großgeräten an Hochschulen des Landes (Kapitel 07 69 und 18 20)	157
VII.	Prüfung der Aufsicht über die Umsetzung des Wohngeldgesetzes (Kapitel 10 03)	160
VIII.	Ausgaben für Leistungen der Deutschen Einheit Fernstraßen- planungs- und -bau GmbH (DEGES): Abrechnung einer Vereinbarung zur Kostenteilung (Kapitel 10 06, bis 2014 Kapitel 10 05)	163

IX.	Förderung der Aquakultur, Binnenfischerei und Fischwirtschaft in Thüringen: Antragsverfahren entschlackt und Verwendungsnachweisprüfung verbessert (Kapitel 10 11 und 10 12)	164
X.	Veranlagung steuerbefreiter Körperschaften (Kapitel 17 01)	168
	Glossar	
Anlage	Vollzeitäquivalente der Beschäftigten in den Kernhaushalten und Sonderrechnungen der Länder sowie Einrichtungen in öffentlich- rechtlicher Rechtsform unter Landesaufsicht nach Aufgabenbereichen	

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
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung
GG	Grundgesetz
GMA	Globale Minderausgabe
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGr.	Hauptgruppe
IT	Informationstechnik
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
TAB	Thüringer Aufbaubank
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürNHhG	Thüringer Nachtragshaushaltsgesetz
ThürRHG	Gesetz über den Thüringer Rechnungshof
ThürVerf	Thüringer Verfassung
TLBV	Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr
TLFKS	Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule
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
TMUEN	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz
TMWWDG	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft
TSK	Thüringer Staatskanzlei
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Leistungen an Kommunen 2020	26
Übersicht 2	Ausgabereste 2019 und 2020	34
Übersicht 3	Gesamtverschuldung 2019 und 2020	44
Übersicht 4	Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2019 und 2020	47
Übersicht 5	Steuern und steuerähnliche Abgaben 2019 und 2020	49
Übersicht 6	Übertragungseinnahmen 2019 und 2020	52
Übersicht 7	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2019 und 2020	55
Übersicht 8	Personalausgaben 2019 und 2020	59
Übersicht 9	Vollzeitäquivalente der Beschäftigten im Landesbereich je 10.000 Einwohner nach Ländern und Aufgabenbereichen	62
Übersicht 10	Übertragungsausgaben 2019 und 2020	67
Übersicht 11	Ausgaben für Investitionen 2019 und 2020	70
Übersicht 12	Einnahmen und Ausgaben der EU-Strukturfonds der Förderperiode 2014 bis 2020 (ohne Landes-Kofinanzierung)	73
Übersicht 13	Einnahmen des Instituts von 2017 bis 2020	103

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Entwicklung der FAG-Masse I bzw. des Anteils der FAG-Masse für den eigenen Wirkungskreis seit 2013	24
Abbildung 2	Entwicklung der übertragenen und aus Vorjahren in Anspruch genommenen Ausgabereste seit 2011	33
Abbildung 3	Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2011	39
Abbildung 4	Steuern und steuerähnliche Abgaben seit 2011	48
Abbildung 5	Eigene Einnahmen seit 2011	50
Abbildung 6	Übertragungseinnahmen seit 2011	51
Abbildung 7	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2011	54
Abbildung 8	Personalausgaben seit 2011	58
Abbildung 9	Ländervergleich der Vollzeitäquivalente 2020 pro 10.000 Einwohner	61
Abbildung 10	Ländervergleich der Vollzeitäquivalente 2020 je 10.000 Einwohner – Land und Kommunen	63
Abbildung 11	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2011	64
Abbildung 12	Übertragungsausgaben seit 2011	66
Abbildung 13	Investitionsausgaben seit 2011	69
Abbildung 14	Sanierung Außenanlage Alte Mühle	106

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 2022 des Thüringer Rechnungshofs bezieht sich auf die Haushaltsrechnung der Landesregierung für 2020. 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 2020 (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 (§ 32 Abs. 1 des Staatsvertrags über den Mitteldeutschen Rundfunk). Die abschließenden Ergebnisse dieser Prüfungen werden von den Rechnungshöfen den Landtagen und den Staatskanzleien der den MDR tragenden Ländern in einem Bericht mitgeteilt. Auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) erhält diese Mitteilungen. Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des MDR sind nicht Bestandteil des Jahresberichts, sie werden auf den Internetseiten der Rechnungshöfe veröffentlicht.

¹ Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Thüringer Rechnungshof vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 182), Gesetz zur Änderung des Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetzes vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 183).

Aufgrund der Stellung des Rechnungshofs als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle ist er in der Gestaltung seiner Prüfungen und der Auswahl der 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 hatten die betroffenen obersten Landesbehörden Gelegenheit zur Stellungnahme (§ 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 2022 legt der Rechnungshof dem Landtag und der Landesregierung das Ergebnis seiner Prüfung der Haushaltsrechnung 2020 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. Weiterhin berichtet der Rechnungshof hier zu den finanzwirtschaftlichen Beziehungen des Landes zu seinen Kommunen.

Teil B enthält die Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2020 mit einer Analyse der Einnahmen und Ausgaben nach *Hauptgruppen* sowie zum Einsatz der Mittel aus den EU-Strukturfonds in Thüringen.

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. Im Rahmen des Entlassungsverfahrens im Landtag sind die unterschiedlichen Positionen des Rechnungshofs und der Regierung zu diskutieren und einer abschließenden Bewertung durch die Abgeordneten des Landtags zuzuführen.

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

Soweit Prüfungen von Unternehmensbeteiligungen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen, verzichtet der Rechnungshof auf eine Mitteilung im Jahresbericht (§ 395 Aktiengesetz).

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

A Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

I. Haushaltswirtschaftliche Lage

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie haben die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland auch 2021 stark beeinträchtigt. Nachdem die deutsche Wirtschaftsleistung im Sommer 2021 trotz zunehmender Liefer- und Materialengpässe wieder gewachsen war, stoppten die verschärften Corona-Schutzmaßnahmen im letzten Quartal den positiven Trend. Es kam im 4. Quartal zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 0,9 Prozent. Verglichen mit dem 4. Quartal 2019, dem letzten Quartal vor Beginn der Krise, war die Wirtschaftsleistung um 1,1 Prozent geringer. Im Ergebnis des Jahres 2021 konnte dennoch ein reales Wachstum von 2,9 Prozent erreicht werden.

Zum Jahreswechsel 2021/2022 sahen die Bundesregierung³ und auch die Bundesbank⁴ für Deutschland eine positive Entwicklung mit Wachstumserwartungen von preisbereinigt 3,6 Prozent. Der Einmarsch russischer Truppen in der Ukraine Ende Februar 2022 zerstörte diese Hoffnungen. Weltweit trafen die Konsequenzen des Krieges und die ergriffenen Sanktionen auf eine Wirtschaft, die noch stark mit der Überwindung der Pandemie kämpfte. Unterbrochene Lieferketten, verschärfte Materialengpässe, Preissteigerungen bei Energie und der Ausfall von Arbeitskräften führten zu einer Verunsicherung der Märkte. Die Folge waren erhebliche Preissteigerungen, die sich ausgehend von Energieprodukten über Nahrungsmittel nun in weite Bereiche des täglichen Lebens ausdehnen. Die Inflationsrate betrug im Februar 2022 bereits 5,1 Prozent, stieg im März sprunghaft auf 7,3 Prozent und erreichte schon im Mai 7,9 Prozent. Der Bund hat im April und Mai 2022 umfangreiche Entlastungen beschlossen.

In Konsequenz der aktuellen Entwicklungen hat die Bundesregierung in ihrer Frühjahrsprojektion vom April 2022 ihre Prognose für das Wirtschaftswachstum des laufenden Jahres deutlich gesenkt. Sie erwartet für 2022 nunmehr nur noch ein reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 2,2 Prozent.

³ Vgl. Pressemeldung des BMWK vom 21. Januar 2022.

⁴ Vgl. Pressemeldung der Deutschen Bundesbank vom 17. Dezember 2021.

Für die wirtschaftliche Situation in Thüringen zeichnet sich ein vergleichbares Bild ab: 2021 konnte noch ein Wachstum von 2,0 Prozent realisiert werden, das damit deutlich unter dem Wert für Deutschland, aber leicht über dem Ergebnis der neuen Länder lag. Wachstumsmotor waren erneut das verarbeitende Gewerbe sowie die Bereiche Handel und Verkehr. Einbußen erlitten vor allem das Baugewerbe und die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei. Die Inflation stieg entsprechend dem Bundestrend im Februar 2022 auf 6,2 Prozent. Die Zahl der Erwerbstätigen ist in Thüringen 2021 zum dritten Mal in Folge rückläufig gewesen, aktuell um 0,6 Prozent. Neben Thüringen wies nur Sachsen-Anhalt einen vergleichbaren Rückgang (0,7 Prozent) auf, für Deutschland blieb der Wert unverändert.⁵ Der Arbeitskräftemangel begrenzt die künftige wirtschaftliche Entwicklung des Freistaats.

Der Jahresabschluss des Landeshaushalts 2021 fiel letztlich besser aus als erwartet. Mehreinnahmen bei den Steuern, aber auch geringere Ausgaben waren für das Ergebnis verantwortlich. Die Einnahmen aus Steuern und Bundesergänzungszuweisungen lagen um 565 Mio. EUR höher als geplant; auf der Ausgabenseite wurden deutliche Minderausgaben bei den Förderprogrammen der EU, des Bundes und des Landes verzeichnet, aber auch geringere Personal- und Zinsausgaben als veranschlagt. Steigerungen gab es bei den Ausgaben zur Bewältigung der Pandemie. Letztlich sank das Ausgabevolumen aber um rund 624 Mio. EUR. Die im Haushalt 2021 vorgesehene Nettokreditaufnahme von 288 Mio. EUR musste nicht in Anspruch genommen werden und auch die geplante Entnahme aus der allgemeinen Rücklage (1,165 Mrd. EUR) konnte mit dem Jahresabschluss auf 294,6 Mio. EUR verringert werden. Die Entnahme aus dem Pensionsfonds von 145 Mio. EUR, die bereits mit der Haushaltsaufstellung 2021 veranschlagt war, wurde beibehalten. Dennoch war es 2021 nicht möglich, die laufenden Ausgaben aus den laufenden Einnahmen zu decken. Durch die Rücklagenentnahme und die Zuführung aus dem Pensionsfonds wurde das bestehende Defizit von 440 Mio. EUR ausgeglichen.⁶

Zum Jahresabschluss 2021 stellte die Finanzministerin mit Blick auf den Haushalt 2022 und die Aufstellung des Haushalts 2023 eine „fortbestehende

⁵ Pressemitteilung des Thüringer Landesamts für Statistik 018/2022 vom 25. Januar 2022.

⁶ Auch für den Haushalt 2022 ist eine weitere Entnahme aus dem Pensionsfonds von knapp 149 Mio. EUR veranschlagt. Mit dieser weiteren Entnahme wären die Mittel des Fonds dann erschöpft.

Überveranschlagung bei der Haushaltsaufstellung“ fest und forderte „eine realitätsnähere Veranschlagung und Priorisierung im Rahmen der laufenden Einnahmen“⁷. Zugleich wies sie darauf hin, dass eine erneute Kreditaufnahme nicht zulässig sei.

Der Haushalt 2022 wurde einnahmeseitig mit den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2021 aufgestellt. Das Volumen der laufenden Einnahmen ist um rund 375 Mio. EUR höher veranschlagt als das Ergebnis des Jahres 2021. Hinzu kommt eine geplante Entnahme aus der Rücklage von fast 512 Mio. EUR. Die Ausgabenwünsche für 2022 übersteigen also wieder deutlich die verfügbaren Einnahmen, wobei eine globale Minderausgabe von 330 Mio. EUR erwirtschaftet werden muss. Diese kann nicht durch Mehreinnahmen erbracht werden.⁸

Die Vorgaben des Finanzministeriums für die Haushaltsaufstellung 2023 orientieren sich an den Ausgaben des laufenden Jahres 2022 zuzüglich 115 Mio. EUR zum Ausgleich von erwarteten Kostensteigerungen.⁹ Damit muss 2023 voraussichtlich ein Ausgabevolumen von rund 12 Mrd. EUR finanziert werden.

Die jüngste Steuerschätzung vom Mai 2022 ergab für den Landeshaushalt sowohl für das laufende Jahr als auch die folgenden Jahre deutliche Mehreinnahmen. Die Einnahmen aus Steuern und Bundesergänzungszuweisungen sollen nach Berechnungen des Finanzministeriums im laufenden Jahr um 474 Mio. EUR über den Haushaltsansätzen liegen. Auch 2023 gehen die Schätzungen von einem Zuwachs von 457 Mio. EUR gegenüber dem Ergebnis der Novembersteuerschätzung 2021 aus.

Die Zahlen verdeutlichen, dass die öffentliche Hand von der gegenwärtigen Inflation profitiert. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen sind Prognosen der weiteren Einnahmeentwicklung mit erheblicher Unsicherheit behaftet.

⁷ Medieninformation des Thüringer Finanzministeriums 13/2022 vom 22. Februar 2022, Anlage, S. 13.

⁸ Haushaltsplan 2022, Kapitel 17 16, Vermerk zu Titel 972 24 – Globale Minderausgaben: „Die Deckung erfolgt durch Minderausgaben. Minderausgaben in diesem Zusammenhang sind nicht zulässig, soweit sie zu Mindereinnahmen führen.“

⁹ Medieninformation des Thüringer Finanzministeriums 19/2022 vom 22. März 2022.

II. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen

Seit zwei Jahren stehen die Haushalte von Bund und Ländern ganz deutlich im Zeichen der Bewältigung der Corona-Pandemie. Die Finanzierung der erheblichen Mehrausgaben für Sach- und Unterstützungsleistungen hat zu einer deutlichen Zunahme der Staatsverschuldung geführt. In dieser schwierigen Situation hat sich die im Grundgesetz verankerte Schuldenregel mit ihren Ausnahmetatbeständen bewährt. Sie gab den finanziellen Spielraum für die notwendigen politischen Entscheidungen.

Deutschland kam 2021 besser als erwartet aus der Krise heraus. Dies war Anlass für positive Erwartungen an die weitere wirtschaftliche Entwicklung im laufenden Jahr. Damit war es konsequent zu fordern, die Schranken der Schuldenregel zeitnah wieder einzuhalten. Mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine wurde aber eine weitere weltweite Krise ausgelöst. Die als Folge entstandene Inflation verschärft die Situation weiter. An die öffentlichen Haushalte werden damit erneut weitere Anforderungen gestellt.

Leitplanken der Schuldenregel ernst nehmen

Ziel der grundgesetzlichen Schuldenregel ist, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und deren finanzielle Handlungsspielräume zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu sichern. Deshalb ist es unverzichtbar, in einer Krise die Inanspruchnahme neuer Kredite zweifelsfrei unter die Ausnahmetatbestände¹⁰ des Neuverschuldungsverbots zu subsumieren. Der Ausnahmetatbestand der außergewöhnlichen Notsituation muss dabei eng ausgelegt werden, um nicht zum Einfallstor für vorgeblich dringende Maßnahmen und Programme zu werden, die im Haushalt zu finanzieren wären. Zur Funktionsfähigkeit der Schuldenregel und damit für das erfolgreiche Erreichen tragfähiger Haushalte muss stets ein enger Veranlassungszusammenhang zwischen den notlagenbedingten Mehrausgaben und der zu ihrer Finanzierung erforderlichen Kreditaufnahme gegeben sein.¹¹

¹⁰ Ausnahmetatbestände nach Art. 109 Abs. 3 GG sind eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung, Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

¹¹ Vgl. Urteil des Staatsgerichtshofs Hessen vom 27. Oktober 2021 und Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022.

Auch steigende Zinsen werden in Kürze die öffentlichen Haushalte wieder stärker belasten. Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung dürfen nicht aus dem Blick geraten. Das Ziel generationengerechter Haushalte und tragfähiger öffentlicher Finanzen bleibt.

Laufende Einnahmen begrenzen die laufenden Ausgaben:

Mehr geht nicht!

Betrachtet man die Jahre vor der Pandemie, wurde in Thüringen bei der Aufstellung der Haushalte in der Regel eine Entnahme aus der Rücklage eingestellt, um die Ausgabenwünsche mit den verfügbaren Einnahmen auszugleichen. Dank der seinerzeit günstigen Konjunkturlage ergaben sich im Vollzug Mehreinnahmen, es kam aber auch zu deutlichen Minderausgaben. Im Ergebnis konnte auf die geplante Rücklagenentnahme verzichtet und sogar eine weitere Zuführung geleistet werden. Die Rücklage diente also nicht der Vorsorge für eine besondere Situation oder zum Ausgleich eines besonderen Bedarfs, sondern zur Befriedigung unterschiedlichster Ressortwünsche, die sich nicht in den gegebenen Finanzierungsrahmen einordnen ließen. Auf eine weitere Tilgung von Schulden wurde verzichtet.

Die erwarteten Einnahmen stellen das zur Verfügung stehende Mittelvolumen für die Finanzierung der notwendigen Ausgaben dar. Nur soweit die erwarteten Einnahmen die notwendigen Ausgaben übersteigen, stehen Mittel für weitere Ausgabenwünsche zur Verfügung. Das Einhalten dieser Grenze erfordert haushaltspolitische Disziplin und finanzwirtschaftliche Verantwortung. Nicht zuletzt deshalb fordert der Rechnungshof seit Jahren und nach wie vor eine umfassende Aufgabenkritik, um das Ausgabevolumen zu begrenzen. Dafür sind die Verwaltungsabläufe in jeder Behörde zu prüfen und zu verbessern. Danach ist das Personal bedarfsgerecht einzusetzen.

Veranschlagung der Ausgaben realistisch gestalten

Es gibt viele Gründe, warum veranschlagte Ausgabenansätze im Vollzug des Haushalts nicht abfließen. Dabei steht nicht der vollständige Mittelabfluss im Zentrum des Haushaltsvollzugs („Warum sind die Gelder nicht abgeflossen?“), sondern die wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung („Wurde das politische Ziel effektiv und effizient erreicht?“). Wiederholt nicht

ausgeschöpfte Ansätze sind auf ihre Ursachen zu erforschen. Bei der folgenden Haushaltsaufstellung sind dann zwingend die Konsequenzen zu ziehen. Es widerspricht dem Grundsatz der Haushaltswahrheit, wenn Mittel veranschlagt werden, für die es keinen oder einen nicht so hohen Bedarf gibt. In den letzten Jahren sind insbesondere Mittel für EU-, Bundes- und Landesprogramme nicht im veranschlagten Umfang benötigt worden. Die Förderprogramme sind regelmäßig auf ihre Angemessenheit und ihre Zielgenauigkeit zu prüfen, Förderrichtlinien sind frühzeitig in der Verwaltung abzustimmen und bekannt zu machen. Vor dem Auflegen neuer Fördermaßnahmen ist der Förderbedarf gründlich zu recherchieren und das Verfahren zu planen. Ein unverzichtbares Instrument für ein wirtschaftliches Förderverfahren ist das vorgeschriebene Controlling. Erkenntnisse hieraus sind entweder bei der Überarbeitung von Förderrichtlinien zu berücksichtigen oder begründen das Einstellen der Förderung.

Dem „Königsrecht“ entspricht auch eine Pflicht

Mit einer Globalen Minderausgabe (GMA) wird ein allgemeiner Kürzungsansatz für die im Haushalt veranschlagten Ausgaben ausgebracht. Eine rechtliche Regelung hierzu fehlt.

Mit dem Ausbringen einer GMA im Haushalt verpflichtet das Parlament die Verwaltung, den vorgegebenen Betrag einzusparen und zwar ohne Vorgabe von Einsparstellen. In diesem Umfang verzichtet das Parlament bewusst auf sein „Königsrecht“ – das Recht zur Gestaltung des Haushalts. Dieses Recht korrespondiert aber mit der Budgetpflicht nach Art. 99 Abs. 1 ThürVerf.

Die Beurteilung der Zulässigkeit einer GMA muss die tatsächliche Höhe der Ausgabenminderung berücksichtigen. Ein Betrag, der bei realitätsgerechter Betrachtung von der Verwaltung nicht erwirtschaftet werden kann, ist ein grober Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze. Ein Verweis auf den sogenannten „Bodensatz“ des Haushalts trägt nur insoweit, als die zur Erwirtschaftung der GMA herangezogenen Ausgaben in der Vergangenheit tatsächlich zum Bodensatz beigetragen haben.

Die im Haushalt 2022 ausgebrachte GMA macht rund 2,73 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben aus. In der Vergangenheit wurden GMA maximal bis zu 1,7 Prozent veranschlagt.

Mit dem Beschluss, eine GMA in bedeutender Höhe zu veranschlagen, könnte das Parlament gleichzeitig signalisieren, dass es die von ihm festgestellten Haushaltsansätze für unrealistisch, also für zu hoch hält. Damit verstößt die Veranschlagung insgesamt gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit in Verbindung mit dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot zur Veranschlagung möglichst genau geschätzter Ausgabepositionen.

Mit Ausübung seines Budgetrechts trifft das Parlament die wesentlichen Richtungsentscheidungen in Bezug auf den Landeshaushalt. Die Verantwortung für diese Richtungsentscheidung dürfen die Abgeordneten aber nicht durch eine GMA in bedeutender Höhe auf die Landesregierung übertragen.

III. Kommunale Finanzbeziehungen

Nach Art. 93 Abs. 1 S. 1 ThürVerf 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. Diese allgemeine Finanzgarantie erstreckt sich auf den Aufgabenbereich des eigenen Wirkungskreises. Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) in Thüringen folgt dabei seit 2013 einem kombinierten Modell aus Bedarfsorientierung und Gleichmäßigkeitskomponente – dem sog. Partnerschaftsgrundsatz. Gemäß dem Partnerschaftsgrundsatz betrug 2020 der kommunale Anteil an der Gesamtfinanzmasse von Land und Kommunen 35,26 %¹². Die Differenz aus den eigenen Einnahmen der Kommunen zum angestrebten Anteil an der Gesamtfinanzmasse bildet die Finanzausgleichsmasse für den eigenen Wirkungskreis (FAG-Masse I). Die Mittel sind im Kapitel 17 20 etatisiert. Die Fortschreibung der FAG-Masse I auf die folgenden Jahre erfolgt anhand des o. g. kommunalen Anteils an der Gesamtfinanzmasse und soll so eine gleichmäßige und planbare Entwicklung der FAG-Masse I für die Kommunen gewährleisten.

Eine Überprüfung der Angemessenheit der FAG-Masse I erfolgt planmäßig alle vier Jahre (Revision).¹³ Alle zwei Jahre wird überprüft, ob die FAG-Masse I die finanzielle Mindestausstattung gewährleistet (Kleine Revision).¹⁴

Darüber hinaus ist das Land verpflichtet, den Kommunen die Mehrbelastung aus der Übertragung von staatlichen Aufgaben zu erstatten (Art. 93 Abs. 1 S. 2 ThürVerf). Die finanzielle Kompensation für die übertragenen Aufgaben unterliegt dem strikten Konnexitätsprinzip und erfolgt daher – anders als im Bereich des eigenen Wirkungskreises – finanzkraftunabhängig. Diese Mittel werden innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs aus der FAG-Masse II ausgezahlt. Sie sind ebenfalls in Kapitel 17 20 etatisiert. Die FAG-Masse II umfasst die Haushaltsmittel für den Mehrbelastungsausgleich (17 20 – 613 07) und die Umweltlastensanierung (17 20 – 633 16). Der Berechnung des Mehrbelastungsausgleichs wird zu jeder Revision überprüft.

Neben dem oben dargestellten regel- bzw. revisionsgebundenen kommunalen Finanzausgleich erhalten die Kommunen auch Mittel außerhalb des KFA

¹² § 3 Abs. 3a ThürFAG 2020.

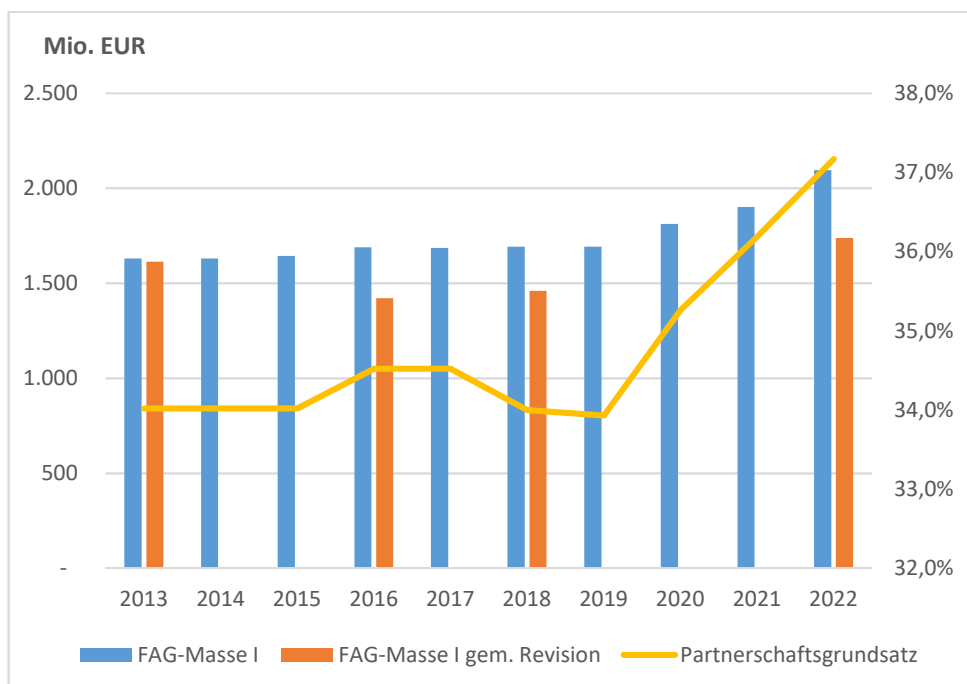
¹³ § 3 Abs. 5 ThürFAG 2020.

¹⁴ § 3 Abs. 6 ThürFAG 2020.

aus verschiedenen Einzelplänen¹⁵ – die sog. „Anlage 3-Titel“. Die Mittel sind Bestandteil der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen und werden daher in den Revisionen¹⁶ mitbetrachtet. Der weit überwiegende Teil dieser aus den Einzelplänen der Ressorts zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel dient der Finanzierung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Kommunen.

In der Abbildung 1 ist die Entwicklung der FAG-Masse I bzw. für die Jahre vor 2018 der Anteil der FAG-Masse für den eigenen Wirkungskreis dargestellt. Es wird deutlich, dass die Entwicklung der FAG-Masse I sowie der dazugehörige Partnerschaftsgrundsatz von 2013 bis 2019 relativ konstant blieb. Die FAG-Masse für den eigenen Wirkungskreis schwankte zwischen 1,63 Mrd. EUR und 1,69 Mrd. EUR. Unter Hinzurechnung der eigenen Steuereinnahmen erreichten die Kommunen in diesem Zeitraum einen Anteil an der Gesamtfinanzmasse von Land und Kommunen zwischen 33,93 % und 34,52 %.

Abbildung 1 Entwicklung der FAG-Masse I bzw. des Anteils der FAG-Masse für den eigenen Wirkungskreis seit 2013¹⁷



¹⁵ Diese Mittel werden in der Anlage 3 zum ThürFAG titelbezogen dargestellt.

¹⁶ Für 2020: Anlage 3 zur LT-Drucksache 6/6653 – Bestandteile der angemessenen Finanzausstattung nach § 2 Abs. 2 S. 1 ThürFAG – Leistungen an die Kommunen außerhalb der FAG-Masse.

¹⁷ Die Differenzierung in FAG-Masse I und II erfolgt erst seit 2018. Für die hier gewählte Darstellung wurde für die Jahre von 2013 bis 2017 die damalige FAG-Masse um die Anteile für den übertragenen Wirkungskreis (Verwaltungshaushalt, Anteil an Vermögens-

Seit 2020 hat die finanzielle Ausstattung der Kommunen für die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises eine deutliche Dynamik erfahren. So stieg der Anteil der Kommunen an der Gesamtfinanzmasse von 33,93 % (2019) auf 37,17 % (2022)¹⁸. Die FAG-Masse I stieg im gleichen Zeitraum von 1,69 Mrd. EUR um rund 400 Mio. EUR auf 2,09 Mrd. EUR an.

Auffällig ist zudem, dass die Überprüfung der Angemessenheit der FAG-Masse I im Rahmen der Revisionen – abgesehen von der „Eintaktung“¹⁹ 2013 – bislang stets deutlich geringe Werte ergab, als dann tatsächlich im Haushalt etatisiert wurden. Die Revisionen wurden mithin für die Bestimmung der Höhe der FAG-Masse I zunehmend irrelevant. Vielmehr bestanden schon zum Zeitpunkt der ersten Revision 2015 für das Ausgleichsjahr 2016 erhebliche Zweifel an der Validität der Daten, sodass sich die Landesregierung in ihrem damaligen Entwurf des ThürFAG²⁰ zu einer deutlichen Aufstockung der FAG-Masse entschieden hatte, um eine konstante kommunale Finanzausstattung zu gewährleisten. Die Berechnungsweise der Revision wurde in diesem Zuge angepasst. Dies führte jedoch nicht dazu, dass in den folgenden Revisionen 2018 und 2022 eine engere Bindung an die nach der Revision als angemessene Finanzausstattung berechneten Werte erfolgte. Vielmehr wurde die Differenz zu der tatsächlich im Haushalt verankerten FAG-Masse I noch größer. 2022 betrug die Differenz mehr als 350 Mio. EUR zugunsten der Kommunen.²¹

Die außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs gewährten Mittel aus der o. g. Anlage 3 haben in den letzten Jahren ebenfalls eine starke Steigerung erfahren. 2016 lagen die veranschlagten Mittel der Anlage 3 noch bei rund 1,11 Mrd. EUR. Im hier betrachteten Haushaltsjahr 2020 lagen diese Mittel

haushalt und Anteil an Gemeinkosten) bereinigt. Ebenso wurden die Werte aus den Revisionen um die o. g. Anteile des übertragenen Wirkungskreises bereinigt. Der Partnerschaftsgrundsatz wurde – um eine Vergleichbarkeit mit den Jahren 2018 ff. herzustellen – für die Jahre 2013 bis 2017 mit den Werten der bereinigten FAG-Massen berechnet.

¹⁸ Der sich aus dem Partnerschaftsgrundsatz von 37,17 % rechnerisch ergebende Wert für die FAG-Masse I wird seit 2022 zudem um 100 Mio. EUR aufgestockt (§ 3 Abs. 3a S. 4 ThürFAG). Würde man den Aufstockungsbetrag mit in die Berechnung einbeziehen, ergäbe sich ein Anteil der Kommunen an der Gesamtfinanzmasse von 37,27 %.

¹⁹ „Eintaktung“ ist der übliche Begriff für die erstmalige Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung in der neuen Systematik ab 2013. Hier wurde initial der Partnerschaftsgrundsatz bestimmt – deshalb „Eintaktung“.

²⁰ LT-Drucksache 6/1097.

²¹ In der Steigerung der FAG-Masse I enthalten ist die Überführung von rund 100 Mio. EUR Investitionspauschalen, die bislang gem. Thüringer Gesetz für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024 außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs geleistet wurden.

schon bei 1,36 Mrd. EUR. 2022 sind in der Anlage 3 insgesamt 1,55 Mrd. EUR veranschlagt.

Das Jahr 2020 markiert – auch bedingt durch die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie – ein Rekordjahr hinsichtlich der Leistungen des Landes an die Kommunen. Die folgende Übersicht zeigt, welche Leistungen die Kommunen insgesamt vom Land erhalten haben:

Übersicht 1 Leistungen an Kommunen 2020			
Art der Leistung	Soll Mio. EUR	Ist Mio. EUR	Abweichung Mio. EUR
Kommunaler Finanzausgleich	2.119,4	2.125,5 ²²	+ 6,1
<i>davon</i>			
<i>FAG-Masse I²³</i>	<i>1.814,4</i>	<i>1.825,0</i>	
<i>FAG-Masse II</i>	<i>305,0</i>	<i>300,5</i>	
Leistungen außerhalb des KFA (Kernhaushalt)	1.365,0	1.458,4	+ 93,4
Leistungen aus dem Corona-Pandemie-Hilfefonds	462,4	330,6	- 131,8
<i>davon</i>			
<i>Gewerbesteuerkompensation/ Stabilisierungszuweisungen</i>	<i>267,5</i>	<i>267,5</i>	
<i>Billigkeitsleistungen Kur- und Erholungsorte</i>	<i>15,0</i>	<i>15,0</i>	
<i>Diverse andere Leistungen²⁴</i>	<i>179,9</i>	<i>48,1</i>	
Gesamt	3.946,8	3.914,5	- 32,3

Die FAG-Masse I betrug 2020 mit Anhebung des Partnerschaftsgrundsatzes von 33,93 % auf 35,25 % rund 1,81 Mrd. EUR und damit rund 120 Mio. EUR mehr als im Vorjahr. Die Erhöhung ging im Wesentlichen auf die Verstärkung des Investitionsprogramms der Jahre 2018 und 2019 zurück, in denen jeweils 100 Mio. EUR Investitionspauschalen für die Kommunen vorgesehen

²² Wert ohne die Zuweisungen an die Landkreise gem. § 29 Abs. 3 S. 3 ThürFAG.

²³ Werte inklusive der Aufstockungsbeträge nach § 3 Abs. 4 S. 7 ThürFAG (Entnahme Stabilisierungsfonds).

²⁴ Im Wirtschaftsplan des Corona-Hilfefonds wurde eine Globale Minderausgabe von 120 Mio. EUR ausgebracht. Die dadurch erforderliche Einsparung wurde größtenteils aus den investiven Titeln des Sondervermögens erbracht. Die meisten investiven Titel waren als Zuweisungen in den kommunalen Bereich vorgesehen (Schulen, Kindergärten, Kultur, Infrastruktur) und betrafen somit die hier ausgewiesene Summe.

waren.²⁵ Die FAG-Masse I wurde mit der Anhebung des Partnerschaftsgrundsatzes dauerhaft um den Betrag der bislang gewährten Investitionspauschalen erhöht.

Die Kommunen mussten das Auslaufen der bisherigen Investitionspauschalen nicht tragen, da kurz nach Verabschiedung des Haushalts im ersten Quartal 2020 die sog. „Kommunale Investitionsoffensive“ gesetzlich verankert wurde. Diese sah 2020 nochmals rund 167 Mio. EUR an Investitionspauschalen zugunsten der Kommunen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs vor.²⁶ Für die Jahre 2021 bis 2024 werden dafür jährlich rund 100 Mio. EUR ausgereicht.²⁷

Insgesamt betrugen die Leistungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs ausweislich der Übersicht in Tn. 7 der Haushaltsrechnung rund 1,46 Mrd. EUR und damit rund 93 Mio. EUR mehr als veranschlagt. Für den Soll-Ist-Vergleich ist jedoch zu berücksichtigen, dass rund 256 Mio. EUR als außerplanmäßige Ausgaben oder aus Leertiteln aufgrund zusätzlicher gesetzlicher Regelungen bzw. im Rahmen der Deckungsfähigkeit geleistet wurden. Zudem wurden rund 70 Mio. EUR Mehrausgaben im Bereich von weitergeleiteten Bundesgeldern geleistet (Grundsicherung und Bundesanteil Kosten der Unterkunft). Bereinigt man den Soll-Ist-Vergleich um diese Größen, wurden rund 233 Mio. EUR der ursprünglich veranschlagten Mittel nicht in Anspruch genommen bzw. nicht benötigt.

Für die Kostenerstattung für die Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Ausländer wurden rund 38,5 Mio. EUR weniger benötigt als im Haushaltsplan vorgesehen. Für Förderprogramme, die gemeinsam mit der EU bzw. dem Bund finanziert werden, flossen rund 110 Mio. EUR weniger ab; für die Erstattung der Kosten für die Flüchtlingsunterbringung waren rund 16,5 Mio. EUR und für Zuweisungen aufgrund des Wegfalls der Straßenausbaubeiträge rund 14,2 Mio. EUR weniger erforderlich.

²⁵ §§ 5 und 6 Thüringer Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz.

²⁶ § 6a Thüringer Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz.

²⁷ §§ 1 und 2 Thüringer Gesetz für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024. Das Thüringer Gesetz für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024 ist mittlerweile außer Kraft gesetzt. Die Pauschalen wurden ab 2022 in § 22e ThürFAG in den Kommunalen Finanzausgleich integriert.

Hinsichtlich des im parlamentarischen Raum geäußerten Vorschlags, künftig die nicht verbrauchten Mittel der Anlage 3 im Folgejahr den Schlüsselzuweisungen und damit der FAG-Masse I hinzuzurechnen, weist der Rechnungshof auf Folgendes hin:

Die Mittel in der Anlage 3 unterliegen einer Zweckbindung und werden finanzkraftunabhängig gewährt. Die Schlüsselzuweisungen werden dagegen als allgemeine Deckungsmittel nicht zweckgebunden, aber finanzkraftabhängig gewährt. Die Überführung von Mitteln aus der Anlage 3 in die Schlüsselzuweisungen würde daher einen Systembruch darstellen, der den Spielraum zur Prioritätensetzung des Landes einengen würde. Mittel, die z. B. ursprünglich für den Breitbandausbau bereitgestellt wurden, würden – sofern sie nicht abgerufen wurden – im Folgejahr nach dem Gießkannenprinzip unabhängig vom tatsächlichen Bedarf an die Kommunen verteilt werden. Zudem erscheint die Anreizwirkung problematisch, da die Kommunen durch eine solche Regelung in dem Wissen, dass ihnen die nicht verbrauchten Mittel in der Zukunft ohne Zweckbindung bereitgestellt werden, tendenziell dazu neigen könnten, weniger Mittel aus den Programmen der Anlage 3 abzurufen. Die Priorisierungsmöglichkeiten und damit Gestaltungsmöglichkeiten des Landes würden hierdurch noch weiter eingengt werden.

Darüber hinaus bestehen bei allen durch den Bund oder die EU mitfinanzierten Programmen offenkundig rechtliche Gründe gegen eine Übertragung der nicht verbrauchten Mittel in die FAG-Masse I. Rechnet man diese Mittel heraus, reduziert sich die in Rede stehende unverbrauchte Finanzmasse der Anlage 3 erheblich.

Aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie erfolgten durch das Land 2020 erstmals auch Leistungen an die Kommunen aus dem neu gegründeten Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds. Insgesamt waren im Wirtschaftsplan für 2020 rund 462,4 Mio. EUR für den kommunalen Bereich vorgesehen. Tatsächlich ausgezahlt wurden davon rund 331 Mio. EUR. Ein Großteil der Ausgaben entfiel dabei auf Zuweisungen zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen bzw. allgemeine Stabilisierungszuweisungen (267,5 Mio. EUR). In der letzten Steuerschätzung vor der Corona-Pandemie im November 2019 wurden den Kommunen für 2020 Steuereinnahmen von rund 1,86 Mrd. EUR prognostiziert.²⁸ Ausweislich der Kassenstatistik konnten die Kommunen

²⁸ Vgl. Anlage 3 zu LT-Vorlage 6/6010.

2020 rund 1,74 Mrd. EUR an Steuern einnehmen – rund 120 Mio. EUR weniger als in Vorkrisenzeiten erwartet worden waren.²⁹ Mit den genannten Leistungen aus dem Sondervermögen hat das Land den Kommunen ihre Steuerausfälle überkompensiert.³⁰

Die weiteren Leistungen aus dem Sondervermögen für die Kommunen betrafen u. a. Sonderzuweisungen für Kur- und Erholungsorte, die Kompensationen für den Ausfall von Elternbeiträgen in Kita und Hort, den Ausgleich von Mindereinnahmen im ÖPNV sowie Zuweisungen für die pandemiegerechte Unterbringung von Geflüchteten. Der insgesamt vergleichsweise geringe Mittelabfluss erklärt sich weitgehend dadurch, dass im Wirtschaftsplan eine Reihe kommunalwirksamer investiver Titel veranschlagt war, die jedoch aufgrund der veranschlagten Globalen Minderausgabe nicht bewirtschaftet werden konnten. Zudem wurden die Titel erst im Laufe des Jahres veranschlagt, was einen Mittelabfluss schon aus zeitlichen Gründen erschwert hat.

Im Ergebnis stellt der Rechnungshof fest, dass die den Kommunen vom Land zur Verfügung gestellten Finanzmittel seit 2020 deutlich gestiegen sind. Ebenso hat das Land den Partnerschaftsgrundsatz im Kommunalen Finanzausgleich angehoben. Letztlich hat das Land damit seine Kommunen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten schadlos gestellt, obwohl es selbst wieder in die Kreditaufnahme einsteigen bzw. Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage tätigen musste. Der Rechnungshof empfiehlt, dem Verfahren der Revisionen nach dem ThürFAG künftig wieder mehr Beachtung zu schenken.

²⁹ Vgl. TLS, Statistischer Bericht L II – vj 4/20 – Gemeindefinanzen in Thüringen 1.1.-31.12.2020, Tabelle 1.

³⁰ Zur Finanzlage der Thüringer Kommunen vgl. auch Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2022 „Überörtliche Kommunalprüfung“, S. 18ff.

B Bericht zur Haushaltsrechnung 2020

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 2020³¹ am 2. Juli 2019 mit einem Volumen von 11.109,1 Mio. EUR verabschiedet. Mit dem Thüringer Nachtragshaushaltsgesetz 2020³² (ThürNHhG 2020) vom 21. Dezember 2020 wurde in Artikel 1 das Thüringer Haushaltsgesetz 2020 geändert; das Haushaltsvolumen wurde um 629,7 Mio. EUR auf 11.738,8 Mio. EUR erhöht. Darüber hinaus wurde das TFM ermächtigt, zur Deckung der Ausgaben im Haushaltsjahr 2020 Kredite bis zur Höhe von 1.268,8 Mio. EUR aufzunehmen (Nettoneuverschuldung). Mit dem Thüringer Nachtragshaushaltsgesetz 2020 hat das Land zur Kompensation der Folgen der Corona-Pandemie das Sondervermögen "Thüringer-Corona-Pandemie-Hilfefonds" errichtet und durch eine Zuführung aus dem Kernhaushalt mit 694,8 Mio. EUR ausgestattet.

I.2 Haushaltsrechnung

Die Finanzministerin legte mit Schreiben vom 17. Dezember 2021 die Haushaltsrechnung 2020³³ vor. Der Antrag auf Entlastung der Landesregierung³⁴ für das Haushaltsjahr 2020 wurde der Landtagspräsidentin mit Schreiben des Ministers für Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten und Chefs der

³¹ Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 (Thüringer Haushaltsgesetz 2020 – ThürHhG 2020) vom 2. Juli 2019, GVBl. 8/2019 S. 242.

³² Gesetz zur Änderung des Thüringer Haushaltsgesetzes 2020 (Thüringer Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – ThürNHhG 2020) vom 21. Dezember 2020, GVBl. 32/2020 S. 639.

³³ Vgl. LT-Drucksache 7/4678.

³⁴ Vgl. LT-Drucksache 7/4679.

Staatskanzlei vom 5. Januar 2022 zugeleitet. Die Frist nach Art. 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf ist damit eingehalten.

Der Rechnungshof leitete der Landtagspräsidentin seinen Antrag auf Entlastung für das Haushaltsjahr 2020³⁵ am 13. Dezember 2021 zu.

Das im Thüringer Nachtragshaushaltsgesetz 2020 festgelegte Haushaltsvolumen belief sich auf 11.738,8 Mio. EUR. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben lagen um 1.085,4 Mio. EUR (10,2 %) über denen des Vorjahres (2019: 10.653,4 Mio. EUR).

Die Haushaltsrechnung 2020 weist tatsächliche Einnahmen und Ausgaben von jeweils 11.417,7 Mio. EUR – und damit rund 936,4 Mio. EUR (8,9 %) mehr als im Vorjahr – aus.

I.3 **Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss**

Die Haushaltsrechnung stellt unter Tn. 2.1.3 den „Kassenmäßigen Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung und Haushaltsabschluss 2020 (§§ 82 und 83 ThürLHO)“ dar.

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

Das *kassenmäßige Jahresergebnis* 2020 betrug aufgrund der ausgeglichenen Einnahmen und Ausgaben 0,00 EUR.

Da aus Vorjahren keine Überschüsse bzw. Fehlbeträge zu berücksichtigen waren, belief 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 *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*.

³⁵ Vgl. LT-Drucksache 7/4596.

Für 2020 ist ein negativer *Finanzierungssaldo* von 1.134,6 Mio. EUR nachgewiesen. Er ergibt sich bei ausgeglichenen haushaltstechnischen Verrechnungen aus der Kreditaufnahme und den Rücklagenbewegungen:

Finanzierungssaldo	<u>- 1.134,6 Mio. EUR</u>
Kreditaufnahme	+ 1.203,9 Mio. EUR
Entnahmen aus Rücklagen	+ 13,5 Mio. EUR
Zuführung an Rücklagen	<u>- 82,8 Mio. EUR</u>
Kassenmäßiges Jahresergebnis	<u>0,0 Mio. EUR</u>

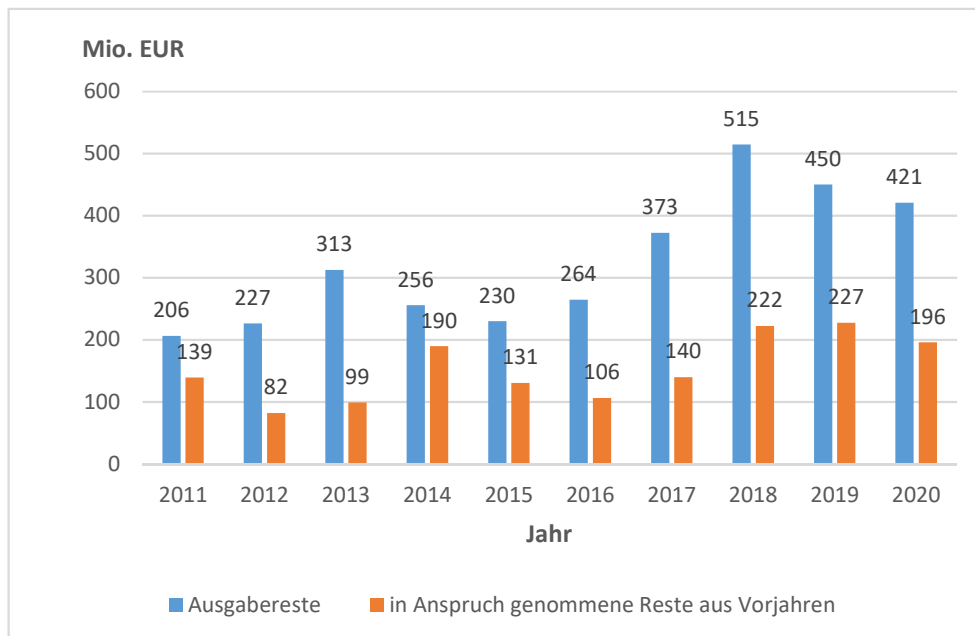
Für den Haushaltsabschluss sind die Haushaltsreste von Bedeutung. Die Landesregierung bildet seit vielen Jahren nur *Ausgabereste*. Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind übertragbar (§ 19 Abs. 1 ThürLHO). Bei anderen Ausgaben können mit Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums *Ausgabereste* gebildet und in das Folgejahr übertragen werden. 2019 wurden *Ausgabereste* von 450,1 Mio. EUR gebildet, die in das Haushaltsjahr 2020 übertragen wurden. Diese haben die Haushaltsansätze entsprechend erhöht. 2020 wurden *Ausgabereste* von 421,3 Mio. EUR gebildet.³⁶

Nach § 81 Abs. 2 ThürLHO hat die Landesregierung die gebildeten und in Anspruch genommenen *Ausgabereste* darzustellen (vgl. Übersicht 3.7 der Haushaltsrechnung 2020).

In der nachfolgenden Abbildung 2 zeigt der Rechnungshof die Entwicklung der übertragenen *Ausgabereste* und deren Inanspruchnahme seit 2011:

³⁶ Die übertragenen Ausgabereste sowie das kassenmäßige Gesamtergebnis bilden das rechnungsmäßige Gesamtergebnis (vgl. Haushaltsrechnung Band I, S. 13f.).

Abbildung 2 Entwicklung der übertragenen und aus Vorjahren in Anspruch genommenen Ausgabereste seit 2011



Von den nach 2020 übertragenen Resten (450,1 Mio. EUR) wurden 2020 tatsächlich 196,2 Mio. EUR (44 %) in Anspruch genommen.

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

- Epl. 07 – bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (39 Mio. EUR) und bei der Förderung von Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Technologie und Innovation, Elektromobilität und Digitale Gesellschaft (68 Mio. EUR),
- Epl. 09 – bei den Maßnahmen zur Energienutzung und Klimaanpassung (11 Mio. EUR),
- Epl. 10 – bei der Städte- und Schulbauförderung (92 Mio. EUR),
- Epl. 16 – für IuK – zentrale Projekte (11 Mio. EUR) und beim TLRZ (11 Mio. EUR),
- Epl. 17 – beim Landesausgleichsstock (41 Mio. EUR),
- Epl. 18 – für Zuweisungen zum Neubau der gemeinsamen Justizvollzugsanstalt Zwickau-Marienthal (9 Mio. EUR) und im Hochschulbau (28 Mio. EUR).

Die Zusammenstellung zeigt, dass im Haushalt 2020 in vielen Aufgabenbereichen vor allem investive Mittel nicht verausgabt werden konnten. Diese Gelder stehen zwar – wie oben dargestellt – für weitere Jahre zur Verfügung, belasten aber in den Folgejahren die Liquidität, da diese Mittel im Haushaltsplan des Folgejahres nicht veranschlagt und damit nicht finanziert sind. Daher soll grundsätzlich die Inanspruchnahme von Haushaltsresten aus den Haushaltsansätzen finanziert werden (§ 19 Abs. 2 ThürLHO).

Die Bildung von Ausgaberesten und die Zustimmung zu deren Inanspruchnahme stellen sich in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 wie folgt dar:

Übersicht 2 Ausgabereste 2019 und 2020		
	Haushaltsjahr 2019 Mio. EUR	Haushaltsjahr 2020 Mio. EUR
gebildete Ausgabereste	450,1	421,3
davon:		
Inanspruchnahme bei Antragstellung genehmigt	94,9	14,8
Inanspruchnahme ist gesondert zu beantragen	355,2	406,5
davon:		
Inanspruchnahme mit Einsparauflage	362,3	372,8
Inanspruchnahme ohne Einsparauflage	54,6	2,5
Finanzierung aus Rücklage	-	2,5
keine Angabe zur Finanzierung	33,2	43,5

Das TFM hat 2020 der Übertragung und Inanspruchnahme von *Ausgaberesten* in Höhe von 2,5 Mio. EUR ohne Deckungsaufgabe zugestimmt. Zu weiteren 43,5 Mio. EUR wurden keine Angaben zu Deckungsaufgaben gemacht. Dabei handelt es sich insbesondere um Ausgaben für den Landesausgleichsstock und um Ausgaben im Rahmen der Gebietsreform. Für 2,5 Mio. EUR erfolgte die Deckung durch Entnahme aus den zweckgebundenen Rücklagen gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 ThürHhG 2020. Für gut 88 % der gebildeten Reste wurde die Inanspruchnahme nur mit einer Einsparauflage nach § 19 Abs. 2 ThürLHO genehmigt.

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 2020

(Spalte 11) aufgeführten übertragenen *Ausgabereste* aus den Haushaltsjahren 2018 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, für Ausgaben im Rahmen der Gebietsreform und zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Für die in der Übersicht 3.7 für die Einzelpläne 04 und 16 angegebenen Beträge ist in den dem Rechnungshof übersandten Unterlagen kein Nachweis einer Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 2 S. 3 ThürLHO vorhanden. Da es sich in diesen Fällen nicht um Baumaßnahmen handelte, hätte eine Ausnahmegenehmigung vorliegen müssen.

Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2020 sind jährlich Ausgabereste von 325,4 Mio. EUR gebildet und übertragen sowie 153,2 Mio. EUR (47 %) 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 2020 bestehenden *Kassenreste* aus. Die bisherigen Haushaltsrechnungen enthielten nur die im zentralen IT-Mittelbewirtschaftungsverfahren HAMASYS erfassten Forderungen. Der Rechnungshof hatte wiederholt und zuletzt in seinem Jahresbericht 2020 gefordert, in den Nachweis der offenen Forderungen des Landes in der Haushaltsrechnung auch die Bestände aus den sogenannten Fachverfahren aufzunehmen, die keine Einzeldaten an HAMASYS übergeben. Mit der Haushaltsrechnung 2020 ist das TFM dieser Forderung zum ersten Mal nachgekommen und hat die Übersicht um die „Kassenreste aus Vorverfahren“ ergänzt.

Die Haushaltsrechnung weist zum 31. Dezember 2020 einen Forderungsbestand von insgesamt 134,4 Mio. EUR³⁷ aus.

³⁷ Mit Schreiben vom 28. April 2022 hat das TMMJV den Betrag für die offenen Forderungen der Justizzahlstelle um 100 Mio. EUR nach oben korrigiert. Somit bestand zum 31. Dezember 2020 ein Forderungsbestand von 234,4 Mio. EUR.

Die Haushaltsrechnung weist darüber hinaus für die Thüringer Aufbaubank (TAB) einen Bestand an offenen Forderungen von 224,7 Mio. EUR und für die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) von 18,3 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 nach Verabschiedung des Haushalts von einer Verwaltung auf eine andere übergehen. Tn. 2.2.2.6 der Haushaltsrechnung 2020 weist zwei Mittelumsetzungen über insgesamt 103,7 TEUR aus. Es handelt sich um Mittelumsetzungen aufgrund des Übergangs des fachlichen Applikationsbetriebs für das Wohngeldverfahren vom Thüringer Landesrechnungszentrum in den Geschäftsbereich des TMIL (99,7 TEUR) und um Aufgabenverlagerungen vom Thüringer Landesverwaltungsamt zum Thüringer Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz infolge des Thüringer Verwaltungsreformgesetzes 2018 (4,0 TEUR).

I.5 Übersichten zur Haushaltsrechnung

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

I.5.1 Übersicht zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 ThürLHO)

In der Haushaltsrechnung sind Überschreitungen von rund 809,5 Mio. EUR nachgewiesen. Davon sind 579,7 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“³⁸ ausgewiesen.

Die *über- und außerplanmäßigen Ausgaben*³⁹ betrugen 229,8 Mio. EUR und lagen damit erheblich über dem Vorjahreswert von 29,4 Mio. EUR. Der Aufwuchs gegenüber dem Vorjahr erklärt sich im Wesentlichen aus hohen außerplanmäßigen Ausgaben im Epl. 17. Hier sind rund 168 Mio. EUR zusätzliche Haushaltsmittel als Investitionspauschale an die Kommunen im Rahmen des Thüringer Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetzes und rund 18 Mio. EUR als Ausgleichszahlung im Länderfinanzausgleich 2019 geleistet worden.

Die zu den *über- und außerplanmäßigen Ausgaben* gemäß § 37 Abs. 1 ThürLHO erforderliche vorherige Zustimmung des für Finanzen zuständigen Ministeriums lag gemäß den Angaben in der Haushaltsrechnung in allen Fällen vor.

Nach § 37 Abs. 1 S. 4 Halbsatz 1 ThürLHO i. V. m. § 6 Abs. 1 ThürHhG 2020 bedürfen Mehrausgaben von weniger als 4 Mio. EUR keines Nachtragshaushalts. Dies gilt ebenso für Mehrausgaben, die zur Erfüllung einer Rechtsverpflichtung dienen oder soweit Mittel von dritter Seite zweckgebunden zur Verfügung stehen. In allen anderen Fällen sind die Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 S. 2 und 3 – unabweisbar und unvorhergesehen – zu prüfen.⁴⁰

Bei fünf der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2020 nachgewiesenen 50 Fälle handelte es sich um Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. EUR; hier waren in vier Fällen Rechtsverpflichtungen nach dem Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur,

³⁸ Vgl. Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2020.

³⁹ Vorgriffe waren 2020 nicht erforderlich (§ 37 Abs. 6 ThürLHO).

⁴⁰ Die Voraussetzungen der Unabweisbarkeit und Unvorhersehbarkeit waren beispielsweise bei den bis zur Errichtung des Corona-Pandemie-Hilfefonds aus dem Kernhaushalt mittels außerplanmäßiger Ausgaben geleisteten Soforthilfen erfüllt.

Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur⁴¹, nach dem Thüringer Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetz⁴² sowie dem Finanzausgleichsgesetz⁴³ zu erfüllen. Ein Fall betraf zudem Ausgaben für die Beschaffung von Schutzausrüstung im Rahmen der Bekämpfung der Corona-Pandemie. Die Ausgaben hierfür wurden genehmigt, da sie unabweisbar und unvorhergesehen waren. Die Mittel wurden aus anderen Titeln des Einzelplans 08 gedeckt.

Vier der beantragten außer- bzw. überplanmäßigen Ausgaben wurden nicht in Anspruch genommen. Sieben ursprünglich beantragte Mehrausgaben wurden zudem gem. § 5 Abs. 2 Thüringer Corona-Pandemie-Hilfensgesetz⁴⁴ in das Sondervermögen zur Kompensation der Folgen der Corona-Pandemie überführt und deshalb nicht mehr im Kernhaushalt in Anspruch genommen. Die als außerplanmäßige Ausgabe genehmigte Zuführung in das Sondervermögen von rund 695 Mio. EUR wurde nach Verabschiedung des Nachtragshaushalts obsolet.

Nach § 37 Abs. 3 ThürLHO sollen über- und außerplanmäßige Ausgaben durch andere Ausgaben in demselben Einzelplan ausgeglichen werden. Für Ausgaben von rund 178 Mio. EUR wurde keine konkrete Einsparstelle angegeben, sondern auf Einsparungen im ausgeglichenen Haushalt hingewiesen. Bei diesen Fällen handelte es sich insbesondere um Ausgaben nach dem „Zweiten Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes zur Sicherung der kommunalen Haushalte“, wonach den kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreisen zusätzliche Haushaltsmittel als Investitionspauschale in Höhe von rund 168 Mio. EUR zur Verfügung gestellt wurden. Die Ausgaben für Leistungen nach diesem Gesetz sollten durch eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage finanziert werden.

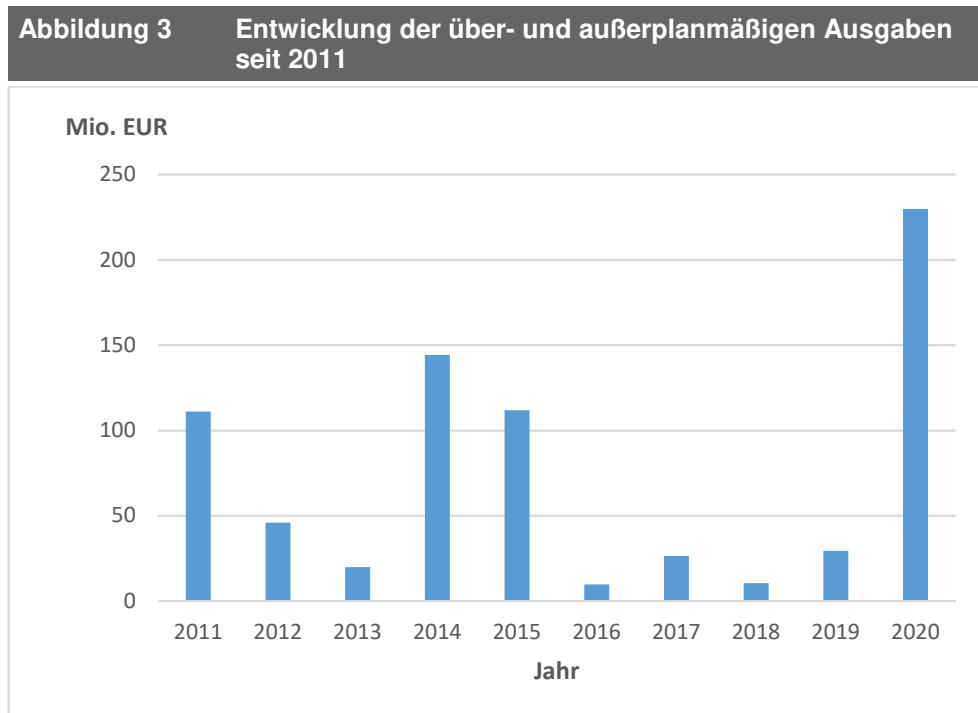
⁴¹ Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur vom 14. Juni 2017 (GVBl 7/2017 S. 151), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Oktober 2019 (GVBl 11/2019 S. 413).

⁴² Thüringer Gesetz zur Sicherung der kommunalen Haushalte in den Jahren 2014 und 2015 vom 27. Februar 2014 (GVBl. 2/2014 S. 45), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Februar 2022 (GVBl. 6/2022 S. 87).

⁴³ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 20. Dezember 2001, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 2. Oktober 2021 (BGBl. S. 4601).

⁴⁴ Thüringer Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Hilfe zur Überwindung direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie“ vom 11. Juni 2020 (GVBl. 17/2020 S. 277).

Die Entwicklung der *über- und außerplanmäßigen Ausgaben* seit 2011 ist in der folgenden Abbildung dargestellt:



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 acht *Sondervermögen* aus. Einen positiven Abschlussbestand zum 31. Dezember 2020 wiesen im Wesentlichen die *Sondervermögen* „Thüringer Pensionsfonds“ (292 Mio. EUR) und „Thüringer Wohnungsbauvermögen“ (193 Mio. EUR) auf. Hingegen ist der Bestand des *Sondervermögens* „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ (- 278 Mio. EUR) negativ. Neu hinzugekommen ist das Sondervermögen „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“. Der Freistaat Thüringen hat dieses zur Kompensation direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie errichtet.⁴⁵ Das Sondervermögen wies zum 31. Dezember 2020 einen positiven Bestand von rund 351 Mio. EUR aus.

Insgesamt ergab sich über alle *Sondervermögen* ein positiver Saldo von rund 582 Mio. EUR.

⁴⁵ Thüringer Gesetz zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (ThürCorPanG), GVBl. 17/2020 S. 277.

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

Die Haushaltsrechnung enthält eine Übersicht zur Rücklagenentwicklung. Der Bestand der allgemeinen *Rücklage* (Haushaltsausgleichsrücklage) hat sich gegenüber dem Vorjahr nicht verändert und belief sich zum 31. Dezember 2020 auf rund 1.850 Mio. EUR.

Bei den zweckgebundenen *Rücklagen* hat sich die *Rücklage* aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte auf 31,7 Mio. EUR erhöht (Vorjahr 27,3 Mio. EUR), die *Rücklage* aus der Abwasserabgabe ist um 1,7 Mio. EUR auf 7,3 Mio. EUR gestiegen. Neu gebildet wurde die Rücklage aus den am Jahresende nicht verausgabten Drittmitteln im Bereich der Thüringer Staatskanzlei⁴⁶ nach § 4 ThürHhG 2020⁴⁷ von rund 8.900 EUR. Die zweckgebundene Rücklage für Zuschüsse vom Bund im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes hat sich gegenüber dem Vorjahr um 64,1 Mio. EUR erhöht und belief sich auf 288 Mio. EUR.

Die erstmals 2016 gebildete *Rücklage* für die Hochschulen aus nicht verbrauchten Ausgabeermächtigungen bzw. Mehreinnahmen ist 2020 um 10,1 Mio. EUR auf 24,8 Mio. EUR gesunken. Hiervon entfielen rund 21 Mio. EUR auf Bundes- und rund 4 Mio. EUR auf Landesmittel. Das Land hatte 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 betrugen insgesamt rund 201 Mio. EUR (2019: 199 Mio. EUR), davon rund 122 Mio. EUR (2019: 123 Mio. EUR) aus Landesmitteln, 16 Mio. EUR (2019: 18 Mio. EUR) aus Bundesmitteln und 63 Mio. EUR (2019: 58 Mio. EUR) aus Drittmitteln.

⁴⁶ Hier handelt es sich um Zuschüsse der EU für Konferenzen, wissenschaftliche Veranstaltungen und Kontaktpflege in Europaangelegenheiten.

⁴⁷ Nach § 4 Abs. 1 ThürHhG 2020 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.

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

Die Materialforschungs- und Prüfanstalt an der Bauhaus Universität erwirtschaftete einen Überschuss von rund 29.100 EUR. Dieser verblieb beim Landesbetrieb.

Der Landesbetrieb Thüringer Lotterieverwaltung wurde gemäß § 1a Abs. 1 Thüringer Glücksspielgesetz (ThürGlüG)⁴⁸ zusammen mit der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Thüringen mit Wirkung vom 1. Januar 2020 in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Thüringer Staatslotterie“ in Trägerschaft des Landes fortgeführt. Das Vermögen und die Verbindlichkeiten gingen mit allen Rechten und Pflichten sowie unter Auflösung der bisherigen Rechtsformen unentgeltlich auf die Thüringer Staatslotterie über.

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 waren zum 31. Dezember 2020 noch 29,3 Mio. EUR offen. Damit waren rund 42 % der Verpflichtungen erfüllt.

16 Maßnahmen sind in der o. g. Übersicht zudem als privat vorfinanzierte Baumaßnahmen ausgewiesen. Von der voraussichtlichen Gesamtbelastung von 630,4 Mio. EUR waren zum Stichtag 31. Dezember 2020 noch rund 59 Mio. EUR offen bzw. rund 94 % der Verpflichtungen waren erfüllt.

⁴⁸ Verkündet als Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung der gesetzlichen Grundlagen des Thüringer Glücksspielwesens vom 18. Dezember 2007 (GVBl. 13/2007, S. 243), geändert am 10. Oktober 2019 (GVBl. 11/2019, S. 420).

I.6 Vermögen und Schulden des Landes

Gemäß Art. 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf i. V. m. § 86 ThürLHO stellt die Haushaltsrechnung 2020 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 2020 mit 256,0 Mio. m² im Vergleich zum Vorjahr leicht gestiegen (2019: 253 Mio. m²). Ursächlich hierfür sind Fiskalerbschaften von 4,3 Mio. m².

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

Der Freistaat Thüringen war mit rund 205 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 2019 nicht verändert. Die Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Thüringen wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2020 in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Thüringer Staatslotterie“ in Trägerschaft des Landes fortgeführt. Neu eingegangen wurde die Beteiligung an der KIV Kommunale Informationsbearbeitung Thüringen GmbH. Der Freistaat Thüringen ist mit rund 9 % am Stammkapital der Gesellschaft beteiligt.

Aus den bestehenden Beteiligungen erzielte der Freistaat 2020 Einnahmen von rund 24.000 EUR (2019: 2,1 Mio. EUR). Aus der Beteiligung an der Landesbank Hessen-Thüringen erzielte der Freistaat 2020 keine Einnahmen (2019: rund 2,1 Mio. EUR). Die Trägersversammlung hat in ihrer Sitzung am 4. Dezember 2020 beschlossen, den ausgewiesenen Bilanzgewinn 2019 in

Höhe von 90 Mio. EUR auf neue Rechnung vorzutragen. Am 31. März 2021 hat die Trägerversammlung beschlossen, den ausgewiesenen Bilanzgewinn i. H. v. 61,6 Mio. EUR zur Verzinsung des Stammkapitals der Bank und i. H. v. 28,4 Mio. EUR als Vergütungsanteil auf die Kapitaleinlage des Landes Hessen auszuschütten⁴⁹.

Auch aus der Beteiligung an der Thüringer Aufbaubank wurden 2020 keine Einnahmen erzielt; deren Bilanzgewinn von 4,6 Mio. EUR sollte vollständig den Gewinnrücklagen der Bank zugeführt werden. Die Anteilseignerversammlung hat in ihrer Sitzung am 7. Juni 2021 die Entscheidung über die Gewinnverwendung zunächst zurückgestellt.

Übersicht 4.3 der Haushaltsrechnung 2020 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 2020 auf rund 0,7 Mio. EUR (2019: 0,81 Mio. EUR).

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2020 betrugen 56 Mio. EUR (Vorjahr: 84 Mio. EUR). Die höchsten Forderungen bestanden im Bereich der sozialen Wohnungsbauförderung mit 43 Mio. EUR und bei den Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe mit 13 Mio. EUR.

Für die Darlehen an Schüler und Studierende (BAföG) werden nach Abstimmung mit dem Rechnungshof keine Bestände, sondern nur Tilgungsbeträge (6,7 Mio. EUR) ausgewiesen.

⁴⁹ Lt. Geschäftsbericht Helaba 2020.

I.6.2 Schulden des Landes

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

Übersicht 3 Gesamtverschuldung 2019 und 2020		
Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31. Dezember 2019	31. Dezember 2020
	Mio. EUR	Mio. EUR
Staatsschulden	14.944,3	16.148,2
Schulden der Sondervermögen	328,0	278,0
Verpflichtungen aus alternativen Finanzierungen	139,2	88,3
Schulden im Zusammenhang mit BAföG	6,4	1,0
Gesamtverschuldung	15.417,9	16.515,5

Die Gesamtverschuldung hat sich gegenüber dem Vorjahr um rund 1.098 Mio. EUR erhöht.

Die Staatsschulden haben sich durch Kreditaufnahmen infolge der Corona-Pandemie um rund 1,2 Mrd. EUR erhöht. Die Kreditermächtigung zur Netto-neuverschuldung wurde durch das Thüringer Nachtragshaushaltsgesetz 2020 geschaffen. Erstmals konnten seit 2011, dem Jahr mit dem Höchststand an Staatsschulden, keine Schulden abgebaut werden. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist auf 7.598 EUR angestiegen (2019: 6.993 EUR).

Weitere Schulden des Landes werden in Sondervermögen ausgewiesen. Durch die von der Landesregierung im Haushalt 2020 geplanten zusätzlichen Zuführungen zum Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ konnten dort 2020 erneut Schulden von 50,1 Mio. EUR abgebaut werden. Der Schuldenstand zum 31. Dezember 2020 belief sich auf 278 Mio. EUR.

Neben dem Rückgang der Schulden der Sondervermögen reduzierten sich auch die Verpflichtungen aus alternativen Finanzierungen (- 50,9 Mio. EUR) sowie die BAföG-Schulden (- 5,4 Mio. EUR).

Die Übersicht 4.6 der Haushaltsrechnung weist zum 31. Dezember 2020 Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) nach § 14 ThürHhG 2020 von insgesamt 1.393 Mio. EUR (2019: 1.399 Mio. EUR) nach. Solche Verpflichtungen bestanden im Wesentlichen für den Wohnungs- und Städtebau (450,5 Mio. EUR), zur Freistellung von Verantwortlichkeiten für ökologische Altlasten (370 Mio. EUR), für die gewerbliche Wirtschaft (380 Mio. EUR) und für Organisationen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft (191 Mio. EUR). 2020 wurden Verpflichtungen über 129,6 Mio. EUR neu übernommen. Die Bestimmungen im Haushaltsgesetz wurden eingehalten.

Thüringen musste 2020 aufgrund der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 1,5 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 2020 waren VE von insgesamt 3.735,1 Mio. EUR veranschlagt (2019: 2.082,6 Mio. EUR). Zusagen gab die Landesregierung über 2.040,4 Mio. EUR. Der VE-Rahmen war damit zu rund 55 % ausgeschöpft.

In vier Fällen wurden VE mit Genehmigung des TFM überplanmäßig und in 10 Fällen außerplanmäßig in Anspruch genommen. In 11 Fällen genehmigte das TFM die Verschiebung von Jahresscheiben. Nach den Angaben in der Haushaltsrechnung wurden in einem Fall die Verpflichtungsermächtigungen versehentlich ohne vorherige Zustimmung des TFM 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. Für das Haushaltsjahr 2020 hat er insgesamt 2.682 Belege, davon 1.570 zufällig ausgewählte Belege bei 30 Dienststellen geprüft.

Für das geprüfte Jahr 2020 hat der Rechnungshof keine schwerwiegenden Verstöße oder Manipulationen festgestellt. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren in der Regel ordnungsgemäß belegt. Die Fehlerquote bei den zufällig ausgewählten Belegen belief sich auf 18 %. Der Rechnungshof hat im Wesentlichen die fehlende Übertragung von Feststellungsbefugnissen, fehlende sachliche und rechnerische Richtigzeichnung und den fehlenden Skontoabzug beanstandet.

II. Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und Aufgabenschwerpunkten

Übersicht 4 gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen für 2019 und 2020. Dabei sind sowohl die Einnahmen und Ausgaben im ursprünglich beschlossenen Haushaltsgesetz vom 2. Juli 2019 als auch die im Nachtragshaushaltsgesetz vom 21. Dezember 2020 dargestellt.

Übersicht 4 Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2019 und 2020

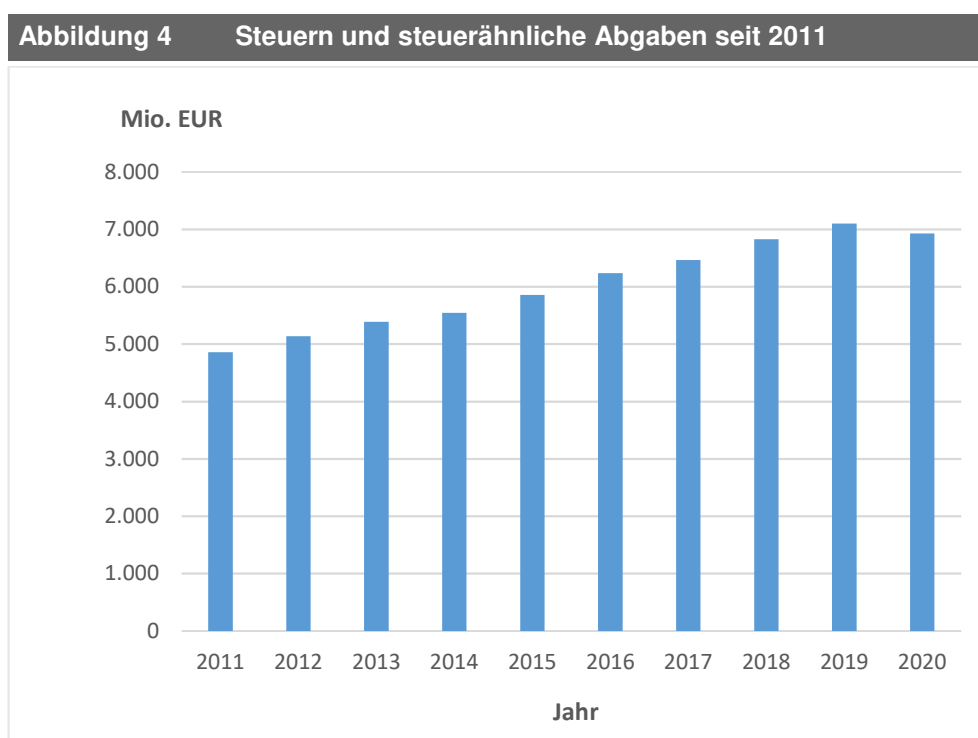
Einnahmen und Ausgaben	Haushaltsjahr				2020 - Abw.- Ist – Nachtrag Mio. EUR
	2019	2020	2020	2020	
	- Ist - Mio. EUR	- Soll - Mio. EUR	- Soll - Nachtrag Mio. EUR	- Ist - Mio. EUR	
HGr. 0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	7.098,0	7.446,7	6.876,7	6.924,4	+ 47,7
HGr. 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	271,6	256,4	256,4	311,2	+ 54,8
HGr. 2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2.598,0	2.490,7	2.332,7	2.541,3	+ 208,6
HGr. 3 Einnahmen aus Schuldentilgungen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	513,6	915,3	2.273,0	1.640,9	- 632,1
Gesamteinnahmen	10.481,3	11.109,1	11.738,8	11.417,7	- 321,0
Bereinigte Einnahmen	10.472,5	10.673,2	9.945,2	10.199,9	+ 254,7
HGr. 4 Personalausgaben	2.798,5	3.085,0	3.085,0	2.912,6	- 172,4
HGr. 5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	852,0	1.001,9	936,9	803,6	- 133,2
HGr. 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.995,5	5.358,6	6.053,3	6.008,0	- 45,4
HGr. 7 Baumaßnahmen	188,9	246,2	246,2	184,8	- 61,4
HGr. 8 Sonstige Investitionsausgaben	1.244,4	1.417,0	1.417,0	1.425,5	+ 8,4
HGr. 9 Besondere Finanzierungsausgaben	401,9	0,3	0,3	83,2	+ 82,9
Gesamtausgaben	10.481,3	11.109,1	11.738,8	11.417,7	- 321,0
Bereinigte Ausgaben	10.026,6	11.043,6	11.738,4	11.334,5	- 403,9
Finanzierungssaldo	+ 445,9	- 370,4	- 1.793,2	- 1.134,6	

Das Ist-Ergebnis 2020 lag sowohl bei den Gesamteinnahmen als auch bei den Gesamtausgaben um rund 321 Mio. EUR unter den Sollvorgaben des Nachtragshaushalts. Nach der Bereinigung der Gesamteinnahmen und -ausgaben um die Schuldenneuaufnahme und Rücklagenbewegungen (vgl. Tn. I.3) ergaben sich Mehreinnahmen von rund 255 Mio. EUR und Minder- ausgaben von rund 404 Mio. EUR.

Die laufenden Ausgaben überstiegen die laufenden Einnahmen um 1.135 Mio. EUR (Finanzierungsdefizit).

II.1 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die Entwicklung der Einnahmen Thüringens aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben seit 2011 ist der nachfolgenden Abbildung 4 zu entnehmen:



Die Steuereinnahmen sanken 2020 erstmals seit zehn Jahren. Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den bereinigten Einnahmen betrug 67,9 % (Vorjahr: 67,8 %).

Das Steueraufkommen sowie das Aufkommen aus steuerähnlichen Abgaben 2019 und 2020 ergeben sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht:

Übersicht 5 Steuern und steuerähnliche Abgaben 2019 und 2020				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2020 Ist – Nachtrag Mio. EUR
	2019 - Ist - Mio. EUR	2020 - Soll - Nachtrag Mio. EUR	2020 - Ist - Mio. EUR	
Steuern	7.082,0	6.860,0	6.907,0	+ 47,0
davon				
- Umsatzsteuer	4.575,6		4.519,7	
- Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	2.170,7		2.049,6	
- Gewerbesteuerumlage	40,8		31,3	
- Landessteuern ⁵⁰	294,9		306,4	
steuerähnliche Abgaben ⁵¹	16,0	16,7	17,4	+ 0,7
Insgesamt	7.098,0	6.876,7	6.924,4	+ 47,7

Wegen der Auswirkungen der Corona-Pandemie wurde der veranschlagte Betrag der Steuereinnahmen mit dem Nachtragshaushalt um 570 Mio. EUR reduziert. Die Ansätze basierten auf der Prognose des Bund-Länder-Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom November 2020.

Im Vergleich zum Ist des Vorjahres sind die Einnahmen aus Steuern um rund 175 Mio. EUR (2,5 %) auf rund 6,9 Mrd. EUR gesunken und damit geringer als erwartet.

Die Gemeinschaftsteuern sanken als Auswirkung der Corona-Pandemie: Die Umsatzsteuer um rund 56 Mio. EUR, die Steuern vom Einkommen (Lohn-, Einkommen-, Körperschaftsteuer) und Ertrag (Kapitalertrag- und Abgeltungssteuer) um insgesamt rund 121 Mio. EUR.

Höhere Einnahmen bei der Erbschaftsteuer sowie der Lotterie- und Sportwettensteuer führten zum Anstieg der Landessteuern um rund 11,5 Mio. EUR. Der Anteil der Landessteuern am Gesamtsteueraufkommen stieg auf 4,4 % (Vorjahr: 4,2 %).

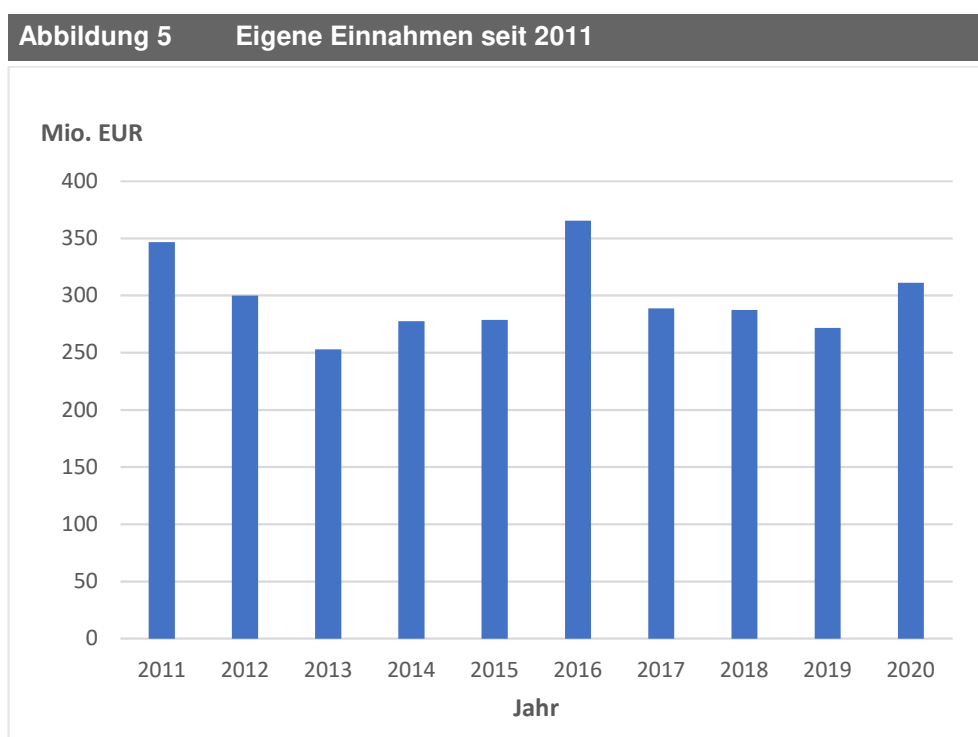
⁵⁰ Zu den Landessteuern gehören: Grunderwerb-, Erbschaft-, Lotterie-, Sportwetten-, Feuerschutz- und Biersteuer.

⁵¹ Bei den steuerähnlichen Abgaben handelt es sich im Wesentlichen um die Abwasserabgabe.

2020 betrug die *Steuerdeckungsquote* 60,4 %, sie sank damit gegenüber dem Vorjahr (2019: 70,6 %) um mehr als 10 Prozentpunkte. Dies ist Ausdruck gesunkener Steuereinnahmen bei deutlich gestiegenen bereinigten Ausgaben.

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

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der eigenen Einnahmen seit 2011:



Die eigenen Einnahmen beliefen sich 2020 auf 311,2 Mio. EUR (3,1 % der bereinigten Einnahmen). Sie stiegen damit gegenüber dem Vorjahr um rund 40 Mio. EUR.

Rund 75 % der eigenen Einnahmen wurden aus Gebühren, Geldstrafen und Geldbußen sowie Rückzahlungen überzahlter Beträge erzielt. Die übrigen eigenen Einnahmen resultierten aus der wirtschaftlichen Betätigung des Landes sowie aus Zinsen und Darlehensrückflüssen.

Die höchsten eigenen Einnahmen erzielten die Gerichte und Staatsanwaltschaften (103,5 Mio. EUR), die Zentrale Bußgeldstelle aus der Verkehrsüberwachung durch die Polizei (23 Mio. EUR) sowie die Steuerverwaltung (14 Mio. EUR). Die AöR „Thüringer Staatslotterie“ überwies rund 18 Mio. EUR an den Freistaat (rund 17 Mio. EUR als Konzessionsabgabe

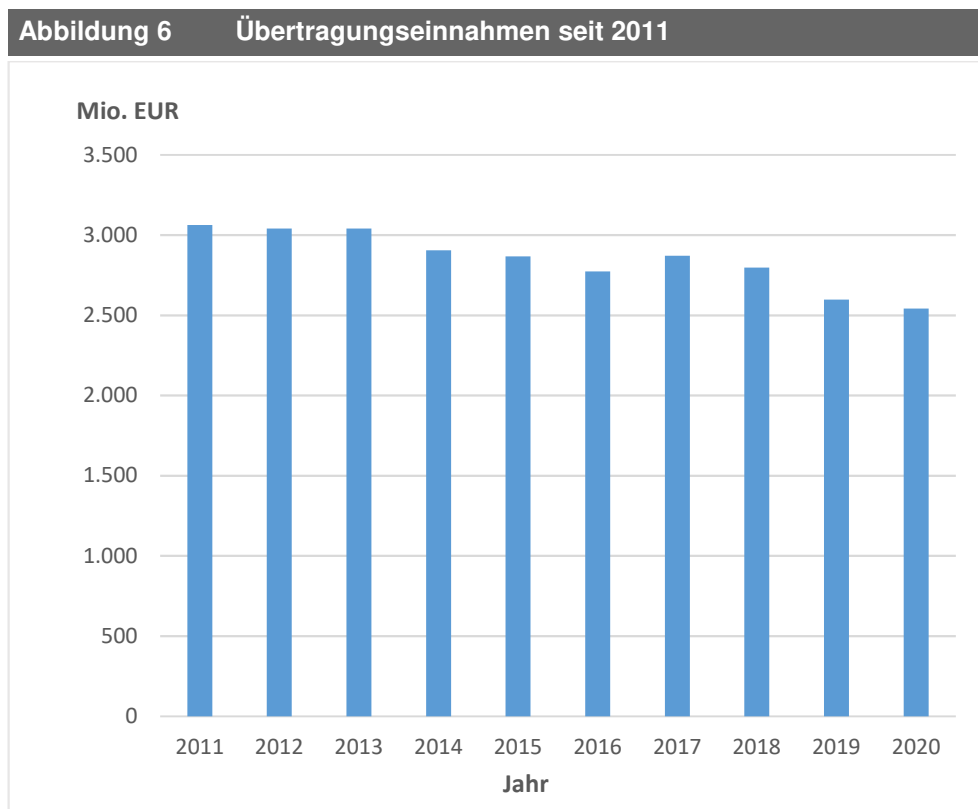
und rund 1 Mio. EUR aus Überschüssen). Aus der Tilgung von Darlehen – insbesondere BAföG und Baudarlehen – gingen rund 34 Mio. EUR ein.

Aufgrund der Zinspolitik der Europäischen Zentralbank können bei der Inanspruchnahme von kurzfristigen Krediten (Kassenkredite) Zinseinnahmen erwirtschaftet werden. Diese werden seit 2018 in eigenen Titeln nachgewiesen. Im Kapitel 17 06 Titel 162 01 wurden 2020 fast 3 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 2011:



Die *Übertragungseinnahmen* – Mittel von Dritten, z. B. Bund und EU, die nicht für Investitionen bestimmt sind – betrugen 2020 rund 2,5 Mrd. EUR. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um rund 57 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 6 Übertragungseinnahmen 2019 und 2020				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2020 Ist – Nachtrag Mio. EUR
	2019	2020	2020	
	- Ist - Mio. EUR	- Soll - Nachtrag Mio. EUR	- Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen vom Bund	1.690,9	2.057,6	2.293,5	+ 236,0
davon				
- Allgemeine BEZ	262,0		691,1	
- SoBEZ politische Führung	55,7		71,4	
- SoBEZ teilungsbedingte Lasten	300,0		0,0	
- SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	88,7		47,2	
- Zuweisungen zum Ausgleich geringer kommunaler Steuerkraft	-		250,1	
- Kompensation der Kfz-Steuer	230,5		230,5	
- BEZ zur Forschungsförderung gem. Art. 91b GG	-		18,9	
- BEZ aufgrund der Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden	-		63,5	
- Hochschulpakt 2020	30,7		29,8	
- BAföG	55,4		60,8	
- Kosten der Unterkunft nach SGB II	116,0		177,3	
- Grundsicherung und Barbetrag nach dem SGB XII	84,5		107,7	
- Wohngeld	12,1		17,8	
- Unterhaltsvorschuss	25,9		28,2	
- Rehabilitierungs- und Entschädigungsleistungen	17,5		15,9	
- Kostenerstattung Landesamt für Bau und Verkehr	21,6		26,4	
- Förderung wissenschaftlicher Institute (Leibniz-Institute)	25,4		25,9	
- Regionalisierungsmittel	330,8		394,0	

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2020 Ist – Nachtrag Mio. EUR
	2019 - Ist - Mio. EUR	2020 - Soll - Nachtrag Mio. EUR	2020 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen von Ländern	653,8	7,6	23,2	+ 15,6
<i>davon</i>				
- Länderfinanzausgleich	632,8		0,0	
- Erstattungen für Versorgungsbezüge	17,1		20,3	
Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	33,3	16,7	27,6	+ 10,9
Zuschüsse der EU	200,4	238,9	172,0	- 66,9
<i>davon</i>				
- ESF	109,4		68,4	
- EFRE	32,0		50,4	
- ELER	56,7		51,1	
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse	19,6	11,9	25,0	+ 13,1
Insgesamt	2.598,0	2.332,7	2.541,3	+ 208,6

Ab 2020 wurden die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern neu geordnet. Der horizontale Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen wegen teilungsbedingter Lasten fielen weg, Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich geringer kommunaler Steuerkraft und zur Forschungsförderung gem. Art. 91b GG kamen hinzu. Die Allgemeinen BEZ wurden in diesem Zuge deutlich erhöht. Insgesamt wurden die weggefallenen Zuweisungen durch die Neuordnung der Finanzbeziehungen überkompensiert.

Aufgrund der Steuerschätzung vom November 2020 wurden die veranschlagten Beträge der Allgemeinen BEZ und der Zuweisungen zum Ausgleich geringer kommunaler Steuerkraft mit dem Nachtragshaushalt 2020 um insgesamt 158 Mio. EUR reduziert. Als Ausgleich übernahm der Bund einen Teil der Einnahmeausfälle aufgrund der Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden. Dafür wurden außerplanmäßig 63,5 Mio. EUR eingenommen.

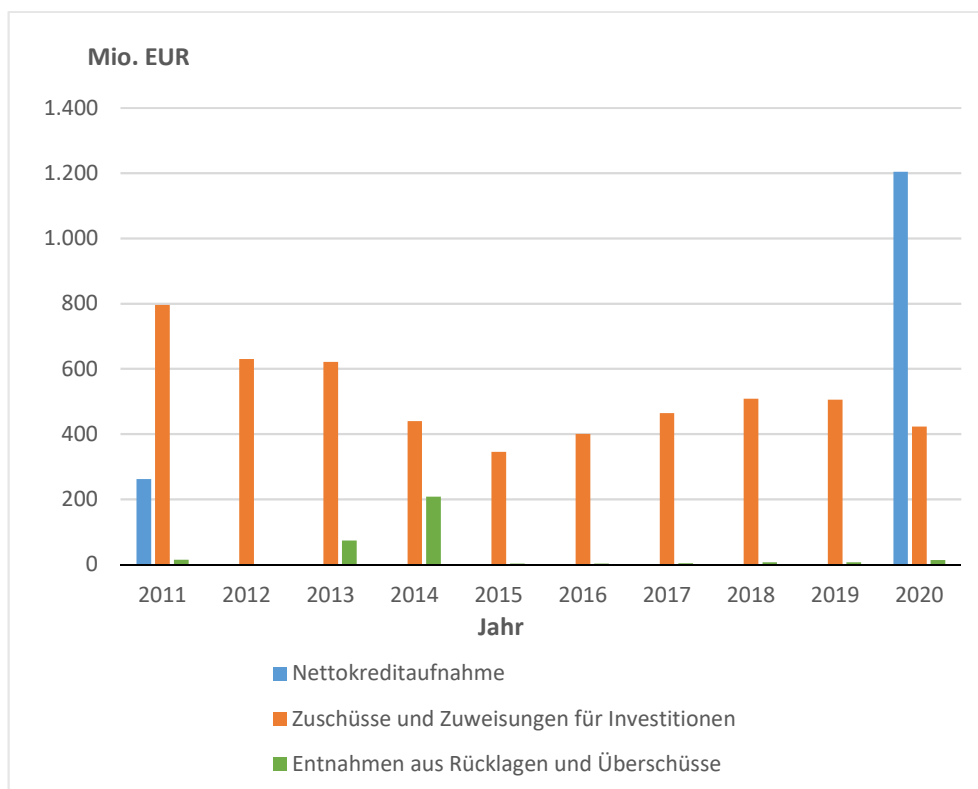
Die Leistungen des Bundes bildeten mit rund 90 % den wesentlichen Teil der Übertragungseinnahmen. Fast 60 % dieser Mittel sind Leistungen aus dem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

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

II.4 Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen seit 2011:

Abbildung 7 Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2011



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*.

Insgesamt lagen die vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen mit rund 1.640 Mio. EUR um rund 632 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag von rund 2.273 Mio. EUR, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht:

Übersicht 7 Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2019 und 2020				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2020 Ist – Nachtrag Mio. EUR
	2019 - Ist - Mio. EUR	2020 - Soll - Nachtrag Mio. EUR	2020 - Ist - Mio. EUR	
Nettokreditaufnahme	0,0	1.268,8	1.203,9	- 64,9
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	504,9	479,5	423,1	- 56,4
davon:				
- von der EU				
· EFRE	74,6		117,6	
· ELER	40,8		39,0	
- vom Bund				
· GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	66,2		72,2	
· GA „Verbesserung der Agrarstruktur“	23,8		27,2	
· Förderung sozialer Wohnraum	58,4		0,0	
· Städtebau, Schulbau und Raumordnung	59,2		52,1	
· Zuführungen nach Entflechtungsgesetz zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	50,2		0,0	
· Zuführungen nach Entflechtungsgesetz für den Hochschulbau	29,3		0,0	
· Zuführungen vom Bund für Forschungseinrichtungen	18,8		24,8	
· Bundesanteil für Darlehen BAföG	25,1		30,0	
- Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes	15,3		6,9	
- Krankenhausumlage von Landkreisen und kreisfreien Städten	22,0		21,9	
Entnahmen aus Rücklagen	6,4	524,4	13,5	- 510,9
- Rücklage Abwasserabgabe	0,0		0,0	
- gemeinsame Rücklage für Hochschulen	3,9		11,7	
- Ausgleichsabgabe	0,0		0,0	
Haushaltstechnische Verrechnungen	0,0	0,3	0,4	+ 0,0
Insgesamt	513,6	2.273,0	1.640,9	- 632,1

II.4.1 Kreditaufnahme

Das ursprüngliche Haushaltsgesetz sah für 2020 keine Neuverschuldung vor. Es ließ aber eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 1.590 Mio. EUR zu.⁵² Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz für 2020 war dann eine Nettokreditaufnahme von rund 1.269 Mrd. EUR vorgesehen.⁵³ Im Haushaltsvollzug wurde die Kreditermächtigung nicht vollständig in Anspruch genommen.

Die gesamte Kreditaufnahme betrug rund 2.794 Mio. EUR, davon 1.203,9 Mio. EUR Nettokreditaufnahme und 1.590 Mio. EUR Anschlussfinanzierungen.

Gemäß § 2 Abs. 3 ThürHhG 2020 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 rund 11.739 Mio. EUR durften daher Kassenverstärkungskredite bis zu 1.409 Mio. EUR aufgenommen werden. Diese Ermächtigung wurde nicht überschritten.⁵⁴

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 um fast 82 Mio. EUR auf 423,1 Mio. EUR und blieben um 56,4 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

Die Erstattungen der EU stiegen insgesamt im Vergleich zum Vorjahr um 41,2 Mio. EUR. Im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung EFRE waren für Investitionen rund 160 Mio. EUR veranschlagt, im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ELER rund 68 Mio. EUR. In beiden Fonds wurden die Beträge nicht vollständig abgerufen.

⁵² § 2 Abs. 1 ThürHhG 2020 vom 2. Juli 2019, GVBl. 8/2019, S. 242.

⁵³ Art. 1 Nr. 2 ThürNHhG vom 21. Dezember 2020, GVBl. 32/2020, S. 639.

⁵⁴ Vgl. Tn. 2.2.4.4 der Haushaltsrechnung 2019.

Die investiven Zuweisungen des Bundes sanken um rund 120 Mio. EUR. Mit dem Auslaufen des Entflechtungsgesetzes am 31. Dezember 2019 endete die Beteiligung des Bundes an den investiven Ausgaben in den Bereichen Hochschulbau, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und soziale Wohnraumförderung. Die Entflechtungsmittel entfielen damit vollständig. Im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erhalten die Länder ab 2020 mehr Mittel aus dem Umsatzsteueraufkommen des Bundes, die nicht als Investitionseinnahmen vereinnahmt werden.

II.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

2020 sind als *besondere Finanzierungseinnahmen* Entnahmen aus *Rücklagen* und *haushaltstechnische Verrechnungen* nachgewiesen.

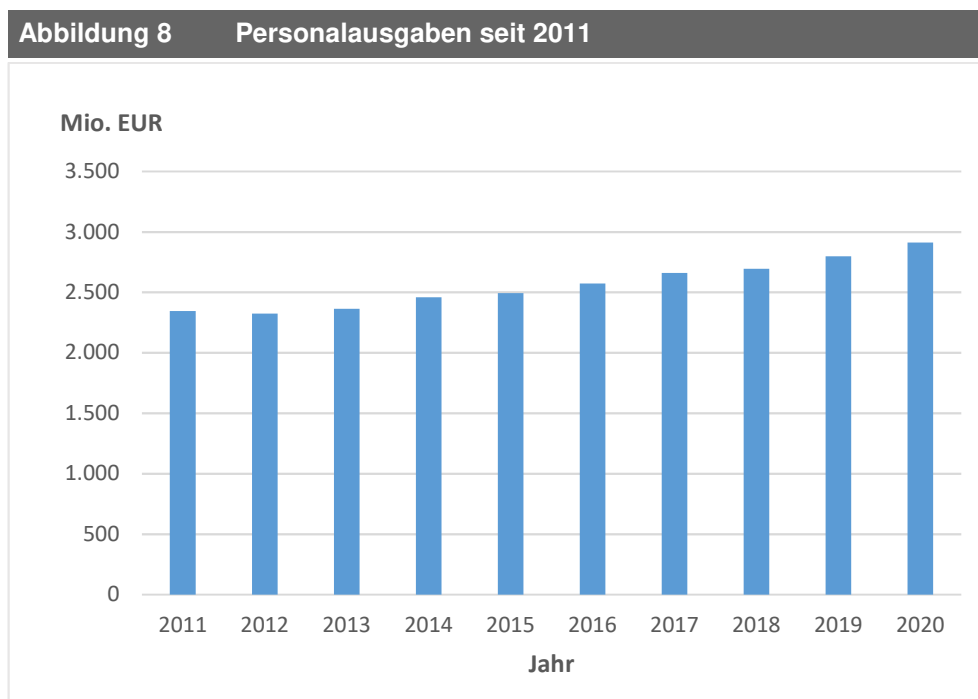
Im Haushalt 2020 war eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage von rund 430 Mio. EUR vorgesehen gewesen. Mit dem Nachtragshaushalt wurde die veranschlagte Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage um rund 89 Mio. EUR auf 519 Mio. EUR erhöht. Im Haushaltsvollzug wurde diese Ermächtigung nicht in Anspruch genommen.

Seit 2018 ermöglichte § 5 bzw. § 4 ThürHhG die Bildung zweckgebundener Rücklagen, wenn zweckgebundene Einnahmen Dritter nicht im gleichen Haushaltsjahr ausgegeben werden können. Von dieser Regelung haben die Staatskanzlei, das Landesarchiv, das Landesamt für Denkmalpflege, das TMIL sowie das Landesamt für Bau und Verkehr Gebrauch gemacht. 2020 wurden aus diesen Rücklagen 1,8 Mio. EUR wieder entnommen.

Die *haushaltstechnischen Verrechnungen* waren mit rund 0,4 Mio. EUR ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

II.5 Personalausgaben

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Personalausgaben seit 2011:



2020 betrugen die Personalausgaben 2.912,6 Mio. EUR. Sie lagen damit um 114,1 Mio. EUR über den Vorjahresausgaben.

Die Personalausgabenquote betrug 25,7 %, im Vorjahr 27,9 %. Die durch Art. 98 Abs. 3 ThürVerf vorgegebene Obergrenze für Personalausgaben (40 % der Gesamtausgaben des Haushalts) wird damit eingehalten. Das Sinken der Personalausgabenquote resultierte aus dem Anstieg des Haushaltsvolumens infolge der Kompensation der Folgen der Corona-Pandemie.

Ein detaillierter Vergleich der Personalausgaben der Jahre 2019 und 2020 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 8 Personalausgaben 2019 und 2020				
Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2020 Ist – Nachtrag Mio. EUR
	2019 - Ist - Mio. EUR	2020 - Soll - Nachtrag Mio. EUR	2020 - Ist - Mio. EUR	
Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten	2.420,8	2.573,7	2.487,6	- 86,0
Versorgungsbezüge	242,6	288,2	281,9	- 6,3
Beihilfen und Unterstützungen	109,2	126,4	116,2	- 10,2
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	19,5	22,0	21,0	- 1,0
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	67,0	0,0	- 67,0
Übrige Personalausgaben	6,5	7,7	5,9	- 1,7
Insgesamt	2.798,5	3.085,0	2.912,6	- 172,4

Die Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten (Ministerpräsident, Minister, Beamte, Richter und Arbeitnehmer) stiegen im Vorjahresvergleich um 66,8 Mio. EUR (2,8 %). Tarifsteigerungen erfolgten zum 1. Januar 2020 mit 3,2 %; Besoldungsanpassungen erfolgten wirkungsgleich ebenfalls zum 1. Januar 2020.

Die Versorgungsbezüge stiegen im Vergleich zum Vorjahr um rund 39 Mio. EUR.⁵⁵

Beamte und Berufsrichter können vom Land im Krankheits-, Geburts-, Pflege- und Todesfall finanzielle Unterstützungen erhalten. Diese werden als Beihilfen bezeichnet. Sie entsprechen dem Arbeitgeberanteil in der Kranken- und Pflegeversicherung der Arbeitnehmer und sind Ausfluss des Prinzips der staatlichen Selbstversicherung. 2020 wurden mit 116,2 Mio. EUR rund 7 Mio. EUR mehr Beihilfen als im Vorjahr gezahlt.

⁵⁵ Versorgungsbezüge werden ggf. von den ehemaligen Dienstherrn gemeinsam getragen. Aus solchen Erstattungen hat Thüringen vom Bund, von anderen Ländern und Kommunen 2020 insgesamt 24 Mio. EUR eingenommen.

Die Zahlungen für Abgeordnete, deren Mitarbeiter und ehrenamtlich Tätige lagen mit 21 Mio. EUR um 1,5 Mio. EUR über denen im Vorjahr. An ehrenamtlich Tätige – die vorwiegend in den Gerichten eingesetzt werden – wurden davon rund 0,9 Mio. EUR gezahlt.

Im Haushalt 2020 war eine Globale Mehrausgabe für Personal von 67,05 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 des Einzelplans 06 mit insgesamt rund 1,3 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. Laut Bericht über die Realisierung des PEK 2025⁵⁶ wurde die Zielvorgabe wegen „im Zuge der Aufstellung des Haushalts 2020 neu ausgebrachter Planstellen und Stellen“ um 80 Stellen/Planstellen reduziert und es fielen 177 Stellen/Planstellen weg.

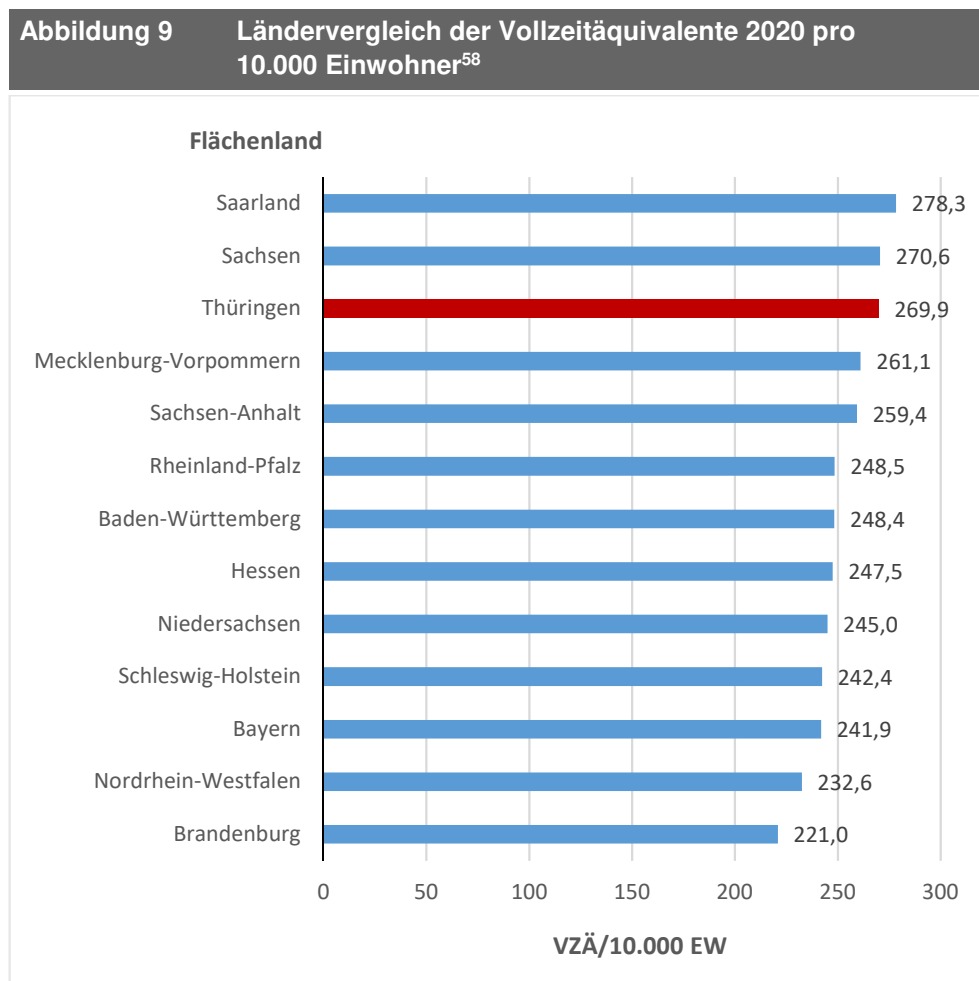
In der Stellenübersicht zum Haushaltsplan 2020 wurden für alle Einzelpläne mit 46.114 Stellen/Planstellen 372 Stellen/Planstellen mehr als 2019 ausgewiesen. Die Anzahl der Stellen/Planstellen in den Sonderrechnungen sank um 197 auf 2.982. Dabei wurden 202 Stellen der in Sonderrechnungen veranschlagten Bauleitmittelstellen und des Landesbetriebs Thülima in den Stellenplan des Landeshaushalts überführt und 5 Stellen an der dualen Hochschule Gera-Eisenach neu geschaffen.

Im Kernhaushalt⁵⁷ waren 44.041 Stellen/Planstellen veranschlagt. Zum 30. Juni 2020 teilten sich 34.320 Vollzeitbeschäftigte und 11.000 Teilzeitbeschäftigte diese Stellen/Planstellen. Die Gesamtzahl der Beschäftigten (45.320) entsprach 42.615 Vollzeitäquivalenten (VZÄ); das waren 65 weniger als im Vorjahr.

⁵⁶ Gesamtplan zum ThürHhG 2020, S. 83.

⁵⁷ 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. Für diese standen 2020 insgesamt 2.073 Stellen/Planstellen zur Verfügung.
Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /20 – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30. Juni 2020, Tabelle 2.2.

Bei Betrachtung der Beschäftigten im Kernhaushalt, bei den Sonderrechnungen und bei rechtlich selbständigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts ist die Anzahl der VZÄ um 260 auf 57.365 gestiegen. Im Vergleich der Vollzeitäquivalente der Flächenländer pro 10.000 Einwohner weist Thüringen den dritthöchsten Wert auf, wie nachfolgend dargestellt:



Die Personalausstattung des Landes kann nach den Aufgabenbereichen, in denen das Personal tätig ist, differenzierter betrachtet werden. Dazu bietet sich ein Vergleich ausgewählter Aufgabenbereiche sowie die Betrachtung der Situation in ausgewählten Vergleichsländern auf Einwohnerbasis an.

⁵⁸ Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /20 – Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30. Juni 2020, Tabelle 5.

Übersicht 9 **Vollzeitäquivalente der Beschäftigten im Landesbereich je 10.000 Einwohner nach Ländern und Aufgabenbereichen⁵⁹**

Aufgabenbereich	Flächen-länder	Nieder-sachsen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Politische Führung und zentrale Verwaltung	11,67	8,65	9,27	9,19	14,25	19,80	17,27
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	31,19	32,13	31,26	29,99	36,87	36,88	33,78
- Polizei	30,73	31,53	31,01	29,80	36,23	36,40	33,22
Finanzverwaltung	15,04	14,30	15,43	13,26	14,38	14,11	15,31
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	97,29	101,07	100,49	87,77	81,79	83,21	101,60
- allgemeinbildende und berufliche Schulen	86,24	93,44	90,09	86,59	80,97	81,33	96,26
- Hochschulen und Berufsakademien ⁶⁰	15,09	30,47	25,05	20,01	39,67	20,03	32,28
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	1,87	1,38	3,19	1,60	0,46	1,35	5,46
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	1,31	2,14	2,47	1,69	0,00	3,61	3,83
Insgesamt	244,79	245,04	248,53	242,37	270,57	259,37	269,90

Die Zahlen verdeutlichen, dass Thüringen in allen hier aufgeführten Aufgabenbereichen mehr Personal pro 10.000 Einwohner einsetzt als die Flächenländer im Durchschnitt. Verglichen mit den Ländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein hat Thüringen bis auf einen Fall (Finanzverwaltung Rheinland-Pfalz) eine deutlich höhere Personalausstattung. Im Vergleich mit Sachsen und Sachsen-Anhalt ist der Unterschied zu Thüringen nur im Bereich Bildung, Wissenschaft deutlich, in den anderen Bereichen weist Thüringen teilweise eine geringere Personalausstattung auf. Die vollständige Übersicht ist dem Jahresbericht als Anlage beigefügt.

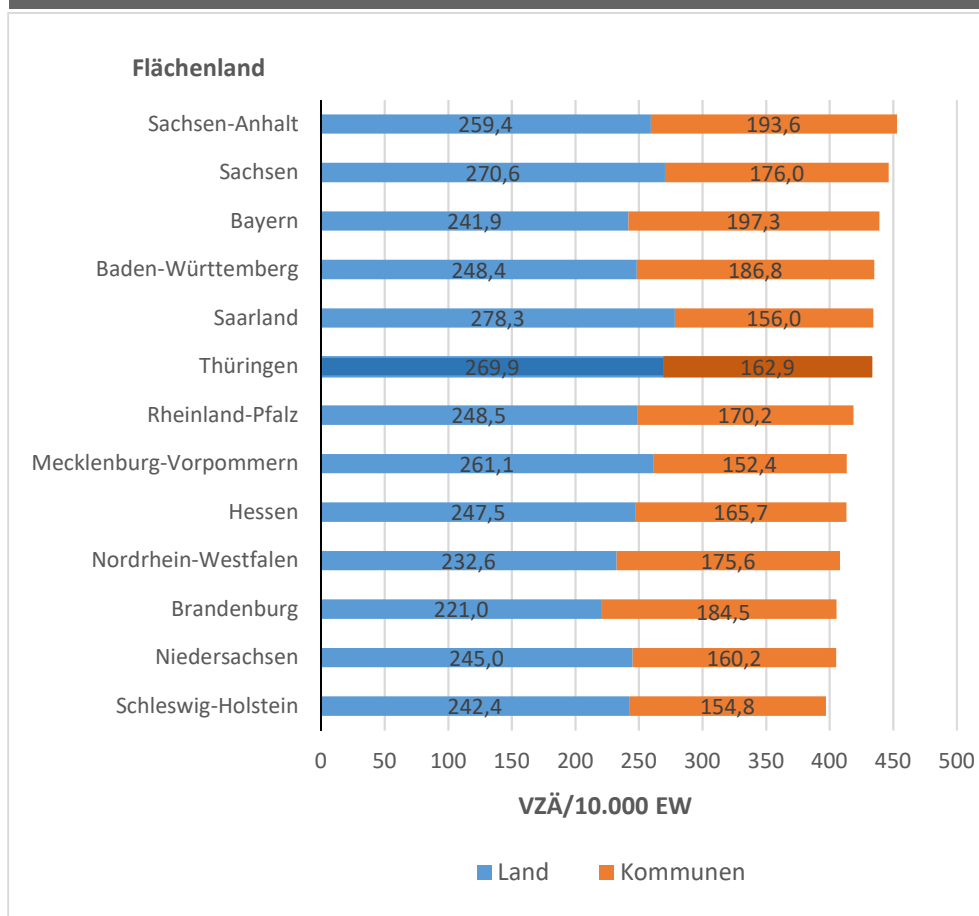
Die Personalausstattung eines Landes wird wesentlich beeinflusst vom Kommunalisierungsgrad der staatlichen Aufgaben. Um diesen Effekt zu minimieren, wird die Personalausstattung des Landes inklusive der seiner Kommunen betrachtet. Nachfolgende Abbildung zeigt, dass die Position des

⁵⁹ Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /20 – Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30. Juni 2020, Tabelle 5.

⁶⁰ Einrichtungen im Kernhaushalt, in Sonderrechnungen oder in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.

Freistaats im Ländervergleich bei Einbeziehung des kommunalen Personals erheblich günstiger wird. Dies macht den Anpassungsbedarf des Landes an die demographische Entwicklung im Vergleich zu seinen Kommunen deutlich.

Abbildung 10 Ländervergleich der Vollzeitäquivalente 2020 je 10.000 Einwohner – Land und Kommunen⁶¹

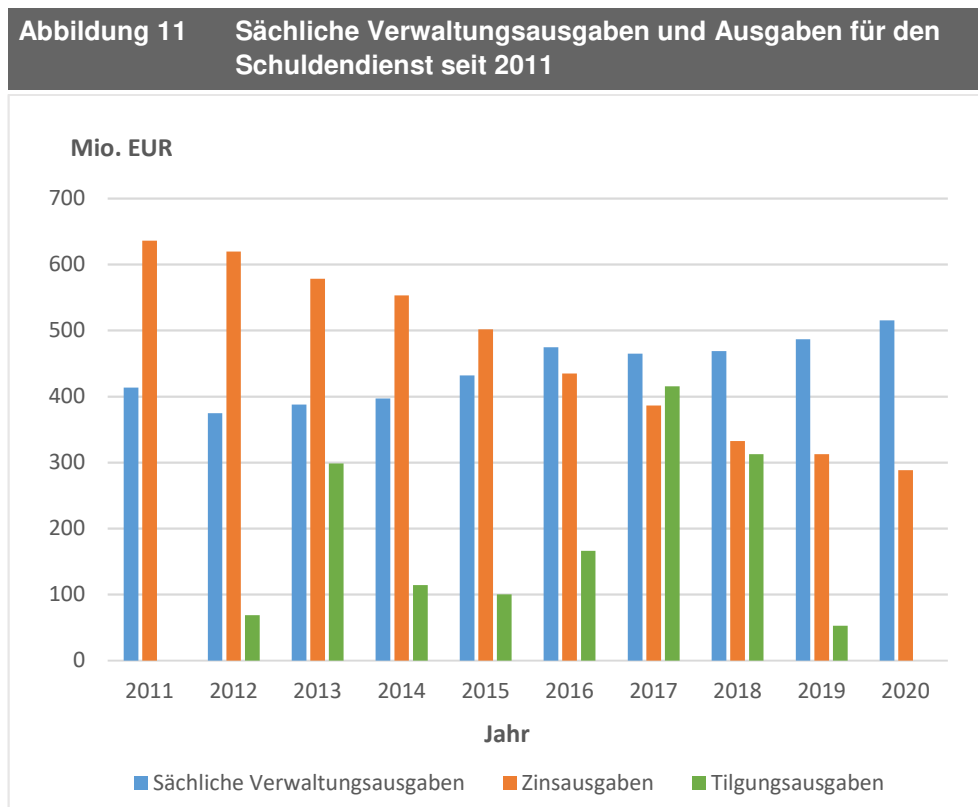


⁶¹ Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /20 – Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30. Juni 2020, Tabelle 5 und 6.

II.6

Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst seit 2011 zeigt die nachfolgende Abbildung:



Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen 2020 rund 515,3 Mio. EUR (4,5 % der *bereinigten Ausgaben*). Sie lagen um rund 28,7 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 54,3 Mio. EUR unterschritten.

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

Die Zinsausgaben beliefen sich auf 288,2 Mio. EUR, davon für die Landes-schulden (einschließlich Geldbeschaffungskosten) auf 286,3 Mio. EUR. Sie lagen deutlich unter dem Soll von rund 367,2 Mio. EUR. Sie unterschritten aufgrund des weiter günstigen Zinsniveaus und der bereits von 2012 bis

2019 vorgenommenen Tilgungen auch den Vorjahreswert um fast 25 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 rund 1,9 Mio. EUR aus.

Die Zinsausgabenquote betrug 2,5 % (Vorjahr: 3,1 %).

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.

Im Haushaltsplan für 2020 war ursprünglich eine Tilgung von 65,1 Mio. EUR nach dem Thüringer Nachhaltigkeitsmodell⁶² vorgesehen. Diese Tilgung wurde mit dem Nachtragshaushalt ausgesetzt. Da 2020 eine Nettokreditaufnahme erforderlich war, sind keine Tilgungsausgaben nachgewiesen (vgl. Tn. B.II.4.1).

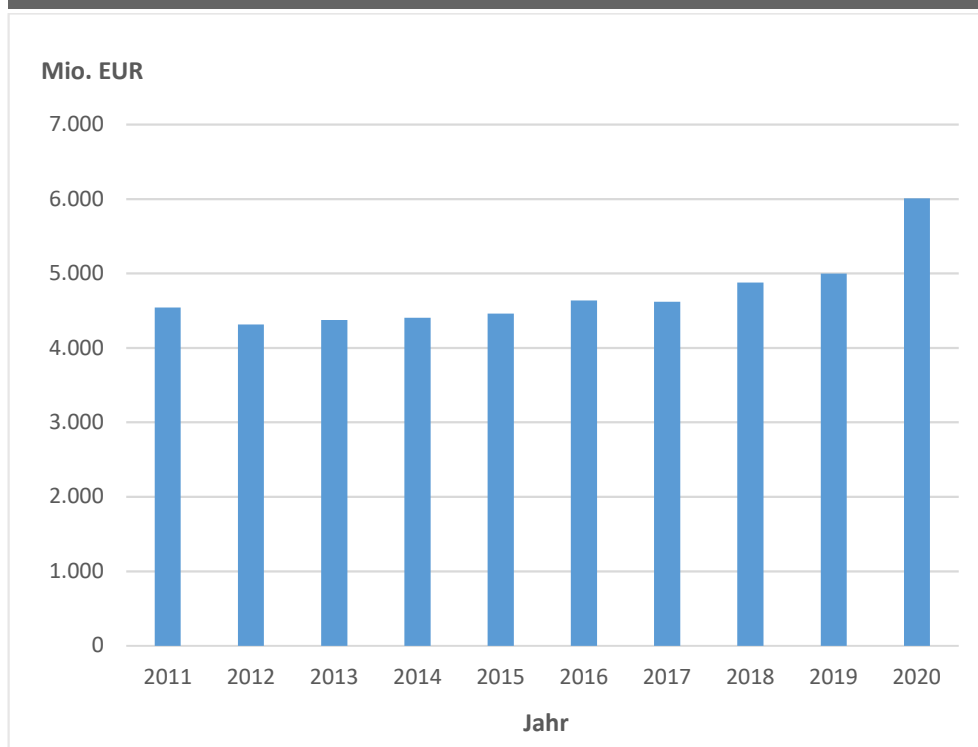
II.7 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)

Die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes an den öffentlichen Bereich und an natürliche Personen haben 2020 mit rund 6.008 Mio. EUR einen neuen Höchststand erreicht. Dies ist im Wesentlichen auf die Zuführung von 694,8 Mio. EUR an das Sondervermögen „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“ zurückzuführen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der *Übertragungsausgaben* seit 2011:

⁶² Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung, GVBl. 1/2018, S. 12.

Abbildung 12 Übertragungsausgaben seit 2011



Die *Übertragungsausgaben* machten 2020 mehr als die Hälfte (53,0 %) der *bereinigten Ausgaben* aus. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1.012,5 Mio. EUR, veranschlagt waren sogar um 45,4 Mio. EUR höhere Ausgaben. Der Vergleich der Übertragungsausgaben 2019 und 2020 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 10 Übertragungsausgaben 2019 und 2020				
Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2020 Ist – Nach- trag Mio. EUR
	2019 - Ist - Mio. EUR	2020 - Soll - Nachtrag Mio. EUR	2020 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	3.027,8	3.865,1	3.922,4	+ 57,3
davon				
- Leistungen an Kommunen	2.541,7		2.688,0	
davon KFA	1.976,4		2.082,8	
Unterbringung/Betreu- ung von Flüchtlingen	94,3		62,3	
Kostenerstattung für unbegleitete minder- jährige Ausländer	51,3		17,2	
Kosten der Unterkunft nach SGB II (Bundes- anteil)	116,0		177,3	
Grundsicherung und Barbetrag nach SGB XII	84,5		107,7	
Zuweisungen im Rah- men der Regionalisie- rungsmittel	25,1		32,7	
Zuweisungen im Rah- men der Gebietsre- form	91,9		42,9	
Finanzierung des beitragsfreien Kinder- gartenjahres	29,9		48,0	
Jugendförderung und Schulsozialarbeit	25,7		33,0	
- Leistungen an Länder	23,4		47,7	
davon Länderfinanzaus- gleich (apl.)	-		17,8	
Erstattung von Ver- waltungskosten, für gemeinsame IT-Vor- haben und Versor- gungsbezüge	23,4		29,9	
- Sondervermögen „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds	-		694,8	
- Sonder- und Zusatzversor- gungssysteme der DDR	438,0		442,2	
Schuldendiensthilfen und Er- stattungen an Unternehmen	93,4	93,4	94,5	+ 1,1
davon				
- TAB – BAföG	13,5		8,7	
- Flughafen Erfurt-Weimar	9,7		5,5	
- Maßregelvollzug	41,1		42,0	

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2020 Ist – Nach- trag Mio. EUR
	2019 - Ist - Mio. EUR	2020 - Soll - Nachtrag Mio. EUR	2020 - Ist - Mio. EUR	
Leistungen an natürliche Personen	214,2	248,6	231,8	- 16,8
davon				
- BAföG	55,4		60,8	
- Entschädigungsleistungen der strafrechtlichen und beruflichen Rehabilitation	17,3		19,2	
- Leistungen gemäß Opferentschädigungsgesetz	7,0		7,3	
- Sinnesbehindertengeld	13,9		13,3	
- Zuschüsse aus der Ausgleichsabgabe	12,6		10,6	
- Unterhaltsvorschuss	46,8		49,4	
- Wohngeld	24,2		35,7	
- Beiträge an die Unfallkasse Thüringen	16,4		16,4	
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.660,2	1.846,2	1.759,3	- 87,0
davon				
- Kultur und Kunst	123,1		130,7	
- Hochschulen, Wissenschaft und Forschung	581,7		616,2	
- ÖPNV	278,6		291,9	
- Schulen freier Träger	172,1		176,3	
- Leistungen an Kirchen/ Religionsgemeinschaften	26,7		27,6	
- AöR ThüringenForst	31,3		31,4	
- Integration von Migranten und Flüchtlingen	16,4		14,7	
- Arbeitsmarktförderung	15,3		14,9	
- Universitätsklinikum Jena	83,5		86,1	
- ESF	65,8		55,1	
- EFRE	35,0		42,2	
- ELER	57,3		57,7	
- Wirtschaftsförderung außerhalb der EU-Mittel	23,7		29,6	
Insgesamt	4.995,5	6.053,3	6.008,0	- 45,4

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 weiter um rund 146 Mio. EUR. Dies beruht im Wesentlichen auf höheren Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und höheren Erstattungen im Sozialbereich.

Die Zuführung von 694,8 Mio. EUR an das Sondervermögen „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“ wurde mit dem Nachtragshaushalt 2020 veranschlagt und auch in dieser Höhe geleistet.

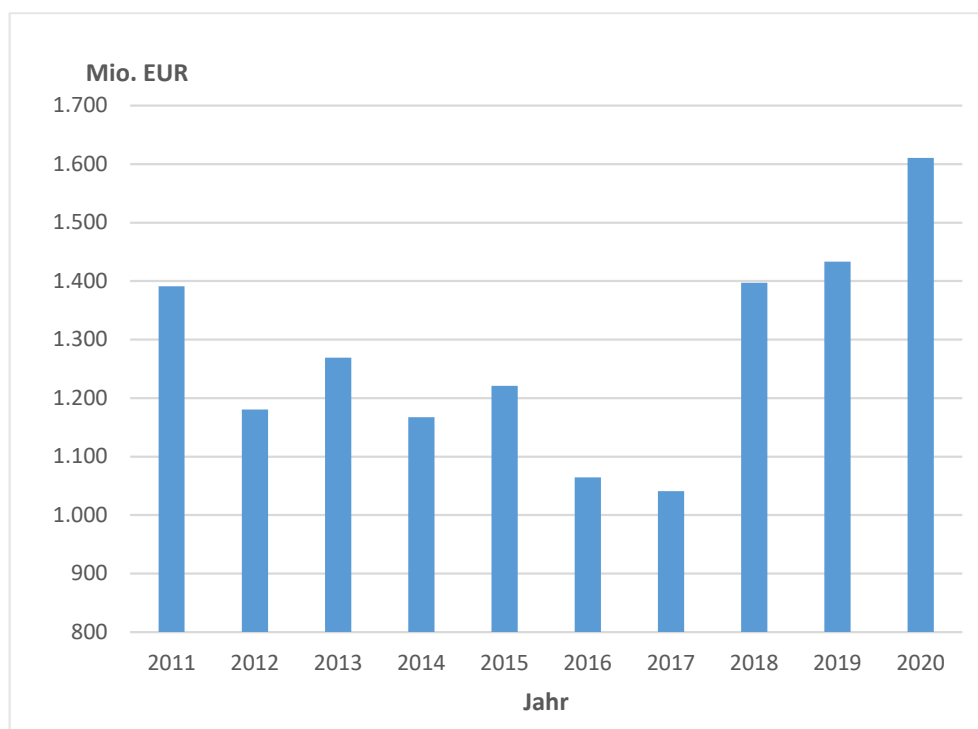
Die Leistungen an natürliche Personen stiegen im Vorjahresvergleich. Es waren insbesondere höhere Leistungen für Wohngeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG erforderlich.

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 2011:

Abbildung 13 Investitionsausgaben seit 2011



Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben für Investitionen deutlich. Sie lagen mit 1.610,3 Mio. EUR um rund 177 Mio. EUR (12,3 %) über dem Vorjahreswert, jedoch um rund 53 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

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

Übersicht 11 Ausgaben für Investitionen 2019 und 2020				
Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2020 Ist – Nachtrag Mio. EUR
	2019 - Ist - Mio. EUR	2020 - Soll - Nachtrag Mio. EUR	2020 - Ist - Mio. EUR	
Bausausgaben	188,9	246,2	184,8	- 61,4
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	64,5	89,0	76,7	- 12,3
ÖPP und alternative Baufinanzierung	34,3	50,6	50,8	+ 0,2
Darlehen	28,9	36,0	40,0	+ 4,0
davon EFRE	2,0		0,0	
Konsolidierungsfonds	0,0		10,0	
BAföG	25,1		30,0	
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	7,1	11,0	1,5	- 9,5
Investitionszuweisungen	1.109,5	1.230,4	1.256,6	+ 26,1
davon				
- Hochschulen/Wissenschaft/Forschung	45,3		55,5	
- Denkmal- und Kunstpflege	35,0		43,6	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	130,8		143,1	
- Förderung der Strukturentwicklung	19,0		23,0	
- Sanierung ökologischer Altlasten	30,0		26,2	
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“	36,6		43,7	
- Gesundheitswesen	69,1		76,9	
- Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“	101,5		83,7	

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2020 Ist – Nachtrag Mio. EUR
	2019	2020	2020	
	- Ist - Mio. EUR	- Soll - Nachtrag Mio. EUR	- Ist - Mio. EUR	
- EFRE	67,4		92,0	
- ELER	50,2		47,6	
- Städtebauförderung	118,8		124,6	
- Verbesserung der Verkehrs- infrastruktur	70,9		50,1	
- Zuweisungen an das Thür. Wohnungsbauvermögen	26,1		0,2	
- Förderung von Sportstätten	18,3		37,0	
- KFA (nur Investitionen)	33,6		48,4	
- Investitionspauschale an Kommunen außerhalb KFA	100,0		167,9	
- Ausgaben aus Zuweisungen des Bundes für finanzschwache Kommunen	15,3		6,9	
Insgesamt	1.433,3	1.663,2	1.610,3	- 52,9

Die Bauausgaben des Freistaats sanken im Vergleich zum Vorjahr um rund 4 Mio. EUR und blieben um rund 61 Mio. EUR unter dem Soll. Minderausgaben fielen besonders in folgenden Bereichen an:

- Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten in fast allen Ressorts (18,0 Mio. EUR),
- Planung und Bau von Straßen (12,8 Mio. EUR),
- Baumaßnahmen an Hochschulen (5,5 Mio. EUR) und
- Baumaßnahmen aus Mitteln des EFRE (8,2 Mio. EUR).

Für den Erwerb von Fahrzeugen, Geräten und beweglichen Sachen wurden 12,3 Mio. EUR weniger als geplant ausgegeben.

Die Ausgaben für ÖPP und alternative Baufinanzierung lagen im Soll. Es waren um 16,5 Mio. EUR höhere Zahlungen fällig als im Vorjahr.

Die Investitionszuweisungen stiegen im Vergleich zum Vorjahr weiter um rund 147 Mio. EUR und lagen auch um rund 26 Mio. EUR über dem Soll.

Für den Anstieg sind unter Anderem ursächlich:

- höhere Zuschüsse aus dem EU-Strukturfonds EFRE (25 Mio. EUR),
- höhere Zuschüsse aus der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (12 Mio. EUR),

- höhere pauschale Zuweisungen an die Kommunen im und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (83 Mio. EUR).

Die letztgenannten Ausgaben sind auch für die Mehrausgaben gegenüber dem Soll maßgeblich.

Die Investitionsquote lag 2020 mit 14,2 % knapp unter der des Vorjahres.

II.9 Besondere Finanzierungsausgaben

Als *besondere Finanzierungsausgaben* sind Zuführungen an *Rücklagen* von 82,8 Mio. EUR und *haushaltstechnische Verrechnungen* von rund 0,4 Mio. EUR ausgewiesen.

Zuführungen an die allgemeine Rücklage wurden nicht vorgenommen. Sie hatte Ende 2020 unverändert 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 64,1 Mio. EUR zugeführt. Ende 2020 betrug ihr Bestand 288,1 Mio. EUR.

1,6 Mio. EUR wurden der gemeinsamen Rücklage der Hochschulen zugeführt. Diese besteht neben den Rücklagen der einzelnen Hochschulen und hatte Ende 2020 – nach der Nettoentnahme von rund 10 Mio. EUR – einen Bestand von 24,8 Mio. EUR.

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

Seit 2018 ermöglicht § 4 bzw. § 5 ThürHhG 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 Zuführungen an die Rücklagen von insgesamt 11,1 Mio. EUR Gebrauch gemacht.

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

II.10 Einsatz der EU-Mittel in Thüringen

Für die Förderperiode 2014 bis 2020 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. Tn. 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 12 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 ⁶³ 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
EFRE 2020	167,9	142,6	40,5	52,5
Summe EFRE	571,3	611,8	40,5	52,5
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
ESF 2020	68,4	59,2	41,7	65,1
Summe ESF	283,9	325,6	41,7	65,1
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
ELER 2020	90,1	98,9	49,8	73,5
Summe ELER	450,2	500,0	49,8	73,5

⁶³ 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 12 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 2020 beispielsweise im EFRE 571,3 Mio. EUR an EU-Mitteln erhalten. Damit hat das Land in dieser Förderperiode erst rund die Hälfte des zustehenden Einnahmenvolumens abgerufen. In der gleichen Zeit wurden 611,8 Mio. EUR aus den EU-Mitteln verausgabt. Im Ergebnis wurden bisher 40,5 Mio. EUR aus Landesmitteln vorfinanziert.

Über alle EU-Fonds ergab sich zum Jahresende 2020 somit eine Gesamt-Vorfinanzierung von fast 130 Mio. EUR. Der Rechnungshof hält dies grundsätzlich nicht für problematisch. Vor dem Hintergrund, dass eine Nettoneuverschuldung erforderlich war, bleibt 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 2020 hat das Land im EFRE 52 %, im ESF 65 % und im ELER 73 % des Thüringen insgesamt zustehenden EU-Fördervolumens ausgezahlt. Bewilligt waren im EFRE 92 %⁶⁴ der Mittel. Im ESF waren bereits Ende 2019 90 % der Mittel bewilligt.⁶⁵ Die Mittel dieser Förderperiode waren eigentlich bis zum 31. Dezember 2020 zu bewilligen. Mit dem „Befristeten Rahmen für staatliche Beihilfen während der Corona-Pandemie“ hat die Europäische Kommission die Mittel der Europäischen Strukturfonds aufgestockt und die Befristung bis zum 30. Juni 2022 verlängert.⁶⁶ Die Mittel können bis zum 31. Dezember 2023 verausgabt werden. Ein Großteil muss also in den Folgejahren noch abfließen.

⁶⁴ 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_2020.pdf

⁶⁵ Bürgerinfo zum ESF 2014 – 2020 in Thüringen:
https://www.esf-thueringen.de/fileadmin/user_upload/ESF-Thueringen-Buergerinfo.pdf

⁶⁶ Zuletzt EU-VO 2020/2221 vom 23. Dezember 2020.

Die für 2020 veranschlagten Mittel konnten überwiegend nicht in voller Höhe umgesetzt werden. Im EFRE konnten die Ansätze nur zu 69 % ausgeschöpft werden, im ELER zu 78 % und im ESF zu 64 %.

C Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen

I. Neugestaltung der Internetauftritte der Landesverwaltung mangelhaft geplant und durchgeführt (Einzelpläne 02 – 10 und 16)

Das Projekt zur Neustrukturierung der Internetauftritte der Landesregierung wies erhebliche Defizite im Projektmanagement auf und entsprach nicht den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung. Außerdem wurde die Strategie für IT und E-Government des Freistaats missachtet.

I.1 Die Webseite thueringen.de, das Einstiegsportal der Landesregierung und -verwaltung im Internet, wurde ab 2017 umstrukturiert und neu gestaltet. An diesem Projekt unter Leitung der Thüringer Staatskanzlei (TSK) waren alle Ministerien beteiligt. Der Rechnungshof hat von 2019 bis 2020 das Projekt zur Neustrukturierung des zentralen Internetauftritts in der TSK und allen Ministerien geprüft.

Zu den wesentlichen Projektzielen gehörte neben der Umstellung der Internetauftritte von einer zentralen auf eine dezentrale Struktur auch der Wechsel der technischen Basis. Letzteres betraf vorrangig den IT-Betrieb sowie das genutzte Content Management System (CMS), welches die Speicherung, Verwaltung und Aufbereitung von Informationen, die im Internet dargestellt werden sollen, übernimmt.

Unvollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Weder die Ausgaben für Wartung, Pflege und Betrieb der Altlösung noch die laufenden Projektkosten wurden vollständig erfasst. Die finanziellen und zeitlichen bzw. personellen Aufwände des Projekts wurden nicht vorab kalkuliert. Der Rechnungshof konnte aufgrund der mangelnden Dokumentation nicht nachvollziehen, welche Kosten der Altlösung, welche Kosten dem Projekt zur Neustrukturierung oder ggf. anderen Zwecken zuzuordnen sind. Der Rechnungshof schätzt die Projektkosten mindestens im oberen sechsstelligen Bereich.

Die TSK legte keine den Anforderungen der Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Es fehlten u. a. die Bewertung der Ausgangssituation und der Vergleich der Lösungs-

alternativen. Vor Projektbeginn legte die TSK nicht die in der ThürLHO geforderten Ziele fest. Die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen wurden dadurch erschwert. Bis zum Ende der Erhebungen des Rechnungshofs führte die TSK diese auch nicht durch.

Mängel in der Projektplanung und -umsetzung

Der Rechnungshof hat zudem erhebliche Mängel im Projektmanagement festgestellt: Es lag kein schriftlicher Projektauftrag vor. Einen detaillierten, abgestimmten Zeitplan gab es nicht. Daraus resultierten stetige Korrekturen des internen Zeitplans der Projektleitung in der TSK. Gründe für Verzögerungen wurden nicht dokumentiert. Es fehlte außerdem ein Projekthandbuch, das für alle Beteiligten die Projektziele und -strukturen beschreibt und festlegt. Die Dokumentation zur Anforderungsanalyse und zum Risikomanagement war mangelhaft.

Aus Sicht der TSK stellte das geprüfte Projekt kein IT-Projekt dar. Während das Thüringer Finanzministerium (TFM) bzw. das Thüringer Landesrechnungszentrum (TLRZ) ihre Projektanteile korrekt in den IT-Gesamtplan aufnehmen und im Einzelplan 16 (Informations- und Kommunikationstechnik) veranschlagten, führte die TSK die Projektanteile nicht im IT-Gesamtplan auf. Die Haushaltsmittel der TSK für das Projekt wurden vollständig außerhalb des Einzelplans 16 veranschlagt.

Der Rechnungshof hat daher bemängelt, dass die TSK die Verwaltungsvorschrift für die Organisation des E-Government und des IT-Einsatzes in der Landesverwaltung des Freistaats Thüringen nicht beachtet hat. Für die Einordnung eines Projekts als IT-Projekt ist unerheblich, welche Organisationseinheit verantwortlich ist. Sobald die Landesregierung in nennenswertem Umfang Informations- oder Kommunikationstechnik einführt oder ändert, unterliegt das Projekt auch den Regelungen für IT-Projekte. Letztere bedingen eine Aufnahme in die IT-Planung des Freistaats und eine zumindest anteilige Veranschlagung der Projektmittel im Einzelplan 16.

Unzureichende Einbindung der Beteiligten

Im Projekt wurde zudem die Kommunikation mit den Beteiligten vernachlässigt. Eine Einbindung der Ministerien und weiterer Behörden erfolgte erst sehr spät. Dies führte zu zeitlichem Verzug.

Die exakten technischen Anforderungen und Bedarfe an die Hosting-Dienstleistungen wurden nicht ressortübergreifend abgestimmt. Entgegen der E-Government- und IT-Strategie des Landes favorisierte die TSK dezentrale Betriebslösungen bei externen kommerziellen Anbietern. Sie versäumte, frühzeitig eine Einigung auf das einzusetzende CMS und einen einheitlichen Hosting-Dienstleister zu erzielen. Eine Verständigung dazu fand erst in der Umsetzungsphase auf Initiative des TFM statt. So entstanden zwischenzeitlich unter Inanspruchnahme externer Dienstleister eigene Umsetzungen der Ressorts, die unabhängig und parallel zum Gesamtprojekt liefen und zum Teil noch immer Bestand haben.

Bei einem Projekt, das auf eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung zielt, ist eine frühzeitige und intensive Einbindung der späteren Verantwortlichen für die fachliche Arbeit und den technischen Betrieb in den Ressorts unabdingbar. Aus Sicht des Rechnungshofs hätten beim geprüften Projekt ressortübergreifende Abstimmungen unmittelbar nach Bestätigung der Leitungsvorlage im Frühjahr 2016 beginnen und die Bereiche für Öffentlichkeitsarbeit und Presse wie auch die IT-Referate umfassen müssen.

- I.2 Die TSK hat in ihren Stellungnahmen mitgeteilt, dass die Leitungsvorlage vom März 2016 sowohl eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als auch geeignete Ziele enthalte. Sie betonte, dass das Projekt zur Neustrukturierung der Internetauftritte nahezu im Zeitplan und unter Beachtung der Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung erfolgreich abgeschlossen worden sei. Eine genaue Ermittlung der Kosten der Altlösung sei nicht angezeigt gewesen, da schon eine überschlägige Ermittlung ergeben hätte, dass eine Neustrukturierung und Vergabe im Wettbewerb zu günstigeren Ergebnissen führen werde. Zudem stelle diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Verbindung mit dem Kabinettsbeschluss vom April 2019 auch eine ausreichende Grundlage für eine Erfolgskontrolle dar. Die TSK werde die abschließende Erfolgskontrolle gemäß § 7 ThürLHO bis zum Jahresende 2021 vornehmen. Auch zur Frage der mangelhaften Projektdokumentation und des Projektauftrags verwies sie auf diese Dokumente.

Die TSK gehe auch weiterhin nicht vom Vorliegen eines IT-Projektes aus. Es läge ein Projekt der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit/Online-Kommunikation vor. Der Wechsel zu einem anderen Content Management System fiele nicht unter den Begriff IT.

Zur vom Rechnungshof bemängelten Kommunikation und späten Einbindung der von der Dezentralisierung der Internetauftritte betroffenen Ressorts hat die TSK auf die Abstimmungen ab 2017 auf Ebene der Pressesprecher und die Ressortabstimmungen abgestellt.

Bezüglich der Dezentralisierung des Betriebs und der CMS-Nutzung hat die TSK auf die historische Entwicklung im Vorfeld des Projekts verwiesen. Eine einheitliche Lösung hätte zum Zeitpunkt der Entscheidung nur als theoretische Alternative bestanden. Sie habe marktübliche und keinesfalls überzogene Anforderungen an das Hosting. Das TLRZ könne aber die Anforderungen an einen professionellen IT-Betrieb nicht erfüllen.

Das TFM antwortete, dass die Homogenisierung der Infrastruktur und die Zentralisierung von IT-Diensten beim TLRZ weitergeführt würden. Das TFM werde die Forderung, IT-Projekte an der Landesstrategie für E-Government und IT auszurichten, nochmals in den Ressorts vortragen. Die Betriebsplattform entspreche dem Stand der Technik; eine weitere Steigerung der Verfügbarkeit sei aus Sicht des TFM nicht geboten und auch nicht erforderlich. Das TLRZ sei bestrebt, die teilweise voneinander abweichenden Anforderungen der Ressorts umzusetzen. Allerdings seien die personellen Ressourcen im TLRZ begrenzt. Künftig unterstütze daher ein leistungsfähiger externer Partner den Landesdienstleister.

- I.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik am Projekt zur Neustrukturierung der Internetauftritte der Landesregierung. Die von der TSK vorgelegten Dokumente genügen weder den Vorgaben bezüglich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch waren sie für eine erfolgreiche und wirtschaftliche Projektdurchführung ausreichend. Der Rechnungshof erwartet, dass bei vergleichbaren Projekten die Kosten der Altlösung und die erwarteten Kosten der Lösungsvarianten detailliert verglichen werden. Softwarepakete wie der „WiBe-Kalkulator“ können hierbei hilfreich sein.⁶⁷ Die Wirtschaftlichkeit eines Projekts kann nicht anhand grober Schätzungen festgestellt werden. Während und nach dem Projekt sind Erfolgskontrollen vorzunehmen. Die für 2021 von der TSK geplante Erfolgskontrolle wurde noch immer nicht durchgeführt.

⁶⁷ Vgl. IT-Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik.
https://www.cio.bund.de/Web/DE/Architekturen-und-Standards/Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen/Software/software_node.html

Der Rechnungshof hält bezüglich der Einordnung als IT-Projekt und hinsichtlich der mangelhaften Kommunikation sowie der späten Einbindung der Ressorts an seiner Auffassung fest. Ebenfalls vermag der Hinweis der TSK auf die historische Entwicklung bei der Projektumsetzung und Auswahl der neuen Lösungsarchitektur nicht zu überzeugen. Die Anforderungen an Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bestehen unabhängig von der Vorgeschichte eines Vorhabens.

Die erheblichen Zweifel des Rechnungshofs bezüglich der Wirtschaftlichkeit des externen Hostings bestehen fort. Sollte der IT-Landesdienstleister TLRZ, wie von der TSK mehrfach dargestellt, nicht die Anforderungen an ein professionelles Hosting erfüllen können, muss dieser – auch angesichts der derzeitigen Aufgaben bei der Digitalisierung und im Sinne der E-Government- und IT-Strategie des Freistaats – zügig ertüchtigt werden.

Die Bemühungen des TFM und des TLRZ zur weiteren Verbesserung der Servicequalität werden daher begrüßt. Die Anforderungen an das Hosting sollten ressortübergreifend abgestimmt werden, um eine tragfähige Balance zwischen personellen und finanziellen Aufwänden und der technischen Verfügbarkeit der Internetauftritte herstellen zu können.

Der Rechnungshof erwartet, dass für bedeutsame IT-Projekte detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf Basis valider Kalkulationen durchgeführt werden. Während und nach der Projektdurchführung sind Erfolgskontrollen durchzuführen. Die „Verwaltungsvorschrift für die Organisation des E-Government und des IT-Einsatzes in der Landesverwaltung des Freistaats Thüringen“ muss auch für Projekte der Fachseite angewendet werden, in denen IT eingeführt oder geändert wird.

II. Maßnahmen zur Integrationsförderung mangelhaft umgesetzt – Teil IV (Kapitel 04 31 und 05 02)

Für Förderungen nach der Projektförderrichtlinie Integration etablierte das Justizministerium weder ein effizientes Zuwendungsverfahren noch hat es das Förderprogramm durchgehend auf seine Zielerreichung hin überprüft. Zudem hat es Projekte dauerhaft über den maximal zulässigen Förderzeitraum hinaus bezuschusst und dabei nur geringfügige inhaltliche Anpassungen vorgenommen.

- II.1 Der Rechnungshof hat seit 2019 verschiedene Maßnahmen der Integrationsförderung geprüft. Die Prüfung umfasste vier Teile.⁶⁸ Das Prüfungsverfahren zu Teil IV hat der Rechnungshof 2021 abgeschlossen. Prüfungsschwerpunkt war die Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen des Freistaats Thüringen für Menschen mit Migrationshintergrund (Projektförderrichtlinie Integration)⁶⁹ des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) mit über 200 geförderten Maßnahmen und einem Förder volumen von über 12 Mio. EUR von 2015 bis 2018. Der Rechnungshof hat zudem die Verwendung von Fördermitteln bei zwei Zuwendungsempfängern geprüft.

Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

Zur Projektförderrichtlinie Integration

Für das Zuwendungsverfahren war das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) zuständig. Dennoch war das Ministerium in das Verfahren operativ eingebunden. Dies führte zu Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen beiden Behörden und zu einer Dopplung von Arbeiten. Das Verfahren erwies sich nach Auffassung des Rechnungshofs insoweit als ineffizient. Der Rechnungshof hat empfohlen, das Zuwendungsverfahren ausschließlich in einer Behörde zu bearbeiten.

⁶⁸ Siehe Jahresbericht 2021 des Thüringer Rechnungshofs (S. 83 bis 93): „Ausländervereinsarbeit“ (Teil I) und „Maßnahmen zur Integrationsförderung“ (Teil II) sowie „Maßnahmen zur Integrationsförderung – Teil III“ in diesem Jahresbericht (Tn. C.IV).

⁶⁹ Richtlinie in den Fassungen des geprüften Zeitraums vom 7. Mai 2014, ThürStAnz 21/2014, S. 656-675, sowie vom 8. Dezember 2016, ThürStAnz 52/2016, S. 1.624-1.643.

Zuwendungsempfänger haben mit Abschluss ihres geförderten Projekts die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der erhaltenen Mittel anhand eines einfachen Verwendungsnachweises⁷⁰ zu belegen. Das TLVwA als Bewilligungsstelle hat den Nachweis zu prüfen und bei Beanstandungen erforderliche Maßnahmen (z. B. Rückforderung der Mittel) zu ergreifen.

Zwischen 2015 und 2017 benötigte das TLVwA für die Prüfung der Verwendungsnachweise durchschnittlich eineinhalb Jahre. Für 2018 lagen zur Zeit der Prüfung keine geprüften Verwendungsnachweise vor. Eine unverzügliche kursorische Prüfung nach Eingang des Verwendungsnachweises war in keinem Fall dokumentiert.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist dies aus folgenden Gründen nicht hinnehmbar⁷¹:

Zum einen besteht bei verspäteter Prüfung die Gefahr, dass Rücknahme oder Widerruf von Zuwendungsbescheiden verfristet sind (Jahresfrist nach § 48 Abs. 4 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz). Zum anderen haben auch Zuwendungsempfänger ein berechtigtes Interesse an einer zeitnahen Prüfung und Information darüber, ob sie die erhaltenen Mittel in voller Höhe behalten dürfen.

Das Ministerium hat jährlich das Erreichen von Programmzielen zu überprüfen und darüber einen Controllingbericht zu fertigen. Für 2016 und 2018 wurden keine Controllingberichte vorgelegt. Dadurch konnten eine Erfolgskontrolle und die daraus folgende Bewertung der Zielerreichung des Förderprogramms nur unzureichend durchgeführt werden. Der Rechnungshof hat insofern in Frage gestellt, ob das Ministerium seiner Pflicht zur Prüfung eines zielgerichteten Einsatzes öffentlicher Mittel nachkam.

⁷⁰ Der einfache Verwendungsnachweis enthält nur einen zahlenmäßigen Nachweis der Einnahmen und Ausgaben (summarische Darstellung).

⁷¹ Vgl. Jahresbericht 2020 des Thüringer Rechnungshofs (S. 22 bis 24): Verwendungsnachweisprüfung in der Zuwendungspraxis.

Projektförderung einer Fachstelle (Zuwendungsempfänger 1)

Das TMMJV förderte eine Fachstelle⁷² nach der Projektförderrichtlinie Integration. Für 2018 bis 2020 bewilligte es fast 340.000 EUR. Die Förderquoten lagen zwischen 83 und 92 Prozent der Gesamtausgaben und damit stets über dem von der Richtlinie vorgesehenen Regelfördersatz von 70 Prozent. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es dem Zuwendungsempfänger aufgrund dieser großzügig bemessenen Förderquoten an einem Anreiz zum wirtschaftlichen Handeln und Sparen fehlte. Er hat Bedenken geäußert, dass diese Aufwendungen nach Auslaufen des dreijährigen Projekts letztendlich wirkungslos werden oder das Projekt entgegen den Vorgaben der Richtlinie weitergeführt wird.

Projektförderung eines Vereins (Zuwendungsempfänger 2)

Das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS) und das TMMJV förderten von 2015 bis 2019 mehrere Projekte eines Vereins⁷³ mit insgesamt rund 825.000 EUR (Kapitel 04 31 und 05 02).

Das TMBJS förderte die Projekte nach der Richtlinie zur „Förderung von Maßnahmen zur Umsetzung des Thüringer Landesprogramms für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit“⁷⁴ überwiegend mit dem Regelfördersatz (90 Prozent). Dabei prüfte es nicht, ob der Zuwendungsempfänger mehr Eigenmittel hätte einsetzen und so den Einsatz öffentlicher Mittel verringern können. Zudem vermerkte das TMBJS bei seinen Bewilligungen der Anträge auf Förderung lediglich, dass diese auf Grundlage der Richtlinie und der Förderempfehlung des Programmbeirats⁷⁵ erfolgten. In den Protokollen des Programmbeirats waren jedoch Gründe für dessen Förderempfehlungen nicht dokumentiert. Der Rechnungshof hat die hohen Förderquoten mit Hinweis auf den Subsidiaritätsgrundsatz kritisiert. Danach hat ein Zuwendungs-

⁷² Die Fachstelle soll die Entwicklung und Verstetigung von Maßnahmen begleiten, die der interkulturellen Öffnung von im Freistaat tätigen Verwaltungseinrichtungen, Vereinen, Unternehmen und/oder anderen Organisationen dienen.

⁷³ Der Verein setzt sich für die Interessen und den Schutz Geflüchteter und Migranten sowie für den Abbau von Vorurteilen und Diskriminierung gegenüber Geflüchteten und Migranten und gegen Rassismus ein.

⁷⁴ Richtlinie vom 14. August 2014, ThürStAnz 36/2014, S. 1.131 ff., sowie vom 16. Januar 2017, ThürStAnz 7/2017, S. 265 ff.

⁷⁵ Der Programmbeirat berät den Interministeriellen Arbeitskreis und die Koordinierungsstelle im TMBJS hinsichtlich der fachlichen Weiterentwicklung des Landesprogramms.

empfänger eigene oder Drittmittel vorrangig gegenüber Zuwendungen einzusetzen. Aus Sicht des Rechnungshofs waren weder Notwendigkeit noch Angemessenheit der Zuwendungen belegt.

Das TMMJV förderte seit 2015 mehrere Projekte des Vereins nach der Projektförderrichtlinie Integration, davon ein Projekt durchgehend mit zum Teil nur geänderter Projektbezeichnung. Es verstieß damit gegen die Vorgabe zum maximal möglichen Förderzeitraum von drei Jahren. Das Ministerium bewilligte dieses Projekt stets in etwa mit dem Regelfördersatz von 70 Prozent, 2015 sogar mit einer Vollfinanzierung. Der Rechnungshof hat gegenüber dem TMMJV auch hier auf den Subsidiaritätsgrundsatz hingewiesen.

- II.2 Eine Ineffizienz des Bewilligungsverfahrens zur Projektförderrichtlinie Integration sah das TMMJV nicht. Der Ablauf diene der besseren fachlichen Steuerung der Integrationsmaßnahmen und ermögliche eine unmittelbare Reaktion und schnelle Bewertung von entstehenden Bedarfen. Auch habe das TMMJV vom TLVwA zunehmend Aufgaben übernommen, weil die hier unzureichende personelle Ausgestaltung im TLVwA zu einer verzögerten Bearbeitung der Antragsprüfung geführt habe; die geforderte personelle Aufstockung sei dort nicht erfolgt. Ministerium und TLVwA seien aber im Austausch miteinander, um das Förderverfahren effizienter umzusetzen und die Aufgabenbereiche der Behörden klarer voneinander abzugrenzen. Zudem sollten die seitens des Ministeriums übernommenen Aufgaben an das TLVwA übergehen. Hinsichtlich der ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen und Controllingberichte bzw. der unterlassenen Erfolgskontrolle habe das TMMJV gegenüber dem TLVwA bereits mehrfach um einen Sachstands- bzw. Fortschrittsbericht gebeten. Das TMMJV teilte im Bemerkungsverfahren mit, dass das TLVwA zwischenzeitlich Maßnahmen zur Verbesserung der personellen Situation ergriffen habe. Dadurch sollten Defizite bei der Verwendungsnachweisprüfung behoben werden.

Zur Förderung der Fachstelle wies das TMMJV auf das hohe Landesinteresse an diesem Projekt hin. So sei die Relevanz des Projekts bereits durch Aufnahme in den Aktionsplan des Thüringer Integrationskonzepts deutlich geworden. Seit 2020 läge die Förderquote des Landes bei rund 90 Prozent; die Förderung wurde auf 150.000 EUR begrenzt. Die Nachfrage aus den Landkreisen und kreisfreien Städten nach Angeboten der Fachstelle sei

groß. Auch deswegen laufe seit 2021 ein erneutes dreijähriges Projekt. Wegen des besonderen Landesinteresses prüfe das Ministerium eine Verstärkung des Projekts.

Zu den Projektförderungen des Vereins teilte das TMBJS u. a. mit, dass sich die Höhe der Landesförderung vor allem nach dem Kostenplan der jeweiligen Projekte richte. Die Empfehlungen des Programmbeirats und eines interministeriellen Arbeitskreises seien Grundlage für die Förderungen. In der Vergangenheit seien allerdings keine Gründe für die Entscheidung in den Gremien festgehalten worden; lediglich die Ergebnisse der Abstimmungen seien dokumentiert und der Hausleitung zur Zustimmung vorgelegt worden. Infolge der Kritik des Rechnungshofs an dieser Praxis habe das TMBJS das Verfahren ab Dezember 2021 umgestellt. So würden nun sowohl Ablehnungs- als auch Befürwortungsgründe bei den Diskussionen der Projektanträge in den Protokollen vermerkt. Diese Protokolle würden der Hausleitung zusammen mit den Abstimmungsergebnissen der Gremien zur Entscheidung vorgelegt.

Das TMMJV teilte u. a. mit, dass es die Projekte des Zuwendungsempfängers seit 2017 stets im Rahmen des Regelfördersatzes der Projektförderrichtlinie bewilligt habe. Die Ausrichtung des Projekts hätte sich weiterentwickelt, so dass eine inhaltliche Differenzierung vorläge. Hinsichtlich der Kritik an der Missachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes werde das TLVwA gebeten, die finanzielle Situation des Zuwendungsempfängers bei einer erneuten Antragstellung eingehend zu prüfen.

- II.3 Die Einbindung des Ministeriums in das Förderverfahren ging dem Inhalt und Umfang nach deutlich über originär lenkende und leitende Aufgaben einer obersten Landesbehörde hinaus. Zu den Förderverfahren nach der Projektförderrichtlinie Integration bleibt der Rechnungshof deswegen bei seiner Auffassung, dass es organisatorischer Maßnahmen bedarf, um diese effizienter umzusetzen. Er begrüßt daher, dass nunmehr die personelle Situation im TLVwA verbessert wurde. Eine Übernahme des gesamten Förderverfahrens sollte geprüft werden.

Hinsichtlich der Projektförderung der Fachstelle war bereits bei deren erstmaliger Förderung bekannt, dass der Bedarf auch nach dem dreijährigen

Förderzeitraum weiterbestehen wird. Nunmehr zeichnet sich eine Verstetigung durch die Neuauflage von Projekten in veränderter Form (aber mit vergleichbarem Zuwendungszweck) ab. Die Projektförderung von Daueraufgaben erscheint grundsätzlich nur vertretbar, wenn geförderten Einrichtungen eine zeitlich begrenzte Anlaufförderung gewährt wird, um sie mittelfristig von einer öffentlichen Förderung unabhängig zu machen.⁷⁶ Sofern das TMMJV von einer beabsichtigten Verstetigung der Förderung spricht, läuft dies auf eine quasi-institutionelle Förderung⁷⁷ der Fachstelle hinaus. Das TMMJV ist dringend aufgefordert, einen rechtlich geeigneten Rahmen für seine Vorhaben mit der Fachstelle abzustecken. Nur so erlangt der Haushaltsgesetzgeber in transparenter Weise Kenntnis über diese dauerhaften Ausgaben und wird zu weitergehenden Entscheidungen hierüber befähigt.

Hinsichtlich der mangelhaften Begründungen von Projektförderungen des Vereins hielt der Rechnungshof eine Neubewertung des Verfahrens durch das TMBJS für geboten. Dem ist das Ministerium zwischenzeitlich durch neue Regelungen zur Dokumentation bei den Entscheidungsprozessen nachgekommen. Der Rechnungshof begrüßt dies.

Der Rechnungshof empfiehlt,

- **die zahlreichen Maßnahmen zur Integrationsförderung auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen,**
- **die Förderung am tatsächlichen Bedarf auszurichten,**
- **Doppelförderungen und -strukturen zu vermeiden sowie**
- **Anreize zum wirtschaftlichen Handeln zu setzen.**

⁷⁶ Vgl. Schriftenreihe des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, Nr. 1.2.3, S. 24.

⁷⁷ Die Zuwendungen werden als Projektförderung deklariert. Sie haben jedoch tatsächlich die haushaltsrechtliche Wirkung einer institutionellen Förderung, da die Projektmittel als faktische Dauerförderung bereitgestellt werden.

Bemerkungen zum Einzelplan 04

III. **Unterrichtsabsicherung: Potential vorhandener Lehrkräfte nutzen (Einzelplan 04)**

Das Bildungsministerium macht von einer weiteren Möglichkeit, die Unterrichtsversorgung zu decken, keinen Gebrauch. Beamte in Thüringen können auf Antrag bereits ab dem vollendeten 62. Lebensjahr in den vorzeitigen Ruhestand eintreten (allgemeine Antragsaltersgrenze). Würde der Antragsruhestand statt zwischen dem vollendeten 62. und 63. Lebensjahr später gewährt, könnte der ungedeckte Lehrereinstellungsbedarf erheblich verringert werden.

III.1 Das Land hat den Unterricht an den Schulen zu gewährleisten. Doch die Lage bei der Unterrichtsversorgung bleibt angespannt. Das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (Bildungsministerium) beklagte 2021 in der Presse, dass es in Thüringen, Deutschland und Europa nicht ausreichend Bewerber für die ausgeschriebenen Lehrerstellen gebe.⁷⁸

Wie der Unterrichtsausfall an Thüringer Schulen mit den bereits vorhandenen Personalressourcen reduziert werden kann, hatte der Rechnungshof zuletzt in seiner Prüfung „Abminderung von Pflichtstunden der Lehrkräfte an staatlichen allgemeinbildenden Schulen“ aufgezeigt.⁷⁹

Durch Veränderungen beim vorzeitigen Ruhestand auf Antrag hat das Land weiteres Potential, den Personalbedarf für den Unterricht mit den vorhandenen Lehrkräften zu decken.

Während der vorzeitige Ruhestand auf Antrag nach den Vorschriften des Bundes und der meisten Länder⁸⁰ voraussetzungslos erst mit Vollendung des 63. Lebensjahres möglich ist, eröffnet Thüringen seinen Beamten diese Möglichkeit bereits ein Jahr früher. Zum 1. Januar 2012 hat es die allgemeine Antragsaltersgrenze vom vollendeten 63. auf das vollendete 62. Lebensjahr abgesenkt.

⁷⁸ OTZ vom 14. Oktober 2021, S. 1.

⁷⁹ Jahresbericht 2020, Teil C, Tn. VIII, S. 107 ff.

⁸⁰ Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung des Antragsruhestands bei verbeamteten Lehrern im Zeitraum von 2005 bis 2019 geprüft, wobei der Schwerpunkt auf den Jahren 2012 bis 2019 lag. Vergleichend hat er diese Entwicklung bei sonstigen Beamten betrachtet.

Dabei hat er im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Bei verbeamteten Lehrkräften ist das vorzeitige Ausscheiden auf Antrag der Regelfall. Die Pensionierung mit Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze stellt hingegen die Ausnahme dar. So schieden von den 2019 insgesamt in den Ruhestand eingetretenen 813 verbeamteten Lehrern 542 (rund zwei Drittel) vorzeitig auf Antrag aus, 9 % vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit und lediglich 23 % mit Erreichen der Regelaltersgrenze. Von sonstigen Beamten⁸¹ schieden von 415 Beamten hingegen 192 (weniger als die Hälfte) vorzeitig auf Antrag aus, 11 % vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit und immerhin 40 % mit Erreichen der Regelaltersgrenze.⁸²
- Verbeamtete Lehrkräfte nehmen den Antragsruhestand – insbesondere zwischen Vollendung des 62. und 63. Lebensjahres – häufiger in Anspruch als sonstige Beamte.
- Es sind erhebliche positive Effekte für die Unterrichtsabsicherung zu erwarten, wenn die potentiell berechtigten Lehrkräfte für den Antragsruhestand statt zwischen dem vollendeten 62. und 63. Lebensjahr ein Jahr später in den vorzeitigen Ruhestand gingen. 2023 wäre es möglich, rund drei Viertel der 240 Stellen, die nicht besetzt werden können, durch die bisherigen Lehrkräfte weiter zu besetzen.⁸³

⁸¹ Zu den sonstigen Beamten zählen nicht die Beamten im Vollzugsdienst (Polizeivollzugsdienst, Justizvollzugsdienst) sowie dem feuerwehrtechnischen Dienst, da für diese Beamten besondere Altersgrenzen gelten, vgl. §§ 106, 107 und 108 ThürBG (für Beamte des Justizvollzugsdienstes, die im allgemeinen Vollzugsdienst tätig sind).

⁸² Werte nach eigener Auswertung von 9.684 Datensätzen des Landesamts für Finanzen. Sämtliche Prozentzahlen sind gerundet. Von den 2019 vorzeitig auf Antrag in den Ruhestand getretenen verbeamteten Lehrern schieden rund 29 % zwischen dem vollendeten 62. und 63. Lebensjahr aus. Die Angabe zum Antragsruhestand bezieht sich nur auf den Austrittsgrund „allgemeine Antragsaltersgrenze“, nicht auf die „Antragsaltersgrenze wegen Schwerbehinderung“.

⁸³ Die eigenen Berechnungen berücksichtigen die von der Kultusministerkonferenz veröffentlichten länderspezifischen Modellrechnungen zum Lehrereinstellungsbedarf und zum Lehrereinstellungsangebot für die verschiedenen Lehrämter in der Dokumentation Nr. 226 vom Dezember 2020. Die KMK weist darin darauf hin, dass bei den zugrundeliegenden Lehrbedarfs- und Lehrerangebotsmodellrechnungen viele Unsicherheiten eine Rolle spielen. Eine Modellrechnung würde daher die tatsächlich eintretende Entwicklung niemals exakt vorhersagen können (s. dort S. 10).
Die Reduzierung des Einstellungsbedarfs um rund drei Viertel basiert im Wesentlichen auf der Annahme, dass jährlich rund 30 % der 62-jährigen verbeamteten Lehrer zwischen der Vollendung des 62. und 63. Lebensjahres vorzeitig auf Antrag ausscheiden. Sie beruht

Um dieses Ziel zu erreichen, besteht nach Auffassung des Rechnungshofs die Möglichkeit, die Entscheidungspraxis zu den Ruhestandsanträgen zu ändern und normativ durch Vorgaben zu steuern oder die Antragsaltersgrenze gesetzlich anzuheben.

Die vorzeitige Ruhestandsversetzung auf Antrag nach § 26 Abs. 1 Thüringer Beamten-gesetz liegt im Ermessen des Dienstherrn und kann aus dienstlichen Gründen (z. B. erheblichen Schwierigkeiten bei der Nachfolgefrage) versagt werden. Eine normative Steuerung der bisher stattgebenden Entscheidungspraxis könnte daher zum einen durch die Exekutive erfolgen, etwa durch ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften. Zum anderen könnte der Gesetzgeber das Ermessen durch eine Soll-Vorschrift begrenzen oder die dienstlichen Gründe (wie die Unterrichtsabsicherung in „Mangelfächern“), die zur Ablehnung eines Antrags führen, näher umschreiben.

Der Rechnungshof hat außerdem empfohlen zu prüfen, wie sich eine gesetzliche Anhebung der allgemeinen Antragsaltersgrenze auf andere Beamten-gruppen auswirkt. Sollte auch bei anderen Beamten-gruppen als den Lehrkräften ein personalwirtschaftlicher Bedarf bestehen, hält der Rechnungshof eine Wiederanhebung der allgemeinen Antragsaltersgrenze auf das vollendete 63. Lebensjahr für sinnvoll. Der Rechnungshof hat das Bildungsministerium daher aufgefordert, sich mit dem Finanzministerium und dem Ministerium für Inneres und Kommunales dazu abzustimmen.

Bei 63 Jahren liegt im Übrigen auch die Altersgrenze für gesetzlich Renten-versicherte, die mit Abschlägen vorzeitig ihre Altersrente antreten wollen (Altersrente für langjährig Versicherte nach 35 Versicherungsjahren).

- III.2 Das Bildungsministerium hat in seiner mit dem Finanzministerium abgestimmten Stellungnahme u. a. die Befürchtung geäußert, eine etwaige normative Steuerung der Entscheidungspraxis könne zu Rechtsunsicherheiten führen. Insbesondere der Vorschlag, Anträge von Lehrern auf Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand abzulehnen, wenn sie in Mangelfächern unter-

auf dem Vergleich der Werte in den Schuljahresstatistiken 2018/2019 und 2019/2020 sowie der Zahl der im Kalenderjahr 2019 zwischen Vollendung des 62. und 63. Lebensjahres vorzeitig auf Antrag ausgeschiedenen Lehrer. Hier lag der Anteil bei rund 28,75 %. Die für den Antragsruhestand 2023 zwischen dem vollendeten 62. und 63. Lebensjahr maßgebende Anzahl der verbeamteten Lehrer basiert auf der Fortschreibung der Schuljahresstatistik 2019/2020 für das Schuljahr 2022/2023 (rund 650 Lehrer).

richteten, begegne rechtlichen Bedenken. Schon der Begriff des „Mangelfachs“ sei rechtlich unscharf und somit kein geeigneter Anknüpfungspunkt für Entscheidungen über die vorzeitige Ruhestandsversetzung.

Die Anhebung der allgemeinen Antragsaltersgrenze hält das Bildungsministerium für einen verfolgungswerten Ansatz. Gespräche mit dem für die entsprechende gesetzliche Regelung zuständigen Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales müssten noch geführt werden.

Zum Bemerkungsbeitrag hat das Bildungsministerium keine weitere Stellungnahme abgegeben.

III.3 Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest.

Angesichts der defizitären Unterrichtsversorgung in Thüringen sieht es der Rechnungshof als unvertretbar an, wenn das Ministerium weiterhin auf jegliche normative Steuerung der Entscheidungspraxis verzichten will. Der Rechnungshof stimmt mit dem Bildungsministerium überein, dass die in der Prüfungsmitteilung verwandte und der politischen Diskussion entlehnte Bezeichnung „Mangelfach“ rechtlich unscharf ist. Das Bildungsministerium steht aber in der Verantwortung, für das personelle und organisatorische Problem einer insoweit mangelnden Unterrichtsabdeckung die inhaltlichen und fachlichen Kriterien zu definieren.

Wegen der vom Bildungsministerium dargelegten Gründe zu den Schwierigkeiten von freien Ermessensentscheidungen und wegen des Handlungsbedarfs für die Unterrichtsabdeckung bestehen nach Auffassung des Rechnungshofs hinreichend sachliche Gründe, für den Bereich der Lehrer jedenfalls gesetzlich ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zu definieren.

Eine gesetzliche Anhebung der allgemeinen Antragsaltersgrenze auf das vollendete 63. Lebensjahr würde etwaige sich aus dem Vollzug dieser Regelungen ergebende Rechtsunsicherheiten vermeiden. Gleichwohl kann im Lehrerbereich auch der Bedarf bestehen, den vorzeitigen Ruhestand erst ab einem noch späteren Zeitpunkt zu genehmigen.

Der Rechnungshof bedauert daher, dass die zur Anhebung der Antragsaltersgrenze sowie zum personalwirtschaftlichen Bedarf bei anderen Beamtengruppen gebotenen Erwägungen und Abstimmungen in der Sache bzw. zum Verfahren nicht weiter gediehen sind.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine Anhebung der Antragsaltersgrenze für den vorzeitigen Ruhestand zu prüfen. Jedenfalls muss das Potential vorhandener Lehrkräfte besser genutzt werden.

**IV. Schulbudget für außerunterrichtliche Angebote an den staatlichen Schulen:
Mehrbelastung statt Entlastung
(Kapitel 04 05 Titelgruppe 85)**

Das vom Bildungsministerium im Schuljahr 2018/2019 eingeführte sog. Schulbudget zur Finanzierung außerunterrichtlicher Angebote hat zu keiner Freisetzung von Unterrichtsstunden von Lehrkräften an den staatlichen Schulen geführt.

Die zur Entlastung von Lehrkräften vorgesehene Maßnahme verursacht stattdessen erhebliche Mehrbelastungen und einen hohen Verwaltungsaufwand für Schulleitungen und Lehrkräfte.

IV.1 Außerunterrichtliche Angebote werden entsprechend den personellen und sächlichen Voraussetzungen der Schule, den Bedürfnissen der Schüler und dem Wunsch der Eltern ermöglicht (§ 10 Abs. 4 Thüringer Schulgesetz⁸⁴).

Lehrkräfte, die außerunterrichtliche Angebote, wie beispielsweise Arbeitsgemeinschaften oder Chor- und Orchesterproben betreuen, stehen für den Unterricht mit einer geringeren Pflichtstundenzahl zur Verfügung. Im Schuljahr 2018/2019 wurden an den staatlichen allgemein- und berufsbildenden Schulen in Thüringen insgesamt 1.680 Anrechnungsstunden⁸⁵ für außerunterrichtliche Angebote von Lehrkräften gewährt. Dies entspricht rechnerisch immerhin der Unterrichtsverpflichtung von 65 vollzeitbeschäftigten Lehrkräften⁸⁶.

Als eine von mehreren Maßnahmen gegen den Unterrichtsausfall hat das Bildungsministerium nach dem sog. Thüringenplan⁸⁷ das Schulbudget für staatliche Schulen ab dem Schuljahr 2018/2019 eingeführt. Danach sollen u. a. außerunterrichtliche Angebote wie Arbeitsgemeinschaften⁸⁸ statt wie bisher von Lehrkräften durch externe Honorarkräfte übernommen und mit dem Schulbudget finanziert werden.⁸⁹ Die Personalressourcen der somit von

⁸⁴ Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) in der Fassung vom 2. Juli 2019.

⁸⁵ Statistisches Informationssystem Bildung des TMBJS – Schulstatistik (SIS): Personal - Anrechnungsstunden für Aufgaben, Schuljahr 2018/2019.

⁸⁶ Bezogen auf eine durchschnittliche wöchentliche Pflichtstundenanzahl von Lehrkräften in Thüringen.

⁸⁷ „Thüringenplan. Für eine gute Zukunft unserer Schulen“ des TMBJS vom 11. Juni 2018, S. 34.

⁸⁸ Arbeitsgemeinschaften werden im Rahmen von Ergänzungsstunden oder über den Unterricht hinaus als außerunterrichtliches Angebot meist an Nachmittagen an Schulen angeboten.

⁸⁹ Durchführungsbestimmungen zur Umsetzung des Schulbudgets (DFB Schulbudget) vom 12. Juli 2019 (für 2018 und 2019), DFB Schulbudget vom 13. Dezember 2019.

außerunterrichtlichen Aufgaben entlasteten Lehrkräfte sollen zur Unterrichtsabsicherung zur Verfügung stehen, um personelle Engpässe infolge von Erkrankungen oder sonstigen Ausfällen von Lehrkräften zu kompensieren.

Mit dem Schulbudget können zudem gesundheitsfördernde Maßnahmen für Lehrkräfte, Sonderpädagogische Fachkräfte und Erzieher finanziert werden.

Mit dem Landeshaushalt 2018/2019⁹⁰ wurde die Landesregierung ermächtigt, beginnend ab dem 1. August 2018 jeder staatlichen Schule 30 EUR⁹¹ pro Schüler und Schuljahr als Schulbudget zur Verfügung zu stellen. Seither stehen jährlich bis zu 6,6 Mio. EUR zur Verfügung.⁹²

Der Rechnungshof hat 2020/21 die Umsetzung des Schulbudgets an staatlichen Schulen in den Schuljahren 2018/19 und 2019/20 geprüft. Die Erhebungen und Befragungen erfolgten dabei schwerpunktmäßig im Grundschulbereich.

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Das Ministerium hat vor Einführung des Schulbudgets keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 ThürLHO durchgeführt. Zudem hat es bisher weder Auswertungen noch hierfür erforderliche Datenerfassungen vorgenommen, um festzustellen, ob mit dem Schulbudget das Ziel der Unterrichtabsicherung erreicht wird.
- Das Ministerium hat es in den Haushaltsjahren nach Einführung des Schulbudgets versäumt, Haushaltsmittel nach § 6 ThürLHO bedarfsgerecht und schulartbezogen zu veranschlagen. Ungeachtet der unterschiedlichen Inanspruchnahme des Schulbudgets durch die Schulen hat das Ministerium an der einheitlichen Schulbudget-Pauschale für alle Schularten von 30 EUR je Schüler und Schuljahr festgehalten.
- Die Schulen haben das Schulbudget insgesamt nur verhalten in Anspruch genommen. Mittel aus dem Schulbudget beantragten zwei Jahre nach dessen Einführung rund 62 % aller staatlichen Schulen. Von den 2019 veranschlagten 6,5 Mio. EUR nutzten die Schulen lediglich rund 1,5 Mio. EUR (23 %).

⁹⁰ Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für die Haushaltsjahre 2018/2019 (ThürHhG 2018/2019), siehe auch LT-Drucksachen 6/4378 vom 23. August 2017 und 6/4905 vom 21. Dezember 2017.

⁹¹ 2018 anteilig 12,50 EUR pro Schüler und Jahr.

⁹² Kapitel 04 05, Titelgruppe 85 Schulbudget.

- An keiner der durch den Rechnungshof stichprobenartig geprüften Grundschulen mit Schulbudgetmaßnahmen wurden außerunterrichtliche Angebote, die zuvor von Lehrkräften betreut wurden, von Honorarkräften übernommen. Folglich konnten in diesem Bereich keine Lehrerwochenstunden zur Unterrichtsabsicherung freigesetzt werden.
- Schulleitungen und Lehrkräfte sind durch das neue Verfahren zur Abwicklung des Schulbudgets erheblichen Mehrbelastungen und einem erhöhten Verwaltungsaufwand ausgesetzt.
- Zudem ergeben sich Abgrenzungsschwierigkeiten zu den bisher etablierten Maßnahmen im außerunterrichtlichen Bereich⁹³ und der Gesundheitsförderung von Lehrkräften⁹⁴. Maßnahmen des Schulbudgets führen deshalb teilweise zu Doppel- und Mehrfachangeboten in diesen Bereichen.
- Lehrkräfte, Sonderpädagogische Fachkräfte und Erzieher erhalten durch das Schulbudget unentgeltlich und teilweise während der Arbeitszeit Angebote zur Gesundheitsförderung.⁹⁵

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Ministerium die mit dem Schulbudget verbundenen Ziele und Wirkungen zur Unterrichtsabsicherung und Gesundheitsförderung von Lehrkräften bislang ungeprüft gelassen hat. Ohne enge Begleitung und valide Datenerfassung zu den erreichten Ergebnissen hat sich das Ministerium bislang unzureichend mit diesem neuen Instrument „Schulbudget“ in der Praxis an den Schulen auseinandergesetzt. Die Mehrbelastung und den erhöhten Verwaltungsaufwand durch das neue Verfahren zum Schulbudget hat das Ministerium in Kauf genommen.

Der Rechnungshof hat u. a. empfohlen

⁹³ Z. B. Außerunterrichtliche Maßnahmen über das Hortbudget an staatlichen Grund- und Gemeinschaftsschulen, Maßnahmen zum Ausbau der Ganztagsbetreuung.

⁹⁴ Neben Maßnahmen des Schulbudgets bestehen für Lehrkräfte weitere Möglichkeiten zur Gesundheitsförderung, z. B.:

- Diverse Fortbildungsmaßnahmen durch das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM),
- Maßnahmen der Gesundheitsförderung „GUT GEHT'S“ nach der „Rahmendienstvereinbarung Gesundheitsmanagement zwischen dem TMBJS und dem Hauptpersonalrat im Geschäftsbereich des TMBJS“,
- Maßnahmen des Betrieblichen Eingliederungsmanagements (BEM) und
- Maßnahmen im Rahmen des KOBAGS (Kordinierung von Beratung und Angeboten für gesunde Schulen in Thüringen).

⁹⁵ Z. B. Yoga, Entspannungsübungen, Nordic Walking.

- das Verfahren zur Umsetzung des Schulbudgets deutlich effizienter zu gestalten und den Aufwand an den Schulen auf das unbedingt notwendige Maß zu reduzieren,
- die Wirksamkeit des Schulbudgets und die Notwendigkeit dessen Finanzierung zu überprüfen und nachzuweisen,
- außerunterrichtliche Angebote über das Schulbudget nur dann zu fördern, wenn Honorarkräfte Angebote übernehmen, die zuvor von Lehrkräften betreut wurden sowie
- Gesundheitsförderungen von Lehrkräften nur dann zu unterstützen, wenn sie nicht in Konkurrenz zu anderen etablierten Angeboten des Ministeriums, des Thüringer Instituts für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) oder zu privaten Anbietern stehen.

IV.2 Das Ministerium hat in seinen Stellungnahmen Folgendes dargelegt:

- Die Hinweise zur Wirtschaftlichkeitskontrolle werden vom Ministerium zur Kenntnis genommen und würden künftig Beachtung finden. Aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen in den letzten Schuljahren habe es Zweifel an der Zweckmäßigkeit und Aussagekraft einer Erfolgskontrolle zum jetzigen Zeitpunkt gegeben. Das Ministerium werde später eine Erfolgskontrolle durchführen und hierzu einen Evaluierungsbericht erstellen.
- Die Schulbudget-Pauschale von 30 EUR basiere auf einer rein politischen Entscheidung. Eine Anpassung an die Bedarfe ausgehend vom unterschiedlichen schulartabhängigen Mittelabfluss habe das Ministerium bisher nicht für erforderlich erachtet. Es werde jedoch eine differenzierte Mittelbereitstellung aufgrund der Besonderheiten der Schularten im Blick behalten.
- Der geringe Mittelabfluss der für das Schulbudget vorgesehenen Haushaltsmittel sei auf den Umstand zurückzuführen, dass sich die Schulen mit dem neuen Verfahren erst vertraut machen mussten.
- Die Feststellung, dass an keiner der geprüften Grundschulen Lehrkräfte entlastet und Lehrkapazitäten für den Unterricht freigesetzt wurden, habe das Ministerium zur Kenntnis genommen. Die Nutzung des Schulbudgets werde jedoch als Indiz dafür gesehen, dass ein Bedarf an Unterstützung von außerunterrichtlichen Angeboten und unterrichtsergänzenden Maßnahmen bestehe.

- Den vom Rechnungshof festgestellten erhöhten Verwaltungsaufwand der Schulen nehme das Ministerium zum Anlass, um Erleichterungen bei der verwaltungstechnischen Umsetzung des Schulbudgets voranzutreiben. Mit Neufassung der Durchführungsbestimmungen zum Schulbudget für 2022 habe es bereits einige Anpassungen hierzu umgesetzt.
- An einer genauen Abgrenzung und Zuordnung unterschiedlicher Maßnahmen im außerunterrichtlichen und gesundheitsfördernden Bereich werde derzeit vom Ministerium gearbeitet. So seien ab 2022 beispielsweise gesundheitsfördernde Maßnahmen für Lehrkräfte mit Fortbildungscharakter nicht mehr über das Schulbudget finanzierbar, sondern über das ThILLM zu beantragen und abzuwickeln.
- Zu den unentgeltlichen gesundheitsfördernden Angeboten für Lehrkräfte hat das Ministerium geäußert, dass die Nutzung dieser Angebote aufmerksam beobachtet werde. Die Angebote bewerte das Ministerium als positiv im Sinne des Gesamtziels des Gesundheitsmanagements „GUT GEHT’S“ für Thüringer Schulen.⁹⁶ Die Bündelungen aller gesundheitsfördernden Maßnahmen für Lehrkräfte in einer Haushaltsstelle werde vom Ministerium geprüft.

Das Ministerium hat eingeräumt, dass die Absicherung des Unterrichts durch das Schulbudget nicht direkt zu erreichen sei. Außerunterrichtliche Angebote durch Honorarkräfte unterstützten jedoch mittelbar die Nachbereitung und Festigung von Unterrichtsinhalten bzw. die Entwicklung der Lernkompetenz von Schülern. Das Ministerium sieht deshalb in den mit dem Schulbudget erweiterten außerunterrichtlichen Angeboten der Schulen eine Unterstützung zur Unterrichtsabsicherung. Daher hat es den Vorschlag des Rechnungshofs abgelehnt, Honorarkräfte nur dann aus dem Schulbudget zu finanzieren, wenn deren Angebote zuvor von Lehrkräften wahrgenommen wurden.

IV.3 Der Rechnungshof nimmt die vom Ministerium angekündigten Maßnahmen zur Kenntnis. Er hält jedoch an seiner Kritik fest und verweist darauf, dass der Auftrag zur Umsetzung von politischen Entscheidungen das Ministerium nicht entbindet, die Haushaltsgrundsätze nach §§ 6, 7, 17 Abs. 1 und 2

⁹⁶ Gesundheitsförderung von Lehrkräften „GUT GEHT’S“ nach der Rahmendienstvereinbarung Gesundheitsmanagement zwischen dem TMBJS und dem Hauptpersonalrat im Geschäftsbereich des TMBJS vom 28. September 2016.

ThürLHO einzuhalten. Das Ministerium hat den Mittelbedarf für neue Maßnahmen im Vorfeld zu analysieren und zu berechnen sowie diesen in der Folgezeit regelmäßig zu überprüfen.

Die Bewertung des Ministeriums, dass mit dem Schulbudget das vom Haushaltsgesetzgeber vorgesehene Ziel der Unterrichtsabsicherung „*nicht direkt erreichbar*“ sei, spricht dafür, die Fortführung des Schulbudgets insgesamt auf den Prüfstand zu stellen. Wenn das Schulbudget keine verbesserte Unterrichtsabsicherung durch freigesetzte Anrechnungsstunden von Lehrkräften bewirkt, ist das Landesinteresse an dieser Maßnahme in seiner bisherigen Zielsetzung zu prüfen.

Dies ist schon deshalb geboten, da Maßnahmen des Schulbudgets parallel und zusätzlich zu zahlreichen anderen und bereits seit Jahren etablierten Maßnahmen im außerunterrichtlichen und gesundheitsfördernden Bereich vom Land finanziert werden.

Der Rechnungshof kann im Übrigen nur bedingt nachvollziehen, dass unentgeltliche und teilweise während der Arbeitszeit für Lehrkräfte, Sonderpädagogische Fachkräfte und Erzieher angebotene gesundheitsfördernde Maßnahmen vom Ministerium positiv im Sinne des Gesundheitsmanagements „GUT GEHT’S“ bewertet werden. Ausgehend vom übergeordneten Ziel der Landesregierung, den Unterricht und die Betreuung von Schülerinnen und Schülern abzusichern, begegnen Kurse während der Arbeitszeit von Lehrkräften, Sonderpädagogischen Fachkräften und Erziehern nach wie vor Bedenken des Rechnungshofs. Zudem stellen kostenfreie Angebote eine Besserstellung gegenüber anderen Beschäftigten im öffentlichen Dienst dar.

Der Rechnungshof empfiehlt,

- **die Ausgestaltung, Finanzierung und Wirksamkeit des Schulbudgets zu überprüfen und**
- **das Programm von parallelen Förderungen für außerunterrichtliche und gesundheitliche Maßnahmen abzugrenzen.**

**V. Förderung des Sportstättenbaus:
Gelbe Karte für intransparente Bauförderung
(Kapitel 04 35)**

Das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport hat die zu fördernden Sportstätten nicht nachvollziehbar ausgewählt. Außerdem hat es Mittel für Baumaßnahmen bewilligt, die nach der geltenden Förderrichtlinie ausgeschlossen waren.

V.1 Im Freistaat gibt es eine Vielzahl von Sportstätten für den Freizeit-, Breiten- und Leistungssport. Kommunen und Sportvereine können die Investitionskosten für bedarfsgerechte Sportstätten in der Regel nicht allein finanzieren. Deshalb stellt der Freistaat Fördermittel auf der Grundlage der Richtlinie zur Förderung des Sportstättenbaus und der Sportstättenentwicklungsplanungen (RL Sportstättenbau⁹⁷) bereit. Das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS) hatte im geprüften Zeitraum 2014 bis 2018 rund 61 Mio. EUR zur Förderung des Sportstättenbaus veranschlagt. Davon haben die Träger der Sportstätten knapp 49 Mio. EUR in Anspruch genommen.

Der Rechnungshof hat den Bedarf und die Verwendung von Zuwendungen für den Bau und die Sanierung von Sportstätten unter Kapitel 04 35⁹⁸ in den Jahren 2014 bis 2018 geprüft. Für diesen Zeitraum hatten die Träger der Sportstätten 571 geplante Vorhaben zur Förderung angemeldet, davon 329 an Sportstätten in kommunaler Trägerschaft.⁹⁹ Das TMBJS traf daraus eine Auswahl von insgesamt 215 Vorhaben, die es dem Arbeitskreis Sportstättenförderung jährlich als „Förderplan“ vorstellte.¹⁰⁰

Die Förderpläne 2014 bis 2018 beinhalten neben den verfügbaren Haushaltsmitteln die Bezeichnung und Priorität der Vorhaben, die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben und die zur Bewilligung vorgesehenen Landesmittel nach Haushaltsjahren. Der Rechnungshof konnte anhand der zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nicht nachvollziehen, nach welchen Kriterien das TMBJS die einzelnen Vorhaben für den Förderplan ausgewählt hatte. Das

⁹⁷ Der Prüfung lagen die Fassungen vom 16. November 2012, 17. November 2015 und 29. September 2017 zugrunde.

⁹⁸ Haushaltsstellen 04 35 883 50 (ab 2017), 04 35 883 71, 04 35 887 71 und 04 35 893 71.

⁹⁹ Anerkannte Sportvereine hatten beim Landessportbund 242 Vorhaben zur Förderung angemeldet, der dafür vom TMBJS rund 2,6 Mio. EUR zur Bewirtschaftung erhielt. Der Rechnungshof hat diesen Teil der Sportstättenbauförderung nicht in die Prüfung einbezogen.

¹⁰⁰ Der Arbeitskreis setzt sich zusammen aus Vertretern des Landessportbunds, der kommunalen Spitzenverbände, der Thüringer Sportämterkonferenz und der Fraktionen im Thüringer Landtag.

TMBJS hat nicht dokumentiert, inwieweit es die Planungsgrundsätze des ThürSportFG¹⁰¹, die Barrierefreiheit oder die Übereinstimmung der Sportanlagen mit den Wettkampfbestimmungen sowie den DIN- und Europeanormen in seine Entscheidung einbezogen hatte. Insbesondere blieb offen, anhand welcher Kriterien das TMBJS die für die einzelnen Vorhaben vorgesehenen Landesmittel festsetzte.

Der Arbeitskreis bestätigte die Fördervorschläge des Ministeriums. Danach forderte das TMBJS diejenigen kommunalen Träger einer Sportstätte zur Antragstellung auf, die unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel Aussicht auf Förderung hatten. Das Verfahren zur Beteiligung des Arbeitskreises ist in der RL Sportstättenbau nicht geregelt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, das Verfahren der Beteiligung des Arbeitskreises zu regeln sowie Kriterien für die Auswahl der zum Zuge kommenden Träger der Sportstätten festzulegen.

Das TMBJS hat auch Mittel für Instandhaltungsmaßnahmen bewilligt, obwohl die Förderrichtlinie dies ausschließt. So hat allein ein Zuwendungsempfänger mehr als 1,6 Mio. EUR für Bauunterhaltungsmaßnahmen an Spitzensportanlagen erhalten. Unter der Maßgabe begrenzter Haushaltsmittel hat das Ministerium damit anderen angemeldeten, aber nicht zur Förderung vorgesehenen Vorhaben eine Zuwendung verwehrt.

Die in den Bewilligungsbescheiden festgelegten Zweckbindungsfristen waren außerdem um fünf Jahre bzw. ein Drittel kürzer als nach der RL Sportstättenbau vorgeschrieben. Damit hat das TMBJS die Zweckbindung der Förderung nicht ausreichend sichergestellt.

V.2

Das TMBJS hat mitgeteilt, dass es auf die Prioritätenstufe nach dem öffentlichen Prioritäteneinstufungskatalog als wesentliches Auswahlkriterium für den Förderplan abgestellt habe. Dies entspreche den Regelungen der Förderrichtlinie vollumfänglich. Die Hausleitung entscheide über die jährlichen Förderpläne. Das Ministerium gewährleiste eine gleichmäßige, transparente und nachvollziehbare Verwaltungspraxis. Es habe sich vor vielen Jahren einen einheitlichen Beurteilungsmaßstab gegeben und garantiere dessen Anwendung seither. Einer Regelung hinsichtlich der Beteiligung des Arbeits-

¹⁰¹ Thüringer Sportförderungsgesetz (ThürSportFG) vom 8. Juli 1994 (GVBl. 24/1994, S. 808), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2020 (GVBl. 19/2020, S. 346).

kreises bedürfe es nicht, da beispielsweise weder der Bund noch das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) in ihren Richtlinien auf extern besetzte Gremien hinwiesen. Bei den Planungsgrundsätzen des ThürSportFG, der Barrierefreiheit, den Wettkampfbestimmungen, den DIN- und Europannormen handele es sich nicht um Anmeldevoraussetzungen, auf deren Basis die Auswahl- und Förderentscheidung getroffen werde, sondern um ein vorausgesetztes Selbstverständnis. Bauplanungstätigkeit basiere üblicherweise auf einschlägigen DIN- und Europannormen. Ihre Einhaltung werde im Zuwendungsverfahren beauftragt.

Die Bewilligung von Mitteln für Instandhaltungsmaßnahmen an Spitzensportanlagen hat das TMBJS mit der Verpflichtung des Landes zur Mitfinanzierung begründet. Andernfalls gingen die verfügbaren Bundesmittel verloren. Einer Benachteiligung anderer Antragsteller hat das TMBJS ausreichend verfügbare Haushaltsmittel entgegengehalten.

Die Zweckbindungsfrist entspreche jener, die der Bund dem Land bei der gemeinsamen Förderung auferlegt habe. Das Land habe sich bei der Weiterleitung der Mittel an die Regelungen des Bundes sowie an die Nr. 1.4 der Verwaltungsvorschrift zu § 44 Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) zu halten. Richtig sei, dass die der Förderung zugrunde liegende Richtlinie keine abweichenden Regelungen enthalte. Zudem fehle auch eine sog. Öffnungsklausel.

V.3

Der Rechnungshof hält an seiner Beanstandung fest, dass das TMBJS das Auswahlverfahren nach den Vorgaben der RL Sportstättenbau nicht nachvollziehbar durchgeführt hat. Die Aufstellung des Förderplans anhand der Prioritätenstufe als wesentliches Auswahlkriterium genüge den Anforderungen der Förderrichtlinie nicht, da die Richtlinie weitere konkrete Zuwendungsvoraussetzungen wie beispielsweise das Vorliegen eines sportfachlichen Bedarfs und die Übereinstimmung mit den Planungsgrundsätzen des ThürSportFG, den Wettkampfbestimmungen sowie den DIN- und Europannormen benennt. Darüber hinaus legt das Ministerium die Prioritätenstufe teilweise selbst fest. Warum ein Träger einer Sportstätte Aussicht auf Förderung hat, ist nachvollziehbar zu begründen. Die Kriterien sind dabei so zu definieren, dass die Bewilligungsbehörde im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei gleichgelagerten Fällen einheitlich verfahren kann. Insbesondere aufgrund der großen Zahl jährlicher Anmeldungen muss das Ministerium die begrenzten Mittel der Sportstättenbauförderung nachvollziehbar

und sachgerecht verteilen. Die Verfahren des Bundes und anderer Ressorts sind dabei unerheblich.

Das TMBJS hat sich mit der Förderrichtlinie an eine Verfahrensweise gebunden. Die Kofinanzierung von Bundesmitteln für ausgewählte Baumaßnahmen entbindet das Ministerium hiervon nicht. Sofern es für bestimmte Vorhaben, beispielsweise für Spitzensportanlagen, ein gesondertes Bewilligungsverfahren für notwendig erachtet, sollte es dieses regeln.

Der Rechnungshof empfiehlt, konkrete Auswahlkriterien in Förderrichtlinien festzulegen und diese im Verwaltungshandeln konsequent anzuwenden.

Bemerkungen zum Einzelplan 07

VI. **Zuwendungen an eine Landesforschungseinrichtung: Institut für Bioprozess- und Analysenmesstechnik e. V. (iba) in Heilbad Heiligenstadt (Kapitel 07 78)**

Das für Wissenschaft zuständige Ministerium gewährt einer außeruniversitären Landesforschungseinrichtung seit 1992 institutionelle Zuwendungen von jährlich bis zu 4,6 Mio. EUR. Das Ministerium ist seither seinen Steuerungsaufgaben nur unzureichend nachgekommen. Schwerwiegende haushaltsrechtliche Verstöße des Instituts – wie deutlich überhöhte Ausgaben für Baumaßnahmen – ließ das Ministerium zudem über Jahre unbeanstandet.

VI.1 Das Institut für Bioprozess- und Analysenmesstechnik e. V. (iba) in Heilbad Heiligenstadt (Institut) besteht seit Ende 1991 als eine von vier landeseigenen außeruniversitären Forschungseinrichtungen¹⁰² in Thüringen. Als Landesforschungseinrichtung wird es institutionell vom Land mit jährlich bis zu 4,6 Mio. EUR¹⁰³ gefördert. Das Institut ist in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins organisiert und als steuerbegünstigte Körperschaft¹⁰⁴ anerkannt. Seine Aufgabe ist, die Wissenschaft und Forschung auf dem Gebiet der

Bioprozess- und Analysenmesstechnik, insbesondere der damit im Zusammenhang stehenden Grundlagen- und anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung zu fördern.¹⁰⁵

In drei Fachbereichen (Analysenmesstechnik, Bioprozesstechnik und Biowerkstoffe), einer Nachwuchsforschergruppe, einem Labor und der Verwaltung sind insgesamt rund 60 Beschäftigte für das Institut tätig.

Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) förderte das Institut zwischen 2017 und 2020 institutionell mit insgesamt rund 15,5 Mio. EUR. Außerdem warb das Institut in diesen

¹⁰² IMMS Institut für Mikroelektronik- und Mechatronik-Systeme gemeinnützige GmbH in Ilmenau, Materialforschungs- und -prüfanstalt an der Bauhaus-Universität Weimar und Thüringer Landessternwarte Tautenburg.

¹⁰³ Betrifft im geprüften Zeitraum das Haushaltsjahr 2018 (Zuwendungen für den Betrieb sowie Zuschüsse für Investitionen).

¹⁰⁴ Vgl. § 52 Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 33 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607).

¹⁰⁵ § 2 Abs. 1 Satz 2 der Satzung des Instituts vom 28. November 1991, zuletzt geändert durch Beschluss der Mitgliederversammlung vom 7. Dezember 2012.

Jahren öffentlich finanzierte Drittmittel¹⁰⁶ von rund 8,6 Mio. EUR sowie wirtschaftlich finanzierte Aufträge von rund 1 Mio. EUR ein. (vgl. im Einzelnen Übersicht 1).

Übersicht 13 Einnahmen des Instituts von 2017 bis 2020 (in Mio. EUR, gerundet¹⁰⁷)				
	2017	2018	2019	2020
Institutionelle Zuwendungen	4,0	4,6	3,3	3,6
davon				
• Zuwendungen (Betrieb)	2,5	2,6	2,7	3,0
• Zuschüsse für Investitionen	1,5	2,0	0,6	0,6
Drittmittel	2,0	2,9	2,0	2,7
davon				
• öffentlich finanziert	2,0	2,3	1,8	2,5
• Wirtschaft	0,0	0,6	0,2	0,2
Einnahmen gesamt	6,0	7,5	5,1	6,3

Der Rechnungshof hat 2021 die institutionelle Förderung und die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2017 bis 2020 unter Einbeziehung der Gesamtentwicklung des Instituts seit dessen Gründung.

Dabei hat der Rechnungshof im Wesentlichen Folgendes festgestellt und kritisiert:

Erhebliches Landesinteresse und Forschungsstrategie des Landes

- Das TMWWDG ist seinen Steuerungsaufgaben nicht nachgekommen, indem es das Institut seit seiner Gründung nur unzureichend forschungsstrategisch begleitet hat. Die Tätigkeit des Instituts wurde nicht in die ab 2007 geltende und seither fortgeschriebene „Thüringer Forschungsstrategie“¹⁰⁸ eingeordnet. Das Institut arbeitet zwar mit der Hochschulmedizin anderer Länder zusammen, nicht aber mit dem Universitätsklinikum Jena. Letzteres hat das Ministerium auch nie eingefordert.

¹⁰⁶ Z. B. Bund, Land, EU, DFG etc.

¹⁰⁷ Vgl. Wirtschaftsplanabrechnungen des Instituts für die Haushaltsjahre 2017 bis 2020.

¹⁰⁸ Vgl. <https://wirtschaft.thueringen.de/forschung-innovation-technologie/strategie-publikationen/>.

- Konkrete Ziele und Erwartungen hat es gegenüber dem Institut nicht formuliert und somit zugleich das für die institutionelle Förderung erforderliche erhebliche Landesinteresse (§ 23 ThürLHO) nicht nachgewiesen.
- Den Erfolg der bereits seit drei Jahrzehnten andauernden Förderung hat das TMWWDG nicht evaluiert.

Der Rechnungshof hat das TMWWDG aufgefordert, das erhebliche Landesinteresse zu prüfen, zu begründen und zu dokumentieren. Er hat empfohlen, die institutionelle Förderung des Instituts vom TMWWDG zeitnah zu evaluieren. Dies kann im nächsten Schritt dazu beitragen, dass das Institut im Landesinteresse¹⁰⁹ in die Bund-Länder-Finanzierung überführt werden kann.

Verwaltung und Verwendung von Zuwendungen

Institut und TMWWDG (als Zuwendungsgeber) haben bei jedem Zuwendungsverfahren im geprüften Zeitraum gegen haushaltsrechtliche Vorschriften (§§ 7 und 44 ThürLHO sowie die Verwaltungsvorschriften zu § 44 ThürLHO) verstoßen.

Folgende Verstöße lagen u. a. vor:

- Alle Anträge des Instituts auf institutionelle Förderung waren mangels aussagefähiger und die Ziele umfassende Arbeitspläne unvollständig.
- Alle Antragsprüfvermerke des TMWWDG waren unzureichend, da weder die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung noch das erhebliche Landesinteresse dokumentiert waren.
- Alle Bewilligungsbescheide waren mangels hinreichend bestimmt formuliertem Zuwendungszweck fehlerhaft.

Daneben wurden vom TMWWDG alle Verwendungsnachweise verspätet, ohne Belegprüfung und ohne örtliche Erhebungen beim Institut geprüft. Durch unterlassene vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen für 2018 und 2019 blieben Landesmittel von insgesamt rund 8 Mio. EUR ungeprüft. Ebenso wenig erfolgten Erfolgskontrollen durch das TMWWDG.

Folgende Beispiele zu nachweislich seit Jahren praktizierten Verstößen des Instituts blieben bei der Verwendung der Zuwendungen vom Zuwendungsgeber unbeanstandet:

¹⁰⁹ „Leitlinien zur Hochschulentwicklung in Thüringen bis 2025“, S. 14.

- Das Institut hat (ehemaligen) Beschäftigten bei Veranstaltungen ohne dienstlichen Bezug Leistungen gewährt. So hat es z. B. für Veranstaltungen geselliger Art jährlich bis zu rund 12.000 EUR (2017) oder für Weihnachtsgeschenke bis zu rund 7.000 EUR (2018) verausgabt.
- Das Institut hat unzulässige Repräsentationsausgaben – u. a. für Bewirtungen, Präsente, Übernachtungen, musikalische Umrahmung etc. – getätigt. Zum Teil waren die Empfänger derartiger Leistungen Beschäftigte des TMWWDG. Für deren Bewirtungen wurden bis zu rund 65 EUR pro Person verausgabt.
- Das Institut hat unzulässig Rückstellungen für Abfindungen ausscheidender Mitarbeiter in sechsstelliger Höhe gebildet.
- Bei der Durchführung zweier kleiner Baumaßnahmen (Toilettensanierung und Sanierung Außenanlage Alte Mühle) hat das Institut unwirtschaftlich gehandelt und seine Mitteilungspflichten gegenüber dem TMWWDG verletzt. Die Ausgaben von 135.000 EUR haben den ursprünglichen Ansatz im Wirtschaftsplan von 22.000 EUR bei der Sanierung der Toiletten um das 6-fache¹¹⁰ überschritten. Für einen Unterstand in der Außenanlage Alte Mühle u. a. für Fahrräder wurden 60.000 EUR vom Institut gezahlt, obwohl im Wirtschaftsplan hierfür nur 17.000 EUR vorgesehen waren. (siehe Abbildung 14, rechts im Bild)

Das Institut beabsichtigte von vornherein – entgegen den Angaben im Wirtschaftsplan – den Unterstand als sogenannten Community-Raum für Feiern¹¹¹ und Besprechungen zu nutzen. Der bisherige Fahrradunterstand (siehe Abbildung 14, links im Bild) steht den Beschäftigten des Instituts neben der neuen Anlage sowie einem weiteren Fahrradunterstand auf dem Gelände (nicht im Bild) weiterhin für ihre Fahrräder zur Verfügung.

¹¹⁰ Für die Sanierung der Toiletten hat das Institut ausschließlich hochwertige und hochpreisige Materialien und Zubehörteile erworben (z. B. die Installation einer Fußbodenheizung, vier angefertigte Einbau-Wandschränke für rund 10.000 EUR, Natursteinwandfliesen und -fensterbänke für rund 27.000 EUR, zwei Granitwaschtische für rund 4.400 EUR, Design-Armaturen ohne Montage für rund 4.700 EUR, Design-Handtuchspender und Design-Abfallbehälter für rund 2.800 EUR etc.)

¹¹¹ So wurde der Unterstand zuletzt z. B. für Feierlichkeiten bei der Amtseinführung der neuen Institutsdirektorin und der Verabschiedung des ehemaligen Institutsdirektors genutzt.

Abbildung 14 Sanierung Außenanlage Alte Mühle



Der Rechnungshof hat das Institut und das TMWWDG aufgefordert, künftig in den Zuwendungsverfahren die haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere zur Verwendungsnachweisprüfung und Erfolgskontrolle, zu beachten.

Hinsichtlich der zweckwidrigen Verwendungen der Zuwendungen hat er das TMWWDG aufgefordert zu prüfen, ob die Zuwendungsbescheide vollständig oder teilweise zu widerrufen sind.¹¹² Hierbei hat er insbesondere auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips verwiesen (§ 23 ThürLHO).

Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Das Institut hat gegen haushaltsrechtliche Vorgaben (Nr. 4 AN-Best-I)¹¹³ verstoßen, indem es zwölf Jahre keine Inventur durchgeführt hat.
- Die Auslastung und der Einsatz von Forschungsgeräten wurden vom Institut weder ins Controlling noch in die begleitende Erfolgskontrolle einbezogen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fanden nicht statt. (vgl. § 7 Abs. 3 und 5 ThürLHO)
- Das Institut hat zahlreiche Forschungs- und sonstige Geräte ausgelagert und über mehrere Jahre nicht genutzt.
- Die Regelungen des TMWWDG zur Veräußerung, Aussonderung und Verwertung¹¹⁴ sind seit 19 Jahren unverändert und entsprechen weder

¹¹² § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Dezember 2014 (GVBl. 11/2014, S. 685), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Mai 2018 (GVBl. 5/2018, S. 212, 223).

¹¹³ Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung.

¹¹⁴ Runderlass zur Aussonderung und Verwertung von landeseigenen beweglichen Sachen mit Ausnahme von Dienstfahrzeugen und Geräten der Informationstechnik (§ 63 ThürLHO) für den Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst vom 20. Juni 2002, Az.: Z2-003/95-13-24505-02.

der geltenden Rechtslage noch tragen sie den Besonderheiten bei der Verwertung von Forschungsgeräten hinreichend Rechnung.

Der Rechnungshof hat daher u. a. zunächst vom Institut gefordert,

- künftig regelmäßig Inventuren durchzuführen, um somit eine ordnungsgemäße Bestandsaufnahme des Inventars zu gewährleisten,
- sämtliche Forschungsgeräte in das interne Controlling und in laufende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzubeziehen und
- vor der Anschaffung von Geräten künftig deren Notwendigkeit verstärkt zu prüfen und verantwortungsvoller mit vorhandenem und mit öffentlichen Mitteln beschafftem Inventar umzugehen.

Dem TMWWDG hat er empfohlen, die Regelungen zur Veräußerung, Aussonderung und Verwertung inhaltlich und redaktionell zu überarbeiten und damit verlässliche Vorgaben für Forschungseinrichtungen und Hochschulen zu schaffen.

VI.2 Das TMWWDG hat umfassend wie folgt Stellung genommen:

Erhebliches Landesinteresse und Forschungsstrategie des Landes

Das TMWWDG hat sich – erstmals detailliert gegenüber dem Rechnungshof in schriftlicher Form – zum erheblichen Landesinteresse geäußert und hierzu u. a. auf die „Thüringer Forschungsstrategie“ verwiesen. Durch diese bestehe ein ausreichender Zielkorridor für eine strategische Einordnung des Instituts in die Thüringer Forschungslandschaft. Einrichtungsbezogene Ziele könnten daraus abgeleitet werden. Hinsichtlich der Institutsentwicklung und -förderung berücksichtige das TMWWDG bisher und künftig stets die Empfehlungen von Experten¹¹⁵ sowie das interne Konzept des Instituts¹¹⁶. Das erhebliche Landesinteresse dokumentiere es bei den Haushaltsaufstellungen und werde dies künftig auch bei den Zuwendungsverfahren tun. Die Anregung des Rechnungshofs aufgreifend plane es zudem eine externe Evaluierung des Instituts.

¹¹⁵ Hierzu hat das TMWWDG exemplarisch Evaluierungen bzw. Empfehlungen vom Wissenschaftsrat, der Expertenkommission „Wissenschaftsland Thüringen“ und des Wissenschaftlichen Beirats des Instituts angeführt.

¹¹⁶ Vgl. „Konzept zur mittel- und langfristigen Entwicklung des Instituts iba 2025“.

Verwaltung und Verwendung von Zuwendungen

Die Verwendungsnachweise des Instituts seien aufgrund einer zeitweise unzureichenden Personalausstattung im Fachreferat des TMWWDG „notgedrungen“ zugunsten anderer Arbeitsaufgaben und Verwendungsnachweisprüfungen ungeprüft geblieben.

Hinsichtlich der zweckwidrigen Verwendung der Zuwendungen hat das TMWWDG im Wesentlichen dargelegt, dass diese aus den Einnahmen des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs des Instituts und nicht aus dem Grundhaushalt geleistet worden seien.

Die vom Wirtschaftsplan abweichende Nutzung des Fahrrad-Unterstands hat das Ministerium damit begründet, dass das Institut aufgrund der Pandemie-Situation diesen vorübergehend als Corona-konformen Veranstaltungsort genutzt habe.

Haushalts- und Wirtschaftsführung

Das TMWWDG hat die Kritik des Rechnungshofs zu den unterbliebenen Inventuren am Institut zurückgewiesen, weil bei der jährlichen Wirtschaftsprüfung Inventuren mindestens stichprobenartig durchgeführt worden seien.

Das Institut habe seine Forschungsgeräte einem regelmäßigen Controlling unterzogen, indem es jährlich Laufzeiten abfrage. Gleichwohl werde es künftig sinnvollere Controlling-Instrumente einsetzen, um die Wirtschaftlichkeit der Forschungsgeräte bestimmen zu können. Befristet nicht genutzte, aber funktionsfähige Geräte bewahre es auf, um flexibel auf schnell wechselnde Forschungsschwerpunkte reagieren zu können. Das Institut sei in Zukunft bestrebt, Geräte von räumlich nah gelegenen Projektpartnern zu nutzen, statt diese selbst zu beschaffen.

- VI.3 Die Ausführungen des TMWWDG überzeugen den Rechnungshof nicht. Er bleibt bei seiner Auffassung und hält an seiner Kritik fest.

Erhebliches Landesinteresse und Forschungsstrategie des Landes

Der Rechnungshof erwartet, dass das TMWWDG den durch die Thüringer Forschungsstrategie allgemein vorgegebenen Zielkorridor mit konkreten Zielen für das Institut untersetzt und diese als Bedingung zur institutionellen Förderung im Landesinteresse festlegt. Dass die Forschungseinrichtungen selbstständig Ziele aus der Forschungsstrategie ableiten, hält der Rechnungshof für unzureichend. Kritisch bewertet er zudem, dass sich das

TMWWDG weder mit den Empfehlungen Dritter nachvollziehbar inhaltlich auseinandergesetzt und dies dokumentiert, noch an diese mit konkreten Ziel- und Leistungsvorgaben angeknüpft hat.

Auch der Bezug auf das allgemein formulierte interne Institutskonzept überzeugt den Rechnungshof nicht. Dieses beinhaltet keine eigenen Bewertungen des TMWWDG oder Vorgaben des Landes.

Der Verweis auf das Institutskonzept im Haushaltsaufstellungsverfahren genügt zur Begründung des erheblichen Landesinteresses ebenso wenig.

Verwaltung und Verwendung von Zuwendungen

Die zeitweise unzureichende Personalausstattung des Fachreferats rechtfertigt das Unterlassen der Verwendungsnachweisprüfung als zwingende Dienstpflicht des Zuwendungsgebers nicht. (vgl. VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO). Mit geeigneten organisatorischen Maßnahmen hat das TMWWDG seine Aufgabenerledigung in diesem Bereich turnusmäßig zu überprüfen und sicherzustellen.

Bezogen auf die zweckwidrige Verwendung von Zuwendungen verweist der Rechnungshof erneut auf das Subsidiaritätsprinzip. Danach hat das Institut grundsätzlich alles Zumutbare zu tun, um erforderliche finanzielle Mittel aufzubringen. Die Förderung hat insofern nur ergänzenden Charakter. Vorrang haben regelmäßig die Eigenmittel des Instituts.¹¹⁷ Es ist daher unerheblich, ob das Institut z. B. Leistungen an (ehemalige) Beschäftigte oder Repräsentationsausgaben aus dem Grundhaushalt oder dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb finanziert.

Hinsichtlich der Nutzung des Unterstands bleibt der Rechnungshof aufgrund seiner Feststellungen vor Ort bei seiner Bewertung. Danach war von vornherein ein überdachter Veranstaltungsort geplant, welcher als Fahrradunterstand im Wirtschaftsplan deklariert wurde.

¹¹⁷ Vgl.: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, 2. Auflage 2016, Abschnitt C 2.3, S. 38 und 39.

Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bei einer Inventur ist der gesamte Vermögensbestand lückenlos mengen- und wertmäßig zu erfassen. Eine auf Stichproben beschränkte Bestandsaufnahme durch Wirtschaftsprüfer bei der Jahresabschlussprüfung ist damit nicht gleichzusetzen.

Weiterhin erschöpft sich ein effizientes Controlling gerade nicht in der jährlichen Abfrage von Geräte-Laufzeiten. Vielmehr müssen weitere Indikatoren erhoben und ausgewertet werden.

Zudem bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, dass auf Dauer nicht mehr für Aufgaben des Instituts erforderliche Geräte aus Wirtschaftlichkeitsgründen zeitnah zu verwerten sind. Die bei seiner Stichprobe begutachteten Geräte wurden ausnahmslos über Jahre hinweg nicht mehr genutzt.

Der Rechnungshof sieht der Neuregelung zur Veräußerung, Aussonderung und Verwertung durch das TMWWDG entgegen.

Der Rechnungshof erwartet angesichts der schwerwiegenden haushaltsrechtlichen Versäumnisse von TMWWDG und Institut die intensive inhaltliche Auseinandersetzung mit den festgestellten Mängeln.

Vor dem Hintergrund der erforderlichen Steuerung durch das TMWWDG und der künftig beabsichtigten Bund-Länder-Finanzierung des Instituts wird vom Rechnungshof die angekündigte zeitnahe Evaluierung sowie Profilierung des Instituts begrüßt.

Bemerkungen zum Einzelplan 08

VII. **Landesseniorenrat: Intransparente Doppelstrukturen und unnötige Ausgaben (Kapitel 08 24)**

Thüringen gewährt dem Landesseniorenrat großzügige Zuwendungen. Dessen fehlender Rechtsstatus und die damit notwendige Anbindung an einen seniorenpolitisch aktiven Trägerverein führen zu intransparenten Doppelstrukturen und unnötigen Ausgaben.

- VII.1 Mit dem Thüringer Seniorenmitwirkungsgesetz (ThürSenMitwG)¹¹⁸ schuf der Landtag 2012 den gesetzlichen Rahmen, um die Mitwirkungsrechte von Senioren zu stärken und deren aktive Beteiligung am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Daraufhin bildete sich im September 2013 der Landesseniorenrat (LSR). Er ist ein Gremium der Meinungsbildung, Interessenvertretung und des Erfahrungsaustauschs auf dem Gebiet der Seniorenpolitik. Er berät und unterstützt die Landesregierung zu seniorenpolitischen Themen und beteiligt sich bei Gesetzentwürfen und Rechtsverordnungen, soweit diese Seniorenbelange unmittelbar betreffen.¹¹⁹ Außerdem unterstützt er die Seniorenbeauftragten der Landkreise und kreisfreien Städte sowie die kommunalen Seniorenbeiräte. Eine eigene Rechtspersönlichkeit sehen die gesetzlichen Regelungen nicht vor. Deshalb kann er seine Rechtsgeschäfte nicht selbst wahrnehmen und ist einem seniorenpolitisch tätigen Trägerverein zuzuordnen.¹²⁰ Eine Evaluation zur Wirkung der Bestimmungen des ThürSenMitwG 2017 führte zu einer Novellierung der gesetzlichen Grundlagen zum Ende des geprüften Zeitraums.¹²¹

Der Vorstand des LSR bedient sich bei der Führung der Geschäfte einer Geschäftsstelle. Diese hauptamtlich besetzte Geschäftsstelle wird von dem für Seniorenpolitik zuständigen Ministerium gefördert. Der LSR bestimmt mit dessen Zustimmung die Einrichtung und organisatorische Zuordnung dieser Geschäftsstelle. Die Zuordnung erfolgte zunächst an die Landesseniorenvertretung Thüringen e. V. (LSVT). Seit 2017 amtiert der „Verein zur Förderung von Mitwirkung und Teilhabe älterer Menschen in Thüringen e. V.“

¹¹⁸ ThürSenMitwG vom 16. Mai 2012, GVBl. 5/2012, S. 137 ff. (gültig vom 31. Mai 2012 bis 18. Oktober 2019).

¹¹⁹ Vgl. § 7 ThürSenMitwG.

¹²⁰ Vgl. § 6 Abs. 3 ThürSenMitwG/ThürSenMitwBetG.

¹²¹ Thüringer Senioren Mitwirkungs- und Beteiligungsgesetz (ThürSenMitwBetG) vom 19. Oktober 2019, GVBl. 11/2019, S. 411 ff.

(VFMTäM) als Trägerverein des LSR. Dieser stellt die betriebliche Infrastruktur bereit und erledigt die notwendigen Rechtsgeschäfte für den LSR.

Das zuständige Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) fördert die Trägervereine und die Geschäftsstelle des LSR.¹²² Mit der administrativen Umsetzung des Förderverfahrens ist die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW) beauftragt.

Der Rechnungshof hat 2020/21 die ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel geprüft. Der geprüfte Zeitraum umfasste 2014 bis 2019. Der Rechnungshof hat zunächst festgestellt, dass die in Personalunion von LSR und LSVT betriebene Geschäftsstelle zu Beginn der Förderung 2014 mit zwei Mitarbeitern (1,75 Vollbeschäftigteneinheiten - VbE) besetzt war. Diese teilten sich die Geschäftsführung und Referententätigkeit im Trägerverein und im LSR gemäß ihren arbeitsvertraglich vereinbarten Stellenanteilen. Die Anzahl der Mitarbeiter und deren Beschäftigungsumfang erhöhten sich im geprüften Zeitraum auf über 3 VbE. Parallel dazu erhöhten sich die dem LSR jährlich gewährten Haushaltsmittel von 75.000 EUR (2014) auf 270.000 EUR (2019). Insgesamt erhielten der LSR und seine Trägervereine in diesem Zeitraum mehr als 1,2 Mio. EUR. Im Vergleich zu den anderen Flächenländern erhielt der LSR die höchsten Zuwendungen.¹²³

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der fehlende Rechtsstatus des LSR zusätzliche Organisationsstrukturen erforderte. Seine Konstituierung neben der LSVT als weiteres Gremium der Interessenvertretung von Senioren war nicht zwingend notwendig, um die Mitwirkungsrechte von Senioren zu stärken.

Aufgrund der gesetzlich normierten dauerhaften Förderung und der praktizierten Vollfinanzierung des LSR hat der Rechnungshof gefordert, das Förderverfahren von einer Projektförderung auf eine institutionelle Förderung umzustellen.

¹²² Bis 2017 erlaubte die Zweckbestimmung zur Haushaltsstelle 08 21 684 01 die Förderung von LSVT und LSR. Ab 2018 war nur noch die Förderung des LSR vorgesehen. Die Förderung der Geschäftsstelle des LSR ist zudem dem Grunde nach in § 6 Abs. 4 ThürSenMitwG festgeschrieben.

¹²³ Die nach Einwohnerzahlen kleineren Länder Mecklenburg-Vorpommern und Saarland gewährten ihren Seniorenvertretungen lediglich 84.000 EUR bzw. 27.000 EUR jährlich. Nordrhein-Westfalen als einwohnerstärkstes Land förderte die Seniorenvertretung mit rund 100.000 EUR jährlich.

Hinsichtlich der Personalbesetzung hat der Rechnungshof zum einen kritisiert, dass das Gehalt des Geschäftsführers über dem eines vergleichbaren Landesbediensteten liegt. Damit verstieß der Zuwendungsempfänger gegen das Besserstellungsverbot. Zum anderen war die Höhergruppierung der Referentenstellen ab 2018 anhand der arbeitsvertraglich festgelegten Aufgabenbereiche und zugehörigen Stellenbeschreibungen nicht nachvollziehbar.

Zudem hat der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LSR kritisiert. So erteilte dieser z. B. einen Großteil seiner Aufträge, ohne die Vergabevorschriften zu beachten. Seit 2018 finanzierte der LSR aus seinen Zuwendungen auch Veranstaltungen zweier landesweit tätiger Seniorenorganisationen. Bei über 60 % dieser Ausgaben handelte es sich um Bewirtungsaufwand. Auch die Übernahme von Übernachtungs-, Verpflegungs- und Reisekosten hat der Rechnungshof kritisiert und einen wirtschaftlichen Umgang mit den Fördermitteln angemahnt. Bei der ausstehenden Verwendungsnachweisprüfung durch die GFAW erwartet der Rechnungshof eine Bewertung seiner Feststellungen.

Schließlich hat der Rechnungshof die fehlenden Wirtschaftlichkeits- und Erfolgskontrollen zum zielgerichteten und effizienten Mitteleinsatz beanstandet. So blieb offen, inwieweit die Förderung des LSR geeignet war, die Mitwirkungsrechte der Senioren wirksam und flächendeckend zu stärken.

VII.2

Das TMASGFF hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass Thüringen einer der Vorreiter im Bereich der verbindlichen Seniorenvertretung sei. Aus der gesetzlichen Normierung ergebe sich ein komplexes und festgelegtes Aufgabenpensum, dessen Umsetzung einer gesicherten Organisationsstruktur mit qualifiziertem Personal bedürfe. Die Arbeit des LSR sei essentiell für eine stärkere politische Mitwirkung der Senioren und von höchstem Landesinteresse. Thüringen treffe der demografische Wandel in den nächsten Jahren besonders. Daher werde das Land die Seniorenmitwirkung weiter ausbauen und finanziell unterstützen.

Die Anbindung des LSR an einen rechtsfähigen Trägerverein sei mit der entsprechenden Entscheidung des Thüringer Landtags begründet. Die „zeitweise Doppelexistenz von LSR und LSVT“ sei dem Gesetzgeber damals nicht bewusst gewesen. Beide Gremien hätten sich aber sowohl organisatorisch als auch qualitativ unterschieden. Die teilweise unübersichtlichen und unwirtschaftlichen Doppelstrukturen seien durch die Auflösung der LSVT

Ende 2016 behoben worden. Der neue Trägerverein habe nur noch eine „dienende“ Funktion.

Die Umstellung der Zuwendungsart von der Projekt- auf eine institutionelle Förderung werde das TMASGFF prüfen und nötigenfalls zeitnah umsetzen.

Zum Verstoß gegen das Besserstellungsverbot hat das Ministerium erklärt, dass die Eingruppierung des Geschäftsführers mit dessen persönlichen Voraussetzungen und Erfahrungen begründet gewesen sei. Der Geschäftsführer sei 2014 als thüringen- und deutschlandweit anerkannter Experte auf dem Gebiet der Seniorenpolitik eingestellt worden. Es habe keine vergleichbare und alternative Bewerbung gegeben.

Die Höhergruppierung der Referentenstellen habe die Arbeit des LSR adäquat abgebildet. Die ursprüngliche Eingruppierung sei der Haushaltssituation geschuldet gewesen. Die Referententätigkeit setze akademische und in hohem Maße fachpolitische und fachwissenschaftliche Kenntnisse voraus.

Zur Kritik an der Haushalts- und Wirtschaftsführung hat das Ministerium mitgeteilt, dass Unterlagen nach Auflösung der LSVT umzugsbedingt vorfristig vernichtet worden seien. Die Finanzierung anderer Seniorenorganisationen werde der LSR künftig einstellen. Die beanstandete Finanzierung der Verpflegungs-, Übernachtungs- und Reisekosten für die Seniorenbeauftragten und -beiräte erfolge seit 2019 ausschließlich durch die Kommunen.

Unzureichende Wirtschaftlichkeits- und Erfolgskontrollen hat das TMASGFF eingeräumt. Aus seiner Sicht sei die politische Arbeit des LSR schwer messbar. Zukünftig werde das TMASGFF neue Zielvorgaben formulieren und regelmäßig begleitende Erfolgskontrollen durchführen.

Das Ministerium hat von einer Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags abgesehen.

VII.3

Der Rechnungshof begrüßt zunächst die Zusage des TMASGFF, künftig regelmäßige Erfolgskontrollen durchzuführen. Die vom LSR ebenfalls zugesagte Einstellung der Finanzierung anderer Seniorenverbände und die 2019 beendete Kostenübernahme für die Teilnehmer seiner Fortbildungsveranstaltungen nimmt er zur Kenntnis. Hingegen stellt die vorfristige Aktenvernichtung einen weiteren Verstoß gegen Auflagen des Zuwendungsbescheids dar.

Die Auffassung, dass sich Organisation und Qualität des LSR und der LSVT unterschieden hätten, teilt der Rechnungshof nicht. Vom rechtlichen Status abgesehen, waren deren Zwecke, Aufgaben und Ziele identisch. Die zeitweise Doppelexistenz beider Gremien wurde erst nach drei Jahren durch Auflösung der LSVT beendet. Die räumlichen und personellen Überschneidungen bestehen auch mit dem neuen Trägerverein fort. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das in Thüringen etablierte Trägervereinsmodell teilweise intransparent und unwirtschaftlich ist.

Im Vergleich zu den Seniorenvertretungen der anderen Länder besitzt der LSR Thüringen kein Alleinstellungsmerkmal. Komplexität, Vielfalt und Fülle der Aufgaben sind weitgehend gleich. Aus Sicht des Rechnungshofs agierte der LSR über seine gesetzlich festgelegten Aufgaben hinaus. Das TMASGFF akzeptierte jährlich höhere Personal- und Sachbedarfe, ohne deren Notwendigkeit und Angemessenheit hinreichend zu prüfen. Die Finanzausstattung gesetzlich normierter Landessenorenvertretungen anderer Länder zeigt, dass die Aufgabenwahrnehmung des LSR auch mit deutlich geringeren Mitteln möglich ist.

Die Ausführungen des Ministeriums zur Einstufung des Geschäftsführers und zur Höhergruppierung der Referentenstellen überzeugen nicht. Die früheren Tätigkeiten des Geschäftsführers als einschlägige Berufserfahrung anzuerkennen, rechtfertigte nur ein Entgelt in der Erfahrungsstufe 3. Das besondere Personalgewinnungsinteresse war hingegen unbegründet, weil für die zu besetzende Stelle mehrere geeignete Bewerber zur Verfügung standen. Allein die Bewertung eines Bewerbers als den Bestgeeigneten begründet noch kein besonderes Personalgewinnungsinteresse.

Die vorherige Vergütung der Referentenstellen setzte bereits „gründliche und umfassende Fachkenntnisse sowie selbständige Leistungen“ als auch eine „besonders verantwortungsvolle“ Tätigkeit voraus. Die Feststellung der GFAW, dass der LSR 2018 eine Neubewertung der Referentenstellen verbunden mit deren Höhergruppierung vorgenommen habe, genügte den Anforderungen an die Prüfung des Besserstellungsverbots nicht.

Die beabsichtigte Prüfung der Umstellung der Zuwendungsart wird der Rechnungshof weiter verfolgen.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium,

- **Aufgaben und Aufgabenwahrnehmung des LSR zu überprüfen und**
- **daran ausgerichtet Finanzierungsart und Höhe der Finanzierung zu prüfen sowie**
- **auf eine wirtschaftliche Mittelverwendung hinzuwirken.**

**VIII. Vorbereitung der Reorganisation des Maßregelvollzugs:
Völlig unzureichend
(Kapitel 08 29)**

Die Vorbereitung der Reorganisation des Maßregelvollzugs zum Januar 2022 litt unter einer fehlerhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Maßnahmen zur Umsetzung einer neuen Organisationsform wurden zu spät ergriffen. Folglich bestand ab Anfang 2022 für zwei Einrichtungen die Notwendigkeit einer Übergangslösung.

VIII.1 Der Freistaat Thüringen, vertreten durch das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF), übertrug zum 1. Januar 2002 drei nichtöffentlichen Trägern die Aufgaben des Maßregelvollzugs (MRV) und belieh diese mit den zur Durchführung hoheitlicher Aufgaben erforderlichen Befugnissen. Die Beleihungsverträge schloss das Ministerium bei zwei Trägern mit einer Laufzeit bis 31. Dezember 2021 (Fachkliniken Mühlhausen und Hildburghausen) und bei einem Träger mit einer Laufzeit bis 31. Dezember 2031 (Fachklinikum Stadtroda). Die Ausgaben für den MRV insgesamt beliefen sich 2016 bis 2020 auf jährlich 38 bis 43 Mio. EUR.¹²⁴

2016 kündigte das Land die drei Beleihungsverträge, um in der „Restlaufzeit der Beleihungsverträge zu prüfen und entscheiden zu können, ob an der derzeitigen Beleihung bzw. Privatisierung festgehalten werden soll“¹²⁵.

Aufgrund der gekündigten Beleihungsverträge war die künftige Organisation des MRV zum 1. Januar 2022 für zwei Träger neu zu regeln.

Der Rechnungshof hat 2020/21 die Vorbereitung des Ministeriums zur Reorganisation des MRV geprüft. Für diese mehrjährig andauernde, finanzwirksame Maßnahme mit Projektcharakter ist gemäß § 7 Abs. 3 ThürLHO eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase müssen mindestens Aussagen u. a. zu folgenden Teilaspekten enthalten¹²⁶:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- Relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten,

¹²⁴ Kapitel 08 29, Titelgruppe 74: Unterbringungskosten, Kosten für Gutachten für Sachverständige des MRV und für Investitionen im MRV (Quelle: IST nach Haushaltsrechnungen der Jahre 2016 bis 2020).

¹²⁵ Vgl. LT-Drucksache 6/3766 vom 19. April 2017.

¹²⁶ Vgl. Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 2.1 zu § 7 ThürLHO.

- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme.

Während und nach ihrer Durchführung sind diese Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (Erfolgskontrolle; § 7 Abs. 5 ThürLHO).

2019 erarbeitete das Ministerium eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dabei fokussierte es insbesondere auf die Handlungsalternativen (1) funktionelle Privatisierung¹²⁷ sowie (2) staatlicher Vollzug und nahm für sie

- eine verfassungsrechtliche Bewertung,
- eine vergaberechtliche Bewertung und
- eine Bewertung der verfassungsrechtlich zulässigen Organisationsformen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vor.

Das Ministerium legte monetäre, nicht-monetäre, soziale und ökologische Kriterien und deren Gewichtung für eine Bewertung beider Alternativen anhand einer Nutzwertanalyse fest. Im Ergebnis erhielt der staatliche Vollzug des MRV gegenüber der funktionellen Privatisierung einen höheren Nutzwert.

Innerhalb der Alternative „staatlicher Vollzug“ stellte das Ministerium anschließend in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Organisationsmodelle

- nicht rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts,
- Landesbetrieb und
- Körperschaft des öffentlichen Rechts

mit jeweiligen Vor- bzw. Nachteilen dar. Es empfahl, die Rückübertragung des Vollzugs in die unmittelbare staatliche Verantwortung in Rechtsform einer nicht rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts zu beschließen. Dieser Empfehlung folgte die Landesregierung im November 2019 mit einer Grundsatzentscheidung zur Neuorganisation des bis dahin funktionell privatisierten MRV ab 1. Januar 2022.

¹²⁷ Übertragung des Vollzugs auf eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts; Aufgabe und Verantwortung verbleiben beim öffentlichen Verwaltungsträger.

Das Ministerium unterbreitete der Landesregierung weiterhin einen Zeitplan zur Vorbereitung einer Reorganisation des MRV. Ziel war, einen unterbrechungsfreien Übergang des MRV in die neue Organisationsstruktur zum Januar 2022 zu gewährleisten. Die Verhandlungen mit den Trägern zur Rückübertragung der Aufgabe des MRV und zum Ersatz von Vermögenswerten sollten im August 2020 abgeschlossen sein.

Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlten Ausführungen zur Auslastung der Einrichtungen oder zu künftigen Bedarfen einschließlich der Möglichkeit zur Nutzung von Einrichtungen anderer Länder. Somit blieb beispielsweise unklar, ob der künftige Bedarf an Unterbringungskapazitäten ein Festhalten an drei Einrichtungen rechtfertigte. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthielt weder Finanz-, Personal- und Organisationsziele noch Darstellungen zu möglichen Zielkonflikten. Eine spätere Zielerreichungskontrolle ist insofern nicht möglich. Des Weiteren betrachtete das Ministerium die Organisationsmodelle des staatlichen Vollzugs nicht in einer Kosten-Nutzen-Analyse. Damit war das Modell mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht erkennbar; es mangelte folglich an einer geeigneten Entscheidungsgrundlage. Wesentliche und zwingende Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfüllte die Vorlage des Ministeriums an die Landesregierung damit nicht.

Ende 2020 waren die bis dahin zu erledigenden Aufgaben nicht erledigt. Für den Rechnungshof zeichnete sich daher noch im Prüfungsverlauf ab, dass eventuell eine Übergangslösung für den Aufgabenvollzug notwendig würde. Auch war nicht auszuschließen, dass eine Übergangslösung für das Land wirtschaftlich ungünstig würde. Schon im Januar 2021 hat sich der Rechnungshof daher an das Ministerium gewandt und sich dringend dafür ausgesprochen,

- unmittelbar ein Projektmanagement zu entwickeln, das eine klare Strategie mit Zielangaben und Alternativplanungen (für den Fall einer Übergangslösung) beinhaltet, und
- ein Projektcontrolling aufzubauen; dieses sollte u. a. eine Zeit- und Maßnahmenplanung und eine Nachbetrachtung zur Projektdurchführung einschließen.

VIII.2 Das Ministerium wies Feststellungen hinsichtlich nicht erfüllter Anforderungen an die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zurück. So dürfe hinsichtlich der Zielstellung unterstellt und vorausgesetzt werden, dass die Reorganisation zumindest auf eine Kostenneutralität und auf einen Erhalt sowohl der Personalstruktur als auch des Verhältnisses von Personal zu Untergebrachten zielen. Etwaige Zielkonflikte würden in der begleitenden Erfolgskontrolle aufgegriffen.

Das Ministerium folgte der Schlussfolgerung des Rechnungshofs, dass der konkrete Nutzen verschiedener Organisationsmodelle des staatlichen Vollzugs nicht bewertet worden sei und daher eine Entscheidungsgrundlage fehle, nicht. So sei eine Parallelität zum Strafvollzug in wesentlichen Punkten herausgearbeitet worden, ohne dass die entsprechende Bewertung explizit in die Vorlage an die Landesregierung eingegangen wäre.

Im Ergebnis sei es dem Ministerium und der Landesregierung möglich gewesen, über das „ob“ und das „wie“ einer Reorganisation zu entscheiden.

Das Ministerium äußerte sich zur fehlenden Beschreibung künftiger Bedarfe einschließlich der etwaigen Nutzung von Einrichtungen anderer Länder nicht.

Das Ministerium räumte ein, Maßnahmen zum Sichern der Vorbereitungen für eine Reorganisation nicht zeitnah ergriffen zu haben. Im November 2021 habe es auf Empfehlung des Rechnungshofs hin jedoch ein Projekt initiiert, das unter Einbeziehung Externer u. a.

- Rückübertragungsbilanzen der Einrichtungen erstelle,
- die Tarifüberführung von etwa 300 Beschäftigten in das Tarifsysteem des öffentlichen Dienstes für den Gesundheitssektor einschließlich der beratenden arbeitsrechtlichen Begleitung des Prozesses der Personalübertragung und
- der Rückübertragung der zum MRV gehörenden Vermögenswerte der Einrichtungen in eine nicht rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts

betreibe bzw. begleite. Durch die Initiierung des Projekts und mittels eines engmaschigen Projektcontrollings seien die Empfehlungen des Rechnungshofs vom Januar 2021 vollumfänglich umgesetzt.

Ein Übergang hin zu einer neuen Organisationsform des MRV für die beiden Einrichtungen sei zum 1. Juli 2022 bzw. 1. Januar 2023 vorgesehen. Das Ministerium beabsichtige, bis dahin eine erneute Beleihung vorzunehmen.

VIII.3

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlte es an der Definition der mit der Reorganisation verfolgten Ziele und deren Analyse hinsichtlich möglicher Zielkonflikte. So wäre darzustellen gewesen, ob die Kostenneutralität einerseits und die in der Stellungnahme genannten Personalziele sowie die Tarifüberführung in einem Konfliktverhältnis stehen. Im Übrigen müssen Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte gemäß VV Nr. 2.1 zu § 7 ThürLHO bereits in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und nicht erst in der begleitenden Erfolgskontrolle dargestellt werden.

Eine einfache verbale Nennung von Vor- und Nachteilen verschiedener Organisationsmodelle des staatlichen Vollzugs genügt den Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht. Das Ministerium hätte die Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle in Beziehung zu einem Zielsystem setzen, sie anhand von vorher festgelegten Kriterien beurteilen und abschließend bewerten müssen. Ein Verweis auf den Strafvollzug ist angesichts der Besonderheiten des MRV nicht ausreichend. Aus welchen Gründen eine nicht rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts anderen Lösungsmöglichkeiten innerhalb des staatlichen Vollzugs überlegen sein soll, bleibt unklar. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war inhaltlich und methodisch unzureichend.

Begrüßt wird im Ergebnis zwar, dass das Ministerium 2021 die Empfehlungen des Rechnungshofs zum Projektmanagement aufgegriffen hat. Zugleich bestätigt dies aber, dass zu einem viel früheren Zeitpunkt (z. B. mit der Kündigung der Beleihungsverträge) ein wirksames Projektmanagement und eine begleitende Erfolgskontrolle hätten etabliert werden müssen. Die Gefahr einer Übergangslösung für zwei Einrichtungen ab 2022 hat sich wegen der vorherigen Versäumnisse realisiert. Selbst im März 2022 waren die Verhandlungen mit einem Träger über die Kostensätze der Unterbringung für 2022 noch nicht abgeschlossen. Auswirkungen der Übergangslösung sind insofern offen.

Bemerkungen zum Einzelplan 09

IX. **Förderung von Vorhaben zur Entwicklung von Natur und Landschaft: Verwendungsnachweisprüfung ist kein Selbstzweck (Kapitel 09 07 Titelgruppen 75 und 88)**

Die Thüringer Aufbaubank prüfte Fördervorhaben nach der Richtlinie zur Entwicklung von Natur und Landschaft mit einem Gesamtfinanzvolumen von rund 4,6 Mio. EUR nicht rechtzeitig. Obwohl der zügige Abschluss der Prüfung zu den Pflichten nach der Programmvereinbarung gehört, drängte das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz nicht auf deren Erfüllung. Es riskiert dadurch, dass Fehlentwicklungen unbemerkt bleiben und sich in Folgevorhaben fortsetzen.

IX.1 Sowohl der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)¹²⁸ als auch der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)¹²⁹ unterstützen Investitionen im Bereich Erhaltung und Schutz der Umwelt. Um die Umweltschutzziele des ELER und EFRE in Thüringen zu erreichen, hat das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) die Richtlinie zur Förderung von Vorhaben zur Entwicklung von Natur und Landschaft (ENL-RL) vom 11. November 2015¹³⁰ erlassen. Das TMUEN hat der Thüringer Aufbaubank (TAB) die Umsetzung der ENL-RL mit einer Programmvereinbarung übertragen.

Förderung nach der ENL-RL wird u. a. für „Investitionen zur Erhaltung und Entwicklung von Lebensräumen und zur Durchführung von Biotopverbund- und Artenschutzprojekten“ gewährt. Das TMUEN förderte beispielsweise die Bestandsstärkung des Edelkrebsses im Landkreis Greiz und das Artenschutzprojekt Rhönquellschnecke im Biosphärenreservat Rhön.

Der Thüringer Rechnungshof hat von 2019 bis 2021 die Förderung nach der ENL-RL geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2016 bis 2019.

¹²⁸ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013.

¹²⁹ Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013.

¹³⁰ ThürStAnz 49/2015, S. 2151 – 2155; geändert am 29. November 2018, ThürStAnz 51/2018, S. 1629.

Die Zuwendungsempfänger haben die Verwendung der Zuwendung in einem Verwendungsnachweis darzustellen. Ein Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. In den Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung (ANBest-P) ist festgelegt, dass die Zuwendungsempfänger das erzielte Ergebnis im Sachbericht im Einzelnen darstellen müssen¹³¹. Die ENL-RL bestimmt zusätzlich, dass mit dem Zuwendungsbescheid für ein Vorhaben eine Dokumentation des Ausgangszustands und des Zustands nach Abschluss zu fordern ist. Außerdem hat die TAB geeignete Kriterien zur Erfolgskontrolle festzulegen.¹³²

Der Rechnungshof hat bei mehreren Zuwendungsempfängern Mängel bei der Ergebnisdarstellung im Sachbericht festgestellt. Teilweise hatte die TAB versäumt, eine Dokumentation zu fordern oder Kriterien zur Erfolgskontrolle der Vorhaben festzulegen. Ohne geeignete Kriterien ist es jedoch nicht möglich, die im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung vorgeschriebenen Erfolgskontrollen vorzunehmen.¹³³ Selbst bei denjenigen Vorhaben, bei denen die TAB Kriterien vorgegeben hatte, forderte sie die Zuwendungsempfänger nicht zur Nachbesserung des Sachberichts auf.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die TAB im Oktober 2021 die Verwendungsnachweise von 70 Vorhaben, deren Bewilligungszeitraum in den Jahren 2016 bis 2020 endete, noch nicht abschließend geprüft hatte. Die 70 nicht abschließend geprüften Vorhaben umfassen ein Finanzvolumen von rund 21,1 Mio. EUR. Des Weiteren hat der Rechnungshof kritisiert, dass das TMUEN nicht auf eine zügige Prüfung der Verwendungsnachweise gedrängt hat.

Bei einem Vorhaben, welches ein Naturschutzverband zwischen 2016 und 2017 betreute, hat die deutlich verzögerte Prüfung des Verwendungsnachweises dazu beigetragen, dass sich das Projekt unbemerkt in die falsche Richtung entwickelt hat. Gegenstand des Projektes war die Förderung von wiesenbrütenden Vogelarten und Vogelarten, die Nass- und Feuchtgrünland für die Nahrungssuche benötigen. Die Projektfläche sollte extensiv beweidet werden. Der Naturschutzverband erhielt für die Errichtung eines Zauns rund 58.000 EUR. Weitere 100.000 EUR finanzierten zwei Projektmanager. Die

¹³¹ Nr. 6.3 ANBest-P.

¹³² Nr. 6.4 ENL-RL.

¹³³ VV Nr. 11.1.3 zu § 44 ThürLHO.

Projektmanager sollten die Beweidung, für die ein örtlicher Landwirtschaftsbetrieb zuständig war, fachlich begleiten. Wegen Überweidung erreichte der Naturschutzverband nicht das Förderziel. Vielmehr beeinträchtigte der hohe Viehbesatz die Bruterfolge der Wiesenbrüter und Watvögel. Erst Ende 2019 wurde das TMUEN auf das Problem aufmerksam und steuerte das Projekt um.

Der Verwendungsnachweis ging bei der TAB im Dezember 2017 ein. Bis zur Stellungnahme der TAB zum Entwurf der Prüfungsmitteilung im März 2022 war der Verwendungsnachweis ungeprüft. Im Sachbericht zum Verwendungsnachweis erwähnte der Naturschutzverband das bereits sichtbare Problem der Überbeweidung nicht. Entgegen den Festlegungen im Zuwendungsbescheid ging er im Sachbericht auch nicht darauf ein, wie sich die Bestandssituation der verschiedenen Vogelarten entwickelt hatte. Hätte die TAB den Verwendungsnachweis unverzüglich nach dessen Eingang auf Vollständigkeit geprüft, hätte sie bemerken können, dass diese Angaben im Sachbericht fehlten. In Folge hätte die TAB in Kontakt mit dem Zuwendungsempfänger treten müssen und hätte möglicherweise erfahren, dass es Entwicklungen auf den Förderflächen gab, die das Erreichen des Förderziels massiv gefährdeten.

Indem der Naturschutzverband die Fehlentwicklung des Projekts weder anzeigte noch im Sachbericht beschrieb, verstieß er maßgeblich gegen die Auflagen des Zuwendungsbescheids. Der Rechnungshof forderte die TAB auf, eine Rückforderung der Zuwendung zu prüfen.

- IX.2 Die TAB teilte die Auffassung des Rechnungshofs zu Erfolgskontrollen nicht. Es sei zwischen dem für ein Vorhaben jeweils festgelegten Zweckzweck¹³⁴ und dem langfristigen Projektziel zu unterscheiden. Langfristiges Projektziel sei insbesondere der Schutz der Arten und ihrer Lebensräume. Als Kriterium für den erfolgreichen Projektabschluss gelte hingegen die Erreichung des Zweckzwecks, also ob die Maßnahme wie beantragt umgesetzt wurde. Beabsichtigt ein Zuwendungsempfänger beispielsweise den Bestand einer bedrohten Population zu stärken, ist es für die TAB lediglich

¹³⁴ Beim Zweckzweck handelt es sich um die konkrete Maßnahme, welche gefördert wird (Gegenstand der Förderung).

maßgeblich, dass er die geplanten Maßnahmen, welche zur Bestandsstärkung beitragen sollen, durchgeführt hat. Ob sich die Bestandssituation tatsächlich verbessert hat, ist für die TAB unerheblich.

Das TMUEN sieht ebenfalls die Notwendigkeit, bereits während der Projektlaufzeit den Ausgangs- und Endzustand zu erfassen. Allerdings sei eine abschließende Erfolgskontrolle im Regelfall innerhalb der Projektlaufzeit nicht möglich.

Die TAB begründete die Verzögerung bei der Prüfung der Verwendungsnachweise damit, dass sie mit der Bearbeitung der Corona-Hilfsprogramme ausgelastet gewesen sei. Sie habe nunmehr eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise eingeleitet. Das TMUEN stimmte dem Rechnungshof zu, dass die TAB die Verwendungsnachweise künftig zügig prüfen sollte. Die Begründung für die Verzögerung könne es nachvollziehen.

Die TAB sah keinen Anlass, die für den Zaunbau gewährten Fördermittel zurückzufordern. Die Fördermittel seien zweckentsprechend verwendet worden. Der neue Pächter bewirtschaftete das Projektgebiet entsprechend der Projektausrichtung. Sie werde jedoch prüfen, ob anteilige Personalkosten für die Beratung des vormaligen Pächters zurückzufordern seien.

IX.3 Der Rechnungshof kann der Auffassung, dass ein Projekt dann erfolgreich abgeschlossen sei, wenn der festgelegte Zuwendungszweck erreicht sei, nicht beipflichten. Die Verwaltungsvorschrift zu § 44 ThürLHO trennt strikt zwischen Erreichung des Zuwendungszwecks und Erfolgskontrolle.¹³⁵ Aus diesem Grund ist in der Verwaltungsvorschrift auch geregelt, dass die Bezeichnung des Zuwendungszwecks so eindeutig und detailliert festgelegt werden muss, dass sie eine begleitende und abschließende Kontrolle des Erfolgs des Vorhabens ermöglicht. Für eine sachgerechte Erfolgskontrolle ist es somit unerlässlich, die geförderte Maßnahme einschließlich ihrer Ziele und der Kriterien für den Erfolg zu definieren.

Die langfristigen EU-Ziele für die Entwicklung von Natur und Landschaft können nur erreicht werden, wenn die Projektziele auf Einzelebene erreicht werden. Dafür sind in der Richtlinie geeignete Förderziele für die einzelnen Vorhaben und Kriterien zur Erfolgskontrolle festzulegen.

¹³⁵ VV Nr. 11.1.3 zu § 44 ThürLHO.

Wenn es die begrenzte Projektlaufzeit nicht zulässt, eine abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen, ist dennoch ein geeignetes Verfahren zur begleitenden Erfolgskontrolle zu verankern.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass Maßnahmen zur zeitnahen Prüfung der Verwendungsnachweise eingeleitet wurden. Die Begründung für die Verzögerung lässt sich nur teilweise nachvollziehen. Im März 2020 hat die TAB mit der Bearbeitung der Corona-Hilfsprogramme begonnen.¹³⁶ Für 25 der 70 Vorhaben (rund 36 %), welche im Oktober 2021 noch nicht abschließend geprüft waren, lief die Sechsmonatsfrist für die Vorlage des Verwendungsnachweises bei der TAB allerdings zwischen Januar 2018 und Februar 2020 ab. Die Verzögerung bei der Prüfung der Verwendungsnachweise dieser Vorhaben kann nicht mit der Corona-Pandemie begründet werden. Hinter diesen 25 Vorhaben verbirgt sich ein Finanzvolumen von rund 4,6 Mio. EUR.

Die TAB hat sicherzustellen, dass sie das Verwaltungsverfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchführt¹³⁷. Je größer die Zeitspanne zwischen Eingang und Prüfung des Verwendungsnachweises ist, umso schwieriger wird es, Vorfälle zu rekonstruieren und Zuwendungen zurückzufordern. Eine zügige Prüfung der Verwendungsnachweise schafft Rechtssicherheit für den Zuwendungsempfänger und wirkt Beweisschwierigkeiten und Rechtsstreitigkeiten entgegen. Dazu gehört auch eine zeitnahe Prüfung der Sachberichte. Deren Qualität ist entscheidend, um den Erfolg der geförderten Maßnahmen und damit den Beitrag zur Umsetzung der EU-Ziele in Thüringen messen zu können.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium,

- **in der geprüften Richtlinie geeignete Ziele und Indikatoren festzulegen,**
- **aussagekräftige Kriterien zur Erfolgskontrolle festzulegen und**
- **die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen zu bewerten.**

¹³⁶ <https://www.aufbaubank.de/corona/aktuelle-meldungen-zu-wirtschaftshilfen> (Stand 10. März 2022).

¹³⁷ § 10 S. 2 ThürVwVfG.

Bemerkungen zum Einzelplan 10

X. Leistungen der Deutschen Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES): Überschäumende Wünsche in einem Straßentunnel (Kapitel 10 06, bis 2015 Kapitel 10 05)

Der Bedarf für den Einbau einer Druckluftschaumanlage als stationäre Brandbekämpfungsanlage in einem Autobahntunnel war nicht hinreichend begründet und nachgewiesen. Der Einbau der BBA führte zu Mehrausgaben für das Land von insgesamt rund 17,3 Mio. EUR.

X.1 Das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) hatte im Februar 2007 mit einem Planfeststellungsbeschluss (PFB)¹³⁸ das Bau-recht für eine Straßenbaumaßnahme geschaffen.¹³⁹ Der PFB beinhaltete u. a. einen Tunnel. Nach Bekanntgabe des PFB beanstandete das TMIK¹⁴⁰ das Fehlen eines Gesamtsicherheitskonzepts und einer Risikoanalyse für den Tunnel. Es forderte den Einbau einer stationären Brandbekämpfungs-anlage (BBA) als zusätzliche Maßnahme der Gefahrenabwehr und des Brandschutzes. Diesen begründete es mit der „besonderen Charakteristik“¹⁴¹ des Tunnels, der Freigabe für alle Gefahrgutklassen und den organisatori-schen Rahmenbedingungen des Brandschutzes. Ein vom TMIL einberufener Lenkungskreis für die BBA hatte technische Parameter von drei BBA-Typen aufgezeigt und im Oktober 2011 entschieden, den präferierten BBA-Typ aus-zuschreiben.

Der Rechnungshof hat die Vorbereitung, den Einbau und die Abrechnung der stationären BBA geprüft. Er hat festgestellt, dass der vom TMIL erlas-sene PFB kein Gesamtsicherheitskonzept enthielt. Das nachträgliche Ab-stimmen des Gesamtsicherheitskonzepts hatte zu wesentlichen Änderungen und Ergänzungen der planfestgestellten Anlagen geführt.

¹³⁸ Im PFB entscheidet die Behörde über die Zulässigkeit des zur Genehmigung gestellten Vorhabens (Planfeststellung). Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtli-chen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Be-troffenen rechtsgestaltend geregelt und das Baurecht erteilt (§ 75 Abs. 1 ThürVwVfG).

¹³⁹ PFB vom 6. Februar 2007 für die Straßenbaumaßnahme A 4 Eisenach – Görlitz: Stre-ckenabschnitt Waltershausen – AK Hermsdorf (A 9).

¹⁴⁰ Das TMIK ist das zuständige Ressort für Gefahrenabwehr und Brandschutz (§ 7 Abs. 2 ThürBKG).

¹⁴¹ Insbesondere wegen der Länge, der Längsneigung und eines hohen Verkehrsaufkom-mens sah das TMIK die „besondere Charakteristik“ für den Tunnel als gegeben an.

Für die Tunnelausstattung sind die Bestimmungen der RABT 2006¹⁴² zu beachten. Stationäre Brandbekämpfungsanlagen sind nach RABT 2006 nicht Stand der Technik. Für Tunnel ab 400 m Länge und „besonderer Charakteristik“¹⁴³ sind zunächst Risikoanalysen durchzuführen.¹⁴⁴ Nach den vorliegenden Risikoanalysen, der durchgeführten Verkehrszählung und den Gutachten zur Kategorisierung des Tunnels¹⁴⁵ war der Einbau einer BBA nicht erforderlich, um den Tunnel uneingeschränkt für alle Gefahrgutklassen freizugeben. Die Forderung des TMIK zum Einbau einer stationären BBA ging damit über die technischen Anforderungen der RABT 2006 hinaus. Zudem sind nach RABT 2006 sämtliche aus den Sicherheitsbetrachtungen resultierenden baulichen Maßnahmen bereits vor dem PFB abzustimmen und in diesem zu berücksichtigen. Der Einbau der stationären BBA hat für das Land zu vermeidbaren Mehrausgaben von insgesamt rund 17,3 Mio. EUR¹⁴⁶ geführt.

X.2 Das TMIL hat bestätigt, dass zum Zeitpunkt des PFB im Februar 2007 noch kein Gesamtsicherheitskonzept für den Tunnel vorgelegen habe. Der PFB habe die Auflage enthalten, dass das abgestimmte Gesamtsicherheitskonzept bis zur Inbetriebnahme des Tunnels vorzuliegen habe. Es habe keine wesentlichen Änderungen der planfestgestellten baulichen Anlagen erwartet, da die Planung bereits eine erweiterte Ausstattung des Tunnels vorgesehen habe. Es sicherte zu, bei künftigen Tunnelprojekten die Vorgaben der Planfeststellungsrichtlinien einzuhalten.

Das TMIL hat mitgeteilt, dass die Risikoanalyse der 2008 ermittelten Verkehrsstärken die Freigabe des Tunnels für Gefahrguttransporte zugelassen habe. Die Risikokenngröße für das Szenario Brand habe sowohl bei der prognostizierten Verkehrsstärke (quantitativ) als auch bei der Ist-Verkehrsstärke (qualitativ) weitere Untersuchungen erforderlich gemacht. Für die

¹⁴² Richtlinien für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln, Ausgabe 2006 (RABT 2006).

¹⁴³ Abschnitt 0.4 RABT 2006 nennt eine Vielzahl von relevanten Parametern, ohne konkrete Grenzen für die einzelnen Parameter festzulegen. Die Bewertung hinsichtlich der „besonderen Charakteristik“ eines Tunnels ist somit eine Ermessensfrage.

¹⁴⁴ Abschnitt 0.5 RABT 2006.

¹⁴⁵ Gutachten nach dem Europäischen Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR).

¹⁴⁶ Neben den Ausgaben für das erstmalige Herstellen der BBA einschl. Nachträgen (15,11 Mio. EUR) sind die Mehrausgaben für den Betrieb der BBA zwischen 2016 und 2020 (1,34 Mio. EUR) und die hierfür beauftragten Ingenieurleistungen (0,85 Mio. EUR) enthalten.

prognostizierten Verkehrsstärken sei eine Freigabe ohne ergänzende Maßnahmen nicht möglich gewesen. Die stationäre BBA sei als risikominimierende Maßnahme berücksichtigt worden, um die Risikokenngröße für das Brandszenario für die prognostizierten Verkehrsstärken zu reduzieren. Die BBA sei die Voraussetzung für die Verkehrsfreigabe gewesen.

Das TMIL hat weiter ausgeführt, dass der Einbau der BBA verglichen mit jährlich anfallenden Personal- und Sachkosten für hauptamtliche Einsatzkräfte zur Brandbekämpfung langfristig die wirtschaftlichere Lösung sei. Im Ergebnis habe sich das Land für den Einbau der BBA entschieden.

X.3 Die Ausführungen des TMIL entkräften die Prüfungsfeststellungen nicht.

Ohne Gesamtsicherheitskonzept kann die Notwendigkeit von zusätzlichen baulichen Maßnahmen nicht abschließend bewertet werden. Gemäß RABT 2006 ist ein einvernehmlich abgestimmtes Gesamtsicherheitskonzept Voraussetzung für das Festlegen zusätzlicher Maßnahmen und damit für das Einreichen der Planfeststellungsunterlagen. Die Anforderung dieser Richtlinien¹⁴⁷ waren angemessen zu berücksichtigen und die daraus resultierenden Maßnahmen in ein Gesamtsicherheitskonzept zu überführen. Insofern waren Änderungen der Planfeststellungsunterlagen nicht auszuschließen.

Wenngleich die Risikokenngröße für das Szenario Brand für die prognostizierten Verkehrsstärken zusätzliche Untersuchungen (Risikoanalysen, Gutachten) erforderten, haben diese die zwingende Notwendigkeit einer BBA nicht ergeben. Insbesondere die Kategorisierung und qualitative Sicherheitsbewertung des Tunnels erfolgten nach 2011 und damit nach der Entscheidung für eine stationäre BBA. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen haben weder zum Zeitpunkt der Bedarfsermittlung vorgelegen noch den Einbau einer BBA im Nachgang begründet. Auch nach dem 2014 vorgelegten Gutachten war in Anbetracht der ermittelten Verkehrsmengen die Freigabe des Tunnels für alle Gefahrgutklassen möglich. Das TMIL hat bisher keine Verkehrsdaten für die BAB A 4 im Bereich des Tunnels vorgelegt, die die Notwendigkeit der BBA begründen.

¹⁴⁷ Vgl. Abschnitt 0.4 RABT 2006.

Die Genehmigung für die Verkehrsfreigabe¹⁴⁸ des Tunnels erfolgte durch die zuständige Verwaltungsbehörde des TLBV auf der Grundlage der RABT. Es bestand keine Notwendigkeit, den betriebstechnischen Anlagenumfang der Tunnelsicherheit über die bereits nach RABT genehmigte konventionelle Tunnelausstattung hinaus zu erhöhen. Vielmehr erfolgte der Einbau der BBA auf Forderung des Landes als zusätzliche Maßnahme der Fremdrettung. Der Bund als Vorhabenträger¹⁴⁹ hat deshalb nur die Kosten für die konventionelle Tunnelausstattung nach RABT getragen.¹⁵⁰ Die BBA war keine Voraussetzung für die Verkehrsfreigabe. Das TLBV genehmigte den Einsatz der BBA lediglich als „innovative Technik“.

Soweit das TMIL darauf abstellt, dass der Einbau der BBA verglichen mit hauptamtlichen Einsatzkräften zur Brandbekämpfung die wirtschaftlichere Lösung darstellt, begründet dies nicht den Bedarf einer BBA. Zunächst ist der Bedarf festzustellen. Erst danach ist ergebnisoffen die Wirtschaftlichkeit möglicher Lösungen zu untersuchen.

Dem Land sind durch die über den Bedarf hinausgehende risikominimierende Maßnahme vermeidbare Mehrausgaben von rund 17,3 Mio. EUR entstanden.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei Baumaßnahmen die technische Ausstattung

- **auf das Erreichen des gesetzlich vorgegebenen und notwendigen Ziels zu beschränken,**
- **nicht nach dem technisch Möglichen auszurichten und**
- **unter dem Aspekt eines wirtschaftlichen und erprobten Betriebs zu dimensionieren.**

¹⁴⁸ Schreiben des TLBV vom 27. Oktober 2014 zur Genehmigung der Verkehrsfreigabe des Tunnels.

¹⁴⁹ Die Länder haben bis zur Änderung des Grundgesetzes mit Wirkung vom 20. Juli 2017 die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) im Auftrag des Bundes (vgl. Art. 90 Abs. 2 Grundgesetz in der bis zum 20. Juli 2017 gültigen Fassung) verwaltet. Der Bund hatte die aus der Straßenbaulast der Bundesfernstraßen entstehenden „Zweckausgaben“ (Grunderwerbs- und Baukosten) zu tragen.

¹⁵⁰ Vereinbarung zwischen Bund und Freistaat Thüringen vom 17. Januar 2013 über Einbau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung einer Brandbekämpfungsanlage im Tunnel Jagdberg.

Bemerkungen zum Einzelplan 17

XI. **Kassen-Nachschau: Ein Laptop für ganz Thüringen (Kapitel 17 01)**

Die Thüringer Steuerverwaltung ist auch vier Jahre nach In-Kraft-Treten der Regelungen zur Kassen-Nachschau nicht in der Lage, den damit verbundenen gesetzlichen Pflichten flächendeckend nachzukommen.

XI.1 Unternehmen nutzen zur Aufzeichnung von Bargeldeinnahmen in der Regel elektronische Registrierkassen, Waagen mit Registrierkassenfunktion sowie offene Ladenkassen. Mängel bei der Aufzeichnung von Kasseneinnahmen führen zu geringeren Steuerzahlungen und damit zu erheblichen Steuerausfällen.¹⁵¹ Um Steuerbetrug in bargeldintensiven Bereichen zu erschweren, sollen die Finanzämter seit dem 1. Januar 2018 durch sogenannte Kassen-Nachschauen die Ordnungsmäßigkeit der Aufzeichnungen und Buchungen von Kasseneinnahmen prüfen.¹⁵² Die Thüringer Steuerverwaltung hat die Kassen-Nachschau im Januar 2018 in den Finanzämtern eingerichtet.

Der Rechnungshof hat 2020 in zwei Thüringer Finanzämtern die praktische Umsetzung der Kassen-Nachschau untersucht. Er hat dabei festgestellt, dass die Kassen-Nachschau als zweistufiges Prüfungsmodell ausgestaltet ist. Die erste Prüfungsstufe bilden die sogenannten „Basisprüfungen“. Sie werden flächendeckend von allen Thüringer Finanzämtern durchgeführt. Dabei erfolgt eine grobe Überprüfung der Kassen. Beispielsweise werden Fragen zu der im Einsatz befindlichen Kasse, den Vorkehrungen zur Sicherstellung der Unveränderbarkeit der steuerlich relevanten Daten, der digitalen Verfügbarkeit der Daten sowie zu Betriebsabläufen geklärt. Die zweite Prüfungsstufe bilden die sogenannten „Tiefenprüfungen“. Erst dabei erfolgt eine Überprüfung der registrierten Umsätze durch das Auslesen und Auswerten der Daten. Die Analyse kann Aufschluss über die sachliche Richtigkeit der Kassendaten und damit über die Beweiskraft der Buchführung geben. Diese Prüfung erfordert detailliertes Spezialwissen hinsichtlich der Prüfung der

¹⁵¹ Vgl. Medieninformation des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29. Januar 2018, der zufolge „Schummeleien an Registrierkassen den deutschen Staat jährlich bis zu zehn Milliarden Euro an Steuerausfällen“ kosten.

¹⁵² § 146b Abgabenordnung (AO).

Vollständigkeit von Daten. Dementsprechend müssen die dafür eingesetzten Bediensteten über spezielle IT-Kenntnisse verfügen.

Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass zum Prüfungszeitpunkt in ganz Thüringen für Tiefenprüfungen lediglich ein Notebook vorhanden war, das nicht an das Netzwerk des Finanzamts angeschlossen war. Wegen bestehender Sicherheitsbedenken¹⁵³ hatte das Thüringer Finanzministerium (TFM) den Einsatz eines „autarken“ Notebooks zunächst im Rahmen einer sogenannten Teststellung auf ein Finanzamt beschränkt. Nur mit Hilfe dieses einen Geräts konnte nur ein Finanzamt Tiefenprüfungen durchführen und Fremddaten (Daten von Steuerpflichtigen) auslesen und auswerten. In einer Besprechung Ende 2020 hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die fortwährende Beschränkung von Tiefenprüfungen auf ein Finanzamt mit dem Grundsatz einer gleichmäßigen Besteuerung nicht vereinbar ist. Er hat gefordert, alle Thüringer Finanzämter in die Lage zu versetzen, den gesetzlichen Auftrag des § 146b AO zu erfüllen und Tiefenprüfungen durchzuführen. Das TFM hat daraufhin mitgeteilt, im ersten Quartal 2021 sollten sämtliche Thüringer Finanzämter mit jeweils einem „autarken“ Notebook ausgestattet werden.

- XI.2 Entgegen dieser Ankündigung hat das TFM im Juli 2021 in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung mitgeteilt, die bisherige Lösung sei nur bedingt für den täglichen Arbeitsprozess geeignet und man habe eine zukunftssträchtige Lösung erarbeitet. Der Fokus bei der Bereitstellung von Technik zur Übertragung von Fremddateien müsse dabei immer auf den Schutz der Systeme der Finanzverwaltung gerichtet sein. Dies sei auch vor dem Hintergrund der ständig größer werdenden Bedrohung über das Internet bzw. durch das Aufspielen von Fremddateien geboten. Für die endgültige Realisierung würden aktuell noch Vorbereitungen getroffen. Nach dem derzeitigen Sachstand sei von einer Bereitstellung der Technik in den Thüringer Finanzämtern bis zum Ende des Jahres 2021 auszugehen.

Der Bitte des Rechnungshofs, den konkreten Zeitplan für den vorgesehenen Einsatz in der Fläche vorzulegen und ihn über den Start der flächendeckenden Tiefenprüfungen zu unterrichten, ist das TFM nicht nachgekommen.

¹⁵³ Gefahr der Kompromittierung des Landesdatennetzes mit Viren, Malware etc. durch das Aufspielen von Fremddaten.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TFM nunmehr erklärt, es habe in Abstimmung mit dem Thüringer Landesamt für Finanzen im Jahr 2021 hinsichtlich der Kassen-Nachschau eine zukunfts-fähige technische Lösung erarbeitet. Zum Schutz der automationstechnischen Systeme der Finanzverwaltung vor Schadsoftware sei das Konzept zur Einführung einer „Datenschleuse“ für externe Datensätze für jedes Finanzamt erstellt worden. Die notwendige Hardwarebeschaffung sei plangemäß im Jahr 2021 abgeschlossen worden. Das Vergabeverfahren für die notwendige Softwarebeschaffung zur Datenüberprüfung sei nicht erfolgreich gewesen, da kein Anbieter am Markt die geforderten Kriterien erfüllt habe. Momentan¹⁵⁴ sei eine erneute Vergabe mit einem modifizierten Anforderungskatalog für die zu beschaffende Software in Vorbereitung. Bei einem erfolgreichen Vergabeverfahren könne mit einem Einsatz der Software frühestens im zweiten Quartal 2022 gerechnet werden.

Unabhängig hiervon werde aktuell zusätzlich ein grundlegendes Konzept erarbeitet, um das Modell einer Datenschleuse auf allen mobilen Prüfungsgeräten zu etablieren. Die Machbarkeitsstudie hierzu werde 2022 erstellt und solle bei einem positiven Abschluss frühestens 2023 zur Umsetzung gelangen. Das TFM kündigt ferner an, den Rechnungshof über weitere bedeutende Änderungen, die sich nachträglich ergäben oder bekannt würden, umgehend zu unterrichten.

- XI.3 Der Rechnungshof kritisiert zum Einen, dass das TFM nicht seine Ankündigung umgesetzt hat, bis Jahresende 2021 alle Finanzämter mit der notwendigen Technik auszustatten. Zum Anderen beanstandet er, dass das TFM nach mehr als einem Jahr seit seiner ersten Zusage noch immer keinen verbindlichen Zeitplan vorgelegt hat, bis wann die Finanzämter landesweit technisch in die Lage versetzt sein werden, ihren gesetzlichen Auftrag zur Durchführung von Kassen-Nachschau zu erfüllen.

Die Notwendigkeit, den „Schutz der Systeme der Finanzverwaltung“ sicherzustellen, ist unbestritten, jedoch nicht neu und auch nicht auf Thüringen beschränkt. Es erschließt sich dem Rechnungshof daher nicht, weshalb die Thüringer Steuerverwaltung noch immer nicht in der Lage ist, ihrem gesetz-

¹⁵⁴ Februar 2022.

lichen Auftrag nachzukommen, zumal die Steuerverwaltungen anderer Länder da offensichtlich weiter sind. Die Ausführungen des TFM sind nicht plausibel und können die Verzögerungen nicht überzeugend erklären. Das TFM erläutert nicht, weshalb die bislang in einem Finanzamt vorhandene Lösung nur „bedingt“ geeignet sei. Selbst wenn das so sein sollte, hätte der Rechnungshof eine Erläuterung erwartet, weshalb der flächendeckende Einsatz eines autarken Laptops auch nicht vorübergehend bis zur endgültigen Entwicklung eines grundlegend anderen Verfahrens möglich bzw. weshalb eine neue Zwischenlösung erforderlich ist.

Der Rechnungshof kritisiert ferner, dass die Ausschreibung der Software für die Zwischenlösung erfolglos war. Wenn sich ergibt, dass kein Anbieter am Markt die geforderten Kriterien erfüllt hat, lässt das nur den Schluss einer mangelhaften Markterkundung vor Ausschreibung und damit einer unsachgemäßen Vorbereitung zu. Wenn die ursprünglich geforderten Kriterien fachlich begründet gewesen sein sollten, stellt sich nunmehr die Frage, ob angesichts der vom TFM vorgetragenen Sicherheitsbedürfnisse ein modifizierter Anforderungskatalog überhaupt sachgerecht ist. Das TFM hätte daher untersuchen müssen, ob anstelle einer neuen Ausschreibung nicht auch das alte Verfahren sicher genug und als Zwischenlösung geeignet gewesen wäre.

Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, im Interesse einer gleichmäßigen Besteuerung sowie einer landesweit gesetzeskonformen Prüfung elektronischer Kassendaten alle Thüringer Finanzämter unverzüglich mit der notwendigen sicheren IT auszustatten. Zumindest sollte das bisher nur in einem Finanzamt eingesetzte Verfahren mit einem autarken Notebook Übergangsweise flächendeckend eingeführt werden, wie vom TFM in der Besprechung Ende 2020 zugesagt.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Finanzämter technisch so auszustatten, dass sie arbeitsfähig sind.

Bemerkungen zum Einzelplan 18

XII. **Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule Bad Köstritz: Von Angebranntem und Dauerbrennern (Kapitel 18 03)**

Mangelhafte Vorbereitung, lange Abstimmungsprozesse und geänderte Nutzeranforderungen bei Baumaßnahmen haben zu Verzögerungen, zu gestiegenen Baukosten und zum fortschreitenden Verfall der Bausubstanz der Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule geführt. Zudem wurde für 4 Mio. EUR eine Tunnel- und Atemschutzübungsanlage errichtet, für die weder eine Bedarfsanmeldung noch eine Genehmigung oder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlag. Außerdem kaufte das Land ein Grundstück für eine Bahntunnelübungsanlage, ohne dass deren Notwendigkeit nachgewiesen oder die Gesamtkosten bekannt waren.

XII.1 Das Land hat zur Erfüllung seiner Aufgaben im Brandschutz, der allgemeinen Hilfe und dem Katastrophenschutz 1991 die Thüringer Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule (TLFKS) in Bad Köstritz gegründet. Diese hatte 1993 die erste Nutzungskonzeption zur Entwicklung der Liegenschaft mit den grundlegenden Anforderungen an die baulichen Voraussetzungen für die Ausbildung erstellt und bis 2005 mehrfach fortgeschrieben. Seit 2020 entwickelt das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK) ein Konzept zur Erweiterung und Grundinstandsetzung der Liegenschaft. Das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) hatte für Investitionen an der TLFKS von 2015 bis 2020 rund 13,8 Mio. EUR veranschlagt.¹⁵⁵ Davon sind rund 2,8 Mio. EUR abgeflossen.

Der Rechnungshof hat 2020 bis 2021 die Baumaßnahmen der TLFKS in den Jahren 2015 bis 2020 geprüft.¹⁵⁶ In diesem Zeitraum hat die TLFKS die Küchenmodernisierung abgeschlossen, die Tunnel- und Atemschutzübungsanlage teilweise errichtet und ein Grundstück für eine Bahntunnelübungsanlage in Crossen erworben. Sie hat außerdem mit der Planung einer seit 2002 vorbereiteten Übungshalle begonnen. Der Rechnungshof hat zudem die Bauunterhaltung der Liegenschaft in die Prüfung einbezogen.

¹⁵⁵ 0,8 Mio. EUR für Kleine und 13 Mio. EUR für Große Baumaßnahmen.

¹⁵⁶ Der Rechnungshof hatte die TLFKS zuletzt 2018 geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung.

2010 bis 2017 hat die TLFKS die Modernisierung der Küchentechnik und brandschutztechnische Ertüchtigung des Gebäudes geplant und umgesetzt. Das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) hat die ihm bekannten Mängel an der Bausubstanz bei der Vorbereitung der Baumaßnahme nicht berücksichtigt und unzureichende Voruntersuchungen durchgeführt. Für das Fortbestehen der Betriebserlaubnis wurden zusätzliche Sanierungsarbeiten notwendig. Infolge der langen Umsetzungszeit musste eine Interimslösung zur Essenversorgung geschaffen werden. Zudem führten veränderte technische und rechtliche Standards zu einem erhöhten Planungsaufwand und weiteren Kostenerhöhungen, sodass sich die Baukosten von 320.000 EUR auf 667.000 EUR mehr als verdoppelten.

Die TLFKS hat 2014 die Kleine Baumaßnahme „luK-Netz, ELT, Beleuchtung und Tunnelübungsanlage“ für 758.000 EUR beantragt. Dabei sollte im Haus 1 eine luK-Infrastruktur hergestellt sowie die Beleuchtung erneuert und im Kellergeschoss die Elektroanlage ertüchtigt werden. Außerdem sollte zur Ausbildung in der BOS-Digitalfunktechnik eine Gebäudefunkanlage im bisher ungenutzten Teil des Schutzbauwerks unter Haus 1 für eine Tunnelübungsanlage (TÜA) errichtet werden. Hierfür sollten Wandöffnungen hergestellt, Türen ausgetauscht und Einbauten entfernt werden. Die Notwendigkeit der TÜA für die Ausbildung im BOS-Digitalfunk hatte die TLFKS nicht belegt. Änderungen an der Atemschutzübungsanlage (ASÜ) im übrigen Bereich des Schutzbauwerks waren nicht vorgesehen. Im Planungsverlauf hat das TLBV wegen einer kurzfristig dringend erforderlichen Modernisierung der ASÜ und des Brandschutzes den Standorttausch beider Anlagen vorgeschlagen. Dafür sollten die Arbeiten in Haus 1 entfallen. Das TLBV hat die inhaltlich geänderte Baumaßnahme 2018 mit Zustimmung des TMIK und des TMIL als Große Baumaßnahme weitergeführt. Der Neubau beider Übungsanlagen war weder angemeldet noch lag hierzu eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Die Gesamtkosten stiegen bis zur Fertigstellung auf rund 4 Mio. EUR. Dem Land sind Mehrausgaben von rund 3,2 Mio. EUR entstanden, ohne dass das luK-Netz, die Beleuchtung und die Elektroanlage im Haus 1 erneuert wurden. Diese Arbeiten erfolgen stattdessen mit Mitteln der Bauunterhaltung.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Einen Teil der Arbeiten hat die TLFKS bereits durchgeführt. Die Bauunterhaltungsmaßnahme des TLBV hat im Februar 2021 begonnen.

Die TLFKS ist bei der Gefahrenabwehr an Bahnanlagen für die Ausbildung von Führungskräften zuständig. Diese lässt sie bislang teilweise an der International Fire Academy (IFA) in der Schweiz ausbilden. Die ausgebildeten „Multiplikatoren“ geben ihre Kenntnisse auf Landkreisebene an ihre Tunnelbasiseinheiten (TBE) weiter.¹⁵⁸ 2017 hat die TLFKS ein Konzept für eine zentrale Bahntunnelübungsanlage vorgelegt. Für ihre Errichtung hat das Land eine Liegenschaft der Deutschen Bahn in Crossen zunächst gepachtet und 2019 erworben. Dort soll in zwei Bauabschnitten eine 300 m lange Tunnelübungsanlage errichtet werden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bedarfsanforderung der TLFKS für die Tunnelübungsanlage in Crossen nicht standortneutral war. Außerdem hat die TLFKS den Umfang der Anlage nicht begründet. TLFKS und TMIK haben die Zuständigkeit des Landes zur Ausbildung der TBE und für die Errichtung einer Bahntunnelübungsanlage nicht nachgewiesen und keine nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufgestellt. Die Gesamtkosten für den Erwerb des Grundstücks, die Baukosten sowie die Ausgaben für den Unterhalt der Liegenschaft und den Betrieb der Anlagen waren ihnen nicht bekannt.

Bei seinen jährlichen Baubegehungen der Liegenschaft der TLFKS hat das TLBV einen stetig wachsenden Bedarf an Bauunterhaltung festgestellt. Zwischen 2010 und 2020 war der Umfang der notwendigen Arbeiten von 120.000 EUR auf 2,8 Mio. EUR gestiegen. Dennoch hat das TMIL dem TLBV im geprüften Zeitraum 2015 bis 2020 nur etwa ein Fünftel der zur Unterhaltung der Liegenschaft notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt.¹⁵⁹ Damit war die Finanzausstattung für die Bauunterhaltung der Liegenschaft nicht auskömmlich. Von den verfügbaren Mitteln hat das TLBV rund 30 % verausgabt und langfristig bekannte Mängel nicht beseitigt. Das TMIL und das TLBV sind damit ihrer Pflicht zur Unterhaltung der Liegenschaft nicht hinreichend nachgekommen.

¹⁵⁸ Eine TBE ist ein einsatztaktischer Zug der Feuerwehr mit spezieller Ausrüstung und Ausbildung für Menschenrettung und Brandbekämpfung in unterirdischen Verkehrsanlagen. Die Landkreise sind zuständig für die Fortbildung für Gefährdungsschwerpunkte in ihrem Zuständigkeitsbereich. Vgl. Anlage 6 der Thüringer Feuerwehr-Organisationsverordnung (ThürFwOrgVO) vom 27. Januar 2009 (GVBl. 1/2009 S. 39), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 4. April 2017 (GVBl. 5/2017, S. 126).

¹⁵⁹ 2015 bis 2020 bei Kapitel 18 25 Titel 519 01 insgesamt 1,67 Mio. EUR der notwendigen 7,94 Mio. EUR.

Der Rechnungshof hat gefordert, für die gesamte Liegenschaft der TLFKS einen Instandhaltungsplan zu entwickeln und jährlich fortzuschreiben. Hinsichtlich der Bahntunnelübungsanlage hat der Rechnungshof auf eine qualifizierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gedrungen, bevor weitere Planungsschritte veranlasst werden. In diesem Zusammenhang sind sowohl der Bedarf als auch die wirtschaftlichste Unterbringungsvariante zu ermitteln.

XII.2 Das TMIK hat die verzögerte Umsetzung der Baumaßnahmen auf fehlende finanzielle und personelle Ressourcen sowie die notwendige Priorisierung seiner Baumaßnahmen zurückgeführt. Es begründete den geringen Mittelabfluss auch mit der anstehenden konzeptionellen Neuausrichtung der Liegenschaft.

Der Planungsauftrag für das Küchengebäude habe lediglich die Modernisierung der Küchentechnik und die ausschließlich brandschutztechnische Erhöhung beinhalten. Kostensteigernde Faktoren seien aufgrund des laufenden Betriebs erst mit Baubeginn erkennbar gewesen. Beispielsweise seien die Abstimmungen zu Hygiene und Brandschutz erst nach Vorlage der Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) erfolgt, was den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes (RLBau) entspreche und eine Verzögerung der Aufstellung der HU-Bau verhindere. Das TLBV werde künftig den baulichen Zustand bei der Vorbereitung von Baumaßnahmen stärker berücksichtigen.

Das TMIK hat eingeräumt, dass die Bedarfsanforderung zur Kleinen Baumaßnahme „luK-Netz, ELT, Beleuchtung und Tunnelübungsanlage“ unvollständig war. Der TLFKS stehe mit den Übungsanlagen nun jedoch eine „Lernwelt“ zur Verfügung, die zur Verbesserung der Einsatzbereitschaft der Feuerwehren beitrage. Durch die Verzögerung der Baumaßnahme seien die Arbeiten am luK-Netz mit Bauunterhaltungsmitteln durchzuführen gewesen, um die Arbeitsfähigkeit der TLFKS zu gewährleisten. Das TMIK hat eingeräumt, dass sowohl die Planungsgrundlagen als auch die Verfahrensweise zur Aufstellung der HU-Bau nicht den Anforderungen der RLBau entsprochen haben. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung habe entfallen können, da für die Umsetzung des hochspezifischen Bedarfs nur eine Lösungsvariante in Betracht gekommen sei. Die Aufgabenstellung sei angepasst worden, um die wirtschaftlich und baufachlich sinnvollste Lösung umzusetzen. Dabei sei

das Schaffen einer Zufahrt zur Tunnelübungsanlage von zentraler Bedeutung gewesen. Aufgrund des fortgeschrittenen Projektstands sei auf einen gesonderten Bauantrag für die Große Baumaßnahme verzichtet worden.

Das TMIK hat erläutert, zur Vermittlung praxisgerechter Fähigkeiten der Gefahrenabwehr an Bahnanlagen und aufgrund der einmaligen Streckenführung der Neubaustrecke Ebensfeld – Erfurt¹⁶⁰ seien Übungsanlagen notwendig. Die damit verbundenen Aufwendungen überstiegen die Kraft einzelner Gemeinden bzw. Kreise, weshalb das Land zentrale Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen müsse. Das TMIK hat eingeräumt, die finanziellen Auswirkungen des Grundstückserwerbs nicht vollständig betrachtet zu haben. In der Bahntunnelübungsanlage solle realitätsnah an einem 200 m langen ICE-Zug geübt und Angriffs- und Transportwege dargestellt werden. Die TLFKS habe zur schnellstmöglichen Herstellung der Übungsanlage vorgeschlagen, in einem ersten Bauabschnitt eine kürzere Tunnelübungsanlage zu errichten und diese zu einem späteren Zeitpunkt zu erweitern.

Das TMIL hat auf die Diskrepanz zwischen hohem Bedarf und begrenzten Haushaltsmitteln sowie Personalkapazitäten des TLBV verwiesen. Es hat zudem angegeben, dass die Mittel zur Bauunterhaltung liegenschaftsübergreifend seit 2015 erhöht und größtenteils umgesetzt worden seien. Um dem Fachkräftemangel zu begegnen, setze das TLBV seit 2019 einen Plan zur Personalgewinnung und -bindung um. Das TMIL evaluiere diesen seit Dezember 2021. Die Vorlage von Liegenschaftskonzepten sei künftig Voraussetzung für die Aufnahme von Baumaßnahmen großer Liegenschaften in die Mittelfristige Hochbauplanung.

- XII.3 Der Rechnungshof folgt der Argumentation des TMIL, dass in Anbetracht des Planungsauftrags und des laufenden Betriebs Voruntersuchungen am Küchengebäude nur in geringem Maß durchgeführt werden konnten. Jedoch gehört die Abstimmung zu nutzungsspezifischen, kostenwirksamen Erfordernissen wie beispielsweise der Küchenhygiene und des Brandschutzes zu den Aufgaben des TLBV im Rahmen der Aufstellung der HU-Bau. Der schlechte Gebäudezustand war dem TLBV aus den jährlichen Baubegehungen bekannt. Durch die lange Entscheidungs- und Umsetzungsdauer sind außerdem vermeidbare Ausgaben entstanden.

¹⁶⁰ Der Streckenabschnitt führt durch den Thüringer Wald und umfasst 14 Tunnelbauwerke mit einer Gesamtlänge von 28 km. Er gehört zur Bahnverbindung Berlin – Nürnberg.

Der Rechnungshof hält an seiner Beanstandung fest, dass der Bau der Tunnel- und Atemschutzübungsanlage nicht dem ursprünglich angemeldeten Zweck der Herstellung bzw. Ertüchtigung von IuK-Netz, Elektroanlage und Beleuchtung entsprach. Die umgesetzte Baumaßnahme überschritt zudem den Umfang der ursprünglichen Bedarfsanmeldung für die TUA deutlich. Beispielsweise hatte die TLFKS nicht die Notwendigkeit einer Zufahrt formuliert. Für die Große Baumaßnahme hätte die TLFKS eine Bauanmeldung aufstellen müssen, die durch das Thüringer Finanzministerium haushaltsmäßig zu genehmigen gewesen wäre. Diese Bauanmeldung wäre die verbindliche Grundlage für die planerische Umsetzung gewesen.

Der Rechnungshof folgt der Argumentation des TMIK zur Notwendigkeit der Bahntunnelübungsanlage nicht. Weder die TLFKS noch das TMIK haben den zugrunde liegenden Ausbildungsauftrag der TLFKS belegt. Der Rechnungshof fordert erneut,¹⁶¹ eine nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufzustellen, welche die Anschaffungs-, Bau- und Folgekosten sowie die Höhe möglicher Einnahmen zusammenhängend darstellt.

Die unterlassene Instandhaltung führt zum Verschleiß der baulichen Anlagen und zum Werteverzehr. Der Rechnungshof begrüßt, dass das TMIL die Mittel zur Bauunterhaltung erhöhen, das TLBV bei der Personalgewinnung und -bindung unterstützen und künftig Liegenschaftskonzepte fordern wird.

Der Rechnungshof empfiehlt,

- **bei Liegenschaften den Handlungsbedarf entsprechend der mittelfristigen Nutzungskonzeption darzustellen,**
- **alle Handlungsoptionen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterziehen und**
- **die daraus resultierenden Baumaßnahmen konsequent und zeitnah umzusetzen.**

¹⁶¹ Vgl. Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2020, Tn. C.IV, S. 87.

Bemerkungen zum Sondervermögen „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“

XIII. Corona-Soforthilfen im Medienbereich: Gut gemeint, schlecht gemacht (Kapitel 82 30)

Die Corona Soforthilfen der Thüringer Staatskanzlei für den Medienbereich waren deutlich überhöht etatisiert und wurden zudem nicht immer sachgerecht bewilligt.

XIII.1 Der Rechnungshof hat die 2020 aus dem Sondervermögen zur Kompensation von Einnahmeausfällen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ausgezahlten Soforthilfen der Thüringer Staatskanzlei (TSK) für den Medienbereich geprüft. Er hat festgestellt, dass von den zur Verfügung gestellten 5 Mio. EUR Soforthilfen bis zum 31. Dezember 2020 lediglich 764.534,32 EUR bewilligt und 758.276,32 EUR ausgezahlt worden waren. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Mittel deutlich überhöht veranschlagt waren.

Für 2021 wurden die Mittel auf 2,74 Mio. EUR reduziert, für 2022 sind keine Mittel mehr veranschlagt.

Die TSK förderte aus dem Titel unter anderem gewerbliche Printverlage, denen auf Grund der Pandemie ein Rückgang der Werbeeinnahmen drohte. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die TSK bei ihrer Entscheidung, mit der Bearbeitung der Anträge die Thüringer Aufbaubank (TAB) zu beauftragen, von 26 Verlagen ausging. Nach einer Internetrecherche des Rechnungshofs war von den 26 laut TSK potenziell antragsberechtigten Verlagen bzw. Herausgebern einer ein reiner Buchverlag, zwei waren doppelt aufgeführt und vier Herausgeber hatten ihre Tätigkeit offensichtlich schon vor mehreren Jahren bereits eingestellt. Darüber hinaus war bei fünf Onlineausgaben von Stadtteilzeitungen ersichtlich, dass diese vom Bund, dem Freistaat Thüringen und/oder den jeweiligen Städten finanziert wurden und auch keine Werbeanzeigen enthielten. Ein Werbeumsatzverlust, der Voraussetzung für die Leistung war, wäre hier nicht gegeben gewesen. Nach Auffassung des Rechnungshofs waren somit maximal 14 der 26 von der TSK recherchierten Verlage bzw. Herausgeber antragsberechtigt gewesen. Von diesen haben letztlich nur drei eine Leistung beantragt und erhalten. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die TSK die Vergabe des Bewilligungsverfahrens an die

TAB auf einer unzutreffenden Tatsachengrundlage getroffen hat, unabhängig davon, ob sich die TSK auch bei 14 potenziellen Antragstellern nicht in der Lage gesehen hätte, das Verfahren selbst abzuwickeln.

Die TSK förderte aus dem Sondervermögen auch gewerbliche Kinobetreiber. Die Förderung sollte eine Unterstützung für die Anlaufphase im Herbst 2020 sein, da auf Grund der Corona-Einschränkungen und des Zuschauerverhaltens noch mit Umsatzeinbußen beim Kinoabspiel zu rechnen gewesen sei. Gefördert wurden nur Filme, die zuvor eine Förderung durch die Mitteldeutsche Medienförderung GmbH und/oder durch die Kulturelle Filmförderung der TSK erhalten hatten. Sie informierte die Kinobetriebe in einem Schreiben¹⁶² über die Fördermöglichkeit und die förderfähigen Filme. Vom Antragsteller waren im Antrag die ausgewählten Filme, die Abspieltage und Sitze der Kinosäle nach Tagen gegliedert anzugeben. Weitere Vorgaben für die Programmgestaltung hatte die TSK nicht gemacht. Insbesondere gab es keine Regelung in Form einer Richtlinie oder Verwaltungsvorschrift. Eine Kontrolle der gespielten Filme fand laut Aussage TSK stichprobenhaft an Hand der Abspielpläne statt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die TSK 23 Thüringer Kinos eine pauschale Abspielförderung gewährt hatte. Ein Betreiber erhielt eine Förderung für zwei Kinos, in denen täglich zwei Filme gezeigt wurden, wobei das Angebot jeweils sieben bzw. 14 Tage hintereinander unverändert blieb. Ein weiterer Betreiber bot in drei Kinos 28 Tage in Folge unverändert denselben Film („Pettersson und Findus“) an und erhielt dafür Abspielförderung.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die TSK ein derart „monotones“ Programm als förderfähig akzeptiert hat, selbst wenn dies mangels weiterer Vorgaben für die Programmgestaltung formal zulässig war. Jedoch zeigt das Verhalten dieser Kinobetreiber, dass sie nicht primär daran interessiert waren, der Öffentlichkeit aus den von der TSK vorgegebenen Filmen ein abwechslungsreiches Programm anzubieten. Aus Sicht des Rechnungshofs ist es betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll, denselben Film vier Wochen lang ununterbrochen abzuspielen, wenn der Film kein „Kassenschlager“ ist und das Einzugsgebiet des Kinos beschränkt ist. Wirtschaftlich ist ein solches Ver-

¹⁶² Schreiben der Thüringer Staatskanzlei „Sonderabspielförderung Corona“ an die Thüringer Kinobetreiber vom 12. August 2020 (ohne Aktenzeichen).

halten nur in dem Sinne, mit möglichst geringem Aufwand formale Anforderungen für die Gewährung öffentlicher Gelder zu erfüllen. Mitnahmeeffekte liegen nahe.

XIII.2 Die Thüringer Staatskanzlei verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass die ex post-Bewertung des Rechnungshofs außer Betracht lasse, dass die Hilfsmaßnahmen und die dafür einzuplanenden finanziellen Mittel im Frühjahr und Sommer 2020 unter großen Unsicherheiten geplant werden mussten. So sei völlig unvorhersehbar gewesen, wie sich das Pandemiegeschehen in den folgenden Monaten entwickeln würde.

Um zu klären, in welcher Form den Verlegern Hilfe zukommen sollte, sei kurzfristig eine Übersicht der Anzeigenblätter und Stadtteilzeitungen in Thüringen erstellt worden. Ziel dieser kursorischen Recherche sei gewesen, eine Prognoseentscheidung darüber zu treffen, ob eine Richtlinie oder eine vertragliche Fördermöglichkeit in Betracht gezogen werden sollte. Die geringe Anzahl der potentiellen Förderempfänger (hier sei mit etwa sechs oder sieben Anzeigenblättern und höchstens vier Stadtteilzeitungen gerechnet worden) habe den Ausschlag für die Entscheidung gegeben, keine eigene Richtlinie aufzusetzen, sondern stattdessen nach dem Grundsatz „bekannt und bewährt“ auf die bereits erarbeitete Kooperationsregelung zwischen der TAB und dem TMWWDG (Rahmenvereinbarung vom 6. Juli 2020) zurückzugreifen. Die Eilbedürftigkeit der Hilfen untermauere die Entscheidung, auf die Konstruktion mit den beiden Institutionen zurückzugreifen. Rückblickend könne folglich festgestellt werden, dass die Entscheidung, die TAB zu beauftragen, auf zutreffender Tatsachengrundlage und unter Abwägung alternativer Verfahrensweisen getroffen wurde. Die Tatsache, dass letztlich nur drei Verlage tatsächlich eine Leistung beantragt hätten, sei in dieser Deutlichkeit zu keinem Zeitpunkt absehbar gewesen.

Die Billigkeitsleistungen für Kinobetreiber hätten zuallererst darauf abgezielt, die aufgrund der behördlichen Anordnung erzwungenen Schließungen bzw. Einschränkungen (reduziertes Platzangebot, Verzeherverbot etc.) eingetretenen wirtschaftlichen Schäden der Betriebe abzufedern. Für das Auftreten von Mitnahmeeffekten habe die TSK keine Anhaltspunkte. Das Ziel eines kulturell abwechslungsreichen Programms nähme in dieser Hilfsmaßnahme eine nachrangige Priorität ein, um ein möglichst unkompliziertes Verfahren

zu gewährleisten. Generell gelte auch für die Bewertung der kulturellen Qualität von Kino-Programmen das Gebot staatlicher Zurückhaltung (Art. 5 GG). Daher habe sich die TSK darauf beschränkt, bei der Aufstellung der Filmliste eine Reihe externer Experten einzubinden. Die Anmerkungen des TRH würden als Anregung verstanden, zukünftig sicherzustellen, dass inhaltliche Förderziele noch stärker Beachtung finden.

- XIII.3 Der Rechnungshof bestreitet nicht, dass der Verlauf der Pandemie unsicher und deshalb die erforderlichen Hilfsmaßnahmen schwer planbar waren. Jedoch lässt der Umstand, dass von 5 Mio. EUR lediglich rund 760.000 EUR, mithin deutlich weniger als 20 % abgeflossen sind, nur den Schluss zu, dass der Etat zu oberflächlich geplant wurde. Auch haben zum Beispiel die Feststellungen des Rechnungshofs zur Zahl der potenziell antragsberechtigten Printverlage gezeigt, dass mehr Sorgfalt bei der Ermittlung der jeweiligen Zielgruppen problemlos möglich gewesen wäre und damit auch das für die Hilfen etatisierte Volumen präziser hätte bestimmt werden können.

Die Ausführungen der TSK bezüglich der Förderung von Kinos überzeugen ebenfalls nicht. Es geht nicht darum, die kulturelle Qualität des Kinoprogramms zu bewerten, sondern um die Geeignetheit der Programmgestaltung, mit den näher vorgegebenen Filmen die wirtschaftlichen Schäden der Kinobetreiber abzufedern. Um möglichst viele Besucher zu gewinnen und Einnahmen zu erzielen, ist ein abwechslungsreiches Programm erforderlich. Dabei geht es nicht darum, dem einzelnen Unternehmer vorzuschreiben, mit welchen Filmen aus der Liste dies geschieht. Stattdessen sollen sie zur betriebswirtschaftlich notwendigen Mitwirkung angehalten werden. Das ist keine Frage einer möglicherweise im Medienbereich gebotenen staatlichen Zurückhaltung.

Der Rechnungshof empfiehlt, bereits bei der Vorbereitung eines Förderprogramms auf eine zielgenaue und bedarfsgerechte Ausgestaltung zu achten.

- D Beratungen, sonstige Prüfungen und Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)**
- I. Beratung des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung zum Abbau von Vollzugs- und Verfahrensdefiziten bei der Verwendungsnachweisprüfung**

Zuwendungen sind seit jeher ein bedeutendes haushaltsrechtliches Instrument bei der Wahrnehmung von Landesaufgaben. Dementsprechend sind in fast allen Einzelplänen des Landeshaushalts Zuwendungsmittel ausgewiesen, welche ihren Einsatz über die gesamte gesellschaftliche Bandbreite und an eine Vielzahl von Zuwendungsempfängern finden. In den vergangenen Jahren verausgabte der Freistaat Thüringen Zuwendungen zur Projektförderung¹⁶³ von durchschnittlich 600 Mio. EUR¹⁶⁴. Die Mittel werden regelmäßig auf der Grundlage von Förderrichtlinien der Ressorts und Thüringer Staatskanzlei gewährt.¹⁶⁵ Mit der Umsetzung dieser Richtlinien sind 20 verschiedene Bewilligungsbehörden betraut.

Das Zuwendungsrecht ist Teil des öffentlichen Haushaltsrechts. Ankernormen bilden die §§ 23, 44 ThürLHO. Förderverfahren bestehen aus dem Antragsverfahren, dem Verwendungsnachweisverfahren und der Erfolgskontrolle zur Zielerreichung. Das Verwendungsnachweisverfahren ist Voraussetzung für die Erfolgskontrolle.

Die gesetzlichen Regelungen werden durch Verwaltungsvorschriften (VV) konkretisiert und enthalten neben Begriffsdefinitionen und Bewilligungsvoraussetzungen auch Vorgaben zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung. Die Zuwendungsgeber haben gemäß § 44 Abs. 1 ThürLHO die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der von ihnen gewährten Haushaltsmittel zu prüfen. Der Verwendungsnachweis ist wesentlicher Bestandteil des Zuwendungsverfahrens „und für dessen ordnungsgemäße Durchführung sowie für eine wirksame Kontrolle des

¹⁶³ Diese erstreckt sich auf ein einzelnes Vorhaben des Zuwendungsempfängers (VV Nr. 2.1 zu § 23 ThürLHO). Es wird ein Ausschnitt aus dessen Gesamttätigkeit gefördert.

¹⁶⁴ Ist-Durchschnittswert der Haushaltsrechnungen für die Haushaltsjahre 2018 bis 2021. Für das Haushaltsjahr 2022 steht ein Fördervolumen von rund 750 Mio. EUR zur Verfügung.

¹⁶⁵ Im Freistaat Thüringen existieren mehr als 100 veröffentlichte Förderrichtlinien für Zuwendungen zur Projektförderung.

zweckentsprechenden Einsatzes der Steuermittel unverzichtbar“¹⁶⁶. Er besteht stets aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis (VV Nr. 10.2 zu § 44 ThürLHO).

In der Vergangenheit hatte der Rechnungshof mehrfach die Verwendungsnachweisprüfung als ständige Schwachstelle der Zuwendungspraxis beanstandet. Die Notwendigkeit und Bedeutung des Verwendungsnachweises hat er im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit immer wieder betont.

Mit Wirkung vom 1. Januar 2014 hat das TFM u. a. die Vorgaben zur Verwendungsnachweisprüfung in der VV Nr. 11 zu § 44 ThürLHO geändert und ein zweistufiges Prüfverfahren eingeführt. Diese Modifikation sollte – neben der Gewährleistung einer Mindestprüfung aller Verwendungsnachweise – durch die Stichprobenauswahl zu einer Verwaltungsvereinfachung bei der vertieften Prüfung führen.¹⁶⁷

Der Rechnungshof hat zwischen August 2019 und Mai 2022 in zehn Prüfungsverfahren bei acht Bewilligungsbehörden zu insgesamt 17 Förderrichtlinien die Anwendung der geänderten Regelungen übergreifend untersucht und u. a. Folgendes festgestellt:

- Die Praxis der Verwendungsnachweisprüfung hat sich durch die Einführung des zweistufigen Verfahrens nicht signifikant verbessert. Auch trug das Zulassen des Stichprobenverfahrens mangels praktischer Anwendung weder zu Einspareffekten bzw. Erleichterungen noch zu einer Reduzierung von Verwaltungsaufwand bei. Überwiegend kreierten die Bewilligungsbehörden von der VV Nr. 11 zu § 44 ThürLHO abweichende – eigene – Prüfungsverfahren.
- Den Bewilligungsbehörden selbst war die Bedeutung des Verwendungsnachweises für die Rechnungslegung vielfach nicht bekannt. Es bestanden Unklarheiten über dessen Bestandteile und inhaltlichen Anforderungen an einen ordnungsgemäßen Nachweis.
- Die Bewilligungsbehörden duldeten, dass die Zuwendungsempfänger die erforderlichen Nachweise über die ordnungsgemäße Verwendung

¹⁶⁶ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E I Rn. 7.

¹⁶⁷ Siehe Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2020, Tn. A.III, S. 22 ff.

der gewährten Haushaltsmittel oft nicht form- und/oder fristgerecht vorlegten. Mögliche und gebotene Sanktionsmaßnahmen ergriffen sie nicht.

- Bei vielen geprüften Stellen dauerten die Nachweisprüfungen – falls überhaupt durchgeführt – zu lange, obwohl sie sich überwiegend auf eine oberflächliche Prüfung nach offensichtlichen Mängeln beschränkten.
- Bei drei geprüften Stellen kritisierte der Rechnungshof die hohe Anzahl ausstehender Verwendungsnachweisprüfungen in Höhe von rund 121 Mio. EUR.

Nach den Erhebungsergebnissen des Rechnungshofs ist eine wesentliche Ursache für die festgestellten Missstände, dass die geprüften Stellen die Vorschriften aus Unkenntnis entweder überhaupt nicht oder nur unzureichend anwendeten. Hinzu treten Unklarheiten im Regelwerk, der mit einer ordnungsgemäßen Bearbeitung verbundene erhebliche Aufwand sowie die Organisation des Verfahrens. Nicht zuletzt gaben die Bewilligungsbehörden als systematische Ursachen für die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung eine Personalknappheit an.

Es hat sich gezeigt, dass nicht nur bei der Durchführung von Verwendungsnachweisprüfungen erheblicher Optimierungsbedarf besteht. Der Rechnungshof hält das derzeitige Ausreichen von Zuwendungen zur Projektförderung haushaltsrechtlich für bedenklich und inkonsistent. Er sieht notwendigen Anpassungsbedarf, um Unzulänglichkeiten des geltenden Regelwerks zu beseitigen, das Verfahren zu straffen und die Organisation zu ändern. Er hat auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung beraten und entsprechende Vorschläge und Empfehlungen unterbreitet.¹⁶⁸

Der Rechnungshof hat die Richtlinienverantwortlichen aufgefordert, sich mit den zuwendungsrechtlichen Vorgaben zu befassen, um das entsprechende Regelwerk beherrschen zu können. Zudem hat er empfohlen, die VV zu § 44 ThürLHO zu überarbeiten, insbesondere hinsichtlich der Aufnahme von konkreten Bearbeitungsfristen für die Kontrolle der Verwendungsnachweise und von ergänzenden Regelungen beim Stichprobenverfahren.

¹⁶⁸ Beratung des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung „Abbau von Vollzugs- und Verfahrensdefiziten bei der Verwendungsnachweisprüfung“ nach § 88 Abs. 2 ThürLHO vom 24. Juni 2022.

Gelingt es den Richtliniengebern und deren Bewilligungsbehörden, die Vollzugsdefizite deutlich zu minimieren, sind die zuwendungsrechtlichen Handlungsspielräume „nicht als Last, sondern als Chance zum Gestalten“¹⁶⁹ zu begreifen.

II. Zuschusshöhe an den Thüringer Schützenbund e. V. für den Betrieb des Schießsportzentrums Suhl nicht hinreichend nachgewiesen (Kapitel 04 35)

Die Stadt Suhl verpachtet seit Oktober 2016 das in ihrem Eigentum befindliche Schießsportzentrum Suhl (SSZ) an die neu gegründete Schießsportzentrum Suhl GmbH (SSZ GmbH). Gesellschafter der GmbH sind der Thüringer Schützenbund e. V. (TSB) und die Stadt Suhl.¹⁷⁰ Das TMBJS gewährte dem TSB für das Betreiben des SSZ jährlich eine Zuwendung von zunächst 400.000 EUR. Diese leitete der TSB nach den Vorgaben im Zuwendungsbescheid an die SSZ GmbH weiter. Das Ministerium hatte geplant, die Förderung des SSZ ab 2018 sukzessive auf 300.000 EUR zu senken.¹⁷¹ Der Rechnungshof hat 2019/2020 die Zuschüsse für den Betrieb des SSZ von 2016 bis 2018 geprüft.

Das SSZ – eine renommierte Wettkampf- und Trainingsanlage – war in den 90’er Jahren zum Landesleistungszentrum und als Bundesstützpunkt Sportschießen ausgebaut worden. Inzwischen ist es auch einer von fünf Standorten des Olympiastützpunkts Thüringen e. V.

Neben Bundes-, Landes- und Landesnachwuchskadern trainieren am SSZ Sportschützen des landeseigenen Sportgymnasiums Oberhof sowie die Sportfördergruppen der Landespolizei und der Bundeswehr. Privatpersonen und Interessengruppen, wie regionale Schießsportvereine, Gewerbetreibende und Veranstalter von Wettkämpfen, nutzen das SSZ ebenfalls. Die SSZ GmbH betreibt mit rund 16 Mitarbeitern neben den verschiedenen Schießsportanlagen u. a. eine Sportpension mit 54 Betten sowie eine Verpflegungseinrichtung mit Küche.¹⁷²

¹⁶⁹ Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, § 44 BHO Rn. 82.

¹⁷⁰ Der TSB hält 74,9 % und die Stadt Suhl 25,1 % der Gesellschafteranteile.

¹⁷¹ Protokoll zur Beratung der Arbeitsgruppe SSZ am 19. November 2015.

¹⁷² Die SSZ GmbH erzielte 2017 und 2018 Erträge von durchschnittlich 450.000 EUR jährlich.

Zur Finanzierung des SSZ tragen neben dem Land auch der Bund und die Stadt Suhl bei.¹⁷³

Der Rechnungshof hat das Landesinteresse am Weiterbetrieb des SSZ und damit die Notwendigkeit der Zuwendungen anerkannt. Er hat allerdings kritisiert, dass das TMBJS diese 2016 anhand unzureichender und intransparenter Antragsunterlagen bewilligte. Im zugrundeliegenden Wirtschaftsplan der SSZ GmbH fehlten offensichtliche Ausgabepositionen. Zudem war die umsatzsteuerliche Behandlung ungeklärt. Seiner diesbezüglichen Mitteilungspflicht war der TSB als Erstempfänger der Zuwendung nicht nachgekommen. Schließlich hat der Rechnungshof die gewählte Projektförderung als Zuwendungsart für nicht zutreffend erachtet. Nach seiner Auffassung handelte es sich um eine institutionelle Förderung. Die gewählte Finanzierungsart „Festbetragsfinanzierung mit Rückzahlungsverpflichtung“ hat der Rechnungshof per se für ungeeignet gehalten.

Der vom TSB vorgelegte Verwendungsnachweis 2016 erfüllte die Vorgaben nach Nr. 6.4 ANBest-P nicht. Es fehlten auch hier Angaben, insbesondere zu Ausgaben, für die das Ministerium nach Bewilligung eine Erweiterung des Wirtschaftsplans zugestanden hatte. Außerdem waren Rechnungen mit nicht förderfähiger Umsatzsteuer enthalten. Der TSB informierte zudem weder über den erwirtschafteten Überschuss noch über dessen Verbleib. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das TMBJS keine ordnungsgemäße Prüfung des Verwendungsnachweises vornahm und die Abrechnung vollumfänglich anerkannte. Er hat gefordert, den Verwendungsnachweis unter Beachtung der umsatzsteuerlichen Sachverhalte erneut zu prüfen.

Für 2017 und 2018 erklärte das TMBJS im Bescheid den sog. Finanzierungsplan Sport für verbindlich. Dieser war auf der Grundlage des beschlossenen Gesamtwirtschaftsplans erstellt worden und beinhaltete lediglich die sportbezogenen Einnahmen und Ausgaben. Die gewerblichen Einnahmen und Ausgaben waren nicht enthalten.

Die Berechnung der sportbezogenen Einnahmen und Ausgaben war intransparent und fehlerhaft. Es fehlte z. B. eine nachvollziehbare Zuordnung bzw. Aufteilung von Ausgaben zum Sport- bzw. dem gewerblichen Bereich. Die

¹⁷³ Neben den hier geprüften 400.000 EUR jährlich erhielt der TSB von Bund und Land insgesamt 200.000 EUR jährlich als Kostenbeteiligung für den Olympiastützpunkt Suhl. Die Stadt Suhl gewährte dem TSB einen Betriebskostenzuschuss für das SSZ von 150.000 EUR jährlich.

Umsatzsteuerthematik blieb weiterhin ungeklärt. Die nunmehr gewählte Finanzierungsart der Fehlbedarfsfinanzierung war ungeeignet, da der Fehlbedarf der SSZ GmbH aufgrund fehlender Angaben über Gesamteinnahmen und -ausgaben nicht ermittelt werden konnte.

Die Verwendungsnachweise 2017 und 2018 waren vom Ministerium zur Zeit der örtlichen Erhebungen weder kursorisch noch abschließend geprüft. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass vom Ministerium geforderte Angaben in den Verwendungsnachweisunterlagen fehlten. Die abgerechneten Personalausgaben ließen eine Abgrenzung zwischen dem geförderten und den nicht geförderten Bereichen nicht zu. Außerdem fehlte der Nachweis der Gesamteinnahmen und -ausgaben der SSZ GmbH. Der Rechnungshof hat gefordert, die Prüfung der Verwendungsnachweise umgehend durchzuführen.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise 2016 bis 2018 zugesagt. Es hat dazu ausgeführt, auf ein formales Aufgreifen des Verfahrens für 2016 verzichten zu wollen. Die Wahrscheinlichkeit sei sehr hoch, dass das Verwaltungsgericht dem Vertrauensstatbestand des Zuwendungsempfängers mehr Gewicht gebe. Der Zuwendungsempfänger habe die Auflagen zu Sachbericht und zahlenmäßigem Nachweis erbracht. Zudem sei ihm mit Übermittlung des Prüfergebnisses die ordnungsgemäße Verwendung bestätigt worden. Die Umsatzsteuerthematik werde aufgegriffen. Sollte sich bei der Prüfung der Verwendungsnachweise herausstellen, dass Ausgaben im Wirtschaftsplan mit Umsatzsteuer geplant worden seien, würden Fördermittel – auch für 2016 – zurückgefordert.

Die Kritik an der Festbetragsfinanzierung 2016 hat das Ministerium eingeräumt. An der ab 2017 vorgenommenen Fehlbedarfsfinanzierung bei Projektförderung werde es festhalten, da die Förderung durch die Trennung des sportlichen vom gewerblichen Bereich für einen abgegrenzten Betriebsbereich erfolge. Die Projektförderung sei zudem gerechtfertigt, da nur eine zeitlich begrenzte Anlaufförderung beabsichtigt sei.

Anfang Januar 2022 hat das Ministerium ergänzend mitgeteilt, dass die GFAW inzwischen mit der Prüfung der Verwendungsnachweise beauftragt worden sei. Die Umsatzsteuerthematik werde vom TSB geprüft; die Mitteilung des Ergebnisses stehe noch aus. Zur Intransparenz der Bewilligungsunterlagen habe man mit den Beteiligten gesprochen, um künftig nachvollziehbare sportfachliche Ausgaben durch Kostenschlüssel sicherzustellen.

Außerdem sei mit dem TSB vereinbart, dass dieser prüffähige Personalunterlagen nachreiche, die eine eindeutige Zuordnung von Ausgaben zum sportfachlichen Teil zuließen.

Die Verwendungsnachweisprüfungen für 2017 und 2018 hätten ergeben, dass durch eine Ermäßigung der zuwendungsfähigen Ausgaben und die nicht fristgerechte Verwendung von Mitteln ein Betrag von rund 186.000 EUR zurückgefordert werde. Der TSB habe nun im Anhörungsverfahren Gelegenheit sich zu äußern.

Der Rechnungshof begrüßt die Aussage des Ministeriums, keine dauerhafte Förderung des SSZ vornehmen zu wollen. Er regt an, dies auch im Haushaltsplan darzustellen. Die Erläuterungen zu Kapitel 04 35 Titel 684 71 (Zuschüsse an Sportvereine und -verbände), aus denen u. a. der jährliche Zuschussbetrag für das SSZ entnommen wurde, sind mit der Haushaltsaufstellung 2020 entfallen. Seither ist die Höhe der Förderung für das SSZ aus dem Haushaltsplan nicht mehr zu erkennen.

Das Ministerium hat den Anliegen des Rechnungshofs weitgehend entsprochen. Die Ergebnisse der Prüfung über die Förderung von Umsatzsteuerbeträgen sowie die endgültige Widerrufshöhe der Zuwendungen stehen aber noch nicht fest.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium,

- **die Höhe des Zuschusses an den Thüringer Schützenbund wieder im Haushaltsplan auszuweisen,**
- **die Zuwendung mittelfristig abzusenken,**
- **vollständige, nachvollziehbare und transparente Unterlagen vom Thüringer Schützenbund im Zuwendungsverfahren einzufordern.**

III. **Förderung des Umbaus einer Sportanlage (Kapitel 04 35)**

Das Land fördert den Bau und die Sanierung von Sportstätten für den Freizeit-, Breiten- und Leistungssport nach der Richtlinie zur Förderung des Sportstättenbaus und der Sportstättenentwicklungsplanungen (RL Sportstättenbau¹⁷⁴). Mit Bescheid vom 21. Juni 2017 hatte das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS) einer Stadt für den Umbau eines Tennenplatzes¹⁷⁵ in einen Naturrasenplatz für Fußball eine nicht rückzahlbare Zuwendung von bis zu 222.400 EUR bewilligt¹⁷⁶. Grundlage des Zuwendungsbescheids waren zuwendungsfähige Ausgaben von 556.000 EUR. Die Stadt hatte am 14. Dezember 2018 den Verwendungsnachweis vorgelegt. Darin hatte sie die Maßnahme mit zuwendungsfähigen Gesamtausgaben von rund 552.398 EUR abgerechnet. Das TMBJS hatte den Verwendungsnachweis bis Ende 2020 nicht geprüft.

Der Rechnungshof hat den Verwendungsnachweis und die beigelegten Belege der Stadt stichprobenweise geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die Stadt Planungskosten abgerechnet hatte, ohne dass die Honorarschlussrechnungen des Planers vorlagen. Die im Verwendungsnachweis abgerechneten Baunebenkosten (Planungskosten) basierten auf Honorarabschlagsrechnungen, die fehlerhaft aufgestellt und nicht prüfbar waren. Um die tatsächlich erbrachten Planungsleistungen prüfbar abrechnen zu können, hatte die Stadt mit dem Verwendungsnachweis die Honorarschlussrechnungen vorzulegen. Diese waren entsprechend dem Vertrag nach Maßgabe des § 6 Abs. 1 HOAI aufzustellen. Ohne eine prüffähige Honorarschlussrechnung und die Abnahme der erbrachten Leistung war das Honorar nicht fällig.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Vgl. Richtlinie zur Förderung des Sportstättenbaus und der Sportstättenentwicklungsplanungen (RL Sportstättenbau) i. d. F. vom 17. November 2015 (ThürStAnz. 50/2015, S. 2209).

¹⁷⁵ Der Aufbau eines Tennenplatzes besteht aus einem mineralischen Korngemisch ohne Bindemittel.

¹⁷⁶ Die Zuwendung erfolgte als Projektförderung im Wege der Anteilsfinanzierung (40 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben).

¹⁷⁷ Vgl. § 15 Abs. 1 Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI) vom 10. Juli 2013 (BGBl. I S. 2276).

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die Stadt die Abgrenzung des Rasenplatzes¹⁷⁸ (Barriere) von den Zuschauern nicht entsprechend den Auflagen des Bewilligungsbescheids ausgeführt hatte. Hierdurch hatten sich die zuwendungsfähigen Ausgaben für diese Leistung verringert. Die geänderte Bauausführung hatte die Stadt der Bewilligungsbehörde nicht mitgeteilt. Hierzu war sie nach Nrn. 5.2 und 5.3 ANBest-Gk verpflichtet.

Aufgrund der festgestellten Mängel der Honorarabrechnungen waren die im Verwendungsnachweis abgerechneten zuwendungsfähigen Ausgaben für Baunebenkosten weder nachgewiesen noch prüfbar. Mit der veränderten Bauausführung der Barriere hatte die Stadt gegen die Auflagen des Bewilligungsbescheids verstoßen. Zudem war sie ihren Mitteilungspflichten an die Bewilligungsbehörde nicht nachgekommen.

Nach VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO hat die Bewilligungsbehörde bzw. die zuständige Stelle¹⁷⁹ – auch im Hinblick auf die Jahresfrist nach §§ 48 und 49 ThürVwVfG¹⁸⁰ – unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises in einem ersten Schritt festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung). In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Prüfungsvermerk niederzulegen.¹⁸¹

Der Rechnungshof hat das TMBJS aufgefordert, den Verwendungsnachweis und den Widerruf des Bewilligungsbescheids¹⁸² unverzüglich zu prüfen.

Das TMBJS hat die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW) beauftragt, den Verwendungsnachweis unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechnungshofs zu prüfen. Die GFAW hat festgestellt, dass abgerechnete Ausgaben für Honorare teilweise nicht zuwendungsfähig waren, die Zuwendung teilweise nicht zweckentsprechend verwendet wurde und Auflagen nicht oder nicht fristgemäß erfüllt wurden. Sie hat zuwendungsfähige Gesamtausgaben von 472.944,35 EUR und eine Erstattung von 33.222,26 EUR festgestellt. Die

¹⁷⁸ Barriere mit Bandensystem und Gittermattenfüllung.

¹⁷⁹ Vgl. Nr. 1.4 der VV zu § 44 ThürLHO.

¹⁸⁰ § 48 Abs. 4 ThürVwVfG i. V. m. § 49 Abs. 2 bzw. 3 ThürVwVfG.

¹⁸¹ Vgl. Nr. 11.2 der VV zu § 44 ThürLHO.

¹⁸² Vgl. Nr. 8.2.5 der VV zu § 44 ThürLHO, Nr. 8.3.2 ANBest-Gk.

GFAW hat den Bewilligungsbescheid teilweise mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen.¹⁸³ Danach hat die Stadt insgesamt rund 35.904 EUR¹⁸⁴ erstattet.

Das TMBJS hat der Forderung des Rechnungshofs entsprochen.

IV. Maßnahmen zur Integrationsförderung –Teil III (Kapitel 05 02)

Der Rechnungshof hat 2019 und 2020 beim Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz Maßnahmen zur Integrationsförderung (Titel 684 72) und Maßnahmen zur Integrationsförderung im Rahmen des Integrationskonzeptes (Titel 684 02) der Haushaltsjahre 2015 bis 2020 geprüft. Die von der Prüfung umfassten Haushaltsmittel betrugen in diesem Zeitraum über 100 Mio. EUR.

Der Rechnungshof hat zunächst die Richtlinie zur Förderung der Thüringer Kommunen bei der Integration von Flüchtlingen geprüft. Er hat festgestellt, dass bei 15 Zuwendungsverfahren aus 2016 Rückforderungsansprüche des Landes gegenüber Landkreisen und kreisfreien Städten (Zuwendungsempfänger) von knapp 15 Mio. EUR bestehen könnten. Diese Rückforderungsansprüche drohten zu verfristen, da das zuständige Thüringer Landesverwaltungsamt die erforderlichen Verwendungsnachweisprüfungen für 2016 nicht abgeschlossen hatte. Das Landesverwaltungsamt hat dies eingeräumt. Es habe den Hinweisen des Rechnungshofs folgend begonnen, die Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger kursorisch zu prüfen und fehlende Unterlagen abzufordern. Dadurch würden die Ansprüche vorerst nicht verjähren. Zudem prüfe das Landesverwaltungsamt die Einrichtung einer zentralen Stelle für diese Prüfungen, um die Verfahren zu beschleunigen.

Letzteres begrüßt der Rechnungshof ausdrücklich. Unabhängig von Organisationsänderungen besteht für die ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen allerdings akuter Handlungsbedarf.

Zur Förderung der sozialen Beratung und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen hatte das Ministerium eine Förderrichtlinie erlassen. Es standen 2018 und 2019 jeweils 6,5 Mio. EUR für die Landkreise und kreisfreien

¹⁸³ Widerrufsbescheid vom 20. Dezember 2021.

¹⁸⁴ Ermäßigung Zuwendung 33.222,26 EUR + Zinsen 2.491,67 EUR + Verwaltungskosten 190 EUR = 35.903,93 EUR.

Städte zur Verfügung. Nach Auffassung des Rechnungshofs hatte das Ministerium das Fördermittelcontrolling zum Prüfungszeitpunkt noch nicht hinreichend konkret ausgestaltet. Er hat deshalb etwa empfohlen, eine Soll-Ist-Abweichungsanalyse für das Erreichen der Ziele des Förderprogramms anhand von geeigneten Indikatoren vorzunehmen. Das Ministerium hat mit der Neuauflage der Richtlinie 2022 dieser Empfehlung entsprochen und das Fördermittelcontrolling verbessert.

Der Rechnungshof sieht nun die Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zukünftig besser zu steuern.

Darüber hinaus hatte das Ministerium eine Medienkampagne zur Initiative „Willkommensbotschafter“ durchgeführt. Hierbei hatten Thüringer Persönlichkeiten u. a. auf Plakaten und in Radiospots für eine Willkommenskultur geworben. Bei den notwendigen Vergabeverfahren für die einzelnen Werbemaßnahmen hat der Rechnungshof zahlreiche Mängel festgestellt. Zur rechtssicheren Anwendung des Vergaberechts hat er das Einrichten einer zentralen Vergabestelle empfohlen. Das Ministerium hat die Fehler teilweise eingeräumt und mittlerweile die angeregte zentrale Vergabestelle eingerichtet. Dies begrüßt der Rechnungshof ausdrücklich, da damit eine rechtssichere Vergabe gefördert wird.

Ferner hat das Ministerium von Mai 2019 bis Oktober 2020 Aufträge für flächendeckende Video- bzw. Audiodolmetscherleistungen mit einem Pauschalpreis von 1,7 Mio. EUR brutto vergeben. Damit wollte das Ministerium thüringenweit qualifizierte Sprach- und Dolmetscherleistungen für Zugewanderte bereitstellen. Der Rechnungshof hat insbesondere die pauschale Vergütung als unwirtschaftlich kritisiert. So waren im Leistungszeitraum nur etwa die Hälfte der vom Ministerium prognostizierten Leistungsumfänge sowie nur rund zwei Drittel des angebotenen Sprachenportfolios abgerufen worden. Dennoch musste die Pauschalvergütung in voller Höhe entrichtet werden. Das Ministerium hat nunmehr berichtet, einen Anschlussvertrag über 14 Monate mit Verlängerungsoptionen abgeschlossen zu haben. Die Einsparungen beliefen sich allein in diesem Zeitraum gegenüber dem Vorgängervertrag auf über 430.000 EUR.

Der Rechnungshof sieht sich in seinen Feststellungen zur unwirtschaftlichen Pauschalvergütung des Erstvertrags bestätigt und begrüßt die erheblichen Einsparungen bei gleichbleibenden Leistungsangeboten.

V. Neuregelung der Gerichtsvollziehvergütung (Kapitel 05 04)

Der Rechnungshof hat das Gerichtsvollzieherwesen 2017 beim Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz geprüft¹⁸⁵.

Die rund 100 Gerichtsvollzieher sind Beamte des Landes im mittleren Dienst und erhielten neben ihrer Besoldung und einer Auslagenerstattung bisher für ihre Tätigkeit:

- eine Vollstreckungsvergütung als leistungsbezogenes Element und
- eine Entschädigung, die ihre Kosten für ihren Amtssitz mit eigenem Büro und ggf. Angestellten abdecken soll (Bürokostenentschädigung).

Die Gerichtsvollzieher erhielten als Bürokostenentschädigung unterjährig eine vorläufige Abschlagszahlung. Die endgültige Höhe der Entschädigung setzte das Ministerium zumeist am Ende eines Jahres durch eine Verordnung rückwirkend zum 1. Januar fest. Die Ermittlung der individuell zu leistenden Entschädigungen sowie die Erstellung des Verordnungsentwurfs beanspruchten erhebliche personelle und zeitliche Ressourcen in der Justizverwaltung.

Der Rechnungshof hat das Verfahren als zu verwaltungsaufwändig kritisiert. Er wies darauf hin, dass es durch eine Reform des Vergütungs- und Entschädigungssystems erheblich vereinfacht werden könnte.

Die Landesregierung hat nunmehr eine Verordnung zur Neuregelung der Vergütung und Entschädigung der Gerichtsvollzieher erlassen, die am 1. April 2022 in Kraft getreten ist. Thüringen führt damit ein bereits in neun Ländern praktiziertes und bewährtes Vergütungsmodell ein. Die bisherige Bürokostenentschädigung und die Vollstreckungsvergütung werden in einer Gerichtsvollziehvergütung zusammengefasst. Mit der Vergütung werden die für die Gerichtsvollziehetätigkeit typischen Aufwendungen, insbesondere die Aufwendungen für das Einrichten und Unterhaltung des Büros, pauschal abgegolten. Zudem wird mit dieser Neuregelung der Leistungsanreiz für Gerichtsvollzieher bei einer intensiveren Vollstreckungstätigkeit erhöht.

Das neue Vergütungsmodell löst deutlich weniger Verwaltungsaufwand im Erstattungsverfahren aus. Zudem entfällt der Erlass der jährlichen Verordnung durch das Ministerium. Der Rechnungshof begrüßt die Neuregelung

¹⁸⁵ Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2019, Teil C, Tn. V, S. 87 – 91.

der Vergütung und Entschädigung ausdrücklich. Die Landesregierung setzt damit seine Empfehlung aus der Prüfung vollumfänglich um.

VI. Wirtschaftlicherer Umgang mit Großgeräten an Hochschulen des Landes (Kapitel 07 69 und 18 20)

Von den Hochschulen des Landes werden ausgehend von deren Ausrichtung und jeweiligem Profil u. a. auch diverse Großgeräte für Forschung und Lehre benötigt.¹⁸⁶

Abhängig von der jeweiligen Finanzierungsart¹⁸⁷, den damit zusammenhängenden Fördervorgaben und hochschulinternen organisatorischen Regelungen gestalten sich die Verfahren zur Beschaffung und Verwaltung von Großgeräten an den Hochschulen des Landes unterschiedlich.

Der Rechnungshof hat 2020 die Anschaffung, den Einsatz und die Auslastung von Großgeräten an der Bauhaus-Universität Weimar und der Ernst-Abbe-Hochschule Jena geprüft. Die Prüfung umfasste die Haushaltsjahre 2014 bis 2018. Es wurden 23 Großgeräte mit einem Beschaffungsvolumen von insgesamt rund 5,4 Mio. EUR in die Prüfung einbezogen.

Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt und beanstandet:

- Potentiale für eine intensivere Zusammenarbeit und Einsparungen durch gemeinsame Anschaffungen und kooperative Nutzungen von Großgeräten von den Hochschulen des Landes blieben bisher ungenutzt.
- Vorhandene Großgeräte wurden von den beiden geprüften Hochschulen weder beim Controlling noch bei der begleitenden Erfolgskontrolle im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinreichend einbezogen.

¹⁸⁶ Großgeräte werden als Summe der Geräteteile einschließlich Zubehör definiert, die einen vorgesehenen Betriebszustand sowie eine Funktionseinheit bilden, vgl. § 7 Abs. 1 der Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten, Großgeräte und Nationales Hochleistungsrechnen (AV-FGH) vom 26. November 2018 (BANz AT 21. Dezember 2018).

¹⁸⁷ Unterschiedliche Finanzierungsarten für:

- Forschungsgroßgeräte nach Art. 91b GG,
- forschungsbezogene Großgeräte der Länder nach Art. 143c GG,
- forschungsbezogene Berufungsgroßgeräte und
- Großgeräte, die durch eigene Mittel der Hochschule oder sonstiger Drittmittelgeber finanziert werden.

- Zwei der geprüften Großgeräte wurden von den Hochschulen nur unzureichend genutzt. Alternative Verwendungs- und Verwertungsmöglichkeiten wurden zudem versäumt. Dies verstößt gegen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.¹⁸⁸

Die derzeit geltenden Vorschriften des Landes¹⁸⁹ eignen sich nur bedingt für eine nachhaltige und zielgerichtete Verwertung bzw. Vermarktung von Großgeräten an Hochschulen des Landes und außeruniversitären Forschungseinrichtungen in Thüringen. Ergänzende Vorgaben des Ministeriums für den Hochschul- und Forschungsbereich sind erforderlich.

Der Rechnungshof hat daher das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) u. a. aufgefordert, ein hochschulübergreifendes strategisches Beschaffungs- und Nutzungsmanagement von Großgeräten einzurichten sowie die Hochschulen zu einem abgestimmten Beschaffungsverhalten von Großgeräten anzuhalten.

Zudem sollte das TMWWDG darauf hinwirken, dass die Hochschulen ihre Großgeräte konsequent in das hochschulinterne Controlling einbeziehen sowie künftig funktionsfähige Großgeräte, die auf absehbare Zeit nicht mehr oder nur unzureichend genutzt werden, zeitnah verwerten.

Unterstützend hierzu hat der Rechnungshof dem TMWWDG empfohlen, eine Datenbank für vorhandene Großgeräte an Hochschulen des Landes und Forschungseinrichtungen in Thüringen einzurichten. Dort erfasste Daten über Bestandsgeräte könnten standardmäßig vor der Beschaffung von Neugeräten – insbesondere für (Mit-)Nutzungsmöglichkeiten – einbezogen werden.

Das Ministerium sagte u. a. zu, die Hochschulen künftig für gemeinsame Beschaffungen zu sensibilisieren. Ein strategisches Beschaffungs- und Nutzungsmanagement könne jedoch nicht etabliert werden, da dies zum einen

¹⁸⁸ So blieb ein Windkanal, dessen Ausgaben für die Beschaffung (einschließlich Peripheriegeräten) sowie Ein- und Umbauarbeiten insgesamt ca. 1 Mio. EUR betragen haben, mindestens sechs Jahre ungenutzt, bevor er einer anderen Hochschule zur weiteren Nutzung angeboten und von dieser weiter verwendet wurde. Ein Gerät zur Mikrochipherstellung (Mask Aligner), das von einer anderen Hochschule zur Nutzung überlassen wurde, wurde ebenfalls über sechs Jahre kaum genutzt. Eine anderweitige Nutzung oder die Rückgabe des Geräts wurde nicht in Betracht gezogen.

¹⁸⁹ Vgl. Verwaltungsvorschriften zu § 63 ThürLHO.

keine ministerielle Aufgabe und zum anderen lediglich für drittmittelstarke Hochschulen sinnvoll sei.

Dem Vorschlag des Rechnungshofs folgend, werde das TMWWDG die Hochschulen bei der Klärung rechtlicher Fragen unterstützen und ihnen empfehlen, Großgeräte in das hochschulinterne Controlling einzubeziehen.

Während die Empfehlung des Rechnungshofs, nicht mehr benötigte Großgeräte zeitnah zu verwerten, grundsätzlich geteilt werde¹⁹⁰, stehe das Ministerium der Einrichtung einer Großgerätedatenbank kritisch gegenüber. Es habe dennoch die Möglichkeit einer Großgerätedatenbank gemeinsam mit den Hochschulen erörtert.

Das Ministerium sehe im Übrigen – ausgehend von den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs an nur zwei Hochschulen des Landes – keinen Handlungsbedarf für zusätzliche Vorgaben zum Erwerb und zur Veräußerung von Vermögensgegenständen im Hochschul- und Forschungsbereich. Gleichwohl seien die Hochschulen nach den Festlegungen der Rahmenvereinbarung V (Abs. 2.3.4) aufgefordert, eine Begutachtung ihrer Hauptgeschäftsprozesse im Sinne einer effizienten und leistungsfähigen Verwaltung vornehmen zu lassen. Jede Hochschule habe dem TMWWDG über die Begutachtungsergebnisse – auch zu den Prozessen zum Erwerb und zur Veräußerung von Vermögensgegenständen – bis Ende 2023 zu berichten. Das TMWWDG werde daraufhin u. a. die Etablierung bzw. Neustrukturierung des hochschulspezifischen Beschaffungs- und Nutzungsmanagements in den Blick nehmen.

Das TMWWDG hat dem Anliegen des Rechnungshofs teilweise entsprochen. Der Rechnungshof erwartet vom TMWWDG, dass es kontinuierlich darauf hinwirkt, dass die Hochschulen:

- bei der Anschaffung, dem Einsatz und der Auslastung von Großgeräten mit anderen Hochschulen oder Forschungseinrichtungen intensiver kooperieren sowie
- wirtschaftlich mit Großgeräten (Kosten-Nutzen-Verhältnis) umgehen.

Weiterhin sieht der Rechnungshof nach wie vor eine Großgerätedatenbank für die Hochschulen des Landes und Forschungseinrichtungen in Thüringen

¹⁹⁰ Vgl. Erlass des TMWWDG vom 23. März 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2022 (HWF 2022) – Rahmenvereinbarung V – Kapitel 07 69; Ziffer II.2.2. Zuschüsse für Investitionen – Erwerb und Veräußerung von Vermögensgegenständen, S. 8.

– vergleichbar mit der ressortübergreifenden Gutachtendatenbank – für einen wirtschaftlicheren Umgang mit Haushaltsmitteln als sinnvoll an.

Er hält zudem – ausgehend von den Besonderheiten bei Großgeräten – an seiner Empfehlung fest, hochschul- und forschungseinrichtungsübergreifende Regelungen zum Erwerb und zur Veräußerung von Vermögensgegenständen zu prüfen.

VII. Prüfung der Aufsicht über die Umsetzung des Wohngeldgesetzes (Kapitel 10 03)

Wohngeld als Sozialleistung nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Bürger mit geringem Einkommen erhalten Wohngeld als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder als Zuschuss zu den Kosten selbst genutzten Wohneigentums (Lastenzuschuss).¹⁹¹

Die Landesregierung hat mit der Thüringer Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen und zur Bestimmung von Zuständigkeiten im Wohngeldbereich (ThürWoGZVO)¹⁹² den Landkreisen, den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden Gotha, Ilmenau, Rudolstadt sowie Saalfeld den Aufgabenvollzug im Wohngeldbereich übertragen. Die Auszahlungen werden mithilfe eines automatisierten Verfahrens von den kommunalen Wohngeldstellen berechnet und an die Wohngeldempfänger überwiesen. Da Bund und Länder das Wohngeld zu gleichen Teilen tragen¹⁹³, erstattet der Bund die Hälfte der ausgezahlten Mittel. Wurden 2017 rund 33,5 Mio. EUR Wohngeld an 21.100 Haushalte ausgezahlt, waren es 2019 noch 24,2 Mio. EUR an 17.000 Haushalte.

Die kommunalen Wohngeldbehörden nehmen ihre Aufgaben zur Umsetzung des WoGG im übertragenen Wirkungskreis wahr.¹⁹⁴ Sie handeln dabei im eigenen Namen, jedoch ohne eigene Regelungskompetenz. Ihre Tätigkeit untersteht der Fachaufsicht des Landes.¹⁹⁵ Fachaufsichtsbehörde ist das

¹⁹¹ § 1 WoGG vom 24. September 2008, geändert durch Artikel 22 des Gesetzes vom 11. November 2016 (BGBl. I S. 2739).

¹⁹² ThürWoGZVO vom 24. Juli 2007, GVBl. 7/2007, S. 96, zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Dezember 2016, GVBl. 12/2016, S. 654. Die VO enthält die Ermächtigung für das zuständige Ministerium, Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern die Zuständigkeit für die Bewilligung und Rückforderung von Wohngeld zu übertragen.

¹⁹³ § 32 WoGG.

¹⁹⁴ § 3 Abs. 1 bzw. § 88 Abs. 1 ThürKO.

¹⁹⁵ § 117 Abs. 2 ThürKO.

Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA). Oberste Fachaufsichtsbehörde ist das für Wohngeld zuständige Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL).¹⁹⁶

Der Rechnungshof hat 2020 die Ausübung der Fachaufsicht durch das TMIL und das TLVwA geprüft. Anlass dieser Prüfung waren u. a. Feststellungen des Bundesrechnungshofs (BRH) aus dem Jahr 2017.¹⁹⁷ Dieser hatte u. a. kritisiert, dass die Länder Wohngeld zum Nachteil des Bundes falsch abgerechnet hätten. Außerdem hätte der Bund seine Aufsichtspflichten gegenüber den Ländern vernachlässigt.

Aufgrund dieser Erkenntnisse des BRH hat der Thüringer Rechnungshof zunächst die Abrechnung der vom Bund zu erstattenden Wohngeldanteile geprüft. Er hat das im TMIL durchgeführte Abrechnungsverfahren als ordnungsgemäß beurteilt. Im Weiteren hat der Rechnungshof untersucht, inwieweit die Fachaufsichtsbehörden in Thüringen ihre Aufgaben gegenüber den Wohngeldbehörden in den Gebietskörperschaften wahrnehmen. Dabei stellte er Folgendes fest:

- Für die Ausübung der Fachaufsicht waren keine Ziele und Messgrößen definiert worden. Eine ergebnisorientierte Überwachung, Planung und Steuerung der Aufsichtstätigkeit waren nicht gewährleistet.
- Das TLVwA führte Geschäftsprüfungen in den zu beaufsichtigenden Wohngeldbehörden nur vereinzelt und in unzureichendem Umfang durch.
- Aufgrund fehlender Vorgaben interpretierten die Wohngeldbehörden die für die Statistik zu erhebenden Angaben unterschiedlich.
- Die für die Bearbeitung von Wohngeldverfahren eingesetzte IT-Fachanwendung „eWoG“¹⁹⁸ wies insbesondere bei den hinterlegten Vorlagen Unzulänglichkeiten auf.

¹⁹⁶ § 3 ThürWoGZVO i. V. m. dem Beschluss der Landesregierung vom 31. März 2015 über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerien nach Art. 76 Abs. 2 S. 1 der ThürVerf (GVBl. 3/2015, S. 10, 17).

¹⁹⁷ „Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben nach dem Wohngeldgesetz“ vom 3. November 2017, Gz.: VI 2 (35160)-2011-0590.

¹⁹⁸ Die Fachanwendung „eWoG“ wurde in Hessen entwickelt und wird in einem Kooperationsverbund durch mehrere Länder genutzt. Im Dezember 2016 wurde „eWoG“ für alle Wohngeldbehörden in Thüringen eingeführt.

- In acht Wohngeldbehörden – darunter die in den kreisangehörigen Städten – war die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Berechnung der Wohngeldansprüche aufgrund einer geringen Mitarbeiteranzahl nicht durchgängig gesichert. Daher hat sich der Rechnungshof für die Auflösung der Wohngeldbehörden in den kreisangehörigen Städten und die Rückübertragung auf die Landkreise ausgesprochen.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass

- die Zielstellungen der Fachaufsichten künftig schriftlich festgehalten werden. Eine Vereinbarung hierüber sei bereits erarbeitet worden.
- ein Prüfungsleitfaden für Geschäftsprüfungen bei den Wohngeldbehörden erarbeitet werde und beabsichtigt sei, eine angemessene Anzahl solcher Prüfungen durchzuführen.
- das Ausfüllen der Statistiken erstmalig 2021 nach einheitlichen und klar definierten Parametern erfolgen werde.
- die im „eWoG“ bemängelten Sachverhalte bereits dem für die IT-Verfahrensbetreuung zuständigen Kooperationspartner, der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung, als Fehler gemeldet worden seien. Einige der vorgeschlagenen Änderungen seien aber in der Vier-Länder-Kooperation nicht mehrheitsfähig gewesen.
- mit der Dienstanweisung zum Einsatz von eWoG den Wohngeldbehörden die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips im Anordnungsverfahren vorgegeben sei. Wie dieses personell umgesetzt werde, obliege der Organisations- und Personalhoheit der jeweiligen Kommune.

2007 seien die kreisangehörigen Städte auf eigenen Wunsch als zuständige Stellen aufgenommen worden. Zwischenzeitlich habe die Stadt Gotha gebeten, die Zuständigkeit im Bereich Wohngeld an den Landkreis abzugeben. Das TMIL habe daraufhin das in § 1 Abs. 3 ThürWoGZVO geregelte Verfahren angestrengt und das TMIK um die erforderliche Zustimmung zur Übertragung der Zuständigkeit auf den Landkreis gebeten. Dieses habe seine Zustimmung versagt, da es zu keiner einvernehmlichen Lösung mit dem Landkreis gekommen sei. Unabhängig davon erachte das TMIL die vom Rechnungshof vorgeschlagene Rechtsänderung durchaus als sinnvoll.

Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen des TMIL. Hinsichtlich der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips hat der Rechnungshof darauf hingewiesen,

dass es in der Verantwortung der Fachaufsicht liegt, die rechtmäßige Umsetzung der Dienstanweisung zu überprüfen. Die Kenntnis der Sachlage in den genannten Wohngeldstellen sollte für das TMIL Anlass sein, bei künftigen Geschäftsprüfungen die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips als einen Prüfungsschwerpunkt vorzugeben.

Zur Auflösung der Wohngeldstellen in den kreisangehörigen Städten hat der Rechnungshof auf die Aufgabe der obersten Fachaufsichtsbehörde verwiesen, unzweckmäßige Verwaltungsstrukturen abzustellen. Im Februar 2022 hat das TMIL dazu ergänzend mitgeteilt, dass es beabsichtige, mit dem TMIK nach einer Lösung zu suchen. Diese solle ermöglichen, dass die Aufgabe der Umsetzung des WOGG auf die Landkreise „rückübertragen“ werden kann. Dies auch, wenn der Landkreis als untere Landesbehörde die Aufgabe nicht übernehmen wolle. Dies wird der Rechnungshof weiter verfolgen.

VIII. Ausgaben für Leistungen der Deutschen Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES): Abrechnung einer Vereinbarung zur Kostenteilung (Kapitel 10 06, bis 2014 Kapitel 10 05)

Das Land hatte beim Bau eines Autobahntunnels zusätzlich den Einbau einer Brandbekämpfungsanlage (BBA) gefordert.¹⁹⁹ Die Kosten des Tunnels hatte der Bund und die Kosten für die BBA als zusätzliche technische Ausstattung²⁰⁰ hatte das Land zu tragen. Darüber hinaus hatte das Land auch die Kosten für bauliche Änderungen am ursprünglich geplanten Tunnel zu tragen.

Über Einbau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung der BBA hatten das Land und der Bund im Januar 2013 eine Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen. Darin hatten die Vertragsparteien für 24 Bauteile die Kostenteilung getrennt nach Herstellungs-²⁰¹, Erhaltungs- und Betriebskosten vereinbart.²⁰²

¹⁹⁹ Vgl. Tn. C.X: Leistungen der Deutschen Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES): Überschäumende Wünsche in einem Straßentunnel (Kapitel 10 06, bis 2015 Kapitel 10 05).

²⁰⁰ Die Anforderungen an die technische Ausrüstung sind in den Richtlinien für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln (RABT – Ausgabe 2006) festgelegt. Die einzubauenden technischen Anlagen des Landes gingen über die Anforderungen der RABT hinaus.

²⁰¹ Herstellungskosten schließen auch Kosten für vereinbarte Nachträge ein.

²⁰² Vgl. Anlage zu Art. 3 Abs. 4 VV-BBA.

Die DEGES hatte die Kostenteilung zwischen Bund und Land vollzogen und die Anteile dem jeweiligen Träger in Rechnung gestellt.

Der Rechnungshof hat 2021 den Vollzug und die Abrechnung der Verwaltungsvereinbarung geprüft. Er hat festgestellt, dass die DEGES und die bauausführende Firma 2014 und 2015 Nachträge beim Einbau der BBA im Umfang von rund 222.560 EUR abgeschlossen hatten. Die Nachträge betrafen Bauteile, deren Kosten nach der Verwaltungsvereinbarung von Bund und Land zu teilen waren. Nach den Abrechnungs- und Buchungsunterlagen hatte die DEGES die Kosten ausschließlich dem Landeshaushalt angelastet. Eine Kostenbeteiligung des Bundes war den Unterlagen nicht zu entnehmen.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Bundes- und Landesanteile für die Nachträge entsprechend der Verwaltungsvereinbarung zu ermitteln und das Ergebnis mitzuteilen.

Das TMIL hat die vereinbarte Kostenteilung auf die Nachträge angewendet. Dabei hat es bislang nicht berücksichtigte Kostenanteile ausgeglichen. Im Ergebnis ist eine Umbuchung aus dem Bundeshaushalt zu Gunsten des Landes von rund 45.500 EUR erfolgt.²⁰³

Das TMIL hat der Forderung des Rechnungshofs entsprochen.

IX. Förderung der Aquakultur, Binnenfischerei und Fischwirtschaft in Thüringen: Antragsverfahren entschlackt und Verwendungsnachweisprüfung verbessert (Kapitel 10 11 und 10 12)

Die Europäische Union (EU) will mit ihrer Gemeinsamen Fischereipolitik²⁰⁴ (GFP) zu einer langfristig ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit der Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten beitragen. Hierzu hat sie den Europäischen Meeres- und Fischereifonds²⁰⁵ (EMFF) eingerichtet.

²⁰³ Vgl. Umbuchungsbeleg 3077976 vom 13. Januar 2022.

²⁰⁴ Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013.

²⁰⁵ Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014.

Um die Ziele der GFP in Thüringen zu erreichen, hat das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Aquakultur, Binnenfischerei und Fischwirtschaft in Thüringen vom 22. Februar 2017²⁰⁶ (Fischerei-RL) erlassen.

Die Fischerei-RL umfasst Förderungen für Vorhaben aus vier Bereichen:

- Produktive Investitionen in der Aquakultur, z. B. Modernisierung von Aquakulturanlagen,
- Teichwirtschaft und Umweltleistungen, z. B. naturschutzgerechte Teichbewirtschaftung,
- Verarbeitung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen, z. B. Investitionen zur Energieeinsparung,
- Schutz und Entwicklung der aquatischen Fauna und Flora in Binnengewässern, z. B. Verbesserung Gewässerdurchgängigkeit für Fische.

Das TMIL gibt vor, welche Antragsformulare zu verwenden sind. Außerdem ist dort die Fischereifachberatung angesiedelt.²⁰⁷ Bewilligungsstelle ist das Thüringer Forstamt Frauenwald.

Der Rechnungshof hat 2021 die Förderung nach der Fischerei-RL geprüft. Gegenstand der Prüfung waren der Umfang der beantragten und bewilligten Fördermaßnahmen (rund 2,2 Mio. EUR) sowie das Zuwendungsverfahren. Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2017 bis 2020. Ziel der Prüfung war die ordnungsgemäße Durchführung des Zuwendungsverfahrens.

Der Rechnungshof hat für alle Vorhaben gleichermaßen kritisiert, dass die Zuwendungsempfänger im Antragsverfahren Erklärungen abgeben oder Unterlagen beifügen mussten, deren Notwendigkeit nicht immer erkennbar war. Beispielsweise forderte die Bewilligungsstelle, ohne erkennbare Systematik, einmal eine „Bescheinigung in Steuersachen“, ein andermal den letzten Steuerbescheid, dann wiederum beides oder nichts von beidem. Teilweise hatte die Bewilligungsstelle die Unterlagen auch nicht nachgefordert, wenn sie den Anträgen nicht beigelegt waren. Der Rechnungshof hat empfohlen,

²⁰⁶ ThürStAnz 13/2017, S. 397 – 402.

²⁰⁷ Die Fischereifachberatung gibt zu allen Vorhaben, außer bei Vorgaben zur Verarbeitung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen, vorab eine Stellungnahme ab, ob das geplante Vorhaben aus fischereifachlicher Sicht zu befürworten ist.

nur Informationen und Unterlagen einzufordern, die für das Verwaltungsverfahren erforderlich sind.

Bei den Vorhaben „Teichwirtschaft und Umweltleistungen“ hat die Bewilligungsbehörde unter Einbeziehung der Fischereifachberatung und/oder der zuständigen Naturschutzbehörde Stichprobenkontrollen durchzuführen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bewilligungsbehörde vor Auszahlung keine Stichprobenkontrollen mit den jeweils zuständigen Naturschutzbehörden durchgeführt hat.

Um eine Förderung für Vorhaben der „Teichwirtschaft und Umweltleistungen“ zu erhalten, müssen sich die Zuwendungsempfänger dazu verpflichten, die Umweltauflagen für mindestens fünf Jahre einzuhalten. Die Zuwendungsempfänger haben in einem Zwischenverwendungsnachweis darzustellen, ob sie die Fördermittel zweckentsprechend eingesetzt haben. Für Vorhaben der „Teichwirtschaft und Umweltleistungen“ besteht der Zwischenverwendungsnachweis aus einem Teichbuch, welches als Sachbericht akzeptiert wird. Der Zuwendungsempfänger beschreibt im Teichbuch die betrieblichen Maßnahmen (z. B. Besatz des Teiches in kg oder Pflegemaßnahmen im Uferbereich), welche er im Verlauf eines Teichzyklus²⁰⁸ durchgeführt hat. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Bewilligungsbehörde von 2017 bis 2020 rund 1,2 Mio. EUR für Vorhaben der „Teichwirtschaft und Umweltleistungen“ verausgabt hat, ohne dass eine systematische und ordnungsgemäße Prüfung der Teichbücher erfolgte.

Während der örtlichen Erhebungen hatten die Fischereibetriebe den auch in diesem Sektor spürbaren Fachkräftemangel beklagt. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, in der neuen EU-Förderperiode auch die Aus- und Fortbildung von Fachpersonal zu fördern²⁰⁹.

Das TMIL hat inzwischen die Antragsformulare vereinfacht. Außerdem werden künftig weniger Unterlagen angefordert. Unter anderem entfallen die „Bescheinigung in Steuersachen“ und der letzte Steuerbescheid.

²⁰⁸ Der Teichzyklus beginnt i. d. R. mit dem sogenannten Bespannen (Befüllen des Teiches mit Wasser) und endet mit dem Ablassen und Abfischen.

²⁰⁹ Das Einzelziel 5 der Priorität 2 des EMFF sieht Förderung für die Entwicklung der Berufsbildung, für den Erwerb neuer beruflicher Fertigkeiten und für lebenslanges Lernen vor. Das TMIL hat sich 2016 entschieden, diese Fördermöglichkeit nicht in die Fischerei-RL zu übernehmen.

Das TMIL hat mitgeteilt, dass künftig gemeinsame Stichprobenkontrollen mit der Fischereifachberatung und den zuständigen Naturschutzbehörden vorgesehen seien. Im Hinblick auf den Folgefonds zum EMFF, dem Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds, will sich das TMIL mit dem zuständigen Referat im Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz abstimmen.

Das TMIL hat zugesagt, die Bewilligungsbehörde mit Arbeitsanweisungen dahingehend zu unterstützen, dass in Zukunft eine ordnungsgemäße Prüfung der Teichbücher erfolgen werde. Weiterhin sei vorgesehen, den Zuwendungsempfängern mit dem letzten Änderungsbescheid Auflagen für die Gestaltung des abschließenden Sachberichts zu erteilen. Dazu werde das TMIL Arbeitsanweisungen für die Bewilligungsbehörde erlassen.

Für die Planung der neuen Förderperiode hat das TMIL zugesagt, dass es die Anregung, auch die Aus- und Fortbildung zu unterstützen, aufgreifen werde.

Mit den angekündigten Maßnahmen hat das TMIL den Empfehlungen des Rechnungshofs entsprochen. Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich die Arbeitserleichterung im Antragsverfahren, die sowohl den Zuwendungsempfängern als auch der Bewilligungsbehörde zu Gute kommt. Anhand der Sachberichte über den Verpflichtungszeitraum für Vorhaben der „Teichwirtschaft und Umweltleistungen“ können der Erfolg der Teichpflegemaßnahmen und der extensiven Produktionsverfahren festgestellt und Schlussfolgerungen für die Gestaltung der Fördergegenstände in der kommenden Förderperiode gezogen werden.

Die Zusage des TMIL, in der kommenden Förderperiode die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonal zu berücksichtigen, wertet der Rechnungshof positiv.

X. Veranlagung steuerbefreiter Körperschaften (Kapitel 17 01)

Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke verfolgen, sind steuerbefreit. Sie werden erstmals nach Ablauf des Gründungsjahres steuerlich überprüft. Die weitere Überprüfung erfolgt grundsätzlich in einem dreijährigen Turnus für die jeweils zurückliegenden drei Veranlagungszeiträume. Das Thüringer Finanzministerium (TFM) versendet jedes Jahr Informationsschreiben an die betroffenen Steuerpflichtigen mit der Aufforderung, die noch ausstehenden Steuererklärungen in einer bestimmten Frist einzureichen. Gleichzeitig enthält das Schreiben Informationen zu den vorzulegenden Unterlagen. Dies betrifft insbesondere Vereine, die als gemeinnützig anerkannt sind.

Der Rechnungshof hat bei zwei Finanzämtern die Bearbeitung von 70 dieser Fälle geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Veranlagungszeiträume 2016 bis 2018.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zahl der im Drei-Jahres-Turnus einzureichenden Steuererklärungen nicht immer annähernd gleich hoch ist. Dies ist im Hinblick auf die Personalauslastung kritisch zu sehen. Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die Informationsschreiben in den geprüften Jahren nicht einheitlich und teilweise uneindeutig formuliert waren. Er hat dem TFM empfohlen, für eine gleichmäßigere Auslastung der Finanzämter im Drei-Jahres-Turnus zu sorgen und das Informationsschreiben zu überarbeiten.

Das TFM hat den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt. Eine gewisse Schwankung der Fallzahlen ließe sich jedoch nicht vermeiden und müsse hingenommen werden. Allerdings sollte in Finanzämtern mit Abweichungen von deutlich mehr als 10 % geprüft werden, wie eine gleichmäßigere Arbeitsbelastung erreicht werden kann. Möglich wäre, eine entsprechende Fallzahl an Erklärungen einmalig bereits früher als nach drei Jahren anzufordern.²¹⁰

²¹⁰ Eine Steuererklärung ist immer abzugeben, wenn das Finanzamt dazu auffordert, vgl. § 149 Abs. 1 Satz 2 Abgabenordnung.

Im Übrigen teilte das TFM mit, das Informationsschreiben sei bereits überarbeitet worden.

Damit ist dem Anliegen des Rechnungshofs Rechnung getragen.

Rudolstadt, den 24. Juni 2022

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Kirsten Butzke



Mike Huster



Klaus Behrens



Dr. Annette Schuwirth

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 und haushaltsmäßig als Sonderrechnung – i. d. R. getrennt vom Haushalt des Landes – geführt wird.
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.

Vollzeitäquivalente der Beschäftigten in den Kernhaushalten und Sonderrechnungen der Länder sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Landesaufsicht nach Aufgabenbereichen

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, Statistischer Bericht L III – j /20 – Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30. Juni 2020, Tabelle 5, eigene Darstellung.

	Flächen- länder	Baden- Württemberg	Bayern	Branden- burg	Hessen	Mecklenburg- Vorpommern	Nieder- sachsen	Nordrhein- Westfalen	Rheinland- Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Schleswig- Holstein	Thüringen
Insgesamt	244,79	248,39	241,89	220,97	247,51	261,13	245,04	232,62	248,53	278,32	270,57	259,37	242,37	269,90
Allgemeine Dienste	77,04	68,46	81,32	82,56	83,99	92,24	74,22	72,44	74,95	86,31	85,02	90,43	71,14	85,16
Politische Führung und zent- rale Verwaltung	11,67	10,84	15,50	13,92	14,57	18,33	8,65	6,99	9,27	20,92	14,25	19,80	9,19	17,27
Öffentliche Sicherheit und Ordnung (einschl. Polizei)	31,19	28,19	31,17	35,63	32,00	38,46	32,13	28,91	31,26	31,93	36,87	36,88	29,99	33,78
Rechtsschutz	19,15	15,34	18,02	20,00	21,59	19,95	19,13	21,31	18,99	19,09	19,50	19,64	18,70	18,82
dar.: Gerichte und Staatsan- waltschaften	14,51	11,60	13,55	15,66	16,94	14,63	13,94	16,23	13,85	13,96	14,73	14,82	15,19	14,33
Justizvollzugsanstalten	4,59	3,74	4,47	3,92	4,66	4,63	5,19	5,08	5,12	4,72	4,77	4,21	3,51	4,49
Finanzverwaltung	15,04	14,09	16,62	13,01	15,83	15,50	14,30	15,23	15,43	14,37	14,38	14,11	13,26	15,31
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	121,87	127,04	112,69	103,22	133,70	96,44	131,51	125,97	118,77	120,12	121,15	103,24	107,78	133,88
Allgemeinbildende und berufli- che Schulen	86,24	90,07	77,01	78,58	84,26	71,33	93,44	90,52	90,09	80,77	80,97	81,33	86,59	96,26
dar.: Grundschulen	18,43	0,00	21,12	28,06	20,12	15,44	22,37	21,72	21,49	19,75	21,25	20,17	17,82	28,63
Weiterführende allgemein- bildende Schulen	42,69	56,21	39,00	32,91	40,80	38,99	45,42	39,61	43,32	37,98	36,39	38,16	45,52	44,27
Sonder-/Förderschulen	8,01	7,40	6,82	6,46	9,18	8,17	8,89	7,32	8,74	9,29	10,21	10,63	8,45	9,95
Berufliche Schulen	11,88	16,02	9,47	7,17	12,98	7,74	13,79	11,60	11,15	13,81	8,80	8,14	14,78	12,16
Sonstige schulische Aufga- ben	4,39	10,09	0,16	2,89	0,00	0,00	1,61	10,08	4,76	0,00	0,00	1,44	0,00	0,00
Hochschulen	32,25	35,64	31,65	23,35	36,79	22,52	30,48	35,26	25,04	33,41	39,67	20,03	20,01	32,28
Hochschulkliniken	23,62	28,38	25,94	0,00	10,80	44,86	18,33	23,41	15,88	48,64	32,17	35,26	28,85	23,97
Krankenhäuser und Heilstätten	2,35	8,83	0,77	0,00	0,00	0,00	1,50	0,00	8,21	1,78	6,28	0,00	0,00	0,00
Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik	0,80	0,03	1,55	1,72	0,00	1,49	1,74	0,26	2,32	0,25	0,00	0,50	1,70	0,00
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	1,87	1,09	2,56	4,53	0,01	7,64	1,38	1,62	3,19	0,00	0,46	1,35	1,60	5,46
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	1,31	0,48	2,36	0,00	2,12	0,16	2,14	0,16	2,47	0,00	0,00	3,61	1,69	3,83
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	3,42	3,11	5,99	7,31	2,83	1,77	3,56	0,20	6,06	1,88	5,65	5,26	1,88	5,83
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	0,51	0,18	1,94	0,50	0,68	0,09	0,00	0,03	0,46	0,20	0,20	0,64	0,43	0,00
Verkehrs- und Nachrichtenwe- sen	3,94	0,47	3,94	8,61	5,51	8,05	4,12	3,06	8,66	6,14	2,65	6,27	4,71	4,59
Nicht zugeordnete Stellen au- ßerhalb des Kernhaushalts	8,04	10,33	2,83	12,54	7,87	8,36	6,54	5,48	7,54	12,95	17,01	12,87	22,59	7,20

