

Vorwort der Präsidentin des Thüringer Rechnungshofs

Zur Haushaltsaufstellung 2024 äußerte die Finanzministerin: „Bei der aktuellen Haushaltsaufstellung reden wir nicht über Konsolidierungs- oder Sparhaushalte. Keiner im Kabinett muss weniger ausgeben, als er bisher ausgegeben hat.“¹

Das anhaltend hohe Einnahmenvolumen mag bisher noch keine Begründung für Einsparungen liefern. Allein die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung lassen für das laufende Jahr knapp 100 Mio. EUR Mehreinnahmen erwarten, für 2024 sollen die Einnahmen weiter auf dann 9,937 Mrd. EUR ansteigen. Trotzdem erfordert ein Schuldenstand von 15,7 Mrd. EUR nicht nur wegen steigender Zinsen entsprechende Konsequenzen in der Haushaltsaufstellung.

Ziel der Haushaltspolitik muss es sein, grundsätzlich mit den zur Verfügung stehenden Einnahmen auszukommen. Ein Haushalt soll Handlungsschwerpunkte, die bestehende Defizite abbauen helfen und die wirtschaftliche Entwicklung stärken, deutlich erkennen lassen. Dazu gehört unter anderem, Fördermaßnahmen auf ihre Notwendigkeit, Zielgenauigkeit und Zielerreichung regelmäßig zu überprüfen. Der Rechnungshof gibt mit jedem seiner Prüfberichte hierzu vielfältige Empfehlungen und Hinweise. Die Tatsache, dass Thüringen in den letzten Jahren seine eigene Finanzkraft kaum an den Bundesschnitt annähern konnte, verlangt eine zielorientierte Ausgabenpolitik.

Im finanzpolitischen Entscheidungsprozess von Parlament und Regierung – von der Aufstellung des Haushalts bis zur Prüfung der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Mittelverwendung – bildet die unabhängige Finanzkontrolle einen prägenden und unverzichtbaren Teil.

Unsere Prüferinnen und Prüfer wirken auf Basis ihrer unterschiedlichen Ausbildungen und langjährigen Erfahrung bei ihren Prüfungen vor Ort insbesondere auch beratend. Sie erfahren dort zumeist Aufgeschlossenheit und Bereitschaft der Bediensteten zur Umsetzung der Empfehlungen. Damit kann das Verwaltungshandeln in Thüringen rechtssicherer, effizienter und bürgerfreundlicher gestaltet werden.

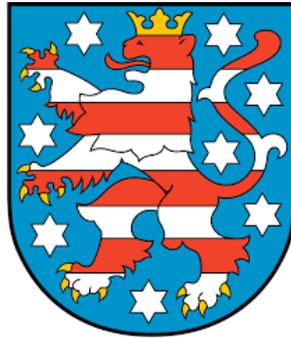
Ich danke den Bediensteten der Landesverwaltung für den vertrauensvollen Umgang zwischen Verwaltung und Rechnungshof. Unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern danke ich für ihren unermüdlichen Einsatz und ihren Beitrag zu einer unabhängigen Finanzkontrolle.

Mit freundlichen Grüßen



Kirsten Butzke

¹ Pressemitteilung des Thüringer Finanzministeriums vom 13. März 2023.



Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2023

mit Bemerkungen
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2021

Inhaltsverzeichnis	
Abkürzungsverzeichnis	8
Verzeichnis der Übersichten	10
Verzeichnis der Abbildungen	11
Vorbemerkungen	13
A	Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs
I.	Haushaltswirtschaftliche Lage
II.	Die Finanzkraft Thüringens im Ländervergleich und die Zahlungen aus dem bundesstaatlichen Finanz- ausgleichssystem
III.	Stand der Digitalisierung in der Thüringer Landesverwaltung
IV.	Finanzwirtschaftliche Empfehlungen
B	Bericht zur Haushaltsrechnung 2021
I.	Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung
I.1	Einschlägige Bestimmungen
I.2	Haushaltsrechnung
I.3	Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss
I.4	Abschlussbericht
I.5	Übersichten zur Haushaltsrechnung
I.6	Vermögen und Schulden des Landes
I.7	Verpflichtungsermächtigungen
I.8	Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege
II.	Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und Aufgabenschwerpunkten
II.1	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
II.2	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (eigene Einnahmen)
II.3	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)
II.4	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen
II.5	Personalausgaben
II.6	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst
II.7	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)
II.8	Ausgaben für Investitionen
II.9	Besondere Finanzierungsausgaben
II.11	Kommunale Finanzbeziehungen
II.10	Einsatz der EU-Mittel in Thüringen

C	Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	80
	Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen	80
I.	Energieeffizienz im IT-Betrieb und bei der IT-Beschaffung (Einzelpläne 01 bis 10, 16)	80
	Bemerkungen zum Einzelplan 02	84
II.	Zuwendungen an die Kulturstiftung des Freistaats Thüringen und der Kulturstiftung an Dritte (Kapitel 02 08)	84
	Bemerkungen zum Einzelplan 04	92
III.	Hortbudget für außerunterrichtliche Angebote an staatlichen Grund- und Gemeinschaftsschulen (Kapitel 04 05)	92
IV.	Zuwendungen für Landes- und Stützpunkttrainer im Nachwuchsbereich in den Haushaltsjahren 2017 bis 2020 (Kapitel 04 35)	97
	Bemerkungen zum Einzelplan 08	102
V.	Corona-Ausgleichszahlungen für Krankenhäuser (Kapitel 08 29, 82 30)	102
	Bemerkungen zum Einzelplan 09	107
VI.	Förderung von Maßnahmen der Abwasserbeseitigung: Abkehr von privaten Kleinkläranlagen um jeden Preis (Kapitel 09 05)	107
VII.	Klimaschutz und Klimafolgenanpassung in Kommunen – Förderung ineffizienter Maßnahmen zu außerordentlich hohen (CO ₂ -Vermeidungs-)Kosten (Kapitel 09 06)	113
VIII.	Klimaschutz und Klimafolgenanpassung in Kommunen – pflichtvergessen und zu gut bemessen (Kapitel 09 06)	118
	Bemerkungen zum Einzelplan 18	124
IX.	Hat das Panorama Museum eine Zukunft? (Kapitel 18 02 und 18 25)	124
X.	Photovoltaikanlagen für landeseigene Immobilien in Thüringen (Kapitel 18 25)	129
	Bemerkungen zum Sondervermögen „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“	132
XI.	Corona-Soforthilfen für Thüringer Unternehmen – schnell starten und dann nachbessern (Kapitel 82 30)	132

D	Sonstige Prüfungen und Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat	137
I.	Außerunterrichtliche Angebote und Hortbetrieb an staatlichen Grund- und Gemeinschaftsschulen (Kapitel 04 05)	137
II.	Zuschüsse für Maßnahmen der Jugendberufshilfe ohne Nachweis der Notwendigkeit (Kapitel 04 31)	140
III.	Erwerb von Arztsitzen durch die Zentrum für ambulante Medizin – Uniklinikum Jena gGmbH	143
IV.	Gesetzesänderung stärkt Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena (Kapitel 07 69, bis 2014 Kapitel 04 69)	144
V.	„Was lange währt wird endlich gut“ oder Beschäftigungsverhältnisse von Tarifbeschäftigten beim Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Kapitel 08 01 und 08 08)	146
VI.	Förderprogramm nicht investiver Tierschutz (Kapitel 08 12)	149
VII.	Veranlagung umsatzsteuerpflichtiger ärztlicher Leistungen (Kapitel 17 01)	152
VIII.	Nachprüfung der Baumaßnahme am Bildungszentrum der Thüringer Polizei in Meiningen (Kapitel 18 03)	153
	Glossar	

Abkürzungsverzeichnis

ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesfinanzministerium
CO ₂	Kohlendioxid
CO _{2äq}	Maßeinheit zur Vereinheitlichung der Klimawirkung der unterschiedlichen Treibhausgase
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGr.	Hauptgruppe
IT	Informationstechnik
KBM	Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KommlInvestG	Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur
LSB	Landessportbund Thüringen
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
OZG	Onlinezugangsgesetz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
TAB	Thüringer Aufbaubank
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThILLM	Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien
ThürBibG	Thüringer Bibliotheksgesetz
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürRHG	Gesetz über den Thüringer Rechnungshof
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
ThULB	Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena

ThürVerf	Thüringer Verfassung
ThürWG	Thüringer Wassergesetz
TLBV	Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr
TLRZ	Thüringer Landesrechenzentrum
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
Tn.	Textnummer
TPG	Thüringer Pressegesetz
TRH	Thüringer Rechnungshof
TSK	Thüringer Staatskanzlei
USt	Umsatzsteuer
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Ausgabereste 2020 und 2021	35
Übersicht 2	Gesamtverschuldung 2020 und 2021	43
Übersicht 3	Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2020 und 2021	46
Übersicht 4	Steuern und steuerähnliche Abgaben 2020 und 2021	48
Übersicht 5	Übertragungseinnahmen 2020 und 2021	51
Übersicht 6	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2020 und 2021	54
Übersicht 7	Personalausgaben 2020 und 2021	58
Übersicht 8	Vollzeitäquivalente der Beschäftigten im Landesbereich je 10.000 Einwohner nach Ländern und Aufgabenbereichen zum 30. Juni 2021	61
Übersicht 9	Übertragungsausgaben 2020 und 2021	66
Übersicht 10	Ausgaben für Investitionen 2020 und 2021	70
Übersicht 11	Leistungen an Kommunen 2021	74
Übersicht 12	Einnahmen und Ausgaben der EU-Strukturfonds der Förderperiode 2014 bis 2020 (ohne Landes-Kofinanzierung)	78

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Finanzkraft je Einwohner nach primärer Steuerzuordnung und vor Umsatzsteuerverteilung bzw. Finanzkraftausgleich (neue Länder)	22
Abbildung 2	USt-Verteilung und Ausgleichszahlungen für Thüringen	24
Abbildung 3	Entwicklung der übertragenen und aus Vorjahren in Anspruch genommenen Ausgabereste seit 2012	34
Abbildung 4	Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2012	39
Abbildung 5	Steuern und steuerähnliche Abgaben seit 2012	47
Abbildung 6	Eigene Einnahmen seit 2012	49
Abbildung 7	Übertragungseinnahmen seit 2012	50
Abbildung 8	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2012	53
Abbildung 9	Personalausgaben seit 2012	57
Abbildung 10	Ländervergleich der Vollzeitäquivalente 2021 je 10.000 Einwohner	60
Abbildung 11	Ländervergleich der Vollzeitäquivalente 2021 je 10.000 Einwohner – Land und Kommunen	62
Abbildung 12	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2012	63
Abbildung 13	Übertragungsausgaben seit 2012	65
Abbildung 14	Investitionsausgaben seit 2012	70

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 2023 des Thüringer Rechnungshofs bezieht sich auf die Haushaltsrechnung der Landesregierung für 2021. 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 2021 (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).² 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.

² 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 Prüfthemen 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.³ 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 unstrittig. 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 2023 legt der Rechnungshof dem Landtag und der Landesregierung das Ergebnis seiner Prüfung der Haushaltsrechnung 2021 sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung für das zu entlastende Jahr, aber auch für frühere und spätere Jahre vor.

Im Teil A berichtet der Rechnungshof zur haushaltswirtschaftlichen Lage und gibt finanzpolitische Empfehlungen. Weiterhin berichtet der Rechnungshof hier zum bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem und zum Stand der Digitalisierung in der Thüringer Landesverwaltung.

Teil B enthält die Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2021 mit einer Analyse der Einnahmen und Ausgaben nach *Hauptgruppen* und einzelnen Aufgabenschwerpunkten (Kommunen, EU).

³ 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 Entlastungsverfahrens 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

Wirtschaftliche Situation

Die Dynamik der deutschen Wirtschaft hat zum Ende des Jahres 2022 deutlich nachgelassen. Die ersten drei Quartale 2022 wiesen trotz der schwierigen weltwirtschaftlichen Bedingungen noch ein geringes Wachstum auf. Im letzten Quartal aber kam es zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 0,4 % gegenüber dem Vorquartal. Für das gesamte Jahr 2022 ist ein positives reales Wachstum von 1,8 % zum Vorjahr ausgewiesen.⁴

Nach der Bewältigung der Corona-Krise bestimmen nun die Auswirkungen der Energiekrise die wirtschaftliche Entwicklung. Ferner erschweren die nach wie vor gestörten weltweiten Lieferketten und der zunehmend spürbare Fachkräftemangel die wirtschaftliche Situation in vielen Branchen. Die Wirtschaftstätigkeit ist im ersten Quartal 2023 wieder angestiegen. Die konjunkturelle Lage scheint sich zu stabilisieren. Ein Niveau wie vor dem russischen Angriffskrieg wird sich voraussichtlich bis 2024 nicht einstellen.⁵

Im Februar 2023 betrug die Inflation in Deutschland wie im Monat zuvor 8,7 %. Damit verharrte die Inflation zu Jahresbeginn auf einem hohen Stand. Treibend wirken die Preise für Energie, aber vor allem auch für Nahrungsmittel.⁶ Der März brachte zwar eine leichte Abschwächung der Inflation auf 7,4 %, sie bleibt aber auf hohem Niveau. Für 2023 erwartet die Bundesregierung in ihrer Frühjahresprojektion ein reales BIP-Wachstum von 0,4 %. Hinsichtlich des Preisauftriebs geht sie von einem deutlichen Nachlassen aus, so dass die Inflation im Jahresdurchschnitt 2023 bei 5,9 % liegen könnte.⁷

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 70 vom 24. Februar 2023.

⁵ Vgl. Monatsbericht des BMF, April 2023.

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 94 vom 10. März 2023.

⁷ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Jahreswirtschaftsbericht 2023, Teil II Jahresprojektion, Tn. 360 und 380.

Öffentlicher Gesamthaushalt

Auch die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind gekennzeichnet von den aktuellen Herausforderungen. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und die damit verbundenen Belastungen überlagern die Entlastungen der öffentlichen Haushalte durch die auslaufenden Corona-Maßnahmen. 2022 betrug das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit 101,3 Mrd. EUR. Davon entfielen 129,2 Mrd. EUR auf den Bundeshaushalt. Die Länder erreichten hingegen einen Finanzierungsüberschuss von 12,4 Mrd. EUR. Die Gemeinden (8,8 Mrd. EUR) und die Sozialversicherungen (6,7 Mrd. EUR) erzielten ebenfalls Finanzierungsüberschüsse.⁸

Steuerentlastungen, die zu Beginn des laufenden Jahres in Kraft traten, führten in den ersten drei Monaten zu rückläufigen Einnahmen bei den Gemeinschaftsteuern. Die Steuereinnahmen insgesamt (ohne Gemeindesteuern) lagen im März 1,5 % unter dem Ergebnis des Vorjahresmonats. Die Einnahmen der Länder gingen im April um 3 % zurück.⁹

Ausgabeseitig dürfte die Tarifeinigung im TVöD (Bund und Kommunen) mit Tarifsteigerungen von je nach Entgeltgruppe bis zu 16 % ab März 2024 Druck auf die öffentlichen Haushalte ausüben. Erfahrungsgemäß kann angenommen werden, dass der Abschluss im TVöD eine Orientierung für die diesjährigen Tarifverhandlungen zwischen der Tarifgemeinschaft der Länder und den Gewerkschaften darstellen dürfte.

Jahresabschluss 2022 für Thüringen

Der Haushalt des Freistaats Thüringen schloss 2022 erneut mit einem deutlichen Überschuss ab.¹⁰ Ganz überwiegend inflationsbedingt kam es zu Mehreinnahmen von gut 1,1 Mrd. EUR bei Steuern und Bundesergänzungszuweisungen. Im Vollzug konnte erstmals seit Beginn der Pandemie wieder ein positiver Finanzierungssaldo erzielt werden.¹¹ Während die Einnahmen aus Bund-Länder-Programmen gegenüber dem Ansatz um knapp 14 Mio. EUR höher ausfielen, wurden für die EU-Förderprogramme

⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 71 vom 24. Februar 2023.

⁹ Vgl. Monatsbericht des BMF, April 2023.

¹⁰ Vgl. dazu Medieninformation des Thüringer Finanzministeriums vom 21. Februar 2022.

¹¹ Der Haushaltsplan wies ein Finanzierungsdefizit von - 342 Mio. EUR aus. Tatsächlich realisiert wurde dann im Jahresabschluss ein positiver Saldo von rund 676 Mio. EUR. Dieser liegt damit sogar höher als in den Vor-Corona-Jahren 2018 und 2019.

186 Mio. EUR weniger vereinnahmt als veranschlagt waren. Die Landesregierung verzichtete auf die geplante Entnahme aus der Haushaltsausgleichsrücklage von fast 512 Mio. EUR.

Ausgaben für gesetzliche Leistungen und vor allem eine weitere Zuführung zum Sondervermögen „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“ von 350 Mio. EUR führten 2022 zu Mehrausgaben. Das Haushaltsvolumen stieg gegenüber dem Plan um 807,7 Mio. EUR und erreichte ein Volumen von 12,751 Mrd. EUR.

Der Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben betrug 362,1 Mio. EUR. Die Landesregierung verwendete dieses Mehrergebnis für eine weitere Tilgung von 157,7 Mio. EUR sowie eine Zuführung zur Haushaltsausgleichsrücklage von 204,45 Mio. EUR. Zum Jahresende 2022 betrug diese Rücklage damit 1,76 Mrd. EUR. Dieses günstige finanzwirtschaftliche Ergebnis sollte nicht über die fragile wirtschaftliche Entwicklung hinwegtäuschen. Die äußerst positive Einnahmenentwicklung ist zu einem guten Teil inflationsgetrieben. Die negativen Konsequenzen, wie steigende Energiekosten, Preissteigerungen für Investitionen und Tarifsteigerungen, werden sich jedoch erst zeitverzögert im Landeshaushalt niederschlagen. Angesichts der sich leicht abkühlenden Wirtschaftsleistung und gleichzeitig unverändert hoher Investitionsbedarfe sowie der demographischen Entwicklung ist die haushaltswirtschaftliche Lage deshalb aus Sicht des Rechnungshofs unverändert herausfordernd.

Von den für 2022 im „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“ vorgesehenen Mitteln von 533 Mio. EUR waren zum Jahresende 411 Mio. EUR nicht verausgabt. Dieser Betrag steht nach Maßgabe des Wirtschaftsplans für 2023 zur Verfügung.

Haushaltsplan 2023 für Thüringen

Mit 13,07 Mrd. EUR übersteigt das für 2023 geplante Haushaltsvolumen das Jahresergebnis von 2022 um fast 320 Mio. EUR. Das gegenüber den Vorjahren wiederum deutlich angestiegene Ausgabenvolumen soll mit den weiterhin als stabil eingeschätzten Einnahmen finanziert werden. Diese müssen aber erneut im Plan mit einer Entnahme aus der Haushaltsausgleichsrücklage von 640,6 Mio. EUR verstärkt werden.

Der Landtag beschloss, 2023 auf eine anteilige Tilgung der 2020 aufgenommenen Kredite zu verzichten. Lediglich die Tilgungsverpflichtung nach dem Thüringer Modell ist mit 78,5 Mio. EUR veranschlagt. Eine weitere Zuführung an den „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“ ist mit 50 Mio. EUR vorgesehen.

Das Bundesfinanzministerium berichtet im Monatsbericht März 2023 über geringere Steuereinnahmen. Danach sind die Steuereinnahmen im Februar 2023 um 4,1 % gegenüber dem Ergebnis des Vorjahresmonats gesunken. Dazu trug ein Rückgang bei den Gemeinschaftsteuern (- 4,2 %) aufgrund der Erhöhung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer sowie der Senkung der Umsatzsteuer auf Gas- und Fernwärme wesentlich bei. Die Ländergesamtheit verzeichnete einen Rückgang der Steuereinnahmen um 6,7 % gegenüber dem Vorjahresmonat. Dabei fiel der Rückgang bei der Grunderwerb- und der Erbschaftsteuer (- 28,2 %) deutlich aus.

Haushaltsaufstellung 2024

Mit dem Aufstellungserlass für den Haushalt 2024 vom 8. Februar 2023 hat die Finanzministerin die folgenden Eckpunkte festgelegt:

- eine Aufnahme neuer Kredite ist nicht zulässig und nicht erforderlich;
- das Soll 2023 ist für die Haushaltsaufstellung keine Orientierung, „weil dadurch die Überveranschlagung fortgeschrieben wird“;
- Ziel ist ein „finanzpolitischer Normalmodus“, d. h. ein Haushalt ohne Finanzierungsdefizit;
- es ist mit den Einnahmen auszukommen, die im laufenden Haushaltsjahr zufließen, und die Ausgaben sind auf dieses Maß zu begrenzen;
- das Ist 2022 ist die Orientierung für die Haushaltsaufstellung 2024.

Damit soll im kommenden Jahr das Haushaltsvolumen rund 12,7 Mrd. EUR betragen, das sind gut 300 Mio. EUR weniger als im laufenden Jahr an Mitteln zur Verfügung stehen.

II. Die Finanzkraft Thüringens im Ländervergleich und die Zahlungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem

Der bundesstaatliche Finanzausgleich dient der Verteilung der gesamtstaatlichen Einnahmen auf den Bund und die Länder. Die Grundzüge sind in den Artikeln 106 und 107 GG geregelt. Einfachgesetzlich finden sie Niederschlag im Maßstäbengesetz (MaßstG) und im Finanzausgleichsgesetz (FAG). Mit der Verteilung der Einnahmen auf Bund und Länder wird der Zweck verfolgt, alle Länder finanziell in die Lage zu versetzen, ihre verfassungsmäßigen Aufgaben erfüllen zu können.

Ausgangspunkt der Steuerverteilung unter den Ländern ist das örtliche Aufkommen. Die sich daraus ergebenden Unterschiede in der Finanzkraft werden anschließend über das Aufkommen der Umsatzsteuer angemessen ausgeglichen. Die Verringerung der Finanzkraftunterschiede soll die Herstellung und Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewährleisten.¹²

Vor der Neustrukturierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – bis einschließlich zum Ausgleichsjahr 2019 – war der Finanzausgleich dreistufig ausgestaltet. In der ersten Stufe wurde der Länderanteil an der Umsatzsteuer auf die Länder verteilt. 75 % des Volumens wurden dabei je Einwohner verteilt, die übrigen 25 % wurden für den sog. Umsatzsteuervorwegausgleich verwendet. Länder, die nach der primären Steuerzuordnung ein unterdurchschnittliches Steueraufkommen (Anteile Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Landessteuern) je Einwohner aufwiesen, bekamen sog. Ergänzungsanteile gewährt.

Die zweite Stufe bildete der Länderfinanzausgleich. Ausgangspunkt der Ausgleichsberechnung war die Finanzkraft der Länder – nach erfolgter Umsatzsteuerverteilung. In weiteren Schritten wurden die Gemeindesteuern hinzugerechnet und sog. Einwohnerveredelungen vorgenommen.¹³ Länder mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner (Nehmerländer) hatten Anspruch auf eine Ausgleichszahlung. Die Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich orientierten sich an einem progressiven Tarif zum Schließen

¹² Ausführlich hierzu siehe z. B. BMF-Monatsbericht März 2020 (altes System) und BMF-Monatsbericht März 2023 (neues System).

¹³ Die Einwohner der Stadtstaaten wurden mit 135 % berücksichtigt. Die Einwohner von Brandenburg (103 %), Mecklenburg-Vorpommern (105 %) und Sachsen-Anhalt (102 %) wurden aufgrund besonders dünner Besiedlung ebenfalls veredelt.

der Lücke bis zum durchschnittlichen Wert je Einwohner. Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft (Geberländer) hatten die Verpflichtung zum Abführen einer Ausgleichszahlung.

In einer dritten Stufe wurden finanzschwachen Ländern Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) gewährt. Anspruch hatten Länder, deren Finanzkraft auch nach dem Länderfinanzausgleich noch unter 99,5 % des Durchschnitts lag. Die verbleibende Lücke wurde dabei zu 77,5 % mit allgemeinen BEZ „aufgefüllt“. Hinzu kamen noch Sonderbedarfszuweisungen für besondere Finanzbedarfe (teilungsbedingte Lasten, strukturelle Arbeitslosigkeit etc.). Die Zahlungen waren fix und unterlagen keinen konjunkturellen Schwankungen oder Finanzkraftverschiebungen.

Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 haben sich Bund und Länder auf ein neues Verfahren des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geeinigt. An die Stelle des dreistufigen Verfahrens ist ein zweistufiges Verfahren getreten. In der ersten Stufe erfolgt nach wie vor eine Umsatzsteuerverteilung. Ausgangspunkt ist unverändert die landesindividuelle Finanzkraft nach der primären Steuerzuordnung (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Landessteuern). In einem ersten Schritt wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer nach (gewichteten) Einwohnern¹⁴ auf die Länder verteilt. Eine Berücksichtigung der Gemeindesteuern der jeweiligen Länder erfolgt im neuen System zudem mit einem höheren Anteil.

Die sich unter Berücksichtigung der Steuereinnahmen der Länder sowie deren Gemeinden ergebenden Finanzkraftunterschiede werden im neuen System über Zu- und Abschläge der einwohnerbasierten Umsatzsteueranteile in einem zweiten Schritt der Umsatzsteuerverteilung ausgeglichen. Der Ausgleichsgrad beträgt 63 % der Differenz zum Länderdurchschnitt.¹⁵

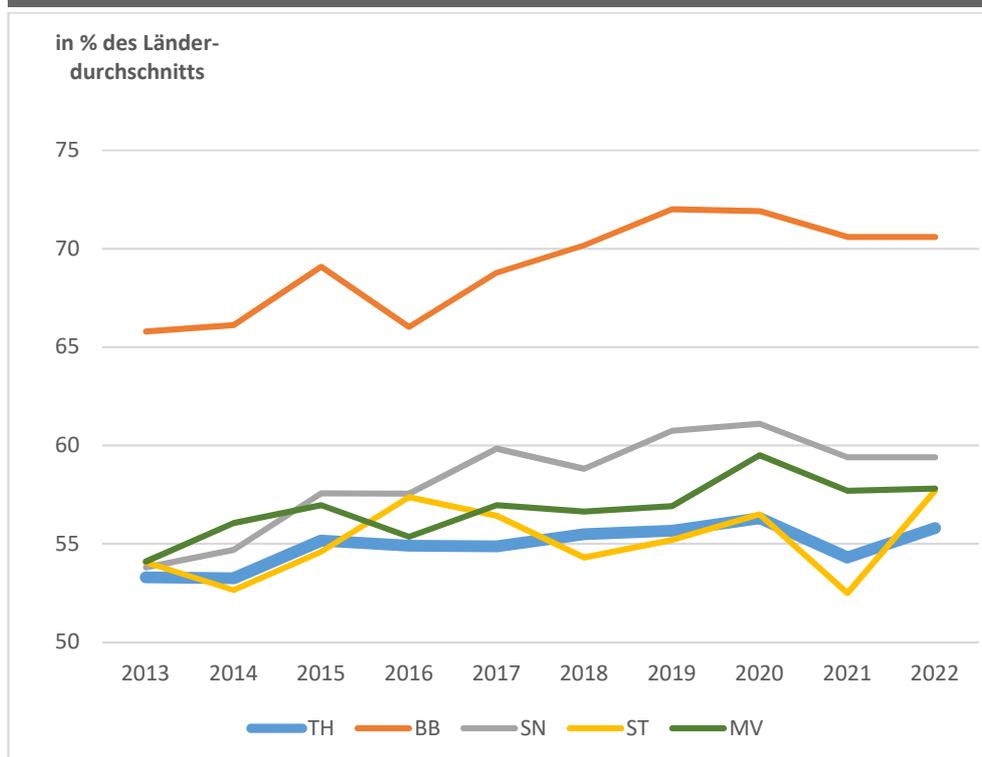
In der zweiten Stufe erfolgt ein Ausgleich der übrigen Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern über BEZ. Diese bekommen alle Länder, bei denen die oben skizzierten Zuschläge zur Umsatzsteuerverteilung nicht ausreichen, um eine Finanzkraft je Einwohner von 99,75 % des Durchschnitts der Länder zu erreichen. 80 % der verbliebenen Differenz zu der Zielmarke von 99,75 % werden mit allgemeinen BEZ „aufgefüllt“.

¹⁴ Die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten und dünn besiedelten Ländern ist unverändert.

¹⁵ Technisch betrachtet ist die Differenz aus Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl relevant.

Darüber hinaus erhalten finanzschwache Länder mit geringer kommunaler Steuerkraft noch sog. Gemeindesteuerkraft-BEZ. Diese sollen die Differenz zu 80 % der bundesweit durchschnittlichen Gemeindesteuerkraft je Einwohner zu 53,5 % auffüllen. Ebenfalls neu eingeführt wurden Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich. Unterdurchschnittlich berücksichtigte Länder in der Forschungsförderung bekommen hier zusätzliche BEZ.

Abbildung 1 Finanzkraft je Einwohner nach primärer Steuerzuordnung und vor Umsatzsteuerverteilung bzw. Finanzkraftausgleich (neue Länder)¹⁶



Die Entwicklung der Steuerkraft der neuen Länder in Prozent des Länderdurchschnitts ist Abbildung 1 zu entnehmen. Es ist ersichtlich, dass die Gruppe der neuen Länder noch immer eine deutlich niedrigere Steuerkraft je Einwohner aufweist als der Bundesschnitt (100 %). In den letzten zehn Jahren konnte für Thüringen (blau) kaum eine Annäherung der Steuerkraft an den Bundesschnitt beobachtet werden. Thüringens Steuerkraft je Einwohner verharret seit 2013 auf einem Niveau zwischen 53,25 und 56,3 %. 2022 belegte Thüringen sogar erneut den letzten Platz im Steuerkraftranking der Länder.

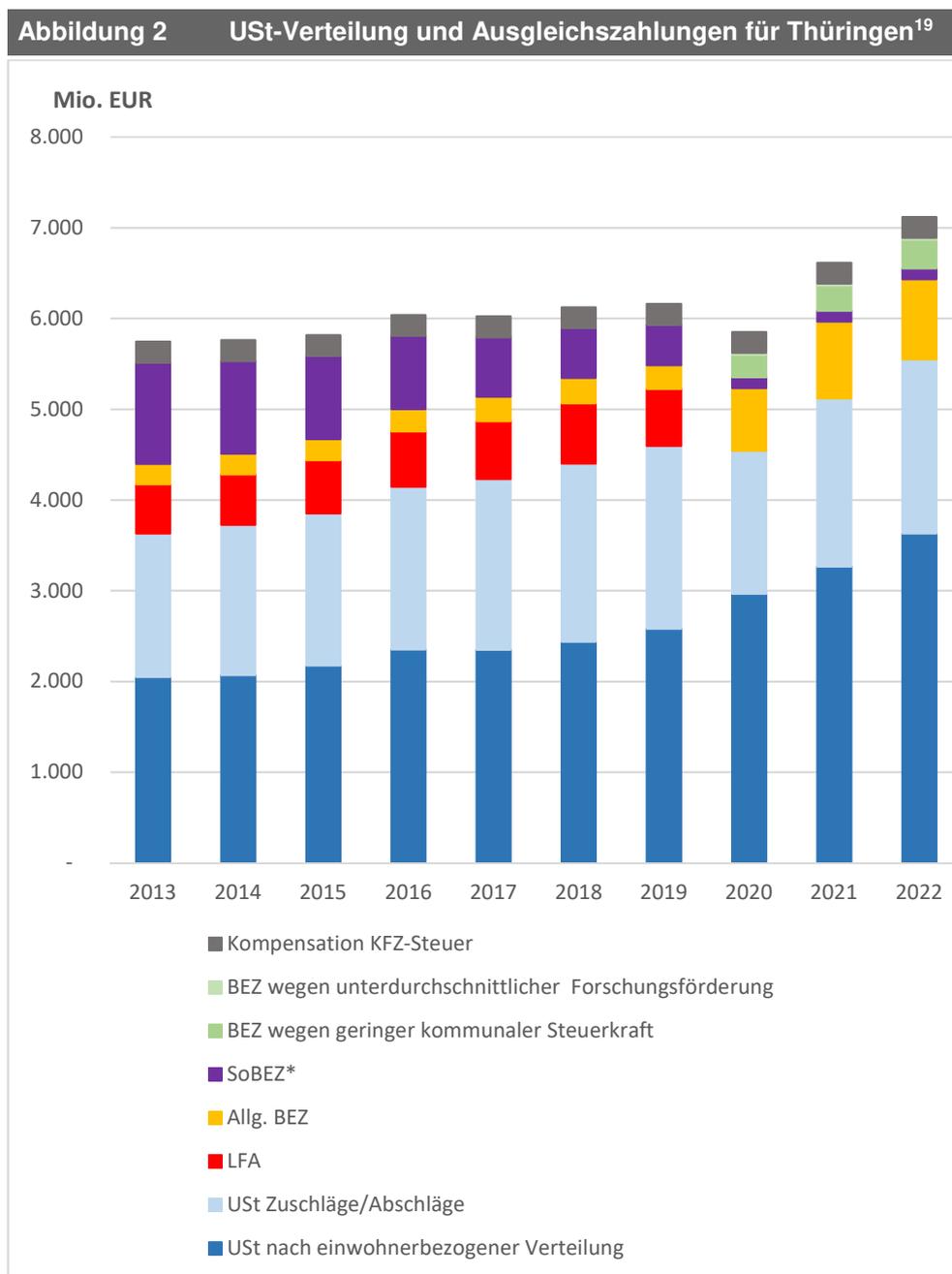
¹⁶ Quelle: (vorläufige) Abrechnungen des Finanzausgleichs (BMF).

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass sich die Spreizung der Steuerkraft der Länder von 2013 mit 74,9 Prozentpunkten (Bayern 128,25 %, Thüringen 53,39 %) bis 2022 mit 73,6 Prozentpunkten kaum verändert hat (Bayern 129,4 %, Thüringen 55,8 %).

Durch die Ausgleichsmechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wurde die Finanzkraft Thüringens in den Jahren 2013 bis 2019 in der Regel auf ca. 98,6 % des Bundesschnitts gehoben.¹⁷ Bayern wurde dagegen auf ca. 106,4 % des Bundesschnitts reduziert. Von der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Ausgleichsjahr 2020 hat Thüringen profitiert, da nun sogar eine Finanzkraft von über 100 % des Bundesschnitts erreicht wird (100,7 % in 2022).¹⁸ Dies wäre im alten Ausgleichssystem nicht möglich gewesen und liegt an den neu eingeführten BEZ für geringe Gemeindesteuerkraft sowie den Forschungs-BEZ.

¹⁷ Ohne Berücksichtigung SoBEZ.

¹⁸ Ebenfalls ohne Berücksichtigung SoBEZ.



* Die SoBEZ enthalten

- SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten (bis 2019),
- SoBEZ wegen struktureller Arbeitslosigkeit und
- SoBEZ wegen Kosten politischer Führung.

Dies spiegelt sich auch in den absoluten Zahlen wider. In Abbildung 2 ist die Entwicklung und Zusammensetzung der absoluten Ausgleichszahlungen inklusive der verteilten Umsatzsteuer abgetragen. Es ist deutlich erkennbar, dass der – im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehun-

¹⁹ Quelle: (vorläufige) Abrechnungen des Finanzausgleichs (BMF), Haushaltsrechnungen, eigene Berechnungen.

gen befürchtete – Einbruch der Zahlungen ausgeblieben ist. Betrug das Volumen aus Umsatzsteuerverteilung und Ausgleichszahlungen für die Jahre 2016 bis 2019 immer rund 6 Mrd. EUR, so beliefen sich diese Einnahmen 2022 bereits auf rund 7 Mrd. EUR. Die Zahlen für 2020 sind zudem unter dem Eindruck der Corona-Pandemie zu bewerten. Da das Gesamtvolumen der Umsatzsteuer damals um rund 23,8 Mrd. EUR gesunken war, sank auch das Ausgleichsvolumen über die Umsatzsteuer. Der Wegfall der Länderfinanzausgleichszahlungen und der SoBEZ konnte jedoch in jedem Fall durch die höheren allgemeinen BEZ sowie die neu geschaffenen Gemeindesteuerkraft-BEZ und Forschungs-BEZ sowie die höheren Umsatzsteuerzahlungen kompensiert werden.

Die höheren Einnahmen aus der Umsatzsteuer gehen im Wesentlichen auf den höheren Anteil der Länder an der Umsatzsteuer zulasten des Bundes zurück. Der Bundesanteil an der Umsatzsteuer ist von 53,4 % (2013) auf 46,6 % (2022) gesunken. Der Länderanteil ist im selben Zeitraum von 44,6 % auf 50,5 % gestiegen. Dies liegt sowohl an der Umstellung der Systematik im Jahr 2020 als auch an der zunehmenden Tendenz, dass der Bund den Ländern über die Umsatzsteuer Pauschalbeträge zur gemeinsamen Finanzierung verschiedener Aufgaben zukommen lässt. In der Vergangenheit waren dies z. B. Mittel für den DigitalPakt Schule, die Beteiligung an den Kosten für die Flüchtlingsunterbringung sowie die KiTa-Finanzierung.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die augenscheinlich prosperierende Entwicklung der Steuereinnahmen bzw. der Einnahmehasis insgesamt in den vergangenen 10 Jahren in Thüringen massiv mit Ausgleichszahlungen innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zusammenhängt. Die Entwicklung der primären Steuereinnahmen in Thüringen gibt dagegen weniger Anlass zu Optimismus. Die eigene Finanzkraft des Landes ist in Relation zum Durchschnitt der Länder im Wesentlichen gleichgeblieben. Die Abhängigkeit Thüringens von Ausgleichszahlungen unter den Ländern bzw. vom Bund bleibt daher auch mehr als 30 Jahre nach der Wiedervereinigung nahezu unverändert hoch.

III. Stand der Digitalisierung in der Thüringer Landesverwaltung

Thüringen ist im Bereich der Digitalisierung insgesamt bisher weniger vorangekommen als geplant. Es wurden organisatorische Strukturen geschaffen, Richtlinien verabschiedet und Projekte aufgesetzt. Der Zuständigkeitsfinder und das Thüringer Antragsmanagementsystem für Verwaltungsleistungen (ThAVEL) werden genutzt, um die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) voranzutreiben. Die vollständige Umsetzung des OZG bis Ende 2022 ist in Thüringen – wie im gesamten Bundesgebiet – jedoch gescheitert. Nur ein Bruchteil der geplanten OZG-Leistungen ist flächendeckend verfügbar. Bis zur vollständig digitalen Abwicklung der meisten Online-Services ist es noch ein weiter Weg.

Ein ähnliches Ziel wie das OZG verfolgt die EU-Verordnung zum Single Digital Gateway (SDG-VO): Die digitalen Angebote der Verwaltung sollen bürgernah, nutzerfreundlich und über ein einziges Portal zu finden sein. Zwar ist hier noch bis Dezember 2023 Zeit, 21 der wichtigsten Verfahrensbündel und Leistungen vollständig digital und grenzüberschreitend bereitzustellen, aber der Zeitplan wird kaum einzuhalten sein. Voraussetzung für die Umsetzung der Verordnung ist aber die Registermodernisierung, ein weiteres Großvorhaben aller Verwaltungsebenen.

Mit Fragen der Digitalisierung sind derzeit verschiedene Bereiche der Landesregierung und -verwaltung sowie in den Kommunalverwaltungen beschäftigt. Die im Land existierenden Strategien für die digitale Gesellschaft, das E-Government und den Ausbau digitaler (Glasfaser-)Infrastrukturen weisen gegenwärtig nur einen geringen Verzahnungsgrad auf. Besonders für die Bereiche Moderne Verwaltung bzw. Digitale Transformation sind keine aktuellen Gesamtstrategien bekannt, die über die Einführung der elektronischen Akte und die Aufgabenerfüllung im E-Government hinausgehen. Ein einheitliches Vorgehen und eine wirksame Koordinierung sind derzeit kaum erkennbar. Zumindest punktuell bestehen überlappende Zuständigkeiten. Eine zentrale, ausschließlich für Fragen der übergreifenden Strategie, Koordination und Steuerung der Digitalisierung zuständige Stabsstelle wäre daher sinnvoll.

Für eine erfolgreiche Digitalisierung bedarf es einer strategischen und operativen Abstimmung der Vorhaben und deren technischer Rahmenbedingungen sowie eines verstärkten Zusammenwirkens beim IT-Betrieb. Ziel sollten

Ebenen übergreifend verbindliche Vorgaben zu Architektur, technischen Schnittstellen und Standards sein.

Alle Verwaltungsabläufe der Landesbehörden sollen nach dem Thüringer E-Government-Gesetz im Regelfall optimiert und digitalisiert werden. Dies stellt die Verwaltung vor große Herausforderungen. Eine bloße 1:1-Umsetzung bisher noch nicht digitalisierter Verwaltungsabläufe in ihr digitales Pendant sollte im Regelfall vermieden werden. Insbesondere ist der Vollzug der zu digitalisierenden Prozesse kritisch und rechtzeitig zu hinterfragen, um diesen konsequent an die Möglichkeiten und Chancen der Digitalisierung anzupassen. Dies ist deutlich aufwendiger und führt zunächst zu höheren Kosten als die reine Digitalisierung der vorhandenen Abläufe. Nach den vorliegenden Prüfungserfahrungen finden jedoch nur punktuell Analysen und Optimierungen von Verwaltungsprozessen in der Landesverwaltung statt. Neben personellen Kapazitäten fehlt auch vielerorts das entsprechende Know-how in der Verwaltung.

Die Umsetzung des OZG, der SDG-VO und der Registermodernisierung ist unumgänglich und für die Kommunen eine große Herausforderung. Dies wird erschwert durch die unterschiedlichen kommunalen IT-Landschaften. Daher sollte die Landesregierung prüfen, inwieweit das Land Verwaltungsebenen übergreifend die Verwaltungsprozesse, Standards zum Zusammenwirken der Fachverfahren (Interoperabilität) sowie Regelungen zum Datenzugriff, Datenaustausch und zur Informationssicherheit definieren sollte, um eine medienbruchfreie (Weiter-) Verarbeitung zu sichern. Dies könnte durch gesetzliche Vorgaben²⁰ oder durch Förderbedingungen bei Zuwendungen gesteuert werden.

²⁰ Vgl. zum Beispiel §§ 3, 5 und 7 des Gesetzes zur elektronischen Verwaltung für Schleswig-Holstein vom 8. Juli 2009 (GVObI. 2009, 398), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 16. März 2022, GVObI. S. 285.

Wesentliche Grundlage für die Digitalisierung ist eine leistungsfähige Breitbandinfrastruktur. Beim Ausbaustand, insbesondere für Breitbandtechnologien, die auch zukunftsfeste Geschwindigkeiten ermöglichen, bleibt Thüringen deutlich zurück. Im Ländervergleich des Breitbandatlas²¹ liegt Thüringen hier in allen Bereichen auf den hinteren Plätzen.²²

Um die Digitalisierungsziele der Landesregierung zu erreichen, muss sie ihre Personalressourcen bedarfsgerecht einsetzen.

²¹ Daten zur Breitbandverfügbarkeit (hier Stand Dezember 2022) aus dem Breitbandatlas: <https://www.bundesnetzagentur.de/GIGA/DE/Breitbandatlas/Downloads/start.html>, letzter Abruf am 28. Februar 2023.

²² So beträgt die Verfügbarkeit rein glasfaserbasierter Anschlüsse für Privathaushalte lediglich 5,72 % (vorletzter Platz), für Unternehmen 6,06 % (letzter Platz). Dies gilt auch bei technologieübergreifender Betrachtung und ist auf die Bereiche Schulen, Krankenhäuser und Gewerbegebiete übertragbar.

IV. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen

Finanzkraft stärken

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die finanzielle Abhängigkeit des Landes von Zuweisungen Dritter nach wie vor unverändert hoch ist und sich die Position Thüringens im Ländervergleich nicht verbessert hat. Thüringen erwirtschaftete 2022 im Ländervergleich das nach Mecklenburg-Vorpommern geringste Bruttoinlandsprodukt je Einwohner.²³ Der Stärkung der Wirtschaftskraft und damit der Einnahmebasis sollte ebenso Aufmerksamkeit gewidmet werden wie der kritischen Überprüfung aller Ausgaben. Zum Beispiel sind die Instrumente der Wirtschaftsförderung und der Arbeitsmarktpolitik zielgerechter zu gestalten und in ihrer Wirksamkeit zu verbessern.

Tilgung der Schulden als politische Aufgabe begreifen

Der Rechnungshof kritisiert, dass die anteilige Tilgung der 2020 zur Bewältigung der Corona-Folgen erforderlichen Neuverschuldung bei den Verhandlungen zum Haushalt 2023 keine Mehrheit im Parlament fand. Die Abgeordneten haben die Verantwortung für die Tilgung der vom Parlament seinerzeit beschlossenen Schuldenaufnahme damit der Exekutive überlassen. Der Rechnungshof fordert, dass das Parlament seiner Verantwortung für die Schuldentilgung und für die Umsetzung der gesetzlichen Schuldenregel nachkommt.

Sachgerechte Veranschlagung

Der Jahresabschluss zum Landeshaushalt 2022 weist erhebliche Minderausgaben aus, trotz einer veranschlagten Globalen Minderausgabe von 330 Mio. EUR. Seit mehreren Jahren ist es nicht gelungen, die Haushalte sachgerecht aufzustellen und nur die notwendigen Ausgaben zu veranschlagen (§ 6 ThürLHO). Der Rechnungshof fordert, insbesondere Förderprogramme und Investitionsmaßnahmen auf der Basis von Erfahrungen der letzten Jahre realistischer zu schätzen und dabei die Umsetzungskraft der Verwaltung zu berücksichtigen. Doppelförderungen sind immer zu vermeiden. Bagatellförderungen sind aufgrund ihrer geringen Wirksamkeit und des hohen Verwaltungsaufwands einzustellen. Modellprojekte müssen von einer

²³ Statista, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“), Bruttoinlandsprodukt 2022 je Einwohner im Ländervergleich.

vollständigen Förderung schneller in die Selbstfinanzierung überführt werden. Institutionelle Förderungen sind auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Die Wirksamkeit der in der Thüringer Förderlandschaft unterhaltenen Strukturen ist im Hinblick auf die mit der Förderung verfolgten Ziele zu evaluieren.

Mittel der Haushaltsausgleichsrücklage keine beliebig einsetzbare Finanzmasse

Zur Aufstellung der Haushalte wurden in den vergangenen Jahren stets Mittel der Haushaltsausgleichsrücklage zur Verstärkung der Einnahmebasis herangezogen. Die Mittel dienten dem Ausgleich des negativen Finanzierungssaldos des jeweiligen Haushaltsplans. Die entgegen den Erwartungen verbesserte Einnahmeentwicklung führte dann dazu, dass im Jahresabschluss die Rücklagemittel nicht benötigt wurden. Der Rechnungshof fordert, Mittel der Haushaltsausgleichsrücklage für unvorhersehbare Ausgaben und nicht erwartbare Einnahmемinderungen vorzusehen. Sie dienen dem Ausgleich von Auswirkungen erheblicher konjunktureller Schwankungen auf den Landeshaushalt oder von besonderen Notlagen. Keinesfalls sind sie eine frei verfügbare und beliebig einsetzbare Finanzmasse, um weitere Ausgabenwünsche zu finanzieren.

Digitalisierung der Verwaltung

Auch in Thüringen hinkt die Digitalisierung der Verwaltung den eigenen Zielen deutlich hinterher. Das digitale Angebot von Verwaltungsleistungen soll bürgernah und nutzerfreundlich sein. Die Verwaltung soll mit Bürgern und Unternehmen weitgehend elektronisch kommunizieren. Das Ausdrucken elektronisch übersandter Formulare und Anträge, um sie dann papiergestützt weiterzubearbeiten, muss beendet werden. Digitalisierung der Verwaltung erfordert zunächst das Optimieren von Verwaltungsprozessen. Der Rechnungshof fordert eine landesweit einheitliche Strategie, Koordination und Steuerung der Digitalisierungsprozesse. Die kommunale Ebene ist ebenso einzubeziehen.

B Bericht zur Haushaltsrechnung 2021

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 2021²⁴ am 22. Dezember 2020 mit einem Volumen von 11.987,3 Mio. EUR verabschiedet. Darüber hinaus wurde das TFM ermächtigt, zur Deckung der Ausgaben im Haushaltsjahr 2021 Kredite bis zur Höhe von 288,0 Mio. EUR aufzunehmen (Nettoneuverschuldung).

I.2 Haushaltsrechnung

Die Finanzministerin legte mit Schreiben vom 15. November 2022 die Haushaltsrechnung 2021²⁵ vor. Der Antrag auf Entlastung der Landesregierung²⁶ für das Haushaltsjahr 2021 wurde der Landtagspräsidentin ebenfalls mit Schreiben der Finanzministerin vom 15. November 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 2021²⁷ am 28. November 2022 zu.

Das im Thüringer Haushaltsgesetz 2021 festgelegte Haushaltsvolumen belief sich auf 11.987,3 Mio. EUR. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben lagen um 248,5 Mio. EUR (2,1 %) über denen des Vorjahres (2020: 11.738,8 Mio. EUR).

²⁴ Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Thüringer Haushaltsgesetz 2021 – ThürHhG 2021) vom 22. Dezember 2020, GVBl. 33/2020 S. 666.

²⁵ Vgl. LT-Drucksache 7/6808.

²⁶ Vgl. LT-Drucksache 7/6809.

²⁷ Vgl. LT-Drucksache 7/6775.

Die Haushaltsrechnung 2021 weist tatsächliche Einnahmen und Ausgaben von jeweils 11.363,0 Mio. EUR – und damit rund 54,7 Mio. EUR (0,5 %) weniger 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 2021 (§§ 82 und 83 ThürLHO)“ dar.

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

Das *kassenmäßige Jahresergebnis* 2021 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 *haushaltstechnische Verrechnungen* bereinigt. Damit kann eine Aussage getroffen werden, welche Ausgaben zur Aufgabenerfüllung erforderlich waren und welche Einnahmen zu deren Deckung zur Verfügung standen, und zwar ohne besondere Finanzierungsvorgänge vorgenommen zu haben. Die Differenz zwischen *bereinigten Einnahmen und Ausgaben* ergibt den *Finanzierungssaldo*.

Für 2021 ist ein negativer *Finanzierungssaldo* von 257,1 Mio. EUR nachgewiesen. Da im Haushaltsjahr 2021 weder Kredite aufgenommen noch getilgt wurden, ergibt sich der Finanzierungssaldo bei ausgeglichenen haushaltstechnischen Verrechnungen aus den Rücklagenbewegungen:

Finanzierungssaldo	<u>- 257,1 Mio. EUR</u>
Entnahmen aus Rücklagen	+ 305,2 Mio. EUR
Zuführung an Rücklagen	<u>- 48,1 Mio. EUR</u>
Kassenmäßiges Jahresergebnis	<u>0,0 Mio. EUR</u>

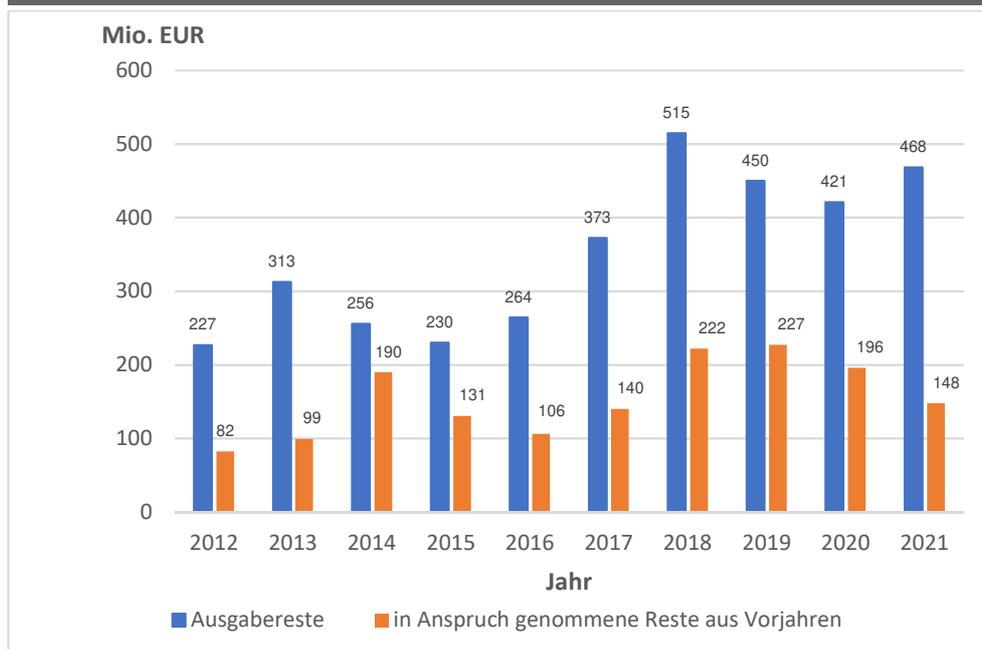
Für den Haushaltsabschluss sind die Haushaltsreste von Bedeutung. Die Landesregierung bildet seit vielen Jahren nur *Ausgabereste*. Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind übertragbar (§ 19 Abs. 1 ThürLHO). Bei anderen Ausgaben können mit Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums *Ausgabereste* gebildet und in das Folgejahr übertragen werden. 2020 wurden *Ausgabereste* von 421,3 Mio. EUR gebildet, die in das Haushaltsjahr 2021 übertragen wurden. Diese haben die Haushaltsansätze entsprechend erhöht. 2021 wurden *Ausgabereste* von 468,1 Mio. EUR gebildet.²⁸

Nach § 81 Abs. 2 ThürLHO hat die Landesregierung die gebildeten und in Anspruch genommenen *Ausgabereste* darzustellen (vgl. Übersicht 3.7 der Haushaltsrechnung 2021).

In der nachfolgenden Abbildung zeigt der Rechnungshof die Entwicklung der übertragenen *Ausgabereste* und deren Inanspruchnahme seit 2012:

²⁸ Die übertragenen Ausgabereste sowie das kassenmäßige Gesamtergebnis bilden das rechnungsmäßige Gesamtergebnis (vgl. Haushaltsrechnung Band I, S. 13, Tn. 2e).

Abbildung 3 Entwicklung der übertragenen und aus Vorjahren in Anspruch genommenen Ausgaberrreste seit 2012



Von den nach 2021 übertragenen Resten (421,3 Mio. EUR) wurden 2021 tatsächlich 147,9 Mio. EUR (35 %) in Anspruch genommen.²⁹

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

- Epl 04 – bei der Sportförderung für Zuweisungen für Investitionen an Zweckverbände für Maßnahmen im Nachwuchsleistungs- und Spitzensport (8,1 Mio. EUR),
- Epl. 07 – bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (69 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 (13 Mio. EUR),
- Epl. 10 – bei der Städtebau- und Schulbauförderung (86 Mio. EUR),
- Epl. 16 – für IuK – zentrale Projekte (22 Mio. EUR) und beim TLRZ (23 Mio. EUR),
- Epl. 17 – beim Landesausgleichsstock (65 Mio. EUR),
- Epl. 18 – im Hochschulbau (24 Mio. EUR).

²⁹ Vgl. Übersicht 3.7 der Haushaltsrechnung 2021.

Wie im Vorjahr wurden im Haushalt 2021 in vielen Aufgabenbereichen vor allem investive Mittel nicht verausgabt. Diese Gelder stehen zwar – wie oben dargestellt – für weitere Jahre zur Verfügung, belasten aber in den Folgejahren die Liquidität, da diese Mittel im Haushaltsplan des Folgejahres nicht veranschlagt und damit nicht finanziert sind. Die Deckung erfolgt grundsätzlich aus den veranschlagten Ausgabemitteln des Haushaltsjahres, in das die Ausgaben übertragen wurden (§ 19 Abs. 2 ThürLHO).

Die Bildung von Ausgaberesten und die Zustimmung zu deren Inanspruchnahme stellen sich in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 wie folgt dar:

Übersicht 1 Ausgabereste 2020 und 2021		
	Haushaltsjahr 2020	Haushaltsjahr 2021
	Mio. EUR	Mio. EUR
Gebildete Ausgabereste	421,3	468,1
davon:		
Inanspruchnahme bei Antragstellung genehmigt	14,8	93,6
Inanspruchnahme ist gesondert zu beantragen	406,5	374,5
davon:		
Inanspruchnahme mit Einsparauflage	372,8	391,9
Inanspruchnahme ohne Einsparauflage	2,5	1,5
Finanzierung aus Rücklage	2,5	7,3
keine Angabe zur Finanzierung	43,5	67,4

Das TFM hat 2021 der Übertragung und Inanspruchnahme von *Ausgaberesten* in Höhe von 1,5 Mio. EUR ohne Deckungsaufgabe zugestimmt. Zu weiteren 67,4 Mio. EUR wurden keine Angaben zu Deckungsaufgaben gemacht. Dabei handelt es sich um Ausgaben für Lottomittel und aus dem Landesausgleichsstock. Für 7,3 Mio. EUR erfolgte die Deckung durch Entnahme aus den zweckgebundenen Rücklagen gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 ThürHhG 2021. Für gut 84 % 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 für die Einzelpläne 04, 07 und 10 angegebenen Beträge ist in den dem Rechnungshof übersandten

Unterlagen kein Nachweis einer Ausnahmegenehmigung nach § 45 Abs. 2 S. 3 ThürLHO vorhanden. Da es sich nicht in allen Fällen um Baumaßnahmen handelte, hätte eine Ausnahmegenehmigung vorliegen müssen.

Im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2021 sind jährlich Ausgabereste von 351,6 Mio. EUR gebildet und übertragen sowie 154,1 Mio. EUR (44 %) 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 2021 bestehenden *Kassenreste* aus. Neben den im zentralen IT-Mittelbewirtschaftungsverfahren HAMASYS erfassten Forderungen weist die Haushaltsrechnung nunmehr auch die offenen Forderungen des Landes aus den sogenannten Fachverfahren aus, die keine Einzeldaten an HAMASYS übergeben (Kassenreste aus Vorverfahren).

Die Haushaltsrechnung weist zum 31. Dezember 2021 einen Forderungsbestand von insgesamt 239,1 Mio. EUR aus.

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 2021 weist zwei Mittelumsetzungen über insgesamt 85,2 TEUR aus. Es handelt sich um Umsetzungen von zwei Stellen/Planstellen wegen des Übergangs der Aufgaben für den Bereich Zuständigkeitsfinder vom TLRZ zum TFM.

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 693,5 Mio. EUR nachgewiesen. Davon sind 572,3 Mio. EUR durch die Bestimmungen zur flexiblen Haushaltsführung (Deckungsfähigkeit) gedeckt.

Bei einer stichprobenweisen Prüfung der angegebenen Deckungsquellen konnte der Rechnungshof keine Verstöße gegen die haushaltsgesetzlichen bzw. -rechtlichen Regelungen feststellen. Auch die Vorgaben im jährlichen Schreiben des TFM zur Haushalts- und Wirtschaftsführung wurden grundsätzlich eingehalten.

Die verbleibenden Haushaltsüberschreitungen sind in der nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 ThürLHO geforderten „Übersicht zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung“³⁰ ausgewiesen.

Die *über- und außerplanmäßigen Ausgaben*³¹ betragen 121,2 Mio. EUR und lagen damit unter dem Vorjahreswert von 229,8 Mio. EUR. Der geringere Betrag erklärt sich im Wesentlichen aus dem Rückgang der außerplanmäßigen Ausgaben im Epl. 17. Hier waren im Vorjahr rund 168 Mio. EUR zusätzliche Haushaltsmittel als Investitionspauschale an die Kommunen im Rahmen des Thüringer Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetzes 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.

³⁰ Vgl. Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2021.

³¹ Vorgriffe waren 2021 nicht erforderlich (§ 37 Abs. 6 ThürLHO).

Nach § 37 Abs. 1 S. 4 Halbsatz 1 ThürLHO i. V. m. § 6 Abs. 1 ThürHhG 2021 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. Bei sechs der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2021 nachgewiesenen 26 Fälle handelt es sich um Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. EUR; hier waren in vier Fällen Rechtsverpflichtungen nach dem Infektionsschutzgesetz - IfSG)³² zu erfüllen, in einem Fall handelt es sich um Ausgaben nach dem Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur³³ und in einem weiteren um Ausgaben nach dem Finanzausgleichsgesetz³⁴.

Vier der beantragten außer- bzw. überplanmäßigen Ausgaben wurden nicht in Anspruch genommen.

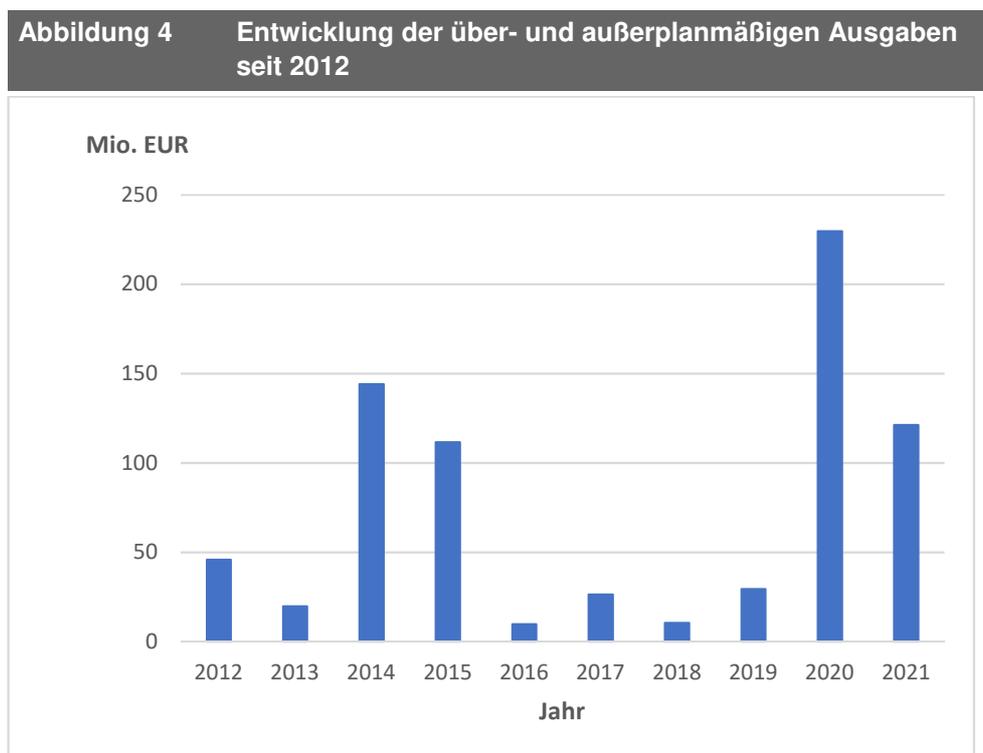
Nach § 37 Abs. 3 ThürLHO sollen über- und außerplanmäßige Ausgaben durch andere Ausgaben in demselben Einzelplan ausgeglichen werden. Für Ausgaben von rund 56,3 Mio. EUR wurde keine konkrete Einsparstelle angegeben, sondern auf Einsparungen im ausgeglichenen Haushalt hingewiesen. Bei diesen Fällen handelte es sich insbesondere um Ausgaben nach dem Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur und nach dem Infektionsschutzgesetz.

³² Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2793).

³³ 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).

³⁴ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 20. Dezember 2001, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2791).

Die Entwicklung der *über- und außerplanmäßigen Ausgaben* seit 2012 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 2021 wiesen im Wesentlichen die *Sondervermögen* „Thüringer Pensionsfonds“ (148,6 Mio. EUR), „Thüringer Wohnungsbauvermögen“ (188,1 Mio. EUR) und „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“ (85,9 Mio. EUR) auf. Hingegen ist der Bestand des *Sondervermögens* „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ (- 251,8 Mio. EUR) negativ. Das *Sondervermögen* „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“ erzielte einen rechnerischen Überschuss von 350,7 Mio. EUR zum 31. Dezember 2020. Dieser wurde in das Haushaltsjahr 2021 übertragen.

Insgesamt ergab sich über alle *Sondervermögen* ein positiver Endbestand von rund 197 Mio. EUR.

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 um rund 295 Mio. EUR verringert und belief sich zum 31. Dezember 2021 auf rund 1.555 Mio. EUR.

Bei den zweckgebundenen *Rücklagen* hat sich die *Rücklage* aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte auf 36,8 Mio. EUR erhöht (Vorjahr 31,7 Mio. EUR), die *Rücklage* aus der Abwasserabgabe ist um 3,7 Mio. EUR auf 3,6 Mio. EUR gesunken. Neu gebildet wurden Rücklagen im Bereich Kunstpflege (3,7 Mio. EUR) und im Bereich Umwelt für Zuschüsse für Investitionen an Sonstige für Träger von Geoparks und Geotopen³⁵ (0,8 Mio. EUR), bei der Jagdabgabe (0,5 Mio. EUR) und bei der Fischereiabgabe (0,3 Mio. EUR).

Die zweckgebundene Rücklage für Zuschüsse vom Bund im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes hat sich gegenüber dem Vorjahr um 21,4 Mio. EUR erhöht und belief sich auf 309,6 Mio. EUR.

Die erstmals 2016 gebildete *Rücklage* für die Hochschulen aus nicht verbrauchten Ausgabeermächtigungen bzw. Mehreinnahmen ist 2021 um 3,2 Mio. EUR auf 28,0 Mio. EUR angestiegen. Hiervon entfallen rund 21,2 Mio. EUR auf Bundes- und rund 6,8 Mio. EUR auf Landesmittel.³⁶ Das Land hatte diese Mittel 2018 aus dem Hochschulpakt vom Bund vereinbart. Entsprechend müssen sowohl der Bundes- als auch der Landesanteil der *Rücklage* bei Inanspruchnahme in späteren Haushaltsjahren liquiditätswirksam bereitgestellt werden.

Die *Rücklagen* der einzelnen Hochschulen werden nachrichtlich aufgeführt, diese Mittel sind den Hochschulen tatsächlich bereits zugeflossen. Sie betragen insgesamt rund 259 Mio. EUR (2020: 202 Mio. EUR), davon rund 154 Mio. EUR (2020: 122 Mio. EUR) aus Landesmitteln, 23 Mio. EUR (2020: 16 Mio. EUR) aus Bundesmitteln und 79 Mio. EUR (2020: 63 Mio. EUR) aus Drittmitteln.

³⁵ Hier handelt es sich um Einnahmen aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (PMO).

³⁶ In der Übersicht 3.2 der Haushaltsrechnung 2021 (S. 44) sind Einnahmen und Ausgaben der gemeinsamen Rücklage der Hochschulen vertauscht. Nach Angaben des TFM wird die Übersicht korrigiert.

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

Der Jahresabschluss der Materialforschungs- und Prüfanstalt an der Bauhaus Universität weist einen Fehlbetrag von rund 97.100 EUR aus.

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 48,8 Mio. EUR waren zum 31. Dezember 2021 noch 26 Mio. EUR (rund 53 %) offen. Damit waren rund 47 % der Verpflichtungen erfüllt.

Elf Maßnahmen sind in der o. g. Übersicht zudem als privat vorfinanzierte Baumaßnahmen ausgewiesen. Von der voraussichtlichen Gesamtbelastung von 373,5 Mio. EUR waren zum Stichtag 31. Dezember 2021 noch rund 31,1 Mio. EUR (8 %) offen bzw. rund 92 % der Verpflichtungen waren erfüllt.

I.6 Vermögen und Schulden des Landes

Gemäß Art. 102 Abs. 1 S. 2 ThürVerf i. V. m. § 86 ThürLHO stellt die Haushaltsrechnung 2021 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 2021 mit rund 256,2 Mio. m² im Vergleich zum Vorjahr kaum verändert (2020: 256,0 Mio. m²). Leicht angestiegen ist der Bestand an Fiskalerbschaften um 0,7 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

(80,8 Mio. EUR), der Thüringer Aufbaubank (33,2 Mio. EUR), der Landesbank Hessen-Thüringen (23,8 Mio. EUR), der Kreditanstalt für Wiederaufbau (20,2 Mio. EUR), der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (26,0 Mio. EUR) und der Messe Erfurt GmbH (10,9 Mio. EUR). Die Anzahl der Beteiligungen des Freistaats an Unternehmen hat sich gegenüber 2020 um eine erhöht. Neu eingegangen wurde die Beteiligung an der GWB „Elsertal“ Geraer Wohnungsbaugesellschaft mbH. Der Freistaat Thüringen ist mit 89 % (44.500 EUR) am Stammkapital der Gesellschaft beteiligt.

Aus den bestehenden Beteiligungen erzielte der Freistaat 2021 Einnahmen von rund 4,1 Mio. EUR (2020: 24.000 EUR). Der überwiegende Teil der Einnahmen stammt aus der Beteiligung an der Landesbank Hessen-Thüringen mit 2,1 Mio. EUR sowie der Thüringer Aufbaubank mit 2,0 Mio. EUR.

Übersicht 4.3 der Haushaltsrechnung weist 2020 den Bestand der gehaltenen Wertpapiere, die ehemals die Stiftung FamilienSinn erworben hatte, aus (2020: 0,7 Mio. EUR). Die Wertpapiere wurden 2021 veräußert und die Einnahmen im Haushalt vereinnahmt.

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2021 betragen 44 Mio. EUR (Vorjahr: 56 Mio. EUR). Die höchsten Forderungen wiesen die soziale Wohnungsbauförderung mit 32 Mio. EUR und die Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe mit 12 Mio. EUR aus.

Für die Darlehen an Schüler und Studierende (BAföG) werden nach Abstimmung mit dem Rechnungshof keine Bestände, sondern nur Tilgungsbeträge (6,0 Mio. EUR) ausgewiesen.

Darüber hinaus weist die Haushaltsrechnung für die Thüringer Aufbaubank (TAB) einen Bestand an offenen Forderungen von 219,9 Mio. EUR und für die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) von 15,8 Mio. EUR aus. Sowohl die TAB als auch die GFAW verwalten im Auftrag des Freistaats eine Vielzahl von Förderprogrammen.

I.6.2 Schulden des Landes

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

Übersicht 2 Gesamtverschuldung 2020 und 2021		
Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31. Dezember 2020	31. Dezember 2021
	Mio. EUR	Mio. EUR
Staatsschulden	16.148,2	16.148,2
Schulden der Sondervermögen	278,0	251,8
Verpflichtungen aus alternativen Finanzierungen	88,3	57,1
Schulden im Zusammenhang mit BAföG	1,0	0,0
Gesamtverschuldung	16.515,5	16.457,1

Die Gesamtverschuldung hat sich gegenüber dem Vorjahr um rund 58,4 Mio. EUR verringert.

Die Staatsschulden haben sich gegenüber dem Vorjahr nicht verändert. Zum zweiten Mal in Folge konnten seit 2011, dem Jahr mit dem Höchststand an Staatsschulden, keine Schulden abgebaut werden. Trotz gleichbleibenden Schuldenstands ist die Pro-Kopf-Verschuldung aufgrund des Bevölkerungsrückgangs auf 7.644 EUR gestiegen (2020: 7.598 EUR).

Weitere Schulden des Landes bestehen in den Sondervermögen. Durch die von der Landesregierung im Haushalt 2021 geplanten zusätzlichen Zuführungen zum Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ konnten dort 2021 erneut Schulden von 26,2 Mio. EUR abgebaut werden. Der Schuldenstand zum 31. Dezember 2021 belief sich auf 252 Mio. EUR.

Neben dem Rückgang der Schulden der Sondervermögen reduzierten sich auch die Verpflichtungen aus alternativen Finanzierungen (- 31,2 Mio. EUR) sowie die BAföG-Schulden (- 1,0 Mio. EUR).

Die Übersicht 4.6 der Haushaltsrechnung weist zum 31. Dezember 2021 Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) nach § 14 ThürHhG 2021 von insgesamt 1.254 Mio. EUR (2020: 1.393 Mio. EUR) nach. Solche Verpflichtungen bestanden im Wesentlichen für den Wohnungs- und Städtebau (371 Mio. EUR), für die gewerbliche Wirtschaft (357 Mio. EUR), zur Freistellung von Verantwortlichkeiten für ökologische Altlasten (349 Mio. EUR) und für Organisationen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft (177 Mio. EUR). 2021 wurden Verpflichtungen über 37,8 Mio. EUR neu übernommen. Die Bestimmungen im Haushaltsgesetz wurden eingehalten.

Thüringen musste 2021 aufgrund der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 1,5 Mio. EUR leisten; veranschlagt waren 30 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 2021 waren VE von insgesamt 4.068,2 Mio. EUR veranschlagt (2020: 3.735,1 Mio. EUR). Zusagen gab die Landesregierung über 1.998,3 Mio. EUR. Der VE-Rahmen war damit zu rund 49 % ausgeschöpft.

In fünf Fällen wurden VE mit Genehmigung des TFM überplanmäßig und in drei Fällen außerplanmäßig in Anspruch genommen. In 15 Fällen genehmigte das TFM die Verschiebung von Jahresscheiben.

I.8 Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege

Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO ist in den Bemerkungen des Rechnungshofs 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 2021 hat er insgesamt 2.447 Belege, davon 1.540 zufällig ausgewählte Belege bei 30 Dienststellen geprüft.

Für 2021 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 rund 18 %. Der Rechnungshof hat im Wesentlichen die fehlende Übertragung von Feststellungsbefugnissen, fehlende sachliche und rechnerische Richtigzeichnung, verspätete Zahlungen und den fehlenden Skontoabzug beanstandet.

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

Übersicht 3 gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen für 2020 und 2021.

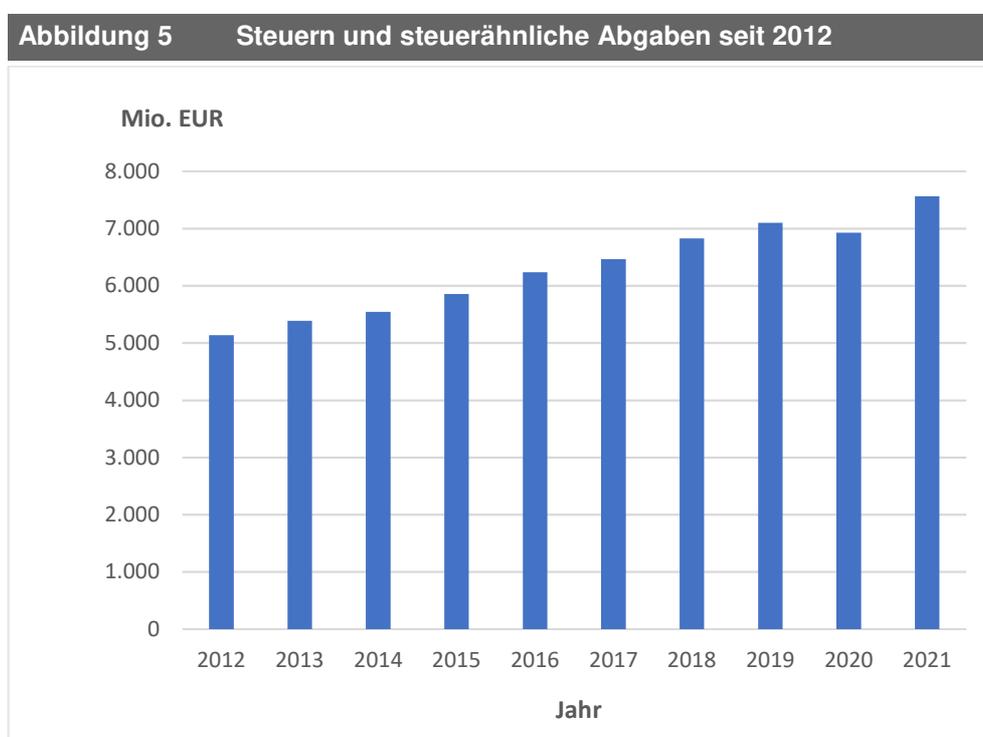
Übersicht 3 Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen 2020 und 2021					
Einnahmen und Ausgaben		Haushaltsjahr			Abw. 2021 Ist – Soll Mio. EUR
		2020 - Ist - Mio. EUR	2021 - Soll - Mio. EUR	2021 - Ist - Mio. EUR	
HGr. 0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	6.924,4	7.161,8	7.564,8	+ 403,0
HGr. 1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	311,2	268,0	301,0	+ 33,0
HGr. 2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2.541,3	2.562,1	2.786,4	+ 224,3
HGr. 3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.640,9	1.995,4	710,8	- 1.284,6
Gesamteinnahmen		11.417,7	11.987,3	11.363,0	- 624,3
Bereinigte Einnahmen		10.199,9	10.533,2	11.054,3	+ 521,1
HGr. 4	Personalausgaben	2.912,6	3.209,4	3.068,4	- 141,0
HGr. 5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	803,6	1.004,5	850,5	- 154,0
HGr. 6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.008,0	5.797,8	5.748,6	- 49,2
HGr. 7	Baumaßnahmen	184,8	267,0	184,7	- 82,3
HGr. 8	Sonstige Investitionsausgaben	1.425,5	1.708,3	1.459,1	- 249,2
HGr. 9	Besondere Finanzierungsausgaben	83,2	0,3	51,7	+ 51,3
Gesamtausgaben		11.417,7	11.987,3	11.363,0	- 624,3
Bereinigte Ausgaben		11.334,5	11.987,0	11.311,4	- 675,6
Finanzierungssaldo		- 1.134,6	-1.453,8	- 257,1	

Das Ist-Ergebnis 2021 lag sowohl bei den Gesamteinnahmen als auch bei den Gesamtausgaben um rund 624 Mio. EUR unter den Sollvorgaben des Haushalts. Nach der Bereinigung der Gesamteinnahmen und -ausgaben um die Schuldenneuaufnahme und Rücklagenbewegungen (vgl. Tn. I.3) ergaben sich Mehreinnahmen von rund 521 Mio. EUR und Minder- ausgaben von rund 676 Mio. EUR.

Die bereinigten Ausgaben überstiegen die bereinigten Einnahmen um 257 Mio. EUR (Finanzierungsdefizit).

II.1 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die Entwicklung der Einnahmen Thüringens aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben seit 2012 ist der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen:



Die Steuereinnahmen stiegen 2021 nach dem pandemiebedingten Rückgang wieder. Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben an den bereinigten Einnahmen stieg auf 68,4 % (Vorjahr: 67,9 %).

Das Steueraufkommen sowie das Aufkommen aus steuerähnlichen Abgaben 2020 und 2021 ergeben sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht:

Übersicht 4 Steuern und steuerähnliche Abgaben 2020 und 2021				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2021 Ist – Soll Mio. EUR
	2020 - Ist - Mio. EUR	2021 - Soll - Mio. EUR	2021 - Ist - Mio. EUR	
Steuern	6.907,0	7.146,0	7.550,6	+ 404,6
<i>davon</i>				
- Umsatzsteuer	4.519,7		4.884,2	
- Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	2.049,6		2.286,0	
- Gewerbesteuerumlage	31,3		31,6	
- Landessteuern ³⁷	306,4		348,7	
steuerähnliche Abgaben ³⁸	17,4	15,8	14,2	- 1,6
Insgesamt	6.924,4	7.161,8	7.564,8	+ 403,0

Im Vergleich zum Ist des Vorjahres sind die Einnahmen aus Steuern um rund 640 Mio. EUR (9,3 %) auf rund 7,5 Mrd. EUR und damit auch deutlich über das Niveau vor der Pandemie gestiegen.

Die Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern legten erheblich zu: Die Umsatzsteuer um rund 365 Mio. EUR, die Steuern vom Einkommen (Lohn-, Einkommen-, Körperschaftsteuer) und Ertrag (Kapitalertrag- und Abgeltungssteuer) um insgesamt rund 235 Mio. EUR.

Höhere Einnahmen bei der Grunderwerbsteuer führten zum Anstieg der Landessteuern um rund 42 Mio. EUR. Der Anteil der Landessteuern am Gesamtsteueraufkommen stieg auf 4,6 % (Vorjahr: 4,4 %).

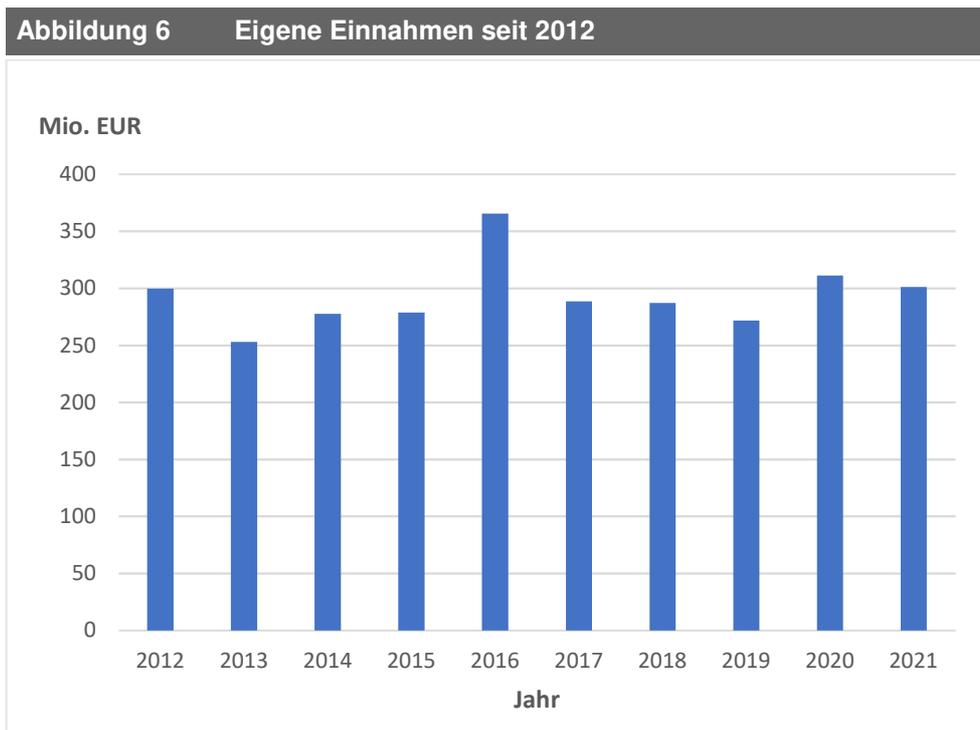
2021 betrug die *Steuerdeckungsquote* 66,8 %, sie stieg damit gegenüber dem Vorjahr (2020: 60,4 %) wieder. Der Anstieg beruht auf den höheren Steuereinnahmen und den etwas geringeren bereinigten Ausgaben.

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

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der eigenen Einnahmen seit 2012:

³⁷ Zu den Landessteuern gehören: Grunderwerb-, Erbschaft-, Lotterie-, Sportwetten-, Feuerschutz- und Biersteuer.

³⁸ Bei den steuerähnlichen Abgaben handelt es sich im Wesentlichen um die Abwasserabgabe.



Die eigenen Einnahmen beliefen sich 2021 auf 301 Mio. EUR (2,7 % der bereinigten Einnahmen). Sie sanken damit gegenüber dem Vorjahr um rund 10 Mio. EUR.

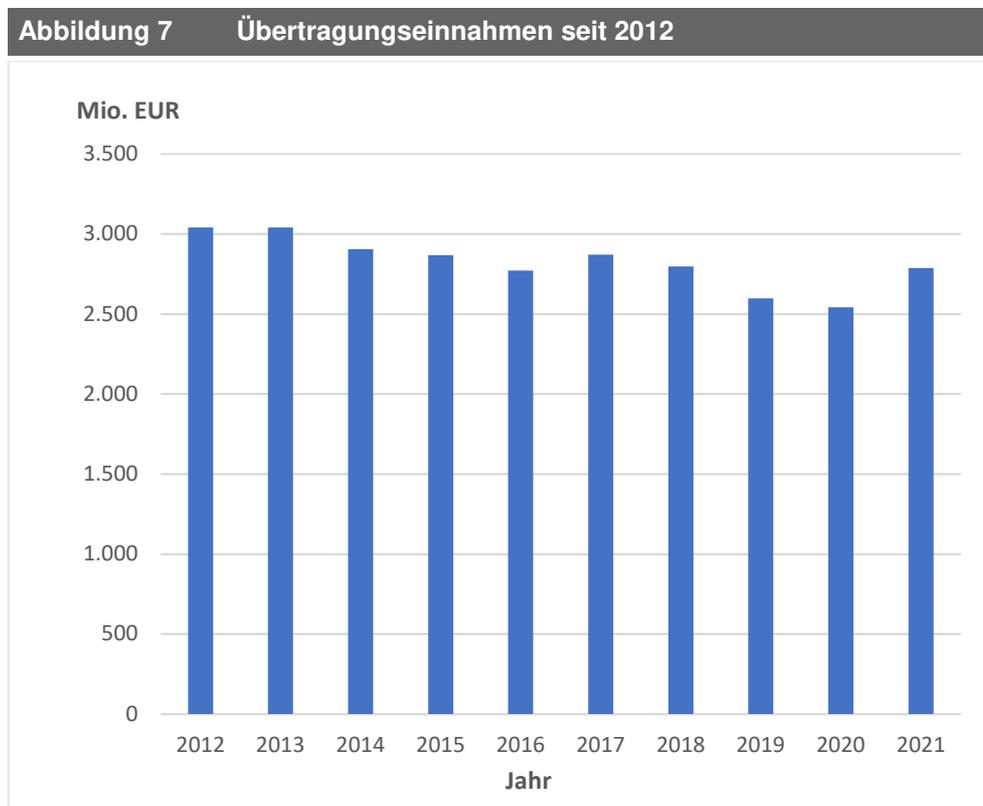
Fast 80 % der eigenen Einnahmen wurden aus Gebühren, Geldstrafen und Geldbußen sowie Rückzahlungen überzahlter Beträge erzielt. Die übrigen eigenen Einnahmen resultierten aus der wirtschaftlichen Betätigung des Landes sowie aus Zinsen und Darlehensrückflüssen.

Die höchsten eigenen Einnahmen erzielten die Gerichte und Staatsanwaltschaften (108,7 Mio. EUR), die Zentrale Bußgeldstelle aus der Verkehrsüberwachung durch die Polizei (19,5 Mio. EUR) sowie die Steuerverwaltung (15,6 Mio. EUR). Die AöR „Thüringer Staatslotterie“ überwies rund 15,6 Mio. EUR an den Freistaat (rund 14,1 Mio. EUR als Konzessionsabgabe und rund 1,5 Mio. EUR aus Überschüssen). Aus der Tilgung von Darlehen – insbesondere BAföG und Baudarlehen – gingen rund 18,3 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 einem Titel nachgewiesen. Im Kapitel 17 06 Titel 162 01 wurden 2021 rund 2,7 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 2012:



Die *Übertragungseinnahmen* – Mittel von Dritten, z. B. Bund und EU, die nicht für Investitionen bestimmt sind – betragen 2021 rund 2,8 Mrd. EUR. Sie stiegen im Vergleich zum Vorjahr um rund 225 Mio. EUR. Sie waren mit rund 25 % der bereinigten Einnahmen der zweitgrößte Einnahmeblock nach den Steuereinnahmen.

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

Übersicht 5 Übertragungseinnahmen 2020 und 2021				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2021 Ist – Soll Mio. EUR
	2020	2021	2021	
	- Ist - Mio. EUR	- Soll - Mio. EUR	- Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen vom Bund	2.293,5	2.174,1	2.437,3	+ 263,2
<i>davon</i>				
- Allgemeine BEZ	691,1		845,4	
- SoBEZ politische Führung	71,4		71,4	
- SoBEZ strukturelle Arbeitslosigkeit	47,2		47,2	
- Zuweisungen zum Ausgleich geringer kommunaler Steuerkraft	250,1		277,6	
- Kompensation der Kfz-Steuer	230,5		230,5	
- BEZ zur Forschungsförderung gem. Art. 91b GG	18,9		21,3	
- BEZ aufgrund der Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden	63,5		0,0	
- Hochschulpakt 2020	29,8		73,8	
- Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken	-		16,4	
- BAföG	60,8		63,8	
- Kosten der Unterkunft nach SGB II	177,3		165,8	
- Grundsicherung und Barbetrag nach dem SGB XII	107,7		115,2	
- Wohngeld	17,8		16,5	
- Unterhaltsvorschuss	28,2		28,9	
- Rehabilitierungs- und Entschädigungsleistungen	15,9		15,4	
- Erstattungen für Impfzentren	-		14,9	
- Kostenerstattung Landesamt für Bau und Verkehr	26,4		26,4	
- Förderung wissenschaftlicher Institute (Leibniz-Institute)	25,9		28,2	
- Regionalisierungsmittel	394,0		335,6	

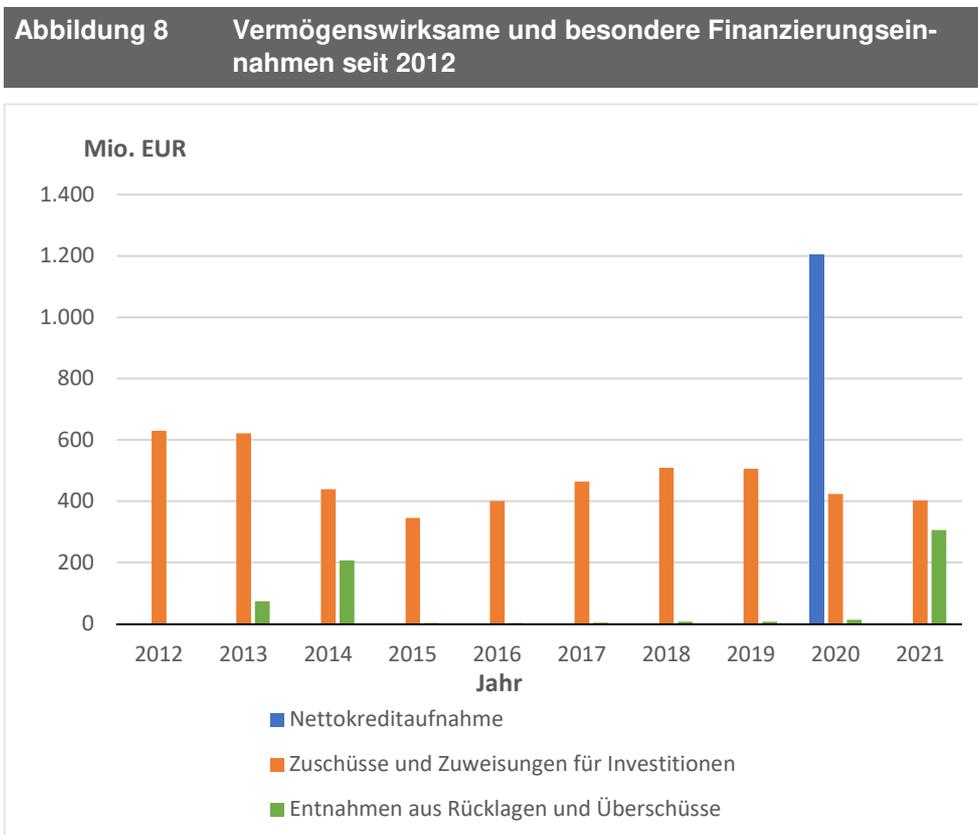
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2021 Ist – Soll Mio. EUR
	2020 - Ist - Mio. EUR	2021 - Soll - Mio. EUR	2021 - Ist - Mio. EUR	
	Zuweisungen von Ländern	23,2	9,2	
<i>davon</i>				
- Erstattungen für Versorgungsbezüge	20,3		18,7	
Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	27,6	17,8	29,4	+ 11,6
Zuschüsse der EU	172,0	202,4	128,1	- 74,3
<i>davon</i>				
- ESF	68,4		52,4	
- EFRE	50,4		20,9	
- ELER	51,1		53,7	
Entnahme aus dem Sondervermögen Pensionsfonds	-	145,0	145,0	0,0
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse	25,0	13,6	24,2	+ 10,6
Insgesamt	2.541,3	2.562,1	2.786,4	+ 224,3

Die Leistungen des Bundes bildeten mit fast 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 2012:



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 710 Mio. EUR um rund 1.285 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag von rund 1.995 Mio. EUR, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht:

Übersicht 6 Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2020 und 2021				
Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2021 Ist – Soll Mio. EUR
	2020 - Ist - Mio. EUR	2021 - Soll - Mio. EUR	2021 - Ist - Mio. EUR	
Nettokreditaufnahme	1.203,9	288,0	0,0	- 228,0
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	423,1	541,3	402,1	- 139,3
- von der EU				
· EFRE	117,6		83,5	
· ELER	39,0		52,3	
- vom Bund				
· GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	72,2		50,1	
· GA „Verbesserung der Agrarstruktur“	27,2		26,0	
· Förderung sozialer Wohnraum	0,0		6,0	
· Städtebau, Schulbau und Raumordnung	52,1		57,5	
· Zuführungen vom Bund für Forschungseinrichtungen	24,8		22,3	
· Bundesanteil für Darlehen BAföG	30,0		37,3	
- Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes	6,9		6,2	
- Krankenhausumlage von Landkreisen und kreisfreien Städten	21,9		22,0	
- von Sondervermögen des Bundes				
· SV „Kinderbetreuungsfinanzierung“, „Ganztagsfinanzierung Grundschulen“ und „Digitale Infrastruktur (Schulen)“			24,3	
- Einnahmen aus Vermögen PMO			4,5	
Entnahmen aus Rücklagen	13,5	1.165,8	305,2	- 860,6
- Haushaltsausgleichsrücklage	0,0		294,6	
- Rücklage Abwasserabgabe	0,0		3,7	
- gemeinsame Rücklage für Hochschulen	11,7		4,4	
Haushaltstechnische Verrechnungen	0,4	0,3	3,6	+ 3,3
Insgesamt	1.640,9	1.995,4	710,8	- 1.284,6

II.4.1 Kreditaufnahme

Das Haushaltsgesetz 2021 enthielt eine Ermächtigung zur Neuverschuldung von 288 Mio. EUR. Es ließ zudem eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 909,5 Mio. EUR zu.³⁹ Im Haushaltsvollzug wurde die Ermächtigung zur Nettoneuverschuldung nicht in Anspruch genommen.

Die gesamte Kreditaufnahme betrug rund 1.013 Mio. EUR. Diese setzte sich aus der Ermächtigung über 909,5 Mio. EUR für die Anschlussfinanzierungen und einer Umschuldungsfinanzierung von rund 104 Mio. EUR aufgrund der Entnahme aus dem Thüringer Pensionsfonds⁴⁰ zusammen.

Gemäß § 2 Abs. 4 ThürHhG 2021 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 11.987 Mio. EUR durften daher Kassenverstärkungskredite bis zu 1.438 Mio. EUR aufgenommen werden. Diese Ermächtigung wurde nicht überschritten.⁴¹

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 rund 21 Mio. EUR auf 402,1 Mio. EUR und blieben um 139,3 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

Die Erstattungen der EU sanken insgesamt im Vergleich zum Vorjahr um 20,8 Mio. EUR. Im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung EFRE waren für Investitionen rund 180 Mio. EUR veranschlagt, im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ELER rund 79 Mio. EUR. In beiden Fonds wurden die Beträge nicht vollständig abgerufen.

³⁹ § 2 Abs. 1 ThürHhG 2021 vom 22. Dezember 2020, GVBl. 33/2020, S. 666.

⁴⁰ Das Vermögen des Pensionsfonds war in Landesschatzanweisungen angelegt und deshalb ohne Umschuldung nicht direkt verfügbar.

⁴¹ Vgl. Tn. 2.2.4.4 der Haushaltsrechnung 2021.

Die investiven Zuweisungen des Bundes sanken im Vergleich zum Vorjahr um rund 17 Mio. EUR. Dies betraf hauptsächlich Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Die direkten Bundesmittel werden ergänzt durch Mittel aus Sondervermögen des Bundes, insbesondere als Finanzhilfen zur Kinderbetreuung.

2021 wurden voraussichtlich letztmalig Mittel aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (PMO) ausgezahlt. Auf Thüringen entfielen 24,5 Mio. EUR. Davon wurden 4,5 Mio. EUR im Haushalt vereinnahmt, 20 Mio. EUR wurden dem Sondervermögen „Corona-Pandemie-Hilfefonds“ zugeführt. Die Mittel sind innerhalb von zwei Jahren zweckgebunden zu verwenden.

II.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

2021 sind als *besondere Finanzierungseinnahmen* Entnahmen aus *Rücklagen* und *haushaltstechnische Verrechnungen* nachgewiesen.

Im Haushalt 2021 war eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage von rund 1.163 Mio. EUR vorgesehen, im Haushaltsvollzug war nur eine Entnahme von rund 295 Mio. EUR erforderlich.

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 erneut die Staatskanzlei, das Landesarchiv, das Landesamt für Denkmalpflege, das TMIL sowie das Landesamt für Bau und Verkehr und erstmals das TMUEN Gebrauch gemacht. 2021 wurden aus diesen Rücklagen 2,5 Mio. EUR wieder entnommen.

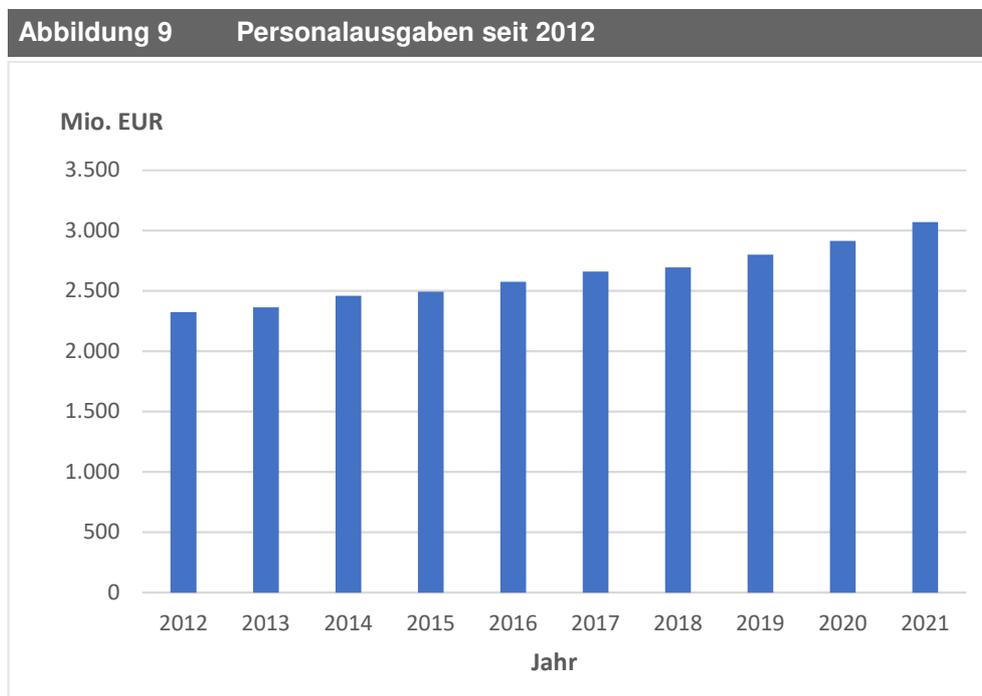
Der Rücklage aus der Abwasserabgabe wurden rund 3,7 Mio. EUR und der gemeinsamen Rücklage der Hochschulen⁴² rund 4,4 Mio. EUR entnommen.

Die *haushaltstechnischen Verrechnungen* waren mit rund 3,6 Mio. EUR ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

⁴² In der Übersicht 3.2 der Haushaltsrechnung 2021 (S. 44) sind Einnahmen und Ausgaben der gemeinsamen Rücklage der Hochschulen vertauscht. Nach Angaben des TFM wird die Übersicht korrigiert.

II.5 Personalausgaben

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Personalausgaben seit 2012:



2021 betragen die Personalausgaben 3.068,4 Mio. EUR. Sie lagen damit um 155,8 Mio. EUR über den Vorjahresausgaben, unterschritten dennoch den Haushaltsansatz um 141 Mio. EUR.

Die Personalausgabenquote betrug 27,1 %, im Vorjahr 25,7 %. Die durch Art. 98 Abs. 3 ThürVerf vorgegebene Obergrenze für Personalausgaben (40 % der Gesamtausgaben des Haushalts) wird damit eingehalten.

Ein detaillierter Vergleich der Personalausgaben der Jahre 2020 und 2021 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 7 Personalausgaben 2020 und 2021				
Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2021 Ist - Soll Mio. EUR
	2020 - Ist - Mio. EUR	2021 - Soll - Mio. EUR	2021 - Ist - Mio. EUR	
Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten	2.487,6	2.641,4	2.603,4	- 38,1
Versorgungsbezüge	281,9	326,9	316,2	- 10,6
Beihilfen und Unterstützungen	116,2	139,9	121,8	- 18,0
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	21,0	24,8	20,9	- 3,9
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	69,0	0,0	- 69,0
Übrige Personalausgaben	5,9	7,4	6,1	- 1,3
Insgesamt	2.912,6	3.209,4	3.068,4	- 141,0

Die Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten (Ministerpräsident, Minister, Beamte, Richter und Arbeitnehmer) stiegen im Vorjahresvergleich um 115,8 Mio. EUR (4,7 %). Tarifsteigerungen erfolgten zum 1. Januar 2021 mit 1,2 %; Besoldungsanpassungen erfolgten wirkungsgleich ebenfalls zum 1. Januar 2021.

Die Ausgaben für die Versorgung stiegen im Vergleich zum Vorjahr um rund 34,3 Mio. EUR.⁴³

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. 2021 wurden mit 121,8 Mio. EUR rund 5,6 Mio. EUR mehr Beihilfen als im Vorjahr gezahlt.

⁴³ Versorgungsbezüge werden ggf. von den ehemaligen Dienstherrn gemeinsam getragen. Aus solchen Erstattungen hat Thüringen vom Bund, von anderen Ländern und Kommunen 2021 insgesamt 24 Mio. EUR eingenommen.

Die Zahlungen für Abgeordnete, deren Mitarbeiter und ehrenamtlich Tätige waren mit rund 21 Mio. EUR nahezu unverändert zum Vorjahr. An ehrenamtlich Tätige – die vorwiegend in den Gerichten eingesetzt werden – wurden davon rund 1,0 Mio. EUR gezahlt.

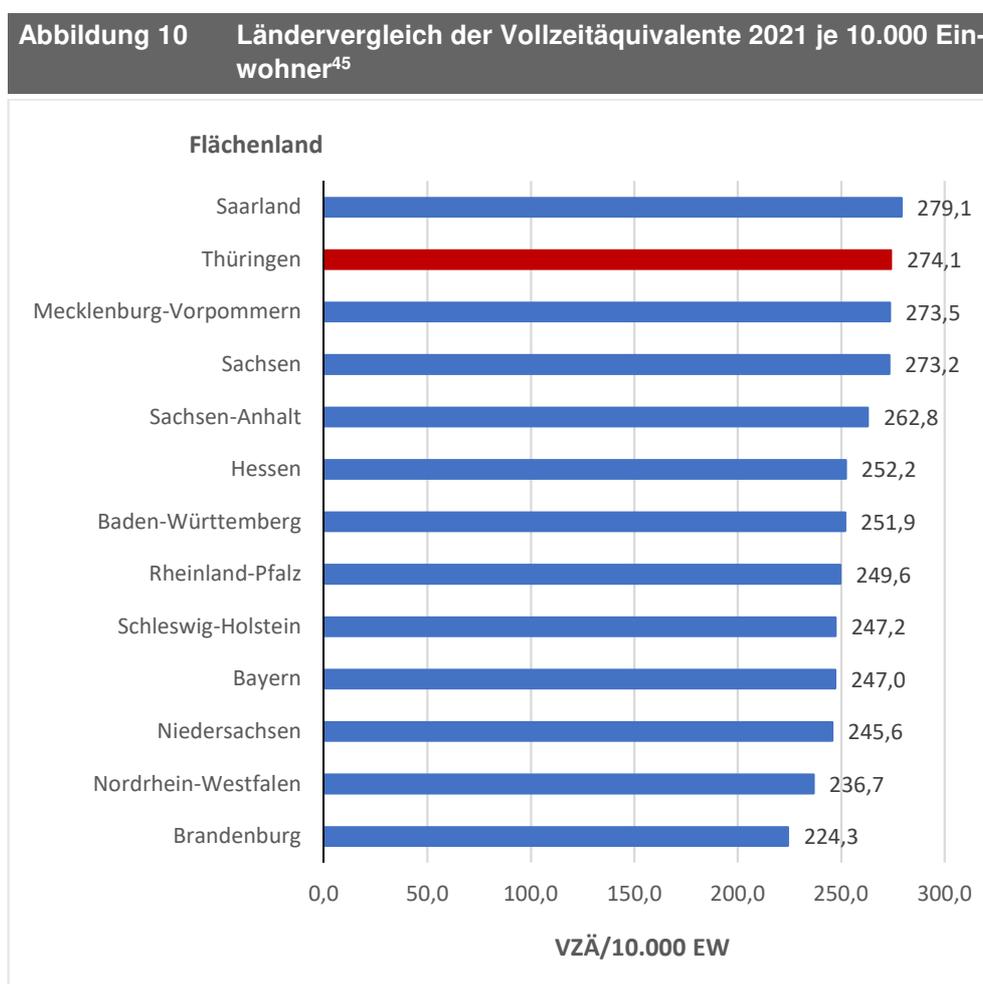
Im Haushalt 2021 war eine Globale Mehrausgabe für Personal von 69 Mio. EUR veranschlagt. 45 Mio. EUR waren zentral im Einzelplan 17 zur Deckung eines möglichen Mehrbedarfs für zusätzliches Personal vorgesehen; 24 Mio. EUR im Einzelplan 04 für die Einführung eines Zulagensystems für Lehrer. Aus der allgemeinen Ermächtigung wurden die Personalausgaben der Einzelpläne 03, 06 und 11 mit insgesamt rund 7,3 Mio. EUR verstärkt; die Ermächtigung im Einzelplan 04 wurde nicht in Anspruch genommen.

Bereits im Jahr 2000 hatte die Landesregierung mit einem ersten Personalentwicklungskonzept (PEK) beschlossen, den Personalbestand dem vergleichbarer Länder anzugleichen. Die folgenden Landesregierungen verabschiedeten weitere Konzepte zum Stellenabbau bis 2020. Mit dem PEK 2025 wurde das Stellenabbaukonzept 2020 fortgeschrieben. Die Zielvorgabe des Stellenabbaus wurde beibehalten, die Umsetzung soll nunmehr aber erst bis 2025 erfolgen.

Mit dem Haushaltsgesetz 2021 wurde durch Streichen des § 7 Abs. 4 der vorherigen Haushaltsgesetze der Stellenabbaupfad bis heute ausgesetzt.

In der Stellenübersicht zum Haushaltsplan 2021 wurden für alle Einzelpläne mit 47.580 Stellen/Planstellen 1.466 Stellen/Planstellen (+ 3 %) mehr als 2020 ausgewiesen. Die Anzahl der Stellen in den Sonderrechnungen stieg ebenfalls und zwar um 127 auf 7.391. Die Stellen des Universitätsklinikums Jena wurden erstmals ausgewiesen (4.404 Stellen für 2021). 47 Stellen der dualen Hochschule Gera-Eisenach wurden in den Stellenplan des Landshaushalts überführt.

Im Kernhaushalt⁴⁴ waren 45.485 Stellen/Planstellen veranschlagt. Zum 30. Juni 2021 teilten sich 34.320 Vollzeitbeschäftigte und 11.120 Teilzeitbeschäftigte diese Stellen/Planstellen. Die Gesamtzahl der Beschäftigten (45.440) entsprach 42.845 Vollzeitäquivalenten (VZÄ); das waren 230 mehr als im Vorjahr. Bei Betrachtung der Beschäftigten im Kernhaushalt, bei den Sonderrechnungen und bei rechtlich selbstständigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts ist die Anzahl der VZÄ um 550 auf 57.915 gestiegen. Im Vergleich der Vollzeitäquivalente der Flächenländer je 10.000 Einwohner weist Thüringen 2021 den zweithöchsten Wert auf, wie nachfolgend dargestellt:



⁴⁴ 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 2021 insgesamt 2.095 Stellen/Planstellen zur Verfügung.
Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /21 – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30. Juni 2021, Tabelle 2.

⁴⁵ Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /21 – Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30. Juni 2021, Tabelle 5.

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.

Übersicht 8 Vollzeitäquivalente der Beschäftigten im Landesbereich je 10.000 Einwohner nach Ländern und Aufgabenbereichen⁴⁶ zum 30. Juni 2021

Aufgabenbereich	Flächenländer	Niedersachsen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Politische Führung und zentrale Verwaltung	12,0	8,7	9,3	9,5	15,0	19,9	17,8
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	31,6	31,8	31,5	30,2	37,2	37,6	34,4
- Polizei	31,1	31,2	31,3	30,0	36,5	37,1	33,8
Finanzverwaltung	15,2	14,3	15,6	13,2	14,7	14,5	15,2
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	123,6	132,4	128,2	109,1	121,7	103,6	136,6
- allgemeinbildende und berufliche Schulen	87,2	94,4	91,0	87,5	81,6	81,3	97,8
- Hochschulen und Berufsakademien ⁴⁷	33,1	30,6	26,1	20,5	39,5	20,2	33,4
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	2,3	1,4	3,2	1,6	0,4	1,4	5,5
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	1,3	2,1	2,4	1,7	0,0	3,7	3,9
Insgesamt	248,5	245,6	249,6	247,2	273,2	262,8	274,1

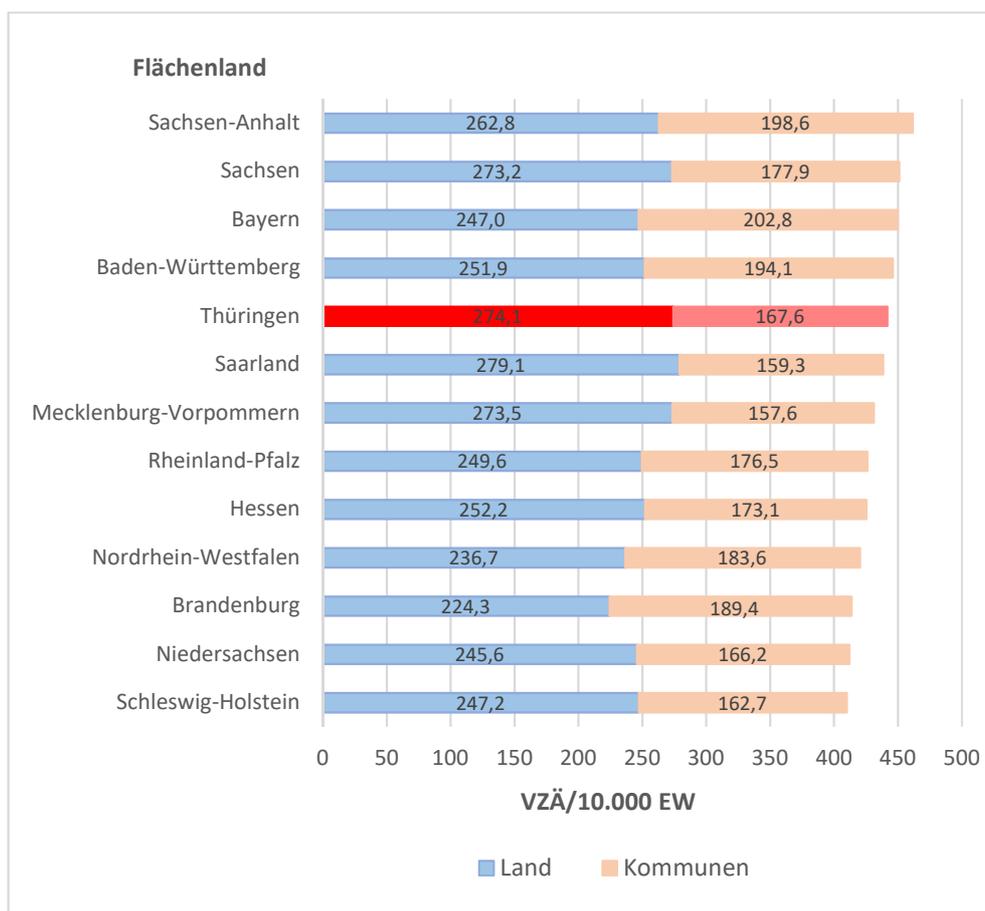
Die Zahlen verdeutlichen, dass Thüringen erneut in den hier aufgeführten Aufgabenbereichen mehr Personal je 10.000 Einwohner einsetzt als die Flächenländer im Durchschnitt, ausgenommen die Finanzverwaltung. Verglichen mit Schleswig-Holstein – dem nach Einwohnerzahl und Fläche am besten vergleichbaren Bundesland – hat Thüringen in allen Bereichen eine deutlich höhere Personalausstattung.

⁴⁶ Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /21 – Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30. Juni 2021, Tabelle 5.

⁴⁷ Einrichtungen im Kernhaushalt, in Sonderrechnungen oder in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.

Die Personalausstattung eines Landes wird wesentlich beeinflusst vom Kommunalisierungsgrad der staatlichen Aufgaben. Um diesen Effekt zu minimieren, wird nun die Personalausstattung des Landes inklusive der seiner Kommunen betrachtet. Nachfolgende Abbildung zeigt, dass bei dieser Betrachtung die Unterschiede zwischen den Ländern insgesamt geringer sind und dass die Position des 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.

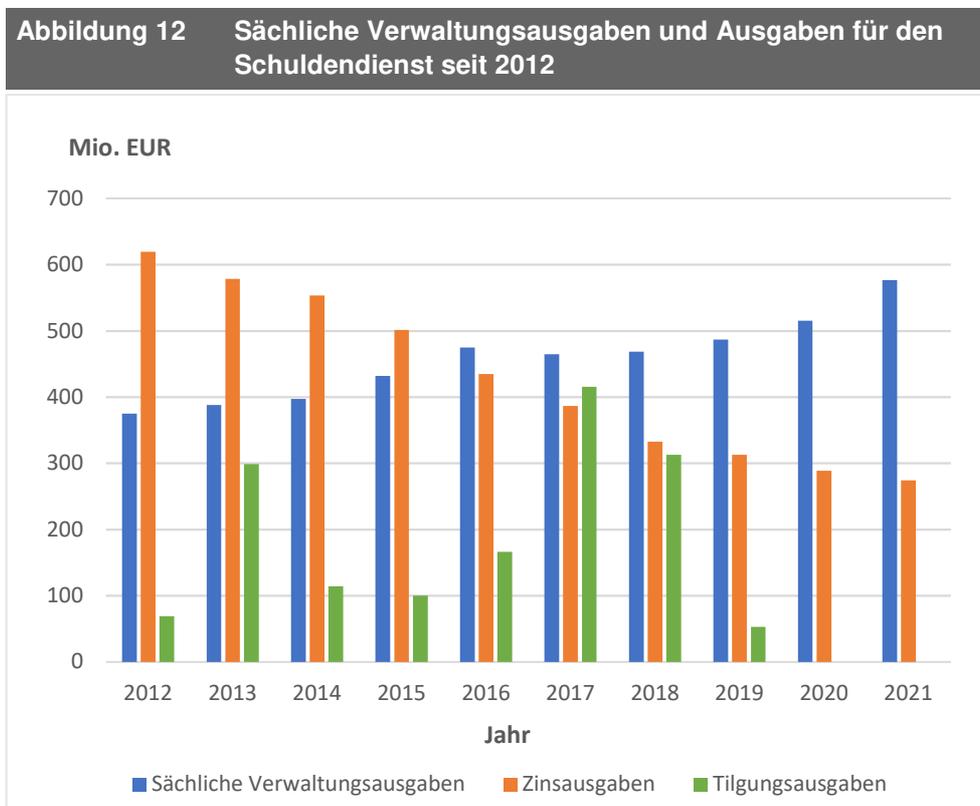
Abbildung 11 Ländervergleich der Vollzeitäquivalente 2021 je 10.000 Einwohner – Land und Kommunen⁴⁸



⁴⁸ Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /21 – Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30. Juni 2021, Tabellen 5 und 6.

II.6 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst seit 2012 zeigt die nachfolgende Abbildung:



Die sächlichen Verwaltungsausgaben betragen 2021 rund 576,4 Mio. EUR (5,1 % der *bereinigten Ausgaben*). Sie lagen um rund 61,1 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 Lizenzkosten für den IT-Betrieb nachgewiesen. Das Haushaltssoll wurde um rund 77,6 Mio. EUR unterschritten.

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

Die Zinsausgaben beliefen sich auf 274,1 Mio. EUR, davon für die Landeschulden (einschließlich Geldbeschaffungskosten) auf 272,1 Mio. EUR. Sie lagen deutlich unter dem Soll von rund 350,5 Mio. EUR. Sie unterschritten

aufgrund des weiter günstigen Zinsniveaus auch den Vorjahreswert um rund 14 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 1,8 Mio. EUR aus.

Die Zinsausgabenquote betrug 2,4 % (Vorjahr: 2,5 %).

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 2021 war keine (Netto-)Tilgung vorgesehen. Auch die Tilgung nach dem Thüringer Nachhaltigkeitsmodell⁴⁹ blieb ausgesetzt.

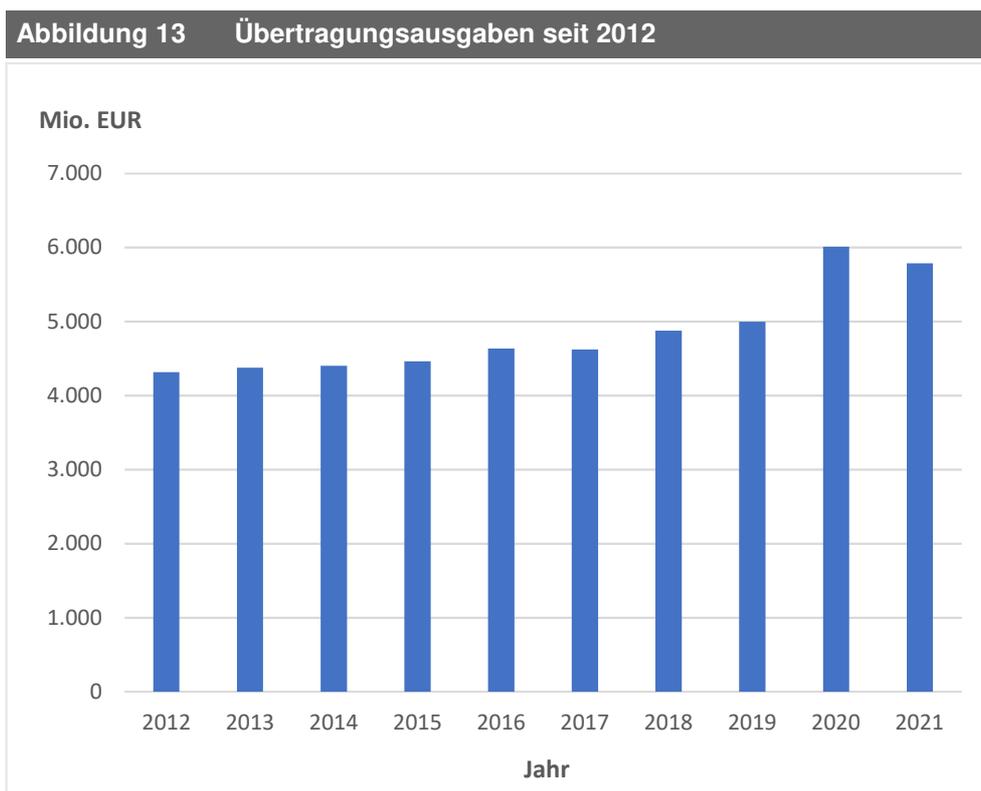
Im Haushaltsvollzug wurden Schulden von 1.013,4 Mio. EUR prolongiert.

⁴⁹ Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung, GVBl. 1/2018, S. 12.

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

Die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes an den öffentlichen Bereich und an natürliche Personen sind 2021 mit rund 5.748,6 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahr gesunken.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der *Übertragungsausgaben* seit 2012:



Die *Übertragungsausgaben* machten 2021 erneut mehr als die Hälfte (50,8 %) der *bereinigten Ausgaben* aus. Sie sanken gegenüber dem Vorjahr um 259,4 Mio. EUR und lagen um 49,2 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag. Der Vergleich der *Übertragungsausgaben* 2020 und 2021 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 9 Übertragungsausgaben 2020 und 2021				
Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2021 Ist - Soll Mio. EUR
	2020 - Ist - Mio. EUR	2021 - Soll - Mio. EUR	2021 - Ist - Mio. EUR	
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	3.922,4	3.415,1	3.417,7	+ 2,6
<i>davon</i>				
- Leistungen an Kommunen	2.688,0		2.937,0	
<i>davon KFA</i>	2.082,8		2.171,5	
<i>Kompensation von Steuerausfällen</i>	-		80,0	
<i>Sonderzuweisungen Kur- und Erholungs-orte</i>	-		10,0	
<i>Stärkung kreisangehöriger Gemeinden</i>	-		29,2	
<i>Ausgleich Straßen- ausbaubeiträge</i>	5,8		20,5	
<i>Unterbringung/Betreu- ung von Flüchtlingen</i>	62,3		60,0	
<i>Kostenerstattung für unbegleitete minder- jährige Ausländer</i>	17,2		14,0	
<i>Kosten der Unterkunft nach SGB II (Bundes- anteil)</i>	177,3		166,4	
<i>Grundsicherung und Barbetrag nach SGB XII</i>	107,7		115,2	
<i>Zuweisungen im Rah- men der Regionalisie- rungsmittel</i>	32,7		34,6	
<i>Zuweisungen im Rah- men der Gebietsre- form</i>	42,9		6,4	
<i>Finanzierung des beitragsfreien Kinder- gartenjahres</i>	48,0		62,5	
<i>Zuweisungen in Um- setzung des Gute- KiTa-Gesetzes</i>	13,8		37,0	
<i>Jugendförderung und Schulsozialarbeit</i>	33,0		37,5	
<i>Landesprogramm „Solidarisches Zu- sammenleben der Generationen“</i>	11,4		12,5	

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2021 Ist - Soll Mio. EUR
	2020 - Ist - Mio. EUR	2021 - Soll - Mio. EUR	2021 - Ist - Mio. EUR	
- Leistungen an Länder	47,7		37,2	
davon Länderfinanzausgleich (Abschluss Ausgleichsjahr 2017)	17,8		5,6	
Erstattung von Verwaltungskosten, für gemeinsame IT-Vorhaben und Versorgungsbezüge	29,9		31,6	
- Sondervermögen „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“	694,8		0,0	
- Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR	442,2		384,2	
Schuldendiensthilfen und Erstattungen an Unternehmen	94,5	94,1	94,3	+ 0,1
davon				
- Maßregelvollzug	42,0		42,4	
Leistungen an natürliche Personen	231,8	245,4	226,1	- 19,3
davon				
- BAföG	60,8		63,8	
- Entschädigungsleistungen der strafrechtlichen und beruflichen Rehabilitation	19,2		18,6	
- Leistungen gemäß Opferentschädigungsgesetz	7,3		7,2	
- Sinnesbehindertengeld	13,3		12,9	
- Schadensersatzleistungen nach IfSG bei Impfschäden	4,0		4,1	
- Zuschüsse aus der Ausgleichsabgabe	10,6		10,1	
- Unterhaltsvorschuss	49,4		50,6	
- Wohngeld	35,7		33,0	
- Beiträge an die Unfallkasse Thüringen	16,4		15,9	

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2021 Ist - Soll Mio. EUR
	2020 - Ist - Mio. EUR	2021 - Soll - Mio. EUR	2021 - Ist - Mio. EUR	
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.759,3	2.043,1	2.010,5	- 32,6
<i>davon</i>				
- Kultur und Kunst	130,7		140,2	
- Hochschulen, Wissenschaft und Forschung	616,2		695,6	
- ÖPNV	310,0		316,4	
- Schulen freier Träger	176,3		218,5	
- Leistungen an Kirchen/ Religionsgemeinschaften	27,6		28,0	
- AöR ThüringenForst	31,4		34,3	
- Integration von Migranten und Flüchtlingen	14,7		14,4	
- Arbeitsmarktförderung	14,9		17,3	
- Universitätsklinikum Jena	86,1		95,4	
- Entschädigungsleistungen nach IfSG (Verdienstaufschlag bei Tätigkeitsverbot)	0,0		57,1	
- ESF	55,1		73,3	
- EFRE	42,2		30,7	
- ELER	57,7		57,1	
- Wirtschaftsförderung außerhalb der EU-Mittel	29,6		28,4	
Insgesamt	6.008,0	5.797,8	5.748,6	- 49,2

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 250 Mio. EUR. Dies beruht im Wesentlichen auf höheren Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und Leistungen zum Ausgleich von Steuerausfällen der Kommunen in der Corona-Pandemie sowie des Gesetzes zur Stärkung kreisangehöriger Gemeinden.

Für das Sondervermögen „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“ waren keine weiteren Zuführungen aus dem Landeshaushalt erforderlich.

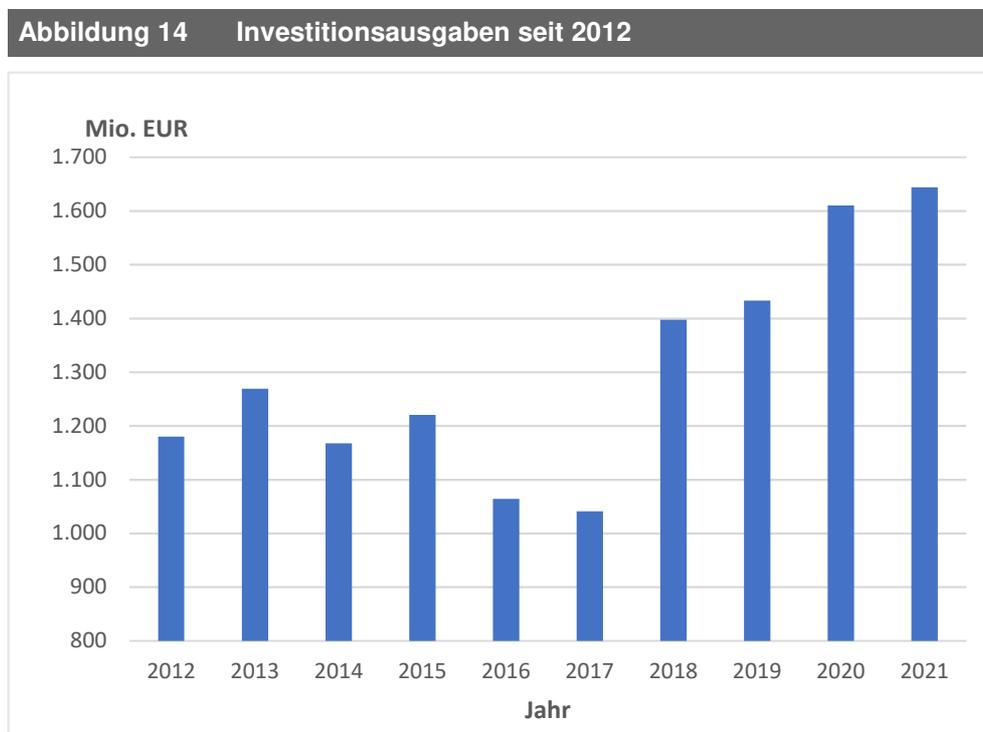
Die Leistungen an natürliche Personen blieben im Vorjahresvergleich fast unverändert.

Die sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke sind um rund 250 Mio. EUR weiter gestiegen. Allein die Leistungen für Hochschulen im Rahmen des Hochschulpakts 2020 und des nachfolgenden „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ stiegen um rund 55 Mio. EUR.

Rund 57 Mio. EUR mussten als Entschädigungen an Unternehmen geleistet werden, um diesen Ausgaben für Beschäftigte zu ersetzen, die wegen der Corona-Pandemie nicht arbeiten durften. Diese Ausgaben hätten auch dem Corona-Sondervermögen zugeordnet werden können.

II.8 Ausgaben für Investitionen

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Investitionsausgaben seit 2012:



Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben für Investitionen weiter. Sie lagen mit 1.643,8 Mio. EUR um rund 33,5 Mio. EUR über dem Vorjahreswert, jedoch um rund 331,5 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

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

Übersicht 10 Ausgaben für Investitionen 2020 und 2021

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2021 Ist – Soll Mio. EUR
	2020 - Ist - Mio. EUR	2021 - Soll - Mio. EUR	2021 - Ist - Mio. EUR	
Bausausgaben	184,8	267,0	184,7	- 82,3
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	76,7	134,5	88,3	- 46,2
ÖPP und alternative Baufinanzierung	50,8	29,8	29,7	- 0,1
Darlehen	40,0	29,6	37,3	+ 7,6
davon EFRE	0,0		0,0	
Konsolidierungsfonds	10,0		0,0	
BAföG	30,0		37,3	

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2021 Ist – Soll Mio. EUR
	2020 - Ist - Mio. EUR	2021 - Soll - Mio. EUR	2021 - Ist - Mio. EUR	
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	1,5	30,0	1,6	- 28,4
Investitionszuweisungen	1.256,6	1.484,4	1.302,3	- 182,1
davon				
- Denkmal- und Kunstpflege	43,6		48,8	
- Förderung von Sportstätten	37,0		42,4	
- Hochschulen/Wissenschaft/ Forschung	55,5		60,2	
- Universitätsklinikum	26,2		43,4	
- Gemeinschaftsaufgabe „Ver- besserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	143,1		98,3	
- Förderung der Strukturent- wicklung	23,0		22,1	
- Gesundheitswesen	76,9		67,4	
- Wasserver- und Abwasser- entsorgung	35,5		34,9	
- Sondervermögen „Verbesse- rung wasserwirtschaftlicher Strukturen“	83,7		66,4	
- Maßnahmen zur Energienut- zung und Klimaanpassung	5,3		29,2	
- Sanierung ökologischer Alt- lasten	26,2		20,7	
- Zuweisungen an das Thür. Wohnungsbauvermögen	0,2		21,3	
- Städtebauförderung	124,6		148,6	
- Verbesserung der Verkehrs- infrastruktur	50,1		74,7	
- Gemeinschaftsaufgabe „Ver- besserung der Agrarstruktur“	43,7		39,7	
- KFA (nur Investitionen)	48,4		48,2	
- Investitionspauschale an Kommunen außerhalb KFA	167,9		100,0	
- Ausgaben aus Zuweisungen des Bundes für finanzschwache Kommunen	6,9		6,2	
- EFRE	92,0		108,2	
- ELER	47,6		47,6	
Insgesamt	1.610,3	1.975,3	1.643,8	- 331,5

Die Bauausgaben des Freistaats blieben im Vergleich zum Vorjahr unverändert, jedoch erneut um rund 82 Mio. EUR unter dem Soll. Minderausgaben fielen besonders in folgenden Bereichen an:

- Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten in fast allen Ressorts (11 Mio. EUR),
- Baumaßnahmen an Hochschulen (29 Mio. EUR) und
- Baumaßnahmen an Gewässern (8,4 Mio. EUR).

Für den Erwerb von Fahrzeugen, Geräten und beweglichen Sachen wurden 46,2 Mio. EUR weniger als geplant ausgegeben.

Die Ausgaben für ÖPP und alternative Baufinanzierung lagen im Soll. Für 13 Maßnahmen waren um 31 Mio. EUR geringere Zahlungen fällig als im Vorjahr. Für vier Maßnahmen wurde die Finanzierung abgeschlossen.

Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen und privaten Bereich stiegen im Vergleich zum Vorjahr weiter um rund 45 Mio. EUR und lagen um rund 182 Mio. EUR unter dem Soll.

Erheblich höheren Leistungen

- für das Universitätsklinikum der FSU Jena (+ 17 Mio. EUR),
- für Maßnahmen zur Energienutzung und Klimaanpassung (+ 24 Mio. EUR),
- für das Thüringer Wohnungsbauvermögen und die Städtebauförderung (+ 45 Mio. EUR),
- zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (+ 25 Mio. EUR) und
- aus EFRE-Mitteln (+ 16 Mio. EUR)

standen deutlich geringere Ausgaben

- für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (- 45 Mio. EUR) und
- für Investitionspauschalen für Kommunen (- 70 Mio. EUR – diese wurden in die FAG-Masse I überführt)

gegenüber.

Die Investitionsquote lag 2021 mit 14,5 % wieder über der des Vorjahres (14,2 %).

II.9 Besondere Finanzierungsausgaben

Als *besondere Finanzierungsausgaben* sind Zuführungen an *Rücklagen* von 48,1 Mio. EUR und *haushaltstechnische Verrechnungen* von rund 3,6 Mio. EUR ausgewiesen.

Der zweckgebundenen Rücklage aus Regionalisierungsmitteln wurden nicht verbrauchte Mittel aus Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Gesetzes zur Regionalisierung des ÖPNV von 21,5 Mio. EUR zugeführt. Ende 2021 betrug ihr Bestand 309,6 Mio. EUR.

7,6 Mio. EUR wurden der gemeinsamen Rücklage der Hochschulen⁵⁰ zugeführt. Diese besteht neben den Rücklagen der einzelnen Hochschulen und hatte Ende 2021 – nach der Nettozuführung von rund 3,2 Mio. EUR – einen Bestand von 28 Mio. EUR.

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, von der Staatskanzlei, vom TMUEN und TMIL sowie vom Landesamt für Bau und Verkehr mit Zuführungen an die Rücklagen von insgesamt 13 Mio. EUR Gebrauch gemacht.

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

⁵⁰ In der Übersicht 3.2 der Haushaltsrechnung 2021 (S. 44) sind Einnahmen und Ausgaben der gemeinsamen Rücklage der Hochschulen vertauscht. Nach Angaben des TFM wird die Übersicht korrigiert.

II.11 Kommunale Finanzbeziehungen

Nach Art. 93 Thüringer Verfassung hat das Land dafür zu sorgen, „dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können“. Dazu benötigen sie eine insgesamt angemessene Finanzausstattung, die sich am Bedarf der Kommunen und der Leistungsfähigkeit des Landes bemisst. Das Land erfüllt diese Verfassungspflicht gegenüber den Kommunen einerseits über den Kommunalen Finanzausgleich (KFA); die dafür erforderlichen Ausgaben sind im Kapitel 17 20 veranschlagt. Andererseits erhalten die Kommunen darüber hinaus weitere Leistungen aus den Einzelplänen der Ressorts.

Die folgende Übersicht zeigt, welche Leistungen die Kommunen 2021 insgesamt vom Land erhalten haben:

Übersicht 11 Leistungen an Kommunen 2021			
Art der Leistung	Soll Mio. EUR	Ist Mio. EUR	Abweichung Mio. EUR
Kommunaler Finanzausgleich	2.229,4	2.219,6	- 9,8
<i>davon</i>			
<i>FAG-Masse I⁵¹</i>	<i>1.918,8</i>	<i>1.913,9</i>	
<i>FAG-Masse II</i>	<i>310,7</i>	<i>305,8</i>	
Leistungen außerhalb des KFA	1.543,3	1.546,5	+ 3,2
Gesamt	3.772,7	3.766,1	- 6,6

Kommunaler Finanzausgleich

Der KFA wird regelgebunden berechnet. Dazu ist 2013 das System des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes etabliert worden. Dieses soll den Kommunen eine mit dem Land vergleichbare Entwicklung ihrer Einnahmen sichern. Mit der Anpassung und Überarbeitung des ThürFAG für die Ausgleichsjahre 2018/2019 wurde eine Trennung der Finanzausgleichsmasse (FAG-Masse) in die sog. FAG-Masse I und II vorgenommen.

⁵¹ Werte inklusive der Aufstockungsbeträge gem. § 3 Abs. 4 ThürFAG (Entnahme Stabilisierungsfonds).

Die FAG-Masse I bildet die Finanzausgleichsmasse für den eigenen Wirkungskreis der Kommunen und wird nach dem Partnerschaftsgrundsatz ermittelt. Danach sollten die Kommunen 2021 über 36,19 % der Finanzmasse des Landes und der Kommunen verfügen. Unter Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen und des Aufstockungsbetrags ergab sich für die Finanzausgleichsmasse I ein Betrag von 1.918 Mio. EUR. Die Berechnung ist in der Übersicht zu Kapitel 17 20⁵² aufgeführt.

Die Finanzausgleichsmasse II dient dem Mehrbelastungsausgleich für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Sie wird separat berechnet. Für 2021 wurde die FAG-Masse II auf rund 311 Mio. EUR festgesetzt und ebenfalls in der Übersicht zu Kapitel 17 20 aufgeführt.

Die veranschlagten Mittel in Kapitel 17 20 umfassen insgesamt rund 2.229 Mio. EUR.

Die Haushaltsrechnung belegt, dass das Land im KFA rund 2.220 Mio. EUR ausgezahlt hat. Auf die Titel der FAG-Masse I entfielen dabei 1.914 Mio. EUR und auf die der FAG-Masse II rund 311 Mio. EUR.

Leistungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

Zusätzlich zu den o. g. Leistungen aus Kapitel 17 20 erhalten die Kommunen weitere Leistungen aus den Einzelplänen der Ressorts. Dazu gehören auch Finanzierungsanteile des Bundes an Sozialleistungen sowie Zuweisungen und projektgebundene Fördermittel aufgrund besonderer Gesetze und Richtlinien. Diese bemessen sich grundsätzlich nach der Leistungsfähigkeit des Landes und sind Bestandteil der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen.⁵³

Die Leistungen außerhalb des KFA werden seit 2019 in der Übersicht 7 der Haushaltsrechnung in Soll und Ist gegenübergestellt. Grundlage dieser Übersicht ist die Anlage 3 des Gesetzentwurfs zum Thüringer Finanzausgleichsgesetz (hier zum ThürFAG 2021)⁵⁴, in der Leistungen an die Kommunen von insgesamt rund 1.446 Mio. EUR vorgesehen waren. Tatsächlich im Haushaltsplan veranschlagt wurden in den in der Übersicht 7 aufgeführten Titeln 1.543 Mio. EUR.

⁵² Übersicht zum kommunalen Finanzausgleich auf S. 61 des Einzelplans 17 (2021) auf der Grundlage des ThürFAG in der vom 1. Januar 2021 bis 31. März 2021 gültigen Fassung.

⁵³ Vgl. § 2 Abs. 2 ThürFAG in der vom 1. Januar 2021 bis 31. März 2021 gültigen Fassung.

⁵⁴ LT-Drucksache 7/1501.

Die Haushaltsrechnung belegt geleistete Zahlungen von 1.547 Mio. EUR, das sind 3 Mio. EUR mehr als veranschlagt waren. Für Förderprogramme, die gemeinsam mit der EU bzw. dem Bund finanziert werden, flossen 34 Mio. EUR weniger ab als vorgesehen und für die Digitalisierung der Schulen 29 Mio. EUR weniger. Dem standen u. a. zusätzlich erforderliche Mittel von 65 Mio. EUR für die Erstattung von Sozialleistungen und 30 Mio. EUR aus Bundesmitteln zur Förderung finanzschwacher Kommunen gegenüber.

II.10 Einsatz der EU-Mittel in Thüringen

Für die Förderperiode 2014 bis 2020 stellte die EU ursprünglich im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 1.165 Mio. EUR, im Europäischen Sozialfonds (ESF) 500 Mio. EUR und im Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) 680 Mio. EUR, insgesamt also 2.345 Mio. EUR bereit. 2021 und 2022 wurden die EFRE-Mittel um REACT-EU-Mittel von 91 Mio. EUR auf 1.256 Mio. EUR erhöht. Das ELER-Fondsvolumen erhöhte sich für den Zeitraum bis Ende 2025 auf 928 Mio. EUR, diese Erhöhung ist in der Haushaltsrechnung für 2021 allerdings nicht abgebildet. Insgesamt stehen somit EU-Mittel von 2.684 Mio. EUR für Thüringen zur Verfügung

Die Übersichten in Tn. 6 der Haushaltsrechnung weisen für jeden der 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	Ausgaben	Vom Land vor-finanzierter Betrag kumuliert	Verausgabtes Fondsvolumen⁵⁵ kumuliert
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%
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
EFRE 2021	104,4	150,2	86,3	60,7
Summe EFRE	675,7	762,0	86,3	60,7
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
ESF 2021	52,3	76,9	66,3	80,5
Summe ESF	336,2	402,5	66,3	80,5
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
ELER 2021	106,0	93,7	37,5	87,3
Summe ELER	556,2	593,7	37,5	87,3

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 2021 beispielsweise im EFRE 675,7 Mio. EUR an EU-Mitteln erhalten. Damit – und

⁵⁵ Anteil der bis zum Jahresende geleisteten Ausgaben am Gesamtvolumen des Fonds.

unter Berücksichtigung der 2021 verstärkten EU-Mittel – hat das Land in dieser Förderperiode rund 54 % des zustehenden Einnahmevermögens abgerufen. In der gleichen Zeit wurden 762,0 Mio. EUR aus den EU-Mitteln verausgabt. Im Ergebnis wurden bisher 86,3 Mio. EUR aus Landesmitteln vorfinanziert.

Über alle EU-Fonds ergab sich zum Jahresende 2021 somit eine Gesamt-Vorfinanzierung von rund 190 Mio. EUR. Der Rechnungshof hält dies grundsätzlich nicht für problematisch. Es bleibt 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 2021 hat das Land im EFRE 61 %, im ESF 80 % und im ELER 88 % des Thüringen insgesamt zustehenden – erhöhten – EU-Fördervolumens ausgezahlt. Bewilligt waren im EFRE 93 %⁵⁶ der Mittel. Im ESF waren bereits Ende 2019 90 % der Mittel bewilligt.⁵⁷

Die für 2021 veranschlagten Mittel konnten überwiegend nicht in voller Höhe umgesetzt werden. Im EFRE wurden die Ansätze zu 75 % ausgeschöpft, im ESF zu 89 % und im ELER ebenfalls zu 75 %.

Für die Förderperiode 2021-2027 waren im ESF Ausgaben von 3 Mio. EUR veranschlagt, im EFRE sowohl Einnahmen als auch Ausgaben von 5,5 Mio. EUR. Es sind jedoch keine Mittel zu- bzw. abgeflossen.

⁵⁶ „Bürgerinformation 2021 - Investitionen in Wachstum und Beschäftigung in Thüringen“ zum EFRE 2014 – 2020:
<https://www.efre-thueringen.de/vorhaben-daten-und-fakten/buergerinformationen-und-durchfuehrungsberichte/>.

⁵⁷ Bürgerinfo zum ESF 2014 – 2020 in Thüringen:
https://2014-2020.esf-thueringen.de/fileadmin/user_upload/Jahresbericht_2019.pdf.

C Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen

I. Energieeffizienz im IT-Betrieb und bei der IT-Beschaffung (Einzelpläne 01 bis 10, 16)

Die Informationstechnik des Landes spielt beim Verbrauch von Elektroenergie in der Landesverwaltung eine wesentliche Rolle. Trotz vorhandener strategischer Vorgaben bestehen bei der IT-Energieeffizienz noch erhebliche Optimierungspotenziale.

- I.1 Die Thüringer Landesregierung und der Landtag haben das Thema Energieeffizienz der IT bereits mehrfach aufgegriffen. Die Steigerung der Energieeffizienz der IT mithilfe des Einsatzes von „Green IT“ sowie die Zentralisierung dezentraler Serverstandorte auf wenige Standorte gehören zu den wesentlichen Vorgaben der IT-Landesstrategie. In den letzten Jahren sind, auch aufgrund der hohen und stetig steigenden Energiekosten, bereits Anstrengungen unternommen worden, um die Effizienz der Energienutzung in der IT zu erhöhen. Dennoch ist die IT ein bedeutender Energieverbraucher und damit auch Verursacher eines hohen CO₂-Ausstoßes. Der Rechnungshof hat von November 2020 bis Oktober 2021 geprüft, inwieweit und durch welche Maßnahmen das Thema Energieeffizienz der IT in der Landesverwaltung Beachtung findet.

Lediglich zwei von 32 geprüften Dienststellen verfügten über ein System zum Energie-Monitoring in ihren IT-Betriebsräumen. Beim IT-Landesdienstleister Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ) gibt es Planungen zur Einführung eines derartigen Systems. Damit werden auf absehbare Zeit die meisten Dienststellen nicht über Informationen zum Energieverbrauch der Technik in ihren IT-Betriebsräumen verfügen.

Bei der Kühlung der Serverräume in den Dienststellen besteht Verbesserungspotenzial. Fast alle geprüften Serverräume wurden stärker als technisch erforderlich gekühlt. Außerdem verfügte kein Klimagerät über eine Sensorik, welche die Kühlleistung an die Wetterbedingungen anpasste. Keine Behörde nutzte die Abwärme für Heizzwecke. Nur zwei Dienststellen haben ihre Serverräume mit energieeffizienten Warm- und Kaltgängen ein-

gerichtet. Der Rechnungshof hat empfohlen, die künftig benötigten Serverräume an den Stand der Technik anzupassen und so für Betriebssicherheit beim Einsatz der IT zu sorgen und gleichzeitig Energiekosten einzusparen.

Behörden, die an mehreren Orten arbeiten oder räumlich getrennte Dienstgebäude nutzen, betreiben oft an allen oder mehreren Standorten Serverhardware. Einige dieser Standorte sind mit geringen Bandbreiten an das Landesdatennetz angebunden. Deshalb müssen dort meist Server dezentral (weiter-)betrieben werden. Nur mit ausreichend dimensionierten Netzanbindungen können zentrale Dienstleistungen genutzt und Verfahren in zentralen Serverräumen gebündelt werden. Neben dem erhöhten Energieverbrauch macht der deutlich gesteigerte Betriebsaufwand ein solches Vorgehen unwirtschaftlich. Der Rechnungshof hat daher erneut empfohlen, dass alle Dienststellen mit einer ausreichenden Bandbreite an das Landesdatennetz angebunden werden.

Auch bei der Beschaffung von IT-Systemen wurde den Aspekten der Energieeinsparung und des Umweltschutzes oft nur eine untergeordnete Bedeutung beigemessen. In vielen Landesbehörden fehlten genaue Vorgaben⁵⁸, in welchen Energieeffizienzklassen Hardware ausgeschrieben werden sollte. Dies kann die Entscheidung für energieeffizientere Hardware negativ beeinflussen. Es wird begrüßt, dass die zum Zeitpunkt der Erhebung verfügbaren zentralen Rahmenverträge für Monitore und Notebooks bereits die Energieeffizienz der Hardware berücksichtigten.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass das TFM eine Green-IT-Richtlinie erlässt, die die strategischen Vorgaben zur IT-Energieeffizienz detailliert untersetzt. Dazu gehören beispielsweise Angaben, welche technischen Anforderungen an Energieeffizienz und Umweltverträglichkeit zu beschaffende Hardware erfüllen soll. Ebenso sollten entsprechende Leitlinien für den IT-Betrieb erlassen werden.

Der Rechnungshof erwartet zudem von der Thüringer Landesverwaltung, dass die strategischen Vorgaben für E-Government und IT des Freistaats Thüringen dringend aktualisiert und die entsprechenden Anforderungen künftig von den Dienststellen auch umgesetzt werden.

⁵⁸ Zum Beispiel hat der Rechnungshof empfohlen, bei Ausschreibungen sowohl im Client- als auch im Serverbereich immer die 80-Plus-Zertifizierung für Netzteile abzufordern. Ebenso kann bei bestimmten Ausschreibungen das „Energy Star“-Siegel oder das „Blauer Engel“-Zeichen gefordert werden.

Der Fokus der Umsetzung sollte zunächst auf den folgenden Punkten liegen:

- Auf Grundlage einer belastbaren Datenbasis, die sich aus geeigneten Systemen zum Infrastrukturmanagement und Energiemonitoring der IT-Betriebsräume ergeben kann, sollte für die IT-Infrastrukturen in den Dienststellen schrittweise ein landesweites Energiecontrolling eingeführt werden.
- Die Dienststellen der Thüringer Landesverwaltung sollten ihre IT schrittweise weiter in zentralen Serverräumen konsolidieren. Die dafür vorgesehenen Serverräume sollten inklusive ihrer Klimatisierung – möglichst vor dem Einbringen weiterer Hardware – auf einen angemessenen Stand der Technik gebracht werden.
- Weitere und kontinuierlich zu erneuernde Rahmenverträge sollten den Dienststellen die Möglichkeit geben, energieeffiziente IT-Systeme wirtschaftlich zu beschaffen.

I.2 Zur Prüfungsmittelung haben das TFM und das TMIL im Rahmen ihrer Zuständigkeit Stellung genommen.

Bezüglich des ungenügenden Stands der Ausstattung von IT-Betriebsräumen mit Energie-Monitoring-Systemen, zur Temperierung der Serverräume, zur Klimatechnik und zur baulichen Einrichtung der Serverräume haben beide Ministerien keine Stellungnahme abgegeben.

Hinsichtlich der zu geringen Bandbreiten, die in einigen Behördenstandorten eine IT-Konsolidierung verhindern, hat das TFM auf erhebliche Umstellungskosten sowie hohe jährliche Folgekosten im laufenden Vertrag verwiesen. Sofern tatsächliche Bedarfe bestünden, erwarte das TFM aber, bei der kommenden Neuausschreibung höhere Bandbreiten wirtschaftlicher bereitstellen zu können.

Zur Kritik an der Beschaffung wenig energieeffizienter Hardware in einigen Behörden hat das TFM auf die bereits durchgeführten und die laufenden Ausschreibungen für Rahmenverträge verwiesen, die nunmehr auch PCs umfassen.

Das TFM hat ferner mitgeteilt, dass es die Ausführungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen werde, einen Entwurf einer Green-IT-Richtlinie zu erarbeiten.

Das TFM und das TMIL haben zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags nicht erneut Stellung genommen.

I.3 Insbesondere steigende Energiepreise erfordern, die Energieeffizienz der IT-Systeme verstärkt in den Fokus zu nehmen.

Der TRH begrüßt die Absicht des TFM, eine Green-IT-Richtlinie zu erarbeiten. Diese sollte zeitnah abgestimmt und erlassen werden. Weiterhin erwartet der Rechnungshof, dass die Konsolidierung der IT-Betriebsräume, die Anbindung der Behördenstandorte mit ausreichenden Bandbreiten an das Landesdatennetz sowie die Verfügbarkeit von Rahmenverträgen für die Beschaffung von Hardware kontinuierlich weiterverfolgt werden.

Diese Schwerpunktsetzung ist erforderlich, um die aktuellen Digitalisierungsprozesse nachhaltig zu gestalten, da diese mit einem erheblichen Aufwuchs des Hard- und Softwareeinsatzes einhergehen werden.

Bemerkungen zum Einzelplan 02

II. Zuwendungen an die Kulturstiftung des Freistaats Thüringen und der Kulturstiftung an Dritte (Kapitel 02 08)

Alle Zuwendungsverfahren der Thüringer Staatskanzlei an die Kulturstiftung und der Kulturstiftung an Dritte waren im geprüften Zeitraum 2016 bis 2020 stark fehlerbehaftet und verstießen damit gegen das Haushalts- und Zuwendungsrecht des Landes.

Die TSK hat 2019 die Förderung der zeitgenössischen Kultur und Kunst von rund 550.000 EUR jährlich der Kulturstiftung zusätzlich übertragen, ohne die erheblichen Defizite in der Kulturstiftung im Umgang mit Haushaltsmitteln zu berücksichtigen. Die TSK nahm damit auch billigend in Kauf, dass die Kulturstiftung an ihre Kapazitätsgrenzen stieß.

II.1 Die Kulturstiftung des Freistaats Thüringen (Kulturstiftung) wurde 2004 als Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Erfurt errichtet.⁵⁹ Seit September 2019 ist sie in Gotha ansässig.⁶⁰

Zweck der Kulturstiftung ist die Förderung und Bewahrung von Kunst und Kultur in Thüringen. Ihr obliegt insbesondere die Förderung zeitgenössischer Kunst und Kultur der in Thüringen lebenden Künstlerinnen und Künstler durch Stipendien und Projekte.⁶¹

Organe der Kulturstiftung sind der Vorstand, der Stiftungsrat sowie das Kuratorium.⁶²

Sie steht seit 2014 unter der Aufsicht der Thüringer Staatskanzlei (TSK).

Die TSK reichte ihrerseits bis 2018 parallel zur Kulturstiftung Zuwendungen zur Förderung der zeitgenössischen Kultur und Kunst aus. Die bisher der TSK für diesen Zweck zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel hat sie ab

⁵⁹ §§ 1, 14 Thüringer Gesetz über die Errichtung der Kulturstiftung des Freistaats Thüringen (Errichtungsgesetz) vom 19. Mai 2004 (GVBl. S. 515), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2021 (GVBl. S. 593).

⁶⁰ § 1 Errichtungsgesetz, geändert durch Artikel 1 Nr. 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes über die Errichtung der Kulturstiftung des Freistaats Thüringen vom 21. Dezember 2021 (GVBl. S. 593).

⁶¹ § 2 Abs. 1 Errichtungsgesetz. Darüber hinaus kann die Kulturstiftung bedeutsame Vorhaben der Dokumentation und Präsentation von Kunst und Geschichte fördern. Zudem können der Erwerb und die Sicherung besonders wertvoller Kulturgüter, Kunstgegenstände und Sammlungen mit herausragender Bedeutung durch die Museen, Bibliotheken und Archive unterstützt werden

⁶² § 5 Errichtungsgesetz.

2019 an die Kulturstiftung – zusätzlich zur sonstigen Förderung – übertragen. Ziel war es, die Kulturstiftung neu auszurichten und weiterzuentwickeln.

Seither obliegt die Förderung der zeitgenössischen Kultur und Kunst allein der Kulturstiftung.

Zur Erfüllung ihres Stiftungszwecks erhielt die Kulturstiftung von der TSK zwischen 2016 und 2020 Zuschüsse von insgesamt rund 2,4 Mio. EUR. Diese waren laut Zuwendungsbescheid zur Finanzierung der Geschäftsstelle und für Projektförderungen einzusetzen.

Der Rechnungshof hat 2021 und 2022 die Zuwendungen der TSK an die Kulturstiftung sowie stichprobenhaft die der Kulturstiftung an Dritte geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2016 bis 2020. Der Rechnungshof untersuchte zudem die Übertragung der Fördermittel für zeitgenössische Kultur und Kunst von der TSK auf die Kulturstiftung.

Er hat dabei im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

Zuwendungsverfahren TSK – Kulturstiftung

Die TSK reichte die Fördermittel für die Geschäftsstelle der Kulturstiftung als Projektförderung nach der Richtlinie zur Förderung von Kultur und Kunst (RiLi KuK)⁶³ aus. Die dauerhafte Geschäftsstellenförderung ist jedoch eine institutionelle Förderung. Durch die unzutreffende Zuwendungsart⁶⁴ missachtete die TSK Regelungen des Haushaltsrechts und der RiLi KuK, welche lediglich Projektförderungen zulässt.⁶⁵

Im geprüften Zeitraum waren alle die Kulturstiftung betreffenden Zuwendungsverfahren der TSK fehlerhaft. Regelungen des Haushaltsrechts, insbesondere Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 ThürLHO, die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) und die RiLi KuK beachtete die TSK nicht.

So prüfte die TSK beispielsweise die Anträge der Kulturstiftung vor der Bewilligung nur unzureichend⁶⁶, zahlte Fördermittel ohne Beachtung der Zwei-Monats-Frist⁶⁷ aus und versäumte eine Erfolgskontrolle⁶⁸. Weiterhin ließ sie

⁶³ Vom 10. Oktober 2013 (ThürStAnz 43/2013, S. 1660 ff., zuletzt geändert am 28. Dezember 2021 (ThürStAnz 4/2022, S. 163 ff.).

⁶⁴ Folgende Zuwendungsarten werden unterschieden: Projektförderung (VV Nr. 2.1 zu § 23 ThürLHO) oder institutionelle Förderung (VV Nr. 2.2 zu § 23 ThürLHO).

⁶⁵ VV Nr. 2.1, 2.2 und 3.4 zu § 23 ThürLHO sowie Ziffer 5.1 RiLi KuK.

⁶⁶ VV Nr. 3.3 zu § 44 ThürLHO, Ziffer 4.1 RiLi KuK.

⁶⁷ VV Nr. 7.2 zu § 44 ThürLHO, Nr. 1.4 ANBest-P und Ziffer 7.3 RiLi KuK.

⁶⁸ § 7 Abs. 5 Satz 2 ThürLHO i. V. m. VV Nr. 2.2 zu § 7 ThürLHO.

rund 1,6 Mio. EUR ungeprüft, indem sie die Vorlagefristen für die Verwendungsnachweise unzulässig verlängerte⁶⁹ und von einer vertieften Verwendungsnachweisprüfung absah.⁷⁰

Der Rechnungshof hat die TSK aufgefordert, die zutreffende Zuwendungsart (institutionelle Förderung) für die Geschäftsstelle der Kulturstiftung zu wählen und diese damit nicht mehr über die RiLi KuK zu fördern. Er erwartet außerdem, dass die TSK bei Zuwendungsverfahren künftig das Haushaltsrecht beachtet.

Zuwendungsverfahren Kulturstiftung – Dritte

Ausnahmslos alle geprüften Fördervorgänge führte auch die Kulturstiftung fehlerhaft durch. Folgende Mängel seien hierzu beispielhaft genannt:

- Die Kulturstiftung förderte zahlreiche Zuwendungsempfänger dauerhaft. Dieses Vorgehen erweckt den Anschein eines Rechtsanspruchs.⁷¹
- Förderentscheidungen traf das Kuratorium, obwohl hierfür Vorstand oder Stiftungsrat zuständig sind.⁷²
- Förderanträge prüfte die Kulturstiftung nicht umfassend und dokumentierte die Prüfungen nicht. Damit war nicht belegt, dass die von ihr bewilligten Zuwendungen angemessen und notwendig waren.⁷³
- Ebenso fehlten auf den Mittelabrufen der Zuwendungsempfänger Prüfspuren bzw. Bewirtschaftungsvermerke der Kulturstiftung und somit der Nachweis, dass die angeforderten Fördermittel tatsächlich benötigt wurden.⁷⁴

⁶⁹ Die Vorlagefrist nach Nr. 6.1 ANBest-P darf nur gemäß VV Nr. 5.2.6 zu § 44 ThürLHO verlängert werden.

⁷⁰ Die Verwendungsnachweisprüfung schreibt VV Nr. 11 zu § 44 ThürLHO vor. Das Unterlassen missachtet das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 ThürLHO). Dadurch verstößt die TSK zudem gegen eine Dienstpflicht (§ 44 Abs. 1 Satz 2 ThürLHO).

⁷¹ Nach Ziffer 1.5 Satz 2 RiLi KuK besteht kein Rechtsanspruch auf die Bewilligung einer Zuwendung.

⁷² § 8 Abs. 4 und 9 Abs. 3 Errichtungsgesetz. Nach § 8 Abs. 3 der Satzung der Kulturstiftung des Freistaats Thüringen vom 3. Februar 2005, zuletzt geändert am 27. Juni 2019, entscheidet der Vorstand über Förderungen unter 20.000 EUR und der Stiftungsrat bei Förderungen über 20.000 EUR.

⁷³ VV Nr. 3.3 zu § 44 ThürLHO.

⁷⁴ Nr. 1.4 Satz 2 ANBest-P.

- In rund 68 % der stichprobenhaft geprüften Fördervorgänge hat die Kulturstiftung die Verwendungsnachweisprüfung noch nicht abgeschlossen. Damit blieben Fördermittel von rund 660.000 EUR ungeprüft.

Der Rechnungshof sieht erheblichen Handlungsbedarf bei der Kulturstiftung, um deren Förderpraxis künftig rechtskonform zu gestalten. Er hat die TSK aufgefordert, die Kulturstiftung dabei zu unterstützen.

Übertragung der Fördermittel für zeitgenössische Kultur und Kunst

Vor der Übertragung der Förderung der zeitgenössischen Kultur und Kunst auf die Kulturstiftung führte die TSK keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch.⁷⁵ Sie prüfte nicht, ob die Stiftung überhaupt personell und fachlich in der Lage war, die zusätzlichen Fördermittel auszureichen. Schließlich waren der TSK aus bisherigen Förderverfahren die seit Jahren bestehenden Defizite bei der Umsetzung durch die Kulturstiftung bekannt. Auch nach Übertragung der Fördermittel versäumte die TSK erneut, begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.⁷⁶

Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die TSK aufgefordert, künftig umfangreiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowohl vor Aufgabenübertragungen als auch begleitend zu diesen durchzuführen.

II.2 Die TSK hat in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung Folgendes dargelegt:

Zuwendungsverfahren TSK – Kulturstiftung

Die Anregung des Rechnungshofs habe die TSK aufgegriffen und entschieden, dass die Geschäftsstelle der Kulturstiftung zukünftig der zutreffenden Zuwendungsart entsprechend institutionell gefördert werde.

Die TSK erkenne die vom Rechnungshof festgestellten Mängel in den Zuwendungsverfahren an. Eine erforderliche Qualitätssteigerung in der Antragsbearbeitung und Dokumentation werde angestrebt und ausstehende Verwendungsnachweise bei der Kulturstiftung angemahnt. Die zu langen Bearbeitungszeiten sollen künftig durch zusätzliches Personal verkürzt werden.

⁷⁵ § 7 Abs. 3 ThürLHO.

⁷⁶ § 7 Abs. 5 ThürLHO.

Zuwendungsverfahren Kulturstiftung – Dritte

- Verschiedene Zuwendungsempfänger erhielten bisher regelmäßig Förderungen. Sie würden auch künftig gefördert. Es gebe jedoch keine Dauerförderungen per se. Die jeweiligen Förderentscheidungen beruhten stets auf vorherigen Beratungen der jeweiligen Fachjurs und des Kuratoriums. Die Qualität der Anträge sei immer entscheidend. Die gemeinnützige, freie Szene solle unterstützt werden. Es finde aber ein Auswahlverfahren statt.
- Das Kuratorium habe ausschließlich über die Förderungen der Kulturstiftung beraten, diese aber nicht entschieden. Es sei jedoch versäumt worden zu dokumentieren, wer im Einzelfall tatsächlich die Förderentscheidungen getroffen hatte.
- Die TSK sichere als Stiftungsaufsicht zu, künftig eine rechtskonforme Aufgabenerledigung weitergehend unterstützen und regelmäßig prüfen zu wollen. Sie habe der Kulturstiftung bereits ein Muster zur Dokumentation der Antragsprüfung übermittelt.
- Bei einer Prüfung vor Ort habe die TSK Bearbeitungsvermerke auf den Mittelabrufen gefunden. Allerdings befänden sich diese ausschließlich in der Buchführung. Künftig werde eine Kopie des Mittelabrufs mit Vermerken in die Förderakte genommen.
- Die verzögerte Verwendungsnachweisprüfung werde zugestanden. Der Stiftungsrat habe den Vorstand aufgefordert, die Rückstände abzubauen. Die Fortschritte im Abbau würden der Stiftungsrat und die Stiftungsaufsicht regelmäßig prüfen.

Übertragung der Fördermittel für zeitgenössische Kultur und Kunst

Der Übertragung der Fördermittel sei eine umfangreiche Abwägung zur Tätigkeit und Profilierung der Kulturstiftung vorausgegangen. Dabei habe die TSK unter anderem die Arbeit vergleichbarer Landesstiftungen im mitteldeutschen Raum bewertet. Auch ohne eine formelle Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sei nach ausführlichen Wirtschaftlichkeitserörterungen im Stiftungsrat und im Anlageausschuss entschieden worden.

Die TSK, der Vorstand und der Stiftungsrat hätten davon ausgehen können, dass die Kulturstiftung die zusätzlichen Aufgaben adäquat erfüllen könne. Der Zuschuss für die Geschäftsstelle der Stiftung sei für zusätzliches Perso-

nal wiederholt erhöht worden – zuletzt auf 370.000 EUR jährlich. Die Kulturstiftung habe sich jedoch Herausforderungen wie dem Personalwechsel in Folge des Sitzwechsels nach Gotha und der SARS-CoV-2-Pandemie stellen müssen.

Insgesamt seien die vom Rechnungshof festgestellten Mängel überwindbar. Der Stiftungsrat und die TSK als Stiftungsaufsicht würden die Entwicklung der Stiftung begleiten und gegebenenfalls steuernd eingreifen.

II.3

Die Ausführungen und Zusagen der TSK überzeugen den Rechnungshof nicht. Der Rechnungshof hält daher an seiner Kritik fest, zumal bereits in einem früheren Prüfungsverfahren⁷⁷ zwar Zusagen durch TSK und Kulturstiftung zu teilweise gleichartigen Empfehlungen getroffen, diese aber nach wie vor nicht umgesetzt worden sind.

Zuwendungsverfahren TSK – Kulturstiftung

Die von der TSK zugesagte künftige institutionelle Förderung der Geschäftsstelle der Kulturstiftung nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis.

Dies gilt ebenso für die von der Stiftungsaufsicht eingeräumten Mängel und angekündigten Qualitätssteigerungen. Ohne die erforderlichen zuwendungsrechtlichen Kenntnisse kann jedoch auch zusätzliches Personal die Qualität der zu bearbeitenden Förderverfahren – insbesondere der Verwendungsnachweisprüfung – nicht steigern.

Zuwendungsverfahren Kulturstiftung – Dritte

- Der Rechnungshof bezweifelt, dass die „Qualität der Anträge“ maßgeblich für die Projektförderung war. Dies gilt umso mehr, weil die TSK betont, die gemeinnützige, freie Szene unterstützen zu wollen.
- Die mit „Entscheidung des Kuratoriums...“ überschriebenen Informationen der Kulturstiftung teilten den Zuwendungsempfängern mit, dass „... das Kuratorium ... entschieden ...“ habe. Neben diesen Schreiben war in den Förderakten nicht dokumentiert, dass das zuständige Organ (Vorstand/Stiftungsrat) über die Förderung entschieden hat.
- Der Rechnungshof bleibt skeptisch, ob die TSK künftig ihrer Aufsichtspflicht nachkommt und die Kulturstiftung bei ihren Zuwendungsverfahren

⁷⁷ Vgl. Mitteilung über die Prüfung „Entwicklung und Verwendung der Erträge aus dem Stiftungsvermögen der Kulturstiftung des Freistaats Thüringen“ (Kapitel 02 08 Titel 686 31), Az. 1011-4.1-0783/22 vom 13. März 2020.

ren unterstützt und diese regelmäßig prüft. Im Übrigen fehlen den Beschäftigten der Kulturstiftung derzeit die erforderlichen zuwendungsrechtlichen Kenntnisse, um Muster zutreffend anzuwenden.

- Die Pflicht zur Aktenführung dient dem Zweck, den Geschehensablauf wahrheitsgetreu und vollständig zu dokumentieren und damit das gesetzmäßige Verwaltungshandeln zu sichern. Daher gehört das Original des Mittelabrufs mit Bearbeitungsvermerken in die Förderakte.
- Weder die TSK noch die Kulturstiftung erklären, welche konkreten Maßnahmen die Kulturstiftung ergreifen wird, um künftig die Verwendungsnachweisprüfung haushaltsrechtskonform durchzuführen. Der Rechnungshof bezweifelt daher, dass die Kulturstiftung vorhandene Bearbeitungsrückstände strukturiert und sukzessive abbauen kann und wird.

Der Rechnungshof erwartet, dass die TSK die Qualität ihrer Zuwendungsverfahren steigert. Ebenso hält er es für zwingend erforderlich, dass sie die Zuwendungsverfahren der Kulturstiftung engmaschig begleitet und unterstützt.

Übertragung der Fördermittel für zeitgenössische Kultur und Kunst

Die Auseinandersetzung mit der Arbeit vergleichbarer mitteldeutscher Landesstiftungen trägt die TSK erstmals vor. Sie ist ebenso wenig dokumentiert wie ausführliche Wirtschaftlichkeitserörterungen im Stiftungsrat oder Anlageausschuss. Im Übrigen ist es nicht Aufgabe des Anlageausschusses, sich mit der inhaltlichen Ausrichtung der Kulturstiftung zu beschäftigen.⁷⁸ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen obliegen der TSK.

Die Erhöhung des Zuschusses für die Geschäftsstelle der Kulturstiftung lässt nicht zwangsläufig darauf schließen, dass die Stiftung tatsächlich Personal mit zuwendungsrechtlichen Kenntnissen gewinnen kann. Der TSK, dem Vorstand und dem Stiftungsrat war der erhebliche Bearbeitungsrückstand der Kulturstiftung bei der Verwendungsnachweisprüfung bekannt. Dieser wurde – wie die Prüfung deutlich gezeigt hat – mit der Übertragung zusätzlicher Förderungen nicht abgebaut, sondern weiter erhöht.

⁷⁸ Ein Anlageausschuss berät und kontrolliert Stiftungsrat und Vorstand zur Vermögensverwaltung, Kilian, in: Werner/Saenger, Stiftungsrecht, 2008, Rn. 534 ff.

Der Rechnungshof kann deshalb nicht nachvollziehen, wie TSK, Vorstand und Stiftungsrat davon ausgehen konnten, dass die Kulturstiftung hinzukommende Aufgaben adäquat erfüllen könne. Diese Annahme hätte die TSK als Stiftungsaufsicht zumindest mit begleitenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Aufgabenzuwachs verfolgen müssen.

Insgesamt erachtet der Rechnungshof – anders als die TSK – die aufgezeigten Mängel als gravierend und nur bedingt überwindbar.

Der Rechnungshof empfiehlt der Thüringer Staatskanzlei, die Aufgabenerledigung der Kulturstiftung zu evaluieren und dem Landtag zeitnah zu berichten.

Bemerkungen zum Einzelplan 04

III. Hortbudget für außerunterrichtliche Angebote an staatlichen Grund- und Gemeinschaftsschulen (Kapitel 04 05)

Außerunterrichtliche Angebote werden vom Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport seit dem Schuljahr 2018/2019 mit jährlich bis zu 8,1 Mio. EUR aus zwei parallel etablierten Budgets, dem Hortbudget und dem Schulbudget, finanziert. Unterschiedliche Verfahren und Zuständigkeiten bei der Umsetzung dieser Budgets stellen seither für Grund- und Gemeinschaftsschulen einen erheblichen vermeidbaren Verwaltungsaufwand dar.

Die vom Ministerium im „Dialog Schule 2030“ angekündigte Zusammenführung der beiden Budgets ist längst überfällig und steht aus.

III.1 Außerunterrichtliche Angebote, wie beispielsweise Arbeitsgemeinschaften oder Projekte während der Hortbetreuung, werden entsprechend den personellen und sächlichen Voraussetzungen der Schule, den Bedürfnissen der Schüler und dem Wunsch der Eltern ermöglicht (§ 10 Abs. 4 Thüringer Schulgesetz⁷⁹).

Für Kooperationsmaßnahmen mit außerschulischen Partnern, die die Hortbetreuung an Grund- und Gemeinschaftsschulen mit außerunterrichtlichen Angeboten ergänzen sollen, stellt das Ministerium seit 2016 Haushaltsmittel von bis zu 1,5 Mio. EUR jährlich mit dem sogenannten Hortbudget zur Verfügung.⁸⁰

Zuvor hatten kommunale Schulträger⁸¹ Honorarverträge mit natürlichen Personen sowie Kooperationsverträge mit juristischen Personen für außerunterrichtliche Angebote mit sportlicher, kultureller, ökologischer oder sozialer Zielsetzung geschlossen.

Die Landesregierung führt diese Kooperationen mit dem Ziel der „bruchlosen Fortsetzung des Hortbetriebs“ weiter.⁸²

⁷⁹ Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) in der Fassung vom 2. Juli 2019.

⁸⁰ Kapitel 04 05 Titel 429 72 und 547 72.

⁸¹ Am seit 2008 laufenden und 2016 beendeten Modellprojekt zur „Weiterentwicklung der Thüringer Grundschule auf Basis von Erprobungsmodellen“ waren 23 Landkreise und Gemeinden beteiligt.

⁸² Gemäß Kabinetttentscheidung vom 15. März 2016.

Der Rechnungshof hat 2021/2022 die Umsetzung des Hortbudgets an staatlichen Grund- und Gemeinschaftsschulen (Primarbereich) in den Schuljahren 2016/2017 bis 2019/2020 geprüft. Dabei hat er seine Prüfungsergebnisse aus der vorangegangenen Prüfung zur Umsetzung des so genannten Schulbudgets berücksichtigt. Über das Schulbudget werden seit 2018 ebenfalls außerunterrichtliche Maßnahmen durch externe Partner – allerdings für Schulen aller Schularten, also einschließlich Primarbereich – mit Haushaltsmitteln von bis zu 6,6 Mio. EUR finanziert.⁸³

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Das TMBJS hat keine mit der Einführung des Hortbudgets verbundenen konkreten Ziele festgelegt.
Es hat außerdem vor Einführung des Hortbudgets keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und seither keine begleitende Erfolgskontrolle nach § 7 ThürLHO durchgeführt. Der bereits 2020 vom Ministerium an das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) erteilte Auftrag, die ergänzenden Angebote durch außerschulische Partner an Thüringer Schulorten zu evaluieren, wurde bislang nicht umgesetzt.
- Das Ministerium hat bei Einführung des zusätzlichen Schulbudgets zum Schuljahr 2018/2019 unberücksichtigt gelassen, dass im Primarbereich mit dem Hortbudget bereits ein vergleichbares Instrument zur Finanzierung von außerunterrichtlichen Angeboten etabliert war. Es hat unterschiedliche Verfahren und Zuständigkeiten zur Umsetzung der beiden Budgets festgelegt.
- Das Ministerium hat zwar bereits Anfang 2021 im Ergebnisbericht zum „Dialog Schule 2030“⁸⁴ angekündigt, ab dem Jahresbeginn 2022 Schul- und Hortbudget zusammenzuführen. Die Umsetzung dieser Maßnahme steht jedoch noch aus.

Der Rechnungshof hat deshalb kritisiert, dass das Ministerium weder im Landesinteresse liegende Ziele mit dem Instrument „Hortbudget“ definiert noch die haushaltsrechtlichen Bestimmungen nach § 7 ThürLHO beachtet hat.

⁸³ Vgl. Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2022 – Teil C Tn. IV. S. 92 ff.

⁸⁴ „Dialog Schule 2030“ – Leitziele und Forderungen an die Thüringer Bildungspolitik. Ergebnisse des Dialogprozesses zum Personalumbau und zu den Herausforderungen für die Schullandschaft bis 2030, S. 57.

Er hat weiterhin bemängelt, dass das Ministerium für außerunterrichtliche Angebote im Primarbereich zwei Budgets vorsieht und damit in Kauf nimmt, dass Grund- und Gemeinschaftsschulen seit mittlerweile mehr als fünf Jahren bei der Umsetzung von Hort- und Schulbudget mit unnötigem Verwaltungsaufwand belastet werden.

Der Rechnungshof hat deshalb dem Ministerium unter anderem empfohlen, die Wirksamkeit der Budgets zu überprüfen. Die längst überfällige Zusammenführung von Hort- und Schulbudget soll baldmöglichst vorgenommen, das Verfahren für die Budgetumsetzung vereinfacht sowie die haushaltsrechtlichen Bestimmungen sollen beachtet werden.

III.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung zunächst ausgeführt, dass die Einführung des Hortbudgets eine politische Entscheidung war. Den eigenverantwortlichen Schulen obliege es, ob und in welchem Umfang Mittel des Hortbudgets genutzt und außerunterrichtliche Angebote unterbreitet werden.

Zur Kritik des Rechnungshofs, dass für das Hortbudget keine konkreten Erwartungen des Landes und messbaren Vorgaben festgelegt wurden, hat sich das Ministerium nicht geäußert.

Ebenso wenig ist es auf die Besonderheit von zwei Finanzierungsmöglichkeiten und -verfahren für außerunterrichtliche Angebote an Grund- und Gemeinschaftsschulen und den damit verbundenen Mehraufwand für Schulen im Primarbereich eingegangen. Warum die für Anfang 2022 geplante Zusammenführung von Hort- und Schulbudget nach wie vor aussteht, hat das Ministerium erst in der Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag begründet. Danach hätten zum ursprünglich geplanten Termin Anfang 2022 die Voraussetzungen für die Zusammenführung noch nicht vorgelegen. Erst nach Abschluss notwendiger Prüfungen habe das Ministerium einen tragfähigen Vorschlag erarbeiten können. Das Vorhaben sei insoweit durchgängig verfolgt worden.

Zu den weiteren Beanstandungen hat das Ministerium Folgendes dargelegt:

- Die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei darauf zurückzuführen, dass diese vom Ministerium für eine bereits laufende Maßnahme als nicht erforderlich erachtet werde und nicht möglich gewesen sei. Vor Einführung des Hortbudgets durch das Ministerium hätten Schul-

träger⁸⁵ für ihre außerschulischen Kooperationen in Schulhorten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nach der Thüringer Kommunalordnung durchgeführt.

Zur begleitenden Erfolgskontrolle seien bis zur Corona-Pandemie die quantitativen Daten der Schulämter zu den abgeschlossenen Verträgen (Anzahl, Inhalte und Mittelabfluss) jährlich vom Ministerium erhoben worden. Qualitative Auswertungen habe es ebenfalls jährlich durchgeführt. Schwerpunkte aus den teilweise vorgelegten Berichten der Schulämter seien in den Beratungen besprochen, Erfahrungsaustausche angeregt und Festlegungen für die weitere Arbeit getroffen worden.

Auf Grund der Corona-Pandemie sei die für Ende 2020 vorgesehene Evaluation durch das ThILLM nicht zu realisieren und aufgrund der rückläufigen Anzahl der außerunterrichtlichen Angebote auch nicht zielführend gewesen. Realistische und verwertbare Ergebnisse zur Wirkung und Qualität der ergänzenden Maßnahmen außerschulischer Partner im Schulhort für die Ganztagsbetreuung wären nicht zu erwarten gewesen. Eine Evaluation zu dieser Zeit hätte zudem für die Schulen eine ungerechtfertigte und unzumutbare Belastung dargestellt.

- Die Forderung des Rechnungshofs, das Hort- und Schulbudget im Primarbereich zusammenzulegen, werde vom Ministerium bestätigt und sei derzeit zum Schuljahresbeginn 2023/2024 in Planung.

III.3 Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahmen des Ministeriums und die erneute Ankündigung der Zusammenlegung von Hort- und Schulbudget zur Kenntnis. Er hält jedoch an seiner Kritik fest, dass politische Entscheidungen das Bildungsministerium nicht von der Beachtung haushaltsrechtlicher Grundsätze nach §§ 6 und 7 ThürLHO entbinden.

So waren im Vorfeld für die 2016 neu eingeführte finanzwirksame Maßnahme „Hortbudget“ sowohl konkrete Ziele und Erwartungen des Landes festzulegen – unter anderem auch für die anschließende begleitende Erfolgskontrolle – als auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein Muss (§ 7 ThürLHO).

Spätestens 2018 vor der Einführung des im Wesentlichen auf außerunterrichtliche Angebote ausgerichteten Schulbudgets waren die mit dem bereits

⁸⁵ Vgl. Fußnote 81.

etablierten Hortbudget im Primarbereich erreichten Ergebnisse durch das Ministerium zu analysieren und für eine Entscheidung zur Zusammenlegung der Budgets für Grundschulen zu berücksichtigen.

Die Argumente des Ministeriums zum Absehen von der in 2020 geplanten Evaluation der ergänzenden Angebote durch das ThILLM aufgrund der Corona-Pandemie überzeugen den Rechnungshof nicht. Zum einen lagen nach Angaben des Ministeriums entsprechende schulbezogene Daten zu Angeboten, Dauer und Kosten auch für den repräsentativen Zeitraum vor der Pandemie vor. Mit diesen Daten war eine realistische Bewertung der mit dem Hortbudget verbundenen Wirkungen möglich. Zum anderen hätte die im Wesentlichen datenbasierte Evaluation durch das ThILLM keinen erheblichen Aufwand für die Schulen mit sich gebracht.

Wie das Ministerium mit seinen Ergebnissen des Dialogprozesses mit den Schulen „Dialog Schule 2030“ umgeht, wird am Beispiel der Weiterführung zweier, mit erheblichem Verwaltungsaufwand umzusetzender Budgets deutlich.

So hat das Ministerium das vereinbarte Ziel, Hort- und Schulbudget für Grund- und Gemeinschaftsschulen zum Jahresbeginn 2022 zusammenzuführen, nicht mit erforderlichem Nachdruck und Umsetzungswillen verfolgt. Mit dem Hinauszögern von überfälligen Verwaltungsvereinfachungen trägt das Ministerium dem Bürokratieabbau und der Entlastung für Schulen nur unzureichend Rechnung.

Der Rechnungshof empfiehlt,

- **die Wirksamkeit von Hort- und Schulbudget für außerunterrichtliche Angebote im Primarbereich einschließlich der Notwendigkeit zur Finanzierung zunächst zu überprüfen und daran anknüpfend**
- **die Zusammenführung dieser beiden Budgets unverzüglich voranzutreiben.**

IV. Zuwendungen für Landes- und Stützpunkttrainer im Nachwuchsbereich in den Haushaltsjahren 2017 bis 2020 (Kapitel 04 35)

Das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport hat Personalausgaben für Trainer im Nachwuchsleistungssport gefördert, ohne den Bedarf festzustellen. Der Rechnungshof hat Überzahlungen festgestellt. Die gewählte Finanzierungsart verursachte beim Ministerium und beim Landessportbund als Zuwendungsempfänger einen enormen Aufwand von der Beantragung bis zur Verwendungsnachweisprüfung.

IV.1 Der Nachwuchsleistungssport soll in Thüringen besonders gefördert werden.⁸⁶ Daher unterstützt das Land u. a. die bei den Sportfachverbänden angestellten Trainer an Landesleistungszentren und -stützpunkten sowie Honorartrainer und Leistungssportkoordinatoren. Hierbei finanziert es einen Anteil der anfallenden Personalausgaben. Das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS) gewährt die Zuwendungen dem Landessportbund e. V. (LSB). Der LSB ergänzt sie i. d. R.⁸⁷ um eigene Fördermittel und leitet sie an die Sportfachverbände weiter. Im geprüften Zeitraum 2017 bis 2020 hat das TMBJS jährlich zwischen 1,9 und 2,7 Mio. EUR Zuwendungen aus Kapitel 04 35 Titel 684 01 für Trainerpersonal bewilligt und ausgezahlt. Der Rechnungshof hat 2021 die Verwendung dieser Mittel geprüft.

Das TMBJS bewilligte die Mittel Ende 2016 für den geprüften Zeitraum vorab mit einem Zuwendungsbescheid über vier Jahre (sog. Olympiazyklus).⁸⁸ Dazu ermächtigten die im Landeshaushalt 2016 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen von 1,9 Mio. EUR jährlich. Von 2018 bis 2020 erhöhte der Gesetzgeber die Haushaltsansätze

⁸⁶ § 1 Abs. 5 S. 2 Thüringer Sportförderungsgesetz.

⁸⁷ Ebenfalls geförderte Sportkoordinatoren waren direkt beim LSB angestellt.

⁸⁸ Grundlage waren Übersichtslisten mit allen Vergütungsbestandteilen für knapp 80 Trainer.

über die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen hinaus.⁸⁹ Infolgedessen bewilligte das TMBJS die Differenzbeträge in den jeweiligen Jahren nach.

Der Rechnungshof hat hinsichtlich der ersten Bewilligung kritisiert, dass die dem Antrag des LSB auf Förderung beigefügten Unterlagen unvollständig bzw. fehlerbehaftet waren. So fehlten z. B. Personalausgaben für einzelne Trainer, waren Eigenanteile der Sportfachverbände nicht ausgewiesen oder ergaben ausgewiesene Finanzierungsanteile nicht die pro Trainer beantragten Personalausgaben. Das TMBJS war somit nicht in der Lage, eine bedarfsgerechte Zuwendungshöhe festzulegen. Außerdem berücksichtigte es nicht alle Einnahmen (Erstattungen und Zuwendungen) des LSB.⁹⁰

Der Rechnungshof hat die gewählte Finanzierungsart „Anteilsfinanzierung“ als zu aufwendig kritisiert. Aufgrund der ständigen Fluktuation von Trainern waren bereits während des Bewilligungsverfahrens Anpassungen der Antragsunterlagen erforderlich. Dies setzte sich auch nach der Bewilligung der Zuwendung fort. Zur Erfüllung seiner Mitteilungspflicht meldete der LSB nahezu monatlich veränderte Anstellungsverhältnisse von Trainern.

Die zum Nachweis der Verwendung vorgelegten Unterlagen wiesen oft andere Beträge aus, als bei der Bewilligung zugrunde gelegt worden waren. Eine eingehende Überprüfung der Richtigkeit der vorgelegten Unterlagen war dem TMBJS kaum möglich.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Nachweise des LSB über die Mittelverwendung in 2017 Prämienzahlungen für besonders erfolgreiche Trainer von 100.000 EUR enthielten. In seinem Erstantrag hatte der LSB allerdings erklärt, Prämienzahlungen selbst tragen zu wollen.

⁸⁹ 2018/2019 Tarifierpassungen von je 57.000 EUR gegenüber den VE von 1,9 Mio. EUR. 2020 Anpassung der Trainervergütungen um 800.000 EUR in Anlehnung an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (Entgeltgruppe 11).

⁹⁰ Neben dem Land tragen LSB und Sportfachverbände einen Anteil der Trainer-Personalausgaben. Außerdem erhielt der LSB Erstattungen für von Trainern an den Sportgymnasien durchgeführten Sportunterricht. Zudem gewährte das TMBJS für einige beim Olympiastützpunkt e. V. angestellte Trainer Fördermittel.

Bei der Prüfung des Erstantrags hatte das TMBJS daher auch entschieden, dass Prämien nicht zuwendungsfähig sind. Durch die dennoch bei der Verwendungsnachweisprüfung erfolgte Anerkennung der Prämienzahlungen durch das TMBJS kam es nach Berechnungen des Rechnungshofs zu Überzahlungen von über 90.000 EUR. Der Rechnungshof hat gefordert, einen Erstattungsanspruch zu prüfen und ggf. eine Rückforderung zu veranlassen.

Bei der Nachbewilligung von Mitteln für 2018 aufgrund von Tarifsteigerungen erklärte das TMBJS die Prämien für zuwendungsfähig. In seinem Erstbescheid hatte es noch festgelegt, dass Nachbewilligungen nur für Tarifsteigerungen zulässig seien. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das TMBJS großzügig nachbewilligte. Zudem ließ es seine Festlegung im Zuwendungsbescheid außer Acht, nur im begründeten Ausnahmefall (für Tarifierpassungen) nachzufinanzieren. Ein Einbeziehen der Prämien in die zuwendungsfähigen Ausgaben durfte nach dem Erstbescheid nicht erfolgen.

Für 2020 gewährte der Gesetzgeber zum Zwecke der Trainerförderung einen Haushaltsansatz von 2,7 Mio. EUR. Dies waren 800.000 EUR mehr als die 2016 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen von 1,9 Mio. EUR. Ziel war, mit der deutlichen Vergütungserhöhung den Trainerberuf attraktiver zu machen. Der Antrag auf Nachbewilligung 2020 des LSB sah dementsprechend eine Ausgabensteigerung vor.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass nur die Ausgaben des Landes um 800.000 EUR auf 2,7 Mio. EUR stiegen, der Anteil des LSB aber sank. Dieser hatte seinen Anteil ohne Begründung um 45.000 EUR von 745.000 EUR auf 700.000 EUR abgesenkt. Die Absenkung nahm das TMBJS hin. Der Rechnungshof hat gefordert, dass das TMBJS diese Feststellung bei der noch ausstehenden Verwendungsnachweisprüfung für 2020 berücksichtigt und ggf. eine Rückforderung veranlasst.

IV.2 In seiner Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung hat das TMBJS zunächst zugesagt, die Antragsunterlagen künftig präzisieren zu wollen. Außerdem werde es für den bereits laufenden Olympiazzyklus die Finanzierungsart nachträglich von einer Anteilsfinanzierung in eine Festbetragsfinanzierung ändern.

Hinsichtlich der fehlenden Feststellung des Bedarfs hat das TMBJS auf den fraktionsübergreifend kommunizierten politischen Willen der Abgeordneten des Thüringer Landtags verwiesen. Es habe sich dadurch verpflichtet gesehen, die für diesen Zweck vom Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auszuschöpfen.

Das TMBJS hat die für 2017 zu Unrecht anerkannten Prämienzahlungen bestätigt. Zur Prüfung einer möglichen Rückzahlung hat es betont, dass die Haushaltsmittel für die Finanzierung hauptamtlichen Betreuungspersonals im Nachwuchsleistungssport verwendet und nicht zweckentfremdet eingesetzt worden seien.

Die im Erstbescheid eröffnete Möglichkeit einer nachträglichen Erhöhung der Zuwendung wegen Tarifierpassungen sei aufgrund interner Abläufe im LSB erst 2019 und 2020 realisiert worden. Deshalb habe das TMBJS entschieden, für 2018 die Prämien einzubeziehen. Es räumte ein, dass die Unterlagen dies nicht widerspiegeln.

Zur unbegründeten Absenkung des Eigenanteils des LSB 2020 hat das TMBJS mitgeteilt, die Feststellungen des Rechnungshofs bei der inzwischen begonnenen Verwendungsnachweisprüfung zu berücksichtigen. Es werde über das Ergebnis berichten.

Von einer Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TMBJS abgesehen.

IV.3 Der Rechnungshof nimmt die Zusage des TMBJS zur Kenntnis, die bisherige Finanzierungsart ändern und diese für den bereits bewilligten Förderzeitraum 2024 nachträglich korrigieren zu wollen. Dies gilt auch für die zugesagte Anpassung der Antragsunterlagen.

Die Begründung des TMBJS, sich verpflichtet gesehen zu haben, die vom Gesetzgeber zugestandenem Haushaltsmittel vollständig ausgeben zu müssen, geht fehl. Der Rechnungshof verweist darauf, dass es sich bei einem Haushaltsansatz – unabhängig von politischen Verständigungen – lediglich um eine Ausgabeermächtigung handelt. Bei Inanspruchnahme müssen die Grundsätze der Notwendigkeit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Wird bei der künftigen Festbetragsfinanzierung ein prozentualer Mindestanteil von Eigenmitteln festgelegt, würde eine Unterschreitung der zuwendungsfähigen Ausgaben dann zur Reduzierung der Förderung führen (atypische Festbetragsfinanzierung).⁹¹

Die Entscheidung des TMBJS, 2018 die Prämien anstelle der (nicht erfolgten) Tarifanpassungen anzuerkennen, nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass die nach dem Erstbescheid für 2017 bis 2020 erlaubten Tarifanpassungen nicht durch vom LSB selbst zu tragende Prämien ersetzt werden durften. Zudem mahnt er an, künftig eine ausreichende Dokumentation förderrelevanter Entscheidungen sicherzustellen.

Hinsichtlich der zu Unrecht einbezogenen Prämien 2017 und der unbegründeten Absenkung des LSB-Eigenanteils 2020 erwartet der Rechnungshof bei der Verwendungsnachweisprüfung eine kritische Überprüfung und ggf. das Geltendmachen von Rückforderungen.

⁹¹ Dittrich: Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht, § 44 BHO, Rn. 24.5. (Stand Januar 2023).

Bemerkungen zum Einzelplan 08

V. Corona-Ausgleichszahlungen für Krankenhäuser (Kapitel 08 29, 82 30)

Das für Gesundheit zuständige Ministerium sah 2021/22 während der Corona-Pandemie von Sanktionen über 930.000 EUR gegenüber Krankenhäusern ab, die ihre Meldepflicht über intensivmedizinische Behandlungskapazitäten nicht, nicht vollständig oder nicht fristgerecht erfüllten. Die Sanktionen waren durch Kürzungen von Ausgleichszahlungen vorzunehmen, die Einnahmeverluste von Krankenhäusern beispielsweise infolge verschobener Operationen kompensieren sollten. Erfolgte Kürzungen über 75.000 EUR nahm das Ministerium 2023 zurück.

V.1 Der Rechnungshof hat 2022/23 das Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren für Ausgleichszahlungen an Thüringer Krankenhäuser nach § 21 Abs. 1b Krankenhausfinanzierungsgesetz⁹² beim Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) geprüft.

Zugelassene Krankenhäuser verschoben oder setzten auf Grund der SARS-CoV-2-Pandemie zur Erhöhung der Verfügbarkeit von betreibbaren intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten planbare Aufnahmen, Operationen oder Eingriffe aus. Für daraus entstandene Einnahmeausfälle erhielten die Krankenhäuser Ausgleichszahlungen aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds des Bundes. Das Ministerium nahm die Zahlungen in Form einer tagesbezogenen Pauschale vor; sie beliefen sich im Zeitraum vom 15. November 2021 bis zum 18. April 2022 gegenüber 29 Krankenhäusern auf insgesamt 160 Mio. EUR.⁹³

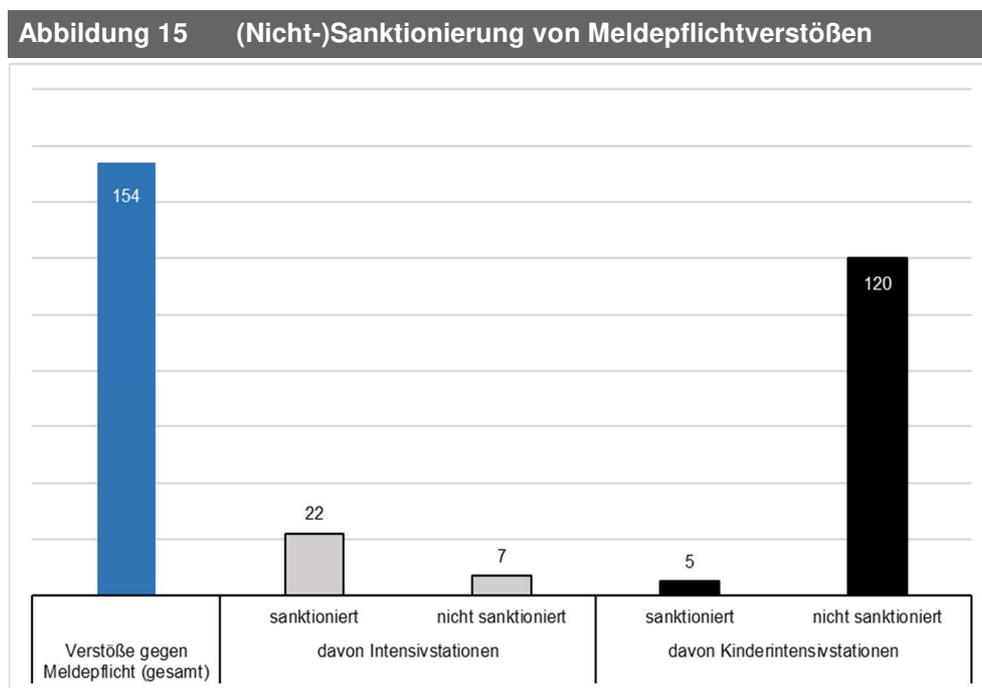
Der Rechnungshof hat Zahlungen über 70 Mio. EUR an 14 der 29 Krankenhäuser näher untersucht. 13 dieser 14 Krankenhäuser waren verpflichtet, täglich die Anzahl der verfügbaren intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten, nach Erwachsenen und Kindern differenziert, an das DIVI Intensiv-

⁹² Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze - Krankenhausfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 16. September 2022 (BGBl. I S. 1454).

⁹³ Ausgleichszahlungen vor dem hier betrachteten Zeitraum sind nicht Gegenstand des Bemerkungsverfahrens.

Register zu übermitteln (Meldepflicht gemäß § 1 DIVI IntensivRegister-Verordnung⁹⁴). Die Meldungen dienen der Erfassung von Kapazitäten zur intensivmedizinischen Behandlung von an SARS-CoV-2 erkrankten Patienten und der Lenkung von Patientenströmen. Sanktionen hatte das Ministerium vorzunehmen, wenn Krankenhäuser ihre tägliche Meldepflicht an das DIVI IntensivRegister nicht, nicht vollständig oder nicht fristgerecht erfüllten (§ 3 DIVI IntensivRegister-Verordnung). Für jeden Meldepflichtverstoß hatte das Ministerium die tagesbezogene Pauschale um 10 % zu kürzen.

Der Rechnungshof hat bei neun der 13 Krankenhäuser insgesamt 154 Verstöße gegen die täglichen Meldepflichten (Abbildung 15) ermittelt. Das Ministerium hatte 22 Verstöße bezüglich Meldungen für Intensivstationen und fünf Verstöße bezüglich Meldungen für Kinderintensivstationen sanktioniert und die tagesbezogenen Pauschalen um insgesamt 144.000 EUR gekürzt. Die anderen seitens des Rechnungshofs festgestellten Meldepflichtverstöße hat das Ministerium nicht sanktioniert. 120 der 127 nicht sanktionierten Verstöße bezogen sich auf Meldepflichtverstöße für intensivmedizinische Behandlungskapazitäten auf Kinderintensivstationen.



Quelle: Darstellung Rechnungshof

⁹⁴ Gemäß der im hier maßgeblichen Zeitraum gültigen Verordnung zur Aufrechterhaltung und Sicherung intensivmedizinischer Behandlungskapazitäten (DIVI IntensivRegister-Verordnung) vom 8. April 2020 (BAnz AT 09.04.2020 V4), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 12. November 2021 (BAnz AT 12.11.2021 V1).

Bei konsequenter Sanktionierung aller Verstöße hätte das Ministerium die den Krankenhäusern gewährten tagesbezogenen Pauschalen um weitere 930.000 EUR kürzen müssen – darunter 910.000 EUR für Meldepflichtverstöße bezüglich Kinderintensivstationen.

Der Rechnungshof hat die Umsetzung rechtlicher Vorgaben eingefordert und die inkonsequente Sanktionspraxis des Ministeriums gegenüber säumigen Krankenhäusern kritisiert. Indem es in gleichgelagerten Fällen unterschiedliche Entscheidungen traf, stellte es die Gleichbehandlung der Krankenhäuser nicht sicher. Zudem verzichtete es auf die Kürzung der Ausgleichszahlungen zu Lasten des Bundes, der die Finanzmittel bereitgestellt hatte.

V.2 Das Ministerium hat eine uneinheitliche Sanktionspraxis eingeräumt. Dies sei auch auf die personelle Situation im zuständigen Fachreferat und auf den Zeitlauf des Gesetzgebungsverfahrens für die Ausgleichszahlungen in 2021/22 zurückzuführen. Grundsätzlich habe es Meldepflichtverstöße bezüglich Kinderintensivstationen nicht sanktionieren wollen. Es halte dies auch weiterhin für sachgerecht. Zur Begründung führte das Ministerium an, dass Intensiv- und Beatmungskapazitäten für Kinder und Jugendliche nicht Bestandteil der DIVI IntensivRegister-Verordnung gewesen wären und damit nicht von der Sanktionierung umfasst gewesen seien. Weiterhin verwies es auf eine Information des Robert Koch-Instituts vom Februar 2021. Danach seien fristgerechte Meldungen nur für die Betrachtung der Intensiv- und Beatmungskapazitäten im Erwachsenenbereich relevant gewesen.

Aus Sicht des Ministeriums fehlte es nach Sinn und Zweck der DIVI IntensivRegister-Verordnung gerade an einer Rechtsgrundlage für eine Sanktionierung von Fällen, in denen Kinderintensivstationen betroffen waren. Bezüglich dieser Stationen habe keine Sanktionspflicht bestanden. Rechnungshof und Ministerium hätten diesbezüglich unterschiedliche Rechtsauffassungen.

Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung habe es die Kürzungen auf Grund von Meldepflichtverstößen zu Intensiv- und Beatmungskapazitäten für Kinder und Jugendliche 2023 zurückgenommen. Die ursprünglich bereits sanktionierten Beträge über 75.000 EUR seien an die entsprechenden Krankenhäuser nachträglich in voller Höhe ausbezahlt worden. Rückzahlungen erfolgter Kürzungen auf Grund von Meldepflichtverstößen bezüglich allgemeiner Intensivstationen seien nicht veranlasst worden.

Im Übrigen ordne der Rechnungshof die finanzielle Größe seiner Feststellungen nicht ein. Die Feststellungen betrafen gerade einmal 0,63 % der ausgezahlten Mittel in Höhe von rund 160 Mio. EUR.

Künftig werde auf eine einheitliche Entscheidungspraxis geachtet. Rechtliche Vorgaben würden gleichförmig umgesetzt.

V.3 Das Absehen von Sanktionen und die Auszahlung bereits vollzogener Kürzungen entbehren nach Ansicht des Rechnungshofs einer Rechtsgrundlage. Der Verweis auf die DIVI IntensivRegister-Verordnung ist rechtlich nicht tragfähig: Die Verordnung sah ausdrücklich eine Meldepflicht für intensivmedizinische Behandlungskapazitäten differenziert nach Erwachsenen und Kindern sowie Sanktionen für diesbezügliche Meldepflichtverstöße vor. Nach Auffassung des Rechnungshofs hatte das Ministerium keinen Ermessensspielraum bei der Sanktionierung.

Die DIVI IntensivRegister-Verordnung änderte sich zum 13. November 2021, also kurz vor Beginn des hier betrachteten Zeitraums. Neu enthalten war dabei die Pflicht, die intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten nach Erwachsenen und Kindern zu differenzieren und entsprechend zu sanktionieren. Die vom Ministerium herangezogene Information des Robert Koch-Instituts vom Februar 2021 zur Relevanz von Meldungen der Krankenhäuser hat daher inhaltlich keine Bedeutung für die hier kritisierten Meldepflichtverstöße ab November 2021. Eine Übertragung von Informationen vom Februar 2021 auf den hier betrachteten Zeitraum ist auf Grund der veränderten Rechtsgrundlage unsachgemäß.

Aus welchem Grund das Ministerium bezüglich Kinderintensivstationen zu einer einheitlichen Sanktionspraxis gelangte, nicht aber bezüglich allgemeiner Intensivstationen, blieb seitens des Ministeriums unerwähnt.

Zur Einordnung der finanziellen Größen stellt der Rechnungshof klar: Die hier vorgestellten Feststellungen beschränken sich auf eine Stichprobe von Ausgleichszahlungen über 70 Mio. EUR. Da Meldepflichtverstöße der Krankenhäuser mit einer Kürzung der Ausgleichszahlungen von 10 % zu sanktionieren waren, hätten bei entsprechenden Verstößen maximal 7 Mio. EUR sanktioniert werden können. Hiervon wurden rund 1 Mio. EUR (das sind 14 % von 7 Mio. EUR) sanktionierungspflichtiger Verstöße nicht sanktioniert.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seine Vorgehensweisen künftig einheitlich gestalten will. Rechnungshof und Ministerium haben zu

der Verfahrensweise in 2021/22 allerdings unverändert divergierende Rechtsauffassungen.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium,

- **in Krisensituationen für ausreichende Personalkapazitäten zur sachgerechten und zügigen Bearbeitung zusätzlicher Aufgaben Sorge zu tragen und**
- **auf einheitliche und regeltreue Verfahrensweisen hinzuwirken.**

Bemerkungen zum Einzelplan 09

VI. Förderung von Maßnahmen der Abwasserbeseitigung: Abkehr von privaten Kleinkläranlagen um jeden Preis (Kapitel 09 05)

Das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) nutzte seine Gestaltungsmöglichkeiten als oberste Wasserbehörde nicht, um Fördermittel zielgerichtet zu lenken. Es hat wasserwirtschaftliche und haushaltsrechtliche Vorgaben bei der Regelung der Fördervoraussetzungen nicht beachtet. Dadurch wurden vom Land 2017 für den Ausbau der öffentlichen Abwasserbeseitigung zusätzlich bereitgestellte Mittel von rund 3 Mio. EUR nicht bedarfsgerecht und wirtschaftlich verwendet.

VI.1 In Thüringen obliegt die Pflicht zur Beseitigung des Abwassers den Gemeinden als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises (kommunale Aufgabenträger).⁹⁵

Sie entscheiden im Rahmen des ihnen zustehenden kommunalen Selbstverwaltungsrechts über die Ausgestaltung der öffentlichen Abwasserbeseitigungseinrichtung im eigenen Ermessen.⁹⁶ Dabei haben sie die europäischen und nationalen wasserrechtlichen Vorgaben zu beachten. Wie sie das Abwasser beseitigen, müssen die kommunalen Aufgabenträger in einem Abwasserbeseitigungskonzept darstellen.⁹⁷ Bis zur Novellierung des Thüringer Wassergesetzes 2019 konnten die kommunalen Aufgabenträger bei Siedlungsgebieten unter 2.000 Einwohnern selbst entscheiden, ob ein Grundstück an die öffentliche Abwasserbeseitigung angeschlossen wird oder eine Kleinkläranlage erhalten sollte. Bedingung war lediglich, dass die Abwasserbeseitigung über Kleinkläranlagen gegenüber der öffentlichen Erschließung die wirtschaftlichere Variante war. Für Siedlungsgebiete bis 50 Einwohner hatte das TMUEN Kleinkläranlagen als wirtschaftlichste Variante generell anerkannt.⁹⁸

⁹⁵ § 2 Abs. 2 ThürKO.

⁹⁶ § 20 Abs. 2 Nr. 2 ThürKO.

⁹⁷ § 58a Abs. 1 Satz 2 Thüringer Wassergesetz (ThürWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 2009 (ThürWG 2009) bzw. § 48 Abs. 1 Satz 1 ThürWG vom 28. Mai 2019 (ThürWG 2019).

⁹⁸ TMUEN, Informationsbrief Abwasser Nr. 4/2012 vom 17. Dezember 2012, Grundsätze zur Aufstellung von Abwasserbeseitigungskonzepten, Anlage 5 „Hinweise zur Befreiung von der Pflicht zur Beseitigung des Abwassers“, Seite 1 Absatz 6 Nr. 3.

Seit 1990 fördert das Land die öffentliche Abwasserbeseitigung, um den Anschlussgrad an Kläranlagen zu erhöhen – seit 2015 nach der Richtlinie für die Förderung der Maßnahmen der Abwasserentsorgung im Freistaat Thüringen des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie und Naturschutz (RL Abwasserentsorgung)⁹⁹. Zudem stellt es seit 2009 Fördermittel für Grundstückseigentümer bereit, die von der öffentlichen Abwasserbeseitigung ausgeschlossen sind und Kleinkläranlagen errichten müssen.¹⁰⁰

Aufgrund geänderter bundesrechtlicher Regelungen¹⁰¹ und veränderter Rahmenbedingungen bestand für das Thüringer Wassergesetz (ThürWG) bereits seit 2010 Novellierungsbedarf. So war Thüringen im bundesweiten Vergleich das Schlusslicht beim Anschluss von Haushalten an öffentliche Kläranlagen. Einige kommunale Aufgabenträger nutzten die Möglichkeit, sich von ihrer Abwasserbeseitigungspflicht zu befreien, indem sie private Kleinkläranlagen in ihren Abwasserbeseitigungskonzepten auswiesen. Dabei boten die privaten Kleinkläranlagen die abwassertechnisch zulässige Lösung, um die Gebühren und Beiträge stabil zu halten.

2017 reichte das TMUEN z. B. über die RL Abwasserentsorgung rund 34 Mio. EUR Fördermittel für den Bau öffentlicher Abwasseranlagen aus. Um die Investitionstätigkeit der Thüringer Kommunen zusätzlich zu unterstützen, verabschiedete der Thüringer Landtag im selben Jahr das Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur vom 14. Juni 2017 (KommInvestG). Es sollten: „unter anderem auch Investitionen zusätzlich gefördert werden, die die Kommunen bei der Anpassung an sich ändernde gesetzliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen unterstützen.“¹⁰² Für den Förderbereich Abwasserbehandlung stellte das Land 5 Mio. EUR für bisher von der öffentlichen Abwasserbehandlung ausgeschlossene Siedlungsgebiete (§ 7 KommInvestG) bereit. Zur Umsetzung erließ das TMUEN im Juli 2017 die „Richtlinie für die Förderung von Maßnahmen der Abwasserentsorgung

⁹⁹ In der Fassung vom 19. Juni 2015 (ThürStAnz 29/2015, S. 1204 ff.).

¹⁰⁰ Richtlinie zur Förderung von Kleinkläranlagen im Freistaat Thüringen des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (RL Kleinkläranlagen) vom 13. August 2009 (ThürStAnz 34/2009, S. 1427 ff.), zuletzt Richtlinie zur Förderung von Kleinkläranlagen im Freistaat Thüringen des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie und Naturschutz vom 24. Juli 2018 (ThürStAnz 33/2018, S. 1035 ff.).

¹⁰¹ Aufgrund Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

¹⁰² LT-Drucksache 6/3599 vom 15. März 2017 (Gesetzesentwurf zum „Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur“), A. Problem und Regelungsbedürfnis.

nach dem Thüringer Gesetz für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur“ (RL KommlInvestG). Diese verwies zum Zuwendungsverfahren und zu den Zuwendungsvoraussetzungen im Wesentlichen auf die RL Abwasserentsorgung.

Mit Inkrafttreten des novellierten ThürWG vom 28. Mai 2019¹⁰³ (ThürWG 2019) ist die öffentliche Abwasserbeseitigung für Siedlungsgebiete mit mehr als 200 Einwohnern nach § 47 Abs. 3 ThürWG 2019 verpflichtend. Für Siedlungsgebiete mit weniger als 200 Einwohnern ist die öffentliche Abwasserbeseitigung verpflichtend, wenn dies aus wasserwirtschaftlichen Gründen (z. B. Einzugsgebiet eines Wasserschutzgebiets) erforderlich ist.

Der Rechnungshof hat 2019 die Förderung nach § 7 des KommlInvestG und der RL KommlInvestG geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum Juni 2017 bis Juli 2019 und umfasste alle bis dato erteilten Bewilligungen.¹⁰⁴

Dabei hat er im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Die Bereitschaft der kommunalen Aufgabenträger, Grundstücke mit in ihrer Wirtschaftlichkeit bestätigten Kleinkläranlagen durch eine öffentliche Abwasserbeseitigung zu erschließen, war – trotz des Förderangebots der RL KommlInvestG – gering. Im geprüften Zeitraum beantragten zwölf der rund 100 kommunalen Aufgabenträger eine Förderung nach der RL KommlInvestG. Die Thüringer Aufbaubank (TAB) als Bewilligungsbehörde erließ gegenüber elf Aufgabenträgern Zuwendungsbescheide über rund 2,9 Mio. EUR. Dies entsprach rund 58 % der bereitgestellten Fördermittel nach der RL KommlInvestG.
- Das TMUEN berücksichtigte bei der Ausgestaltung der RL KommlInvestG nicht, dass in den Abwasserbeseitigungskonzepten aller potenziellen Zuwendungsempfänger die Abwasserbeseitigung über Kleinkläranlagen als wirtschaftlichere Variante bestätigt worden war. Es hat auch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen¹⁰⁵ angestellt, die die Abkehr von Kleinkläranlagen rechtfertigten. Ebenso wenig bedachte es

¹⁰³ Verkündet als Artikel 1 des Thüringer Gesetzes zur Neuordnung des Wasserwirtschaftsrechts vom 28. Mai 2019 (GVBl. S. 74).

¹⁰⁴ Das KommlInvestG wurde bis 31. Dezember 2021 verlängert, damit verbleibende Mittel bis 2021 in Anspruch genommen werden konnten (Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie sozialen Infrastruktur vom 18. Oktober 2019, GVBl. S. 413).

¹⁰⁵ § 7 Abs. 3 ThürLHO.

die sich bereits abzeichnende 200-Einwohner-Grenze für Siedlungsgebiete und deren Anschlusspflicht an öffentliche Kläranlagen. Selbst seine eigenen wirtschaftlichen Betrachtungen zu privaten Kleinkläranlagen bei Siedlungsgebieten mit weniger als 50 Einwohnern ließ es außer Acht.

- Die TAB beachtete bei zwei Vorhaben die Zuwendungsvoraussetzungen der RL KommInvestG nicht. Bei einem Vorhaben bewilligte sie rund 117.000 EUR für den Anschluss von 13 Einwohnern. Eingeschlossen in die Förderung war der nicht zuwendungsfähige Anschluss mehrerer Gartengrundstücke. Nicht zuwendungsfähig war außerdem eine Freizeiteinrichtung im Außengebiet, für deren Anschluss die TAB rund 146.000 EUR bewilligte.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das TMUEN seine fachlichen Gestaltungsmöglichkeiten bei Erlass der RL KommInvestG nicht nutzte. Es hätte die rechtlichen Rahmenbedingungen prüfen und die bereitgestellten Mittel beispielsweise durch Vorgabe einer Einwohnerzahl oder einer Siedlungsgebietsgröße lenkend einsetzen müssen. Die Bewilligungen für nicht zuwendungsfähige Vorhaben waren u. a. der missglückten Regelungssystematik der RL KommInvestG (Verweis auf RL Abwasserentsorgung) geschuldet.

Der Rechnungshof hat u. a. gefordert, dass vor Erlass einer Förderrichtlinie geprüft wird, ob eine Förderung notwendig und zielführend ist. Er hat dem TMUEN empfohlen, künftig alle Regelungen in einer Förderrichtlinie schlüssig und vollständig zu bündeln.

Zudem müssen bei der Bewilligung von Zuwendungen sämtliche Zuwendungsvoraussetzungen geprüft und nachvollziehbar dokumentiert werden.

VI.2

Das TMUEN hat in seiner Stellungnahme dem Rechnungshof zugestimmt, dass vor Erlass einer Förderrichtlinie zu prüfen wäre, ob eine Förderung notwendig und zielführend ist. Vorliegend habe jedoch das KommInvestG das Ziel konkret vorgegeben. Es sei alleiniger Wille des Gesetzgebers nach § 7 KommInvestG gewesen, „für Investitionen in Maßnahmen der Abwasserentsorgung in Siedlungsgebieten, die derzeit (Stand 2017) von der zentralen Abwasserentsorgung ausgeschlossen sind, 5 Mio. EUR zur Verfügung zu stellen.“ Somit hätte das KommInvestG allein darauf abgezielt, private vollbiologische Kleinkläranlagen durch eine öffentliche Abwasserbeseitigung zu ersetzen. Danach habe sich das TMUEN gerichtet. Die neuen Regelungen

des ThürWG 2019 habe es 2017/2018 nicht vorhersehen können. Die 200-Einwohner-Grenze des § 47 Abs. 3 ThürWG 2019 sei zudem nicht fachlich eindeutig definiert, sondern ein Ergebnis politischer Verhandlungen.

Bei Vergleichen zwischen der öffentlichen Abwasserbeseitigung und den privaten Kleinkläranlagen könne zudem nicht von Wirtschaftlichkeit gesprochen werden. Die Kosten der öffentlichen Erschließung trügen die Anschlussnehmer solidarisch, während der Grundstückseigentümer die Kosten für eine Kleinkläranlage selber trage. Die „Wirtschaftlichkeit im weiteren Sinne“ sei „im Vergleich mit der ursprünglichen Entsorgungsvariante“ gegeben. Eine ministerielle Vorgabe sei nicht notwendig. Einerseits seien die Zuwendungsempfänger nach § 53 Abs. 2 ThürKO selbst an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden. Andererseits werde die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots regelmäßig im Rahmen der fachtechnischen Prüfung eingehend untersucht.

Die vom Rechnungshof kritisierte Förderung zweier Vorhaben sei nicht zu beanstanden. Sie seien in dem geförderten Umfang zuwendungsfähig und hätten dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprochen.

VI.3 Der Rechnungshof hält an seiner Kritik fest. Der Wortlaut des KommInvestG hinderte das TMUEN nicht daran, die Förderung der öffentlichen Abwasserbeseitigung nach der RL KommInvestG von bestimmten Kriterien (z. B. Siedlungsgebietsgrößen) abhängig zu machen. Das TMUEN verkennt zudem seine Pflichten als Richtliniengeber, die unbeschadet der Pflichten der Zuwendungsempfänger nach § 53 Abs. 2 ThürKO und der Bewilligungsbehörde bei der Prüfung der Förderanträge bestehen. Bei der konkreten Ausgestaltung der Förderung hätte das TMUEN insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 ThürLHO) beachten müssen. Die kommunalen Aufgabenträger konnten bei nachgewiesenem unvertretbar hohem Aufwand¹⁰⁶ Siedlungsgebiete aus der Solidargemeinschaft ihrer Anschlussnehmer ausschließen und damit ihre Anschlussnehmer von den hohen Kosten einer öffentlichen Abwasserbeseitigung entlasten. Für Siedlungsgebiete bis 50 Einwohner hatte das TMUEN selbst den Einsatz von vollbiologischen Kleinkläranlagen ohne weitere Vergleiche als wirtschaftlichste Variante der Abwasserbeseitigung eingestuft. Dass der Anschluss an

¹⁰⁶ § 58 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 ThürWG 2009 i. V. m. § 58a Abs. 1 Nr. 3 ThürWG 2009.

die öffentliche Abwasserbeseitigung anstelle der von den kommunalen Aufgabenträgern ursprünglich vorgesehenen privaten Kleinkläranlagen in Siedlungsgebieten bis 50 Einwohner nun wirtschaftlicher sein soll, vermag den Rechnungshof nicht zu überzeugen. Entgegen seiner Erwiderung hat das TMUEN bereits 2015 in der RL Abwasserentsorgung die 200-Einwohner-Grenze angewendet.

Daher sieht der Rechnungshof die Förderung von Investitionen in den Anschluss an die öffentliche Abwasserbeseitigung von Siedlungsgebieten mit weniger als 50 Einwohnern – mit Blick auf die eigene Bewertung des TMUEN – aus wirtschaftlichen Gründen nach wie vor kritisch. Gleiches gilt für Förderprogramme, die im Vorfeld gesetzlicher Änderungen gestartet werden. Dies kann zu Zielkonflikten zwischen geltenden und künftigen rechtlichen Regelungen führen.

Der Rechnungshof erwartet, dass das TMUEN

- **die Notwendigkeit einer Förderung vor dem Erlass von Förderrichtlinien vollumfänglich prüft und**
- **in Förderrichtlinien die Zuwendungsvoraussetzungen, die Zuständigkeiten und das Verfahren eindeutig regelt.**

VII. Klimaschutz und Klimafolgenanpassung in Kommunen – Förderung ineffizienter Maßnahmen zu außerordentlich hohen (CO₂-Vermeidungs-)Kosten (Kapitel 09 06)

Die Förderung von Maßnahmen zu Klimaschutz und Milderung der Folgen des Klimawandels ist sinnvoll und auch im Hinblick auf eine nachhaltige Finanzpolitik wichtig. Dem Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) ist es jedoch nicht gelungen, die dafür vorgesehenen Fördermittel in effektive Bahnen zu lenken und die erreichten Umwelteffekte plausibel darzustellen.

VII.1 Das Land hat sich hohe Ziele im Bereich des Klimaschutzes – insbesondere zur Treibhausgasminderung und Anpassung an die Folgen des Klimawandels – gesetzt und diese im Thüringer Klimagesetz (ThürKlimaG)¹⁰⁷ verankert. Da Kommunen Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele in der Regel nicht allein finanzieren können, stellt das Land Fördermittel auf der Grundlage der Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung von Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen in Kommunen¹⁰⁸ zur Verfügung. Das Kumulieren mit anderen Fördermitteln ist möglich. Das TMUEN hatte im geprüften Zeitraum 2017 bis 2021 insgesamt 24,3 Mio. EUR für Förderungen veranschlagt und davon rund 14,75 Mio. EUR verausgabt. Mit dem Verwaltungsverfahren (Bewilligungen, Mittelbewirtschaftung und Verwendungsnachweisprüfung) hat das TMUEN die TAB beauftragt.

Nach Nr. 1.1 der Richtlinien für die Jahre 2017 und 2019 zielt die Förderung insbesondere auf die Verminderung von Treibhausgasemissionen sowie die Anpassung an die unvermeidbaren Folgen des Klimawandels in Thüringen ab. Ein möglichst niedriger Fördermitteleinsatz soll für das Land bei der Reduktion von CO₂-Emissionen handlungsleitend sein.¹⁰⁹ Die Richtlinie aus 2021 konkretisiert die Zuwendungsziele:

¹⁰⁷ Thüringer Gesetz zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Thüringer Klimagesetz – ThürKlimaG –) vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 816).

¹⁰⁸ Vgl. Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung von Klimaschutzmaßnahmen in Kommunen vom 1. September 2017 (ThürStAnz 38/2017). Die Richtlinie hatte das TMUEN in der Folge als Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung von Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen in Kommunen (ThürStAnz 10/2019) sowie als Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung von Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen in Kommunen (ThürStAnz 1/2021) fortgeschrieben.

¹⁰⁹ Um einen Vergleich zwischen unterschiedlichen Vorhaben führen zu können, wird das Verhältnis von aufgewandten Kosten zu den eingesparten CO₂-Emissionen als Vermeidungskosten ermittelt.

- Energieeffizienzsteigerung, Einsatz erneuerbarer Energien sowie anderer Technologien und Maßnahmen zur Treibhausgasminde- rung und
- Schutz vor Schäden durch Starkniederschläge, Hitze, Dürre, Orkane sowie andere Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klima- wandels.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das TMUEN für den Nachweis und das Monitoring der Effekte der Treibhausgasminde- rung als Primärziel der Zuwendungen kein geeignetes einheitliches Verfah- ren angewendet hat. Für eine transparente und vergleichbare Bestimmung der mit den Vorhaben erreichbaren Reduktionen an Treibhausgasemissionen fehl- ten u. a. folgende Vorgaben:

- die Emissionsfaktoren für die jeweiligen Energieträger und die Anteile der veränderlichen spezifischen Emissionen des deutschen Strommix,
- Hinweise zur Anrechnung bei Bezug von sogenanntem „Grünstrom“,
- die voraussichtlichen Nutzungszeiträume (Lebensdauer) der Vorha- ben und
- der Bilanzrahmen für die Bestimmung der tatsächlichen Umweltleis- tung (Einbezug CO₂-Rucksack aus der Herstellung, der Anlagenerrich- tung, der Entsorgung und der ggf. über die Lebenszeit entstehenden Hilfsleistungen).

Die Antragsteller hatten ihre Annahmen im Wesentlichen frei gewählt. Die Förderakten der TAB beinhalteten unterschiedliche Faktoren, Nutzungsdau- ern und Rechenansätze. Die Berechnungsgrundlagen für Energie- und CO₂-Reduzierungen waren durch fragliche Angaben, nicht plausible Emissi- onsfaktoren und Rechenwege vielfach nicht glaubhaft und nicht nachvoll- ziehbar. Bei einigen Förderprojekten waren die Angaben bereits augen- scheinlich unrealistisch.

So hatte ein Zuwendungsempfänger im Antrag angegeben, 9,2 t pro Jahr mit einem E-Auto im Stadtverkehr einsparen zu wollen. Im Vergleich zu den Her- stellerangaben und Messungen des ADAC hätte das Fahrzeug – um 9,2 t

CO_{2äq} pro Jahr einzusparen – zwischen 89.000 km und 196.000 km bzw. arbeitstäglich zwischen rund 424 und 933 km fahren müssen.¹¹⁰ Dies ist offensichtlich nicht plausibel.

Ein weiterer Zuwendungsempfänger hatte angegeben, ein Pedelec zu beschaffen, um damit 1,8 t CO_{2äq} pro Jahr einsparen zu wollen. Um diese Einsparung zu erreichen, hätten Mitarbeiter der Gemeinde rund 6.300 km¹¹¹ bzw. 30 km pro Arbeitstag an 210 Arbeitstagen im Jahr mit den Pedelecs zurücklegen müssen. Auch dies zu erreichen, ist unrealistisch.

Diese und weitere nicht plausible Angaben hat die TAB als Indikatoren für das Controlling des Förderprogramms fehlerhaft übernommen.

Nach der Richtlinie sollte für eine wirtschaftliche Fördermittelverwendung eine Priorisierung oder Lenkung in Maßnahmen mit niedrigen CO₂-Vermeidungskosten erfolgen. Die TAB hat weder mit dem Antrag noch mit dem Verwendungsnachweis die Vorlage von CO₂-Vermeidungskosten verlangt, berechnet oder ausgewiesen. Das TMUEN hatte dazu angegeben, dass CO₂-Vermeidungskosten für die Förderung nicht relevant gewesen seien. Die Höhe dieser habe sich dem Ziel, Beiträge zur Klimaneutralität zu leisten, unterzuordnen.

Der Rechnungshof hat die CO₂-Vermeidungskosten für einzelne Vorhaben nach den vorhandenen Angaben im Antragsstadium selbst berechnet. Für die Förderprojekte ergaben sich CO₂-Vermeidungskosten zwischen rund 20 EUR und 431.250 EUR pro Tonne CO_{2äq}. Im Mittel ergaben sich Kosten von rund 96.900 EUR je voraussichtlich zukünftig weniger emittierter Tonne CO₂.

Da auf dem Markt für freiwillige CO₂-Kompensationsprojekte Zertifikate¹¹² ab 12,50 EUR pro Tonne CO_{2äq} erwerbbar sind, stellt das errechnete Mittel ein

¹¹⁰ 18 kWh/100km entsprechen 0,182 Tonnen CO₂-Emissionen pro 1.000 km Fahrleistung im Strom-Mix Deutschland. 23,5 kWh/100 km entsprechen 0,238 Tonnen CO₂-Emissionen pro 1.000 km Fahrleistung im Strom-Mix Deutschland. Fahrzeuge mit Otto-Verbrennungsmotor und einem durchschnittlichen Verbrauch von 7 Liter Normalbenzin pro 100 km erzeugen 0,285 Tonnen CO₂-Emissionen pro 1.000 km Fahrleistung. Der Berechnung lagen 210 Arbeitstage zugrunde. [Quellen: <https://www.adac.de>, <https://co2.myclimate.org>]

¹¹¹ Bei einem durchschnittlichen Verbrauch von 7,0 Liter Kraftstoff pro 100 km Fahrleistung erzeugt ein PKW rund 0,285 t CO₂-Emissionen. [Quelle: <https://co2.myclimate.org>]

¹¹² Eine Auswahl zertifizierter Klimaschutzprojekte, mit denen unmittelbar CO₂ Kompensationen erfolgen können, sind unter <https://klimaneutralwerden.de/> ab 12,50 EUR pro Tonne CO_{2äq} zu erwerben. Das Unternehmen FutureCamp (<https://www.futurecamp.de/de>), das die Eröffnungsbilanz für die Thüringer Landesverwaltung erstellt hat, bietet Zertifikate für unterschiedliche Projekte zwischen 15,88 EUR und 20,92 EUR pro Tonne CO_{2äq} an (zuletzt abgerufen am 30. Mai 2023).

grobes Missverhältnis zwischen Mittelaufwand und Umweltnutzen dar. Gerade die hohen Landesziele im Umweltbereich mit begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen erzwingen effiziente Maßnahmen.

Im Übrigen hat der Rechnungshof festgestellt, dass bei durch Bund und Land gemeinsam geförderten Maßnahmen sowohl die Fördermittelstellen des Bundes als auch das TMUEN die erzielbaren CO₂-Minderungen vollständig für sich deklarieren. Das bedeutet, dass im Rahmen des Controllings generell zu hohe Umwelteffekte für das Förderprogramm ausgewiesen werden.

Die aktuelle Form der Förderung ist daher nicht zielgerichtet, die Wirkung ist unbekannt und die Mehrzahl der geförderten Vorhaben ist unwirtschaftlich. Die Umsetzung und Bewirtschaftung der Richtlinie lassen ein strategisches Handeln vermissen.

Der Rechnungshof hat das TMUEN aufgefordert, sein Förderprogramm einem funktionsfähigen Controlling (§ 23 ThürLHO) und die Wirkung der bisherigen Förderung einer kritischen Würdigung zu unterziehen, von seiner Gestaltungs- bzw. Lenkungscompetenz Gebrauch zu machen und notwendige Anpassungen im Rahmen einer Wirkungskontrolle (§ 7 ThürLHO) vorzunehmen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

VII.2 Das TMUEN hat im Prüfungsverfahren keine Stellungnahme zur Bestimmung und Bewertung der CO₂-Vermeidungskosten sowie zur Anrechnungspraxis von CO₂-Minderungen von Bund und Land abgegeben. Es führte jedoch im Rahmen der Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag aus, es sei nicht zutreffend, dass unplausible oder fehlerbehaftete Indikatoren Eingang in die Datenbank und letztendlich in das Controlling für das Förderprogramm gefunden hätten. Solche fehlerbehafteten Indikatoren, einschließlich der vom Rechnungshof aufgeführten Beispiele, seien mit der Angabe von 0 t CO₂-Einsparung gerade nicht in das Controlling aufgenommen worden.

Im Zuge der Überarbeitung der Richtlinie werde das TMUEN die bisher zur Anwendung gekommenen Indikatoren kritisch analysieren und überarbeiten. Es stelle in Aussicht, die Implementierung eines einheitlichen Verfahrens zur Überwachung und Auswertung der Indikatoren umfassend zu prüfen und diese neu auszurichten. Das TMUEN beabsichtige, insbesondere auch die CO₂-Vermeidungskosten in die Betrachtung einzubeziehen.

Zur Anrechnung von Effekten bei Komplementärförderungen anderer Zuwendungsgeber hat das TMUEN erneut keine Stellungnahme abgegeben.

VII.3 Die Ausführungen des TMUEN entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht, zeigen sie doch vielmehr den akuten Handlungsbedarf für einheitliche Vorgaben zur Ermittlung von Indikatoren und deren Übernahme in das Controlling auf. Wenngleich die aufgeführten, nicht plausiblen Angaben der Beispiele nicht in das Controlling aufgenommen wurden, ist deren Bilanzierung mit 0 t CO₂-Einsparung nicht sachgerecht. Die Effekte des Förderprogramms werden hierdurch verzerrt und nicht zutreffend dargestellt.

Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, für das Förderprozedere ein geeignetes Verfahren nach einheitlichen Grundsätzen zur Bestimmung der CO₂-Reduktionen und CO₂-Vermeidungskosten einzuführen. Die Effekte der Fördervorhaben sind transparent zu ermitteln, zu dokumentieren und für die Weiterentwicklung der Zuwendung zu nutzen. Die Effekte aus dem Fördermitteleinsatz bei Komplementärförderungen, bei denen die Fördermittelstellen des Bundes und auch das TMUEN die erzielbaren CO₂-Minderungen jeweils vollständig für sich deklarieren, sind zu bereinigen.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine angemessene Obergrenze in EUR je eingesparter Tonne CO_{2äq} vorzugeben und daran die Förderfähigkeit von Vorhaben auszurichten.

**VIII. Klimaschutz und Klimafolgenanpassung in Kommunen –
pflichtvergessen und zu gut bemessen
(Kapitel 09 06)**

Das TMUEN ist bei der Förderung von Maßnahmen zu Klimaschutz und Milderung der Folgen des Klimawandels nicht Herr des Verfahrens. Mangelndes Interesse und Controlling, unterlassene Umsetzung von Vorschlägen des Rechnungshofs, künstliche Aufteilungen von Vorhaben und die Verfahrensweisen der Bewirtschaftung führten dazu, dass für einzelne Fördergegenstände bis zu 75 Cent pro einem Euro Förderung an Verwaltungskosten entstehen.

VIII.1 Der Freistaat hatte 2017 eine Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen des Klimaschutzes in Thüringer Kommunen¹¹³ erlassen und diese auch zur Milderung der Folgen des Klimawandels weiterentwickelt. Der Rechnungshof hatte seinerzeit insbesondere Bedenken zur verwaltungsseitigen Umsetzung der geplanten Richtlinie geäußert. Er wies darauf hin, dass:

- kleinteilige Fördergegenstände und unterschiedliche Förderanteile zu erheblichem Mehraufwand des Zuwendungsgebers und -empfängers führen und damit deutlich erhöhte Kosten entstehen,
- eine Auswahl wirtschaftlich und ökologisch sinnvoller Maßnahmen stattfinden müsse und nur diese zu fördern sind,
- zu hohe Anforderungen an die Nachweise der Verwendung gegenüber dem Regelverfahren nach § 44 ThürLHO bestehen.

Diese Hinweise blieben unbeachtet.

2017 schloss das TMUEN für die Bewirtschaftung der Förderrichtlinie mit der TAB eine Programmvereinbarung. Danach hatte die TAB die Umsetzung, Abwicklung und Betreuung von Vorhaben der Förderrichtlinie zu übernehmen. Ob die Übertragung dieser Aufgaben an die TAB wirtschaftlich war, hat das TMUEN nicht nachgewiesen. Die TAB hat Anspruch auf Vergütung der ihr tatsächlich entstandenen Kosten auf der Grundlage einer Kostenträgerrechnung.

¹¹³ Vgl. Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung von Klimaschutzmaßnahmen in Kommunen vom 1. September 2017 (ThürStAnz 38/2017). Die Richtlinie hatte das TMUEN in der Folge als Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung von Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen in Kommunen (ThürStAnz. 10/2019) sowie als Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung von Klimaschutz- und Klimafolgenanpassungsmaßnahmen in Kommunen (ThürStAnz. 1/2021) fortgeschrieben.

Der Rechnungshof hat 2022 neben der Effizienz¹¹⁴ der Förderung in den Jahren 2017 bis 2021 auch das Verwaltungshandeln und die Bewirtschaftungskosten der TAB geprüft.

Für die bis zum 31. Dezember 2021 bewilligten Zuwendungen von rund 16 Mio. EUR hat der Rechnungshof auf der Grundlage des Verwaltungshandelns der TAB und der bisherigen Kostenerstattung Bewirtschaftungskosten von rund 2,4 Mio. EUR prognostiziert. Daraus hat der Rechnungshof Verwaltungskosten von rund 3.740 EUR pro Fördervorhaben abgeleitet. Differenziert nach den jeweiligen Fördergegenständen beliefen sich für über 40 % der Vorhaben die Verwaltungskosten auf mehr als 52 Cent pro einem Euro Zuwendung. In der Spitze betrug die Verwaltungskosten 75 Cent pro ausgereichtem Euro.

In seiner Prüfung hat der Rechnungshof aufgezeigt, dass überwiegend Verwaltungskosten bei der Beratung und Antragsbearbeitung entstanden, die auf den Beratungsbedarf kleinteiliger Fördergegenstände und unterschiedliche Förderquoten zurückzuführen sind. Auch das zum Mittelabruf festgelegte Erstattungsverfahren und die Prüfung aller Verwendungsnachweise als Vollprüfung sind kostenintensiv. Das TMUEN hatte nicht gegengesteuert.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass Antragsteller ihre Vorhaben auf mehrere Fördergegenstände aufteilen. Er bewertet dieses Vorgehen neben dem erhöhten Verwaltungsaufwand als unzulässiges Umgehen festgelegter Förderhöchstbeträge.

Sowohl das Erstattungsverfahren als auch die Vollprüfung der Verwendungsnachweise durch die TAB stellen eine Abweichung vom Standardverfahren gemäß VV zu § 44 ThürLHO dar. Dies führt nach Berechnungen des Rechnungshofs bei dieser Förderrichtlinie zu vermeidbaren Bewirtschaftungskosten von rund 1,13 Mio. EUR. Entsprechende Betrachtungen hatte das TMUEN nicht angestellt.

Nach der Programmvereinbarung hat die TAB turnusmäßige Berichtspflichten. Dafür sollte das TMUEN der TAB vor dem ersten Statistikmonat eine Übersicht senden, aus der sich die Art der zu übermittelnden Daten ergeben. Eine entsprechende Vorgabe hatte das TMUEN nie gemacht. Daten, welche die TAB dennoch bereitstellte, waren beim TMUEN nur unvollständig und

¹¹⁴ Vgl. Bemerkungsbeitrag C.VII.

ohne Zusammenhang abgelegt. Das TMUEN hat sich mit bereitgestellten Controlling-Berichten der TAB fachlich-inhaltlich nicht auseinandergesetzt und darüberhinausgehende statistische Auswertungen nicht gefordert.

Die TAB hatte dem TMUEN ihre Leistungen quartalsweise in Rechnung gestellt. Die Rechnungen der TAB setzen sich aus wenigen Summenbeträgen zusammen, die insgesamt den jeweiligen Rechnungsbetrag ergaben. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass anhand der zahlungsbegründenden Unterlagen weder die sachliche und die rechnerische Richtigkeit i. S. d. VV zu § 70 ThürLHO geprüft noch festgestellt werden konnten. Dies sind Voraussetzungen für die Zahlungsanordnung.

Substanzielle Prüfvermerke zur Rechnungslegung hatte das TMUEN nicht vorlegen können. Das TMUEN hat damit ungeprüft die Überweisung von insgesamt 1,57 Mio. EUR angeordnet.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen sind die aktuelle Form der Förderung und die Art der Bewirtschaftung nicht zielgerichtet und die Bewirtschaftung zu kostenintensiv. Die Umsetzung lässt ein strategisches Handeln vermissen. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass nicht das TMUEN handlungsleitend agiert, sondern dies der TAB als Bewilligungsbehörde überlässt.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass das Land sich seiner Verantwortung stellt und die aktuelle Förderung einer kritischen Würdigung unterzieht, notwendige Anpassungen vornimmt und die Ziele und deren Erreichung nachvollziehbar dokumentiert.

VIII.2 Das TMUEN leitet aus der Gesamtkostenprognose des Rechnungshofs durchschnittliche Bewirtschaftungskosten von 15 Cent pro Euro Zuwendung ab. Durch das Herausgreifen einzelner Fördertatbestände sei die Betrachtung des Rechnungshofs inkonsistent. Das TMUEN vertritt die Auffassung, dass das Förderprogramm mit durchschnittlichen Bewirtschaftungskosten von 15 % nicht übermäßig teuer sei.

Das TMUEN führte aus, Zuwendungen für einzelne abgegrenzte Vorhaben zu bewilligen. Die Abgrenzung folge dabei dem Vergaberecht und bei gemeinsamen Förderungen der Aufteilung der Bundesvorhaben. Entsprechend der funktionsbezogenen Förderung könnten alle Zuwendungsempfänger in gleicher Weise ihre Vorhaben beantragen.

An der Auszahlung im Erstattungsverfahren wolle das TMUEN festhalten, da es sich bei EU-Strukturfondsverordnungen bewährt habe und frühzeitig Fehler aufdecke. So erübrige sich im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung die Belegprüfung und die damit ggf. verbundene Rückforderung von Zuwendungen. Das Vermeiden dieses aufwendigen Verfahrens spare letztlich Bearbeitungskosten. Auch die Zuwendungsempfänger würden vor nachlaufenden Rück- und Zinszahlungen geschützt. Die Anwendung einer stichprobenhaften Prüfung der Verwendungsnachweise erscheine dem TMUEN bei einer Auszahlung im Erstattungsverfahren jedoch durchaus sinnvoll.

Das TMUEN werte die von der TAB übersandten Statistiken aus und berücksichtige die Erkenntnisse im Rahmen der Programmbegleitung und bei der weiteren Ausgestaltung des Förderprogramms Klima Invest. Es bedauere, dass in der Vergangenheit die Auswertung der Statistiken nicht ausreichend erfasst und dokumentiert worden sei. Das TMUEN werde das praktizierte Verfahren gründlich analysieren, Rückschlüsse daraus ziehen und das Implementieren geeigneter Verfahren sowie deren Dokumentation sicherstellen. Es hat jedoch gleichzeitig darauf hingewiesen, dass es sich in Bezug auf die hierfür benötigte Personalausstattung dem restriktiven Verhalten des Haushaltsgesetzgebers und der dadurch stark begrenzten Handlungsspielräume unterworfen sehe.

Die Rechnungen der TAB seien prüffähig gewesen. Nachfragen würden beantwortet, Belege übersendet und Einblick in die Kostenrechnung jederzeit gewährt werden. Ferner biete die TAB regelmäßig Schulungen für die einzelnen Auftraggeber in den Ministerien an, um die Kostenrechnung und deren Abrechnung zu erläutern.

VIII.3 Sämtliche vom TMUEN vorgebrachten Argumente überzeugen nicht.

Das TMUEN widerlegte die vom Rechnungshof prognostizierten Verwaltungskosten nicht. Die Ermittlung der Verwaltungskosten bezogen auf das jeweilige Förderprogramm und deren Fördergegenstände ist im Sinne der Beurteilung der Vollzugswirtschaftlichkeit und des Controllings unabdingbar. Können weder TMUEN noch TAB Aufschluss über programmbezogene Verwaltungskosten geben, ist das ein Mangel, den es abzustellen gilt. Erkenntnisse, welche Effekte einzelne Fördervorhaben erzielen und welche hohe Verwaltungskosten erzeugen, sind zur Weiterentwicklung eines Förderprogramms erforderlich.

Bezüglich der unzulässigen Aufteilung von Fördergegenständen verdeutlicht der Rechnungshof, dass bei jeder Gesamtbaumaßnahme Teilgewerke weder zeitlich noch inhaltlich trennbar sind. Im Vergaberecht gilt das Gebot der losweisen Vergabe im Sinne der Wirtschaftsförderung. Dieses Gebot ändert jedoch nichts an der vergaberechtlichen Betrachtung als Gesamtmaßnahme. Auch kann das Vorgehen anderer Zuwendungsgeber nicht handlungsleitend für die landesspezifische Förderung sein. Insbesondere trägt dieses Argument nicht, da im betrachteten Fall der Bund ausschließlich ein Vorhaben, die TAB jedoch vier Fördervorhaben abgeleitet und jeweils einzeln gefördert hat.

Der Rechnungshof kann nachvollziehen, dass es für die TAB vorteilhaft ist, für alle von ihr bewirtschafteten Förderprogramme ein einheitliches Verfahren anzuwenden und dabei auf die Anforderungen der EU abzustellen. In diesem Fall führt die Vereinheitlichung zu unnötigen Mehrausgaben, da das Prozedere der EU die Anforderungen des Landes übersteigt.

Einsparungen bei den Verwaltungskosten zur Prüfung der Verwendungsnachweise sind nicht gegeben, weil die TAB mit dem vollzogenen Verfahren bei der Auszahlung bereits unnötigen Aufwand betreibt und diesen vom Land erstattet bekommt. Das Argument der Rücksichtnahme auf Zuwendungsempfänger greift nicht. Bei ausreichender inhaltlicher Antragsprüfung und dem Einhalten zuwendungsrechtlicher Bestimmungen sind Rückforderungen nicht zu erwarten.

Die Kostenerstattungsrechnung der TAB in Gänze umfasst Umlagekosten aus Kostenträgerberichten ohne spezifische Aufgliederung. Die Kostenerstattungsrechnung ist für die Ministerien wenig geeignet, um diese auf ihre Angemessenheit und Notwendigkeit gemäß §§ 7 und 34 ThürLHO prüfen zu können. Diese Prüfung ist aber für die Ministerien haushaltsrechtlich zwingend.

Die vom Rechnungshof geforderte Würdigung und Anpassung der aktuellen Förderung und der verwaltungsinternen Dokumentation hat das TMUEN zwar in Aussicht gestellt. Jedoch darf die Personalausstattung nicht als Argument dienen, dass das TMUEN von seiner Gestaltungs- und Lenkungs-funktion nicht Gebrauch macht. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, die bisherige Förderung kritisch zu würdigen und den Fokus auf Controlling und Zielerreichung zu lenken.

Der Rechnungshof empfiehlt,

- **das Erstattungsverfahren durch ein portalbasiertes und automatisiertes Mittelabrufverfahren abzulösen und damit die Verwaltungskosten zu senken,**
- **nur Gesamtmaßnahmen (keine Aufsplittung) zu fördern,**
- **nur Maßnahmen mit nachgewiesener Wirkung zu fördern und**
- **die Verwendungsnachweisprüfung durch die TAB auf eine repräsentative Stichprobe (Regelverfahren) zu beschränken.**

Bemerkungen zum Einzelplan 18

IX. Hat das Panorama Museum eine Zukunft? (Kapitel 18 02 und 18 25)

Das Panorama Museum in Bad Frankenhausen weist erhebliche bauliche und konstruktive Mängel auf. Ohne die erforderliche Grundsanierung ist eine langfristige Nutzung nicht sichergestellt. TSK und TMIL haben bereits rund 3,66 Mio. EUR in die Weiterentwicklung des Museums investiert, obwohl bisher ein tragfähiges Konzept und eine belastbare Kostenermittlung für die notwendige Grundsanierung nicht vorliegen.

IX.1 Das Panorama Museum ist ein zwischen 1974 und 1977 errichteter Experimentalbau. Die Außenwand des Rundbaus besteht aus zylindrischen Stahlbetonschalen, die ursprünglich als Dachelemente konzipiert waren. Das Dach des Rundbaus wurde aus vorgespannten hyperbolischen Dreieckschalen auf einer zentrischen Unterspannung durch Stahlbänder errichtet. Zum Museum gehören ein Eingangsbauwerk mit begehbare Terrasse, ein Verbindungsbau zwischen Eingangsbauwerk und Museumsgebäude sowie Außenanlagen. Das Panorama Museum ist seit 2011 im Blaubuch des Bundes als national bedeutendes Kulturdenkmal gelistet und steht seit 2015 unter Denkmalschutz. Kernstück der Ausstellung ist ein 123 m langes und 14 m hohes Ölgemälde, das strengen konservatorischen Anforderungen unterliegt.¹¹⁵ Dieses wurde 2011 mit dem „Europäischen Kulturerbe-Siegel“ ausgezeichnet.

Der Rechnungshof hat die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel bei der Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung von Baumaßnahmen am Panorama Museum in Bad Frankenhausen von 2017 bis 2021 geprüft.

Ein 2014 vom TLBV beauftragtes bauliches Gesamtkonzept¹¹⁶ zeigt bauliche und konstruktive Mängel auf, die für den Erhalt des Panorama Museums grundhaft beseitigt werden müssen. Der mit dem Gesamtkonzept beauftragte Freiberufler hatte in einer Projektskizze die Sanierung des Panorama

¹¹⁵ Die beinhalten u. a. ein stabiles Raumklima mit Vorgaben zu Temperatur und Luftfeuchtigkeit.

¹¹⁶ Das Gesamtkonzept besteht aus einem Gutachten und einem Vorentwurf.

Museums für rund 45 Mio. EUR vorgeschlagen. Die TSK hatte 2015 auf dieser Grundlage die Sanierung des Panorama Museums als Große Baumaßnahme zur Haushaltsaufstellung 2016/2017 angemeldet. Wegen fehlender Haushaltsmittel wurde die Maßnahme nicht in den Haushaltsplan aufgenommen. Das bis 2019 fortgeschriebene Gesamtkonzept beinhaltet u. a. eine dringend notwendige Betoninstandsetzung am Dach und an der Wetzschale des Rundbaus. Zudem zeigt das Gesamtkonzept auf, dass weitere Feuchtebelastungen zu gravierenden Einschränkungen im Tragverhalten der Betonbauteile und der Stahlkonstruktion führen würden. Ohne zusätzliche Schutzvorkehrungen sei mit einer fortschreitenden Ermüdung der Tragkonstruktion zu rechnen.

Das bauliche Gesamtkonzept enthält zwei Varianten für die Grundsanie rung. TSK, TMIL und TLBV stimmten überein, dass beide aufgrund der Besonderheit der Konstruktion und der Schutzerfordernisse des Kunstwerks nicht umsetzbar seien. Eine Anmeldung der TSK als Große Baumaßnahme zur denkmalgerechten Sanierung für den Haushalt 2020 hatte das TMIL erneut abgelehnt.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen führte das TLBV vier Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen (KBM) durch. Hierzu gehören die KBM „Neubau eines barrierefreien Besucherparkplatzes“, mit welcher der Parkplatz näher an das Museum verlegt werden soll, und die KBM „Herrichten des Eingangsumfelds“, die neben mehreren kleineren Maßnahmen aus dem Bauunterhalt die Instandsetzung des Eingangsgebäudes und den Ersatzneubau eines Treppenturms zur Erschließung der Terrassenebene auf dem Eingangsgebäude beinhaltet. Zudem hatte das TLBV rund 900.000 EUR¹¹⁷ für Vorarbeitskosten zur Vorbereitung der Grundsanie rung ausgegeben.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass TSK und TMIL mit der Verlegung des Parkplatzes und der Sanierung des Eingangsgebäudes Teile der notwendigen Grundsanie rung des Panorama Museums vorgezogen hatten. Damit sind bereits rund 3,66 Mio. EUR¹¹⁸ gebunden. Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass sowohl ein tragfähiges Gesamtkonzept als auch eine

¹¹⁷ Stand 20. Juni 2022 waren 902.179,40 EUR aus Kapitel 18 25 Titel 758 01 für Vorarbeitskosten zum Baulichen Gesamtkonzept gebunden, die Ist-Ausgaben betragen 888.680,57 EUR.

¹¹⁸ Rechnung: 1.965.000 EUR für KBM Besucherparkplatz + 330.000 EUR Treppenturm + 468.000 EUR Eingangsgebäude + 900.000 EUR Vorarbeitskosten GBM.

belastbare Kostenermittlung für die Sanierung des Panorama Museums nicht vorliegen. Die in der Grundlagenermittlung festgestellten Schäden an den tragenden Betonbauteilen und an den Stahlkonstruktionen durch Korrosion erfordern eine dringende und umfassende Sanierung. Zudem hat das Gebäude die übliche Nutzungsdauer für vergleichbare Bauten¹¹⁹ ohne grundhafte Modernisierungen erreicht.

Der Rechnungshof hat gefordert, zeitnah über den weiteren Umgang mit dem denkmalgeschützten Panorama Museum in Bad Frankenhausen zu entscheiden. Ohne eine Grundsatzentscheidung und eine technisch wie wirtschaftlich umsetzbare Grundsanie rung sind vorgezogene Teilbaumaßnahmen weder wirtschaftlich vertretbar noch haushaltsrechtlich zulässig (§§ 7 und 24 ThürLHO).

IX.2 Das TMIL hat mitgeteilt, die KBM seien unabhängig von der späteren Durchführung einer Grundsanie rung aus baufachlicher Sicht unabweisbar notwendig gewesen, um den laufenden Betrieb zu sichern. Die Verlegung des Parkplatzes folge dem Ziel der Landesregierung zur Inklusion. Für gehbehinderte Menschen sei die Nutzung des bisherigen Parkplatzes sowie das Erreichen des Museums kaum möglich. Der entscheidende Teil der KBM „Herrichten des Eingangsumfelds“ sei unabweislich nötig, insbesondere da der Treppenturm auch als Angriffsweg für die Feuerwehr diene. Die KBM diene auch der Vorbereitung auf das 2025 stattfindende 500-jährige Bauernkriegs-Jubiläum. Das Panorama Museum habe überregionale Bedeutung für die Attraktivität des Tourismusstandorts Nordthüringen. Für die Planung der Grundsanie rung seien weitere Untersuchungen hinsichtlich Technologie und Finanzierbarkeit notwendig. Zudem seien die Möglichkeit einer Bundesförderung zu prüfen und ggf. förderrechtliche Voraussetzungen zu schaffen. Eine Entscheidung zur Art und zum Umfang der Grundsanie rung sei daher nicht zeitnah möglich.

Die TSK hat ergänzt, dass das Panorama Museum seit 2019 Teil des Forschungsprojekts „Gealterte Hochmoderne in Stahlbeton“ sei, in welchem vor allem Möglichkeiten zur denkmalgerechten Betoninstandsetzung untersucht

¹¹⁹ Gemäß Richtlinie zur Ermittlung des Sachwerts (BAnz AT 18. Oktober 2012 B1) beträgt die übliche Gesamtnutzungsdauer von Saalbauten und Veranstaltungsgebäuden bei ordnungsgemäßer Instandhaltung rund 40 Jahre. Durch Modernisierungen kann die Restnutzungsdauer verlängert werden.

werden. Der Bericht solle Mitte 2023 vorliegen. Nach ersten Zwischenergebnissen seien die Schäden am Bauwerk weniger bedenklich als bisher angenommen.

Aufgrund begrenzter Haushaltsmittel müssten Investitionen in den Erhalt der Bausubstanz und die Verbesserung der Nutzbarkeit erfolgen, auch wenn aus finanziellen, personellen und fachlichen Gründen ein langfristiges Sanierungskonzept noch nicht möglich sei. Daher habe die TSK auf Empfehlung des TMIL vier Teilprojekte als KBM vorgezogen.

TMIL und TSK stimmen überein, dass der Erhalt des Museums aufgrund der kulturpolitischen Bedeutung unstrittig sei. Der Zeitpunkt der Sanierung werde durch erforderliche Voruntersuchungen und die Finanzierbarkeit der Maßnahme beeinflusst.

IX.3 Die Ausführungen von TMIL und TSK entkräften die Prüfungsfeststellungen nicht.

Das Eingangsgebäude ist nicht barrierefrei nutzbar. Zur barrierefreien Nutzung des Museums sind daher in der Vergangenheit organisatorische Maßnahmen gefunden worden. Die Verlegung des Parkplatzes kann ohne entsprechende Maßnahmen im Museum nur einen ersten Schritt zur Gewährleistung der Inklusion darstellen. Der Treppenturm ermöglicht als zweiter Rettungsweg die Nutzung der seit Jahren gesperrten Besucherterrasse. Für den Erhalt der bisherigen Nutzung ist er nicht erforderlich. Die optische Herichtung des Eingangsgebäudes und die Erschließung der Terrassenebene waren kurzfristig zum Erhalt des Museumsbetriebs nicht notwendig. Sie dienen der optischen Aufwertung des Museums, insbesondere in Vorbereitung des 500-jährigen Bauernkriegs-Jubiläums.

Bisher ist nicht nachgewiesen, ob eine denkmalgerechte und finanzierbare Sanierungsvariante gefunden werden kann. In den 2015 geschätzten Sanierungskosten von rund 45 Mio. EUR sind abgestimmte Nutzeranforderungen und gestiegene Baukosten nicht berücksichtigt. Nach neun Jahren Planung und 900.000 EUR Planungskosten liegt noch immer keine genehmigungsfähige Bauanmeldung vor. Gerade die Anmeldung des Objekts im Forschungsprojekt zeigt, dass eine konventionelle technische Lösung bisher nicht mit den Zielsetzungen des Denkmalschutzes in Einklang gebracht werden konnte. Der Rechnungshof verkennt nicht den Denkmalwert des Museums. Dennoch ist unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit der Investition

zur verbleibenden Lebensdauer des Experimentalbaus vor Durchführung weiterer Teilbaumaßnahmen über den Fortbestand des Panorama Museums zu entscheiden. Der Rechnungshof fordert vom TMIL eine fachliche Einschätzung, ob eine Sanierung technisch umsetzbar ist. Bekennt sich das Land zum Erhalt des Panorama Museums, ist im ersten Schritt eine genehmigungsfähige Bedarfsanmeldung aufzustellen und die Maßnahme folglich in der mittelfristigen Hochbauplanung zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof empfiehlt:

- **Auch bei der Sanierung denkmalgeschützter Gebäude müssen Nutzen und Kosten in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.**
- **Sollte ausnahmsweise der Nutzen eines denkmalgeschützten Gebäudes trotz kostenintensiver Sanierung außer Frage stehen, so sind gerade in diesem besonderen Fall die Baumaßnahmen zur Kostenbewältigung nach Dringlichkeit zu priorisieren und zeitlich konsequent umzusetzen.**

X. Photovoltaikanlagen für landeseigene Immobilien in Thüringen (Kapitel 18 25)

Mangelhafte Gebäudebestandsdaten und fehlende Fachkräfte hatten zur Folge, dass die beabsichtigte Reduzierung des Gesamtstromverbrauchs mit dem Projekt Photovoltaikanlagen für landeseigene Bestandsimmobilien nicht erreicht worden ist. Das Land konnte bisher seine Vorbildwirkung für eine klimaneutrale Landesverwaltung 2030 nicht entfalten.

- X.1 Der Thüringer Landtag hatte 2016 die Landesregierung beauftragt, alle geeigneten Dächer landeseigener Immobilien unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit in Eigenregie bis Ende 2021 mit Photovoltaikanlagen auszustatten.¹²⁰ Die Photovoltaikanlagen sollten für den Eigenverbrauch im Gebäude oder in räumlicher Nähe und unter Einsatz von Speichern genutzt werden. Nach einer vom TMIL 2016 durchgeführten Potenzialanalyse kamen rund 230 Immobilien für die Errichtung von Photovoltaikanlagen in Betracht. Ausgehend von einer Photovoltaik-Spitzenleistung von rund 35 kWp (Kilowatt-Peak)¹²¹ pro Dach, beabsichtigte das TMIL, eine Photovoltaik-Gesamtleistung von rund 8.000 kWp mit einem voraussichtlichen Finanzbedarf von rund 20 Mio. EUR bis 2024 zu installieren. Dabei hatte das TMIL sowohl eine ggf. statische Ertüchtigung der Dächer zu berücksichtigen als auch die geltenden sicherheits- und brandschutztechnischen sowie energetischen Vorschriften zu beachten. Nach dem Ergebnis der Hochrechnung des TMIL sollten diese Photovoltaikanlagen jährlich 6,5 bis 8 % des Gesamtstromverbrauchs aller Landesgebäude decken können. Eine notwendige Voraussetzung waren fünf zusätzliche befristete Vollzeitbeschäftigteneinheiten für Fachingenieure im TLBV und im TMIL. Ab dem Doppelhaushalt 2018/2019 hatte das TMIL Mittel von insgesamt rund 19,5 Mio. EUR veranschlagt.¹²²

Der Rechnungshof hat die Vorbereitung, Durchführung und Zielerreichung für Photovoltaikanlagen auf landeseigenen Bestandsimmobilien geprüft. Er hat festgestellt, dass mangelhafte Gebäudebestandsdaten aufwendige Er-

¹²⁰ LT-Drucksache 6/2637 – Photovoltaikanlagen für landeseigene Immobilien vom 2. September 2016.

¹²¹ Das Leistungsmaß Kilowatt-Peak gibt an, welche Höchstleistung in Kilowatt (kW) eine Photovoltaikanlage erbringen kann.

¹²² Einzelplan 18 Kapitel 18 25 Titel 711 17 sowie bis 2021 auch Kapitel 18 25 Titel 427 01.

hebungen erforderten. Zudem war die notwendige Ausstattung mit Fachpersonal zu keinem Zeitpunkt vollumfänglich gegeben. Von der bis 2024 angestrebten Photovoltaik-Gesamtleistung von rund 8.000 kWp waren bis Ende Dezember 2022 erst 541 kWp erzielt. Die installierten Photovoltaikanlagen konnten nur 0,11 % statt 6,5 % des Gesamtstromverbrauchs aller Landesimmobilien decken. Damit waren erst 1,67 % der Zielwerte erreicht. Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die beabsichtigte Reduzierung des Gesamtstromverbrauchs und damit die Vorbildwirkung des Landes für eine klimaneutrale Landesverwaltung 2030¹²³ mit dem Projekt Photovoltaik-Anlagen für landeseigene Bestandsimmobilien nicht erreicht werden können.

Der Rechnungshof hat eine grundlegende Aufgabenkritik und -priorisierung im Geschäftsbereich des TMIL und des TLBV unter Berücksichtigung des dafür notwendigen Personals gefordert. Das Projekt Photovoltaikanlagen für landeseigene Bestandsimmobilien ausgelegt auf den Eigenverbrauch im Gebäude ist neu zu bewerten. Der Fokus ist auf größere und damit rentablere Anlagen zu richten, um aufwendige Bestandserfassungen zu minimieren und die Projektbearbeitungen zu optimieren. Zukünftig sind Photovoltaikanlagen aufgrund der notwendigen planerischen Vorleistungen verstärkt bei geplanten energetischen Neubau- oder Sanierungsmaßnahmen an den landeseigenen Gebäuden zu errichten. Der Rechnungshof hat empfohlen, Möglichkeiten eines Bilanzkreismanagements für den Strom¹²⁴ aller landeseigenen Immobilien oder eine Realisierung in räumlicher Nähe zu prüfen.

X.2 Das TMIL räumte ein, dass der Stand des Projekts Photovoltaikanlagen für landeseigene Immobilien nicht zufriedenstellend sei. Es habe seit 2017 Maßnahmen zur Beschleunigung eingeleitet, regelmäßig deren Wirkung überprüft und bei Bedarf auch nachgesteuert. Die Forderung, Photovoltaikanlagen nur bei geplanten energetischen Bau- und Sanierungsmaßnahmen an landeseigenen Gebäuden zu errichten, greife zu kurz. Bei einer Sanierungsrate von 1 % oder 2 % könne die Energiewende nicht beschleunigt umgesetzt werden. Auf die Option Bilanzkreismanagement habe das TMIL 2022 bereits reagiert. Die alleinige Fokussierung auf ein Bilanzkreismanagement

¹²³ TMJEN, Abteilung Energie und Klima, Ref. 31 – Integrierte Energie- und Klimaschutzstrategie Thüringen vom 15. Oktober 2019.

¹²⁴ Bilanzkreismanagement steht für die Verwaltung eines virtuellen Energiemengenkontos für Strom. Es werden tatsächliche Verbräuche und Stromeinspeisungen der betreffenden Kunden miteinander verrechnet und ausgeglichen. Betrieben wird es durch beauftragte Netzbetreiber und Bilanzkreisverantwortliche.

und damit die maximale standortspezifische Nutzung der Photovoltaik-Erzeugungspotentiale könne zu unwirtschaftlichen Lösungen und Fehlentwicklungen führen.

X.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass die bis 2024 angestrebten energetischen Zielwerte nicht erreicht werden.

Der Rechnungshof fordert vor dem Hintergrund eines andauernden Fachkräftemangels ein effizientes Maßnahmenpaket, um den Ausbau von Photovoltaikanlagen zu beschleunigen.

Darüber hinaus empfiehlt der Rechnungshof dem TMIL und dem TLBV,

- **eine qualitative und quantitative Aufgabenkritik vorzunehmen und**
- **die Planung und Durchführung von staatlichen Baumaßnahmen noch stärker unter dem Aspekt der vorhandenen Personalkapazität zu stellen.**

Bemerkungen zum Sondervermögen „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“

XI. Corona-Soforthilfen für Thüringer Unternehmen – schnell starten und dann nachbessern (Kapitel 82 30)

Das Bewilligungsverfahren zur Gewährung von Billigkeitsleistungen nach der Richtlinie der Thüringer Corona-Soforthilfe enthält für den Freistaat Risiken bei der Abrechnung mit dem Bund und wurde unnötig kompliziert ausgestaltet.

- XI.1 Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG) erließ am 25. März 2020 die „Richtlinie des Freistaates Thüringen über die Gewährung von Billigkeitsleistungen zur Minderung von finanziellen Notlagen infolge der Corona-Pandemie 2020“¹²⁵ (kurz: Thüringer Corona-Soforthilfe). Damit sollten von den Corona-Sanktionen betroffene Kleinstunternehmen und Soloselbstständige zeitnah Mittel in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses vom Land erhalten. Mit der Umsetzung der Richtlinie war die Thüringer Aufbaubank (TAB) beauftragt. Am 1. April 2020 unterzeichnete der Thüringer Ministerpräsident eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Freistaat über die Corona-Soforthilfen und am folgenden Tag veröffentlichte die Bundesregierung das Corona-Soforthilfeprogramm des Bundes. Die 1. Fassung der Thüringer Corona-Soforthilfe wurde am 25. März 2020 als Landesprogramm veröffentlicht und war bis 1. April 2020 – mithin acht Tage – gültig. Die sich daran anschließende 2. Fassung der Thüringer Corona-Soforthilfe vereinte das Landes- mit dem Bundesprogramm zur Corona-Soforthilfe und unterschied sich von der 1. Fassung in Gegenstand und Höhe der Billigkeitsleistungen, im Empfängerkreis sowie den Antragsvoraussetzungen. Anträge nach der 2. Fassung der Richtlinie¹²⁶ konnten vom 2. April 2020 bis zum 31. Mai 2020 gestellt werden. Für die Thüringer Corona-Soforthilfe nach der 1. und der 2. Fassung wurden insgesamt 45.459 Anträge bewilligt und in Summe 311,8 Mio. EUR ausgereicht. Antragsberechtigt waren in Thüringen Unternehmen mit bis zu 50 Mitarbeitern. Rund 95 % aller Anträge wurden Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten bewilligt. Die Corona-Soforthilfen an diese Unternehmen sollten überwiegend über das Bundesprogramm finanziert werden.

¹²⁵ ThürStAnz 15/2020, S. 572-573.

¹²⁶ ThürStAnz 18/2020, S. 639-640.

Der Rechnungshof hat 2021 die praktische Umsetzung der Unterstützungsleistungen des Freistaats nach der Richtlinie Thüringer Corona-Soforthilfe geprüft. Dazu zog er eine zufalls- und risikoorientierte Stichprobe im Umfang von 384 Vorgängen.¹²⁷ Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das Bewilligungsverfahren Risiken für die Abrechnung mit dem Bund enthält und auch unnötig kompliziert ausgestaltet war.

Das TMWWDG versuchte, das Landesprogramm (1. Fassung der Richtlinie) nachträglich mit dem Bundessoforthilfeprogramm zu harmonisieren, um so die Finanzierung für mindestens 90 % der insgesamt 34.376 nach der ersten Fassung bewilligten Anträge von Unternehmen mit bis zu 10 Mitarbeitern durch den Bund sicherzustellen. Eine Finanzierung bzw. Refinanzierung durch den Bund für die nach der 1. Fassung der Richtlinie bewilligten Anträge war nur möglich, wenn die Bundesvoraussetzungen gemäß der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Freistaat vorlagen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Zugangsvoraussetzungen zur Soforthilfe des Bundes in vielen Punkten von den Bewilligungsgrundsätzen nach der 1. Fassung der Thüringer Richtlinie abwichen, so zum Beispiel:

- unterschiedliche Auslegung des Unternehmensbegriffs: KMU-Definition bzw. gewerbesteuerlicher Unternehmensbegriff,
- unterschiedliche Definition des Schadensbegriffs,
- unterschiedliche Abgrenzung der Hilfen für Lebenshaltungskosten.

Der vorzeitige Start des Landesprogramms gegenüber dem Bundesprogramm ergab für den Freistaat ein beachtliches finanzielles Risiko durch mögliche Rückforderung der Bundesmittel. Nach Schätzung des Rechnungshofs bestand dieses Risiko für rund 23.700 Anträge nach der 1. Fassung der Richtlinie i. H. v. 128 Mio. EUR und für 1.400 Anträge nach der 2. Fassung der Richtlinie i. H. v. 8,8 Mio. EUR und damit für rund 50 % aller nach beiden Fassungen der Richtlinie bewilligten Anträge.

Neben dem Finanzierungsrisiko für das Land verursachte der vorzeitige Start des Landesprogramms gegenüber dem Bundesprogramm auch einen erheblichen höheren Verwaltungsaufwand auf allen Ebenen. In Thüringen mussten 90 % der Antragsteller nach der 1. Fassung der Richtlinie statt nur

¹²⁷ Davon waren 191 nach der 1. Fassung der Richtlinie vom 25. März 2020 und 193 nach der 2. Fassung der Richtlinie vom 2. April 2020 geprüfte Vorgänge.

eines Antrags auf Bundesmittel zur Corona-Soforthilfe zwei Anträge mit unterschiedlichen Bewilligungsgrundsätzen stellen. Nach Ansicht des Rechnungshofs hätte die ausschließliche Umsetzung des Bundesprogramms eine zeitliche Verschiebung von nur acht Tagen bedeutet. Dies hätte jedoch den Verwaltungsaufwand für die beteiligten Ressorts, die TAB und für die Antragsteller erheblich gesenkt. Der Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung gefordert, dass zukünftig, trotz bestehenden Zeitdrucks, eine hinreichende Planung zur Umsetzung von Landesprogrammen vorgenommen und der Unternehmens- und Schadensbegriff eindeutig definiert wird.

XI.2 Das TMWWDG hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung mitgeteilt, der Verzicht auf die KMU-Prüfung sowie die Prüfung verbundener Unternehmen sei auch von anderen Bundesländern praktiziert (insbesondere von Bayern) worden und zulässig gewesen. Dies habe die Bearbeitung verschlankt. Mit weitergehenden Anforderungen wären die in Förderfragen überwiegend völlig unerfahrenen Antragsteller überfordert worden. Zudem sei bewusst der gewerbsteuerliche Unternehmensbegriff gewählt worden. Hauptgrund sei gewesen, bekannte Definitionen zum „Unternehmen“ zugrunde zu legen, um das Antragsverfahren zu erleichtern. Dem TMWWDG und der TAB sei bewusst gewesen, dass eine Masse an potentiellen Kunden Förderanträge stellen würden, die noch nie eine Förderung beantragt und somit keine Erfahrung mit anderen Unternehmensbegriffsdefinitionen hätten. Trotz eines vergleichsweise schlanken Verfahrens hätte mit diesen Regelungen die erforderliche Rechtssicherheit und Vergleichbarkeit auf Ebene der Förderung hergestellt werden können.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof auch kritisierten vorzeitigen Veröffentlichung des Antragsformulars verweist das TMWWDG darauf, dass zum damaligen Zeitpunkt vor dem Hintergrund der erheblichen Unsicherheiten bei den Unternehmen infolge des am 16. März 2020 beschlossenen ersten Corona-Lockdowns eine frühestmögliche Antragstellung oberste Priorität gehabt habe. Vermeidbare Verzögerungen wären nur schwer vermittelbar gewesen. Zudem sei auch angesichts der gewaltigen Zahl Betroffener und damit potenzieller Antragsteller einem möglichst unbürokratischen und schnellen Verfahren bei gleichzeitiger Missbrauchsvermeidung eine große Bedeutung zugekommen.

XI.3 Der Rechnungshof hält an seiner Kritik fest. Der Hinweis, auch andere Länder hätten bei Prüfung der Antragsberechtigung nicht die EU-Kriterien angelegt, überzeugt nicht. So hat Bayern bereits im Mai 2020 bei der Bewilligung von im April 2020 beantragten Soforthilfen die KMU-Definition zugrunde gelegt und bei verbundenen Unternehmen die bewilligten Hilfen entsprechend beschränkt. Zu den vom Rechnungshof festgestellten Mängeln bei der Definition des Unternehmens- und des Schadensbegriffs in der 1. Fassung der Richtlinie ist darauf hinzuweisen, dass inzwischen auch ein Thüringer Verwaltungsgericht in einem Rechtsstreit zur Corona-Soforthilfe entschied, die Bewilligungsbehörde könne nach Erlass des Förderbescheids die darin verwandten Begrifflichkeiten nicht mehr frei bzw. einschränkend auslegen. In der Folge könne dann auch keine Zweckverfehlung beim Empfänger mehr angenommen werden. Es wurde die Rechtswidrigkeit des Widerrufs- und Leistungsbescheids festgestellt und dieser aufgehoben.¹²⁸

Im Übrigen bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, dass der vorzeitige Start des Landesprogramms nicht erforderlich und nachteilig war. Das belegt bereits der Umstand, dass bis zum 2. April 2020 lediglich 6 % der Anträge bearbeitet werden konnten. Selbst das TMWWDG behauptet nicht, dass die spätere Bearbeitung der folgenden Anträge negative Folgen für die Betroffenen gehabt habe. Inzwischen räumt auch der Wirtschaftsminister öffentlich ein, dass bei der Thüringer Corona-Soforthilfe die nachfolgende Überprüfung der Mittelverwendung nicht unmittelbar mit in den Förderprozess „eingebaut“ worden sei, sondern erst noch im Nachgang organisiert werden musste.¹²⁹ Auf Nachfrage des Rechnungshofs teilte das TMWWDG am 18. Januar 2023 mit, dass allein im Zeitraum von Januar bis November 2022 für Tätigkeiten in Verbindung mit der Corona-Soforthilfe, wie die Bearbeitung laufender Rückzahlungen, Rückforderungen, Widerrufe, die Rechtsverfolgung, die Durchführung und Bearbeitung der Rückmeldungen und Rückfragen aus Serienanschreiben¹³⁰ und Anderes bei der TAB Kosten von 915.000 EUR angefallen sind. Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass ein erheblicher Teil dieser Kosten vermeidbar war und der vorzeitige Start des Landesprogramms sowie die Durchführung der Thüringer Corona-

¹²⁸ Urteil Verwaltungsgericht Meiningen Az. 8 K 1325/21 Me vom 29. Dezember 2022.

¹²⁹ Vgl. Thüringer Allgemeine vom 16. März 2023, S. 8 „Land fordert Corona-Hilfen zurück“.

¹³⁰ Teil der Forderung des Bundes an die Länder zur Verfahrensumsetzung. Dabei wurden 17.400 Unternehmen in Thüringen angeschrieben.

Soforthilfe keinen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln darstellt.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium, künftig auf einen vorzeitigen Start von Landesprogrammen zu verzichten, wenn der Bund bereits ein eigenes Programm angekündigt oder die Finanzierung von Landesprogrammen zugesagt hat und diesbezüglich lediglich die konkreten Rahmenbedingungen noch nicht feststehen. Auch in der Wirtschaftsförderung ist nicht immer oberste Priorität, stets der Schnellste zu sein.

D Sonstige Prüfungen und Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat

I. Außerunterrichtliche Angebote und Hortbetrieb an staatlichen Grund- und Gemeinschaftsschulen (Kapitel 04 05)

Der Rechnungshof hat 2021/2022 das Hortbudget an staatlichen Grund- und Gemeinschaftsschulen (Primarbereich) der Schuljahre 2016/2017 bis 2019/2020 geprüft. Die Prüfung umfasste neben außerunterrichtlichen Maßnahmen durch außerschulische Partner während der Hortbetreuung (zum Beispiel Arbeitsgemeinschaften oder Projekte während der Hortbetreuung) auch den Hortbetrieb selbst.

Der Rechnungshof hat unter anderem (vgl. Tn. C.III.) Folgendes festgestellt und beanstandet:

- Obwohl die Hausaufgabenbetreuung von Hortkindern originäre Aufgabe von Erziehern im Hortbereich ist, wurden Honorarkräfte für Hausaufgabenbetreuungen beauftragt und diese als außerunterrichtliches Angebot durch das Hortbudget finanziert.
- Das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport war nicht in der Lage, Angaben zur Nutzung von außerunterrichtlichen Angeboten oder Wirkungen des Hortbudgets zu machen. Die Erhebungen des Rechnungshofs ergaben, dass nur ein Drittel aller Hortkinder außerunterrichtliche Angebote, die mittels des Hortbudgets finanziert wurden, nutzten. Festlegungen zur Teilnahmeerfassung oder zu Mindestteilnehmerzahlen für außerunterrichtliche Angebote hatte das Ministerium nicht getroffen.
- Für die an die Schulämter befristet abgeordneten Hortkoordinatoren¹³¹ fehlen Tätigkeitsbeschreibungen, so dass diese an jedem Schulamt unterschiedliche inhaltliche Aufgaben wahrnehmen.
- Die Personalsituation für die Hortbetreuung spitzt sich zu. So waren beispielsweise 240 Erzieherstellen im Schuljahr 2020/21 unbesetzt sowie Erzieher überwiegend in Teilzeit beschäftigt¹³² und teilweise nicht hinreichend qualifiziert.

¹³¹ Von den Schulen an Schulämter für hortbezogene Aufgaben befristet abgeordnete ausgebildete Erzieher.

¹³² Die regelmäßige Arbeitszeit der Erzieher an den Horten der Grund- und Gemeinschaftsschulen beträgt 40 Wochenstunden bei 100 % der Arbeitszeit. Horterzieher sind aber im Regelfall mit einem Beschäftigungsumfang von 80 % beschäftigt.

- Trotz der angespannten Personalsituation im Hortbereich werden den Erziehern ab Vollendung ihres 55. Lebensjahres seit mehreren Jahrzehnten bis zu zwei Betreuungsstunden ihrer ohnehin meist verkürzten Arbeitszeit altersbedingt erlassen.¹³³

In Folge dieser Altersabminderungen fehlen für die Hortbetreuung jährlich durchschnittliche Personalressourcen von rechnerisch rund 31 Erziehern.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen,

- sicherzustellen, dass künftig keine Honorarkräfte für Hausaufgabenbetreuung mehr beauftragt und über das Hortbudget finanziert werden,
- den Nachweis über die Teilnahme der Hortkinder an außerunterrichtlichen Angeboten sowie Mindestgruppengrößen hierfür vorzusehen,
- Tätigkeitsbeschreibungen für die Hortkoordinatoren an den Schulämtern vorzunehmen und deren Abordnungen dahingehend zu prüfen, ob sie wieder als Erzieher für die Hortbetreuung zur Verfügung stehen,
- zur Absicherung der Hortbetreuung
 - die altersbezogenen Abminderungen bei Horterziehern zur Absicherung der Hortbetreuung abzubauen bzw. abzuschaffen sowie
 - vorübergehend die Erhöhung des Beschäftigungsumfangs und erweiterte Qualifikationsangebote für befristet eingestelltes und nicht hinreichend qualifiziertes Personal zu prüfen.

Das Ministerium ist diesen Empfehlungen des Rechnungshofs im Wesentlichen gefolgt und hat Folgendes mitgeteilt:

- Das Ministerium habe die Schulämter auf die Problematik zur Hausaufgabenbetreuung aufmerksam gemacht und darauf hingewiesen, dass diese im Rahmen des Hortbudgets nicht zu erfolgen hat.
- Das Ministerium prüfe, Mindestgruppengrößen für außerunterrichtliche Maßnahmen festzulegen. Zudem werde es die Schulämter nachdrücklich darauf hinweisen, dass die Schule die Teilnahme der Hortkinder an den Maßnahmen nachweisen muss.

¹³³ Gemäß IV. Ziffer 5.1 der Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport zur Organisation des Schuljahres (VVOrgS) wird den Erziehern ab Vollendung des 55. Lebensjahrs eine Altersabminderung von zwei bzw. einer Woche – vergleichbar mit den Abminderungsregelungen für Lehrkräfte in Thüringen – gewährt.

- Die Tätigkeitsbeschreibungen für die an den Schulämtern eingesetzten Hortkoordinatoren werde das Ministerium zeitnah erstellen. Ebenso werde die Notwendigkeit des Fortbestehens der Abordnungen auf ihre Notwendigkeit geprüft.
- Die Erhöhung des Beschäftigungsumfangs führe zwar nicht zu mehr Horterziehern in der Kernzeit des Horts, sei jedoch ein Zugewinn für die gemeinsame Gestaltung des Unterrichtsvormittags. Das grundsätzliche Personalproblem werde damit nicht gelöst.
Für das nichtausgebildete Hortpersonal seien ab Schuljahr 2021/2022 Nachqualifizierungsangebote ausgebaut und zusätzliche Intensivkurse „Methodisch-didaktische Qualifizierung für den Einstieg in die Arbeit in einem Schulhort“ durch das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) angeboten worden. Das Ministerium werde zeitnah den weiteren Bedarf an Intensivkursen prüfen.
- Die Beanstandung zur altersbezogenen Abminderungsregelung werde zunächst vom Ministerium zur Kenntnis genommen und entsprechend geprüft.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seinen Empfehlungen überwiegend nachkommen will.

II. **Zuschüsse für Maßnahmen der Jugendberufshilfe ohne Nachweis der Notwendigkeit** **(Kapitel 04 31)**

Sozial benachteiligten oder individuell beeinträchtigten jungen Menschen sollen geeignete berufs- und arbeitsweltbezogene sozialpädagogische Hilfen sowie Beratung angeboten werden.¹³⁴ Das TMBJS als überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe soll die Träger solcher Maßnahmen durch Beratung unterstützen.¹³⁵ Diese Aufgabe hat es dem Jugendberufshilfeverein Thüringen e. V. (JBHT) übertragen.¹³⁶ Dieser erhielt im geprüften Zeitraum 2018 bis 2020 dafür Zuwendungen von insgesamt über 800.000 EUR. Mit der administrativen Umsetzung des Förderverfahrens war die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW; seit 2023 das TLVwA – Abteilungsgruppe Arbeits- und Wirtschaftsförderung) beauftragt.

Der Rechnungshof hat 2021 die Verwendung dieser Mittel geprüft. Er hat festgestellt, dass die Zuwendung die Personal- und Sachausgaben für 3,5 Mitarbeiter (Vollzeitäquivalente – VZÄ) des JBHT umfasst.¹³⁷ Er hat kritisiert, dass

- die Notwendigkeit und Höhe der jährlichen Zuwendung von rund 280.000 EUR zu keinem Zeitpunkt bestimmt worden waren,
- das besondere Landesinteresse an der Förderung des JBHT nicht dokumentiert war,
- die Leiterin des Fachreferats im TMBJS im geprüften Zeitraum gleichzeitig stellvertretende Vorsitzende des JBHT war; Interessenskonflikte waren damit nicht auszuschließen,
- Ziel und Zweck der Förderung in den Zuwendungsbescheiden gleichlautend und zu allgemein formuliert waren,
- die für eine Messung der Zielerreichung erforderlichen Indikatoren fehlten; damit waren die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle gemäß § 7 Abs. 5 ThürLHO nicht gegeben,

¹³⁴ § 13 Sozialgesetzbuch Achtes Buch, Art. 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163 und § 19 Thüringer Kinder- und Jugendhilfeausführungsgesetz (ThürKJHAG) vom 5. Februar 2009 in der Fassung vom 19. März 2019.

¹³⁵ § 19 Satz 2 ThürKJHAG.

¹³⁶ § 19 ThürKJHAG i. V. m. Zuwendungsbescheiden vom 3. Mai 2018, 28. Mai 2019, 18. März 2020.

¹³⁷ Der JBHT verfügt über insgesamt rund 25 Mitarbeiter. Er ist selbst freier Träger und Anbieter von Jugendhilfeleistungen.

- die GFAW die Personalausgaben für den Geschäftsführer vollständig in die 3,5 VZÄ einbezogen hatte, obwohl dessen Aufgaben- und Verantwortungsbereich über die geförderten Aufgaben der Beratung hinausgingen,
- die GFAW bei der Prüfung des Besserstellungsverbots die private Nutzung eines Firmenwagens durch den Geschäftsführer nicht berücksichtigt hatte und
- die Verwendungsnachweise für den geprüften Zeitraum zum Zeitpunkt der Erhebungen noch ungeprüft waren.

Zusammenfassend hat der Rechnungshof kritisiert, dass das TMBJS die Wirtschaftlichkeit der Umsetzung der Förderung durch die GFAW nicht beurteilen konnte.

In seiner Stellungnahme vom Juni 2022 hat das TMBJS die Kritik des Rechnungshofs anerkannt. Die Notwendigkeit und Höhe der Zuwendung sollen im Haushaltsaufstellungsverfahren 2024 mittels einer Bedarfsanalyse begründet werden. Ebenso hat das TMBJS zugesagt, das Landesinteresse künftig ausreichend zu dokumentieren. Den Bedenken des Rechnungshofs wegen möglicher Interessenkonflikte werde dahingehend begegnet, dass in die Vereinssatzung eine Regelung aufgenommen werden solle, wonach die Ministeriumsmitarbeiter den Verein weder gerichtlich noch außergerichtlich vertreten dürfen.

In den Zuwendungsbescheiden werde die GFAW Zweck und Förderziel unterschiedlich bezeichnen und aussagefähige Indikatoren zur Messung des Erfolgs erarbeiten.

Über etwaige Rückforderungsansprüche aufgrund der Verletzung des Besserstellungsverbots werde die GFAW bei der inzwischen von ihr begonnenen Verwendungsnachweisprüfung entscheiden. Die Vereinbarung zur Nutzung eines Firmenwagens habe die GFAW bereits vom JBHT abgefordert. Der JBHT habe diesbezüglich bereits eine Änderung des Geschäftsführer-Arbeitsvertrags vorgenommen.

Die Berücksichtigung der gesamten Personalausgaben für die Geschäftsführung werde bei künftigen Bewilligungen geprüft. Die sonstigen Aufgaben hätten bisher nur 15 % der Gesamtarbeitszeit in Anspruch genommen, weshalb eine vollständige Einbeziehung des Geschäftsführergehalts erfolgt sei.

Im Januar 2023 hat das TMBJS zum Sachstand mitgeteilt, dass die Verwendungsnachweisprüfung abgeschlossen sei. Unter Abwägen aller Umstände dieses Einzelfalls habe die GFAW entschieden, dass ein Widerruf von Zuwendungsbescheiden sowohl wegen einer Verletzung des Besserstellungsverbots als auch wegen verspätet erfüllter Mitteilungspflichten nicht in Frage kommt.

Da der Rechnungshof die o. g. Änderung der Vereinssatzung nicht für ausreichend angesehen habe, einen Interessenkonflikt zwischen dem TMBJS und dem Zuwendungsempfänger auszuschließen, habe das TMBJS beschlossen, bei der nächsten Wahl zum Vorstand des JBHT nicht mehr zur Verfügung zu stehen.

Der Rechnungshof nimmt die Zusagen des TMBJS zur Kenntnis. Von der Umsetzung der zugesagten Maßnahmen wird er sich überzeugen. Hinsichtlich eines möglichen Interessenkonflikts empfiehlt er dem TMBJS, auch über eine Beendigung der Vereinsmitgliedschaft zu entscheiden. Er betont, dass jeder Anschein einer begünstigenden Einflussnahme des TMBJS auf die Belange des JBHT ausgeschlossen werden muss.

III. Erwerb von Arztsitzen durch die Zentrum für ambulante Medizin – Uniklinikum Jena gGmbH

Der Rechnungshof hat 2021/2022 die Zentrum für ambulante Medizin – Uniklinikum Jena gGmbH (ZAM gGmbH), eine Tochtergesellschaft des Universitätsklinikums Jena (Kapitel 07 50), in den Haushaltsjahren 2017 bis 2020 geprüft. Dabei hat er den Erwerb von Arztsitzen durch die ZAM gGmbH betrachtet. Die ZAM gGmbH besteht aus drei medizinischen Versorgungszentren an verschiedenen Standorten und nimmt an der ambulanten vertragsärztlichen Versorgung teil. Durch Erwerb wuchs die Anzahl von Vertragsarztsitzen in den drei Versorgungszentren bis Ende 2020 auf 41.

In Vorbereitung auf einen beabsichtigten Erwerb eines Arztsitzes und den Kauf einer Praxis erarbeitete der Geschäftsführer der ZAM gGmbH zunächst eine Beschlussvorlage für den Vorstand des Universitätsklinikums und für die Gesellschafterversammlung der ZAM gGmbH. Die Vorlage enthielt eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Praxis für das laufende und für das Folgejahr. Sie führte zudem den mit dem Verkäufer der Praxis ausgehandelten Kaufpreis an. Vorstand des Universitätsklinikums und Gesellschafterversammlung entschieden schließlich über den Erwerb.

Eine Herleitung des Kaufpreises oder ein Vergleich des Kaufpreises etwa mit dem Ertragswert der Praxis waren nicht dokumentiert. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass infolge der fehlenden Dokumentation nicht nachvollziehbar war, wie der Preis der anzukaufenden Praxen methodisch ermittelt wurde. Er hat daher zur Nachvollziehbarkeit der Kaufpreisfindung eine Standardisierung und Festlegung des Verfahrens gefordert.

Dem ist die ZAM gGmbH gefolgt. Sie stellt künftig in ihren Beschlussvorlagen die durchgeführte Bewertung des Substanz- bzw. Praxiswerts nach der Bewertungsmethode der Bundesärztekammer im Vergleich zum ausgehandelten Kaufpreis dar. Die vorgesehenen Änderungen beim anvisierten Kauf von Vertragsarztpraxen stellen aus Sicht des Rechnungshofs eine wesentliche Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen für den Vorstand des Universitätsklinikums und für die Gesellschafterversammlung der ZAM gGmbH dar.

IV. Gesetzesänderung stärkt Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena (Kapitel 07 69, bis 2014 Kapitel 04 69)

Im Freistaat Thüringen bestehen an den zehn Hochschulen des Landes wissenschaftliche Bibliotheken mit umfangreichen Beständen für wissenschaftliche Forschung, Studium und Lehre als Hochschulbibliotheken oder eigenständige Forschungsbibliotheken.¹³⁸ Sie stehen zudem jedermann für die private und berufliche wissenschaftliche Bildung zur Verfügung (§ 2 Abs. 2 Thüringer Bibliotheksgesetz [ThürBibG])¹³⁹.

Die Hochschulbibliothek der Friedrich-Schiller-Universität Jena nimmt eine Doppelfunktion wahr. Sie ist gleichzeitig Landesbibliothek des Freistaats Thüringen und trägt den Namen „Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena“ (ThULB). Als Zentrum für Angelegenheiten des wissenschaftlichen Bibliothekswesens nimmt sie in Absprache mit den betroffenen Einrichtungen planerische und koordinierende Aufgaben wahr.¹⁴⁰ Außerdem erhält die ThULB vom Verleger jedes in Thüringen verlegten Druckwerks mit Beginn der Verbreitung ein Pflichtexemplar (§ 12 Abs. 1 Thüringer Pressegesetz [TPG]).¹⁴¹

Der Rechnungshof hatte 2011 die Ausstattung und Aufgabenwahrnehmung der Hochschulbibliotheken unter besonderer Berücksichtigung der ThULB geprüft. Er hatte seinerzeit unter anderem kritisiert, dass insbesondere die Rechtsstellung der ThULB – als Struktureinheit der Friedrich-Schiller-Universität – zur adäquaten Erledigung von Aufgaben als Landesbibliothek unzureichend und ungeeignet war. Mangels hochschul- und bibliotheksrechtlicher Vorgaben zur Gestaltung der Aufgaben der ThULB war somit eine Abgrenzung der unterschiedlichen Aufgabenbereiche – nicht zuletzt auch mit Blick auf die für die jeweilige Funktion zugewiesenen Mittel des Landes – nicht möglich.

In seinem Jahresbericht 2012 hatte der Rechnungshof die Landesregierung deshalb aufgefordert, auf eine angemessene Organisation und Ausstattung

¹³⁸ § 44 Abs. 1 Satz 1 des Thüringer Hochschulgesetzes vom 10. Mai 2018 (GVBl. S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Dezember 2022 (GVBl. S. 483).

¹³⁹ ThürBibG vom 16. Juli 2008 (GVBl. S. 243), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. Dezember 2022 (GVBl. S. 483, 484).

¹⁴⁰ § 2 Abs. 1 ThürBibG.

¹⁴¹ TPG vom 31. Juli 1991 (GVBl. S. 271), zuletzt geändert durch Artikel 22 des Gesetzes vom 6. Juni 2018 (GVBl. S. 229, 265).

der ThULB für ihre hochschulbibliotheksübergreifenden Zuständigkeiten hinzuwirken und dabei die inzwischen überwiegenden Aufgaben als Landesbibliothek zu berücksichtigen. Außerdem regte er an, die landesbibliothekarischen Aufgaben gesetzlich näher zu konkretisieren.¹⁴²

Das für das Hochschulwesen (und damit auch die Hochschulbibliotheken) zuständige Ministerium hatte zwar angezweifelt, dass die ThULB tatsächlich vorwiegend landesbibliothekarische Aufgaben wahrnehme. Schließlich seien diese gesetzlich nicht näher bestimmt.¹⁴³ Gleichwohl hatte es angekündigt, die wissenschaftlichen Bibliotheken weiterzuentwickeln und die Empfehlungen des Rechnungshofs prüfen zu wollen.

Die Landesregierung hat nach zehn Jahren das Problem und Regelungsbedürfnis zur unzureichend geregelten und abgegrenzten Aufgabenwahrnehmung im Hochschul- und Bibliotheksbereich erkannt.¹⁴⁴

Der Rechnungshof begrüßt die geänderte Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung im Hochschul- und Bibliotheksbereich und das inzwischen in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Thüringer Bibliotheksgesetzes und des Thüringer Pressegesetzes.¹⁴⁵

Künftig sind Zuständigkeiten und Aufgaben der ThULB als Landesbibliothek und als Universitätsbibliothek für die FSU klar geregelt.¹⁴⁶ Der Gesetzgeber hat damit seine Erwartungen an die Landesbibliothek konkret definiert und Kompetenzen der ThULB in ihrer Doppelfunktion klargestellt. Außerdem wurde die so genannte Pflichtexemplarregelung nach § 12 TPG ins ThürBibG¹⁴⁷ verschoben, um alle Aufgabenzuweisungen an die ThULB im ThürBibG zu zentralisieren.

¹⁴² Jahresbericht 2012, S. 135 ff. „Ressourcen der Hochschulbibliotheken bündeln –Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena stärken“.

¹⁴³ Landesbibliothekarische Aufgaben sind die Sammlung presserechtlicher Pflichtexemplare und der für den Freistaat und seine Geschichte relevanten Veröffentlichungen, die Umsetzung neuer bibliothekarischer Dienstleistungen und die Koordination gemeinsamer Angebote mit anderen Bibliotheken, vgl. Begründung zum Entwurf des Thüringer Gesetzes zum Erlass und zur Änderung bibliotheksrechtlicher Vorschriften – Thüringer Bibliotheksrechtsgesetz (ThürBibRG) in LT-Drucksache 4/3956.

¹⁴⁴ Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung im Hochschul- und Bibliotheksbereich (LT-Drucksache 7/5754).

¹⁴⁵ Gesetz vom 24. März 2023 (GVBl. S. 128).

¹⁴⁶ § 3 ThürBibG in der Fassung von Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 2023 (GVBl. S. 128).

¹⁴⁷ § 4 ThürBibG in der Fassung von Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 2023 (GVBl. S. 128).

V. „Was lange währt wird endlich gut“ oder Beschäftigungsverhältnisse von Tarifbeschäftigten beim Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (Kapitel 08 01 und 08 08)

Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit mehrfach die Einhaltung tarifrechtlicher Bestimmungen im Geschäftsbereich des für Soziales zuständigen Ministeriums geprüft.

2006 und 2009 war unter anderem festgestellt worden, dass in großem Umfang Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen nicht vorlagen bzw. zu überprüfen oder zu korrigieren waren. Das Ministerium sicherte jeweils zu, die noch ausstehenden Tätigkeitsdarstellungen sukzessive zu fertigen.

2016 beanstandete der Rechnungshof in acht von 16 geprüften Fällen das Fehlen einer tarifgerechten Eingruppierung. Auch hier hatte das TMASGFF zugesagt, die für sachgerechte Eingruppierungen notwendigen Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen zu erstellen.

2020 hat der Rechnungshof die Beschäftigungsverhältnisse der tariflich und außertariflich beschäftigten und vergüteten Arbeitnehmer (Beschäftigte) im TMASGFF erneut geprüft. Dazu hat er stichprobenhaft die Unterlagen von 37 Beschäftigten eingesehen. Der Rechnungshof hat jeweils das gesamte Beschäftigungsverhältnis betrachtet, insbesondere Einstellungsverfahren und Eingruppierungen sowie die danach gezahlten Vergütungen. Maßstab der Prüfung waren der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) sowie weitere arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften.

Von den 37 geprüften Fällen blieb kein Fall unbeanstandet. Einige Fälle waren mehrfach zu beanstanden. Die Feststellungen und Beanstandungen betrafen Anforderungsprofile, Bestenauslese, Eingruppierung, persönliche Zulagen und Stufenzuordnung. Insbesondere zu Stellenbeschreibungen und Eingruppierungen glichen die Feststellungen im Wesentlichen denen der früheren Prüfungen.

Das TMASGFF hat mitgeteilt, es habe bereits im Frühjahr 2021 mit der Evaluation und Neuausrichtung von Arbeitsprozessen in der Zentralabteilung und insbesondere im Bereich Personal, Organisation und Stellenbewirtschaftung begonnen. Dabei seien beispielsweise Rekrutierungs- und Besetzungsprozesse verbessert worden. Ein Standardprozess Stellenbesetzung

mit Checklisten, Vorlagen für Ausschreibungen und Vermerken sei implementiert worden. Auch habe es Prozessschritte zusammengefasst sowie Entscheidungsbefugnisse konsequent über alle Ebenen von oben nach unten delegiert, um „Flaschenhalse“ aufzulösen.

Die Personalausstattung im zuständigen Referat habe es deutlich verbessert, so dass die objektiven Voraussetzungen vorlägen, die Defizite im Geschäftsprozess „Eingruppierung“ aufzuarbeiten und abzustellen.

Das TMASGFF werde die Mitarbeitenden des Personalreferats zu Grundlagen der tarifrechtlichen Tätigkeitsbeschreibung und -bewertung nach TV-L schulen, um die notwendigen Fachkompetenzen zum Aufgabenfeld „Eingruppierung nach TV-L“ zu schaffen bzw. auszubauen.

Durch das bereits eingeführte Personaldatenmanagementsystem PERSOS-Th und eine zukünftige Verknüpfung von VIS und PERSOS-Th sowie der Personalakten in Papier (Workflows hybrides Arbeiten) sollten auch die entsprechenden Dokumentationen sichergestellt werden.

Das TMASGFF hat zugesagt, in den beanstandeten Fällen alle fehlenden Tätigkeitsbeschreibungen zu erstellen und zu bewerten. Darauf aufbauend werde es alle bestehenden Tätigkeitsbeschreibungen überprüfen und ggf. neu erstellen/bewerten.

In einem weiteren Schritt werde eine Tätigkeitsbewertungskommission bis Ende 2023 umfassend Tätigkeitsbeschreibungen erstellen, bewerten bzw. überprüfen und ggf. neu erstellen/bewerten. Das TMASGFF werde den Rechnungshof sodann unaufgefordert über den Abschluss des Prozesses unterrichten.

Seit April 2022 werde darüber hinaus ohne Ausnahme umgesetzt, für Stellenbesetzungsverfahren ohne eine Tätigkeitsbeschreibung und -bewertung keine Auswahlverfahren einzuleiten, so dass keinerlei neue Lücken entstünden.

Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des TMASGFF. Es hat zugesichert, Arbeitsplatzbeschreibungen und Eingruppierungen – über die beanstandeten Fälle hinaus – für alle tariflich Beschäftigten flächendeckend zu erstellen und zu prüfen.

Weiter hat es – noch während der laufenden Prüfung – begonnen, Maßnahmen zur Verbesserung der Organisation in den für Personalangelegenheiten

zuständigen Bereichen zu treffen. Zusammen mit der fachlichen Schulung der Mitarbeiter soll so die Fehleranfälligkeit und Fehlerhäufigkeit zukünftig gesenkt werden.

Auch hat das TMASGFF durch geänderte Verfahrensabläufe sichergestellt, dass bei Stellenbesetzungen noch vor Einleitung des Auswahlverfahrens Stellenbeschreibung und Bewertung vorliegen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass das TMASGFF die angekündigten Maßnahmen und zugesagten Überprüfungen umsetzt bzw. nachholt.

Dem vom TMASGFF für das Jahresende 2023 angekündigten Bericht sieht er entgegen.

VI. **Förderprogramm nicht investiver Tierschutz (Kapitel 08 12)**

Der Freistaat fördert die Kastration oder Sterilisation und Kennzeichnung von freilebenden Katzen, um Populationen zu reduzieren und die Tiergesundheit zu verbessern. Das Land hatte diese Maßnahmen zunächst mit Lottomitteln gefördert. 2018 hat es dann das Förderprogramm nicht investiver Tierschutz aufgelegt. Seitdem gewährt das TMASGFF auf dieser Basis Zuwendungen von jährlich 150.000 EUR. Zuwendungsempfänger sind vorrangig Tierschutzvereine bzw. Tierheime.

Der Rechnungshof hat 2021 das Förderprogramm geprüft. Der geprüfte Zeitraum umfasste 2018 bis 2020.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Förderrichtlinie lediglich das Kennzeichnen und Sterilisieren oder Kastrieren von freilebenden herrenlosen Katzen vorsieht. Weitere populationsbestimmende Faktoren, wie bspw. die Verhinderung des Zugangs nicht kastrierter Freigängerkatzen oder entlaufener Hauskatzen zu den freilebenden Katzenpopulationen, berücksichtigte das Ministerium nicht. Der Rechnungshof hat den fehlenden ganzheitlichen Ansatz kritisiert. Eine wirksame Reduzierung der freilebenden Katzenpopulationen und eine Verbesserung ihrer Gesundheit kann nur unter Berücksichtigung aller populationsbestimmenden Faktoren gelingen.

Um auf Katzenhalter einzuwirken, ihre Katzen kastrieren zu lassen oder deren Auslauf zu verhindern, ist der Erlass einer Katzenschutzverordnung nach § 13b Tierschutzgesetz erforderlich. Die Erlasskompetenz hat das TMASGFF auf die Kommunen übertragen. Aber nur wenige haben davon Gebrauch gemacht. Daher hat der Rechnungshof das Ministerium gebeten, darauf hinzuwirken, dass in allen Kommunen mit auftretenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen bei freilebenden Katzenpopulationen Katzenschutzverordnungen erlassen werden.¹⁴⁸ Neben der Vorgabe von Mindestinhalten für die Verordnung soll das Ministerium darüber hinaus prüfen, wie eine Katzenschutzverordnung als Fördervoraussetzung verankert werden kann. Durch diese Maßnahmen kann eine Verzahnung zwischen Förderprogramm und ordnungsrechtlichen Maßnahmen erreicht werden. Dies ist aus

¹⁴⁸ Der Rechnungshof hat positiv zur Kenntnis genommen, dass inzwischen weitere Landkreise die Notwendigkeit von Beschränkungen des Zugangs von Freigängerkatzen zu freilebenden Katzenpopulationen erkannt haben. Katzenschutzverordnungen sind in Vorbereitung, erlassen oder ergänzt worden.

Sicht des Rechnungshofs wesentliche Bedingung, um die Ziele des Förderprogramms zu erreichen.

Zur Ordnungsmäßigkeit der Durchführung des Förderprogramms hat der Rechnungshof das unzureichende Fördermittelcontrolling beanstandet. Damit konnte eine wirtschaftliche Erreichung der Ziele des Förderprogramms nicht nachgewiesen werden. Im Einzelnen hat der Rechnungshof die mangelnde Aussagekraft der gewählten Indikatoren und des Berichtswesens kritisiert. Zudem fehlten notwendige Daten für eine wirksame Steuerung. Abweichungsanalysen und Steuerungsmaßnahmen wurden nicht erstellt bzw. durchgeführt.

Der Rechnungshof hat ferner moniert, dass für das Förderprogramm keine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angefertigt wurde. Damit fehlte auch die Basis für eine Erfolgskontrolle.

Abschließend hat der Rechnungshof die unverzügliche Verwendungsnachweisprüfung gefordert.

Das TMASGFF hat in seiner Stellungnahme die Auffassung des Rechnungshofs geteilt, dass eine wirksame Reduzierung der Population freilebender Katzen im Zusammenhang mit der Kastration und Kennzeichnung von Freigängerkatzen zu sehen sei. Das Ministerium beabsichtige daher zu prüfen, inwieweit Anreize gesetzt werden können, um Freigängerkatzen kennzeichnen und kastrieren zu lassen. Eine Beschränkung oder ein Verbot sei nur dann zulässig, wenn andere Maßnahmen nicht wirken.

Weiterhin hat das TMASGFF mitgeteilt, dass eine Verzahnung zwischen Katzenschutzverordnung und Förderprogramm aus fachlicher Sicht notwendig wäre. Dazu sei es beabsichtigt, verschiedene Ansätze zu prüfen.

Außerdem hat das TMASGFF eingeräumt, dass es bei der Entstehung der Förderrichtlinie keine vollständige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt habe. In Bezug auf das Fördermittelcontrolling hat das Ministerium ausgeführt, dass nicht alle in der ursprünglichen Fassung der Richtlinie verwendeten Indikatoren für eine effiziente Zielerreichung geeignet seien. Es wäre mit Schwierigkeiten verbunden, derartige Indikatoren zu entwickeln. Dies sei insbesondere den natürlichen und biologischen Schwankungen der Populationen freilebender Katzen geschuldet. Aus diesen Gründen unterliege das Controlling einer fortwährenden Überprüfung und Anpassung. So sei auch

für die bevorstehende Änderung der Förderrichtlinie eine Evaluierung und ggf. Überarbeitung der Zielerreichungsindikatoren angedacht.

In Bezug auf die seit Bestehen der Förderung 2018 noch nicht durchgeführten Verwendungsnachweisprüfungen hat das TMASGFF erläutert, dass die Prüfung der Verwendungsnachweise nunmehr aufgenommen worden sei.

Mit der Zusicherung, die Kritikpunkte des Rechnungshofs bei der Überarbeitung der Förderrichtlinie berücksichtigen zu wollen, wird den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

VII. **Veranlagung umsatzsteuerpflichtiger ärztlicher Leistungen (Kapitel 17 01)**

Heilbehandlungen im Bereich der Humanmedizin¹⁴⁹ sind von der Umsatzsteuer befreit, wenn sie medizinisch angezeigt sind.¹⁵⁰ Leistungen aus rein ästhetischen Gründen unterliegen dagegen der Umsatzsteuerpflicht. Diese Leistungen gewinnen eine immer größere Bedeutung. Hierbei handelt es sich u. a. um Fettabsaugungen, kosmetische Brustoperationen, Faltenbehandlungen sowie das Entfernen von Tätowierungen, aber auch das Bleichen von Zähnen und Leistungen von Physiotherapeuten, die nicht ärztlich verordnet sind und lediglich der Prävention und Selbsthilfe dienen, wie z. B. Yogakurse, Rückenschule oder Autogenes Training.

Der Rechnungshof hat bei zwei Finanzämtern die Bearbeitung solcher Fälle geprüft. Konkret ging es um die Frage, ob Ärzte für aus rein ästhetischen Gründen erbrachte Leistungen Umsatzsteuer abgeführt haben. Die Prüfung erstreckte sich auf insgesamt 160 Steuerfälle überwiegend aus dem Veranlagungszeitraum 2018.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass nicht in allen Fällen der zwingend in den Stammdaten zu erfassende Hinweis auf eine (mögliche) Umsatzsteuerpflicht bei Ärzten und Physiotherapeuten gespeichert war und auch eine systematische Überprüfung der Umsatzsteuerpflicht durch die Finanzämter in noch zu vielen Fällen unterblieb. So unterließen es die Bearbeiter häufig, bei der Veranlagung der Frage nachzugehen, ob die betreffenden Steuerpflichtigen tatsächlich nur umsatzsteuerfreie Behandlungen vornehmen. Auch bei Betriebsprüfungen beschränkten sich die Prüfer häufig nur auf einkommensteuerlich relevante Fragen und klärten nicht auf, ob und in welchem Umfang die Ärzte und Therapeuten umsatzsteuerpflichtige Leistungen erbringen.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Finanzämter in allen einschlägigen Fällen in den Stammdaten des Steuerpflichtigen den vorgeschriebenen Hinweis auf eine mögliche Umsatzsteuerpflicht nachspeichern und diesem

¹⁴⁹ Darunter sind Tätigkeiten als Arzt, Zahnarzt, Heilpraktiker, Physiotherapeut, Hebamme oder einer ähnlichen heilberuflichen Tätigkeit zu verstehen, vgl. Katalogaufzählung in § 4 Nr. 14 Buchst. a) Satz 1 UStG und Abschn. 4.14.4 Abs. 6 und 7 UStAE.

¹⁵⁰ Vgl. § 4 Nr. 14 UStG, Abschn. 4.14.1 Abs. 4 Satz 4f, Abs. 5 UStAE.

Hinweis bei der Veranlagung konkret nachgehen. Der Rechnungshof hat ferner gefordert, dass die Betriebsprüfer bei der Prüfung von Ärzten regelmäßig auch umsatzsteuerliche Aspekte einbeziehen.

Das Thüringer Finanzministerium hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und erklärt, es werde die festgestellten Bearbeitungsdefizite in Besprechungen mit den Finanzämtern thematisieren. Außerdem seien branchenbezogene Auswertungen beabsichtigt, um in den Stammdaten die ordnungsgemäße Speicherung der gebotenen Hinweise zur Prüfung einer möglichen Umsatzsteuerpflicht sicherzustellen.

Damit ist dem Anliegen des Rechnungshofs Rechnung getragen.

VIII. Nachprüfung der Baumaßnahme am Bildungszentrum der Thüringer Polizei in Meiningen (Kapitel 18 03)

Der Thüringer Rechnungshof hatte 2015 die Baumaßnahmen am Bildungszentrum der Thüringer Polizei in Meiningen (nachfolgend: Bildungszentrum) geprüft.¹⁵¹ Er hatte u. a. festgestellt, dass das Bildungszentrum rund 7.000 m² Nutzfläche über den genehmigten Bedarf hinaus belegte. Weitere 3.300 m² Nutzfläche standen leer. Der Rechnungshof hatte eine systematische und grundlegende Konzeption zur wirtschaftlichen Nutzung der Liegenschaft gefordert. Dabei sollte das Bildungszentrum den für die Erledigung seiner Aufgaben notwendigen Flächenbedarf neu formulieren sowie Flächenüberhänge und Leerstände reduzieren.

2021/2022 hat der Rechnungshof eine erneute Prüfung der Baumaßnahmen am Bildungszentrum von 2016 bis 2020 durchgeführt. Dabei hat er die Umsetzung seiner Forderungen und Empfehlungen aus 2015 geprüft.

2016 war das Bildungszentrum der Forderung des Rechnungshofs gefolgt und hatte sein Liegenschaftskonzept aus 2000 mit einem Nachtragsbauantrag fortgeschrieben. Darin hatte es die Liegenschaftsentwicklung den zwischenzeitlich geänderten Rahmenbedingungen angepasst. Mit dem Nachtragsbauantrag hatte das Bildungszentrum seinen Flächenbedarf überprüft und von 12.699 m² auf 15.584 m² erhöht.

¹⁵¹ Vgl. Jahresbericht 2016 des Thüringer Rechnungshofs, Tn. C.X, S. 109.

Zwischen 2016 und 2020 hatte das TMIK die Ausbildungskapazität des Bildungszentrums auf mehr als das Doppelte erhöht.¹⁵² Darauf hatte das Bildungszentrum 2018 mit einem Fachkonzept reagiert, in welchem es den für die Lehre erforderlichen Flächenbedarf um 576 m² erhöhte. Auf Forderung des TMIK hatte das Bildungszentrum im November 2018 anhand eines Raumbuchs einen Abgleich genutzter und genehmigter Flächen erstellt, um den Bedarf der zusätzlichen Unterrichtsflächen nachzuweisen. Das Innenministerium hat den angemeldeten Bedarf genehmigt.

Der Rechnungshof hat die Flächennutzung des Bildungszentrums 2021 nachvollzogen. Danach hatte das Bildungszentrum rund 17.600 m² genutzt. Zugleich betrug der Leerstand rund 2.850 m². Hiervon befanden sich über 800 m² in einem zum Rückbau vorgesehenen Gebäude (Haus 6). Dieses ist im Mai 2022 zugunsten eines flächenoptimierten Ersatzneubaus abgerissen worden.

Das Bildungszentrum war der Forderung des Rechnungshofs nach einer fortgeschriebenen Bedarfsplanung bis 2018 nachgekommen. Es hatte seinen Flächenbedarf 2016 präzisiert und die Inanspruchnahme von 157 % des genehmigten Bedarfs auf 109 % reduziert. Den Leerstand hatte es seit 2015 um rund 450 m² reduziert. Der zwischenzeitlich erfolgte Abriss von Haus 6 hat den Leerstand weiter gesenkt, jedoch auch zu Nutzungsverschiebungen geführt. Der Rechnungshof hat daher eine Fortschreibung des Nutzungskonzepts¹⁵³ und der Konzeption zur wirtschaftlichen Nutzung der gesamten Liegenschaft unter Berücksichtigung der geplanten bzw. durchgeführten Baumaßnahmen gefordert.

Das TMIK hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass das Bildungszentrum im August 2022 den Entwurf eines fortgeschriebenen Nutzungskonzepts vorgelegt habe. Zudem seien im Landeshaushalt 2023 Mittel zur Entwicklung eines Masterplans „Thüringer Polizeibildungs-Campus 2030“ eingestellt.

Der Rechnungshof begrüßt, dass mit dem Masterplan „Thüringer Polizeibildungs-Campus 2030“ u. a. der Raum- und Flächenbedarf sowie Sanierungsnotwendigkeiten geprüft und in ein Konzept zur Steigerung der Attraktivität

¹⁵² Von rund 150 Einstellungen (Anwärter für den mittleren und gehobenen Polizeivollzugsdienst sowie Aufstiegsbeamte) bis 2015 auf 350 geplante Einstellungen ab 2020.

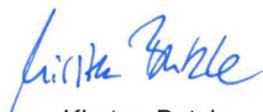
¹⁵³ Vgl. Abschnitt F Nr. 1.1 5. Anstrich RLBau (Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaats Thüringen) i. d. F. vom 2. November 2021.

des Standorts überführt werden sollen. Er fordert, das Liegenschaftskonzept künftig vor jeder Großen Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahme zu prüfen und bei Änderung der Flächen und ihrer Nutzungen anzupassen.

Der Rechnungshof konnte in der Nachprüfung der Baumaßnahmen am Bildungszentrum der Thüringer Polizei in Meiningen feststellen, dass TMIK und TMIL seinen Forderungen überwiegend entsprochen haben.

Rudolstadt, den 7. Juni 2023

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Kirsten Butzke



Mike Huster



Klaus Behrens



Dr. Annette Schuwirth



Dr. Anja Nehrig

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> : <ul style="list-style-type: none">- Nettokreditaufnahme,- Entnahmen aus <i>Rücklagen</i>,- Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> aus Vorjahren,- Globale Mehr- und Mindereinnahmen,- <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>.
Besondere Finanzierungsausgaben	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Ausgaben der <i>Hauptgruppe 9</i> : <ul style="list-style-type: none">- Zuführungen an <i>Rücklagen</i>,- Ausgaben für Fehlbeträge aus Vorjahren,- Globale Mehr- und Minderausgaben,- <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>.
Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	Gesetzlich festgelegte Zahlungen des Bundes an leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs.
Finanzierungssaldo	Differenz zwischen Haushaltseinnahmen und Haushaltsausgaben ohne die <i>besonderen Finanzierungseinnahmen</i> bzw. <i>-ausgaben</i> .
Gemeinschaftsteuern	Steuern, deren Aufkommen Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zustehen, z. B. Einkommen- und Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer.

Hauptgruppe	Buchungssystematik für Einnahmen und Ausgaben in der öffentlichen Haushaltswirtschaft.
Haushaltstechnische Verrechnungen	Buchmäßig ausgeglichene Verrechnungen innerhalb des Landeshaushalts, denen keine tatsächlichen Zahlungen der Auftrag gebenden Verwaltung zugrunde liegen.
Investitionsquote	Anteil der Ausgaben für Investitionen an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i> .
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	<i>Kassenmäßiges Jahresergebnis</i> unter Berücksichtigung der aus den Vorjahren noch nicht abgewickelten Fehlbeträge bzw. <i>Überschüsse</i> .
Kassenmäßiges Jahresergebnis	Unterschied zwischen der Summe der Ist-Einnahmen und der Summe der Ist-Ausgaben.
Kassenreste	Unterschiedsbetrag zwischen den zum Soll gestellten und den für das Haushaltsjahr tatsächlich gezahlten Beträgen (offene Forderungen).
Kassen(verstärkungs)kredite	Kurzfristige Kredite zur Aufrechterhaltung einer geordneten Kassenwirtschaft, die nicht im Landeshaushalt gebucht werden.
Landesausgleichsstock	Mittel, die den Kommunen zum Ausgleich von Belastungen und Härten zur Verfügung gestellt werden.
Landessteuern	Steuern, deren Aufkommen dem Land zufließt, z. B. Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Biersteuer.
Personalausgabenquote	Anteil der Personalausgaben an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i> .
Personalausgaben-Steuerquote	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 zurückgegriffen werden kann. Sie dient der Sicherstellung der Liquidität.
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	Der Bund gewährt bestimmten Ländern Mittel <ul style="list-style-type: none"> - zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft, - zum Ausgleich der Sonderlasten wegen struktureller Arbeitslosigkeit, - wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.
Sondervermögen	Vermögensteil des Landes, der über keine Rechtsfähigkeit verfügt, organisatorisch und haushaltsmäßig selbstständig 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.

