

Thüringer Rechnungshof Jahresbericht 2024



Vorwort der Präsidentin

Für das letzte Jahr der auslaufenden siebten Wahlperiode hat der Thüringer Landtag im Dezember 2023 das Thüringer Haushaltsgesetz 2024 beschlossen. Mit rund 13,5 Mrd. Euro liegt dessen Volumen erneut deutlich über dem des Vorjahres. Den Trend zur Ausgabensteigerung setzen Landesregierung und Landtag weiter fort. Der Haushalt weist – wie die Vorjahre seit 2015 – ein hohes Defizit aus. Die Mittelfristige Finanzplanung für den Planungszeitraum 2025 bis 2027 zeigt Konsolidierungsbedarfe von jeweils mehr als einer Milliarde Euro pro Jahr.

Die Defizite in der Planung vergangener Jahre haben sich – mit Ausnahme der krisenbelasteten Jahre 2020 und 2021 – im Haushaltsvollzug bisher nicht realisiert. Anders stellt sich dies in 2023 dar: Das Defizit in der Planung hat sich nun auch als Defizit im Vollzug manifestiert.

Insofern ist es eine späte, doch aber folgerichtige Konsequenz, dass der Landtag der scheidenden Landesregierung im Dezember mit Verabschiedung des Haushalts aufgab, eine Haushaltsstrukturkommission einzusetzen. Diese soll in der verbleibenden Zeit bis Juni 2024 Vorschläge zur Gestaltung künftiger Haushalte entwickeln. Insbesondere soll die Kommission aufzeigen, wie das strukturelle Defizit der letzten Jahre abgebaut und kommende Haushalte ausgeglichen aufgestellt werden können, ohne etwa die Haushaltsrücklage weiter zu belasten.

Die Mittelfristige Finanzplanung warnt deutlich: Es ist höchste Zeit, die Haushaltsplanung realistisch zu gestalten und Strategien zu erarbeiten, um unter den künftigen Rahmenbedingungen die Handlungsfähigkeit des Freistaats sicherzustellen. Solide und langfristig tragfähige Staatsfinanzen sind Voraussetzung für einen handlungsfähigen Staat.

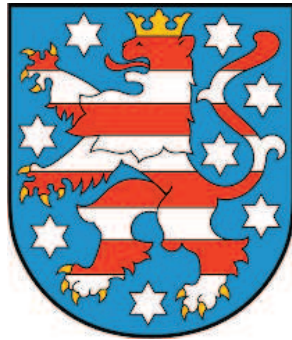
Neben einer soliden Planung muss der Staat dafür Sorge tragen, dass die vorhandenen Mittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich eingesetzt werden. Der Umgang mit öffentlichen Mitteln muss für Parlament und Bürger transparent sein. Dazu trägt die externe Finanzkontrolle bei: Wir prüfen, wir beraten und wir berichten. Der Rechnungshof liefert mit seinen jährlichen Bemerkungen eine Reihe ganz konkreter Anregungen für einen effizienteren Umgang mit öffentlichen Mitteln und Ressourcen.

Der Landesregierung und ihren Bediensteten danke ich für die vertrauensvolle Zusammenarbeit während der Prüfungen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungshofs haben auch in diesem Jahr stetig, engagiert und kompetent gearbeitet, um den Verfassungsauftrag des Rechnungshofs zu erfüllen. Dafür danke ich Ihnen sehr!



Kirsten Butzke



Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2024

mit Bemerkungen
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2022

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	8
Verzeichnis der Übersichten	10
Verzeichnis der Abbildungen	11

Vorbemerkungen **13**

A. Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs **17**

I.	Haushaltswirtschaftliche Lage	17
II.	Haushaltspolitik in Krisenzeiten	22
III.	Finanzwirtschaftliche Empfehlungen	29

B. Bericht zur Haushaltsrechnung 2022 **34**

I.	Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung	34
I.1	Einschlägige Bestimmungen	34
I.2	Haushaltsrechnung	34
I.3	Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	35
I.4	Abschlussbericht	38
I.5	Übersichten zur Haushaltsrechnung	39
I.6	Vermögen und Schulden des Freistaats	45
I.7	Verpflichtungsermächtigungen	48
I.8	Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege	49
II.	Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und Aufgabenschwerpunkten	50
II.1	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	51
II.2	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (eigene Einnahmen)	52
II.3	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)	54
II.4	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen	56
II.5	Personalausgaben	61
II.6	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	66
II.7	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)	68
II.8	Ausgaben für Investitionen	71
II.9	Besondere Finanzierungsausgaben	74
II.10	Globale Minderausgabe	75
II.11	Kommunale Finanzbeziehungen	80
II.10	Einsatz der EU-Mittel in Thüringen	83

C.	Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	87
	Bemerkungen zum Einzelplan 02	87
I.	Rolle der Thüringer Staatskanzlei bei der Neuausrichtung und Aufsicht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kulturstiftung des Freistaats Thüringen (Kapitel 02 08)	87
	Bemerkungen zum Einzelplan 07	95
II.	Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) für Studierende: Umsetzung und Aufwand (Kapitel 07 74)	95
	Bemerkungen zum Einzelplan 08	106
III.	Aufsicht über die Umsetzung des Unterhaltsvorschussgesetzes im Freistaat Thüringen 2017 bis 2020 (Kapitel 08 24)	106
IV.	Förderung von Angeboten zur Unterstützung Pflegebedürftiger im Alltag, ehrenamtlichen Strukturen, Modellvorhaben zur Erprobung neuer Versorgungskonzepte und Versorgungsstrukturen und der Selbsthilfe im Freistaat Thüringen (Kapitel 08 25, bis 2023 Kapitel 08 24)	114
V.	Förderung von intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten (Kapitel 08 29, 82 30)	119
	Bemerkungen zum Einzelplan 09	122
VI.	Gewässerunterhaltung zweiter Ordnung: Finanzierungsbedarf ohne belastbare Daten ermittelt (Kapitel 09 05)	122
VII.	Gewässerunterhaltung zweiter Ordnung: Grenzen der Rechtsaufsicht (Kapitel 09 05)	129
	Bemerkungen zum Einzelplan 10	135
VIII.	Dem Substanzverlust der Landesstraßen entgegenwirken (Kapitel 10 06)	135
IX.	Präventionsmaßnahmen gegen die Afrikanische Schweinepest – Erfolg nicht nachweisbar (Kapitel 10 11)	143

D.	Sonstige Prüfungen und Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs ganz oder teilweise entsprochen hat	150
I.	Mängel im Zuwendungsverfahren zur Resozialisierung Straffälliger behoben (Kap. 05 04)	150
II.	Erstattung von Fahrgeldausfällen nach §§ 228 ff. SGB IX in Thüringen (Kapitel 08 22)	152
III.	Lieferung von Beatmungsgeräten an Thüringer Krankenhäuser durch den Bund (Kapitel 82 30)	154
Glossar		

Abkürzungsverzeichnis

AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
AUPA	Angebote zur Unterstützung Pflegebedürftiger im Alltag
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GMA	Globale Minderausgabe
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung
GG	Grundgesetz
GUV	Gewässerunterhaltungsverbände
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGr.	Hauptgruppe
IT	Informationstechnik
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LStrBPI	Landesstraßenbedarfsplan
LT	Landtag
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
RL-UVG	Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes
SGB	Sozialgesetzbuch
TAB	Thüringer Aufbaubank
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürAGBAföG	Thüringer Ausführungsgesetz zum Bundesausbildungsförderungsgesetz
ThürAGSGB II	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
ThürAGUVG	Thüringer Ausführungsgesetz zum Unterhaltsvorschussgesetz
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürGewUVG	Thüringer Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürRHG	Gesetz über den Thüringer Rechnungshof
ThürStAnz.	Thüringer Staatsanzeiger
ThürStiftG	Thüringer Stiftungsgesetz
ThürStrG	Thüringer Straßengesetz

ThürVerf	Thüringer Verfassung
ThürWG	Thüringer Wassergesetz
TLBV	Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TMASGFF	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie
TMBJS	Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
TMIK	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
TMIL	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
TMMJV	Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
TMUEN	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz
TMWWDG	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft
TSK	Thüringer Staatskanzlei
UKJ	Universitätsklinikum Jena
UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-GUzO	VV-Gewässerunterhaltung zweiter Ordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
ZEB	Zustandserfassungen und -bewertungen

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Ausgabereste 2021 und 2022	38
Übersicht 2:	Sondervermögen des Freistaats	42
Übersicht 3:	Rücklagen des Freistaats	43
Übersicht 4:	Gesamtverschuldung 2021 und 2022	46
Übersicht 5:	Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen in 2021 und 2022	50
Übersicht 6:	Steuern und steuerähnliche Abgaben in 2021 und 2022	52
Übersicht 7:	Übertragungseinnahmen 2021 und 2022	55
Übersicht 8:	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2021 und 2022	58
Übersicht 9:	Personalausgaben 2021 und 2022	62
Übersicht 10:	Übertragungsausgaben 2021 und 2022	69
Übersicht 11:	Ausgaben für Investitionen 2021 und 2022	72
Übersicht 12:	Erbringung der Globalen Minderausgabe 2022 – Soll und Ist	76
Übersicht 13:	Erbringung der Globalen Minderausgabe nach Hauptgruppen	77
Übersicht 14:	Globale Minderausgabe bei einzelnen Titeln	77
Übersicht 15:	Leistungen an Kommunen 2022	80
Übersicht 16:	Einnahmen und Ausgaben der EU-Strukturfonds der Förderperiode 2014 bis 2020 (ohne Landes-Kofinanzierung)	84
Übersicht 17:	Kumulierte Einnahmen und Ausgaben der EU-Strukturfonds der Förderperiode 2021 bis 2027 (ohne Landes-Kofinanzierung)	86
Übersicht 18:	Einnahmen und Ausgaben der EU-Strukturfonds 2021 und 2022	86
Übersicht 19:	Ziele der Neuausrichtung der Kulturstiftung und deren Erreichung	89
Übersicht 20:	Bagatellgrenzen der Pauschalen für Schwarzwild- erlegung und Hundeeinsatz in EUR	144

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Wachstum des Bruttoinlandsprodukts 2023 (preisbereinigt) nach Ländern	18
Abbildung 2: Bruttoinlandsprodukt Land je Einwohner 2023	19
Abbildung 3: Inanspruchnahme coronabedingter Notlagenkredite pro Einwohner in EUR (2020 bis 2022)	25
Abbildung 4: Aufnahme und Verausgabung coronabedingter Notlagenkredite (2020 bis 2022)	27
Abbildung 5: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Freistaats 2017 bis 2027	29
Abbildung 6: Entwicklung der aus Vorjahren übertragenen und in Anspruch genommenen Ausgabereste seit 2013	36
Abbildung 7: Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit 2013	41
Abbildung 8: Steuern und steuerähnliche Abgaben seit 2013	51
Abbildung 9: Eigene Einnahmen seit 2013	53
Abbildung 10: Übertragungseinnahmen seit 2013	54
Abbildung 11: Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen seit 2013	57
Abbildung 12: Personalausgaben seit 2013	61
Abbildung 13: Ländervergleich der Vollzeitäquivalente 2022 je 10.000 Einwohner	64
Abbildung 14: Vergleich der Vollzeitäquivalente 2022 je 10.000 Einwohner – Länder und Kommunen	65
Abbildung 15: Sächliche Verwaltungsausgaben seit 2013	66
Abbildung 16: Ausgaben für den Schuldendienst seit 2013	67
Abbildung 17: Übertragungsausgaben seit 2013	68
Abbildung 18: Investitionsausgaben seit 2013	71
Abbildung 19: Entwicklung der Anzahl von Studierenden und BAföG-Empfängern	96
Abbildung 20: Prozess der Antragstellung und Antragsbearbeitung	98
Abbildung 21: Substanzwert ZEB 2012, 2016 und 2019	137
Abbildung 22: Finanzmittel für die Landesstraßen 2016 bis 2024	139
Abbildung 23: Regionale Verteilung der Zuwendungsempfänger für den Förderbereich zur Vermittlung und Ableistung gemeinnütziger Arbeit zum Stand 2022	151

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 geprüften Zeitraum die offiziellen Bezeichnungen und Abkürzungen der Ministerien in der 6./7. Legislaturperiode verwendet.

Vorbemerkungen

Der Jahresbericht 2024 des Thüringer Rechnungshofs bezieht sich auf die Haushaltsrechnung der Landesregierung für 2022. Der Jahresbericht des Rechnungshofs und die Haushaltsrechnung der Landesregierung bilden die Grundlage für die Entscheidung des Landtags zur Entlastung der Landesregierung für ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahr 2022 (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 beziehungsweise § 91 Abs. 1 ThürLHO).

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

Des Weiteren ist dem Thüringer Rechnungshof sowie dem Sächsischen Rechnungshof und dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des MDR übertragen (§ 32 Abs. 1 des Staatsvertrags über den Mitteldeutschen Rundfunk). Die abschließenden Ergebnisse dieser Prüfungen werden von den Rechnungshöfen den Landtagen und den Staatskanzleien der den MDR tragenden Ländern in einem Bericht mitgeteilt. Auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) erhält diese Mitteilungen. Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des MDR sind nicht Bestandteil des Jahresberichts. Sie werden auf den Internetseiten der Rechnungshöfe veröffentlicht.

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

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

Politische Entscheidungen unterliegen – soweit sie im Rahmen des geltenden Rechts getroffen werden – nicht der Bewertung durch den Rechnungshof. Er ist allerdings befugt, auf Mängel von Entscheidungsgrundlagen sowie auf Auswirkungen politischer Entscheidungen unter den Gesichtspunkten von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hinzuweisen.² In derartigen Fällen kann der Rechnungshof Empfehlungen geben und gegebenenfalls 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 Satz 2 ThürLHO). Die dargestellten Sachverhalte sind daher im Wesentlichen unstreitig. Soweit die geprüften Stellen abweichende Auffassungen zu den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Rechnungshofs vorgebracht haben, sind diese in den entsprechenden Beiträgen berücksichtigt.

Mit dem Jahresbericht 2024 legt der Rechnungshof dem Landtag und der Landesregierung das Ergebnis seiner Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 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 über die Haushaltspolitik des Freistaats im Verlauf der Corona-Pandemie und bewertet die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes und deren Auswirkungen auf den Freistaat.

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

Teil B enthält die Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2022 mit einer Analyse der Einnahmen und Ausgaben nach *Hauptgruppen* und einzelnen Aufgabenschwerpunkten (Kommunen, EU).

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 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 Rahmenbedingungen

Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik ist aktuell noch stark von den auslaufenden und teils anhaltenden Krisen geprägt. Die Konjunktur trübte sich im Jahresverlauf 2023 ein. Während die preisbereinigte Wirtschaftsleistung im ersten Quartal 2023 noch stagnierte, war sie in den folgenden drei Quartalen durchgehend rückläufig. Das Bruttoinlandsprodukt ist im Zuge der Krisen 2023 gegenüber dem Vorjahr leicht um 0,3 % zurückgegangen.³ Die Wirtschaftsleistung Ende 2023 lag somit nur ungefähr auf dem Niveau vor Einsetzen der Corona-Krise 2019.⁴

Eine deutliche Trendumkehr scheint kurzfristig nicht in Sicht. Die Konjunkturprognosen für das laufende Jahr 2024 wurden sukzessive nach unten korrigiert. Während die Bundesregierung im Januar 2023 noch ein Wirtschaftswachstum von 1,8 % für 2024 erwartete⁵, trübten sich die Prognosen im Laufe des Jahres immer weiter bis auf ein Wachstum von 0,1 % ein.⁶ Die Bundesregierung hat im Frühjahr 2024 ihre Prognose für 2024 wieder leicht auf 0,3 % angehoben.⁷ Das Niveau des geschätzten Wachstums für 2024 bleibt damit nach wie vor sehr schwach. Die verhaltene Aussicht auf eine wirtschaftliche Erholung für 2025 (+1,0 %) wurde in der Frühjahrsprognose 2024 bestätigt.

Die Inflationsrate verblieb in den Jahren 2022 und 2023 auf hohem Niveau. Im Jahresmittel lag sie 2023 bei 5,9 %.⁸ Zuletzt schwächte sich die Preissteigerung jedoch deutlich ab. Im April 2024 lag sie noch bei 2,2 % gegenüber

³ Pressemitteilung Nr. 066 des Bundesamts für Statistik vom 23. Februar 2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/02/PD24_066_811.html (abgerufen am 21. Mai 2024).

⁴ Destatis, VGR 4. Vierteljahr 2023 (81000), Tabelle 81000-001.

⁵ BMWK, Pressemitteilung zum Jahreswirtschaftsbericht 2023, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/01/20230125-jahreswirtschaftsbericht-2023-wohlstand-erneuern.html> (abgerufen am 21. Mai 2024).

⁶ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2024, <https://gemeinschaftsdiagnose.de/2024/03/27/gemeinschaftsdiagnose-fruehjahr-2024/> (abgerufen am 21. Mai 2024).

⁷ BMWK, Frühjahrsprojektion 2024, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-fruehjahrsprojektion-2024.html> (abgerufen am 21. Mai 2024).

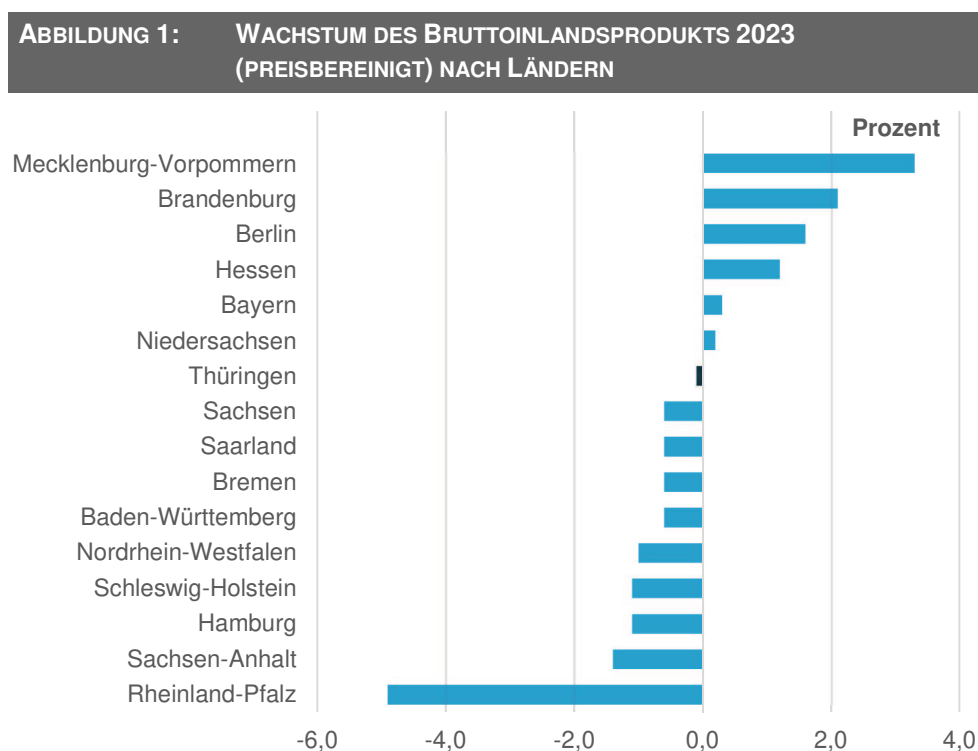
⁸ Destatis, Pressemitteilung Nr. 020, 16. Januar 2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_020_611.html (abgerufen am 21. Mai 2024).

dem Vorjahreszeitraum.⁹ Die Prognosen gehen für 2024 von einer weitgehenden Normalisierung und einem Einpendeln leicht über der Zielmarke der Europäischen Zentralbank von 2 % p. a. aus.¹⁰

Wirtschaftliche Lage in Thüringen

Die gesamtdeutsche Wirtschaftslage spiegelt sich auch in Thüringen wider. Das Bruttoinlandsprodukt ging im Jahr 2023 preisbereinigt leicht um 0,1 % zurück. Im Vergleich zu Gesamtdeutschland sank es damit weniger stark.¹¹ Gestützt wurden in Thüringen die Wirtschaftsleistungen 2023 durch einen realen Anstieg im Bereich der Land- und Forstwirtschaft/Fischerei (+5,3 %) sowie im Dienstleistungssektor (+1,1 %). Das produzierende Gewerbe (-2,0 %) wies eine rückläufige Bruttowertschöpfung auf.

Ein Blick auf die Länder zeigt ein heterogenes Bild:



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, Bruttoinlandsprodukt bis 2023 – in jeweiligen Preisen – vorläufige Ergebnisse nach Bundesländern, <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/ergebnisse-laenderebene/bruttoinlandsprodukt-bruttowertschoepfung> (abgerufen am 21. Mai 2024).

⁹ Destatis, Pressemitteilung Nr. 188, 29. April 2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24_188_611.html (abgerufen am 21. Mai 2024).

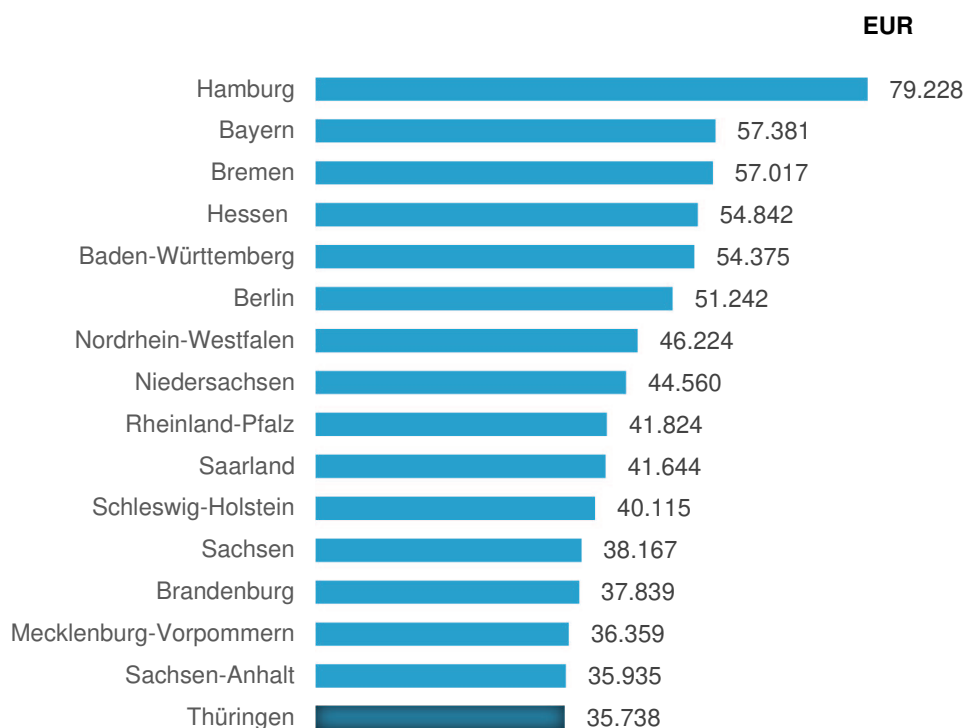
¹⁰ Ebenda.

¹¹ Thüringer Landesamt für Statistik: Pressemitteilung 065/2024, 28. März 2024, https://statistik.thueringen.de/presse/pr_sachg_nn.asp?pressejahr=2024 (abgerufen am 21. Mai 2024).

Die Länder Mecklenburg-Vorpommern (+3,3 %), Brandenburg (+2,1 %), Berlin (+1,6 %) und Hessen (+1,2 %) konnten das höchste Wachstum verzeichnen. In zehn Ländern ging das Bruttoinlandsprodukt zurück, am stärksten in Rheinland-Pfalz (-4,9 %).

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über das jeweilige Bruttoinlandsprodukt der Länder je Einwohner für das Jahr 2023. Dieses lag in Thüringen 2023 mit 35.738 EUR auf einem im bundesweiten Vergleich niedrigen Niveau.

ABBILDUNG 2: BRUTTOINLANDSPRODUKT LAND JE EINWOHNER 2023



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL), Einwohner Stand 30. Juni 2023.

Öffentlicher Gesamthaushalt

Das Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushalts hat sich 2023 gegenüber dem Vorjahr von rund 127 Mrd. EUR auf rund 92 Mrd. EUR verringert.¹²

Den Hauptanteil an diesem Defizit trägt auch 2023 unverändert der Bund mit rund 88 Mrd. EUR. 2022 betrug das Defizit noch 145 Mrd. EUR. Der Abbau des Defizits im Bund resultiert wesentlich aus Einnahmesteigerungen (+13,5 %). Trotz Rückgang der Ausgaben für pandemiebedingte Bundeszuweisungen blieben die Ausgaben nahezu unverändert (+0,8 %). Ursächlich hierfür ist unter anderem der Anstieg der Zuschüsse für Energiehilfen.¹³

Die Länder schlossen dagegen mit einem nahezu ausgeglichenen Saldo (-0,1 Mrd. EUR). Im Vorjahr konnten die Länder mit einem Überschuss von rund 10,5 Mrd. EUR abschließen. Die Gemeinden/Gemeindeverbände verzeichneten ein Defizit von rund 6,8 Mrd. EUR. 2022 konnten sie noch einen leichten Überschuss verzeichnen. Die Sozialversicherungen erzielten 2023 erneut einen Überschuss von rund 2,7 Mrd. EUR.

Vorläufiger Jahresabschluss 2023 des Freistaats¹⁴

Die konjunkturellen Rahmenbedingungen der letzten Jahre haben sich auch auf den Landeshaushalt des Freistaats ausgewirkt. 2023 wies der Freistaat ein Finanzierungsdefizit von 327 Mio. EUR aus. Damit schloss der Freistaat erstmals seit 2011 – von den Krisenjahren 2020 und 2021 abgesehen – wieder mit einem Defizit ab. Dieses wurde durch eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage ausgeglichen.

Die Haushaltslage im Freistaat hat sich nicht nur im Vergleich zum Vorjahr, sondern auch im Ländervergleich verschlechtert.

2022 konnte der Freistaat noch einen sprunghaften Anstieg der Einnahmen verzeichnen. Dieser war weitgehend inflationsgetrieben. Im Ergebnis überstiegen die *bereinigten Einnahmen* die *bereinigten Ausgaben* deutlich und führten zu einem hohen Finanzierungsüberschuss. Jedoch war davon auszugehen, dass sich diese Steigerungen mit einem gewissen Zeitversatz auf

¹² Destatis, Pressemitteilung 138, 5. April 2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_138_711.html (abgerufen am 21. Mai 2024).

¹³ Ebenda.

¹⁴ Das TFM hat den vorläufigen Jahresabschluss in der Regierungsmedienkonferenz vom 20. Februar 2024 vorgestellt. Siehe auch Landtagsvorlage 7/6209.

der Ausgabenseite auswirken werden. Dieser Effekt schlägt sich im vorläufigen Jahresabschluss 2023 nieder. Während die *bereinigten Einnahmen* um rund 232 Mio. EUR auf 12,36 Mrd. EUR (rund -1,8 %) gegenüber dem Vorjahr sanken, stiegen die *bereinigten Ausgaben* im gleichen Zeitraum um rund 800 Mio. EUR auf 12,69 Mrd. EUR (rund +6,5 %) an.

Ursächlich für den starken Anstieg der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr waren insbesondere gestiegene Investitions- (+417 Mio. EUR) und Personalausgaben (+235 Mio. EUR). Auf der Einnahmenseite ist vor allem ein Rückgang der Steuereinnahmen gegenüber 2022 (-225 Mio. EUR) ursächlich für diese Entwicklung.

Für 2023 war eine Rücklagenentnahme von rund 753 Mio. EUR geplant. Im Ergebnis wurden nur rund 429 Mio. EUR benötigt. Damit verblieben rund 323 Mio. EUR mehr in der Rücklage als geplant.

Haushaltsplan 2024

Das Haushaltsvolumen 2024 liegt mit 13,54 Mrd. EUR erneut deutlich über dem des Vorjahrs (13,1 Mrd. EUR). Der Haushaltsplan für 2024 setzt den Trend zur Ausgabensteigerung weiter fort. Das geplante Finanzierungsdefizit beläuft sich 2024 auf 683 Mio. EUR. Die veranschlagten *bereinigten Ausgaben* steigen gegenüber dem vorläufigen Ist 2023 um rund 674 Mio. EUR auf 13,39 Mrd. EUR (rund +5,3 %) an, die veranschlagten *bereinigten Einnahmen* dagegen nur um rund 338 Mio. EUR auf 12,70 Mrd. EUR. Für den Haushaltsausgleich wurde zudem eine Globale Minderausgabe von 156 Mio. EUR veranschlagt. Auch 2024 ist es somit nicht gelungen, einen Haushalt ohne Finanzierungsdefizit aufzustellen. Für die Tilgung der Kredite aus dem Jahr 2020¹⁵ sind 72,8 Mio. EUR vorgesehen. Hinzu kommt die geplante Tilgung nach dem sogenannten Thüringer Nachhaltigkeitsmodell in Höhe von 84,5 Mio. EUR.

Das Finanzierungsdefizit und die Kredittilgungen sollen durch Rücklagenentnahmen von 840 Mio. EUR ausgeglichen werden.¹⁶

¹⁵ Hierzu weitere Ausführungen unter Teil A, Abschnitt II, Ziffer 2.

¹⁶ In den 840 Mio. EUR ist die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage in Höhe von 780 Mio. EUR enthalten. Die übrigen Entnahmen aus Rücklagen beziehen sich mehrheitlich auf Rücklagen für zweckgebundene Mittel.

Haushaltsaufstellung 2025

Der Aufstellungserlass des Finanzministeriums vom 26. Februar 2024 setzt im Wesentlichen die gleichen Maßstäbe wie schon der vorherige Aufstellungserlass für den Haushalt 2024. Folgende Eckpunkte wurden festgelegt:

- Ziel ist ein „finanzpolitischer Normalmodus“, d. h. ein Haushalt ohne Finanzierungsdefizit.
- Das Ist 2023 (Zuschussbedarfe der Einzelpläne) ist die Orientierung für die Haushaltsaufstellung 2025.
- Das Soll 2024 ist für die Haushaltsaufstellung keine Orientierung, „weil dadurch die Überveranschlagung fortgeschrieben wird“.
- Eine Aufnahme neuer Kredite ist nicht zulässig und nicht erforderlich.
- Rücklagen sollen nicht entnommen werden, um diese für Krisenzeiten zu bewahren.
- Es ist mit den Einnahmen auszukommen, die im laufenden Haushaltsjahr zufließen. Die Ausgaben sind auf dieses Maß zu begrenzen.

Das Finanzministerium plant die Aufstellung eines Haushalts somit ohne Finanzierungsdefizit. Anders als bei der Haushaltsaufstellung 2024 sollten die Orientierungswerte nach Auffassung des Rechnungshofs von der Landesregierung konsequent umgesetzt werden.

II. Haushaltspolitik in Krisenzeiten

1. Bundesverfassungsgericht schafft Klarheit

Mit Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht¹⁷ entschieden, dass das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an notlagenbedingte Kreditaufnahmen entspricht. Es ist mit Art. 109 Abs. 3, Art. 110 Abs. 2 und Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz (GG) unvereinbar und nichtig.¹⁸

Wesentliche Entscheidungsgründe

Das Bundesverfassungsgericht stützt seine Entscheidung auf drei Gründe und betont, dass diese Gründe jeweils für sich allein tragfähig sind.

¹⁷ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22.

¹⁸ Zur Wirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Wirkung-der-Entscheidung/wirkung-der-entscheidung_node.html (abgerufen am 21. Mai 2024).

- Erstens stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass der Bundesgesetzgeber den notwendigen Veranlassungszusammenhang zwischen der festgestellten Notsituation und den ergriffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen nicht ausreichend dargelegt hat.
- Zweitens wird gerügt, dass die zeitliche Entkoppelung der Feststellung einer Notlage vom tatsächlichen Einsatz der Kreditermächtigungen den Verfassungsgeboten der Jährlichkeit¹⁹ und Jährigkeit²⁰ widerspricht.
- Drittens verstößt die Verabschiedung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 nach Ablauf des Haushaltsjahres 2021 gegen den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit²¹.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat eine weitreichende Debatte über den rechtlichen Rahmen zur Neuverschuldung und die damit verbundenen Möglichkeiten beziehungsweise Grenzen der Haushaltspolitik in Krisenzeiten ausgelöst. Art. 109 Abs. 3 GG gilt für den Bund und die Länder. Das Urteil wirkt sich daher grundsätzlich auch auf die Haushaltspolitik der Länder aus.

Geringe Betroffenheit des Freistaats von den Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts

Der Rechnungshof hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine möglichen Auswirkungen für den Freistaat bewertet. Er stellt fest, dass auch vom Freistaat das nunmehr von der Rechtsprechung geschärfte Jährlichkeits- und Jährigkeitsprinzip nicht eingehalten wurde, da gleich zu Beginn der Krise Kredite für mehrere Folgejahre aufgenommen wurden.

Die Gefahr einer Nichtigkeit des Thüringer Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 sieht der Rechnungshof gleichwohl nicht, weil die Sachlage in Thüringen nicht vergleichbar mit der im Bund ist. Auf Bundesebene waren die be-

¹⁹ Das Prinzip der Jährlichkeit bezieht sich auf die Haushaltsplanaufstellung. Demgemäß ist der Haushaltsplan nach Jahren getrennt und im Vorhinein aufzustellen. Hierzu BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22, Rn. 158.

²⁰ Das Prinzip der Jährigkeit bezieht sich auf den Haushaltsvollzug durch die Exekutive. Es begrenzt die zeitliche Geltung der Ausgabe- und Kreditermächtigungen grundsätzlich auf das jeweilige Haushaltsjahr (Bewirtschaftungsgrundsatz der zeitlichen Bindung). Das Jährigkeitsprinzip steht somit in einem engen funktionalem Zusammenhang zum Jährlichkeitsprinzip. Ihm kommt eine Schutzwirkung des Budgetrechts zu. Hierzu BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22, Rn. 160 ff.

²¹ Der Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit besagt, dass der Haushaltsplan einer Gebietskörperschaft vor Beginn desjenigen Haushaltsjahres per Gesetz zu beschließen ist, für das er gelten soll.

treffenden Kreditermächtigungen zum Zeitpunkt des Urteils noch nicht kassenwirksam aufgenommen und folglich auch noch nicht verausgabt. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das zur Nichtigkeit des Gesetzes führte, war daher eine geordnete Haushaltswirtschaft des Bundes nicht gefährdet. Anders als im Bund wurden die Kreditermächtigungen im Freistaat sämtlich 2020 in Anspruch genommen und diese Mittel in den Jahren 2020 bis 2022 vollständig kassenwirksam verausgabt. Eine Nichtigkeit des Thüringer Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 würde daher teilweise die Rückabwicklung der Kreditaufnahme aus 2020 bedingen und sich somit auf kassenwirksame Sachverhalte aus der Vergangenheit beziehen. Nachträgliche Deckungspflichten wären die Folge.

Gleichwohl entfaltet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aber auch für den Freistaat eine Bindungswirkung für die Zukunft. Eine „überjährige“ Aufnahme von Krediten zur Finanzierung von Notlagen, ob im Kernhaushalt oder in Sondervermögen, ist zukünftig nicht mehr möglich. Überjährige Kreditbedarfe müssten durch gesonderte Notlagenbeschlüsse jeweils jährlich neu und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begründet werden.

Schuldenbremse nicht ausbremsen

Der Rechnungshof begrüßt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Einer zu weiten Auslegung der Regelungen der Schuldenbremse wurden nunmehr Grenzen gesetzt. Für den Rechnungshof kam die Entscheidung nicht überraschend. Die vom Bundesverfassungsgericht dargelegten Gründe im Umgang mit der Schuldenbremse wurden im Vorfeld – auch von den Rechnungshöfen²² – in der Fachöffentlichkeit immer wieder thematisiert.

2. Haushaltspolitik des Freistaats im Verlauf der Corona-Pandemie und der Energiekrise

Der Rechnungshof nimmt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Anlass, nochmals auf die Haushaltspolitik des Freistaats im Verlauf der Corona-Pandemie und der Energiekrise zu blicken und diese in die aktuellen Rahmenbedingungen einzuordnen.

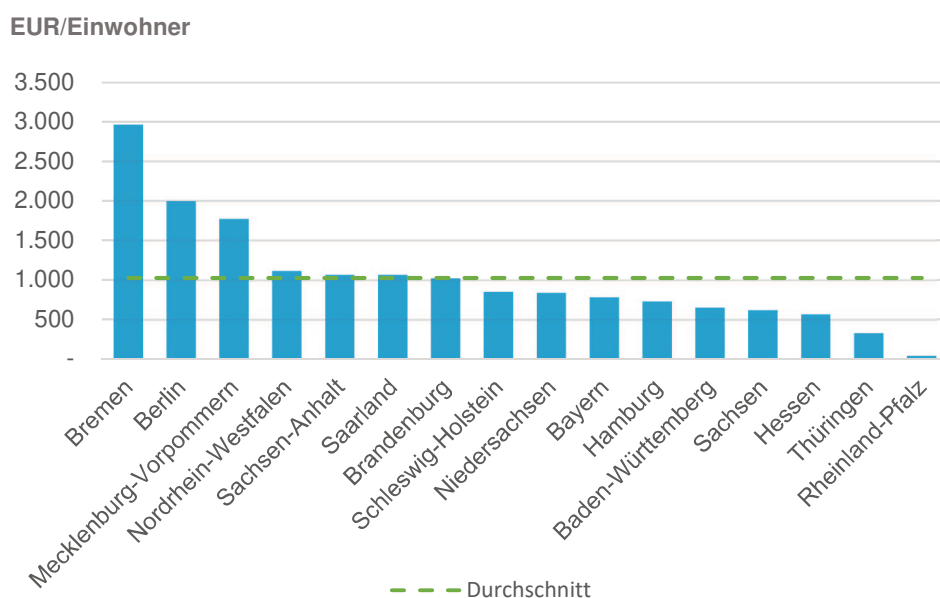
²² Hildesheimer, Berliner und Münchner Erklärung der Rechnungshöfe.
<https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/sonstigeveroeffentlichungen/>
(abgerufen am 21. Mai 2024)

Moderate Neuverschuldung im Ländervergleich

Positiv ist hervorzuheben, dass im Freistaat die Bewältigung der Corona-Pandemie mit einer vergleichsweise geringen Neuverschuldung gelungen ist. Einen entscheidenden Grund sieht der Rechnungshof im Maßhalten bei den Notlagenkrediten. Die Kreditaufnahme lag in der Nachschau relativ nah am tatsächlichen Bedarf für die Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie. Notlagenkredite wurden nicht übermäßig bevorratet.

Die folgende Abbildung stellt die Neuverschuldung je Einwohner nach Ländern dar. Um die Daten vergleichen zu können, wurde die notlagenbedingte Neuverschuldung der Jahre 2020 bis 2022 summarisch betrachtet.²³

ABBILDUNG 3: INANSPRUCHNAHME CORONABEDINGTER NOTLAGENKREDITE PRO EINWOHNER IN EUR (2020-2022)



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage einer Umfrage unter den Rechnungshöfen der Länder.

Die notlagenbedingte Neuverschuldung war im Freistaat mit rund 328 EUR je Einwohner vergleichsweise niedrig. Die höchste Inanspruchnahme verzeichnete Bremen mit 2.962 EUR je Einwohner. Die durchschnittliche Neuverschuldung der Länder betrug rund 1.023 EUR je Einwohner. Der Freistaat

²³ Hier werden nur die Notlagenkredite betrachtet. Im Bund und den Ländern bestand überdies die Möglichkeit der Neuverschuldung im Rahmen der Konjunkturkomponente. Diese ist jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet. Auch unterliegen nur die Notlagenkredite der engen Zweckbindung, wie das Bundesverfassungsgericht nochmals herausgestellt hat. Deshalb wurde aus Gründen der Vergleichbarkeit auf eine Abbildung der konjunkturellen Neuverschuldung verzichtet.

liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Länder. Weniger neue Schulden als Thüringen hat in diesem Zusammenhang nur Rheinland-Pfalz mit rund 41 EUR je Einwohner aufgenommen. Rheinland-Pfalz hat dabei stark von den Steuermehreinnahmen durch die BioNTech SE in Mainz profitiert und nimmt insofern eine Sonderrolle unter den Ländern ein. Der Bund hat sich im Zuge der Corona-Pandemie mit 5.525 EUR je Einwohner neuverschuldet. Er trug – im Verhältnis zu den Ländern – den Großteil der finanziellen Lasten aus der Corona-Pandemie.

Errichtung des Sondervermögens²⁴

Zur Finanzierung von Maßnahmen zur Überwindung und Abmilderung der Corona-Pandemie errichtete der Freistaat im Juni 2020 das Sondervermögen „Thüringer-Pandemie-Hilfefonds“²⁵.

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 21. Dezember 2020 hat der Thüringer Landtag die Landesregierung zu einer Kreditaufnahme in Höhe von 1.269 Mio. EUR ermächtigt. Hiervon entfielen

- 574 Mio. EUR auf die sogenannte Konjunkturkomponente (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO) und
- rund 695 Mio. EUR auf die sogenannte Haushaltsnotlage (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 ThürLHO).

Tatsächlich nahm der Freistaat insgesamt rund 1.204 Mio. EUR an Krediten auf, da zum Ausgleich der Mindereinnahmen im Vollzug des Kernhaushalts nur 508 Mio. EUR aus der Konjunkturkomponente benötigt wurden.

Die Kreditermächtigung für die Haushaltsnotlage wurde dagegen in vollem Umfang in Anspruch genommen. Diese Mittel wurden dem Sondervermögen zugeführt. Unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregel nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 ThürLHO erfolgte die Zuführung des Freistaats 2020 in das Sondervermögen somit ausschließlich kreditfinanziert.

²⁴ Bis zur Errichtung des Sondervermögens wurden 2020 Krisenreaktionen mittels außerplanmäßigen Ausgaben im Kernhaushalt finanziert. Die (Vor-)Finanzierung der Maßnahmen erfolgte bis zur Verabschiedung des Nachtragshaushalts im Dezember 2020 zunächst aus der allgemeinen Rücklage.

²⁵ Verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (ThürCorPanG) vom 11. Juni 2020 (GVBl. S. 277). Nachfolgend Corona-Sondervermögen genannt.

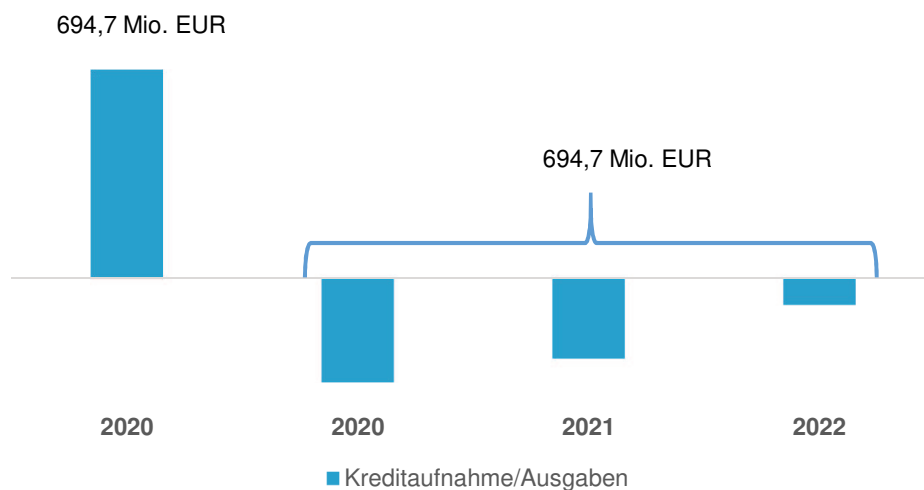
Kritik des Rechnungshofs am Sondervermögen

Der Rechnungshof hat die Abwicklung über ein Sondervermögen bereits zum Zeitpunkt der Errichtung kritisch gesehen und forderte eine Verankerung der Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Kernhaushalt.²⁶ Hierbei wäre eine dem Jährlichkeits- und Jährigkeitsprinzip entsprechende Verwendung der Kreditmittel – wie vom Bundesverfassungsgericht nunmehr klargestellt – von vornherein sichergestellt gewesen. Für etwaige neue Kreditbedarfe hätte die Notlage – jeweils nach Jahren getrennt – gesondert festgestellt werden können.

Verwendung der Notlagenkreditmittel

Die folgende Abbildung stellt neben der Zuführung der Notlagenkreditmittel in das Sondervermögen auch deren jährliche Verausgabung dar.²⁷

ABBILDUNG 4: AUFNAHME UND VERAUSGABUNG CORONABEDINGTER NOTLAGENKREDITE (2020 BIS 2022)



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: TFM, Quartalsberichte zum Sondervermögen Corona/Energie.

²⁶ LT-Vorlage 7/393.

²⁷ Die Verwendung der Mittel wurde anhand der Abrechnungen des Corona-Sondervermögens beziehungsweise ab 2022 anhand des Kapitels 82 30 des Corona/Energiekrisen-Sondervermögens errechnet. Hierfür wurden die Jahresüberschüsse abzüglich der Zuführungen aus dem Landeshaushalt zur Bestimmung des jährlichen Verzehrs der Landesmittel genutzt. Rechnerisch ergibt sich zwischen 2020 und 2022 ein Verzehr an Landesmitteln in Höhe von 695,7 Mio. EUR. Die Verausgabung von Landesmitteln übersteigt somit 2022 die 2020 kreditfinanzierte Zuführung von rund 694,7 Mio. EUR.

Die 2020 einmalig aufgenommenen und in das Sondervermögen übertragenen rund 695 Mio. EUR wurden bis Ende 2022 vollständig verausgabt. Notlagenkreditmittel aus der Corona-Pandemie wurden zur Bewältigung der Energiekrise somit nicht umgewidmet.

Der Freistaat hatte deshalb nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2023 keinen Anpassungsbedarf am Sondervermögen. In der Bewältigung der Energiekrise ist er ohne die Erklärung einer erneuten Notlage ausgekommen. Die Zuführung 2022 in das zweckerweiterte Sondervermögen Corona/Energiekrise wurde aus der allgemeinen Rücklage finanziert und letztlich nur zu einem geringen Teil genutzt. Hierzu hat sich der Rechnungshof seinerzeit ebenfalls kritisch positioniert und den unbegründet hohen – wenngleich nicht kreditfinanzierten – Mittelbedarf beanstandet.²⁸

Thüringen ist die Bewältigung der aufeinanderfolgenden Krisen im Ergebnis mit verhältnismäßig moderaten haushalterischen Belastungen gelungen. Für den Rechnungshof ist nicht erkennbar, dass andere Länder, welche deutlich mehr Kreditmittel für die Krisenbewältigung aufgenommen haben, die Krisen besser bewältigt hätten.

Tilgung der notlagenbedingten Neuverschuldung

Die notlagenbedingte Verschuldung wird in Thüringen seit 2022 und damit zeitnah zurückgeführt. Die Tilgung beginnt in der Mehrzahl der Länder erst nach 2023. Der in § 18 Abs. 3 ThürLHO festgeschriebene Tilgungszeitraum wurde im Verlauf der Krise von ursprünglich fünf Jahren auf zunächst acht Jahre und Ende 2023 auf 15 Jahre verlängert. Der Freistaat hat sich damit an den Durchschnitt der Länder in Bezug auf die Tilgungsdauer der Notlagenkredite (rund 23 Jahre) angenähert.

²⁸ LT-Vorlage 7/4307.

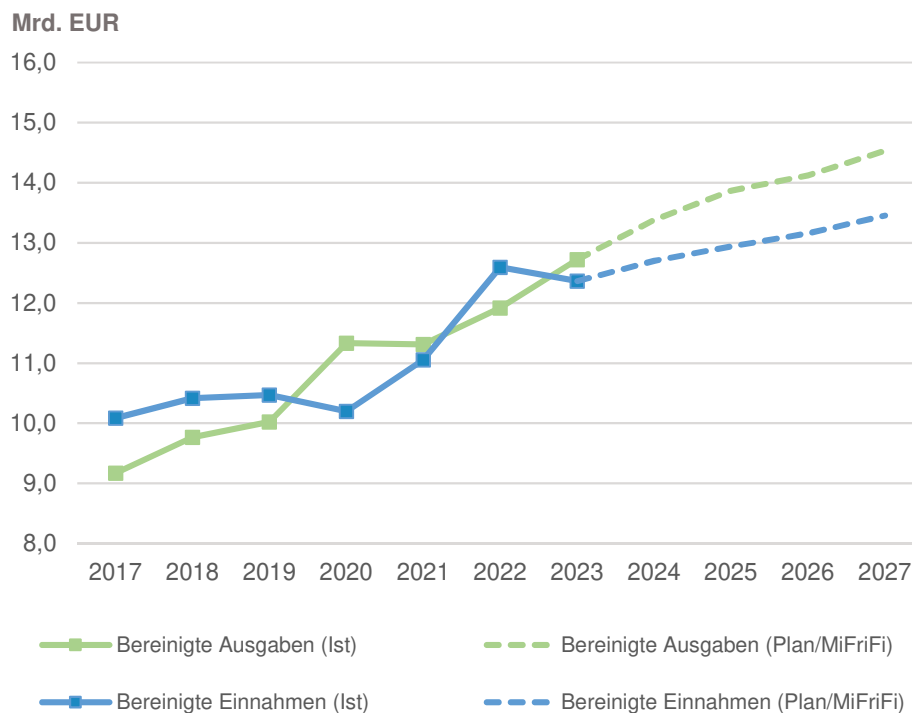
III. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen

1. Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Einklang bringen

Die größte finanzpolitische Herausforderung der künftigen Haushaltsgesetzgeber wird insbesondere sein, die Ausgabenentwicklung des Freistaats an die neue Einnahmensituation anzupassen.

Die Entwicklung der *bereinigten Einnahmen* steht seit 2023 nicht mehr im Einklang mit den prognostiziert deutlich stärker ansteigenden *bereinigten Ausgaben*. Erwirtschafteten die Landeshaushalte im Vollzug bis 2019 in der Regel einen Finanzierungsüberschuss, ist dieses Verhältnis seit Beginn der Krisen im Trend gekippt.

ABBILDUNG 5: ENTWICKLUNG DER BEREINIGTEN EINNAHMEN UND AUSGABEN DES FREISTAATS 2017 BIS 2027



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Mittelfristige Finanzplanung.

Das Defizit im unmittelbaren Krisenjahr 2020 ist dabei weniger problematisch. Das Absinken der Einnahmen und der sprunghafte Anstieg der Ausgaben sind krisenbedingt beziehungsweise aufgrund umfassender staatlicher Stützungsmaßnahmen und der damit verbundenen Finanzierung des Sondervermögens nachvollziehbar.

Die Entwicklung der *bereinigten Ausgaben* in den Folgejahren sieht der Rechnungshof kritisch. Nach dem sprunghaften Anstieg 2020 ist in den Folgejahren nie eine Rückführung auf den Vorkrisenpfad gelungen. Dies ändert sich nicht wesentlich, wenn man die seit 2022 erneuten Zuführungen in das Sondervermögen aufgrund der Energiekrise herausrechnet. Im Trend ist zu beobachten, dass die Ausgabenentwicklung in den kommenden Jahren nicht mit der Einnahmenentwicklung im Einklang steht. Thüringen steuert damit auf strukturell unausgeglichene Haushalte zu. Eine Deckung dieser Defizite durch Rücklagenentnahmen ist allerdings endlich.

Die in Abschnitt A.I. dargestellten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfordern ein politisches Gegensteuern, um Ausgaben zu begrenzen. Mit einem deutlich steigenden Einnahmepotential ist bei unverändert verhaltenen Konjunkturprognosen für 2024 und 2025 nicht zu rechnen. Dies zeigt auch die jüngste Steuerschätzung vom Mai 2024. Die Steuereinnahmen werden demnach zwar in den nächsten Jahren durchschnittlich um 3,2 % wachsen. Die erwarteten Steuereinnahmen wurden jedoch für das laufende Jahr um 112 Mio. EUR und das kommende Jahr um 90 Mio. EUR nach unten korrigiert.²⁹

Auf die Ausgabenseite wirken auch zukünftig Faktoren aufgrund der demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein, die einen weiteren Aufwuchs bedingen. Die Personalausgaben werden in den kommenden Jahren durch die zunehmenden Pensionierungen und Tarifsteigerungen weiter dynamisch steigen. Bereits 2027 werden die Ausgaben für Personal ausweislich der Mittelfristigen Finanzplanung bei über 4 Mrd. EUR liegen. Auch die Zuweisungen an die Kommunen werden unter Beachtung des Partnerschaftsgrundsatzes weiter ansteigen. Viele Ausgabenpositionen sind landes- oder bundesgesetzlich vorgegeben. Kurzfristige Einsparpotentiale im Landeshaushalt sind erfahrungsgemäß gering.

Die Notwendigkeit von landesgesetzlichen Leistungsansprüchen und Landesförderprogrammen muss von daher kritisch hinterfragt werden. Die Wirksamkeit von Förderungen und die in der Thüringer Förderlandschaft unterhaltenen Strukturen sind im Hinblick auf die verfolgten Ziele zu evaluieren.

²⁹ Pressemitteilung TFM vom 21. Mai 2024, <https://finanzen.thueringen.de/aktuelles/mediainfo/detailseite/finanzministerin-heike-taubert-zur-mai-steuerschaetzung-ergebnisse-der-steuerschaetzung-erleichtern-uns-erwartungsgemaess-nicht-die-haushaltsaufstellung-2025> (abgerufen am 21. Mai 2024).

Das Einsetzen der Haushaltsstrukturkommission ist aus Sicht des Rechnungshofs ein erster Schritt, sich diesen Problemen zu stellen. Nächster Schritt muss eine umfassende Aufgabenkritik sein.³⁰ Eine Fokussierung sollte auf den staatlichen Kernaufgaben liegen.

Eine weitere Verstetigung des status quo dürfte dagegen absehbar nicht geeignet sein, die finanzwirtschaftlichen Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen.

2. Sachgerechte Haushaltsaufstellung

Der Freistaat hat in der Vergangenheit im Haushaltsvollzug häufig erheblich weniger ausgegeben als er geplant hatte (Minderausgaben). Die stetige Überveranschlagung einzelner Ansätze stellt einen Verstoß gegen die Veranschlagungsgrundsätze (§ 6 ThürLHO) dar. Der Rechnungshof hat die hohen Planabweichungen in der Vergangenheit regelmäßig kritisiert. Ausgabeansätze sind stets kritisch auf ihre Notwendigkeit zu hinterfragen.

Dem Freistaat ist es seit 2015 nicht gelungen, strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen. Die Planwerte der Haushalte des Freistaats wiesen in diesem Zeitraum durchgehend Finanzierungsdefizite aus – mit steigender Tendenz. Im Ist hat sich dieses Defizit – ausgenommen die Krisenjahre 2020 und 2021 – bis 2023 über Jahre nicht eingestellt. Ursächlich dafür waren neben konjunkturbedingten Mehreinnahmen auch erhebliche Minderausgaben.

Diese seit Jahren zu beobachtende Praxis ist kein Ausweis „guten Wirtschaftens“ im Vollzug, sondern vielmehr Symptom eines Steuerungsdefizits in der Planaufstellung. Zu einer sachgerechten Veranschlagung gehört es daher, in finanzpolitischen „Normalzeiten“ einen Haushalt ohne Defizit aufzustellen.

Die Möglichkeit, defizitäre Haushalte über eine Rücklagenentnahme auszugleichen, besteht nicht unendlich.

³⁰ Beschluss Landtag, Drucksache 7/4964 (Personalentwicklungskonzept).

3. Weitere konsequente Rückführung der Corona-Schulden

Der Rechnungshof appelliert an den Gesetzgeber, den eingeschlagenen Weg der Rückführung der Corona-Schulden nicht durch abermalige Ausweitung des gesetzlich vorgeschriebenen Tilgungszeitraums zu verlangsamen.

Wenngleich es keine wissenschaftlich anerkannte „richtige“ Tilgungsdauer für Notlagenkredite gibt, sieht der Rechnungshof die Streckung der Tilgung kritisch. Für die Festlegung der Tilgungsdauer sollte insbesondere der mit der Schuldenbremse verfolgte Normzweck berücksichtigt werden, langfristig tragfähige und strukturell ausgeglichene Haushalte zu erreichen. Der Rechnungshof empfiehlt, die historischen Krisenzyklen in die Bewertung einzubeziehen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass etwa alle zehn Jahre – zuletzt häufiger – Krisen eintraten, die eine Reaktion der öffentlichen Haushalte erforderten. Eine Ausweitung des Tilgungszeitraums deutlich über 10 Jahre hinaus könnte folglich die strukturelle Ausgeglichenheit der öffentlichen Haushalte und damit die fiskalische Resilienz beeinträchtigen.

Das verhältnismäßig geringe Neuverschuldungsniveau bietet die Chance für Thüringen, die Schulden aus der Corona-Zeit mit vertretbaren jährlichen Tilgungsraten zügig zurückzuführen.³¹ Der Freistaat könnte – insbesondere vor dem Hintergrund gestiegener Zinsen – so einen Beitrag zur nachhaltigen Stärkung der langfristigen Tragfähigkeit und Generationengerechtigkeit der Landesfinanzen leisten.

Die Streckung der Tilgungszeiträume darf nicht als „Stellschraube“ zur Schaffung neuer Ausgabenspielräume im Wege des politischen Aushandlungsprozesses verwendet werden.

³¹ Siehe Abschnitt A.II.

4. Warnungen der Mittelfristigen Finanzplanung ernst nehmen

Der Rechnungshof fordert den Gesetzgeber auf, die Mittelfristige Finanzplanung aktiv und verantwortungsvoll in den Blick zu nehmen und bei der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen.

Für den Planungszeitraum von 2025 bis 2027 weist diese Konsolidierungsbedarfe von jeweils mehr als einer Milliarde EUR jährlich auf.

Diese Warnzeichen der Mittelfristigen Finanzplanung sollten ernst genommen werden. Zwar haben sich in der Vergangenheit die prognostizierten Konsolidierungsbedarfe häufig nicht in der Höhe eingestellt. Die oben dargestellte Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben hat jedoch mittlerweile dazu geführt, dass auch im Vollzug Defizite entstehen.

Daher müssen zügig langfristig angelegte Strategien entwickelt werden, wie der Thüringer Landeshaushalt an die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden kann. Spätestens nach Aufbrauchen der Rücklage droht ein deutlicher Konsolidierungsbedarf.

B. Bericht zur Haushaltsrechnung 2022

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 2022³² am 17. Februar 2022 mit einem Volumen von 11.942,9 Mio. EUR verabschiedet.

I.2 Haushaltsrechnung

Die Finanzministerin legte mit Schreiben vom 6. Dezember 2023 die Haushaltsrechnung 2022³³ vor. Der Antrag auf Entlastung der Landesregierung³⁴ für das Haushaltsjahr 2022 wurde der Landtagspräsidentin ebenfalls mit Schreiben der Finanzministerin vom 6. Dezember 2023 zugeleitet. Die Frist nach Art. 102 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ist damit eingehalten.

Der Rechnungshof leitete der Landtagspräsidentin seinen Antrag auf Entlastung für das Haushaltsjahr 2022³⁵ am 7. Dezember 2023 zu.

Das im Thüringer Haushaltsgesetz 2022 festgelegte Haushaltsvolumen belief sich auf 11.942,9 Mio. EUR. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben lagen um 44,4 Mio. EUR (0,4 %) unter denen des Vorjahres (2021: 11.987,3 Mio. EUR).

Die Haushaltsrechnung 2022 weist tatsächliche Einnahmen und Ausgaben von jeweils 12.750,6 Mio. EUR – und damit rund 1.387,6 Mio. EUR (12,2 %) mehr als im Vorjahr – aus (2021: 11.363,0 Mio. EUR).

³² Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Thüringer Haushaltsgesetz 2022 – ThürHhG 2022) vom 17. Februar 2022, GVBl. 6/2022 S. 75.

³³ LT-Drucksache 7/9251.

³⁴ LT-Drucksache 7/9252.

³⁵ LT-Vorlage 7/6002.

I.3 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss

Die Haushaltsrechnung stellt unter Textnummer 2.1.3 den „Kassenmäßigen Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung und Haushaltsabschluss 2022 (§§ 82 und 83 ThürLHO)“ dar.

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

Das *kassenmäßige Jahresergebnis 2022* betrug aufgrund der ausgeglichenen Einnahmen und Ausgaben 0,00 EUR.

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

In der Finanzierungsrechnung werden des Weiteren die Einnahmen und Ausgaben um Schuldenaufnahmen beziehungsweise -tilgungen, Rücklagenzuführungen beziehungsweise -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 2022 ist ein positiver *Finanzierungssaldo* von 675,7 Mio. EUR nachgewiesen. Er ergibt sich bei ausgeglichenen haushaltstechnischen Verrechnungen aus der Schuldentilgung und den Rücklagenbewegungen:

Finanzierungssaldo	<u>+675,7 Mio. EUR</u>
Ausgaben zur Schuldentilgung	-327,8 Mio. EUR
Entnahmen aus Rücklagen	+61,9 Mio. EUR
Zuführung an Rücklagen	<u>-409,8 Mio. EUR</u>
Kassenmäßiges Jahresergebnis	<u>0,0 Mio. EUR</u>

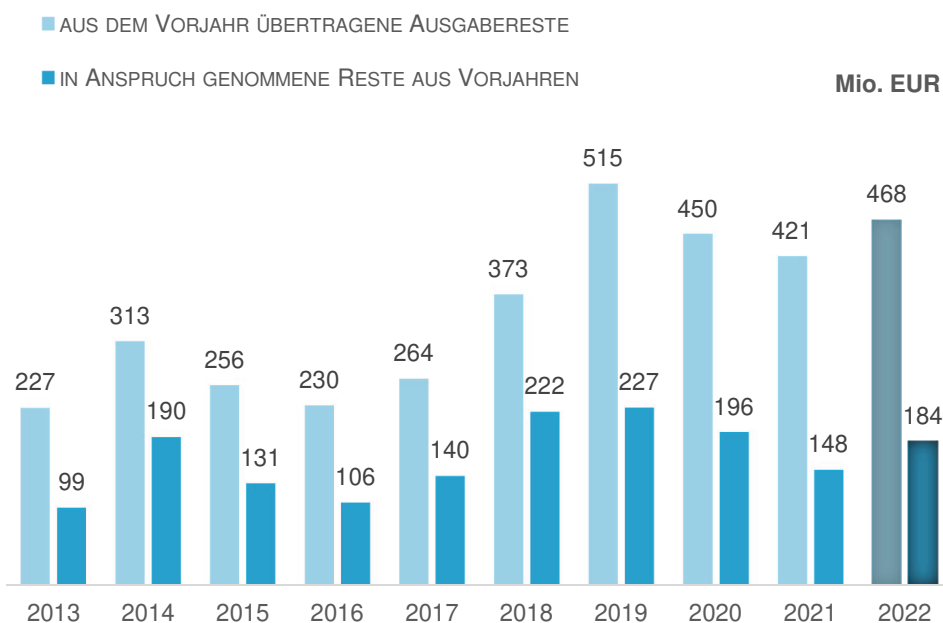
Für den Haushaltsabschluss sind die Haushaltsreste von Bedeutung. Die Landesregierung hat Einnahmereste i. H. v. 297,3 Mio. EUR für nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen gemäß § 2 Abs. 7 ThürHhG 2022 gebildet.

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. 2022 wurden *Ausgabereste* von 370,9 Mio. EUR gebildet, die in das Haushaltsjahr 2023 übertragen wurden. Diese haben die Haushaltsansätze entsprechend erhöht. 2021 wurden *Ausgabereste* von 468,1 Mio. EUR gebildet.³⁶

Die Landesregierung hat die gebildeten und in Anspruch genommenen *Ausgabereste* in der Übersicht 3.7 der Haushaltsrechnung 2022 dargestellt (§ 81 Abs. 2 ThürLHO).

In der nachfolgenden Abbildung zeigt der Rechnungshof die Entwicklung der übertragenen *Ausgabereste* und deren Inanspruchnahme seit 2013:

ABBILDUNG 6: ENTWICKLUNG DER AUS VORJAHREN ÜBERTRAGENEN UND IN ANSPRUCH GENOMMENEN AUSGABERESTE SEIT 2013



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

³⁶ Die übertragenen Haushaltsreste sowie das *kassenmäßige Gesamtergebnis* bilden das *rechnungsmäßige Gesamtergebnis* (vgl. Haushaltsrechnung Band I, S. 13, Tn. 2e).

Von den nach 2022 übertragenen Resten (468,1 Mio. EUR) wurden 184,2 Mio. EUR in Anspruch genommen.³⁷

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

- Epl. 07 – bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (19 Mio. EUR) und bei der Förderung von Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Technologie und Innovation, Elektromobilität und Digitale Gesellschaft (61 Mio. EUR),
- Epl. 09 – bei den Maßnahmen zur Energienutzung und Klimaanpassung (17 Mio. EUR),
- Epl. 10 – bei der Städtebau- und Schulbauförderung (83 Mio. EUR),
- Epl. 16 – für Information und Kommunikation – zentrale Projekte (12 Mio. EUR),
- Epl. 17 – beim *Landesausgleichsstock* (55 Mio. EUR),
- Epl. 18 – im Hochschulbau (34 Mio. EUR).

Wie im Vorjahr wurden im Haushalt 2022 in vielen Aufgabenbereichen vor allem investive Mittel nicht verausgabt. Diese Ausgabeermächtigungen 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 sind. Die Deckung erfolgt grundsätzlich aus den veranschlagten Ausgabemitteln des Haushaltsjahres, in das die Ausgaben übertragen wurden (§ 19 Abs. 2 ThürLHO).

Nach den dem Rechnungshof übersandten Unterlagen stellen sich die Bildung von *Ausgaberesten* und die Zustimmung zu deren Inanspruchnahme in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 wie folgt dar:

³⁷ Übersicht 3.7 der Haushaltsrechnung 2022.

ÜBERSICHT 1: AUSGABERESTE 2021 UND 2022		
Gebildete Ausgabereste	2021	2022
in Mio. EUR		
Nach Genehmigung der Inanspruchnahme:		
• Übertragung und Inanspruchnahme genehmigt	93,6	67,0
• Inanspruchnahme war gesondert zu beantragen	374,5	303,9
Nach Art der Finanzierung:		
• Inanspruchnahme mit Einsparauflage	391,9	304,9
• Inanspruchnahme ohne Einsparauflage	1,5	0,0
• Finanzierung aus zweckgebundener Rücklage	7,3	8,5
• keine Angabe zur Finanzierung	67,4	57,5
Insgesamt	468,1	370,9

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Das TFM hat 2022 in die Übertragung und Inanspruchnahme von *Ausgaberesten* in Höhe von 57,5 Mio. EUR ohne Angaben zu Deckungsauflagen eingewilligt. Dabei handelt es sich um *Ausgabereste* aus Lottomitteln und dem *Landesausgleichsstock*. Für 8,5 Mio. EUR erfolgte die Deckung durch Entnahme aus den zweckgebundenen *Rücklagen* gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 ThürHhG 2022. Für rund 82 % der gebildeten Reste wurde die Inanspruchnahme nur mit einer Einsparauflage nach § 19 Abs. 2 ThürLHO genehmigt.

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 oben genannten Pflichtaussagen hinaus auch die zum Stichtag 31. Dezember 2022 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 Fachverfahren³⁸ aus, die keine Einzeldaten an HAMASYS übergeben (*Kassenreste* aus Vorverfahren).

³⁸ Fachverfahren werden zum Beispiel angewendet von der Abteilung Bezüge des Landesamts für Finanzen, von der Zentralen Bußgeldstelle und von der Justizzahlstelle.

Die Haushaltsrechnung weist zum 31. Dezember 2022 einen Forderungsbestand von insgesamt 281,1 Mio. EUR aus.

Weiter erklärt der Abschlussbericht in einer Übersicht sogenannte Mittelumsetzungen nach § 50 ThürLHO. Mittel dürfen umgesetzt werden, wenn Aufgaben nach Verabschiedung des Haushalts von einer Verwaltung auf eine andere übergehen. Textnummer 2.2.2.6 der Haushaltsrechnung 2022 weist eine Mittelumsetzung über insgesamt 139.700 EUR aus. Es handelt sich um die Umsetzung des Personals der technischen Verfahrensadministration und Produktionssteuerung des Bezügeabrechnungsverfahrens aus dem Thüringer Landesrechenzentrum zum Thüringer Landesamt für Finanzen.

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 2.099,9 Mio. EUR nachgewiesen. Davon sind 1.594,5 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 beziehungsweise -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 ihrer Begründung“³⁹ ausgewiesen.

³⁹ Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2022.

Die *über- und außerplanmäßigen Ausgaben*⁴⁰ betrugen 505,4 Mio. EUR und lagen damit über dem Vorjahreswert von 121,2 Mio. EUR. Die Erhöhung erklärt sich im Wesentlichen aus der Zuführung zum *Sondervermögen* „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“ von 350 Mio. EUR.

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

Nach § 37 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 1 ThürLHO i. V. m. § 6 Abs. 1 ThürHhG 2022 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 Tatbestandsvoraussetzungen des § 37 Abs. 1 Sätze 2 und 3 ThürLHO zu prüfen. Bei zehn der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2022 nachgewiesenen 44 Fälle handelt es sich um Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. EUR; hier waren in drei Fällen Rechtsverpflichtungen nach dem Thüringer Gesetz über die Schulen in freier Trägerschaft⁴¹ zu erfüllen, in zwei Fällen handelt es sich um Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz⁴², in einem Fall um Ausgaben nach den Thüringer Maßregelvollzugsgesetz⁴³, in drei weiteren wurden Ausgaben nach dem Wohngeldgesetz⁴⁴, dem Heizkostenzuschussgesetz⁴⁵ und dem SGB II⁴⁶ geleistet. Außerdem wurden 350 Mio. EUR dem *Sondervermögen* „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“⁴⁷ zugeführt. Ein Nachtragshaushalt war in keinem Fall erforderlich.

⁴⁰ Vorgriffe waren 2022 nicht erforderlich (§ 37 Abs. 6 ThürLHO).

⁴¹ Thüringer Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG) vom 20. Dezember 2010 (GVBl. 2010 S. 522), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Mai 2023 (GVBl. 2023 S. 186, 187).

⁴² Asylbewerberleistungsgesetz vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 760).

⁴³ Thüringer Maßregelvollzugsgesetz (ThürMRVG) vom 8. August 2014 (GVBl. 2014 S. 545), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Oktober 2022 (GVBl. 2022 S. 416, 417).

⁴⁴ Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 408).

⁴⁵ Heizkostenzuschussgesetz vom 29. April 2022 (BGBl. I S. 698), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. November 2022 (BGBl. I S. 2018).

⁴⁶ Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitssuchende vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 152).

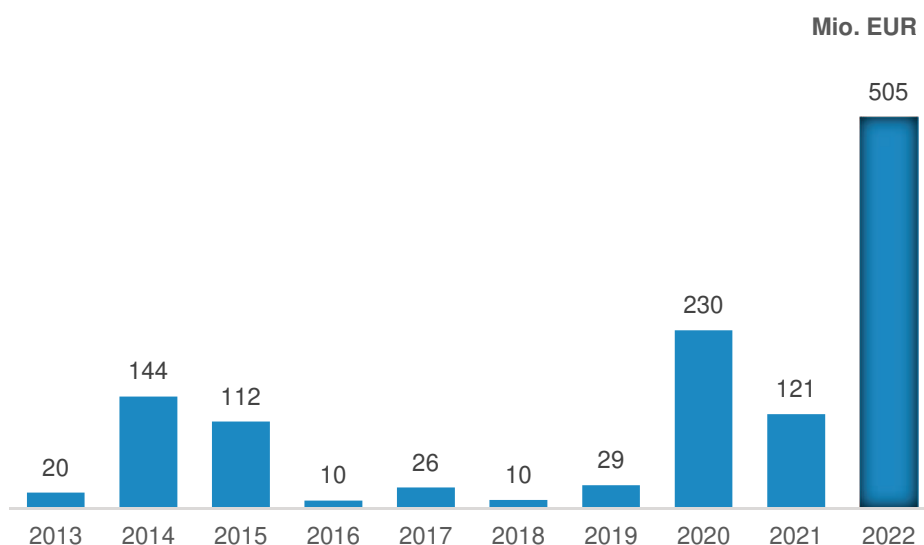
⁴⁷ Thüringer Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Hilfen zur Bewältigung der Energiekrise und zur Überwindung der Folgen der Corona-Pandemie“ (Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefondsgesetz) vom 11. Juni 2020 (GVBl. 2020 S. 277), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2023 (GVBl. 2023 S. 380).

13 der beantragten *über-* beziehungsweise *außerplanmäßigen 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 467,3 Mio. EUR wurde keine konkrete Einsparstelle angegeben, sondern auf Einsparungen im ausgeglichenen Haushalt hingewiesen. Bei diesen Fällen handelte es sich insbesondere um Ausgaben für Ausländer-, Asyl- und Aussiedlerangelegenheiten, um Ausgaben für Leistungen an Landkreise und kreisfreie Städte gemäß dem ThürAGSGB II⁴⁸ und um die Zuführung an das oben genannte *Sondervermögen*.

Die Entwicklung der *über- und außerplanmäßigen Ausgaben* seit 2013 ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

ABBILDUNG 7: ENTWICKLUNG DER ÜBER- UND AUßERPLANMÄßIGEN AUSGABEN SEIT 2013



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

⁴⁸ Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (ThürAGSGB II) vom 12. Juli 2013 (GVBl. 2013, S. 161), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2022 (GVBl. 2023 S. 3).

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 folgende Bestandsveränderungen der Sondervermögen aus:

ÜBERSICHT 2: SONDERVERMÖGEN DES FREISTAATS			
Sondervermögen in Mio. EUR	Bestand 31.12.2021	kumulierter Zu- beziehungs- weise Abgang	Bestand 31.12.2022
WGT-Liegenschaften	20,5	+1,0	21,5
Thüringer Pensionsfonds	148,6	-148,6	0,0
Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie- Hilfefonds	85,9	+325,2	411,1
Thüringer Wohnungsbau- vermögen (Bargeldbestand)	188,1	-12,5	175,7
Stadtentwicklungsfonds	2,3	+0,4	2,7
Verbesserung wasserwirt- schaftlicher Strukturen	-251,8	+26,6	-225,2
Katastrophenschutzfonds	2,9	0,0	2,9
Insgesamt	196,5	+192,2	388,7

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Einen positiven Abschlussbestand zum 31. Dezember 2022 wiesen im Wesentlichen die *Sondervermögen* „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“ (411,1 Mio. EUR) und „Thüringer Wohnungsbauvermögen“ (175,7 Mio. EUR) auf. Hingegen ist der Bestand des *Sondervermögens* „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ (-225,2 Mio. EUR) negativ. Das *Sondervermögen* „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“ erzielte einen rechnerischen *Überschuss* von 85,9 Mio. EUR zum 31. Dezember 2021. Dieser wurde in das Haushaltsjahr 2022 übertragen.

Insgesamt ergab sich über alle *Sondervermögen* ein positiver Endbestand von rund 388,7 Mio. EUR.

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

Die Übersicht 3.2 der Haushaltsrechnung 2022 weist folgende Veränderungen der *Rücklagen* des Freistaats aus:

ÜBERSICHT 3: RÜCKLAGEN DES FREISTAATS			
Rücklage in Mio. EUR	Bestand 31.12.2021	kumulierter Zu- beziehungs- weise Abgang	Bestand 31.12.2022
Allgemeine Rücklage	1.555,0	+204,4	1.759,5
Rücklage aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte	36,9	+5,9	42,8
Zweckgebundene Rücklage - Bundesmittel Krankenhaus-zukunftsfonds	0,0	+77,5	77,5
Rücklage aus der Abwasserabgabe	3,6	+1,8	5,4
Rücklage aus der Jagdabgabe	0,5	+0,1	0,6
Rücklage aus der Fischereiabgabe	0,3	+0,1	0,5
Zweckgebundene Rücklage Regionalisierungsmittel	309,6	+38,7	348,3
Gemeinsame Rücklage der Hochschulen	28,0	+13,8	41,8
Zweckgebundene Rücklagen gemäß ThürHhG aus zweckgebundenen Einnahmen (verschiedene Kapitel)	29,3	+5,6	34,9
Insgesamt	1.963,2	+347,9	2.311,1

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Der Bestand der allgemeinen *Rücklage* (Haushaltsausgleichsrücklage) hat sich gegenüber dem Vorjahr um rund 204 Mio. EUR erhöht und belief sich zum 31. Dezember 2022 auf rund 1.759 Mio. EUR.

Bei den zweckgebundenen *Rücklagen* hat sich die *Rücklage* aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte auf 42,8 Mio. EUR erhöht (Vorjahr 36,8 Mio. EUR); die *Rücklage* aus der Abwasserabgabe ist um 1,8 Mio. EUR auf 5,4 Mio. EUR angestiegen. Neu gebildet wurde die zweckgebundene *Rücklage* Bundesmittel Krankenhaus-zukunftsfonds (77,5 Mio. EUR) und die Investitionsrücklage gemäß Thüringer Haushaltsgesetz (2,5 Mio. EUR).

Die zweckgebundene *Rücklage* für Zuschüsse vom Bund im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes hat sich gegenüber dem Vorjahr um 38,7 Mio. EUR erhöht und belief sich auf 348,3 Mio. EUR.

Die erstmals 2016 gebildete *Rücklage* für die Hochschulen aus nicht verbrauchten Ausgabeermächtigungen beziehungsweise Mehreinnahmen ist 2022 um 13,8 Mio. EUR auf 41,8 Mio. EUR angestiegen. Hiervon entfallen

rund 30,5 Mio. EUR auf Landes- und rund 11,3 Mio. EUR auf Bundesmitteln.⁴⁹ Das Land hatte diese Mittel 2018 aus dem Hochschulpakt vom Bund vereinnehmte. 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 203 Mio. EUR (2021: 259 Mio. EUR), davon rund 98 Mio. EUR (2021: 154 Mio. EUR) aus Landesmitteln, 25 Mio. EUR (2021: 23 Mio. EUR) aus Bundesmitteln und 77 Mio. EUR (2021: 79 Mio. EUR) aus Drittmitteln.

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

Die Übersicht 3.8 der Haushaltsrechnung weist für die Materialforschungs- und Prüfanstalt an der Bauhaus Universität Weimar als Jahresabschluss einen Fehlbetrag von rund 68.700 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 52,5 Mio. EUR waren zum 31. Dezember 2022 noch 28,0 Mio. EUR offen. Damit waren rund 47 % der Verpflichtungen erfüllt.

Sieben Maßnahmen sind in der oben genannten Übersicht zudem als privat vorfinanzierte Baumaßnahmen ausgewiesen. Von der voraussichtlichen Gesamtbelastung von 171,1 Mio. EUR waren zum Stichtag 31. Dezember 2022 noch rund 23,4 Mio. EUR offen und damit rund 86 % der Verpflichtungen erfüllt.

⁴⁹ In der Übersicht 3.2 der Haushaltsrechnung 2022 wurde der Endbestand zum 31. Dezember 2021 aufgrund eines redaktionellen Fehlers in der Haushaltsrechnung 2021 korrigiert.

I.6 Vermögen und Schulden des Freistaats

Gemäß Art. 102 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. § 86 ThürLHO stellt die Haushaltsrechnung 2022 unter Textnummer 4 das Vermögen und die Schulden des Landes dar.

I.6.1 Vermögen des Freistaats

Der Nachweis des Vermögens gliedert sich in:

- Grundvermögen,
- Beteiligungen,
- Wertpapiere und
- Darlehensforderungen.

Das Grundvermögen ist 2022 mit rund 262,5 Mio. m² im Vergleich zum Vorjahr leicht angestiegen (2021: 256,2 Mio. m²). Angestiegen sind auch der Bestand an Fiskalerbschaften um 0,9 Mio. m² und der Bestand an landwirtschaftlichem Grundbesitz um 5,3 Mio. m².

Der Grundvermögensanteil des Freistaats 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 2021 um eine verringert. Aufgegeben wurde die Beteiligung an der TÜS – Thüringer Gesellschaft zur Überwachung der Sonderabfallentsorgung mbH in Liquidation (128.000 EUR).

Aus den bestehenden Beteiligungen erzielte der Freistaat 2022 Einnahmen von rund 4,1 Mio. EUR (2021: 4,1 Mio. 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.

Die Übersicht über die Wertpapiere (Nr. 4.3 der Haushaltsrechnung) weist zum 31. Dezember 2022 keine Bestände aus.

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2022 betrugen 24 Mio. EUR (Vorjahr: 44 Mio. EUR). Die höchsten Forderungen wiesen die soziale Wohnungsbauförderung mit 13 Mio. EUR und die Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe mit 11 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 204,2 Mio. EUR und für das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA), Abteilungsgruppe Arbeits- und Wirtschaftsförderung (ehemals GFAW) von 22,4 Mio. EUR aus. Sowohl die TAB als auch das TLVwA verwalten im Auftrag des Freistaats eine Vielzahl von Förderprogrammen.

I.6.2 Schulden des Freistaats

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

ÜBERSICHT 4: GESAMTVERSCHULDUNG 2021 UND 2022		
Art der Schulden in Mio. EUR	Schuldenstand am	
	31. Dezember 2021	31. Dezember 2022
Schulden Freistaat (Kernhaushalt)	16.148,2	15.820,4
Schulden der Sondervermögen	251,8	225,2
Verpflichtungen aus alternativen Finanzierungen	57,1	51,5
Gesamtverschuldung	16.457,1	16.097,1

Quelle: Haushaltsrechnung 2022, Übersicht 4.5.

Die Gesamtverschuldung hat sich gegenüber dem Vorjahr um rund 360 Mio. EUR verringert.

Die Staatsschulden haben sich gegenüber dem Vorjahr um 328 Mio. EUR verringert. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist auf 7.454 EUR gesunken (2021: 7.644 EUR).

Weitere Schulden des Freistaats bestehen in den *Sondervermögen*. Durch die von der Landesregierung im Haushalt 2022 geplanten zusätzlichen Zuführungen zum *Sondervermögen* „Verbesserung wasserwirtschaftlicher

Strukturen“ konnten dort 2022 erneut Schulden von 26,6 Mio. EUR abgebaut werden. Der Schuldenstand zum 31. Dezember 2022 belief sich auf 225 Mio. EUR.

Die Verpflichtungen aus *alternativen Finanzierungen* reduzierten sich um 5,6 Mio. EUR.

Die Übersicht 4.6 der Haushaltsrechnung weist zum 31. Dezember 2022 Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) nach § 14 ThürHhG 2022 von insgesamt 1.137 Mio. EUR (2021: 1.254 Mio. EUR) aus. Solche Verpflichtungen bestanden im Wesentlichen für die gewerbliche Wirtschaft (347 Mio. EUR), zur Freistellung von Verantwortlichkeiten für ökologische Altlasten (328 Mio. EUR), für den Wohnungs- und Städtebau (320 Mio. EUR) und für Organisationen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft (138 Mio. EUR). 2022 wurden Verpflichtungen über 24,9 Mio. EUR neu übernommen. Die Bestimmungen im Haushaltsgesetz wurden eingehalten.

Der Freistaat musste 2022 aufgrund der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 3,7 Mio. EUR leisten; veranschlagt waren 10,4 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* Rechnung zu legen. Mit der Übersicht 3.6 der Haushaltrechnung 2022 ist sie dieser Verpflichtung nachgekommen.

Im Haushaltsplan 2022 waren *Verpflichtungsermächtigungen* von insgesamt 3.648,6 Mio. EUR veranschlagt (2021: 4.068,2 Mio. EUR). Zusagen gab die Landesregierung über 2.486,4 Mio. EUR. Der Rahmen war damit zu rund 68 % ausgeschöpft.

In vier Fällen wurden *Verpflichtungsermächtigungen* mit Genehmigung des TFM überplanmäßig und in drei Fällen außerplanmäßig in Anspruch genommen. In 14 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 2022 hat er insgesamt 2.312 Belege, davon 1.597 zufällig ausgewählte Belege bei 30 Dienststellen geprüft.

Für 2022 hat der Rechnungshof keine schwerwiegenden Verstöße festgestellt. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren in der Regel ordnungsgemäß belegt. Die Fehlerquote bei den zufällig ausgewählten Belegen belief sich auf rund 19 %. 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 5 gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nach *Hauptgruppen* für 2021 und 2022.

ÜBERSICHT 5: EINNAHMEN UND AUSGABEN NACH HAUPTGRUPPEN IN 2021 UND 2022					
Einnahmen und Ausgaben		2021	2022	2022	2022
in Mio. EUR		- Ist -	- Soll -	- Ist -	Δ Ist – Soll
HGr. 0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	7.564,8	7.688,4	8.625,6	937,2
HGr. 1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	301,0	300,2	386,0	85,8
HGr. 2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2.786,4	2.761,1	3.029,1	268,0
HGr. 3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	710,8	1.193,1	709,8	-483,3
Gesamteinnahmen		11.363,0	11.942,9	12.750,6	807,8
Bereinigte Einnahmen		11.054,3	11.429,5	12.596,2	1.166,7
HGr. 4	Personalausgaben	3.068,4	3.265,1	3.151,8	-113,3
HGr. 5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	850,5	1.110,2	1.182,3	72,1
HGr. 6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.748,6	5.995,7	6.334,7	339,0
HGr. 7	Baumaßnahmen	184,7	249,4	187,9	-61,5
HGr. 8	Sonstige Investitionsausgaben	1.459,1	1.652,1	1.391,6	-260,5
HGr. 9	Besondere Finanzierungsausgaben	51,7	-329,7	502,3	831,9
Gesamtausgaben		11.363,0	11.942,9	12.750,6	807,8
Bereinigte Ausgaben		11.311,4	11.771,3	11.920,5	149,2
Finanzierungssaldo		-257,1	-341,8	675,7	

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

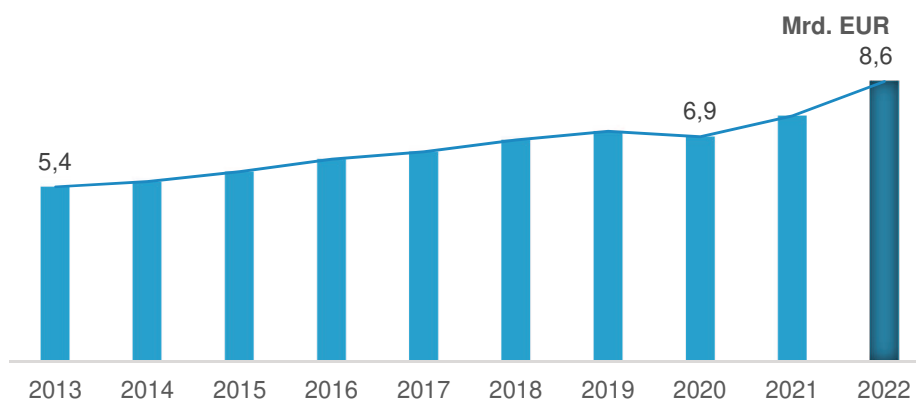
Das ausgeglichene Ist-Ergebnis 2022 lag um rund 808 Mio. EUR über den Sollvorgaben des Haushalts. Nach der Bereinigung der Gesamteinnahmen und -ausgaben um die Schuldenneuaufnahme und Rücklagenbewegungen (vgl. Textnummer I.3) ergaben sich Mehreinnahmen von rund 1.167 Mio. EUR und Mehrausgaben von rund 149 Mio. EUR.

Die *bereinigten Einnahmen* überstiegen die *bereinigten Ausgaben* um rund 676 Mio. EUR (Finanzierungssaldo).

II.1 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die Entwicklung der Einnahmen Thüringens aus Steuern und *steuerähnlichen Abgaben* seit 2013 ist der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen:

ABBILDUNG 8: STEUERN UND STEUERÄHNLICHE ABGABEN SEIT 2013



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Die Steuereinnahmen stiegen 2022 im Vergleich zu den Vorjahren weiter. Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und *steuerähnlichen Abgaben* an den *bereinigten Einnahmen* blieb fast unverändert bei 68,5 %.

Das Steueraufkommen sowie das Aufkommen aus *steuerähnlichen Abgaben* 2021 und 2022 ergeben sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht:

ÜBERSICHT 6: STEUERN UND STEUERÄHNLICHE ABGABEN IN 2021 UND 2022				
Einnahmeart	2021	2022	2022	Δ 2022
in Mio. EUR	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll
Steuern	7.550,6	7.671,0	8.609,7	938,7
davon				
• Umsatzsteuer	4.884,2		5.754,5	
• Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	2.286,0		2.402,9	
• Gewerbesteuerumlage	31,6		50,4	
• Landessteuern ⁵⁰	348,7		402,0	
steuerähnliche Abgaben ⁵¹	14,2	17,4	16,0	-1,5
Insgesamt	7.564,8	7.688,4	8.625,6	937,2

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Im Vergleich zum Ist des Vorjahres sind die Einnahmen aus Steuern weiter um mehr als eine Mrd. EUR (14,0 %) auf rund 8,6 Mrd. EUR gestiegen.

Die Einnahmen aus den *Gemeinschaftsteuern* stiegen erheblich: Die Umsatzsteuer um rund 870 Mio. EUR, die Steuern vom Einkommen (Lohn-, Einkommen-, Körperschaftsteuer) und Ertrag (Kapitalertrag- und Abgeltungssteuer) um insgesamt rund 117 Mio. EUR.

Höhere Einnahmen bei der Grunderwerbsteuer und die neuen Steuerarten Virtuelle Automatensteuer und Online-Pokersteuer führten zum Anstieg der *Landessteuern* um rund 53 Mio. EUR. Der Anteil der *Landessteuern* am Gesamtsteueraufkommen stieg geringfügig auf 4,7 % (Vorjahr: 4,6 %).

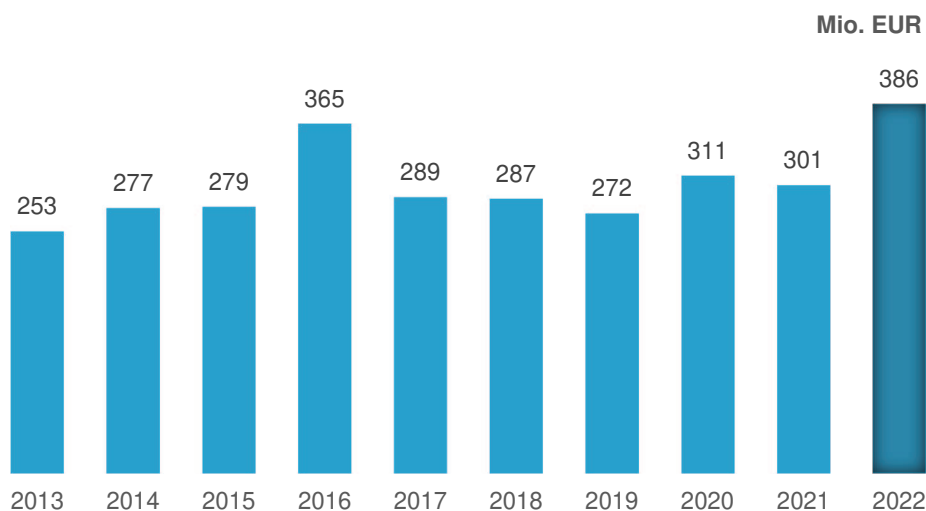
2022 betrug die *Steuerdeckungsquote* 72,2 %. Sie stieg damit gegenüber dem Vorjahr (2021: 66,8 %) weiter und erreichte damit ihren bisher höchsten Stand. Die Steuereinnahmen sind damit schneller gestiegen als die *bereinigten Ausgaben*.

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

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der eigenen Einnahmen seit 2013:

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

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

ABBILDUNG 9: EIGENE EINNAHMEN SEIT 2013

Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Die eigenen Einnahmen beliefen sich 2022 auf 386 Mio. EUR (3,1 % der *bereinigten Einnahmen*). Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um rund 85 Mio. EUR (28 %). Ursächlich dafür waren im Wesentlichen Rückzahlungen vom Universitätsklinikum (UKJ)⁵² und den Hochschulen⁵³ von 29 Mio. EUR und Einnahmen von der Friedrich-Schiller-Universität aus der Veräußerung von Liegenschaften zur Sondertilgung des 2. Bauabschnitts UKJ von 22 Mio. EUR.

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

Die höchsten eigenen Einnahmen erzielten die Gerichte und Staatsanwaltschaften (105,5 Mio. EUR), die Zentrale Bußgeldstelle aus der Verkehrsüberwachung durch die Polizei (29,9 Mio. EUR) sowie die Steuerverwaltung (18,4 Mio. EUR). Die AöR „Thüringer Staatslotterie“ überwies rund 16,0 Mio. EUR an den Freistaat (rund 14,8 Mio. EUR als Konzessionsabgabe und rund 1,2 Mio. EUR aus Überschüssen). Aus der Tilgung von Darlehen – insbesondere BAföG und Baudarlehen – gingen rund 25,8 Mio. EUR ein.

⁵² In 07 50 Deckungsvermerk zugunsten der Investitionszuschüsse genutzt.

⁵³ In 07 69 Deckungsvermerk zugunsten der gemeinsamen *Rücklage* der Hochschulen genutzt.

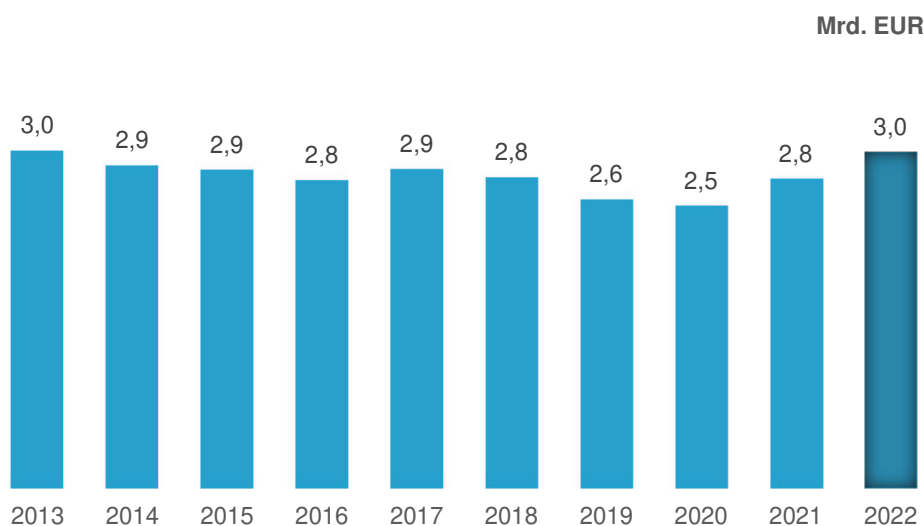
Aufgrund der Zinspolitik der Europäischen Zentralbank konnten bis zum September 2022 bei der Inanspruchnahme von kurzfristigen Krediten (*Kassenkredite* für laufzeitbedingte Zwischenfinanzierungen) Zinseinnahmen erwirtschaftet werden. Diese werden seit 2018 in einem Titel nachgewiesen. Im Kapitel 17 06 Titel 162 01 wurden 2022 rund 0,9 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 2013:

ABBILDUNG 10: ÜBERTRAGUNGSEINNAHMEN SEIT 2013



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Die *Übertragungseinnahmen* – Mittel von Dritten, zum Beispiel Bund und EU, die nicht für Investitionen bestimmt sind – betrugen 2022 rund 3,0 Mrd. EUR. Sie stiegen im Vergleich zum Vorjahr um rund 243 Mio. EUR.

Sie waren mit rund 24 % der *bereinigten Einnahmen* der zweitgrößte Einnahmeblock nach den Steuereinnahmen.

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

ÜBERSICHT 7: ÜBERTRAGUNGSEINNAHMEN 2021 UND 2022				
Einnahmeart	2021	2022	2022	Δ 2022
in Mio. EUR	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll
Zuweisungen vom Bund	2.437,3	2.347,9	2.616,9	269,1
davon insbesondere:				
• Ausgleichsleistungen zwischen Bund und Ländern	1.493,4		1.568,4	
• Hochschulpakt 2020	73,8		47,5	
• Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“	16,4		23,9	
• BAföG incl. Heizkostenzuschuss	63,8		68,7	
• Meister-BAföG	13,5		24,9	
• Kosten der Unterkunft nach SGB II	165,8		161,5	
• Grundsicherung und Barbetrag nach dem SGB XII	115,2		123,5	
• Wohngeld incl. Heizkostenzuschuss	16,5		29,6	
• Unterhaltsvorschuss	28,9		28,5	
• Rehabilitierungs- und Entschädigungsleistungen	15,4		15,3	
• Erstattungen für Impfzentren	14,9		0,0	
• Kostenerstattung Landesamt für Bau und Verkehr	15,1		13,7	
• Förderung wissenschaftlicher Institute (Leibniz-Institute)	28,2		28,6	
• Regionalisierungsmittel	335,6		433,7	
Zuweisungen von Ländern	22,3	10,1	20,7	10,6
davon insbesondere:				
• Erstattungen für Versorgungsbezüge	18,7		18,5	
Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	29,4	17,7	34,8	17,1
Zuschüsse der EU	128,1	214,6	173,9	-40,6
davon insbesondere:				
• ESF	52,4		85,7	
• EFRE	20,9		33,5	
• ELER	53,7		52,8	
Entnahme aus dem Sondervermögen Pensionsfonds	145,0	148,6	149,8	1,1
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse	24,2	22,2	33,0	10,8
Insgesamt	2.786,4	2.761,1	3.029,1	268,0

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Die Leistungen des Bundes bildeten mit rund 86 % den wesentlichen Teil der *Übertragungseinnahmen*. Fast 60 % der Leistungen vom Bund resultieren aus dem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

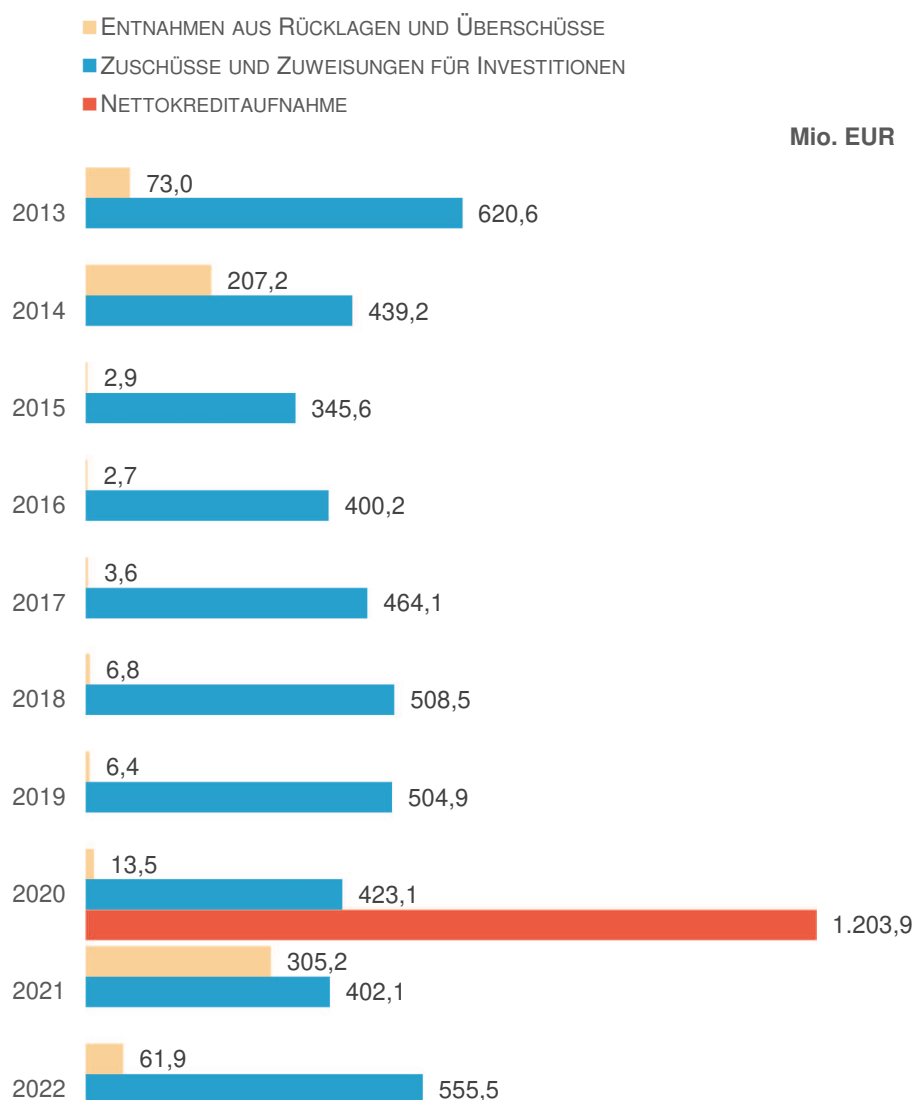
Erläuterungen zu den EU-Fonds finden sich unter Textnummer II.10.

II.4 Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen

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*.

Bei den *haushaltstechnischen Verrechnungen* handelt es sich um Verrechnungen zwischen den Kapiteln des Landeshaushalts. Diese erfolgten 2022 erstmalig in diesem Umfang, da seit der Wiedereingliederung des ehemaligen Landesbetriebs Thüringer Liegenschaftsmanagement in das TLBV die Ausgaben für die Bewirtschaftung der Immobilien des Freistaats zentral im Einzelplan 18 bewirtschaftet werden, sie aber in den verschiedenen Einzelplänen veranschlagt waren. Die Verrechnungen von insgesamt 92,5 Mio. EUR werden im Folgenden nicht betrachtet.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der vermögenswirksamen und *besonderen Finanzierungseinnahmen* seit 2013:

ABBILDUNG 11: VERMÖGENSWIRKSAME UND BESONDERE FINANZIERUNGSEINNAHMEN⁵⁴ SEIT 2013

Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Insgesamt lagen die vermögenswirksamen und *besonderen Finanzierungseinnahmen* (ohne Verrechnungen zwischen den Kapiteln) mit rund 617 Mio. EUR um rund 575 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag von rund 1.193 Mio. EUR, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht:

⁵⁴ Ohne Verrechnungen zwischen Kapiteln.

ÜBERSICHT 8: VERMÖGENSWIRKSAME UND BESONDERE FINANZIERUNGSEINNAHMEN 2021 UND 2022⁵⁵				
Einnahmeart	2021	2022	2022	Δ 2022
in Mio. EUR	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	402,1	679,7	555,5	-124,3
davon insbesondere:				
• von der EU				
· EFRE	83,5		123,2	
· ELER	52,3		40,9	
• vom Bund				
· GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	50,1		76,4	
· GA „Verbesserung der Agrarstruktur“	26,0		26,4	
· Förderung sozialer Wohnraum	6,0		5,0	
· Städtebau, Schulbau und Raumordnung	57,5		59,7	
Krankenhauszukunftsgesetz			77,5	
· Zuführungen vom Bund für Forschungseinrichtungen	22,3		18,7	
· Bundesanteil für Darlehen BAföG	37,3		43,6	
• aus dem Kommunalinvestitionsförderungs fonds des Bundes	6,2		1,4	
• Krankenhausumlage von Landkreisen und kreisfreien Städten	22,0		21,7	
• von Sondervermögen des Bundes				
· SV „Kinderbetreuungsausbau“, „Digitale Infrastruktur“ und „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“	24,3		47,7	
Entnahmen aus Rücklagen	305,2	513,0	61,9	-451,2
davon insbesondere:				
• Haushaltsausgleichsrücklage	294,6		0,0	
• Rücklage Regionalisierungsmittel			45,4	
• gemeinsame Rücklage für Hochschulen	4,4		9,9	
Insgesamt	710,8	1.192,8	617,3	-575,4

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

⁵⁵ Ohne Verrechnungen zwischen den Kapiteln.

II.4.1 Kreditaufnahme

Das Haushaltsgesetz 2022 enthielt keine Ermächtigung zur Neuverschuldung. Es ließ eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 804,75 Mio. EUR zu.⁵⁶

Die gesamte Kreditaufnahme betrug rund 625,5 Mio. EUR.

Gemäß § 2 Abs. 3 ThürHhG 2022 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 11.943 Mio. EUR durften daher *Kassenverstärkungskredite* bis zu 1.433 Mio. EUR aufgenommen werden. Diese Ermächtigung wurde nicht überschritten.⁵⁷

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

II.4.2 Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen setzen sich aus Zuweisungen vom Bund, von Gemeinden und Gemeindeverbänden, von Sozialversicherungsträgern, von *Sondervermögen* sowie aus Zuschüssen der EU zusammen. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um rund 153 Mio. EUR auf 555,5 Mio. EUR und blieben damit um 124,3 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

Die Erstattungen der EU stiegen insgesamt im Vergleich zum Vorjahr um 28,3 Mio. EUR. Im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung EFRE waren für Investitionen rund 235 Mio. EUR veranschlagt, im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ELER rund 73 Mio. EUR. In beiden Fonds wurden die Beträge nicht vollständig abgerufen.

Die investiven Zuweisungen des Bundes stiegen im Vergleich zum Vorjahr um rund 105 Mio. EUR. Dieser Anstieg erklärt sich im Wesentlichen aus der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und dem Krankenhauszukunftsfonds⁵⁸. Die direkten

⁵⁶ § 2 Abs. 1 ThürHhG 2022 vom 17. Februar 2022, GVBl. 6/2022, S. 75.

⁵⁷ Vgl. Tn. 2.2.4.4 der Haushaltsrechnung 2022.

⁵⁸ Vgl. § 14a des Gesetzes für ein Zukunftsprogramm Krankenhäuser (Krankenhauszukunftsgesetz), BGBl. 2020 Teil I Nr. 48, S. 2208.

Bundesmittel werden ergänzt durch Mittel aus *Sondervermögen* des Bundes, insbesondere als Finanzhilfen zur Kinderbetreuung.

II.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

2022 sind als *besondere Finanzierungseinnahmen* Entnahmen aus *Rücklagen* und *haushaltstechnische Verrechnungen* nachgewiesen.

Im Haushalt 2022 war eine Entnahme aus der Allgemeinen *Rücklage* von rund 512 Mio. EUR vorgesehen, die dann im Haushaltsvollzug nicht erforderlich war.

2022 erfolgte erstmals eine Entnahme aus der zweckgebundenen *Rücklage* aus Regionalisierungsmitteln von 45,4 Mio. EUR.

Seit 2018 ermöglicht § 5 beziehungsweise § 4 des jeweiligen Haushaltsgesetzes die Bildung zweckgebundener *Rücklagen*, wenn zweckgebundene Einnahmen Dritter nicht im gleichen Haushaltsjahr ausgegeben werden können. Von dieser Regelung haben erneut die TSK, das Landesarchiv, das Landesamt für Denkmalpflege, das TMUEN, TMIL sowie das TLBV Gebrauch gemacht. 2022 wurden aus diesen *Rücklagen* 5,3 Mio. EUR wieder entnommen.

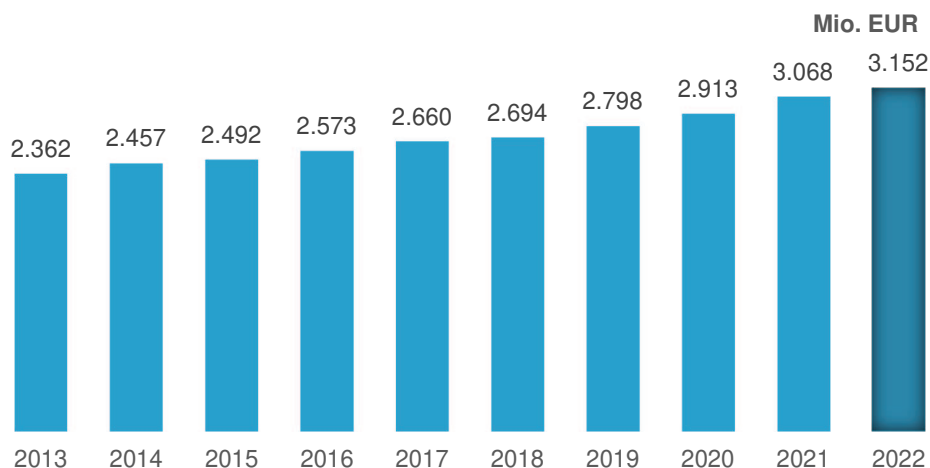
Der gemeinsamen *Rücklage* der Hochschulen wurden rund 9,9 Mio. EUR entnommen.

Die *haushaltstechnischen Verrechnungen* waren mit rund 92,5 Mio. EUR ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

II.5 Personalausgaben

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Personalausgaben seit 2013:

ABBILDUNG 12: PERSONALAUSGABEN SEIT 2013



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

2022 betrugen die Personalausgaben 3.151,8 Mio. EUR. Sie lagen damit um 83,4 Mio. EUR über den Vorjahresausgaben, unterschritten dennoch den Haushaltsansatz um 113 Mio. EUR.

Die *Personalausgabenquote* betrug 26,4 % (im Vorjahr 27,1 %). Die durch Art. 98 Abs. 3 ThürVerf vorgegebene Obergrenze für Personalausgaben (40 % der Gesamtausgaben des Haushalts) wurde damit eingehalten.

Ein detaillierter Vergleich der Personalausgaben der Jahre 2021 und 2022 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

ÜBERSICHT 9: PERSONALAUSGABEN 2021 UND 2022				
Zweckbestimmung	2021	2022	2022	Δ 2022
in Mio. EUR	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll
Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten	2.603,4	2.686,2	2.642,3	-43,9
Versorgungsbezüge	316,2	364,6	348,6	-16,0
Beihilfen und Unterstützungen	121,8	151,5	132,7	-18,7
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	20,9	25,6	22,3	-3,2
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	30,0	0,0	-30,0
Übrige Personalausgaben	6,1	7,3	6,0	-1,3
Insgesamt	3.068,4	3.265,1	3.151,8	-113,3

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Die Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten (Ministerpräsident, Minister, Beamte, Richter und Arbeitnehmer) stiegen im Vorjahresvergleich um 38,9 Mio. EUR (1,5 %). Maßgeblich waren Tarifsteigerungen zum 1. Oktober 2022 mit 2,8 %, eine steuerfreie Corona-Einmalzahlung von 1.300 EUR je Beschäftigtem sowie die wirkungsgleichen Besoldungsanpassungen zum 1. Dezember 2022.

Die Ausgaben für die Versorgung stiegen im Vergleich zum Vorjahr um rund 32,4 Mio. EUR.⁵⁹

Beamte und Berufsrichter können vom Freistaat 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. 2022 wurden mit 132,7 Mio. EUR rund 10,9 Mio. EUR mehr Beihilfen als im Vorjahr gezahlt.

Die Zahlungen für Abgeordnete, deren Mitarbeiter und ehrenamtlich Tätige waren mit rund 22,3 Mio. EUR etwas höher als im Vorjahr. Rund 1,0 Mio. EUR wurden an ehrenamtlich Tätige gezahlt, die vorwiegend in den Gerichten eingesetzt wurden.

⁵⁹ Versorgungsbezüge werden gegebenenfalls von den ehemaligen Dienstherrn gemeinsam getragen. Aus solchen Erstattungen hat Thüringen vom Bund, von anderen Ländern und Kommunen 2021 insgesamt 24 Mio. EUR eingenommen.

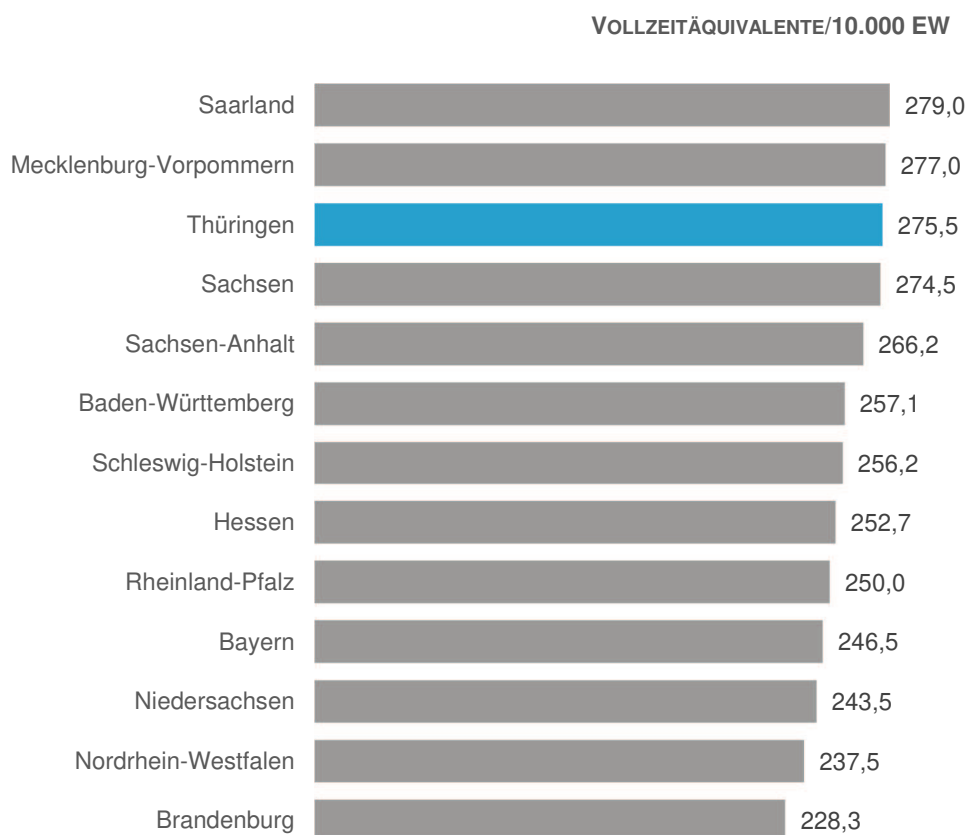
Im Haushalt 2022 war eine Globale Mehrausgabe für Personalausgaben von 30 Mio. EUR zentral im Einzelplan 17 veranschlagt. Aus dieser Ermächtigung wurden die Personalausgaben der Einzelpläne 03 und 07 mit insgesamt rund 0,5 Mio. EUR verstärkt.

In der Stellenübersicht zum Haushaltsplan 2022 wurden für alle Einzelpläne 159 Stellen/Planstellen (+0,3 %) mehr ausgewiesen als 2021, insgesamt 47.739 Stellen/Planstellen. Die Anzahl der Stellen in den Sonderrechnungen stieg ebenfalls und zwar um 74 auf 7.465. Es handelt sich dabei um Stellen an Hochschulen und dem Universitätsklinikum Jena.

Im *Kernhaushalt*⁶⁰ waren 45.638 Stellen/Planstellen veranschlagt. Zum 30. Juni 2021 waren diese Stellen/Planstellen auf 34.295 Vollzeitbeschäftigte und 11.350 Teilzeitbeschäftigte verteilt. Die Gesamtzahl der Beschäftigten (45.645) entsprach 42.995 Vollzeitäquivalenten (VZÄ); das waren 150 mehr als im Vorjahr.

Im Folgenden werden die Beschäftigten im *Kernhaushalt*, bei Sonderrechnungen und bei rechtlich selbstständigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts betrachtet. Im Vergleich der Vollzeitäquivalente der Flächenländer je 10.000 Einwohner weist Thüringen 2022 den dritthöchsten Wert auf, wie nachfolgend dargestellt:

⁶⁰ 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 UKJ (Kap. 07 50), der Hochschulen (Kap. 07 69 und 07 78) und der Landesbetriebe (07 75) werden nicht berücksichtigt. Für diese standen 2022 insgesamt 2.101 Stellen/Planstellen zur Verfügung.
Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, Statistischer Bericht L III – j /21 – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30. Juni 2022, Tabelle 2.

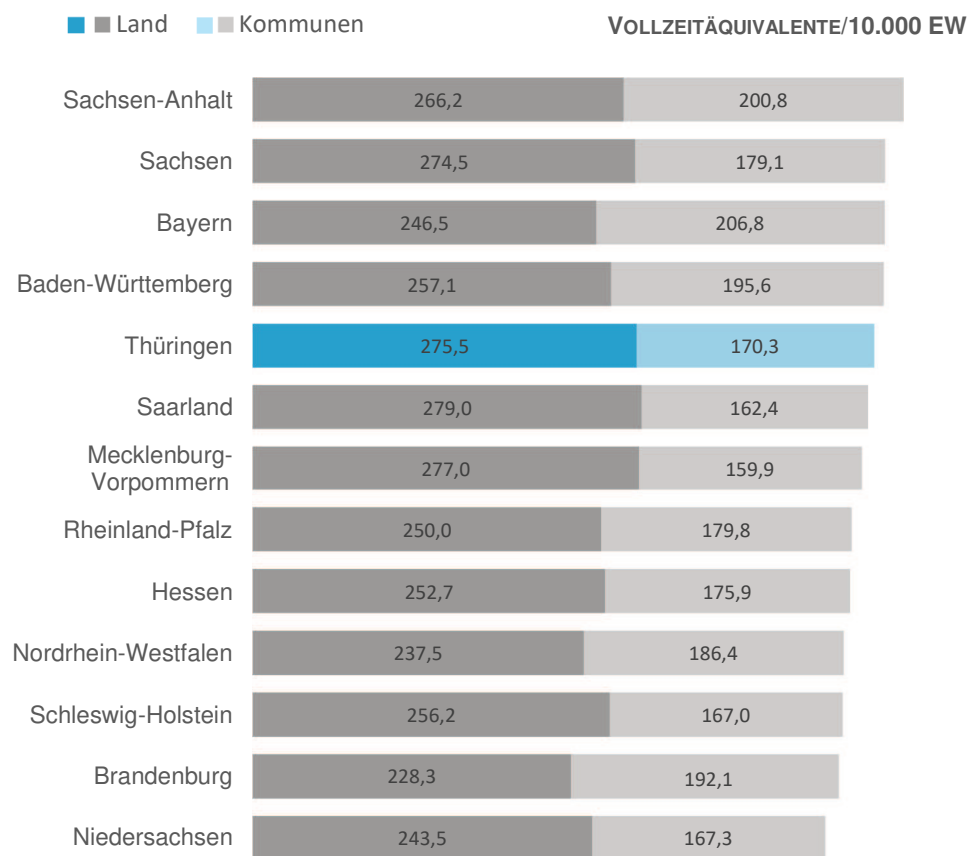
**ABBILDUNG 13: LÄNDERVERGLEICH DER VOLLZEITÄQUIVALENTE 2022
JE 10.000 EINWOHNER⁶¹**

Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik.

Da der Kommunalisierungsgrad der staatlichen Aufgaben in den Flächenländern sehr unterschiedlich ist, wird im Weiteren die Personalausstattung der Länder inklusive der ihrer Kommunen betrachtet. Die nachfolgende Abbildung zeigt zwar, 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 günstiger wird. Im Ergebnis sieht der Rechnungshof dennoch einen Anpassungsbedarf des Freistaats.

⁶¹ Daten basieren auf einer Anfrage beim Thüringer Landesamt für Statistik. Der bislang verwendete statistische Bericht L III –j/x – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen wurde mit dem Berichtsjahr 2021 eingestellt.

**ABBILDUNG 14: VERGLEICH DER VOLLZEITÄQUIVALENTE 2022
JE 10.000 EINWOHNER – LÄNDER UND KOMMUNEN⁶²**



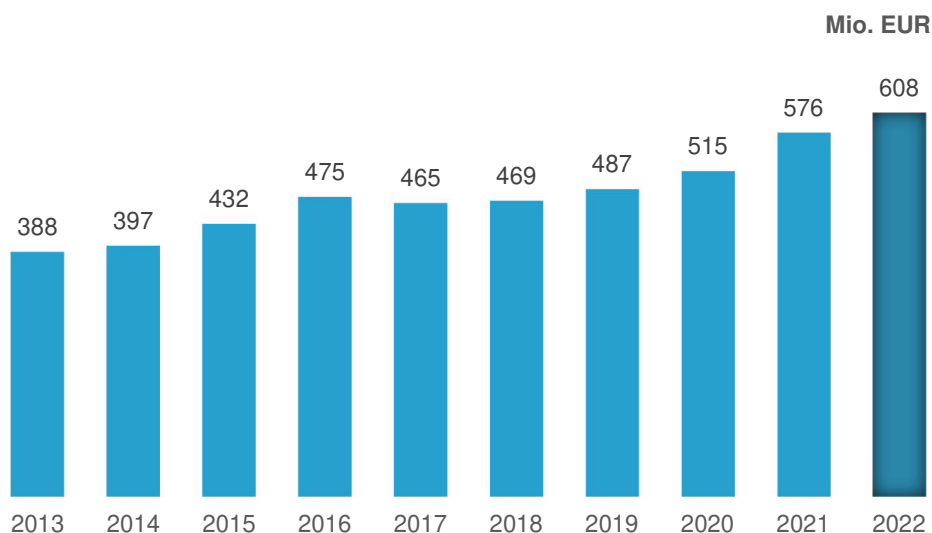
Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik.

⁶² Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik wie zuvor.

II.6 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben seit 2013 zeigt die nachfolgende Abbildung:

ABBILDUNG 15: SÄCHLICHE VERWALTUNGSAusGABEN SEIT 2013

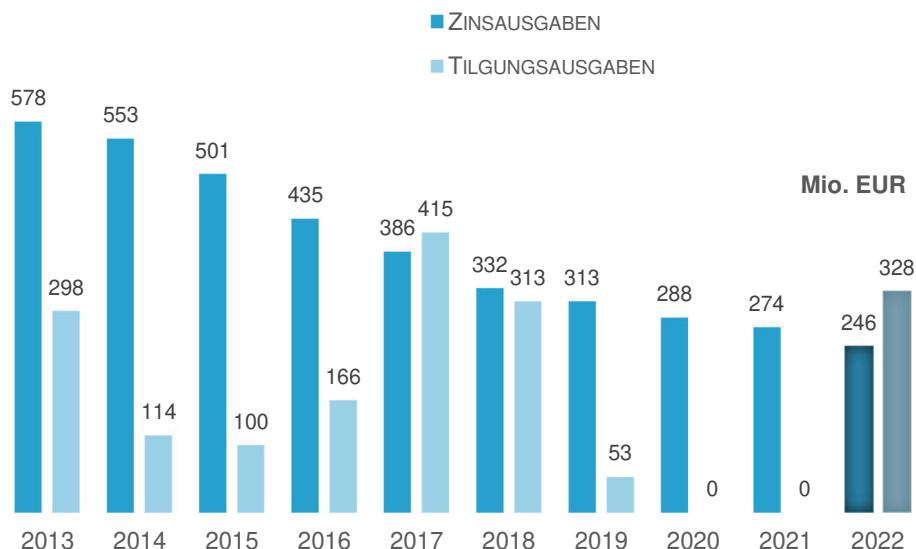


Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen 2022 rund 608,1 Mio. EUR (5,1 % der *bereinigten Ausgaben*). Sie lagen um rund 31,7 Mio. EUR über dem Vorjahreswert.

Zu den sächlichen Verwaltungsausgaben gehören im Wesentlichen die für den Dienstbetrieb notwendigen Ausgaben, wie zum Beispiel Geschäftsbedarf, Strom, Wasser, Heizung, Kommunikationskosten, Mieten, Fortbildungs- und Reisekosten. Außerdem werden Gerichtskosten sowie Lizenzausgaben für den IT-Betrieb nachgewiesen. Das Haushaltssoll wurde um rund 59,8 Mio. EUR unterschritten.

Die Ausgaben für den Schuldendienst haben sich seit 2013 wie folgt entwickelt:

ABBILDUNG 16: AUSGABEN FÜR DEN SCHULDENDIENST SEIT 2013

Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

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

Die Zinsausgaben beliefen sich auf 246,4 Mio. EUR, davon für die Schulden am Kreditmarkt auf 237,5 Mio. EUR. Sie lagen deutlich unter dem Soll von rund 271,1 Mio. EUR. Sie unterschritten aufgrund des weiter günstigen Zinsniveaus auch den Vorjahreswert um rund 27,7 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 4,3 Mio. EUR aus.

Die Zinsausgabenquote betrug 2,1 % (Vorjahr 2021: 2,4 %).

Tilgungsausgaben werden seit 2018 in Haushaltsplan und -rechnung als Nettobetrag – also als Differenz zwischen tatsächlicher Tilgung einzelner Kreditverträge und dem Abschluss neuer Verträge zur Anschlussfinanzierung – ausgewiesen. Bis 2017 wurde der entsprechende Betrag als *Rotabsetzung* in der Gruppe 325 ausgewiesen. In der obigen Abbildung 11 sind auch diese Beträge für die Jahre 2013 bis 2017 dargestellt.

Im Haushaltsplan für 2022 war eine (Netto-)Tilgung von 100 Mio. EUR vorgesehen; tatsächlich wurden 257,7 Mio. EUR getilgt. Nach dem Thüringer

Nachhaltigkeitsmodell⁶³ wurden rund 70,2 Mio. EUR – rund 1 Mio. EUR weniger als veranschlagt – getilgt.

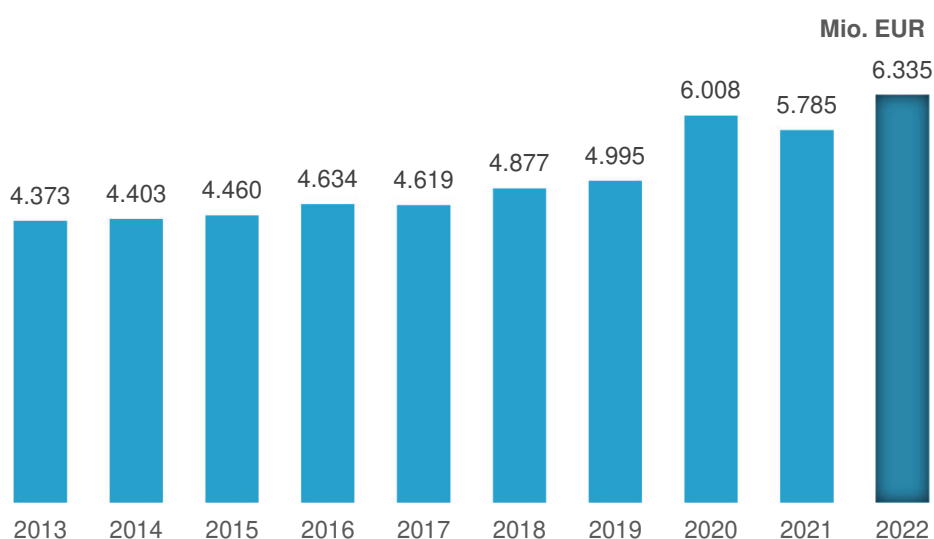
II.7

Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)

Die Zuweisungen und Zuschüsse des Freistaats an den öffentlichen Bereich und an natürliche Personen sind 2022 mit rund 6.334,7 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahr wieder gestiegen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der *Übertragungsausgaben* seit 2013:

ABBILDUNG 17: ÜBERTRAGUNGSAusGABEN SEIT 2013



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Die *Übertragungsausgaben* machten 2022 erneut mehr als die Hälfte (53,1 %) der *bereinigten Ausgaben* aus. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 550,1 Mio. EUR und lagen um 339 Mio. EUR über dem veranschlagten Betrag. Der Vergleich der *Übertragungsausgaben* 2021 und 2022 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

⁶³ Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung, GVBl. 1/2018, S. 12.

ÜBERSICHT 10: ÜBERTRAGUNGS-AUSGABEN 2021 UND 2022				
Zweckbestimmung	2021	2022	2022	Δ 2022
in Mio. EUR	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	3.417,7	3.600,8	4.022,1	421,4
davon insbesondere:				
• Leistungen an Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich	2.171,5		2.302,2	
• Leistungen an Kommunen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (Anlage-3-Titel)	1.546,5		1.484,4	
• Leistungen an Länder (Erstattung von Verwaltungskosten, für gemeinsame IT-Vorhaben und Versorgungsbezüge)	37,2		35,7	
• Sondervermögen „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“	0,0		432,0	
• Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR	384,2		383,2	
Schuldendiensthilfen und Erstattungen an Unternehmen	94,3	72,8	104,7	31,9
davon insbesondere:				
• Maßregelvollzug	42,4		48,9	
Leistungen an natürliche Personen	226,1	247,0	245,6	-1,4
davon insbesondere				
• BAföG (einschl. Heizkostenzuschuss)	63,8		68,7	
• Entschädigungsleistungen der strafrechtlichen und beruflichen Rehabilitation	18,6		18,2	
• Leistungen gemäß Opferentschädigungsgesetz	7,2		7,7	
• Sinnesbehindertengeld	12,9		12,3	
• Schadenersatzleistungen nach Infektionsschutzgesetz bei Impfschäden	4,1		4,3	
• Zuschüsse aus der Ausgleichsabgabe	10,1		10,3	
• Unterhaltsvorschuss	50,6		49,8	
• Wohngeld (einschl. Heizkostenzuschuss)	33,0		51,5	
• Beiträge an die Unfallkasse Thüringen	15,9		13,6	

Zweckbestimmung	2021	2022	2022	Δ 2022
in Mio. EUR	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	2.010,5	2.076,3	1.957,4	-118,9
davon insbesondere:				
• Kultur und Kunst	140,2		138,6	
• Hochschulen, Wissenschaft und Forschung	695,6		674,3	
• ÖPNV	316,4		350,5	
• Schulen freier Träger	218,5		223,6	
• Leistungen an Kirchen/ Religionsgemeinschaften	28,0		28,0	
• AöR ThüringenForst	34,3		33,7	
• Integration von Migranten und Flüchtlingen	14,4		14,2	
• Arbeitsmarktförderung (Landesanteil)	17,3		12,9	
• UKJ	95,4		96,2	
• Entschädigungsleistungen nach Infektionsschutzgesetz (Verdienstausfall bei Tätigkeitsverbot)	57,1		0,0	
• ESF	73,3		55,7	
• EFRE	30,7		29,6	
• ELER	57,1		57,2	
• Wirtschaftsförderung außerhalb der EU-Mittel	28,4		24,4	
Insgesamt	5.748,6	5.995,7	6.334,7	339,0

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

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

Die Zuweisungen an Kommunen stiegen weiter um rund 170 Mio. EUR. Dies beruht im Wesentlichen auf höheren Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und höheren Leistungen für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen einschließlich der Ukraine-Hilfe.

Das *Sondervermögen* „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“ wurde zum *Sondervermögen* „Thüringer Energiekrise- und Pandemie-Hilfefonds“ erweitert⁶⁴. Damit waren Zuführungen aus dem Landeshaushalt von 432 Mio. EUR verbunden.

⁶⁴ Zweites Gesetz zur Änderung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefondsgesetzes vom 19. Oktober 2022 (GVBl. Nr. 23/2022, S. 418).

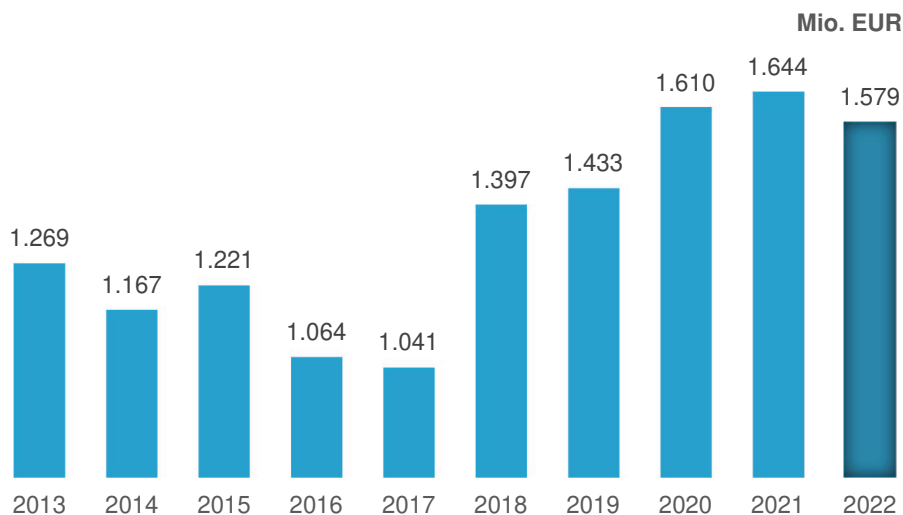
Die Leistungen an natürliche Personen stiegen im Vorjahresvergleich um fast 30 Mio. EUR. Dies beruht insbesondere auf höheren Zahlungen für BAföG und Wohngeld.

Die sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke sind um rund 50 Mio. EUR gesunken. Entschädigungen gemäß Infektionsschutzgesetz wurden nur noch aus dem „Thüringer Energiekrise- und Pandemie-Hilfefonds“ gezahlt. Geringeren Ausgaben an die Hochschulen und im ESF standen insbesondere höhere Ausgaben für den ÖPNV gegenüber.

II.8 Ausgaben für Investitionen

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Investitionsausgaben seit 2013:

ABBILDUNG 18: INVESTITIONSAUSGABEN SEIT 2013



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Ausgaben für Investitionen wieder. Sie lagen mit 1.579,5 Mio. EUR um rund 64,4 Mio. EUR unter dem Vorjahreswert und um rund 322 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

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

ÜBERSICHT 11: AUSGABEN FÜR INVESTITIONEN 2021 UND 2022				
Zweckbestimmung	2021	2022	2022	Δ 2022
in Mio. EUR	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll
Bausausgaben	184,7	249,4	187,9	-61,5
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	88,3	98,6	86,1	-12,5
ÖPP und <i>alternative Baufinanzierung</i>	29,7	9,2	9,1	-0,1
Darlehen (BAföG)	37,3	33,1	43,6	10,5
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	1,6	10,4	3,7	-6,7
Investitionszuweisungen	1.302,3	1.500,9	1.249,1	-251,8
davon insbesondere:				
• Denkmal- und Kunstpflege	48,8		42,9	
• Kindertagesstätten und Schulen	46,5		44,8	
• Förderung von Sportstätten	42,4		33,5	
• Hochschulen/Wissenschaft/ Forschung	60,2		63,1	
• Technologie, Innovation, Digitale Gesellschaft	41,1		21,3	
• UKJ	43,4		61,4	
• Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	98,3		151,2	
• Förderung der Strukturentwicklung	22,1		19,1	
• Gesundheitswesen	67,4		74,3	
• Wasserver- und Abwasserentsorgung	34,9		27,9	
• Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“	66,4		64,6	
• Maßnahmen zur Energienutzung und Klimaanpassung	29,2		14,1	
• Sanierung ökologischer Altlasten	20,7		21,2	
• Zuweisungen an das Thür. Wohnungsbauvermögen	21,3		5,2	
• Städtebauförderung	148,6		126,0	
• Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur	74,7		52,7	
• Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“	39,7		38,6	
• KFA (nur Investitionen)	48,2		156,9	
• Investitionspauschale an Kommunen außerhalb KFA	100,0		0,0	
• Gemeinsame Justizvollzugsanstalt Zwickau-Marienthal	16,3		25,2	
• EFRE	108,2		97,7	
• ELER	42,9		41,1	
Insgesamt	1.643,8	1.901,5	1.579,5	-322,1

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Die Bauausgaben des Freistaats stiegen im Vergleich zum Vorjahr geringfügig, blieben mit rund 62 Mio. EUR jedoch erneut deutlich unter dem Soll. Minderausgaben fielen hauptsächlich in folgenden Bereichen an:

- Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten in fast allen Ressorts (13 Mio. EUR),
- Baumaßnahmen an Hochschulen und Hochschulkliniken (13 Mio. EUR) und
- Straßenbau (11 Mio. EUR).

Für den Erwerb von Fahrzeugen, Geräten und beweglichen Sachen wurden 12,5 Mio. EUR weniger als geplant ausgegeben.

Die Ausgaben für ÖPP und *alternative Baufinanzierung* lagen im Soll. Da im Vorjahr für vier Maßnahmen die Finanzierung abgeschlossen wurde, waren für die verbleibenden neun Maßnahmen rund 20 Mio. EUR geringere Zahlungen fällig.

Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen und privaten Bereich sanken im Vergleich zum Vorjahr um rund 53 Mio. EUR und lagen rund 252 Mio. EUR unter dem Soll.

Erheblich höheren Leistungen

- für das UKJ (+18 Mio. EUR),
- für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (+53 Mio. EUR) und
- das Gesundheitswesen (+7 Mio. EUR)

standen deutlich geringere Ausgaben

- für Maßnahmen der Technologie, Innovation und der Digitalen Gesellschaft (-20 Mio. EUR),
- für Maßnahmen zur Energienutzung und Klimaanpassung (-15 Mio. EUR),
- für das Thüringer Wohnungsbauvermögen und die Städtebauförderung (-39 Mio. EUR),
- zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (-22 Mio. EUR) und
- aus EFRE-Mitteln (-11 Mio. EUR)

gegenüber.

Die Investitionspauschale an Kommunen wurde in den Kommunalen Finanzausgleich integriert.

Die *Investitionsquote* lag 2022 mit 13,2 % deutlich unter dem Niveau der Vorjahre (2021: 14,5 %, 2020: 14,2 %).

II.9 Besondere Finanzierungsausgaben

Als *besondere Finanzierungsausgaben* sind Zuführungen an *Rücklagen* von 409,8 Mio. EUR und *haushaltstechnische Verrechnungen* von rund 92,5 Mio. EUR ausgewiesen.

204,4 Mio. EUR wurden der Haushaltsausgleichsrücklage zugeführt. Ihr Bestand stieg damit auf 1.759,5 Mio. EUR.

Der zweckgebundenen *Rücklage* aus Regionalisierungsmitteln wurden nicht verbrauchte Mittel aus Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Gesetzes zur Regionalisierung des ÖPNV von 84,0 Mio. EUR zugeführt. Da 2022 auch Mittel aus der zweckgebundenen *Rücklage* entnommen wurden, betrug ihr Bestand Ende 2022 rund 348,3 Mio. EUR.

Der gemeinsamen *Rücklage* der Hochschulen wurden 23,8 Mio. EUR zugeführt. Diese besteht neben den *Rücklagen* der einzelnen Hochschulen und hatte Ende 2022 – nach der Nettozuführung von rund 13,8 Mio. EUR – einen Bestand von 41,8 Mio. EUR.

Seit 2018 ermöglicht § 4 beziehungsweise § 5 des jeweiligen Haushaltsgesetzes die Bildung zweckgebundener *Rücklagen*, wenn zweckgebundene Einnahmen Dritter nicht im gleichen Haushaltsjahr ausgegeben werden können. Von dieser Regelung wurde vom Landesamt für Denkmalpflege, von der Staatskanzlei, vom TMUEN und vom Landesamt für Bau und Verkehr sowie erstmals vom TLVwA (für die Krankenhausfinanzierung) mit Zuführungen an die *Rücklagen* von insgesamt 89,1 Mio. EUR Gebrauch gemacht. Davon entfielen 77,5 Mio. EUR auf die Krankenhausfinanzierung.

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

II.10 Globale Minderausgabe

Zu den *besonderen Finanzierungsausgaben* gehört auch die *Globale Minderausgabe (GMA)*. Diese war zentral im Kapitel 17 16 mit 330 Mio. EUR veranschlagt. Die Erbringung der GMA war zudem durch folgenden Haushaltsvermerk vorgegeben:

„Die Deckung erfolgt durch Minderausgaben. Minderausgaben in diesem Zusammenhang sind nicht zulässig, soweit sie zu Mindereinnahmen führen.“

Aus Sicht des Rechnungshofs ist dieser Vermerk so auszulegen, dass der Haushaltsgesetzgeber eine Einsparung absichern wollte, die tatsächlich zur Verbesserung des *Finanzierungssaldos* führt. Dies wäre nicht der Fall, wenn die Erbringung der GMA aus Mitteln bestritten werden würde, die von anderer Seite finanziert werden. Die Erbringung der GMA durch Minderausgaben im Bereich von Programmen, die zum Beispiel vom Bund oder EU finanziert werden, sind daher nach Ansicht des Rechnungshofs nicht zulässig.

In der Übersicht 3.9 zur Haushaltsrechnung sind die Minderausgaben, die letztlich zur Erbringung der GMA herangezogen wurden, titelweise aufgelistet. Die nachfolgende Übersicht stellt die gemäß Rundschreiben des TFM⁶⁵ erlassenen Soll-Anteile an der GMA je Einzelplan den jeweiligen Ist-Werten gegenüber.

⁶⁵ Schreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2022 vom 14. Februar 2024, A.II, S. 2.

ÜBERSICHT 12: ERBRINGUNG DER GLOBALEN MINDERAusGABE 2022 – SOLL UND IST			
Einzelplan	Soll	Ist	Abweichung
in EUR			
01	2.941.116	2.941.116	
02	4.594.552	4.594.552	
03	18.900.922	18.900.922	
04	74.171.431	74.171.431	
05	21.680.531	21.680.531	
06	4.064.444	3.064.444	-1.000.000
07	64.184.088	64.184.088	
08	17.297.490	17.297.490	
09	14.813.581	14.813.581	
10	42.475.048	40.475.048	-2.000.000
11	242.820	165.770	-77.050
12	31.332	31.332	
16	12.000.208	13.000.208	1.000.000
17	34.549.167	34.626.217	77.050
18	18.053.270	20.053.270	2.000.000
Insgesamt	330.000.000	330.000.000	330.000.000

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Hierbei zeigt sich, dass sich gegenüber der Festlegung des TFM keine größeren Verschiebungen im Vollzug ergeben haben. Den meisten Ressorts ist die Erbringung der GMA in der festgelegten Höhe gelungen. Die Einzelpläne 06, 10 und 11 haben im Vollzug weniger zur Deckung der GMA beigetragen als vom TFM geplant. Dies wurde durch höhere Anteile der Einzelpläne 16, 17 und 18 ausgeglichen.

In der folgenden Übersicht ist die Zusammensetzung der Minderausgaben für die Deckung der GMA dargestellt:

ÜBERSICHT 13: ERBRINGUNG DER GLOBALEN MINDERAusGABE NACH HAUPTGRUPPEN	
Hauptgruppe	Betrag (in EUR)
4	21.074.876
5	79.981.447
6	91.396.538
7	20.806.176
8	116.740.963
Insgesamt	330.000.000

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Es zeigt sich, dass der Großteil der GMA aus Minderausgaben aus dem Investitionsbereich gedeckt wurde (137 Mio. EUR). Aus der Gruppe der Übertragungsleistungen wurden 91 Mio. EUR erbracht. Der geringste Anteil entfiel auf die Personalausgaben (21 Mio. EUR).

Der Rechnungshof hat darüber hinaus die Zulässigkeit der in Übersicht 3.9 der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Deckung der GMA überprüft. Hierbei war vor allem von Bedeutung, ob die aufgelisteten Minderausgaben entsprechend dem oben genannten Haushaltsvermerk zur Deckung der GMA genutzt werden konnten.

Der Rechnungshof hat bei folgenden Titeln Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Erbringung der GMA:

ÜBERSICHT 14: GLOBALE MINDERAusGABE BEI EINZELNEN TITELN		
Kapitel	Titel	Betrag (in EUR)
03 04	538 02	325.000
03 04	671 03	1.000.000
07 03	538 83	2.000.000
07 03	683 83	4.750.000
07 03	883 83	1.000.000
07 03	887 83	2.000.000
07 03	892 83	1.000.000
07 03	893 83	4.000.000
Summe (in %)		16.075.000 (4,9 %)

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Die Titel 538 02 und 671 03 in Kapitel 03 04 betreffen Ausgaben für die Kampfmittelräumung von reichseigener Munition. Die Ausgaben für die Räumung reichseigener Munition werden jedoch vom Bund erstattet. Die Erstattungen des Bundes werden im Titel 231 02 im Kapitel 03 04 vereinnahmt. Im Soll waren für diesen Titel 5 Mio. EUR veranschlagt. In den Titeln 530 02 und 671 03 waren in Summe ebenfalls 5 Mio. EUR veranschlagt. Die beiden Titel sind zudem gegenseitig deckungsfähig.

Auch die Veranschlagungspraxis spiegelt somit den Erstattungscharakter dieser Leistungen wider.

Aus Sicht des Rechnungshofs führen die aufgelisteten Minderausgaben von 1,325 Mio. EUR für die Beräumung reichseigener Munition im Jahr 2022 folgelogisch zu einem verminderten Erstattungsanspruch gegenüber dem Bund in diesem Jahr (Titel 231 02), da der Bund nur die tatsächlich entstandenen Kosten des Freistaats erstattet. Jede Minderausgabe in den beiden Titeln führt somit unweigerlich zu entsprechend geringeren Erstattungen des Bundes und damit zu geringeren Einnahmen gegenüber dem Ansatz im Haushaltsplan.

Die Deckung der GMA aus den beiden vorgenannten Titeln verstößt deshalb aus Sicht des Rechnungshofs gegen den Haushaltsvermerk.

Die Titel im Kapitel 07 03 betreffen EFRE-Mittel. In diesem Kapitel sind die reinen EU-Mittel veranschlagt – keine Kofinanzierungsmittel des Freistaats. Auch hier gilt, dass eine Minderausgabe in diesem Bereich einen verminderten Erstattungsanspruch gegenüber der EU in 2022 auslöst. Folglich ist die Nutzung der Minderausgaben der oben genannten Titel des Kapitels 07 03 für die Deckung der GMA nicht vereinbar mit dem Haushaltsvermerk.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist es unerheblich, dass in 2022 ungenutzte Mittelabrufe gegenüber der EU nicht endgültig verfallen, sondern in den Folgejahren der Förderperiode durchaus noch verausgabt und folglich auch bei der EU abgerufen werden können.

Der Haushaltsvermerk kann sich allerdings nur auf das jeweilige Haushaltsjahr beziehen. Im Haushaltsjahr 2022 führt eine ausgabeseitige „Einsparung“ von Mitteln daher zunächst zu Minderausgaben in gleicher Höhe. Dass auch der Haushaltsgesetzgeber von dieser Mechanik ausgeht, zeigt sich schon in der ausgeglichenen Veranschlagung der EU-Mittel in den jeweiligen Titelgruppen des Kapitels 07 03 (von Periodisierungseffekten abgesehen).

Im Übrigen stellt die Praxis der GMA-Erbringung durch EFRE-Mittel auch eine Ausnahme zu den anderen EU-Kohäsionsfonds dar. Sowohl im ESF als auch im ELER wurden ebenfalls Minderausgaben generiert. Im ESF wurden diese jedoch gar nicht und im ELER nur in Höhe des Kofinanzierungsanteils des Freistaats für die GMA-Erbringung genutzt.

Darüber hinaus ist ein redaktioneller Fehler in der Übersicht aufgetreten. Der aufgelistete Titel 05 04 698 01 existierte im Haushaltsjahr 2022 nicht. Das TFM hat den Rechnungshof informiert, dass der Titel 05 04 698 05 gemeint war. Dagegen bestehen aus Sicht des Rechnungshofs keine Bedenken.

Der Rechnungshof hat das TFM über seine Auffassung zu der Erbringung der GMA informiert. Das TFM hat darauf hingewiesen, dass die Auslegung des Rechnungshofs zu weitgehend sei. Nach Auffassung des TFM sei der Haushaltsvermerk zur GMA so auszulegen, dass nur Ausgaben von der GMA-Erbringung auszuschließen sind, die ausschließlich aufgrund der Erbringung der GMA (Kausalzusammenhang) nicht getätigt wurden und zu Mindereinnahmen führen. Sofern Minderausgaben ohnehin entstanden wären, würden von Seiten des TFM keine Bedenken zur Erbringung der GMA entstehen – auch wenn diese zu Mindereinnahmen führen.

Diese Auffassung überzeugt nicht. Die Notwendigkeit eines solchen Verursachungszusammenhangs ist nach Ansicht des Rechnungshofs nicht mehr durch eine Auslegung des haushaltsrechtlich verbindlichen Vermerks gedeckt. Für den Rechnungshof bleibt unklar, wie ein Nachweis über die Nichtursächlichkeit der GMA für eine etwaige Minderausgabe tatsächlich erbracht werden könnte. Im Zweifel könnten immer Gründe angebracht werden, weshalb eine bestimmte Ausgabe unabhängig von der GMA nicht geleistet werden konnte.

Der Rechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, dass der Haushaltsvermerk dem Wortlaut folgend und dem Jährlichkeitsgrundsatz entsprechend nur auf das Jahr 2022 bezogen anzuwenden ist.

II.11 Kommunale Finanzbeziehungen

Nach Art. 93 ThürVerf hat das Land dafür zu sorgen, „dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können“. Dazu benötigen sie eine insgesamt angemessene Finanzausstattung, die sich am Bedarf der Kommunen und der Leistungsfähigkeit des Landes bemisst. Das Land erfüllt diese Verfassungspflicht gegenüber den Kommunen einerseits regelgebunden 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 („Anlage 3-Titel“).

Die folgende Übersicht zeigt, welche Leistungen die Kommunen 2022 insgesamt vom Land erhalten haben:

ÜBERSICHT 15: LEISTUNGEN AN KOMMUNEN 2022			
Art der Leistung	Soll	Ist	Abweichung
in Mio. EUR			
Kommunaler Finanzausgleich	2.435,8 (60,4 %)	2.459,1 (62,4 %)	+23,3
• FAG-Masse I ⁶⁶	2.094,5	2.121,8	
• FAG-Masse II	341,3	337,2	
Leistungen außerhalb des KFA	1.596,0 (39,6 %)	1.484,4 (37,6 %)	-111,6
Insgesamt	4.031,8	3.943,5	-88,3

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

⁶⁶ Werte inklusive der Aufstockungsbeträge gem. § 3 Abs. 4 ThürFAG (Entnahme Stabilisierungsfonds).

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 sogenannte FAG-Masse I und II vorgenommen.

Die FAG-Masse I bildet die Finanzausgleichsmasse für den eigenen Wirkungskreis der Kommunen und wird nach dem Partnerschaftsgrundsatz ermittelt. Danach sollten die Kommunen 2022 über 37,17 % der Finanzmasse des Landes und der Kommunen verfügen. Unter Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen und des Aufstockungsbetrags ergab sich ein Betrag von 1.995 Mio. EUR. Dieser Betrag wird ab dem Jahr 2022 um 100 Mio. EUR erhöht und ergibt die Finanzausgleichsmasse I mit 2.095 Mio. EUR. Die Berechnung ist in der Übersicht zu Kapitel 17 20⁶⁷ aufgeführt.

Die Finanzausgleichsmasse II dient dem Mehrbelastungsausgleich für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Sie wird separat berechnet. Für 2022 wurde die FAG-Masse II auf rund 341 Mio. EUR festgesetzt und ebenfalls in der Übersicht zu Kapitel 17 20 aufgeführt.

Die veranschlagten Mittel in Kapitel 17 20 umfassten insgesamt rund 2.436 Mio. EUR.

Die Haushaltsrechnung belegt, dass das Land im KFA rund 2.459 Mio. EUR ausgezahlt hat. Auf die Titel der FAG-Masse I entfielen dabei 2.122 Mio. EUR und auf die der FAG-Masse II rund 337 Mio. EUR.

⁶⁷ Übersicht zum kommunalen Finanzausgleich ab S. 60 des Einzelplans 17 (2022) auf Grundlage des ThürFAG in der vom 1. Januar 2022 bis 26. Oktober 2022 gültigen Fassung.

Leistungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

Zusätzlich zu den oben genannten 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.⁶⁸

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 2022)⁶⁹, in der Leistungen an die Kommunen von insgesamt rund 1.449 Mio. EUR vorgesehen waren. Tatsächlich im Haushaltsplan veranschlagt wurden in den in der Übersicht 7 aufgeführten Titeln 1.595 Mio. EUR.

Die Haushaltsrechnung belegt geleistete Zahlungen von 1.584 Mio. EUR, mithin 112 Mio. EUR weniger als veranschlagt waren. Für Förderprogramme, die gemeinsam mit der EU beziehungsweise dem Bund finanziert werden, flossen rund 90 Mio. EUR weniger als vorgesehen, für die Digitalisierung der Schulen und die Ganztagsbetreuung insgesamt rund 50 Mio. EUR weniger. Dem standen unter anderem zusätzlich erforderliche Ausgaben von rund 22 Mio. EUR aus Regionalisierungsmitteln und rund 85 Mio. EUR Mehrbedarf für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen – rund 77 Mio. EUR allein für Flüchtlinge aus der Ukraine – gegenüber.

⁶⁸ § 2 Abs. 2 ThürFAG in der vom 1. Januar 2022 bis 26. Oktober 2022 gültigen Fassung.

⁶⁹ LT-Drucksache 7/4171.

II.10 Einsatz der EU-Mittel in Thüringen

Förderperiode 2014 bis 2020

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-Mittel⁷⁰ 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. Insgesamt stehen somit EU-Mittel von 2.684 Mio. EUR für Thüringen zur Verfügung.

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

Der Rechnungshof hat daraus die Einnahmen und Ausgaben nur aus EU-Mitteln in Jahresscheiben zusammengefasst. Die Mittel aus den EU-Strukturfonds werden vom Land vorfinanziert und erst später bei der EU abgerechnet und von der EU erstattet. In der nachfolgenden Übersicht sind die in jedem Jahr erhaltenen Einnahmen aus den einzelnen Fonds sowie die in jedem Jahr aus EU-Mitteln geleisteten Ausgaben ohne den vom Land zusätzlich aufzubringenden Finanzierungsanteil dargestellt:

⁷⁰ Mit REACT-EU hatte die Europäische Union 2021 bis 2023 eine Aufbauhilfe aufgelegt, mit der die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Covid19-Pandemie in Europa abgefedert werden sollten. REACT-EU stand für „Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe“ (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas).

**ÜBERSICHT 16: 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 Fondsvolumen ⁷¹ kumuliert
	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in %
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 ⁷²	104,4	160,6	96,7	61,5
EFRE 2022	145,8	154,8	105,7	73,8
Summe EFRE	821,5	927,2	105,7	73,8
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
ESF 2022	78,7	41,5	29,1	88,8
Summe ESF	414,9	444,0	29,1	88,8
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 ⁷³	106,1	93,7	37,5	64,0
ELER 2022	93,7	93,4	37,1	74,0
Summe ELER	650,0	687,1	37,1	74,0

Quelle: Haushaltsrechnungen seit 2014.

⁷¹ Anteil der bis zum Jahresende geleisteten Ausgaben am Gesamtvolumen des Fonds.

⁷² Das Fondsvolumen EFRE wurde 2021 von 1.165 Mio. EUR auf 1.256 Mio. EUR aufgestockt.

⁷³ Das Fondsvolumen ELER wurde 2021 von 680 Mio. EUR auf 928 Mio. EUR aufgestockt.

Über alle EU-Fonds ergab sich zum Jahresende 2022 somit eine Gesamt-Vorfinanzierung von rund 237 Mio. EUR. Der Rechnungshof hält dies grundsätzlich nicht für problematisch. Es bleibt weiter geboten, die Zeiträume zwischen Mittelverausgabung und Mittelabrechnung möglichst kurz zu halten. Die Bindung von liquiden Landesmitteln ist auf ein Minimum zu reduzieren.

Die Auszahlung und Abrechnung der Förderperiode 2014 bis 2020 erfolgt über 2020 hinaus. Für EFRE und ESF sind Zahlungsanträge bei der EU bis zum Stichtag 30. Juni 2024 möglich. Die Laufzeit der Förderphase im ELER wurde im Dezember 2020 um zwei Jahre bis 2022 verlängert. Die Unterlagen für die Schlussabrechnung müssen bis zum 30. Juni 2026 vorgelegt werden.

Bis Ende 2022 hatte der Freistaat im EFRE 74 %, im ESF 89 % und im ELER 74 % des ihm insgesamt zustehenden – erhöhten – EU-Fördervolumens ausgezahlt. Bewilligt waren im EFRE 97 %⁷⁴ der Mittel. Im ESF waren bereits Ende 2019 90 % der Mittel bewilligt.⁷⁵

Die für 2022 veranschlagten Mittel konnten überwiegend nicht in voller Höhe umgesetzt werden. Im EFRE wurden die Ansätze zu 70 % ausgeschöpft, im ESF zu 80 % und im ELER zu 74 %.

Förderperiode 2021 bis 2027

Für die Förderperiode 2021 bis 2027 stellt die EU Thüringen im EFRE insgesamt 1.088,4 Mio. EUR und im ESF 466,5 Mio. EUR zur Verfügung. Da die Förderperiode ELER bis 2022 verlängert wurde, begann dort die neue Förderperiode erst 2023.

2021 waren noch keine Mittel aus EU-Strukturfonds der neuen Förderperiode geflossen. Für 2022 stellen sich Einnahmen und Ausgaben wie folgt dar:

⁷⁴ „Bürgerinformation 2022 – Europa stärkt Thüringen“ zum EFRE 2014–2020: <https://www.efre-thueringen.de/vorhaben-daten-und-fakten/buergerinformationen-und-durchfuehrungsberichte/> (abgerufen am 21. Mai 2024).

⁷⁵ Bürgerinfo zum ESF 2014–2020 in Thüringen: https://2014-2020.esf-thueringen.de/fileadmin/user_upload/Jahresbericht_2019.pdf (abgerufen am 21. Mai 2024).

ÜBERSICHT 17: KUMULIERTE EINNAHMEN UND AUSGABEN DER EU-STRUKTURFONDS DER FÖRDERPERIODE 2021 BIS 2027 (OHNE LANDES-KOFINANZIERUNG)

EU-Mittel	Einnahmen	Ausgaben	Vom Land vor-finanzierter Betrag kumuliert	Verausgabtes Fondsvolumen ⁷⁶ kumuliert
	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in %
EFRE 2021	0,0	0,0	0,0	0,0
EFRE 2022	10,9	3,9	-7,0	0,4
Summe EFRE	10,9	3,9	-7,0	0,4
ESF 2021	0,0	0,0	0,0	0,0
ESF 2022	7,0	16,8	9,8	3,6
Summe ESF	7,0	16,8	9,8	3,6

Quelle: Haushaltsrechnungen seit 2021.

Die folgende Übersicht zeigt den Soll-Ist-Vergleich der ersten beiden Jahre der Förderperiode 2021 bis 2027:

ÜBERSICHT 18: EINNAHMEN UND AUSGABEN DER EU-STRUKTURFONDS 2021 UND 2022

EU-Mittel	Einnahmen		Ausgaben	
	Soll	Ist	Soll	Ist
	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in Mio. EUR	in %
EFRE 2021	0,0	0,0	0,0	0,0
EFRE 2022	46,3	10,9	46,3	3,9
Summe EFRE	46,3	10,9	46,3	3,9
ESF 2021	0,0	0,0	0,0	0,0
ESF 2022	41,6	7,0	41,6	16,8
Summe ESF	41,6	7,0	41,6	16,8

Quelle: Haushaltsrechnungen seit 2021

⁷⁶ Anteil der bis zum Jahresende geleisteten Ausgaben am Gesamtvolumen des Fonds.

C. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zum Einzelplan 02

I. Rolle der Thüringer Staatskanzlei bei der Neuausrichtung und Aufsicht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kulturstiftung des Freistaats Thüringen (Kapitel 02 08)

Die vom Landtag 2018 beschlossene Neuausrichtung der Kulturstiftung des Freistaats Thüringen (Kulturstiftung) ist bislang nicht hinreichend vorangeschritten.

Die Thüringer Staatskanzlei (TSK) hat die Kulturstiftung bei der Neuausrichtung unzureichend unterstützt. Zudem hat sie ihre stiftungsaufsichtsrechtlichen Aufgaben ungenügend erfüllt.

I.1 Die Kulturstiftung wurde 2004 als Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet. Im September 2019 wechselte sie mit ihrem Sitz von Erfurt nach Gotha.¹

Ihr Zweck ist die Förderung und Bewahrung von Kunst und Kultur in Thüringen. Der Kulturstiftung obliegt insbesondere die Förderung zeitgenössischer Kunst und Kultur der in Thüringen lebenden Künstlerinnen und Künstler durch Stipendien und Projekte.²

Die Stiftungsaufsicht (Rechtsaufsicht) obliegt der für Kunst zuständigen TSK.³

Ende 2018 hat der Landtag eine Neuausrichtung und Weiterentwicklung der Kulturstiftung beschlossen.⁴ Zur Umsetzung dieser Beschlussfassung hat die TSK der Kulturstiftung ab 2019 zusätzliche Landesmittel für die Förderung der zeitgenössischen Kultur und Kunst von bis zu 745.000 EUR⁵ jährlich übertragen. Die bisher durch die TSK an die Kulturstiftung ausgereichte Förderung von jährlich bis zu 300.000 EUR erhöhte sich damit deutlich.

¹ § 1 des Thüringer Gesetzes 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).

² § 2 Abs. 1 Errichtungsgesetz. Dort sind weitere fakultative Zwecke der Kulturstiftung genannt.

³ § 11 Errichtungsgesetz.

⁴ Artikel 4 des Thüringer Gesetzes zur Neustrukturierung der Familienförderung und zu Änderungen bei Stiftungen vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 815).

⁵ In 2020 (2019 – rund 556.000 EUR).

Der Rechnungshof hatte bereits 2019 das Anlageverhalten der Kulturstiftung in den Haushaltsjahren 2005 bis 2018 geprüft und Feststellungen hierzu in seinem Jahresbericht 2020 veröffentlicht.⁶

An diese Prüfung anknüpfend hat er 2021 und 2022 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kulturstiftung insgesamt in den Haushaltsjahren 2016 bis 2020 betrachtet. Seine Ergebnisse zu zuwendungsrechtlichen Beanstandungen (Teil 1 der Prüfung⁷) hat der Rechnungshof im Jahresbericht 2023 dargestellt.⁸

Im zweiten Teil dieser Prüfung hat sich der Rechnungshof sowohl mit der Profilierung als auch mit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kulturstiftung auseinandergesetzt. Er hat dabei im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

Neuausrichtung der Kulturstiftung

Die Landesregierung verfolgte mit der Neuausrichtung der Kulturstiftung vier Ziele⁹, die im geprüften Zeitraum nicht erreicht wurden:

⁶ Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2020, Teil E, Tn. I, S. 187 ff.

⁷ Dieser Prüfungsteil bezog sich auch auf die Zuwendungen der TSK an die Kulturstiftung sowie stichprobenhaft auf die der Kulturstiftung an Dritte.

⁸ Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2023, Teil C, Tn. II, S. 84 ff.

⁹ Entwurf des Thüringer Gesetzes zur Neustrukturierung der Familienförderung und zu Änderungen bei Stiftungen (Drucksache 6/6150), S. 4 f.

ÜBERSICHT 19: ZIELE DER NEUAUSRICHTUNG DER KULTURSTIFTUNG UND DEREN ERREICHUNG	
Die Ziele der Landesregierung waren	Diese Ziele wurden nicht erreicht, weil
1. die konsequente Weiterentwicklung zur „Kulturstiftung zur Förderung von zeitgenössischer Kunst und Kultur“.	das bloße Ausreichen von mehr Fördermitteln seit 2019 nicht bedeutet, dass sich die Kulturstiftung inhaltlich weiterentwickelt hat.
2. die Förderung zeitgenössischer Kunst und Kultur durch Projekte und Stipendien zur Aufrechterhaltung einer kulturellen Infrastruktur „in der Fläche“.	die meisten Zuwendungsempfänger der Kulturstiftung ihren Sitz in Städten (Weimar, Erfurt, Jena, Gera) haben. Damit wird keine kulturelle Infrastruktur in der Fläche aufrechterhalten.
3. keine parallelen Förderungen mehr von der Kulturabteilung des für Kultur zuständigen Ministeriums einerseits und Stiftung andererseits; die Stiftung ist zukünftig insoweit der alleinige Partner.	die TSK neben der Kulturstiftung nach wie vor Projekte der zeitgenössischen Kunst und Kultur fördert.
4. der Aufbau nachhaltiger und zielgerichteter Künstlerförderungsinstrumente durch Stipendien, Zwischennutzungsmodelle, die Pflege eines Künstlernetzwerkes (Alumni) sowie Eigenveranstaltungen.	für den geprüften Zeitraum weder Kulturstiftung noch TSK konkrete Beispiele für Zwischennutzungsmodelle, Alumni oder Eigenveranstaltungen nennen konnten.

Entgegen § 7 Abs. 5 Satz 2 ThürLHO führte die TSK als Teil der Landesregierung keine Erfolgskontrolle zu den geplanten Maßnahmen zur Neuausrichtung der Kulturstiftung durch. Der in der obigen Übersicht, Spalte 2 dargestellten Fehlentwicklung der Kulturstiftung wirkte die TSK nicht entgegen. Der Rechnungshof hat die TSK aufgefordert, unverzüglich eine Erfolgskontrolle vorzunehmen und die Neuausrichtung der Kulturstiftung engmaschig zu begleiten und zu unterstützen.

Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Der Stiftungsrat hat 2019 den Sitzwechsel der Kulturstiftung von Erfurt nach Gotha beschlossen, ohne zuvor Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen¹⁰ durchzuführen. Insbesondere etwaige Personalfluktuationen von langjährigen Mitarbeitenden durch den Sitzwechsel sowie dadurch entstehende Risiken für die Handlungsfähigkeit und Aufgabenerledigung der Kulturstiftung wurden nicht in die Betrachtungen einbezogen.
- Nahezu die Hälfte aller geprüften Ausgaben¹¹ war durch die Stiftung weder wirtschaftlich noch sparsam eingesetzt worden.¹² So beschaffte die Kulturstiftung (Förderung von zeitgenössische Kunst und Kultur) beispielsweise Antikmöbel für rund 5.000 EUR anstelle von einer

¹⁰ Nach § 7 Abs. 3 ThürLHO sind dafür in der Planungsphase unter anderem Ziele, Zielkonflikte, Handlungsalternativen und finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt darzustellen.

¹¹ Der Rechnungshof prüfte stichprobenhaft 110 von insgesamt 2.677 Belegen zu Ausgaben der Stiftung in den Haushaltsjahren 2016 bis 2019, für 2020 anlassbezogen 21 Belege. 64 der geprüften Ausgaben (rund 49 %) waren fehlerhaft und zu beanstanden.

¹² §§ 6 und 7 ThürLHO.

zweckmäßigen Büroausstattung im Rahmen der Höchstsätze für Ausstattungen von Dienstzimmern für Landesbedienstete.

Allein die auf der Stichprobe (rund 5 %) beruhenden Beanstandungen des Rechnungshofs führten zu nicht notwendigen Ausgaben für den Freistaat Thüringen von insgesamt mindestens rund 14.500 EUR.¹³

- Bei der Auswahlentscheidung für die Stelle des Vorstands hat der Stiftungsrat eigene Festlegungen zu Anforderungen (unter anderem Kenntnisse im Haushalts- und Tarifrecht) für diese Stelle missachtet. Er hat somit Eignung und Befähigung der Bewerberin unzureichend überprüft. Damit hat der Stiftungsrat das Risiko in Kauf genommen, dass laufende Geschäfte der Kulturstiftung durch den späteren Vorstand nicht rechtskonform erledigt werden.¹⁴

Der Rechnungshof hat die Kulturstiftung aufgefordert, künftig eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung sicherzustellen.

Stiftungsaufsicht

Indem die TSK sowohl Fehlentwicklungen zur Neuausrichtung als auch gravierende Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kulturstiftung unbeanstandet ließ, hat sie gegen ihre Pflichten als Stiftungsaufsicht¹⁵ verstoßen.

Außerdem hat sie versäumt, die Kulturstiftung zur Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs aus der Prüfung des Anlageverhaltens¹⁶ von 2019 anzuhalten und dies nachzuverfolgen. Die von der TSK seinerzeit dem Rechnungshof zusagten Maßnahmen zur externen Vermögensverwaltung und Regelungen für den Anlageausschuss der Kulturstiftung wurden bisher noch nicht ergriffen.¹⁷

¹³ Summe der beanstandeten Belege der Jahre 2016 bis 2019 (vgl. Fn. 11). Für 2020 war die Verwendungsnachweisprüfung bei den örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs noch nicht abgeschlossen.

¹⁴ Zum Beispiel hat die Kulturstiftung systematisch gegen das Zuwendungsrecht verstoßen, vgl. Jahresbericht 2023 Teil C Tn. II, S. 84 ff.

¹⁵ § 12 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 13 Abs. 2 des Thüringer Stiftungsgesetzes (ThürStiftG) vom 16. Dezember 2008 (GVBl. S. 561), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 6. Juni 2018 (GVBl. S. 229, 261).

¹⁶ Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 2020, Teil E, Tn. I, S. 187 ff.

¹⁷ Beispielsweise verstoßen die Verträge zur externen Vermögensverwaltung gegen die Anlagerichtlinie der Kulturstiftung und der Anlageausschuss hat nach wie vor keine Geschäftsordnung.

Aufgrund seiner Feststellungen sah der Rechnungshof erheblichen Handlungsbedarf. Er hat der TSK empfohlen, unverzüglich zu prüfen, wie die Kulturstiftung ihre gesetzlichen Aufgaben künftig erfüllen kann. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen hat die TSK umgehend einzuleiten. Gegebenenfalls sollte die TSK den Fortbestand der Stiftung und deren Aufgaben entsprechend des Auftrags im Errichtungsgesetz kritisch prüfen.

I.2 Die TSK hat zur Prüfungsmitteilung und zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags wie folgt Stellung genommen:

Neuausrichtung der Kulturstiftung

Die vier Ziele der Neuausrichtung (vgl. Übersicht 19) seien vollumfänglich erreicht worden:

1. Die Stiftung sei durch die geänderte Aufgabenzuweisung erstmals in der gesamten Thüringer Kunst- und Kulturlandschaft spartenübergreifend sichtbar geworden.
2. Obwohl zahlreiche Zuwendungsempfänger der Kulturstiftung ihren Sitz in Städten hätten, wirkten die einzelnen Projekte thüringenweit auch im ländlichen Raum und beispielsweise im Literaturbereich.
3. Der Abgrenzung der Förderbereiche zwischen der TSK und der Kulturstiftung habe sich ausdrücklich bewährt.
4. Die Kulturstiftung habe Künstlerinnen und Künstler 2020 und 2021 über besondere Programme¹⁸ erreicht. Die Neuausrichtung der Kulturstiftung habe der Haushaltsgesetzgeber durch die entsprechende Gesetzesänderung mitgetragen.

Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Der Sitzwechsel nach Gotha sei aus wirtschaftlichen Erwägungen erfolgt. Vom Vorstand eingeholte alternative Mietangebote für Büroräume in Erfurt seien teils deutlich teurer als das Angebot der Stadt Gotha gewesen. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung habe damit stattgefunden.

¹⁸ 2020: Sonderstipendienprogramm „Resilienzen“, 2021: Chancengeber:innen-Programm und Corona-Sonderstipendienprogramm.

- Der Preis der Büromöbel entspreche der Anlage 10 zur Haushaltsaufstellung 2024¹⁹ und liege nicht über dem für die Anschaffung vergleichbarer „Zweckmöbel“ in Behörden.
- Bei der Frage, ob ein Bewerber für eine Position geeignet sei, hätten die Kulturstiftung und das Land einen Beurteilungsspielraum. Dieser entziehe sich der Überprüfung durch die Stiftungsaufsicht und den Rechnungshof. Die Entscheidung hinsichtlich des Vorstands bewege sich innerhalb des Beurteilungsspielraums.

Stiftungsaufsicht

Wenn keine Rechtsverstöße der Stiftung vorliegen, lägen selbstverständlich auch keine der TSK vor. Als Stiftungsaufsicht habe sie sicherzustellen, dass die Verwaltung der Stiftung übereinstimmend mit den Gesetzen, der Stiftungssatzung und dem Stifterwillen geführt werde.²⁰ Sie prüfe nicht die Zweckmäßigkeit, treffe keine Ermessensentscheidungen und führe keine allgemeine Rechtsaufsichtskontrolle durch.

Abschließend teilte die TSK mit, dass laut Gesetzentwurf²¹ zur Neuausrichtung eine Auflösung der Stiftung zu einer erheblichen Schwächung der Kultur des Landes führen würde. An dieser Einschätzung habe sich nichts geändert.

I.3 Die Argumentation der TSK überzeugt den Rechnungshof nicht. Er bleibt bei seinen Feststellungen.

Neuausrichtung der Kulturstiftung

Die TSK konnte keines der vier von ihr als erreicht benannten Ziele (vgl. Übersicht 19) mit konkreten Beispielen und Nachweisen untersetzen:

1. Ausgehend vom Stiftungszweck war die Kulturstiftung seit ihrer Gründung unter anderem für die Förderung zeitgenössischer Kunst und Kultur in Thüringen verantwortlich. Es wurde der Stiftung somit keine neue Aufgabe übertragen, sondern nur zusätzliche Mittel hierfür zweckge-

¹⁹ Danach sind für die Neu- und Erstaussstattung von Büros der Abteilungsleiter/Leiter von Behörden Kosten bis zu 3.600 EUR zulässig, von Büros der sonstigen Bediensteten bis zu 2.400 EUR.

²⁰ § 12 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 13 Abs. 2 ThürStiftG.

²¹ Entwurf des Thüringer Gesetzes zur Neustrukturierung der Familienförderung und zu Änderungen bei Stiftungen, Drucksache 6/6150, Buchstabe C. des Vorblatts, S. 7.

bunden übertragen. Eine verbesserte spartenübergreifende Sichtbarkeit in der gesamten Kunst- und Kulturlandschaft ist deshalb im geprüften Zeitraum nicht nachvollziehbar.

2. Gerade im von der TSK angeführten Literaturbereich hat die Kulturstiftung nur einzelne Vorhaben im ländlichen Raum gefördert sowie mitunter Projekte sogar außerhalb des Freistaats Thüringen.²²
3. Die Förderung zeitgenössischer Kunst und Kultur ist nicht ausschließlich bei der Kulturstiftung gebündelt. Die TSK fördert nach wie vor einzelne Projekte in diesem Bereich.
4. Nahezu alle von der TSK angeführten Programme²³ lagen zeitlich nach den geprüften Haushaltsjahren (2016 bis 2020). Für die in diesen Zeitraum fallende Neuausrichtung der Stiftung ab 2019 ist der Aufbau nachhaltiger und zielgerichteter Künstlerförderungsinstrumente damit nicht belegt. Dass der Haushaltsgesetzgeber die Neuausrichtung der Kulturstiftung beschlossen hat, entbindet die TSK nicht von der begleitenden Erfolgskontrolle gemäß § 7 Abs. 5 ThürLHO. Vielmehr hat sie den gesetzgeberischen Willen, der sich insbesondere aus der Gesetzesbegründung ergibt (s. Fn. 9), zu beachten.

Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Die TSK verweist in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung erstmals auf durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 3 ThürLHO. Die entsprechenden Unterlagen hat sie dem Rechnungshof trotz Aufforderung nicht vorgelegt und somit gegen § 95 Abs. 1 ThürLHO verstoßen.²⁴ Der bloße Vergleich von Mietangeboten entspricht im Übrigen nicht den Anforderungen an eine vollumfänglich durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 ThürLHO.
- Dem Rechnungshof erschließt sich nicht, wieso die TSK für die Anschaffung von Büromöbeln in 2019 auf die Haushaltsaufstellung 2024

²² Vgl. für die Sparte Literatur in 2016, 2017 und 2019 <https://www.kulturstiftung-thueringen.de/gefoerderte-projekte-und-stipendien/projekte> (abgerufen am 22. November 2023).

²³ § 12 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 13 Abs. 2 ThürStiftG.

²⁴ Danach sind dem Rechnungshof Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, auf Verlangen innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen.

verweist. Unabhängig davon dürfen Bestandteile der Dienstzimmereinrichtung nur Gegenstände sein, die Bedienstete zur Erledigung ihrer dienstlichen Aufgaben unabdingbar benötigen.

- Der Rechnungshof hat nicht die Entscheidung über Eignung und Befähigung der Bewerberin, sondern die unzureichende Überprüfung dieser Kriterien bei der Auswahl- und Einstellungsentscheidung durch den Stiftungsrat kritisiert. Die Einhaltung der Grenzen des Beurteilungsspielraums unterliegt der gerichtlichen Kontrolle.²⁵ Dieser Kontrollmaßstab gilt auch für Stiftungsaufsicht und Rechnungshof.

Stiftungsaufsicht

Die TSK nimmt die Stiftungsaufsicht nach § 11 Errichtungsgesetz wahr. Damit hat sie primär Informations- und Kontrollfunktionen wahrzunehmen.²⁶ Zu den Aufsichtsmitteln gehören Informations- und Einsichtsrechte, Teilnahmerechte an Sitzungen der Stiftungsgremien, Beanstandungs- und Anordnungsrechte sowie die Selbstvornahme nach Fristsetzung. Bevor die Aufsicht tätig wird, muss sie den Stiftungsorganen Gelegenheit geben, selbst zu handeln. Verstöße der Stiftung gegen Rechtspflichten muss sie verfolgen.²⁷ Aus Gremiensitzungen waren der Stiftungsaufsicht diverse Rechtsverstöße stets bekannt. Vertreter der TSK nahmen an diesen Sitzungen regelmäßig teil und bereiteten diese mitunter vor.

Der Rechnungshof hatte die TSK aufgefordert, die momentane Situation der Kulturstiftung zu bewerten und dabei alle Risiken für den Fortbestand der Kulturstiftung zu prüfen. Er nimmt zur Kenntnis, dass die TSK lediglich auf einen fünf Jahre alten Gesetzentwurf anstelle einer eigenen aktuellen Bewertung verweist.

Der Rechnungshof erwartet, dass die TSK die Entwicklung der Kulturstiftung engmaschig begleitet und auf die Einhaltung des rechtlichen Rahmens achtet. Er wird dies sowie die Umsetzung seiner Empfehlungen verfolgen und zu gegebener Zeit erneut überprüfen.

²⁵ Bundesarbeitsgericht (BAG), Urteil vom 7. September 2004 – 9 AZR 537/03 –, BAGE 112, 13-22.

²⁶ Näher Meinecke, Reichweite und Grenzen der Stiftungsaufsicht in Bezug auf die Verwaltung des Stiftungsvermögens, Zeitschrift für Stiftungs- und Verwaltungswesen (ZStV) 2023, 134 f.

²⁷ Kilian/Müller in: Werner/Sänger/Fischer (Hrsg.), Die Stiftung – Recht / Steuern / Wirtschaft, 2. Auflage 2019, § 41 Rn. 122 ff.

Bemerkungen zum Einzelplan 07

II. **Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) für Studierende: Umsetzung und Aufwand (Kapitel 07 74)**

Die Verwaltungsausgaben des Landes für die Umsetzung des BAföG in Thüringen belaufen sich auf jährlich 4,1 Mio. EUR (2022).

Nur rund 9 % der Studierenden in Thüringen erhalten zur Finanzierung ihres Studiums staatliche Unterstützung nach dem BAföG.

Der auch bundesweit zunehmende Bedeutungsverlust der BAföG-Förderung (Nutzerquote rund 12 %) steht einem nach wie vor erheblichen bürokratischen Aufwand und hohen Kosten für die Umsetzung des BAföG gegenüber.

Am Beispiel Thüringens wird der dringend gebotene Handlungsbedarf für grundlegende strukturelle Änderungen und abzubauen bürokratische Hürden der bisherigen BAföG-Förderung verdeutlicht.

II.1 Das Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG)¹ regelt die staatliche Unterstützung für Schüler und Studierende in ihrer Ausbildungszeit. Es besteht ein Rechtsanspruch auf individuelle Ausbildungsförderung, wenn dem Auszubildenden die für seinen Lebensunterhalt und seine Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen.² Wesentliches Ziel des BAföG ist es, jungen Menschen und Erwachsenen unabhängig von der sozialen und wirtschaftlichen Situation gute Bildungschancen zu bieten, die ihren Fähigkeiten und Interessen entsprechen.³

Das BAföG wird im Auftrag des Bundes von den Ländern ausgeführt (Auftragsverwaltung). In Thüringen ist das Studierendenwerk Thüringen (im Folgenden: Studierendenwerk) für die Umsetzung des BAföG verantwortlich.⁴ Das Studierendenwerk ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts

¹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952; 2012 I S. 197), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 408).

² § 1 BAföG.

³ <https://www.xn--bafg-7qa.de/bafoeg/de/das-bafoeg-alle-infos-auf-einen-blick/welche-aufgabe-hat-das-bafoeg.html?nn=383902> (abgerufen am 22. Februar 2024).

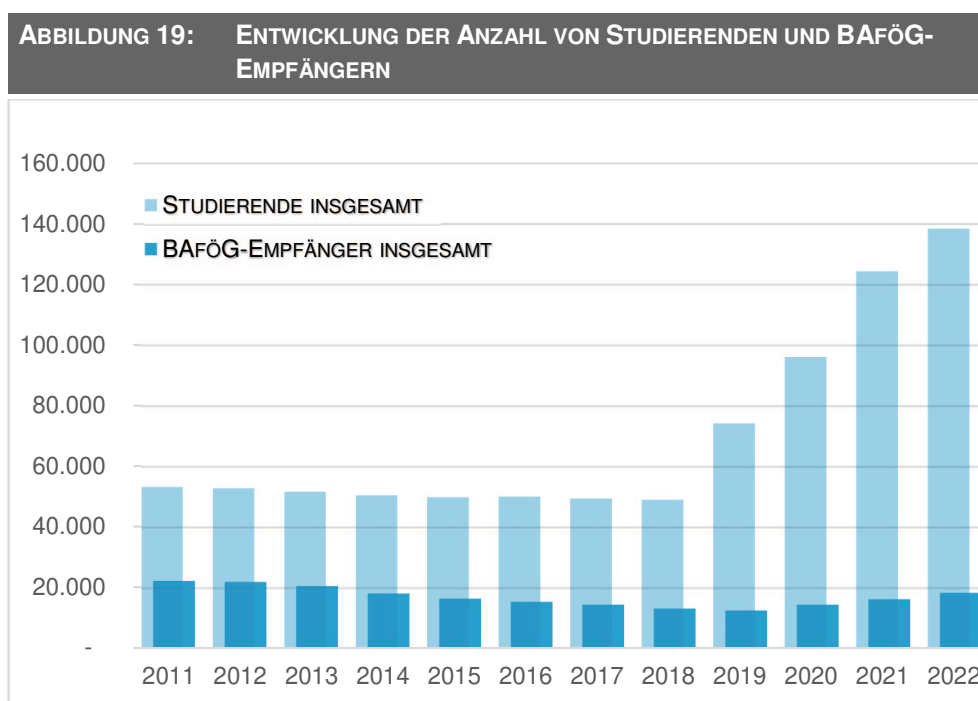
⁴ § 1 Abs. 3 Thüringer Ausführungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (ThürAGBAföG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 2002 (GVBl. S. 201), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 2. Juli 2016 (GVBl. S. 226, 227).

mit dem Recht auf Selbstverwaltung und Sitz in Jena.⁵ Zur konkreten Umsetzung der staatlichen Ausbildungsförderung für Studierende hat das Studierendenwerk ein Amt für Ausbildungsförderung in Jena (BAföG-Amt) eingerichtet. Das BAföG-Amt unterhält fünf Außenstellen an den Hochschulstandorten Erfurt, Weimar, Ilmenau, Nordhausen und Schmalkalden.

Für die Umsetzung des BAföG erhält das Studierendenwerk vom Land – ausgehend von vereinbarten Fallpauschalen⁶ – einen jährlichen Aufwendungsersatz von rund 4,1 Mio. EUR (2022).

Fachaufsichtsbehörde für das Studierendenwerk (Bereich BAföG) ist das TLVwA; oberste Fachaufsichtsbehörde ist das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG).⁷

Nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick zu Studierenden und geförderte Personen nach dem BAföG in Thüringen.



Grafik: Thüringer Rechnungshof. Quelle: Statistik der Bundesausbildungsförderung, „Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) in Thüringen“ (<https://statistik.thueringen.de/datenbank/Portrait-Zeitreihe.asp?tabelle=Zr001308>) - abgerufen am 22. August 2023).

⁵ § 1 des Thüringer Studierendenwerksgesetzes (ThürStudWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2006 (GVBl. S. 68), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 2. Juli 2016 (GVBl. 226, 227).

⁶ Vereinbarung über den Ersatz der Aufwendungen des Amtes für Ausbildungsförderung beim Studierendenwerk Thüringen beim Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) vom 10. Februar 2021/1. März 2021.

⁷ § 2 Abs. 1 und 2 ThürAGBAföG.

In Thüringen entwickelten sich die Studierendenzahlen von 2011 bis zunächst 2018 rückläufig. Während 2011 noch rund 54.000 Studierende an den Hochschulen des Landes immatrikuliert waren, belief sich deren Anzahl 2018 auf rund 49.500. Die Anzahl der BAföG-Empfänger sank im selben Zeitraum um 41 % (2011: rund 22.000, 2018: rund 13.000). Dieser Trend änderte sich Ende 2019 mit der Sitzverlegung der Internationalen Hochschule GmbH (IU) von Bad Honnef (Nordrhein-Westfalen) nach Erfurt. Seither stiegen die Studierendenzahlen bis 2022 auf rund 138.500 an. Ebenfalls erhöhte sich im selben Zeitraum die Anzahl der BAföG-Empfänger auf rund 18.300⁸. Ausgehend vom durchschnittlichen Monatsbestand der geförderten Personen in 2022 von 12.650 belief sich die Förderquote von Thüringer Studierenden auf lediglich 9 %. BAföG-Empfänger erhielten hierzulande einen durchschnittlichen monatlichen Förderbetrag von 581 EUR. Insgesamt stellte der Bund 2022 Mittel für BAföG-Zahlungen in Höhe von rund 88,3 Mio. EUR für Thüringen bereit.

Der Rechnungshof hat 2023 die Umsetzung und den Aufwand des BAföG für Studierende in Thüringen geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2018 bis 2022. Er hat dabei das Folgende festgestellt und kritisiert:

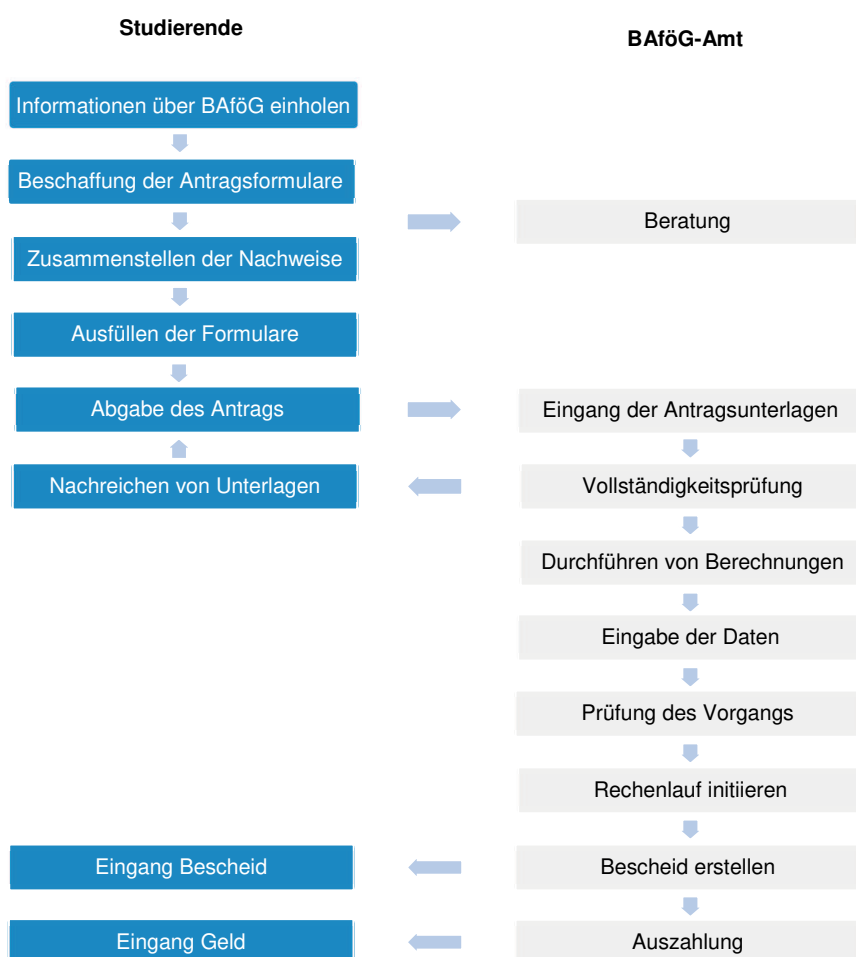
- Die im BAföG vorgesehenen Bearbeitungszeiten für BAföG-Erstanträge von sechs Wochen und für Wiederholungsanträge von zwei Kalendermonaten wurden am BAföG-Amt deutlich überschritten. Dies führte dazu, dass Studierende erst um Monate verzögert ihre Zahlungen zur Studienfinanzierung erhielten.
- Im BAföG-Amt wurde bisher keine elektronische Akte eingeführt. Dies führte insbesondere bei digital eingereichten BAföG-Anträgen zu einem Medienbruch. Sämtliche Unterlagen mussten von den Sachbearbeitern ausgedruckt und in einer Papierakte abgelegt werden.
- Aufgrund der Komplexität der BAföG-Formulare ging nur ein Bruchteil der BAföG-Anträge vollständig ausgefüllt und mit sämtlichen erforderlichen Unterlagen beim BAföG-Amt ein. Die daraus resultierende Korrespondenz mit den Studierenden zog zusätzlichen Aufwand bei der

⁸ Bei der Gesamtzahl der Geförderten wird jeder Geförderte gezählt, unabhängig davon, ob er während des gesamten Berichtsjahres oder nur in bestimmten Monaten Leistungen nach dem BAföG erhalten hat, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61672/bafog/> (abgerufen am 27. Juli 2023).

Sachbearbeitung nach sich, verlängerte den ohnehin schon langwierigen Bearbeitungsprozess und verschärfte den bestehenden Antragsstau weiter.

- Der sich während der Studiendauer jährlich wiederholende Prozess der Antragstellung für Studierende und Vollzug beim BAföG-Amt war und ist aufwendig und arbeitsintensiv für alle Beteiligten (vgl. Abbildung 20). Bei einer durchschnittlichen Regelstudienzeit von acht Semestern mussten Studierende viermal Anträge stellen und jeweils aktuelle Unterlagen beibringen, bevor diese dem BAföG-Amt zur wiederholten Bearbeitung vorlagen.

ABBILDUNG 20: PROZESS DER ANTRAGSTELLUNG UND ANTRAGSBEARBEITUNG



Quelle: Darstellung des Rechnungshofs auf Grundlage von Angaben des Studierendenwerks sowie in Anlehnung an den Abschlussbericht des Studierendenwerks, März 2010, S. 29.

Der Rechnungshof hat die Ergebnisse seiner Prüfung überdies zum Anlass genommen, auf das Folgende hinzuweisen:

- Konzeptionelle Krise des BAföG

Trotz turnusmäßiger Reformen des BAföG geht deutschlandweit die Anzahl der Studierenden, die BAföG beziehen, seit Jahren stetig zurück. Bereits 2022 lag deren Anteil in vier Ländern unter 10 %.⁹

Über die Hälfte der Studierenden, vor allem mit nichtakademischem Familienhintergrund¹⁰, stellen keinen BAföG-Antrag mehr.¹¹

Die BAföG-Förderhöhe ist für die Studierenden angesichts der steigenden Kosten nicht mehr ausreichend, um ihren Lebensunterhalt zu sichern.¹² Sie sind daher zunehmend auf die finanzielle Unterstützung ihrer Eltern oder auf Einnahmen aus Nebentätigkeiten angewiesen.

Systematik und Inhalte des BAföG gehen nur unzureichend auf aktuelle Entwicklungen in der Hochschullandschaft ein und werden der Lebensrealität der Studierenden nicht mehr gerecht. So sind beispielsweise Studierende in Teilzeit grundsätzlich nicht förderberechtigt.

- Fragmentierung der staatlichen Studienfinanzierung

Unterschiedliche staatliche Finanzierungsinstrumente wie BAföG, Studienkredit der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Bildungskredit und Stipendien stehen unverbunden nebeneinander. Dies führt zu einem komplexen, uneinheitlich agierenden und kostenintensiven staatlichen Verwaltungsapparat.

Die Finanzierungsinstrumente richten sich an unterschiedliche Zielgruppen, konzentrieren sich auf unterschiedliche Studienphasen und erfordern unterschiedliche Fördervoraussetzungen. Zudem schließt

⁹ Betrifft Saarland (8,8 %), Hamburg (8,8 %), Thüringen (9,3 %), Bayern (9,5 %), Baden-Württemberg (9,9 %); vgl. Müller, Ulrich: CHECK - Studienfinanzierung in Deutschland 2023, Gütersloh, CHE Gemeinnütziges Centrum für Hochschulentwicklung GmbH (CHE), 2023, S. 10.

Im Vergleich: Nach Einführung des BAföG 1971 lagen die Förderquoten bei 45 % der Studierenden.

¹⁰ Deren Gefördertenquote hat sich von 2009 bis 2016 um rund ein Drittel reduziert (Deutsches Studierendenwerk. Entwicklung der Einnahmen von Studierenden. Eine Re-Analyse der 19., 20. und 21. Sozialerhebung. Berlin, September 2021, S. 3, 9 und 149).

¹¹ Deutsches Studierendenwerk, a. a. O., S. 3.

¹² Entschließung der 30. Mitgliederversammlung der Hochschulrektorenkonferenz am 27. April 2021 Videokonferenz, Anforderungen an eine Weiterentwicklung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG), S. 2.

sich die Inanspruchnahme einiger der Finanzierungsinstrumente wechselseitig aus.¹³

- Kosten für die Umsetzung des BAföG

Allein der Verwaltungsaufwand der Länder (ohne Hamburg)¹⁴ für die Umsetzung des BAföG belief sich 2022 auf rund 111 Mio. EUR. Somit ergeben sich bei einer durchschnittlichen Regelstudienzeit von vier Jahren¹⁵ Verwaltungskosten von rund 1.000 EUR pro BAföG-Empfänger.¹⁶

Hinzu kommen Kosten beispielsweise für BAföG-Kampagnen des Bundes, das turnusmäßige Gesetzgebungsverfahren, die Darlehensverwaltung, die Aufgaben der Kasse und Bundeskasse, die Wahrnehmung der Fachaufsicht durch die hierfür zuständigen Behörden etc.

Die aufwendige, kostenintensive und bürokratische Umsetzung des BAföG steht mittlerweile in keinem angemessenen Verhältnis mehr zu einer an Bedeutung verlierenden staatlichen BAföG-Unterstützung für Studierende. Ausgehend von der niedrigen Nutzerquote wird überdies das ursprüngliche Ziel des BAföG – in seiner derzeitigen Ausgestaltung –, Bildungs- und Chancengerechtigkeit von jungen Menschen zu gewährleisten, nicht mehr erreicht.

Der Rechnungshof hat daher dem Ministerium empfohlen, sich mit Reformansätzen und dem aufgezeigten Anpassungsbedarf der bundesrechtlichen Regelungen auseinanderzusetzen und eine Gesetzgebungsinitiative im Bundesrat zu einer grundlegenden Reform der staatlichen Studienfinanzierung zu prüfen.

Der Rechnungshof hat hierzu die Bündelung der verschiedenen staatlichen Studienfinanzierungsinstrumente zu einem einheitlichen, zeitgemäßen und transparenten Gesamtfinanzierungssystem vorgeschlagen. Beispielsweise könnte mit einem zinslosen Darlehen – unabhängig von Einkommens- und

¹³ Stellungnahme des CHE zum Entwurf der Bundesregierung eines Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (26. BAföGÄndG) – BT-Drucksache 19/8749, S. 6, 7.

¹⁴ Dem Rechnungshof lagen hierzu keine Zahlen vor. Der Landeshaushaltsplan Hamburg sieht keine separate Ausweisung der Verwaltungskosten vor.

¹⁵ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/189155/umfrage/durchschnittliche-studien-dauer-in-deutschland/> (abgerufen am 22. Februar 2024).

¹⁶ In der Berechnung ist der Rechnungshof von bundesweit rund 450.000 BAföG-Empfängern (ohne Hamburg) ausgegangen. <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=tables#abreadcrumb> (abgerufen am 22. Februar 2024).

Vermögensverhältnissen sowie sozial gestaffelten Rückzahlungsmodalitäten und/oder Tilgungszuschüssen – allen Studierenden unbürokratisch und ressourcenschonend ein chancengleicher und sozial gerechter Zugang zu Bildung ermöglicht werden. Gleichzeitig könnte der bisher für den Vollzug des BAföG erforderliche Verwaltungsaufwand deutlich reduziert werden.

II.2 Das Ministerium hat wie folgt zu den Feststellungen und Anregungen des Rechnungshofs Stellung genommen:

- Die vermehrt eingetretenen und zum Teil erheblichen Verzögerungen bei der Antragsbearbeitung seien vom Studierendenwerk zum Anlass für eine organisatorische Neuausrichtung der Abteilung Studienfinanzierung genommen worden. Die zeitnahe Erledigung der gesetzlich übertragenen Aufgaben könne dadurch zwischenzeitlich sichergestellt werden.
- Das Ministerium bestätigte die vom Rechnungshof festgestellte mangelnde Digitalisierung. Das BAföG-Amt beim Studierendenwerk werde zu Beginn des Sommersemesters 2024 mindestens die eingehenden Erstanträge digital bearbeiten. Daher werde der Medienbruch in absehbarer Zeit abgestellt, so dass perspektivisch auch andere derzeit ressourcenbindende Arbeitsschritte entfallen können.
- Das Ministerium wies darauf hin, dass die Gestaltung der Formblätter nebst Erläuterungen der Komplexität des BAföG geschuldet sei. Das Studierendenwerk mit seinem neu geschaffenen Serviceteam biete den Studierenden unter anderem bereits eine zusätzliche Hilfestellung zum Ausfüllen der Formblätter an.
- Zum dargestellten vereinfachten Prozessverlauf zur Beantragung und Vorgangsbearbeitung verwies das Ministerium auf regelmäßig auftretende weitere arbeitsintensive Zusatzschritte im BAföG-Vollzug (zum Beispiel Nachforderung von Antragsunterlagen, Gesprächen mit Studierenden jenseits der Beratungen).
- Konzeptionelle Krise des BAföG

Das Ministerium teile die Einschätzung des Rechnungshofs zur Reformbedürftigkeit des BAföG. Bereits 2009 habe es eine Arbeitsgruppe des Hochschulausschusses unter Federführung Thüringens gegeben,

die sich speziell mit der Öffnung des BAföG für ein Teilzeitstudium befasst und konstruktive Vorschläge erarbeitet habe. Die Initiative hätte sich letztlich beim Bundesministerium für Bildung und Forschung nicht durchsetzen können.

Die Forderung nach Anpassung der Förderungshöchstdauer sei im derzeit vorliegenden Referentenentwurf des 29. BAföG-Änderungsgesetzes¹⁷ in der Form berücksichtigt worden, dass die Möglichkeiten des Fachrichtungswechsels ausgeweitet und die Einführung eines Flexibilitätssemesters vorgesehen würden.

Forderungen zur Dynamisierung der Bedarfssätze und Freibeträge, die Förderung eines Teilzeitstudiums und die Erhöhung der Förderungshöchstdauer seien im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum 29. BAföG-Änderungsgesetz erneut gestellt worden.

- Fragmentierung der staatlichen Studienfinanzierung

Das Ministerium teile die Kritik des Rechnungshofs nicht. Vielmehr sei die Orientierung an unterschiedliche Zielgruppen sinnvoll, um verschiedene Lebenssituationen zu berücksichtigen.

- Kosten für die Umsetzung des BAföG

Die vom Rechnungshof festgestellten hohen Kosten seien systemimmanent. Die einzelnen Positionen seien unterschiedlich zu gewichten und für ein Leistungsgesetz notwendig.

Der hohe Aufwand beispielsweise für die Darlehensverwaltung ließe sich – mittelfristig – nur durch eine Vollzuschussförderung lösen.

Zusammenfassend sei die vom Rechnungshof vorgeschlagene grundlegende BAföG-Reform mit dem Ziel eines Gesamtfinanzierungssystems ein komplexes Thema und bedürfe daher einer eingehenden Prüfung der Möglichkeiten und Abstimmung auf Länderebene, um im Bundesrat eine zumindest theoretische Chance auf Erfolg zu haben. Im laufenden Gesetzgebungsverfahren zum 29. BAföG-Änderungsgesetz sei ein derartiger Reform-

¹⁷ Entwurf eines Neunundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (29. BAföGÄndG) vom 12. Januar 2024, <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/29-bafoegaendg-referentenentwurf.html> (abgerufen am 21. Februar 2024).

vorschlag nicht mehr realistisch. Gleiches gelte für eine Initiative vor der Bundestagswahl 2025. Ein geeigneter Zeitpunkt könne ein Jahr nach der Regierungsbildung sein.

Um einen fundierten Reformvorschlag zu erarbeiten und diesem Nachdruck zu verleihen, könne ein entsprechender Auftrag durch ein Gremium, zum Beispiel den Hochschulausschuss, mit einer länderoffenen Arbeitsgruppe zielführend sein.

II.3 Der Rechnungshof nimmt diese Ausführungen zur Kenntnis und bleibt bei seiner Auffassung.

Er begrüßt zunächst die zwischenzeitlich ergriffenen Maßnahmen des Studierendenwerks zu organisatorischen Maßnahmen und zur effizienteren Arbeitsweise beim BAföG-Vollzug. Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Studierendenwerk somit seiner gesetzlichen Aufgabenerledigung besser gerecht werden kann und BAföG-Zahlungen die Studierenden künftig rechtzeitig erreichen.

Konzeptionelle Krise des BAföG

Der Rechnungshof nimmt die 15 Jahre zurückliegende Initiative der unter Federführung Thüringens geleiteten Arbeitsgruppe zur Reformierung des BAföG zur Kenntnis.

Das aktuelle 29. BAföG-Änderungsgesetz stellt jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs keine grundlegende Reform des BAföG dar. Zur gleichen Einschätzung gelangten im Übrigen die Hochschulrektorenkonferenz¹⁸ und das Deutsche Studierendenwerk¹⁹. Es fehlt eine grundlegende Anpassung an die Ausdifferenzierung der Studienorganisation. Ebenso wenig orientiert sich das 29. BAföG-Änderungsgesetz an der aktuellen Lebensrealität der Studierenden.²⁰

¹⁸ Stellungnahme der Hochschulrektorenkonferenz zum Referentenentwurf eines 29. Änderungsgesetzes zum Bundesausbildungsförderungsgesetz vom 18. Januar 2024, https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/02-Dokumente/02-02-PM/2024-01-18_HRK-Stellungnahme_BAfoegAendG-29.pdf (abgerufen am 21. Februar 2024).

¹⁹ Stellungnahme des Deutschen Studierendenwerks zum BMBF-Referentenentwurf einer 29. BAföG-Novelle (Stand: 10. Januar 2024) zur virtuellen Verbändeanhörung am 16. Januar 2024, <https://www.studierendenwerke.de/beitrag/stellungnahme-des-deutschen-studierendenwerks-zum-bmbf-referentenentwurf-einer-29-bafoeg-novelle-stand-10012024> (abgerufen am 21. Februar 2024).

²⁰ Vgl. dazu bereits Müller, Ulrich/von Stuckrad, Thimo: „Bundesstudienförderung“ – Ein Vorschlag zur Integration von BAföG und Co. unter einem Dach, Gütersloh, CHE, 2013, S. 11, https://www.che.de/download/ap169_bundesstudienfoerderung-pdf/ (abgerufen am 23. Februar 2024).

Fragmentierung der staatlichen Studienfinanzierung

Das staatliche Finanzierungssystem ist intransparent, nicht abgestimmt und folgt keiner erkennbaren Förderlogik. Es ist ineffizient und stellt die Studierenden vor die Herausforderung, einen individuellen Finanzierungsmix aus der nur schwer überschaubaren Vielfalt von Förderinstrumenten zusammenzustellen. Zudem stellt das für den Übergang in das Hochschulsystem erforderliche Wissen über die unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente eine soziale Schwelle dar.²¹

Ein zeitgemäßes und transparentes Gesamtfinanzierungssystem würde unterschiedliche Zielgruppen ansprechen sowie verschiedene Lebenssituationen berücksichtigen. Zudem würde es dazu beitragen, die unübersichtliche Vielfalt der bislang getrennten staatlichen Finanzierungsinstrumente zu beenden und somit Chancen- und Bildungsgerechtigkeit herzustellen.²²

Schließlich könnten die Landesregierungen ein solches grundlegend reformiertes Gesamtfinanzierungssystem dafür einsetzen, um auf gesellschaftliche Bedürfnisse²³ reagieren zu können. Rückzahlungsmodalitäten könnten zu Steuerungszwecken eingesetzt werden, indem beispielsweise gezielte Förderungen oder Anreize²⁴ für Absolventen solcher Studiengänge eingeführt werden, für die ein besonders hoher Fachkräftebedarf in den Ländern oder bundesweit vorliegt.

Kosten für die Umsetzung des BAföG

Die Bewertung des Ministeriums ändert nichts an der Einschätzung des Rechnungshofs. Unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten steht die Umsetzung des BAföG aufgrund sinkender Förderquoten sowie nach wie vor benachteiligten, nicht akademisch geprägten Familien in keinem wirtschaftlich und sozial vertretbaren Verhältnis. Zudem finden weder die differenzierte Studienorganisation noch die zunehmende Heterogenität der Studierenden eine angemessene Berücksichtigung im BAföG.

²¹ Vgl. Müller/von Stuckrad, a. a. O., S. 1 und 9.

²² Vgl. Müller, a. a. O., S. 16.

²³ Zum Beispiel zur Förderung von bisher unterrepräsentierten Gruppen in bestimmten Studiengängen oder von Studierenden in bestimmten Studiengängen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik).

²⁴ Zum Beispiel könnten Zuschüsse oder Darlehen für solche Absolventen teilweise oder vollständig erlassen werden, die nach ihrem Abschluss in Bereichen mit besonders hohem Fachkräftemangel beschäftigt werden.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung an das Ministerium, sich zeitnah für eine umfassende Reform der Studienfinanzierung auf Länderebene zu verständigen und auf Bundesebene einzusetzen. Eine Initiative – wie vom Ministerium angeregt – erst nach der Bundestagswahl 2025 wird der Brisanz der Thematik aus seiner Sicht nicht gerecht.

Der Rechnungshof erwartet vom TMWWDG,

- **Verwaltungsabläufe beim Studierendenwerk zu optimieren,**
- **die Digitalisierung voranzutreiben und**
- **zeitnah mit anderen Ländern eine grundlegende Reform der Studienfinanzierung auf Bundesebene anzustoßen.**

Bemerkungen zum Einzelplan 08

III. **Aufsicht über die Umsetzung des Unterhaltsvorschussgesetzes im Freistaat Thüringen 2017 bis 2020 (Kapitel 08 24)**

Der Rechnungshof hält die aufsichtlichen Tätigkeiten des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie und des Thüringer Landesverwaltungsamts für nicht ausreichend, um die rechtmäßige Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes sicherzustellen. Ursächlich waren fehlendes Personal sowie unzureichende gesetzliche Bestimmungen und Regelungen für das aufsichtsrechtliche Handeln.

III.1 Die nach dem „Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz – UVG)“ gewährte Unterhaltsleistung ist eine staatliche Sozialleistung. Sie soll für alleinerziehende Elternteile den Ausfall von Unterhaltszahlungen für minderjährige Kinder abmildern. In Thüringen führen die Landkreise und kreisfreien Städte das UVG seit 2001 als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis durch.¹

Hierbei beschränkt sich die staatliche Aufsicht darauf, die Erfüllung der gesetzlich festgelegten und übernommenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit im staatlichen Interesse zu überwachen (Rechtsaufsicht).²

Der Rechnungshof hat 2022 die Aufsicht über die Umsetzung des UVG in Thüringen geprüft. Der geprüfte Zeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2017 bis 2020.

Aufsichtsbehörde ist das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA).³ Das für das Kommunalrecht zuständige Ministerium ist oberste Rechtsaufsichtsbehörde.⁴

Der Rechnungshof hat zunächst festgestellt, dass sich das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) nach dem Beschluss der Landesregierung zur Zuständigkeit der einzelnen

¹ § 87 Abs. 2 Satz 1 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) i. V. m. § 1 Thüringer Ausführungsgesetz zum UVG (ThürAGUVG).

² § 117 Abs. 1 ThürKO.

³ § 118 Abs. 2 ThürKO.

⁴ § 118 Abs. 3 ThürKO.

Ministerien⁵ für die „Unterhaltsvorschüsse“ zuständig sah. Es nahm daher auch die oberste Rechtsaufsicht wahr.

Die rechtsaufsichtlichen Tätigkeiten des TMASGFF und des TLVwA über die Landkreise und kreisfreien Städte hat der Rechnungshof als nicht ausreichend bewertet.

Die Tätigkeiten bezogen sich im Wesentlichen auf die Informationsweitergabe und Beratung in Einzelfragen. Die durchgeführten Tätigkeiten waren nach Auffassung des Rechnungshofs nicht geeignet, die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Unterhaltsvorschussstellen festzustellen. Dies galt sowohl für das TMASGFF als auch für das TLVwA. Beide hätten beispielsweise aufgrund von unschlüssigen Angaben in den von den Landkreisen und kreisfreien Städten erstellten statistischen Unterlagen sowie den Feststellungen des Rechnungshofs aus vorherigen Prüfungen bei den Unterhaltsvorschussstellen⁶ rechtsaufsichtlich handeln müssen.

Die bei dieser Prüfung festgestellte fehlende Vorgabe zur verbindlichen Anwendung der Richtlinie UVG (RL-UVG) war nach Auffassung des Rechnungshofs für die ungleichmäßige Rechtsanwendung in den Unterhaltsvorschussstellen auch ursächlich. Zur Gewährleistung einer bundeseinheitlichen Verwaltungspraxis im Vollzug des UVG hatten Bund und Länder vereinbart, die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend herausgegebenen „Richtlinien zur Durchführung des UVG“ anzuwenden. Der Rechnungshof hat gefordert, die verbindliche Anwendung der RL-UVG künftig sicherzustellen.

Außerdem hat er eine eindeutige Zuständigkeitsregelung für die oberste Rechtsaufsicht angeregt.

⁵ Beschluss der Thüringer Landesregierung über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerien nach Artikel 76 Abs. 2 Satz 1 Thüringer Verfassung vom 31. März 2015, GVBl. 3/2015 vom 4. Mai 2015 in der jeweiligen Fassung und Beschluss der Thüringer Landesregierung vom 14. Januar 2021; GVBl. 2/2021, S. 21 ff.

⁶ Der Rechnungshof hatte 2020 und 2021 verschiedene Unterhaltsvorschussstellen der Kommunen geprüft und in seinen Jahresberichten zur Überörtlichen Kommunalprüfung 2021 und 2022 über seine Ergebnisse berichtet. Er hatte unter anderem beanstandet, dass einige Kommunen keine Verzugs- und Stundungszinsen festgesetzt hatten. Auch Ordnungswidrigkeitsverfahren hatten sie nicht eingeleitet.

Da Bund, Länder und Kommunen die Unterhaltsleistungen gemeinsam tragen⁷, hat der Freistaat eine Abrechnungsstelle im TLVwA eingerichtet.⁸ Diese ist für die Abrechnungen mit dem Bund zuständig und stellt den Kommunen den Bundes- und Landesanteil zur Verfügung. Das für Kinder- und Jugendhilfe zuständige Ministerium ist für die Fachaufsicht über die Abrechnungsstelle zuständig.⁹ In diesem Fall erstreckt sich die staatliche Aufsicht über die Rechtsaufsicht hinaus auch auf die Handhabung des Verwaltungsermessens (Fachaufsicht).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass mit der Änderung der Zuständigkeit infolge der Regierungsbildung 2014 die Aufgabe „Kinder- und Jugendhilfe“ und damit auch die Fachaufsicht vom TMASGFF an das TMBJS überging. Das TMBJS nahm die Fachaufsicht aber zu keinem Zeitpunkt wahr. Hingegen war die Aufgabe nach dem internen Geschäftsverteilungsplan des TMASGFF dort angesiedelt. Die verantwortlichen Mitarbeiter sahen sich für die Fachaufsicht auch verantwortlich. Der Rechnungshof hat gefordert, die Zuständigkeit für die Fachaufsicht zwischen TMBJS und TMASGFF zu klären.

Die vom TMASGFF angegebenen fachaufsichtlichen Tätigkeiten, wie die Weitergabe von Informationen, ein fachlicher Austausch und die Zusammenarbeit bei Einzelanfragen erfüllen nach Auffassung des Rechnungshofs die Anforderungen an eine Fachaufsicht nur teilweise. Es mangelte insbesondere an einer zielorientierten Steuerung innerhalb des Geschäftsbereichs sowie der Wahrnehmung von Kontroll- und Weisungsrechten. Zudem fehlten Festlegungen zu den Zielen und Aufgaben seiner Fachaufsicht.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, Ziele und Schwerpunkte der Aufsichtstätigkeiten festzulegen und regelmäßig zu überprüfen. Er hat zudem angeregt, für die Fachaufsicht über die Abrechnungsstelle einen angemessenen Personalbedarf festzulegen und diesen Bedarf auch zu decken.

⁷ Seit der Reform des UVG zum 1. Juli 2017 tragen der Bund 40 % und die Länder 60 % der Unterhaltsleistungen. In Thüringen wird der Landesanteil jeweils hälftig vom Freistaat sowie von den Landkreisen und kreisfreien Städten getragen (§ 5 ThürAGUVG sowie „Verordnung über die Bestimmung der Abrechnungsstelle nach § 5 ThürAGUVG“).

⁸ § 5 Abs. 1 ThürAGUVG i. V. m. § 1 Verordnung über die Bestimmung der Abrechnungsstelle nach § 5 ThürAGUVG.

⁹ § 2 Verordnung über die Bestimmung der Abrechnungsstelle nach § 5 ThürAGUVG.

Abschließend hat sich der Rechnungshof aufgrund der festgestellten Mängel beim UVG-Vollzug dafür ausgesprochen, dass das TMASGFF – unter Einbeziehung des TMIK und des TFM – eine künftig veränderte Übertragung des UVG-Vollzugs auf die Kommunen in den übertragenen Wirkungskreis prüft.

III.2 Das TMASGFF hat in seiner Stellungnahme den Feststellungen des Rechnungshofs zu den fehlenden beziehungsweise zu ändernden rechtlichen Regelungen zur Zuständigkeit für die Rechts- und für die Fachaufsicht zugestimmt.

Oberste Rechtsaufsichtsbehörde für den Vollzug des UVG sei das für Kommunalrecht zuständige Ministerium (§ 118 Abs. 3 ThürKO). Die fachliche Zuständigkeit liege hingegen beim TMASGFF. Das TMASGFF sehe es als erforderlich an, seine Zuständigkeit als oberste Rechtsaufsichtsbehörde für den Vollzug des UVG festzulegen und das ThürAGUVG zu ändern. Es beabsichtige, ein entsprechendes Änderungsgesetz für die kommende Legislaturperiode vorzubereiten.

Die Zuständigkeit für die Fachaufsicht über die Abrechnungsstelle im TLVwA werde es klarstellen und hierfür die notwendigen Rechtsvorschriften ändern. Eine Änderung des § 2 der Verordnung über die Bestimmung der Abrechnungsstelle nach § 5 des ThürAGUVG solle im Kontext der Änderung des ThürAGUVG zu Beginn der nächsten Legislaturperiode erfolgen. Das TMASGFF hat aber betont, dass damit nicht auch die Dienstaufsicht und somit nicht die Zuständigkeit für eine personelle und sächliche Ausstattung des TLVwA überginge. Diese liege weiterhin beim TMIK. Mit der vorgesehenen Übertragung der bislang im TLVwA wahrgenommenen Aufgaben im Bereich Gesundheit und Soziales auf das noch zu errichtende Landesamt für Soziales, Gesundheit, Arbeits- und Verbraucherschutz werde der bestehende Zielkonflikt künftig aufgelöst.

Das TMASGFF hat die Auffassung des Rechnungshofs nicht geteilt, dass die im geprüften Zeitraum durchgeführten „rechtsaufsichtlichen“ Maßnahmen nicht ausreichend gewesen seien. Es habe die Aufgaben einer Aufsichtsbehörde im Sinne des § 116 ThürKO (Beratung und Unterstützung der Landkreise und kreisfreien Städte) umfassend wahrgenommen. Hinsichtlich der Aussage, dass die Tätigkeiten keinen Aufschluss über eine rechtmäßige Ausführung zuließen, hat das TMASGFF betont, dass die Ausübung des

nach § 119 ThürKO bestehenden Informationsrechts bei einer Aufgabenübertragung in den eigenen Wirkungskreis beschränkt sei. Eine ohne Anlass ausgeübte Aufsicht oder eine Suche nach Fehlern sei nicht gedeckt. Das TMASGFF beabsichtige dennoch, den Vorschlag des Rechnungshofs aufzugreifen und im ersten Halbjahr 2024 einen „Handungsleitfaden zu Maßnahmen der Rechtsaufsichtsbehörde“ zu erstellen.

Hinsichtlich der fehlenden Festlegung zur Verbindlichkeit der Anwendung der RL-UVG hat das TMASGFF mitgeteilt, dass es die Verteilung der jährlich aktualisierten Verwaltungsvorschriften an die Landkreise und kreisfreien Städte durch das TLVwA veranlasse. Daher habe es keine Zweifel, dass die Richtlinien in Thüringen flächendeckend zur Anwendung kommen. Es wolle aber bei der Überarbeitung des ThürAGUVG – unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung – die Aufnahme einer Regelung zur verbindlichen Anwendung der RL-UVG prüfen.

In Bezug auf die Empfehlung des Rechnungshofs, Ziele und Schwerpunkte für die Ausübung der Fachaufsicht über die Abrechnungsstelle festzulegen, hat das TMASGFF mitgeteilt, dass es diese berücksichtige.

Zu einer künftig veränderten Übertragung des UVG-Vollzugs auf die Kommunen als Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis hat sich das TMASGFF skeptisch geäußert. Die verschiedenen Vorschläge des Rechnungshofs hätten gezeigt, dass es zunächst andere Möglichkeiten gebe, den Feststellungen des Rechnungshofs entgegenzuwirken, ohne dass es eines ganz grundlegenden Umstrukturierungsprozesses bedürfe. Weitere Aspekte, wie die Rückgriffsquote oder die Bearbeitungszeiten Thüringens im Ländervergleich, ließen ebenso nicht darauf schließen, dass die derzeitige Aufgabenwahrnehmung eine unvertretbare Lösung darstelle.

Neben der zugesagten Erarbeitung eines Handlungsleitfadens für die Rechtsaufsicht beabsichtige das TMASGFF, die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung der Fachaufsicht über die Abrechnungsstelle zu berücksichtigen. Dabei seien Ziele beziehungsweise Schwerpunkte für die Ausübung der Fachaufsicht sowie deren Überprüfung vorgesehen. Die in Aussicht gestellten Rechtsänderungen werde es initiieren. Im Anschluss plane das TMASGFF nach einem angemessenen Zeitraum eine begleitende Erfolgskontrolle nach § 7 Abs. 5

ThürLHO. Je nach Ergebnis werde dann die Handlungsvariante einer Umsetzung des UVG im übertragenen Wirkungskreis im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 3 ThürLHO anschließend in Betracht zu ziehen sein.

Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat sich das TMASGFF umfangreich geäußert. Es hat nochmals die im geprüften Zeitraum 2017 bis 2020 erfolgte UVG-Reform zum 1. Juli 2017 und die damit ausgelöste Antragsflut sowie das fehlende Personal im TLVwA betont.

Das TMASGFF hat erneut das nach seiner Ansicht umfassend wahrgenommene aufsichtliche Handeln gerechtfertigt. Hierbei hat es auch die von ihm verantwortete Fortbildungsplanung für die Unterhaltsvorschussstellen hervorgehoben. Man habe verstärkt kritisierte Themen aus den überörtlichen Prüfungen des Rechnungshofs aufgegriffen. Ebenso habe der kommunale Arbeitskreis UVG eine Auswertung der Prüfungsergebnisse erhalten. Es sei aber nicht Aufgabe der Rechtsaufsicht, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit gleichermaßen lückenlos zu gewährleisten.

Zur zugesagten Prüfung der Aufnahme einer Regelung zur Anwendung der RL-UVG in den Landkreisen und kreisfreien Städten hat das Ministerium mitgeteilt, dass diese Frage derzeit noch mit dem TMIK geklärt werde. Es hat die bestehenden Bedenken gegenüber einer gesetzlichen Verbindlichkeitsklärung hervorgehoben. Man sehe einen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung bedeute die Freiheit von staatlicher Reglementierung hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenerledigung. Außerdem schränke die Regelungsdichte der RL-UVG die kommunale Gestaltungsmöglichkeit unangemessen ein.

Der angekündigte Handlungsleitfaden für die Rechtsaufsicht über die UV-Stellen werde derzeit final abgestimmt. Danach werde auch der Handlungsleitfaden für die Fachaufsicht über die Abrechnungsstelle erstellt.

Hinsichtlich der vorgesehenen Errichtung eines Landesamts für Soziales, Gesundheit, Arbeits- und Verbraucherschutz hat das TMASGFF auf aktuelle

Pressemitteilungen verwiesen.¹⁰ Man werde die für das Unterhaltsvorschusswesen zuständige obere Landesbehörde mit der Rechtsaufsicht betrauen. Das für Unterhaltsvorschusswesen zuständige Ministerium solle zur obersten Rechtsaufsichtsbehörde bestimmt werden. Damit seien Aufgabenveränderungen künftig nicht stets mit einer Gesetzesänderung verbunden. Damit erwarte es eine Verbesserung der gegenwärtigen Struktur. Eine entsprechende Zuständigkeitsfestlegung plane man auch für die Abrechnungsstelle.

III.3 Der Rechnungshof begrüßt die vom TMASGFF angekündigten Initiativen zur Änderung des ThürAGUVG und der Verordnung über die Bestimmung der Abrechnungsstelle nach § 5 des ThürAGUVG. Es bleibt abzuwarten, ob die aufsichtlichen Möglichkeiten mit der beabsichtigten Zuständigkeitsformulierung ohne die Errichtung eines neuen Landesamts im Zuständigkeitsbereich des TMASGFF auch wahrgenommen werden. Insoweit kommen den angekündigten Handlungsleitfäden eine besondere Bedeutung zu. Mit deren Umsetzung wird dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen des TMASGFF hinsichtlich der Aufnahme einer gesetzlichen Regelung zur Anwendung der RL-UVG zur Kenntnis. Unabhängig von der Frage, ob solche Regelungen eine Verbindlichkeit entwickeln und Weisungen des Ministeriums das kommunale Selbstverwaltungsrecht beeinträchtigen könnten, erachtet es der Rechnungshof für hilfreich, auf eine Anwendung der RL-UVG, beispielsweise mit der jährlichen Übersendung der aktualisierten RL, hinzuweisen.

¹⁰ Thüringer Allgemeine vom 4. April 2024: „Entgegen der Pläne der Landesregierung wird es in dieser Legislaturperiode kein neues Landesamt für Soziales, Gesundheit, Arbeits- und Verbraucherschutz geben.“

Der Rechnungshof hält im Übrigen die vom TMASGFF vorgeschlagene Verfahrensweise und Schwerpunktsetzung, einschließlich der späteren Option zur Prüfung einer veränderten Aufgabenübertragung, für zielführend.¹¹ Er wird die Entwicklung des UVG-Vollzugs in Thüringen weiterhin begleiten.

Der Rechnungshof empfiehlt dem TMASGFF,

- **die notwendigen gesetzlichen Maßnahmen zeitnah zu initiieren,**
- **die angekündigten Handlungsleitfäden für die Aufsichten unverzüglich fertigzustellen und deren Anwendung vorzugeben sowie**
- **deren Umsetzung regelmäßig zu kontrollieren.**

¹¹ Andere Länder mit Ausnahme von Brandenburg, Bremen, Saarland haben die Übertragung der Aufgabendurchführung auf die kommunale Ebene durch Regelungen wie die „Erfüllung nach Weisung“ beziehungsweise „Pflichtaufgabe nach Weisung“ vorgenommen. Diese gehen in der Regel mit der fachlichen Aufsicht des Landes einher.

**IV. Förderung von Angeboten zur Unterstützung Pflegebedürftiger im Alltag, ehrenamtlichen Strukturen, Modellvorhaben zur Erprobung neuer Versorgungskonzepte und Versorgungsstrukturen und der Selbsthilfe im Freistaat Thüringen
(Kapitel 08 25, bis 2023 Kapitel 08 24)**

Versäumnisse bei der Konzeption des Förderprogramms beeinträchtigen eine Steuerung und Erfolgskontrolle der eingesetzten Fördermittel.

IV.1 Der Freistaat fördert zur Verbesserung der Rahmenbedingungen häuslicher Pflege Angebote zur Unterstützung Pflegebedürftiger im Alltag (AUPA). Damit will er den Grundsatz des Vorrangs der häuslichen vor der stationären Pflege stärken. Dazu hat das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) 2017 eine Förderrichtlinie erlassen. Die Gesellschaft für Arbeit und Wirtschaftsförderung mbH (GFAW) wurde mit deren Umsetzung beauftragt. Seit Ende 2022 ist die Abteilung Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Thüringer Landesverwaltungsamts (TLVwA) als Rechtsnachfolger¹ zuständig. Das TLVwA gewährt seitdem als Bewilligungsbehörde natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts Zuwendungen für:

- Angebote zur Unterstützung im Alltag,
- Gruppen ehrenamtlich tätiger Personen,
- Modellvorhaben und
- Selbsthilfeorganisationen.

Die Pflegekassen ergänzen die für das Förderprogramm bereitgestellten Landesmittel.

Der Rechnungshof hat 2022 das Förderprogramm geprüft. Im geprüften Zeitraum 2018 bis 2020 verausgabte der Freistaat zwischen 400.000 EUR und rund 440.000 EUR jährlich.

Zunächst hat der Rechnungshof kritisiert, dass das TMASGFF in der Planungsphase des Förderprogramms versäumte, die Ausgangssituation und den Handlungsbedarf festzustellen sowie daraus eine Zielstruktur für die zu fördernden Pflegeangebote in Thüringen zu entwickeln. Darüber hinaus konnte das Ministerium keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachweisen. Damit fehlten die wesentlichen Grundlagen für Erfolgskontrollen.

¹ Mit Wirkung zum 30. Dezember 2022 wurde die ehemalige GFAW in das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) eingegliedert.

Zur Ordnungsmäßigkeit der Durchführung des Förderprogramms hat der Rechnungshof im Einzelnen festgestellt und kritisiert:

- Fehlerhafte Förderanträge, die beispielsweise nicht vollständig ausgefüllt oder ohne aktuelle, geeignete und vollständige Unterlagen eingereicht waren, beanstandete die Bewilligungsbehörde nicht.
- Die Bewilligungsbehörde nahm in ihren Zuwendungsbescheiden die notwendige Unterscheidung zwischen Förderziel und Zweck nicht vor. Außerdem fehlte im Bescheid eine Zuordnung zu den in der Richtlinie genannten Fördergegenständen. Entgegen den Vorgaben aus der Förderrichtlinie, die Zuwendungen als Anteilsfinanzierung auszureichen, gewährte die Bewilligungsbehörde sogenannten Pflegebegleiterinitiativen eine Vollfinanzierung.
- Bei einem Viertel der geprüften Fälle reichten die Zuwendungsempfänger die Verwendungsnachweise nicht fristgemäß ein. Die Bewilligungsbehörde versäumte es, hier mit Sanktionen entgegenzuwirken.
- Zudem entsprachen die Sachberichte der Verwendungsnachweise bei einem Drittel der geprüften Fälle nicht dem vorgegebenen Berichtsraster. Nachbesserungen verlangte die Bewilligungsbehörde nicht. Die im Geschäftsbesorgungsvertrag aus 2016 zwischen TMASGFF und GFAW vertraglich festgelegten Vor-Ort-Kontrollen führte die Bewilligungsbehörde nicht durch.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof das Fördermittelcontrolling als unzureichend beanstandet, weil damit eine Zielerreichung des Förderprogramms nicht nachgewiesen werden konnte. Er hat insbesondere fehlende Zielvorgaben und die mangelnde Aussagekraft des Berichtswesens kritisiert.

Schließlich hat der Rechnungshof festgestellt und kritisiert, dass Mitte 2022 nur in wenigen Fällen der Stichprobe der Verwendungsnachweis geprüft worden war. Er hat gefordert, den Bearbeitungsrückstand unverzüglich abzubauen.

IV.2 Das TMASGFF hat seiner Stellungnahme vorangestellt, dass sich einige Kritikpunkte des Rechnungshofs erledigt hätten. Zwischenzeitlich sei die der Förderung zugrundeliegende Richtlinie in einer Neufassung zum 1. April 2023 in Kraft getreten. Zudem sei die ehemalige GFAW in das TLVwA eingegliedert worden. Dadurch sei auch der Geschäftsbesorgungsvertrag erloschen.

Im Einzelnen hat das TMASGFF mitgeteilt, dass es zur Bestimmung messbarer Zielformulierungen bei finanzwirksamen Maßnahmen 2023 eine interne Schulung zu Grundsätzen von Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt habe. Es verfolge das Ziel, alle Förder Richtlinien seines Zuständigkeitsbereichs sukzessive zu überarbeiten. Die Durchführung einer begleitenden Erfolgskontrolle bei der in Rede stehenden Richtlinie sei für das Frühjahr 2024 beabsichtigt.

Zu den Feststellungen des Rechnungshofs beim Antragsverfahren hat das TMASGFF mitgeteilt, im Prüfvermerk sei auf die Vollständigkeit der Unterlagen eingegangen worden. Des Weiteren werde eine Überarbeitung der Antrags-, Personalberechnungs- und Verwendungsnachweisformulare für die künftigen Haushaltsjahre geprüft und gegebenenfalls vorgenommen.

Das Ministerium hat bestätigt, dass im Bescheid keine Unterscheidung hinsichtlich Zuwendungszweck und Ziel der Förderung erfolgte. Auch fehlte eine Zuordnung zum Fördergegenstand. Künftig werde das TLVwA diese Differenzierungen vornehmen.

Das TMASGFF hat in Bezug auf die Vollfinanzierungen für Pflegebegleiterprojekte mitgeteilt, dass noch eine Klärung herbeizuführen sei, ob diese künftig Eigenmittel einbringen sollen oder eine Ausnahmeregelung erteilt werde.

Einen fristgerechten Eingang der Verwendungsnachweise solle das TLVwA künftig durchsetzen. So solle es bei Säumigkeit vertieft prüfen sowie mögliche Sanktionen nach pflichtgemäßem Ermessen androhen. Das Ministerium werde sich zudem im Rahmen seiner Fachaufsicht von den ergriffenen Maßnahmen überzeugen.

In Bezug auf die Nichteinhaltung des Berichtsrasters für die Sachberichte hat das TMASGFF mitgeteilt, dass die damalige GFAW keine inhaltliche Prüfung der Sachberichte vorgenommen habe. Es handele sich beim Berichtsraster nicht um verbindliche Vorgaben. Bei unzulänglichen Angaben in den Sachberichten seien jedoch gegebenenfalls bei der vertieften Verwendungsnachweisprüfung ergänzende Erläuterungen abgefordert worden.

Zu den ausstehenden Verwendungsnachweisprüfungen hat das Ministerium mitgeteilt, dass die prioritäre Bearbeitung von „Coronahilfen“ ursächlich für die Bearbeitungsrückstände gewesen sei. Die Abarbeitung erfolge derzeit kontinuierlich im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten. Den Fortgang der Arbeiten werde das TMASGFF überprüfen.

Hinsichtlich der durch die GFAW nicht durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen hat das TMASGFF mitgeteilt, dass das TLVwA beabsichtige, mit allen Ressorts neue Verwaltungsvereinbarungen zu schließen. Die Pflicht zu Vor-Ort-Kontrollen solle wie im damaligen Geschäftsbesorgungsvertrag formuliert werden.

Zum Fördermittelcontrolling verwies das TMASGFF auf die bereits zum 1. April 2023 neugefasste Richtlinie. Dennoch beabsichtige es, eine weitere Spezifizierung der Teilziele bei der Verlängerung der aktuellen Richtlinie zu prüfen. Außerdem werde angestrebt, gemeinsam mit den Pflegekassen ab dem 1. Quartal 2024 Kriterien für die konkrete Durchführung des Controllings zu entwickeln.

Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TMASGFF keine Stellungnahme abgegeben.

IV.3 Der Rechnungshof nimmt positiv zur Kenntnis, dass das TMASGFF bereits Schritte zur Umsetzung seiner Hinweise eingeleitet hat. Er begrüßt:

- die Festlegung von operationalisierbaren Zielen in der Richtlinie,
- die beabsichtigten Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- die Prüfung der verwendeten Formulare im Antragsverfahren sowie bei der Anpassung der Zuwendungsbescheide sowie
- die geplanten beziehungsweise bereits umgesetzten Maßnahmen zur Einhaltung der Vorlagefristen für Verwendungsnachweise sowie die begonnene Abarbeitung der Bearbeitungsrückstände.

Die Ergebnisse der angekündigten begleitenden Erfolgskontrolle bei Verlängerung der Förderrichtlinie bleiben abzuwarten.

Ferner nimmt er zur Kenntnis, dass das TMASGFF die von der damaligen GFAW entwickelten Berichtsraster für die Inhalte der Sachberichte der Verwendungsnachweise nicht als Vorgaben wertet. Er teilt diese Ansicht nicht und weist darauf hin, dass diesbezügliche Vorgaben zur Prüfung nur dann sinnvoll sind, wenn sie auch kontrolliert werden. Im Übrigen steht es der Bewilligungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen frei, wie sie die Einhaltung von Verwaltungsvorschriften kontrolliert, sofern dies ordnungsgemäß und wirtschaftlich geschieht.

Hinsichtlich der angekündigten Verwaltungsvereinbarungen mit dem TLVwA weist der Rechnungshof vorsorglich darauf hin, dass vereinbarte Vor-Ort-Kontrollen in angemessenem Umfang durchgeführt werden müssen. Von der Erfüllung der vereinbarten Pflichten hat sich das Ministerium regelmäßig zu überzeugen und diese gegebenenfalls einzufordern.

In Bezug auf das Fördermittelcontrolling bleibt abzuwarten, wie die vom TMASGFF veranlassten und beabsichtigten Maßnahmen wirken. Der Rechnungshof wird bei Verlängerung der Richtlinie verfolgen, ob und wie sich eine intensiviertere Zusammenarbeit zwischen Pflegekassen und Ministerium ausgewirkt hat.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium,

- **aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und deren Ergebnisse als Maßstab für Erfolgskontrollen konsequent zu nutzen,**
- **die Zielstruktur für die Förderung zügig zu erarbeiten und umzusetzen,**
- **Vollfinanzierungen bei der Förderung künftig grundsätzlich zu vermeiden sowie**
- **das Fördermittelcontrolling für Förderprogramme bereits in den Planungsphasen praxistauglich zu entwickeln.**

V. **Förderung von intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten (Kapitel 08 29, 82 30)**

Während der Corona-Pandemie oblag den Ländern 2020 die Genehmigung zusätzlicher intensivmedizinischer Behandlungskapazitäten. Damit zusammenhängende Beschaffungen hatten die Krankenhäuser bis zum 30. September 2020 vorzunehmen. Das für Gesundheit zuständige Ministerium ließ 1,8 Mio. EUR aus Mitteln des Bundes an Krankenhäuser auszahlen, obwohl die Beschaffungen nach diesem Fristende erfolgten.

V.1 Die Weltgesundheitsorganisation erklärte am 30. Januar 2020 die Ausbreitung der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Erkrankung COVID-19 zu einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite. Als eine Konsequenz hat der Bundestag das Covid-19-Krankenhausentlastungsgesetz¹ beschlossen, welches im März 2020 in Kraft trat. Dieses regelte in § 21 Abs. 5 Krankenhausfinanzierungsgesetz², dass Krankenhäuser für die Bereitstellung jeder zusätzlichen intensivmedizinischen Behandlungskapazität mit maschineller Beatmungsmöglichkeit (Intensivbett) im Zeitraum vom 16. März bis 30. September 2020 einen Pauschalbetrag von 50.000 EUR aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds erhielten.

Der Rechnungshof hat 2022/23 die Förderung zusätzlicher Intensivbetten beim Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) geprüft.

Das Ministerium verfasste im Juni 2020 ein Rundschreiben³ an die Thüringer Krankenhäuser, wonach die Auszahlung des Pauschalbetrags unter anderem an folgende Voraussetzungen gebunden war:

- schriftliche Antragstellung des Krankenhauses mit Darstellung, dass die zusätzlichen intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten die gesetzlichen Anforderungen erfüllen,
- Genehmigungsbescheid des Ministeriums,
- ein Nachweis über die erfolgten Beschaffungen.

¹ Gesetz zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen (COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz) vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 580).

² 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).

³ Rundschreiben des Ministeriums vom 12. Juni 2020, Az.: 43-2191/25-1-50013/2020.

Das Ministerium genehmigte 29 Krankenhäusern auf deren Antrag hin die Beschaffung von insgesamt 399 Intensivbetten. Die Genehmigungen zur Beschaffung erteilte das Ministerium den Vorgaben aus § 21 Abs. 5 Krankenhausfinanzierungsgesetz folgend zeitlich befristet bis zum 30. September 2020 (Fristende).

Ungeachtet der Befristung ließ das Ministerium drei Krankenhäusern den Pauschalbetrag auch für Beschaffungen auszahlen, die die Krankenhäuser nach Fristende veranlassten:

- A. Krankenhaus A bestellte am 13. November 2020 zehn Beatmungsgeräte für Intensivbetten. Es erhielt dafür 500.000 EUR.
- B. Krankenhaus B legte dem Ministerium eine Bestellung für zwei Beatmungsgeräte für Intensivbetten aus Dezember 2020 vor und erhielt hierfür 100.000 EUR.
- C. Krankenhaus C klagte zunächst gegen den Bescheid des Ministeriums vom 1. Juli 2020, in dem diesem 24 zusätzliche Intensivbetten genehmigt wurden. Im Juni 2021 übermittelte Krankenhaus C dem Ministerium Nachweise zur Beschaffung von Krankenhausbetten beziehungsweise verschiedener medizinischer Geräte. Die Nachweise bezogen sich auf eine Bestellung aus Dezember 2020 und einen Kaufvertrag aus März 2021. Das Ministerium veranlasste die Auszahlung von 1,2 Mio. EUR, nachdem Krankenhaus C Ende 2021 seine Klage zurückgenommen hatte.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Ministerium somit Zahlungen von 1,8 Mio. EUR für intensivmedizinische Behandlungsplätze gewährte, die nicht bis zum Fristende durch die Krankenhäuser beschafft waren. Zahlungen für verspätete Beschaffungen waren weder von § 21 Abs. 5 Krankenhausfinanzierungsgesetz noch von den Genehmigungsbescheiden des Ministeriums gedeckt.

V.2

Das Ministerium hat die Auffassung des Rechnungshofs dem Grunde nach nicht geteilt, wonach Zahlungen nach § 21 Abs. 5 Krankenhausfinanzierungsgesetz für Beschaffungen nach dem 30. September 2020 losgelöst von der pandemischen Lage zu betrachten und nicht rechtskonform seien.

Vorrangig habe das Ministerium während der Pandemie das Ziel verfolgt, eine hochwertige medizinische Versorgung der Bevölkerung mit stationär er-

brachten Leistungen sicherzustellen, vor allem im Bereich der Intensivmedizin. Darüber hinaus seien 2020 erhebliche Lieferprobleme seitens der Hersteller aufgetreten, die mit zu einer Verzögerung im Aufbau intensivmedizinischer Behandlungskapazitäten beigetragen hätten.

Im Übrigen hätte es dem Sinn und Zweck des Krankenhausfinanzierungsgesetzes widersprochen, die Nichteinhaltung des durch den Bundesgesetzgeber definierten Stichtages als Anlass zu nehmen, die Vollziehung eines Bescheids scheitern zu lassen. So aber hätten alle drei Krankenhäuser ihre wichtige Rolle im Covid-19-Versorgungskonzept wahrnehmen und erkrankte Patienten qualitativ hochwertig versorgen können.

V.3

Sowohl das Krankenhausfinanzierungsgesetz als auch die Genehmigungsbescheide des Ministeriums verlangten Beschaffungen der zusätzlichen intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten bis zum 30. September 2020. Nach Auffassung des Rechnungshofs fehlte es daher für die Zahlungen der Pauschalbeträge in den Fällen verspäteter Beschaffungen an einer Rechtsgrundlage.

Sofern das Ministerium auf die Notwendigkeit der Beschaffungen aufgrund der medizinischen Versorgungslage nach dem Fristende verweist, sei auf eine Feststellung des vom Bundesministerium für Gesundheit zur Überprüfung der Auswirkungen des hier maßgeblichen § 21 Abs. 5 Krankenhausfinanzierungsgesetz berufenen Beirats⁴ hingewiesen: Der Beirat kam bereits im August 2020 zu dem Ergebnis, dass eine Verlängerung der Förderung von zusätzlichen Intensivbetten über den 30. September 2020 hinaus nicht erforderlich sei.⁵ Aus Sicht des Rechnungshofs war insofern auch fachlich eine Finanzierung verspäteter Beschaffungen durch die drei Krankenhäuser nicht geboten. Soweit das Ministerium diesbezüglich eine andere Auffassung vertritt, hätte es einer Rechtsgrundlage bedurft, welche das Ministerium auch nach Fristende zu Zahlungen ermächtigt. Die Mittel in Höhe von 1,8 Mio. EUR hätten nicht ausgezahlt werden dürfen.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium auch in Krisenzeiten Leistungen ordnungsgemäß bewilligt.

⁴ § 24 Krankenhausfinanzierungsgesetz.

⁵ Abschlussbericht zur Überprüfung der Auswirkungen der Regelungen in den §§ 21 bis 23 auf die wirtschaftliche Lage der Krankenhäuser durch den Beirat gemäß § 24 Krankenhausfinanzierungsgesetz vom August 2020; www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/beirat-nach-24-khg.

Bemerkungen zum Einzelplan 09

VI. **Gewässerunterhaltung zweiter Ordnung: Finanzierungsbedarf ohne belastbare Daten ermittelt (Kapitel 09 05)**

VI.1 Die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung¹ haben die Gemeinden in der Vergangenheit als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis häufig nicht ordnungsgemäß durchgeführt.² Insbesondere kleinere Gemeinden waren personell, technisch oder finanziell überfordert. Die Möglichkeit zur freiwilligen Gründung von Gewässerunterhaltungsverbänden (GUV) wurde nur in wenigen Fällen genutzt.

Um die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung zu verbessern, hat der Freistaat das Thüringer Wassergesetz (ThürWG)³ neu strukturiert. Er hat die Unterhaltungspflicht zum 1. Januar 2020 auf 20 neu zu gründende GUV übertragen.

Die GUV erhielten 2020 für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung vom Land 15,5 Mio. EUR und 2021 rund 16 Mio. EUR.

Die Maßstäbe für den Finanzierungsbedarf, die Verteilung der Mittel auf die GUV, das Zuweisungsverfahren und die Verwendung der Zuweisung hat das TMUEN als oberste Wasserbehörde im Einvernehmen mit dem TFM nach Anhörung des Thüringer Gemeinde- und Städtebunds e. V. (GStB Thüringen) in der VV-Gewässerunterhaltung zweiter Ordnung (VV-GUzO)⁴ festgelegt.

Der Rechnungshof hat 2021/2022 die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung geprüft (siehe hierzu auch Textnummer C.VII., S. 128). Die Prüfung

¹ Gewässer zweiter Ordnung sind alle Gewässer, die nicht nach Anlage 1 des ThürWG Gewässer erster Ordnung sind (§ 3 Satz 1 Nr. 2 Thüringer Wassergesetz – ThürWG), mit Ausnahme der in § 1 Abs. 2 ThürWG genannten Gewässer, da diese von der Geltung des ThürWG ausgenommen sind.

² Jahresbericht des TRH 2011, Teil: Überörtliche Kommunalprüfung, Abschnitt A., VI.3 (S. 18f.) zur überörtlichen Kommunalprüfung des TRH „Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen an Gewässern zweiter Ordnung“.

³ Verkündet als Artikel 1 des Thüringer Gesetzes zur Neuordnung des Wasserwirtschaftsrechts vom 28. Mai 2019 (GVBl. S. 74).

⁴ Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie und Naturschutz über die am erforderlichen Bedarf ausgerichteten angemessenen Zuweisungen für die Gewässerunterhaltung nach § 32 Abs. 1 und 2 des Thüringer Wassergesetzes sowie über die Ausreichung der Mittel nach § 6 des Thüringer Gesetzes für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur vom 26. August 2019 (ThürStAnz Nr. 39/2019, S. 1435 -1466).

umfasste im Wesentlichen die Haushaltsjahre 2020 und 2021. Ziel der Prüfung war es unter anderem festzustellen, wie das TMUEN den Finanzierungsbedarf ermittelt hat und die VV-GUzO umsetzt.

Dabei hat er im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Die Zuweisungen richteten sich nicht, wie gesetzlich vorgesehen, an dem für die Gewässerunterhaltung erforderlichen Bedarf aus. Das TMUEN hat im Vorfeld den Zustand der Gewässer und den notwendigen Unterhaltungsaufwand nicht erfasst. Nur vereinzelt war dem TMUEN der tatsächliche Zustand der Gewässer zweiter Ordnung bekannt.
- Belastbare Zahlen zu den bisherigen Ausgaben der Kommunen für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung lagen dem TMUEN nicht vor. Daher hat es sich bei der Ermittlung des Finanzierungsbedarfs an den durchschnittlichen Gewässerunterhaltungskosten der Länder Brandenburg und Sachsen-Anhalt orientiert. Dort sind bereits seit über 20 Jahren flächendeckend GUV für die Gewässerunterhaltung zuständig. Das TMUEN hat den durchschnittlichen Kostensatz von 9 EUR pro Hektar auf Thüringen umgerechnet und so einen Finanzierungsbedarf von 14,5 Mio. EUR ermittelt. Auf eine Forderung des GStB Thüringen wurde dieser Betrag im Laufe des parlamentarischen Verfahrens zum Landeshaushalt 2020 pauschal um 1 Mio. EUR aufgestockt. Begründet hat das TMUEN die Aufstockung mit den – nicht näher dargestellten – höheren Kosten bei Städten mit mehr als 30.000 Einwohnern. Dabei ging das TMUEN selbst davon aus, dass 14,5 Mio. EUR ausreichen würden.
- Um unter anderem die Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse (zum Beispiel mit den unteren Wasser-, Naturschutz-, Landwirtschafts- und Forstbehörden) zu erleichtern, erwarb das TMUEN eine Software und stellte sie allen GUV zur Verfügung. Die Software sollte den gesamten Prozess von der Erstellung der Gewässerunterhaltungspläne, von der Planung der Einzelmaßnahmen und Vergabe einzelner Leistungen bis zur Dokumentation abbilden. Die Kosten für Lizenz, Weiterentwicklung, Betrieb und Support der Software beliefen sich bis Ende 2021 auf rund 1,1 Mio. EUR. Das TMUEN hat dem Rechnungshof keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und keine vollständige IT-Fachplanung

sowie keine vollständigen Vergabeunterlagen vorgelegt. Das Vergabeverfahren war fehlerhaft, insbesondere mangelt es an einer ordnungsgemäßen Dokumentation, zum Beispiel zur Nachforderung von Unterlagen und Ausschluss eines Bieters.

- Bei der Vergabe zur Software hat sich das TMUEN extern beraten lassen. Die Notwendigkeit der externen Beratung hat es mit der Komplexität der Anforderungen an eine Software zur Gewässerunterhaltung begründet. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konnte das TMUEN auch hier nicht vorlegen. Ob der Auftrag an die externen Berater ordnungsgemäß vergeben wurde, konnte der Rechnungshof mangels vollständiger Unterlagen nicht bewerten.
- Die Software ist an einigen Stellen verbesserungswürdig und entspricht (noch) nicht vollständig den technischen und inhaltlichen Anforderungen in der Praxis. Auswertungen sind – trotz vorhandener Filtermöglichkeiten – nur sehr umständlich vorzunehmen. Ein Datenexport war nicht vollständig möglich. Die Kosten für die Maßnahmen der Gewässerunterhaltung lassen sich mit der Software nicht kalkulieren. Die in der Software hinterlegten Kostensätze beruhen auf den Erfahrungswerten des Softwareherstellers, die von den Erfahrungswerten der GUV abweichen. Zudem ist nicht sichergestellt, dass zum Beispiel bei einem Update der Software die Eingaben der GUV aktuell und vollständig sind.

Der Rechnungshof hat die Ermittlung des Finanzierungsbedarfs kritisiert. So hätte das TMUEN zunächst den Zustand der Gewässer zweiter Ordnung erfassen müssen. Anschließend hätte es die aus seiner Sicht notwendigen Gewässerunterhaltungsmaßnahmen – unter Berücksichtigung des Ermessensspielraums der GUV – einschätzen und finanziell bewerten müssen. Dass sich das TMUEN mangels belastbarer Daten zum Gewässerzustand und zu vergangenen Ausgaben der bisherigen Aufgabenträger bei der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung an Erfahrungen anderer Länder orientierte, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Dies kann jedoch nur eine kurzzeitige Zwischenlösung für die Aufbauphase der GUV darstellen.

Die Erhöhung der Zuweisung um 1 Mio. EUR aufgrund der Forderung des GStB Thüringen war nicht hinreichend begründet. Das Fachreferat im TMUEN hatte den ursprünglichen Betrag bereits als „eher zu hoch“ eingeschätzt. Dass Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern ohne Weiteres höhere Zuweisungen benötigen, ist keine nachvollziehbare Begründung. Da das TMUEN die durchschnittlichen Gewässerunterhaltungskosten der Länder Brandenburg und Sachsen-Anhalt auf Thüringen umgerechnet hat, sollten Besonderheiten größerer Städte bereits ausreichend in den Durchschnittskosten und somit in den Zuweisungen enthalten sein. Das TMUEN hätte die Besonderheiten von größeren Städten bei der Verteilung der Zuweisung anders gewichten können. Ebenso sind nicht berücksichtigte Unterhaltungsdefizite nicht geeignet, ohne nachvollziehbare Kalkulation sowie Wirtschaftlichkeitsbetrachtung pauschal den Gesamtbetrag der Zuweisungen um 1 Mio. EUR zu erhöhen.

Der Rechnungshof hat zudem die Aktenführung des TMUEN kritisiert. Fehlende Unterlagen oder unzulängliche Dokumentationen von Entscheidungen, insbesondere zur Vergabe der Software, der Beauftragung externer Berater im Zusammenhang mit der Software und der Erstellung der VV-GUzO, lassen ein transparentes, nachvollziehbares und damit nachprüfbares Verwaltungshandeln vermissen.

Der Rechnungshof hat unter anderem gefordert, dass das TMUEN bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet (§ 7 ThürLHO). Er hält es für erforderlich, dass das TMUEN den tatsächlichen Finanzierungsbedarf der GUV – unter Berücksichtigung des Gewässerzustands und der erforderlichen Gewässerunterhaltung – ermittelt. Die erforderliche Gewässerunterhaltung beinhaltet nicht, dass jeder einzelne Gewässerkilometer konkret bewertet wird.

Bei der Evaluierung von Organisation und Struktur der Gewässerunterhaltung sowie deren Finanzierung sollte das TMUEN die Notwendigkeit der Software, ihren Umfang und die Verteilung der Kosten prüfen.

Der Rechnungshof erwartet, dass das TMUEN bei seinem Verwaltungshandeln die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 ThürLHO) beachtet sowie die Prüfung der Notwendigkeit externer Beratung und Vergabeverfahren ordnungsgemäß dokumentiert.

VI.2 Das TMUEN hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung dem Rechnungshof zugestimmt, dass es weder den Zustand der Gewässer erfasst, noch Maßnahmen ermittelt oder darauf basierende Kosten berechnet hatte. Dies sei jedoch nicht zu kritisieren. Eine gesetzliche Pflicht des Landes zur vorherigen Zustandsbewertung habe nicht bestanden. Hingegen habe ein enger Zeitrahmen von der Verabschiedung des Gesetzes bis zum Aufgabenübergang bestanden. Durch den Vergleich mit den durchschnittlichen Kosten in Brandenburg und Sachsen-Anhalt sei gerade sichergestellt, dass der erforderliche Bedarf berücksichtigt wurde. Die Erhöhung um 1 Mio. EUR entspreche der allgemeinen Inflation seit der Erhebung der Vergleichszahlen aus Brandenburg und Sachsen-Anhalt 2017 bis zum Gesetzgebungsverfahren 2020.

Die Software sei unter Beteiligung der GUV kontinuierlich weiterentwickelt worden und entspreche nicht mehr dem Stand wie zur Zeit der Prüfung.

Das TMUEN hat versichert, die Vergabevorschriften zukünftig beachten zu wollen. Auch den Hinweis des Rechnungshofs zur ausführlichen Dokumentation werde es zukünftig beachten.

In seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag hat das TMUEN ergänzt, dass es nicht zielführend und wirtschaftlich sei, den erforderlichen Bedarf aus den aktuellen Kosten der GUV zu berechnen. Diese würden im Wesentlichen aus der Zuweisung des Landes resultieren. Aus den Regelungen des § 7 Abs. 3 ThürLHO in Verbindung mit VV Nr. 2.1 zu § 7 ThürLHO ergebe sich keine Verpflichtung zur Zustandserfassung und zur Bewertung der notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen. Eine Verpflichtung bestehe nur in der Planungsphase. Die Finanzierung der Gewässerunterhaltung aus dem Haushalt des Landes sei eine gesetzlich vorgegebene Maßnahme mit abgeschlossener Planungsphase.

Die Einschätzung des Rechnungshofs zum Vergabeverfahren sei unbegründet. Die Unterlagen seien vorgelegt worden.

Die Evaluierung der VV-GUzO sei zwischenzeitlich abgeschlossen. Die Empfehlung des Rechnungshofs, Notwendigkeit und Umfang der Software sowie die Verantwortung für die Kosten zu prüfen, laufe ins Leere. Stichtag sei Anfang Juni 2023 gewesen.

VI.3 Der Rechnungshof begrüßt zunächst, dass das TMUEN sowohl die Vergabevorschriften als auch die Hinweise zur Dokumentation beachten will. Die Rechtfertigung des TMUEN für die Erhöhung der Zuweisungen pauschal um 1 Mio. EUR überzeugt jedoch nicht. Zum einen widerspricht diese internen Vermerken des TMUEN. Zum anderen verkennt das TMUEN nach wie vor seine gesetzlichen Pflichten, zum Beispiel zur Zustandserfassung und Bewertung der aus seiner Sicht mindestens notwendigen Maßnahmen im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 3 ThürLHO. Die Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs ist entscheidender Teil der Planungsphase (VV Nr. 2.1 zu § 7 ThürLHO). Das TMUEN hätte bereits im Entwurf des Gesetzes den Finanzierungsbedarf plausibel darstellen müssen. Auch ein enger Zeitrahmen zur Umsetzung des Gesetzes entbindet davon nicht.

Trotz Finanzierung der GUV durch das Land sind bei der Ausgestaltung der VV-GUzO die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 ThürLHO) zu beachten. Denn erst damit hat das TMUEN den Umfang der Zuweisungen für jeden GUV von 2020 bis 2024 überhaupt festgelegt. Der Vergleich mit anderen Ländern konnte allenfalls für die Aufbauphase der GUV einen ersten Anhaltspunkt bieten. Für eine Bedarfsermittlung nach 2024 sollten dem TMUEN mittlerweile Daten aus den eigenen GUV zum Gewässerzustand und zu den bisherigen Kosten vorliegen. Mit diesen Daten hätte das TMUEN beispielsweise den flächenbezogenen Grundbedarf, Sonderbedarfe aufgrund regionaler Besonderheiten sowie größenunabhängige Allgemeinkosten ermitteln können.

Entscheidend für die Zuweisung ist, den Finanzierungsbedarf zu decken.

Welche Anpassungen an der Software vorgenommen wurden, hat das TMUEN nicht erläutert. Insbesondere ist nicht erkennbar, ob es die Möglichkeiten zur Auswertung sowie den Datenexport verbessert hat. Die vom TMUEN nachgereichten Unterlagen ändern nichts an der Gesamteinschätzung des Rechnungshofs zur fehlerhaften Vergabe.

Das TMUEN hat nach Abschluss der Prüfung des Rechnungshofs den Evaluierungsbericht der Landesregierung vorgelegt.⁵ Die Empfehlungen des Rechnungshofs hätten Berücksichtigung finden können.

⁵ LT-Drucksache 7/9806 vom 2. April 2024.

Der Rechnungshof erwartet, dass das TMUEN

- **künftig den Finanzierungsbedarf anhand eigener belastbarer Daten, zum Beispiel des Gewässerzustands, ermittelt,**
- **seiner aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgenden Dokumentationspflicht nachkommt sowie**
- **die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften beachtet.**

VII. Gewässerunterhaltung zweiter Ordnung: Grenzen der Rechtsaufsicht (Kapitel 09 05)

Das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz legte seine Befugnisse als Rechtsaufsichtsbehörde gegenüber den Gewässerunterhaltungsverbänden (GUV) zu weit aus. Dadurch entstand unnötiger Verwaltungsaufwand beim TMUEN.

VII.1 In Thüringen obliegt die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung seit 2020 den 20 neu gegründeten GUV. Die GUV sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Verbandsmitglieder sind die im Verbandsgebiet liegenden Gemeinden.¹ Neben der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung haben die GUV weitere Aufgaben, zum Beispiel die Unterhaltung kommunaler Hochwasserschutzanlagen und die Umsetzung von Maßnahmen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)². Die GUV entscheiden über Art und Weise der fachlichen Erfüllung ihrer Aufgaben eigenverantwortlich; sie unterliegen der Rechtsaufsicht des TMUEN.³

Das Land finanziert die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung vollständig. Die Maßstäbe für den Finanzierungsbedarf (Näheres hierzu siehe Textnummer C.VI., S. 121), die Verteilung auf die GUV sowie die Anforderungen an das Zuweisungsverfahren und die Verwendung der Zuweisung hat das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN) in der VV-Gewässerunterhaltung zweiter Ordnung (VV-GUzO)⁴ festgelegt.

Der Rechnungshof hat 2021/2022 die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung geprüft. Die Prüfung umfasste im Wesentlichen die Haushaltsjahre

¹ Nach § 31 Abs. 3 Satz 2 Thüringer Wassergesetz können auch Eigentümer von Grundstücken oder Anlagen, die als Erschwerer nach § 31 Abs. 6 Thüringer Wassergesetz herangezogen werden, auf Antrag Mitglied des GUV werden, in dessen Verbandsgebiet die Grundstücke oder Anlagen liegen.

² Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

³ § 72 Abs. 1 Satz 1 Wasserverbandsgesetz (WVG) i. V. m. §§ 2 Abs. 1, 5 Abs. 1 Thüringer Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden (ThürGewUVG).

⁴ Verwaltungsvorschrift des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie und Naturschutz über die am erforderlichen Bedarf ausgerichteten angemessenen Zuweisungen für die Gewässerunterhaltung nach § 32 Abs. 1 und 2 des Thüringer Wassergesetzes sowie über die Ausreichung der Mittel nach § 6 des Thüringer Gesetzes für kommunale Investitionen zur Förderung der Bildung, Digitalisierung, Kultur, Umwelt sowie der sozialen Infrastruktur vom 26. August 2019 (ThürStAnz Nr. 39/2019, S. 1435-1466).

2020 und 2021 (1. Halbjahr). Ziel der Prüfung war es unter anderem festzustellen, wie das TMUEN die Einhaltung der Regelungen der VV-GUzO gewährleistet.

In einer überörtlichen Prüfung hat der Rechnungshof die Verwendung der Zuweisungen des Landes nach VV-GUzO bei drei GUV geprüft.⁵

Bei seiner Prüfung zur Umsetzung der VV-GUzO hat der Rechnungshof festgestellt, dass das TMUEN mit der VV-GUzO (unter Verweis auf die Muster-satzung) den GUV zahlreiche Pflichten auferlegte und sich selbst Befugnisse eingeräumt hat, die über den Umfang der Rechtsaufsicht und somit die Kompetenzen einer Rechtsaufsichtsbehörde hinausgehen. So zum Beispiel:

- Die GUV müssen die Entwürfe der Wirtschaftspläne und die jährlich zu erstellenden Gewässerunterhaltungspläne, bevor sich damit die Verbandsversammlung befasst, zur Zustimmung bei der Rechtsaufsichtsbehörde vorlegen.
- Um die Zuweisung zu erhalten, müssen sich die GUV die von den Verbandsversammlungen bestätigten Wirtschaftspläne und Gewässerunterhaltungspläne von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigen lassen.
- Die GUV haben die von Wirtschaftsprüfern geprüften Jahresabschlüsse bei der Rechtsaufsichtsbehörde zur stichprobenartigen Prüfung vorzulegen. Erst danach darf der Verbandsvorsteher die Jahresabschlüsse und die Lageberichte zusammen mit dem Prüfbericht der Rechtsaufsichtsbehörde der Verbandsversammlung zur Zustimmung zuleiten. Die Rechtsaufsichtsbehörde ist außerdem berechtigt, weitere Vorgaben für die Prüfung des Jahresabschlusses zu erlassen.
- Die GUV müssen eine vom TMUEN vorgegebene Software nutzen, um die in ihrer Unterhaltungspflicht stehenden Anlagen und Gewässer zu erfassen. Außerdem müssen sie mit dieser Software die Gewässerunterhaltspläne aufstellen und an das TMUEN übermitteln. Das TMUEN hat jederzeit ein Leserecht für alle in der Software hinterlegten Daten. Dabei wird nicht berücksichtigt, ob und in welchem Umfang das TMUEN zur Einsicht in die Daten berechtigt ist.

⁵ Thüringer Rechnungshof: Jahresbericht 2023 – Überörtliche Kommunalprüfung, Abschnitt E.IV, S. 85 f.

- Die GUV dürfen ihre Mitarbeiter nicht höher vergüten als es die VV-GUzO zulässt. Eine höhere Vergütung ist nur zulässig, wenn das TMUEN zustimmt.

Für die Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang mit der VV-GUzO werden die Mitarbeiter des TMUEN von der Thüringer Aufbaubank (TAB) unterstützt. Hierfür hat die TAB nach Angaben des TMUEN 2020 und 2021 rund 224.000 EUR erhalten.

Das TMUEN rechtfertigte bereits im Prüfungsverfahren seine umfassenden Befugnisse in der VV-GUzO mit der vollständigen Finanzierung der GUV durch das Land. So habe das TMUEN nicht nur eine Rechts-, sondern auch eine Finanzaufsicht – anders als in anderen Ländern. Die Regelungen der VV-GUzO räumten dem TMUEN „die Möglichkeit der besseren Kontrollierbarkeit, zum Benchmarking und zur gesetzlich geforderten Evaluierung“ ein. Das TMUEN wolle zudem sicherstellen, dass die GUV die Schwerpunkte bei der Gewässerunterhaltung richtig setzen. Die Gewässerunterhaltungspläne und Wirtschaftspläne sehe es als Steuerungsinstrumente an, um überflüssige oder teure Maßnahmen zu vermeiden. Die Verwendung einer einheitlichen Software vereinfache die Abstimmung mit den zu beteiligenden Akteuren, zum Beispiel Wasser-, Naturschutz-, Landwirtschafts-, Fischerei- und Forstbehörden.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das TMUEN den gesetzlichen Umfang der Rechtsaufsicht überschreitet und unzulässig in den Beurteilungsspielraum der GUV eingreift.

Während Fachaufsicht die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist, ist bei der Rechtsaufsicht die Befugnis der aufsichtführenden Behörde darauf beschränkt, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen. Die Rechtsaufsichtsbehörde darf somit nur einschreiten, wenn sie ein rechtswidriges Handeln feststellt. Als Rechtsaufsichtsbehörde ist es nicht die Aufgabe des TMUEN, für die zweckmäßige Durchführung der einzelnen Maßnahmen der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung Sorge zu tragen.

Mit den umfassenden Befugnissen räumt sich das TMUEN jedoch die Befugnis ein, die Zweckmäßigkeit des Handelns der GUV zu überprüfen und auf Entscheidungen der GUV steuernd eingreifen zu können. Beurteilungsspielraum und Organisationsermessen sind jedoch nur eingeschränkt auf die

Grenzen des Ermessens überprüfbar, insbesondere ob die GUV sich von sachfremden Erwägungen haben leiten lassen.

Zudem ist es für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, wie das TMUEN – auch mit Hilfe der TAB – die ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahmen der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung sicherstellen will. Zwar verfügen das TMUEN und die TAB derzeit über umfassende Informationen durch den Echtzeitzugriff in der Software. Wie das TMUEN jedoch die Notwendigkeit von einzelnen Gewässerunterhaltungsmaßnahmen ohne nähere Vor-Ort-Kenntnisse des Gewässerzustands bei 20 GUV prüfen will, erschließt sich dem Rechnungshof nicht. Selbst nach mehreren Nachfragen beim TMUEN vermag der Rechnungshof nicht zu erkennen, wie das TMUEN und die TAB die vielen Informationen auswerten und welche Erkenntnisse sie daraus ziehen. Zudem sind die Aufgaben des TMUEN und der TAB nicht eindeutig voneinander abgegrenzt, zum Beispiel bei der Überprüfung von Jahresabschlüssen, Wirtschaftsplänen und Gewässerunterhaltungsplänen. Die Kosten des Verwaltungsaufwands auf Seiten des TMUEN und der TAB stehen dabei in keinem angemessenen Verhältnis zu gegebenenfalls daraus abzuleitenden Maßnahmen (zum Beispiel Vorgaben für die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne für Folgejahre). So entstehen allein jährlich für die im Wesentlichen mit der Aufgabe beschäftigten Mitarbeiter im TMUEN Personalkosten von rund 90.000 EUR und Ausgaben für die TAB von durchschnittlich jährlich ca. 112.000 EUR.

Der Rechnungshof hat unter anderem gefordert, dass das TMUEN die Regelungen der VV-GUzO bei der geplanten Änderung unter Berücksichtigung des gesetzlich zulässigen Umfangs der Rechtsaufsicht überarbeitet. Das TMUEN sollte den Verwaltungsaufwand auf das Notwendige begrenzen, das heißt ausschließlich seine Aufgaben als Rechtsaufsichtsbehörde wahrnehmen.

- VII.2 Das TMUEN hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung mitgeteilt, dass aufgrund der Vollfinanzierung die Aufsicht anders zu beurteilen sei. Die Regelungen zum Selbstverwaltungsrecht der GUV werden begrenzt durch die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Seine Befugnisse begründete das TMUEN mit Regelungen der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) und der Pflicht zur Prüfung des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes der Landesmittel. Ein sachlicher Grund für die relativ weite Ausübung des Informationsrechts sei, dass die

anfängliche Entwicklung der neuen GUV intensiv begleitet werden sollte. Das TMUEN habe ein weites Ermessen, ob und wie es aufsichtlich tätig wird.

Daher habe das TMUEN die GUV in der Gründungsphase sowohl bei der Aufgabenwahrnehmung als auch bei der sparsamen Mittelverwendung unterstützt. Steuernde Vorgaben, die vom TMUEN erstellte Mustersatzung und die vom TMUEN zur Verfügung gestellte Software dienten in erster Linie der Unterstützung der GUV und erst in zweiter der möglichen Kontrolle. Das TMUEN habe einen kooperativen Ansatz gewählt und die GUV intensiv angeleitet und beraten. Das TMUEN prüfe nicht die Zweckmäßigkeit des Handelns bei der Aufgabenerledigung, sondern den zweckentsprechenden Mitteleinsatz (das heißt die korrekte Zuordnung einer Maßnahme zur Aufgabe und damit zum Geldgeber).

Nachdem die GUV mittlerweile gut aufgestellt seien und erfolgreich arbeiteten, werde das TMUEN die Handhabung der Aufsicht entsprechend der Entwicklung der GUV anpassen.

In seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag hat das TMUEN noch einmal dargelegt, dass es aus seiner Sicht keine Fachaufsicht wahrnehme und seine Kompetenzen nicht überschreite. Zum Erlass der Mustersatzung sei das TMUEN gesetzlich verpflichtet gewesen. Der Verweis des § 2 Abs. 2 ThürGewUVG auf die Regelungen der ThürKO spiegele die Intention wider, der Rechtsaufsichtsbehörde über die GUV die gleichen Rechte einzuräumen, wie sie der Rechtsaufsichtsbehörde über die Kommunen zustünden. Dabei sei in der VV-GUzO lediglich geregelt, dass die Jahresabschlüsse der Rechtsaufsichtsbehörde zur Durchsicht vorzulegen seien. Ohne Durchsicht könne keine Kenntnisnahme erfolgen. Dies entspreche § 80 Abs. 4 ThürKO.

- VII.3 Der Rechnungshof hält an seiner Kritik fest. Das TMUEN verkennt den Umfang der Rechtsaufsicht. Eine Erweiterung seiner Befugnisse auch zur Vorbeugung von Schäden ist gesetzlich nicht legitimiert. Daran ändert auch eine Vollfinanzierung des Landes nichts. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sind Inhalt der Selbstverwaltung. Aus dem Verweis auf die Regelungen der ThürKO folgen ebenfalls keine Befugnisse des TMUEN, die über die Befugnisse als Rechtsaufsichtsbehörde hinausgehen. Nach § 80 Abs. 4 ThürKO erhält die Rechtsaufsichtsbehörde die vom Gemeinderat festgestellte Jahresrechnung zur Kenntnis. Dagegen verlangt das TMUEN den Jahresabschluss der GUV

zur Durchsicht und Prüfung des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes, bevor die Verbandsversammlung dem Jahresabschluss zustimmt.

Der Verweis des TMUEN, dass es nicht die Zweckmäßigkeit des Handelns bei der Aufgabenerledigung, sondern den zweckentsprechenden Mitteleinsatz prüft, geht ins Leere. Als Rechtsaufsichtsbehörde darf das TMUEN nur einschreiten, wenn es ein rechtswidriges Handeln der GUV feststellt. Die Einhaltung der geltenden Vorgaben durch einen ständigen Datenzugriff zu überprüfen, ist weder notwendig noch zulässig. Zudem kann aus den Gewinn- und Verlustrechnungen nach Sparten und den Jahresabschlüssen keine zweckentsprechende Verwendung der einzelnen Mittel festgestellt werden.

Auch aus der gesetzlichen Aufgabe des TMUEN zum Erlass einer Musteratzung ergibt sich nicht, dass es sich über seine Kompetenzen als Rechtsaufsichtsbehörde hinaus weitere Rechte einräumen kann.

Insgesamt widerspricht sich das TMUEN selbst bei seiner Argumentation: Auf der einen Seite greife es nicht in die eigentliche Aufgabenwahrnehmung der GUV ein und verfolge eher einen anleitenden, kooperativen Ansatz und auf der anderen Seite beharrt es auf seinen weitergehenden Befugnissen.

Der Rechnungshof erwartet, dass das TMUEN den Verwaltungsaufwand künftig auf das Notwendige begrenzt. Daher sollte das TMUEN

- **die ihm als Rechtsaufsichtsbehörde ausschließlich zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen und**
- **bei der anstehenden Überarbeitung der VV-GUzO die Regelungen unter Berücksichtigung des tatsächlichen Umfangs der Rechtsaufsicht ändern.**

Bemerkungen zum Einzelplan 10

VIII. Dem Substanzverlust der Landesstraßen entgegenwirken (Kapitel 10 06)

Das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr erfasst regelmäßig den baulichen Zustand der Landesstraßen. Die Zustandserfassung nutzt es, um den Finanzbedarf zu ermitteln und die Erhaltungsmaßnahmen zu priorisieren. Mangels ausreichender Finanzmittel und fehlendem Personal ist es dem Landesamt nicht gelungen, den seit 2012 fortschreitenden Substanzverlust der Landesstraßen aufzuhalten.

- VIII.1 Der Freistaat ist Träger der Straßenbaulast von 4.028 km¹ Landesstraßen.² Er muss diese in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand erhalten³. Zur Ermittlung des Oberflächenzustands der Straßen führt das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (im Folgenden: Straßenbauverwaltung) turnusmäßig Zustandserfassungen und -bewertungen (ZEB) durch. Dabei wird der Zustand einer Straße systematisch anhand eines Notensystems⁴ für substanz-⁵ und gebrauchswertrelevante⁶ Merkmale erfasst und einheitlich bewertet. Die substanzwertrelevanten Merkmale (Substanzwert) beschreiben den für die Erhaltungsplanung wesentlichen baulichen Zustand der Fahrbahnoberfläche. Die Veränderung der Substanzwerte ist ein Indikator für die Entwicklung des infrastrukturellen Anlagevermögens⁷. Eine Verschlechterung der Substanzwerte geht mit dem Verlust der Substanz und damit des infrastrukturellen Anlagevermögens einher. Die Ergebnisse der regelmäßigen Zustandserfassungen bilden die Grundlage für die Erhaltungsplanung der Straßenbauverwaltung.

¹ Längenstatistik des Thüringer Landesamts für Bau und Verkehr mit Stand 1. Januar 2021.

² § 43 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Straßengesetz (ThürStrG).

³ § 9 Abs. 1 Satz 2 ThürStrG.

⁴ Noten 1,0 - 3,49: sehr guter bis mittlerer Zustand; Noten 3,5 - 4,49: schlechter Zustand (Warnwert = Anlass zur intensiven Beobachtung und Analyse; gegebenenfalls Planung von Maßnahmen); Noten 4,5 - 5,0: sehr schlechter Zustand (Schwellenwert = Einleitung baulicher Maßnahmen).

⁵ Die substanzwertrelevanten Merkmale umfassen die allgemeine Unebenheit, die Spurrinnentiefe sowie Risse und andere Oberflächenschäden als Restschadensfläche. Die substanzwertrelevanten Merkmale können anhand von definierten Berechnungsalgorithmen zum Substanzwert zusammengefasst werden.

⁶ Die gebrauchswertrelevanten Merkmale umfassen die allgemeine Unebenheit, die maximale Spurrinnentiefe, die maximale fiktive Wassertiefe und die Griffbarkeit. Die gebrauchswertrelevanten Merkmale können anhand von definierten Berechnungsalgorithmen zum Gebrauchswert zusammengefasst werden. Sie geben den Fahrkomfort auf dem jeweiligen Streckenabschnitt wieder.

⁷ Die Landesstraßen zählen als materielle Vermögensgüter zum infrastrukturellen Anlagevermögen des Freistaats.

Das TMIL hatte im August 2019 mit dem Landesstraßenbedarfsplan 2030 (LStrBPI) eine langfristige Planungsunterlage für das Landesstraßennetz vorgelegt.⁸ Aufgrund des baulichen Zustands der Landesstraßen hatte das TMIL den Schwerpunkt bis 2030 auf den Erhalt und die Erneuerung der Substanz des Landesstraßennetzes gelegt. Basierend auf den jeweils aktuellen Zustandswerten der ZEB, den Verkehrsmengen sowie Art und Alter der Straßenkonstruktion⁹ hatte die Straßenbauverwaltung rechnergestützt die Zustandsentwicklung des Landesstraßennetzes und den daraus resultierenden Finanzbedarf für zwei Szenarien untersucht:

- Finanzszenario:

In diesem Szenario hatte sie die Zustandsentwicklung des Landesstraßennetzes bei vorab definierten Finanzmitteln prognostiziert. Es basiert auf der mittelfristigen Finanzplanung der Landesregierung von 2016. Der Zustand der Landesstraßen wird sich in diesem Szenario nicht verbessern, sondern tendenziell weiter verschlechtern.

- Qualitätsszenario:

Das Qualitätsszenario beinhaltet den notwendigen netzweiten Finanzbedarf bei einem konkret definierten Qualitätsziel für die Zustandswerte. Es verfolgt das Ziel, dass nach 10 Jahren nicht mehr als 10 % der Landesstraßen einen Zustand mit sehr schlechten Werten aufweisen.

Das TMIL hatte für beide Szenarien die quantitativ und qualitativ erforderliche Personalausstattung der Straßenbauverwaltung als gesichert angenommen. Der LStrBPI begründet damit den Bedarf der in den Haushaltsplänen zu veranschlagenden Erhaltungsmittel.

Der Rechnungshof hat von 2021 bis 2023 die Entwicklung des baulichen Zustands der Landesstraßen sowie den notwendigen Finanz- und Personalbedarf für deren Substanzerhaltung untersucht.

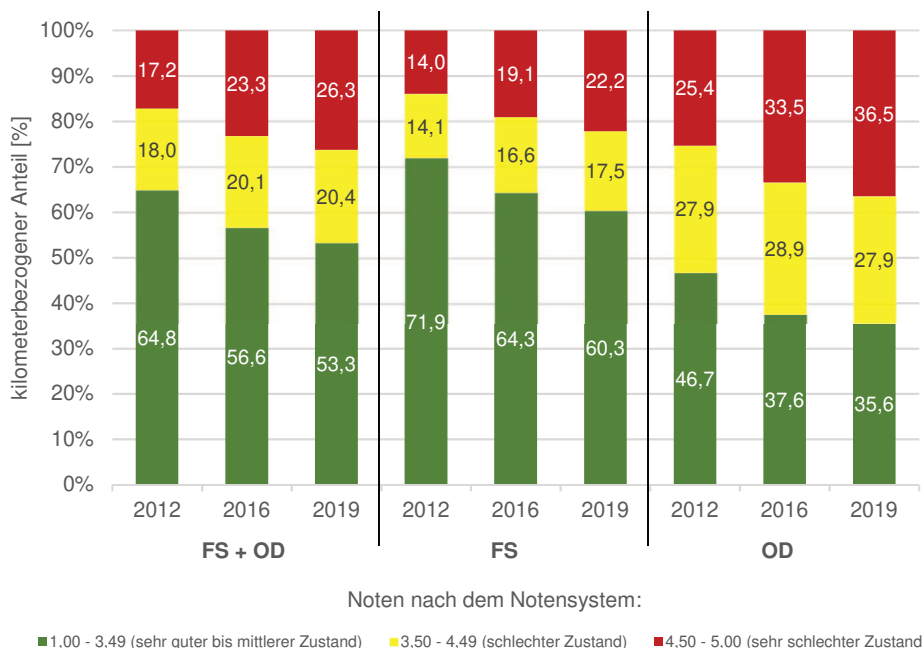
⁸ Der LStrBPI in der Fassung vom August 2019 und dessen Fortschreibung der Erhaltungsplanung mit Stand August 2023 stehen auf der Internetseite des TMIL zum Download zur Verfügung: <https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/unsere-themen/verkehr-und-strassenbau/verkehrsinfrastruktur/landestrassenbedarfsplan2030> (abgerufen am 21. Mai 2024). Hierbei handelt es sich um ein innerbehördliches Planungsinstrument ohne verbindliche Außenwirkung.

⁹ Die erforderlichen Eingangsdaten werden in der Straßeninformationsbank (TT-SIB®) vorgehalten und regelmäßig aktualisiert.

Baulicher Zustand

Für den baulichen Zustand hat er die Ergebnisse der ZEB für die Jahre 2012, 2016 und 2019 getrennt nach freien Strecken (FS) und Ortsdurchfahrten (OD) sowie für das Gesamtnetz der Landesstraßen (FS + OD) ausgewertet.

ABBILDUNG 21: SUBSTANZWERT ZEB 2012, 2016 UND 2019



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Die Abbildung zeigt, dass von 2012 bis 2019 der prozentuale Anteil an schlechten bis sehr schlechten Substanzwerten auf den freien Strecken und den Ortsdurchfahrten der Landesstraßen um 11,5 % (331 km) gestiegen ist. Insgesamt befinden sich rund 46,7 % (1.919 km) der Landesstraßen in einem schlechten bis sehr schlechten Zustand. Der Anteil von Ortsdurchfahrten mit schlechtem bis sehr schlechtem Zustand (64,4 %) ist deutlich höher als der Anteil bei den freien Strecken (39,7 %).

Die Entwicklung zeigt, dass Anzahl und Umfang der 2012 bis 2019 von der Straßenbauverwaltung umgesetzten Erhaltungsmaßnahmen nicht ausreichten, um den Zustand der Landesstraßen nachhaltig zu verbessern oder zumindest auf dem Ausgangsniveau zu halten. Die signifikante Verschlechterung der Substanzwerte hat einen nicht hinzunehmenden Verlust des infrastrukturellen Anlagevermögens zur Folge.

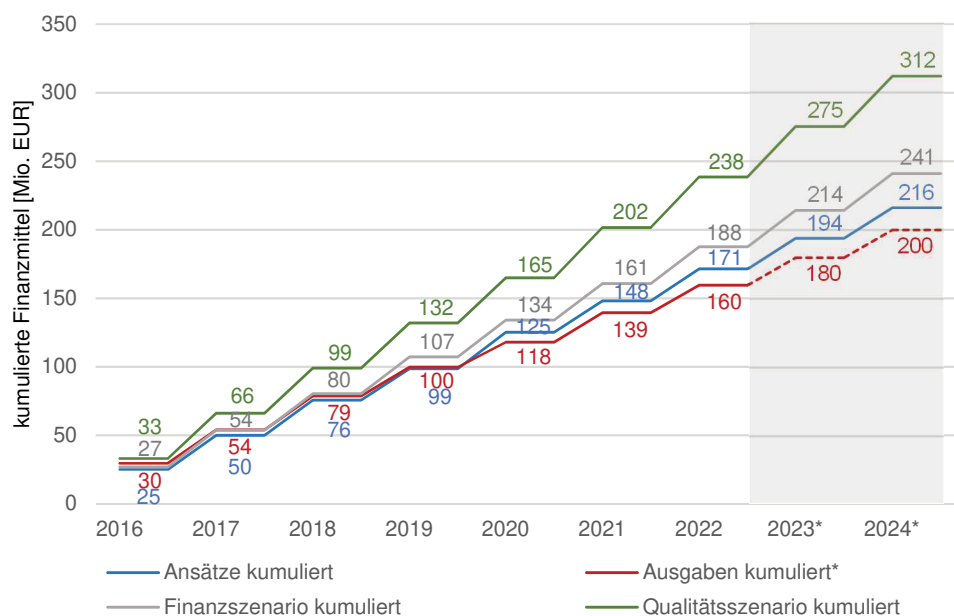
Ausgaben

Der Rechnungshof hat ausgehend von den Ergebnissen der ZEB 2012 die Ausgaben für die Erhaltung zwischen 2013 und 2020 betrachtet. Das Land hatte hierfür insgesamt 93,3 Mio. EUR für die freien Strecken und 81,4 Mio. EUR für die Ortsdurchfahrten in den Haushaltsplänen veranschlagt. Von den insgesamt veranschlagten 174,7 Mio. EUR hatte die Straßenbauverwaltung nur 160,1 Mio. EUR verausgabt. Das Ausgabendefizit liegt für den betrachteten Zeitraum bei rund 14,6 Mio. EUR. Dabei hatte die Straßenbauverwaltung für die freien Strecken regelmäßig mehr und für die Ortsdurchfahrten deutlich weniger Finanzmittel verausgabt als in den Haushaltsplänen veranschlagt waren.

Die regelmäßigen Abweichungen oder Verschiebungen geplanter Erhaltungsmaßnahmen führen zur kontinuierlichen und signifikanten Verschlechterung der Substanzwerte und des damit verbundenen infrastrukturellen Anlagevermögens. Sie vergrößern zudem kontinuierlich den jährlichen Finanzbedarf für künftige Erhaltungsmaßnahmen.

Der Rechnungshof stellte zudem die für 2016 bis 2024 veranschlagten und verausgabten Haushaltsmittel den von der Straßenbauverwaltung berechneten Finanzmitteln für das Finanz- und Qualitätsszenario des LStrBPI¹⁰ gegenüber:

¹⁰ Im Rahmen des LStrBPI hatte die Straßenbauverwaltung ab 2016 die beiden Szenarien eingeführt. Der Rechnungshof hat daher abweichend vom bisher betrachteten Zeitraum auch die Haushaltsansätze und die Ausgaben den beiden Szenarien ab 2016 gegenübergestellt, um eine mögliche Finanzierungslücke bei der Erhaltung aufzuzeigen.

ABBILDUNG 22: FINANZMITTEL FÜR DIE LANDESSTRASSEN 2016 BIS 2024

Grafik: Thüringer Rechnungshof.

* Die Ausgaben für 2023 und 2024 sind fortgeschriebene Durchschnittswerte der davorliegenden jährlichen Ausgaben.

Die Abbildung zeigt, dass die Straßenbauverwaltung bezogen auf die kumulierten Ausgaben für die Erhaltung der Landesstraßen von 2016 bis 2022 die kumulierten Ansätze für das Finanzszenario um 28 Mio. EUR und für das Qualitätsszenario um 78 Mio. EUR verfehlt hat. Wenngleich die Straßenbauverwaltung bemüht war, die Ausgaben für die Erhaltungsmaßnahmen am Ansatz des Finanzszenarios auszurichten, ist ihr das nicht gelungen. Der Rechnungshof hat die Ausgaben für 2023 und 2024 auf der Grundlage der Durchschnittswerte von 2016 bis 2022 fortgeschrieben. Insgesamt nimmt das Defizit zum Qualitäts-, aber auch zum Finanzszenario kontinuierlich zu.

Personalausstattung

Der Rechnungshof hat zudem die in der Straßenbauverwaltung vorhandene Personalausstattung¹¹ für die Erhaltung von Landesstraßen den mittleren Personalbedarfen für das Finanz- und Qualitätsszenario des LStrBPI gegenübergestellt. Danach hat das vorhandene Personal lediglich in 2018 dem Personalbedarf des Finanzszenarios entsprochen. Bezogen auf den Personalbedarf für das Qualitätsszenarios lag das vorhandene Personal im betrachteten Zeitraum um 6 Bedienstete (2018) bis maximal 10 Bedienstete (2016) deutlich darunter.

¹¹ Personalausstattung nach den Angaben der Straßenbauverwaltung für 2016 bis 2020.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das TMIL die Haushaltsmittel, gemessen am Finanz- beziehungsweise Qualitätsszenario und der hierfür zugrunde gelegten Erhaltungsstrategie, nicht bedarfsgerecht veranschlagt hat. Er hat die in der Folge zunehmend schlechteren Zustandswerte des Landesstraßennetzes sowie den Verlust der Substanz und damit des infrastrukturellen Anlagevermögens kritisiert.

Er hat weiter festgestellt, dass die Straßenbauverwaltung regelmäßig nicht über ausreichend Personal verfügte, um zumindest das Finanzszenario umsetzen zu können. Für die bedarfsgerechte Erhaltung des gesamten Landesstraßennetzes ist eine adäquate Personalausstattung allerdings unabdingbar.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Ansätze für die Erhaltung der Landesstraßen an den Qualitätszielen des Freistaats und dem hierfür berechneten Finanzbedarf für das Qualitätsszenario auszurichten sowie für ausreichend Personal zu sorgen. Personalgewinnung und -entwicklung müssen prioritäre Aufgaben sein. Nur so kann das übergeordnete Ziel eines langfristigen Erhalts des infrastrukturellen Anlagevermögens erreicht werden.

VIII.2 Das TMIL hat in seiner Stellungnahme dem Rechnungshof zugestimmt, dass sich bei Gleichbleiben der bisherigen Rahmenbedingungen die Zustandswerte der Landesstraßen weiter verschlechtern werden. Dabei korreliere die Entwicklung der Zustandswerte unmittelbar mit der Finanzausstattung. Die beschlossenen Haushaltspläne hätten dem Finanzbedarf zur Stabilisierung oder Verbesserung der Zustandswerte nicht vollumfänglich Rechnung getragen.

Das TMIL hat eingeräumt, dass ein Teil der Mittel im geprüften Zeitraum nicht wie veranschlagt abgeflossen sei. Dies habe insbesondere Erhaltungsmaßnahmen in Ortsdurchfahren betroffen, da diese einen erheblich höheren Personaleinsatz im Vergleich zu Erhaltungsmaßnahmen auf freien Strecken erforderten.¹² In Kenntnis dessen bemühe sich die Straßenbauverwaltung, mit dem Erhöhen der Ausgaben für Um- und Ausbauten gegenzusteuern, um einen Mittelabfluss zu gewährleisten. Denn auch ein ortsgerechter Um- und Ausbau diene der Verbesserung der Zustandswerte. Das TMIL werde daran

¹² Bei diesen Baumaßnahmen sei das Zusammenspiel mit den jeweils beteiligten Kommunen, Versorgungsunternehmen und Abwasserzweckverbänden bestimmend für die zeitliche Abfolge und regelmäßig Grund für den schleppenden Mittelabfluss.

festhalten, notwendige Erhaltungsmaßnahmen so zu planen und umzusetzen, dass Fahrkomfort und Verkehrssicherheit verbessert und nicht nur auf gleichbleibendem Niveau gehalten werden.

Hinsichtlich der Personalausstattung hat es insofern zugestimmt, dass die derzeitige Situation nicht den Anforderungen entspreche und einer bedarfsgerechten Erhaltung des Landesstraßennetzes entgegenstehe. Bei der Aufstellung des Landeshaushalts 2024 werde sich der Finanzbedarf jedoch auch weiterhin im Wesentlichen an der vorhandenen Personalausstattung ausrichten müssen. Der Haushaltsansatz 2024 unterschreite sowohl im Hinblick auf das Finanz- als auch das Qualitätsszenario den erforderlichen Bedarf. Zudem könne das TMIL nicht ausschließen, dass das von der Landesregierung beschlossene Stellenabbaukonzept die Leistungsfähigkeit der Straßenbauverwaltung einschränke.

Die notwendige Gewinnung von Fachpersonal habe das TMIL bereits seit längerem im Blick. Die vorhandenen Konzepte der Straßenbauverwaltung für eine adäquate Personalgewinnung und -bindung würden bislang nicht im erhofften Umfang greifen. Sie würden daher fortlaufend überprüft und angepasst. Es sei insbesondere schwierig, offene Stellen mit Ingenieuren zu besetzen und diese in der Straßenbauverwaltung zu halten. In den letzten Jahren habe die Bewerberzahl drastisch abgenommen. Dabei stehe die Straßenbauverwaltung nicht nur in Konkurrenz zur privaten Wirtschaft (Ingenieurbüros, Bauunternehmen, Deutsche Bahn), sondern auch zu anderen Verwaltungsebenen (Bund, Kommunen). Diese könnten den Bewerbern bessere finanzielle Bedingungen bieten. Dies führe nicht nur zu einer Reduzierung der Bewerberzahlen, sondern auch zum Weggang von Fachkräften aus der Straßenbauverwaltung.

VIII.3 Der Rechnungshof nimmt die Ausführungen des TMIL zur Kenntnis. Wenn gleich die Argumente für ihn nachvollziehbar sind, sind die negativen Folgen für das Landesstraßennetz nicht hinnehmbar.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass das Umsetzen von Maßnahmen in den Ortsdurchfahrten wesentlich personal- und zeitintensiver als auf den freien Strecken ist. Die Straßenbauverwaltung steht dennoch in der Pflicht, eine weitere Verschlechterung des Zustands zu verhindern. Hierfür sind geeignete und vorrangig grundhafte Erhaltungsmaßnahmen umzusetzen, um eine

Verbesserung der Substanzwerte zu erreichen und den fortschreitenden Verlust des infrastrukturellen Anlagevermögens zu beenden.

Ohne ein umfassendes und konsequentes Gegensteuern werden sich der Erhaltungsstau sowie künftige Finanzbedarfe weiter vergrößern. Allein von 2016 bis 2022 ist ein Erhaltungsstau von rund 78 Mio. EUR bezogen auf das Qualitätsszenario entstanden. Auch mit Blick auf die Haushaltsdaten für 2023 und 2024 kann der Rechnungshof keine Verbesserung erkennen. Trotz steigender Baupreise liegen die Haushaltsansätze für 2023 (22,5 Mio. EUR) und 2024 (22,2 Mio. EUR) unter denen für 2022 (23,3 Mio. EUR). Für 2024 prognostiziert der Rechnungshof ein Erhaltungsdefizit von über 100 Mio. EUR bezogen auf das Qualitätsszenario. (vgl. Abbildung 23)

Der Rechnungshof erkennt die aktuellen personellen Restriktionen nicht. Altersabgänge geburtenstarker Jahrgänge und ein begrenzter Arbeitsmarkt für Nachbesetzungen werden das Problem eher noch verstärken. Aufgrund des festgestellten Zustands der Landesstraßen fordert der Rechnungshof weiterhin, dass die Personalbesetzung in der Straßenbauverwaltung bedarfsgerecht und der Dringlichkeit dieser öffentlichen Aufgabe angemessen gestaltet wird. Hierfür hat das TMIL alle arbeits-, tarif- und beamtenrechtlichen Möglichkeiten – auch ressortübergreifend – auszuschöpfen, um künftig das erforderliche Personal für den Erhalt der Landesstraßen vorhalten zu können.

Der Rechnungshof erwartet, dass das TMIL

- **die Veranschlagung der Haushaltsmittel für die Erhaltung der Landesstraßen an den Qualitätszielen des Freistaats ausrichtet und dabei das Augenmerk vorrangig auf die Durchführung von grundhaften Erhaltungsmaßnahmen (Erneuerungen) legt und**
- **die Straßenbauverwaltung personell in die Lage versetzt, eine intakte Verkehrsinfrastruktur als Beitrag zur Verkehrswende bereitzustellen.**

Der Rechnungshof erwartet von der Landesregierung, dass sie dem infrastrukturellen Anlagevermögen als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge und Säule bei der Standortwahl der privaten Wirtschaft die erforderliche Priorität einräumt.

**IX. Präventionsmaßnahmen gegen die Afrikanische Schweinepest
– Erfolg nicht nachweisbar
(Kapitel 10 11)**

Aufwandsentschädigungen für den Abschuss von Schwarzwild haben nicht zu einer intensiveren Bejagung geführt. Das Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und der Höhe der Auszahlungen ist unwirtschaftlich. Eine Erfolgskontrolle der präventiven Einzelprojekte gegen die Afrikanische Schweinepest war nicht möglich, weil das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft keinen Zuwendungszweck definiert hat.

IX.1 Die Afrikanische Schweinepest (ASP) breitet sich seit 2007 in Europa aus und erreichte 2020 die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen. Diese Viruskrankheit befällt ausschließlich Haus- und Wildschweine und führt in der Mehrzahl der Fälle zum Tod des Tiers. Das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) hat ab 2018 Maßnahmen eingeleitet, um durch eine Reduktion des Schwarzwilds einer Ausbreitung der ASP nach Thüringen entgegenzuwirken:

- Um den Wildschweinbestand stärker zu reduzieren, zahlte es Aufwandsentschädigungen¹ für den Abschuss des Schwarzwilds und für den Hundeeinsatz bei Drückjagden. Die Auszahlung übernahm die Landesforstanstalt ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts (Landesforstanstalt). Deren Aufwand erstattete der Freistaat.²
- Das Ministerium unterstützte zudem die Gründung und Arbeit eines Schwarzwildkompetenzzentrums³ in Thüringen.
- Um neue Ansätze bei der Reduktion des Schwarzwildbestands zu etablieren, förderte es 16 (Modell-)Projekte.

Der Rechnungshof hat 2021 bis 2022 die Maßnahmen zur ASP-Prävention geprüft. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere auf die von 2018 bis 2021

¹ Bekanntmachung über die Auszahlung pauschaler Festbeträge für die Durchführung vorbeugender Maßnahmen gegen den Eintrag der Afrikanischen Schweinepest nach Thüringen (ASP-Aufwandspauschalen Jagd). ThürStAnz Nr. 48/2018, S. 1524-1529, ThürStAnz Nr. 13/2019, S. 629-634, ThürStAnz Nr. 7/2020, S. 329-335, ThürStAnz Nr. 5/2021, S. 334-340.

² Verwaltungsvereinbarung zwischen TMIL und ThüringenForst vom 14. August 2018.

³ Das Schwarzwildkompetenzzentrum ist beim Thüringer Bauernverband e. V. angesiedelt. Es besteht aus einem angestellten Geschäftsführer und einem Beirat. Der Beirat hat unterstützende Aufgaben. Er besteht aus Vertretern des TMIL, des TMASGFF, der Landesforstanstalt ThüringenForst, der Fachhochschule Erfurt und Vertretern verschiedener Vereine, zum Beispiel Thüringer Landesjagdverband e. V., Waldbesitzerverband für Thüringen e. V.

durchgeführten Maßnahmen. Das Haushaltsvolumen hierfür betrug insgesamt rund 3 Mio. EUR. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die Maßnahmen geeignet waren, eine Reduktion des Schwarzwildbestands zu erreichen. Außerdem sollte festgestellt werden, ob die Mittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich verwendet wurden.

Seit 2018 zahlte das TMIL für die Erlegung von Schwarzwild und den Hundeeinsatz bei Drückjagden je 25 EUR. Die Anträge waren zu vier Stichtagen im Jahr einzureichen. 2021 führte das TMIL eine Bagatellgrenze ein.⁴ Die beantragte Summe musste 50 EUR übersteigen.⁵ Seit 2022 betrug die Bagatellgrenze bei Erlegung 100 EUR und beim Hundeeinsatz 50 EUR. Zum 1. April 2024 hat das TMIL die Pauschale für die Erlegung auf 35 EUR angehoben, die Bagatellgrenze beträgt seither 140 EUR für die Erlegung. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Bagatellgrenze und der Pauschalen:

ÜBERSICHT 20: BAGATELLGRENZEN DER PAUSCHALEN FÜR SCHWARZWILDERLEGUNG UND HUNDEEINSATZ IN EUR				
Jahr	Pauschale je Abschuss	Bagatellgrenze	Pauschale je Hundeeinsatz	Bagatellgrenze
2018	25	keine	25	keine
2019	25	keine	25	keine
2020	25	keine	25	keine
2021	25	>50	25	>50
2022	25	100	25	50
2023	25	100	25	50
2024	35	140	25	50

⁴ Seit 2021 reicht das TMIL die Pauschalen als Zuwendung nach der Thüringer Förderrichtlinie zur Unterstützung der Jagdausübungsberechtigten und Jagdhundehaltenden bei der Durchführung vorbeugender Jagdmaßnahmen gegen den Eintrag der Afrikanischen Schweinepest nach Thüringen (FR-ASP-Jagd) vom 6. Januar 2021, ThürStAnz Nr. 5/2021, aus. Der Rechnungshof hat sowohl in seiner Stellungnahme zur Richtlinie als auch im Prüfungsverfahren darauf hingewiesen, dass es sich bei den Pauschalen nicht um eine Zuwendung handelt. Zuwendungen dürfen grundsätzlich nur für Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Nach Nr. 5.4 FR-ASP-Jagd sind mit der Pauschale „alle im Zusammenhang mit der Erlegung von Schwarzwild beziehungsweise mit dem Einsatz von Jagdhunden entstehenden Ausgaben abgegolten.“ Der Ersatz von Aufwendungen ist nach VV Nr. 1.2.3 zu § 23 ThürLHO keine Zuwendung.

⁵ Die FR-ASP-Jagd regelte unter Nr. 4: „Eine Förderung erfolgt nur, wenn die beantragte Summe einen Betrag von 50 EUR übersteigt.“ Bei einer Pauschale von 25 EUR sind somit drei Erlegungen oder Hundeeinsätze erforderlich, da mit zwei Erlegungen oder Hundeeinsätzen nur 50 EUR erreicht, nicht aber überschritten werden.

Der Rechnungshof hat den Verwaltungsaufwand für die beiden Pauschalen analysiert. Von 2020 bis 2022 sank der für die Erlegung durchschnittlich gezahlte Betrag von 243 EUR auf 209 EUR je Auszahlungsfall. Bei den Hundeeinsätzen stieg der Durchschnittsbetrag von 104 EUR auf 225 EUR. Der Verwaltungsaufwand der Bewilligungsstelle stieg von 37 EUR auf 76 EUR je Auszahlungsfall. Bei einer Bagatellgrenze von nur 50 EUR für den Hundeeinsatz kann im Extremfall der Verwaltungsaufwand höher sein als der ausgezahlte Betrag.

Der Rechnungshof hat das Verhältnis von Verwaltungsaufwand und Auszahlung als unwirtschaftlich kritisiert. Er hat empfohlen, nur noch einen Antragstermin vorzugeben und die Bagatellgrenze deutlich anzuheben, sofern die Zahlungen weiterhin geleistet werden sollen.

Mit den Aufwandspauschalen beabsichtigte das TMIL einen stärkeren Anreiz für die Erlegung von Schwarzwild zu schaffen. Als Indikator für die Zielerreichung wählte es die Entwicklung der Schwarzwildstrecke.⁶ Die erwünschte Wirkung sollte erreicht sein, wenn die Schwarzwildstrecke des jeweiligen Jagdjahres⁷ die Durchschnittsstrecke der vergangenen fünf Jagdjahre überschritt.⁸

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Schwarzwildstrecke bereits im Jagdjahr 2021/22 mit 36.194 Wildschweinen unter der Durchschnittsstrecke der vorigen fünf Jagdjahre von 37.355 Wildschweinen lag. Eine Analyse der Schwarzwildstrecken der übrigen Länder hat zudem ergeben, dass die Abschusshöhe in allen Ländern stark schwankt, unabhängig davon, ob sie ähnliche Aufwandsentschädigungen wie Thüringen gewährten oder nicht.⁹ Der Rechnungshof sieht darin ein Indiz, dass das TMIL mit den Aufwandspauschalen keine Anreizwirkung erzielt. Er hat empfohlen, die Zahlungen einzustellen. Mindestens sollte das TMIL eine Erfolgskontrolle durchführen.

⁶ Strecke ist die Gesamtheit des auf einer Jagd, in einem Revier oder größeren Gebiet oder in einem bestimmten Zeitraum erlegten Wildes.

⁷ Das Jagdjahr beginnt am 1. April und endet am 31. März des Folgejahres.

⁸ TMIL, Controllingbericht 2021 zur Förderrichtlinie des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft zur Unterstützung der Jagdausübungsberechtigten und Jagdhundeführer bei der Durchführung vorbeugender Jagdmaßnahmen gegen den Eintrag der Afrikanischen Schweinepest nach Thüringen (FR-ASP-Jagd).

⁹ Ähnliche Aufwandsentschädigungen gewährten im geprüften Zeitraum Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

Im geprüften Zeitraum hat das TMIL insgesamt 16 Projekte verschiedener Vereine (unter anderem Thüringer Landesjagdverband e. V., Stiftung Lebensraum e. V.) gefördert. Von den Projekten, zum Beispiel Beschaffung von Hundeschutzwesten, Beratung von Landwirten zur Anlage von Jagdschneisen¹⁰, erwartete es einen Beitrag zur ASP-Prävention. Insgesamt hat es für diese Projekte und den Betrieb des Schwarzwildkompetenzzentrums rund 554.000 EUR ausgereicht.

Bei zwölf Projekten formulierte das TMIL keinen Zuwendungszweck in den Zuwendungsbescheiden. Auch im Förderbescheid für Errichtung und Betrieb des Schwarzwildkompetenzzentrums (Fördersumme: rund 119.000 EUR im geprüften Zeitraum) war der Zuwendungszweck nicht definiert. Insgesamt reichte das TMIL rund 391.000 EUR (rund 71 % der Gesamtsumme) aus, ohne dass der Zuwendungszweck hinreichend bezeichnet war.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das TMIL dadurch die inhaltliche Ausgestaltung der Projekte den Zuwendungsempfängern völlig überließ. Insbesondere fehlte häufig der konkrete Bezug zum übergeordneten Ziel der Bestandsreduktion des Schwarzwildes. Die geförderten Maßnahmen hatten keine messbare Wirkung auf das Ziel ASP-Prävention.

Beispielhaft zeigen dies die Förderung von Lehrfilmen und eines Projekts zum Drohneneinsatz bei der Schwarzwildsuche:

- Insgesamt sieben Lehrfilme zu Jagdarten und -methoden förderte das TMIL zu 100 % mit rund 63.000 EUR, ohne den Zuwendungszweck eindeutig zu definieren. Es kannte auch nicht die geplanten Filminhalte. Zwei Filme (Fördersumme: rund 19.000 EUR) thematisierten Schwarzwild und dessen Bejagung nur am Rande. Damit fehlte auch ein Bezug zur ASP-Prävention.
- Beim Projekt Drohneneinsatz sollte erprobt werden, wie Drohnen die Kadaversuche und das Auffinden von lebenden Wildschweinen bei der Jagd unterstützen können. Das TMIL fördert das Projekt zu 100 % mit rund 70.000 EUR. Der Trägerverein des Projekts beschaffte zwei Drohnen und schulte zwei Mitglieder zu Drohnenpiloten. In zwei Jahren kam es zu 20 Einsätzen. Überwiegend steuerten Mitarbeiter eines Dienstleisters anstatt der geschulten Vereinsmitglieder die Drohnen.

¹⁰ Jagdschneisen sind schmale Streifen in Ackerkulturen, die entweder völlig von Bewuchs freigehalten werden oder mit niedrigen Grünpflanzen bewachsen sind. Sie sollen die Bejagung des Schwarzwilds erleichtern.

Bei sieben der 20 Drohneneinsätze (Aufwand: rund 21.000 EUR) wurden Rehkitze im Vorfeld der Grünlandmahd, nicht aber Wildschweine gesucht. Die übrigen Einsätze erbrachten keine nennenswerten Ergebnisse. Insgesamt war das Projekt ineffizient und leistete keinen Beitrag zur ASP-Prävention.

Der Rechnungshof hat das TMIL aufgefordert, bei jeder Maßnahme den konkreten Zuwendungszweck im Zuwendungsbescheid zu verankern und gegebenenfalls zu präzisieren.¹¹ Er hat außerdem empfohlen, den Erfolg – d. h. den Beitrag zu einer Reduzierung der Schwarzwildpopulation – des Maßnahmenbündels zu bewerten und die Notwendigkeit der Maßnahmen kritisch zu prüfen.

IX.2 Das TMIL hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es die Argumentation des Rechnungshofs für nur einen Stichtag zur Beantragung der Aufwandsentschädigungen für nachvollziehbar halte. Es werde dies bei der Weiterentwicklung der Richtlinie abwägen. Die Bagatellgrenzen halte es für angemessen. Sie seien durch die Erlegung von vier Wildschweinen oder zwei Hundeeinsätzen zu erreichen. So könnten auch Reviere mit wenig Schwarzwild von den Zahlungen profitieren.

Das TMIL hat eingeräumt, dass der Schwarzwildbestand „multifaktoriell“ beeinflusst werde. Fortpflanzungsrate und Mortalität hingen von zahlreichen Faktoren, unter anderem von der Intensität der Bejagung, ab. Außerdem habe ab 2021 die Möglichkeit, Nachtsichttechnik für die Bejagung einzusetzen, eine Rolle gespielt. Nach dem Rekordjagdstreckenjahr 2019/20 sei die Schwarzwildstrecke drei Jahre in Folge gesunken. Bis zum Jagdjahr 2020/21 hätten die Jagdstrecken über den Durchschnittsstrecken der Vorjahre gelegen; seit 2021/22 lägen sie darunter, weil die Jahresstrecken zurückgegangen seien. Daraus folgend sinke der Anzahl der Zuwendungsempfänger für das Erlegen von Schwarzwild und den Einsatz brauchbarer Hunde. Dies spreche für einen Erfolg der Richtlinie.

Der Aufwand für die Auszahlung der Aufwandsentschädigungen sei gerechtfertigt. Länder, in denen die ASP ausgebrochen sei, hätten deutlich mehr für die Bekämpfung und für Schadenersatz aufwenden müssen als Thüringen für die Prävention.

¹¹ VV Nr. 4.1.3 Satz 1 zu § 44 ThürLHO.

Das TMIL hat dem Rechnungshof zugestimmt, dass in Zuwendungsbescheiden der Zuwendungszweck genau zu bezeichnen sei. Die Hinweise des Rechnungshofs werde es künftig beachten, sofern es wieder Projekte fördere.

Zu den Lehrfilmen hat es mitgeteilt, dass es im Sinne der ASP-Prävention primär wesentlich erscheine, dass das erstellte Filmmaterial praxistaugliche Informationen zur effektiven Bejagung des Schwarzwilds liefere. Unbeschadet der Filmsequenzen, die über jagdpraktische Sachverhalte hinausgingen, sei dieses Ziel erreicht worden.

Mit dem Projekt Drohneneinsatz habe der Trägerverein Neuland betreten. Deshalb habe das TMIL keine Einsatzziele vorgegeben. Auch ein Einsatz zur Rehkitzsuche trainiere die Piloten, Schwarzwild auf dem Bildschirm zu erkennen. Der Aufwand für die Einsätze sei aufgrund des längeren Abschreibungszeitraums niedriger als vom Rechnungshof ermittelt.

IX.3

Der Rechnungshof hält an seiner Kritik fest. Die niedrigen Bagatellgrenzen für die Aufwandsentschädigungen erzeugen nach Auffassung des Rechnungshofs Mitnahmeeffekte. Das TMIL erkennt zudem, dass sich die Sinnhaftigkeit einer Maßnahme nicht aus dem Vergleich mit den Ausgaben anderer Länder unter anderen Bedingungen ergibt, sondern aus der erzielten Wirkung. Die Argumentation des TMIL unterstellt, dass die ASP wegen der Zahlung der Aufwandsentschädigungen nicht bis nach Thüringen vorgedrungen ist. Gerade das Beispiel der Länder mit ASP-Ausbruch zeigt, dass dies nicht zwingend der Fall ist.¹²

Das TMIL argumentiert widersprüchlich, wenn es nunmehr sinkende Schwarzwildstrecken als Beleg für den Erfolg der Zahlungen bewertet. Die erwähnte Rekordstrecke des Jagdjahres 2019/20 wurde zudem auch in Ländern ohne Aufwandsentschädigungen erzielt, auch dort stellte sich ein sinkender Trend ein. Einen Nachweis für die Wirkung der Zahlungen vermag der Rechnungshof deshalb aus den Jagdstrecken in Thüringen nicht zu erkennen. Er sieht sich vielmehr in seiner Auffassung bestätigt.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das TMIL künftig bei neuen Projekten darauf achten will, den Zuwendungszweck genau zu bezeichnen. Er erinnert

¹² Mecklenburg-Vorpommern zahlte bis zum Ausbruch der ASP im Landkreis Ludwigslust eine Prämie von zuletzt 50 EUR für die Erlegung von Schwarzwild und 35 EUR für den Hundeeinsatz. Nach Ausbruch der ASP stellte es die Zahlungen ein.

darán, dass auch der Zuwendungszweck für das derzeit noch geförderte Schwarzwildkompetenzzentrum so festzulegen ist, dass eine Erfolgskontrolle möglich ist.

Der Umstand, dass das Filmmaterial praxistaugliche Informationen lieferte, rechtfertigt nicht eine Förderung für Projekte, die keinen Bezug zur ASP-Prävention haben. Dadurch werden die vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten Mittel zweckentfremdet. Hierauf hätte das TMIL bereits bei der Antragsprüfung achten müssen.

Gerade wenn mit einem Projekt Neuland betreten wird, muss der Zuwendungsgeber den Zuwendungszweck möglichst konkret definieren und kritisch prüfen, ob das Projekt in der beantragten Form realistisch ist.

Der Rechnungshof empfiehlt:

- **Das TMIL sollte die Zahlungen für die Erlegung von Schwarzwild und den Hundeeinsatz einstellen.**
- **Zumindest sind die Bagatellgrenzen deutlich anzuheben.**
- **Das TMIL sollte die Förderwürdigkeit des Schwarzwildkompetenzzentrums kritisch prüfen.**

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

**I. Mängel im Zuwendungsverfahren zur Resozialisierung Straffälliger behoben
(Kap. 05 04)**

Der Rechnungshof hat 2022/23 die Förderung der Gewaltkonfliktberatung für Täter häuslicher Gewalt (Haushaltsjahre 2018 bis 2022) sowie die Förderung nichtinvestiver sozialer Maßnahmen in der Straffälligenhilfe (Haushaltsjahre 2019 bis 2021) im Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) geprüft. Die von den Prüfungen umfassten Haushaltsmittel betrugen rund 3,2 Mio. EUR. Bewilligungsbehörde und damit für die Abwicklung der Förderprogramme zuständig war das Thüringer Oberlandesgericht (ThOLG).

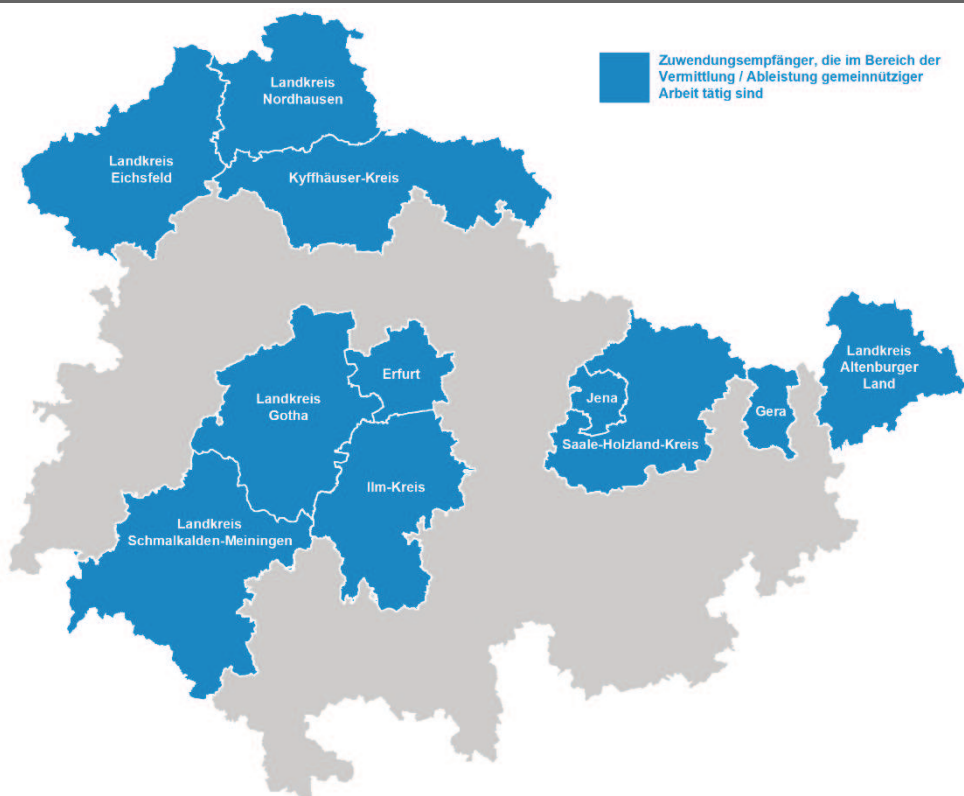
In beiden Prüfungen stellte der Rechnungshof vergleichbare Mängel bei der Umsetzung von Regelungen aus den Förderrichtlinien fest. Diese sahen beispielsweise ein zweistufiges Antragsverfahren und einen einfachen Verwendungsnachweis vor. Das ThOLG praktizierte dagegen ein einstufiges Antragsverfahren und verlangte regelmäßig einen vollständigen Verwendungsnachweis. Bei der Förderung der Straffälligenhilfe kritisierte der Rechnungshof zudem die regelmäßige Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns, da die hierzu erforderliche Ausnahmeregelung im Einvernehmen mit dem Thüringer Finanzministerium (TFM) fehlte. Das TMMJV hat zwischenzeitlich besagte Mängel korrigiert und die Förderrichtlinien im Einvernehmen mit dem Rechnungshof angepasst. Mit dem TFM hat das TMMJV eine abgestimmte Regelung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn getroffen.

In beiden Förderprogrammen erstattete das ThOLG in Einzelfällen Zuwendungsempfängern Ausgaben, die dem Grunde oder der Höhe nach nicht zuwendungsfähig waren. Dies betraf unter anderem Ausgaben für Fahrtkosten, Aus- und Fortbildungen, Personalausgaben sowie Ausgaben für Versicherungen. TMMJV und ThOLG sicherten in allen Fällen künftig eine korrekte Handhabung zu.

Den Schwerpunkt der Förderungen der Straffälligenhilfe bildeten Projekte zur Vermittlung und Ableistung von gemeinnütziger Arbeit.¹ So kann die Strafvollstreckungsbehörde einem Verurteilten zur Vermeidung der Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe auf Antrag gestatten, eine uneinbringliche Geldstrafe durch freie, gemeinnützige Arbeit zu tilgen. Dazu bedarf es aus Sicht des Rechnungshofs eines thüringenweit flächendeckenden Angebots zur Ableistung gemeinnütziger Arbeit. Sind diese Angebote für Straffällige aufgrund geringer Mobilität nicht erreichbar, ist eine wesentliche Voraussetzung zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen gefährdet.

Den Feststellungen des Rechnungshofs nach führte die Förderung nur in der Hälfte der 22 Landkreise und kreisfreien Städte zu entsprechenden Angeboten:

ABBILDUNG 23: REGIONALE VERTEILUNG DER ZUWENDUNGSEMPFÄNGER FÜR DEN FÖRDERBEREICH ZUR VERMITTLUNG UND ABLEISTUNG GEMEINNÜTZIGER ARBEIT ZUM STAND 2022



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: Offene Geodaten Datenlizenz Deutschland – © GDI-Th – Version 2.0.

¹ Siehe Erläuterungen im Haushaltsplan, Einzelplan 05 04 Titel 686 06. „Die geförderten Träger der freien Straffälligenhilfe sind insbesondere in den Bereichen Vermittlung gemeinnütziger Arbeit, [...] tätig. Durch die Tätigkeit der Träger der freien Straffälligenhilfe werden Ausgaben für die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen im Justizvollzug in erheblichem Umfang vermieden.“

Nach Auffassung des Rechnungshofs stellte die nicht flächendeckende Angebotsstruktur die Wirksamkeit der Förderung in Frage, da nicht alle Straffälligen wohnortferne Angebote wahrnehmen können. Er hat deshalb vom TMMJV und ThOLG geeignete Maßnahmen gefordert, die ein flächendeckendes Angebot zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen begünstigen.

Hierzu sprach sich das TMMJV für regelmäßige Interessenbekundungsverfahren aus, da diese geeignet seien, möglichst flächendeckend Träger für entsprechende Projekte zu gewinnen.

Der Rechnungshof wird die Schritte des Ministeriums zur Angebotsverbesserung weiterverfolgen. Er begrüßt im Übrigen ausdrücklich die bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Förderprogramme sowie die in Aussicht gestellten Interessenbekundungsverfahren.

II. Erstattung von Fahrgeldausfällen nach §§ 228 ff. SGB IX in Thüringen (Kapitel 08 22)

Schwerbehinderte Menschen haben einen gesetzlichen Anspruch auf die unentgeltliche Beförderung im öffentlichen Nahverkehr (§ 228 Abs. 1 SGB IX). Für die entgangenen Fahrgeldeinnahmen können die Nahverkehrsunternehmen Erstattungen beim Freistaat beantragen. Zuständige Behörde für das Erstattungsverfahren ist das TLVwA.² Die jährlichen Aufwendungen für diese Erstattungsleistungen lagen bei rund 5 Mio. EUR (2022).

Die Unternehmen können eine pauschale oder eine individuelle Erstattung beantragen. Eine pauschale Erstattung erfolgt nach einem vom Freistaat festgelegten Prozentsatz der von den Nahverkehrsunternehmen nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen.³ Eine individuelle Erstattung erhält ein Unternehmen, wenn es nachweist, dass das Verhältnis zwischen den unentgeltlich beförderten schwerbehinderten und den sonstigen Fahrgästen den Landesprozentsatz um mindestens ein Drittel übersteigt.

² § 2 Thüringer Verordnung über die Zuständigkeit für die Erstattung der Fahrgeldausfälle durch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personenverkehr vom 6. Mai 2010 (GVBl. 2010 S. 217).

³ Mit dem jährlich bekanntzumachenden Landesprozentsatz wird das Verhältnis zwischen den freifahrtberechtigten Personen und der übrigen Wohnbevölkerung im Freistaat abgebildet. Der Bundesgesetzgeber gibt in § 231 Abs. 1 und 4 SGB IX konkret vor, aus welchen Kennziffern dieses Verhältnis zu bilden ist.

Der Rechnungshof hat 2023 das Verfahren zur Fahrgelderstattung erneut geprüft. Gegenstand dieser Prüfung war neben der Umsetzung des Erstattungsverfahrens im Zeitraum 2016 bis 2021 auch eine Erfolgskontrolle früherer Prüfungsfeststellungen aus 2015.⁴ Bei seiner damaligen Prüfung hatte der Rechnungshof im Verwaltungsverfahren erhebliche Mängel festgestellt. Eine ordnungsgemäße, wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Landesmitteln war seinerzeit nicht gewährleistet. Der Freistaat hatte Millionenbeträge ohne wirksame Kontrolle ausgereicht. Insbesondere in der Überprüfung des individuellen Erstattungsverfahrens hatte der Rechnungshof wesentliches Einsparpotenzial gesehen. Im geprüften Zeitraum von 2010 bis 2013 hatte die Mehrzahl der Verkehrsunternehmen eine individuelle Erstattung beantragt, die zu höheren Ausgaben führte. Außerdem hatte der Rechnungshof die Berechnung des jährlichen Landesprozentsatzes als fehlerhaft kritisiert. Schließlich lag keine gültige Richtlinie der TMASGFF zur Erstattung der Fahrgeldausfälle vor. In seinem Jahresbericht 2016 hatte der Rechnungshof angekündigt, die Auswirkungen der vom TMASGFF zugesagten Verfahrensveränderungen zu überprüfen.⁵

Bei seiner Prüfung 2023 hat der Rechnungshof festgestellt, dass das TLVwA das Verwaltungsverfahren ab 2016 umfänglich verbesserte. Die Fahrgeldeinnahmen der Verkehrsunternehmen waren nachvollziehbar belegt. Bei den individuellen Erstattungsverfahren führte das TLVwA die vorgesehenen Nachweiskontrollen sowie die Vor-Ort-Kontrollen zu den Verkehrserhebungen der Unternehmen in ausreichender Weise durch. Es forderte regelmäßig Zählunterlagen von den Antragstellern ab, prüfte diese und dokumentierte das Ergebnis in den Akten. Danach war nahezu jede zweite Abrechnung fehlerhaft. Beanstandungen betrafen zum Beispiel fehlende Angaben, Übertragungsfehler in den Ergebnislisten oder unzulässige Korrekturen auf Original-Zählprotokollen. Die vom TLVwA gegebenen Hinweise akzeptierten die Verkehrsunternehmen und berichtigten die Zählergebnisse. Die Kontrollen des TLVwA wirkten sich zudem positiv auf die Arbeitsweise der von den Verkehrsunternehmen beauftragten Zählunternehmen aus.

⁴ Prüfungsmitteilung vom 12. März 2015, Az. II 3 – 08 22 – 01/14.

⁵ Jahresbericht 2016, Tn. D.V, Seite 135.

Die oben genannten Erstattungen wirkten sich auf das Verhältnis zwischen pauschalen und individuellen Erstattungsverfahren aus. Lag der Anteil der pauschalen Erstattungsverfahren 2017 nur bei rund 40 %, betrug dieser Anteil 2021 bereits rund 60 %.

Für den Zeitraum ab 2016 hat der Rechnungshof festgestellt, dass der jeweilige Landesprozentsatz ordnungsgemäß ermittelt wurde. Die vom Rechnungshof seinerzeit zur ausgelaufenen Richtlinie gegebenen Hinweise hat das TMASGFF beachtet und umgehend eine neue erlassen.

Die vom TLVwA ergriffenen Maßnahmen haben die jährlichen Gesamtausgaben des Freistaats für die Erstattungsleistungen von 7,7 Mio. EUR (2016) auf 4,7 Mio. EUR (2021) reduziert.

Mit der Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs hat das TLVwA dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen. Die Initiative des TLVwA ist insbesondere im Hinblick auf die praktizierten Nachweis- und Vor-Ort-Kontrollen besonders hervorzuheben.

III. Lieferung von Beatmungsgeräten an Thüringer Krankenhäuser durch den Bund (Kapitel 82 30)

Der Rechnungshof hat 2022/2023 die Förderung von zusätzlichen intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten zu Beginn der Corona-Pandemie im Jahr 2020 beim TMASGFF geprüft.

Das Bundesministerium für Gesundheit stellte 2020 den Ländern Beatmungsgeräte zum Aufbau neuer intensivmedizinischer Behandlungskapazitäten entgeltlich zur Verfügung. Thüringen hat aus den vier Zentrallieferungen des Bundes 86 Beatmungsgeräte an zwölf Thüringer Krankenhäuser verteilt. Es beglich die Rechnung des Bundes im August 2021.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Freistaat den Krankenhäusern bis Ende 2022 insgesamt rund 1,24 Mio. EUR für die gelieferten Beatmungsgeräte nicht in Rechnung gestellt hatte. Er hat das TMASGFF aufgefordert, die Abrechnungen gegenüber den Krankenhäusern umgehend nachzuholen und die Gelder in den Landeshaushalt zu vereinnahmen.

Dem ist das Ministerium gefolgt. Es stellte den zwölf Krankenhäusern die Beatmungsgeräte 2023 in Rechnung. Zehn Krankenhäuser beglichen die Forderung, bei einem Krankenhaus verrechnete der Freistaat die Forderung mit pauschalen Fördermitteln und ein Krankenhaus bat um Stundung. Bis Ende 2023 hat der Freistaat insgesamt 1,16 Mio. EUR im Landeshaushalt (Corona-Sondervermögen) vereinnahmt.

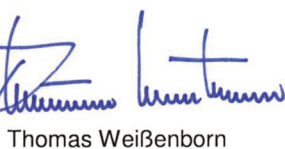
Rudolstadt, den 28. Mai 2024

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs


Kirsten Butzke


Mike Huster


Dr. Anja Nehrig


Thomas Weißenborn


Petra Michalowski

Glossar

Alternativ finanzierte Investitionen/ alternative Finanzierungen	Private Vorfinanzierung öffentlicher Bau- oder Beschaffungsmaßnahmen: Private stellen die Finanzierung einer Maßnahme bereit, die öffentliche Hand wird als deren Nutzer durch Miet- oder Leasingraten belastet.
Ausgabereste	Zum Ende des Haushaltsjahres nicht ausgegebene Haushaltsmittel, insbesondere für Investitionen, die aber in den nächsten (beiden) Jahren für den vorgesehenen Zweck benötigt werden.
Bereinigte (Ist-)Ausgaben	Gesamte (Ist-)Ausgaben ohne Kredittilgungen, Zuführungen an <i>Rücklagen</i> , Ausgaben für Fehlbeträge und <i>haushaltstechnische Verrechnungen</i> .
Bereinigte (Ist-)Einnahmen	Gesamte (Ist-)Einnahmen abzüglich Einnahmen aus Krediten, Entnahmen aus <i>Rücklagen</i> , Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> und <i>haushaltstechnische Verrechnungen</i> .
Besondere Finanzierungseinnahmen	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Einnahmen der <i>Hauptgruppe 3</i> : - Nettokreditaufnahme, - Entnahmen aus <i>Rücklagen</i>, - Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> aus Vorjahren, - Globale Mehr- und Mindereinnahmen, - <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>.
Besondere Finanzierungsausgaben	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Ausgaben der <i>Hauptgruppe 9</i> : - Zuführungen an <i>Rücklagen</i>, - Ausgaben für Fehlbeträge aus Vorjahren, - Globale Mehr- und Minderausgaben, - <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>.
Finanzierungssaldo	Differenz zwischen Haushaltseinnahmen und Haushaltsausgaben ohne die <i>besonderen Finanzierungseinnahmen</i> beziehungsweise <i>-ausgaben</i> .
Gemeinschaftsteuern	Steuern, deren Aufkommen Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zustehen, zum Beispiel Einkommen- und Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer.

Globale Minderausgabe (GMA)	Zum Ausgleich des Haushaltsplans vorgesehene globale Einsparungen.
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 beziehungsweise <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.
Kernhaushalt	Öffentlicher Haushalt auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene im engeren Sinne, also ohne Extrahaushalte oder sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.
Landesausgleichsstock	Mittel, die den Kommunen zum Ausgleich von Belastungen und Härten zur Verfügung gestellt werden.
Landessteuern	Steuern, deren Aufkommen dem Land zufließt, zum Beispiel Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Biersteuer.
Personalausgabenquote	Anteil der Personalausgaben an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i> .
Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	<i>Kassenmäßiges Gesamtergebnis</i> unter Berücksichtigung der in das folgende Haushaltsjahr übertragenen <i>Einnahme- und Ausgabereste</i> .
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	<i>Kassenmäßiges Jahresergebnis</i> 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 beziehungsweise Ausgaben negativ in Einnahmetiteln gebucht werden.
Rücklage	Finanzielle Reserve, auf die jederzeit zurückgegriffen werden kann; dient der Sicherstellung der Liquidität.
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	Zum Beispiel 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 beziehungsweise keine Mittel vorgesehen sind
Überschuss	Betrag, um den 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, zum Beispiel Investitionsmaßnahmen.
Zinsausgabenquote	Anteil der Zinsausgaben an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i> .

Herausgeber:
Thüringer Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt