

U n t e r r i c h t u n g

durch die Landesregierung

Stellungnahme der Landesregierung gemäß § 97 Abs. 1 Satz 3 der Thüringer Landeshaushaltsordnung zu dem Jahresbericht 2025 des Thüringer Rechnungshofs mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2023

Anliegend überreiche ich gemäß § 97 Abs. 1 Satz 3 der Thüringer Landeshaushaltsordnung die Stellungnahme der Landesregierung zu dem Jahresbericht 2025 des Thüringer Rechnungshofs mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2023 mit der Bitte um Beratung durch den Landtag.

Gruhner
Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten,
Sport und Ehrenamt und Chef der Staatskanzlei

Anlage

Hinweise der Landtagsverwaltung:

Die Stellungnahme der Landesregierung einschließlich des Schreibens der Finanzministerin wurde als Anlage zum Schreiben des Ministers für Bundes- und Europaangelegenheiten, Sport und Ehrenamt und Chefs der Staatskanzlei vom 15. Oktober 2025 an den Präsidenten des Landtags zugeleitet.

Auf einen Abdruck der Anlage wird verzichtet. Die Anlage steht unter der oben genannten Drucksachennummer elektronisch im Abgeordneteninformationssystem und in der Parlamentsdokumentation unter der Internetadresse www.parl-dok.thueringer-landtag.de zur Verfügung. Die Fraktionen und die Landtagsbibliothek erhalten je ein Exemplar der Anlage in der Papierfassung.

Der Präsident des Landtags hat die Unterrichtung gemäß § 67 Abs. 3 Satz 2 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags an den Haushalts- und Finanzausschuss überwiesen.



Die Ministerin

Thüringer Finanzministerium
Postfach 90 04 61 · PLZ 99107 Erfurt

Präsident des Thüringer Landtags
Herrn Dr. Thadäus König
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Ihre Ansprechpartnerin:
Katja Wolf

Durchwahl:
Telefon +49 361 57 3611-000
Telefax +49 361 57 3611-651

finanzministerin@
tfm.thueringen.de

Ihr Zeichen:

Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2023 sowie Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2025 des Thüringer Rechnungshofs

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:
(bitte bei Antwort angeben)
1040-33-H 3045/131
95677/2025

Erfurt
10. Oktober 2025

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß § 97 Abs. 1 Satz 3 der Thüringer Landeshaushaltsordnung lege ich Ihnen hiermit die Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2025 des Thüringer Rechnungshofs zur Beratung im Landtag über die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2023 vor.

Mit freundlichen Grüßen

i.V. 
Katja Wolf

Anlage

**Thüringer
Finanzministerium**
Ludwig-Erhard-Ring 7
99099 Erfurt

www.thueringen.de

USt-IdNr.: DE353210442

Leitweg-ID E-Rechnung:
16900601-0001-95

**Informationen zum Umgang mit
Ihren Daten (Art. 13, 14 DSGVO)**
im Thüringer Finanzministerium
finden Sie im Internet unter
www.ds-tfm.thueringen.de.
Auf Wunsch übersenden wir
Ihnen eine Papierfassung.

Bankverbindung
Landesbank Hessen-Thüringen
BIC: HELADEF820
IBAN: DE37 8205 0000 3004 4440 18
Zahlungsempfänger
Freistaat Thüringen

Thüringer Rechnungshof

Stellungnahme der Landesregierung

Jahresbericht 2025

zum Jahresbericht 2025

des Thüringer Rechnungshofs

**mit Bemerkungen zur
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2023**

**mit Bemerkungen zur
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2023**

Die **Thüringer Landesregierung** nimmt nach
§ 97 Abs. 1 Satz 3 der Thüringer Landeshaushalts-
ordnung (ThürLHO) zu dem

Jahresbericht 2025

des Thüringer Rechnungshofs

**mit Bemerkungen zur
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und zur Haushaltsrechnung 2023**

wie folgt Stellung:

Vorbemerkungen

Der Jahresbericht 2025 des Thüringer Rechnungshofs bezieht sich auf die Haushaltsrechnung der Landesregierung für 2023. Die Berichte 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 2023 (Art. 102 Abs. 3 Thüringer Verfassung [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 juristischen und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Unternehmen. Der Rechnungshof ist zudem berechtigt, bei Stellen außerhalb der Verwaltung zu prüfen, insbesondere, wenn sie Zuschüsse aufgrund eines Gesetzes oder Zuwendungen erhalten (§ 104 Abs. 1 bzw. § 91 Abs. 1 Thüringer Landeshaushaltsordnung [ThürLHO]).

Dem Rechnungshof ist zusätzlich die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gebietskörperschaften übertragen.¹ Die Ergebnisse dieser Prüfungen legt er regelmäßig 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 Mitteldeutschen Rundfunks (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 Länder in einem Bericht mitgeteilt. Auch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) erhält diese Mitteilungen. Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des MDR sind nicht Bestandteil des Jahresberichts. Sie werden auf den Internetseiten der Rechnungshöfe veröffentlicht.²

Aufgrund der Stellung des Rechnungshofs als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle ist er in der Gestaltung seiner Prüfungen und der Auswahl der Prüft Themen frei. Prüfungsfreie Räume bestehen dabei nicht. Er kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 89 Abs. 2 ThürLHO). Er setzt für seine Prüfungen fachliche Schwerpunkte und kann es bei der Auswahl der zu prüfenden Unterlagen bei Stichproben belassen.

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

¹ Art. 103 Abs. 4 ThürVerf i. V. m. 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).

² Siehe <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/rundfunkpruefungen/> (zuletzt abgerufen am 4. Juni 2025).

Entscheidungsgrundlagen sowie auf Auswirkungen politischer Entscheidungen unter den Gesichtspunkten von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hinzuweisen³. Zudem kann er Empfehlungen geben und Gesetzesänderungen anregen.

Zu den im Jahresbericht enthaltenen Prüfungsergebnissen hatten insbesondere 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.

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

Teil B enthält die Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung 2023 mit einer Analyse der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und einzelnen Aufgabenschwerpunkten (Kommunen, Europäische Union [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 üblicherweise 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.

Mit dem Jahresbericht 2025 legt der Rechnungshof dem Landtag und der Landesregierung das Ergebnis seiner Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung für das zu entlastende Jahr, aber auch für frühere und spätere Jahre vor. In diesem Jahr berichtet er im Teil A ergänzend über die Bedeutung und Umsetzung von Förderprogrammen im Freistaat.

³ Zum Wandel der Finanzkontrolle BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09 –, BVerfGE 127,165-224, Rn.138.

A. Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage und finanzwirtschaftliche Empfehlungen des Rechnungshofs

I. Haushaltswirtschaftliche Lage

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik stagniert weiterhin. Die Konjunktur hat sich 2024 erneut leicht rückläufig entwickelt (-0,2 %).⁴ Die Wirtschaftsleistung sank damit das zweite Jahr in Folge. Ende 2024 lag sie nach wie vor leicht um 0,3 % über dem Niveau von 2019.

Auch für das laufende Jahr 2025 zeichnet sich die anhaltende Stagnation ab. Die Konjunkturprognosen gehen nur von einem minimalen Wachstum von 0,1 % aus.⁵ Diese verhaltene Aussicht auf eine wirtschaftliche Erholung für 2025 aus dem Vorjahr (+1,0 %) wurde somit erneut nach unten korrigiert. Die Erwartung einer wirtschaftlichen Erholung trat das dritte Jahr in Folge nicht ein. Es bleibt offen, ob sich die von den Wirtschaftsforschungsinstituten für 2026 geäußerte leicht positive Erwartung von 1,3 % Wirtschaftswachstum bestätigen wird.⁶ Dies gilt auch vor dem Hintergrund der geplanten hohen Kreditaufnahmen des Bundes.

Die Inflationsrate schwächte sich im Jahr 2024 ab. Im Jahresmittel lag sie bei 2,2 % und damit deutlich unter dem Vorjahr (5,9 %).⁷ Die Prognosen gehen für 2025 von einer Stabilisierung leicht über der Zielmarke der Europäischen Zentralbank von 2 % p. a. aus.

Infolge der abgeschwächten Inflationsrate hatte die Europäische Zentralbank ihren Leitzins im Juni 2024 von 4 % auf zunächst 3,75 % abgesenkt. In fünf weiteren Zinsschritten hat sie den Leitzins bis April 2025 auf 2,25 % abgesenkt und somit die von 2022 bis 2023 deutlichen Erhöhungen wieder zurückgenommen.⁸ Das Zinsniveau liegt damit aktuell zwar noch signifikant über dem Niveau der Nullzinsphase, aber merklich unter der Höchstmarke von 2024.

Wirtschaftliche Lage in Thüringen

Die Wirtschaftsleistung Thüringens ging 2024 ausweislich der vorläufigen Ergebnisse des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche

Hinsichtlich der Ausführungen zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den dort genannten Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung insbesondere im laufenden Jahr 2025 liegen inzwischen aktuellere Informationen vor. Die meisten Wirtschaftsinstitute haben unterjährig ihre Wachstumserwartung für das Jahr 2025 angehoben, insbesondere aufgrund der anhaltend positiven Entwicklung des privaten Konsums, der verbesserten Auftragslage sowie optimistischerer Stimmungsindikatoren. Die unerwartet positive Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im 1. Quartal 2025 von +0,4 % gegenüber dem Vorquartal darf hingegen nicht zu hoch gewichtet werden. Hier dürften vorgezogene Exporte aufgrund der Zollankündigungen der USA maßgeblich gewesen sein, die sich im Jahresverlauf wieder ausgleichen werden.

Unter dem Strich rechnet z. B. das ifo Institut in seiner Sommerprognose vom Juni 2025 mit einem BIP-Wachstum von 0,3 % für das laufende Jahr 2025. Die positivere wirtschaftliche Entwicklung dürfte gleichermaßen positive Auswirkungen auf die Einnahmen des Landes haben.

⁴ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 019, 15. Januar 2025, unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25_019_811.html (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2025).

⁵ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2025, 10. April 2025, unter: <https://gemeinschaftsdiagnose.de/2025/04/10/gemeinschaftsdiagnose-fruehjahr-2025-geopolitischer-umbruch-verschaerft-krise-strukturreformen-noch-dringlicher/> (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2025).

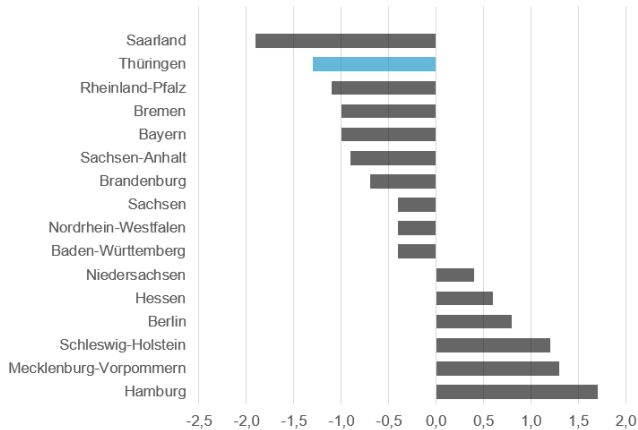
⁶ Ebenda.

⁷ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 020, 16. Januar 2025, unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25_020_611.html (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2025).

⁸ Deutsche Bundesbank, Zeitreihe BBIN1.M.D0.ECB.ECBFAC.EUR.ME, unter: https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-daten-bank/759778/759778?listId=www_szista_mb01 (zuletzt abgerufen am 12. Mai 2025).

Gesamtrechnung der Länder⁹ preisbereinigt um 1,3 % gegenüber dem Vorjahr zurück.⁹

ABBILDUNG 1: VERÄNDERUNG DES BRUTTOINLANDSPRODUKTS 2024 (PREISBEREINIGT) NACH LÄNDERN IN PROZENT



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, Bruttoinlandsprodukt bis 2024 – in jeweiligen Preisen – vorläufige Ergebnisse nach Bundesländern, unter: <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/ergebnisse-laenderebene/bruttoinlandsprodukt-bruttowertschoepfung> (zuletzt abgerufen am 2. April 2025).

Der Rückgang in Thüringen war damit vergleichsweise deutlich. In Deutschland insgesamt ging die Wirtschaftsleistung um rund 0,2 % zurück. Der höchste Rückgang der Wirtschaftsleistung war im Saarland mit -1,9 % zu verzeichnen. In Hamburg wuchs die Wirtschaftsleistung mit 1,7 % am stärksten.

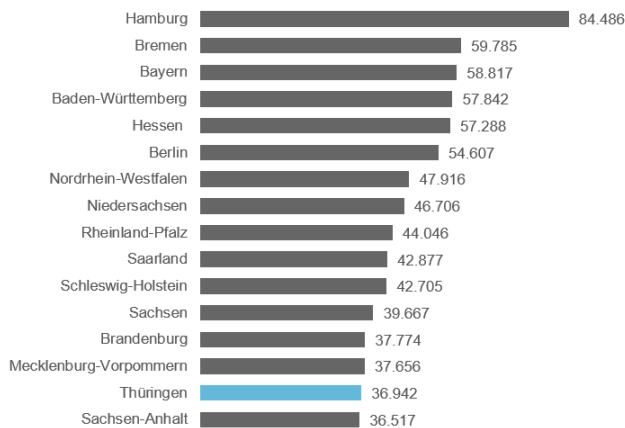
In Thüringen haben sich 2024 alle drei Wirtschaftszweige (Land- und Forstwirtschaft, produzierendes Gewerbe, Dienstleistungssektor) rückläufig entwickelt. Wesentlicher Treiber für den Rückgang der Wirtschaftsleistung war der Rückgang der Bruttowertschöpfung im produzierenden Gewerbe mit -3,2 %.¹⁰

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über das jeweilige Bruttoinlandsprodukt der Länder je Einwohner für das Jahr 2024. Dieses lag in Thüringen 2024 mit 36.942 EUR auf dem im bundesweiten Vergleich zweitschlechtesten Niveau.

⁹ Siehe dazu Thüringer Landesamt für Statistik: Pressemitteilung 085/2025, 28. März 2025.

¹⁰ Ebenda.

ABBILDUNG 2: BRUTTOINLANDSPRODUKT LAND JE EINWOHNER 2024 IN EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2024, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Tabelle 3.3.

Öffentlicher Gesamthaushalt

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen spiegeln sich auch in den öffentlichen Haushalten wieder. Der öffentliche Gesamthaushalt von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen hat 2024 mit einem kassenmäßigen Defizit von 104 Mrd. EUR abgeschlossen.¹¹

Das gesamtstaatliche Defizit fiel 2024 rund 13 Mrd. EUR höher als im Vorjahr aus. Zwischen den staatlichen Ebenen haben sich dabei Verschiebungen ergeben. Der Bund konnte erneut sein Defizit verringern – auf nunmehr 50,9 Mrd. EUR (2023: 87,9 Mrd. EUR). Die Finanzlage der Länder- und Gemeindeebene hat sich gegenüber dem Vorjahr dagegen deutlich verschlechtert. Letztes Jahr wiesen die Länder noch nahezu ausgeglichene Haushalte aus. 2024 haben sie ein Defizit von 18,2 Mrd. EUR ausgewiesen. Noch höher fiel das Defizit von 24,8 Mrd. EUR der Gemeinden aus. Die Sozialversicherungen hatten ein Defizit von 10,5 Mrd. EUR.

Tendenziell hat sich das gesamtstaatliche Defizit 2024 somit gleichmäßiger über die Ebenen verteilt. Gleichwohl entfiel auch 2024 der größte Anteil auf den Bund. Bezüglich der stark defizitären Gemeindeebene ist für Thüringen hervorzuheben, dass die Gemeinden in Thüringen einen leichten Überschuss von 79 Mio. EUR erzielen konnten. Thüringen ist 2024 das einzige Land, in dem die Gemeinden kein Defizit ausgewiesen haben.¹²

Vorläufiger Jahresabschluss 2024 des Freistaats¹³

¹¹ Destatis, Pressemitteilung 131, 4. April 2025, unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_131_711.html (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2025).

¹² Destatis, Statistischer Bericht – Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-4. Vierteljahr 2024, 71511-18: Finanzierungsübersicht der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände - Kernhaushalte - nach Arten und Ländern.

¹³ Siehe dazu TFM: Pressemitteilung vom 4. März 2025 und Landtagsvorlage 8/6209.

Der Haushalt für das Jahr 2024 schloss vorläufig nach seinem Abschluss mit einem leichten Finanzierungsüberschuss von 80 Mio. EUR.

Das geplante Finanzierungsdefizit für 2024 belief sich auf 683 Mio. EUR.

Ursächlich für die positive Entwicklung im Vollzug waren Minderausgaben von 561,2 Mio. EUR in den Hauptgruppen 4 bis 8.

Von diesen Minderausgaben wurden 156 Mio. EUR zur Erbringung der Globalen Minderausgabe verwendet. Die bereinigten Ausgaben lagen damit 405,2 Mio. EUR unter dem Planwert. Darüber hinaus konnten im Vollzug 363,8 Mio. EUR höhere bereinigte Einnahmen erzielt werden, als im Soll veranschlagt. Im Wesentlichen gingen diese Mehreinnahmen auf die Zuführung aus dem aufgelösten *Sondervermögen* „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“ und den nicht vorhersehbaren sogenannten Zensus-Effekt zurück. Die Zuführung aus dem Sondervermögen betrug rund 303 Mio. EUR. Aufgrund des Zensus-Effektes hat Thüringen 2024 rund 157 Mio. EUR mehr Steuereinnahmen aus dem Finanzkraftausgleich erhalten. Ohne diese beiden Effekte hätte der Freistaat Mindereinnahmen von rund 96 Mio. EUR decken müssen.

Die Mehreinnahmen im Jahr 2024 sind daher kein Ausdruck einer positiven finanzwirtschaftlichen Entwicklung, sondern beruhen auf einer einmaligen Auflösung des Sondervermögens und einer systematischen Verschiebung im Finanzkraftausgleich zugunsten Thüringens.

Bereinigte man den Finanzierungssaldo um den Einmaleffekt der Auflösung des Sondervermögens, hätte sich für 2024 erneut ein Finanzierungsdefizit von rund 223 Mio. EUR ergeben.

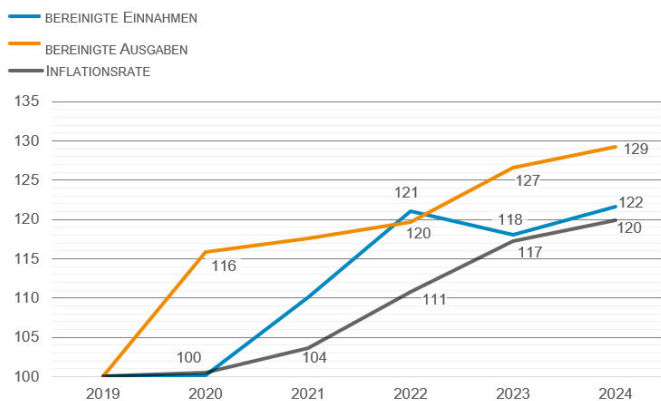
Betrachtet man die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben über den Zeitraum von 2019 bis 2024, ergibt sich folgendes Bild:

Der Finanzierungsüberschuss lag im Jahr 2024 bei 86,2 Mio. EUR.

Nach den hier vorliegenden Aufzeichnungen betrug der Wert der Minderausgaben 563,6 Mio. EUR.

Der Wert des Finanzierungsdefizit von rund 223 Mio. EUR ist nicht nachvollziehbar. Wenn man von dem tatsächlichen Finanzierungsüberschuss von rund 86 Mio. EUR in 2024 ausgeht und die beiden einnahmeseitigen Einmaleffekte abzieht, würde sich ein Finanzierungsdefizit von 373,9 Mio. EUR errechnen.

ABBILDUNG 3: ANSTIEG DER BEREINIGTEN EINNAHMEN UND AUSGABEN (INDEX 2019 = 100)



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: ZDL/destatis „Kassenergebnisse Länder (SFK3) nach Jahren“, eigene Berechnung.

In den letzten fünf Jahren haben sich die Einnahmen und Ausgaben des Freistaats auseinander bewegt. Dabei kann grob zwischen zwei Phasen unterschieden werden. In der Phase 2020 bis 2022 hat der Landeshaushalt mit stark steigenden Ausgaben zur Krisenbewältigung reagiert. Die Einnahmen entwickelten sich dagegen krisenbedingt zunächst weniger dynamisch. Die Ausgabenaufwüchse in der Krise 2020 bis 2022 sind insbesondere durch unmittelbare Krisenreaktionen (Hilfszahlungen an die Wirtschaft, Stabilisierungszuweisungen an Kommunen etc.) erklärbar.

In der zweiten Phase konnte nach inflationsgetriebenen Einnahmewüchsen 2022 sogar ein Finanzierungsüberschuss im Vollzug erzielt werden. Ab 2022 hätte der Rechnungshof jedoch eine schrittweise Angleichung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung erwartet. Seitdem sind die Ausgaben in Thüringen jedoch wieder deutlich stärker angestiegen als die bereinigten Einnahmen. Der Trend seit 2022 lässt keine Konsolidierung der bereinigten Ausgaben zur Angleichung an die bereinigten Einnahmen erkennen.

Die bereinigten Einnahmen des Freistaats Thüringens liegen 2024 rund 21,6 % über dem Niveau von 2019. Sie liegen damit über der Entwicklung der Verbraucherpreise (+19,9 %) und haben sich damit keineswegs unterproportional entwickelt. Weitaus überproportional entwickelten sich hingegen die bereinigten Ausgaben. Diese stiegen bis 2023 um rund 29,3 % an.

Haushaltsplan 2025

Der Entwurf für den Haushaltsplan 2025 wurde noch durch die Vorgängerregierung im Oktober 2024 in den Landtag eingebracht. Diese hatte dabei die bisherige Ausgabenstruktur fortgeschrieben (sogenannter „technischer Haushaltsplan“). Der Aufstellungserlass des Thüringer Finanzministeriums (TFM) hatte vorgesehen, einen Haushaltsplan ohne Finanzierungsdefizit zu erarbeiten und sich hierfür an den Ist-Ausgaben des Jahres 2023 zu orientieren.

Die Zielstellung des TFM wurde im Ergebnis verfehlt. Schon der Regierungsentwurf sah ein Finanzierungsdefizit von 659 Mio. EUR vor. Das Verfahren der bloßen Fortschreibung ohne klare Prioritätensetzung bei gleichzeitigen Konsolidierungsbestrebungen stellte nach Auffassung des Rechnungshofs keinen geeigneten Weg dar, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Im Ergebnis wurde im Regierungsentwurf an vielen Stellen mit zu geringen Personalausgaben geplant oder auch vertraglich vereinbarte oder gesetzlich fixierte Leistungen nicht in ausreichendem Maße veranschlagt.

Im Zuge der parlamentarischen Beratungen wurden umfangreiche Änderungen am Regierungsentwurf vorgenommen. Das Haushaltsvolumen 2025 liegt mit 13,99 Mrd. EUR über dem des Vorjahres (13,54 Mrd. EUR). Der Haushaltsplan für 2025 setzt den Trend zur Ausgabensteigerung fort. Das geplante Finanzierungsdefizit beläuft sich 2025 auf knapp 1 Mrd. EUR. Die veranschlagten *bereinigten Ausgaben* steigen gegenüber dem vorläufigen Ist 2024 um rund 1 Mrd. EUR auf

13,94 Mrd. EUR

(+7,4 %) an, die veranschlagten *bereinigten Einnahmen* sinken dagegen um rund 132 Mio. EUR auf

12,4 Mrd. EUR.

Für den Haushaltsausgleich wurde zudem eine Globale Minderausgabe von

214 Mio. EUR veranschlagt.

Das Finanzierungsdefizit wird durch eine Rücklagenentnahme von

743 Mio. EUR

sowie eine Nettokreditaufnahme von 314 Mio. EUR ausgeglichen.¹⁴

Haushaltsaufstellung 2026/2027

Für den Doppelhaushalt 2026/2027 stellte die neue Landesregierung ihren ersten grundständigen Haushaltsplanentwurf auf. Das Kabinett hat hierfür – abweichend zur Praxis der letzten Jahre – wieder verbindliche Eckwerte für jeden Einzelplan beschlossen. Die Planaufstellung wird zudem erstmals entlang der neuen Struktur der Landesregierung vorgenommen.

Die Eckwerte orientieren sich an dem planmäßig zur Verfügung stehenden Einnahmen gemäß der aktuellen Steuerschätzung aus Mai 2025. Ausweislich des Aufstellungserlasses des TFM vom 23. Mai 2025 wurden folgende Zielvorgaben festgelegt:

Wert wird nicht korrekt wiedergegeben und müsste lauten:
13,96 Mrd. EUR

Wert wird nicht korrekt wiedergegeben und müsste lauten:
12,94 Mrd. EUR

Wert wird nicht korrekt wiedergegeben und müsste lauten:
217 Mio. EUR

Wert wird nicht korrekt wiedergegeben und müsste lauten:
731 Mio. EUR

¹⁴ In den 743 Mio. EUR ist die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage in Höhe von 731 Mio. EUR enthalten. Die übrigen Entnahmen aus Rücklagen beziehen sich mehrheitlich auf Rücklagen für zweckgebundene Mittel.

- die Gestaltung zum Übergang in einen „finanzpolitischen Normalmodus“,
- schrittweise und konjunkturgerechte Anpassung der jährlichen Ausgaben auf das Niveau der jährlichen Einnahmen,
- Stärkung der Investitionen bei Land und Kommunen.

Die jährlich zur Verfügung stehende Finanzmasse aus dem Einzelplan 17 für die Deckung der Zuschussbedarfe der übrigen Einzelpläne ist in den Jahren 2026 und 2027 gegenüber dem Niveau des Jahres 2025 rückläufig.

2025 stehen planmäßig noch 7,22 Mrd. EUR zur Verfügung.

Im Jahr 2026 sieht der Eckwertebeschluss noch eine zur Verfügung stehende Gesamtsumme von 6,83 Mrd. EUR und für 2027 von 6,61 Mrd. EUR vor. Die rückläufigen Überschüsse des Einzelplans 17 resultieren aus nur noch leicht ansteigenden Steuereinnahmen bei gleichzeitigem Anstieg des Volumens des kommunalen Finanzausgleichs sowie der Versorgungsausgaben.

Die von der Landesregierung vorgegebenen Eckwerte spiegeln die Notwendigkeit von erheblichen Konsolidierungsmaßnahmen in den Jahren 2026 und 2027 wider.

Zur Erreichung der finanzpolitischen Zielsetzung plant die Landesregierung parallel die Einbringung eines Haushaltsbegleitgesetzes. Das TFM hat hierzu per Rundschreiben vom 21. Mai 2025 informiert, dass neben den Förderprogrammen auch landesgesetzliche Leistungen durch die Ressorts überprüft werden sollen. Gesetzentwürfe mit haushaltsentlastenden Wirkungen sollen in das Haushaltsbegleitgesetz aufgenommen werden.

Im Bereich der investiven Zuschüsse plant die Landesregierung zudem eine Umstellung auf alternative Finanzierungsformen.

Eine konkretisierende Handreichung durch das TFM wird hierzu in Aussicht gestellt.

II. Bedeutung und Umsetzung von Förderprogrammen im Freistaat

Förderprogramme¹⁵ sind seit jeher ein bedeutendes Instrument bei der Wahrnehmung von Landesaufgaben. Fördermittel werden in Thüringen überwiegend in Form von Zuwendungen ausgereicht. Sie dürfen nur

Für das Soll-Jahr 2025 stehen planmäßig noch 6,95 Mrd. EUR zur Verfügung.

Die Umstellung bei investiven Zuschüssen des Landes auf alternative Finanzierungsformen („Kapitaldienstfinanzierung“) soll nicht als Pflicht für alle Programme eingeführt werden. Vielmehr soll damit ein zusätzliches Instrument zur Verfügung gestellt werden, um die Investitionstätigkeit des Landes zu stärken und gleichzeitig kurzfristig wirkende Impulse zur Haushaltsentlastung bei dafür geeigneten Programmen setzen zu können.

Auch die Landesregierung erkennt die besondere Bedeutung von Förderprogrammen an. Gleichwohl ist es erforderlich, insbesondere konsumtive Ausgaben zu identifizieren, die zugunsten der Priorisierung

¹⁵ VV Nr. 4.1 zu § 23 ThürLHO.

veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Dieses staatliche Interesse kann sich aus gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Zielsetzungen ergeben. Daher sind in fast allen Einzelplänen des Landeshaushalts Zuwendungsmittel veranschlagt, welche ihren Einsatz über die gesamte Bandbreite und an eine Vielzahl von Zuwendungsempfängern finden.

anderer Ausgaben zurückgeführt werden können. Hierzu gehören ob ihrer vergleichsweise hohen Disponibilität auch Förderprogramme. Förderprogramme sind nach den Vorgaben der §§ 6, 7 Abs. 5 und § 23 ThürLHO i.V.m. den entsprechenden Verwaltungsvorschriften (VV) in einem ersten Schritt danach zu beurteilen, ob sie im erheblichen Landesinteresse notwendig sind und ob ihre Zielrichtung mit der Durchführung erreicht wird. Dieser Aufgabe stellt sich die Landesregierung auch in der von der Landesregierung errichteten Haushaltsstrukturkommission.

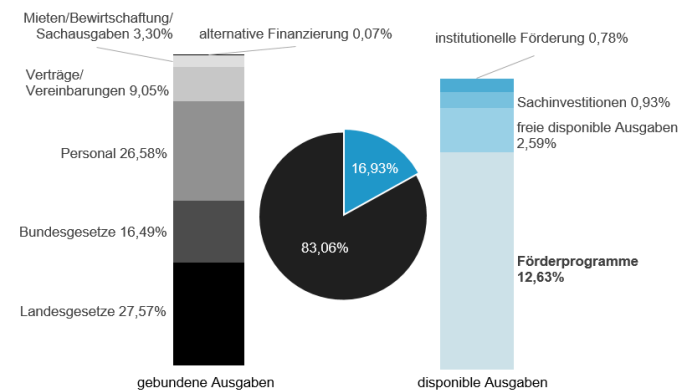
Ergänzend zur Haushaltsstrukturkommission wurde daher am 1. April 2025 eine IMAG "Überprüfung und Vereinfachung der Förderinstrumente und -strukturen in Thüringen" eingesetzt. Inhaltlich wurde an die Ergebnisse der IMAG „Modernes Thüringen“ angeknüpft, der Prozess jedoch neu aufgesetzt. Die IMAG hat eine Programminventur erstellt. Auf Basis der Erhebungen entwickelt die IMAG weitere Vorschläge im Hinblick auf Digitalisierung und Vereinfachung von Förderinstrumenten und -strukturen im Freistaat.

1. Ausgaben des Freistaats für Förderprogramme

Anteil der Förderprogramme am Landeshaushalt

Über 84 % der veranschlagten Mittel des Gesamthaushalts¹⁶ des Freistaats sind fest gebunden. Förderprogramme haben einen signifikanten Anteil an den kurz und mittelfristig disponiblen Mitteln für Ausgaben. Daher kommt ihnen eine hohe Bedeutung in der Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung zu.

ABBILDUNG 4: DISPONIBLE UND GEBUNDENE AUSGABEN DES FREISTAATS IN 2024¹⁷



Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsplan 2024, eigene Berechnungen.

¹⁶ Hierbei werden Ausgaben für Personal, nach Landes- oder Bundesgesetzen, nach Vereinbarungen und Verträgen sowie für Mieten/Pachten und Bewirtschaftung als kurz- bis mittelfristig fixiert angenommen.

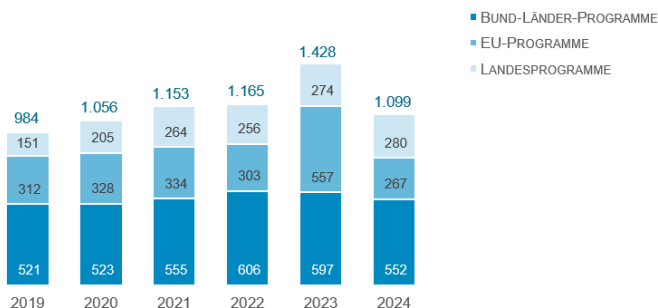
¹⁷ Die rechnerische Abweichung zu 100 % sind rundungsbedingt. Die Angaben zu den Anteilen der jeweiligen Ausgabenkategorien beziehen sich auf die Gesamtausgaben ohne Berücksichtigung der Globalen Minderausgabe. Die Angaben zu Förderprogrammen in Abbildung 4 umfassen alle Zahlungen aus Förderprogrammen pro Jahr im Verhältnis zum Gesamthaushalt (RGA 34). RGA-Schlüssel beschreiben die rechtliche Bindung von Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung werden die Schlüssel jedem Titel im Haushaltsplan zugeordnet. Vgl. Anlage 3 der Richtlinie für die Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das Haushaltsjahr 2024 (HAR 2024).

Der Freistaat setzt jährlich zur Umsetzung von Förderprogrammen über 1 Mrd. EUR ein.¹⁸ Von 2019 bis 2024 bewegten sich die Gesamtausgaben für Förderungen zwischen rund 984 Mio. EUR und rund 1.427 Mio. EUR jährlich. Der Anteil der Förderprogramme an den bereinigten Gesamtausgaben schwankte im selben Zeitraum jeweils zwischen 9,3 % und 11,2 %. Von 2019 bis 2024 ist der Anteil von Förderprogrammen im Trend von 9,8 % auf 11,2 % angestiegen.

Arten von Förderprogrammen

Die Förderprogramme lassen sich in EU-Programme (Strukturfonds¹⁹), Bund-Länder-Programme sowie Landesprogramme unterscheiden. Von den Gesamtausgaben für Förderprogramme entfällt 2024 ein Anteil von 280 Mio. EUR auf die Landesprogramme. Für Bund-Länder-Programme verausgabt der Freistaat Fördermittel von 552 Mio. EUR und für EU-Programme 267 Mio. EUR. Der Ausgabenanteil der EU-Programme ist im Zeitablauf schwankend und hängt mit dem Abrechnungsstand gegenüber der Europäischen Kommission zur jeweiligen Förderperiode zusammen. 2023 endete zum Beispiel der Abrechnungszeitraum für die Förderperiode 2014 bis 2020. In 2023 war daher eine deutliche Steigerung gegenüber den Vorjahren für die Ausgaben aus EU-Förderprogrammen zu verzeichnen (2023: 557 Mio. EUR).

ABBILDUNG 5: AUSGABEN FÜR FÖRDERPROGRAMME, GRUPPIERT NACH PROGRAMMART IN Mio. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen 2019 bis 2023, Haushaltsplan 2024, eigene Berechnungen.

Förderziele, Förderbedingungen und administrative Umsetzung der EU-Programme und der Bund-Länder-Programme sind sowohl inhaltlich als auch administrativ vielfach durch die EU und den Bund vorgegeben. Die Landespolitik kann diese Programme nur bedingt nach ihren politischen Zielen ausgestalten oder hinsichtlich gewünschter Förderbedingungen anpassen. Soweit die Zielsetzungen dieser Programme auch nicht zwingend den prioritären Landesinteressen des Freistaats dienen, sollte die Landesregierung die Beteiligung an diesen Programmen auf den Prüfstand stellen.

¹⁸ In diese Summe wurden alle Auszahlungen der HGr. 6 und 8 mit einem RGA-Schlüssel der Gruppe 34 einbezogen. Institutionelle Förderungen sind nicht umfasst (RGA Gruppe 35).

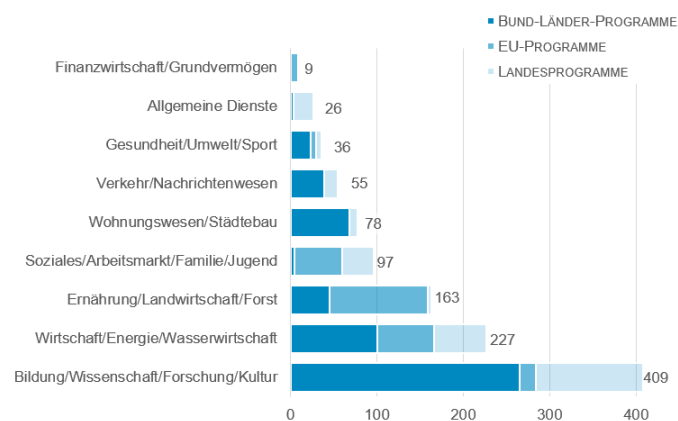
¹⁹ Dazu zählen unter anderem der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds+ (ESF+), der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Die Programme verursachen eine Bindung von Landesmitteln, da diese durch Haushaltsmittel des Landes kofinanziert werden. Im Bereich der EU-Programme galt für die Strukturfonds in der Förderperiode 2014 bis 2020 ein Kofinanzierungsanteil von 20 %. In der Förderperiode ab 2020 ist der Kofinanzierungsanteil des Landes auf 40 % gestiegen. Bei den Bund-Länder-Programmen wird in der Regel eine paritätische Finanzierung vereinbart.

Förderprogramme nach Funktionsbereichen

Es gibt in nahezu allen Funktionsbereichen EU-Programme, Bund-Länder-Programme und Landesprogramme, deren Anteile nach Bereich variieren:

ABBILDUNG 6: AUSGABEN FÜR FÖRDERPROGRAMME, GRUPPIERT NACH FUNKTIONSBEREICHEN UND PROGRAMMART FÜR DAS JAHR 2024 (IST-ZAHLEN) IN Mio. EUR



Der Freistaat verausgabt einen Großteil der Fördermittel für den Bereich Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur. In 2024 waren es für diesen Funktionsbereich 409 Mio. EUR. Die Förderprogramme im Bereich Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur sind überwiegend durch den Bund finanziert und durch das Land kofinanziert (Bund-Länder-Programme in Höhe von 266 Mio. EUR). Ein Beispiel ist das Bund-Länder-Programm „DigitalPakt Schule“ mit einem Volumen von 184 Mio. EUR von 2019 bis 2024. Der Freistaat hatte 2024 für diesen Bereich weitere Landesprogramme in Höhe von 165 Mio. EUR aufgelegt. EU-Programme hatten mit 16 Mio. EUR einen geringen Anteil im Bereich Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur.

2. Veranschlagung und Ausreichung von Zuwendungen

Die Ausreichung von Zuwendungen bestimmt sich nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben.²⁰ Diese bilden den rechtlichen Kern des Zuwendungsrechts. Danach muss zum einen gewährleistet sein, dass die ausgereichten Mittel zweckentsprechend verwendet werden. Zum anderen

Die haushaltsrechtlichen Vorgaben finden sich in den VV zu §§ 23, 44 ThürLHO. Die VV zu § 44 ThürLHO wurde zum 1. Mai 2025 neu gefasst. Nr. 4 der VV zu § 23 ThürLHO enthält klare Vorgaben Förderprogrammen und deren Controlling.

²⁰ §§ 23, 44 ThürLHO.

soll mit der Mittelvergabe sichergestellt werden, dass die aus dem erheblichen staatlichen Interesse erwachsenden Förderziele eingehalten und erreicht werden.

Um einen Missbrauch und eine ineffiziente Mittelverwendung zu verhindern, sind Kontrollen notwendig. So haben die Zuwendungsgeber die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der von ihnen gewährten Haushaltsmittel im Einzelfall zu prüfen. Grundlage der Überprüfung bildet der vom Zuwendungsempfänger zu führende Verwendungsnachweis, der einer rückschauenden Legitimation der Mittelvergabe dient.

Ferner setzt ein Förderprogramm die Förderung einer programmatisch festgelegten Zielsetzung (Programmziel) mit konkreten Zweckbestimmungen (Zuwendungszwecke) durch Zuwendungen voraus. Vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, dass die wirtschaftliche Erreichung der Programmziele überprüft wird. Ein wirksames Controlling bietet hierbei eine geeignete Unterstützung für die Bewertung der Zielerreichung.

Verwendungsnachweis

Mit dem Verwendungsnachweis hat der Zuwendungsempfänger Rechenschaft über die Verwendung der Zuwendung abzulegen. Die Ausgestaltung des Verwendungsnachweisverfahrens richtet sich nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 ThürLHO (VV zu § 44 ThürLHO), welche die gesetzlichen Vorgaben konkretisieren.

Der Verwendungsnachweis besteht stets aus einem Sachbericht (inhaltliche Unterlage) und einem zahlenmäßigen Nachweis (monetäre Unterlage). Im Sachbericht sind das Ergebnis und die Zielerreichung der Förderung zu beschreiben. Im zahlenmäßigen Nachweis hat der Zuwendungsempfänger die ordnungsgemäße Mittelverwendung durch eine Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben zu dokumentieren.

Die Verpflichtung zur Vorlage des Verwendungsnachweises ergibt sich zwingend aus § 44 Abs. 1 Satz 2 ThürLHO. Durch die Prüfung des Verwendungsnachweises können fehlerhafte Mittelverwendungen identifiziert, Korrekturmaßnahmen ergriffen und nicht zweckentsprechend verwendete Mittel zurückgefordert werden.

Darüber hinaus bildet der Verwendungsnachweis die Grundlage für die Erfolgskontrolle, die überprüft, ob die mit der Zuwendung verfolgten Ziele tatsächlich erreicht wurden. Dies ist insbesondere auch im Hinblick auf die Kontrolle der Erreichung der Programmziele und damit eine effektive Steuerung staatlicher Förderprogramme von Bedeutung.

Der Verwendungsnachweis ist daher wesentlicher Bestandteil des Zuwendungsverfahrens und für dessen ordnungsgemäße Durchführung sowie für eine wirksame Kontrolle des zweckentsprechenden Einsatzes der Steuermittel unverzichtbar.²¹

²¹ Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, E I Rn. 7.

Beratung zur Verwendungsnachweisprüfung 2022

Der Rechnungshof beanstandet regelmäßig die Verwendungsnachweisprüfung als Schwachstelle der Zuwendungspraxis. Die Notwendigkeit und Bedeutung des Verwendungsnachweises betont er im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit immer wieder. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Verwendungsnachweises als Bestandteil der Rechnungslegung hatte der Rechnungshof 2022 eine Beratung veröffentlicht, die sich mit den Vorgaben zur Verwendungsnachweisprüfung in Nr. 11 der VV zu § 44 ThürLHO und deren Anwendung in der Praxis befasst.²²

Überarbeitung der VV zu § 44 ThürLHO

Das TFM hat Ende 2023 eine Überarbeitung der VV zu § 44 ThürLHO initiiert. Eine zu diesem Zweck gegründete interministerielle Arbeitsgruppe hat sich unter Leitung des TFM dieser Aufgabe angenommen. Der Rechnungshof nahm an dieser Arbeitsgruppe beratend teil. Es wurde eine Vielzahl von Änderungsvorschlägen erarbeitet, die die praktische Anwendung der VV zu § 44 ThürLHO für die Fördermittelvergabe erleichtern und die Fehleranfälligkeit im Verwendungsnachweisverfahren senken sollen. Dabei spielten die Empfehlungen und Hinweise des Rechnungshofs aus der Beratung von 2022 eine maßgebliche Rolle. Dies betraf beispielsweise folgende Punkte:

- Die Arten und Formen des Verwendungsnachweises sollen anwenderfreundlicher gestaltet werden, so dass grundsätzlich nur noch der sogenannte Regelverwendungsnachweis zu erbringen ist. Der bisherige „einfache“ sowie der „vollständige“ Verwendungsnachweis sollen abgeschafft werden.²³ Damit würde zugleich im Hinblick auf den einfachen Verwendungsnachweis die Umkehr des Regel-Ausnahmeverhältnisses bereinigt werden, da der „einfache“ Verwendungsnachweis als eigentliche Ausnahmemöglichkeit²⁴ zum Regelfall wurde. Damit folgt der Freistaat dem Bund, der diese Änderung bereits 2006 vollzogen hatte.
- Die Regelungen zum zahlenmäßigen Nachweis²⁵ sollen präzisiert werden. Es soll nunmehr klargestellt werden, dass ein kompletter Verzicht auf den zahlenmäßigen Nachweis durch die Formulierung „anzupassen“ nicht gedeckt ist. Dies war eine notwendige Anpassung insbesondere im Bereich der EU-Strukturfonds. Hier kam es in der Anwendung von sogenannten vereinfachten Kostenoptionen²⁶ zu unterschiedlichen Auffassungen. Durch die

Das TFM hat mit der Überarbeitung der VV zu § 44 ThürLHO die Anregungen aus der Beratung des TRH des Thüringer Landtags und der Landesregierung nach § 88 Abs. 2 ThürLHO – Abbau von Vollzugs- und Verfahrensdefiziten bei der Verwendungsnachweisprüfung“ aufgegriffen. Die Änderungen wurden in der AG „Rechtliche Problemlagen und Lösungsoptionen“ erarbeitet, an der auch der TRH beteiligt war. Der Prozess war jedoch insgesamt in den Themenbereich „Modernes Thüringen 2030“ eingegliedert. Die Aspekte des TRH aus der oben genannten Beratung, stellte daher nur einen Teilbereich der Überarbeitung dar. Die neue VV zu § 44 ThürLHO enthält daher insbesondere auch folgende Änderungen:

Die bereits bisher enthaltenen Regelungen zu den Stichprobenverfahren bei der Verwendungsnachweisprüfung wurden klarer gefasst, um die Anwendungsquote zu erhöhen. Es wird keine explizite „durch Rechtsvorschrift angeordnete“ Schriftform mehr vorgegeben und nur die mündliche Form für Antrag und Zuwendungsbescheid ausgeschlossen („Ein mündlicher Antrag/ eine mündliche Bewilligung ist nicht zulässig“). Damit wird vor allem der Weg für eine unkomplizierte elektronische Umsetzung weiter geebnet. Ergänzend wird auch auf die elektronische Aufbewahrung von Belegen als Regelfall umgestellt. In den ANBest-Gk und ANBest-P-Kosten werden diesbezüglich Regelungen zu den Belegen ergänzt. Die Wertgrenzen zur Beteiligung der fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltung (insbesondere Bauverwaltung) wurden verdoppelt. Die als „Nadelöhr“ wahrgenommene Beteiligung wird so reguliert. Die Wertgrenze in den ANBest-P zum sog. Besserstellungsverbot wird von 50.000 Euro auf 70.000 Euro angehoben. Hierbei handelt es sich um eine Folgeänderung zu § 12 Abs. 2 ThürHhG 2025. Förderrichtlinien werden in Zukunft regelmäßig auf 5 Jahre statt auf 3 Jahre befristet. Dies führt zu

²² Beratung des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung „Abbau von Vollzugs- und Verfahrensdefiziten bei der Verwendungsnachweisprüfung“ nach § 88 Abs. 2 ThürLHO des Thüringer Rechnungshofs vom 24. Juni 2022, unter: <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/beratungen/> (zuletzt abgerufen am 4. Juni 2025).

²³ VV Nrn. 5.2.5 sowie 5.2.7 zu § 44 ThürLHO in der Fassung vom 16. Dezember 2024.

²⁴ VV Nr. 10.2 Satz 3 zu § 44 ThürLHO in der Fassung vom 16. Dezember 2024.

²⁵ VV Nr. 5.3 zu § 44 ThürLHO in der Fassung vom 16. Dezember 2024.

²⁶ Art. 53 Abs. 1 VO (EU) 2021/1060 (Dachverordnung).

Änderung der VV wird eindeutig geklärt, dass der zahlenmäßige Nachweis zwar abgeändert und den teilweise sehr unterschiedlichen Gegebenheiten der EU-Förderung angepasst werden kann. Ein vollständiger Verzicht auf den zahlenmäßigen Nachweis ist jedoch weiterhin nicht möglich.

- Die formale Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises im Rahmen der Vorlagenüberwachung soll zukünftig dokumentiert werden. Hierdurch wird das Verständnis einer regelgerechten Vorlage eines Verwendungsnachweises geschärft.²⁷
- Die Zerteilung des Verfahrens der Verwendungsnachweisprüfung soll klarer geregelt werden, um Missverständnisse in der praktischen Anwendung zu minimieren.

Wenngleich nicht allen Empfehlungen und Hinweisen des Rechnungshofs mit der Änderung der VV zu § 44 ThürLHO gefolgt werden soll, wertet dieser die Neuregelungen als Erfolg und sieht sich durch seine Beratungstätigkeit bestätigt.

Durch die Neufassung der VV zu § 44 ThürLHO mit Wirkung vom 1. Mai 2025 hat das TFM die oben angeführten Vorschläge des Rechnungshofs umgesetzt.²⁸

Zielerreichungskontrolle

Die ThürLHO regelt auch die Zielerreichungskontrolle hinsichtlich der gewährten Zuwendungen.²⁹ Hierdurch soll der Zuwendungsgeber Erkenntnisse darüber erlangen, ob mit den öffentlichen Geldern die gewünschten Wirkungen der Fördermaßnahme eingetreten sind, d. h. inwieweit das Programmziel erreicht wurde. Ferner soll sie auch die Feststellung ermöglichen, dass der mit den Förderprogrammen in Zusammenhang stehende Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Ergebnis steht. Ein wirksames Controlling nebst aussagefähigen Zielindikatoren ist dabei unerlässlich.

Der Rechnungshof ist vor dem Erlass oder der Änderung von Förderrichtlinien anzuhören.³⁰ Er bewertet vorab die Entwürfe der vorgelegten Förderrichtlinien und gibt entsprechende Hinweise und Empfehlungen. Dabei prüft er auch die Regelungen zur Zielerreichungskontrolle. Hierbei stellt der Rechnungshof regelmäßig fest, dass die Richtliniengeber keine geeigneten Zielindikatoren festlegen. So werden überwiegend quantitative Zielindikatoren gebildet, während qualitative Zielindikatoren eher selten festgelegt werden. Für eine ordnungsgemäße Zielerreichungskontrolle spielen jedoch beide Zielindikatoren eine wichtige Rolle. Oftmals kann erst durch das Zusammenspiel dieser Indikatoren eine belastbare Aussage zur Zielerreichung getroffen werden. Der Rechnungshof empfiehlt den Richtliniengebern, ein besonderes

höherer Planungssicherheit auch bei den Zuwendungsempfängern. Anpassungen sind aber auch vor Ablauf der Frist möglich. Die Auflagen zur Anwendung des Vergaberechts werden noch weiter gelockert. Bereits zuvor waren standardmäßig in der Projektförderung nur 3 Angebote einzuholen. Für Aufträge, die den Wert für Direktaufträge im Thüringer Vergabegesetz unterschreiten, werden nunmehr gar keine Auflagen vorgesehen.

²⁷ VV Nr. 9.2.3 zu § 44 ThürLHO in der Fassung vom 16. Dezember 2024.

²⁸ ThürStAnz Nr. 19/2025 S. 595 ff.

²⁹ VV Nr. 11.1.3 zu § 44 ThürLHO in der Fassung vom 16. Dezember 2024.

³⁰ § 103 Abs. 1 ThürLHO.

Augenmerk auf die Festlegung der Zielindikatoren sowie die Prüfung der Zielerreichung zu legen.

Fazit

Auch zukünftig werden Förderprogramme eine bedeutende Rolle in der Finanzpolitik des Freistaats spielen. Dessen Haushaltsmittel sind jedoch endlich und damit sparsam und wirtschaftlich zu verwenden. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der in der mittelfristigen Haushaltsplanung ausgewiesenen strukturellen Finanzierungsdefizite. Bereits der Haushaltsgesetzgeber sollte während der Haushaltsberatungen die veranschlagten Mittel kritisch hinterfragen. Insbesondere muss die Landesregierung jederzeit das erhebliche Landesinteresse und die Wirtschaftlichkeit jeder Förderung nachweisen können. Die Zuwendungsgeber haben die Förderprogramme kritisch zu evaluieren und auf eine geeignete Zielerreichungskontrolle und ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfungen zu achten.

Der Rechnungshof wird auch weiterhin die Entwicklung und Ausgestaltung der Förderprogramme beobachten und Landesregierung und Landtag beratend unterstützen.

Die Landesregierung legt mit der Haushaltsstrukturkommission und der IMAG „Überprüfung und Vereinfachung der Förderinstrumente und -strukturen im Freistaat Thüringen“ einen besonderen Fokus auf die Förderprogramme des Freistaats. Kernanliegen sind dabei die mögliche Straffung, Vereinfachung und Digitalisierung der Förderstrukturen.

Die Landesregierung befürwortet selbstverständlich eine konstruktive Beratung durch den TRH und ist als ständiger Gast in die Arbeit der Haushaltsstrukturkommission eingebunden.

III. Finanzwirtschaftliche Empfehlungen

1. Ausgaben konsolidieren

2025 steht Thüringen erneut vor der Herausforderung, dass die Einnahmen des Landes nicht zur Deckung seiner Ausgaben ausreichen. Diese strukturelle Schieflage der Landesfinanzen darf nicht durch die neugeschaffenen Verschuldungsspielräume überdeckt werden. Mit dem im Haushalt 2025 geplanten Finanzierungsdefizit von rund 1 Mrd. EUR ist bislang kein Umsteuern zu erkennen.

Da ein Großteil des Landeshaushalts gebunden ist, sind zuvorderst die freiwilligen Leistungen des Landes kritisch zu überprüfen. Insbesondere die Landesförderprogramme und landesgesetzlichen Leistungen sind in den Blick zu nehmen. Deren bisherige Wirkung und das erhebliche Landesinteresse sollten geprüft und nachgewiesen werden. Ebenso ist zu hinterfragen, ob die mit den Landesleistungen verfolgten Ziele nicht auch auf anderem Wege effizienter erreicht werden könnten. Die Verwaltung der Förderprogramme ist deutlich effizienter zu gestalten.

Thüringen leistet sich hier noch immer einen hohen Personalbestand. Eine realistische Anpassung der Stellenpläne an die demographische Entwicklung des Freistaats wird aus Sicht des Rechnungshofs erforderlich sein. Die Begründung dafür muss eine kritische Prüfung aller Aufgaben und Organisationsstrukturen mit einer entsprechenden politischen Prioritätensetzung liefern.

Nur wenn sich die Landesregierung dem Konsolidierungsdruck stellt, kann es gelingen, die zuletzt deutlich dynamische

Ausgabenentwicklung wieder mit der absehbar weniger dynamischen Einnahmeentwicklung in Einklang zu bringen.

Die von der Landesregierung eingesetzte Haushaltsstrukturkommission ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Die Kommission sollte dem Kabinett allerdings schon für den Doppelhaushalt 2026/2027 konkrete Konsolidierungsschritte auf der Ausgabenseite vorschlagen. Die Einrichtung der Kommission darf darüber nicht wegtäuschen, dass neben der Landesregierung auch der Haushaltsgesetzgeber die Daueraufgabe hat, das Finanzierungsdefizit nachhaltig abzubauen.

2. Verschiebepark vermeiden

Der Rechnungshof sieht den eingeschlagenen Weg der Neuverschuldung im Grundsatz kritisch, auch wenn Kredite zur Finanzierung von Investitionen dienen sollen. Im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips führt eine Ausweitung der Neuverschuldungsspielräume potentiell auch zu erweiterten Spielräumen für neue konsumtive Ausgaben („Verschiebepark“). Bei Anwendung der neuen Finanzierungsinstrumente ist konsequent sicherzustellen, dass sich diese in zusätzlichen Investitionen relevanter Infrastrukturen des Freistaats realisieren. Der Rechnungshof weist darauf hin, Investitionen zur Erfüllung der staatlichen Kernaufgaben grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren.

3. Langfristige Tragfähigkeit der Finanzen in den Blick nehmen

Die Landesregierung ist sich des Umstandes bewusst, dass in den aktuellen Haushalten die veranschlagten Ausgaben die zur Verfügung stehenden, regelmäßigen Einnahmen übersteigen. Dies gilt auch bei einer angezeigten Bereinigung der Einnahmen um konjunkturelle Effekte. Die Landesregierung hat deshalb im Januar 2025 eine Haushaltsstrukturkommission eingesetzt. Damit kam sie auch einem Auftrag der regierungstragenden Fraktionen nach, die genau dies in ihrem Regierungsvertrag gefordert haben. Zu den Arbeitsbereichen der Haushaltsstrukturkommission gehören genau die vom TRH angesprochenen Punkte wie insbesondere die Überprüfung der Förderprogramme und landesgesetzlichen Leistungen. Auch hinsichtlich der demografischen Entwicklungen hat die Haushaltsstrukturkommission Empfehlungen abgegeben, die Eingang finden sollen bei der Veranschlagung der Personalausgaben durch die Einzelpläne.

Durch die Haushaltsstrukturkommission wurde zudem die Einrichtung eines Stellenpools im Einzelplan 17 thematisiert. Ziel soll sein, den Ressorts aus diesem Pool Planstellen zur Deckung zwingend erforderlicher Personalbedarfe zur Bewirtschaftung zuzuweisen, ohne neue Plan-/Stellen mit dem Doppelhaushalt 2026/2027 hierfür auszubringen.

Vor diesem Hintergrund wurde ein Stellenpool -der ausschließlich aus freien Stellen gespeist wird- in einem Volumen von 400 Planstellen im Einzelplan 17 mit dem Regierungsentwurf des Doppelhaushalts 2026/2027 eingerichtet. Dieser Stellenpool soll es ermöglichen, die durch das Land ausgebildeten Bewerber/Auszubildenden aller Laufbahngruppen sowie dringend benötigte Fachkräfte in vom Regierungsvertrag priorisierten Politikbereichen oder zur Wahrnehmung gesetzlich zwingender Aufgaben einzustellen, wenn und soweit die in den Ressortplänen ausgebrachten Planstellen nicht ausreichen.

Die vom TRH angesprochene Ausweitung der Neuverschuldung geht im Wesentlichen auf zwei Punkte zurück: Zum einen die Einführung einer Konjunkturbereinigung, mit der die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Landeshaushalt abgefedert werden sollen. Aufgrund der grundgesetzlich vorgeschriebenen, symmetrischen Wirkung führt dies langfristig nicht zu einer strukturellen Erhöhung des Schuldenstandes. Zum anderen wurde mit der jüngsten Grundgesetzänderung den Ländern ein struktureller Verschuldungsspielraum eingeräumt. Da dieser sich jedoch u. a. an der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes bemisst, wird sich die Schuldenstandsquote – also das Verhältnis aus Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt im Sinne einer Schuldentragfähigkeit – nicht erhöhen.

Die Debatte um die Erweiterung des finanziellen Spielraums des Freistaats drehte sich zuletzt schwerpunktmäßig nur um das rechtlich Mögliche. Ein entscheidender Aspekt ist jedoch die langfristige Tragfähigkeit der Landesfinanzen. Dieser darf bei der rechtlichen Ausgestaltung neuer Verschuldungsmöglichkeiten nie außer Acht gelassen werden. Aufgrund der künftig deutlich erweiterten Verschuldungsspielräume muss fortan die Tragfähigkeit der Landesfinanzen gleichermaßen intensiver beobachtet werden.

Neben der expliziten Verschuldung ist dabei auch die implizite Verschuldung in den Blick zu nehmen:

- Dies schließt insbesondere die bis 2036 stark ansteigenden Verpflichtungen des Landes für die Versorgungszahlungen an pensionierte Beamte ein. Thüringen hatte hierfür mit dem sogenannten Nachhaltigkeitsmodell³¹ einen Sonderweg in der finanziellen Vorsorge beschritten. Seit 2018 gab es keine Zuführungen mehr an den Pensionsfonds des Landes. Stattdessen wurden seitdem regelgebundene Tilgungen für neue Beamte vorgenommen. Die kumulierten Tilgungsausgaben nach dem Modell belaufen sich von 2018 bis 2023 auf 328 Mio. EUR. Zeitgleich wurde in den Jahren 2021 und 2022 der Thüringer Pensionsfonds durch Entnahmen von zusammen rund 300 Mio. EUR vollständig entleert. Mit der Aussetzung der regelgebundenen Tilgung hat die Landesregierung nun den Weg der Vorsorge bis auf Weiteres verlassen.³²
- Thüringen wird den anstehenden Spitzen in den Versorgungslasten der 2030er Jahre damit – im Gegensatz zum Großteil der anderen Länder – ohne wirksame Vorsorge begegnen müssen. Die Spielräume des Freistaats werden sich in diesen Jahren deutlich stärker einengen als in anderen Ländern.³³
- Weitere implizite Verschuldungslasten werden voraussichtlich aus den neuen Finanzierungsmodellen erwachsen. Dies betrifft zum Beispiel ÖPP-Projekte, Modelle zur Übernahme des Zins- und Tilgungsdienstes oder auch Mietkaufmodelle. Auch diese langfristigen Bindungen engen zukünftige Handlungsspielräume ein und sind zu betrachten.
- In die Tragfähigkeitserwägungen sind des Weiteren Aspekte wie zum Beispiel die absehbare Entwicklung der Erwerbstätigen im Freistaat einzubeziehen. Bis 2042 wird die Anzahl der Erwerbstätigen um rund 14 % zurückgehen.³⁴ Diese Entwicklung hat unmittelbare Auswirkungen auf das Potentialwachstum der Wirtschaft in Thüringen und damit auf die Schuldentragfähigkeit.

Der Rechnungshof empfiehlt, mindestens einmal je Legislaturperiode einen Tragfähigkeitsbericht nach dem Vorbild des Bundes zu erstellen.

Die Besorgnis des Thüringer Rechnungshofes ist nachvollziehbar. Deswegen werden bereits jetzt die angesprochenen Punkte, die bei einer

³¹ Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die Beamtenversorgung vom 12. Februar 2018.

³² § 4 Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die Beamtenversorgung schreibt die Aussetzung der Tilgungen vor, wenn der Haushaltsplan nur durch Kredite ausgeglichen werden kann. Da durch das Haushaltsgesetz 2025 sowie die avisierte Novellierung des § 18 ThürLHO mittelfristig wieder mit Nettokreditaufnahmen geplant wird, dürfte zumindest mittelfristig auch die Tilgung des Nachhaltigkeitsmodells ausgesetzt bleiben.

³³ Die Ausgaben für Versorgung werden ausweislich des letzten Pensionsberichts der Landesregierung (Drucksache 777940) bis 2042 auf rund 1,2 Mrd. EUR ansteigen (mittleres Szenario). 2024 lagen die Versorgungsausgaben bei rund 450 Mio. EUR.

³⁴ TLS, Anschlussrechnungen zur 3. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung in Thüringen, Tabelle 4.1.

Das Augenmerk sollte neben den Finanzierungskosten insbesondere auf der Demographie, den kommunalen Finanzierungsbedarfen sowie den Sozialausgaben liegen. Der Bericht sollte dem Ansatz der Tragfähigkeitslücke folgen und einen deutlich längeren Projektionszeitraum als in der Mittelfristigen Finanzplanung aufweisen. Nur so können die Wirkungen heutiger politischer Entscheidungen über einen längeren Zeithorizont kompakt sichtbar und transparent werden.

Betrachtung der langfristigen Tragfähigkeit der Landesfinanzen in den Blick zu nehmen sind, größtenteils bei den Planungen des Landes einbezogen. Der Thüringer Pensionsbericht 2023 gibt etwa einen Ausblick auf die zu erwartenden Versorgungsausgaben. Die künftigen Lasten aus der Umstellung auf neue Finanzierungsmodelle werden über Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan abgebildet. Eine über den Haushaltsplan hinausgehende Einschätzung der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben des Landes gibt die mittelfristige Finanzplanung des Landes, die in jedem Jahr aktualisiert wird. Gleichwohl wird die Landesregierung Möglichkeiten erwägen, die längerfristig bestehenden Belastungen des Landeshaushalts perspektivisch in geeigneter Weise zusammengefasst transparent und sichtbar zu machen.

B. Bericht zur Haushaltsrechnung 2023

I Grundlagen

Nach Art. 102 Abs. 2 ThürVerf berichtet der Rechnungshof dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung. Die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2023 ist das Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 (ThürHhG 2023). Dieses hat der Thüringer Landtag am 23. Dezember 2022 mit einem Haushaltsvolumen von 13.069,9 Mio. EUR verabschiedet.

Das ThürHhG 2023 ermächtigte die Landesregierung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen. Es bildet zusammen mit den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der ThürLHO sowie den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften und den Schreiben des TFM zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, zum Jahresabschluss und zur Rechnungslegung, den maßgeblichen Ordnungsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Die Finanzministerin legte mit Schreiben vom 11. Dezember 2024 die Haushaltsrechnung 2023³⁵ vor. Der Antrag auf Entlastung der Landesregierung³⁶ für das Haushaltsjahr 2023 wurde dem Landtagspräsidenten ebenfalls mit Schreiben der Finanzministerin vom 11. Dezember 2024 zugeleitet. Die Frist nach Art. 102 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ist damit eingehalten.

Der Rechnungshof leitete dem Landtagspräsidenten seinen Antrag auf Entlastung für das Haushaltsjahr 2023³⁷ am 19. Dezember 2024 zu.

II Prüfungsergebnis

Der Rechnungshof hat die Haushaltsrechnung (HHR) 2023 – bestehend aus zwei Bänden – geprüft. Auf Grundlage der erlangten Prüfungserkenntnisse kommt der Rechnungshof zu folgendem Ergebnis:

1. Die Haushaltsrechnung entspricht den Vorgaben der ThürLHO und enthält alle in §§ 80 bis 86 ThürLHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten.
2. Die Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ordnungsgemäß belegt.
3. Es wurden keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen festgestellt.

³⁵ LT-Drucksache 8/225.

³⁶ LT-Drucksache 8/226.

³⁷ LT-Vorlage 8/73.

4. Die Haushaltsrechnung enthält in Band 1 vereinzelt Druck- und Darstellungsfehler. Diese wurden mit dem TFM besprochen. Der nachfolgende Bericht gibt bei jedem Druck- und Darstellungsfehler einen entsprechenden Hinweis. Die Druck- und Darstellungsfehler beeinträchtigen nicht das Prüfungsergebnis.

III Gesamthaushalt – Kassenmäßiger Abschluss

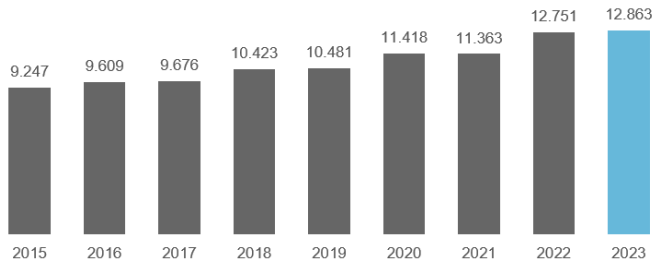
III.1 Haushaltsvolumen

Das im ThürHhG 2023 festgelegte Haushaltsvolumen belief sich auf 13.069,9 Mio. EUR. Die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben lagen um 1.127 Mio. EUR (+9,4 %) über denen des Vorjahres (2022: 11.942,9 Mio. EUR).

Die Haushaltsrechnung 2023 weist tatsächliche Einnahmen und Ausgaben von jeweils 12.863,1 Mio. EUR – und damit rund 112,5 Mio. EUR (+0,9 %) mehr als im Vorjahr – aus (2022: 12.750,6 Mio. EUR).

In der folgenden Abbildung wird das Haushaltsvolumen seit 2015 dargestellt.

ABBILDUNG 7: ENTWICKLUNG DES HAUSHALTSVOLUMENS SEIT 2015 IN MIO. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

Das Haushaltsvolumen ist seit 2015 um rund 40 % gestiegen.

Der TRH stellt in seiner Auswertung fest, dass das Haushaltsvolumen seit 2015 um rund 40% gestiegen sei. Ausgehend von 9.247 Mio. EUR ist das Volumen bis 2023 jedoch nur um 39,10% gestiegen. Dies ergibt gerundet einen Wert i.H.v. 39%.

III.2 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben

Um eine Aussage treffen zu können, welche Ausgaben zur Aufgabenerfüllung eingesetzt wurden und welche Einnahmen zu deren Deckung zur Verfügung standen, werden in der Finanzierungsrechnung die *bereinigten Einnahmen und Ausgaben* dargestellt. Hierzu werden die Einnahmen und Ausgaben um Schuldenaufnahmen bzw. -tilgungen, Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen sowie *haushaltstechnische Verrechnungen* bereinigt.

III.3 Finanzierungssaldo

Der *Finanzierungssaldo* ist die Differenz zwischen *bereinigten Einnahmen und Ausgaben*. Dieser gibt positiv (als *Überschuss*) oder negativ (als *Defizit*) Auskunft über die finanzielle Gesamtlage des Landes.

Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und *haushaltstechnische Verrechnungen* standen den Einnahmen von 12.365 Mio. EUR Ausgaben von 12.691,8 Mio. EUR gegenüber. Für das Haushaltsjahr 2023 ergab sich ein negativer *Finanzierungssaldo* von 326,7 Mio. EUR.

ÜBERSICHT 1: FINANZIERUNGSSALDO 2022 UND 2023

Bezeichnung	2022	2023	2023	Δ 2023		2023 – 2022	
	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll		Δ Ist	
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
Summe der Ist-Einnahmen	12.750,6	13.069,8	12.863,1	-206,8	-1,6	112,5	0,9
Nettokreditaufnahme	-	-	-	-	-	-	-
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	61,9	848,8	497,5	-351,3	-41,4	435,6	703,7
Haushaltstechnische Verrechnungen	92,5	0,4	0,5	0,1	25,0	-92,0	-99,5
Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	-	-	-	-	-	-	-
Bereinigte Einnahmen	12.596,2	12.220,6	12.365,0	144,4	1,2	-231,2	-1,8
Summe der Ist-Ausgaben	12.750,6	13.069,9	12.863,1	-206,8	-1,6	112,5	0,9
Ausgaben zur Schuldentilgung	327,8	78,5	75,9	-2,6	-3,3	-251,9	-76,8
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	409,7	0,0	94,9	94,9	-	-314,8	-76,8
Haushaltstechnische Verrechnungen	92,5	0,4	0,5	0,1	25,0	-92,0	-99,5
Kassenmäßige Fehlbeträge	-	-	-	-	-	-	-
Bereinigte Ausgaben	11.920,5	12.991,0	12.691,8	-299,2	-2,3	771,3	6,5
Finanzierungssaldo	675,7	-770,3	-326,7	443,6	-57,6	-1.002,4	-148,3

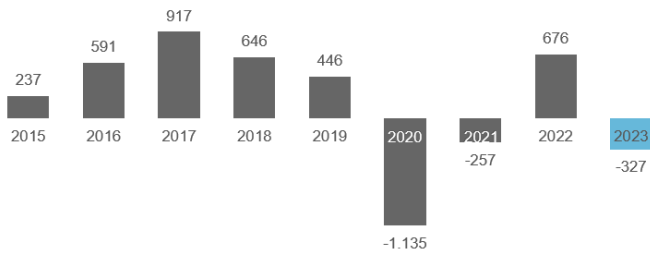
Quelle: Haushaltsrechnung 2022 und 2023.

Der Haushalt 2023 war mit einem negativen *Finanzierungssaldo* geplant (-770,3 Mio. EUR). Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben blieben mit 206,8 Mio. EUR hinter dem veranschlagten Betrag zurück. Im Haushaltsplan waren zum Ausgleich des Haushalts Entnahmen aus *Rücklagen* vorgesehen. Der *Finanzierungssaldo* verbesserte sich im Haushaltsvollzug um 443,6 Mio. EUR auf -326,7 Mio. EUR.

Im Vergleich zum Haushaltsjahr 2022 sind die bereinigten Gesamteinnahmen um 231,2 Mio. EUR (-1,8 %) gesunken und die bereinigten Gesamtausgaben um 771,3 Mio. EUR (+6,5 %) angestiegen. Ursachen waren insbesondere geringere Steuereinnahmen (-225,1 Mio. EUR), ein Anstieg bei den Personal- (+235,5 Mio. EUR) und bei den Investitionsausgaben (+386,7 Mio. EUR).

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden seit 2015:

ABBILDUNG 8: ENTWICKLUNG DER FINANZIERUNGSSALDEN SEIT 2015 IN MIO. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

Das Finanzierungsdefizit der Jahre 2020 und 2021 war durch die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie begründet. Nachdem im Jahr 2022 ein *Überschuss* von 675,7 Mio. EUR zu verzeichnen war, ergibt sich für das Jahr 2023 ein Finanzierungsdefizit von 326,7 Mio. EUR. Für 2024 sieht der Haushaltsplan im Soll wieder einen negativen *Finanzierungssaldo* von -682,7 Mio. EUR vor.

IV Einzelbetrachtungen zur Haushaltsrechnung

IV.1 Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Belege (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO)

Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO hat der Rechnungshof in den Bemerkungen mitzuteilen, ob die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind.

Grundlage für die Prüfung der Einnahme- und Ausgabebelege bilden unter anderem die nach Jahresabschluss im Rahmen der Einzelrechnungsprüfung aufzustellenden Rechnungsnachweisungen.

Die Auswahl der zu prüfenden Belege erfolgt mithilfe eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens. Ein solches Verfahren muss gewährleisten, dass jeder Zahlungsbeleg eines Haushaltsjahres aufgrund einer zufälligen Auswahl in die Prüfung einbezogen werden kann. Dabei sollen je Prüfungsjahr 30 Dienststellen und mindestens 2.000 Belege geprüft werden.

Die zu prüfenden Dienststellen werden per Zufallsauswahl ermittelt. Auf Basis der 30 ausgewählten Dienststellen wird aus der Anzahl der Belege einer ausgewählten Dienststelle im Verhältnis zur Gesamtbeleganzahl der 30 gewählten Dienststellen die zu prüfende Stichprobe pro Dienststelle ermittelt. Es werden je Dienststelle mindestens 30 Belege geprüft. Die Auswahl des einzelnen Beleges aus der Gesamtheit der Belege pro Dienststelle erfolgt zufällig.

Unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten werden unter anderem Zeichnungsvorschriften, die Vollständigkeit der zahlungsbegründenden Unterlagen, die Einhaltung der Zahlungsfrist sowie die

ordnungsgemäße Buchung der Einnahmen und Ausgaben bei den dafür vorgesehenen Titeln geprüft.

Zusätzlich erfolgt eine risikoorientierte Auswertung der Buchungen einer Dienststelle. Nach diesem Prüfungsansatz werden aus den Erfahrungen vergangener Prüfungen Kriterien formuliert, nach denen weitere zu prüfende Belege ausgewählt werden.

Das Ziel, insgesamt mit Zufallsauswahl und risikoorientiertem Prüfungsansatz mindestens 2.000 Belege nach den Kriterien der Ordnungsmäßigkeit zu prüfen, wurde erreicht. Im Haushaltsjahr 2023 wurden ca. 2.200 Belege geprüft.

Hinsichtlich Verstößen gegen die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung belief sich die Fehlerquote auf 21 %. Häufige Feststellungen waren

- fehlerhafte Zeichnung der sachlichen und/oder rechnerischen Richtigkeit,
- mangelhafte Dokumentation von Befugnissen und
- verspätete Zahlungen.

Im Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung wurden keine schwerwiegenden Verstöße oder Manipulationen festgestellt. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt.

IV.2 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss (§§ 82 und 83 ThürLHO)

Die Haushaltsrechnung stellt unter Textnummer 2.1.3 den kassenmäßigen Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung und Haushaltsabschluss 2023 dar.

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

Das *kassenmäßige Jahresergebnis* 2023 betrug 0,00 EUR. Damit ist die Haushaltsrechnung ausgeglichen. Ein abzuwickelnder Überschuss oder Fehlbetrag nach § 25 ThürLHO entstand nicht.

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

Für den Haushaltsabschluss sind die Haushaltsreste von Bedeutung. Die Landesregierung hat sowohl *Einnahme-* als auch *Ausgabereste* gebildet.

Als *Einnahmereste* bezeichnet man Einnahmeansätze, bei denen die tatsächlichen Einnahmen hinter den im Haushaltsplan veranschlagten zurückbleiben. Wenn mit einem Eingang im nächsten Haushaltsjahr gerechnet werden kann, so können *Einnahmereste* übertragen werden.

Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind übertragbar (§ 19 Abs. 1 ThürLHO). Sie dienen im Sinne der Zweckbestimmung der Weiterführung, Beendigung oder Abrechnung von Maßnahmen. Bei anderen Ausgaben können mit Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums *Ausgabereste* gebildet und in das Folgejahr übertragen werden.

Aus dem Haushaltsjahr 2022 wurden *Einnahmereste* von 297,3 Mio. EUR und *Ausgabereste* von 370,9 Mio. EUR in das Haushaltsjahr 2023 übertragen.

Im Haushaltsjahr 2023 hat die Landesregierung *Einnahmereste* von 595,4 Mio. EUR für nicht in Anspruch genommene Kreditemächtigungen gemäß § 2 Abs. 7 ThürHhG 2023 und *Ausgabereste* von 403,3 Mio. EUR gebildet und in das Haushaltsjahr 2024 übertragen.

Das *rechnungsmäßige Jahresergebnis* ergibt sich mit 265,7 Mio. EUR als Unterschied zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und den in das Folgejahr zu übertragenden Haushaltsresten.

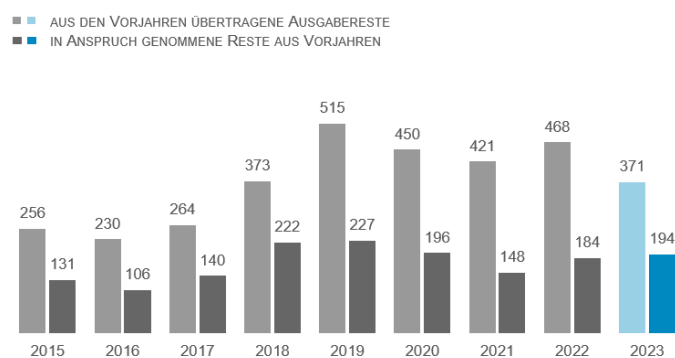
Die in das Folgejahr zu übertragenden Haushaltsreste sowie das *kassenmäßige Gesamtergebnis* bilden das *rechnungsmäßige Gesamtergebnis*³⁸. Es beträgt 192,1 Mio. EUR.

Mit der *ausführlichen* Erläuterung des kassenmäßigen Abschlusses und des Haushaltsabschlusses kommt die Landesregierung ihrer Verpflichtung aus § 84 ThürLHO nach.

Die Landesregierung hat die Bildung und Inanspruchnahme von *Ausgaberesten* in der Übersicht 3.7 der Haushaltsrechnung 2023 dargestellt.

In der nachfolgenden Abbildung zeigt der Rechnungshof die Entwicklung der übertragenen *Ausgabereste* und deren Inanspruchnahme seit 2015:

ABBILDUNG 9: ENTWICKLUNG DER AUS VORJAHREN ÜBERTRAGENEN UND IN ANSPRUCH GENOMMENEN AUSGABERESTE SEIT 2015 IN MIO. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

Von den nach 2023 übertragenen Resten (370,9 Mio. EUR) wurden 193,5 Mio. EUR in Anspruch genommen.³⁹

Nach den Daten des Thüringer Finanzministerium wurden insgesamt 193,587 Mio. EUR in Anspruch genommen. Dies ergibt gerundet einen Betrag i.H.v. 193,6 Mio. EUR.

³⁸ Haushaltsrechnung 2023 Band I, S. 13, Tn. 2e.

³⁹ Übersicht 3.7 der Haushaltsrechnung 2023.

Gemäß § 45 Abs. 2 und 3 ThürLHO bedarf die Bildung und Inanspruchnahme von *Ausgaberesten* der Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums. Die Einwilligung darf nur erteilt werden, wenn in demselben oder einem anderen Einzelplan Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres nicht geleistet werden oder zweckgebundene Einnahmen von Dritten zur Verfügung stehen oder wenn Ausgabemittel zur Deckung der *Ausgabereste* besonders veranschlagt worden sind.

Nach den dem Rechnungshof übersandten Unterlagen stellen sich die Bildung von *Ausgaberesten* und die Zustimmung zu deren Inanspruchnahme in den Haushaltsjahren 2022 und 2023 wie folgt dar:

ÜBERSICHT 2: AUSGABERESTE 2022 UND 2023		
Gebildete Ausgabereste	2022	2023
	Mio. EUR	Mio. EUR
Nach Genehmigung der Inanspruchnahme:		
▪ Übertragung und Inanspruchnahme genehmigt	67,0	134,7
▪ Inanspruchnahme war gesondert zu beantragen	303,9	268,6
Nach Art der Finanzierung:		
▪ Inanspruchnahme mit Einsparauflage	304,9	308,8
▪ Inanspruchnahme ohne Einsparauflage	0,0	12,5
▪ Finanzierung aus zweckgebundener Rücklage	8,5	19,6
▪ keine Angabe zur Finanzierung	57,5	62,4
Insgesamt	370,9	403,3

Quelle: Schreiben des TFM an den Thüringer Rechnungshof vom 19. April 2024, Az.: 1040-31-H 1218/229, und 3. Juli 2024, Az.: 1040-31-H 1218/231.

Insgesamt hat das TFM 2023 *Ausgabereste* von 403,3 Mio. EUR gebildet und in das Haushaltsjahr 2024 übertragen. Für rund 77 % der gebildeten Reste wurde die Inanspruchnahme mit einer Einsparauflage nach § 19 Abs. 2 ThürLHO genehmigt. Für 62,4 Mio. EUR hat das TFM in die Übertragung und Inanspruchnahme von *Ausgaberesten* ohne Angaben zu Deckungsaufträgen eingewilligt. Dabei handelt es sich um *Ausgabereste* aus Lottomitteln und dem *Landesausgleichsstock*. Für 19,6 Mio. EUR soll die Deckung durch Entnahme aus den zweckgebundenen *Rücklagen* (§ 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ThürHhG 2024) erfolgen. Über die tatsächliche Inanspruchnahme der Haushaltsreste wird in der Haushaltsrechnung für 2024 berichtet werden.

Für die im Jahr 2023 gebildeten *Ausgabereste* lagen die Voraussetzungen für eine Übertragung in allen Fällen vor (§§ 19 und 45 ThürLHO). Laut Haushaltsrechnung wurden die höchsten *Ausgabereste* für Ausgaben in folgenden Einzelplänen (Epl.) gebildet:

- Epl. 07 – bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (29 Mio. EUR) und bei der Förderung von Maßnahmen in den Bereichen Forschung, Technologie und Innovation, Elektromobilität und Digitale Gesellschaft (42 Mio. EUR),
- Epl. 08 – beim Gesundheitswesen und Maßregelvollzug (87 Mio. EUR),
- Epl. 10 – bei der Städtebau- und Schulbauförderung

(75 Mio. EUR),

- Epl. 16 – für die Digitalisierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes in Deutschland (11 Mio. EUR),
- Epl. 17 – für Ausgaben im Rahmen der Rückübertragung der Thüringer Maßregelvollzugseinrichtungen aufgrund der Neuorganisation (22 Mio. EUR) und beim *Landesausgleichsstock* (34 Mio. EUR) und
- Epl. 18 – im Hochschulbau (15 Mio. EUR).

Die Übertragung von Ausgaberesten im Hochschulbau war für die Gewährleistung eines technologisch und wirtschaftlich sinnvollen Bauablaufes erforderlich.

Wie im Vorjahr wurden im Haushalt 2023 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).

IV.3 Kassenreste

Der Abschlussbericht weist über die oben genannten Pflichtaussagen hinaus auch die zum Stichtag 31. Dezember 2023 bestehenden *Kassenreste* aus. Neben den im zentralen IT-Mittelbewirtschaftungsverfahren HAMASYS erfassten Forderungen weist die Haushaltsrechnung nunmehr auch die offenen Forderungen des Landes aus den sogenannten Fachverfahren aus, die keine Einzeldaten an HAMASYS übergeben (*Kassenreste* aus Vorverfahren).

Die Haushaltsrechnung weist zum 31. Dezember 2023 einen Forderungsbestand von insgesamt 428,1 Mio. EUR aus.

IV.4 Mittelumsetzungen

Weiter erläutert der Abschlussbericht in einer Übersicht die 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 2023 weist eine Mittelumsetzung über insgesamt 20 Mio. EUR aus. Es handelt sich um die Eingliederung der Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) in das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) und die teilweise Übertragung von Zuständigkeiten im Bereich Migration.

IV.5 Verpflichtungsermächtigungen (§ 80 Abs. 2 ThürLHO)

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

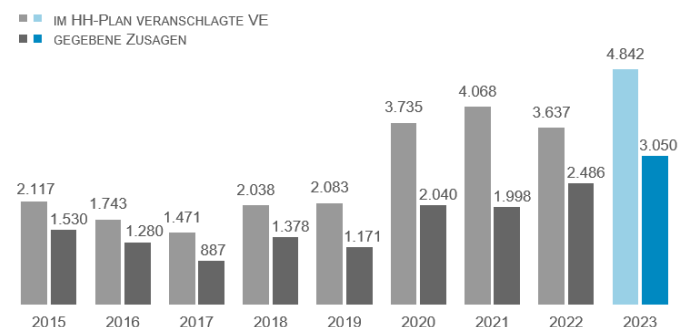
Die Landesregierung hat nach Art. 102 Abs. 1 ThürVerf über die Inanspruchnahme der *Verpflichtungsermächtigungen* (VE) Rechnung zu legen. Mit der Übersicht 3.6 der Haushaltrechnung 2023 ist sie dieser Verpflichtung nachgekommen.

Im Haushaltsplan 2023 waren *Verpflichtungsermächtigungen* von insgesamt 4.841,6 Mio. EUR veranschlagt (2022: 3.637,2 Mio. EUR). Zusagen für deren Inanspruchnahme gab die Landesregierung über 3.049,8 Mio. EUR. Der Rahmen war damit zu rund 63 % ausgeschöpft.⁴⁰

In zwei Fällen wurden *Verpflichtungsermächtigungen* mit Genehmigung des TFM überplanmäßig und in sechs Fällen außerplanmäßig in Anspruch genommen. In elf Fällen genehmigte das TFM die Verschiebung von Jahresscheiben.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der *Verpflichtungsermächtigungen* seit 2015:

ABBILDUNG 10: VERPFLICHTUNGSERMÄCHTIGUNGEN SEIT 2015 IN MIO. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

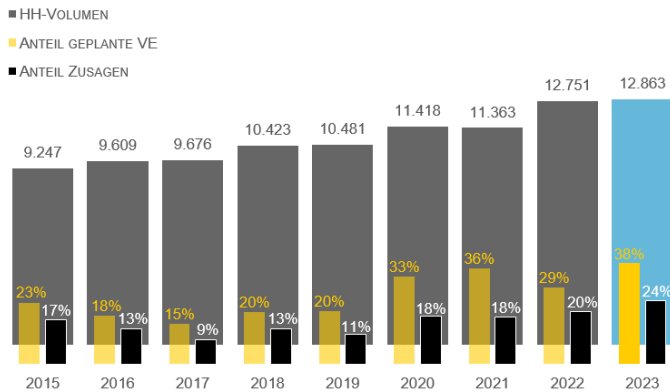
Verpflichtungsermächtigungen binden Mittel in den nachfolgenden Haushaltsjahren. Die Abbildung zeigt, dass sich diese seit dem niedrigsten Stand im Jahr 2017 sowohl im Plan als auch in der Ausführung mehr als verdreifacht haben. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass *Verpflichtungsermächtigungen* für die Planungssicherheit des Freistaats wie auch der Vertragspartner unerlässlich sind.

Dennoch muss erwähnt werden, dass mit den bis Ende 2023 gegebenen Zusagen Zahlungsverpflichtungen von 1.502 Mio. EUR im Jahr 2024, 1.233 Mio. EUR im Jahr 2025 und 910 Mio. EUR im Jahr 2026 einhergehen. Insgesamt belasten Ende 2023 Zusagen von 6.620 Mio. EUR die Haushalte der kommenden Jahre.

⁴⁰ Die in der Übersicht 3.6 der Haushaltsrechnung ausgewiesene Gesamtsumme der gegebenen Zusagen (3.037,2 Mio. EUR) weicht um 12,6 Mio. EUR vom tatsächlichen Betrag ab. Ursächlich ist ein Übertragungsfehler im Epl. 04.

Die nachfolgende Abbildung stellt die veranschlagten und in Anspruch genommenen *Verpflichtungsermächtigungen* im Verhältnis zum Haushaltsvolumen dar:

ABBILDUNG 11: HAUSHALTSVOLUMEN IN MIO. EUR UND ANTEIL DER VE IN % SEIT 2015



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

Die Abbildung zeigt, dass die Vorbelastung künftiger Haushalte zunimmt.

IV.6 Übersichten gemäß § 85 ThürLHO

§ 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.

IV.6.1 Übersicht zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung (§ 85 Abs. 1 Nr. 1 ThürLHO)

In der Haushaltsrechnung 2023 sind Überschreitungen von rund 1.135 Mio. EUR nachgewiesen. Davon sind 994,3 Mio. EUR durch die Bestimmungen zur flexiblen Haushaltsführung (Deckungsfähigkeit) gedeckt. Der nicht gedeckte Betrag von 140,8 Mio. EUR entspricht der Summe der *über- und außerplanmäßigen Ausgaben* (vgl. Tn. 2.2.3 der Haushaltsrechnung 2023).⁴¹

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“ ausgewiesen.

⁴¹ Die Tn. 2.2.3 der Haushaltsrechnung 2023 in der Fassung vom 3. Dezember 2024 enthält einen Fehler bei den gedeckten Mehrausgaben. Der Betrag wurde mittlerweile vom TFM korrigiert. Damit entspricht der nicht gedeckte Betrag der Summe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in der Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung.

Laut dieser Übersicht sind *über- und außerplanmäßige Ausgaben* von 140,8 Mio. EUR ausgewiesen. Diese lagen erheblich unter dem Vorjahreswert von 505,4 Mio. EUR. Der hohe Wert im Vorjahr beruhte im Wesentlichen auf der Zuführung von 350 Mio. EUR zum *Sondervermögen* „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“.

Bei einer stichprobenweisen Prüfung der angegebenen Deckungsquellen konnte der Rechnungshof keine haushaltsrechtlichen Verstöße feststellen.⁴² Auch die Vorgaben im jährlichen Schreiben des TFM zur Haushalts- und Wirtschaftsführung wurden nach den Feststellungen des Rechnungshofs eingehalten.

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 in Verbindung mit § 6 Abs. 1 ThürHhG 2023 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 acht der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2023 nachgewiesenen 43 Fälle handelt es sich um Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. EUR; hier waren in einem Fall Rechtsverpflichtungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII⁴³ zu erfüllen, in einem Fall handelt es sich um Ausgaben nach dem Asylgesetz⁴⁴, in einem Fall um Ausgaben nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz⁴⁵, in drei weiteren wurden Ausgaben nach dem Heizkostenzuschussgesetz⁴⁶, nach dem Wohngeldgesetz⁴⁷ und nach dem Thüringer Kommunalabgabengesetz⁴⁸ geleistet. Zwei weitere Ausgaben wurden nach dem SGB II⁴⁹ und dem Thüringer Gesetz zur Erstattung von Mehrkosten für das Jahr 2023 aufgrund des Rechtskreiswechsels von aus der Ukraine Geflüchteten⁵⁰ geleistet. Ein Nachtragshaushalt war in keinem Fall erforderlich.

Drei der beantragten *über- bzw. 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 81 Mio. EUR wurde keine konkrete

⁴² Allerdings fehlt in der Haushaltsrechnung die Darstellung, in welcher Höhe Mehrausgaben ohne Einsparungen an anderen Haushaltsstellen gemäß § 11 Abs. 3 ThürHhG 2023 geleistet wurden. Diese sind für bestimmte Bereiche möglich, wenn von der EU oder dem Bund im Haushaltsjahr Mittel zur Verfügung gestellt oder verbindlich zugesagt werden (hierzu Teil B Tn. V.11 – Einsatz der EU-Mittel in Thüringen).

⁴³ Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163)

⁴⁴ Asylgesetz vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332).

⁴⁵ Thüringer Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und anderen ausländischen Flüchtlingen (Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz - ThürFlüAG -) vom 16. Dezember 1997, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. September 2016 (GVBl. 486).

⁴⁶ Heizkostenzuschussgesetz vom 29. April 2022 (BGBl. I S. 698), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. November 2022 (BGBl. I S. 2018).

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Thüringer Kommunalabgabengesetz (ThürKAG) vom 19. September 2000, zuletzt geändert durch Artikel 32 des Gesetzes vom 2. Juli 2024 (GVBl. S. 277, 288).

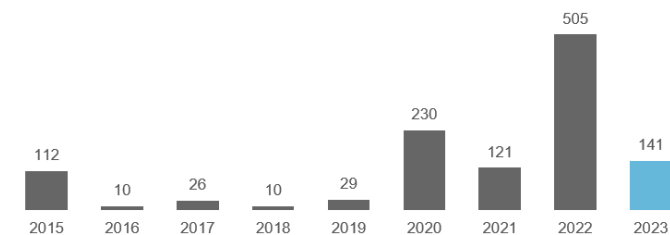
⁴⁹ Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (ThürAGSGB II) vom 12. Juli 2013, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2022 (GVBl. 2023 S. 3).

⁵⁰ Thüringer Gesetz zur Erstattung von Mehrkosten für das Jahr 2023 aufgrund des Rechtskreiswechsels von aus der Ukraine Geflüchteten (ThürRkwErstG) vom 18. Juli 2023 (GVBl. 2023, S. 231).

Einsparstelle angegeben, sondern auf Einsparungen im ausgeglichenen Haushalt hingewiesen. Bei diesen Fällen handelte es sich insbesondere um Ausgaben für Ausländer-, Asyl- und Aussiedlerangelegenheiten und um Leistungen an Landkreise und kreisfreie Städte zur Umsetzung des Thüringer Gesetzes zur Erstattung von Mehrkosten für das Jahr 2023 aufgrund des Rechtskreiswechsels von aus der Ukraine Geflüchteten (ThürRkwErstG).

Die Entwicklung der *über- und außerplanmäßigen Ausgaben* seit 2015 ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

ABBILDUNG 12: ENTWICKLUNG DER ÜBER- UND AUßERPLANMÄßIGEN AUSGABEN SEIT 2015 IN Mio. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

IV.6.2 Sondervermögen und Rücklagen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 ThürLHO)

Übersicht 3.2 der Haushaltsrechnung weist folgende Bestandsveränderungen der *Sondervermögen* aus:

ÜBERSICHT 3: SONDERVERMÖGEN DES FREISTAATS			
Sondervermögen	Bestand 31.12.2022	kumulierter Zu- beziehungs- weise Abgang	Bestand 31.12.2023
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR
WGT-Liegenschaften	21,5	0,4	21,9
Thüringer Pensionsfonds	0,0	0,0	0,0
Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds	.. ⁵¹	354,5	354,5
Thüringer Wohnungsbauvermögen (Bargeldbestand)	175,7	10,8	186,5
Stadtentwicklungsfonds	2,7	0,5	3,2
Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen	-225,2	25,5	-199,7
Katastrophenschutzfonds	2,9	0,1	3,0
Insgesamt	-22,4	391,8	369,4

Quelle: Haushaltsrechnung 2023.

Einen positiven Abschlussbestand zum 31. Dezember 2023 wiesen insbesondere die *Sondervermögen* „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“ (354,5 Mio. EUR) und „Thüringer Wohnungsbauvermögen“ (186,5 Mio. EUR) auf. Hingegen ist der Bestand des *Sondervermögens* „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ (-199,7 Mio. EUR) negativ.

⁵¹ Das Sondervermögen „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“ erzielte einen rechnerischen Überschuss von 411,1 Mio. EUR zum 31. Dezember 2022. Dieser wurde in das Jahr 2023 übertragen und ist in den Einnahmen enthalten (Kapitel 82 32 Titel 361 01).

Insgesamt ergab sich über alle *Sondervermögen* ein positiver Endbestand von rund 369,4 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 2023 weist folgende Veränderungen der *Rücklagen* des Freistaats aus:

ÜBERSICHT 4: RÜCKLAGEN DES FREISTAATS			
Rücklage	Bestand 31.12.2022	kumulierter Zu- beziehungs- weise Abgang	Bestand 31.12.2023
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR
Allgemeine Rücklage	1.759,5	-428,9	1.330,6
Rücklage aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte	42,8	4,8	47,6
Zweckgebundene Rücklage - Bundesmittel Krankenhauszukunfts- fonds	77,5	0,6	78,1
Rücklage aus der Abwasserabgabe	5,4	-0,5	4,9
Rücklage aus der Jagdabgabe	0,6	-0,1	0,5
Rücklage aus der Fischereiabgabe	0,5	-0,1	0,4
Zweckgebundene Rücklage Regionalisierungsmittel	348,3	37,8	386,1
Gemeinsame Rücklage der Hochschu- len	41,8	-16,6	25,2
Zweckgebundene Rücklagen gemäß ThürHhG aus zweckgebundenen Ein- nahmen (verschiedene Kapitel)	34,9	-7,5	27,4
Insgesamt	2.311,3	-410,5	1.900,8

Quelle: Haushaltsrechnung 2023.

Der Bestand der allgemeinen *Rücklage* (Haushaltsausgleichsrücklage) hat sich gegenüber dem Vorjahr um rund 429 Mio. EUR verringert und belief sich zum 31. Dezember 2023 auf rund 1.330,6 Mio. EUR.

Bei den zweckgebundenen *Rücklagen* hat sich die *Rücklage* aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte auf 47,6 Mio. EUR erhöht (Vorjahr 42,8 Mio. EUR); die *Rücklage* aus der Abwasserabgabe hat sich um 0,5 Mio. EUR auf 4,9 Mio. EUR reduziert.

Die zweckgebundene *Rücklage* für Zuschüsse vom Bund im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes⁵² hat sich gegenüber dem Vorjahr um 37,8 Mio. EUR erhöht und belief sich auf 386,1 Mio. EUR.

Die erstmals 2016 gebildete *Rücklage* für die Hochschulen aus nicht verbrauchten Ausgabeermächtigungen bzw. Mehreinnahmen hat sich 2023 um 16,6 Mio. EUR auf 25,2 Mio. EUR reduziert.

Die *Rücklagen* der einzelnen Hochschulen werden nachrichtlich aufgeführt, diese Mittel sind den Hochschulen tatsächlich bereits zugeflossen. Sie betragen insgesamt rund 235 Mio. EUR (2022: 203 Mio. EUR), davon rund 123 Mio. EUR (2022: 98 Mio. EUR) aus Landesmitteln,

⁵² Das Regionalisierungsgesetz (RegG) ist als Artikel 4 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes am 27. Dezember 1993 erlassen worden. Die darin geregelte Regionalisierung des Schienenverkehrs ist einer der drei Hauptinhalte der Bahnreform in Deutschland. Die aufgrund dieses Gesetzes seit 1996 verteilten Geldmittel werden als „Regionalisierungsmittel“ bezeichnet. (BGBl. I S. 2.378, 2.395)

13 Mio. EUR (2022: 25 Mio. EUR) aus Bundesmitteln und 98 Mio. EUR (2022: 77 Mio. EUR) aus Drittmitteln.

IV.6.3 Jahresabschlüsse der Landesbetriebe (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 ThürLHO)

Die Übersicht 3.5 der Haushaltsrechnung weist für die Materialforschungs- und Prüfanstalt an der Bauhaus Universität Weimar als Jahresabschluss einen *Überschuss* von 584.556 EUR aus.

IV.6.4 Alternative Finanzierungen (§ 85 Abs. 1 Nr. 8 ThürLHO)

Übersicht 3.8⁵³ der Haushaltsrechnung weist zwei Maßnahmen als Öffentlich Private Partnerschaftsprojekte (ÖPP) aus. Von der Gesamtbelastung von 52,4 Mio. EUR waren zum 31. Dezember 2023 noch 26,2 Mio. EUR offen. Damit waren rund 50 % der Verpflichtungen erfüllt.

In der oben genannten Übersicht sind zudem sieben Maßnahmen als privat vorfinanzierte Baumaßnahmen mit einer voraussichtlichen Gesamtbelastung von 171,1 Mio. EUR ausgewiesen. Zum Stichtag 31. Dezember 2023 waren noch rund 15,8 Mio. EUR der eingegangenen Verpflichtungen offen (somit 91 % erfüllt).

IV.7 Vermögen und Schulden des Freistaats

Gemäß Art. 102 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf in Verbindung mit § 86 ThürLHO stellt die Haushaltsrechnung 2023 unter Textnummer 4 das Vermögen und die Schulden des Landes dar.

IV.7.1 Vermögen des Freistaats

Der Nachweis des Vermögens gliedert sich in:

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

Das Grundvermögen ist 2023 mit rund 264,4 Mio. m² im Vergleich zum Vorjahr leicht angestiegen (2022: 262,5 Mio. m²). Zugängen von 18,1 Mio. m² (insbesondere aus Erbschaften und landwirtschaftlichem Grundbesitz) standen Abgänge von 16,3 Mio. m² (überwiegend aus landwirtschaftlichem Grundbesitz) gegenüber.

Das Grundvermögen des Freistaats nimmt rund 1,6 % der Gesamtfläche des Freistaats ein.

⁵³ Die Übersicht 3.8 der Haushaltsrechnung 2023 in der Fassung vom 3. Dezember 2024 ist unvollständig und wurde mittlerweile vom TFM korrigiert. Im Folgenden werden die korrigierten Daten verwendet.

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 Mio. EUR) und der Messe Erfurt GmbH (10,9 Mio. EUR). Neu eingegangen wurde die Beteiligung an der PD Berater der öffentlichen Hand GmbH (20.000 EUR).

Aus den bestehenden Beteiligungen erzielte der Freistaat 2023 Einnahmen von rund 4,1 Mio. EUR (2022: 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 Mio. EUR.

Die Übersicht über die Wertpapiere (Tn. 4.3 der Haushaltsrechnung) weist zum 31. Dezember 2023 keine Bestände aus.

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2023 betrugen 18 Mio. EUR (Vorjahr: 24 Mio. EUR). Die höchsten Forderungen wiesen die Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung baulicher Familienbetriebe mit 10 Mio. EUR und soziale Wohnungsbauförderung mit 8 Mio. EUR aus. Für die Darlehen an Schüler und Studierende gemäß Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) werden nach Abstimmung mit dem Rechnungshof keine Bestände, sondern nur Tilgungsbeträge (6 Mio. EUR) ausgewiesen.

Darüber hinaus weist die Haushaltsrechnung für das TLVwA, Abteilungsgruppe Arbeits- und Wirtschaftsförderung (ehemals GFAW) einen Bestand an offenen Forderungen von 22,6 Mio. EUR und für die Thüringer Aufbaubank (TAB) von 148,8 Mio. EUR⁵⁴ aus. Sowohl die TAB als auch das TLVwA verwalten im Auftrag des Freistaats eine Vielzahl von Förderprogrammen.

IV.7.2 Schulden des Freistaats

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

ÜBERSICHT 5: GESAMTVERSCHULDUNG 2022 UND 2023 ⁵⁵				
Art der Schulden	Schuldenstand am		Δ 2023 – 2022	
	31.12.2022	31.12.2023		
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%
Schulden Freistaat (Kernhaushalt)	15.820,4	15.744,4	-76,0	-0,5
Schulden der Sondervermögen	225,2	199,7	-25,5	-11,3
Verpflichtungen aus alternativen Finanzierungen	51,5	41,9	-9,6	-18,6
Gesamtverschuldung	16.097,1	15.986,1	-111,0	-6,9

Quelle: Haushaltsrechnung 2023, Übersicht 4.5.

⁵⁴ Der Forderungsbestand der TAB hat in der Haushaltsrechnung 2023 in der Fassung vom 3. Dezember 2024 gefehlt. Er wurde mittlerweile vom TFM nachgereicht.

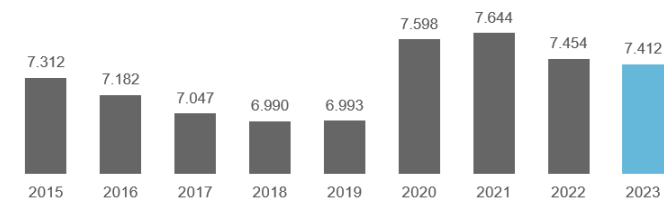
⁵⁵ Die Übersicht 4.5 der Haushaltsrechnung 2023 in der Fassung vom 3. Dezember 2024 ist fehlerhaft und wurde mittlerweile vom TFM korrigiert. Im Folgenden werden die korrigierten Daten verwendet.

Die Gesamtverschuldung hat sich gegenüber dem Vorjahr um rund 111 Mio. EUR verringert.

Die Staatsschulden haben sich gegenüber dem Vorjahr um 76 Mio. EUR verringert. Die *Pro-Kopf-Verschuldung* ist auf 7.412 EUR gesunken (2022: 7.454 EUR).

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung seit 2015:

ABBILDUNG 13: PRO-KOPF-VERSCHULDUNG SEIT 2015 IN EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

Durch die Tilgung von Krediten in den Jahren bis 2019 sank die Pro-Kopf-Verschuldung Thüringens trotz der sinkenden Einwohnerzahl. 2020 stieg diese aufgrund der Neuverschuldung von 1.204 Mio. EUR. 2021 wurden zwar keine neuen Kredite aufgenommen, dennoch stieg die Pro-Kopf-Verschuldung mit der sinkenden Einwohnerzahl. 2022 und 2023 erfolgten Tilgungen nach dem Thüringer Nachhaltigkeitsmodell.⁵⁶ Damit sank sowohl die Gesamt- als auch die Pro-Kopf-Verschuldung.

Weitere Schulden des Freistaats bestehen in den *Sondervermögen*. Durch die von der Landesregierung im Haushalt 2023 geplanten zusätzlichen Zuführungen zum *Sondervermögen* „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“ konnten dort 2023 erneut Schulden von 25,5 Mio. EUR abgebaut werden. Der Schuldenstand zum 31. Dezember 2023 belief sich auf rund 200 Mio. EUR.

Die Verpflichtungen aus *alternativen Finanzierungen* sind um 9,6 Mio. EUR (-18,6 %) zurückgegangen.

Die Übersicht 4.6 der Haushaltsrechnung weist zum 31. Dezember 2023 Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) nach § 14 ThürHhG 2023 von insgesamt 1.074,0 Mio. EUR (2022: 1.137 Mio. EUR) aus. Solche Verpflichtungen bestanden im Wesentlichen für die gewerbliche Wirtschaft (390 Mio. EUR), zur Freistellung von Verantwortlichkeiten für ökologische Altlasten (298 Mio. EUR), für den Wohnungs- und Städtebau (258 Mio. EUR) und für Organisationen und Einrichtungen der Sozialwirtschaft (128 Mio. EUR). 2023 wurden Verpflichtungen über 62,7 Mio. EUR abgebaut. Die Bestimmungen im Haushaltsgesetz wurden eingehalten.

Der Freistaat musste 2023 aufgrund der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) 1,7 Mio. EUR leisten; veranschlagt waren 11 Mio. EUR.

⁵⁶ Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung, GVBl. 1/2018, S. 12.

V Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nach Hauptgruppen und Aufgabenschwerpunkten

Die folgende Übersicht gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nach *Hauptgruppen* für 2022 und 2023.

ÜBERSICHT 6: EINNAHMEN UND AUSGABEN NACH HAUPTGRUPPEN 2022 UND 2023							
Einnahmen und Ausgaben	2022	2023	2023	Δ 2023		2023 – 2022	
	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll		Δ Ist	
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	8.625,6	8.338,0	8.400,6	62,6	0,8	-225,1	-2,6
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	386,0	299,8	461,4	161,6	53,9	75,4	19,5
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.029,1	2.807,9	2.954,0	146,1	5,2	-75,1	-2,5
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	709,8	1.624,2	1.047,1	-577,0	-35,5	337,3	47,5
Gesamteinnahmen	12.750,6	13.069,9	12.863,1	-206,8	-1,6	112,5	0,9
Bereinigte Einnahmen	12.596,2	12.220,6	12.365,0	144,4	1,2	-231,2	-1,9
4 Personalausgaben	3.151,8	3.496,7	3.387,3	-109,4	-3,1	235,5	7,5
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	1.182,3	1.045,9	937,3	-108,6	-10,4	-245,1	-20,7
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.334,7	6.357,0	6.476,9	120,0	1,9	142,2	2,2
7 Baumaßnahmen	187,9	230,8	226,8	-4,0	-1,7	38,9	20,7
8 Sonstige Investitionsausgaben	1.391,6	1.939,1	1.739,4	-199,7	-10,3	347,8	25,0
9 Besondere Finanzierungsausgaben	502,3	0,4	95,4	95,0	23.912	-406,9	-81,0
Gesamtausgaben	12.750,6	13.069,9	12.863,1	-206,8	-1,6	112,4	0,9
Bereinigte Ausgaben	11.920,5	12.991,0	12.691,8	-299,2	-2,3	771,3	6,5
Finanzierungssaldo	675,7	-770,3	-326,7	443,6	-57,6	-1.002,5	-148,3

Quelle: Haushaltsrechnungen 2022 und 2023.

Das ausgeglichene Ist-Ergebnis 2023 lag um rund 206,8 Mio. EUR unter den Sollvorgaben des Haushalts. Nach der Bereinigung der Gesamteinnahmen und -ausgaben um Tilgungen und Rücklagenbewegungen (vgl. Teil B Tn. III.2 und III.3) ergaben sich Mehreinnahmen von rund 144,4 Mio. EUR und Minderausgaben von rund 299,2 Mio. EUR.

Die *bereinigten Einnahmen* blieben um rund 326,7 Mio. EUR unter den *bereinigten Ausgaben* (negativer *Finanzierungssaldo*).

V.1 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Das Steueraufkommen sowie das Aufkommen aus *steuerähnlichen Abgaben* 2022 und 2023 ergeben sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht:

ÜBERSICHT 7: STEUERN UND STEUERÄHNLICHE ABGABEN 2022 UND 2023

Einnahmeart	2022	2023	2023	Δ 2023		2023 – 2022	
	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll		Δ Ist	
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
Steuern	8.609,7	8.322,5	8.386,1	63,6	0,8	-223,5	-2,6
davon							
▪ Umsatzsteuer	5.754,5	5.390,5	5.584,1	193,6	3,6	-170,4	-3,0
▪ Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	2.402,9	2.502,0	2.456,9	-45,1	-1,8	54,0	2,2
▪ Gewerbesteuerumlage	50,4	50,0	53,5	3,5	6,9	3,1	6,2
▪ Landessteuern ⁵⁷	402,0	380,0	291,7	-88,3	-23,2	-110,3	-27,4
steuerähnliche Abgaben ⁵⁸	16,0	15,5	14,4	-1,0	-6,7	-1,5	-9,6
Insgesamt	8.625,6	8.338,0	8.400,6	62,6	0,8	-225,1	-2,6

Quelle: Haushaltsrechnungen 2022 und 2023.

Im Vergleich zum Ist des Vorjahres sind die Einnahmen aus Steuern um rund 225,1 Mio. EUR (-2,6 %) auf rund 8.338 Mio. EUR gesunken. Dennoch wurde das Soll für 2023 um rund 62,6 Mio. EUR übertroffen.

Die Einnahmen aus den *Gemeinschaftsteuern* sanken. Dabei konnte der Zuwachs bei den Steuern vom Einkommen (Lohn-, Einkommen-, Körperschaftsteuer) und Ertrag (Kapitalertrag- und Abgeltungsteuer) um insgesamt rund 54 Mio. EUR den Rückgang der Umsatzsteuer um rund 170 Mio. EUR nicht kompensieren.

Der Rückgang der *Landessteuern* um rund 110,3 Mio. EUR beruht fast ausschließlich auf geringeren Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer um rund 104,2 Mio. EUR. Der Anteil der *Landessteuern* am Gesamtsteueraufkommen sank auf 3,5 % (Vorjahr: 4,7 %).

2023 betrug die *Steuerdeckungsquote* 66,1 %⁵⁹. Sie sank damit gegenüber dem Vorjahr (2022: 72,2 %) deutlich. Dies ist Ergebnis gesunkener Steuereinnahmen bei gestiegenen *bereinigten Ausgaben*.

Der Anteil der Einnahmen aus Steuern und *steuerähnlichen Abgaben* an den *bereinigten Einnahmen* ging damit auf 67,9 % zurück (Vorjahr: 68,5 %).

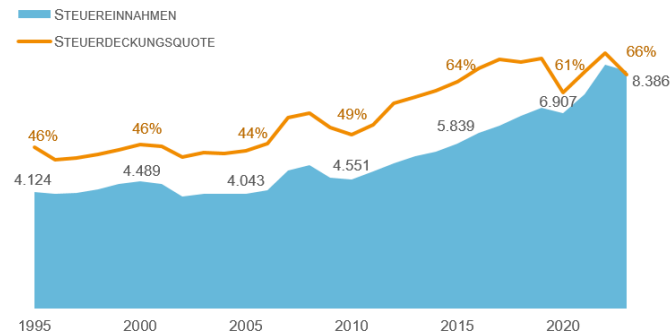
Die Entwicklungen der Einnahmen Thüringens aus Steuern und *steuerähnlichen Abgaben* seit 1995 sowie der *Steuerdeckungsquote* sind der nachfolgenden Abbildung zu entnehmen:

⁵⁷ Zu den Landessteuern gehören: Grunderwerb-, Erbschaft- und Schenkung-, Lotterie-, Sportwetten-, Feuerschutz- und Biersteuer.

⁵⁸ Bei den steuerähnlichen Abgaben handelt es sich im Wesentlichen um die Abwasserabgabe.

⁵⁹ Der Wert in Nr. 2.3. der Haushaltsrechnung (S. 30) ist nicht zutreffend, da in dieser Aufstellung nicht die bereinigten Gesamtausgaben, sondern die gesamten Ausgaben zugrunde gelegt werden.

ABBILDUNG 14: STEUERN UND STEUERÄHNLICHE ABGABEN IN MIO. EUR UND STEUERDECKUNGSQUOTE IN PROZENT SEIT 1995



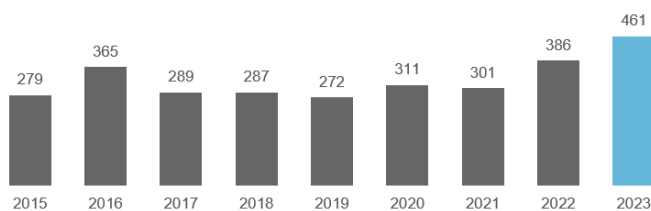
Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

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

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der eigenen Einnahmen seit 2015:

ABBILDUNG 15: EIGENE EINNAHMEN SEIT 2015 IN MIO. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

Die eigenen Einnahmen beliefen sich 2023 auf 461,4 Mio. EUR (3,7 % der *bereinigten Einnahmen*). Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um rund 75,4 Mio. EUR (19,5 %). Ursächlich dafür waren im Wesentlichen Rückzahlungen aus Abzügen und Minderungen im Schienenpersonen-nahverkehr von 34 Mio. EUR und Zinsen aus nutzbar angelegten Geldbeständen von 54,9 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.

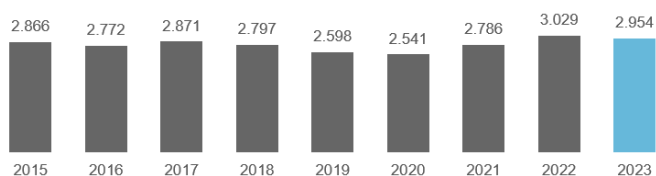
Die höchsten eigenen Einnahmen erzielten die Gerichte und Staatsanwaltschaften (111,4 Mio. EUR), die Zentrale Bußgeldstelle aus der Verkehrsüberwachung durch die Polizei (34,9 Mio. EUR) sowie die Steuerverwaltung (23 Mio. EUR). Die Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) „Thüringer Staatslotterie“ überwies rund 18 Mio. EUR an den Freistaat (rund 17,1 Mio. EUR als Konzessionsabgabe und rund 0,9 Mio. EUR aus Überschüssen). Aus der Tilgung von Darlehen – insbesondere BAföG

und Baudarlehen – gingen rund 11,8 Mio. EUR ein, aus Zinsen rund 57,5 Mio. EUR.

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

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der *Übertragungseinnahmen* seit 2015:

ABBILDUNG 16: ÜBERTRAGUNGSEINNAHMEN SEIT 2015 IN MIO. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

Die *Übertragungseinnahmen* – Mittel von Dritten (zum Beispiel Bund und EU), die nicht für Investitionen bestimmt sind – betrugen 2023 rund 2.954 Mio. EUR. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um rund 75,1 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 8: ÜBERTRAGUNGSEINNAHMEN 2022 UND 2023

Einnahmeart	2022	2023	2023	Δ 2023		2023 – 2022	
	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll	%	Δ Ist	%
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
Zuweisungen vom Bund	2.616,9	2.520,1	2.698,8	178,7	7,1	81,9	3,1
davon insbesondere:							
▪ Ausgleichsleistungen zwischen Bund und Ländern	1.568,4	1.517,6	1.572,6	55,0	3,6	4,2	0,3
▪ Hochschulpakt 2020	47,5	24,0	24,0	0,0	0,0	-23,5	-49,6
▪ Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“	23,9	30,8	32,1	1,3	4,1	8,2	34,2
▪ BAfoG inkl. Heizkostenzuschuss	68,7	90,0	82,3	-7,7	-8,6	13,6	19,7
▪ Meister-BAfoG	24,9	21,1	24,2	3,2	15,0	-0,7	-2,7
▪ Kosten der Unterkunft nach SGB II	161,5	163,0	201,3	38,3	23,5	39,8	24,7
▪ Grundsicherung und Barbetrag nach dem SGB XII	123,5	130,9	145,6	14,7	11,3	22,1	17,9
▪ Wohngeld inkl. Heizkostenzuschuss	29,6	55,5	74,2	18,7	33,7	44,6	150,6
▪ Unterhaltsvorschuss	28,5	29,5	30,0	0,6	2,0	1,5	5,4
▪ Rehabilitierungs- und Entschädigungsleistungen	15,3	15,4	14,9	-0,5	-3,0	-0,4	-2,4
▪ Kostenersatzung Landesamt für Bau und Verkehr	13,7	16,8	15,0	-1,8	-10,7	1,3	9,8
▪ Förderung wissenschaftlicher Institute (Leibniz-Institute)	28,6	30,1	30,3	0,2	0,8	1,7	5,9
▪ Regionalisierungsmittel	433,7	343,4	403,5	60,1	17,5	-30,2	-7,0
Zuweisungen von Ländern	20,7	10,0	21,0	10,9	109,1	0,3	1,4
davon insbesondere:							
▪ Erstattungen für Versorgungsbezüge	18,5	7,5	15,6	8,1	108,7	-2,9	-15,7
Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	34,8	18,7	37,2	18,6	99,4	2,4	7,0
Zuschüsse der EU	173,9	234,8	161,7	-73,1	-31,1	-12,2	-7,0
davon insbesondere:							
▪ ESF	85,7	74,7	57,2	-17,5	-23,4	-28,5	-33,2
▪ EFRE	33,5	84,1	44,7	-39,4	-46,9	11,2	33,4
▪ ELER	52,8	75,1	57,4	-17,7	-23,6	4,6	8,7
Sonstige Zuweisungen und Zuschüsse	33,0	24,3	35,2	10,9	44,9	2,2	6,8
Insgesamt	3.029,1	2.807,9	2.954,0	146,1	5,2	-75,1	-2,5

Quelle: Haushaltsrechnungen 2022 und 2023.

Mehr als 90 % der *Übertragungseinnahmen* erhielt der Freistaat vom Bund. Dabei handelte es sich zu fast 60 % um Leistungen vom Bund aus dem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, die dem Freistaat ohne Zweckbindung zur Verfügung stehen. Erläuterungen zu den EU-Fonds finden sich unter Textnummer V.11.

V.4 Vermögenswirksame und besondere

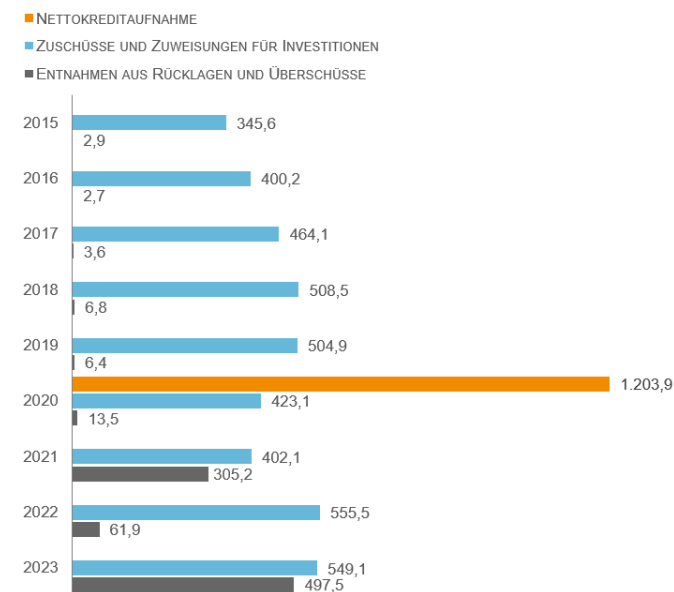
Finanzierungseinnahmen

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 sowie durchlaufende Posten. Diese Verrechnungen von insgesamt 0,5 Mio. EUR werden im Folgenden nicht betrachtet.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der vermögenswirksamen und *besonderen Finanzierungseinnahmen* seit 2015:

ABBILDUNG 17: VERMÖGENSWIRKSAME UND BESONDERE FINANZIERUNGSEINNAHMEN⁶⁰
SEIT 2015 IN Mio. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

Insgesamt lagen die vermögenswirksamen und *besonderen Finanzierungseinnahmen* (ohne Verrechnungen zwischen den Kapiteln) mit rund 1.046,7 Mio. EUR um rund 577,1 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag von rund 1.623,8 Mio. EUR, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht.

⁶⁰ Ohne Verrechnungen zwischen den Kapiteln.

ÜBERSICHT 9: VERMÖGENSWIRKSAME UND BESONDERE FINANZIERUNGSEINNAHMEN 2022 UND 2023 ⁶¹							
Einnahmeart	2022	2023	2023	Δ 2023		2023 – 2022	
	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll		Δ Ist	
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	555,5	775,0	549,1	-225,8	-29,1	-6,3	-1,1
davon insbesondere:							
▪ von der EU	164,4	393,7	209,5	-184,2	-46,8	45,1	27,4
EFRE	123,2	313,3	173,3	-140,0	-44,7	50,1	40,7
ELER	40,9	79,6	35,8	-43,8	-55,0	-5,1	-12,4
▪ vom Bund	320,2	296,2	268,8	-27,4	-9,3	-51,4	-16,1
GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	76,4	83,2	66,6	-16,6	-19,9	-9,8	-12,9
GA „Verbesserung der Agrarstruktur“	26,4	36,6	23,9	-12,7	-34,6	-2,4	-9,2
Förderung sozialer Wohnraum	5,0	32,0	30,1	-1,9	-5,8	25,1	504,6
Städtebau, Schulbau und Raumordnung	59,7	44,5	54,6	10,1	22,8	-5,0	-8,5
Krankenhauszukunftsgesetz	77,5	0,0	0,6	0,6		-76,9	-99,3
Zuführungen vom Bund für Forschungseinrichtungen	18,7	19,3	16,4	-2,8	-14,8	-2,3	-12,2
Bundesanteil für Darlehen BAföG	43,6	55,0	58,6	3,5	6,4	15,0	34,4
▪ Krankenhausumlage von Landkreisen und kreisfreien Städten	21,7	21,6	21,6	-0,1	-0,2	-0,1	-0,5
▪ von Sondervermögen des Bundes	49,1	63,0	49,1	-13,8	-22,0	0,1	0,1
SV „Kinderbetreuungs-ausbau“, „Digitale Infrastruktur“ und „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes	47,7	63,0	47,7	-15,2	-24,2	0,0	0,0
aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes	1,4	0,0	1,4	1,4		0,0	2,4
Entnahmen aus Rücklagen	61,9	848,8	497,5	-351,3	-41,4	435,7	704,0
davon insbesondere:							
Haushaltsausgleichsrücklage	0,0	752,6	428,9	-323,7	-43,0	428,9	
Rücklage Regionalisierungsmittel	45,4	10,0	28,0	18,0	180,0	-17,4	-38,3
gemeinsame Rücklage für Hochschulen	9,9	0,0	23,8	23,8		13,9	140,4
Insgesamt	617,3	1.623,8	1.046,7	-577,1	-35,5	429,3	69,5

Quelle: Haushaltsrechnungen 2022 und 2023.

V.4.1 Kreditaufnahme

Das Haushaltsgesetz 2023 enthielt keine Ermächtigung zur Neuverschuldung. Es ließ eine Anschlussfinanzierung von auslaufenden Krediten bis zu einer Höhe von 874 Mio. EUR zu.⁶²

Die gesamte Kreditaufnahme betrug rund 798,1 Mio. Wegen der Nettoveranschlagung von Kreditaufnahmen und Tilgungen ist diese nicht in der *Hauptgruppe 3* dargestellt.

Gemäß § 2 Abs. 3 ThürHhG 2023 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 13.069,9 Mio. EUR durften daher *Kassenverstärkungskredite* bis zu 1.568,4 Mio. EUR aufgenommen werden. Diese Ermächtigung wurde nicht überschritten.⁶³

⁶¹ Ohne Verrechnungen zwischen den Kapiteln.

⁶² § 2 Abs. 1 ThürHhG 2023 vom 23. Dezember 2022, GVBl. 28/2022, S. 527.

⁶³ Tn. 2.2.4.4 der Haushaltsrechnung 2023.

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

V.4.2 Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen setzen sich aus Zuweisungen vom Bund, von Gemeinden und Gemeindeverbänden, von Sozialversicherungsträgern, von *Sondervermögen* sowie aus Zuschüssen der EU zusammen. Sie sanken gegenüber dem Vorjahr um rund 6,3 Mio. EUR auf rund 549,1 Mio. EUR und blieben damit um rund 225,8 Mio. EUR unter dem veranschlagten Betrag.

Die Erstattungen der EU stiegen insgesamt im Vergleich zum Vorjahr um rund 45,1 Mio. EUR. Im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) waren für Investitionen rund 313,3 Mio. EUR veranschlagt, im Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) rund 79,6 Mio. EUR. In beiden Fonds konnten die Beträge nicht vollständig abgerufen werden.

Die investiven Zuweisungen des Bundes sanken im Vergleich zum Vorjahr um rund 51,4 Mio. EUR. Dies erklärt sich im Wesentlichen aus der Finanzierung durch den Krankenhauszukunftsfonds⁶⁴. Die dem Freistaat zustehenden Mittel wurden fast vollständig im Jahr 2022 ausgezahlt. Die direkten Bundesmittel werden ergänzt durch Mittel aus *Sondervermögen* des Bundes, insbesondere als Finanzhilfen zur Kinderbetreuung.

V.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

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

Im Haushaltsplan 2023 war eine Entnahme aus der Allgemeinen *Rücklage* von rund 752,4 Mio. EUR vorgesehen, im Haushaltsvollzug wurden rund 428,9 Mio. EUR entnommen.

2023 wurden aus der zweckgebundenen *Rücklage* aus Regionalisierungsmitteln 28 Mio. EUR entnommen.

Seit 2018 ermöglicht § 5 bzw. § 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 Thüringer Staatskanzlei (TSK), das Landesarchiv, das Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie (TLDA), das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft sowie das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) Gebrauch gemacht. 2023 wurden aus diesen *Rücklagen* rund 16,2 Mio. EUR wieder entnommen.

Die etatisierte Rücklagenentnahme in Kapitel 1716 Titel 359 01 betrug 752.644.400 EUR. Der Wert beträgt gerundet somit 752,6 Mio. EUR.

⁶⁴ § 14a des Gesetzes für ein Zukunftsprogramm Krankenhäuser (Krankenhauszukunftsgesetz), BGBl. 2020 Teil I Nr. 48, S. 2208.

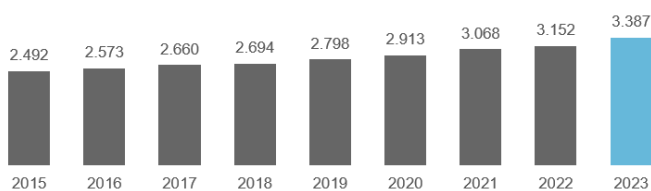
Der gemeinsamen *Rücklage* der Hochschulen wurden rund 23,8 Mio. EUR entnommen.

Die *haushaltstechnischen Verrechnungen* waren mit rund 0,5 Mio. EUR ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

V.5 Personalausgaben

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Personalausgaben seit 2015:

ABBILDUNG 18: PERSONALAUSGABEN SEIT 2015 IN MIO. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

2023 betrugen die Personalausgaben rund 3.387,3 Mio. EUR. Sie lagen damit um 235,5 Mio. EUR über den Vorjahresausgaben, unterschritten dennoch den Haushaltsansatz um 109,4 Mio. EUR.

Die *Personalausgabenquote* betrug 26,7 %⁶⁵ (im Vorjahr 26,4 %). 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 2022 und 2023 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

ÜBERSICHT 10: PERSONALAUSGABEN 2022 UND 2023

Ausgabeart	2022	2023	2023	Δ 2023		2023 – 2022	
	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll		Δ Ist	
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten	2.642,3	2.850,0	2.799,0	-50,9	-1,8	156,8	5,9
Versorgungsbezüge	348,6	442,2	417,0	-25,3	-5,7	68,4	19,6
Beihilfen und Unterstützungen	132,7	158,8	140,1	-18,6	-11,7	7,4	5,6
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	22,3	26,0	24,4	-1,6	-6,0	2,1	9,5
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	11,6	0,0	-11,6	-100,0	0,0	
Übrige Personalausgaben	6,0	8,1	6,7	-1,3	-16,7	0,8	13,1
Insgesamt	3.151,8	3.496,7	3.387,3	-109,4	-3,1	235,5	7,5

Quelle: Haushaltsrechnungen 2022 und 2023.

Die Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen der Bediensteten (Ministerpräsident, Minister, Beamte, Richter und Arbeitnehmer) stiegen im Vorjahresvergleich um 156,8 Mio. EUR (+5,9 %). Maßgeblich waren die Steigerung der Besoldung um 3,25 % zum 1. Januar 2023 wegen des

Die abgebildete Unterschreitung des Haushaltsansatzes i.H.v. 109,4 Mio. EUR beinhaltet die gemäß § 50 ThürLHO im Haushaltsvollzug 2023 im Zuge der Eingliederung der Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW) aus anderen Hauptgruppen in die Hauptgruppe 4 umgesetzten Ausgaben.

Die genannten Soll- und Ist-Werte 2023 beinhalten die gemäß § 50 ThürLHO im Zuge der Eingliederung der GfAW in die Hauptgruppe 4 umgesetzten Ausgaben.

⁶⁵ Der Wert in Nr. 2.3. der Haushaltsrechnung (S. 30) ist nicht zutreffend, da in dieser Aufstellung nicht die bereinigten Gesamtausgaben, sondern die gesamten Ausgaben zugrunde gelegt werden.

Thüringer Gesetzes zur Gewährung einer verfassungsgemäßen Alimentation im Jahr 2023⁶⁶ sowie die Zahlung einer Inflationsabmilderungsprämie.

Die Ausgaben für die Versorgung stiegen im Vergleich zum Vorjahr um rund 68,4 Mio. EUR (+16,9 %).⁶⁷

Beamten und Berufsrichtern wird Beihilfe⁶⁸ gewährt. 2023 wurden mit 140,1 Mio. EUR rund 7,4 Mio. EUR (+5,6 %) mehr Beihilfen als im Vorjahr gezahlt.

Die Zahlungen für Abgeordnete, deren Mitarbeiter und ehrenamtlich Tätige waren mit rund 24,4 Mio. EUR rund 2,1 Mio. EUR (9,5 %) höher als im Vorjahr. Rund 1 Mio. EUR wurden an ehrenamtlich Tätige gezahlt. Dabei handelte es sich vorwiegend um ehrenamtliche Richter und die Mitglieder des Thüringer Verfassungsgerichtshofs.

Im Haushalt 2023 war eine Globale Mehrausgabe für Personalausgaben von 11,6 Mio. EUR zentral im Einzelplan 17 veranschlagt. Aus dieser Ermächtigung wurden die Personalausgaben im Einzelplan 07 mit rund 0,5 Mio. EUR verstärkt.

In der Stellenübersicht zum Haushaltsplan 2023 wurden für alle Einzelpläne insgesamt 47.807 Stellen/Planstellen ausgewiesen, das sind 68 Stellen/Planstellen (+0,1 %) mehr als im Vorjahr. Die Anzahl der Stellen in den Sonderrechnungen stieg um elf auf 7.476. Es handelt sich dabei um Stellen an Hochschulen und dem Universitätsklinikum Jena (UKJ).

Im *Kernhaushalt*⁶⁹ waren 45.706 Stellen/Planstellen veranschlagt. Zum 30. Juni 2023 waren diese Stellen/Planstellen auf 34.810 Vollzeitbeschäftigte und 11.860 Teilzeitbeschäftigte verteilt. Die Gesamtzahl der Beschäftigten (46.675) entsprach 43.845 Vollzeitäquivalenten (VZÄ); das waren 850 mehr als im Vorjahr.⁷⁰

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 2023 den zweithöchsten Wert auf, wie nachfolgend dargestellt:

Zu Fußnote 69:

Für diese standen **2023** insgesamt 2.101 Stellen/Planstellen zur Verfügung.

⁶⁶ GVBl. Nr. 9/2023, S. 192.

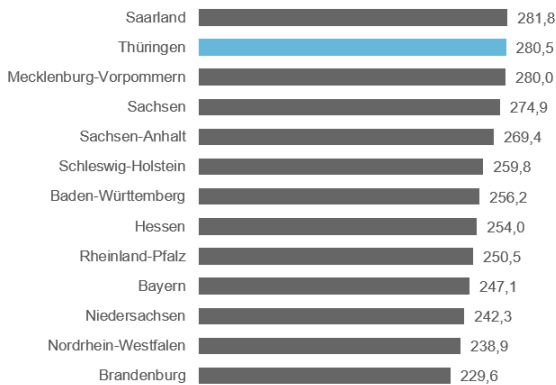
⁶⁷ Versorgungsbezüge werden gegebenenfalls von den ehemaligen Dienstherrn gemeinsam getragen. Aus solchen Erstattungen hat Thüringen vom Bund, von anderen Ländern und Kommunen 2023 insgesamt 21 Mio. EUR eingenommen.

⁶⁸ Finanzielle Unterstützung im Krankheits-, Geburts-, Pflege- und Todesfall.

⁶⁹ 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), der Landesbetriebe (07 75) und der Forschungseinrichtungen (07 78) werden nicht berücksichtigt. Für diese standen 2022 insgesamt 2.101 Stellen/Planstellen zur Verfügung.

⁷⁰ Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j /23 – Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30. Juni 2023, Tabelle 2.

ABBILDUNG 19: LÄNDERVERGLEICH DER VOLLZEITÄQUIVALENTE ZUM 30. JUNI 2023
JE 10.000 EINWOHNER



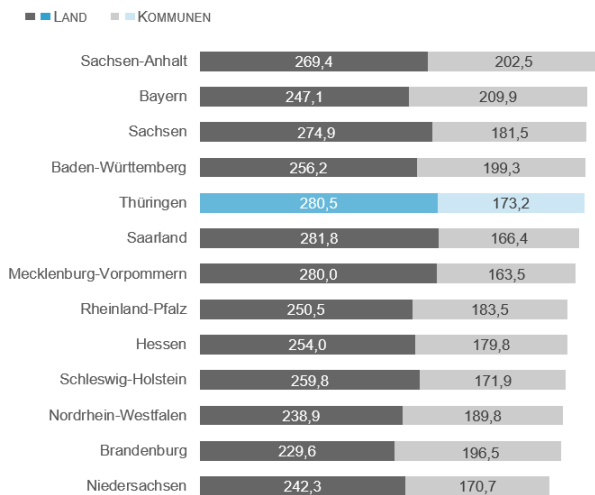
Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j/23 – Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30. Juni 2023, Tabelle 5.

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, 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.

ABBILDUNG 20: VERGLEICH DER VOLLZEITÄQUIVALENTE ZUM 30. JUNI 2023
JE 10.000 EINWOHNER – LÄNDER UND KOMMUNEN



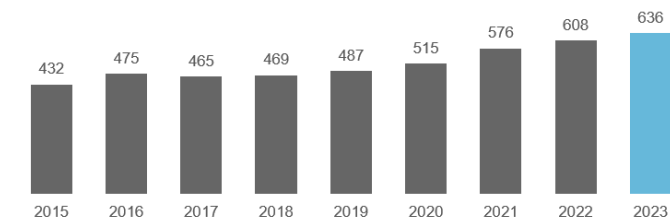
Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Quelle: TLS, Statistischer Bericht L III – j/23 – Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30. Juni 2023, Tabelle 6.

V.6 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst

Die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben seit 2015 zeigt die nachfolgende Abbildung:

ABBILDUNG 21: SÄCHLICHE VERWALTUNGSAusGABEN SEIT 2015 IN Mio. EUR



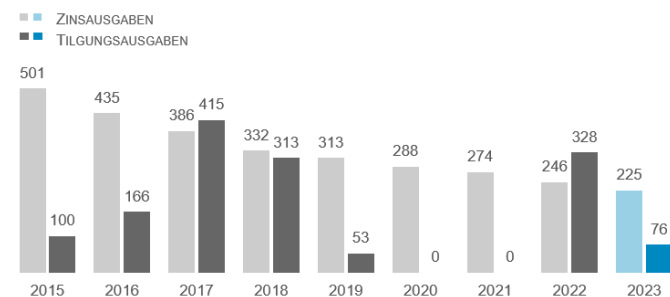
Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen 2023 rund 636,5 Mio. EUR (5,0 % der *bereinigten Ausgaben*). Sie lagen um rund 28,4 Mio. EUR (+4,7 %) 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 Lizenzkosten für den IT-Betrieb nachgewiesen. Das Haushaltssoll wurde um rund 75,7 Mio. EUR (-10,6 %) unterschritten.

Die Ausgaben für den Schuldendienst haben sich seit 2015 wie folgt entwickelt:

ABBILDUNG 22: AUSGABEN FÜR DEN SCHULDENDIENST SEIT 2015 IN Mio. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

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

Die Zinsausgaben beliefen sich auf 224,8 Mio. EUR, davon für die Schulden am Kreditmarkt auf 217,1 Mio. EUR. Sie lagen deutlich unter dem Soll von rund 255,2 Mio. EUR. Sie unterschritten aufgrund des weiter günstigen Zinsniveaus auch den Vorjahreswert um rund 21,5 Mio. EUR.

Der Freistaat musste für kurzfristige Geldanlagen Zinsen zahlen (sogenannte Negativzinsen).

Diese Negativzinsen bucht das zuständige Finanzministerium seit 2018 bei Kapitel 17 06 Titel 575 06. Die Haushaltsrechnung weist dafür rund 4,8 Mio. EUR aus.

Die *Zinsausgabenquote* betrug 1,8 % (Vorjahr 2021: 2,1 %).

Demgegenüber standen Einnahmen aus dem Liquiditätsmanagement in Höhe von 54,9 Mio. Euro (Kapitel 1706 Titel 161 11).

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 2015 bis 2017 dargestellt.

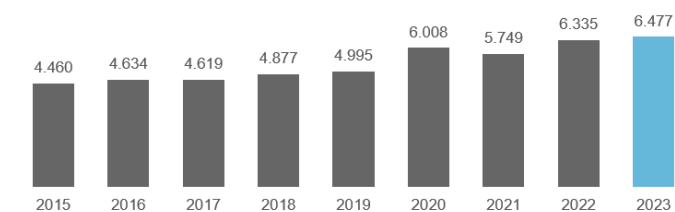
Im Haushaltsplan für 2023 wurden nach dem Thüringer Nachhaltigkeitsmodell⁷¹ rund 75,9 Mio. EUR – rund 2,6 Mio. EUR weniger als veranschlagt – getilgt. Darüber hinaus war eine (Netto-)Tilgung weder vorgesehen noch vorgenommen.

V.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 2023 mit rund 6.476,9 Mio. EUR im Vergleich zum Vorjahr weiter gestiegen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der *Übertragungsausgaben* seit 2015:

ABBILDUNG 23: ÜBERTRAGUNGSAusgaben SEIT 2015 IN Mio. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsrechnungen bis 2023.

Auch 2023 machten die *Übertragungsausgaben* mehr als die Hälfte (51,0 %) der *bereinigten Ausgaben* aus. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 142,2 Mio. EUR (+2,2 %) und lagen um 120 Mio. EUR (1,9 %) über dem veranschlagten Betrag.

Der Vergleich der *Übertragungsausgaben* 2022 und 2023 ist in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

⁷¹ Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung, GVBl. 1/2018, S. 12.

ÜBERSICHT 11: ÜBERTRAGUNGSAusgaben 2022 UND 2023

Ausgabeart	2022	2023	2023	Δ 2023		2023 – 2022	
	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll		Δ Ist	
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
Zuweisungen an den öffentlichen Bereich	4.027,0	3.810,1	4.001,5	191,3	5,0	-25,6	-0,6
davon insbesondere:							
▪ Leistungen an Kommunen im kommunalen Finanzausgleich	2.302,2	2.422,7	2.457,2	34,6	1,4	155,1	6,7
▪ Leistungen an Kommunen außerhalb des KFA (Anlage-3-Titel der OG 61-63)	828,7	846,6	1.014,1	167,5	19,8	185,4	22,4
▪ Leistungen an Länder (Erstattung von Verwaltungskosten, für gemeinsame IT-Vorhaben und Versorgungsbezüge)	35,7	32,3	29,7	-2,6	-8,0	-6,0	-16,8
▪ Sondervermögen „Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefonds“	432,0	50,0	50,0	0,0	0,0	-382,0	-88,4
▪ Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR	383,2	408,0	388,6	-19,3	-4,7	5,4	1,4
▪ Ausgleichsfonds Pflegeberufegesetz	11,0	17,4	12,0	-5,5	-31,4	0,9	8,4
Schuldendiensthilfen und Erstattungen an Unternehmen	104,7	70,8	82,3	11,5	16,3	-22,3	-21,3
davon insbesondere:							
▪ Maßregelvollzug	48,7	15,8	28,8	13,0	82,0	-19,9	-40,8
Leistungen an natürliche Personen	245,6	340,1	350,2	10,1	3,0	104,6	42,6
davon insbesondere							
▪ BAföG (einschl. Heizkostenzuschuss)	68,7	90,0	83,0	-7,0	-7,7	14,3	20,8
▪ Entschädigungsleistungen der strafrechtlichen und beruflichen Rehabilitation	18,2	18,5	17,7	-0,8	-4,2	-0,5	-2,9
▪ Leistungen gemäß Opferentschädigungsgesetz	7,7	7,7	9,1	1,4	18,0	1,4	17,6
▪ Sinnesbehindertengeld	12,3	16,2	11,9	-4,3	-26,4	-0,4	-3,4
▪ Schadensersatzleistungen nach Infektionsschutzgesetz bei Impfschäden	4,3	4,7	4,3	-0,3	-7,1	0,0	0,3
▪ Zuschüsse aus der Ausgleichsabgabe	10,3	15,0	11,1	-3,9	-26,1	0,8	7,3
▪ Unterhaltsvorschuss	49,8	51,5	52,6	1,0	2,0	2,7	5,4
▪ Wohngeld (einschl. Heizkostenzuschuss)	51,5	111,0	135,3	24,3	21,8	83,8	162,7
▪ Beiträge an die Unfallkasse Thüringen	13,6	15,5	14,4	-1,2	-7,5	0,8	5,9
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke	1.957,4	2.135,9	2.042,9	-93,0	-4,4	85,5	4,4
davon insbesondere:							
▪ Kultur und Kunst	138,2	147,0	145,2	-1,7	-1,2	7,0	5,1
▪ Hochschulen, Wissenschaft und Forschung	666,4	708,8	717,5	8,7	1,2	51,2	7,7
▪ ÖPNV	357,0	347,1	344,0	-3,1	-0,9	-13,0	-3,6
▪ Kindertageseinrichtungen und Schulen	17,8	27,2	26,4	-0,8	-2,8	8,7	48,8

Ausgabeart	2022	2023	2023	Δ 2023		2023 – 2022	
	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll		Δ Ist	
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
▪ Schulen freier Träger	223,6	232,6	228,3	-4,3	-1,8	4,7	2,1
▪ Leistungen an Kirchen/Religionsgemeinschaften	28,0	28,9	29,7	0,8	2,8	1,6	5,8
▪ AöR ThüringenForst	33,7	34,0	35,3	1,2	3,6	1,5	4,5
▪ GA „Förderung der Agrarstruktur“	24,6	26,7	24,1	-2,6	-9,7	-0,5	-2,1
▪ Integration von Migranten und Flüchtlingen	12,3	13,7	11,7	-2,0	-14,6	-0,6	-4,9
▪ Arbeitsmarktförderung (Landesanteil)	12,9	25,3	13,8	-11,5	-45,4	0,9	7,2
▪ Meister-BAföG	32,4	27,0	30,6	3,6	13,4	-1,7	-5,4
▪ UKJ	96,2	99,0	97,1	-1,8	-1,9	0,9	0,9
▪ ESF	55,7	72,5	51,4	-21,1	-29,0	-4,3	-7,7
▪ EFRE	29,6	53,0	40,6	-12,3	-23,3	11,1	37,5
▪ ELER	57,2	71,2	59,1	-12,1	-16,9	1,9	3,3
▪ Wirtschaftsförderung außerhalb der EU-Mittel	24,4	36,3	32,4	-3,8	-10,6	8,0	32,7
Insgesamt	6.334,7	6.357,0	6.476,9	120,0	1,9	142,2	2,2

Quelle: Haushaltsrechnungen 2022 und 2023.

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 im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) weiter um rund 155,1 Mio. EUR (+6,7 %). Dies betraf insbesondere die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Landkreise (+103,5 Mio. EUR), den *Landesausgleichsstock* (+34,7 Mio. EUR) und den Mehrbelastungsausgleich (+16 Mio. EUR). Auch die Leistungen an Kommunen außerhalb des KFA stiegen um rund 185,4 Mio. EUR (+22,4 %). Dies beruht unter anderem auf höheren Zuweisungen für Maßnahmen nach SGB (+61,9 Mio. EUR), Zuweisungen zur Umsetzung des Deutschlandtickets (+14,3 Mio. EUR), Leistungen für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen (+12,5 Mio. EUR) und Leistungen der Ukraine-Hilfe (+41,1 Mio. EUR).

Dem "Thüringer Energiekrise- und Pandemie-Hilfefonds"⁷² wurden 50 Mio. EUR zugeführt.

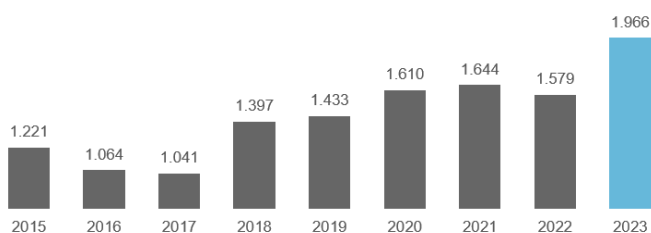
Die Leistungen an natürliche Personen stiegen im Vorjahresvergleich um 104,6 Mio. EUR (+42,6 %). Dies beruht insbesondere auf höheren Zahlungen für Wohngeld; diese haben sich mehr als verdoppelt.

Die sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke sind wieder um rund 85,5 Mio. EUR (+4,4 %) gestiegen. Insbesondere die Ausgaben für Wirtschaftsförderung sind gestiegen.

V.8 Ausgaben für Investitionen

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Investitionsausgaben seit 2015:

ABBILDUNG 24: INVESTITIONSAUSGABEN SEIT 2015 IN MIO. EUR



Grafik: Thüringer Rechnungshof.
Quelle: Haushaltsrechnungen 2022 und 2023.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben für Investitionen um fast ein Viertel. Sie lagen mit 1.966,2 Mio. EUR um rund 386,7 Mio. EUR (+24,5 %) über dem Vorjahreswert, aber dennoch um rund 203,7 Mio. EUR (-9,4 %) unter dem veranschlagten Betrag.

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

⁷² Zweites Gesetz zur Änderung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefondsgesetzes vom 19. Oktober 2022 (GVBl. Nr. 23/2022, S. 418).

ÜBERSICHT 12: AUSGABEN FÜR INVESTITIONEN 2022 UND 2023

Ausgabeart	2022	2023	2023	Δ 2023		2023 – 2022	
	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll		Δ Ist	
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
Bauausgaben	187,9	230,8	226,8	-4,0	-1,7	38,9	20,7
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	86,1	140,8	92,3	-48,5	-34,4	6,2	7,2
ÖPP und <i>alternative Baufinanzierung</i>	9,1	9,2	9,3	0,1	0,8	0,1	1,6
Darlehen (BAföG)	43,6	61,3	130,8	69,5	113,5	87,3	200,2
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	3,7	11,0	1,7	-9,3	-84,6	-2,0	-54,1
Zuweisungen für Investitionen	1.249,1	1.716,8	1.505,3	-211,6	-12,3	256,2	20,5
davon insbesondere:							
▪ Denkmal- und Kunstpflege	42,9	46,7	47,7	1,0	2,1	4,8	11,2
▪ Kindertageseinrichtungen und Schulen	44,8	67,0	47,6	-19,4	-28,9	2,8	6,2
▪ Förderung von Sportstätten	33,5	23,7	21,4	-2,3	-9,9	-12,1	-36,2
▪ Hochschulen/Wissenschaft/ Forschung	63,1	56,9	63,0	6,1	10,7	-0,1	-0,2
▪ Technologie, Innovation, Digitale Gesellschaft	21,3	21,4	35,9	14,6	68,1	14,6	68,5
▪ UKJ	61,4	15,6	31,3	15,7	101,0	-30,1	-49,0
▪ Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	151,2	159,9	131,7	-28,2	-17,6	-19,5	-12,9
▪ Förderung der Strukturentwicklung	19,1	84,7	71,4	-13,3	-15,7	52,3	274,5
▪ Gesundheitswesen	74,3	167,2	87,9	-79,3	-47,4	13,6	18,3
▪ Wasserver- und Abwasserentsorgung	27,3	41,0	39,4	-1,6	-3,9	12,1	44,1
▪ Sondervermögen Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen“	64,6	70,4	66,2	-4,2	-6,0	1,6	2,5
▪ Maßnahmen zur Energienutzung und Klimaanpassung	14,1	27,6	17,0	-10,6	-38,4	2,9	20,9
▪ Sanierung ökologischer Altlasten	21,2	22,9	29,9	7,0	30,4	8,7	40,9
▪ Zuweisungen an das Thür. Wohnungsbauvermögen	5,2	37,0	35,3	-1,6	-4,4	30,1	576,2
▪ Städtebauförderung	126,0	132,7	149,1	16,4	12,4	23,1	18,4
▪ Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur	56,0	68,9	76,9	8,0	11,6	20,9	37,3
▪ Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“	38,6	55,6	37,3	-18,2	-32,8	-1,2	-3,1
▪ KFA (nur Investitionen)	156,9	167,4	173,8	6,4	3,8	16,9	10,8
▪ Gemeinsame Justizvollzugsanstalt Zwickau-Marienthal	25,2	32,7	27,7	-5,0	-15,2	2,6	10,2
▪ EFRE	97,7	280,8	234,4	-46,4	-16,5	136,7	139,9
▪ ELER	41,1	76,6	56,5	-20,1	-26,3	15,4	37,3
Insgesamt	1.579,5	2.169,9	1.966,2	-203,7	-9,4	386,7	24,5

Quelle: Haushaltsrechnungen 2022 und 2023.

Die Bauausgaben des Freistaats stiegen im Vergleich zum Vorjahr deutlich um rund 38,9 Mio. EUR (+20,7 %) auf rund 226,8 Mio. EUR, die Ausgabeermächtigungen wurden fast vollständig ausgeschöpft.

Die größten Baumaßnahmen erfolgten in den Bereichen

- Friedrich-Schiller-Universität Jena (48,2 Mio. EUR),
- Straßenbau (70,6 Mio. EUR) und
- Gewässerunterhaltung und Hochwasserschutz (22,4 Mio. EUR).

Für den Erwerb von Fahrzeugen, Geräten und beweglichen Sachen wurden 48,5 Mio. EUR weniger als geplant ausgegeben. Dies betraf insbesondere die geplanten Ausgaben für die Rückübertragung des Maßregelvollzugs auf den Freistaat.

Die Ausgaben für ÖPP und *alternative Baufinanzierung* lagen im Soll und blieben im Vorjahresvergleich fast unverändert

In der Übersicht 3.8 der Haushaltsrechnung fehlt allerdings die Darstellung der geleisteten Zahlungen.

Aufgrund eines Versehens fehlen die Werte in der Haushaltsrechnung 2023. Diese wurden dem TRH im Nachgang zur Verfügung gestellt.

Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen und privaten Bereich stiegen im Vergleich zum Vorjahr wieder um rund 256,2 Mio. EUR und lagen dennoch um rund 211,6 Mio. EUR unter dem Soll.

Die höchsten Zuwächse resultierten aus

- EFRE- und ELER-Mitteln (+152,1 Mio. EUR),
- Zuweisungen an das Wohnungsbauvermögen und die Städtebauförderung (+53,2 Mio. EUR),
- der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (+20,9 Mio. EUR) und
- dem Kommunalen Finanzausgleich (+16,9 Mio. EUR).

Die *Investitionsquote* erreichte 2023 mit 15,5 %⁷³ einen Höchststand nach 2010 (2022: 13,2 %).

V.9 Besondere Finanzierungsausgaben

Als *besondere Finanzierungsausgaben* sind Zuführungen an *Rücklagen* von 94,9 Mio. EUR und *haushaltstechnische Verrechnungen* von rund 0,5 Mio. EUR ausgewiesen.

Der zweckgebundenen *Rücklage* aus Regionalisierungsmitteln wurden nicht verbrauchte Mittel aus Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Gesetzes zur Regionalisierung des Öffentlicher Personennahverkehrs (ÖPNV) von rund 65,9 Mio. EUR zugeführt. Da 2023 auch Mittel aus der zweckgebundenen *Rücklage* entnommen wurden, betrug ihr Bestand Ende 2023 rund 386,1 Mio. EUR.

Der gemeinsamen *Rücklage* der Hochschulen wurden 7,3 Mio. EUR zugeführt. Diese besteht neben den *Rücklagen* der einzelnen Hochschulen und hatte Ende 2023 einen Bestand von 25,3 Mio. EUR.

Seit 2018 ermöglicht § 4 bzw. § 5 des jeweiligen Haushaltsgesetzes die Bildung zweckgebundener *Rücklagen*, wenn zweckgebundene Einnahmen Dritter nicht im gleichen Haushaltsjahr ausgegeben werden können. Von dieser Regelung wurde vom TLDA, von der TSK, vom TLBV, vom TLVwA sowie erstmals vom Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie für Digitalisierungsmaßnahmen im Öffentlichen Gesundheitsdienst mit Zuführungen an die *Rücklagen* von insgesamt 16,4 Mio. EUR Gebrauch gemacht.

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

V.10 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

⁷³ Der Wert in Nr. 2.3. der Haushaltsrechnung (S. 30) ist nicht zutreffend, da in dieser Aufstellung nicht die bereinigten Gesamtausgaben, sondern die gesamten Ausgaben zugrunde gelegt werden.

bemisst. Das Land erfüllt diese Verfassungspflicht gegenüber den Kommunen einerseits regelgebunden über den 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 und 2023 insgesamt vom Land erhalten haben:

ÜBERSICHT 13: LEISTUNGEN AN KOMMUNEN 2022 UND 2023							
Art der Leistung	2022	2023	2023	Δ 2023		2023 – 2022	
	- Ist -	- Soll -	- Ist -	Ist – Soll		Δ Ist	
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%	Mio. EUR	%
Kommunaler Finanzausgleich	2.459,1 (62,4%)	2.590,1 (60,8%)	2.631,1 (59,4%)	40,9	1,6	172,0	7,0
• FAG-Masse I ⁷⁴	2.121,8	2.235,9	2.277,8	41,9	1,9	156,0	7,4
• FAG-Masse II	337,2	354,2	353,3	-1,0	-0,3	16,1	4,8
Leistungen außerhalb des KFA	1.484,4 (37,6%)	1.668,3 (39,2%)	1.798,3 (40,6%)	130,0	7,8	313,9	21,1
Insgesamt	3.943,5	4.258,5	4.429,3	170,9	4,0	485,8	12,3

Quelle: Haushaltsrechnungen 2022 und 2023.

Der Anteil der Leistungen außerhalb des KFA an den gesamten Leistungen an die Kommunen stieg von 39,2 % im Vorjahr auf 40,6 % im Haushaltsjahr 2023.

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 Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (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 2023 über 37,17 % der Finanzmasse des Landes und der Kommunen verfügen. Unter Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen ergab sich ein Betrag von 2.113 Mio. EUR. Dieser Betrag wird seit dem Jahr 2022 um 100 Mio. EUR erhöht⁷⁵ und ergibt die FAG-Masse I mit 2.213 Mio. EUR. Die Berechnung ist in der Übersicht zu Kapitel 17 20⁷⁶ aufgeführt.

Die FAG-Masse II dient dem Mehrbelastungsausgleich für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis. Sie wird separat berechnet. Für 2023 wurde die FAG-Masse II auf rund 354 Mio. EUR festgesetzt und ebenfalls in der Übersicht zu Kapitel 17 20 aufgeführt.

⁷⁴ Werte inklusive der Aufstockungsbeträge gem. § 3 Abs. 4 ThürFAG (Entnahme Stabilisierungsfonds).

⁷⁵ § 3 Abs. 3a Satz 4 ThürFAG.

⁷⁶ Übersicht zum kommunalen Finanzausgleich ab S. 56 des Einzelplans 17 (2023) auf Grundlage des ThürFAG in der vom 1. Januar 2023 bis 31. Juli 2023 gültigen Fassung.

Die veranschlagten Mittel in Kapitel 17 20 umfassten insgesamt rund 2.590 Mio. EUR.

Die Haushaltsrechnung belegt, dass das Land im KFA rund 2.631,1 Mio. EUR ausgezahlt hat. Auf die Titel der FAG-Masse I entfielen dabei 2.227,8 Mio. EUR und auf die der FAG-Masse II rund 353,2 Mio. EUR.

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.⁷⁷

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 ThürFAG 2023⁷⁸, in der Leistungen an die Kommunen von insgesamt rund 1.562,2 Mio. EUR vorgesehen waren. Tatsächlich im Haushaltsplan veranschlagt wurden in den in der Übersicht 7 aufgeführten Titeln 1.668,3 Mio. EUR.

Die Haushaltsrechnung belegt geleistete Zahlungen von 1.798,3 Mio. EUR, mithin 130 Mio. EUR (+7,8 %) mehr als veranschlagt waren. Dem lagen unter anderem Mehrbedarfe für die Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten aus der Ukraine von rund 78,7 Mio. EUR, für Sozialleistungen nach SGB II und XII von rund 53 Mio. EUR und für EFRE-Mittel von rund 37,8 Mio. EUR zugrunde.

V.11 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-Mittel⁷⁹ von 91 Mio. EUR auf 1.256 Mio. EUR erhöht.

⁷⁷ § 2 Abs. 2 ThürFAG in der vom 1. Januar 2023 bis 31. Juli 2023 gültigen Fassung.

⁷⁸ Gesetzentwurf Drittes Gesetz zur Änderung des ThürFAG, LT-Drucksache 7/6082.

⁷⁹ 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).

Das ELER-Fondsvolumen erhöhte sich durch Übergangsgelder für die Verlängerung der Förderperiode und weitere Mittel der EU 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 Textnummer 6 der Haushaltsrechnung weist 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:

ÜBERSICHT 14: KUMULIERTE EINNAHMEN UND AUSGABEN DER EU-STRUKTURFONDS DER FÖRDERPERIODE 2014 BIS 2020 (OHNE LANDES-KOFINANZIERUNG)				
EU-Mittel	Einnahmen	Ausgaben	Vom Land vorfinanzierter Betrag kumuliert	Verausgabtes Fondsvolumen ⁸⁰ kumuliert
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%
EFRE 2014	0,0	0,0	0,0	0,0
EFRE 2015	21,9	39,1	17,2	3,4
EFRE 2016	103,5	97,2	10,9	11,7
EFRE 2017	58,7	77,3	29,5	18,3
EFRE 2018	112,7	134,7	51,5	29,9
EFRE 2019	106,6	120,9	65,8	40,3
EFRE 2020	167,9	142,6	40,5	52,5
EFRE 2021 ⁸¹	104,4	160,6	96,7	61,5
EFRE 2022	145,8	154,8	105,7	73,8
EFRE 2023	212,5	301,0	194,2	97,8
Summe EFRE	1.034,0	1.228,2	194,2	97,8
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
ESF 2023	57,2	-3,7	-31,8	88,1
Summe ESF	472,1	440,3	-31,8	88,1
ELER 2014	0,0	0,0	0,0	0,0
ELER 2015	13,8	37,4	23,6	5,5
ELER 2016	66,0	76,1	33,7	16,7
ELER 2017	92,2	89,2	30,7	29,8
ELER 2018	90,6	95,7	35,8	43,9
ELER 2019	97,5	102,7	41,0	59,0
ELER 2020	90,1	98,9	49,8	73,5
ELER 2021 ⁸²	106,1	93,7	37,5	64,0
ELER 2022	93,7	93,4	37,1	74,0
ELER 2023	89,0	110,1	58,2	85,9
Summe ELER	739,0	797,2	58,2	85,9

Quelle: Haushaltsrechnungen seit 2014.

Über alle EU-Fonds ergab sich zum Jahresende 2023 somit eine Gesamt-Vorfinanzierung von rund 220,6 Mio. EUR. Diese ist Teil des Abrechnungsverfahrens mit der EU. Es bleibt weiter geboten, die Zeiträume zwischen Mittelverausgabung und Mittelabrechnung möglichst kurz zu halten. Die Bindung von 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 Mittel müssen bis zum 31. Dezember 2025 gebunden und verausgabt sein. Die Unterlagen für die Schlussabrechnung müssen bis zum 30. Juni 2026 vorgelegt werden.

Bis Ende 2023 hatte der Freistaat im EFRE 98 %, im ESF 89 % und im ELER 86 % des ihm insgesamt zustehenden – erhöhten – EU-Fördervolumens ausgezahlt.

2023 wurden im EFRE 50,9 Mio. EUR (+20 %) mehr ausgegeben als veranschlagt waren. Diese Mehrausgaben konnten gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 ThürHhG 2023 ohne Einsparungen geleistet werden, da im Haushaltsvollzug Mittel von der EU verbindlich zugesagt waren. Im ESF wurden durch Rückforderungen Mittel eingenommen. Im ELER wurden die veranschlagten Mittel zu 82 % ausgeschöpft.

Förderperiode 2021 bis 2027

Für die Förderperiode 2021 bis 2027 stellt die EU Thüringen im EFRE insgesamt 1.088,4 Mio. EUR, im ESF 466,5 Mio. EUR und im ELER 452,3 Mio. EUR zur Verfügung. Nachdem die vorherige Förderperiode ELER bis 2022 verlängert wurde, wurden für die aktuelle Förderperiode 2023 erstmals Ausgaben geleistet und Zahlungen abgerufen.

Für 2023 stellen sich Einnahmen und Ausgaben der EU-Fonds wie folgt dar:

⁸⁰ Anteil der bis zum Jahresende geleisteten Ausgaben am Gesamtvolumen des Fonds.

⁸¹ Das Fondsvolumen EFRE wurde 2021 auf 1.256 Mio. EUR aufgestockt.

⁸² Das Fondsvolumen ELER wurde 2021 von 680 Mio. EUR auf 928 Mio. EUR aufgestockt.

ÜBERSICHT 15: KUMULIERTE EINNAHMEN UND AUSGABEN DER EU-STRUKTURFONDS DER FÖRDERPERIODE 2021 BIS 2027 (OHNE LANDES-KOFINANZIERUNG)

EU-Mittel	Einnahmen	Ausgaben	Vom Land vorfinanzierter Betrag kumuliert	Verausgabtes Fondsvolumen ⁸³ kumuliert
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	%
EFRE 2021	0,0	0,0	0,0	0,0
EFRE 2022	10,9	3,9	-7,0	0,4
EFRE 2023	5,4	31,8	19,4	3,3
Summe EFRE	16,3	35,7	19,4	3,3
ESF 2021	0,0	0,0	0,0	0,0
ESF 2022	7,0	16,8	9,8	3,6
ESF 2023	0,0	56,7	66,5	15,8
Summe ESF	7,0	73,5	66,5	15,8
ELER 2023	4,2	2,6	-1,6	0,6
Summe ELER	4,2	2,6	-1,6	0,6

Quelle: Haushaltsrechnungen seit 2021.

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

ÜBERSICHT 16: EINNAHMEN UND AUSGABEN DER EU-STRUKTURFONDS 2021 BIS 2023

EU-Mittel	Einnahmen		Ausgaben	
	Soll	Ist	Soll	Ist
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR
EFRE 2021	0,0	0,0	0,0	0,0
EFRE 2022	46,3	10,9	46,3	3,9
EFRE 2023	118,3	5,4	107,1	31,8
Summe EFRE	164,6	16,3	153,4	35,7
ESF 2021	0,0	0,0	0,0	0,0
ESF 2022	41,6	7,0	41,6	16,8
ESF 2023	19,1	0,0	73,7	56,7
Summe ESF	60,7	7,0	115,3	73,5
ELER 2023	9,4	4,2	10,6	2,6
Summe ELER	9,4	4,2	10,6	2,6

Quelle: Haushaltsrechnungen seit 2021

Auch für die Förderperiode 2021 bis 2027 ist ein effizientes Abrechnungsverfahren vorzuhalten.

⁸³ Anteil der bis zum Jahresende geleisteten Ausgaben am Gesamtvolumen des Fonds.

C. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen

I Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in Thüringen (Einzelpläne 02 bis 10 sowie 16)

Leitsatz

Das Onlinezugangsgesetz (OZG)⁸⁴ verpflichtete Bund und Länder, bis Ende 2022 ausgewählte Verwaltungsleistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen digital und über Verwaltungsportale anzubieten. Thüringen hat dieses Ziel des OZG deutlich verfehlt. Um die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen im Digitalbereich zu meistern, dürfen Fehler aus der OZG-Umsetzung nicht wiederholt werden.

I.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

Ausgangslage

Im Zuge der OZG-Umsetzung sollten Verwaltungsleistungen im Bund, den Ländern und den Kommunen so digitalisiert werden, dass Bürger sowie Unternehmen auf diese Leistungen online zugreifen können. Das Digitalisierungsprogramm Föderal, das für die Verwaltungsleistungen der Länder und Kommunen eingerichtet wurde, favorisierte das sogenannte Einer-für-Alle Prinzip (EfA). Der Grundgedanke von EfA ist, dass Länder und Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern durch eine effiziente Arbeitsteilung von den Digitalisierungsprojekten anderer Länder profitieren. So kann ein Onlinedienst von mehreren Bundesländern gemeinsam entwickelt oder eine bereits entwickelte EfA-Leistung von anderen Bundesländern nachgenutzt werden. Steht keine wirtschaftlich nachnutzbare EfA-Leistung zur Verfügung, muss die Verwaltung – beispielsweise über Online-Antragssysteme⁸⁵ oder Anpassungen von Fachverfahren – selbst für einen Online-Zugang zu den Verwaltungsleistungen sorgen.

Der Rechnungshof hat die Umsetzung des OZG in der Thüringer Landesverwaltung von 2022 bis 2023 anhand ausgewählter Leistungen geprüft und ist dabei zu folgenden Ergebnissen gekommen:

⁸⁴ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG), Inkrafttreten am 18. August 2017, zuletzt geändert am 19. Juli 2024.

⁸⁵ In Thüringen steht hierfür das Thüringer Antragsmanagementsystem für Verwaltungsleistungen (ThA VEL) zur Verfügung.

Unterschiedliche Umsetzungsstände der geprüften Leistungen

Bei den exemplarisch vom Rechnungshof geprüften Leistungen „Abgabe der Emissionserklärung nach Bundesimmissionsschutzgesetz“, „Aufstiegsfortbildungsförderung nach Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (Aufstiegs-BAföG)“ sowie „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“ bestanden Abhängigkeiten vom Bund und anderen Ländern bei der Fertigstellung.

Die Leistung „Abgabe der Emissionserklärung“ wurde im Auftrag des Bundesumweltamtes durch die Entwicklungskooperation KoopUIS⁸⁶, in der auch Thüringen Mitglied ist, mit dem Erfassungsportal BUBE⁸⁷-Online umgesetzt. Sie ist seit April 2022 OZG-konform nutzbar.

Für das „Aufstiegs-BAföG“ war noch keine elektronische Antragstellung entsprechend OZG möglich. Die Einführung der durch Sachsen-Anhalt entwickelten EfA-Leistung AFBGdigital⁸⁸ war geplant, aber noch nicht umgesetzt.

Zur Umsetzung der Leistung „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“ war die Einführung des in Nordrhein-Westfalen erstellten EfA-Online-Dienstes geplant, aber ebenfalls noch nicht umgesetzt. Dieser sollte zunächst vor allem die Anerkennungsverfahren der häufigsten reglementierten Berufe abdecken.

Mangelnde Steuerung und Koordination der OZG-Umsetzung

Das im geprüften Zeitraum für E-Government und IT zuständige TFM⁸⁹ wurde mit der Steuerung und Koordinierung der OZG-Umsetzung betraut. Die Verantwortung für die Digitalisierung der einzelnen Leistungen hatten die fachlich zuständigen Ressorts. Dem Freistaat gelang es im Hinblick auf den Umsetzungstermin des OZG nicht, rechtzeitig eine funktionierende Steuerungs- und Arbeitsstruktur zu etablieren.

Das für E-Government und IT zuständige Ressort muss seiner Aufgabe als Steuerer und Koordinator der OZG-Umsetzung wirkungsvoller als bisher nachkommen. Für eine effektive Steuerung müssen notwendige Zuarbeiten durch die Fachressorts und Behörden stärker eingefordert werden. Neue Verantwortlichkeiten und Strukturen müssen besser kommuniziert werden.

Eine bereits anerkannte Feststellung des TRH im Rahmen seines Prüfberichtes war es, dass die Landesregierung die Rolle der zentralen Steuerung und der Koordinierung der OZG-Umsetzung intensivieren müsse. Daher wurde bereits im Rahmen der Stellungnahme im August 2024 mitgeteilt, dass Maßnahmen zur Zielerreichung ergriffen wurden und weitere geplant sind. Hierbei handelte es sich insbesondere um folgende Punkte:

1. Verbesserung und Validierung der Informationen und Daten im OZG-Manager.
2. Durchführung dezidierten projektspezifischen Reportings und Controllings.
3. Verstärkte und wiederholte Kommunikation von geänderten Verantwortlichkeiten und Strukturen an die Fachressorts.

Hinsichtlich des aktuellen Sachstandes und der Wirksamkeit dieser Maßnahmen kann mitgeteilt werden, dass alle bereits zum damaligen Zeitpunkt begonnenen Maßnahmen verstetigt und fortgeführt wurden. Dies

⁸⁶ Kooperation bei Konzeptionen und Entwicklungen von Software für Umweltinformationssysteme.
⁸⁷ Betriebliche Umweltdatenberichterstattung.

⁸⁸ Online-Antragsverfahren für die Aufstiegsfortbildungsförderung nach Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG).

⁸⁹ Die für E-Government und IT zuständige Abteilung 5 des TFM wurde im Zuge der Neustrukturierung der Ministerien zu Beginn des Jahres 2025 dem Thüringer Ministerium für Digitales und Infrastruktur zugeordnet.

Langwierige Identifikation und Priorisierung der Leistungen

Der Umsetzung ging die Identifikation und Priorisierung der betroffenen Leistungen voraus. Dabei mussten in und zwischen den Ressorts Zuständigkeiten und die jeweilige Federführung geklärt werden. Im Sommer 2022 war dieser Prozess für einen großen Teil der zu digitalisierenden Verwaltungsleistungen noch immer nicht abgeschlossen. Angesichts der Terminvorgaben des OZG hat die Identifikation und Priorisierung der umzusetzenden Leistungen zu lange gedauert.

Fehlende Übersicht über den Umsetzungsstand des OZG

Die Plattform „Thüringer OZG-Manager“ soll den Stand der Digitalisierung im Land anzeigen. Allerdings waren die Informationen häufig nicht aktuell und es wurden bei weitem nicht alle umzusetzenden Leistungen dargestellt. Die Inhalte sollen von den Ressorts selbst gepflegt werden. Bis Frühjahr 2024 war es weder für die Koordinatoren noch für die Umsetzenden im Land mit vertretbarem Aufwand möglich, einen vollständigen Überblick über den aktuellen Stand der OZG-Umsetzung zu erhalten. Das betraf vor allem die Umsetzung der Leistungen, die im übertragenen Wirkungskreis durch Gemeinden oder Kreise ausgeführt werden.

Für eine effektive Steuerung und Koordinierung der OZG-Umsetzung muss eine Möglichkeit bestehen, den Stand ohne größere Aufwände deutlich, verständlich und vollständig darzustellen. Der „Thüringer OZG-Manager“ sollte deshalb konsequent für die Kontrolle des Umsetzungsstandes genutzt werden. Dies setzt voraus, dass Informationen über den Digitalisierungsfortschritt der OZG-Leistungen durch alle beteiligten Ressorts und Behörden regelmäßig in entsprechender Qualität gepflegt werden, was bisher nicht der Fall ist.

Fehlende Standards und Schnittstellen

Für einen durchgängig digitalen Prozess sind teilweise viele verschiedene Schnittstellen zu unterschiedlichen IT-Systemen zu berücksichtigen.

betrifft insbesondere die Verbesserung der Datengrundlage des OZG-Managers, die Durchführung projektbezogener Reportings, sowie die Durchführung von Gesprächen zum Umsetzungsstand der priorisierten Projekte.

Im Zuge der Ressortumstrukturierung ergab sich für die bestehende Datenbasis des OZG-Managers die Herausforderung, Änderungen von Zuständigkeiten für die OZG-Projekte oder auch im Hinblick auf konkrete Ansprechpartner abzubilden und so eine Steigerung der Datenqualität zu erzielen. Um dies zu erreichen, wurden die OZG-Koordinatoren hinsichtlich der Berücksichtigung der geänderten Zuständigkeiten im OZG-Manager sensibilisiert und eine Abfrage aller Ressorts durchgeführt, deren Ergebnisse entsprechend in die Datengrundlage des OZG-Managers eingepflegt wurde. Ziel hierbei war es, die Pflege der Datenbasis im OZG-Manager kontinuierlich sicherzustellen und ein aktives Mitwirken der Verantwortlichen zu fördern.

Auch die im Rahmen der Stellungnahme angekündigten weiteren Maßnahmen, wie die punktuelle Teilnahme an OZG-Statusmeetings der Fachressorts und die Kommunikation von geänderten Verantwortlichkeiten und Strukturen an die Fachressorts wurden zwischenzeitlich erfolgreich eingeleitet.

Im Rahmen der Ressortumstrukturierung wurde die OZG-Landeskoordination in ein eigenes Digitalisierungsministerium überführt. Dies stellt eine weitere Maßnahme zur Stärkung der Fokussierung auf die digitale Transformation der Kommunen, die OZG-Umsetzungsstrategie sowie die Koordinierung der landesweiten Verwaltungsdigitalisierung dar.

Während der Prüfung wurden von mehreren geprüften Stellen mangelnde Standardisierungsvorgaben für Schnittstellen als großes Hemmnis bei der Ende-zu-Ende-Digitalisierung⁹⁰ angeführt.

Eine Standardisierung der Schnittstellen kann helfen, die Komplexität beim Zusammenwirken verschiedener IT-Systeme zu reduzieren und die Datenübermittlung zu vereinfachen.

OZG-Umsetzung läuft häufig nebenbei

Die Digitalisierungsmaßnahmen wurden nicht von allen geprüften Stellen als Projekte wahrgenommen. Meist wurden sie zusätzlich zum Tagesgeschäft erfüllt.

Die Umsetzung des OZG parallel zu Linienaufgaben ist mit Risiken verbunden. Die Leistungsumsetzung als Projekt ermöglicht die Anwendung von geeigneten Werkzeugen des Projektmanagements und so eine effektive Steuerung und Umsetzung.

Fachkräfte erforderlich

Für die Bewältigung der Aufgaben der Digitalisierung fehlen noch immer viele gut ausgebildete Fachkräfte in den Behörden. Maßnahmen, wie die Einrichtung dualer Studiengänge an der Dualen Hochschule Gera-Eisenach (DHGE) und berufsbegleitende Weiterbildungsangebote, sollten verstetigt werden.

I.2 Stellungnahme der Ministerien⁹¹

Die Landesbehörden haben wie folgt Stellung genommen:

- Die Verzögerung beim Aufbau der Steuerungs- und Arbeitsstruktur wurde vom TFM mit der aufwendigen Klärung von Zuständigkeiten und der Priorisierung der zu digitalisierenden Leistungen begründet. Geeignete Strukturen hätten erst geschaffen werden müssen.

Die geprüften Ministerien und Mittelbehörden waren wie der

Wie bereits angekündigt, setzt sich die Landesregierung für eine stärkere Verbindlichkeit von Standards ein. Das Thema wurde an das BMI, konkret die Arbeitsgruppe EVB-IT herangetragen und soll bei der künftigen Überarbeitung der EVB-IT Vertragsmuster Berücksichtigung finden. Eine Überarbeitung des Thüringer Vergaberechts hat seitens der Landesverwaltung seit dem Bericht nicht stattgefunden, sodass diesbezüglich kein Fortschritt erzielt werden konnte. Insgesamt wird das Thema Standardisierung auch in verschiedenen Bund-Länder-Arbeitsgruppen thematisiert und soll durch die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) stärker vermarktet werden.

Zudem wirkt die Landesregierung im Rahmen des Fitko-Standardisierungsboards aktiv an der Erarbeitung föderaler Standards mit.

⁹⁰ Bei der Ende-zu-Ende-Digitalisierung werden Verwaltungsprozesse von der Antragsstellung über die Bearbeitung bis zum elektronischen Versand von Bescheiden digital ausgeführt. Die Verak-tung erfolgt in elektronischen Akten.

⁹¹ Das TFM war während der Prüfung und Stellungnahme das für E-Government und IT zuständige Ministerium in Thüringen. Siehe auch Fn. 89.

Rechnungshof der Auffassung, dass das TFM seine Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben intensiver wahrnehmen müsse. Das TFM teilte mit, dass es seine Rolle als koordinierende Instanz intensivieren und neue Strukturen und Verantwortliche zukünftig zeitnah kommunizieren wolle.

- Das TFM wies auf die aufwendigen Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Ressorts bei Klärung der Zuständigkeit hin. Die gesetzliche Frist des OZG hätte zudem nicht der Komplexität der Umsetzungsaufgabe entsprochen. Herausfordernd seien auch wechselnde Vorgaben des Bundes gewesen.

Von den geprüften Behörden wird die Bestimmung zu digitalisierender Leistungen als Daueraufgabe angesehen, da weiterhin Änderungen vom Bund am OZG-Katalog oder Gesetzesänderungen berücksichtigt werden müssten.

- Das TFM wies darauf hin, dass es die Ressorts wiederholt auf die Notwendigkeit der Datenpflege hingewiesen habe. Einen aktuellen Stand der OZG-Umsetzung im übertragenen Wirkungskreis könne man mit Hilfe des Thüringer OZG-Managers bisher nicht erlangen.
- Das TFM teilte in seiner Stellungnahme mit, dass fehlende Standards und verbindliche Vorgaben von Schnittstellen zu den technischen Herausforderungen der OZG-Umsetzung gehören. Deshalb setze es sich für die Anpassung des Thüringer Vergaberechts ein, um Schnittstellen verbindlich bei Ausschreibungen vorgeben zu können. Verbindliche, fachliche und fachübergreifende IT-Standards sollten bundesweit vorgegeben und umgesetzt sowie möglichst auch in die EVB-IT-Vertragsmuster⁹² aufgenommen werden.

Weiterhin sieht das TFM in der (technischen) Komplexität die größte Herausforderung der OZG-Umsetzung in Thüringen. Vor allem bei Leistungen, die auf kommunaler bzw. Gemeindeebene vollzogen werden, hemme die Vielfalt der dort verwendeten Fachverfahren eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung. Für eine Entlastung empfiehlt das TFM den zuständigen Fachbereichen, dringend zu prüfen, ob die Komplexität durch Vorgaben oder gemeinsame Ausschreibungen reduziert werden könne.

- Das TFM sieht in der angespannten personellen Situation in den Fachbehörden eine der größten Schwierigkeiten der OZG-Umsetzung. Es brachte in seiner Stellungnahme zum Ausdruck, dass auch die derzeitige Verwaltungskultur, das fehlende Bewusstsein für die Bedeutung der Sichtbarmachung aktueller Verwaltungsleistungen und die Berücksichtigung aller Aspekte von Informations- und Digitalisierungsprozessen im Gesetzgebungsverfahren als limitierende Faktoren der OZG-Umsetzung

⁹² Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen, aktuelle Version unter: <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/digitale-loesungen/it-einkauf/evb-it-und-bvb/evb-it/evb-it-node.html> (zuletzt abgerufen am 6. Mai 2025).

anzusehen seien. Die im Juni 2024 vom Kabinett veröffentlichte E-Government- und IT-Strategie enthalte daher auch Vorschläge für einen Kulturwandel in der Thüringer Verwaltung.

- Das für den Vollzug der Leistung „Aufstiegs-BAföG“ zuständige TLVwA teilte mit, dass für die Nutzung des Online-Antragsverfahrens AFBGdigital zwischenzeitlich die vertraglichen Voraussetzungen geschaffen worden seien. Daten könnten zukünftig medienbruchfrei in das Fachverfahren übertragen werden.

Das für die Leistung fachaufsichtsführende Wirtschaftsministerium⁹³ teilte mit, dass das Ziel ein Ende-zu-Ende digitalisierter Prozess der Antragsbearbeitung sei.

- Bezüglich der Leistung „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“ teilte das Wirtschaftsministerium in seiner Stellungnahme mit, dass der Nachnutzungsvertrag für die EfA-Leistung geschlossen wurde. Gemeinsam mit allen beteiligten Behörden werde die landesinterne Umsetzung weiter vorangetrieben. Das Bildungsministerium⁹⁴ wies darauf hin, dass die EfA-Leistung aktuell von drei Vollzugsbehörden zu nutzen sei. Eine zentralisierte Implementierung der Leistung würde die beteiligten IT- und Organisationsbereiche entlasten.
- Das Umweltministerium⁹⁵ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass nach der Änderung des Immissionsschutzrechts im Juli 2024 die Digitalisierung der Bundesimmissionsschutzgesetz-Verfahren fortgeführt werde.
- Das nunmehr für die ressortübergreifende IT-Koordinierung zuständige Digitalministerium⁹⁶ hat zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags Stellung genommen und auf die Notwendigkeit eines dezentralen Ansatzes zur Umsetzung der einzelnen OZG-Leistungen in Verantwortung der Fachbereiche hingewiesen.

Die Anbindung Thüringens an AFBGdigital erfolgte zum 1. März 2025.

Daher wird AFBGdigital kontinuierlich im Rahmen von Abstimmungsprozessen im hierfür gebildeten Steuerungskreis der angeschlossenen Länder weiterentwickelt.

I.3 Abschließende Bewertung

Thüringen hat, wie alle anderen Länder und der Bund auch, das Ziel des OZG deutlich verfehlt.

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht, die zentrale Steuerung und Koordinierung zu intensivieren. Dies ist insbesondere erforderlich, da mit den begrenzten verfügbaren Ressourcen parallel zur OZG-Umsetzung nun auch die Registermodernisierung und weitere Aufgaben der Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung voranzutreiben sind.

Die Einschätzung des Rechnungshofs, dass eine zentrale Steuerung und Koordinierung des OZG begrüßt wird, wird geteilt. Hierzu gibt es innerhalb der Landesregierung bereits einen Vorschlag, nach welchem das TMDI beim Umgang mit selbstverwaltenden Behörden eine direkte Kommunikation mit diesen pflegen sollte. Mit seiner Expertise ist es bereits jetzt die am besten geeignete Beratungsstelle, die auch über die entsprechenden Ansprechpartner in anderen Bundesländern sowie auf kommunaler Ebene verfügt. Die fachlich zuständigen Ressorts sollten – über

⁹³ Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG), seit 2025: Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Landwirtschaft und Ländlichen Raum (TMWLLR).

⁹⁴ Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS), seit 2025: Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK).

⁹⁵ Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (TMUEN), seit 2025: Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie, Naturschutz und Forsten (TMUENF).

⁹⁶ Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMLI), seit 2025: Thüringer Ministerium für Digitales und Infrastruktur (TMDI).

regelmäßige Informationen zum Umsetzungsstand hinaus – nur insoweit einbezogen werden, als dass es die Rechts- und Fachaufsicht verlangt.

Für eine reibungslose OZG-Umsetzung ist es unumgänglich, dass auch Informationen zu Verantwortlichkeiten und Beteiligten künftig stärker kommuniziert werden.

Die Abhängigkeit der nachnutzenden Behörden von der Fertigstellung der EfA-Leistungen durch das entwickelnde Land oder dem Entwicklungsverbund stand einer termingetreuen Umsetzung in zwei von drei exemplarisch geprüften Leistungen entgegen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass über den Anspruch des OZG hinaus, nur die Antragstellung zu digitalisieren, in vielen Fällen eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung angestrebt wird. Dies kann die Verfahrensdauer aufgrund des Wegfalls von Medienbrüchen weiter verkürzen und die Mitarbeiter der Verwaltung spürbar entlasten.

Der Vorschlag des Bildungsministeriums, bei der Umsetzung ressort- bzw. behördenübergreifend genutzter OZG-Leistungen die Ressourcen durch Zentralisierung bei einem der Fachbereiche zu bündeln, sollte geprüft werden. Auf diese Weise könnten Synergieeffekte bei der Realisierung derartiger OZG-Leistungen zum Tragen kommen.

Der Rechnungshof empfiehlt generell darauf zu achten, bei Verfügbarkeit des digitalen Antrags für die Bürger zeitnah die Informationen und Verlinkungen im Thüringer Serviceportal Zuständigkeitsfinder und gegebenenfalls in den entsprechenden Bundesportalen zu aktualisieren.

Das Ziel, den Standardisierungsgrad der IT-Lösungen zu erhöhen, wird begrüßt. Eine Reduktion der Komplexität der IT-Landschaften sowie die technische Gewährleistung einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung sind wichtige Voraussetzungen, eine zeitgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der Landesverwaltung sowie im übertragenen Wirkungskreis zu ermöglichen.

Die Bemühungen, künftig über eine aktuellere Datenbasis des OZG-Managers zu verfügen, sind wichtig. Auf dieser Grundlage ist eine bessere Steuerung und Koordinierung der Umsetzung möglich und ein wirksames Controlling realisierbar. Die Schaffung eines Dashboards, über das auch der Grad der Umsetzung im übertragenen Wirkungskreis schnell und unkompliziert abgelesen werden kann, wäre wünschenswert.

Der aktuelle Stand der OZG-Umsetzung ist noch immer nicht befriedigend. Die OZG-Umsetzung muss daher neben der Registermodernisierung und der Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung weiter intensiv vorangetrieben werden.

Ohne digitale Transformation der Landes- und der kommunalen Verwaltungen werden die zukünftigen Herausforderungen nicht zu meistern sein. Daher müssen auch die Anstrengungen fortgeführt werden, um dem Fachkräftemangel zu begegnen.

Der Rechnungshof erwartet von der Landesregierung,

- dass die Vorgaben des OZG mit dem Ziel einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung der Verwaltungsabläufe weiter und mit Nachdruck umgesetzt werden,
- dass die Informationsbasis für die Steuerung und das Controlling verbessert wird.

II Bibliotheksarbeit im Umbruch (Einzelpäne 01 bis 10)

Leitsatz

Die Behördenbibliotheken müssen ihre Strategien und Strukturen evaluieren und entsprechend den gewonnenen Erkenntnissen anpassen. So erfordern beispielsweise eine veränderte Arbeitswelt und der Fortschritt in der Digitalisierung den Einsatz zeitgemäßer Arbeitsmittel. Hierzu gehört die verstärkte Bereitstellung von elektronischen Medien.

II.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

Ausgangslage

Bibliotheken sollen systematisch Wissen sammeln, erschließen, bewahren und verfügbar machen. Dies erfolgt durch die Bereitstellung von Medien⁹⁷ und Dienstleistungen. 2017 bis 2021 haben die Bibliotheken der Thüringer Ministerien (ohne nachgeordnete Behörden) für die Anschaffung von Medien insgesamt zwischen 800.000 und 900.000 EUR pro Jahr ausgegeben.

Durch die Digitalisierung, insbesondere durch die zunehmende Aufnahme elektronischer Medien in die Bestände und die (Teil-)Automatisierung vieler Geschäftsprozesse, stehen auch die Behördenbibliotheken vor beträchtlichen Veränderungen. Mit der Prüfung wurde untersucht, inwieweit sich diese auf die neuen Herausforderungen einstellen.

Der Rechnungshof hat 2022 und 2023 Bibliotheken in allen obersten und ausgewählten oberen Landesbehörden sowie Obergerichten geprüft. Er ist unter anderem zu folgenden Erkenntnissen und Feststellungen gekommen:

⁹⁷ Z. B. Bücher, Zeitschriften, Loseblattsammlungen, Gesetzesblätter, elektronische Medien.

Zu wenig Platz

In einigen Bibliotheken waren die zur Verfügung stehenden Flächen unzureichend. Medien mussten teilweise in Kisten gelagert werden.

Es sollten Lösungen gefunden werden, um eine sachgerechte Bibliotheksarbeit zu gewährleisten.

TMJMV:

Das TMJMV ist nicht betroffen; bereits in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung wurde ausgeführt: „Die Bibliothek des TMJMV verfügt über ausreichende Raumkapazitäten und eine adäquate Sachausstattung. Durch die Zunahme an Angeboten elektronischer Ressourcen wächst der Printbestand langsamer, so dass auch längerfristig nicht mit Kapazitätsproblemen zu rechnen ist.“

TMWLLR:

Das Platzproblem wurde hier im Haus durch die Forcierung der Digitalisierung der Medien und zeitnahe Aussonderung der alten Bestände gelöst. Diese Vorgehensweise wird intensiv fortgesetzt.

Neues Bibliotheksmanagementsystem erforderlich

Das derzeit in den Behördenbibliotheken verwendete Bibliotheksmanagementsystem⁹⁸ muss ersetzt werden. Dies ist erforderlich, da der Gemeinsame Bibliotheksverbund mehrerer Länder beschlossen hat, die jetzige Bibliotheksmanagementsoftware abzulösen. Die zur Auswahl stehenden Systeme sind mit unterschiedlich hohem Aufwand bei der Einführung und der nachfolgenden Programmpflege verbunden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass sich die Behörden für eine einheitliche Bibliothekssoftware entscheiden, die in allen Häusern zur Anwendung kommt. Beschaffung, Einführung und Betrieb würden auf diese Weise wirtschaftlicher erfolgen. Auch auf Änderungen der Behördenorganisation oder Zuständigkeiten könnte auf diese Weise einfacher reagiert werden.

TMWLLR:

Das in der Arbeitsgruppe zur Zukunft der Behördenbibliotheken neu festgelegte Bibliotheksmanagementsystem KOHA soll in den nächsten Jahren nach und nach in den meisten Bibliotheken eingeführt werden.

Wachsende Zahl an elektronischen Medien

In allen geprüften Bibliotheken überwiegt der Anteil an Printmedien. In einigen ist der Bestand an elektronischen Medien, wie elektronischen Büchern und Zeitschriften, in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Online-Zugriffe auf den elektronischen Medienbestand waren in allen Behörden nur eingeschränkt möglich. Oftmals gibt es nur eine oder wenige Lizenzen für Zeitschriften, die meist nur arbeitsplatzgebunden in der Bibliothek genutzt werden können. Dadurch geht jedoch ein wichtiger Vorteil dieser Medien – die ortsunabhängige Verfügbarkeit – verloren.

TMJMV:

Dieser Abschnitt trifft nur bedingt zu. Den Mitarbeitern der Thüringer Justiz stehen seit etlichen Jahren umfangreiche speziell auf die Justiz zugeschnittene Module von elektronischen Medien der Anbieter juris und beck-online, seit Anfang 2025 auch Wolters Kluwer, ortsunabhängig zur Verfügung. Die Bibliothek des TMJMV erschließt die relevanten Online-Medien der verschiedenen Plattformen durch Erfassung und Verlinkung im Online-Benutzerkatalog (OPAC).

Die Vertragsgestaltung etc. erfolgt nach hiesigem Kenntnisstand in Abstimmung mit der Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz (BLK) und berücksichtigt besondere Konditionen für die Justiz. Nach Kenntnisstand der Bibliothek ist eine Öffnung der Justiz-Verträge

⁹⁸ Ein Bibliotheksmanagementsystem ist ein Softwaresystem, welches die Kernprozesse abbildet und ggf. automatisiert. Es unterstützt Bibliothekare bei ihrer Arbeit, z. B. bei der Erwerbung, dem Bestandsmanagement, der Ausleihe, dem Zugriff auf Bestände und der Recherche in Katalogen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, den Einsatz von elektronischen Medien über die Ressortgrenzen hinweg zu evaluieren und eine Digitalstrategie zu entwickeln. Hierbei sind auch mögliche Reduzierungen der bisherigen Bibliotheksflächen und zeitgemäße Arbeitsweisen der Nutzenden sowie geeignete Formen der Lizenzierung in die Betrachtungen einzubeziehen. Mittelfristig wäre aufgrund der damit verbundenen Standortunabhängigkeit gegebenenfalls auch eine Anpassung der bisherigen Organisation der Bibliotheksarbeit möglich.

Fehlende Daten

Die Mehrzahl der geprüften Bibliotheken führte keine Ausleihstatistiken und konnte keine fundierten Aussagen zum Nutzerverhalten treffen.

Eine stärkere Nutzer-Orientierung ist nur bei einer Analyse des Nutzerverhaltens möglich. Dazu sind Grunddaten zu Ausleihen und Nutzerwünschen erforderlich. Die Behörden sollten prüfen, ob diese Daten mit vertretbarem Aufwand in ihren Bibliotheken erhoben werden können.

für andere Ressorts nicht möglich und ein Ausscheiden aus den Justiz-Verträgen zugunsten der Beteiligung an Verträgen der übrigen Landesverwaltung nicht angezeigt. Lediglich für einzelne Module ist in geringem Umfang eine Beteiligung erfolgt bzw. möglich. So existieren bereits in Thüringen zwei Verträge mit der juris GmbH: ein umfangreicher Vertrag der Thüringer Justiz und ein Vertrag für die übrige Landesverwaltung („Landesvertrag“) mit deutlich weniger Inhalten.

Darüber hinaus hat die Bibliothek des TMJMV zurzeit lediglich zwei elektronische Produkte anderer Anbieter für jeweils drei Nutzer sowie einige Zeitungen als ePaper für das Ministerbüro lizenziert. Der Erwerb von Landeslizenzen unter Beteiligung der Justiz für diese Medien wäre gegebenenfalls zu erwägen, wobei dem eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorausgehen müsste.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe zur Zukunft der Behördenbibliotheken wurde ressortübergreifend eine Bedarfsermittlung für elektronische Medien durchgeführt. Im Ergebnis wurde der Abschluss einer Landeslizenz (außer Justiz) für die Plattform beck-online priorisiert. Ferner wurde der Thüringer Arbeitskreis der Behördenbibliotheken beauftragt, ein Konzept für eine „virtuelle Behördenbibliothek“ als „im Intranet des Freistaats angesiedelter zentraler Plattform für sämtliche elektronischen Publikationen und Dienstleistungen“ zu entwickeln.

TMWLLR:

Im Zuge der Ressortumbildung wurden, aufgrund der resultierenden räumlichen Trennung, für mehrere Bedienstete Digitale Medien (bspw. beck-online) angemeldet.

TMJMV:

Die Nutzung der Online-Medien kann durch Nutzungsstatistiken der Anbieter (juris, beck-online, jetzt auch Wolters Kluwer) dokumentiert werden. Diese Statistiken werden jedoch i. d. R. nicht auf die einzelne Behörde heruntergebrochen, sondern beziehen sich bspw. auf die Nutzung innerhalb der Thüringer Justiz insgesamt. Entsprechende Auswertungen wurden dem TRH für juris und beck-online im April 2023 übersandt.“

Um Aussagen zum Nutzerverhalten (Schwerpunkt Printmedien) machen zu können, wird die Bibliothek des TMJMV mit Beginn des neuen Haushaltsjahres (2026) statistische Daten auf Basis der Deutschen Bibliotheksstatistik (DBS), Wissenschaftliche Spezialbibliotheken, erfassen.

Weiterhin gilt jedoch die Einschränkung, dass die Nutzungsintensität einer Präsenzbibliothek (Ausleihe ist der Ausnahmefall) und der Handbestände nur bedingt ermittelt werden kann.

TMWLLR:

Von beck-online erfolgt im TMWLLR eine Aufstellung der Abrufe. Für die anderen Digitalen Werke wird keine Statistik zu Verfügung gestellt und kann daher nicht angegeben werden. Die Printausleihen und andere Abfragen wurden bisher separat erfasst und wird ab nächstem Jahr in die Deutsche Bibliotheksstatistik eingearbeitet (Stichtag 31.03.2026).

Die für die Behördenbibliotheken 2014 erstellte Zeitschriftenliste, in der alle abonnierten Zeitschriften sowie der Bestand alter Jahrgänge erfasst ist, befindet sich in der Überarbeitung. So ist ein Rückgriff auf den Bestand der anderen Bibliotheken über deren Bibliothekspersonal möglich.

Neue Organisationsformen erforderlich?

Die meisten geprüften Stellen verfügen über eine eigene Präsenzbibliothek. Ausnahmen bilden das Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie, Naturschutz und Forsten (TMUENF), dessen Bibliothek aufgelöst wurde sowie das Thüringer Ministerium für Digitales und Infrastruktur (TMDI) und das Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK), die eine gemeinsame Bibliothek betreiben.

Die Landesregierung sollte evaluieren, ob das Beibehalten aller bisherigen Bibliotheksstandorte sinnvoll und wirtschaftlich ist. Mögliche Vorteile von Verbünden, Kooperationen oder zentralisierten Bibliotheken wären eine stabilere Personalausstattung, ein wirtschaftlicherer Betrieb, die Verringerung von Bibliotheksflächen, eine mögliche Ausweitung von Präsenzzeiten sowie eine größere inhaltliche Breite und Tiefe der Bestände. Bei der Prüfung sollte ein besonderes Augenmerk auf eine möglichst weitgehende Zentralisierung der Behördenbibliotheken gelegt werden.

TMJMV:

Mit der Frage einer möglichen Zentralisierung unter Aufgabe einiger lokaler Bibliotheksstandorte hat sich in mehreren Sitzungen die Arbeitsgruppe zur Zukunft der Behördenbibliotheken unter Federführung des Thüringer Landtags beschäftigt. Im Zwischenbericht an die Konferenz der Zentralabteilungsleiter vom 4. Juni 2025 wird hierzu ausgeführt: „Innerhalb der AG besteht Einvernehmen, dass ein Konzept zur Reduzierung von Standorten derzeit nicht vorgelegt werden kann. Die Umressortierung im Zuge des Regierungswechsels hat zu organisatorischen Veränderungen geführt, deren Auswirkungen auf die jeweiligen Behördenbibliotheken zum Teil noch unklar sind. Auch deshalb können sich einige Häuser derzeit noch nicht positionieren. Die Haltungen anderer Häuser divergieren zum Teil erheblich.“

Die Landesregierung positioniert sich dahingehend, dass sie den Weiterbetrieb einer Präsenzbibliothek im Gebäude des TMJMV für unverzichtbar erachtet. Die umfangreichen älteren Printbestände (Zeitschriften, Gesetz- und Verkündungsblätter, Kommentare, Lehrbücher etc.) liegen vielfach nicht in digitalisierter Form vor, werden aber weiterhin benötigt. Die am meisten nachgefragten juristischen Standardkommentare des Verlages C.H.Beck (Grüneberg (BGB), Thomas/Putzo (ZPO), Fischer (StGB), Meyer-Goßner(StPO), Kopp (VwVfG), Kopp (VwGO)) werden nur als Printwerke vertrieben. Die unmittelbare Erreichbarkeit der Bibliothek wird als entscheidender Vorteil gewertet. Darüber hinaus obliegt es der Bibliothek des TMJMV, den nebenamtlich tätigen Prüferinnen und Prüfern beider juristischer Staatsexamen zu den Prüfungsterminen der mündlichen Prüfungen die Prüfungsliteratur in Form von Printwerken bereitzustellen.

TMWLLR:

Nach der Ressortumbildung ist mit der Zuständigkeit für Landwirtschaft und Ländlicher Raum eine große und sehr viel Periodika nutzende Abteilung in das TMWLLR gekommen. Eine Kooperation könnte diesbezüglich

neben den anderen Bibliotheksmitarbeitern in den Ministerien auch mit dem Fachpersonal der Bibliothek des TLLLR erfolgen.

II.2 Stellungnahmen der geprüften Stellen

Die geprüften Stellen haben wie folgt zu den Feststellungen und Anregungen des Rechnungshofs Stellung genommen:

- Um dem Platzmangel entgegenzuwirken, würde das Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung (TMIKL) vermehrt auf die Nutzung elektronischer Medien und die kontinuierliche Aussonderung nicht mehr genutzter Literatur setzen. Auch werde die Auslagerung älterer Bestände in ein Magazin geprüft. In der gemeinsamen Bibliothek des TMBWK und des TMDI wären zusätzliche Regale aufgestellt worden.
- Die TSK und die geprüften Ministerien teilten in einer gemeinsamen Stellungnahme⁹⁹ mit, dass die Entscheidung für Koha¹⁰⁰ als neues Bibliotheksmanagementsystem gefallen sei. Zwingend erforderlich für die Zusammenarbeit der Behördenbibliotheken sei jedoch die Verbundkatalogisierung. Allerdings ließe sich noch nicht sagen, wann diese durch die Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena realisiert werden könne.
- Ebenfalls in der gemeinsamen Stellungnahme teilten die geprüften Stellen mit, dass für die Entwicklung von Digitalstrategien in den Bibliotheken insbesondere die Ermittlung des Bedarfs an Landeslizenzen für elektronische Medien sowie die Klärung der Zuständigkeit für deren Beschaffung erforderlich sei. Eine erste Bedarfsermittlung in den Thüringer Landesbehörden wäre bereits bis Ende Januar 2025 durchgeführt worden.
- Der Thüringer Landtag (TLT) erklärte in seiner Stellungnahme, dass er die statistischen Daten der Parlamentsbibliothek seit 2024 in der Deutschen Bibliotheksstatistik (DBS) erfassen würde. Dies ermögliche einen guten Vergleich zu anderen wissenschaftlichen Spezialbibliotheken.
- Auch die TSK und das TFM würden seit Januar 2025 eine Bibliotheksstatistik auf Basis der DBS führen. Das Thüringer Ministerium für Justiz, Migration und Verbraucherschutz (TMJMV) und das Thüringer Ministerium für Soziales, Gesundheit, Arbeit und Familie (TMSGAF) beabsichtigen, dies zukünftig umzusetzen. Weitere Bibliotheken planen, künftig Daten zum Nutzerverhalten zu erfassen oder sich mit dem Thema auseinanderzusetzen.
- Weiterhin teilten die geprüften Stellen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme mit, dass eine Arbeitsgruppe zur Zukunft der

Im Juli 2025 hat der Direktor der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena (ThULB) eine Stellungnahme der ThULB zum Umstieg der Behördenbibliotheken auf Koha übersandt. Darin wird u. a. ein Vorschlag zur Migrationsplanung in drei Zeitphasen vorgelegt.

⁹⁹ Der Stellungnahme der TSK war eine gemeinsame Vorbemerkung der TSK und der geprüften Ministerien vorangestellt. Diese enthält ausgewählte Aspekte, die für alle Ressorts gleichermaßen von Bedeutung sind und in der dargestellten Wertung mitgetragen werden.

¹⁰⁰ Koha ist ein webbasiertes Open-Source-Bibliothekssystem und stellt Funktionen wie die Bestandsverwaltung, Verwaltung von Umläufen und Ausleihen oder Unterstützung für Periodika wie Zeitschriften zur Verfügung.

Behördenbibliotheken eingerichtet worden sei, um eine zukünftige Struktur der Behördenbibliotheken zu beraten.

- Der TSK erscheint eine Zusammenlegung von Bibliotheken unter Berücksichtigung verschiedener Rahmenbedingungen sinnvoll. Zudem sähe sie durch eine räumliche Bündelung von Behördenbibliotheken erhebliche Vorteile sowohl wirtschaftlicher als auch qualitativer Art.
- Das TMDI hält eine Zentralisierung von elektronisch umsetzbaren Bibliotheksdienstleistungen für möglich, ist aber der Auffassung, dass sich die Präsenzbibliothek mit gleicher Servicequalität nicht ersetzen ließe. Für das TMJMV sei die Präsenzbibliothek trotz umfangreicher elektronischer Angebote unverzichtbar. Ältere Zeitschriften, Gesetzblätter, Kommentare, Lehrbücher etc. lägen vielfach nicht in digitalisierter Form vor, würden aber weiterhin benötigt. Die wichtigsten juristischen Standardkommentare würden nur als Printwerke vertrieben. Die unmittelbare Erreichbarkeit der Bibliothek werde als entscheidender Vorteil gewertet.
- Das TFM sähe bei einer Zusammenlegung der Behördenbibliotheken eine unmittelbare Versorgung der Geschäftsbereiche mit Literatur nicht mehr sichergestellt, da die Behörden über die gesamte Stadt verteilt seien.
- Das TMSGAF wies darauf hin, dass auch der nachgeordnete Bereich in die Überlegungen zu Kooperationen von Behördenbibliotheken einbezogen werden sollte, da dieser bisher in der Arbeitsgruppe zur Zukunft der Behördenbibliotheken nicht vertreten sei.

Der Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags wurde der TSK und dem TLT übersandt. Beide Häuser haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

II.3 Abschließende Bewertung

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass aus den verschiedenen Aufgaben der Landesbehörden Unterschiede in den typischen Nutzungsprofilen der einzelnen Bibliotheken resultieren. Er hält es für nachvollziehbar, dass nicht auf Bibliotheksstandorte verzichtet werden soll, die räumlich entfernter zu anderen Standorten liegen. Ein weiterer Ausbau von Kooperationen sollte unbedingt vorangetrieben werden. Insgesamt sollte eine zentralisierte Organisationsform mit Außenstellen angestrebt werden.

In den Stellungnahmen einiger Behörden kamen Unsicherheiten zum Umfang der künftigen Bestände wegen Umressortierungen zum Ausdruck. Derartige Umorganisationen können auch zukünftig immer wieder auftreten. Eine stärkere Zentralisierung und ein stärker abgestimmtes Vorgehen beim Umgang mit den Medien können künftige Aufwände verringern. Auch bei den genutzten Softwaresystemen kann eine Konsolidierung und Vereinheitlichung dazu beitragen, Aufwand zu verringern sowie Ressourcen und Haushaltsmittel zu sparen.

Der Rechnungshof erwartet von den Behörden,

- dass sie eine Zentralisierung der Behördenbibliotheken unter Beibehaltung der weiter benötigten Standorte prüfen und möglichst zügig realisieren
- eine (gemeinsame) Digitalstrategie verfolgen und
- die zentrale Lizenzierung und Beschaffung elektronischer Medien forcieren.

TMJMV:

Anders als in der differenzierten „Schlussbetrachtung“ der Prüfungsmitteilung des TRH wird der Focus hier fast ausschließlich auf eine zentralisierte Organisationsform gelegt. Entgegenstehende Argumente wie z.B. das Fehlen ausreichender und geeigneter Räumlichkeiten für zusammengelegte Bibliotheken sowie der hohe personelle und logistische Aufwand für eine Zusammenlegung gewachsener Bibliotheksbestände, finden keine Berücksichtigung.

Die Möglichkeit einer (räumlichen) Zentralisierung der Behördenbibliotheken wurde in der AG Zukunft der Behördenbibliotheken eingehend geprüft, aber zum jetzigen Zeitpunkt für nicht realisierbar erachtet. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bereitstellung elektronischer Medien soll im Rahmen des Projektes „Virtuelle Behördenbibliothek Thüringen“ umgesetzt werden.

TMJMV:

Eine gemeinsame Digitalstrategie soll ihren Niederschlag im Konzept für eine „Virtuelle Behördenbibliothek Thüringen“ als zentraler Plattform für elektronische Publikationen und Dienstleistungen finden. Mit der Erarbeitung dieses Konzeptes wurde der Thüringer Arbeitskreis der Behördenbibliotheken beauftragt.

TMJMV:

Wie oben ausgeführt, stößt dies für den Bereich der Thüringer Justiz bei den großen Plattformen juris, beck-online und Wolters Kluwer an Grenzen, da hier die Lizenzierung im Wesentlichen im Rahmen eines „Justizverbundes“ (BLK) erfolgt.

Für weitere elektronische Medien kann die Einbeziehung der Thüringer Justiz beim Erwerb von Landeslizenzen durchaus sinnvoll sein.

III Intransparente Kostenabrechnung der Thüringer Aufbaubank für Förderprogramme des Landes

Leitsatz

Die TAB erhält für die Umsetzung von Förderprogrammen des Landes (z. B. GRW¹⁰¹-Richtlinie, ThüringenInvest, SolarInvest) Kostenerstattungen des jeweils fachlich zuständigen Ministeriums gemäß geschlossener Rahmenvereinbarung. Eine Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass die

¹⁰¹ Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Rechnungen nicht transparent waren und auch nicht vereinbarte Kosten enthielten.

III.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigung Ausgangslage

Die TAB ist eine landesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Alleiniger Träger ist der Freistaat Thüringen. Die TAB ist das zentrale Förderinstitut des Freistaats. Sie unterstützt diesen bei der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben und beachtet dabei die Ziele der staatlichen Förderpolitik.¹⁰²

Für die Erfüllung ihrer Aufgaben erhält die TAB als Dienstleisterin von den Ministerien Kosten erstattet. Die Rahmenvereinbarungen zwischen den Ministerien und der TAB regeln unter anderem den Umfang und die Höhe dieser Kostenerstattungen. Da lediglich tatsächlich angefallene Kosten im Zusammenhang mit dem jeweiligen Förder- oder Darlehensprogramm gegenüber den Ministerien abgerechnet werden dürfen, war in der TAB eine Kostenrechnung¹⁰³ einzurichten. Insbesondere die indirekten Kosten¹⁰⁴ der TAB sollten damit transparent umgelegt werden.

Die Kostenträgerrechnung der TAB wird auf Vollkostenbasis durchgeführt. Bei dieser Form der Kostenträgerrechnung wird eine verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten über mehrere Stufen und Kostenstellen auf die einzelnen Kostenträger (Förderprogramme) angestrebt.

Der Rechnungshof prüfte 2022/2023 in Stichproben Belege aller Kostenarten, die den Förderprogrammen des Freistaats zugerechnet wurden. Er stellte dabei fest, dass auch Kosten über die Förderprogramme abgerechnet wurden, die mit diesen nicht im Zusammenhang standen.

Für diese Kosten hätten die Ministerien keine Erstattung leisten dürfen. Zudem war fraglich, ob die TAB als staatliches Förderinstitut solche Kosten überhaupt verursachen durfte.

Bereits im Jahr 2020 wurde durch die TAB die Kostenrechnung umgestellt und für "Sponsoring-Projekte" ein Budget im Rahmen der Gemeinkosten eingeführt.

Beispiele für nicht umlagefähige Kosten

- Ein Beispiel war die Durchführung einer Kampagne zur Unternehmensnachfolge. Der Rechnungshof stellte fest, dass 2018 für diese Nachfolge-Kampagne mindestens 317.000 EUR von der TAB ausgegeben und abgerechnet wurden, ohne dass ein Bezug zu einem konkreten Förderprogramm des Landes gegeben war.
- Bereits 2017 hatten die TAB und die Bauhaus-Universität Weimar einen Kooperationsvertrag für ein Studentenprojekt unterzeichnet. Die TAB verpflichtete sich darin, unter anderem den Umbau einer Wohnung zu finanzieren und diese geeigneten Mietern

Die Durchführung der Kampagne zur Unternehmensnachfolge, hat durchaus Bezug zu mehreren Förderprogrammen der TAB und auch zu verschiedenen Beteiligungsfonds der bm-t.

Bei der von der TAB getragenen Sanierung einer Studentenwohnung in Weimar wurden die Kosten auf die Darlehens- und Zuschussprogramme verteilt.

¹⁰² § 2 Nr. 1 Thüringer Aufbaubankgesetz vom 21. November 2001, zuletzt geändert durch 4. ÄndG vom 2. Juli 2024.

¹⁰³ Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung.

¹⁰⁴ Beispielsweise Kosten für Raummiete, Strom, Heizung, aber auch Kosten des Vorstands.

mietfrei zu überlassen. Die Kosten für die Sanierung von 247.000 EUR wurden letztendlich auch auf die Förderprogramme des Freistaats verteilt, ohne dass ein Bezug zu diesen erkennbar gewesen war.

- Die TAB ist, anders als eine gewöhnliche Geschäftsbank, nicht für die Öffentlichkeit zugänglich. Sie beschloss 2018 dennoch, ihre Räumlichkeiten zur Durchführung der Wanderausstellung „Zehn Thesen des Wohnens“ zur Verfügung zu stellen. Die Kosten für diese Wanderausstellung von rund 40.000 EUR legte die TAB auch auf alle Förderprogramme des Freistaats um. Die Finanzierung einer solchen Ausstellung gehört nicht zu den öffentlichen Aufgaben der TAB.
- Für ein Treffen mit Vorstandsmitgliedern von verschiedenen Thüringer Banken mietete die TAB einen Hangar auf dem Flughafen Erfurt für 32.000 EUR an. Die TAB legte diese Kosten auf die Förderprogramme des Freistaats um.

Nach Angaben der TAB wurde die Ausstellung Interessierten zugänglich gemacht.

Die Anmietung eines Hangars erfolgte nach Angaben der Bank, dahingehend dass ein guter Kontakt zu Thüringer Banken wegen der Berührungspunkte sowohl im Zuschuss- als auch im Darlehensgeschäft wichtig für eine gedeihliche Entwicklung des Fördergeschäfts ist. Die TAB hat zugesichert, derlei Kosten zukünftig selbst zu tragen.

Weitere Kosten werden „versteckt“ abgerechnet

- So legte die TAB Beträge auf die Förderprogramme um, die zur Umstellung ihrer IT-Struktur infolge der Beseitigung von Mängeln, welche durch einen externen Prüfer festgestellt wurden¹⁰⁵, bei der TAB zusätzlich angefallen waren.
- Anlässlich einer im Jahr 2019 vom Wirtschaftsministerium veranstalteten Delegationsreise nach Indien hatte die TAB ein Pool-Deck eines Hotels in Pune/Indien für 7.000 EUR für eine Abendveranstaltung angemietet. Laut Bewirtungsnachweis nahmen an dieser Veranstaltung 24 Personen teil, mehrheitlich von Seiten der mitgereisten deutschen Delegation. Diese Kosten wurden auch auf die Förderprogramme des Landes umgelegt.

Die Feststellung, dass die TAB die Erstattung „sämtlicher Kosten“ für die Erneuerung der IT-Infrastruktur begehrte, trifft nicht zu. Die Kosten für die Erneuerung der IT-Struktur wurden „anteilig“ erstattet. Betroffen sind sowohl Darlehens- als auch Zuschussprogramme. Die TAB hat dargestellt, dass Basis für die Durchführung der Förderprogramme funktionsfähige IT-Systeme und -Prozesse sind.

Die Anmietung des Pool-Decks eines Hotels während einer Delegationsreise nach Indien erfolgte auf Wunsch der LEG und zur Durchführung eines Abendessens, welches die Vertreter der TAB ebenfalls zur Kontaktpflege genutzt haben. Die TAB sicherte zu, Kosten dieser Art zukünftig selbst zu tragen.

Der Freistaat erstattete somit in den geprüften Fällen Ausgaben der TAB anteilig über die Förderprogramme der Ministerien, die keine Kosten der Förderprogramme waren.

III.2 Stellungnahme der Thüringer Aufbau-bank

Die um Stellungnahme gebetene TAB hat mitgeteilt, dass sie den einzelnen Feststellungen des Rechnungshofs nicht vollumfänglich folge.

Sie führte aus, dass der Freistaat ihr die Kosten für die Erneuerung der IT-Infrastruktur erstatten müsse, begründete dies aber nicht weiter. Auch bei der Kampagne für die Unternehmensnachfolge wäre nach

¹⁰⁵ Zusammengefasster Lagebericht 2023 der Thüringer Aufbau-bank, unter: <https://reports.aufbaubank.de/2023/> (zuletzt abgerufen am 4. Juni 2025).

Einschätzung der TAB ein direkter Zusammenhang mit den Förderprogrammen gegeben gewesen. Zudem sah die TAB eine Notwendigkeit zur Vernetzung mit ausgewählten Bankvorständen. Die Wanderausstellung in den Räumlichkeiten der TAB wäre schließlich im Interesse des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft¹⁰⁶ durchgeführt worden.

Bei der Sanierung der Wohnung und deren mietfreien Überlassung an Studenten sicherte die TAB indes zu, die Kosten solcher Projekte künftig nicht mehr auf die Förderprogramme des Landes zu verteilen. Die TAB sehe es aber als ihre gesellschaftspolitische Aufgabe an, wissenschaftliche Untersuchungen über zukunftsfähige Wohnkonzepte und deren Umsetzung zu unterstützen.

In ihrer Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag trat die TAB der Darstellung des Rechnungshofs hinsichtlich eines Teils der angeführten Beispiele erneut entgegen. Zu zwei Prüfungsfeststellungen (Treffen mit Vorständen und Kosten für Delegationsreisen) sicherte die TAB hingegen zu, die nicht gerechtfertigten Umlagen von Kosten auf die Förderprogramme des Landes einzustellen.

III.3 Abschließende Bewertung

Die Stellungnahme der TAB entkräftet die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass Maßnahmen, die nicht mit den unmittelbaren Aufgaben der TAB in Verbindung stehen, grundsätzlich zu unterlassen sind. Förderprogramme des Landes sind nicht mit Kosten zu belasten, die keine Kosten der Programme darstellen. Es ist grundsätzlich zu beanstanden, wenn nicht erforderliche Ausgaben aus dem Landeshaushalt für die Kostenerstattung an die TAB – in einem nicht vereinbarten Umfang – verwendet werden und in der Folge nicht mehr als Landesmittel für Förderprogramme zur Verfügung stehen. Dies widerspricht dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der Rechnungshof fordert von den Ministerien,
dass sie künftig die Kostenerstattungen an die TAB zur Durchführung ihrer Förderprogramme stets auf ihre Angemessenheit und Notwendigkeit gemäß §§ 7 und 34 ThürLHO prüfen. Dazu ist es erforderlich, insbesondere die Umlagekosten der TAB aus den angehängten Kostenträgerberichten zu den Kostenerstattungsrechnungen auf sachliche und rechnerische Richtigkeit zu prüfen.

Der Rechnungshof fordert von der TAB,

¹⁰⁶ Seit 2025: Thüringer Ministeriums für Digitales und Infrastruktur.

dass sie konsequent gegenüber den Ministerien nur die in den Rahmenvereinbarungen festgelegten erstattungsfähigen Kosten der Förderprogramme abrechnet.

Thüringer Staatskanzlei

(Einzelplan 02)

Umsetzung der Richtlinie zur Förderung von Kultur und Kunst (Kapitel 02 08)

Leitsatz

Die TSK hat zwischen 2019 und 2022 rund 52 Mio. EUR für 1.090 Vorhaben im Kultur- und Kunstbereich bewilligt. Die vom Rechnungshof stichprobenhaft untersuchten Förderungen entsprachen in keinem Fall der „Richtlinie zur Förderung von Kultur und Kunst“ und dem Haushaltsrecht.

IV.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

Ausgangslage

Der Freistaat Thüringen fördert seit 2000 auf Grundlage der „Richtlinie zur Förderung von Kultur und Kunst“ (RiLi KuK)¹⁰⁷ verschiedene Maßnahmen, zum Beispiel kulturelle, künstlerische und kulturgeschichtliche Projekte, Bau- und Sanierungsmaßnahmen oder Digitalisierungsleistungen.¹⁰⁸ Antragsberechtigt sind unter anderem natürliche Personen, als gemeinnützig anerkannte juristische Personen oder Gebietskörperschaften, sofern sie ihren Sitz/Wohnsitz in Thüringen haben oder das Projekt einen besonderen Bezug zu Thüringen aufweist.¹⁰⁹ Die TSK¹¹⁰ ist seit 2014 Bewilligungsbehörde.¹¹¹ Sie konsultiert zur Entscheidung über Förderanträge regelmäßig Fachbeiräte.¹¹²

Der Rechnungshof hat 2023 bei der TSK die Umsetzung der RiLi KuK für die Haushaltsjahre 2019 bis 2022 geprüft. In diesem Zeitraum waren im Haushalt¹¹³ für investive und nichtinvestive Förderungen über die RiLi KuK rund 90 Mio. EUR vorgesehen. Insgesamt wurden von 2019 bis 2022 rund 52 Mio. EUR nichtinvestive Mittel für bewilligte 1.090 Förderverfahren verausgabt. Schwerpunkt der Prüfung des Rechnungshofs waren die nichtinvestiven Ausgaben nach Maßgabe der RiLi KuK.

¹⁰⁷ Neufassung der Richtlinie zur Förderung von Kultur und Kunst vom 6. November 2015
ber 2021 (ThürStAnz 04/2022, S. 163).

(ThürStAnz 50/2015, S. 2201), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 28. Dezem-

¹⁰⁸ Ziffer 2.1 RiLi KuK.

¹⁰⁹ Ziffer 3.1 RiLi KuK.

¹¹⁰ Seit 2025 ist das zuständige Referat in das TMBWK gewechselt.

¹¹¹ Ziffer 7.6 RiLi KuK: „für Kultur zuständigen Oberste Landesbehörde als bewilligende Einrichtung“.

¹¹² Ziffer 7.2 Satz 1 RiLi KuK.

¹¹³ Kapitel 02 08 Titel 633 04, TGr. 80, 81, 83, 84 und 85 sowie Titel 686 86.

Für die nichtinvestiven Ausgaben hatte der Freistaat für die Jahre 2019 bis 2022 rund 65 Mio. EUR veranschlagt.

Der Rechnungshof hat eine risikoorientierte Stichprobe von 187 Förderakten (Prüfvolumen rund 9 Mio. EUR) gezogen. Damit hat er rund 14 % der veranschlagten nichtinvestiven Fördermittel geprüft. Die Stichprobe entsprach 17 % der im geprüften Zeitraum insgesamt bewilligten Fördervorhaben.

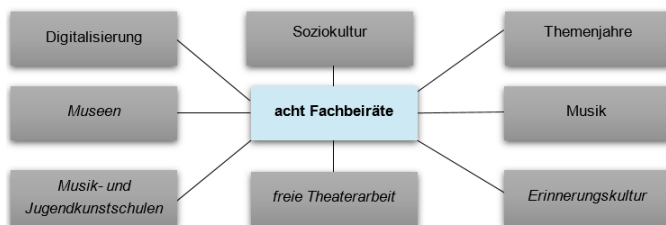
Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

Beratung der TSK durch Fachbeiräte

Die TSK arbeitet für die Förderung in der Kunst und Kultur mit Fachbeiräten zusammen. In diese Beiräte werden Vertreter aus unterschiedlichen kulturellen Disziplinen berufen. Vorwiegende Aufgabe der Fachbeiräte ist es, über die Förderwürdigkeit von Projektanträgen zu beraten und Empfehlungen hierzu gegenüber der TSK auszusprechen. Die innere Organisation und die Abläufe von Fachbeiräten regeln Geschäftsordnungen.

Zwischen 2019 und 2022 hat die TSK die in **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** dargestellten acht¹¹⁴ Fachbeiräte für die RiLi KuK konsultiert.

ABBILDUNG 25: FACHBEIRÄTE



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Lediglich für vier Fachbeiräte erließ die TSK Geschäftsordnungen (in **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** kursiv gesetzt). Allerdings waren diese Regelungen fehlerhaft. Die Geschäftsordnungen regelten zwar, dass Fachbereichsmitglieder, wenn sie eigene Förderanträge gestellt haben, befangen¹¹⁵ sind. Jedoch sind diese Mitglieder nach den Geschäftsordnungen – anders als gesetzlich vorgeschrieben¹¹⁶ – nicht von der Beratung und Entscheidung zu den eigenen Projektanträgen explizit ausgeschlossen.

Die TSK dokumentierte die Sitzungen der Fachbeiräte nicht oder nur unzureichend. Für rund 45 % der Sitzungen fehlten Protokolle. In keinem der vom Rechnungshof geprüften 187 Förderverfahren war das jeweilige Votum des Fachbeirats in der Förderakte festgehalten. Damit

¹¹⁴ Der Fachbeirat Erinnerungskultur beriet die TSK erstmals Ende 2021 zu Förderanträgen für 2022.

¹¹⁵ § 21 Abs. 1 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Dezember 2014 (GVBl. S. 685), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Mai 2018 (GVBl. S. 212, 223).

¹¹⁶ § 20 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 5 sowie Satz 2 ThürVwVfG.

verletzte die TSK die Pflicht zur Vollständigkeit der Aktenführung, die gesetzmäßiges Verwaltungshandeln sicherstellen soll.

Aus den vorhandenen Sitzungsprotokollen ergaben sich rechtliche Verstöße der TSK und der Fachbeiräte. So befürworteten die Fachbeiräte – von der TSK als Bewilligungsbehörde unbeanstandet – Anträge als „bewährt“, „gesetzl“, „wichtig“ oder „interessant“. Diese Kriterien sind keine Fördervoraussetzungen der RiLi KuK. Ebenso wenig entspricht es der RiLi KuK oder dem Haushaltsrecht, wenn eine Förderung empfohlen wird, weil sie als „unbedingt unterstützenswert“ oder „wünschenswert“ bezeichnet wird, ohne dies mit sachlichen Kriterien zu untermauern.

Vollzug der RiLi KuK

Keines der 187 geprüften Förderverfahren entsprach dem Haushalts- und Zuwendungsrecht.

So förderte die TSK Projekte, die sowohl in anderen Ländern als auch in Thüringen durchgeführt wurden. In anderen Fällen reichte es der TSK für die Förderung der Antragsteller schon aus, dass in deren Entscheidungsgremien ein Thüringer saß. Diesen Förderungen fehlte der über das Übliche weit hinausgehende,¹¹⁷ „besondere Bezug zu Thüringen“¹¹⁸ und damit das erhebliche Landesinteresse (§ 23 ThürLHO).

Andere Projekte bewilligte die TSK, obwohl Nachweise für die im Antrag angegebenen Eigen- und Drittmittel fehlten und damit deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert war.¹¹⁹ Die Absicherung eingeplanter Drittmittel ist durch schriftliche Finanzierungsvereinbarungen, Spendenzusagen oder sonstige vertragliche Zusicherungen nachzuweisen.

Für 79 Fördervorhaben (rund 42 % der geprüften Fälle) lagen der TSK Verwendungsnachweise vor, die sie entweder noch nicht oder nicht abschließend geprüft hatte. Damit blieben Förderungen mit einem Haushaltsvolumen von rund 4,1 Mio. EUR ungeprüft. Die Verwendungsnachweisprüfung ist gemäß § 44 Abs. 1 Satz 2 ThürLHO zwingende Dienstpflicht der zuständigen Behörde und steht nicht in deren Ermessen.¹²⁰

Hinweise des Rechnungshofs zur RiLi KuK

Förderrichtlinien sollen:

- förderspezifische Besonderheiten abbilden,
- dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Grundgesetz – GG)¹²¹ entsprechen,
- als interne, ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften eine gleichmäßige Verwaltungspraxis in den umsetzenden

¹¹⁷ Zur Definition von „besonderer“ – siehe <https://www.duden.de/rechtschreibung/besondere>

(zuletzt abgerufen am 24. Juli 2024).

¹¹⁸ Ziffer 3.1 Satz 2 RiLi KuK.

¹¹⁹ Vgl. VV Nr. 1.2 letzter Satz und VV Nr. 3.3.4 zu § 44 ThürLHO.

¹²⁰ Beratung des Thüringer Landtags und der Thüringer Landesregierung „Abbau von Vollzugs- und Verfahrensdefiziten bei der Verwendungsnachweisprüfung“ nach § 88 Abs. 2 ThürLHO des Thüringer Rechnungshofs vom 24. Juni 2022, S. 10 m. w. N., unter: <https://www.thueringer-rechnungshof.de/berichte/beratungen/> (zuletzt abgerufen am 4. Juni 2025).

¹²¹ Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) in der im BGBl. III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

Behörden gewährleisten und

- potentiellen Zuwendungsempfängern als Informationsquelle dienen.¹²²

Wie eine Förderrichtlinie aufzubauen ist, regelt Anlage 6 der VV zu § 44 ThürLHO.

Die RiLi KuK wird den genannten Anforderungen an Förderrichtlinien und der Anlage 6 der VV zu § 44 ThürLHO nicht gerecht. So gilt die Richtlinie zum Beispiel für zahlreiche unterschiedliche Förderkonstellationen¹²³ und lässt alle – nach der VV zu § 44 ThürLHO vier¹²⁴ – möglichen Finanzierungsarten zu.¹²⁵ Damit erfüllt die RiLi KuK nicht die ermessenslenkenden und informativen Funktionen einer Förderrichtlinie. Zugleich kann das Förderverfahren nicht zügig bearbeitet werden.

Hierauf hatte der Rechnungshof die TSK bereits wiederholt, unter anderem bei der Anhörung zu Änderungen der RiLi KuK,¹²⁶ hingewiesen.

IV.2 Stellungnahme des Ministeriums

Die TSK ging in ihrer Stellungnahme nicht auf alle Feststellungen des Rechnungshofs ein. Sie hat das Folgende mitgeteilt:

Beratung der TSK durch Fachbeiräte

Bisher seien Geschäftsordnungen nicht erforderlich gewesen. Die TSK sah sich auch nicht zu deren Erlass verpflichtet. Sie sagte aber zu, eine Mustergeschäftsordnung zu erarbeiten und den Beiräten zu empfehlen, diese anzuwenden.

Der gesetzliche¹²⁷ Verfahrensausschluss beziehe sich nach Rechtsauffassung der TSK nicht auf das Gesamtverfahren (Fördermittelvergabe an sich), sondern auf einzelne Verfahren (Beratung eines Einzelantrags). Da Empfehlungen des Fachbeirats nicht bindend seien, habe das Votum eines Beiratsmitglieds zu einem eigenen oder konkurrierenden Antrag in der Regel kaum Bedeutung.

Für Fachbeiratssitzungen gebe es künftig ein von der TSK zu erstellendes Musterprotokoll.

Bei den vom Rechnungshof als zuwendungsrechtswidrig kritisierten Bewertungen sei zwischen die Förderfähigkeit betreffenden Kriterien und kulturpolitischen Abwägungen zu unterscheiden. Nur auf letztere beziehe sich die Kritik des Rechnungshofs. Eine Förderwürdigkeit ergebe sich bei der individuellen Einzelfallprüfung aus diesen Abwägungen, soweit alle Kriterien der RiLi KuK erfüllt seien.

¹²² Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht und Zuwendungspraxis, F III Rn. 24 ff.

¹²³ Ziffer 2.1 RiLi KuK.

¹²⁴ VV Nrn. 2.2 und 2.3 zu § 44 ThürLHO: Anteils-, Fehlbedarfs- oder Festbetrags- sowie Vollfinanzierung.

¹²⁵ Ziffer 5.2 RiLi KuK.

¹²⁶ § 103 Abs. 1 ThürLHO i. V. m. VV Nr. 15.2 Satz 2 zu § 44 ThürLHO.

¹²⁷ § 21 ThürVwVfG.

Vollzug der RiLi KuK

Die Formulierung „besonderer Bezug zu Thüringen“ solle als unbestimmter Begriff viele Fälle erfassen und werde regelmäßig im Prüfvermerk zum Vorgang begründet. Auch künftig könne die TSK die Formulierung nicht abschließend definieren. Sie werde diesen Aspekt jedoch bei der beabsichtigten Neufassung der RiLi KuK noch stärker berücksichtigen.

Die Problematik der ungesicherten Gesamtfinanzierung sei der TSK bewusst, aber von ihr nicht zu beeinflussenden Faktoren abhängig (z. B. Haushalte der Kommunen, fehlende *Verpflichtungsermächtigungen* beim Bund). Da es sich bei Kofinanzierungen um andere öffentliche Haushalte handle, seien Ausfallrisiken gering. Im Übrigen seien zwischen der TSK und Kommunen oder dem Bund herzustellende Einvernehmen nach VV Nr. 1.4 zu § 44 ThürLHO¹²⁸ als Dokumentation der gesicherten Gesamtfinanzierung geeignet.

Die Hinweise des Rechnungshofs zur Verwendungsnachweisprüfung werde die TSK zukünftig beachten.

Hinweise des Rechnungshofs zur RiLi KuK

Viele der Feststellungen des Rechnungshofs zeigten sich der TSK in der praktischen Arbeit mit der RiLi KuK. Sie werde die Richtlinie deshalb zeitnah grundsätzlich überarbeiten und dabei die Hinweise des Rechnungshofs einbeziehen.

IV.3 Abschließende Bewertung

Die Stellungnahme der TSK hat den Rechnungshof nicht in allen Punkten überzeugt. Im Einzelnen:

Beratung durch Fachbeiräte

Der Rechnungshof befürwortet, dass die TSK Mustergeschäftsordnungen und -protokolle für die Fachbeiratssitzungen erstellen wird.

Die Rechtsauffassung der TSK zu „befangenen“ Fachbeiratsmitgliedern findet keine Stütze im Gesetzeswortlaut. Bei der Beratung eines eigenen oder konkurrierenden Antrags besteht nicht lediglich die „Besorgnis der Befangenheit“, ¹²⁹ so dass eine weitere Mitwirkung des „betroffenen“ Fachbeiratsmitglieds an der Beratung und Entscheidung untersagt werden kann. Vielmehr ist das Mitglied des Fachbeirats in diesem Fall zwingend von der Beratung und Entscheidung auszuschließen.

Der Rechnungshof hält die Begründungen der TSK für Förderentscheidungen mit „bewährt“, „wichtig“ oder „interessant“ als unzureichend, um

¹²⁸ Sollen für eine Einrichtung oder ein Vorhaben Zuwendungen von mehreren Stellen des Landes oder sowohl vom Bund/von Ländern als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewilligt werden, haben die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens Einvernehmen herbeizuführen, u. a. über die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben sowie die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen.

¹²⁹ Vgl. § 21 Abs. 1 ThürVwVfG.

ein Vorhaben nachvollziehbar als mit Steuermitteln förderfähig einstufen zu können. Diese pauschalen Bewertungen stellen keine sachlichen Kriterien für die kulturelle oder künstlerische Qualität eines Vorhabens dar. Insbesondere belegen sie nicht das notwendige erhebliche Landesinteresse (§ 23 ThürLHO). Der Rechnungshof fordert daher weiterhin, dass die Fachbeiräte geltendes Haushaltsrecht und die RiLi KuK beachten.

Umsetzung und Vollzug der RiLi KuK

Der Rechnungshof begrüßt, dass sich die TSK mit der Formulierung „besonderer Bezug zu Thüringen“ bei der beabsichtigten Neufassung der RiLi KuK auseinandersetzen wird.

Zwischen der TSK und anderen Zuwendungsgebern hergestellte Einvernehmen nach VV Nr. 1.4 zu § 44 ThürLHO dokumentieren zwar pauschal die gesicherte Gesamtfinanzierung. Die TSK muss dies allerdings in jedem Fall prüfen und dokumentieren.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die TSK beabsichtigt, künftig seine Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung zu berücksichtigen.

Seit 2025 ist die für Kunst und Kultur – und damit die RiLi KuK – zuständige Abteilung der TSK dem Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Ministerium) zugeordnet.

Der Rechnungshof erwartet deshalb vom Ministerium,

- **dass es – wie wiederholt von ihm angeregt – die RiLi KuK grundsätzlich überarbeitet und**
- **die Zuwendungsverfahren im Bereich Kunst und Kultur ordnungsgemäß gestaltet und umgesetzt werden.**

Die RiLi KuK wird derzeit zum Antragsjahr 2027 völlig neu formuliert, wobei die Hinweise des TRH - insbesondere nach Aufstellung von Kriterien - berücksichtigt werden. Gleichzeitig soll die neue RiLi auch für eine deutliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands sorgen. Das TMBWK geht davon aus, dass der TRH das Ministerium dabei unterstützen wird.

Das TMBWK hat die Hinweise des TRH aufgegriffen und wird das Zuwendungsgeschäft schrittweise auf das TLVwA übertragen. Dort sind vom TRH regelmäßig geprüfte Prozesse und entsprechende Monitoring-Instrumente vorhanden, um zukünftig eine ordnungsgemäße Umsetzung der RiLi KuK zu gewährleisten. Der Zeitplan für diese Übertragung ist abhängig von den beim TLVwA zur Verfügung stehenden Kapazitäten.

Stiftung Thüringer Sporthilfe: Verantwortung und Kontrolle Leitsatz

Der Stiftungsrat der Stiftung Thüringer Sporthilfe kam seinen aufsichtlichen Aufgaben nur teilweise nach. Der Vorstand dokumentierte seine Beschlüsse über Geldanlagen

des Grundstockvermögens nicht hinreichend und nachvollziehbar. Der Rechnungshof forderte, jeglichen Anschein eines Interessenkonflikts von Mitgliedern der Stiftungsgremien bei Anlageentscheidungen auszuschließen.

V.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigungen

Ausgangslage

Die Stiftung Thüringer Sporthilfe (nachfolgend: Stiftung) ist eine gemeinnützige, rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts. Sie verfolgt den Zweck, Thüringer Sportler zu unterstützen, die sich auf Spitzenleistungen vorbereiten. Zur Erfüllung des Stiftungszwecks hatte der Freistaat 1997 rund 2,4 Mio. EUR als Grundstockvermögen bereitgestellt. Die Mittel zur Förderung der Sportler soll die Stiftung unter anderem durch eine rentierliche Anlage dieses Vermögens erzielen. Organe der Stiftung sind der Vorstand¹³⁰, der Stiftungsrat¹³¹ und das Kuratorium¹³².

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung in den Haushaltsjahren 2018 bis 2021 geprüft. Entscheidungen zur Vergabe der Fördermittel hat er bei seiner Prüfung nicht betrachtet.

Die Einnahmen und Ausgaben beliefen sich im geprüften Zeitraum auf durchschnittlich rund 300.000 EUR jährlich. Zinserträge aus der Anlage des Grundstockvermögens und Mittel der Thüringer Staatslotterie¹³³ stellten den größten Anteil der Einnahmen dar.¹³⁴ Ausgaben fielen im Wesentlichen für Förderungen der Sportler (rund zwei Drittel) und für Personalausgaben (rund ein Drittel) an.

Mangelnde Vorgaben zur Anlage des Grundstockvermögens

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt und kritisiert, dass Vorgaben für die Vermögensanlage (sogenannte Anlagerichtlinien) erst seit November 2019 existierten. Der Vorstand stellte die Anlagerichtlinien auf und änderte diese, ohne den Stiftungsrat zu beteiligen. In den Anlagerichtlinien fehlten zudem Regelungen, in welchen Fällen nicht benötigte Mittel dem Grundstockvermögen zuzuführen waren. Außerdem erlaubten die Anlagerichtlinien ohne nähere Vorgaben, internationale Aktien- und Rentenanlagen zu erwerben. Schließlich waren Anlageentscheidungen nicht hinreichend dokumentiert.

Die Anlagenrichtlinie wurde seinerzeit von der Aufsichtsbehörde genehmigt. Regelungslücken wurden durch die Aufsichtsbehörde dabei nicht festgestellt. Dennoch hat die TSK auf Anregung des TRH bereits während des Prüfprozesses nachgebessert.

¹³⁰ Der Vorstand hat laut Satzung die Stiftung zu verwalten.

¹³¹ Aufgaben des Stiftungsrats sind die Berufung und Beratung des Vorstands, Genehmigung des Wirtschaftsplans, Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung.

¹³² Die Mitglieder des Kuratoriums berufen den Stiftungsrat und beraten den Vorstand.

¹³³ Vereinbarung zwischen fünf Destinatären (u. a. Deutscher Olympischer Sportbund und Stiftung) und der Thüringer Staatslotterie über die Verteilung der Zweckerträge aus der Lotterie Glücksspirale in der Fassung vom 1. Juni 2021.

¹³⁴ Die übrigen Einnahmen stammten aus Spenden der rund 80 Kuratoriumsmitglieder und aus abgeschlossenen Sportförderbeträgen mit einem Ministerium und der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Anlagerichtlinien durch den Stiftungsrat bestätigen zu lassen und Regelungen für die Zuführungen zum Grundstockvermögen aufzunehmen. Internationale Aktien- und Rentenanlagen sollten nur im Ausnahmefall und nach einer ausgewogenen Risikoanalyse erworben werden dürfen. Im Übrigen müssen Anlageentscheidungen nachvollziehbar dokumentiert sein.

Stiftungsrat kommt seinen Kontrollaufgaben nur teilweise nach

Art und Umfang der bisherigen Tätigkeiten des Stiftungsrats waren nicht ausreichend, um die ihm per Satzung zugewiesene Aufgabe – Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung – zu erfüllen. Er hatte lediglich die Wirtschaftspläne genehmigt und die Jahresabschlüsse bestätigt.

Der Rechnungshof hat eine Ausweitung der Kontrolltätigkeiten gefordert und empfohlen, Regelungen hierzu in einer Geschäftsordnung vorzugeben. Beispielsweise sollte der Stiftungsrat Anlageentscheidungen des Vorstands auf Einhaltung der Vorgaben nach den Anlagerichtlinien kontrollieren. Hierfür hat der Vorstand seine Anlageentscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Möglicher Interessenkonflikt bei Anlagegeschäften

Bei zwei Geldanlagen hat der Rechnungshof unter anderem kritisiert, dass Interessenkonflikte von einem Vorstands- und einem Kuratoriumsmitglied aufgrund ihrer (früheren) beruflichen Tätigkeit bestanden haben könnten.

2020 wurde das Engagement in Genossenschaftsanteile bei einer Bank in Thüringen von 0,3 Mio. EUR auf 1 Mio. EUR ausgeweitet. Bereits 2017 hatte ein Vorstandsmitglied der Stiftung, das wiederum ein ehemaliges Vorstandsmitglied der Bank war, zu dieser Anlage geraten.

2020 erwarb die Stiftung überdies eine Festzinsanleihe einer österreichischen Bank. Ein stellvertretender Geschäftsbereichsleiter dieser österreichischen Bank war gleichzeitig Mitglied im Kuratorium der Stiftung.

Der Rechnungshof hat gefordert, jeglichen Anschein eines Interessenkonflikts von Mitgliedern der Stiftungsgremien bei Anlageentscheidungen auszuschließen.

Forderung des Rechnungshofs: Kontrollsystem etablieren

Aufgrund seiner Feststellungen hat der Rechnungshof empfohlen, ein risikoadjustiertes internes Kontrollsystem aufzubauen.

Die beanstandete mangelnde Beteiligung des Stiftungsrates als Kontrollgremium kann nicht bestätigt werden. Der Stiftungsrat wurde in seinen Sitzungen regelmäßig über den Anlagenstand informiert.

Wie oben beschrieben, hat der Stiftungsrat regelmäßig Informationen zum Anlagevermögen erhalten, die u.a. auch diskutiert wurden. Unter Berücksichtigung, dass der Stiftungsrat ehrenamtlich arbeitet, ist abzuwägen, mit welchem Aufwand die Kontrolltätigkeit verbunden sein soll. Hierzu hat sich der Stiftungsrat bereits zu einer möglichen Lösung ausgetauscht.

Auf Basis der Anlagerichtlinie werden Entscheidungen zu Geldanlagen im Vorstand getroffen. Der Vorstand besteht aus mehreren Mitgliedern unterschiedlicher Institutionen oder Unternehmen. Beschlüsse werden vom gesamten Vorstand und nicht von Einzelpersonen gefasst. Bei möglichen Interessenkonflikten stimmen betroffene Vorstandsmitglieder nicht ab. Innerhalb des Kuratoriums werden keine finanzwirksamen Beschlüsse gefasst, insofern kann hier kein Interessenkonflikt vorliegen.

V.2 Stellungnahme der Stiftung

Die Stiftung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie zukünftig Geschäftsvorgänge nachvollziehbar dokumentieren werde. Fehlende Angaben in den bemängelten Dokumenten werde sie ergänzen.

Anlagerichtlinien

Hinsichtlich der fehlenden bzw. kritisch zu bewertenden Regelungen in den Anlagerichtlinien sei eine Änderung bereits initiiert worden. Der empfohlenen Beteiligung des Stiftungsrats bei einer Änderung der Anlagerichtlinien werde sie künftig nachkommen. Stiftungsrat und Kuratorium seien aber in den jährlichen Sitzungen über die Anlageentscheidungen informiert worden. Auf Grund dieser Verfahrensweise halte sie die Aufnahme einer zusätzlichen Verpflichtung in die Anlagerichtlinien für obsolet.

Eine verbindliche Regelung, wann nicht benötigte Mittel dem Grundstockvermögen zuzuführen sind, erachte die Stiftung nicht als zielführend. Aufgrund von nicht beeinflussbaren Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben sei eine qualitative Formulierung nicht oder nur schwer zu definieren. Ebenso erwirtschafteten maximal im fünfstelligen Bereich zugeführte Beträge beim aktuellen Zinsniveau keinerlei nennenswerte Zinseinnahmen.

Die Anregung des Rechnungshofs zu ausländischen Aktien- und Rentenanlagen werde man aufgreifen. Anlagen in Einzelaktien seien bisher weder erfolgt noch geplant. Die überarbeiteten Anlagerichtlinien werde die Stiftung nach Prüfung der Aufsichtsbehörde dem Rechnungshof vorlegen.

Potenzielle Interessenkonflikte

Zu einem möglichen Interessenkonflikt hat die Stiftung die Auffassung vertreten, dass ein solcher nur vorliegen könne, wenn Mitglieder eines beschlussfassenden Gremiums an finanzwirksamen Beschlüssen beteiligt und auf Grund ihrer beruflichen Stellung befangen sind. Demnach seien Mitglieder des Kuratoriums nicht betroffen, da diese keine Beschlüsse fassen. Künftig dürften Mitglieder des Vorstands bei finanzwirksamen Beschlüssen nicht abstimmen, wenn ein Interessenkonflikt vorliegt.

Kontrolle durch die (ehrenamtlichen) Stiftungsratsmitglieder

Der bemängelten Kontrolltätigkeit des Stiftungsrats hält die Stiftung entgegen, dass die Stiftungsratsmitglieder lediglich ehrenamtlich tätig seien. Dies bedeute, dass eine Vereinbarkeit zwischen beruflicher Tätigkeit und Ehrenamt möglich sein muss. Die vom Rechnungshof geforderte Kontrolltätigkeit bedeute einen enormen (zumindest zeitlichen) Mehraufwand für die Mitglieder des Stiftungsrats. Dies könne dazu

führen, dass ehrenamtliche Mitglieder ihr Amt niederlegten bzw. die Bereitschaft zur Mitarbeit in der Stiftung sinkt. Die Stiftung werde diesen Punkt aber mit dem Stiftungsrat erörtern.

Ein internes Kontrollsystem aufzubauen, halte die Stiftung unter Beachtung des zeitlichen Aufwands, der Kosten und der personellen Ausstattung der Stiftung nicht im größeren Umfang für umsetzbar. Sie sei aber offen für Vorschläge, inwieweit ein passendes System unter Berücksichtigung der aktuellen personellen und finanziellen Ausstattung – auch im Vergleich zu anderen tätigen Stiftungen im Freistaat bzw. bei vergleichbaren Sportstiftungen in der Bundesrepublik – ermöglicht werden kann.

V.3 Abschließende Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die von der Stiftung zugesagten Maßnahmen zur Verbesserung der Dokumentation von Geschäftsvorgängen. Dies betrifft auch die Änderungen in den Anlagerichtlinien. Die weiteren Argumentationen der Stiftung nimmt er zur Kenntnis.

Der Ausschluss von Vorstandsmitgliedern bei Beschlüssen, an deren Ausgang sie eventuell auch ein persönliches Interesse haben könnten, sollte selbstverständlich sein. Auch der Einfluss von Mitgliedern anderer Gremien auf Anlageentscheidungen ist auszuschließen. Die Stiftung sollte die erforderlichen Regelungen treffen.

Der Umfang der Kontrollpflichten ist abhängig von den Risiken, die der Stiftung durch ihre Anlagepolitik entstehen. Aus den derzeitigen Anlagerichtlinien der Stiftung geht hervor, dass diese auch in Wertpapiere mit höherem Risiko investieren darf. Daraus ergibt sich wiederum die Notwendigkeit, die Kontrollen zur Überwachung der Anlagerisiken zu intensivieren. Sollte sich der Stiftungsrat dazu außerstande sehen, sollten Anlageformen mit hohen Risiken gemieden werden. Dem müssen die Anlagerichtlinien Rechnung tragen.

Der Rechnungshof fordert, dass der Stiftungsrat

- die Umsetzung der von der Stiftung zugesagten Maßnahmen überwacht,
- auf eine angemessene und risikobewusste Anlagepolitik hinwirkt und
- seine Kontrolltätigkeiten ausweitet.

Thüringer Ministerium für Bildung,
Wissenschaft und Kultur

(Einzelplan 04)

Ungenutztes Potential: Schulische Evaluationen

(Kapitel 04 05 und Kapitel 04 22)

Leitsatz

Die Schulen in Thüringen führen die gesetzlich vorgeschriebenen internen Evaluationen zur Bewertung ihrer Schul- und Unterrichtsqualität nicht regelmäßig durch.

Die externe Evaluation erfolgt nicht orientiert an Daten, die Handlungs- und Unterstützungsbedarf begründen (z. B. zum Unterrichtsausfall, Prüfungsnoten, Abbrecherquoten). Vielmehr wird auf die freiwillige Teilnahme der Schulen gesetzt. Das für Schulwesen zuständige Ministerium wertet die Ergebnisse von Vergleichsarbeiten der Schüler nicht aus und verwendet diese auch nicht für Steuerungszwecke.

Bisher fehlt in Thüringen ein Gesamtkonzept zur Qualitätsentwicklung und -sicherung der Schulen.

VI.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

Ausgangslage

Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) hat 1997 im Konstanzer Beschluss¹³⁵ die Entwicklung von Maßnahmen zur Sicherung der Qualität schulischer Bildung als wichtige Aufgabe definiert. Sie sollen gewährleisten, dass innerhalb der Bundesrepublik Deutschland die schulische Ausbildung gleichwertig und das Bildungssystem durchlässig ist sowie die Schulabschlüsse vergleichbar sind. Dazu sollen in den Ländern Instrumente zur Evaluation entwickelt und erprobt werden. Zudem sollen regelmäßige länderübergreifende Vergleichsuntersuchungen zum Lern- und Leistungsstand der Schüler die Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Länder ergänzen und Rückschlüsse auf deren Wirksamkeit zulassen. Die KMK hat für die Entwicklung und Qualitätssicherung des Bildungssystems sowie für interne und externe Evaluationen ab 2004 bundesweit geltende Bildungsstandards erarbeitet und veröffentlicht.¹³⁶ Die zugehörigen Testverfahren hat sie in einer Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring zusammengefasst.¹³⁷

Seit Ende 2008 regelt § 40b des Thüringer Schulgesetzes¹³⁸ (Thür-SchulG) sowohl die Eigenverantwortliche Schule als auch die interne und externe Evaluation. Danach muss die Schule zur Bewertung ihrer Schul- und Unterrichtsqualität regelmäßig interne Evaluationen durchführen und unter Berücksichtigung der personellen Voraussetzungen in

¹³⁵ Grundsätzliche Überlegungen zu Leistungsvergleichen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – Konstanzer Beschluss – (Beschluss der KMK vom 24. Oktober 1997), unter: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/1997/1997_10_24-Konstanzer-Beschluss.pdf (zuletzt abgerufen am 6. Februar 2025).

¹³⁶ KMK-Veröffentlichung „Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz – Erläuterung zur Konzeption und Entwicklung“ (am 16. Dezember 2004 zustimmend von der KMK zur Kenntnis genommen), unter: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_12_16-Bildungsstandards-Konzeption-Entwicklung.pdf (zuletzt abgerufen am 6. Februar 2025).

¹³⁷ Gesamtstrategie der KMK zum Bildungsmonitoring, unter: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_06_11-Gesamtstrategie-Bildungsmonitoring.pdf (zuletzt abgerufen am 6. Februar 2025).

¹³⁸ Vom 30. April 2003 (GVBl. S. 238) in der Fassung vom 16. Dezember 2008 (GVBl. S. 556).

angemessenen Zeitabständen an externen Evaluationen teilnehmen. Die Schule ist zudem verpflichtet, sich an internationalen, nationalen oder landesweiten Lernstandserhebungen und Vergleichsuntersuchungen (Vergleichsarbeiten) zu beteiligen, die Zwecken der Schulentwicklung und Bildungsplanung dienen.¹³⁹

Das Land hat die Aufsicht über das gesamte Schulwesen in Thüringen (Schulaufsicht). Sie wird vom Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (nachfolgend: Ministerium)¹⁴⁰ als oberster Schulaufsichtsbehörde und von den Staatlichen Schulämtern als untere Schulaufsichtsbehörden sowie den Staatlichen Studienseminaren für Lehrerbildung ausgeübt.¹⁴¹

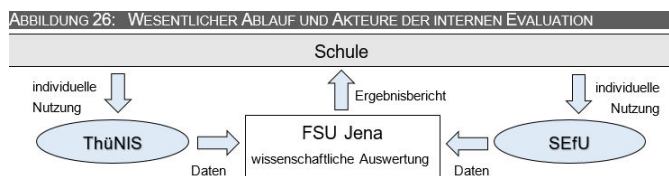
Der Rechnungshof hat 2023 die Verfahren zur Qualitätsentwicklung und -sicherung an staatlichen Schulen von 2018 bis 2023 geprüft. Die Prüfung beschränkte sich auf die Schularten Regelschule und Gemeinschaftsschule. Gegenstand der Prüfung waren die Umsetzung der schulischen Evaluationen einschließlich der Vergleichsarbeiten.

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

Interne Evaluation

Zur Bewertung der Schul- und Unterrichtsqualität ist die interne Evaluation regelmäßig, eigenständig und mit eigenem Personal von allen Schulen durchzuführen. Über die Auswahl der Evaluationsinstrumente entscheidet die Schule in eigener Verantwortung, soweit das für das Schulwesen zuständige Ministerium keine Festlegungen getroffen hat. Vorrangig sind die vom Ministerium zur Verfügung gestellten Angebote¹⁴² zu nutzen.¹⁴³

Die Friedrich-Schiller-Universität Jena (FSU Jena) erhält die Daten der internen Evaluation über ThüNIS und SEfU und verwaltet diese treuhänderisch für das Ministerium. Die FSU Jena übermittelt die von ihr erstellten Ergebnisberichte ausschließlich an die Schulen (vgl. folgende **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**):



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Schulen die interne Evaluation und damit auch die Sicherung und Entwicklung der Schul- und Unterrichtsqualität wegen anderen Herausforderungen (z. B.

¹³⁹ § 40b Abs. 2 bis 5 ThürSchulG in der damaligen Fassung.

¹⁴⁰ Seit 2025: Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur.

¹⁴¹ Artikel 23 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen, § 40 Satz 1 ThürSchulG, § 2 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 des Thüringer Gesetzes über die Schulaufsicht (ThürSchAG) vom 29. Juli 1993 (GVBl. S. 397), zuletzt geändert durch Artikel 55 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GVBl. S. 731, 769).

¹⁴² Hierbei handelt es sich um das Thüringer Netzwerk innovativer Schulen (ThüNIS) und die Plattform für Schüler als Experten für Unterricht (SEfU).

¹⁴³ § 40b Abs. 2 ThürSchulG.

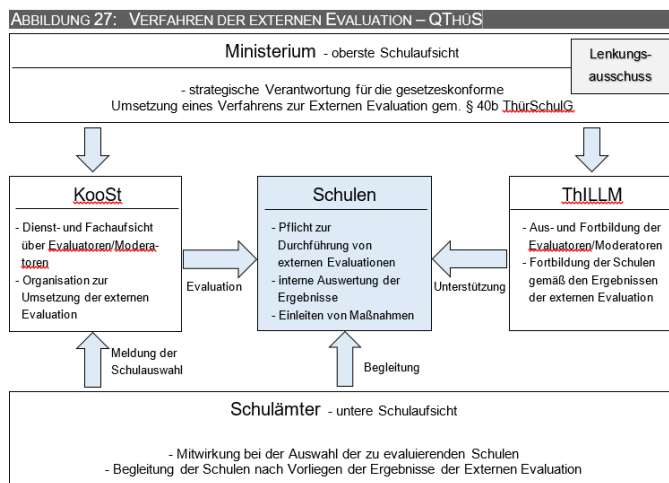
Unterrichtsabsicherung und Verwaltungsaufgaben) nachrangig verfolgen. Sie nutzen ThÜNIS und SEfU nur in Einzelfällen. Für eine regelmäßige Selbsteinschätzung fehlten den Schulen bis zum Ende der Prüfung hinreichende Orientierungshilfen¹⁴⁴ und Unterstützungsangebote des Ministeriums.

Das Ministerium analysierte nicht, ob und wie Schulen die Instrumente ThÜNIS und SEfU einsetzen. Dadurch war dem Ministerium nicht bekannt, ob die Schulen der Verpflichtung zur regelmäßigen internen Evaluation nachkommen. Das Ministerium vergibt dadurch eine effektive Möglichkeit, die Qualität des Unterrichts weiterzuentwickeln und die schulischen Abläufe (Verwaltungsprozesse) zu optimieren.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium daher empfohlen, sich stärker auf die regelmäßige interne Evaluation an Schulen zu konzentrieren. Dazu soll es die Schulen verbindlich und verständlich über ihre Pflicht zur kontinuierlichen Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie zur regelmäßigen internen Evaluation informieren und sie dabei unterstützen.

Externe Evaluation

Das Ministerium trägt als oberste Schulaufsicht die strategische Verantwortung für die externe Evaluation. Ende 2021 wurde ein Lenkungsausschuss aus Vertretern des Ministeriums, der Koordinierungsstelle (KooSt)¹⁴⁵ „Qualitätsentwicklung Thüringer Schulen“ (QThüS) und dem Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) gebildet. Dieser ist für die inhaltliche und strategische Schwerpunktsetzung der externen Evaluation verantwortlich.



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Die Schulämter wählen für die externe Evaluation ausschließlich Schulen aus, die sich freiwillig melden. Die umfangreich vorliegenden Daten – beispielsweise zu Unterrichtsausfall, Prüfungsnoten, Abbrecherquoten – berücksichtigen die Schulämter hingegen nicht, obwohl diese den

¹⁴⁴ Lediglich im Thüringer Schulportal und unter dortigem Link der FSU Jena zur Internetpräsenz „kompetenztest.de“ sind Informationen zu ThÜNIS und SEfU enthalten.

¹⁴⁵ Die KooSt befindet sich am Staatlichen Schulamt Nordthüringen.

Handlungs- und Unterstützungsbedarf einzelner Schulen durch eine externe Evaluation aufzeigen können.

Zwar plant das Ministerium die flächendeckende externe Evaluation aller rund 800 staatlichen Schulen in Thüringen innerhalb der nächsten sechs Jahre mit 20 einzusetzenden Evaluatoren (vorwiegend Lehrer). Der Rechnungshof bezweifelt allerdings, dass so eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung und -sicherung an den Schulen gelingt. Hiergegen sprechen der dafür vorgesehene lange Zeitraum und Ressourceneinsatz, der wegen der – mit oberster Priorität abzusichernden – Unterrichtsversorgung fraglich ist.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium daher angeraten, die externe Evaluation gezielt an Schulen mit nachweislichen Qualitätsdefiziten und daran anknüpfenden Handlungs- und Unterstützungsbedarfen durchzuführen. Er hat empfohlen, Auswahlkriterien zu entwickeln, um Schulen mit vorrangigem Evaluierungsbedarf zu ermitteln. Zudem sollte das Ministerium prüfen, ob neben Lehrern auch andere Evaluatoren in Betracht kommen können (z. B. Mitarbeitende des ThILLM oder der FSU Jena). Die Unterrichtsabsicherung ist zu gewährleisten. Daher sollten insbesondere Lehrer, die Mangelfächer unterrichten, möglichst nicht Evaluatoren sein.

Vergleichsarbeiten

Die Schulen und Lehrer erhalten durch Vergleichsarbeiten eine Rückmeldung zum Kompetenzstand ihrer Schüler in Bezug auf Bildungsstandards sowie zum Lernerfolg der Schüler.

Kompetenztests sind ein Evaluationsinstrument, um die Unterrichts- und Schulentwicklung in Thüringen zu bewerten. Sie werden in Thüringen von der FSU Jena begleitet. Diese stellt jeder Schule ihre schulbezogenen Auswertungsergebnisse zur Verfügung. Daneben erstellt sie jährlich einen Landesbericht mit allgemeinen Informationen zu Teilnahme, Durchführung und Weiterentwicklung der Kompetenztests. Das Ministerium wertet diese Landesberichte nicht aus.

Die FSU Jena gibt in einem öffentlichen, jährlichen Landesbericht die Ergebnisse der Besonderen Leistungsfeststellung und der Abiturprüfungen wieder. Die Schulen erhalten einen Schulbericht, der die Ergebnisse der Schule grafisch aufbereitet im Vergleich zu den Landesergebnissen darstellt. Jedes Schulamt erhält einen Bericht mit aggregierten Daten der jeweiligen Schulen.¹⁴⁶ Das Ministerium hat auch diese Landesberichte – mit Ausnahme der Jahre 2020 und 2023 im Bereich der Gymnasien – nicht ausgewertet.

Das Ministerium nutzt somit anonymisierte Vergleichsdaten nicht zur flächendeckenden und kontinuierlichen Qualitätsentwicklung und -

¹⁴⁶ Siehe <https://www.kompetenztest.de/pruefungsstatistiken> (zuletzt abgerufen am 6. Februar 2025).

sicherung, um notwendige Maßnahmen bei auffälligen Abweichungen einzuleiten.

Der Rechnungshof erwartet daher, dass das Ministerium die Ergebnisse der Vergleichsarbeiten künftig auswertet und für die Qualitätsentwicklung und -sicherung nutzt.

Entwicklung eines Gesamtkonzepts

Die oben genannten drei Verfahren zur Qualitätsentwicklung und -sicherung nach § 40b ThürSchulG werden unabhängig und isoliert voneinander praktiziert. Eine Verknüpfung oder systematische Zusammenführung der jeweiligen Daten und Ergebnisse ist bislang nicht vorgesehen.

Neben diesen Verfahren zur Qualitätsentwicklung können sich Ministerium und Schulämter mit Daten über die Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrags und die Qualität an den Schulen informieren (z. B. Schuljahresstatistiken, Ergebnisse der Abschlussprüfungen, Fehltage und Versetzungen).¹⁴⁷ Sie haben diese Daten bei der schulischen Evaluation bislang weder systematisch aufbereitet noch zielgerichtet interpretiert.

Das Ministerium hat bisher kein Gesamtkonzept als Grundlage für die Datenauswertung erstellt, das Ziele und Prioritäten zu den schulischen Evaluationsinstrumenten für die kontinuierliche Qualitätsentwicklung und -sicherung festlegt. Ebenso fehlt ein aktueller verbindlicher Qualitätsrahmen. Der vorhandene Qualitätsrahmen stammt aus 2006.

Der Rechnungshof hat das Ministerium daher aufgefordert, ein Gesamtkonzept zur Qualitätsentwicklung und -sicherung zu erstellen und den Qualitätsrahmen zu überarbeiten. Es soll dabei prüfen, wie die Evaluationsinstrumente in der Schulpraxis verzahnt und die Schulen dadurch entlastet werden können.

Das Ministerium sollte für ein ressourcenschonendes, flächendeckendes und kontinuierliches Qualitätsmanagement alle bereits vorhandenen Daten in einer zentralen Datenbank bündeln.

Der Rechnungshof hat empfohlen, das Thüringer Schulgesetz zu ändern und die Thüringer Schulen zur datenbasierten Qualitätsentwicklung und -sicherung für eine standardisierte Evaluation zu verpflichten.¹⁴⁸ Für die Datenauswertungen sollte eine Stelle zuständig sein, um auf Bedarfe rechtzeitig mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren, Fehlentwicklungen entgegenzuwirken und die Schulen zu entlasten.

VI.2 Stellungnahme des Ministeriums

¹⁴⁷ Für weitere Beispiele siehe LT-Drucksache 6/1612 vom 12. Januar 2016, Bildungs- und Schulqualität in Thüringen: Interne und externe schulische Evaluation in allen Schulen in Thüringen – Teil 1.

¹⁴⁸ Vgl. z. B. § 114 Abs. 1 des Schulgesetzes für Baden-Württemberg (SchG) vom 1. August 1983 (GBl. S. 397), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Dezember 2023 (GBl. S. 437).

Das Ministerium hat zu den Ausführungen des Rechnungshofs wie folgt Stellung genommen:

Interne Evaluation

Das Ministerium gab an, dass die interne Evaluation aufgrund der Belastung der Schulen, vor allem im Zusammenhang mit Corona, in den Hintergrund getreten sei. Es werde mit den Schulämtern die Evaluation wieder intensivieren. Jeder Schule seien wissenschaftlich gesicherte Vergleichsdaten zu liefern, welche vor Ort für die Unterrichts- und Schulentwicklung genutzt werden könnten.

Das Ministerium erklärte weiter, es könne nur eingeschränkt beeinflussen, ob und wie die Schulen die Instrumente ThÜNIS und SEfU nutzen. Es kündigte eine Informationsoffensive bei den Schulen an, um Akzeptanz und Nutzung der Instrumente zu erhöhen. Die KooSt sei außerdem mit der FSU Jena in Kontakt, um Verfahrenserkenntnisse und Ergebnisse aus der internen Evaluation in die Verfahren der externen Evaluation zu integrieren. Das Ministerium werde bei der Erarbeitung des „Gesamtkonzepts Qualitätsmanagement“ prüfen, ob und welche standardisierten Verfahren für die interne Evaluation vorgegeben werden können.

Externe Evaluation

Das Ministerium teilte mit, es habe inzwischen einige Kriterien festgelegt, um Schulen für eine externe Evaluation auszuwählen. So sollen zum Beispiel Schulen berücksichtigt werden, die

- zu bestimmten Schularten (Regel-, Gemeinschafts- und Grundschulen) gehören,
- für das QThÜS-Verfahren offen sind,
- sich freiwillig anmelden, noch nicht evaluiert wurden oder in andere Schulentwicklungsvorhaben eingebunden sind.

Die Erfahrungen anderer Länder zeigten jedoch, dass gezielt ausgewählte Schulen die externe Evaluation als stigmatisierend und defizitorientiert wahrnehmen und ablehnen könnten.

Die externe Evaluation im Abstand von sechs Jahren entspreche einem vertretbaren Aufwand-Nutzen-Verhältnis und erfülle ihre Funktion dann, wenn andere (schulinterne und externe) Verfahren hinzukämen. Mit der Umsetzung des Evaluationsmanagementsystems von QThÜS würden personelle Ressourcen noch effizienter genutzt und der Zeitraum bis zur nächsten Evaluation weiter reduziert werden.

Die Forderung des Rechnungshofs, künftig nur noch bedarfsorientiert externe Evaluationen einzusetzen, könne wissenschaftlich nicht begründet werden. Zudem bestünde die Gefahr, dass der externen Evaluation ein negatives Image zugeschrieben werde.

Der personelle Aufwand für die externe Evaluation von rund 800 staatlichen Schulen (20 Evaluatoren) entspreche einem Prozentsatz von 0,09 % aller rund 21.500 Lehrkräfte und sei verschwindend gering.

Vergleichsarbeiten

Das Ministerium erklärte, keine flächendeckende Auswertung der Kompetenztests durchführen zu wollen. Die ausschließlich schulinternen Auswertungen der Testergebnisse sei vielmehr Basis für die weitere Qualifizierung der Unterrichtsarbeit einer Schule.

Entwicklung eines Gesamtkonzepts

Das Ministerium plane, ein „Gesamtkonzept Qualitätsmanagement“ zu erarbeiten, das die schulische Evaluation integriere und damit der Weiterentwicklung und Verzahnung der entsprechenden Instrumente diene.

Es könne Monate bis Jahre dauern, bis das Land oder die Einzelschule die Auswertung der internationalen/nationalen Vergleichsuntersuchungen erhalte. Die Rückmeldungen würden in der Regel dem Land bei der landesweiten Schulentwicklung und der allgemeingültigen Bildungsplanung helfen. Daher arbeite das Ministerium überwiegend mit den Ergebnissen dieser Vergleichsstudien. Es übernehme die Ergebnisse des Landesberichts für die Kompetenztests.

Das Ministerium beziehe bei der im Herbst 2023 begonnenen Erarbeitung des „Gesamtkonzepts Qualitätsmanagement“ die Zusammenführung verschiedener Datenquellen ein. Eine Gesetzesänderung sei aus Sicht des Ministeriums nicht notwendig. § 40b ThürSchulG bilde eine ausreichende gesetzliche Grundlage.

VI.3 Abschließende Bewertung

Die Stellungnahme des Ministeriums zur Prüfungsmitteilung¹⁴⁹ setzt sich nicht in allen Punkten mit der Kritik des Rechnungshofs auseinander. Im Übrigen haben die Antworten den Rechnungshof nicht abschließend überzeugt. Im Einzelnen:

Interne Evaluation

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium angekündigten Vorhaben und Maßnahmen, welche eine deutliche Fokusverlagerung auf eine regelmäßige flächendeckende interne Evaluation bewirken können. Interne Evaluationen sind im Übrigen nicht erst seit der Corona-Pandemie in den Hintergrund getreten. Die Schulen sind bereits seit 2008 zur kontinuierlichen Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung und zu regelmäßigen internen Evaluationen verpflichtet und kamen dieser Aufgabe bislang überwiegend nicht nach.

¹⁴⁹ Den Entwurf des Bemerkungsbeitrags hat das Ministerium nur zur Kenntnis genommen.

Externe Evaluation

Der Rechnungshof erkennt an, dass das Ministerium Schulen künftig gezielter nach bestimmten Kriterien für die externe Evaluation auswählen will. Die Kriterien setzen aber weiterhin überwiegend auf Freiwilligkeit. Durch das (nicht näher begründete) Anknüpfen an bestimmte Schularten wären fast 80 % aller Schulen von der externen Evaluation erfasst. Der Rechnungshof bezweifelt insgesamt, dass die genannten Kriterien geeignet sind, Schulen für eine wirksame externe Evaluation bedarfsgerecht zu ermitteln.

Die jeweilige Schule nimmt unter Berücksichtigung der personellen Voraussetzungen in „angemessenen Zeitabständen“ an externen Evaluationen teil.¹⁵⁰ Nach der Gesetzesbegründung unterziehen sich die Schulen dabei bedarfsgerecht dem Verfahren einer externen Evaluation.¹⁵¹

Das Ministerium weicht von der Absicht des Gesetzgebers ab, wenn es festlegt, dass innerhalb von sechs Jahren alle Schulen evaluiert werden, ohne konkrete Bedarfe und personelle Voraussetzungen der einzelnen Schule zu prüfen. Wie das Ministerium zu seiner abweichenden Einschätzung kommt, lässt sich mangels einer substantiellen Begründung nicht nachvollziehen. Aus Sicht des Rechnungshofs wäre es wirtschaftlicher und sparsamer¹⁵², wenn das Ministerium – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – vorgeht.

Es greift für den Rechnungshof zu kurz, wenn das Ministerium unter Verweis auf das Gesetz ausschließlich Lehrer als Evaluatoren in den Expertenteams einsetzen möchte. Der Gesetzestext¹⁵³ sieht vor, dass die Expertenteams „in der Regel“ aus Lehrern bestehen und lässt damit Ausnahmen zu. Dieser Spielraum könnte zunächst genutzt werden, um andere Personengruppen in den Expertenteams neben den Lehrern als Evaluatoren zu etablieren. Das Ministerium sollte prüfen, § 40b Abs. 3 Satz 3 ThürSchulG zu ändern.

Der Rechnungshof befürchtet, dass die erheblichen Ressourcen der externen Evaluation ihre Wirkung nicht entfalten können. Er hält den dauerhaften Entzug von 520 Lehrerwochenstunden (20 Evaluatoren) angesichts der aktuellen Situation an den Schulen – anders als das Ministerium – nicht für gering.

Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest, die externe Evaluation bedarfsorientiert und nicht ausschließlich mit Lehrern durchzuführen.

Die abschließende Bewertung des Thüringer Rechnungshofs wird seitens der Landesregierung zur Kenntnis genommen. An der bereits eingeflossenen Stellungnahme zum Landesbericht wird jedoch festgehalten. Gleichwohl nimmt die Landesregierung die Hinweise, Empfehlungen sowie Prüfaufträge des Thüringer Rechnungshofs ernst und wird diese im Rahmen des Weiterentwicklungsprozesses des Verfahrens QThÜS aufgreifen und entsprechend prüfen.

Vergleichsarbeiten

¹⁵⁰ § 40b Abs. 3 Satz 1 ThürSchulG.

¹⁵¹ Vgl. Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schulwesens, LT-Drucksache 6/6484, S. 84.

¹⁵² § 7 ThürLHO.

¹⁵³ § 40b Abs. 3 Satz 3 ThürSchulG.

Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass das Ministerium eine flächendeckende Auswertung von Vergleichsarbeiten ablehnt. Schulübergreifende Leistungsvergleiche können der Schulentwicklung und Bildungsplanung dienen¹⁵⁴ und zu Controlling-, Informations- und Monitoringzwecken herangezogen werden. Er bleibt bei seiner Empfehlung, die Ergebnisse von Vergleichsarbeiten flächendeckend durch das Ministerium auszuwerten und sie neben der internen und externen Evaluation als notwendiges Gegenstück zur Eigenverantwortung der Schulen zu begreifen.

Entwicklung eines Gesamtkonzepts

Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung des Ministeriums, ein „Gesamtkonzept Qualitätsentwicklung“ erstellen und den schulischen Qualitätsrahmen überarbeiten zu wollen.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium,

künftig alle Instrumente der Qualitätsentwicklung und -sicherung anzuwenden, sie sinnvoll zu verzahnen und die Schulen bei der Anwendung ausreichend zu unterstützen.

Hierfür bedarf es eines Gesamtkonzepts, das geeignet ist, die Qualität schulischer Prozesse weiterzuentwickeln und damit auch den Bürokratieabbau zu fördern. Ziel muss ein ressourcenschonendes, flächendeckendes und kontinuierliches, datenbasiertes Qualitätsmanagement sein.

Die abschließende Bewertung des Thüringer Rechnungshofs wird seitens des TMBWK zur Kenntnis genommen. Das Ministerium hält daran fest, dass die schulinterne Auswertung der Testergebnisse vor allem als Basis für die Unterrichtsgestaltung in der jeweiligen Schule bzw. der jeweiligen Lehrkraft dient.

Datengestützte Qualitätsentwicklung ist ein systematischer Prozess, der auf der Erhebung und Nutzung vielfältiger Datenquellen basiert, um die Qualität von Schule und Unterricht nachhaltig zu verbessern. Daher wurde im ersten Schritt ein Überblick über die in Thüringen verfügbaren Datenquellen erstellt. Der Überblick bietet insbesondere Schulen und der Bildungsadministration nähere und zusammengeführte Informationen zu Vergleichsstudien (bspw. PISA, IGLU, TIMSS), Lernstandserhebungen (bspw. Kompetenztests, Ilea+) und Evaluationsmaßnahmen (QThüS, QThübbS, ThüNIS). Diese zur Verfügung stehenden mehrdimensionalen Datenquellen und der „Orientierungsrahmen Schulqualität“ können den an Bildung beteiligten Akteuren Impulse für die Setzung von Entwicklungszielen geben. Der Überblick über die in Thüringen verfügbaren Datenquellen (Datenerhebungen im Schulkontext) ist auf der Homepage des TMBWK veröffentlicht (<https://bildung.thueringen.de/schule/qualitaetsentwicklung/datenerhebungen>).

VII Stollenzulagen von Lehrern für Fachleiter- und Fachberatertätigkeiten

Leitsatz

¹⁵⁴ Siehe § 40b Abs. 5 Satz 1 ThürSchulG.

Nach dem Thüringer Besoldungsgesetz (ThürBesG) ist der Seminarrektor als Fachleiter in der Ausbildung von Lehramtsanwärtern der Besoldungsgruppe A 14 zugeordnet. Der Rechnungshof stellte fest, dass Lehrer der Besoldungsgruppen A 14 und A 15 ThürBesG zusätzlich die Fachleiterzulage erhielten. Eine Stellenzulage ist jedoch ab der Besoldungsgruppe A 14 ThürBesG nicht mehr erforderlich. Die Anforderungen, die im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit stehen, sind bereits mit der Besoldung nach A 14 ThürBesG und höher abgegolten.

Für die Tätigkeit als Fachberater erhalten Lehrer einheitlich eine Stellenzulage von 300 EUR im Monat. Für diese Tätigkeit bekamen sie in den geprüften Fällen zwischen fünf und zwölf Lehrerwochenstunden als Arbeitszeit angerechnet. Die Fachberaterzulage sollte zukünftig diese unterschiedlichen zeitlichen Umfänge der Aufgabenwahrnehmung berücksichtigen. Zudem sollten nur Lehrer diese Stellenzulage erhalten, bei denen die Funktion des Fachberaters den Dienstposten prägt.

VII.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

Ausgangslage

Der Rechnungshof hat 2023 die Zulagenzahlung vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2021 für Lehrer an staatlichen Schulen geprüft.

Fachleiterzulage – funktionsgerechte Besoldung einhalten

Der Rechnungshof stellte fest, dass Beamte der Besoldungsgruppen A 14 und A 15 ThürBesG die Fachleiterzulage erhielten.

Nach dem ThürBesG¹⁵⁵ erhalten Beamte als Fachleiter in der Ausbildung von Lehramtsanwärtern eine nach der Anzahl der Lehramtsanwärter gestaffelte Stellenzulage: für einen auszubildenden Lehramtsanwärter 100 EUR, für bis zu vier Lehramtsanwärter 200 EUR und ab fünf Lehramtsanwärtern 300 EUR monatlich.

Stellenzulagen können für herausgehobene Funktionen vorgesehen werden, § 40 Abs. 1 Satz 1 ThürBesG. Herausgehoben sind Funktionen, wenn für ihre Wahrnehmung zusätzlich Anforderungen zu erfüllen sind, die die allgemeine Ämterbewertung nicht erfasst.¹⁵⁶ Zum 1. Februar 2021 führte der Gesetzgeber im ThürBesG die Funktionsstellen für Fachleiter wieder ein und ordnete den Seminarrektor als Fachleiter in der Ausbildung von Lehramtsanwärtern der Besoldungsgruppe A 14

¹⁵⁵ In der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2016 (GVBl. S. 1, 166, 202), seit Änderung durch das Zweite Gesetz zur Änderung des ThürBesG vom 21. Dezember 2021 (GVBl. S. 590), das mit Wirkung vom 1. August 2021 in Kraft trat, Anlage 1, Besoldungsordnungen A und B, II. Stellenzulagen Nummer 12 ThürBesG i. V. m. Anlage 8 ThürBesG. Unter Nummer 12 sind weitere Voraussetzungen für die Gewährung der Stellenzulage normiert. Die Regelung gilt ebenso während einer der Tätigkeit eines Fachleiters entsprechenden Verwendung von Beamten in der pädagogisch praktischen Nachqualifizierung für an staatlichen Schulen eingestellte Lehrkräfte nach § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 ThürBildLbVO.

¹⁵⁶ Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 14. Dezember 2017 – 2 C 53/16, juris Rn. 12.

zu.¹⁵⁷ Der Gesetzgeber hat somit die Tätigkeit als Fachleiter mit dieser Besoldungsgruppe bewertet.

Allerdings lässt die Regelung im ThürBesG für die Fachleiterzulage auch¹⁵⁸ die Zulagenzahlung für Beamte der Besoldungsgruppen A 14 ThürBesG und höher zu. Deshalb hat der Rechnungshof bei den geprüften Fällen der Besoldungsgruppe A 14 ThürBesG und höher den Erhalt der Fachleiterzulagen auch nicht beanstandet. Er sieht die Zahlung der Zulage jedoch wegen des Wortlauts des § 40 Abs. 1 Satz 1 ThürBesG kritisch. Denn die Anforderungen, die im Zusammenhang mit der Tätigkeit als Fachleiter stehen, sind bereits mit der Zahlung der Besoldung nach A 14 ThürBesG und höher abgegolten. Die Zahlung der Fachleiterzulage ist im Sinne einer funktionsgerechten Besoldung nicht erforderlich. Die Beamten sind auch bei der Übertragung der Aufgaben als Fachleiter funktionsgerecht besoldet. Sie erhalten bereits mindestens die Besoldungsgruppe, die der Bewertung der Tätigkeit als Fachleiter entspricht. Wenn die Aufgabe als Fachleiter bereits der Wertigkeit des Statusamts entspricht oder sogar darunterliegt, ist keine herausgehobene Funktion nach § 40 ThürBesG erkennbar.

Der Rechnungshof empfahl, die Zulagenzahlungen für Fachleiter zukünftig für alle Beamten ab der Besoldungsgruppe A 14 ThürBesG auszuschließen.

Fachberaterzulage – an zeitlichen Umfang der Tätigkeit koppeln

Für die Tätigkeit als Fachberater erhalten Lehrer einheitlich eine Stellenzulage von 300 EUR im Monat.¹⁵⁹ Für diese Tätigkeit bekamen sie in den geprüften Fällen zwischen fünf und zwölf Lehrerwochenstunden als Arbeitszeit angerechnet.

Für die Gewährung der Stellenzulage ist allein die Funktion als Fachberater maßgebend. Der zeitliche Umfang der Ausübung der Tätigkeit als Fachberater spielt bisher weder für die Gewährung noch für die Höhe der Stellenzulage eine Rolle.

Stellenzulagen sind, wie bereits bei der Fachleiterzulage dargestellt, nach dem ThürBesG für herausgehobene Funktionen vorgesehen. Der Dienstposten muss hierfür generell durch die zulageberechtigende Funktion geprägt sein.¹⁶⁰ Das heißt, die Funktion muss zeitlich einen besonders umfangreichen Teil der Gesamtaufgaben ausmachen.¹⁶¹ Nimmt ein Lehrer die Tätigkeit als Fachberater mit fünf Lehrerwochenstunden wahr, stellt diese Aufgabe im Verhältnis zur übrigen

¹⁵⁷ Gesetz zur Änderung des ThürBesG vom 21. Dezember 2020 (GVBl. S. 655), Anlage 1, Besoldungsordnung A BesGr A 14 ThürBesG Seminarrektor als Fachleiter in der Ausbildung von Lehramtsanwärtern für das Lehramt an Regelschulen, an Förderschulen, an Gymnasien oder an berufsbildenden Schulen und ab 1. August 2021 auch an Grundschulen.

¹⁵⁸ Die Fachleiterzulage ist nach Anlage 1, Besoldungsordnungen A und B, II. Stellenzulagen Nummer 12 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 ThürBesG in der Regel bei Ausbringung und Besetzung der Funktionsämter für Fachleiter und für Seminarrektor – als weiterer Vertreter des Leiters eines Studienseminars für das Lehramt an Grundschulen, an Regelschulen, für Förderpädagogik, an Gymnasien oder an berufsbildenden Schulen in einem Staatlichen Studienseminar für Lehrerbildung (Fachleiter für Pädagogik) ausgeschlossen.

¹⁵⁹ Anlage 1, Besoldungsordnungen A und B, II. Stellenzulagen Nummer 9 ThürBesG i. V. m. Anlage 8 ThürBesG.

¹⁶⁰ BVerwG, Urteil vom 16. Juli 1998 – 2 C 25/97, juris Rn. 14.

¹⁶¹ Sinngemäß ebenda.

Unterrichtsverpflichtung zeitlich keinen besonders umfangreichen Teil der Gesamtaufgaben dar. Daher prägt die Tätigkeit den Dienstposten nicht.

Der Rechnungshof weist zudem darauf hin, dass das ThürBesG die Gewährung oder die Höhe der anderen geprüften Stellenzulagen unmittelbar bzw. mittelbar vom zeitlichen Umfang der Tätigkeit abhängig macht. Die Stellenzulage für die Tätigkeit als Koordinator am Schulamt etwa erhalten Beamte nur bei mindestens hälftiger Verwendung.¹⁶² Die Stellenzulage für Fachleiter wird – wie eingangs dargestellt – gestaffelt nach Anzahl der auszubildenden Lehramtsanwärter gezahlt.

Der Rechnungshof empfahl daher, die Regelung für die Stellenzulage für Fachberater im ThürBesG zu ändern. Die Regelung sollte zukünftig die unterschiedlichen zeitlichen Umfänge der Aufgabenwahrnehmung berücksichtigen. Sie ist zudem so auszugestalten, dass nur Beamte die Stellenzulage erhalten, bei denen die Funktion des Fachberaters den Dienstposten prägt.

VII.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das Bildungsministerium äußerte in seiner Stellungnahme zur:

Fachleiterzulage

Vor dem Hintergrund der Wertigkeit des Funktionsamtes sei die Aussage des Rechnungshofs nachvollziehbar. Das Ministerium habe den Vorschlag des Rechnungshofs zur Kenntnis genommen und prüfe diesen. Dabei dürfe der Anreiz für die Übernahme der Fachleitertätigkeit, die der Sicherstellung der Ausbildung diene, aber nicht außer Acht gelassen werden.

Fachberaterzulage

Das Ministerium unterstütze die Empfehlung des Rechnungshofs hinsichtlich einer möglichen Staffelung der Zulage. Es wies allerdings darauf hin, dass auch bei einer sehr geringen Anrechnung von Lehrerwochenstunden eine Zulagenzahlung möglich bleiben sollte.

Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das Bildungsministerium keine Stellungnahme abgegeben.

VII.3 Abschließende Bewertung

Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen zu beiden Stellenzulagen fest.

Die Fachleiterzulage als besonderer Anreiz für die Aufgabe hält er für Beamte ab der Besoldungsgruppe A 14 ThürBesG sowohl für rechtlich

¹⁶² Anlage 1, Besoldungsordnungen A und B, II. Stellenzulagen Nummer 10 ThürBesG.

bedenklich als auch für nicht erforderlich. Beamte ab der Besoldungsgruppe A 14 ThürBesG sind auch ohne Zulage funktionsgerecht und damit amtsangemessen besoldet. Für eine amtsangemessene Aufgabenübertragung, unter Berücksichtigung der beamtenrechtlichen Pflichten, bedarf es zudem keines zusätzlichen Anreizes. Dies stellt ansonsten die beamtenrechtlichen Grundpflichten, insbesondere die Pflicht, sich mit vollem persönlichen Einsatz seinem Beruf zu widmen, in Frage.

Der Rechnungshof begrüßt die Unterstützung seines Vorschlags hinsichtlich der Staffelung der Fachberaterzulage.

Der Rechnungshof regt an,

dass das Bildungsministerium auf eine Änderung des Thüringer Besoldungsgesetzes unter Berücksichtigung seiner Hinweise hinwirkt.

Thüringer Ministerium für Justiz, Migration und Verbraucherschutz

(Einzelplan 05)

VIII Verbraucherinsolvenzberatungsstellen: Einsparpotentiale durch Zusammenführung mit der Schuldnerberatung nutzen (Kapitel 05 12 Titel 686 31)

Leitsatz

Die vom Land finanzierte Verbraucherinsolvenzberatung ist in den meisten Fällen mit der von den Kommunen finanzierten Schuldnerberatung in einer Beratungsstelle kombiniert. Diese Mischfinanzierungsstruktur führte zu sich überlagernden Verwaltungs- und Kontrollaufgaben bei beiden Leistungsträgern und erzeugte so Verwaltungsmehraufwand. Alternativen sind zu prüfen.

VIII.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

Ausgangslage

Menschen, die Geldprobleme haben oder schon überschuldet sind, benötigen eine fachkompetente Unterstützung. Diese wird von den Trägern der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung sichergestellt.

Soziale Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung werden in der Regel als gemeinsames Angebot vorgehalten, unterliegen aber unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Finanzierungsverantwortlichkeiten. Für die Verbraucherinsolvenzberatung gewährt das Land Zuwendungen. Die Finanzierung der Schuldnerberatung obliegt den Landkreisen und kreisfreien Städten.

Der Rechnungshof hat 2023 die Zuschüsse an Träger von Verbraucherinsolvenzberatungsstellen im Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz¹⁶³ (nachfolgend: Ministerium) geprüft. Der geprüfte Zeitraum umfasste 2020 bis 2022. Das Land förderte in diesem Zeitraum 23 Verbraucherinsolvenzberatungsstellen sowie eine Fachberatungsstelle mit insgesamt rund 7,7 Mio. EUR.

Mängel im Anerkennungsverfahren der Beratungsstellen

Voraussetzung für die Förderung ist zunächst, dass das Ministerium die Beratungsstellen als geeignete Stellen im Verbraucherinsolvenzverfahren anerkennt.¹⁶⁴ In diesem Zusammenhang stellte der Rechnungshof einige Mängel fest:

- Mindestens sechs Leitungskräfte waren in der Verbraucherinsolvenzberatung mit weniger als den vorgegebenen 20 Wochenstunden beschäftigt.
- In acht Fällen war zunächst nicht dokumentiert, ob nach Fristablauf von zwölf Monaten die erforderlichen Qualifikationen der neu eingestellten Beratungsfachkräfte vorlagen. In einem Fall bestätigte sich das Versäumnis.
- Seit zwölf Jahren führte das Ministerium keine Vor-Ort-Überprüfung der Beratungsstellen zur Einhaltung von Qualitätsstandards durch.

Nach der Förderrichtlinie¹⁶⁵ des Ministeriums ist zur Sicherstellung einer fachlich fundierten Beratungsarbeit die Förderung einer Beratungsstelle je Landkreis bzw. kreisfreien Stadt vorgesehen. In der kreisfreien Stadt Erfurt können zwei Beratungsangebote gefördert werden.

Trotz mehrmaliger Kritik des Rechnungshofs orientierte sich das Ministerium für diese Netzplanung an der Kreisgebietsgliederung Thüringens mit Stand vom 1. Januar 2017. Das Land förderte somit in einem Fall je eine Beratungsstelle für den Landkreis sowie zusätzlich eine kreisangehörige Stadt. Der Träger ist in beiden Fällen identisch. Er erhielt dadurch eine zusätzliche Förderung für 2022 und 2023 von über 100.000 EUR.

¹⁶³ Seit 2025: Thüringer Ministerium für Justiz, Migration und Verbraucherschutz.

¹⁶⁴ Thüringer Verordnung über die Anforderungen an geeignete Stellen nach § 305 Abs. 1 Nr. 1 der Insolvenzordnung und über das Anerkennungsverfahren (ThürVIBSVO) vom 1. Juni 2006, zuletzt geändert durch Verordnung vom 14. August 2019 (GVBl. S. 366).

¹⁶⁵ Richtlinie zur Förderung der Verbraucherinsolvenzberatung im Freistaat Thüringen (ThürVIBFördRL) vom 23. Januar 2017 (ThürStAnz 2017, S. 279), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 4. Dezember 2024 (ThürStAnz 2025, S. 3).

Hohe Rückstände bei den Verwendungsnachweisprüfungen

Bei der Prüfung der Zuwendungsverfahren stellte der Rechnungshof enorme Rückstände bei den Verwendungsnachweisprüfungen fest. Diese lagen bis Mitte des Jahres 2023 erst für den Abrechnungszeitraum 2018 vor. Mögliche Rückforderungsansprüche drohten damit zu verfallen. Genehmigungen für einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn¹⁶⁶ erteilte das TLVWA als Bewilligungsbehörde regelmäßig, obwohl dies nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen in Betracht kommt. Die vorgeschriebenen jährlichen Controllingberichte zur Evaluierung und Steuerung der Förderungen lagen lediglich im Entwurf vor oder fehlten gänzlich.

Projektförderungen als faktische Dauerförderung

Schließlich kritisierte der Rechnungshof die regelmäßig wiederkehrenden Projektförderungen als ungeeignet für die Finanzierung der Beratungsstellen. Bei Zuwendungen, die als Projektförderung deklariert werden, deren haushaltsrechtliche Wirkung tatsächlich jedoch einer institutionellen Förderung entspricht, besteht die Gefahr einer sich verstetigenden, sogenannten quasi-institutionellen Förderung.¹⁶⁷ Die dauerhafte Mittelbereitstellung an dieselben Zuwendungsempfänger stellte damit eine faktische Dauerförderung dar. Der Rechnungshof sah darin eine Umgehung der Vorgaben des Zuwendungsrechts. Er empfahl dem Ministerium, Alternativen zur Zuwendung mittels einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen.

Mehraufwand durch Mischfinanzierung von Kommunen und Land

Hinzu kam, dass in den meisten Fällen kombinierte Beratungsstellen die Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung aus einer Hand erbrachten. Ihre Gesamtfinanzierung erhielten sie jedoch aufgrund der bislang unterschiedlichen Regelungszuständigkeiten anteilig von Kommunen (Schuldnerberatung) und Land (Verbraucherinsolvenzberatung). Um dieser Mischfinanzierung zu entsprechen, mussten die Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatungsstellen die Beratungsbestandteile künstlich voneinander trennen. Hinzu traten sich überlagernde Verwaltungs- und Kontrollaufgaben (doppelte Antragstellung und Abrechnung, Einhaltung der Qualitätsstandards, Controlling, Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel etc.) sowohl bei den Beratungsstellen, als auch beim Ministerium und der Bewilligungsbehörde bzw.

¹⁶⁶ Zuwendungen zur Projektförderung dürfen in der Regel nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen wurden. Der vorzeitige Maßnahmenbeginn stellt hiervon eine Ausnahme dar und darf nur im Einzelfall genehmigt werden.

¹⁶⁷ Siehe Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung; Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen; Februar 2016; S. 24.

den Kommunen. Dies erzeugte bei allen Beteiligten erheblichen Verwaltungsmehraufwand.

Auch deshalb hat der Rechnungshof 2023/24 die soziale Schuldnerberatung bei den 17 Landkreisen und fünf kreisfreien Städten Thüringens der Jahre 2020 bis 2022 vergleichend geprüft. Anhand dieser Prüfungsergebnisse forderte er das Ministerium auf, sich im Hinblick auf eine mögliche Zusammenführung der Finanzierung der Verbraucherinsolvenzberatung mit der sozialen Schuldnerberatung zu positionieren.

VIII.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium griff die Kritik hinsichtlich der Anerkennungsvoraussetzungen auf und sicherte zukünftige Beachtung zu. Es habe die Träger zur Einhaltung der verschiedenen Anforderungen, wie beispielsweise der Mindeststundenzahl für die Leitung, sensibilisiert. Auch würden die Beratungsstellen hinsichtlich der Anerkennungsvoraussetzungen zukünftig sukzessive und stichprobenartig vor Ort geprüft.

Im Gegensatz dazu widersprach das Ministerium der Feststellung einer veralteten Netzplanung. Hinsichtlich der Zuwendung an den betroffenen Träger würde es sich nicht um eine unangemessene zusätzliche Förderung handeln. Vielmehr orientiere sich die Förderung der beiden Beratungsstellen an dem tatsächlichen Bedarf, der sich zum einen aus dem großen Anteil der Überschuldeten in der Stadt und der nicht unerheblichen Größe des Landkreises ergäbe. Gleichwohl würde im Rahmen der nächsten Netzplanung das Erfordernis einer Reduzierung des Beratungsangebots erneut geprüft.

Hinsichtlich der Mängel im Zuwendungsverfahren versprach das Ministerium, mit der Bewilligungsbehörde in einem Gespräch die zeitverzögerte Verwendungsnachweisprüfung sowie die Defizite beim Controlling zu erörtern. Dagegen hielt es das Ministerium für zwingend erforderlich, einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn auch weiterhin zu ermöglichen.

Zu der vom Rechnungshof kritisierten Finanzierung der Verbraucherinsolvenzberatungsstellen im Wege der Projektförderung sah das Ministerium keine Alternative und verzichtete auf eine vertiefte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Zur Problematik der Mischfinanzierungsstrukturen von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung unterstütze das Ministerium aus fachlicher Sicht grundsätzlich die Anregung des Rechnungshofs, eine Zusammenlegung der Finanzierung beider Beratungsleistungen zu prüfen. Gleichwohl müssten Fragen der Regelungskompetenz, zum Verhältnis der kommunalen Aufgabenwahrnehmung im eigenen bzw. übertragenen Wirkungskreis und damit zusammenhängende Fragen zur kommunalen Selbstverwaltung, der Fach- bzw. Rechtsaufsicht sowie Finanzierungswege über den kommunalen Finanzausgleich eingehend mit den zuständigen Ministerien erörtert werden. Aufgrund der politischen Bedeutung einer Änderung der Aufgabenzuweisung zwischen Land und

Kommunen hielt es allerdings das Ministerium für erforderlich, zunächst eine Befassung auf politischer Ebene abzuwarten.

VIII.3 Abschließende Bewertung

Sofern das Ministerium zu mehreren Feststellungen die Beseitigung von Mängeln in Aussicht gestellt hat, begrüßt der Rechnungshof die entsprechenden Zusicherungen. So übersandte das Ministerium im Bemerkungsverfahren (Februar 2025) die nunmehr erstellten Controllingberichte für 2019 bis 2022.

Gleichwohl musste er im Zuge seiner gesetzlich vorgesehenen Beteiligung zur Verlängerung der Förderrichtlinie für den Zeitraum ab 2025 feststellen, dass das Ministerium die beanstandete Netzplanung weiterhin nicht überarbeitet hat.

Bereits im August 2021 – und damit noch vor der Prüfung – wies der Rechnungshof in der Anhörung zur Verlängerung der Förderrichtlinie das Ministerium erstmals auf eine notwendige Anpassung der Netzplanung hin. Insofern bestehen Zweifel, ob eine erneute in Aussicht gestellte Prüfung des Ministeriums nunmehr zu einer Reduzierung des Beratungsangebots in dem betroffenen Landkreis führen wird. Auch die im Prüfungsverfahren vorgetragenen Argumente des Ministeriums teilt der Rechnungshof ausdrücklich nicht. Hinsichtlich der Schuldnerquote wiesen der betroffene Landkreis und die kreisangehörige Stadt ein typisches Stadt-Land-Verhältnis auf, welches vielfach auch in anderen Regionen Thüringens vorlag. Der gesamte Landkreis lag 2023 mit einer Schuldnerquote von 7,4 % sogar unter dem Durchschnittswert für Thüringen mit 7,7 %.¹⁶⁸ Auch die Ausführungen zur Einwohnerzahl überzeugten nicht. Sieben Thüringer Landkreise wiesen 2023, wie der betroffene Landkreis, mehr als 100.000 Einwohner auf; darunter einige gleichfalls flächenmäßig große Landkreise. Im Übrigen hatte der betroffene Landkreis seine eigene Förderung für die kommunal finanzierte Schuldnerberatung nach der Gebietsreform vertraglich entsprechend angepasst. Der Rechnungshof ist weiterhin überzeugt, dass eine Anpassung der Netzplanung im Sinne der Gleichbehandlung aller Träger unumgänglich ist.

Er teilt auch weiterhin ausdrücklich nicht die Auffassung des Ministeriums, wonach die Ausgestaltung der Finanzierung der Verbraucherinsolvenzberatungsstellen über eine Projektförderung alternativlos sei. Er bedauert angesichts der Folgeprobleme aus der Förderpraxis (z. B. Personalgewinnung bei Zuwendungsempfängern; regelmäßiger vorzeitiger Maßnahmenbeginn, fehlende Verwendungsnachweisprüfungen und Controlling) das Absehen des Ministeriums von einer vertieften Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

¹⁶⁸ Siehe Creditreform, SchuldnerAtlas Deutschland 2023, „Die Überschuldungsquoten für Deutschland nach Kreisen und kreisfreien Städten“ sowie „Ranking Überschuldungsquoten und Überschuldungsfälle in den Bundesländern 2021 bis 2023“, unter: <https://www.creditreform.de/aktuelles-wissen/presse-meldungen-fachbeitraege/news-details/show/schuldneratlas-deutschland-2023> (zuletzt abgerufen am 29. April 2025).

Perspektivisch hält der Rechnungshof eine Neuordnung der Finanzierung der Verbraucherinsolvenzberatung unter Einbeziehung der Schuldnerberatung für unumgänglich. Die fachlich ohnehin unbestrittene Zusammenführung beider Beratungsbestandteile würde so auch im organisatorischen Sinn vollzogen. Dies hätte nicht zuletzt einen deutlichen Bürokratieabbau zur Folge. Beispielsweise hat der Freistaat Bayern seit 1. Januar 2019 die Verbraucherinsolvenzberatung in den übertragenen Wirkungsbereich der Landkreise und kreisfreien Städte delegiert. Der finanzielle Ausgleich der Kommunen erfolgt aufgrund des verfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzips. Es stellt sicher, dass keine kostenintensiven Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene übertragen werden, ohne dass die Kommunen für diese Mehrbelastung vom Land einen entsprechenden Ausgleich erhalten.

Der Rechnungshof erwartet von der Landesregierung,

dass sie sich intensiv mit den Möglichkeiten einer Zusammenführung der Finanzierung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung auseinandersetzt.

Dieser Aufforderung wird die Landesregierung nachkommen. Durch den Referentenentwurf eines Gesetzes über den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für Verbraucher (Schuldnerberatungsdienstegesetz – SchuBerDG), den das BMJV am 23. Juni 2025 an die Länder versendet hat, gewinnt die Frage der Zusammenführung der Finanzierung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung nochmals an Aktualität. Bei dem Entwurf handelt es sich um eine Teilumsetzung der EU-Verbraucherkreditrichtlinie¹⁶⁹, die bis zum 20. November 2025 in nationales Recht umzusetzen und ab dem 20. November 2026 von den Mitgliedstaaten anzuwenden ist. Darin werden die Länder verpflichtet, sicherzustellen, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern, die Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verpflichtungen haben oder haben könnten, unabhängige Schuldnerberatungsdienste zur Verfügung gestellt werden. Dadurch wird den Ländern eine neue Aufgabe übertragen, die faktisch im Wesentlichen bisher freiwillig von den Kommunen wahrgenommen wurde.¹⁷⁰ Die Aufgabenübertragung zieht zugleich eine Finanzierungsverpflichtung des Landes nach sich. Zugleich bleiben die Regelungen in den Sozialgesetzbüchern, die den Zugang zu Schuldnerberatungsdiensten für bestimmte Personengruppen bereits sicherstellen, nach dem Referentenentwurf unberührt. Nach erster kursorischer Prüfung erscheint als einzig zielführender Weg, die neue Länderaufgabe auf die Kommunen zu übertragen. Denn diese erbringen grundsätzlich die Leistung bereits und bleiben auch weiterhin verpflichtet, eine Schuldnerberatung für Leistungsberechtigte nach SGB II und SGB XII bereitzustellen. Letzteres verhindert, dass das Land die Aufgabe der Schuldnerberatung in Gänze an sich ziehen könnte.

¹⁶⁹ ABl. EU v. 30.10.2023, L 1/67, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302225.

¹⁷⁰ Im Freistaat Thüringen halten laut Prüfungsmittelteilung des TRH zur Schuldnerberatung 15 Kommunen für jeden Ratsuchenden das Angebot ihrer Schuldnerberatungsstelle vor, vier stellen beim Zugang auf den Wohnsitz der Ratsuchenden ab und lediglich drei Kommunen bieten ausschließlich für die Anspruchsberechtigten nach SGB II und SGB XII Schuldnerberatung an (vgl. S. 10). Dass die Schuldnerberatung in allen Ländern von den Kommunen wahrgenommen wird, hängt damit zusammen, dass die Kommunen als örtliche Sozialhilfeträger qua Vorschriften aus SGB II und SGB XII verpflichtet sind, für die jeweils Leistungsberechtigten eine Schuldnerberatung zu gewährleisten.

Eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen setzt einen politischen Konsens innerhalb der Thüringer Landesregierung voraus und bedeutet zugleich einen hohen Abstimmungsbedarf v.a. mit den Kommunalen Spitzenverbänden, den Kommunen, der LIGA der Freien Wohlfahrtsverbände e.V. und den Trägern der Schuldnerberatung.

Wenn man nun diesen Aufwand betreibt, liegt es auf der Hand, dass gleichzeitig alle Beteiligten die Frage der Zusammenführung der Finanzierung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung erörtern und im besten Fall eine Einigung über den Lösungsweg erzielen sollten. Alles andere wäre höchst ineffizient, da die bei einer Zusammenführung zu beteiligenden Akteure identisch sind.

In einem ersten Schritt ist beabsichtigt einen politischen Konsens über das „Ob“ der Zusammenführung der Finanzierung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung und (im Falle der Bejahung des „Ob“) über die Ebene der Zusammenführung zu erzielen. Wie die Erfahrung aus den anderen Ländern zeigt, sind gerade die Abstimmung der Details und die gesetzgeberische Umsetzung komplex und benötigen viel Zeit. Die vom TRH im Freistaat Bayern erwähnte Zusammenführung hat gut sieben Jahre gedauert.¹⁷¹ Andere Länder, die ebenfalls den Prozess durchlaufen haben oder sich noch in diesem Prozess befinden, berichten Vergleichbares.

Da die Zeit für eine Umsetzung der Verpflichtungen aus dem anstehenden Schuldnerberatungsdienstegesetz absehbar sehr knapp sein wird, ist derzeit geplant, diese zu priorisieren. Mehrere Gesetzgebungsverfahren werden ohnehin erforderlich sein.

Es kann abschließend festgehalten werden, dass die Thüringer Landesregierung der Aufforderung des TRH nachkommen wird und ist bereits in die Prüfung etwaiger Möglichkeiten der Zusammenführung der Finanzierung von Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung eingestiegen.

Die Kritik des TRH an den Grundsätzen der Netzplanung der Landesregierung wird durch den Entwurf der 6. Änderung der Richtlinie zur Förderung der Verbraucherinsolvenzberatung im Freistaat Thüringen (ThürVIBFördRL) vom 23. Januar 2017 (ThürStAnz 2017, S. 279), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 4. Dezember 2024 (ThürStAnz 2025, S. 3), ausgeräumt. So soll Ziffer 2.2 ThürVIBFördRL zukünftig lauten:

„Zur Sicherstellung einer fachlich fundierten Beratungsarbeit im Fachkräfteteam und Gewährleistung der Vertretung bei Abwesenheit einer Beratungsfachkraft wird für jeden am 1. Januar 2026 bestehenden Landkreis bzw. jede kreisfreie Stadt eine Beratungsstelle gefördert. Sofern die Anzahl der volljährigen Personen eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt die durchschnittliche Einwohnerzahl aller volljährigen Personen in den Landkreisen und kreisfreien Städten des Freistaats Thüringen

¹⁷¹ Am 09.11.2011 forderte der Bayerische Landtag die Landesregierung auf, die Zusammenführung von Schuldner- und Insolvenzberatung aus einer Hand zu prüfen. Bereits am 14.05.2001 hatte das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen die Economix Research & Consulting GmbH beauftragt, Effektivität und Effizienz des Förderprogramms zur Insolvenzberatung nach § 305 InsO in Bayern zu untersuchen. Das im Jahr 2002 vorgelegte Gutachten blieb jedoch folgenlos.

um mehr als 50 Prozent überschreitet, sind zwei Beratungsstellen förderfähig. Maßgeblich ist das arithmetische Mittel der zum Zeitpunkt der Netzplanung (4.3.1) verfügbaren amtlichen Einwohnerzahl bezogen auf volljährige Personen im Freistaat Thüringen.“

Der Entwurf legt die derzeitige Gebietsstruktur zugrunde (und nicht mehr die vom 01.01.2017). Zudem wird abstrakt-generell formuliert, ab welcher Einwohnerzahl zwei Beratungsstellen förderfähig sind. Es wird nicht mehr wie bisher explizit statuiert, dass in Erfurt zwei Beratungsstellen förderfähig sind. Stattdessen wird der Grund für diese bisherige Förderung abstrakt-generell formuliert: die hohe Einwohnerzahl bezogen auf die volljährigen Personen. Durch die abstrakt-generelle Formulierung wird zugleich dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung getragen. Etwaige zukünftige Zusammenschlüsse von Landkreisen oder kreisfreien Städten würden bei Überschreiten der dynamischen Bemessungsgrundlage dazu führen, dass zwei Beratungsstellen förderfähig wären. Nur die Schlussfolgerung des TRH, dass eine Reduktion der Beratungsstellen unmittelbar aus einer Reform der Netzplanung folgt, wird nicht geteilt. Durch die in dem Entwurf vorgesehene Formulierung wird im Übrigen dem Regierungsvertrag Rechnung getragen, wonach „das bestehende Netz der Schuldner- und Verbraucherinsolvenzberatung“ (S. 73) aufrecht erhalten bleiben soll.

IX Künftige Ausrichtung der Sicherheitskontrollen in Justizgebäuden steht weiterhin aus (Kapitel 05 03; Titelgruppe 61; 64 und Kapitel 05 04; Titel 422 01; 428 01)

Leitsatz

Trotz mehrfacher Ankündigungen konnte das Ministerium auch zwei Jahre nach dem Abschluss der Prüfung weder die zugesagte Evaluation der Sicherheitskonzepte, noch eine ebenfalls angekündigte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur zukünftigen Ausrichtung der Sicherheitskontrollen an den Gerichtsstandorten vorlegen. Grundlegende Mängel bestehen somit unverändert fort.

IX.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

Ausgangslage

Die Gerichte verzeichneten seit Ende der 2000er Jahre eine zunehmende Gewaltbereitschaft mit teilweise tätlichen Übergriffen auf Justizbedienstete, Verfahrensbeteiligte sowie Gerichtsbesucher. Gerichtsgebäude waren bis dahin grundsätzlich für jedermann frei zugänglich. Die Sicherheit in der Justiz rückte in allen Ländern in den Fokus.

Erste Sicherheitsmaßnahmen in Thüringen

In Thüringen empfahl eine Arbeitsgruppe schließlich 2012 unter anderem eine bessere Ausstattung der Justizwachtmeister sowie dauerhafte Einlasskontrollen bei allen ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften. Gleiches sollte ab 2017 für die Fachgerichte folgen. Ab Dezember 2013 wurden zudem erstmals externe Sicherheitsdienstleister an einzelnen Gerichtsstandorten eingesetzt. Diese Dienstleistungen baute die Justiz nach und nach flächendeckend aus. Daneben waren weiterhin auch eigene Justizwachtmeister an den einzelnen Standorten tätig.

Der Rechnungshof hat 2021/22 die Sicherheitsmaßnahmen in den Thüringer Justizbehörden im Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Migration, Justiz und Verbraucherschutz¹⁷² (nachfolgend: Ministerium) geprüft. Die jährlichen Ausgaben des Landes für Sicherheitsmaßnahmen erhöhten sich von 1,9 Mio. EUR in 2018 auf 2,3 Mio. EUR in 2022. Für 2024 veranschlagte das Land Ausgaben von knapp 3,4 Mio. EUR.

Der Anstieg resultierte insbesondere aus den Kostensteigerungen für die externen Sicherheitsdienstleister. Seit 2019 sind die Sicherheitsdienstleister tarifgebunden. Dies führte in Folge wiederkehrender Tarifierhöhungen insgesamt zu spürbaren Lohn- und Preissteigerungen.

Mängel beim Einsatz von externen Sicherheitsdienstleistern

Zahlreiche Feststellungen des Rechnungshofs betrafen den Einsatz der externen Sicherheitsdienstleister:

- So schloss das Ministerium mit externen Sicherheitsdienstleistern eine Vielzahl von Verträgen mit unterschiedlichen Laufzeiten und Vergütungssätzen. Einlasskontrollen führten damit ständig wechselnde Vertragspartner durch.

Die ehemals vorhandene Vielzahl von Verträgen mit verschiedenen Sicherheitsdienstleistern mit jeweils unterschiedlichen Laufzeiten und Vergütungssätzen konnte durch die Landesregierung erfolgreich reduziert werden.

Seit dem 01.01.2024 sind lediglich zwei externe Sicherheitsdienstleister bei den Gerichten im Einsatz, wobei ein Dienstleister für die Landgerichtsbezirke Erfurt, Meiningen und Mühlhausen sowie die selbstständigen Standorte der Fachgerichtsbarkeit zuständig ist und ein weiterer für den Landgerichtsbezirk Gera. Derzeit existieren lediglich noch zwei (Alt)Verträge aus dem Jahr 2019, die eine Laufzeit vom 01.12 bis zum 30.11. des Folgejahres aufweisen, von denen einer (Landgerichtsbezirk Gera) durch den Sicherheitsdienstleister mit Wirkung zum 30.11.2025 gekündigt wurde. Die übrigen Verträge haben eine einheitliche Laufzeit vom 01.01 bis zum 31.12. jeden Jahres. Die Laufzeiten der Verträge und die vertraglichen Konditionen im Übrigen sind daher im Wesentlichen einheitlich.

Für das gekündigte Vertragsverhältnis betreffend den Landgerichtsbezirk Gera wird derzeit an einer Alternative zu dem Einsatz externer Sicherheitsdienstleister gearbeitet. In Aussicht genommen ist die Pilotierung

¹⁷² Seit 2025: Thüringer Ministerium für Justiz, Migration und Verbraucherschutz.

- An fast allen Gerichten konnten die Sicherheitsdienstleister das vertraglich vereinbarte Personal nicht vollständig stellen. Eingesetztes Personal verfügte nicht über die notwendige Qualifikation. Eine kurzfristige Ersatzgestellung bei Fehlzeiten der Sicherheitsdienstmitarbeiter unterblieb häufig. Das Land erhielt die vertraglich geschuldeten Leistungen nicht vollständig.
- Einzelne Rechnungen der Sicherheitsdienstleister waren stark fehlerbehaftet. Nur mit enorm großem Aufwand konnten die Justizbehörden die Fehlerquellen ermitteln und korrekte Beträge feststellen.
- Zurückliegende Vergleichsberechnungen von Ministerium und Oberlandesgericht zur Durchführung der Einlasskontrollen durch Sicherheitsdienstleister oder Justizwachtmeister waren unvollständig. Sie erfüllten somit auch nicht die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß Thüringer Landeshaushaltsordnung.

Fehlendes Personalkonzept für Justizwachtmeister

Im Hinblick auf die Justizwachtmeister stellte der Rechnungshof insbesondere fest:

- Die Personalausstattung bei zu leistenden Amtshilfen oder im Fall von Langzeiterkrankten war bei einigen Gerichten nicht auskömmlich. Personalengpässe glichen diese mit befristet eingestellten Tarifbeschäftigten aus.
- Die Aufgaben im Justizwachtmeisterdienst nahmen sowohl Beamte als auch Angestellte wahr. Nicht alle Tätigkeiten erforderten nach Auffassung des Rechnungshofs eine hoheitliche Übernahme durch Beamte.
- Eine vollständige Personalbedarfsermittlung für den Justizwachtmeisterdienst lag nicht vor. Ein Entwurf des Oberlandeslandesgerichts aus 2021 war nicht plausibel und berücksichtigte zudem nicht den Personalbedarf in der Fachgerichtsbarkeit.

der Beschäftigung eigener Tarifbeschäftigter mit einer Vergütung nach E4, die im Wesentlichen mit den Einlasskontrollen und – soweit möglich – gegebenenfalls zusätzlichen Aufgaben betraut werden sollen.

Die mangelhafte Leistungserbringung war Anlass für einen gemeinsamen Besprechungstermin am 05.05.2025, an dem Vertreter der Sicherheitsdienstleister und der Landesregierung sowie des nachgeordneten Geschäftsbereichs teilgenommen haben. Dabei wurde offenbar, dass die externen Sicherheitsdienstleister trotz eigener umfangreicher Bemühungen Schwierigkeiten haben, geeignetes Personal zu gewinnen. Im Fall der Gestellung von Personal, das nicht über die vertraglich geschuldete Qualifikation verfügt, erfolgt die Vergütung jeweils nach der tatsächlichen Qualifikation.

Gegenstand der Besprechung waren darüber hinaus die unverändert stark fehlerbehaftete Rechnungslegung der Sicherheitsdienstleister und der damit verbundene Aufwand der Rechnungsprüfung. Durch die Sicherheitsdienstleister wurde eine Besserung zugesichert; die Entwicklung bleibt abzuwarten.

Von der Erstellung einer Personalbedarfsberechnung für den Justizwachtmeisterdienst ist bis zur vollständigen Einführung der elektronischen Akte an den Gerichten abzusehen. Der Umstellungsprozess der Gerichte auf eine elektronische Aktenführung bringt nicht dauerhaft anfallende Übergangs- und Einarbeitungsaufwände mit sich, die nach einer flächendeckenden Einführung der elektronischen Akte gegebenenfalls wieder entfallen. Dies schließt es aus, die gegenwärtigen Arbeitsaufwände im Justizwachtmeisterdienst zur prognostischen Grundlage für die Bestimmung eines zukünftig notwendigen Personaleinsatzes zu machen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Evaluation veralteter Konzepte dringend geboten

Der Rechnungshof empfahl, die Sicherheitskonzepte aus 2012 bzw. 2017 zusammenzufassen und einer Evaluation zu unterziehen. Er forderte eine vollständige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur zukünftigen Ausrichtung der Sicherheitskontrollen mit eigenem oder externem Personal sowie eine Aufgabenanalyse und Personalbedarfsermittlung für den Justizwachtmeisterdienst.

IX.2 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme sicherte das Ministerium eine umfassende Evaluierung und Zusammenfassung der Sicherheitskonzepte zu. Zudem stimmte es dem Rechnungshof zu, dass der Einsatz von Sicherheitsdienstleistern – auch durch die häufigen Ausschreibungen – mit hohem Verwaltungsaufwand, Bürokratiekosten und geringer Planungssicherheit verbunden sei. Eine Harmonisierung der Vertragslaufzeiten sei bislang nicht möglich gewesen. Das Ministerium sicherte zu, dies in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Teil der Evaluierung zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang sollten auch die personellen Anforderungen an das Sicherheitspersonal und die Qualität der Aufgabenerfüllung neu bewertet werden.

Auch die geforderte Vergleichsberechnung zur Gegenüberstellung der Aufgabenerledigung durch Sicherheitsdienstleister oder Justizwachtmeister sicherte das Ministerium zu. Offen sei, ob der Justizwachtmeisterdienst primär hoheitlich (Beamte) oder nicht hoheitlich (Tarifbeschäftigte) strukturiert werden solle. Das Ministerium wies auf eine notwendige ganzheitliche Betrachtung hin, bei der neben den bisherigen Kernaufgaben auch neu hinzukommende Aufgaben (z. B. Einführung der elektronischen Akte) zu berücksichtigen seien.

Erst die Evaluation dieses Prozesses würde Erkenntnisse liefern, inwieweit sich die Aufgaben des Justizwachtmeisterdienstes verändert hätten. Eine Berechnung des Personalbedarfs sei aufgrund der komplexen Aufgaben und der schwierigen Vergleichbarkeit bislang nicht erfolgt. Den Personalbedarf werde das Ministerium im Rahmen der Evaluierung bestimmen.

IX.3 Abschließende Bewertung

Der Rechnungshof bat im September 2022 das Ministerium um Mitteilung, wann mit der beabsichtigten Evaluierung inklusive Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie Personalbedarfsermittlung zu rechnen sei.

Evaluation und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung stehen weiterhin aus

Im November 2022 teilte das Ministerium mit, dass es bis zum Ende des ersten Halbjahres 2023 die Ergebnisse vorlegen würde.

Bis Juli 2023 konnte es dieser Zusage nicht entsprechen. Eine Arbeitsgruppe sei gegründet worden. Um eine den Anforderungen der Thüringer Landeshaushaltsordnung genügende Wirtschaftlichkeitsanalyse durchführen zu können, sei die sorgfältige Ermittlung und Feststellung der mit der Umsetzung der Sicherheitsdienste in der Justiz bestehenden zeitlichen Aufwände notwendig. Bereits im August 2023 solle der Entwurf eines neuen Sicherheitskonzepts beraten werden. Die Übersendung der Evaluationsergebnisse und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werde im Laufe des Jahres 2024 erfolgen.

Im Februar 2024 teilte das Ministerium mit, dass der Evaluierungsbericht zwischenzeitlich deutlich fortgeschritten sei. Jedoch würden sich im Zuge der Evaluationsprüfung fortgesetzt Nachprüfungsbedarfe ergeben, die in den Bericht einzuarbeiten seien. Parallel werde die Wirtschaftlichkeitsanalyse vorbereitet. Der Prozess der Aufarbeitung der Prüfungsmittelteiligung erfordere einen nicht unerheblichen zeitlichen Aufwand. Ungeachtet dessen sei das Bestreben, die Evaluationsergebnisse bis Ende 2024 vorzulegen.

Auf Rückfrage des Rechnungshofs drückte das Ministerium im Februar 2025 sein Bedauern darüber aus, dass die Arbeiten noch nicht abgeschlossen seien und voraussichtlich weitere sechs Monate in Anspruch nehmen würden. Dies läge im Wesentlichen an personellen Wechsels, nicht unerheblichen Nacherhebungsbedarfen sowie notwendigen Beteiligungen von Personalvertretungsorganen.

Jedoch bestünde nunmehr auch die Absicht, die Personalbedarfsberechnung für den Justizwachmeisterdienst bis zum Abschluss der Einführung der elektronischen Akte an allen Fachbereichen der Gerichte zurückzustellen. Eine zum jetzigen Zeitpunkt durchgeführte Erhebung sei nicht zielführend. Einerseits sollen im Umstellungsprozess nur zeitweise auftretende Zeitaufwände nicht in die Berechnungen einfließen. Andererseits könnten neue dauerhafte Arbeitsbelastungen aufgrund der elektronischen Akte gegenwärtig noch nicht abgeschätzt werden bzw. seien noch in der Entwicklung.

Trotz mehrfacher Ankündigungen ist das Ministerium auch nach mehr als zwei Jahren seit Abschluss der Prüfung zentralen Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs nicht nachgekommen.¹⁷³ Weder konnte ein Evaluationsergebnis, noch die damit einhergehende

Die Evaluierung sowie die vergleichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung liegen dem Thüringer Rechnungshof seit dem 30.06.2025 vor.

¹⁷³ Mit Schreiben vom 7. März 2025, dem Rechnungshof zugegangen am 1. April 2025, teilte das Ministerium mit, dass seit Januar 2024 nur noch zwei verschiedene Dienstleister mit den Sicherheitskontrollen beauftragt sind und die Vertragslaufzeiten angeglichen worden sind.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie die Personalbedarfsermittlung vorgelegt werden. Zwar bringt das Ministerium in seiner

letzten Stellungnahme Gründe für einen Aufschub der Personalbedarfsberechnung vor. Gleichwohl wäre ein Abschluss der Maßnahmen aus Sicht des Rechnungshofs schon vor mindestens 1,5 Jahren möglich gewesen. Die nunmehr hinderlichen zeitweiligen Mehraufwände hätten dann kein Hindernis dargestellt.

Der Rechnungshof fordert das Ministerium auf, die ausstehenden Untersuchungen intensiv weiterzuverfolgen und endgültig abzuschließen.

Er erwartet die Vorlage der zugesicherten Ergebnisse und damit auch die Abstellung der aufgezeigten Mängel.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Landwirtschaft und Ländlichen Raum

(Einzelplan 07)

Mangelhaftes Controlling des Ministeriums stellt Zielerreichung der Azubi-Richtlinie¹⁷⁴ in Frage

(Kapitel 07 02 Titel 683 70)

Leitsatz

Das Controlling von Förderprogrammen ist ein unterstützendes Instrument, um die Effizienz und Effektivität von Richtlinien im Hinblick auf die Erreichung von Programmzielen zu beurteilen und zu steuern. Eine Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft¹⁷⁵ das für die Gewährung von Zuwendungen vorgeschriebene Controlling¹⁷⁶ nicht ordnungsgemäß durchgeführt hat.

X.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

¹⁷⁴ Richtlinie des Freistaates Thüringen zur Förderung von Thüringer Unternehmen bei der Gewinnung von Auszubildenden für eine qualifizierte, berufliche Ausbildung (Azubi-Richtlinie), ThürStAnz. Nr. 31/2019, S. 1187 - 1189.

¹⁷⁵ Seit 2025: Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Landwirtschaft und Ländlichen Raum.

¹⁷⁶ VV Nr. 4 zu § 23 ThürLHO.

Ausgangslage

Die Verfügbarkeit von Fachkräften hat sich auch in Thüringen als zunehmend wichtig werdender Schlüsselfaktor herausgestellt. Der künftige Fachkräftebedarf kann nach einschlägigen Studien nicht allein durch Schulabgänger künftiger Jahre und auch nicht durch die Qualifizierung und Weiterbildung von Arbeitssuchenden gedeckt werden.

Aus diesem Grund gewährt der Freistaat Thüringer Unternehmen Zuwendungen für Vorhaben zur Anwerbung von Personen aus Drittstaaten für eine berufliche Ausbildung in Thüringen und deren sprachliche Qualifizierung vor Ausbildungsbeginn.

Wettbewerbsfähigkeit als Programmziel zu ungenau

Gemäß § 23 ThürLHO dürfen Zuwendungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung nur gewährt werden, wenn der Freistaat an der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben durch diese Stellen ein erhebliches Landesinteresse hat, dass ohne die Bereitstellung der Fördermittel nicht oder nicht im notwendigen Umfang zu befriedigen wäre. Dieses erhebliche Landesinteresse muss im Ziel und Zweck des Förderprogramms zum Ausdruck kommen.

Als Programmziel der Richtlinie formulierte das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (nachfolgend: Ministerium) die Unterstützung Thüringer Unternehmen zum Zwecke des Erhalts ihrer langfristigen Wettbewerbsfähigkeit. Dieses weit gefasste Ziel des Förderprogramms präzisierete das Ministerium nicht weiter. Es bleibt damit unklar, mit welcher Anzahl an Auszubildenden, auf welches Niveau sowie zu welchem Zeitpunkt mithilfe der Förderung die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen langfristig gesichert werden kann.

Des Weiteren lässt das Ministerium in der Richtlinie offen, was es genau unter einer langfristigen Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit versteht und wie dies ermittelt bzw. gemessen werden kann. Es versäumt somit, signifikante Kriterien für eine angemessene Erfolgskontrolle der Förderrichtlinie festzulegen.

Grundlage der Zielerreichung nur ein quantitativer Indikator

Zur Messung der Zielerreichung wird die Anzahl der Auszubildenden herangezogen, die bei den geförderten Unternehmen eine Ausbildung begonnen haben. Dieser Zielindikator ist rein quantitativer Natur. Er lässt keine Bewertung zu, inwieweit die Förderung ursächlich zu einer höheren Verfügbarkeit von Fachkräften in dem Unternehmen geführt hat

Allein durch die Anzahl von Auszubildenden aus Drittstaaten, die eine Ausbildung begonnen haben, kann nicht schlüssig abgeleitet werden, ob das angestrebte Förderziel (langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit) beim Zuwendungsempfänger eintreten wird oder überhaupt eintreten kann.

Bereits mit Einführung der Förderrichtlinie in 2019 wies der Rechnungshof das Ministerium darauf hin, dass im Hinblick auf die Erfolgskontrolle die Ziele und Teilziele der Förderung mit geeigneten Indikatoren zu untersetzen sind. Das Ministerium hat diese Forderung des Rechnungshofs seinerzeit jedoch nicht berücksichtigt.

Controllingmaßnahmen unzureichend

Um sich selbst ein Bild über die Wirksamkeit der Förderung zu verschaffen, hat der Rechnungshof Erhebungen bei den Zuwendungsempfängern durchgeführt.

Der Rechnungshof ermittelte dabei folgende Daten:

- Anzahl der Auszubildenden, für die eine Zuwendung beantragt wurde,
- Anzahl der Auszubildenden, die sich aktuell noch in Ausbildung befinden,
- Anzahl der Auszubildenden, die ihre Ausbildung beendet haben und noch bzw. seitdem im Unternehmen tätig sind¹⁷⁷,
- Anzahl der Auszubildenden, die ihre Ausbildung beendeten, das Unternehmen danach jedoch verlassen haben und
- Anzahl der Auszubildenden, die ihre Ausbildung abgebrochen

Über die Richtlinie des Freistaats Thüringen zur Förderung von Thüringer Unternehmen zur Gewinnung von Auszubildenden für eine qualifizierte, berufliche Ausbildung wurden Thüringer Unternehmen dabei unterstützt, Personen aus Drittstaaten für eine duale Ausbildung zu gewinnen und sprachlich dafür zu qualifizieren. Die Zielerreichung wurde anhand der abgeschlossenen Ausbildungsverträge, gleich der Anzahl der Auszubildenden aus Drittstaaten in Thüringer Unternehmen gemessen.

Mit der Erfassung der Anzahl der Auszubildenden und der dafür ausgegebenen Fördermittel kann ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Zielindikator und Mitteleinsatz hergestellt werden.

Bei dem Programm handelt es sich explizit um ein Instrument der Ausbildungsvorbereitung, nicht der Ausbildungsbegleitung. Der vom TRH geforderte Indikator (Orientierung an der Absolventenzahl) ist somit nicht nur mit einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand verbunden, sondern würde auch dem Gedanken eines ausbildungsvorbereiteten Programms zuwiderlaufen.

Welchen Verlauf ein Ausbildungsverhältnis letztlich erfährt, ist von verschiedensten Faktoren beeinflusst und war nicht Gegenstand des Förderprogramms und wurde bspw. auch nicht von den geförderten Ausgaben abgedeckt.

¹⁷⁷ Übernahme in ein Arbeitsverhältnis nach Abschluss der Ausbildung.

haben.

Die Angaben wurden für die Jahre 2019 bis 2022 erbeten.

Das Ergebnis der Erhebungen ergibt sich aus der nachfolgenden Abbildung:

ABBILDUNG 28: ERGEBNISSE DER ERHEBUNGEN DES RECHNUNGSHOFS

Von 193 geförderten Auszubildenden haben ...



Grafik: Thüringer Rechnungshof.

Von den 193 geförderten Auszubildenden hatten zum Zeitpunkt der Abfrage bereits 30 Auszubildende ihre Ausbildung abgebrochen (15,5 %). Die Ausbildung beendet hatten und in ein Arbeitsverhältnis im Ausbildungsbetrieb übernommen wurden 16 Auszubildende (8,3 %).

Diese 16 neuen Arbeitsverhältnisse können dazu beitragen, dem Fachkräftemangel in Thüringen zu begegnen. Bei den 14 Auszubildenden, die zwar ihre Ausbildung beendeten, jedoch anschließend die Unternehmen verließen, ist unklar, ob sie dem Thüringer Arbeitsmarkt oder überhaupt dem Arbeitsmarkt in Deutschland noch zur Verfügung stehen.

Bei der Auswertung ist zu beachten, dass 133 Auszubildende bis Ende 2022 noch in Ausbildung standen. Wie viele von diesen später dem Thüringer Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen werden, ist jedoch offen.

X.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es den einzelnen Feststellungen des Rechnungshofs nicht folge.

Das Ziel der Richtlinie sei laut Ministerium die Erhöhung der Anzahl von Auszubildenden aus Drittstaaten. Die Wettbewerbsfähigkeit der Thüringer Wirtschaft sei eine globale Vorausschau.

Eine verwaltungskostenverursachende Ausweitung des Zielindikators würde eine zusätzliche Belastung für Verwaltung und Zuwendungsempfänger mit sich bringen. Für das Ministerium sei nicht ersichtlich, wie dies dem Zuwendungsziel dienen könne.

Das Ministerium bewertete die Erhebung des Rechnungshofs als Beleg für die Effektivität und den Erfolg der Förderrichtlinie, bat ihn aber zugleich um Bereitstellung der Daten aus seiner Erhebung.

Eine Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag erfolgte nicht.

X.3 Abschließende Bewertung

Die Einwendungen des Ministeriums entkräften die Feststellungen des Rechnungshofs nicht. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Ministerium seiner Aufgabe, ein wirksames Controlling zu implementieren, nicht ordnungsgemäß nachgekommen ist. Ausschlaggebend für die Förderung nach der Richtlinie ist grundsätzlich die Verfügbarkeit von Fachkräften.

Allein der Bezug auf die Anzahl der Personen – die mit einer Ausbildung begonnen haben – belegt nicht, dass Fachkräfte zukünftig dem Thüringer Markt zur Verfügung stehen und die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen langfristig gesichert bleibt.

Für eine ordnungsgemäße Zielerreichungskontrolle spielen neben quantitativen auch qualitative Zielindikatoren eine wichtige Rolle. Oftmals kann erst durch das Zusammenspiel dieser Indikatoren eine belastbare Aussage zur Zielerreichung getroffen werden. Aus Sicht des Rechnungshofs kann ein erwarteter Mehraufwand im Ministerium keine Begründung für den Verzicht von ausgewogenen Zielindikatoren sein. Das Ministerium verkennt offensichtlich den Zweck des Controllings von Förderprogrammen.

Den lediglich 16 Personen, die in den geförderten Unternehmen noch tätig sind, stehen bereits 30 Personen, die ihre Ausbildung abgebrochen haben, gegenüber. Wie dieses Ergebnis als Beleg für die Effektivität und den Erfolg der Richtlinie gewertet werden kann, kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen.

Der Rechnungshof fordert vom Ministerium,

- dass es sich intensiver mit den Zielen der Förderung auseinandersetzt und diese klarer definiert sowie
- dass das Controlling gemäß §§ 7, 23 ThürLHO ordnungsgemäß durchgeführt wird. Insbesondere die Prüfung des Rechnungshofs bei den Fördermittelempfängern zeigt, wie aussagekräftig die Effektivität und der Erfolg einer Richtlinie durch das Ministerium hätte ermittelt werden können.

Thüringer Ministerium für Soziales,
Gesundheit, Arbeit und Familie
(Einzelplan 08)

Thüringer Landesprogramm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit (Kapitel 04 31)

Leitsatz

Die einwohnerbezogenen Ausgaben des Freistaats für das Landesprogramm „Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit“ lagen 2017 bis 2020 deutlich über dem Durchschnitt vergleichbarer Programme anderer Länder. Außerdem leistet der Freistaat höhere Anteile zur Kofinanzierung von Bundesmitteln als notwendig.

XI.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

Ausgangslage

Seit 2011 bündelt der Freistaat präventive und intervenierende Maßnahmen gegen Rechtsextremismus, gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und demokratie-feindliche Ideologien im Landesprogramm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit (LPDTW). Hauptziel dieses Programms ist die Förderung demokratischer, weltoffener und gewaltfreier Einstellungen und Strukturen im Freistaat.

Für die administrative Umsetzung, Koordinierung und Vernetzung des LPDTW ist das Landes-Demokratiezentrum (LDZ)¹⁷⁸ im Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (nachfolgend: Ministerium) zuständig. Es fördert Maßnahmen und Strukturprojekte des Programms nach einer 2011 erlassenen Richtlinie durch Zuwendungen. Die Förderung umfasst vier Bereiche:

- lokale Partnerschaften für Demokratie in den Landkreisen/kreisfreien Städten,
- Kofinanzierung von Projekten und Strukturen aus Bundesprogrammen,
- Umsetzung landeseigener Präventionsprojekte und
- Kleinstprojekte aus einem Interventionsfonds des Landes.

Neben der zuwendungsrechtlichen Förderung stellt das LDZ Mittel für landesweite Fortbildungen, Öffentlichkeitsarbeit und wissenschaftliche Begleitung des Programms bereit.¹⁷⁹

Im Zeitraum 2017 bis 2020 verausgabte das Ministerium zur Umsetzung des LPDTW insgesamt 20,4 Mio. EUR¹⁸⁰ Landesmittel.

Vergleichsweise großzügige Finanzausstattung

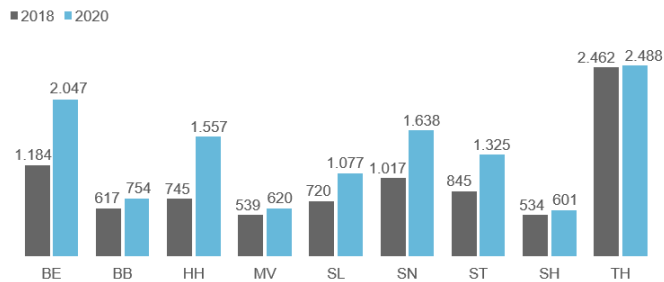
¹⁷⁸ Seit 2025: Teil eines Referats beim TMSGAF.

¹⁷⁹ Veranschlagt bei Kapitel 04 31, TGr. 82.

¹⁸⁰ Haushaltsrechnungen 2017 bis 2020. Darin eingeschlossen waren vorab im Landeshaushalt vereinnahmte Bundesmittel für die Förderung des LDZ inklusive seiner Beratungsstrukturen von insgesamt 3,6 Mio. EUR (Ist-Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfungen).

Der Rechnungshof hat das Landesprogramm 2021/22¹⁸¹ geprüft. Hierbei hat er festgestellt, dass der Freistaat für das LPDTW mehr finanzielle Mittel einsetzte als andere Länder für vergleichbare Programme. Der Rechnungshof erstellte seinen Vergleich anhand der für 2018 und 2020 verfügbaren Haushaltsdaten der Länder. In diesen beiden Jahren betrug der Mitteleinsatz Thüringens rund 2.500 EUR je 1.000 Einwohner. Dies lag deutlich über vergleichbaren Ausgaben anderer Länder:

ABBILDUNG 29: AUSGABEN JE 1.000 EINWOHNER 2018/2020 FÜR VERGLEICHBARE LANDESPROGRAMME¹⁷⁹ IN EUR



Quelle: Haushaltspläne der Länder 2018 und 2020, Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2018/2020.

Zu hohe Kofinanzierungsquoten

Der Freistaat kofinanzierte die aus dem Bundesprogramm „Demokratie leben!“ geförderten Beratungsstrukturen (Mobile Beratung, Opfer- und Ausstiegsberatung) höher als notwendig. Der Bund gewährte den Ländern zunächst für die Etablierung und später für die finanzielle Unterstützung solcher Beratungsangebote jährliche Festbeträge¹⁸³. Diese waren von den Ländern bis 2019 mit 20 % und ab 2020 mit 10 % zu kofinanzieren. Der Freistaat stockte die Bundesförderungen jedoch auf und beteiligte sich mit rund 48 % an der Gesamtfinanzierung seiner Beratungsstellen. Deren Ausgaben beliefen sich im geprüften Zeitraum auf 4,8 Mio. EUR. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Höhe des Landesanteils zu überprüfen.

Zu hoch bemessene Fortbildungspauschale

Die Pauschale zur Vergütung von Fortbildungsmaßnahmen war zu hoch bemessen. In der Kalkulation setzte das im geprüften Zeitraum zuständige Ministerium eine freiberufliche (höherdotierte) Tätigkeit der Dozenten voraus. Tatsächlich waren diese regelmäßig in Vereinen angestellt und für diese tätig. Zudem berücksichtigte das Ministerium Raumkosten, die faktisch nicht anfielen, sowie überhöhte Reisekosten. Der Rechnungshof hat daher eine Überprüfung der Fortbildungspauschale empfohlen.

¹⁸¹ Ausgenommen „Lokale Partnerschaften für Demokratie“ (rund 3 Mio. EUR Landesmittel).

¹⁸² BE: Landesprogramm (LP) gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus; BB: „Tolerantes Brandenburg“; HH: LP zur Förderung demokratischer Kultur, Vorbeugung und Bekämpfung von Rechtsextremismus; MV: Demokratie gemeinsam stärken!; SL: Demokratieförderung und Extremismusbekämpfung; SN: Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz; ST: LP für Demokratie, Vielfalt und Weltoffenheit; SH: LP zur Demokratieförderung und Rechtsextremismusbekämpfung.

¹⁸³ Bestehend aus einem einheitlichen Sockelbetrag (derzeit 900.000 EUR) und einem zusätzlichen, nach dem „Königsteiner Schlüssel“ ermittelten, individuellen Aufstockungsbetrag.

Mitnahmeeffekte bei Verwaltungskostenpauschalen

Die gewährten Verwaltungskostenpauschalen bei landeseigenen und kofinanzierten Bundesprojekten waren zu hoch bemessen. Sie überstiegen in allen geprüften Fällen den tatsächlichen Verwaltungsaufwand und generierten bei den Trägern unnötige Überschüsse. Der Rechnungshof hat daher gefordert, Mitnahmeeffekte durch sachgerechte Pauschalierung künftig auszuschließen.

Mehrausgaben für wissenschaftliche Begleitung

Für die wissenschaftliche Begleitung und Analyse des Rechtsextremismus in Thüringen förderte das Ministerium zwei Forschungseinrichtungen mit gleichem Aufgaben- und Anforderungsprofil. Im geprüften Zeitraum verausgabte es hierfür rund 1,5 Mio. EUR. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Notwendigkeit der Förderung beider Einrichtungen zu überprüfen.

Nicht nachvollziehbare Höhergruppierungen

Nach dem Besserstellungsverbot durften Zuwendungsempfänger ihre Mitarbeiter nicht besser vergüten als vergleichbare Angestellte des Landes. Die Einhaltung dieser Vorgabe prüfte das Ministerium nur unzureichend. In mehreren Fällen waren die Voraussetzungen für Höhergruppierungen von Mitarbeitern entweder nicht erfüllt oder aufgrund fehlender Unterlagen nicht feststellbar. Trotz dieser Mängel förderte das LDZ regelmäßig Personalausgaben in der beantragten Höhe und nahm damit nicht notwendige Ausgaben in Kauf. Für die Zukunft hat der Rechnungshof eine einzelfallbezogene, vollständige und regelkonforme Prüfung und Dokumentation zum Besserstellungsverbot gefordert.

Überschreitung der Förderhöchstsätze und fehlende Nachweiskontrolle

Bei der Förderung landeseigener Präventionsprojekte überschritt das Ministerium mehrfach den in der Richtlinie festgelegten Förderhöchstsatz von 90 %. Finanzkraft und Vermögenslage der Zuwendungsempfänger wurden vor Bewilligung der Projekte nicht geprüft. Der Rechnungshof hat die Grundsätze der Notwendigkeit und Subsidiarität widersprechenden hohen Förderquoten gerügt. Er hat gefordert, bei der Antragsprüfung die Einnahmesituation der Zuwendungsempfänger zu prüfen. Außerdem hat der Rechnungshof Versäumnisse bei der Verwendungsnachweisprüfung beanstandet. Ein Großteil der Landesprojekte (4 Mio. EUR) war zum Ende seiner Erhebungen noch ungeprüft. Der Rechnungshof hat eine zeitnahe Aufarbeitung der bestehenden Rückstände gefordert.

Erfolgskontrolle und Programmausrichtung verbessern

Das Fördermittelcontrolling des Landesprogramms hat der Rechnungshof als unzureichend und zu aufwändig kritisiert. Es gab viele Zielvorgaben, aber nur wenige, zu abstrakte und nicht direkt zuordenbare Indikatoren. Außerdem fehlte eine ausreichend konkrete Datengrundlage zur Steuerung des Programms. Dies erschwerte einen zielgerichteten und effizienten Einsatz der Programmmittel. Der Rechnungshof hat eine zeitnahe Überarbeitung des Controllings gefordert.

XI.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat sich zur Kritik des Rechnungshofs wie folgt geäußert:

- Die vom Rechnungshof ermittelte finanzielle Ausstattung vergleichbarer Landesprogramme sei nicht reproduzierbar. Hierbei habe es an einer klaren Methodik und nachvollziehbaren Datenquellen gemangelt. Unabhängig davon halte es Pro-Kopf-Ausgaben für ungeeignet, um Programme länderübergreifend zu vergleichen. Aussagekräftiger wären Statistiken zur „politisch motivierten Kriminalität (PMK) Rechts“. Darüber hinaus stünden der Vergleichbarkeit zudem verschiedene strategische Handlungskonzepte und Programmausgestaltungen sowie ungleiche Herausforderungen und Bedarfe in den Ländern entgegen.
- Durch den weiteren Mittelaufwuchs des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ habe sich der Landesanteil Thüringens bei der Finanzierung seiner Beratungsstrukturen bereits 2023 auf rund 25 % reduziert.
- Die Fortbildungspauschale habe das Ministerium unabhängig von den tatsächlichen Aufwendungen der Träger kalkuliert. Da diese ihre Leistungen nicht zum Selbstzweck erbringen, müsse die Pauschale ausreichend attraktiv und marktgerecht sein. Eine Pauschale schließe Einzelkostenabrechnungen grundsätzlich aus. Hierdurch fehle für eine Prüfung der tatsächlichen Aufwendungen die rechtliche Grundlage. An der Höhe der zugebilligten Fortbildungspauschale halte man fest. Es sei jedoch beabsichtigt, die Zusammensetzung der „Musterkalkulation“ zu prüfen.
- Die Höhe der Verwaltungskostenpauschale habe der Bund für Modellprojekte festgelegt. Da die Pauschale einem Durchschnittsatz entsprach, könne es vereinzelt zu Gewinnen gekommen sein. Das Land habe Modellprojekte in der Regel nur mit 10 % kofinanziert, so dass die bewilligten Pauschalen überwiegend vom Bund finanziert wurden. Seit 2022 verzichte das Ministerium bei der Förderung landeseigener Präventionsprojekte auf eine

allgemeine Pauschalierung der Verwaltungskosten.

- An der Förderung beider Forschungseinrichtungen zum Rechts-
extremismus halte das Ministerium fest. Die wissenschaftliche
Forschung habe das Ziel, den Kenntnisstand in den Themenfel-
dern des LPDTW zu erweitern und deren wissenschaftliche Be-
funde für die Öffentlichkeit aufzubereiten. Die notwendige Multi-
perspektivität werde auch in anderen Ländern durch mehrere For-
schungseinrichtungen abgesichert. Unabhängig davon würden
sich Aufgaben, Ausrichtung und Ziele beider Einrichtungen unter-
scheiden. So erforsche eine der Einrichtungen zusätzlich die The-
menfelder „Diversität, Engagement und Diskriminierung“. Dies sei
ein Alleinstellungsmerkmal in Thüringen.
- Das Besserstellungsverbot habe das Ministerium im Rahmen sei-
ner begrenzten personellen Kapazitäten geprüft. Die von den Trä-
gern beantragten Vergütungen hätten die diesbezüglichen Ent-
gelttabellen des für Landesbedienstete geltenden Tarifvertrags
grundsätzlich nicht überschritten. Eine Beibehaltung der ur-
sprünglichen Eingruppierungen hätte in Thüringen zu erheblichen
Problemen bei der langfristigen Stellenbesetzung mit fachlich ge-
eignetem Personal geführt. Der Bund als Kofinanzierungsgeber
habe die höheren Vergütungen nicht beanstandet. Gleichwohl
werde das Ministerium die Anmerkungen des Rechnungshofs bei
zukünftigen Höhergruppierungen beachten.
- Bei den Überschreitungen des Förderhöchstsatzes bei landesei-
genen Präventionsprojekten habe es sich um Einzelfälle gehan-
delt. Die Zuwendungsempfänger hätten aufgrund ihrer Gemein-
nützigkeit über nur geringe Eigenmittel verfügt und keine wirt-
schaftlichen Interessen verfolgt. Es sei geplant, bei der nächsten
Richtlinienänderung ausnahmslos eine Überschreitung des Lan-
desanteils von 90 % bis hin zur Vollfinanzierung für finanzschwa-
che Träger zuzulassen.
- Die Verwendungsnachweise landeseigener Präventionsprojekte
werde das Ministerium zeitnah prüfen und auf das zweistufige Re-
gelverfahren umstellen. Trotz der kritisierten Versäumnisse habe
es die Projekte neuer Antragsteller umgehend und die aller weite-
ren Zuwendungsempfänger mindestens einmal geprüft.
- Beim Fördermittelcontrolling teile das Ministerium die Einschät-
zung des Rechnungshofs, dass sich Ziele und Indikatoren derzeit
zu wenig auf die Förderbereiche der Richtlinie beziehen. Bei der
nächsten Richtlinienänderung werde dies geändert und jedem
Ziel mindestens ein Indikator zugeordnet. Die Datenlage des Lan-
desprogramms sei nicht unklar, sondern komplex gewesen. Mit
Änderung der Zielindikatoren werde eine verlässliche Datenbasis
geschaffen und damit ein wirksameres Fördermittelcontrolling
möglich.

XI.3 Abschließende Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt zunächst, dass die Verwaltungskosten bei landeseigenen Präventionsprojekten nunmehr individuell berechnet und somit Mitnahmeeffekte ausgeschlossen werden. Die angekündigten Maßnahmen zur Prüfung des Besserstellungsverbots, zum zügigen Abbau der Prüfungsrückstände bei landeseigenen Präventionsprojekten und zur Neuausrichtung des Fördermittelcontrollings nimmt er zur Kenntnis. Deren Ergebnisse bleiben abzuwarten. Zu den weiteren Ausführungen des Ministeriums¹⁸⁴ merkt der Rechnungshof das Folgende an:

▪ Ländervergleich der Programmausgaben

Der Rechnungshof widerspricht der Auffassung, dass einwohnerbezogene Ausgaben für einen länderübergreifenden Programmvergleich nicht „reproduzierbar“ seien. Diese Methodik ist allgemein anerkannt und in vielen Bereichen gängige Praxis. Im Gegensatz dazu basiert die vom Ministerium bevorzugte „Statistik zur politisch motivierten Kriminalität-Rechts“ auf einer sogenannten Eingangsstatistik, in der angezeigte Straftaten lediglich nach der ersten polizeilichen Einschätzung klassifiziert werden. Verlauf und Ergebnis der Ermittlungsverfahren bleiben zumeist unberücksichtigt.

Der Ansicht, dass Handlungskonzepte und Programmausgestaltungen der Länder nicht vergleichbar seien, kann der Rechnungshof nur bedingt folgen. Die Programme der Länder werden überwiegend aus Mitteln des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ kofinanziert. Gemäß den hierfür relevanten Förderleitlinien sollten in den Ländern vergleichbare Strukturen geschaffen und langfristig unterstützt werden.

▪ Fortbildungspauschale

Die Ausführungen zur Fortbildungspauschale überzeugen den Rechnungshof nicht. Diese basierte nicht auf realen Preiskalkulationen der Fortbildungsträger, sondern auf fiktiven Annahmen des Ministeriums. Die Fortbildungspauschale mag für die Träger attraktiv gewesen sein, marktgerecht war sie jedoch nicht. Der Rechnungshof erwartet, dass bei einer Neuvergabe der Leistungen eine sachgerechte Pauschale ermittelt wird.

Die Landesregierung kann der abschließenden Bewertung des TRH weiterhin nicht folgen. Die beschriebene angewendete Methodik ist für Bereiche des sozialen und mit Bildungsaspekten verbundenen Themenfeldes nicht zielführend. Es entsteht eine Perspektive, die nicht der Realität entspricht.

Es ist bisher keine wissenschaftlich fundierte Quelle bekannt, die die Pro-Kopf-Ausgaben in den relevanten Themenfeldern darstellt. Eine Pro-Kopf-Rechnung als Bezugsgröße für einen länderübergreifenden Vergleich der Programme wird für inhaltlich unzureichend gehalten. Stattdessen wird an dieser Stelle erneut die Betrachtung von relevanten Bezugsgrößen etwa nach politisch motivierter Kriminalität (PMK), Straftaten oder Rechtsextremismus-Statistik der Länder angeregt.

Einer Vergleichbarkeit steht zudem grundsätzlich entgegen, dass die verschiedenen Strategien der Bundesländer zu sehr unterschiedlichen Handlungskonzepten geführt haben und diese in der Praxis sehr unterschiedlich agieren. Auch in der Fachdebatte wird darauf hingewiesen, dass eine vergleichende Bewertung der Landeskonzepte aufgrund deren sehr unterschiedlichen Genese, der individuellen Ausgestaltung der Landesprogramme und der unterschiedlichen Herausforderungen in den jeweiligen Bundesländern sachlich nicht angemessen ist.

Wie bei allen pauschalisierten Zahlungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die realen Kosten vereinzelt niedriger oder höher sein können. Mit der pauschalen Vergütung sind alle Kosten und Nebenkosten des Auftragnehmers abgegolten. Das Fortbildungsprogramm muss auch für Vertragspartner praktikabel sein, die ihren Verwaltungssitz nicht in Thüringen haben und dementsprechend auch mit höheren Reise- und Übernachtungskosten kalkulieren müssen. Die Leistungspauschale ist in der Höhe seit 2013 nicht verändert worden. Seitdem erfolgte Kostensteigerungen sind dementsprechend nicht abgebildet.

¹⁸⁴ Die Stellungnahme des Ministeriums datierte vom 28. November 2023.

▪ Wissenschaftliche Forschungseinrichtungen

Die Zweifel an der Notwendigkeit der Förderung von zwei Forschungseinrichtungen kann das Ministerium nicht ausräumen. Zum einen waren in den Haushaltsplänen nur Mittel für eine Einrichtung veranschlagt. Zum anderen überzeugen die vorgetragenen Unterschiede zur inhaltlichen Arbeit dieser Einrichtungen nicht. Beide erfüllten gleichermaßen die im Konzeptauswahlverfahren festgelegten Anforderungen. Ein Alleinstellungsmerkmal in den Bereichen „Diversität, Engagement und Diskriminierung“ war nicht feststellbar. Diese Themenfelder sind bereits seit 2018 Bestandteil des „Landesprogramms für Akzeptanz und Vielfalt“. Auch dem Argument der Multiperspektivität folgt der Rechnungshof nicht. Diese hätte plurale Standpunkte und eine komplexe Darstellung aller Gefährdungslagen erfordert. Stattdessen haben sich beide Einrichtungen auf wissenschaftliche Analysen zum Rechtsextremismus in Thüringen konzentriert. Der Rechnungshof verweist an dieser Stelle auf die Zuständigkeiten landeseigener Behörden und deren veröffentlichte Expertisen zur Gesamtheit demokratiegefährdender Phänomene im Freistaat.

Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, die Notwendigkeit der parallelen Förderung beider Einrichtungen zu überprüfen.

Um einer Prüfung der Pauschale Rechnung zu tragen, wurde die Zusammensetzung der Musterkalkulation für 2025 geprüft und angepasst. So wurde der Honorarsatz entlang eines Durchschnittswerts der geltenden Honorarstaffel des TMSGAF sowie die Kalkulation für Fahrtkosten und Mieten angepasst. In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass die bisherige Honorarpauschale deutlich unter den Empfehlungen des Berufsverbandes für Training, Beratung und Coaching liegt¹⁸⁵.

Entsprechend der Zielstellungen und Handlungsfelder des Landesprogramms sollen kompetente und fachlich etablierte wissenschaftliche Einrichtungen den Kenntnisstand in den Themenfeldern erweitern und wissenschaftliche Befunde für die Öffentlichkeit aufbereiten. Das ist auch in anderen Bundesländern üblich.¹⁸⁶ Es ist ebenso darauf hinzuweisen, dass durch die entsprechenden Einrichtungen erhebliche Drittmittel erfolgreich eingeworben und in Thüringen umgesetzt werden.

Während eine der beiden Einrichtungen als akademische Einrichtung vor allem Bildungsakteur*innen, Verwaltung, Politik und Forschung adressiert und zur Qualitätsentwicklung demokratischer Bildung im institutionellen Feld beiträgt, versteht sich die andere Einrichtung als außeruniversitäre Forschungs- und Dokumentationsstelle. Die außeruniversitäre Einrichtung analysiert die Bedrohungslagen der Lebensrealität der Menschen, die von Ideologien gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit betroffen sind (insbesondere im ländlichen Raum), und untersucht Radikalisierungsdynamiken, Protestkulturen und Diskriminierungserfahrungen. Dies stellt weiterhin einen expliziten Unterschied dar. Beide Forschungseinrichtungen kooperieren zwar miteinander, grenzen sich jedoch wie beschrieben klar voneinander ab. Aus vorgenannten Gründen, wird die Darstellung des TRH dem Sachverhalt aus Sicht der Landesregierung nicht gerecht.

Auch das vom TRH nicht anerkannte Alleinstellungsmerkmal in den Bereichen „Diversität, Engagement und Diskriminierung“ wird erneut bekräftigt. Insbesondere, da der TRH auf das Landesprogramm „Akzeptanz und Vielfalt“ verweist, sei darauf hingewiesen, dass sich „Diversität“ nicht ausschließlich auf sexuelle und geschlechtliche Vielfalt und Inklusion bezieht.¹⁸⁷ Die sozialwissenschaftlichen Kerndimensionen zeigen, dass der Begriff sehr vielfältig und nicht allein auf die Aufgaben eines Landesprogramms zu begrenzen ist. Hinzukommend sei darauf hingewiesen, dass auch der Begriff des Rechtsextremismus in der Fachwissenschaft mehrere Facetten und Differenzierungen aufweist.

¹⁸⁵ <https://www.bdvt.de/bdvt/teilen/honorar-empfehlungen.php>

¹⁸⁶ Vgl. Freistaat Sachsen, Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung. <https://www.demokratie.sachsen.de/institut-fuer-demokratieforschung-4012.html>

¹⁸⁷ Rehklaus, C. (2016): Diversität und Inklusion. In: Lutz/Rehklaus (2016): Sozialwissenschaftliche Grundlagen der Kindheitspädagogik. Eine Einführung. Beltz Verlag, S. 109 <https://www.beltz.de/fileadmin/beltz/leseproben/978-3-7799-3368-7.pdf>

- Geplante Vollfinanzierung landeseigener Präventionsprojekte

Der Förderhöchstsatz bei landeseigenen Präventionsprojekten wurde bei 14 von insgesamt 36 geprüften Maßnahmen überschritten¹⁸⁸. Insofern handelte es sich nicht um Einzelfälle, sondern um ein wiederkehrendes Problem. Der Status der Gemeinnützigkeit bedeutet nicht automatisch, dass Projektträger finanzschwach sind. Trotz gegenteiliger Angaben waren diese wirtschaftlich zumeist in der Lage, den geforderten Eigenanteil von 10 % zu leisten. Auch gemeinnützige Vereine und Stiftungen können sich wirtschaftlich betätigen und Gewinne generieren.¹⁸⁹ Daher lehnt der Rechnungshof die vom Ministerium geplante ausnahmslose Erhöhung des Landesanteils bis hin zur Vollfinanzierung ab. Eine zu hohe Förderquote könnte zu Mitnahmeeffekten führen, was dem Grundsatz einer subsidiären Förderung widerspricht. Die Träger erfüllen bei der Projektumsetzung nicht ausschließlich Landesinteressen, sondern auch ihre satzungsgemäßen Aufgaben. Daher sollte der bisherige Eigenanteil nur in Ausnahmefällen reduziert oder gar erlassen werden.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium, das Landesprogramm auf den angemessenen und notwendigen Umfang hin zu prüfen sowie die Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam auszureichen. Er regt insbesondere an:

- die Pauschalen künftig sachgerecht zu ermitteln,
- die Mittel für die externe wissenschaftliche Begleitung zu reduzieren,
- die finanzielle Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger zu berücksichtigen sowie

Die gewährten Vollfinanzierungen werden weiterhin als Ausnahmen und Einzelfälle betrachtet, so wie es die zuwendungsrechtlichen Grundlagen der Verwaltungsvorschrift zu § 44 ThürLHO vorgeben. In der Gesamtheit der Darstellung des TRH erscheinen 14 Maßnahmen von insgesamt 36 geprüften Maßnahmen sehr viel. Es sei darauf hingewiesen, dass bei der Darstellung der Prüfzeitraum von vier Jahren zu berücksichtigen ist.

Auch wenn gemeinnützige Vereine und Stiftungen sich wirtschaftlich betätigen und Gewinne generieren können, dass wie in Fußnote 183 dargestellt, zusätzlich eingeworbene Spenden und Zuschüsse des Bundes nicht ohne Weiteres als Eigenmittel bzw. Drittmittel zu betrachten sind. Spenden werden überwiegend mit einem Spendenzweck eingeworben, Bundesmittel unterliegen ebenfalls einer Zweckbindung. Die Darstellung des TRH in der Fußnote 183 ist in dieser Pauschalität daher irreführend.

Es kann nicht bestätigt werden, dass es eine ausnahmslose Erhöhung des Landesanteils bis zu einer Vollfinanzierung geplant sei.

Bei Maßnahmen nach Nr. 2.3 der Richtlinie des Landesprogramms wird der festgelegte Eigenanteil der Träger in der Regel erreicht.

Seitens der Landesregierung ist beabsichtigt, das Landesprogramm im Zeitraum des Doppelhaushalts 2026/2027 zu evaluieren. In diesem Zusammenhang wird auch die zugrundeliegende Förderrichtlinie unter Einbeziehung der Feststellungen des TRH überarbeitet werden.

Die Empfehlung der Reduktion der Mittel für die externe wissenschaftliche Begleitung kann in dieser Allgemeinheit nicht nachvollzogen werden. Die Darstellungen des TRH greifen die seitens der Landesregierung geförderten Forschungseinrichtungen auf, zu denen unter III.3 Stellung bezogen wurde. Es bleibt an dieser Stelle offen, ob der TRH die beiden erwähnten Forschungseinrichtungen mit der „externen wissenschaftlichen Begleitung“ gleichsetzt, insbesondere da es sich - wie zuvor dargestellt - bei den Forschungseinrichtungen, um Förderungen von Projekten handelt und das Konzept des Thüringer Landesprogramms für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit unter Punkt 5.4 die Evaluation und wissenschaftliche Begleitung vorsieht.

¹⁸⁸ Insgesamt wurden 91 Projekte nach Ziffer 2.3 der Richtlinie gefördert. Von den bewilligten Mitteln (rund 6,5 Mio. EUR) prüfte der Rechnungshof rund 3,6 Mio. EUR. Damit entsprach seine Stichprobe bezogen auf die Projektanzahl rund 40 % und bezogen auf den Förderumfang rund 56 %.

¹⁸⁹ Ein Projektträger verfügte beispielsweise im geprüften Zeitraum über eigene Mittel von rund 1,8 Mio. EUR. Diese waren insbesondere auf Spenden und Zuschüsse des Bundes zurückzuführen.

- eine ausgewogenere Programmatik bei der Demokratieförderung und Extremismusprävention zu entwickeln.

Das Landesprogramm ist im Freistaat ein zentraler Akteur der Förderung demokratischer Strukturen und Extremismusprävention.

Das Konzept des Programms geht über die sicherheitspolitische Einordnung entlang rechts- und linksextremer Dimensionen hinaus. Es berücksichtigt die komplexen gesellschaftlichen Wechselwirkungen sowie die Pluralität demokratiegefährdender Herausforderungen. Dabei spielt das Konzept der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit (GMF) eine entscheidende Rolle, da es aufzeigt, wie sich unterschiedliche Formen von Vorurteilen und Diskriminierungen in gesellschaftlichen Kontexten manifestieren und sich auf demokratische Prozesse auswirken. GMF beinhaltet der Definition nach folgende Aspekte: Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Homophobie, Abwertung von Obdachlosen, Abwertung von Menschen mit Behinderungen, Islamfeindlichkeit, Sexismus, Etabliertenvorrechte und die Abwertung von Langzeitarbeitslosen¹⁹⁰.

Die der Empfehlung des TRH zugrundeliegende Extremismustheorie¹⁹¹ wurde in wissenschaftlichen Untersuchungen und der fachlichen Arbeit zum Rechtsextremismus durch das Konzept der GMF abgelöst. In den Sozialwissenschaften wird die Extremismustheorie häufig als eindimensional und unterkomplex angesehen¹⁹². In den letzten 15 Jahren sind zahlreiche Untersuchungen zum Rechtsextremismus, insbesondere die sog. Mitte-Studien, zu gegenteiligen Erkenntnissen gelangt und machen deutlich, dass Rechtsextremismus in der Mitte der Gesellschaft verankert ist¹⁹³.

Antisemitische Einstellungen und Handlungen können in allen gesellschaftlichen Gruppen auftreten und erfordern daher einen ganzheitlichen Ansatz. Aufgrund dessen ist das Landesprogramm seit Anbeginn ein Programm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit und nicht gegen Rechts- oder Linksextremismus. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass Rechtsextremismus in Thüringen die größte und zentrale Bedrohung für die demokratisch politische Kultur darstellt.¹⁹⁴ Im Vergleich dazu bleibt der Bereich des Linksextremismus in Thüringen marginal und zeichnet sich durch ein geringes Personenpotenzial sowie eine fehlende infrastrukturelle Verankerung aus¹⁹⁵.

Sowohl die Berichterstattungen als auch die bundesweiten wissenschaftlichen Analysen zeigen deutlich, dass der gesamtgesellschaftliche Zuspruch zu rechtsextremen Ideologien zunimmt. Angesichts der

¹⁹⁰ Vgl. Heitmeyer, W. (2002): Deutsche Zustände. Folge 1, Frankfurt a.M. sowie zahlreiche nachfolgende Veröffentlichungen desselben Autors

¹⁹¹ Jesse, E./Backes, U. (1989): Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Wissenschaft und Politik, Köln

¹⁹² Vgl. Stöss, R. (2015): Kritische Anmerkungen zur Verwendung des Extremismuskonzepts in den Sozialwissenschaften, Bundeszentrale für politische Bildung <https://www.bpb.de/themen/rechtsextremismus/dossier-rechtsextremismus/200099/kritische-anmerkungen-zur-verwendung-des-extremismuskonzepts-in-den-sozialwissenschaften/>

¹⁹³ Vgl. Zick, A./Küpper, B./Mokros, N. (2023): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23. Bonn.

¹⁹⁴ https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/PMKZahlen2024/PMKZahlen2024_node.html

¹⁹⁵ Vgl. Thüringen-Monitor 2000 ff., Gefährdungsanalysen, Thüringer Zustände

dynamischen gesellschaftspolitischen Entwicklungen (auch in Thüringen) ist eine evidenzbasierte und differenzierte Analyse erforderlich, die auf aktuellen empirischen sozial- und politikwissenschaftlichen Grundlagen beruhen. Das zeigt auch der regelmäßige fachliche Austausch mit den anderen Bundesländern und dem Bund. Eine ausgewogene Ausrichtung des Landesprogramms ist bereits gegeben. Das Konzept der GMF bietet eine sehr differenzierte Grundlage zur Analyse und Bearbeitung demokratiefeindlicher Strukturen. Die Extremismustheorie greift hingegen deutlich zu kurz. Um eine einseitige Ausrichtung und Fokussierung auf eine empirisch nicht haltbare Dichotomie Demokratie vs. Extremismus zu vermeiden, greift das Landesprogramm weiterhin auf das analytisch umfangreiche Konzept der GMF zurück und sieht die Ausgewogenheit als ausreichend berücksichtigt und angemessen an.

XII Förderprogramm für öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit: Wirkung und Notwendigkeit (Kapitel 08 10)

Leitsatz

Sowohl der Bund als auch der Freistaat stärken die soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen durch die Finanzierung gemeinwohlorientierter Arbeit. Eine Überschneidung der Landesförderungen mit den gesetzlichen Bundesleistungen ist nicht ausgeschlossen. Der Freistaat sollte die Notwendigkeit und Umsetzung seines Landesprogramms überprüfen.

XII.1 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

Ausgangslage

Mit dem Programm „Öffentlich geförderte Beschäftigung und gemeinwohlorientierte Arbeit in Thüringen“ (ÖGB) fördert das Land seit 2015 Tätigkeiten zur Stärkung der sozialen Teilhabe. Teilnehmer der geförderten Maßnahmen sind langzeitarbeitslose Personen und Langzeitleistungsbezieher¹⁹⁶. Zur Umsetzung des Programms hat das fachlich zuständige Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie¹⁹⁷ (nachfolgend: Ministerium) die ÖGB-Richtlinie erlassen und seitdem fünfmal fortgeschrieben.¹⁹⁸ Empfänger der Förderung sind danach Arbeitgeber mit Sitz oder einer Niederlassung in Thüringen. Diese können Förderungen für sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen und

¹⁹⁶ Langzeitleistungsbezieher sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nach der Rechtsverordnung zu § 48 SGB II mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren.

¹⁹⁷ Seit 2025: Thüringer Ministerium für Soziales, Gesundheit, Arbeit und Familie.

¹⁹⁸ ThürStAnz Nr. 40/2015 S. 1676, ThürStAnz Nr. 51/2016 S. 1589, ThürStAnz Nr. 24/2018 S. 667, ThürStAnz Nr. 41/2019 S. 1539, ThürStAnz Nr. 48/2020 S. 1528, ThürStAnz Nr. 44/2021 S. 1774.

Langzeitleistungsbeziehern erhalten, soweit die eingestellten Personen zusätzliche, wettbewerbsneutrale und im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten ausüben (soziale Teilhabe).

Weiterhin können Arbeitgebern Zuschüsse für Mehraufwendungen bewilligt werden, die ihnen im Rahmen von zusätzlichen, wettbewerbsneutralen und im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsgelegenheiten entstehen (Gemeinwohlarbeit).

Für Arbeitsplätze der sozialen Teilhabe erhält der Arbeitgeber nach Wochenstunden gestaffelte Festbeträge.¹⁹⁹ Für Arbeitsgelegenheiten der Gemeinwohlarbeit erhält er neben Aufwandsentschädigungen pauschalisierte Festbeträge.²⁰⁰

Der Rechnungshof hat 2023/2024 die Umsetzung der ÖGB-Richtlinie durch die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH (GFAW) sowie die Begleitung des Förderprogramms durch das Ministerium im Zeitraum 2018 bis 2021 geprüft. In dieser Zeit verausgabte das Land für das Förderprogramm rund 24 Mio. EUR.

Überschneidung mit bundesgesetzlichen Leistungen

Zum 1. Januar 2019 trat das Teilhabechancengesetz²⁰¹ des Bundes in Kraft. Damit schuf er neue Leistungen nach dem SGB II zur Unterstützung der Eingliederung und Teilhabe von Langzeitarbeitslosen am Arbeitsmarkt.²⁰² Seither können Arbeitgeber, die Langzeitarbeitslose sozialversicherungspflichtig beschäftigen, finanzielle Leistungen in Form von Lohnkostenzuschüssen erhalten. Unabhängig von dieser neuen Fördermöglichkeit gewährt der Bund seit Jahren auch Zuschüsse für Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II.²⁰³

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass in der ÖGB-Richtlinie keine Abgrenzung zur Bundesförderung erfolgt. Insbesondere traf diese keine Regelungen zur Nachrangigkeit der Landesförderungen gegenüber den Bundesleistungen.

Der Rechnungshof hat gefordert, Überschneidungen künftig auszuschließen, und angeregt, die Landesfördermittel gegenüber den (gesetzlich festgelegten) Bundesmitteln nachrangig zu regeln und zu bewilligen.

Über das Förderprogramm wurden zwar dem/der Arbeitgeber/in Zuwendungen gewährt. Insoweit es sich jedoch um eine Vergütung in Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes (Soziale Teilhabe) oder eine Mehraufwandsentschädigung (Gemeinwohlarbeit) handelt, sind die Förderbeträge an die Beschäftigten weiterzugeben. Einzig die Trägerpauschale ist tatsächlich für den/die Arbeitgeber/in bzw. den Antragsteller/ die Einsatzstelle bestimmt.

Die Landesregierung nimmt die Ausführungen des TRH zur Kenntnis und weist darauf hin, dass aufgrund des generellen haushalts – und zuwendungsrechtlichen Grundsatzes der Subsidiarität von freiwilligen

¹⁹⁹ Die Höhe der Förderung veränderte sich im geprüften Zeitraum. Für das letzte Jahr des geprüften Zeitraums waren dies je Arbeitsplatz bis zu 1.450 EUR bei 30 Wochenstunden, 1.209 EUR bei 25 WS, 967 EUR bei 20 WS und 725 EUR bei 15 Wochenstunden.

²⁰⁰ Dies waren im geprüften Zeitraum für Sach- und Verwaltungsausgaben 130 EUR pro Monat bei mindestens 30 erbrachten Arbeitsstunden. Daneben erhielt der Arbeitgeber 1,50 EUR für jede vom Langzeitarbeitslosen tatsächlich geleistete Arbeitsstunde, die an den Langzeitarbeitslosen weiterzureichen waren.

²⁰¹ Zehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Schaffung neuer Teilhabestellen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt vom 17. Dezember 2018 (Teilhabechancengesetz – 10. SGB II-ÄndG), BGBl. 2018 Teil 1 Nr. 47, S. 2583 ff.

²⁰² Mit dem Gesetz wurden zwei neue Förderungen im SGB II aufgenommen: "Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" (§ 16e SGB II) und "Teilhabe am Arbeitsmarkt" (§ 16i SGB II), unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/teilhabechancengesetz.html> (zuletzt abgerufen am 4. Februar 2025).

²⁰³ Erwerbsfähige Leistungsberechtigte können zur Erhaltung oder Wiedererlangung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, die für eine Eingliederung in Arbeit erforderlich ist, in Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden, wenn die darin verrichteten Arbeiten zusätzlich sind, im öffentlichen Interesse liegen und wettbewerbsneutral sind.

Fehlende Überprüfung der Notwendigkeit der Landesförderung

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass der Freistaat das einzige Land war, das zusätzlich zu den bundesgesetzlichen Leistungen vergleichbare Förderungen an Arbeitgeber ausreicht.

Das Ministerium hatte nach Verabschiedung des Teilhabechancengesetzes die weitere Notwendigkeit der Landesförderungen nicht überprüft.²⁰⁴

Auch das erhebliche Landesinteresse, das Voraussetzung für eine Gewährung freiwilliger Leistungen ist, blieb ungeprüft.²⁰⁵

Der Rechnungshof forderte eine Überprüfung der ÖGB-Richtlinie hinsichtlich ihrer Notwendigkeit. Insbesondere bat er das Ministerium, die Prüfung des erheblichen Landesinteresses nachzuholen und das Ergebnis zu dokumentieren.

Langwierige Verfahren bis zur Bewilligung

Gemäß der ÖGB-Richtlinie hatten interessierte Arbeitgeber vor dem eigentlichen Antragsverfahren an einem Vorverfahren teilzunehmen. Dazu mussten die Arbeitgeber bei der GFAW Kurzbeschreibungen für Projektideen sowie Angaben zu Art und Inhalt der vorgesehenen Arbeits- bzw. Gemeinwohlarbeitsplätzen einreichen. Diese Unterlagen wurden wiederum durch die Regionalbeiräte für Arbeitsmarktpolitik²⁰⁶ hinsichtlich der Erfüllung bestimmter Fördervoraussetzungen geprüft. Bei positivem Votum der Regionalbeiräte forderte die GFAW die interessierten Arbeitgeber zur Antragstellung auf und bewilligte die Projekte.

Leistungen des Landes (vgl. §§ 6, 7, 23 ThürLHO) eine ausdrückliche Regelung in der Richtlinie für entbehrlich erachtet wurde.

Der Empfehlung des TRH folgend, findet aktuell eine Prüfung hinsichtlich der Notwendigkeit der Fortführung des Landesprogramms statt. In Abhängigkeit von deren Ergebnis werden auch notwendige Regelungen zur Sicherstellung der nachrangigen Verwendung der Landesmittel getroffen.

Entgegen der vorliegenden Darstellung weist die Landesregierung darauf hin, dass im Zuge des Erlasses des Teilhabechancengesetzes die Richtlinie zum Förderprogramm nicht nur überprüft, sondern sogar geändert wurde. U.a. wurden zwei Fördergegenstände gestrichen und auch das Formularwesen der verbliebenen Fördergegenstände an die neuen gesetzlichen Regelungen angepasst.

Insofern ist die Aussage, es habe keine Überprüfung der Landesförderung stattgefunden, unzutreffend.

²⁰⁴ VV Nr. 3.5 zu § 23 ThürLHO.

²⁰⁵ § 23 ThürLHO.

²⁰⁶ Die Regionalbeiräte setzen sich aus Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer sowie der Landkreise und kreisfreien Städte (Jobcenter) zusammen. Gemeinsam arbeiten sie an der Umsetzung der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ziele in ihrer Region. In Thüringen bestehen vier Regionalbeiräte.

Das Verfahren von der Einreichung der Kurzbeschreibung bis zur Bewilligung dauerte nach Auffassung des Rechnungshofs sehr lange. Dies war maßgeblich durch das Vorverfahren bedingt. Der Rechnungshof regte daher eine Prüfung an, ob auf das Vorverfahren verzichtet werden kann.

Auf die Durchführung eines Vorverfahrens kann weiterhin nicht verzichtet werden, denn zum einen wird ein Verfahren benötigt, um die eingegangenen Projekte zu bewerten und für eine gleiche Verteilung zu sorgen. Zum anderen ist eine ständige Bearbeitung von eingehenden Projekten aufgrund des daraus resultierenden erhöhten Verwaltungsaufwand nicht umsetzbar. Weiterhin wird betont, dass das positive Votum der Regionalbeiräte nicht die Prüfung durch die Bewilligungsbehörde und deren Entscheidung vorwegnahm.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und unzureichendes Controlling

Bei der Ausreichung von Landesförderungen ist der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.²⁰⁷ Instrumente zur Umsetzung dieses Grundsatzes sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die Untersuchungen sind bei der Planung neuer Fördermaßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen sowie während der Durchführung und nach Abschluss von Maßnahmen durchzuführen.²⁰⁸

Ein weiteres Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit bei Förderprogrammen ist ein funktionsfähiges Controlling, das die zuständigen Fachressorts durchzuführen haben.²⁰⁹

Der Rechnungshof hat festgestellt und kritisiert, dass das Ministerium nach Einführung der bundesgesetzlichen Leistungen für die soziale Teilhabe und der damit veränderten Rahmenbedingungen für eine Landesförderung keine erneute Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführte.

Auch das vom Ministerium durchgeführte Controlling war ungeeignet, um die wirtschaftliche Erreichung des Programmziels zu unterstützen. Es fehlten Soll-Ist-Vergleiche²¹⁰ und Abweichungsanalysen in den Controllingberichten. Eventuell notwendige Steuerungsmaßnahmen konnten somit nicht ergriffen werden.

Der Rechnungshof forderte daher eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuholen und das Controlling zu verbessern.

Bei der aktuell laufenden Prüfung hinsichtlich der Notwendigkeit der Fortführung des Landesprogramms werden weitergehend auch sämtliche zur Umsetzung notwendigen Verfahren auf den Prüfstand gestellt. Auf der Basis einer weiterhin vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden schließlich entsprechende Maßnahmen und Regelungen das Controlling betreffend zu treffen sein.

XII.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat zunächst mitgeteilt, dass es das Förderprogramm und die dazu gehörende Richtlinie 2025 überprüfen und die daraus folgenden Ergebnisse umsetzen werde. Es beabsichtige, die Empfehlungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Die Forderung des Rechnungshofs bezüglich der Aufnahme einer Regelung zur Nachrangigkeit der Landesförderung in die Richtlinie des

²⁰⁷ VV Nr. 1 zu § 7 ThürLHO.

²⁰⁸ VV Nr. 2 zu § 7 ThürLHO i. V. m. VV Nr. 3.5 zu § 23 ThürLHO.

²⁰⁹ VV Nr. 4.2 und VV Nr. 4.3 zu § 23 ThürLHO.

²¹⁰ Hierzu VV Nr. 4.2 zu § 23 ThürLHO.

Förderprogramms hat das Ministerium zurückgewiesen. Aufgrund des generellen haushalts- und zuwendungsrechtlichen Grundsatzes der Subsidiarität von freiwilligen Leistungen in der Landeshaushaltsordnung halte es eine solche Regelung für entbehrlich.

Die Kritik des Rechnungshofs am Vorverfahren hat das Ministerium nicht geteilt. Dessen wesentliche Funktion sei es, die Vorhaben in das Antragsverfahren überzuleiten, die als genehmigungsfähig und förderwürdig eingestuft werden. Dadurch entlaste das Vorverfahren die Bewilligungsbehörde wesentlich.

Die vom Rechnungshof festgestellten Schwächen beim Fördermittelcontrolling hat das Ministerium eingeräumt. Es werde die diesbezüglichen Empfehlungen des Rechnungshofs bei der Überarbeitung beachten. Es sehe dabei jedoch Schwierigkeiten bei der Abbildung messbarer Erfolge und Wirkungen sozialer Leistungen. Zudem wies das Ministerium auf ein begleitendes Monitoring hin, wodurch es Informationen generiert habe, die zur Auswertung und Steuerung verwendet worden seien. Die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werde es durchführen.

Zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags hat sich das Ministerium nicht geäußert.

XII.3 Abschließende Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium zugesagte Überprüfung des Förderprogramms. Ziel muss dabei sein, Überschneidungen von Förderangeboten des Bundes und des Landes zu vermeiden. An seiner Forderung, die Nachrangigkeit der Landesförderung – entsprechend der Bundesregelung – ausdrücklich zu regeln, hält er fest.

In Abhängigkeit vom Ergebnis der Überprüfung des Förderprogramms und einer korrespondierenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollten auch Alternativen zum bisher praktizierten Verwaltungsverfahren betrachtet werden.

Bei der „Auslagerung“ eines Teils des Antrags- und Bewilligungsverfahrens in das sogenannte Vorverfahren sieht der Rechnungshof keine Reduzierung, sondern lediglich eine Verschiebung des Verwaltungsaufwands. Darüber hinaus hält er die Vorprüfung für einen Teil des Antrags- und Bewilligungsverfahrens. Schließlich ist deren Ergebnis wegweisend und weichenstellend für das weitere Förderverfahren. Dieses sollte aus verwaltungsökonomischen Gründen ausschließlich und vollständig von der Bewilligungsbehörde durchgeführt werden.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium,

- **die zugesagte Überprüfung der Notwendigkeit des Förderprogramms sowie die avisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zeitnah durchzuführen,**

Die Landesregierung wird in Abhängigkeit vom Ergebnis der aktuell laufenden Prüfung hinsichtlich der Notwendigkeit der Fortführung des Landesprogramms die unbedingt notwendigen Verwaltungsverfahren implementieren.

Die Landesregierung wird in Abhängigkeit vom Ergebnis der aktuell laufenden Prüfung hinsichtlich der Notwendigkeit der Fortführung des Landesprogramms die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergebnisoffen durchführen, klare Abgrenzungskriterien gegenüber der

- bei einer Entscheidung zur Fortführung des Programms die Zielgruppen der Landesförderung trennscharf von den Zielgruppen der Bundesförderung nach § 16 SGB II abzugrenzen,
- darauf hinzuwirken, dass die Nachrangigkeit der Landesförderung zu den Bundesleistungen nach dem Teilhabechancengesetz gewährleistet ist und
- die Defizite im Controlling abzubauen.

Bundesförderung definieren, notwendige Regelungen im Hinblick auf die Verwirklichung der Nachrangigkeit der Landesförderung treffen sowie die Controllingmaßnahmen als auch die Verwaltungsverfahren entsprechend anpassen.

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

Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung

(Einzelplan 03)

Kostenlose Bereitstellung von Lebensmitteln beendet

(Kapitel 03 10)

I.1 Ausgangslage, Prüfung und Würdigung

Der Rechnungshof hat 2022/23 den „Vermischten Sachaufwand“ im Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales²¹¹ (nachfolgend: Ministerium) mit Ausnahme des Amtes für Verfassungsschutz geprüft. Grundsätzlich sind alle Ausgaben im Haushaltsplan systematisch gegliedert darzustellen. Dies folgt dem Haushaltsgrundsatz der Haushaltsklarheit. Nur wenn bestimmte Ausgaben keiner konkreten Zweckbestimmung zugeordnet werden können, werden diese unter dem Begriff „Vermischter Sachaufwand“ gebucht.

Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2018 bis 2021. Die Ist-Ausgaben beliefen sich auf rund 3 Mio. EUR. Der Rechnungshof verschaffte sich zunächst einen Überblick über die Gesamtausgaben. Schwerpunktmäßig prüfte er das Ministerium, das TLVwA, das Bildungszentrum Gotha, das Landeskriminalamt sowie die Landespolizeidirektion. Die einzelnen Behörden verbuchten unterschiedliche

²¹¹ Seit 2025: Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung.

Ausgaben in der jeweiligen Haushaltsgruppe zum „Vermischten Sachaufwand“. Der Rechnungshof stellte dabei Folgendes fest:

- Die Landespolizeidirektion stellte 2021 im Wege des Behördlichen Gesundheitsmanagements einmalig einzelnen Dienststellen Körbe mit Lebensmitteln (u. a. Obst und Snacks) kostenlos zur Verfügung. Darüber hinaus ergingen in zwei aufeinander folgenden Jahren Weihnachtsgrüße in Form von Lebensmitteln an alle nachgeordneten Behörden der Landespolizeidirektion sowie an die Dienststelle selbst. Das Landeskriminalamt stellte fast zwei Jahre 14-tägig Lebensmittel (u. a. Obst und Gemüse) für seine Bediensteten kostenlos bereit. Die Gesamtausgaben für alle Behörden beliefen sich auf rund 30.000 EUR.

Der Rechnungshof sah für die Ausgaben weder eine haushaltsrechtliche noch eine dienstrechtliche Grundlage. Die Behörden missachteten damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 ThürlHO sowie der Notwendigkeit der Ausgaben gemäß § 6 ThürlHO. Zudem stellte der Rechnungshof vergaberechtliche Verstöße sowie Mängel bei der Dokumentation der Beschaffungen fest.

- Weitere Verfahrens- und Vergabeverstöße stellte der Rechnungshof bei dezentralen Beschaffungen (z. B. für Werbeartikel, Artikel der Verkehrsprävention) innerhalb der Landespolizeidirektion fest. So führten die geprüften Sachgebiete den vorgeschriebenen Vergabekalender entweder gar nicht oder es fehlten wesentliche Angaben, wie der Termin der Vergabe, die Anzahl der Anbieter oder die Begründung der Vergabeentscheidung. Auch war die Dokumentation einiger Verfahren mangelhaft. Beispielsweise fehlten Vergabevermerke sowie Angaben zur Bedarfserhebung, zur Auftragswertschätzung, zur Wahl der Vergabeart und zu Auftragserteilungen.
- Eine weitere Feststellung zu dem „Vermischten Sachaufwand“ betraf das TLVwA. Obwohl sich das TLVwA in einem Vergleich zur Beendigung eines Rechtsstreits über öffentlich-rechtliche Schadensersatzansprüche zur Zahlung verpflichtet hatte, leistete es nicht. Durch den Zahlungsverzug entstanden dem Freistaat weitere Kosten von 7.800 EUR. Der Rechnungshof stellte fest, dass bei ordnungsgemäßer Aufgabenwahrnehmung der Verzugschaden nicht entstanden wäre. Die rechtzeitige Begleichung von Forderungen ist Bestandteil einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung.

I.2 Wirkung der Prüfung

- Die Bereitstellung von Obst, Gemüse und Snacks haben die Behörden zwischenzeitlich aufgrund haushaltsrechtlicher Bedenken eingestellt. Der Vertrag zur Lieferung entsprechender Lebensmittel an das Landeskriminalamt wurde nicht verlängert. Das

Ministerium ist damit der Forderung des Rechnungshofs nachgekommen.

- Das Ministerium erkannte die Feststellungen zu den Verfahrens- und Vergabeverstößen bei dezentralen Beschaffungen innerhalb der Landespolizeidirektion uneingeschränkt an. Es sicherte zu, alle Dienststellen in Bezug auf die Beachtung vergaberechtlicher Regelungen und seiner Beschaffungsrichtlinie zu belehren.
- Das Ministerium folgte auch hier der Forderung des Rechnungshofs, rechtmäßige Forderungen fristgerecht zu begleichen und jeglichen Zahlungsverzug zu vermeiden. Alle Dienststellen im Geschäftsbereich seien dazu angehalten.

Thüringer Ministerium für Inneres, Kommunales und Landesentwicklung sowie Thüringer Ministerium für Soziales, Gesundheit, Arbeit und Familie

(Einzelpläne 03 und 08)

II Verbesserungen bei den Anerkennungsverfahren von ausländischen Berufsabschlüssen der akademischen Heilberufe

II.1 Ausgangslage, Prüfung und Würdigung

Der Rechnungshof hat 2024 die Anerkennungsverfahren von ausländischen Berufsabschlüssen der akademischen Heilberufe der Jahre 2021 bis 2023 geprüft.²¹² Für das Anerkennungsverfahren ist das TLVwA zuständig. Das Thüringer Ministerium für Soziales, Gesundheit, Arbeit und Familie (nachfolgend: Ministerium) führt die Fachaufsicht. Die personell auskömmliche Besetzung des TLVwA obliegt mithin dem TMIKL als Dienstaufsichtsbehörde. Im geprüften Zeitraum verzeichnete das TLVwA einen Posteingang von 1.008 Approbationsanträgen.²¹³

Bei der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse handelt es sich um ein bundeseinheitlich vorgegebenes Verfahren in Umsetzung einer

²¹² Der Rechnungshof hat dabei die verfahrensrechtlichen Aspekte sowie die Organisation der Aufgabenerledigung geprüft. Die Prüfung umfasste nicht die materielle Beurteilung der Approbationsvoraussetzungen.

²¹³ Der Rechnungshof hat in einer Stichprobenauswahl 113 Verfahren (ca. 11 % der Gesamtmenge) näher geprüft.

Europäischen Richtlinie.²¹⁴ Zu unterscheiden ist, ob der Antragsteller seinen Abschluss in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Drittstaat erworben hat.

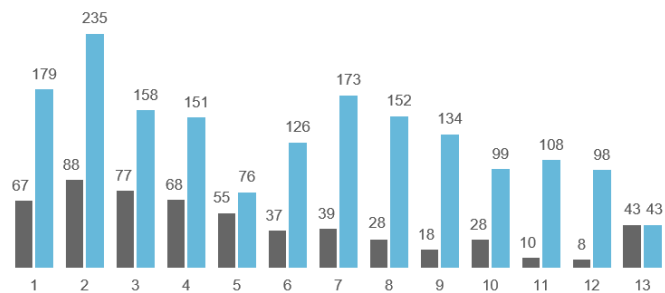
EU-Abschlüsse gelten gegenüber den inländischen grundsätzlich als gleichwertig (nachfolgend: EU-Verfahren). Voraussetzung für die Erteilung einer Approbation ist lediglich die Vorlage aller nötigen Unterlagen beim TLVwA sowie der Nachweis über die erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache, falls nötig durch das Bestehen einer Fachsprachprüfung²¹⁵.

Der Rechnungshof hat die Dauer der geprüften Verfahren (vom Antrag bis zur erteilten Approbation) der Antragsteller mit Abschluss aus einem EU-Staat ausgewertet. Im geprüften Zeitraum hat sich die durchschnittliche Verfahrensdauer um etwa drei Monate reduziert (Vergleich 2023 zu 2021). Ein Verfahren dauerte damit zuletzt durchschnittlich (nur noch) ca. 4,5 Monate.

Die Gesamtstichprobe enthielt 13 bereits abgeschlossene EU-Verfahren in 2023. Diese hat der Rechnungshof chronologisch nach deren Antragseingang aufgelistet und ermittelt, welche Zeitabschnitte im Einflussbereich des TLVwA lagen (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Dies betraf zum Beispiel die Antragsprüfung, die Mitteilung über die Nachforderung von Unterlagen oder das Ausstellen der Approbationsurkunde nach Vollständigkeit aller Unterlagen.

ABBILDUNG 30: VERANTWORTUNG DES TLVwA AN DER VERFAHRENSDAUER (EU-VERFAHREN) IN TAGEN

■ EINFLUSSBEREICH TLVwA
■ GESAMTVERFAHRENSDAUER



Grafik: Thüringer Rechnungshof

Im Jahresverlauf 2023 zeigte sich grundsätzlich eine abnehmende Tendenz der durch das TLVwA zu verantwortenden Bearbeitungstage. Der Mittelwert betrug dabei ca. 44 Tage (graue Säulen). Daraus ergibt sich – bei einer durchschnittlichen Gesamtlänge von 134 Tagen (blaue Säulen) – eine Verantwortung der Antragsteller an der Verfahrensdauer von durchschnittlich 90 Tagen. Dieser resultiert insbesondere aus dem Beibringen fehlender Unterlagen sowie dem Ablegen der Fachsprachprüfung.

²¹⁴ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 30. September 2005, L 255/22.

²¹⁵ Diese Sprachkenntnisse gelten entweder als nachgewiesen, wenn eine Schul- oder Berufsausbildung oder die ärztliche Ausbildung in deutscher Sprache absolviert wurde oder wenn Deutsch eine Muttersprache der antragstellenden Person ist. Andernfalls muss der Antragsteller über Deutschkenntnisse auf dem Niveau B2 sowie Fachsprachkenntnisse im berufsspezifischen Kontext orientiert am Sprachniveau C1 (Ärzte, Zahnärzte, Apotheker) bzw. C2 (Psychotherapeuten) verfügen.

Die Auswertungen verdeutlichen die positive Entwicklung der Verfahrensdauer insgesamt sowie eine positive Tendenz in der Bearbeitungsdauer des TLVwA im Jahresverlauf 2023. Insgesamt wird deutlich, dass das TLVwA nur noch zu einem geringen Anteil auf eine weitere Beschleunigung der EU-Verfahren Einfluss nehmen kann.

Deutlich umfangreicher ist dagegen das Verfahren für Antragsteller mit einem Drittstaaten-Abschluss. Diese müssen nachweisen, dass Ihre Ausbildung gleichwertig zur deutschen ärztlichen Qualifikation ist (Gleichwertigkeitsprüfung). Liegen wesentliche Unterschiede vor, müssen die Antragsteller die Kenntnisse und Fähigkeiten nachweisen, die zur Ausübung des Berufs erforderlich sind (Kenntnisprüfung). Für Antragsteller mit einem Abschluss aus einem Drittstaat ergibt sich somit folgender ergänzender Verfahrensablauf:

ABBILDUNG 31: ZUSÄTZLICHER VERFAHRENSABLAUF BEI APPROBATIONEN MIT ABSCHLUSS AUS EINEM DRITTSTAAT



Grafik: Thüringer Rechnungshof

Der Verfahrensablauf weist Schritte auf, die sowohl in der Zuständigkeit des TLVwA liegen (blau), als auch der Mitwirkung der Antragsteller bedürfen (grün). Daneben treten Dritte (rot) im Verfahren hinzu. Einige Verfahrensschritte sind von mehreren Beteiligten abhängig (zweifarbzig).

Im Vergleich zu den EU-Verfahren ergibt sich dadurch ein mehr als dreimal so langes Gesamtverfahren. Im Durchschnitt betrug dies über zwei Jahre.

Für die Gleichwertigkeitsprüfung ließ das TLVwA Gutachten bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen erstellen. Dies dauerte bis 2022 durchschnittlich etwa ein halbes Jahr. Anhand der im geprüften Zeitraum ausstehenden Gutachten konnte der Rechnungshof einen weiteren Zeitanstieg auf etwa neun Monate feststellen. In der Regel bescheinigte die Gutachtenstelle Defizite, sodass anschließend eine Kenntnisprüfung erfolgen musste.

Mehrere Länder gewähren deshalb die Option, auf ein Gleichwertigkeitsgutachten zu verzichten und unmittelbar die Kenntnisprüfung zu absolvieren, um die Verfahren zu verkürzen. Das TLVwA folgt jedoch einem Beschluss des Thüringer Oberverwaltungsgerichts aus 2021, wonach die Kenntnisprüfung nur verlangt werden darf, wenn zuvor über die Gleichwertigkeit der im Drittstaat erworbenen Ausbildung

entschieden wurde. Der Rechnungshof empfahl dem Ministerium, sich für bundeseinheitliche Regelungen einzusetzen, um eine Gleichbehandlung der Antragsteller in allen Ländern zu gewährleisten.

Die Kenntnisprüfung ist eine mündlich-praktische Prüfung. Deren Durchführung hat das TLVwA an die entsprechenden Berufskammern übertragen. Bei den geprüften Verfahren betrug der Mittelwert des Zeitraums zwischen der Feststellung der Defizite und dem Termin der Kenntnisprüfung 173 Tage und lag damit knapp unter der gesetzlich vorgesehenen Sechs-Monats-Frist. In Einzelfällen lagen deutliche Überschreitungen der Frist von bis zu einem halben Jahr vor.

Für die Berufsgruppe der Ärzte ist die Anzahl der Prüfungstermine von 2021 zu 2023 um etwa 30 % zurückgegangen. Bei den Apothekern konnte der Rechnungshof feststellen, dass jährlich nur zwei Termine für die Kenntnisprüfungen angeboten werden, obwohl sich die Antragszahlen seit 2022 verdoppelten. Der Rechnungshof empfahl, anhand der aktuellen Fallzahlen die Anzahl der nötigen Kenntnisprüfungstermine zu evaluieren.

Zur Organisation der Bearbeitung der Anerkennungsverfahren stellte der Rechnungshof fest, dass die Zuständigkeit innerhalb des TLVwA von 2021 bis 2023 dreimal wechselte. Zusätzlich kam es zu zahlreichen Personalwechseln innerhalb der Referate. Zeitweise war aufgrund von krankheitsbedingten längerfristigen Ausfällen keine Sachbearbeitung möglich. Sachbearbeiter aus anderen Referaten mussten befristet zugeordnet werden. Auch gegenwärtig ist die Zuständigkeit für die Bearbeitung nicht abschließend festgelegt. Der Rechnungshof regte deshalb dringend an, die organisatorische Zuständigkeit beim TLVwA dauerhaft zu regeln und den Personaleinsatz danach auszurichten.

II.2 Wirkung der Prüfung

Bei den EU-Verfahren ist der Antragseingang relativ konstant. Die Verfahren unterliegen geringeren Prüfungsanforderungen; daher waren selten längere Bearbeitungsdauern festzustellen. Ein Verfahren dauerte im Durchschnitt zuletzt lediglich etwa 4,5 Monate. Davon betrug der vom TLVwA zu verantwortende Anteil nur etwa 1,5 Monate. Weitere Verfahrensbeschleunigungen sind vor diesem Hintergrund kaum zu erreichen.

Anders stellt sich dies bei Verfahren mit Abschlüssen aus Drittstaaten dar. Die an sie gerichteten Anforderungen sind ungleich höher. Aufgrund der Komplexität jedes einzelnen Verfahrens waren pauschale und vereinfachte Aussagen zu möglichen Verfahrensbeschleunigungen nur bedingt möglich. Zentraler Ansatzpunkt für eine weitere Verfahrensbeschleunigung bleibt aus Sicht des Rechnungshofs der Nachweis der Gleichwertigkeit.

Das Ministerium teilte die Auffassung, dass die aufgrund der Rechtslage in Thüringen praktizierte Verfahrensweise das Verfahren im Vergleich zu einigen Ländern verlängere. Dies könne zu Wettbewerbsnachteilen

bei der Fachkräftegewinnung führen. Notwendige bundesgesetzgeberische Maßnahmen zur Beschleunigung der Anerkennungsverfahren im medizinischen Bereich unterstütze das Ministerium bereits seit Jahren aktiv in den entsprechenden Gremien und Arbeitsgruppen. Ein entsprechendes Eckpunktepapier habe möglichst zeitnah in eine Änderung der Bundesärzteordnung und der Approbationsordnung für Ärzte einfließen sollen. Aufgrund der Bundestagswahl bleibe die Umsetzung abzuwarten. Das Ministerium werde den diesbezüglichen Prozess jedoch aufmerksam im Blick behalten.

Zum Angebot der Kenntnisprüfungstermine sicherte das Ministerium zu, dass das TLVwA für ausreichende Kapazitäten Sorge tragen werde.

Zu organisatorischen Fragen unterstützte das Ministerium ausdrücklich die Anregungen des Rechnungshofs, die Zuständigkeiten innerhalb des TLVwA konstant zu regeln und den Personaleinsatz danach auszurichten. Auch das TMIKL stimmte dem Erfordernis dauerhafter und konstanter Regelungen zu. Beide Ministerien stellten eine dauerhafte Lösung im Rahmen der Neustrukturierung des TLVwA in 2025 in Aussicht.

Die Prüfung zeigte insgesamt, dass das TLVwA bis Anfang 2023 zunächst noch deutlich größere Defizite bei der Bearbeitung aufwies und diese zuletzt messbar verbessern konnte.

Steuerliche Erfassung öffentlicher Fördermittel bei Steuerpflichtigen mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft (Kapitel 17 01)

III.1 Ausgangslage, Prüfung und Würdigung

Die EU sowie Bund und Länder gewähren im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) land- und forstwirtschaftlichen Betrieben auf Antrag Agrarsubventionen. Diese sind steuerpflichtige Einkünfte.

Die Förderung im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik erfolgt aus zwei EU-Agrarfonds, dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums. Der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft umfasst die Direktzahlungen für die landwirtschaftlichen Betriebe und Regelungen zu den Agrarmärkten. Im EU-Haushaltsjahr 2020 flossen in Thüringen an 4.356 Antragsteller Direktzahlungen von rund 206,1 Mio. EUR²¹⁶. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums wurden in Thüringen im Haushaltsjahr 2020 aus EU-Mitteln und

²¹⁶ Siehe <https://www.bmel-statistik.de/laendlicher-raum-foerderungen/direktzahlungen/nationale-umsetzung-der-betriebspraemienregelung-2015-bis-2021#c11634>; Tabellen zu den Direktzahlungen für das Antragsjahr 2019 – hier: Tabellen 1 und 2 der Auswertungen zu den gewährten Direktzahlungen für das Antragsjahr 2019 (zuletzt abgerufen am November 2021).

Landesmitteln Zahlungen (Kapitel 10 13) (ohne GAK²¹⁷-Mittel und Kommunale Mittel) in Höhe von über 108,5 Mio. EUR²¹⁸ ausgereicht.

Der Rechnungshof hat bei zwei Finanzämtern (FÄ) die steuerliche Erfassung öffentlicher Fördermittel mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft geprüft. Darüber hinaus prüfte er auch in den FÄ nicht zuordnenbare Steuerpflichtige, die EU-Agrarförderungen erhalten hatten. Die Prüfung erstreckte sich auf den Veranlagungszeitraum 2020.

Die FÄ sind für die gleichmäßige Festsetzung und Erhebung der Steuern zuständig. Sie sollen sicherstellen, dass Steuern vollständig erhoben werden. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Finanzbehörden umfassend über steuerrelevante Sachverhalte unterrichtet werden. Hierzu gehören neben den Angaben der Steuerpflichtigen auch diejenigen Informationen, welche den anderen Behörden oder Institutionen bekannt sind.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei rund 47 % der nicht zuordnenbaren Steuerpflichtigen aufgrund der fehlenden bzw. unvollständigen steuerlichen Erfassung der Fördermittel aus Land- und Forstwirtschaft als Betriebseinnahmen ein steuerliches Ausfallrisiko besteht. Diese Feststellungen legen nahe, dass Informationsdefizite bei den Finanzbehörden bestehen. Diese können aus Sicht des Rechnungshofs vermieden werden.

Der Rechnungshof hat dem Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Landwirtschaft und Ländlichen Raum (TMWLLR) empfohlen, entsprechende Hinweise und/oder Belehrungen auf die Steuerpflicht der erhaltenen Fördermittel bereits in den Fördermittelbescheiden zu geben.

Dem TFM hat der Rechnungshof empfohlen, mit der Bund-Länder-Vordruck-Kommission zu erörtern, ob eine Änderung in den Steuererklärungs-vordrucken, in der Bilanz bzw. in der Gewinn- und Verlustrechnung sowie in der Anlage EÜR²¹⁹ in der Art erfolgen kann, dass eine Angabe zu den erhaltenen Agrarförderungen möglich ist.

Ebenso sollte das TFM darauf hinwirken, dass die Mitteilungsverordnung so geändert wird, dass jede Zahlung aus einer öffentlichen Kasse den Finanzbehörden mitzuteilen ist und dies auf elektronischem Wege erfolgt. Das Ziel der Mitteilungsverordnung wird nach Ansicht des Rechnungshofs verfehlt, wenn Zahlungen im Rahmen einer land- und forstwirtschaftlichen, gewerblichen oder freiberuflichen Haupttätigkeit von der Mitteilungspflicht ausgeschlossen werden.

III.2 Wirkung der Prüfung

Das TFM hat den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt.

²¹⁷ Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes".

²¹⁸ Wert basiert auf Angaben des TMIL vom 26. November 2024.

²¹⁹ Einnahmeüberschussrechnung.

Es teilte mit, dass es für die Anlage EÜR eine Aufnahme bei der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Anlage EÜR im Rahmen der nächsten Vordruckanpassung anregen werde.

Im Übrigen sei zur Verbesserung der bestehenden Mitteilungsverpflichtung und Sensibilisierung für die zum 1. Januar 2025 in Kraft getretene elektronische Übermittlungspflicht bereits ein Informationsschreiben durch das TFM an den Thüringer Gemeinde- und Städtebund sowie die anderen Ressorts versandt worden.

Das TMWLLR teilte mit, dass die Fördermittelbescheide und gegebenenfalls Auszahlungs- bzw. Abrufanträge um den Hinweis ergänzt werden, dass die Bewilligungsstellen verpflichtet sind, aufgrund der Mitteilungsverordnung relevante Daten zu dem geförderten Vorhaben an die Finanzbehörden zur Sicherstellung einer gegebenenfalls bestehenden Besteuerung der erhaltenen Finanzmittel zu melden.

Damit ist dem Anliegen des Rechnungshofs Rechnung getragen.

Rudolstadt, den 04. Juni 2025

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

gez. Kirsten Butzke

gez. Mike Huster

gez. Dr. Anja Nehrig

gez. Thomas Weißenborn

gez. Mario Lerch