



Thüringer Rechnungshof

Bemerkungen 1993

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
mit Bericht zur Haushaltsrechnung 1991

16. Juli 1993

Abkürzungsverzeichnis

AG	- Aktiengesellschaft
AktG	- Aktiengesetz
ATG	- Ausgaben - Titelgruppe
BAT-O	- 1. Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifrechtliche Vorschriften -
DV-Verfahren	- Datenverarbeitungs-Verfahren
GmbH	- Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GOF	- Geschäftsordnung für die Geschäftsführung
GV	- Gesellschaftsverträge
GVFG	- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HGB	- Handelsgesetzbuch vom 10. Mai 1897
HGrG	- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. August 1969
HKR-ADV-Best	- Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen - Automatisierte Datenverarbeitungs-Bestimmungen
HOAI	- Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
JVA	- Justizvollzugsanstalt
Kap.	- Kapitel
kw-Stellen	- künftig wegfallende Stellen
LHO	- Thüringer Landeshaushaltsordnung vom 6. Februar 1991
LKA	- Landeskriminalamt
MDR	- Mitteldeutscher Rundfunk
MitbestG	- Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer
RKV	- Rahmenkollektivvertrag
ThRHG	- Gesetz über den Thüringer Rechnungshof vom 31. Juli 1991
VE	- Verpflichtungsermächtigung
VOB	- Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOBl.	- Verordnungsblatt für das Land Thüringen
VOL	- Verdingungsordnung für Leistungen
VOL/A	- Verdingungsordnung für Leistungen/Aufträge
Vorl. LS	- Vorläufige Landessatzung für das Land Thüringen vom 11. November 1990
Vorl. VV	- Vorläufige Verwaltungsvorschriften
VwVfG	- Verwaltungsverfahrensgesetz

ZBau-Land - Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zu den Vorl. VV
zu § 44 LHO

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung

A Bemerkungen allgemeiner Art

- 1 Einleitung
 - 1.1 Rechtsgrundlagen der Finanzkontrolle
 - 1.2 Entwurf einer neuen Verfassung
 - 1.3 Rechnungsprüfungsstellen und Vorprüfung
 - 1.4 Beteiligung des Rechnungshofs bei der Aufstellung des Haushaltsplans
 - 1.5 Staatsvertrag zum Mitteldeutschen Rundfunk
 - 1.6 Sitz des Rechnungshofs
 - 1.7 Aufbau des Rechnungshofs und der Rechnungsprüfungsstellen

- 2 Beratungstätigkeit und Sonderberichte
 - 2.1 Ersatzbeschaffung eines Minister-Dienstkraftfahrzeuges
 - 2.2 Lehrerbedarf
 - 2.3 Gutachtliche Stellungnahme zur "Thüringenzulage" für Polizeibedienstete
 - 2.4 Gebietsreform
 - 2.5 Sonstige Beratungstätigkeit

**B Haushaltsplan, Haushaltsvollzug,
Haushaltsrechnung**

- 3 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 1990
- 4 Haushaltsplan 1991
- 5 Haushaltsrechnung 1991
 - 5.1 Vorlage (§ 16 Abs. 10 Vorl. LS)
 - 5.2 Haushaltsüberschreitungen
- 6 Abschlußbericht 1991
- 7 Darstellung von Einzelergebnissen der
Haushaltsrechnung 1991
- 8 Kreditermächtigung und Landesschuld
- 9 Rechnungsprüfung 1991
- 10 Feststellung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO

C Bemerkungen zu den Einzelplänen

- 11 Thüringer Innenministerium (Epl. 03):
Eingruppierung von Angestellten beim
Thüringer
Landeskriminalamt
- 12 Thüringer Innenministerium (Epl. 03):
Nichtvorlage eines Gutachtens
- 13 Thüringer Kultusministerium (Epl. 04):
Lehrerbedarf an Grund- und Regelschulen
sowie
Gymnasien
- 14 Thüringer Justizministerium (Epl. 05):

- Erwerb einer Druckereieinrichtung durch die Justizvollzugsanstalt Hohenleuben
- 15 Thüringer Finanzministerium (Epl. 06):
Verfahren zur Festsetzung, Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge bei der Zentralen Gehaltsstelle des Landes Thüringen
- 16 Thüringer Finanzministerium (Epl. 06):
Gehaltszahlung, Ermittlung und Behandlung von Erstattungsansprüchen durch die Zentrale Gehaltsstelle des Landes Thüringen
- 17 Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Verkehr (Epl. 07):
Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten
- 18 Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Verkehr (Epl. 07):
Veranschlagung von Erstattungen des Bundes im Einzelplan des Ministers für Wirtschaft und Technik
- 19 Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit (Epl. 08):
Landesbetriebe nach § 26 LHO
- 20 Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit (Epl. 08):
Ersatzbeschaffung eines Minister-Dienstkraftfahrzeuges
- 21 Thüringer Innenministerium, Thüringer Finanzministerium (Epl. 17):
Gewährung einer zusätzlichen Finanzhilfe an die Stadt Schmölln
- 22 Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Verkehr (Epl. 17):

Gewährung von Zuwendungen an Kommunen nach
dem GVFG

- 23 Thüringer Finanzministerium (Epl. 17):
Beteiligungen des Landes
- 23.1 Vorbemerkung
- 23.2 Überblick über den Umfang der Beteiligungen
des Landes an Unternehmen in einer
Rechtsform des privaten Rechts
- 23.3 Einflußnahme des Landes auf die Unternehmen,
an denen das Land beteiligt ist
- 23.4 Stand der Prüfung
- 23.5 Schlußbemerkung

Anlage

Vorbemerkung

Hiermit legt der Thüringer Rechnungshof entsprechend der sich aus § 16 Abs. 11 der Vorläufigen Landessatzung für das Land Thüringen und § 97 Thüringer Landeshaushaltsordnung ergebenden Verpflichtung seinen ersten Jahresbericht vor ("Bemerkungen 1993 des Thüringer Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bericht zur Haushaltsrechnung 1991"). Der Jahresbericht 1993 faßt Ergebnisse der Rechnungsprüfung betr. das Haushaltsjahr 1991 durch den Rechnungshof zusammen; er enthält auch Feststellungen über spätere Haushaltsjahre.

Der Rechnungshof ist sich der Tatsache bewußt, daß die mit der Herstellung der deutschen Einheit in allen Bereichen entstandenen Umstellungsschwierigkeiten das gesamte staatliche Handeln beeinflusst haben. Die Bedingungen, unter denen die Verwaltungen anfänglich vielfach arbeiteten, sind durch Unzulänglichkeiten beim organisatorischen Aufbau und in der technischen Ausstattung sowie durch unzureichende Kenntnisse der neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften gekennzeichnet gewesen. Das und die Vielzahl neuartiger Aufgaben haben die Arbeit in Thüringen in besonderem Maße erschwert, so daß Auswirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung im Verwaltungshandeln in formeller wie auch materieller Hinsicht nicht auszuschließen waren.

Allgemeine Rückschlüsse auf die Arbeitsweise und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung können aus den Bemerkungen nicht gezogen werden, weil zum einen stets nur Teilbereiche einer geprüften Behörde untersucht werden können. Zum anderen war es dem Rechnungshof, der sich noch im Aufbaustadium befindet, mit dem vorhandenen Personal nur möglich, wenige ausgewählte Bereiche zu prüfen. Die einzelnen Bemerkungen erlauben daher nicht die Folgerung, daß einige Verwaltungen besonders fehlerhaft, andere dagegen völlig fehlerfrei gearbeitet hätten.

In die Bemerkungen sind die Ergebnisse der Prüfungstätigkeit der Rechnungsprüfungsstellen einbezogen. Die Ressortminister hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten und in der Regel zu Entwürfen der Bemerkungsbeiträge Stellung zu nehmen. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen grundsätzlich mit den geprüften Stellen erörtert worden.

Dieser Jahresbericht entspricht dem Sachstand vom 16. Juli 1993.

A Bemerkungen allgemeiner Art

1 Einleitung

Der Rechnungshof nimmt diese erstmalige Berichterstattung zum Anlaß, wegen der Bedeutung der unabhängigen staatlichen Finanzkontrolle auf die rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit des Thüringer Rechnungshofs und seinen bisherigen Aufbau einzugehen. Er weist dabei aufgrund der

bisher gemachten Erfahrungen auf legislative und administrative Hindernisse hin, die die Finanzkontrolle, insbesondere ihre Unabhängigkeit, beeinträchtigen können.

1.1 Rechtsgrundlagen der Finanzkontrolle

Stellung und Aufgaben des Thüringer Rechnungshofs sind im wesentlichen in § 16 Abs. 11 der Vorläufigen Landessatzung für das Land Thüringen (Vorl. LS) vom 7. November 1990, in der Thüringer Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 6. Februar 1991 in der Fassung vom 31. Juli 1991 und in dem Gesetz über den Thüringer Rechnungshof (ThRHG) vom 31. Juli 1991 geregelt.

Die wesentliche Rechtsgrundlage ist § 16 Abs. 11 Vorl. LS. Diese inhaltlich mit Art. 114 Abs. 2 des Grundgesetzes übereinstimmende Vorschrift legt fest, daß der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen und darüber außer der Landesregierung unmittelbar dem Landtag jährlich zu berichten hat. Weiter ist bestimmt, daß im übrigen die Befugnisse des Rechnungshofs durch Landesgesetz geregelt werden.

Durch die - auch grundgesetzlich verbürgte - verfassungsmäßige Garantie der richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs ist zugleich auch die Unabhängigkeit der Institution Rechnungshof sichergestellt. Dem ist in § 1 ThRHG durch die Bestimmung Rechnung getragen, daß der Rechnungshof als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nur

dem Gesetz unterworfen ist. Daraus folgt u.a., daß der Rechnungshof und seine Mitglieder bei Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit, deren Kernbereich in § 16 Abs. 11 S. 1 Vorl. LS ebenfalls garantiert ist, weder Weisungen des Landtags noch der Landesregierung unterliegen.

1.2 Entwurf einer neuen Verfassung

Vor kurzem ist der Entwurf einer neuen Verfassung des Landes Thüringen veröffentlicht worden, der in Art. 103 Regelungen u.a. hinsichtlich der Stellung und Aufgaben des Rechnungshofs vorsieht. Der Rechnungshof hat, worauf sein Präsident im Einvernehmen mit dem Kollegium bereits in Schreiben an die Mitglieder des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses des Thüringer Landtags vom 5. November 1992 und 10. März 1993 hingewiesen hatte, erhebliche Bedenken gegen die Aufnahme einer Bestimmung in die Verfassung, die, wie nach Art. 103 Abs. 4 des Entwurfs vorgesehen, lautet: "Das Nähere über Stellung, Aufgaben, Prüfungskompetenzen und Arbeitsweise des Landesrechnungshofs regelt ein Gesetz; ...". Insbesondere die Verweisung auf ein Gesetz, in dem u.a. die Arbeitsweise des Rechnungshofs geregelt werden soll, kann unvereinbar mit der Unabhängigkeit des Rechnungshof sein.

Abgesehen davon, daß insoweit ein Widerspruch zu Art. 103 Abs. 1 des Entwurfs besteht, wonach u.a. die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs auch weiterhin garantiert bleibt, birgt die fragliche Vor-

schrift zumindest die Gefahr in sich, durch ein einfaches Gesetz die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle im Ergebnis zu beeinträchtigen. So könnte dem Rechnungshof z.B. vorgeschrieben werden, was, wen und zu welchem Zeitpunkt er zu prüfen hat. Der Rechnungshof geht davon aus, daß derartiges nicht beabsichtigt ist; doch sollte schon zur Vermeidung von Mißverständnissen eine Vorschrift der genannten Art nicht in die Verfassung aufgenommen werden, zumal die angestrebten Regelungen, soweit erforderlich, bereits in der LHO getroffen sind.

Im übrigen ist der Rechnungshof der Auffassung, daß die sehr ins einzelne gehenden Regelungen des Art. 103 des Verfassungsentwurfs nicht geboten sind. Er plädiert für die Übernahme des § 16 Abs. 11 Vorl. LS in die neue Verfassung. In dieser Vorschrift sind Stellung und Aufgaben des Rechnungshofs in dem für eine Verfassung angemessenen Umfang sachgerecht, präzise und ausreichend geregelt, so daß eine Neuformulierung entbehrlich erscheint. Damit ließe sich auch die Verwendung der begrifflich unzutreffenden Worte "überwacht" (vgl. Art. 103 Abs. 3 S. 1 des Entwurfs) bzw. "Überwachung" (vgl. Art. 103 Abs. 4, 2. Halbsatz des Entwurfs) vermeiden. Aufgabe der Rechnungshöfe ist nach § 42 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz nicht die "Überwachung", sondern die "Prüfung" der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Länder.

1.3 Rechnungsprüfungsstellen und Vorprüfung

Nach § 17 S. 1 ThRHG richtet der Rechnungshof Rechnungsprüfungsstellen ein, die ihm unmittelbar nachgeordnet sind. Ihnen obliegen gem. § 17 S. 2 ThRHG die Aufgaben nach § 100 LHO.

§ 100 Abs. 1 LHO bestimmt, daß die von den Landeskassen und den Verwaltungsbehörden zu legenden Rechnungen vorzuprüfen sind. Diese Aufgabe ist gem. § 100 Abs. 2 LHO den Rechnungsprüfungsstellen des Rechnungshofs übertragen, für deren Einrichtung der Rechnungshof aber ebenso "Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen und dem zuständigen Minister" herbeiführen muß, wie gem. § 100 Abs. 4 LHO für den Erlaß von Verwaltungsvorschriften zur Vorprüfung.

Der Rechnungshof hat daher im Einvernehmen mit der Landesregierung, das durch einen entsprechenden Kabinettsbeschluß hergestellt wurde, am Sitz der Staatskassen in Erfurt, Gera und Suhl Rechnungsprüfungsstellen eingerichtet.

Er weist hierzu auf folgendes hin:

Nach § 17 ThRHG sind die Rechnungsprüfungsstellen dem Rechnungshof unmittelbar nachgeordnet. Daraus folgt zunächst, daß sie Teil des Rechnungshofs sind und unter seiner Aufsicht Aufgaben wahrzunehmen haben, die dem Bereich der dem Rechnungshof als unabhängigem Organ der Finanzkontrolle (vgl. § 1 ThRHG) obliegenden Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes (vgl. § 16

Abs. 11 Vorl. LS, § 88 Abs. 1 LHO) zuzurechnen sind. Diese fortschrittliche und der heutigen Auffassung von einer sachgerechten und unabhängigen Finanzkontrolle gerecht werdende Regelung, wie sie übrigens in entsprechender Form z.B. auch in den Bundesländern Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt besteht, wird allerdings im Ergebnis insbesondere durch die Vorschriften des § 100 Abs. 2 und 4 LHO eingeschränkt.

Der Rechnungshof regt an, um auch nur den Anschein einer Einflußnahme der Landesregierung auf die Finanzkontrolle durch den Rechnungshof und die ihm nachgeordneten Rechnungsprüfungsstellen - wozu die derzeitige Fassung des § 100 LHO Möglichkeiten bietet - zu vermeiden, diese Vorschrift insgesamt gelegentlich zu ändern. Folgerichtig und sinnvoll wäre es u.E., da § 17 ThRHG offenbar dem § 13 Rechnungshofgesetz Rheinland-Pfalz angeglichen wurde, in der Thüringer Landeshaushaltsordnung auch eine § 100 LHO Rheinland-Pfalz entsprechende Regelung zu treffen. Hierzu wird auf die als Anlage beigefügte Gegenüberstellung hingewiesen.

1.4 Beteiligung des Rechnungshofs bei der Aufstellung des Haushaltsplans

Die LHO Thüringens sieht abweichend von den Haushaltsordnungen anderer Bundesländer und des Bundes nicht vor, daß der Rechnungshof zu den Voranschlägen der Einzelpläne des Haushaltsplans Stellung nehmen kann (vgl. z.B.

§ 27 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung). Dem Thüringer Rechnungshof ist gemäß § 30 Abs. 2 LHO lediglich der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplans zu übersenden.

Unbeschadet seiner Möglichkeit zur jederzeitigen Beratung nach § 88 Abs. 2 LHO sieht es der Rechnungshof als sachdienlich an, schon von den Voranschlägen der Einzelpläne Kenntnis zu erhalten. Er könnte dadurch frühzeitig Erkenntnisse aus seiner Prüfungstätigkeit einbringen und damit auch das parlamentarische Verfahren entlasten.

1.5 Staatsvertrag zum Mitteldeutschen Rundfunk

Der Staatsvertrag zur Gründung des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR) sieht vor, daß die beteiligten Rechnungshöfe von Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen gemeinsam prüfen und das Ergebnis ihrer Prüfungen ausschließlich dem Verwaltungsrat und dem Intendanten des MDR sowie den Ministerpräsidenten der Länder mitteilen (§ 35 Abs. 2 Staatsvertrag). Eine unmittelbare Berichterstattung an den jeweiligen Landtag durch die Rechnungshöfe ist nicht vorgesehen. Der Landtag wird über wesentliche Prüfungsergebnisse durch den Ministerpräsidenten unterrichtet (§ 35 Abs. 2 Satz 2 Staatsvertrag).

Wenn dies bedeutet, daß der Ministerpräsident die ihm vorgelegten Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs inhaltlich auszuwählen oder zu verändern berechtigt sein sollte, so muß sich der Rechnungshof eine unmittelbare Unterrichtung des Landtages vorbehalten.

1.6 Sitz des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat seinen Sitz, wie in § 2 Abs. 2 ThRHG bestimmt, in Rudolstadt. Die Entscheidung des Gesetzgebers hat der Rechnungshof zu akzeptieren. Er weist aber darauf hin, daß sich sein Standort wegen der verkehrsmäßig schlechten Anbindung u.a. an die Landeshauptstadt nachteilig auf die Arbeitsbedingungen und die Wirksamkeit der Tätigkeit des Rechnungshofs sowie auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung auswirkt.

Ziel der umfangreichen Reisetätigkeit der Bediensteten des Rechnungshofs ist in einer Vielzahl von Fällen die Landeshauptstadt mit dem Sitz von Parlament und Regierung. Da diese aber nur mit erheblichem Mehraufwand an Zeit und Mitteln zu erreichen ist, kann auch eine Beratung von Parlament und Regierung zumindest kurzfristig nicht im wünschenswerten Umfang gewährleistet werden. Der Rechnungshof beabsichtigt daher, seine personell-fachliche Präsenz in der Landeshauptstadt mittelfristig zu verstärken.

1.7 Aufbau des Rechnungshofs und der Rechnungsprüfungsstellen; Fortbildung

Der Aufbau des Thüringer Rechnungshofs wurde von einem etwa gleichzeitig mit dem Erlaß des Rechnungshofgesetzes durch den Thüringer Landtag am 31. Juli 1991 in Erfurt gebildeten Aufbaustab vorbereitet. Am 25. September 1991 wählte der Landtag den Präsidenten und die Vizepräsidentin des

Rechnungshofs. Die weiteren Mitglieder des Rechnungshofs sind im Oktober 1992 sowie im März/April 1993 ernannt worden, so daß das Kollegium des Rechnungshofs nunmehr vollzählig und den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend besetzt ist.

Der Rechnungshof nahm seine Tätigkeit zunächst in Erfurt auf; es wurden die ersten Prüfungsbediensteten, die zum weit überwiegenden Teil aus Thüringen stammen, eingestellt und mit deren Aus- und Fortbildung begonnen.

Zwischenzeitlich wurden am Sitz der Staatskassen in Erfurt, Gera und Suhl die dem Rechnungshof unmittelbar nachgeordneten Rechnungsprüfungsstellen gebildet. Die Landesregierung erklärte sich damit durch Kabinettsbeschuß vom 18. März 1992 einverstanden.

Die Einnahmen und Ausgaben für den Geschäftsbereich des Thüringer Rechnungshofs sind jeweils im Einzelplan 11 des Haushaltsplans veranschlagt und zwar für den Rechnungshof bei Kap. 11 01 und für die Rechnungsprüfungsstellen (RPSt) bei Kap. 11 02.

Der weitere personelle Aufbau des Thüringer Rechnungshofs setzte sich auch im Jahr 1993 fort. Sein Fortgang wird vom Ausbau der Ludwigsburg abhängen.

Eine große Bedeutung hat die Aus- und Fortbildung der für den Prüfungsdienst eingestellten Mitarbeiter/-innen. Sie erfolgte und erfolgt auf vielfältige Weise,

u.a. jeweils in Grundschulungen, in abteilungsspezifischen Maßnahmen und mittels praxisbezogener Kurse in anderen Rechnungshöfen und Verwaltungen. Dabei wurde auf eigene Mitarbeiter und u.a. auf die Hilfe der Rechnungshöfe von Hessen, Rheinland-Pfalz und des Bundes sowie der Verwaltungen der alten Länder zurückgegriffen, denen an dieser Stelle Dank ausgesprochen wird.

2 Beratungstätigkeit und Sonderberichte

Im folgenden werden unbeschadet der Darstellung wesentlicher Prüfungsergebnisse im Abschnitt C "Bemerkungen zu den Einzelplänen" die bisher vom Rechnungshof erstellten Gutachten und Sonderberichte genannt und es wird über sonstige Beratung berichtet.

2.1 Ersatzbeschaffung eines Minister-Dienstkraftfahrzeuges

Der Rechnungshof hat sich auf Ersuchen des Haushalts- und Finanzausschusses am 31. März 1992 gutachtlich zur Ersatzbeschaffung eines personengebundenen Minister-Dienstkraftfahrzeuges geäußert (§ 88 Abs. 3 LHO) und hierzu verschiedene Beanstandungen erhoben.

Bezüglich des Fortgangs des Prüfungsverfahrens in dieser Angelegenheit siehe unter Abschnitt C Nr. 20.

2.2 Lehrerbedarf

Wegen der erheblichen finanzwirtschaftlichen Bedeutung der Neugestaltung des Schulwesens hat der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung mit einem Sonderbericht zur

Frage des Lehrerbedarfs an Grund- und
Regelschulen sowie Gymnasien gemäß § 99 LHO
vom 10. Juni 1992 unterrichtet.
Wegen der Einzelheiten in dieser
Angelegenheit siehe unter Abschnitt C Nr.
13.

2.3 Gutachtliche Stellungnahme am 17. Dezember 1992 zur "Thüringenzulage" für Polizeibedienstete

Im Jahr 1991 war aufgrund des Einigungsvertrages die Vergütung der Thüringer Polizeibediensteten vom Rahmenkollektivvertrag (RKV) in neues Tarifrecht (BAT-O) zu überführen. Infolge dieser Umstellung zeichneten sich reale Einkommenseinbußen für zahlreiche Polizeibedienstete ab. Deshalb ordnete der damalige Thüringer Innenminister im April 1991 die Zahlung einer "Thüringenzulage" für Polizeibedienstete mit der Begründung an, die Belastung für das Personal sei unverhältnismäßig gestiegen.

Auf Veranlassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Thüringer Landtages hat der Thüringer Rechnungshof hierzu eine auf den Verfahrensablauf beschränkte Stellungnahme erarbeitet. Der Rechnungshof hat dabei den Umfang der Zulagengewährung, deren haushaltstechnische Abwicklung und die Beteiligung des Thüringer Finanzministeriums geprüft. Er ist zu dem Ergebnis gelangt, die "Thüringenzulage" sei als außertarifliche Leistung zu qualifizieren, die jedenfalls nicht - wie der Innenminister geltend gemacht hat - als pauschalierte Abgeltung von Überstunden angesehen werden könne. Außerdem hätte nach § 51 LHO verfahren, d.h. die für die "Thüringen-zulage" aufgewendeten Mittel hätten im Haushaltsplan veranschlagt werden müssen. Der Rechnungshof hat festgestellt, daß die den Polizeibediensteten zugeflossenen Gelder ohne

haushaltsrechtliche Ermächtigung gezahlt worden sind.

Im Hinblick darauf, daß durch die Zahlung der "Thüringenzulage" die seinerzeitige massive Abwanderung von Polizeibediensteten wenigstens teilweise gestoppt worden ist sowie aus sozialen Erwägungen hat die Landesregierung beschlossen, aus Billigkeitsgründen auf eine Rückforderung der Gelder zu verzichten. Der Haushalts- und Finanzausschuß des Thüringer Landtags hat hiervon in seiner Sitzung vom 17. Dezember 1992, in der der Rechnungshof seine Stellungnahme vertreten hat, zustimmend Kenntnis genommen.

2.4 Gebietsreform

Der Rechnungshof hat im Hinblick auf das im Mai 1993 beginnende Gesetzgebungsverfahren zur Gebietsreform den Thüringer Landtag am 25. Februar 1993 beraten. Dabei hat er vor dem Hintergrund der Erfahrungen der in den westlichen Bundesländern durchgeführten und seit geraumer Zeit abgeschlossenen Gebietsreform dem Gesetzgeber Empfehlungen gegeben, die ihm unter Berücksichtigung der thüringischen örtlichen und historischen Gegebenheiten helfen sollen, die in den westlichen Bundesländern begangenen Fehler zu vermeiden und damit die Chancen zur erfolgreichen Durchführung dieser Reform in Thüringen zu erhöhen.

Der Rechnungshof hat seine Empfehlungen, die sich überwiegend auf die zweckmäßige, effektive und wirtschaftliche Durchführung der beabsichtigten Reform richten, bewußt auf

allgemeine und grundsätzliche Gesichtspunkte
beschränkt.

Er hat u.a. empfohlen, daß der Gesetzgeber bei der anstehenden Reform die anzustrebenden Ziele einer erhöhten Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht nur aus dem Blickwinkel der kommunalen Verwaltung (einzelwirtschaftliche Betrachtung), sondern auch aus der Sicht der Bürger beurteilt. Hierzu sei die Aufstellung von volkswirtschaftlichen oder gesamtgesellschaftlichen Nutzen-Kosten-Bilanzen angezeigt, in denen alle mit der Gebietsreform erwarteten Vor- und Nachteile gegenübergestellt werden.

2.5 Sonstige Beratungstätigkeit

Der Rechnungshof hat gem. § 88 Abs. 2 LHO den Haushalts- und Finanzausschuß des Thüringer Landtages und den Finanzminister zur Verabschiedung der Haushaltsgesetze und einzelne Ressorts zu Fragen des Zuwendungsrechts beraten.

B Haushaltsplan, Haushaltsvollzug, Haushaltsrechnung**3 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 1990**

Im ersten Halbjahr 1990 lag die haushaltswirtschaftliche Verantwortung auf dem Gebiet der neuen Bundesländer einschließlich Berlin (Ost), also auch für das Land Thüringen, allein bei der Deutschen Demokratischen Republik.

Im Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (Art. 9 i.V.m. Anlage II, Kapitel IV, Abschnitt III, Nr. 1) wurde festgelegt, daß für das zweite Halbjahr 1990 das Haushaltsgesetz der Deutschen Demokratischen Republik vom 22. Juli 1990 als Teil des Bundeshaushalts fortgeführt werden sollte. Mit dem Dritten Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes vom 2. November 1990 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Beitrittsgebiets für den Zeitraum seit 1. Juli 1990 in einem Abschnitt B des Bundeshaushalts ausgewiesen. Demgemäß erfolgte die Rechnungslegung für den Abschnitt B des Bundeshaushalts durch den Bundesfinanzminister.

Die Finanzbeziehungen zwischen dem ehemaligen Finanzhaushalt der DDR und den Bezirken wurden im Grundsatz auch im zweiten Halbjahr 1990 beibehalten. Aus diesem Grund enthält der Abschnitt B des Bundeshaushalts 1990 zentralstaatliche Grundzüge. Die Bezirke Erfurt, Gera und Suhl erhielten Globalzuweisungen von insgesamt ca. 2,85 Mrd DM. Diese Zuweisungen wurden in die Haushaltspläne der Bezirke eingestellt und nachgewiesen. Die Bezirke ihrerseits gewährten den durch die Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 gebildeten Landkreisen und

kreisfreien Städten Finanzzuweisungen zum Ausgleich ihrer Haushalte.

Die Landkreise wiederum stellten die Versorgung der ihnen zugeordneten Städte und Gemeinden mit Finanzmitteln durch allgemeine Finanzzuweisungen sicher.

Neben diesen Zuweisungen erhielten die Gebietskörperschaften zweckgebundene Zuweisungen aus verschiedenen Einzelplänen des Abschnitts B; diese flossen in den Haushalt und in die Rechnung der jeweiligen Gebietskörperschaft ein.

Im Dezember 1990 entschied der Bundesminister der Finanzen, die ausgezahlten, bis zum Jahresende 1990 nicht verausgabten allgemeinen Finanzzuweisungen den örtlichen Haushalten zu belassen. Diese Gelder wurden in den Thüringer Landeshaushalt 1991 eingestellt, dem nach der Haushaltsrechnung 1991 ca. 17 Mio DM aus den allgemeinen Finanzzuweisungen 1990 verblieben.

Der Bundesrechnungshof hat auf Grund der Einmaligkeit der Lage die unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten bestehenden Bedenken (§§ 34 Abs. 2 Satz 1, 45 Abs. 1 Satz 1 BHO/LHO) zurückgestellt.

4 Haushaltsplan 1991

Der Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 1991 wurde mit Haushaltsgesetz vom 17. Juli 1991 und mit Nachtragshaushaltsgesetz vom 19. Dezember 1991 festgestellt.

Das Gesamtvolumen des in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalts belief sich auf

15.049.242.600 DM.

An Verpflichtungsermächtigungen waren insgesamt 3.588.625.000 DM veranschlagt.

5 Haushaltsrechnung 1991

5.1 Vorlage (§ 16 Abs. 10 Vorl. LS)

Die Haushaltsrechnung 1991 vom 30. Juni 1993 wurde dem Rechnungshof mit Schreiben des Finanzministers vom 30. Juni 1993 - vor Drucklegung - zugeleitet. Dem Landtag wurde sie von der Landesregierung entgegen § 16 Abs. 10 Vorl. LS, wonach dies spätestens Ende des Jahres 1992 hätte erfolgen müssen, erst mit Schreiben vom 12. Juli 1993 vorgelegt.

5.2 Haushaltsüberschreitungen

In der Anlage I der Haushaltsrechnung sind nachgewiesen:

	<u>DM</u>
Überplanmäßige Ausgaben	336.740.678,19
Außerplanmäßige Ausgaben	20.422.087,96
Vorgriffe	<u>0,00</u>

Gesamtüberschreitung 357.162.766,15

Bei einer Vielzahl der nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen war die Einwilligung des Finanzministers nach § 37 Abs. 1 LHO nicht eingeholt worden.

Der Rechnungshof erwartet, daß solche Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen künftig vermieden werden.

6 Abschlußbericht 1991

- 6.1** Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) weist mit Einnahmen und Ausgaben von 13.698.219.808,75 DM ein ausgeglichenes Ergebnis aus.

Da haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre nicht vorhanden waren, ist das kassenmäßige Gesamtergebnis ebenfalls ausgeglichen.

Die zum kassenmäßigen Abschluß gehörende Finanzierungsrechnung, bei der die Ist-Einnahmen um die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt gekürzt wurden, ergibt nach Ausschaltung haushaltstechnischer Verrechnungen einen Finanzierungssaldo von

- 1.195.924.753,54

DM.

- 6.2 Der Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) weist als rechnungsmäßiges Jahresergebnis einen Ausgabe-rest von

342.476.325,57

DM

aus.

Da das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen war, ergibt sich als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis ebenfalls ein Betrag von

342.476.325,57

DM.

Diesem Ausgabereist standen am Ende des Haushaltsjahres 1991 nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen von rd. 1,006 Mrd DM gegenüber.

7 Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1991

- 7.1 Die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1991 verteilen sich gemäß Gruppierungsplan wie folgt, wobei zum Vergleich auch das Haushalts-Soll 1991 und 1992 dargestellt werden.

Einnahmen/ Ausgaben	Soll 1991 ²⁾ (Mio DM)	Ist 1991 (Mio DM)	Soll 1992 ²⁾ (Mio DM)
0 Steuern u. steuerähnl. Abgaben davon: Steuereinnahmen	3.044 3.042	2.759 2.731	4.156 4.155
1 Eigene Einnahmen	322	311	350
2 Zuweisungen und Zu- schüsse außer für Investitionen	6.810	6.694	6.454
3 Schuldenneuaufnahme: Kreditmarktmittel (Netto) Zuweisungen und Zuschüs- se für Investitionen; besondere Finanzierungs- einnahmen	2.202 2.671	1.196 2.738	2.975 2.366
Gesamteinnahmen	15.049	13.698	16.301
bereinigte Gesamteinnahmen ¹⁾	12.466	12.177	12.688
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	2.972	2.757	3.649
5 Sächliche Verwaltungs- ausgaben; Ausgaben für Schuldendienst davon: Zinsen	877 27,5	598 5,3	741 69
6 Ausgaben für Zuwei- sungen und Zuschüsse außer für Investitionen	5.912	5.369	5.544
Investitions- ausgaben insg.	4.845	4.600	5.641
davon:			
7 Bauausgaben	411	308	598
8 Sonstige Investitionen und Inv.-fördermaßnahmen	4.434	4.292	5.043
9 Besondere Finanzierungs- ausgaben	443	374	726
Gesamtausgaben	15.049	13.698	16.301
bereinigte Gesamtausgaben ¹⁾	14.667	13.373	15.663
Nettofinanzierungssaldo (Nettokreditaufnahme) ³⁾	2.202	1.196	2.975

1) Formales Haushaltsvolumen abzüglich Aufnahme bzw.
Tilgung von Kreditmarktmitteln, Entnahme bzw.
Zuführung

an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen

2) Einschließlich Nachtragshaushalt

3) Bereinigte Gesamtausgaben vermindert um bereinigte Gesamteinnahmen

- 7.2 Das nach der Haushaltsrechnung in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene Gesamtvolumen von 13.698 Mio DM liegt um 1.351 Mio DM = 8,98 v.H. unter dem veranschlagten Haushalts-Soll.
- 7.3 Die bereinigten Gesamteinnahmen (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und ohne haushaltstechnische Verrechnungen) von 12.177 Mio DM unterschritten das Haushalts-Soll (12.466 Mio DM) um 289 Mio DM = 2,3 v.H.
- 7.4 Die Steuereinnahmen von 2.731 Mio DM lagen um 311 Mio DM = 10,2 v.H. unter dem veranschlagten Soll von 3.042 Mio DM. Mindereinnahmen ergaben sich vor allem bei der Umsatzsteuer, die um 330,8 Mio DM (28 v.H.) unter dem Haushalts-Soll von 1.184 Mio DM lag. Der Landesanteil an der veranlagten Einkommensteuer blieb um 20,6 Mio DM (37 v.H.) unter dem Haushaltsansatz von 55,7 Mio DM. Mehreinnahmen waren insbesondere bei der Kraftfahrzeugsteuer zu verzeichnen, die das Haushalts-Soll von 207 Mio DM um 34 Mio DM (16 v.H.) überstieg. Ein Plus entstand auch bei der Grunderwerbsteuer, die um 10 Mio (40 v.H.) über dem Haushaltsansatz von 25 Mio DM lag.
- 7.5 Die Steuerkraft Thüringens im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern und zum Durchschnittswert der alten Bundesländer (Flächenländer vor Ausgleichsleistungen) ergibt sich aus nachstehender Übersicht:

Land	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben		
	je Einwohner		
	1991 DM	in v.H. des Länderdurch- schnitts	in v.H. ⁴⁾ des Durchschnitts der alten Bundesländer
Brandenburg	1.114	100,6	34,1
Mecklenburg- Vorpommern	1.029	93,0	31,6
Sachsen	1.133	102,3	34,7
Sachsen-Anhalt	1.148	103,7	35,2
Thüringen	<u>1.065</u>	<u>96,2</u>	<u>32,6</u>
Neue Länder	1.107	100,0	33,9

Quelle: Thüringer Finanzminister, Statistisches Bundesamt

7.6 Wie in allen neuen Bundesländern werden auch in Thüringen die Ausgaben vor allem aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke bzw. für Investitionen finanziert. Der Anteil der entsprechenden Einnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen belief sich in Thüringen auf 75 v.H.

7.7 Die bereinigten Gesamtausgaben (Ausgabevolumen ohne haushaltstechnische Verrechnungen) von 13.373 Mio DM blieben um 1.294 Mio DM = 8,8 v.H. unter dem Haushalts-Soll von 14.667 Mio DM.

4) Die Steuereinnahmen je Einwohner der alten Bundesländer (Flächenländer) beliefen sich im Jahr 1991 vor Ausgleichsleistungen im Durchschnitt auf 3.263 DM.

7.8 Ein wesentlicher Ausgabeposten sind die Personalausgaben. Diese sind in absoluten Zahlen, in v.H.-Anteilen der bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) sowie bezogen auf die Einwohnerzahl den entsprechenden Werten in den anderen neuen Bundesländern in folgender Übersicht gegenübergestellt.

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Personalausgaben (in Mio DM)	2.438	2.332	4.424	2.990	2.757
Personalausgabenquote (in v.H.)	17,02	22,45	18,73	19,67	20,62
Personalausg. pro EW (in DM)	991	1.222	937	1.049	1.064

Quelle: Thüringer Finanzminister, Statistisches Bundesamt

Danach lagen die Personalausgaben in Thüringen mit 2.757 Mio DM zwar absolut unter dem Durchschnittswert aller neuen Bundesländer von 2.988 Mio DM. Diese Angabe ist jedoch wegen der unterschiedlichen Größe der einzelnen Länder wenig aussagekräftig. Dagegen zeigt der Vergleich der Personalausgabenquoten und auch der Personalausgaben pro Einwohner, daß Thüringen mit beiden Werten über dem Durchschnitt aller neuen Bundesländer von rund 19,43 v.H. bzw. 1.021 DM liegt.

7.9 Unter den Ausgaben waren diejenigen für Investitionen von besonderem Gewicht. Sie lagen zwar um 245 Mio DM = 5,1 v.H. unter dem Haushalts-Soll von 4.845 Mio DM, ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben (Investitionsquote) betrug dennoch 34,4 v.H., womit Thüringen, wie die nachfolgende Übersicht zeigt, unter den neuen Bundesländern die zweithöchste Investitionsquote ausweist. Bei den alten Bundesländern (Flächenländern) betrug die Investitionsquote 1991 zwischen 12,3 v.H. und 19,9 v.H. (Quelle: Finanzberichte des BMF).

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Bereinigte Gesamtausgaben (in Mio DM)	14.328	10.388	23.617	15.200	13.373
Investitionsausgaben in Mio DM)	4.696	2.737	9.134	4.237	4.600
Investitionsquote (in v.H.)	32,77	26,35	38,68	27,88	34,4

Quelle: Thüringer Finanzminister, Statistisches Bundesamt

8 Kreditermächtigung und Landesschuld

8.1 Nach dem Haushaltsgesetz war der Finanzminister ermächtigt, die im Haushaltsplan 1991 vorgesehenen Kredite in Höhe von

2.202 Mio

DM
aufzunehmen.

Dem stehen anrechenbare Kreditaufnahmen (Nettokreditaufnahme) von

1.196 Mio

DM

gegenüber.

Einnahmen aus Krediten dürfen grundsätzlich nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (§ 16 Abs. 6 Vorl. LS, § 18 Abs. 1 LHO).

Nach dem Haushaltsplan waren veranschlagt:

Investitionsausgaben von	4.845 Mio
--------------------------	-----------

DM

vermindert um die Einnahmen

aus Zuweisungen und Zuschüssen

für Investitionen	<u>2.289 Mio</u>
-------------------	------------------

DM

Investitionen netto	2.556 Mio
---------------------	-----------

DM

Nettokreditaufnahme	2.202 Mio
---------------------	-----------

DM

Die Nettokreditaufnahme liegt

danach um	354 Mio
-----------	---------

DM

unter den maßgeblichen

Investitionen lt. Haushaltsplan.

8.2 Beim Haushaltsvollzug ergab sich folgendes:

Investitionsausgaben (einschließlich Ausgabereste)	4.863 Mio
---	-----------

DM

·/. Minderungen	<u>2.413 Mio</u>
-----------------	------------------

DM

Investitionen netto	2.450 Mio
---------------------	-----------

DM

Nettokreditaufnahme	1.196 Mio
---------------------	-----------

DM

Die Nettokreditaufnahme blieb damit um

1.254 Mio DM unter den beim Haushaltsvollzug maßgeblichen Investitionen.

- 8.3 Die Schulden des Landes beliefen sich am 31. Dezember 1991 auf 1.350 Mio DM. Hierin sind 500 Mio DM lt. Kreditrahmenverträgen enthalten, von denen 154 Mio DM in das Haushaltsjahr 1992 übertragen wurden.
- 8.4 Die Zinszahlungen des Landes betragen im Haushaltsjahr 1991 5,3 Mio DM. (Die Zinsausgaben sollen im Haushaltsjahr 1992 auf 69 Mio DM und im Haushaltsjahr 1993 auf 270 Mio DM steigen.)
- 8.5 Die haushaltswirtschaftliche Bedeutung von Kreditaufnahmen läßt sich aus der Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) und der Zins-Steuer-Quote (Zinsen in v.H. der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen) ableiten.

Diese Kennzahlen sowie die Kreditfinanzierungsquote (Anteil der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Gesamtausgaben) sind in der nachstehenden Übersicht den entsprechenden Kennzahlen für die anderen neuen Bundesländer gegenübergestellt.

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Kreditfinanzierungsquote (in v.H.)	18,65	9,34	12,7	10,95	8,94
Zinsen (in Mio DM)	7	3	19	13	5,3
Zinsausgabenquote (in v.H.)	0,05	0,03	0,08	0,09	0,04
Zins-Steuer-Quote (in v.H.)	0,25	0,15	0,36	0,4	0,19

Quelle: Thüringer Finanzminister, Statistisches Bundesamt

- 8.6** Im Haushaltsplan 1991 sind Verpflichtungsermächtigungen von 3.588,6 Mio DM ausgewiesen. Nach der Anlage VIII zur Haushaltsrechnung 1991 wurden auf Grund dieser Ermächtigung folgende Zusagen erteilt:

	<u>Mio DM</u>
- für das Haushaltsjahr 1992	1.648,8
- für das Haushaltsjahr 1993	460,9
- für das Haushaltsjahr 1994	111,2
- für spätere Haushaltsjahre	<u>84,0</u>
	2.304,9

Darin sind Zusagen aus überplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen (§ 38 Abs. 1 Satz 2 LHO) in Höhe von insgesamt 182,4 Mio DM enthalten, für die nach Angaben des Finanzministers irrtümlich dessen Einwilligung nicht eingeholt worden ist.

9 Rechnungsprüfung 1991

Die vom Rechnungshof vorgenommene stichprobenweise Prüfung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 1991 ist im wesentlichen abgeschlossen. Der Rechnungshof muß sich aber vorbehalten, etwaige bemerkenswerte Feststellungen, die sich im Rahmen weiterer Prüfungen ergeben, in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 LHO). Dies gilt auch hinsichtlich der Haushaltsrechnung 1991, die dem Rechnungshof erst am 30. Juni 1993 zugänglich gemacht wurde.

10 Feststellung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO

Die in der Haushaltsrechnung 1991 und die in den Kassenrechnungen aufgeführten Beträge stimmen nach stichprobenweiser Prüfung durch den Rechnungshof überein.

Soweit die Haushaltseinnahmen und Sachausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren diese bis auf einige Fälle ordnungsgemäß belegt. Die Personalausgaben dagegen waren insbesondere für die Monate Januar bis Oktober 1991 - also für die Zeit, in der noch das in der ehemaligen DDR angewandte Datenverarbeitungssystem zur Berechnung der Bezüge genutzt wurde - in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht ordnungsgemäß belegt.

C Bemerkungen zu den Einzelplänen

11 Thüringer Innenministerium (Einzelplan 03)

Eingruppierung von Angestellten beim Thüringer Landeskriminalamt (Kapitel 03 13)

- 11.0 Das Thüringer Landeskriminalamt hat entgegen geltenden tarifrechtlichen Bestimmungen in zahlreichen Fällen Beschäftigungsverhältnisse von Bediensteten im Polizeivollzugsdienst vor einer Übernahme in das Beamtenverhältnis nicht auf den BAT-O umgestellt. Ferner hat es die Eingruppierung von Angestellten im Verwaltungsdienst aufgrund vereinfachter Feststellungen vorgenommen, die den Anforderungen der Vergütungsordnung Ia nicht entsprechen.

Dies hat zu Unklarheiten und Unsicherheiten bei Bediensteten und Verwaltung über die Rechtsverhältnisse der Angestellten vor der Übernahme in das Beamtenverhältnis geführt. Überhöhte Einstufungen und sogar Prozesse zum Nachteil des Landes sind infolgedessen ebensowenig auszuschließen wie zu niedrige Einstufungen zum Nachteil der Bediensteten.

- 11.1.1 Nach dem Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungsunion sowie nach dem Einigungs-vertrag sollte im Arbeitsleben neues Tarif-recht an die Stelle staatlicher Lenkung treten. Demgemäß waren die Rahmenkollektiv-verträge (RKV) der DDR baldigstmöglich durch neue Tarifverträge zu ersetzen.

Bereits am 10. Dezember 1990 wurde der "Tarif-vertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften - (BAT-O)"

vereinbart, der am 1. Januar 1991 wirksam wurde. Die Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes einigten sich dann am 8. Mai 1991 auf Änderungsverträge hierzu, die unter anderem Ergänzungen des Manteltarifvertrags und Regelungen hinsichtlich der Bezüge enthalten. Ferner ist darin bestimmt, daß das neue Tarifvertragsrecht für den öffentlichen Dienst ab 1. Juli 1991 in Kraft treten sollte; zum gleichen Zeitpunkt wurden alle bisherigen Regelungen aufgehoben. Mit dem 1. Juli 1991 sind die Tarifstrukturen des öffentlichen Dienstes der alten Bundesländer auf diejenigen der neuen Länder übertragen; alle Angestellten, auch bei der Thüringer Polizei, waren nach BAT-O einzugruppieren.

Das Entgelt der Angestellten richtet sich dementsprechend nach der Vergütungsgruppe, in die sie eingereiht sind. Bei der Festlegung der Vergütung (§ 26 BAT-O) sind zunächst die Vergütungsgruppe selbst, danach die Stufe einer solchen Gruppe und sodann der Ortszuschlag zu bestimmen.

Die Eingruppierungsgrundsätze für Angestellte sind in § 22 BAT-O festgelegt. Nach dieser Vorschrift sind Angestellte in eine bestimmte Vergütungsgruppe einzugruppieren, wenn sie mindestens während der Hälfte ihrer Arbeitszeit Vorgänge bearbeiten, die den Anforderungen der Tätigkeitsmerkmale einer derartigen Gruppe entsprechen. Diese Tätigkeitsmerkmale sind in der Anlage 1a zum BAT-O (Vergütungsordnung) umschrieben. Auf Angestellte im Polizeivollzugsdienst findet die Vergütungsordnung allerdings gemäß § 2 Nr. 3 des Änderungsstarifvertrages Nr. 1 vom 8. Mai

1991 keine Anwendung; für sie gelten besondere Richtlinien. Diese Richtlinien beschreiben unter ihrem Buchstaben B die Eingruppierungs-merkmale im einzelnen.

- 11.1.2** Beim Thüringer Landeskriminalamt waren zur Zeit der örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof im zweiten Quartal 1992 die Beschäftigungsverhältnisse zahlreicher Bediensteter im Polizeivollzugsdienst vor einer Übernahme in das Beamtenverhältnis nicht vom RKV auf BAT-O umgestellt worden. Die Behörde hat es versäumt, die Eingruppierung der Angestellten nach den Richtlinien über die Eingruppierung der Angestellten, für die die Anlage 1a zum BAT-O nicht gilt, zum 1. Juli 1991, zumindest aber alsbald nach diesem Zeitpunkt, vorzunehmen. Die Bediensteten sind inzwischen verbeamtet worden.
- 11.1.3** Der Thüringer Innenminister hatte zum Zwecke der Eingruppierung von Angestellten in der Verwaltung des Landeskriminalamts vereinfachte Feststellungen der Vergütungsgruppen vorgenommen, ohne diese alsbald durch eine vollständige Tätigkeitsbeschreibung im Sinne von § 22 BAT-O festzustellen.
- 11.2.1** Der Rechnungshof hat die Versäumnisse bei der Eingruppierung der Angestellten in seiner Prüfungsmitteilung vom 13. Januar 1993 beanstandet. Er hat den Innenminister aufgefordert, ihm die Gründe für die erheblichen Verzögerungen bei der Eingruppierung nach BAT-O der inzwischen in das Beamtenverhältnis (Polizeivollzugsdienst) übernommenen Bediensteten mitzuteilen. Ferner hat er um Mitteilung der Anzahl der noch nicht

rückwirkend auf BAT-O umgestellten Beschäftigungsverhältnisse gebeten.

11.2.2 Der Rechnungshof hat den Minister ferner er-
sucht, die vereinfachten Feststellungen der
Vergütungsgruppen für die in der Verwaltung
des Landeskriminalamts tätigen Angestellten
alsbald durch endgültige Feststellungen nach
§ 22 BAT-O zu ersetzen und dabei die
einzelnen Arbeitsvorgänge mit ihren
Zeitanteilen vollständig zu ermitteln und zu
bewerten (ein-gehende
Tätigkeitsbeschreibungen).

11.3 Der Minister hat mit Schreiben vom 21. Mai
1993 die festgestellten Mängel als
zutreffend anerkannt. Im einzelnen hat er
ausgeführt:

11.3.1 Die Verzögerungen bei der Eingruppierung von
Bediensteten, die zwischenzeitlich in das
Beamtenverhältnis übernommen worden seien,
nach dem BAT-O sei auf die sehr hohe Zahl
der zu fertigenden Arbeitsverträge im
Bereich der Polizei zurückzuführen. Die
rückwirkende Eingruppierung sei zwischen-
zeitlich erfolgt. Zwölf der verbeamteten Be-
diensteten des Landeskriminalamts hielten
sich jedoch für zu niedrig eingruppiert und
hätten deshalb die Arbeitsverträge bisher
nicht unterschrieben.

11.3.2 Die vereinfachte Feststellung der
Vergütungsgruppe bei Angestellten, die in
der Verwaltung des Landeskriminalamts
beschäftigt sind, solle durch eine
vollständige Tätigkeitsbeschreibung zur
Feststellung der Vergütungsgruppe nach
§ 22 BAT-O ersetzt werden. Das Amt sei
inzwischen beauftragt, die notwendigen

Arbeiten durchzuführen. Ein Formblatt zur Tätigkeitsdarstellung und Tätigkeitsbewertung sei dazu vom Innenministerium erarbeitet worden.

- 11.4.1** Der Rechnungshof sieht durch die Stellungnahme des Ministers seine Auffassung nicht widerlegt, daß durch die nicht rechtzeitige Umstellung der Arbeitsverträge auf BAT-O Unklarheiten und Unsicherheiten bezüglich des Rechtsverhältnisses nach dem 30. Juni 1991 bis zur Übernahme in das Beamtenverhältnis bestehen. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen die Einstufungshöhe streitig ist und daher eine rückwirkende arbeitsvertragliche Übereinkunft möglicherweise gar nicht oder nur deshalb zustande kommt, weil sich das Thüringer Landeskriminalamt den Vorstellungen der inzwischen verbeamteten Bediensteten anschließt. Auch eine Klage der Bediensteten vor den Arbeitsgerichten ist nicht ausgeschlossen.

Der Rechnungshof hält es für unvertretbar, daß das Landeskriminalamt infolge der nicht rechtzeitigen Umstellung auf BAT-O in mehreren Fällen seine Arbeitgeberrechte und möglicherweise -pflichten vernachlässigt hat. Die große Zahl der Arbeitsverträge rechtfertigt die eingetretene Verzögerung jedenfalls nicht.

- 11.4.2** Der Rechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, daß die Angestellten im Verwaltungsdienst im Mai 1993 noch nicht ordnungsgemäß nach § 22 BAT-O eingruppiert waren. Er erwartet, daß alle vereinfachten Feststellungen der Vergütungsgruppen unverzüglich durch vollständige Feststellun-

gen ersetzt werden bzw. inzwischen ersetzt worden sind. Dies um so mehr, als nach der Übergangsvorschrift zu § 22 BAT-O die Ausschlußfrist des § 70 BAT-O für Ansprüche, die sich aus der Eingruppierung vom 1. Juli 1991 an ergeben, am 1. Januar 1993 begonnen hat und am 30. Juni 1993 abgelaufen ist.

Der Rechnungshof hegt die Besorgnis, daß in anderen Bereichen der Polizei ähnliche Versäumnisse unterlaufen sind. Er wird die weitere Entwicklung und die vom Minister in dieser personalwirtschaftlichen Angelegenheit getroffenen Maßnahmen beobachten.

**12 Thüringer Innenministerium
(Einzelplan 03)**

**Nichtvorlage eines Gutachtens
(Kapitel 03 13)**

12.0 Das Landeskriminalamt (LKA) hat ein Gutachten, das der Rechnungshof wiederholt angefordert hat, nicht vorgelegt.

12.1 Der Rechnungshof hat seine Prüfung beim LKA auch auf dessen Organisationsgestaltung erstreckt. Er hat sich hierzu noch kein abschließendes Urteil gebildet; dies vor allem deswegen, weil ihm das Gutachten bzw. der Gutachtenentwurf eines Consulting-Unternehmens, das mit der Erfolgskontrolle und Effizienzuntersuchungen beim Landeskriminalamt befaßt war, bisher nicht vorgelegt worden ist.

Der Entwurf eines Gutachtens hat dem Thüringer Landeskriminalamt seit Anfang Juli 1992 vorgelegen. Ende September 1992 hat der Präsident des Landeskriminalamts die Übersendung dieses Entwurfs dem Rechnungshof mit der Begründung verweigert, nach Einschätzung seiner Behörde enthalte der Entwurf Fehler und Unrichtigkeiten; außerdem habe das Consulting-Unternehmen das Papier "noch nicht freigegeben". Deshalb könne er dem Rechnungshof auch keine Fotokopie davon übersenden.

Am 23. Oktober 1992 hat das Landeskriminalamt dem Rechnungshof mitgeteilt, er müsse sich gemäß einer Absprache zwischen dem Thüringer Innenminister und dem Präsidenten des Landeskriminalamts das Papier beim Ministerium unmittelbar beschaffen. Darauf hat der Rechnungshof unter dem 29. Oktober 1992 das Thüringer Innenministerium um Unterstützung beim Beschaffen des Gutachtenentwurfs gebeten. Das Ministerium hatte zuvor fernmündlich erklärt, es besitze kein Exemplar des Gutachtens, wenn ihm auch dessen Existenz bekannt sei. Das Ministerium wisse allerdings, daß sich das Consulting-Unternehmen kritisch mit den Organisationsstrukturen des Landeskriminalamts auseinandergesetzt habe.

Am 3. Dezember 1992 hat der Rechnungshof dann den Präsidenten des Landeskriminalamts nochmals mit Nachdruck um unverzügliche Übersendung wenigstens einer Fotokopie des Gutachtens ersucht. Der Präsident hat am 21. Dezember 1992 erwidert, er könne kein Belegexemplar des Gutachtens zur Verfügung stellen, weil er es mit einer Stellungnahme seines Hauses den Autoren zurückgesandt habe. Zugleich hat er vorgeschlagen, der Rechnungshof möge sich das Gutachten unmittelbar bei dem Consulting-Unternehmen beschaffen.

Am 5. Februar 1993 hat der Rechnungshof dann das Innenministerium gebeten, den Gutachtenentwurf bei dem Consulting-Unternehmen erneut an- bzw. zurückzufordern und sodann ihm vorzulegen.

- 12.2** In seiner Stellungnahme zum o.g. Schreiben des Rechnungshofs hat der Minister geäußert, das Gutachten sei auf Initiative des Bundeskriminalamts vom Thüringer Landeskriminalamt in Auftrag gegeben worden. Kosten seien dem Land bisher nicht entstanden. Eine Fertigstellung der Studie würde Kosten in Höhe von 90.000 DM verursachen; Haushaltsmittel stünden hierfür nicht zur Verfügung.
- 12.3** Der Rechnungshof vermag das Verhalten des Thüringer Landeskriminalamts in dieser Angelegenheit nicht zu billigen. Er hält insbesondere den Hinweis der Behörde für verfehlt, er möge sich den Gutachtenentwurf unmittelbar beim Consulting-Unternehmen beschaffen. Der Rechnungshof weist darauf hin, daß auch der Entwurf eines Gutachtens zur Organisation einer Behörde eine "Unterlage" im Sinne § 95 Abs. 1 LHO ist, die dem Rechnungshof vorzulegen ist, wenn er sie "zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich" hält und die ihm deshalb auf "sein Verlangen innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist zu übersenden" ist; das war hier der Fall. Der Rechnungshof erwartet, daß der Thüringer Innenminister nunmehr alsbald den nicht überarbeiteten, Anfang Juli 1992 beim Landeskriminalamt eingereichten Entwurf bei dem Consulting-Unternehmen erneut anfordert und ihn dem Rechnungshof sodann übersendet. Er behält sich ferner eine Prüfung der mit dem Gutachtenauftrag in Zusammenhang stehenden Kostenfrage vor.

Im übrigen geht der Rechnungshof davon aus, daß ihm künftig alle von ihm angeforderten Unterlagen vorgelegt werden.

13 Thüringer Kultusministerium
(Einzelplan 04)

Lehrerbedarf an Grund- und Regelschulen sowie
Gymnasien
(Kapitel 04 05)

13.0 Bei den Grund- und Regelschulen sowie den Gymnasien sind rd. 6.850 Lehrerstellen entbehrlich. Weitere 3.475 (Lehrer-)Stellen könnten durch die Reduzierung bis hin zum mittel-fristigen Wegfall der Stundenermächtigungen für die Pflichtfortbildung der Lehrer und für die mit der Fortbildung beauftragten Lehrkräfte sowie mit einer Erhöhung der Pflichtstunden-zahl um eine Stunde für Lehrer an Grund- und Regelschulen eingespart werden.

Dies würde - bezogen auf das Gehaltsniveau 1992 - einer Einsparung im Haushaltsjahr 1992 von 324 Mio DM und ab 1995/96 von 455 Mio DM jährlich entsprechen, wobei diese Beträge lediglich die laufenden Gehaltszahlungen darstellen.

13.1 Der Rechnungshof hat im Rahmen der Neugestaltung des Schulwesens in Thüringen die Frage des Lehrerbedarfs an allgemeinbildenden Schulen (ohne Sonderschulen) untersucht. Die nachstehenden Ergebnisse der Prüfung wurden dem Kultusminister mit Prüfungsmitteilung vom 23. April 1992 mitgeteilt.

Wegen der erheblichen finanzwirtschaftlichen Auswirkung der getroffenen Feststellungen auf den Landeshaushalt hat der Rechnungshof darüberhinaus den Landtag und die Landesregierung durch einen Sonderbericht gemäß § 99 LHO am 10. Juni 1992 unterrichtet. Er hält es jedoch wegen des

Gewichts der Feststellungen für geboten, die wesentlichen Prüfungsergebnisse nochmals darzulegen.

- 13.1.1** Der Rechnungshof hat mit Hilfe von schulformbezogenen sogenannten "Schüler-Lehrer-Relationen" den Lehrerbedarf an den Grund- und Regelschulen sowie Gymnasien ermittelt. Bei den Berechnungen wurden für die Grundschulen der Mittelwert des Schüler-Lehrer-Verhältnisses der alten Bundesländer und für die Regelschulen und Gymnasien der vom Kultusminister angestrebte Wert des Schüler-Lehrer-Verhältnisses zugrundegelegt. Danach ergab sich ein Einsparungspotential von mindestens rd. 6.850 Lehrerstellen oder - ausgedrückt in Gehaltszahlungen des Jahres 1992 - von rd. 302 Mio DM.
- 13.1.2** Die Lehrkräfte erhielten im Schuljahr 1991/92 wegen ihrer Teilnahme an der Pflichtfortbildung eine Ermäßigung ("Abminderung") ihrer Pflichtstundenzahl von drei Wochenstunden. Der vom Kultusminister beabsichtigte stufenweise Abbau dieser Abminderung um je eine Wochenstunde in den Schuljahren 1992/93 bis 1994/95, würde den Bedarf an Lehrerstellen um 825 Stellen jährlich, insgesamt also um 2.745 Stellen verringern. Dadurch könnten ab dem Schuljahr 1994/95 jährlich rd. 109 Mio DM an laufenden Gehaltszahlungen eingespart werden.
- 13.1.3** Die Lehrkräfte, die mit der Aufgabe der Pflichtfortbildung beauftragt sind ("Multiplikatoren"), erhalten für die Wahrnehmung dieser Aufgabe in der Regel eine Abminderung von bis zu 5 Wochenstunden. Für diese Tätigkeit sind nach Auskunft des Kultusministers 500 Lehrerstellen eingeplant

worden.

Nach den Vorstellungen des Kultusministers sollten die Aufgaben der Multiplikatoren und damit die diesen zugestandenen Abminderungen ab dem Schuljahr 1995/96 entfallen. Von diesem Zeitpunkt an können demnach 500 Stellen (jährlich ca. 22 Mio DM laufende Gehaltszahlungen) eingespart werden.

13.1.4 Außerdem hat der Rechnungshof errechnet, daß eine Erhöhung der Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte an Grund- und Regelschulen um eine Stunde, was der Pflichtstundenzahl der Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg entspräche, zu einer weiteren Einsparung von rd. 500 Stellen und entsprechenden laufenden Gehaltseinsparungen von jährlich ca. 22 Mio DM führen würde.

13.2.1 Der Rechnungshof hat die anhand des Schüler-Lehrer-Verhältnisses errechnete Überkapazität von rd. 6.850 Lehrerstellen beanstandet und darauf hingewiesen, daß die aufgezeigte Einsparungsmöglichkeit zur wirksamen Entlastung des Landeshaushalts alsbald umgesetzt werden sollte. Dabei könne u.a. aus pädagogischen, rechtlichen und administrativen Gründen ein schrittweises Vorgehen angezeigt sein, wobei dem im Einigungsvertrag vorgesehenen - inzwischen bis zum 31. Dezember 1993 hinaus-geschobenen - Zeitpunkt für Bedarfskündigungen eine besondere Bedeutung zukomme.

13.2.2 Hinsichtlich der sich aus dem schrittweisen Wegfall der Abminderungsstunden für die Pflichtfortbildung und der Multiplikatoren ergebenden Einsparungsmöglichkeit hat der Rechnungshof den Kultusminister aufgefordert, diese kurz- bzw. mittelfristig zu nutzen.

- 13.2.3** Außerdem hat der Rechnungshof den Kultusminister aufgefordert, mittelfristig die Pflicht-stundenzahl bei den Grund- und Regelschulen zu erhöhen und die entsprechenden Stellen so bald wie möglich abzubauen.
- 13.3.1** Der Kultusminister hat hinsichtlich der vom Rechnungshof vorgenommenen Lehrerbedarfsrechnung die Auffassung vertreten, daß der so ermittelte Lehrerminderbedarf auf einem rein rechnerischen Quervergleich mit den alten Bundesländern basiere, der dem "besonderen Thüringer Bildungsangebot" nicht hinreichend Rechnung trage und die Notwendigkeit einer "situativen" Anpassung, die auch pädagogischen Erfordernissen Rechnung trägt, unberücksichtigt lasse. Außerdem finde der schwierige Umschichtungsprozeß vom Einheitsschulsystem zu einem gegliederten Schulwesen, wie er im Vorläufigen Bildungsgesetz seinen politischen Ausdruck gefunden hat, keine Berücksichtigung.

Der Kultusminister hat eine eigene Berechnung zum Lehrerbedarf angestellt und den Berechnungen des Rechnungshofs gegenübergestellt. Danach ergibt sich ein Minderbedarf von insgesamt 5.795 Stellen gegenüber dem vom Rechnungshof ermittelten von rd. 6.850, also ein Unterschied von rd. 1.050 Stellen.

Zur vorgeschlagenen Einsparung durch einen entsprechenden Abbau von Lehrerstellen hat der Kultusminister die Auffassung vertreten,

daß zeitliche Vorgaben lediglich theoretische Orientierungsgrößen sein könnten, da hierbei z.B. juristische und personalwirtschaftliche Vorgaben zu berücksichtigen seien. Hinzu komme, daß der Dienstherr nicht alleine über die administrative und rechtliche Seite der Einsparung von Lehrerstellen befinden könne. Es werde daher "der Exekutive nicht möglich sein, haushaltsrechtliche Stellenplanvorgaben zu einem bestimmten Stichtag deckungsgleich zu vollziehen." Außerdem hat das Kultusministerium darauf hingewiesen, daß es für den Aufbau eines effektiven Schulwesens nicht in erster Linie auf Ausgabengesichtspunkte ankomme und die Fortentwicklung des Thüringer Bildungswesens nicht von rein finanzwirtschaftlichen Überlegungen und Vorgaben abhängen könne. Schule sei kein Wirtschaftsunternehmen, sondern in erster Linie Bildungsinstitution für die Schülerinnen und Schüler dieses Landes.

Der Kultusminister hat im Jahre 1991 nach eigenen Angaben 2.790 Lehrerstellen abgebaut. Im Entwurf des Einzelplanes 04 für das Haushaltsjahr 1992 hat er in der Stellenübersicht zum Kapitel 05 ("Allgemeinbildende Schulen") Titel 425 01 1.000 kw-Stellen zum 1. Juli 1992, 2.000 kw-Stellen zum 31. Dezember 1992 sowie 5.342 unbefristete kw-Stellen ausgewiesen.

Als weitere Maßnahme hat der Minister die Überkapazität teilweise verringert, indem Grundschullehrer vorübergehend an Horte abgeordnet wurden, um den dortigen Mangel an Erziehern, der durch eine unerwartet starke

Nachfrage nach Betreuung von seiten der Eltern entstanden ist, auszugleichen.

13.3.2 Zur Frage des Lehrerinderbedarfs durch den schrittweisen Wegfall der Abminderung für die Pflichtfortbildung und zur Frage der Abminderungen für die sog. Multiplikatoren hat der Kultusminister in einer weiteren Stellungnahme nunmehr dargelegt, daß ein vollständiger Wegfall der Pflichtfortbildung nicht möglich sei. In Zukunft solle zwar eine Fortbildungspauschale nicht mehr ad personam des einzelnen Lehrers gewährt werden, vielmehr solle die Summe der zur Verfügung stehenden Stunden den Schulämtern und/oder den Schulen als pauschales Abminderungspotential zugewiesen werden. Dieses Potential solle dazu eingesetzt werden, die im Zuge der Personalregulierung erforderlich gewordene Nach- und Weiterqualifizierung der Lehrer durchzuführen und hierzu gezielt einzelne Lehrer teilweise oder ganz vom Unterricht freizustellen. Die Durchführung der Qualifizierungsmaßnahmen werde mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

Im übrigen hat der Kultusminister mitgeteilt, daß die Aufgaben der Multiplikatoren auf die Fachberater übergehen sollen, die für Ihre Aufgaben bis zu fünf Abminderungsstunden erhielten.

13.3.3 Hinsichtlich der vom Rechnungshof aufgezeigten Einsparungsmöglichkeit durch Erhöhung der Pflichtstundenzahl der Lehrer an den Grund- und Regelschulen hat der Kultusminister dem Rechnungshof zunächst entgegengehalten, daß sich dieser bei seinen Berechnungen an den Höchstvorgaben zweier (alter) Bundesländer orientiert habe, was sich rechnerisch zum Nachteil des

Personalbestandes in Thüringen auswirke.

In seiner weiteren Stellungnahme hat der Kultusminister dargelegt, daß eine Erhöhung der Pflichtstundenzahl der Lehrer in seinem Hause nicht in Betracht gezogen werde. Er verweist beispielhaft auf Bundesländer, in denen die Pflichtstundenzahl ebenso so hoch bzw. niedrig wie in Thüringen liege.

- 13.4.1** Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß die rd. 6.850 Stellen eine Mindestgröße darstellen, die der Kultusminister durch einen entsprechenden Stellenabbau einzusparen haben wird. Er verkennt dabei nicht, daß er bei seinen Feststellungen den besonderen Verhältnissen und pädagogischen Erfordernissen des sich im Umbruch befindlichen thüringischen Bildungswesens nur bedingt Rechnung tragen konnte. Dennoch ist er der Auffassung, daß er bei seinen Berechnungen die besonderen Bedingungen in Thüringen durch die Verwendung von Durchschnitts- und nicht Höchstwerten bei dem Schüler-Lehrer-Verhältnis ausreichend berücksichtigt hat.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Kultusministeriums, daß die Schule keine Wirtschaftsunternehmen ist und es in diesem kulturellen Bereich nicht in erster Linie auf Ausgabengesichtspunkte und isolierte finanzwirtschaftliche Überlegungen ankommt. Er ist jedoch der Auffassung, daß auch kulturpolitische Maßnahmen unter dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stehen müssen. Jegliche Bildungsziele können nur erreicht und pädagogische Konzepte nur

verwirklicht werden, wenn hierfür auch entsprechende Finanzmittel vorhanden sind.

- 13.4.2** Der Rechnungshof hat zur Kenntnis genommen, daß der Kultusminister offenbar von seinem Vorhaben, die Abminderung für Pflichtfortbildung letztlich gänzlich wegfällen zu lassen, insofern abgerückt ist, als er künftig statt einer personenbezogenen Abminderung eine pauschale Abminderung für die Schulen oder Schulämter gewähren will. Er hat um nähere Informationen über die vom Kultusminister beabsichtigte Regelung sowie um Auskunft gebeten, inwieweit Fortbildung in Schulferienzeiten verlagert werden kann, soweit die Ferienzeiten den jeweiligen Urlaubsanspruch der betreffenden Lehrer übersteigen.

Ferner hat der Rechnungshof den Kultusminister um Klarstellung gebeten, ob und ggf. in welchem Umfang sich durch den Wegfall der "Multiplikatoren" und die Übertragung der von diesen bisher wahrgenommenen Aufgaben auf die Fachberater die bislang bereits gewährte Abminderung für Fachberater oder die Zahl der Fachberater erhöht hat oder erhöhen wird.

Zur Frage der Abminderungsstunden für die Pflichtfortbildung und für die "Multiplikatoren" hält der Rechnungshof weiterhin an seiner Auffassung fest, daß insoweit mittelfristig erhebliche Einsparungsmöglichkeiten bestehen, die er zunächst mit 2.975 Lehrerstellen jährlich, das entspricht Gehaltszahlungen von rd. 130 Mio DM, ermittelt hat.

Er wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

13.4.3 Bei seinem Vorschlag zur Erhöhung der Pflichtstunden für Lehrerinnen und Lehrer an Grund- und Regelschulen hat sich der Rechnungshof in der Tat an den Höchstvorgaben zweier (alter) Bundesländer orientiert. Er hält dies vor dem Hintergrund der schwierigen finanzwirtschaftlichen Lage Thüringens für zumutbar, zumal die Arbeitszeit im öffentlichen Dienst des Landes Thüringen noch 40 Wochenstunden beträgt (gegenüber 38,5 Wochenstunden in den alten Ländern). Weiterhin ist er der Auffassung, daß vom Land Thüringen, das wie alle neuen Länder einen besonderen Konsolidierungsbedarf aufgrund seiner schwierigen Finanzlage hat, zumindest zeitweise besondere Anstrengungen erwartet werden können, um Ausgaben einzusparen.

Der Rechnungshof sieht sich in seiner Auffassung dadurch bestätigt, daß die schwierige finanzielle Lage - wie u.a. Presseveröffentlichungen zu entnehmen ist - auch in anderen Bundesländern zu Bestrebungen geführt hat, die Pflichtstundenzahl für Lehrer zu erhöhen (z.B. in den Flächenländern Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Sachsen).

Im übrigen ist der Tagespresse zu entnehmen, daß zwischenzeitlich offenbar auch der Kultusminister Änderungen hinsichtlich der Festlegung der Pflichtstundenzahlen für Lehrer ins Auge gefaßt hat.

Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

13.4.4 Im übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, daß der in Thüringen seit dem Jahre 1982 zu verzeichnende ständige Geburtenrückgang, der sich im Jahre 1991 drastisch verstärkt hat (Geburten 1982: 39.502, 1987: 36.144, 1990: 28.856, 1991: 17.470) ebenfalls eine Verringerung des Lehrerbedarfs zur Folge haben wird. Diese Entwicklung wird im Bereich der Grundschulen einsetzen. Das Kultusministerium geht von einem Rückgang der Zahl der Erstkläßler von etwa 35.000 in den Jahren 1992 bis 1994 auf etwa 31.000 im Jahr 1995 und schließlich auf 23.000 im Jahre 1996 aus.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß sich die durch diese Entwicklung eröffnenden Möglichkeiten, die Zahl der Lehrerstellen zu verringern, genutzt werden müssen. Er hält es für erforderlich, daß der Kultusminister schon jetzt die notwendigen Maßnahmen trifft, um den Stellenbestand so weit wie möglich an den künftig (dauerhaft) niedrigeren Lehrerbedarf anzupassen.

13.5 Der Thüringer Rechnungshof wird vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzlage des Landeshaushalts beobachten, inwieweit der Kultusminister durch eine zügige Umsetzung der aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten einen wichtigen Beitrag zur Entlastung des Landeshaushalts im Bereich der Personalausgaben und damit zur Sicherung der künftigen finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes Thüringen leisten wird.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

**14 Thüringer Justizministerium
(Einzelplan 05)**

**Erwerb einer Druckereieinrichtung durch die
Justizvollzugsanstalt (JVA) Hohenleuben
(Kapitel 05 05/Titel 812 81)**

**14.0 Durch den vorzeitigen Erwerb von
Ausrüstungsgegenständen für eine Druckerei
für die JVA Hohenleuben wurde gegen den Haus-
haltsgrundsatz verstoßen, daß Ausgaben nur
soweit und nicht eher geleistet werden
dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und
sparsamen Haushaltsführung erforderlich sind
(§ 34 Abs. 2 LHO).**

14.1 Für die JVA Hohenleuben wurde Ende des Jahres 1991 ohne vorherige öffentliche Ausschreibung (vgl. § 55 LHO) eine Druckereieinrichtung zum Preis von 300.154,37 DM angeschafft. Hierzu liegen Auszahlungsanordnungen vom 10., 13. und 17. Dezember 1991 vor. Der Tag der Lieferung ist nicht angegeben. Die erworbenen Maschinen und Geräte sowie das Zubehör waren zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen (Juni 1992) in einem Raum der Anstalt eingelagert und wurden nicht genutzt, weil die räumlichen Voraussetzungen für die Aufstellung und Inbetriebnahme der Druckereieinrichtung nicht vorlagen.

Der Rechnungshof (Rechnungsprüfungsstelle Gera) hatte dem Thüringer Justizminister (TJM) gegenüber mit Prüfungsmitteilung vom 30. September 1992 zum einen beanstandet, daß dem Erwerb keine gem. § 55 LHO erforderliche öffentliche Ausschreibung vorausgegangen sei. Zum anderen hatte er darauf hingewiesen, daß der Erwerb noch im Dezember 1991 mit den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (vgl. § 34 Abs. 2

LHO) nicht vereinbar sei, weil der Erwerb zu dem genannten Zeitpunkt offensichtlich nicht erforderlich war.

Außerdem habe es sich um nach § 19 LHO übertragbare Ausgaben gehandelt. Zudem müsse befürchtet werden, daß durch die Nichtinbetriebnahme der Anlage Gewährleistungs- und Garantieansprüche verloren gingen.

- 14.2** In seiner Stellungnahme vom 05. November 1992 hat der Minister die freihändige Vergabe des Auftrags damit begründet, daß aufgrund der Qualität und Beschaffenheit der Maschinen sowie aufgrund der angebotenen Dienstleistungen nur die mit der Lieferung beauftragten Unternehmen in Frage gekommen wären. Die JVA Hohenleuben habe zuvor bei den Betriebsleitern der Druckereien in der JVA Diez und Straubing entsprechende Auskünfte eingeholt. Die freihändige Vergabe sei nach § 3 Nr. 4a der VOL/A (z.B. besondere Erfahrungen, Zuverlässigkeit) erfolgt. Darüber hinaus sei die Beschaffung der Maschinen besonders dringlich gewesen (§ 3 Nr. 4 f VOL/A).

Weiter hat der TJM ausgeführt, die Druckereieinrichtung sei noch im Jahr 1991 beschafft worden, weil für die JVA Hohenleuben nicht zweifelhaft gewesen sei, daß die benötigten Räumlichkeiten unverzüglich hergerichtet werden würden, so daß die Druckerei spätestens anfangs des Jahres 1992 hätte in Betrieb genommen werden können. Dies sei dann jedoch nicht möglich gewesen, weil sich die Durchführung der notwendigen Baumaßnahmen verzögert hätte. Inzwischen seien durch das Staatsbauamt die notwendigen Bauarbeiten (Fußbodensanierung, Erneuerung und Vervoll-

ständigung der Elektroinstallation u.a.)
vergeben worden.

Im übrigen hätten die Unternehmen Heidelberger Druckmaschinen AG und Siegfried Schmidt GmbH der JVA Hohenleuben mit Schreiben vom 07. August und 20. Oktober 1992 mitgeteilt, daß die Gewährleistungsfrist erst ab Aufstellungsdatum beginne.

- 14.3** Die Ausführungen des TJM bezüglich des Anschaffungszeitpunkts überzeugen nicht. Der Rechnungshof ist weiterhin der Auffassung, daß der Erwerb der Druckereieinrichtung noch kurz vor Ende des Jahres 1991 nicht erforderlich gewesen wäre und daher zu beanstanden ist (vgl. § 34 Abs. 2 LHO). Insbesondere die vom TJM behauptete Annahme, die benötigten Räume würden unverzüglich hergerichtet, so daß eine Inbetriebnahme der Druckerei anfangs des Jahres 1992 erfolgen könne, erscheint wirklichkeitsfremd. Denn erfahrungsgemäß sind solche Baumaßnahmen nicht kurzfristig auszuführen.

Dem Land ist zumindest aufgrund der vorzeitigen Anschaffung ein finanzieller Schaden in Höhe des Zinsaufwands entstanden. Im übrigen sind die Druckereieinrichtungen noch immer nicht in Betrieb genommen worden.

15 Thüringer Finanzministerium
(Einzelplan 06)

Verfahren zur Festsetzung, Berechnung und
Zahlbar-
machung der Bezüge bei der Zentralen Gehalts-
stelle
des Landes Thüringen
(Kapitel 06 17)

- 15.0 Das von der Zentralen Gehaltsstelle des Landes Thüringen angewandte Verfahren zur Festsetzung (vom Finanzminister als "Feststellung" bezeichnet), Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge weist trotz zwischenzeitlich erfolgter Verbesserungen immer noch erhebliche Mängel auf, die die Sicherheit und Richtigkeit der Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge erheblich beeinträchtigen und Manipulationsmöglichkeiten nicht ausschließen.

Die Mängel müssen daher so bald wie möglich beseitigt werden. Der Rechnungshof hat aufgrund der Mängel das nach § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO für die Einrichtung der Bücher und Belege zwischen dem Minister der Finanzen und dem Rechnungshof erforderliche Einvernehmen bisher nicht erklärt.

Der schriftliche Vertrag zwischen dem Finanzminister des Landes Thüringen und der privaten Datenverarbeitungsgesellschaft, die die Berechnung der Bezüge für die Zentrale Gehaltsstelle durchführt, sieht nichts über Prüfungsrechte für den Thüringer Rechnungshof vor.

15.1 Der Rechnungshof hat das Verfahren zur Festsetzung, Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge bei der Zentralen Gehaltsstelle des Landes geprüft und festgestellt, daß das Verfahren erhebliche Mängel aufweist. Er hat den Minister der Finanzen mit Prüfungsmitteilung vom 26. August 1992 davon unterrichtet, daß

- die in dem DV-Verfahren durchgeführten Plausibilitätsprüfungen nicht ausreichen und die Bildschirmmasken unzweckmäßig gestaltet sind;
- durch die derzeit vorgenommenen Kontrollen der Zahlungsunterlagen die richtige und ordnungsgemäße Zahlbarmachung der Bezüge nicht gewährleistet ist;
- die derzeitigen Möglichkeiten der Fehlerkorrektur und die durchgeführten Kontrollen der Produktionsergebnisse nicht ausreichend sind;
- die vorhandenen Unterlagen nicht genügen, um die Verfahrensfunktionen transparent und nachvollziehbar zu belegen;
- Anweisungen über vorzunehmende Datensicherungen sowie Umfang und Aufbewahrungsfristen der zu archivierenden Unterlagen fehlen;

- die derzeitige Verfahrensweise nicht
sicher-

stellt, daß zur Zahlbarmachung der Bezüge
ausschließlich dokumentierte, freigegebene
und gültige Programme zum Einsatz kommen;

- die für die ordnungsgemäße Durchführung eines solchen automatisierten Verfahrens des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens erforderlichen Dienst- und Arbeitsanweisungen fehlen;
- bei der Zentralen Gehaltsstelle Unterlagen für ein Sicherheitskonzept oder zur Notfallplanung nicht vorhanden sind und eine Risikoanalyse fehlt.

Aufgrund dieser Mängel sind die Sicherheit und Richtigkeit der Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge nicht voll gewährleistet und Manipulationsmöglichkeiten nicht auszuschließen.

Der Rechnungshof hat den Minister der Finanzen aufgefordert, die festgestellten Mängel unverzüglich zu beheben und ihm hierfür Empfehlungen gegeben.

Im übrigen hat der Rechnungshof den Minister darauf hingewiesen, daß der Vertrag zwischen dem Finanzminister des Landes Thüringen und der privaten Datenverarbeitungsgesellschaft, die die Berechnung der Bezüge für die Zentrale Gehaltsstelle durchführt, keine Prüfungsrechte für den Rechnungshof vorsehe und mithin die Prüfung der Arbeitsdurchführung in dem privaten Rechenzentrum nicht möglich sei.

- 15.2** Der Minister der Finanzen hat mit seiner Stellungnahme vom 30. November 1992 die aufgeführten Mängel eingeräumt. Er hat dazu im einzelnen mitgeteilt, daß

- Plausibilitätskontrollen vermehrt eingebaut werden sollen,
- der Verarbeitungslauf dokumentiert und von der Verfahrenspflege- und Testgruppe überwacht werden soll,
- an einem Konzept der Kontrolle und Korrektur gearbeitet werde,
- die Verfahrensdokumentation ergänzt werde,
- eine Dienstanweisung für die Datensicherung erstellt werde,
- der Ablauf der Verfahrenspflege noch in einer Dienstanweisung zu regeln sei,
- Dienstanweisungen nach HKR-ADV-Best noch erstellt werden müssen und
- das vorhandene Sicherheitskonzept weiterentwickelt werde.

In seiner Stellungnahme vom 24. Mai 1993 zu dem

ihm am 25. Februar 1993 übersandten Bemerkungsentwurf hat der Minister der Finanzen mitgeteilt, daß zwischenzeitlich Maßnahmen, u.a.

bezüglich der Feststellung von Schwachstellen, Erweiterung der Plausibilitätsprüfungen, Verbesserung der Bildschirmmasken und ergänzende

Kontrollen im Verfahren, durchgeführt worden seien. Außerdem werden der Einsatz von leistungsfähigerer Technik sowie die externe

Erarbeitung eines Sicherheitskonzeptes und einer
Notfallplanung in Aussicht gestellt.

Zu den Prüfungsrechten des Rechnungshofs hatte der Minister auf eine entsprechende Anfrage des Rechnungshofs mit Schreiben vom 2. April 1992 zunächst mitgeteilt, daß mit der privaten Datenverarbeitungsgesellschaft vertraglich keine Prüfungsrechte des Landesrechnungshofs vereinbart worden seien. Dem Rechnungshof würden die dem Thüringer Finanzminister und der Zentralen Gehaltsstelle als Auftraggeber zustehenden Rechte der Prüfung bei der Datenverarbeitungsgesellschaft "hiermit jedoch eingeräumt".

In seiner Stellungnahme vom 30. November 1992 auf die Prüfungsmitteilung vom 26. August 1992 hat der Minister mitgeteilt, er stehe in Vertragsverhandlungen mit der privaten Datenverarbeitungsgesellschaft; dabei würde er die Prüfungsrechte des Rechnungshofs berücksichtigen.

- 15.3** Der Rechnungshof ist auch nach den inzwischen getroffenen Maßnahmen der Auffassung, daß das Verfahren zur Festsetzung, Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge immer noch erhebliche Mängel aufweist. Insbesondere hat der Minister der Finanzen in seiner Antwort keine Maßnahmen geschildert, welche die Sicherheit und Richtigkeit der Berechnung und Zahlbarmachung der Bezüge gewährleisten und Manipulationsmöglichkeiten ausschließen. Eine ausreichende Produktionskontrolle findet noch immer nicht statt. Außerdem sind noch der Einsatz der leistungsfähigeren Technik sowie die angekündigten Maßnahmen zum Sicherheitskonzept und zur Notfallplanung zu realisieren. Weiterhin

fehlen immer noch einige wesentliche zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs erforderliche Dienstanweisungen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, daß der Aufbau des Verfahrens bei der Zentralen Gehaltsstelle mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist und die Konsolidierung eine gewisse Zeit erfordert. Im Hinblick auf die Bedeutung des Verfahrens hält er jedoch die rasche Beseitigung der verbleibenden Mängel für dringend notwendig. Der Rechnungshof hat aufgrund dieser Mängel das nach § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO für die Einrichtung der Bücher und Belege zwischen dem Minister der Finanzen und dem Rechnungshof erforderliche Einvernehmen bisher nicht erklärt.

Zur Frage der Prüfungsrechte bei dem Rechenzentrum ist der Rechnungshof der Auffassung, daß seine Prüfungsrechte zur Wahrnehmung der ihm verfassungsmäßig und gesetzlich übertragenen Aufgaben nicht auf mündlichen Absprachen zwischen dem Finanzminister und der privaten Datenverarbeitungsgesellschaft beruhen dürfen, sondern in schriftlicher Form eindeutig verankert sein müssen.

16 Thüringer Finanzministerium
(Einzelplan 06)

Gehaltszahlung, Ermittlung und Behandlung
von

Erstattungsansprüchen durch die Zentrale
Gehaltsstelle des Landes Thüringen
(Kapitel 06 17)

16.0 Im letzten Quartal 1991 wurden die
Gehaltszahlungen durch die Zentrale
Gehaltsstelle des Landes Thüringen (ZGT)
auf das LOGA-Verfahren umgestellt. Vorher
erfolgte die Bezügezahlung im DV-System
ESER. Über die in dieser Zeit getätigten
Gehalts- und Lohnzahlungen liegen keine
für eine Prüfung ausreichenden
Zahlungsunterlagen vor.

Die ZGT berechnet und zahlt in
Vorleistung die Gehälter und Löhne auch
für Einrichtungen, die keine
unmittelbaren Landesdienststellen sind
oder waren. Dabei buchte sie zeitweise
die Beträge auf im Haushaltsplan nicht
existierende oder hierfür nicht vor-
gesehene Titel.

Soweit die ausgezahlten Beträge von den
Einrichtungen zu erstatten sind, wurden
sie oft erst mehrere Monate, in
Einzelfällen erst mehr als ein Jahr, nach
der Auszahlung zurückgefordert.

Die genaue Ermittlung der
Erstattungsbeträge ist nicht ausreichend
gewährleistet. Davon abgesehen ist die
Einziehung solcher Beträge teilweise
nicht mehr zu realisieren, weil einige
Einrichtungen zwischenzeitlich
zahlungsunfähig sind oder nicht mehr

existieren.

Die von der ZGT genutzten DV-Systeme/Verfahren enthalten keine ausreichenden Vorkehrungen, um Doppelzahlungen an Lohn- und Gehaltsempfänger auszuschließen.

- 16.1** Der Rechnungshof hat die Berechnung und Zahlung von Löhnen und Gehältern durch die ZGT geprüft. Er hat insbesondere hinsichtlich der Rückforderung der entsprechenden Beträge erhebliche Mängel festgestellt.

Dem TFM konnten die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs noch nicht zur Äußerung übersandt werden. Er wurde jedoch in einer Besprechung am 14. Juli 1993 über die wesentlichen Prüfungsfeststellungen vorab unterrichtet. Der Rechnungshof hält es wegen der Bedeutung seiner Feststellungen für angezeigt, schon jetzt auf wesentliche Beanstandungen hinzuweisen.

- 16.2** Die ZGT hat die Prüfungstätigkeit durch zeitweilige Vorenthaltung von Unterlagen und Verzögerung von Auskünften erschwert. Der Rechnungshof erwartet, daß die ZGT ihren entsprechenden gem. § 95 LHO bestehenden Verpflichtungen künftig unverzüglich nachkommt.

- 16.3** Weder bei der ZGT noch bei den Beschäftigungsdienststellen befinden sich über die bis September, teilweise bis Dezember 1991, nach dem DV-Verfahren ESER durchgeführten Lohn- und Gehaltszahlungen

für eine Prüfung ausreichende, vollständige Zahlungsunterlagen. Bei der Übernahme in das zur Zeit angewandte DV-Verfahren LOGA wurden keine Zahlungsdaten übernommen, die Aufschluß über die geleisteten Zahlungen hätten geben können. Die während der Bearbeitung unter ESER angefallenen Zahlungsdaten sind nicht mehr vorhanden. Insoweit ist die Richtigkeit der im Jahr 1991 zu Lasten des Landes getätigten Lohn- und Gehaltszahlungen, die in der Haushaltsrechnung 1991 mit rund 2,8 Mrd DM angegeben sind, nicht nachprüf-bar.

- 16.4** Die ZGT hat etwa seit Oktober 1991 für Institutionen mit eigener Rechtspersönlichkeit und solche, die nach einem Wirtschaftsplan arbeiten, Gehälter und Löhne mittels des LOGA-Verfahrens berechnet und diese in Vorleistung aus Landesmitteln gezahlt.

Diese von der ZGT getätigten Lohn- und Gehaltszahlungen waren als solche im Haushaltsplan nicht vorgesehen und hätten von den Einrichtungen zurückerstattet werden müssen. Auch für die Beschäftigten einzelner Einrichtungen wurden Zahlungen aus dem Landeshaushalt geleistet, obwohl es sich nicht um Landesbedienstete handelt. Die notwendigen Rückforderungen konnten u.a. deswegen nicht geltend gemacht werden, weil der ZGT nicht alle erstattungspflichtigen Einrichtungen bekannt waren. In vielen Fällen konnten die geleisteten Zahlungen auch nicht den

betreffenden Dienststellen zugeordnet werden.

Nennenswerte Rückforderungen sind erst seit Oktober 1992 erhoben worden. Dem lagen vielfach Beträge zugrunde, die nicht den tatsächlichen Vorleistungen entsprachen und zu niedrig waren. Gegenüber vielen Einrichtungen mußten daher die Erstattungsansprüche zum Teil mehrfach erheblich korrigiert werden. Dies beruht vor allem darauf, daß - wie an anderer Stelle im einzelnen dargestellt (siehe Tz. 15) - das Verfahren zur Festsetzung, Berechnung und Zahlbar-machung der Bezüge bei der Zentralen Ge-haltsstelle des Landes Thüringen erhebliche Mängel aufweist. Auch jetzt ist noch nicht ausreichend sichergestellt, daß die Erstat-tungs-beträge zutreffend und vollständig er-rechnet werden.

Auch entsprechen die zur Rückforderung herangezogenen Unterlagen nicht den haushalts- und kassenrechtlichen Anforderungen. Eine weitere Fehlerursache liegt darin, daß die ZGT die letztlich erhobenen Rückforderungen manuell übernommen hat.

Einrichtungen, die aufgrund eigener Unterlagen die Zahlungen der ZGT überprüfen konnten, weigerten sich, die geltend gemachten Forderungen in vollem Umfang anzuerkennen. Teilweise werden sich Rückforderungen nicht oder nur schwer durchsetzen lassen, weil Einrichtungen nicht mehr bestehen, in

andere Trägerschaft übergegangen oder zwischenzeitlich zahlungsunfähig geworden sind. Den allerdings nicht ausreichend nachprüfbaren Unterlagen der ZGT ist zu entnehmen, daß aus Vorleistungen in den Jahren 1991 und 1992 gegenüber solchen Einrichtungen noch Rückforderungen in Höhe von mindestens 5,8 Mio DM offenstehen; eine Realisierung ist nicht absehbar.

Verschiedentlich konnten Einrichtungen Rückforderungen nur nachkommen, weil sie für diesen Zweck zusätzliche Mittel beim Land beantragt und erhalten haben. Bei Stichproben wurden in einzelnen Einrichtungen Beträge von über 0,5 Mio DM festgestellt, die auf diese Weise verwandt wurden.

Die aus dem Landeshaushalt in den Jahren 1991 und 1992 abgeflossenen und zum Teil erst mehr als ein Jahr nach der Zahlung zurückgeforderten Beträge belaufen sich auf über 600 Mio DM. In welcher Höhe dem Land und/oder dem Bund durch Kreditaufnahmen finanzieller Nachteil entstanden ist, kann der Rechnungshof nicht feststellen.

- 16.5** Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, daß mindestens 2.500 Gehaltsempfänger des Landes mehrfach im Datenbestand geführt werden. Ob und ggf. in welchem Umfang es hierdurch zu Mehrfachzahlungen gekommen ist, hat der TFM noch nicht abschließend geprüft, obwohl ihm dieses Problem seit längerem grundsätzlich bekannt ist.

Das zur Prüfung dieser Frage angewandte Verfahren ist äußerst zeitaufwendig, wenig effektiv und sehr fehleranfällig. Die entsprechende, im Vergleich zum möglichen Schaden und dem jetzt anfallenden manuellen Aufwand preisgünstige Software ist nicht beschafft worden. Diese hätte eine ständige Kontrolle des Bestandes der Lohn- und Gehaltsempfänger ermöglicht, so daß Mehrfachzahlungen von vornherein zu vermeiden wären.

Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen (7. Juli 1993) lagen manuell ermittelte Überprüfungsergebnisse hinsichtlich der mehrfach im Bestand geführten Gehaltsempfänger lediglich für 59 Fälle vor. Danach war es in fünf dieser 59 Fälle zu Doppelzahlungen gekommen.

16.6 Der Rechnungshof hat auch festgestellt, daß Gehaltszahlungen für Stellen erfolgten, die in dem von der ZGT benutzten Dienststellenverzeichnis nicht aufgeführt sind. Es handelt sich hierbei um Beträge von mehreren Millionen DM. Obwohl die ZGT bereits im März 1993 auf dieses Problem hingewiesen wurde, ist es noch nicht geklärt. Es kann daher nicht festgestellt werden, für welche Personen und für welche Einrichtungen solche Gehaltszahlungen erfolgten und ob sie in dieser Größenordnung zulässig waren.

16.7 Der Rechnungshof hält es für dringend geboten, die aufgezeigten Mängel umgehend zu beheben und das gesamte Zahlungs- und Rückforderungsverfahren so zu gestalten, daß es den haus-halts- und kassenrechtlichen Bestimmungen genügt. Nur so kann künftig finanzieller Schaden für die öffentliche Hand vermieden werden. Im Hinblick auf die erheblichen Auswirkungen für den Landeshaushalt ist ein weiterer Aufschub der Maßnahmen nicht mehr zu vertreten.

17 Thüringer Minister für Wirtschaft und Verkehr
(Einzelplan 07)

Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten
(Kap. 07 02)

- 17.0 Der Rechnungshof hat bei der Prüfung von mit staatlichen Zuwendungen geförderten Projekten zur Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten festgestellt, daß
- in einigen Fällen Zuwendungsmittel ausgezahlt wurden, die erheblich höher waren als für die jeweilige Erschließungsmaßnahme insgesamt Baukosten entstehen werden,
 - rd. 90 Mio DM Zuwendungsmittel früher ausgezahlt wurden, als dies nach dem Stand der erbrachten Leistungen hätte erfolgen dürfen,
 - Aufwendungen für Baumaßnahmen, die nicht mit der Gebietserschließung im Zusammenhang stehen und Aufwendungen für nicht förderfähige Flächen bezuschußt wurden,
 - bei der Vergabe von Bauaufträgen gegen vergaberechtliche Bestimmungen verstoßen wurde,
 - Baumaßnahmen unwirtschaftlich geplant und ausgeführt und
 - von den Gemeinden überhöhte Honorarforderungen der beauftragten Ingenieurbüros vergütet wurden.

17.1 Der Rechnungshof hat im Jahre 1992 die Verwendung der in den Haushaltsplänen 1991/1992 bei Kap. 07 02

- ATG 86 (Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"),
- ATG 88 (Gemeinschaftswerk "Aufschwung-Ost")
und
- ATG 89 (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung)

für die Förderung von Maßnahmen zur Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten veranschlagten Mittel stichprobenweise bei der Bewilligungsbehörde - dem Ministerium für Wirtschaft und Verkehr - und den Zuwendungsempfängern geprüft. Von den im Jahr 1991 für insgesamt 145 Projekte bewilligten Zuwendungen wurden 88 mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 809 Mio DM in eine landesweite Prüfung einbezogen.

Zweck dieser maßnahmenbegleitenden Prüfung war, neben einer unterstützenden Beratung der mit solchen Fördermaßnahmen erstmals befaßten Zuwendungsempfänger, eine möglichst frühzeitige Feststellung fehlerhafter und unwirtschaftlicher Verwendung von Zuwendungsmitteln und von Verstößen gegen die Bewilligungsbedingungen, um damit der Bewilligungsbehörde die Möglichkeit zum korrigierenden Handeln zu geben.

17.2 Bei der Prüfung der Bewilligungsverfahren und der Auszahlung von Zuwendungen für Baumaßnahmen zur Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten wurden bei der Bewilligungsbehörde z.T. erhebliche Verstöße gegen haushalts- und zuwendungsrechtliche Bestimmungen festgestellt. So wurden beispielsweise Bewilligungen ausgesprochen, ohne daß

- abschließend genehmigte Bebauungspläne vor-

 - lagen,

- Stellungnahmen von Raumordnungsbehörden be-

 - rücksichtigt wurden,

- eine Antragsprüfung in technisch-

 - wirtschaftlicher Hinsicht erfolgte,

- die Eigentumsverhältnisse in den ausgewiese-

 - nen Erschließungsgebieten geklärt waren.

Außerdem wurden Zuwendungsmittel ausgezahlt, obwohl

- die entsprechenden Ausgaben nicht nachgewie-

 - sen waren,

- die Zuwendungsfähigkeit der Aufwendungen im

 - Sinne der Förderrichtlinien und

- vorgelegte Rechnungen hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit und der Mengenangaben nicht

überprüft wurden.

17.2.1 Der Rechnungshof hatte den Minister unter Hinweis auf im einzelnen aufgeführte Mängel aufgefordert, künftig die Voraussetzungen für eine sachgerechte Antragsprüfung, wozu die Einschaltung der nach den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO zu beteiligenden technischen staatlichen Verwaltung gehört, zu schaffen. Den Zuwendungsempfängern muß diese Institution benannt werden, da sie nach den Baufachlichen Nebenbestimmungen (Bestandteil der Zuwendungsbescheide) gehalten ist, die Zuwendungsempfänger bei der Antragstellung, beim Mittelabruf und bei der Führung des Verwendungsnachweises zu beraten.

17.2.2 In seiner Stellungnahme hat der Minister darauf hingewiesen, daß er sich bei der Prüfung der Zuwendungsanträge eines Prüfungsaus-schusses, besetzt mit zwei bis drei erfahrenen Förderreferenten aus den Altbundesländern, bediene. In diesem Ausschuß würden die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange geprüft und bewertet. Als zuständige technische staatliche Verwaltung im Sinne der VV zu § 44 LHO werde bei der Antragsprüfung bisher nur die untere Baubehörde (Kreisebene) herangezogen.

Weiterhin hat er ausgeführt, daß er dem politischen Willen der Landesregierung entsprechend bestrebt sei, den wirtschaftlichen Aufschwung in Thüringen und die Erreichung des Primäreffekts im Sinne der Zielsetzung der "Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" schnellstmöglich zu erreichen, räumte aber ein, daß es deshalb nicht zu den aufgezeigten Mängeln hätte

kommen dürfen. Er werde daher durch geeignete organisatorische Maßnahmen im Bereich des Ministeriums und des Landesverwaltungsamts (u.a. durch Einrichtung einer Verwendungsnachweisprüfstelle) die Voraussetzungen für ein ordnungsgemäßes und richtlinienorientiertes Verwaltungshandeln schaffen.

- 17.2.3** Der Rechnungshof verkennt nicht die Notwendigkeit, Fördermittel schnell zu bewilligen. Das nach seinem Eindruck bisher allerdings vorherrschende allein auf die schnellstmögliche Verausgabung der Fördermittel gerichtete Bestreben kann nicht akzeptiert werden. Der Rechnungshof begrüßt daher die Absicht des Ministers, durch organisatorische Maßnahmen ein ordnungsgemäßes Verfahren sicherzustellen. Er hält es aber für erforderlich, daß dabei folgendes beachtet wird:

Das Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (vgl. § 7 LHO) und das angestrebte Ziel - Finanzierung und Umsetzung einer möglichst großen Anzahl von Erschließungsmaßnahmen - erfordern, daß die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Finanzmittel unter Beachtung des günstigsten Verhältnisses zu dem verfolgten Zweck eingesetzt werden. Dies bedarf des Einsatzes einer fachlich qualifizierten technischen Kontroll- bzw. Prüfungsinstanz bei der Bewilligung und der Verwendung der Zuwendungsmittel.

Der Rechnungshof hält daher die Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung (Staatsbauämter, Straßenbauämter, Wasserwirtschaftsverwaltung) für unumgänglich.

Auf die bisher übliche Beteiligung der Kreisbauämter bei der Prüfung der Zuwendungsanträge sollte im Hinblick auf die dort in der Regel (noch) nicht vorhandene fachliche Erfahrung, vor allem aber wegen der zu befürchtenden Interessenverflechtung bei der Stellung von Anträgen durch kommunale Gebietskörperschaften, verzichtet werden.

17.3 Von einer Vielzahl der Zuwendungsempfänger waren bis zum Zeitpunkt der Prüfung (2. Hj. 1992) insgesamt rd. 90 Mio DM an Zuwendungsmitteln früher abgerufen worden als dies nach den Zuwendungsrichtlinien zulässig war. Diese schreiben vor, daß ein Abruf von Mitteln nur erfolgen darf, wenn sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden.

17.3.1 Der Minister wurde darauf hingewiesen, daß dem Land aufgrund dieser vorzeitigen Inanspruchnahme von Zuwendungsmitteln gegenüber den Zuwendungsempfängern Zinsforderungen von rd. 1,3 Mio DM zustehen dürften.

Er wurde gebeten, den Zinsbetrag genau zu ermitteln, zur Frage der Zinsforderung grundsätzlich Stellung zu nehmen und darzulegen, wie er künftig solche zuwendungsrechtlichen Verstöße auszuschließen gedenkt.

17.3.2 In seiner Stellungnahme hat der Minister erklärt, daß gemäß Nr. 8.6 der zur Zeit geltenden Hessischen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO Zinsforderungen gegenüber

den Zuwendungsempfängern geltend gemacht würden, soweit nicht über den in den VV eingeräumten Zeitraum der fristgerechten Verwendung hinaus eine Verlängerung der Mittelbereitstellung um weitere acht Wochen beantragt, begründet und von ihm genehmigt worden sei. Die sich aus der Verletzung der VV ergebenden finanziellen Forderungen würden im Zusammenhang mit der Verwendungsnachweisprüfung geltend gemacht.

- 17.3.3** Die vom Minister hinsichtlich der Zinsforderungen eingeräumte Verlängerung des nach den VV vorgegebenen Zeitraums um weitere acht Wochen steht nicht im Einklang mit den vorgenannten VV. Der Rechnungshof hält eine solche Verlängerung des Zeitraums auch im Hinblick auf Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger für unvertretbar.

Das Vorhaben des Ministers, einen verfrühten Mittelabruf erst bei Vorlage der Verwendungsnachweise zu prüfen und mögliche Zinsforderungen auch dann erst geltend zu machen, ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht mit dem Grundsatz zu vereinbaren, daß Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind (vgl. § 34 Abs. 1 LHO).

Im übrigen wird empfohlen, die nach den Bau-fachlichen Ergänzungsbestimmungen (ZBau-Land) bei der Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen zu beteiligende technische staatliche Verwaltung bereits bei der Auszahlung der Zuwendungen einzuschalten, um durch deren Prüfung eine am Baufortschritt und den erbrachten Leistungen

orientierte Mittelauszahlung
sicherzustellen.

- 17.4** In einem Fall wurden die gesamten Kosten für den Bau eines Hauptsammlers der Kanalisation von rd. 2,2 Mio DM aus Fördermitteln beglichen, obwohl der Anteil des aus dem Gewerbegebiet abzuleitenden Schmutzwassers nur rd. 10 v.H. der Gesamtabflußmenge beträgt.

Der Minister hat aufgrund unseres Hinweises das Landesverwaltungsamt angewiesen, bei der Anerkennung der zuwendungsfähigen Ausgaben nur die anteiligen Investitionen, die zur Erschließung des Gewerbegebiets notwendig sind, in die Förderung aufzunehmen.

- 17.5** Fördervoraussetzung ist nach den Förderrichtlinien sowie den Zuwendungsbescheiden u.a. der Nachweis, daß die im Erschließungsgebiet liegenden Flurstücke im Eigentum des Zuwendungsempfängers stehen. Sofern dieser Eigentumsnachweis (noch) nicht möglich ist, können ausnahmsweise auch beglaubigte Kaufverträge anerkannt werden.

- 17.5.1** Diese Bedingungen wurden von mehreren Zuwendungsempfängern nicht erfüllt. Angesichts der Vielzahl der noch immer ungeklärten Eigentumsverhältnisse verkennt der Rechnungshof nicht die Schwierigkeit, diese Bedingungen für ein Erschließungsgebiet insgesamt zu erfüllen. Er hält es jedoch für notwendig, bei den Zuwendungsempfängern die Erfüllung dieser Bedingungen in den Zuwendungsbescheiden mit Fristsetzung zeitlich festzulegen und ggf. anzumahnen.

- 17.5.2** Der Minister hatte dies zwischenzeitlich erkannt und in später erteilten Zuwendungsbescheiden eine Fristsetzung zum Erbringen des Eigentumsnachweises für die im Erschließungsgebiet liegenden Flurstücke aufgenommen.
- 17.6** Nach den Vorschriften im Teil II des 20. Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe können nur bestimmte Gewerbebetriebe gefördert und folglich nur durch solche Betriebe belegte Grundstücksflächen als förderfähig angesehen werden.
- 17.6.1** In mehreren Fällen wurden von den Antragstellern Zuschüsse für nichtförderfähige Flächen, wie z.B. Wohngebiete, Flächen für den Gemeinbedarf oder Grundstücke, die von nicht förderfähigen Betrieben belegt wurden, beantragt, die vom Ministerium in voller Höhe bewilligt wurden. Der Rechnungshof hat dem Ministerium gegenüber darauf hingewiesen, daß - wie dies auch in den Altbundesländern gehandhabt wird - nur der durch förderfähige Betriebe belegte Flächenanteil gefördert werden kann.
- 17.6.2** Der Minister hat hierzu auf Vereinbarungen zwischen den Förderreferenten der Bundesländer hingewiesen, nach denen in den neuen Bundesländern "auch nicht förderfähige Betriebe förderunschädlich in einem geförderten Gewerbegebiet angesiedelt werden können." Da aber die Verbindlichkeit dieser Vereinbarungen nicht zweifelsfrei erscheine, sei er bemüht, weitere bestätigende Unterlagen für eine solche Regelung vorzulegen.

Der Rechnungshof erwartet, daß dies umgehend geschieht. Eine Entscheidung in dieser Angelegenheit wird bis dahin zurückgestellt.

- 17.7** Der Rechnungshof hat festgestellt, daß in mehreren Fällen Zuwendungsmittel abgerufen wurden, die zwar gemäß den Bedingungen zum Zuwendungsbescheid durch Vorlage von Rechnungen begründet wurden; die in diesen Rechnungen aufgeführten Leistungen waren aber nur zum Teil oder in Einzelfällen überhaupt nicht erbracht worden.

Die Zuwendungsempfänger (Gemeinden) haben damit gegen das Haushaltsrecht (vgl. § 34 Abs. 2 LHO) und gegen entsprechende Bewilligungsbedingungen in den Zuwendungsbescheiden verstoßen.

Der Minister hat zugesagt, daß die vom Rechnungshof aufgezeigten Verstöße geahndet und die Fördermittel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise zurückgefordert werden. In besonders gravierenden Fällen sei vorgesehen, Anzeige wegen Subventionsbetrug zu erstatten.

Der Rechnungshof begrüßt diese Absicht des Ministers, weist jedoch darauf hin, daß der Zeitpunkt für die beabsichtigte Rückforderung verspätet sein könnte (vgl. § 48 Abs. 4 VwVfG).

- 17.8** Der Rechnungshof hat festgestellt, daß einige kleine Gemeinden mit einem zudem für Gewerbegebiete ungünstigen Standort unverhältnismäßig große Industrie- und Gewerbegebiete erschlossen haben.
- 17.8.1** Er hält dies für bedenklich, zumal die entsprechenden Erschließungsabsichten vom zuständigen Büro für Territorialplanung bzw. der staatlichen Umweltinspektion in ihren fachlichen Stellungnahmen zur behördlichen Genehmigung der Bebauungspläne bereits als "überzogen und unangemessen im Hinblick auf den lokalen Bedarf und den Erhalt des Charakters des Siedlungskörpers" beurteilt worden waren. So waren einige zum Zeitpunkt der Prüfung (2. Hj. 1992) fast vollständig erschlossene Gewerbegebiete nur zum geringen Teil von Investoren belegt.

- 17.8.2** Der Minister hat hierzu ausgeführt, daß er selbst keine Gewerbegebiete genehmige, sondern nur Fördermittel für solche Gebiete bewillige, die mit Zustimmung - ggf. unter Bedingungen - der zuständigen Raumordnungsbehörde errichtet werden können. Er hat zugesagt, diese Fälle zu überprüfen.
- 17.8.3** Der Rechnungshof begrüßt diese Absicht des Ministers, vermißt aber ein Konzept zur zielorientierten und wirtschaftlichen Vergabe der Fördermittel.
- 17.9** Nach § 55 LHO muß dem Abschluß von Verträgen über Bauleistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäftes oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

Mit dieser Forderung wird aus konjunktur- und wettbewerbspolitischen Gründen angestrebt, die Aufträge der öffentlichen Hand möglichst umfassend dem öffentlichen uneingeschränkten Wettbewerb zu unterziehen. Durch die anderen von der öffentlichen Ausschreibung abweichenden - nach den Regelungen der VOB/VOL nur unter bestimmten Voraussetzungen möglichen - Vergabearten aufgrund einer "Beschränkten Ausschreibung" oder der "Freihändigen Vergabe" wird der Wettbewerb erheblich eingeschränkt oder - wie bei der freihändigen Vergabe - nahezu ausgeschlossen.

17.9.1 Bei den meisten Erschließungsmaßnahmen wurde die beschränkte Ausschreibung - in einigen Fällen auch eine freihändige Vergabe - vorgenommen, obwohl die Ausnahmetatbestände nach der VOB nicht vorlagen. Außerdem haben wir bei einigen Maßnahmen Feststellungen getroffen, die die Annahme rechtfertigen, daß bei den insoweit durchgeführten beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben Manipulationen bei der Preisgestaltung und den Vergabeverfahren vorgekommen sind. Der Minister wurde gebeten, bei besonders schwerwiegenden Verstößen gegen die Vergabevorschriften die Möglichkeiten des Widerrufs bzw. der Rücknahme der Zuwendungsbescheide zu prüfen.

17.9.2 Der Minister hat hierzu ausgeführt, bei Anhörung der betroffenen Zuwendungsempfänger habe sich ergeben, daß die Wettbewerbsfrage in der kurzen Zeit seit der Zugehörigkeit zur Bundesrepublik für viele noch neu gewesen und nicht als so zwingend angesehen worden sei. Mehrfach sei auch argumentiert worden, daß es für Thüringen noch keine Gemeindehaushaltsordnung gebe, die eine öffentliche Ausschreibung verlange. Auch hätten die aus den Altbundesländern stammenden, mit der Planung, Vergabe und Durchführung der Erschließungsmaßnahmen beauftragten Ingenieurbüros insoweit die Beratung und ihre Aufgaben oft vernachlässigt.

Alle vom Rechnungshof benannten Fälle würden jedoch überprüft. Bei geringen Verstößen erfolge eine Verwarnung und die letztmalige Androhung des Widerrufs der Fördermittel. Besonders schwerwiegende Fälle -

insbesondere bei Verdacht auf Manipulation -
würden der Kommunalaufsicht übergeben.

In die seit Frühjahr 1993 erteilten Zuwen-
dungsbescheide werde zudem die Bedingung
aufgenommen, daß Fördermittel nur dann ge-
zahlt würden, wenn eine öffentliche
Ausschreibung erfolgt ist oder eine
stichhaltige Begründung für eine Abweichung
davon vorliegt.

17.9.3 Der Rechnungshof nimmt die Absicht des Mini-
sters, die im Bericht aufgeführten
Einzelfälle zu überprüfen und bei Verdacht
auf Manipulationen die Kommunalaufsicht
einzuschalten, zur Kenntnis. Er geht davon
aus, daß sich aufgrund der in die
Zuwendungsbescheide aufzunehmenden Be-
dingung, mit der die öffentliche Ausschrei-
bung als Regelausschreibung vorgeschrieben
wird, die festgestellten Vergabeverstöße
nicht wiederholen werden.

17.10 Nach den bundesweit angewandten Empfehlungen
der Forschungsgesellschaft für das
Straßenwesen sind die Straßenbreiten und der
Straßenoberbau für Erschließungsstraßen je
nach Belastungsgrad vorgegeben.

17.10.1 Der Rechnungshof hat in mehreren Fällen
festgestellt, daß sowohl die Straßenbreiten
als auch der Straßenoberbau z.T. weit über
den dort empfohlenen Grenzwerten geplant
wurden, was dem Grundsatz der
wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung
von Zuwendungsmitteln widerspricht. Einige
Zuwendungsempfänger haben bereits im Laufe
der Prüfung zugesagt, die noch in der
Planung befindlichen Maßnahmen den

Empfehlungen der Forschungsgesellschaft
anzupassen.

17.10.2 Der Minister hat veranlaßt, daß die Planungen in den vom Rechnungshof angesprochenen Fällen durch die Straßenbauämter als zuständige Fachbehörde überprüft werden. Weiter hat er zugesagt, die bisher im Ministerium geprüften Zuwendungsanträge hinsichtlich der technischen Vorgaben, der Kosten und der Wirtschaftlichkeit der Bauweisen im Sinne der ZBau-Land künftig von den Straßenbauämtern prüfen zu lassen.

17.10.3 Der Rechnungshof wird sich bei künftigen Prüfungen von den durch die Einschaltung der staatlichen technischen Verwaltung angestrebten Verbesserungen der Verwaltungsabläufe überzeugen.

17.11 Da kleine und mittlere Gemeinden in der Regel über keine eigenen qualifizierten Bauabteilungen verfügen, werden die Planung und die Baudurchführung der Erschließungsmaßnahmen meist Ingenieurbüros übertragen. Der Honorarberechnung wird in diesen Fällen die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) zugrunde gelegt.

Der Rechnungshof hat in mehreren Fällen überhöhte Honorarforderungen solcher Ingenieurbüros festgestellt, die - unter Ausnutzung der Unwissenheit der oft überforderten Gemeindevorstände - meist auf eine unzulässige Auslegung der HOAI zurückzuführen waren.

Bei zwei Zuwendungsmaßnahmen wurden auf diese Weise Honorare, die insgesamt um rd.

600.000 DM zu hoch waren, gefordert und aus
Zuwendungsmitteln vergütet.

- 17.11.1** Der Minister hat dazu mitgeteilt, er werde die fraglichen Fälle dem Bund Deutscher Architekten, Landesverband Thüringen, zur Kenntnis geben und den betroffenen Kommunen empfehlen, die Honorarabrechnungen überprüfen zu lassen. Im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise werde nur der Teil der Honorarforderungen als zuschußfähig anerkannt werden, der sich eindeutig und ausschließlich auf die Erschließungsmaßnahmen und -kosten bezieht; überhöht in Anspruch genommene Fördermittel sollen widerrufen werden.
- 17.11.2** Der Rechnungshof begrüßt die Initiative des Ministers. Damit aber zukünftig die Begleichung überhöhter Honorarforderungen unterbleibt, bedarf es auch insoweit der Einschaltung der technischen staatlichen Verwaltung, der die Prüfung von Honorarverträgen und -forderungen zu übertragen ist.
- 17.11.3** Im übrigen wird empfohlen, die Straßenbauverwaltung als Fachbehörde auf ihre Beratungspflicht gegenüber den Zuwendungsempfängern, die sie bereits vor Abschluß der Ingenieurverträge wahrzunehmen hat, hinzuweisen.
- 17.12** Einige Gemeinden haben in Ermangelung eigenen Personals den Verkauf erschlossener Grundstücke freiberuflichen Maklern übertragen. Dabei wurde ein der Gemeinde zufließender Festpreis pro Quadratmeter Grundstücksfläche vereinbart; der vom Makler

darüber hinaus erzielte Verkaufspreis wurde ihm als Provision zugestanden.

In einigen Fällen betrug die dadurch erzielten Maklerprovisionen bis zu 30 v.H. des von der Gemeinde festgesetzten Festpreises. Derartig hohe Provisionen verteuern den vom Investor zu tragenden Kaufpreis und unterlaufen somit das Förderziel, möglichst preisgünstige Grundstücke anzubieten und so einen Anreiz zu Investitionen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu geben.

- 17.12.1** Der Minister hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen. Er wird diese Fälle überhöhter Maklerprovisionen dem Verband Deutscher Makler mitteilen und darüber hinaus der Kommunalaufsichtsbehörde zur Prüfung übergeben. Weiterhin soll den Kommunen empfohlen werden, ihre Maklerverträge im Einzelfall rechtlich prüfen zu lassen.
- 17.12.2** Der Rechnungshof empfiehlt, bei der Einschaltung von Maklern darauf hinzuwirken, daß nur Provisionen in angemessener Höhe vereinbart werden.
- 17.13** Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen. Im Hinblick auf eine zeitnahe Berichterstattung legt der Rechnungshof bereits zum jetzigen Zeitpunkt seine Feststellungen vor; über die abschließende Behandlung dieser Prüfungsfeststellungen und daraus resultierende Entscheidungen wird in den nächsten Bemerkungen berichtet.

**18 Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Verkehr
(Einzelplan 07)**

**Veranschlagung von Erstattungen des Bundes im
Einzelplan des Ministers für Wirtschaft und Tech-
nik
(Kapitel 07 02, Titel 241 01)**

**18.0 Auf Veranlassung des Ministers für Wirtschaft
und Technik sind in den Haushaltsplan 1991
bei Kap. 07 02 Einnahmen von 26,8 Mio DM
eingestellt worden, obwohl weder eine Zusage
des Bundes zu weiteren Leistungen für die
Kali-industrie vorlag noch weitere Zahlungen
in Aussicht gestellt waren. Der darin
liegende Verstoß gegen die bei der
Aufstellung des Haushalts zu beachtenden
Grundsätze ist zu beanstanden, weil die zur
Veranschlagung notwendige Etatreife fehlte
und diese Vorgehensweise der Funktion des
Haushaltsplans zur Feststellung und Dec??kung
eines wirklichkeitsnahen Finanzbedarfs (§ 2
Satz 1 LHO) zuwiderläuft.**

**18.1 Im Haushalt 1991 sind im Einzelplan 07
(Ministerium für Wirtschaft und Technik) nach
einer entsprechenden Ankündigung des
Ministers zweckgebundene Einnahmen aus
Leistungen des Bundes in Höhe von 26,8 Mio DM
für die "Finanzierung der sozialen Absi-
cherung der Arbeitnehmer der Kali-Industrie
aufgrund von Strukturmaßnahmen" (vgl.
Erläuterungen zu Titel 241 01) veranschlagt
worden. In einem Schreiben vom 20. Dezember
1990 an die Kali-Industrie hatte der
Bundesminister für Wirtschaft jedoch weitere
Zahlungen für diese Struktur Anpassungs-
maßnahmen ausdrücklich abgelehnt. Mehrere Ge-
spräche in dieser Angelegenheit zwischen Ver-
tretern der Landesregierung und des**

Bundeswirtschaftsministeriums während des Jahres 1991 führten zu keiner Änderung der Auffassung des Bundes.

Der Rechnungshof (Rechnungsprüfungsstelle Erfurt) hat in Prüfungsmitteilungen an den Wirtschafts- und den Finanzminister darauf hingewiesen, daß die Veranschlagung der fraglichen Erstattungen des Bundes unzulässig war, weil der Bund für diesen Zweck weitere Leistungen abgelehnt hatte. Die Landesregierung habe damit einen der im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu beachtenden Grundsätze verletzt, wonach der Haushaltsplan die im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen zu enthalten hat (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 LHO). Nach Auffassung des Rechnungshofs habe es für die Landesregierung keinen hinreichenden Grund zu einer solchen Annahme gegeben.

18.2 Der Wirtschaftsminister hat erwidert, die Landesregierung sei bei der Einbringung des Entwurfs zum Haushaltsplan 1991 davon ausgegangen, daß eine umgehende Erstattung des Bundeszuschusses an die Mitteldeutsche Kali-AG von der Bundesregierung erlangt werde. Diese Einschätzung sei auch vom Landtag bei seinen Beratungen und bei der Verabschiedung des Haushalts 1991 geteilt worden. Der Finanzminister hat mitgeteilt, das Land sei bei seiner rechtlichen Beurteilung von der Erwartung ausgegangen, daß noch im Jahr 1991 eine rechtliche oder politische Lösung erfolge, so daß die Veranschlagung als Einnahme gerechtfertigt gewesen sei.

18.3 Den Ausführungen des Wirtschafts- und des Finanzministers kann nicht gefolgt werden.

Insbesondere allein die Erwartung einer rechtlichen oder politischen Lösung kann nicht als hinreichender Grund für eine Veranschlagung gewertet werden. Daß dem Land die entsprechenden Einnahmen voraussichtlich zufließen würden, konnte aufgrund der ablehnenden Äußerung des Bundeswirtschaftsministers vom 20. Dezember 1990 nicht erwartet werden. Die bloße Hoffnung, in Verhandlungen mit dem Bund dennoch Bundesleistungen zu erhalten, reicht jedoch für eine Veranschlagung nicht aus. Eine schlüssige Begründung dafür, auf welche konkreten Umstände sich diese Erwartung stützt, konnte von seiten der Landesregierung nicht gegeben werden.

Für eine Einstellung in den Haushaltsplan als zu erwartende Einnahme ist - zumal bei einer Größenordnung von 26,8 Mio DM - zu verlangen, daß diese Erwartung durch konkrete Umstände begründet wird. Nach der eindeutigen Stellungnahme des Bundes wäre eine Darlegung des Landes erforderlich gewesen, die den voraussichtlichen Mitteleingang nachprüfbar begründet hätte.

Der Minister für Wirtschaft und Verkehr und der Finanzminister werden aufgefordert, alle Veranschlagungsgrundsätze der LHO bei der Haushaltsaufstellung einzuhalten. Bevor einzelne Ansätze in den Landeshaushalt eingestellt werden, ist deren Etatreife sorgfältig zu prüfen. Nur so kann gewährleistet werden, daß der Haushaltsplan seine Funktion zur Feststellung und Deckung eines wirklichkeitsnahen Finanzbedarfs (§ 2 LHO) erfüllt.

**19 Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit
(Einzelplan 08)**

Landesbetriebe nach § 26 LHO

- 19.0** Der Minister hat bis zum 31. Dezember 1992 den Thüringer Rechnungshof über Vorgänge, die Landeseinrichtungen betreffen, entgegen § 102 LHO nicht unterrichtet. Er hat für diese Einrichtungen keine ausreichenden Regelungen über die Wirtschaftsführung, die Buchführung, das Kassenwesen und die Rechnungslegung getroffen. Der Rechnungshof ist im übrigen der Auffassung, daß dem Haushaltsplan Übersichten über die Stellen der Angestellten und Arbeiter solcher Einrichtungen beizufügen sind.
- 19.1.1** Im Einzelplan 08 sind in Anlagen die Wirtschafts- und Finanzpläne von 47 Einrichtungen aufgeführt, die nicht nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplanes wirtschaften. Nach der haushaltsmäßigen Darstellung handelt es sich dabei um Landesbetriebe nach § 26 LHO mit einem Volumen an Ausgaben von ca. 410 Mio DM im Haushaltsplan 1992. Zum Ausgleich von Unterdeckungen in den Wirtschaftsplänen sind a.a.O. für die Einrichtungen rd. 5,76 Mio DM und zusätzlich global rd. 53,5 Mio DM (zus. rd. 59,26 DM) als Ausgaben veranschlagt worden. Die Ist-Ausgaben für diese Einrichtungen in den Jahren 1991 und 1992 können nicht dargestellt werden, weil die Haushaltsrechnungen noch nicht vorliegen.

Der Minister hat den Rechnungshof bis zum 31. Dezember 1992 nicht über diese Einrichtungen unterrichtet, wie dies nach § 102 LHO erforderlich gewesen wäre. Er hat ihm bis dahin auch keine Unterlagen über diese Einrichtungen zugeleitet, obwohl die Jahresabschlüsse für 1990 und 1991 längst vorliegen müßten.

In einer Erörterung der Angelegenheit im Ministerium im Monat November 1992 wurde dem Rechnungshof mitgeteilt, daß dem Ministerium bisher die geforderten Unterlagen nicht vorlägen und der Minister keine näheren Regelungen über die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungslegung dieser Einrichtungen getroffen habe.

- 19.1.2** Der Rechnungshof hat den Minister darauf aufmerksam gemacht, daß in bestimmten Fällen der Landesrechnungshof unverzüglich zu unterrichten oder vor dem Erlaß von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Landeshaushaltsordnung zu hören ist (§§ 102 Abs. 1 Nr. 2 und 103 Abs. 1 LHO).

Er hat weiter darauf hingewiesen, daß für die Einrichtungen, soweit sie als Landesbetriebe nach § 26 LHO weitergeführt werden, eine Betriebssatzung festgesetzt werden sollte, in der nähere Regelungen über die Haushalts- und Wirtschaftsführung, das Kassenwesen, die Buchführung sowie die Rechnungslegung zu treffen sind.

19.1.3 Am 29. Januar 1993 hat der Minister dem Rechnungshof eine Aufstellung über die Landesbetriebe zugesandt und Informationen über Veränderungen in Aussicht gestellt. Er hat im Monat Februar 1993 mitgeteilt, daß er mehrere Dienstanweisungen, z.T. solche des Thüringer Finanzministers, an die Einrichtungen weitergeleitet habe und im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden persönlichen und sächlichen Mittel alle Maßnahmen zu einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesbetriebe im Sinne des § 26 Abs. 1 LHO getroffen habe. Der Erlaß einer Betriebssatzung sei in den Vorschriften nicht zwingend vorgesehen.

19.1.4 Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, daß die vom Minister an die Einrichtungen gerichteten Schreiben deren Wirtschaftsführung, Kassenwesen, Buchführung und Rechnungslegung nur in wenigen Punkten und keineswegs ausreichend regeln. Er wird in dieser Auffassung durch die Aussage im Ministerium bestärkt, daß die Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium und einzelnen Einrichtungen schwierig sei.

Der Rechnungshof hält es deshalb für unerlässlich, daß der zuständige Minister unverzüglich nähere Regelungen für die o.g. Betriebe durch Betriebssatzungen und allgemeine Dienstanweisungen trifft. Dies ist in den Hessischen Verwaltungsvorschriften zu § 74 LHO unter Nr. 1.3, die in Thüringen anzuwenden sind, vorgeschrieben.

- 19.2.1** Im Haushaltsplan sind für die Einrichtungen jeweils nur der Erfolgs- und Finanzplan, aber keine Stellenübersicht für Angestellte und Arbeiter dargestellt. Im Hinblick auf die hohe Zahl der Mitarbeiter in den Landesbetrieben (ca. 5.000 bis 6.000) und die damit verbundenen finanziellen Aufwendungen (rd. 260 Mio DM lt. Haushaltsplanentwurf 1993) hat der Rechnungshof angeregt, künftig in den Haushaltsplänen auch Stellenübersichten aufzunehmen.
- 19.2.2** Der Minister hat darauf erwidert, daß er in seinen Vorschlag für den Haushaltsplan die Stellenpläne der Landesbetriebe nach § 26 LHO nicht aufnehmen werde. Die Bestimmung des § 26 Abs. 1 Satz 4 LHO sehe nur das Ausbringen von Planstellen bei Landesbetrieben im Haushaltsplan vor. Für eine Abweichung von der Thüringer Landeshaushaltsordnung bestehe weder Grund noch Anlaß. Sie läge nicht im Interesse von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, sondern würde die Verwaltungsarbeit vermehren und ausweiten.
- 19.2.3** In Anbetracht der hohen Zahl der Stellen für Angestellte und Arbeiter sowie der Höhe der Personalaufwendungen der Landesbetriebe hält es der Rechnungshof nicht für vertretbar, daß diese Stellen im Haushalt nicht ausgewiesen werden. Dies umso weniger, als sogar für eine geringere Zahl von Mitarbeitern in der unmittelbaren Landesverwaltung nach § 17 Abs. 6 LHO solche Stellen in den Erläuterungen zum Haushaltsplan ausgewiesen werden müssen.

Bei den Landeseinrichtungen beträgt der Personalaufwand im Durchschnitt mehr als 60 v.H. der Gesamtaufwendungen. Für die Beurteilung der Wirtschaftsführung und der künftigen Entwicklung solcher Einrichtungen kommt deshalb den Stellenübersichten eine besondere Bedeutung zu. Die Erstellung von solchen Übersichten verursacht keine zusätzliche Verwaltungsarbeit, weil sie bei den Einrichtungen aus anderen Gründen schon vorhanden sind. Sie werden für eine geordnete Personalwirtschaft und für den Kostennachweis gegenüber den Kostenträgern benötigt.

Der Rechnungshof vertritt deshalb entgegen den Ausführungen des Ministers die Auffassung, daß auch die Stellen für Angestellte und Arbeiter, dem Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit entsprechend, für die parlamentarischen Beratungen und die Beschlußfassung in Stellenübersichten dargestellt und dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt werden sollten. Sie sind auch eine wichtige Voraussetzung dafür, daß im Rahmen der Finanzkontrolle die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Einrichtungen wirkungsvoll geprüft werden können.

**20 Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit
(Einzelplan 08)**

**Ersatzbeschaffung eines Minister-Dienstkraftfahr-
zeuges
(Kapitel 08 01, Titel 811 01)**

20.0 Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß dem Land anläßlich der Ersatzbeschaffung eines Minister-Dienstkraftfahrzeuges ein Schaden entstanden ist.

20.1 Der Rechnungshof war in seiner gutachtlichen Stellungnahme an den Haushalts- und Finanzausschuß u.a. zu dem Ergebnis gekommen, daß der Verkauf des Minister-Dienstkraftfahrzeuges unter dem vollen Wert erfolgte und daß damit gegen § 63 Abs. 3 LHO verstoßen wurde. Bei diesem Vorgang ist ein vom Rechnungshof ermittelter Schaden von rund 9.450 DM einschließlich Zins-verlusten für den Landeshaushalt entstanden.

Der Rechnungshof hat in einem anschließenden Prüfungsverfahren der Landesregierung den entstandenen Schaden im einzelnen beziffert und sie um Mitteilung gebeten, inwieweit Ersatzansprüche geltend gemacht werden.

20.2 In seiner Stellungnahme kommt der Minister für Soziales und Gesundheit zu dem Ergebnis, daß dem Land durch den Tausch des Minister-Dienstkraftfahrzeuges kein Schaden entstanden sei; entsprechende Ersatzansprüche beständen also nicht. Er begründet dies im wesentlichen damit, daß sich selbst bei Anerkennung des vom Rechnungshof beanstandeten zu geringen Verkaufserlöses des gebrauchten Dienstkraftfahrzeuges letztlich ein

finanzieller Nutzensaldo aus dem kostengünstigen Kauf des neuen Dienstkraftfahrzeuges ergebe.

Ferner hat der Minister mitgeteilt, daß grundsätzlich keine Ansprüche des Landes zu erkennen seien, und zwar selbst dann nicht, wenn man dem Rechnungshof in seiner Bewertung des finanziellen Schadens folge. Im übrigen seien Ansprüche nach § 98 LHO nicht im Rahmen der Prüfungs-mitteilungen erörtert worden.

- 20.3** Die Begründung des Ministers überzeugt nicht. Kompensationsgeschäfte, wie sie dargetan werden, sind den öffentlichen Haushalten fremd und eine monetäre schadensmindernde Wirkung greift nicht. Zudem übersieht der Minister, daß die Verwaltung grundsätzlich verpflichtet ist, einerseits mögliche Preisvorteile bei Beschaffungen zu nutzen und andererseits Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert zu veräußern (vgl. § 63 Abs. 3 LHO).

Des weiteren entspricht die vom Minister vorgenommene Wertung als Tausch bzw. als Kopplung des Verkaufs mit dem Einkaufsvorgang nicht dem vom Rechnungshof ermittelten Sachverhalt; aus den vertraglichen Unterlagen sind zwei getrennte Vorgänge, die des Verkaufs und des Kaufs, ersichtlich.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß eine Ersatzbeschaffung nach den Regelungen des Haushaltsrechts sowie unter Zugrundelegung der einschlägigen Bestimmungen für Dienstkraftfahrzeuge zum damaligen Zeitpunkt nicht zulässig war und daß sich der finanzielle Schaden für den Landeshaushalt aus dem zu geringen Ver-

kaufserlös des gebrauchten Dienstkraftfahrzeuges sowie aus Zinsverlusten aufgrund nicht notwendiger und/oder zu frühzeitiger Ausgaben ergibt.

Im übrigen sind die Ausführungen des Ministers zu § 98 LHO unzutreffend, da der Rechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen vom 5. Juni 1992 die Landesregierung ausdrücklich um Prüfung und Stellungnahme zu Schadensersatzansprüchen gebeten hatte.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Der Rechnungshof wird die Angelegenheit, insbesondere die Frage der Ersatzansprüche, weiterverfolgen.

**21 Thüringer Innenministerium
Thüringer Finanzministerium
(Einzelplan 17)**

**Gewährung einer zusätzlichen Finanzhilfe an die
Stadt Schmölln
(Kapitel 17 16, Titel 971 02; Kapitel 17 24,
Titel 613 01)**

**21.0 Der Stadt Schmölln wurden vom Land
Finanzhilfen von insgesamt rd. 2,2 Mio DM
ohne eine entsprechende Ermächtigung im
Haushaltsplan und unter Verstoß gegen den
Grundsatz gewährt, daß Ausgaben nur zu dem im
Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet
werden dürfen (vgl. § 45 Abs. 1 LHO).**

**21.1 Der Thüringer Innenminister hatte der Stadt
Schmölln in einem Schreiben an deren
Bürgermeister vom 29. April 1991 -
vorbehaltlich der Zustimmung des Landtags -
eine Finanzhilfe von 6,6 Mio DM in Aussicht
gestellt. In einem Vermerk hierzu vom 21. Mai
1991 unterbreitete der Finanzminister "im
Bemühen, die Zusage des Innenministers zu
rechtfertigen", den "Lösungs-vorschlag", 1,2
Mio DM aus dem Landesaus-gleichsstock zu
gewähren und weitere 973.000 DM für "die im
Jahr 1990 am Standort gebrachten Leistungen
... zu finanzieren". Daraufhin wurde der
Stadt Schmölln, obwohl keine entsprechenden
Bewilligungsbescheide ergangen waren, für
Wohnungsbauzwecke eine Finanzhilfe, und zwar
am 11. September 1991 ein Betrag von 973.000
DM aus Kapitel 17 16, Titel 971 02 und am
27. September 1991 ein Betrag von 1,2 Mio DM
aus dem Landesausgleichsstock (Kapitel 17 24,
Titel 613 01) ausgezahlt.**

Der Rechnungshof (Rechnungsprüfungsstelle Erfurt) wies den Innenminister unter dem 29. Oktober 1992 darauf hin, daß die Zahlungen unzulässig waren, weil der Haushaltsplan dafür keine Ermächtigung enthalten habe. Die bei den fraglichen Haushaltsstellen veranschlagten Mittel seien für andere Zwecke vorgesehen gewesen. So waren die Mittel bei Kapitel 17 16, Titel 971 02 zur Finanzierung unabweisbarer Forderungen gegenüber den Bezirksverwaltungsbehörden Erfurt, Gera und Suhl aus dem Jahr 1990 bestimmt, während die bei Kapitel 17 24, Titel 613 01 veranschlagten Mittel ausdrücklich nicht für Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen verwendet werden durften, was hier aber offenbar geschehen ist. Im übrigen wurde beanstandet, daß die Auszahlungen ohne vorherigen Erlaß eines schriftlichen Bescheids erfolgt waren.

- 21.2** In seiner Stellungnahme vom 5. Januar 1993 vertrat das Innenministerium die Auffassung, daß die Zahlung von 1,2 Mio DM aus dem Landesausgleichsstock rechtlich begründet gewesen sei. Die Stadt Schmölnn sei durch den im Jahr 1988 angeordneten Bau von Wohnungen in eine finanzielle Notlage geraten, die sie mit eigenen Mitteln nicht hätte bewältigen können. Es habe eine außergewöhnliche Belastung vorgelegen, die eine Zahlung aus dem Landesausgleichsstock gerechtfertigt habe. Zu der Zahlung der weiteren 973.000 DM hat sich der Minister nicht geäußert.

21.3 Der Rechnungshof hält den Vorwurf der Hingabe von Haushaltsmitteln ohne haushaltsrechtliche Grundlage aufrecht. Die Verwendung der bei den genannten Haushaltsstellen veranschlagten Mittel für die fraglichen Finanzhilfen ist mit dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung, der vorschreibt, daß Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden dürfen (vgl. § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO), nicht vereinbar. Außerdem hätte - was nicht der Fall war - aus der Anordnung zur Zahlung und aus den sie begründenden Unterlagen die Begründung für das Verwaltungshandeln (wie Gegenstand und Rechtsgrund) hervorgehen und im übrigen ein schriftlicher Bescheid ergehen müssen.

**22 Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Verkehr
(Einzelplan 17)**

**Gewährung von Zuwendungen an Kommunen nach dem
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)
(Kapitel 17 52)**

**22.0 Der Minister für Wirtschaft und Verkehr hat
Zuwendungen über insgesamt mehr als 60 Mio
DM für Straßenbaumaßnahmen in einer Vielzahl
von Fällen an Kommunen gewährt, ohne die
maßgeblichen zuwendungsrechtlichen
Bestimmungen zu beachten.**

**22.1.1 Der Thüringer Rechnungshof
(Rechnungsprüfungs-stelle Erfurt) hat beim
Thüringischen Landesamt für Straßenbau und
zeitweise beim Minister für Wirtschaft und
Verkehr die Förderung von Stra-
ßenbaumaßnahmen aus Kapitel 17 52 im Haus-
haltsjahr 1991 geprüft.**

Dabei wurde festgestellt, daß in einer Viel-
zahl von Fällen Zuschüsse gezahlt wurden,
für die weder vollständige Anträge vorlagen
noch Zuwendungsbescheide der Bewilligungsbe-
hörde erteilt worden waren. In diesen Fällen
erfolgten Auszahlungen in Höhe von
24.396.174 DM lediglich aufgrund vorgelegter
Rechnungen. Außerdem wurden in den Fällen,
in denen ordnungsgemäße Anträge auf
Zuwendung vorgelegen hatten, Zuschüsse von
31.350.350 DM ohne Zuwendungsbescheid
gewährt und ausgezahlt. Damit ergab sich für
das Haushaltsjahr 1991 eine Mittelvergabe
ohne Zuwendungsbescheid von insgesamt rd.
55,7 Mio DM. Ein großer Teil dieser
Straßenbaumaßnahmen war zum Zeitpunkt der

Mittelgewährung in der Durchführung oder schon abgeschlossen.

22.1.2 Weiterhin wurde festgestellt, daß durch Förderungszusagen im Jahre 1991 Haushaltsmittel im Vorgriff auf das Jahr 1992 gebunden worden waren. Es handelt sich hierbei um Fälle, für die aufgrund von Förderungszusagen des Innenministers ebenfalls Rechnungen eingereicht worden waren, die wegen der Ausschöpfung der Mittel im Haushaltsjahr 1991 nicht mehr gefördert werden konnten. Diese Fälle wurden in das Programm des Haushaltsjahres 1992 eingestellt und Anfang des Jahres 1992 ergingen für sie schriftliche Bewilligungsbescheide. Insgesamt wurden somit 65,3 Mio DM Haushaltsmittel des Jahres 1992 durch im Jahre 1991 gegebene Zusagen gebunden.

Dadurch konnten im Jahre 1992 ordnungsgemäß gestellte Anträge nicht mit dem vorgesehenen Fördersatz von 90 v.H. bewilligt werden. Um dennoch möglichst viele Maßnahmen fördern zu können, hat der Minister den Fördersatz für das Jahr 1992 von 90 auf 85 v.H. gesenkt.

Der Rechnungshof hat mit Datum vom 6. August 1992 dem Minister und dem Thüringischen Landesamt für Straßenbau vorgeworfen, damit als Bewilligungsbehörde gegen die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen verstoßen zu haben. Für Maßnahmen in der Durchführung und für abgeschlossene Maßnahmen bestehe das Förderverbot nach §§ 44 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. 23 LHO (siehe auch Hessische VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO). Mit der Bindung der Haushaltsmittel 1992 im Jahre 1991 wurde das Jährlich-

keitsprinzip verletzt (§ 11 LHO). Außerdem wäre es aus der Natur der Sache geboten gewesen, in allen Fällen der Zuschußgewährung schriftliche Zuwendungsbescheide zu erteilen.

- 22.2** Der Minister für Wirtschaft und Verkehr hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß er sich aufgrund der politischen Zusagen der Landesregierung in einem massiven Zugzwang befunden habe. Die im Haushaltsjahr 1992 beanstandeten Bewilligungen seien unter Zurückstellung formaler Bedenken zur Einlösung politischer Zusagen erfolgt, auch um eine Ungleichbehandlung der Antragsteller zu vermeiden.

Weiter hat er betont, daß die im Jahr 1991 gemachten Zusagen nicht dazu geführt hätten, daß die im Jahre 1992 gestellten förderfähigen Anträge nicht bedient werden konnten. Unter den Bedingungen des Jahres 1991 - insbesondere im Hinblick auf die ungenügend ausgestattete Verwaltungsorganisation - wäre es nicht möglich gewesen, sämtlichen rechtlichen Bedenken Rechnung zu tragen. Die Zuwendungsmittel seien im übrigen zweckentsprechend verwendet worden.

Schließlich hat der Minister gebeten, die Feststellungen auf sich beruhen zu lassen und zugesichert, daß die Beanstandungen des Rechnungshofs bei künftigen Bewilligungen Berücksichtigung finden würden.

- 22.3** Die vom Minister für Wirtschaft und Verkehr vorgetragene Gründe rechtfertigen - auch bei Anerkennung der Schwierigkeiten beim Aufbau einer neuen Verwaltung - diese Förderpraxis nicht.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten die bestehenden haushaltsrechtlichen Vorschriften durchaus die Möglichkeit geboten, die zur Verfügung gestellten Mittel, z.B. durch Übertragung der Mittel in das nächste Haushaltsjahr, auf zulässige Art und Weise auszuschöpfen.

23 Thüringer Finanzministerium (Einzelplan 17)

Beteiligungen des Landes

23.1 Vorbemerkung

23.1.1 Durch Beschluß der Thüringer Landesregierung vom 4. Dezember 1990 ist die Verwaltung der Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen dem Thüringer Finanzminister übertragen worden (s. VOBl. Nr. 1 v. 27. Dezember 1990 S. 4).

23.1.2 Der Rechnungshof berichtet erstmals über die Prüfung der Betätigung des Landes Thüringen bei privatrechtlichen Unternehmen (vgl. § 92 LHO), an denen das Land beteiligt ist. In diesem Zusammenhang hält er es für zweckmäßig, auch die für die Betätigung des Landes bei diesen Unternehmen geltenden Grundsätze darzulegen. Außerdem werden die für die Prüfung durch den Rechnungshof maßgebenden Regeln aufgezeigt sowie Anregungen gegeben, die einer Verbesserung der Beteiligungsverwaltung und der Wahrnehmung der Interessen des Landes sowie der Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung dienen.

23.1.3 Die folgenden Ausführungen beziehen sich im wesentlichen auf Sachverhalte, die uns in dem Zeitraum zwischen der Übertragung der Verwaltung der Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen auf das Finanzministerium und dem Ende des Jahres 1992 bekannt wurden. Allerdings hat das Thüringer Finanzministerium dem Rechnungshof

bisher über die Unternehmen, an denen das
Land unmittelbar oder

mittelbar im Sinne des § 65 Abs. 3 LHO beteiligt ist, die gem. § 69 LHO zu übersendenden Unterlagen nur in wenigen Fällen zugeleitet. Er konnte daher nur einzelne Fragen, aber nicht die gesamte Betätigung des Landes bei den Unternehmen prüfen (§ 92 LHO).

23.1.4 Bei der Darstellung von Sachverhalten zu einzelnen Unternehmen sind der Benennung der Firmen in diesem Bericht Grenzen gezogen, weil nach § 395 Abs. 2 AktG bei der Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesellschaft nicht veröffentlicht werden dürfen. Diese Regelung ist entsprechend auf Gesellschaften mit beschränkter Haftung anzuwenden. Das gleiche gilt, wenn einem Unternehmen durch die Benennung ein finanzieller Schaden erwachsen oder das Interesse Dritter gefährdet werden könnte. Die Firma wird grundsätzlich auch nicht angegeben, wenn Vorgänge noch nicht abschließend geklärt sind, deren Aufnahme in den Bericht aber wegen ihrer Bedeutung erforderlich erscheint.

23.2 Überblick über den Umfang der Beteiligungen des Landes an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts

23.2.1 Die 24 privatrechtlichen Unternehmen, an denen das Land Thüringen am 31. Dezember 1992 unmittelbar beteiligt war (Landesunternehmen), haben sämtlich die Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Ob und auf welche Gesellschaften das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Mitbestimmungsgesetz - MitbestG)

anzuwenden wäre, ist dem Rechnungshof zur Zeit noch nicht bekannt, weil ihm die Jahresabschlüsse der Unternehmen noch nicht vorliegen.

23.2.2 Von den in der nachfolgenden Übersicht aufgeführten 24 Unternehmen, an denen das Land zur Zeit beteiligt ist, hat in vier Fällen die Treuhandanstalt diese Anteile auf das Land übertragen. 18 Unternehmen hat das Land allein oder mit anderen gegründet. In zwei Fällen hat das Land Anteile an Gesellschaften übernommen, an denen vorher ausschließlich andere Länder beteiligt waren.

23.2.3 Das Land ist unmittelbar mit mehr als 50 v.H. (Mehrheitsbeteiligungen) an 13 Unternehmen, zwischen 25 v.H. und 50 v.H. an zwei Unternehmen, unter 25 v.H. (Sperrminorität) an neun Unternehmen beteiligt.

23.2.4 Die Beteiligung des Landes an drei Gesellschaften wurde vertraglich befristet. Für zwei Unternehmen hat die Gesellschafterversammlung beschlossen, daß sie zum 31. Dezember 1992 aufgelöst werden. Für die Anteile an zwei weiteren Gesellschaften laufen Verhandlungen über deren Veräußerung, weil ein wichtiges Landesinteresse an einer Beteiligung nicht mehr besteht (vgl. Tz. 23.4.4). Bei einer Gesellschaft ist eine Verminderung der Beteiligung des Landes beabsichtigt. Eine weitere Gesellschaft soll liquidiert werden, sobald die

Voraussetzungen zur Gründung eines Landesbetriebes vorliegen. Von den Geschäftsanteilen an einer Gesellschaft will sich das Land trennen.

23.2.5 Verzeichnis der unmittelbaren Beteiligungen des Landes Thüringen

Stand: Dezember 1992	Stamm- kap. TDM	Betei- ligung des Landes in v.H.
Jenoptik GmbH	10.000	100,0
Jenaer Glaswerk mbH	70.000	49,0
Hotel Thüringen GmbH	500	60,0
Thüringer Landgesellschaft mbH	633	78,9
Thüringer Sonderabfallgesellschaft mbH	15.000	75,0
Erfurter Garten- und Ausstellungs GmbH	100	100,0
Flughafen Erfurt GmbH	50	52,0
Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH		
Thüringen	50	100,0
Ostdeutsche Lotto GmbH	150	16,2
Lotto GmbH Thüringen	150	100,0
Aufbauwerke Thüringen GmbH	980	77,55
Thüringer Landeswirtschaftsförderungs- gesellschaft mbH	50	100,0
Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen	40.000	97,0
Entwicklungsgesellschaft Südthüringen	50	74,0
Neue Länder Grundstücksverwaltungs- und -beratungs GmbH	50	14,6
Gemeinnützige Förderungsgesellschaft		
Arbeit und Umwelt	50,3	7,0
Deutsche Einheit Fernstraßen Planungs- und Baugesellschaft	100	10,0
Licht- und Kraftwerke Südthüringen	51	33,3
Rechenzentrum und Softwarehaus Thüringen GmbH	7000	100,0
Taurus Daten- und Meßtechnik GmbH	50	14,0
Ilmtalklinik Bad Berka GmbH	5.100	12,5
Zentralklinik Bad Berka GmbH	20.100	12,5
Hochschul-Informations-System	96	4,16
Institut für Film und Bild in Wissen- schaft und Unterricht gemeinn. GmbH	220	9,09

23.2.6 Darüber hinaus ist das Land über Unternehmen, an denen es die Mehrheit der Anteile hält, mittelbar mit mehr als dem vierten Teil der Anteile an deren Unternehmen beteiligt (vgl. § 65 Abs. 3 LHO). Es handelt sich dabei fast ausschließlich um Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die von JENOPTIK GmbH im Rahmen der Neuordnung der in Jena ansässigen Unternehmen Jenoptik Carl Zeiss Jena GmbH und Jenaer Glaswerk GmbH gegründet worden sind. Nach einer vom Minister übersandten Übersicht vom 5. Januar 1993 bestehen insgesamt 39 derartige Beteiligungen.

23.3 Einflußnahme des Landes auf die Unternehmen, an denen es beteiligt ist

23.3.1 Allgemeines

Das Land hat bei den Gesellschaften, an denen es beteiligt ist (auch mit Mehrheit), keine Sonderrechte zur Einflußnahme auf die Unternehmen. Es kann sich nur durch die Wahrnehmung der Rechte als Gesellschafter und über die Gestaltung der Gesellschaftsverträge und der Geschäftsordnungen einen angemessenen Einfluß auf die Gesellschaften und auf deren Entwicklung verschaffen. Es ist daher von besonderer Bedeutung, daß das Land bei der Gestaltung der Gesellschaftsverträge und der Geschäftsordnungen alle Möglichkeiten nutzt, um einen so weitgehenden Einfluß auf die Gesellschaften zu erlangen, daß es mit seiner Beteiligung das wichtige Interesse des Landes durchsetzen und die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung überwachen kann. Dabei ist darauf zu achten, daß die Grundsätze des sparsamen und wirt-

schaftlichen Einsatzes von Mitteln der öffentlichen Hand eingehalten werden. In Fällen, in denen zur Erreichung des wichtigen Interesses des Landes Mittel der öffentlichen Hand in Anspruch genommen werden, kann es sogar erforderlich werden, daß das Land neben dem Recht, die Verwendung der öffentlichen Mittel zu prüfen, auf die Einräumung eines Einflusses bei der Gesellschaft hinwirkt, der über seinen Kapitalanteil hinausgeht, soweit dies rechtlich zulässig ist.

In jedem Fall ist jedoch darauf zu achten, daß der Gesellschaftsvertrag und die Geschäftsordnung keine Bestimmungen enthalten, die den angemessenen Einfluß des Landes beeinträchtigen können. Auch sollten Regelungen, die ein Ausscheiden des Landes aus einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts in nicht vertretbarer Weise erschweren oder unmöglich machen, nicht getroffen werden.

23.3.2 Gesellschaftsverträge

Bei mehreren Gesellschaften sollten der Einfluß des Landes und die Überwachung der Geschäftsführung verbessert sowie die Prüfungsrechte nach §§ 53, 54 HGrG sichergestellt werden.

Der Rechnungshof hat die Gesellschaftsverträge (GV) und die bisher nur für wenige Unternehmen vorliegenden Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung (GOF) daraufhin durchgesehen, ob in ihnen den Interessen des Landes entsprochen und ein angemessener Einfluß des Landes gegeben ist. Er hat dabei festgestellt, daß es

erforderlich ist, durch Änderung oder Ergänzung der Regelungen in den Verträgen den Einfluß des Landes zu erhöhen, die Überwachung der Geschäftsleitung zu verbessern und die Prüfungsrechte nach §§ 53 und 54 Haushaltsgrundsätzegesetz sicherzustellen.

Der Rechnungshof hat dem Finanzministerium je ein Muster für GV und GOF für Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit Aufsichtsrat und ohne Aufsichtsrat zugeleitet. Er hat gebeten, möglichst bald bei sich bietender Gelegenheit darauf hinzuwirken, daß die in den Mustern vorgeschlagenen Regelungen in die GV und GOF übernommen werden.

Der Finanzminister hat erklärt, daß er sich künftig nach den Anregungen des Rechnungshofs richten werde.

23.4 Stand der Prüfung

23.4.1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat bisher im Rahmen seiner Prüfungen in erster Linie zu Fragen haushaltsrechtlicher und gesellschaftsrechtlicher Art, die für die Landesunternehmen Bedeutung haben und deren Regelung in den Jahren des Aufbaues der Beteiligungsverwaltung als vordringlich anzusehen ist, in grundsätzlicher Hinsicht Stellung genommen. Er hat festgestellt, daß infolge der Neueinführung der Thüringer Landeshaushaltsordnung im Jahre 1991 und der Schwierigkeiten beim Aufbau der Verwaltung sowie der Neuordnung der wirtschaftlichen

Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Unternehmen bisher wichtige Regelungen nicht, nicht vollständig oder verspätet angewendet worden sind.

Der Rechnungshof hält es für zweckmäßig, zusammenfassend darüber zu berichten, welche Maßnahmen er für die Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen zur Sicherung der Interessen des Landes und zur Finanzkontrolle vorgeschlagen hat. Er gibt dabei nur allgemeine Ziele für die Überwachung der Unternehmen an, weil detaillierte Regelungen auf die Art und auf die Größe eines Unternehmens abgestellt werden müssen. Die Auslegung der maßgebenden haushaltsrechtlichen Vorschriften und der sonstigen Grundsätze, die für die Betätigung von Gebietskörperschaften in Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts Bedeutung hat, wird im wesentlichen beim Bund und bei den Ländern gleichermaßen angewendet.

23.4.2 Erfassung der Beteiligungen des Landes

Dem Rechnungshof sind Mitteilungen über die Unternehmen, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, erst relativ spät zugegangen.

Eine wichtige Vorarbeit für den Thüringer Rechnungshof bestand zunächst darin, die Unternehmen zu erfassen, an denen das Land Thüringen beteiligt ist, und einen Überblick über die Höhe der Beteiligungen, die Geschäftsführer, die Überwachungsorgane sowie die Persönlichkeiten, die in den Organen die Interessen des Landes wahrzunehmen haben, zu erlangen. Zu den unmittelbaren Landesbeteiligungen hat der Finanzminister dem Rechnungshof inzwischen eine entsprechende Übersicht und die Gründungs-

unterlagen sowie Gesellschaftsverträge übersandt.

Der Finanzminister hat dem Rechnungshof mit Schreiben vom 25. Februar 1993 eine aktualisierte Aufstellung der mittelbaren Beteiligungen übersandt. Er hat mitgeteilt, er habe auch aufgrund der Beratung durch den Rechnungshof die gesellschaftsvertraglichen Grundlagen gelegt und für die Beteiligungen praktikable Verfahrensgrundsätze vereinbart, so daß in diesem Bereich in absehbarer Zeit geordnete Verhältnisse eintreten würden.

23.4.3 Unterrichtung nach § 102 LHO

Die Vorschrift des § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO, den Rechnungshof über Beteiligungen des Landes unverzüglich zu unterrichten, wurde über längere Zeit nicht beachtet.

Der Rechnungshof ist nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO unverzüglich zu unterrichten, wenn unmittelbare Beteiligungen des Landes oder mittelbare Beteiligungen im Sinne des § 65 Abs. 3 LHO an Unternehmen begründet, wesentlich geändert oder aufgegeben werden.

Der Finanzminister hat den Rechnungshof über die Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen erst auf seine Anforderung im zweiten Halbjahr 1992 unterrichtet. Zu den mittelbaren Beteiligungen ist dem Rechnungshof eine Unterrichtung erst im Monat März 1993 zugegangen.

Die meisten Unterrichtungen nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO sind bisher dem Rechnungshof verspätet zugeleitet worden. Er hat deshalb den Finanzminister auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Rechnungshof nach § 102 LHO so rechtzeitig zu unterrichten, daß er seine Prüfungs- und Beratungsfunktion nach § 88 Abs. 1 und 2 LHO ausüben kann. Der Finanzminister muß den Rechnungshof von Entscheidungen über Maßnahmen i.S. des § 89 Abs. 1 Nr. 2 LHO so rechtzeitig unterrichten, daß er noch vor deren Rechtswirksamkeit beraten oder prüfen kann. Der Rechnungshof wurde z.B. über wesentliche Erhöhungen des Stammkapitals bei vier Unternehmen nicht unterrichtet.

23.4.4 Wichtiges Interesse des Landes

Bei mehreren Beteiligungen ist ein wichtiges Interesse des Landes nicht gegeben.

Das Land Thüringen soll sich an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur beteiligen, wenn dafür ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO). Dieses wichtige Interesse des Landes soll möglichst klar im Unternehmensgegenstand des Gesellschaftsvertrages festgelegt werden, damit die Geschäftsführung insoweit eine eindeutige Aufgabenstellung erhält. Es ist eine ständige Aufgabe des für die Landesbeteiligungen zuständigen Finanzministers, nach den oben genannten Kriterien zu prüfen, ob eine Beteiligung des Landes eingegangen werden darf, ob sie weiterhin

geboten ist, ob sie privatisiert werden sollte oder ob das Unternehmen aufgelöst werden kann.

Da bei mehreren Unternehmen weder aus dem Gegenstand des Unternehmens noch aus anderen Unterlagen klar zu erkennen war, worin das wichtige Landesinteresse an diesen Unternehmen besteht, hat der Rechnungshof den Finanzminister aufgefordert, zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Dieser hat darauf geantwortet, daß für drei Unternehmen ein wichtiges Landesinteresse nicht gegeben und er deshalb um eine Veräußerung der Landesanteile an diesen Gesellschaften bemüht sei. In zwei Fällen sei beabsichtigt, die Landesanteile an Gesellschaften, an denen ein öffentliches Interesse besteht, auf andere Gebietskörperschaften zu übertragen. Der Rechnungshof wird zu gegebener Zeit über das Ergebnis dieser Bemühungen berichten.

Der Finanzminister hat inzwischen mitgeteilt, daß er eine Beteiligung des Landes veräußert habe und darüber dem Rechnungshof noch gesondert berichten werde.

23.4.5 Angemessener Einfluß des Landes

In mehreren Gesellschaften ist ein angemessener Einfluß des Landes nicht sichergestellt.

Das Land soll sich an privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn es einen angemessenen Einfluß, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan erhält (§ 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO). Dem Land stehen als Gesellschafter bei

Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts für seine Einflußnahme keine Sonderrechte zu (Ausnahme Prüfungsrechte nach § 53 HGrG und die Einräumung der Befugnis der Einsichtnahme durch den Rechnungshof nach § 54 HGrG). Es muß deshalb

vor allem im Gesellschaftsvertrag sicherstellen, daß ein Aufsichtsrat gebildet wird, in dem es einen Einfluß hat, der es ihm ermöglicht, mit der Gesellschaft das wichtige Landesinteresse durchzusetzen und darauf einzuwirken, daß die Geschäfte ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt werden.

Bei einigen Gesellschaften ist jedoch im Gesellschaftsvertrag nicht bestimmt, daß sie einen Aufsichtsrat zu bilden haben. Bei anderen Gesellschaften ist zwar die Bildung eines Aufsichtsrates vorgeschrieben, er ist aber bisher nicht gebildet worden. In mehreren Fällen, in denen ein Aufsichtsrat vorhanden ist, bestehen Zweifel, ob das Land in ihm so vertreten ist, daß es damit einen angemessenen Einfluß hat.

Der Rechnungshof hat den Finanzminister auf seine Verpflichtung hingewiesen, darauf hinzuwirken, daß bei Unternehmen, an denen das Land unmittelbar beteiligt ist, grundsätzlich ein Aufsichtsrat gebildet werden muß, damit das Land die Möglichkeit hat, über dieses Organ seinen Einfluß geltend zu machen. Zur Sicherstellung des Einflusses muß der Finanzminister für seine angemessene Vertretung sorgen und Persönlichkeiten benennen, die für diese Aufgabe geeignet und bereit sind, bei deren Wahrnehmung auch die besonderen Interessen des Landes zu berücksichtigen (vgl. § 65 Abs. 6 LHO).

Der Finanzminister hat zugesagt, daß er auf die Einhaltung der einschlägigen

Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung verstärkt hinwirken werde.

23.4.6 Übersendung der Prüfungsunterlagen an den Rechnungshof

Dem Rechnungshof sind wichtige Prüfungsunterlagen bisher nicht zugeleitet worden, obwohl die Frist nach § 69 LHO längst abgelaufen ist.

Der Finanzminister hat als der für die Beteiligungen des Landes zuständige Minister dem Rechnungshof nach § 69 LHO innerhalb von drei Monaten nach der Gesellschafterversammlung, die den Jahresabschluß für das abgelaufene Geschäftsjahr festzustellen hat, die ihm als Gesellschafter zugänglichen Unterlagen, die Berichte, welche die auf seine Veranlassung gewählten oder entsandten Mitglieder des Überwachungsorgans unter Beifügung aller ihnen über das Unternehmen zur Verfügung stehenden Unterlagen zu erstatten haben, und die Prüfungsberichte nach § 53 HGrG zu übersenden.

Dabei hat er auch das Ergebnis seiner Prüfung dem Rechnungshof mitzuteilen, was bis Ende Februar 1993 nur bezüglich der Lotteriegesellschaften geschehen ist.

Die vollständige und fristgerechte Übersendung der Prüfungsunterlagen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß der Rechnungshof seiner Verpflichtung nach § 16 Nr. 11 der Vorläufigen Landessatzung für das Land Thüringen nachkommen kann, die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Bereich der Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Unternehmen zeitnah zu

prüfen. Dem Rechnungshof sind die Unterlagen nach § 69 LHO für die Jahre 1990 und

1991 bisher für die meisten Landesgesellschaften nicht zugegangen, obwohl er den Finanzminister mehrfach aufgefordert hat, ihm die Prüfungsunterlagen zu übersenden und das Ergebnis seiner Prüfung mitzuteilen.

Dem Rechnungshof ist es bisher nicht möglich gewesen, die Betätigung des Landes als Gesellschafter von privatrechtlichen Unternehmen zeitnah und planmäßig zu prüfen. Er konnte deshalb auch nicht immer rechtzeitig auf etwaige Mängel und Unzulänglichkeiten bei der Einflußnahme sowie bei der Überwachung der Geschäftsführung aufmerksam machen und ggf. auf deren Beseitigung hinwirken.

Der Finanzminister hat dazu mitgeteilt, daß es insbesondere bedingt durch die Umstellung der DDR-Kontenpläne auf Kontenpläne nach dem HGB und die dazu erst erforderliche Umschulung der Mitarbeiter den Unternehmen nicht möglich gewesen sei, die HGB-Fristen einzuhalten. Er sei jedoch bemüht, von den Gesellschaften die erforderlichen Unterlagen zu erhalten.

Der Rechnungshof hält den Ausführungen des Finanzministers entgegen, daß die angeführten Gründe für eine zu späte Feststellung der Jahresabschlüsse allenfalls für die Jahresabschlüsse 1990 hingenommen werden können. Sie mußten aber nach fast zwei Jahren nach dem Zeitpunkt, zu dem sie aufgestellt sein müssen, längst vorliegen. Die Jahresabschlüsse für 1991 der meisten Unternehmen waren nach § 264 HGB bis spätestens 31. März 1992 aufzustellen. Eine

nennenswerte Fristenüberschreitung bei der Aufstellung des Jahresabschlusses führt dazu, daß im Unternehmen über längere Zeit

keine ausreichende Klarheit über die Finanz- und die Ertragslage sowie das Vermögen vorhanden ist. Der darin liegende Verstoß der Vertreter des Unternehmens gegen ihre Sorgfaltspflicht ist nicht hinnehmbar, weil dadurch eine wirkungsvolle Überwachung der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat unmöglich wird.

Der Rechnungshof hält es für geboten, daß der Finanzminister mit Nachdruck auf die Einhaltung der gesetzlichen oder satzungsmäßigen Fristen für die Feststellung der Jahresabschlüsse und für deren Übersendung an den Rechnungshof hinwirkt.

23.4.7 Prüfungsunterlagen

Bei den Prüfungsunterlagen fehlten Vorlagen für die Beschlüsse des Aufsichtsrates und Berichte der Geschäftsführung.

Der Rechnungshof hat in den wenigen Fällen, in denen ihm Prüfungsunterlagen zugegangen sind, den Finanzminister darauf hingewiesen, daß sie nicht vollständig sind. So fehlten vor allem die Vorlagen für Beschlüsse des Aufsichtsrats und die von der Geschäftsführung dem Aufsichtsrat erstatteten Berichte. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, daß auch diese Unterlagen unbedingt notwendig sind, um sich über die Geschäftsführung der Unternehmen und die Betätigung des Landes ein zutreffendes und umfassendes Bild machen zu können. In vielen Fällen ist ohne diese Unterlagen eine Prüfung der Betätigung des Landes bei Unternehmen nicht möglich.

Der Finanzminister wurde gebeten, dafür zu sorgen, daß ihm auch derartige Unterlagen vorgelegt und dem Rechnungshof unverzüglich zugeleitet werden. Der Finanzminister hat dies nunmehr zugesagt.

23.4.8 Berichte der Aufsichtsratsmitglieder

Die auf Veranlassung des Finanzministers in Aufsichtsräte gewählten oder entsandten Mitglieder haben keine Berichte nach § 69 LHO erstattet.

Zu den dem Rechnungshof nach § 69 LHO zu übersendenden Unterlagen gehören auch die Berichte, die die auf Veranlassung des Finanzministers dem Aufsichtsrat angehörenden Mitglieder unter Beifügung aller ihnen über das Unternehmen zur Verfügung stehenden Unterlagen zu erstatten haben. Diese Berichte sollen den Minister vorab über die wesentlichen Ergebnisse der Aufsichtsratssitzungen unterrichten und die späteren Sitzungsniederschriften durch Hintergrundinformationen ergänzen. Sie geben dem Land die Möglichkeit zu einer zeitnahen und schnelleren Einflußnahme, zur Verbesserung der Geschäftsführung und zur Erreichung des wichtigen Interesses des Landes. Nach Erkenntnis des Rechnungshofs wurden solche Berichte bisher nicht erstellt. Der Finanzminister sollte sicherstellen, daß alle auf seine Veranlassung den Aufsichtsräten angehörenden Mitglieder Berichte entsprechend § 69 LHO erstellen und ihm zuleiten.

Der Finanzminister wurde um entsprechende Veranlassung gebeten. Er hat dazu mitgeteilt, daß er die vom Land bestellten Aufsichtsratsmitglieder gebeten habe, ihm solche Berichte vorzulegen.

23.4.9 Mitteilung der Prüfungsergebnisse durch den Finanzminister

Der Rechnungshof hat auf eine Regelung hingewirkt, daß bei der Berichterstattung nach § 69 LHO Interessenkollisionen vermieden werden.

Der Rechnungshof hatte in einem Schreiben an den Finanzminister darauf hingewiesen, daß dieser zur Vermeidung von Interessenkollisionen keinen Beamten mit seiner Prüfung nach § 69 LHO beauftragen darf, der das Land in der Gesellschafterversammlung des Unternehmens vertritt oder Mitglied des Aufsichtsrats ist. Es muß sichergestellt werden, daß kein Mitglied eines Organs einer Beteiligungsgesellschaft und kein Beamter, der die Beteiligungsrechte des Landes wahrnimmt, seine eigene Tätigkeit nach § 69 LHO prüft.

Der Finanzminister hat dazu erklärt, er habe Vorsorge getroffen, daß bei der Prüfung nach § 69 LHO keine Interessenkollisionen eintreten werden.

23.4.10 Wahl oder Bestellung des Abschlußprüfers

Bei der Wahl von Abschlußprüfern ist in mehreren Fällen die Zustimmung des Rechnungshofs nach § 68 LHO nicht eingeholt worden.

Der Finanzminister hat bisher nur in wenigen Fällen das erforderliche Einvernehmen des Rechnungshofs für die Wahl oder Bestellung der Prüfer nach § 53 HGrG eingeholt. Wegen der Bedeutung des Berichts des Abschlußprüfers für die Überwachung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und für die Prüfung nach § 92 LHO durch den Rechnungshof kommt der Auswahl der Prüfer ein hoher Stellenwert zu.

Der Rechnungshof hat deshalb den Finanzminister auf die Einhaltung der Regelung des § 68 Abs. 1 LHO hingewiesen und gleichzeitig gebeten, darauf hinzuwirken, daß bei der Berichterstattung über die Prüfung nach § 53 HGrG auch die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Berichterstattungsregeln eingehalten werden.

Der Finanzminister hat zugesagt, daß er künftig entsprechend § 68 LHO verfahren werde.

23.4.11 Hotel Thüringen GmbH

Die Prüfung der Betätigung des Landes bei der Hotel Thüringen GmbH konnte bisher nicht durchgeführt werden, weil dem Rechnungshof die Prüfungsunterlagen nicht zugegangen sind.

Der Minister für Soziales und Gesundheit hat im Monat Juni 1991 zusammen mit der Stadt Erfurt die Gesellschaft gegründet und fast ein Jahr lang die Rechte als Gesellschafter für das Land wahrgenommen, obwohl bereits seit dem Monat Dezember 1990 der Finanzminister für die Verwaltung der Beteiligung des Landes an Unternehmen zuständig war. Die Minister haben sich somit fast ein Jahr lang nicht an den Beschluß der Thüringer Landesregierung vom 4. Dezember 1990 über die Zuständigkeiten gehalten (VOBl. Nr. 1 vom 27. Dezember 1990).

Wegen erheblicher Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der in dieser Zeit von der Gesellschaft abgeschlossenen Verträge ermittelt die Staatsanwaltschaft Erfurt und ist ein Untersuchungsausschuß des Thüringer Landtages eingesetzt worden.

Da der Finanzminister dem Rechnungshof die Prüfungsunterlagen für die Gesellschaft bisher nicht übersandt hat - die Frist nach § 69 LHO ist längst abgelaufen - war der Rechnungshof nicht imstande, die Betätigung der Landes bei der Gesellschaft zu prüfen, weil er für seine Prüfung alle Unterlagen benötigt.

Der Finanzminister hat hierzu am 2. März 1993 ausgeführt, daß in der Angelegenheit ein Streitiges Verfahren eingeleitet sei. Im Rahmen dieses Verfahrens müßte auch der Jahresabschluß überarbeitet werden. Er werde die Unterlagen nach § 69 LHO voraussichtlich "in den nächsten Wochen" übersenden.

23.5 Schlußbemerkung

Die vorstehenden Ausführungen zu den Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen beziehen sich auf die Zeit, in der die Landesregierung diese Unternehmen gründete oder sie durch den Einigungsvertrag oder durch Übertragung von Anteilen durch die Treuhandanstalt übernahm. Eine Beteiligungsverwaltung wurde in dieser Zeit beim Finanzminister aufgebaut. Dieser Aufbau ist noch nicht abgeschlossen. Dies ist mit Ursache dafür, daß das Ministerium mit der Berichterstattung nach § 69 LHO und der Übersendung der Prüfungsunterlagen an den Rechnungshof in einem dennoch nicht hinnehmbaren Rückstand ist.

Der Finanzminister wird verstärkt darum bemüht sein müssen, den Aufbau der Beteiligungsverwaltung zu beschleunigen und die ordnungsgemäße Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Unternehmen sicherzustellen. Der Rechnungshof hat den Finanzminister mehrfach darauf hingewiesen.

Der Finanzminister führte dazu in seiner Stellungnahme aus, die teilweise verspätete Vorlage der Unterlagen an den Gesellschafter habe auch die Vorlage an den Thüringer Rechnungshof verzögert. Er sei jedoch bemüht, dem Rechnungshof in absehbarer Zeit gerecht zu werden.

Der Rechnungshof nimmt die Zusage des Finanzministers zur Kenntnis. Er wird zu gegebener Zeit über deren Einhaltung berichten.

Rudolstadt, 16. Juli 1993

**Die Mitglieder des Kollegiums
des Thüringer Rechnungshofs**

Ibel

Vennegerts

Möhring

Stiefel

Naumann

Kalusche

