

Thüringer Rechnungshof

B e m e r k u n g e n 1 9 9 6

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

mit Bemerkungen

zur Haushaltsrechnung 1994

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
ATG	Ausgabebetitelgruppe
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAT-O	1. Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifrechtliche Vorschriften -
BpO	Betriebsprüfungsordnung
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
EW	Einwohnerwert
GG	Grundgesetz
gGmbH i.G.	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung in Gründung
IMA-IT	Interministerieller Ausschuß Informationstechnik
LASF	Landesamt für Soziales und Familie
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
LFD	Landesforstdirektion
LHO/BHO	Landeshaushaltsordnung/Bundeshaushaltsordnung
LT	Landtag
MTArb-O	Manteltarifverträge für Arbeiter des Bundes und der Länder-Ost
OFD	Oberfinanzdirektion
Sa.	Summa
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThRHG	Thüringer Rechnungshofgesetz
ThStBauFR	Thüringer Städtebauförderungsrichtlinie
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürVerf.	Verfassung des Freistaats Thüringen
TIM	Thüringer Innenministerium
TKM	Thüringer Kultusministerium
TMJE	Thüringer Ministerium für Justiz und Europaangelegenheiten
TMLF	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft und Forsten
TMLNU	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
TMSG	Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit
TMUL	Thüringer Ministerium für Umwelt und Landesplanung
TMWFK	Thüringer Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur
TMWI	Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur
TMWK	Thüringer Ministerium für Wissenschaft und Kunst
TMWV	Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Verkehr
TOP	Tagesordnungspunkt
ZBS	Zentrale Bußgeldstelle

Inhaltsverzeichnis

<u>Seite</u>	<u>Tn.</u>
BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART	
Einleitung	1 8
Feststellungen zur Finanzkontrolle	2 9
Beratungstätigkeit	5 13
Haushaltsrechnung, Haushaltsplan, Haushaltsvollzug	
Haushaltsrechnungen 1992 und 1993	12 18
Haushaltsplan 1994	14 19
Haushaltsrechnung 1994	15 19
Haushaltsüberschreitungen	17 20
Abschlußbericht	20 25
Ausgabereise	30 33
Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1994	33 36
Einhaltung der Bürgschafts- und Kreditermächtigungen und Entwicklung der Landesschuld	50 48
Einhaltung der Kreditobergrenze	58 54
Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes	62 58
Verpflichtungsermächtigungen	71 68
Vermögen des Landes	72 70
Rechnungsprüfung 1994	76 73

Feststellung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	77	74
--	----	----

Tn. Seite

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

Unterrichtstätigkeit von Dozenten einer Verwaltungsschule (Kapitel 03 01)	78	75
--	----	----

Staatliches Personal bei den Landratsämtern (Kapitel 03 07)	82	80
--	----	----

Nichtbesetzung von Stellen bei der Abteilung 3 - Zentrale Bußgeldstelle - des Thüringer Polizei- verwaltungsamts (Kapitel 03 16)	90	87
---	----	----

Zuwendungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung des Brandschutzes (Kapitel 03 18)	94	91
---	----	----

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05

Gerichtsvollzieherwesen (Kapitel 05 04)	98	98
--	----	----

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06

Nutzung von Stell- und Garagenplätzen durch Landesbedienstete	104	104
--	-----	-----

Aufbau der Thüringer Steuerverwaltung (Kapitel 06 04)	108	107
--	-----	-----

Aufbau der steuerlichen Betriebsprüfung (Kapitel 06 04)	115	115
--	-----	-----

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07		
Überhöhte Auszahlungen von Zuwendungen (Kapitel 07 02)	130	127
Institutionelle Förderung eines Fremdenverkehrsverbands (Kapitel 07 02)	134	130
Förderung des gewerblichen Luftverkehrs (Kapitel 07 03)	138	133
Ausbau von Landesstraßen (Kapitel 07 04)	148	140
Planungskosten im Straßenbau (Kapitel 07 04)	152	142
Kosteneinsparungen beim Straßenbau (Kapitel 07 09)	156	144
Nicht vorgenommene Skontoabzüge (Kapitel 07 09)	160	148
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08		
Bewertung von Wirtschaftsgütern bei der Abwicklung von Landeseinrichtungen (Kapitel 08 28)	164	150
Kostenerstattungen des Landes für die Unterbringung von Asylbewerbern (Kapitel 08 42 und 08 43)	168	153

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09		
Verfahrensgenehmigung	180	161
Zuschüsse zur Verbesserung der Marktposition von Landwirten (Kapitel 09 02)	184	163
Förderung von Kleinprivatwaldbesitzern (Kapitel 09 26)	188	166
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 10		
Erwerb eines Gebäudes bei der Talsperre Schmalwasser (Kapitel 10 07)	192	170
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15		
Einrichtung einer zusätzlichen Abteilung (Kapitel 15 01)	196	174
Aufbau einer Hochschulverwaltung für die Universität Erfurt (Kapitel 15 04)	200	181
Einrichtung von Laborräumen bei der Pädagogischen Hochschule Erfurt (Kapitel 15 11)	204	185

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17		
Zuwendungen für den Bau einer Kläranlage (Kapitel 17 32)	208	188
Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen (Kapitel 17 52)	212	192
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19		
Zuwendungen für den Städtebau (Kapitel 19 04)	216	194
BEMERKUNGEN ZU MEHREREN EINZELPLÄNEN		
Organisation sowie Stellen- und Personalausstattung in den Thüringer Landesministerien (Einzelpläne 03 bis 09, 15)	220	197
IT-Ressortpläne, IT-Gesamtplan	228	203
Schadenersatzansprüche bei Unfällen von Landesbediensteten (Einzelpläne 03, 04, 06 und 09)	232	206

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

- 1 Der Thüringer Rechnungshof hat in diesem Jahresbericht bedeutsame Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1994, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1994 von Bedeutung sein können, in Bemerkungen für den Landtag zusammengefaßt. Prüfungsergebnisse der dem Rechnungshof nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen wurden dabei berücksichtigt. Insbesondere die Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung beschränken sich nicht auf das Haushaltsjahr 1994; vielmehr wurden auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen (vgl. § 97 Abs. 3 LHO).

Allgemeine Rückschlüsse auf die Arbeitsweise und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung können aus den Bemerkungen nicht gezogen werden, weil diese jeweils nur über Teilbereiche der Tätigkeit einer geprüften Behörde berichten. Die einzelnen Bemerkungen erlauben auch nicht die Folgerung, einige Verwaltungen hätten besonders fehlerhaft, andere dagegen - weil nicht erwähnt - hätten völlig fehlerfrei gearbeitet, da stets nur eine relativ geringe Zahl von Behörden überprüft werden kann.

Die betroffenen Ministerien hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten und überwiegend auch zu Entwürfen der Bemerkungsbeiträge Stellung zu nehmen.

Diese Bemerkungen entsprechen dem Sachstand vom 20. März 1996.

Feststellungen zur Finanzkontrolle

- 2 Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Jahresberichten 1993 und 1995 auf Umstände hingewiesen, die Auswirkungen auf die Finanzkontrolle haben und auch deren Unabhängigkeit beeinträchtigen können. Aufgrund der weiteren Entwicklung sieht sich der Rechnungshof veranlaßt, dort angesprochene Fragen nochmals aufzugreifen.

Beteiligung des Rechnungshofs bei der Aufstellung des Haushaltsplans

- 3 Abweichend von den Haushaltsordnungen des Bundes und anderer Bundesländer sieht die Thüringer Landeshaushaltsordnung nicht vor, daß der Rechnungshof bereits zu den Haushaltsvoranschlägen Stellung nehmen kann (vgl. z. B. § 27 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung). Dem Thüringer Rechnungshof ist gem. § 30 Abs. 2 LHO lediglich der Entwurf des Haushaltsplans zu übersenden.

In seinem an die obersten Landesbehörden gerichteten Erlaß zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das Jahr 1996 vom 7. März 1995 hatte das Finanzministerium um Übersendung der Haushaltsvoranschläge einschließlich der begründenden Unterlagen bis zum 28. April 1995 und gleichzeitig gebeten, eine Ausfertigung dem Rechnungshof zuzuleiten.

Mit Schreiben vom 21. Juni 1995 wies der Rechnungshof das Finanzministerium darauf hin, daß bisher Voranschläge nur zu einigen Einzelplänen bei ihm eingegangen und daß diesen in der Regel keine

begründenden Unterlagen beigelegt worden seien. Er bat um entsprechende Veranlassung und wies vorsorglich darauf hin, daß es ihm unter den gegebenen Umständen nur schwer möglich sei, sich rechtzeitig zu den Voranschlägen zu äußern. Die ausstehenden Voranschläge wurden dem Rechnungshof im Laufe der Monate Juli und August 1995 zugeleitet; die beiden letzten gingen am 29. bzw. 30. August 1995 ein. Der Entwurf des Haushaltsgesetzes wurde mit dem des Haushaltsplans am 14. September 1995 (Drucksache 2/539) beim Landtag eingebracht.

Der Rechnungshof begrüßt die vorstehende Anweisung des Finanzministeriums; er sieht darin allerdings nur einen ersten Schritt, um durch Einbringen von Prüfungserfahrungen zur Verbesserung des Haushaltsaufstellungsverfahrens beizutragen, zumal die Umsetzung der fraglichen Anweisung teilweise unzulänglich war. Unabhängig davon, daß dem Rechnungshof die Voranschläge für Einzelpläne teilweise erst sehr spät und vor allem in der Regel ohne die jeweiligen begründenden Unterlagen zugeleitet wurden, ohne die eine beratende Stellungnahme allenfalls auf formale Gesichtspunkte eingehen kann, ist der Rechnungshof der Auffassung, daß eine Beratung durch Einbringen von Prüfungserkenntnissen in das Haushaltsaufstellungsverfahren wirksam und effizient nur durch eine Beteiligung von Bediensteten des Rechnungshofs an den sog. Referentengesprächen gewährleistet werden kann, was ihm bisher nur ausnahmsweise zugestanden wurde. Er bittet die Landesregierung, ihre diesbezüglich ablehnende Haltung nochmals zu überprüfen.

Im übrigen hält es der Rechnungshof, auch aufgrund der dargestellten, im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens gemachten, Erfahrungen, nach wie vor für sachlich geboten, durch entsprechende Änderung

der Landeshaushaltsordnung festzulegen, daß dem Rechnungshof die Voranschläge für die Einzelpläne zuzuleiten sind und daß er das Recht hat, dazu Stellung zu nehmen, wie dies z. B. in der Bundeshaushaltsordnung (vgl. § 27 Abs. 2 BHO) verankert ist.

Staatliche Rechnungsprüfungsstellen und Vorprüfung

- 4 Entsprechend § 17 S. 1 ThRHG sind in Erfurt, Gera und Suhl dem Rechnungshof unmittelbar nachgeordnete Staatliche Rechnungsprüfungsstellen eingerichtet worden. Der Rechnungshof hatte in vorangegangenen Bemerkungen (vgl. A Tz. 1.3 Bem. 1993, A Tz. 5 Bem. 1995) wiederholt darauf hingewiesen, mit der heutigen Auffassung von einer sachgerechten und unabhängigen Finanzkontrolle sei es nicht vereinbar, daß den Rechnungsprüfungsstellen die Aufgabe der "Vorprüfung" übertragen sei (§ 100 Abs. 1 LHO) sowie daß ihre Einrichtung und der Erlaß von Verwaltungsvorschriften zur Vorprüfung durch den Rechnungshof vom Einvernehmen der Landesregierung abhingen (§ 100 Abs. 2 und 3 LHO). Der Rechnungshof hatte angeregt, § 100 LHO zu ändern und eine an z. B. § 100 der LHO Rheinland-Pfalz angelehnte Regelung zu treffen.

In ihrer Stellungnahme zu den Bemerkungen 1995 hatte die Landesregierung eine Überprüfung zugesagt. In zwischenzeitlich stattgefundenen Gesprächen mit Vertretern des Finanzministeriums konnte bisher jedoch keine Übereinstimmung der Auffassungen erzielt werden.

Der Rechnungshof weist daher nochmals auf folgendes hin:

Nach der Verfassung des Freistaats Thüringen ist der Rechnungshof eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen (Art. 103 Abs. 1 a. a. O.). Ihm obliegt die Aufgabe, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu überwachen (Art. 103 Abs. 3 Thür. Verfassung). Da die Rechnungsprüfungsstellen dem Rechnungshof unmittelbar nachgeordnet sind, können ihnen grundsätzlich nur Aufgaben im Rahmen der dem Rechnungshof durch die Verfassung übertragenen unabhängigen Finanzkontrolle zugewiesen werden; daneben könnte diesen Stellen z. B. durch Gesetz auch die Vorprüfung für den Bund gem. § 56 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz aufgegeben werden. Es widerspricht jedoch nicht nur der verfassungsrechtlich garantierten unabhängigen Stellung des Rechnungshofs, sondern gefährdet auch die Erfüllung seines Verfassungsauftrags, wenn nach § 100 LHO die Einrichtung dieser Stellen und der Erlass entsprechender Verwaltungsvorschriften im Einvernehmen mit dem "Minister der Finanzen und dem zuständigen Minister" zu erfolgen haben. Diese Regelungen geben Ministerien, also letztlich den vom Rechnungshof und von den Rechnungsprüfungsstellen zu prüfenden Stellen, die Möglichkeit, in unzulässiger Weise auf die Finanzkontrolle Einfluß zu nehmen.

Der Rechnungshof weist im übrigen darauf hin, daß die hier interessierenden Regelungen des § 100 Abs. 2 und 3 LHO offenbar der ent-

sprechenden Vorschrift der hessischen Landeshaushaltsordnung entlehnt worden sind, wobei aber übersehen worden sein dürfte, daß in Hessen die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter dem Finanzministerium und andere Vorprüfungsstellen dem jeweiligen Ressort zugeordnete Dienststellen waren, denen gegenüber allerdings nur der Rechnungshof ein sachliches Weisungsrecht hatte. Die Rechnungsprüfungsstellen in Thüringen sind, wie oben erwähnt, dem Rechnungshof nachgeordnete Behörden. Eine Zuständigkeit des Finanzministeriums und anderer Ministerien ist damit nicht vereinbar.

Der Rechnungshof hält eine Anpassung des § 100 LHO an die Rechtslage in jedem Fall für unumgänglich.

Beratungstätigkeit

- 5 Unabhängig von seiner Prüfungstätigkeit hat der Rechnungshof seine Aufgabe auch darin gesehen, den Landtag und die Landesregierung durch Beratung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen (vgl. § 2 Abs. 1 Rechnungshofgesetz). Beispielhaft sei genannt:

Beratung des Thüringer Landtags zur Leasingfinanzierung staatlicher Hochbaumaßnahmen gem. § 88 Abs. 2 LHO

- 6 Die Landesregierung hat im Jahr 1994 mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses beschlossen, den ersten Bauabschnitt eines Regierungsviertels "Am Alten Steiger" in Erfurt im Leasingverfahren zu finanzieren. Die auch im staatlichen Bereich zunehmende Bedeutung solcher Finanzierungsverfahren und die erklärte Absicht der Lan-

desregierung, solche Verfahren in den kommenden Jahren bei weiteren umfangreichen Hochbaumaßnahmen einzusetzen, haben den Rechnungshof veranlaßt, speziell zur Leasingfinanzierung von Immobilien Stellung zu nehmen. In der entsprechenden beratenden Äußerung (§ 88 Abs. 2 LHO) hat der Rechnungshof Grundanforderungen benannt, die beim Einsatz des Finanzierungsinstruments "Leasing" zu beachten sind. Er hat u. a. insbesondere hervorgehoben, daß für jedes einzelne beabsichtigte Bauvorhaben eine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist. Dabei müßten neben den direkten monetären und unmittelbar meßbaren Größen auch gesamtwirtschaftliche Faktoren (z. B. Steuerausfälle, Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt etc.) berücksichtigt werden. Sollte ein möglicher Vorteil der Leasingfinanzierung im Einzelfall im wesentlichen nur durch Steuerausfälle, ggf. vor allem bei anderen Gebietskörperschaften, zustande kommen, so widerspreche die Anwendung des Verfahrens dem Geist der föderalen Finanzverfassung der Bundesrepublik.

- 7 Der Rechnungshof hat weiter dargelegt, daß auch bei Leasingaufträgen alle für die öffentliche Hand geltenden Ausschreibungs- und Vergaberegeln einzuhalten seien. Darüber hinaus solle der Leasinggeber ebenfalls zur Einhaltung dieser Regelungen verpflichtet werden, und es müßten der staatlichen Hochbauverwaltung angemessene Kontrollbefugnisse eingeräumt werden. Im übrigen hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, daß für das Land - z. B. durch eine Generalunternehmer-Ausschreibung - bei einem kreditfinanzierten Eigenbau die gleichen (günstigen) Baukosten erreichbar seien wie bei einer Leasingfinanzierung.

8 Hinsichtlich der haushaltsmäßigen Behandlung von leasingfinanzierten Baumaßnahmen hat der Rechnungshof zunächst darauf hingewiesen, daß der gem. § 2 Abs. 7 Haushaltsgesetz mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses vom Finanzministerium zu treffenden Entscheidung über die Finanzierung eines Bauvorhabens eine Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers vorausgehen müsse, eine konkrete Baumaßnahme durchzuführen. Für das Eingehen der mit dem Abschluß eines Leasingvertrags entstehenden Zahlungsverpflichtungen bedürfe es grundsätzlich einer Ermächtigung im Landeshaushalt, und zwar durch Veranschlagung entsprechender Verpflichtungsermächtigungen (§ 38 LHO).

Wegen des kreditähnlichen Charakters einer Finanzierung von Bauvorhaben im Leasingverfahren bedürfe es dazu weiter einer ausdrücklichen der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren gesetzlichen Ermächtigung (Art. 98 Abs. 2 S. 1 Thür. Verfassung).

Hinsichtlich der Veranschlagung der zu zahlenden Leasingraten hat der Rechnungshof die Auffassung vertreten, daß es sich insoweit nicht um Ausgaben für Investitionen, sondern um konsumtive Ausgaben handele, die daher bei einem Titel der Gruppe 518 zu veranschlagen seien.

9 Angesichts der durch die zu zahlenden Leasingraten und den bei Ausüben der Kaufoption aufzubringenden Kaufpreis entstehenden Vorbelastungen der Haushalte künftiger Jahre und wegen der Gefahr, daß zu Lasten künftiger Generationen zusätzliche Baumaßnahmen realisiert werden, hielt der Rechnungshof Immobilienleasing nur in Ausnahmefällen für vertretbar.

Beratung der Landesregierung zur Arbeitsmarktförderung in Thüringen gem. § 88 Abs. 2 LHO

10 Der Rechnungshof hat das zuständige Ministerium in einer System- und Programmuntersuchung im Bereich der Arbeitsmarktförderung gemäß § 88 Abs. 2 LHO beraten und hiervon auch die Staatskanzlei und den Finanzminister in Kenntnis gesetzt. Er hat ferner, da Europa- und Bundesmittel im Bereich der Arbeitsmarktförderung eingesetzt sind, seinen Bericht dem Europäischen Rechnungshof und dem Bundesrechnungshof zur Kenntnis gegeben.

Der Rechnungshof ist in seiner beratenden Äußerung zu dem Ergebnis gekommen, daß von den jeweiligen Parlamenten der EU, des Bundes sowie in zunehmendem Maße des Landes zugewiesene Mittel vom federführend zuständigen Sozialministerium zügig an die mit der Umsetzung der Förderprogramme beauftragten Institutionen und Zuwendungsempfänger ausgegeben worden sind. Dabei wurde allerdings festgestellt, daß die Umsetzung der Programme noch erheblich verbessert werden könne.

Der Rechnungshof hat ausgeführt, daß darüber hinaus nur unzureichende Kontrollen hinsichtlich des Erfolgs der geförderten Maßnahmen existieren. Er hat konkrete mittel- und langfristige Planungen hinsichtlich der Weiterentwicklung und Ausgestaltung der Arbeitsmarktförderung in Thüringen vermißt.

Im übrigen wurde in der Beratung hervorgehoben, der Rechnungshof verkenne nicht, daß das Land überwiegend nur komplementär fördere, d.h. vorgegebene Programme der EU und des Bundes umsetze, damit deren Fördermittel dem Lande zugute kämen. Allerdings sei das Land zunehmend gefordert, eigene Überlegungen anzustellen, die den landesspezifischen Besonderheiten gerecht würden. Dies sei insbesondere deshalb erforderlich, weil sich der Bund zunehmend aus einzelnen Förderungen zurückziehe sowie Fördermittel verringere. Für eine effizientere Förderung des Arbeitsmarktes müßten - angesichts knapper Mittel - verstärkt weitere Konzepte entwickelt und zügig umgesetzt werden.

Der Rechnungshof wird Maßnahmen zur Arbeitsmarktförderung sowie die Organisation und die verwaltungstechnische Abwicklung der Mittelvergabe weiter kritisch begleiten.

Förderkreis JUL e.V. Weimar

- 11 Der Haushalts- und Finanzausschuß des Thüringer Landtags hat den Rechnungshof um Erstattung eines Gutachtens gemäß § 88 Abs. 3 LHO zu dem Komplex "Förderkreis JUL e.V. Weimar" ersucht. Der Rechnungshof hat aus diesem Anlaß eine Prüfung des JUL-Komplexes durchgeführt. Die Prüfungsergebnisse sind zwischenzeitlich den zuständigen Ministerien mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet worden. Nach Vorliegen dieser Stellungnahmen wird der Rechnungshof den Sachverhalt abschließend bewerten.

HAUSHALTSRECHNUNG, HAUSHALTSPLAN, HAUSHALTSVOLLZUG

Haushaltsrechnungen 1992 und 1993

- 12 Die Bemerkungen 1995 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zu den Haushaltsrechnungen 1992 und 1993 vom 22. Februar 1995 sind dem Landtag und der Landesregierung am 23. Februar 1995 zugeleitet worden (LT-Drucksache 2/138). Die Stellungnahme der Landesregierung zu den Bemerkungen wurde dem Landtag am 9. Mai 1995 übermittelt (LT-Drucksache 2/279).

Der Haushalts- und Finanzausschuß des Landtags hat die Bemerkungen des Rechnungshofs zu den Haushaltsrechnungen 1992 und 1993 in seinen Sitzungen am 30. Mai sowie am 2., 8., 13. und 15. Juni 1995 beraten und empfohlen, der Landesregierung gem. Artikel 102 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen i. V. m. § 114 Landeshaushaltsordnung Entlastung zu erteilen (LT - Drucksache 2/339). Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum in der 15./16. Sitzung am 15./16. Juni 1995 (TOP 7) angenommen.

- 13 Hinsichtlich der Rechnungen des Rechnungshofs für die Haushaltsjahre 1992 und 1993 hatte der Haushalts- und Finanzausschuß in seiner Sitzung am 15. Juni 1995 dem Landtag empfohlen, für den Einzelplan 11 gem. § 101 Landeshaushaltsordnung Entlastung zu erteilen. Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum ebenfalls in der Sitzung am 15./16. Juni 1995 (TOP 7) angenommen.

Haushaltsplan 1994

- 14 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1994 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 23. Dezember 1993 und Nachtragshaushaltsgesetz vom 19. Juli 1994 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1994 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen belief sich - einschließlich Nachtragshaushalt - im Soll auf:

18.427.811.140 DM

Das Einnahme- und Ausgabesoll 1994 lag um rd. 6,7 v. H. über dem des Jahres 1993. Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt

5.543.105.500 DM

festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1994

- 15 Die Haushaltsrechnung 1994 vom 4. Dezember 1995 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 20. Dezember 1995 (LT-Drucksache 2/769) vorgelegt.
- 16 Die Rechnung des Rechnungshofs (EPl. 11) für das Haushaltsjahr 1994 wurde von dessen Präsident dem Landtag gem. § 101 LHO mit Schreiben vom 20. Dezember 1995 (LT - Vorlage 2/437) zugeleitet.

Haushaltsüberschreitungen

17 In der Haushaltsrechnung (Anlage I) ist folgendes ausgewiesen:

	<u>DM</u>
Überplanmäßige Ausgaben	464.631.550,11
Außerplanmäßige Ausgaben	<u>46.334.926,20</u>
 Gesamtüberschreitung	 510.966.476,31

Die ausgewiesenen Haushaltsüberschreitungen hielten sich im einzelnen - bis auf 14 Ausnahmen - innerhalb der in § 6 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes festgelegten Betragsgrenze von 8,0 Mio. DM. Dabei handelte es sich um Fälle, in denen rechtliche Verpflichtungen, Rechtsansprüche aus Gesetz oder Tarifvertrag zu erfüllen waren oder um Ausgabemittel, die von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt wurden. Ein Nachtragshaushalt war daher nicht erforderlich.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben haben gegenüber dem Vorjahr (505,6 Mio. DM) um rd. 5,4 Mio. DM zugenommen. Dabei sind allerdings die überplanmäßigen Ausgaben um 145,6 Mio. DM gestiegen, während die außerplanmäßigen Ausgaben um 140,0 Mio. DM abgenommen haben. Der Gesamtbetrag der Haushaltsüberschreitungen entspricht 2,8 v. H. des Haushaltssolls von 18.427,8 Mio. DM.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie ihre Verteilung auf die Einzelpläne sind in der nachstehenden Übersicht 1 zusammengestellt.

Übersicht 1

Einzelplan	überplanmäßige Ausgaben	davon ohne Einwilligung des FM	außerplanmäßige Ausgaben	davon ohne Einwilligung des FM	Summe Spalten 2+4	Anzahl der Fälle ohne Einwilligung des FM
	(in TDM)	(in TDM)	(in TDM)	(in TDM)	(in TDM)	
1	2	3	4	5	6	7
01	1.178				1.178	
02	2.607		29		2.636	
03	91.575	16	848		92.423	4
04	24.216	45	183		24.399	1
05	23.067	1.121	9		23.076	4
06	5.453	216	398	379	5.850	4
07	9.310	17	4.575		13.885	1
08	194.174	386	6.785	17	200.959	11
09	17.809	2.382	2.605		20.414	9
10	8.977		273		9.250	
11	995				995	
12	363	2			363	1
15	47.264	13	6.551		53.815	9
17	25.807	3.111	16.792		42.599	3
18	7.360	1.500	7.287	726	14.647	3
19	4.476				4.476	
	464.631	8.809	46.335	1.122	510.966	50

- 18 Der Rechnungshof hält den Umfang der ohne Ermächtigung im Haushaltsgesetz oder im Haushaltsplan geleisteten Ausgaben (Übersicht 1) nach wie vor für bedenklich. Die in den Bemerkungen 1995 vorgenommene Bewertung, bei der Aufstellung der Haushaltspläne 1992 und 1993 sei gegen das Vollständigkeitsgebot verstoßen worden, da nicht alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben berücksichtigt worden seien (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO), trifft in gleicher Weise für das Haushaltsjahr 1994 zu. Diese Einschätzung wird durch das Ergebnis einer stichprobenweisen Überprüfung bestätigt, die ergeben hat, daß im Haushaltsjahr 1994 in mehreren Einzelplänen bei Haushaltsstellen überplanmäßige Ausgaben mit derselben Begründung beantragt und bewilligt worden sind wie im Vorjahr. Beispielsfälle sind in der nachfolgenden Übersicht dargestellt.

Übersicht 2

Kapitel	Titel *)	Plan 1993 - in TDM -	Üpl. 1993 - in TDM -	Plan 1994 - in TDM -	Üpl. 1994 - in TDM -
04 20	527 01	120	89	140	128
	a) Inlandsreisen b) größere Zahl von Dienstreisen der Seminarleiter der Studienseminare/ hohe Zahl von Dienstreisen der Seminar- und Fachleiter ... an den staatlichen Studienseminaren				
05 04	513 01	4.000	4.870	8.060	2.128
	a) Post- und Fernmeldegebühren b) Gebührenerhöhung und gestiegener Geschäftsanfall				
05 04	681 05	310	214	350	651
	a) Entschädigungen an Beschuldigte in Strafsachen und Erstattung außergerichtlicher Kosten an Verfahrens-beteiligte b) stetig steigende Anzahl von Rehabilitierungen und Freisprüchen/ aufgrund gestiegener Geschäftszahlen				
05 05	ATG 74	1.290	409	1.910	471
	a) Anderer Sachaufwand für Unterbringung und Versorgung der Gefangenen b) Verpflegung der Gefangenen infolge gestiegener Gefangenzahlen				
08 22	684 01	96.800	24.000	147.000	65.885
	a) Eingliederungshilfe für Behinderte b) steigende Fallzahlen und Anpassung der Pflegesätze				
08 24	643 02	17.000	13.007	22.000	16.824
	a) Unterhaltsleistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz b) Anstieg der Fallzahlen Leistungsberechtigter				
08 42	643 01	44.000	27.147	44.000	21.598
	a) Erstattungen an Landkreise und kreisfreie Städte für Unterbringung und Verpflegung von Asylbewerbern b) Mehr für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung				
17 04	685 03	14.352	601	13.865	695
	a) Pensionszahlungen an die Ernst-Abbe-Stiftung Jena b) Rechtsverpflichtung durch den Rahmenvertrag vom 16.10.1991 zwischen Treuhandanstalt, Thüringen und der Carl-Zeiss-Stiftung				

*)

- a) Zweckbestimmung lt. Haushaltsplan
b) Begründung der überplanmäßigen Ausgabe

- 19 Nach Artikel 101 Abs. 1 Thür. Verfassung (vgl. auch § 37 Abs. 1 LHO) bedürfen über- und außerplanmäßige Ausgaben der vorherigen Zustimmung des Finanzministers, die nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden darf. Aus der Haushaltsrechnung 1994 ergibt sich, daß bei 11 Einzelplänen in 50 Fällen Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 9.931 TDM ohne die erforderliche Zustimmung erfolgt sind (vgl. Übersicht 1).

Der Rechnungshof erkennt an, daß die ohne Einwilligung des Finanzministers geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben gegenüber dem Vorjahr (36.861 TDM) deutlich zurückgegangen sind. Er ist jedoch der Auffassung, daß derartige Haushaltsüberschreitungen unabhängig von ihrer Höhe als Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorgaben (Art. 101 Thür. Verfassung) und gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen (§§ 37, 116 LHO) nicht hingenommen werden können. Er verweist hierzu auf den am 15. Juni 1995 ergangenen Beschluß des Thüringer Landtags (Plenarprotokoll zur 15. Sitzung, TOP 7 a - 7 f), der folgender Beschlußempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses vom gleichen Tag (Drucksache 2/339) zu Tn. 10 der Bemerkungen 1995 des Rechnungshofs, in der ebenfalls ohne Einwilligung des Finanzministers geleistete über- und außerplanmäßige Ausgaben beanstandet worden waren, zugestimmt hat:

Den Bemerkungen des Rechnungshofs wird beigetreten.

Die Landesregierung wird aufgefordert, diese haushaltsrechtlichen Verstöße zukünftig zu unterbinden. Hierzu sind die haushaltsrechtlichen Kenntnisse durch entsprechende Maßnahmen zu erweitern. Die für die Verstöße Verantwortlichen sind abzumahnern, Regreßansprüche sind geltend zu machen.

Abschlußbericht

- 20 Das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis weist mit Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 1994 (§ 82 LHO) von

19.714.736.569,44 DM

ein ausgeglichenes Ergebnis aus. Der Ausgleich wird durch einen erstmals im Haushaltsplan 1994 bei Kapitel 17 06 ausgebrachten Haushaltsvermerk zugelassen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht und anfangs des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht werden dürfen. In den vorangegangenen Haushaltsjahren war, allerdings ohne eine solche Rechtsgrundlage, entsprechend verfahren worden. So wurde einerseits aus dem Haushaltsjahr 1993 ein Betrag von 54,2 Mio. DM in das Haushaltsjahr 1994 umgebucht; andererseits wurden Einnahmen aus zu Beginn des Haushaltsjahres 1995 aufgenommenen Krediten von 832 Mio. DM noch zugunsten des Haushaltsjahres 1994 gebucht.

- 21 Bestandteil des kassenmäßigen Abschlusses ist die Finanzierungsrechnung. In dieser sind die Ist-Einnahmen um die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, die Entnahmen aus Rücklagen sowie die Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen früherer Jahre und die Ist-Ausgaben um die Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, die Zuführung an Rücklagen und die Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags früherer Jahre zu kürzen; weiter sind haushaltstechnische Verrechnungen auszuschalten.

Der in der Haushaltsrechnung nachgewiesene Finanzierungssaldo beträgt:

-3.369.098.388,37 DM

- 22 Dieser in der Haushaltsrechnung angegebene Wert läßt allerdings die bei Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich in gleichem Umfang abzusetzenden haushaltstechnischen Verrechnungen außer Betracht. Begründet wird dies damit, daß - wie in den Vorjahren - im Jahr 1994 infolge einer fehlerhaften Buchung zwischen Einnahme- und Ausgabeseite eine Differenz bestehe. Diese sei im wesentlichen dadurch entstanden, daß rd. 14 Mio. DM ausgabeseitig bereits im Jahr 1993, einnahmeseitig aber erst im Jahr 1994 erfaßt worden seien, so daß die auf der Einnahmeseite auszuschaltenden haushaltstechnischen Verrechnungen entsprechend höher wären. Bei Berücksichtigung der tatsächlich gebuchten haushaltstechnischen Verrechnungen ergibt sich somit ein Finanzierungssaldo von

-3.383,2 Mio. DM.

Der tatsächliche Finanzierungssaldo liegt damit infolge von Mehreinnahmen (525,1 Mio. DM) und Minderausgaben (314,0 Mio. DM) um rd. 839,1 Mio. DM unter dem im Nachtragshaushaltsgesetz veranschlagten Betrag von -4.222,3 Mio. DM.

23 Der Rechnungshof hatte das Finanzministerium am 4. Dezember 1995 u. a. darauf hingewiesen, die hinsichtlich der haushaltstechnischen Verrechnungen vorgesehenen o. a. Erläuterungen seien unzureichend. Nach seinen Feststellungen beruhen sie auch nicht ausschließlich auf Buchungsfehlern. Vielmehr dürfte eine fehlerhafte Veranschlagungspraxis zumindest mitursächlich gewesen sein. Nach den Erläuterungen im Gruppierungs- und Funktionenplan zu den Obergruppen 38 und 98, bei denen haushaltstechnische Verrechnungen zu buchen sind, handelt es sich dabei um Verrechnungen zwischen den Einzelplänen oder zwischen Kapiteln desselben Einzelplans, denen keine tatsächlichen Leistungen des empfangenden Verwaltungszweigs zugrunde liegen, sondern die lediglich buchmäßige Verrechnungen darstellen und sich in Einnahme und Ausgabe ausgleichen. Dies wurde in einigen Fällen nicht beachtet. So wurden z. B. bei den Kapiteln 03 16, 06 08 und 06 18 Einnahmen bzw. Ausgaben bei Titeln der Obergruppen 38 und 98 veranschlagt und auch bewirtschaftet.

Im Falle der im Haushaltsplan beispielsweise bei Kapitel 03 16 Titel 981 01 ausgebrachten Ausgaben handelte es sich um solche für Materialbeschaffungen für Bekleidung und Ausrüstung der Polizeivollzugsbeamten. Durch Haushaltsvermerk war es zugelassen, Mehrausgaben in Höhe der Mehreinnahmen bei Titel 381 01 zu leisten. Eine derartige Veranschlagung widerspricht dem Sinn und Zweck der fraglichen Haushaltsstellen, die lediglich Buchungsstellen für vorzunehmende Verrechnungen sind. Sie führt zwangsläufig dazu, daß zwischen Einnahme- und Ausgabeseite Differenzen entstehen können, die bei bloßen Verrechnungen nicht möglich wären. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die dargestellte Veranschlagungspraxis zu ändern.

- 24 In der Finanzierungsrechnung sind, wie oben bereits erwähnt (Tn. 21), die Ist-Einnahmen bzw. Ausgaben auch um Entnahmen aus bzw. Zuführungen an Rücklagen zu bereinigen. In der Finanzierungsrechnung 1994 sind Rücklagenentnahmen von 140,0 Mio. DM und Rücklagenzuführungen von 688,2 Mio. DM ausgewiesen.

Das Finanzministerium hatte dem Rechnungshof am 8. November 1995 u. a. mitgeteilt, aufgrund von Mehreinnahmen (z. B. Steuern 276,6 Mio. DM) hätten bei Kapitel 17 16 Rückstellungen für Kommunalen Finanzausgleich, Zuführungen an die Ausgleichsrücklage sowie sonstige Rückstellungen gebildet werden können. Diese Rücklagen sollten als gedeckte Mehrausgaben (§ 2 Abs. 4 HG 1994) ausgewiesen werden, um die unzutreffende Überzeichnung der Summe von außerplanmäßigen Ausgaben richtigzustellen. Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme hierzu ausgeführt, die Begründung für das Bilden von Rücklagen sei nicht nachvollziehbar. Er halte das vorgesehene Verfahren für bedenklich.

- 25 Hinsichtlich der in der nunmehr vorliegenden Haushaltsrechnung ausgewiesenen Rücklagenzuführung ist auf folgendes hinzuweisen:

Bei Kapitel 17 16 wurden bei drei Titeln der Obergruppe 91, die nach dem Gruppierungsplan für Zuführungen an Rücklagen vorgesehen ist, insgesamt rd. 636,8 Mio. DM außerplanmäßig, und zwar als gedeckte Mehrausgaben, nachgewiesen. Weitere rd. 51,4 Mio. DM wurden bei dem im Haushaltsplan 1994 als Leertitel ausgebrachten Titel 919 77 des Kapitels 10 02 gebucht.

Zuführungen zu den Rücklagen sind zum einen in § 25 Abs. 2 LHO und zum anderen in § 2 Abs. 4 Haushaltsgesetz zugelassen.

Eine Anwendung des § 25 Abs. 2 LHO, wonach ein Überschuß insbesondere zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder Rücklagen zuzuführen ist, scheidet hier aus. Ein Überschuß in dem Sinn, daß bei Erstellen des kassenmäßigen Abschlusses (§ 82 Nr. 1 c LHO) die Ist-Einnahmen die Ist-Ausgaben überstiegen haben, lag nicht vor (vgl. § 25 Abs. 1 LHO), weil die kassenmäßigen Abschlüsse bisher stets ein ausgeglichenes Ergebnis ausgewiesen haben. Überschüsse, die einer Rücklage hätten zugeführt werden können, sind somit nicht entstanden.

- 26 Nach § 2 Abs. 4 Haushaltsgesetz sind Mehreinnahmen zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Bildung von Rücklagen zu verwenden, sofern sie nicht zur Deckung unabweisbarer Mehrausgaben benötigt werden. Wie bereits erwähnt, hat das Finanzministerium die vorgenommene Rücklagenbildung unter Hinweis auf diese Regelung mit Mehreinnahmen begründet.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sind gegenüber dem Haushaltssoll Mehreinnahmen von insgesamt 525,1 Mio. DM entstanden, nicht aber in Höhe der Zuführung zu den Rücklagen von 688,2 Mio. DM, wie folgende Gegenüberstellung belegt:

	Soll	Ist	Differenz
	<u>Mio. DM</u>	<u>Mio. DM</u>	<u>Mio. DM</u>
Ausgaben		17.648,8	17.334,8 - 314,0
(ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Haushaltstechnische Verrechnungen)			
Einnahmen	13.426,5	13.951,6	+ 525,1
(ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Haushaltstechnische Verrechnungen)			
Finanzierungssaldo	4.222,3	3.383,2	- 839,1

Die Gegenüberstellung zeigt, daß einerseits die bereinigten Ausgaben - mit den Angaben auf S. XIX, Tn. 6.3 der Haushaltsrechnung übereinstimmend - von 17.334,8 Mio. DM um 314,0 Mio. DM unter dem Haushaltssoll liegen und daß andererseits Mehreinnahmen von 525,1 Mio. DM zu verzeichnen waren. Da gem. § 2 Abs. 4 Haushaltsgesetz aber nur Mehreinnahmen u. a. zur Bildung von Rücklagen verwandt werden dürfen, ist die um 163,1 Mio. DM über den Mehreinnahmen liegende Rücklagenzuführung von 688,2 Mio. DM insoweit nicht durch das Haushaltsgesetz gedeckt und insoweit auch nicht in der Anlage I zur Haushaltsrechnung als gedeckte Mehrausgabe auszuweisen.

- 27 Im übrigen ist die als Anlage X der Haushaltsrechnung beigefügte Finanzierungsübersicht insofern unzutreffend, als zwar bei der Darstellung des Haushaltssolls die haushaltstechnischen Verrechnungen zutreffend abgesetzt sind, nicht aber - was ebenfalls erforderlich gewesen wäre - bei den Istangaben. Dies führt zwar hinsichtlich des Finanzierungssaldos, der mit 3.369,1 Mio. DM beziffert ist, gegenüber dem o. a. Wert von 3.383,2 Mio. DM nur zu der sich aus der - oben erläuterten - unterschiedlichen Höhe dieser Verrechnungen ergebenden Differenz von rd. 14 Mio. DM, hat aber zur Folge, daß bei einer Gegenüberstellung scheinbar höhere Mehreinnahmen (1.260,9 Mio. DM) und auch Mehrausgaben (407,7 Mio. DM) entstanden sind.
- 28 Davon abgesehen ist hinsichtlich der oben genannten, bei einem Leertitel der ATG 77 des Kapitel 10 02 gebuchten, Rücklage von 51,4 Mio. DM auf folgendes hinzuweisen:
- Durch Haushaltsvermerk bei der ATG war es zugelassen, Ausgaben in Höhe der Mehreinnahmen u. a. bei Titel 099 01 und 099 02 zu leisten. Einnahmen waren lediglich bei Titel 099 02, und zwar in Höhe von 2,6 Mio. DM veranschlagt, obgleich bei den beiden Titeln bereits im Haushaltsjahr 1993 insgesamt rd. 46 Mio. DM vereinnahmt wurden. Tatsächlich gingen im Haushaltsjahr 1994 insgesamt rd. 76,7 Mio. DM ein. Eine solche Veranschlagungspraxis ist mit § 11 Abs. 2 Nr. 1 LHO, wonach der Haushaltsplan u. a. alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen zu enthalten hat, nicht vereinbar, zumal damit das Entstehen scheinbarer Mehreinnahmen in unvertretbarer Weise begünstigt wird.

29 Der Haushaltsabschluß (§ 83 LHO), in dem das Ergebnis der Haushaltsführung des abgelaufenen Jahres unter Berücksichtigung der Haushaltsreste darzustellen ist und der deshalb auch als "rechnungsmäßiger Abschluß" bezeichnet wird, weist als rechnungsmäßiges Jahresergebnis für 1994 einen Überschuß von

110.542.093,80 DM

aus.

Da das kassenmäßige Jahresergebnis jeweils mit 0,00 DM ausgewiesen wurde und Einnahmereste nicht veranschlagt wurden, resultiert der Überschuß 1994 ausschließlich aus einer Verminderung der übertragenen Ausgabereste. Diese haben sich gegenüber dem Vorjahr um

110.542.093,80 DM

auf

355.194.782,51 DM

verringert.

Der als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis für das Haushaltsjahr nachgewiesene Fehlbetrag von 355.194.782,51 DM entspricht, da das kassenmäßige Gesamtergebnis ebenfalls mit 0,00 DM ausgewiesen wird, dem Wert der übertragenen Ausgabereste.

Ausgabereste

- 30 Ausgabereste sind Beträge, um die bei übertragbaren Ausgaben die tatsächlichen Ausgaben hinter den Ausgabeermächtigungen zurückgeblieben sind und die nach Maßgabe des § 45 LHO - unter Durchbrechung des Jährlichkeitsprinzips - über das laufende Haushaltsjahr hinaus verfügbar bleiben. Übertragbar sind im wesentlichen Ausgaben für Investitionen und Ausgaben, für die zweckgebundene Einnahmen zur Verfügung stehen oder die im Haushaltsplan für übertragbar erklärt worden sind (vgl. § 19 Abs. 1 LHO).

In den Haushaltsrechnungen für die Jahre 1991 bis 1994 sind Ausgabereste von 342,5 Mio. DM, 681,5 Mio. DM, 465,7 Mio. DM und 355,2 Mio. DM nachgewiesen. Der Restbestand hat sich damit im Haushaltsjahr 1994 gegenüber dem Vorjahr um 110,5 Mio. DM verringert. Er belief sich danach auf 1,8 v. H. (im Vorjahr 2,1 v. H.) der Ist-Ausgaben von 19.714,7 Mio. DM. Der Rückgang resultiert im wesentlichen aus einem Abbau von Resten bei den Investitionsausgaben um 266 Mio. DM, dem eine Zunahme der bei durch Haushaltsvermerk für übertragbar erklärten Ausgaben gebildeten Reste um 155 Mio. DM gegenübersteht.

- 31 In der nachstehenden Übersicht sind die Ausgabereste für das Haushaltsjahr 1994 nach Einzelplänen getrennt und teilweise aufgeschlüsselt dargestellt.

Übersicht 3

Einzel- plan	Reste	davon investive		inv. Ausgaben lt. Plan *)	inv. Ausgaben Ist **)
		Reste			
	TDM	TDM	v.H.	TDM	TDM
1	2	3	4	5	6
01	466	455	98	3.136	2.664
02	30			12.684	12.697
03	7.559	6.022	80	116.205	97.981
04	15.397	57	0	14.772	14.332
05				11.641	12.277
06	389	385	99	36.174	32.887
07	23.244	10.326	44	1.939.555	1.881.044
08	2.688	1.605	60	76932	68.295
09	17.924	14.709	82	394.958	318.562
10	13.601	11.560	85	327.357	218.460
11				186	185
12				675	507
15	28.052	5.565	20	239.715	245.515
17	202.433	70.570	35	1.567.991	1.478.370
18	8.864	8.864	100	328.626	322.321
19	34.547	1.146	3	702.441	695.972
	355.194	131.264	37	5.773.048	5.402.069

*) Investive Ausgaben lt. Plan einschl. verbliebene Ausgabereste

***) Investive Ausgaben im Ist ohne gebildete Ausgabereste

Die Zusammenstellung zeigt, daß rd. 37 v. H. der insgesamt gebildeten Ausgabereste auf Investitionsausgaben entfallen; der Anteil solcher Reste ist damit gegenüber dem Vorjahr (rd. 85 v. H.) erheblich zurückgegangen.

Die betragsmäßig größten Ausgabereste im Haushaltsjahr 1994 ergeben sich aus der nachstehenden Übersicht.

Übersicht 4

Kapitel	Titel	Betrag TDM	Zweck der Ausgabe
04 02	685 02	15.000	Förderung von Maßnahmen der beruflichen Bildung, Fortbildung, Umschulung
07 08	ATG 71	12.105	Förderung der beruflichen Aus- und Fortbildung, insbesondere im gewerblichen Mittelstand
09 26	ATG 83	8.000	Maßnahmen zur Walderhaltung und -verbesserung
15 05	ATG 74	3.126	Wissenschaftsförderung und Forschungsaufträge aus Zuweisungen des Bundes und der Länder
15 06	682 04	5.816	Übergangsfinanzierung im Rahmen der Überleitung der Medizinischen Hochschule Erfurt als Krankenhaus der Maximalversorgung in Trägerschaft außerhalb der Landesverwaltung
17 04	821 01	33.000	Erwerb von Grundstücken
17 16	685 01	20.633	Programm "Arbeitsförderung Ost"
17 24	613 01	110.444	Landesausgleichsstock
17 32	883 01	10.194	Zuweisungen für Abwasseranlagen
17 34	883 01	4.090	Zuwendungen für Abfallbeseitigungsanlagen
17 38	883 01	11.112	Zuwendungen für Krankenhäuser
17 52	883 01	8.524	Zuweisungen an Gemeinden für den kommunalen Straßenbau
19 03	662 01	33.403	Kosten der Zinshilfen für Wohnungsunternehmen und private Vermieter nach dem Altschuldenhilfegesetz

32 Der Rechnungshof ist - wie in Tn. 26 (a. E.) der Bemerkungen 1995 angekündigt - den Gründen für die beträchtlichen Ausgabereste der Haushaltsjahre 1992 (681,6 Mio. DM) und 1993 (465,7 Mio. DM) nachgegangen; das Ergebnis der stichprobenweisen Prüfung ist den betroffenen Ressorts mitgeteilt worden. Dabei hat sich gezeigt, daß ursächlich vor allem Verzögerungen bei der Auszahlung von Mitteln waren. Hierfür waren im wesentlichen folgende Gründe maßgebend:

- Bewilligte Zuwendungen konnten nicht abgerufen werden, weil sich Baugenehmigungsverfahren lange hinzogen oder sich der Bauablauf verzögerte.

- Teilweise ergingen Zuwendungsbescheide erst gegen Ende des betreffenden Haushaltsjahres, so daß ein Mittelabruf in diesem Jahr nicht mehr möglich war.

- Bei vom Land gemeinsam mit dem Bund oder der EU finanzierten Förderprogrammen wurden bei Veranschlagung und Bewilligung der Mittel die Auszahlungsmodalitäten des Bundes und der EU für Zuwendungen nicht hinreichend berücksichtigt. Dies führte teilweise dazu, daß, weil die Komplementärfinanzierung nicht im selben Jahr erfolgte, auch die Landesmittel nicht abflossen.

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1994

33 In der nachfolgenden Aufstellung ist die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1994 gemäß Gruppierungsplan dem Haushaltssoll sowie dem Ist-Ergebnis der Haushaltsrechnung 1993 und dem Haushaltssoll der Jahre 1995 und 1996 gegenübergestellt.

Übersicht 5

Einnahmen/Ausgaben	Ist 1993	Soll 1994	Ist 1994	Veränd. geg.	Ist - Soll	Soll 1995	Soll 1996
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	1993 v.H.	in v. H.	Mio DM	v.H.
0 Steuern u. steuerähnliche Abgaben	4.225	4.689	5.040	19,29	107,49	8.687	8.549
davon Steuereinnahmen	4.178	4.686	4.963	18,79	105,91	8.671	8.513
1 Eigene Einnahmen	792	441	673	-15,03	152,61	433	649
2 Übertragungseinnahmen	6.803	6.610	6.546	-3,78	99,05	4.815	4.903
3 Schuldenaufnahme:							
Kreditmarktmittel brutto	2.942	4.292	4.887	66,11	113,86	2.185	2.627
Kreditmarktmittel netto	2.942	4.222	3.917	33,14	92,78	1.500	1.887
Zuweisungen für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen	2.558	2.396	2.569	0,43	107,22	4.223	2.952
Gesamteinnahmen	17.320	18.428	19.715	13,83	106,98	20.343	19.686
bereinigte Gesamteinnahmen ¹⁾	13.756	13.427	13.952	1,42	103,91	16.936	16.976
4 Persönliche Verwaltungsausgaben	4.077	4.270	4.368	7,14	102,32	4.413	4.601
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	899	1.236	2.105	134,15	170,31	2.146	2.286
davon: Zinsen	232	390	377	62,50	96,67	628	764
Tilgung	0	70	970			685	740
6 Übertragungsausgaben	6.070	6.818	6.429	5,91	94,29	7.160	7.334
Investitionsausgaben gesamt	5.499	5.382	5.402	-1,76	100,37	6.190	5.659
davon:							
7 Bauausgaben	586	598	619	5,63	103,51	676	648
8 Sonstige Investitionsausgaben	4.913	4.784	4.783	-2,65	99,98	5.514	5.011
9 Besondere Finanzierungsausgaben	775	722	1.410	81,94	195,29	434	-194
Gesamtausgaben	17.320	18.428	19.715	13,83	106,98	20.343	19.686
bereinigte Gesamtausgaben ¹⁾	16.546	17.649	17.335	4,77	98,22	18.886	18.919
Nettofinanzierungssaldo	2.790	4.222	3.383 ²⁾	20,75	79,80	1.950	1.943

1) Gesamtvolumen abzüglich Aufnahme bzw. Tilgung von Kreditmarktmitteln, Entnahme bzw. Zuführung zu Rücklagen und haushaltstechnischer Verrechnungen

- 34 Das nach der Haushaltsrechnung in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene Gesamtvolumen von 19.715 Mio. DM lag um 1.287 Mio. DM (rd. 7,0 v. H.) über dem veranschlagten Soll und um 13,8 v. H. über dem entsprechenden Vorjahresergebnis.
- 35 Die bereinigten Gesamteinnahmen, d. h. die um Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten, um Entnahmen aus den Rücklagen und um haushaltstechnische Verrechnungen verminderten Gesamteinnahmen, beliefen sich auf 13.952 Mio. DM. Sie lagen damit um 525 Mio. DM über dem Haushaltssoll von 13.427 Mio. DM. Gegenüber dem Ergebnis des Jahres 1993 sind sie um 1,4 v. H. gestiegen.
- 36 Die Steuereinnahmen von 4.963 Mio. DM überstiegen das Soll, das aufgrund einer Steuerschätzung vom Mai 1994 im Nachtragshaushalt veranschlagt worden war, um 277 Mio. DM bzw. 5,9 v. H. Das Vorjahresergebnis wurde damit um 785 Mio. DM bzw. 18,8 v. H. übertroffen.

Durch Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltssoll, insbesondere bei der Umsatz- einschließlich Einfuhrumsatzsteuer (+ 144 Mio. DM) sowie bei der Grunderwerbsteuer (+ 24 Mio. DM), wurden die Mindereinnahmen vor allem aus der Lohnsteuer (- 32 Mio. DM) und der Zinsabschlagsteuer (- 21 Mio. DM) mehr als ausgeglichen. Zudem wirkte sich einnahmeerhöhend aus, daß die aus dem Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen zu leistenden Ausgaben für Investitionszulagen hinter den Schätzungen (- 63 Mio. DM) zurückgeblieben sind.

2) Wegen der Abweichung gegenüber der Haushaltsrechnung s.o. Tn. 22

Das Aufkommen nach Steuerarten und die Veränderungen gegenüber dem Haushaltsjahr 1993 ergeben sich aus nachfolgender Übersicht.

Übersicht 6

Steuerart	Titel	1993 - in DM -	1994 - in DM -	Differenz zum Vorjahr - in DM -
Lohnsteuer	011	1.486.424.664	1.711.404.553	224.979.889
Veranlagte Einkommensteuer	012	-140.468.938	-132.610.636	7.858.302
Steuer vom Ertrag	013	44.714.651	21.925.008	-22.789.643
Körperschaftsteuer	014	-66.179.944	3.582.096	69.762.040
Umsatzsteuer	015	1.930.366.738	2.338.652.516	408.285.778
Einfuhrumsatz- steuer	016	359.764.087	315.575.677	-44.188.410
Gewerbesteuer- umlage	017	6.621.418	17.669.704	11.048.286
Zinsabschlagsteuer	018		57.165.599	57.165.599
Vermögensteuer	051	-273.969	-328	273.641
Erbschaftsteuer	052	3.296.363	3.193.089	-103.274
Grunderwerbsteuer	053	108.372.548	162.934.889	54.562.341
Kfz-Steuer	054	392.849.645	392.367.580	-482.065
Totalisatorsteuer	055	0	0	0
Rennwettsteuern	056	0	0	0
Lotteriesteuer	057	25.808.692	36.183.220	10.374.528
Sportwettsteuer	058	0	0	0
Feuerschutzsteuer	059	7.392.214	9.829.971	2.437.757
Biersteuer	061	30.325.486	31.616.683	1.291.197
Sonst.	069	-11.370.998	-6.877.260	4.493.738
Steuern gesamt		4.177.642.657	4.962.612.361	784.969.704

Die Zusammenstellung zeigt, daß im Vorjahresvergleich Mehreinnahmen vor allem bei der Umsatzsteuer (+ 408,3 Mio. DM), denen allerdings ein Rückgang der Einfuhrumsatzsteuer gegenübersteht (- 44,2 Mio. DM), und bei der Lohnsteuer (+ 225 Mio. DM) entstanden sind.

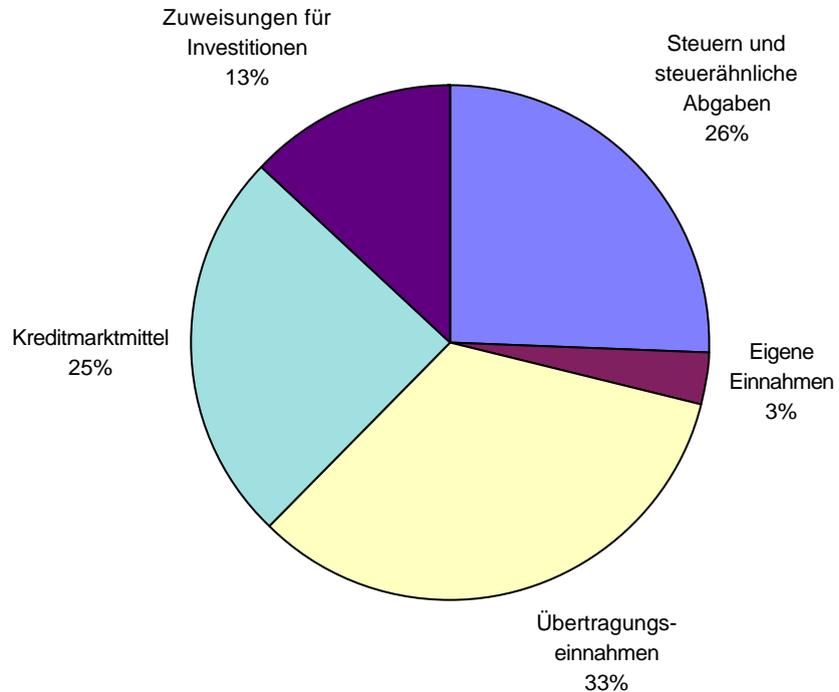
- 37 Die Steuerkraft Thüringens (vgl. Übersicht 7) hat gegenüber dem Vorjahr leicht zugenommen. Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben blieben jedoch, bezogen auf die Einwohnerzahl, weiterhin hinter denen auch der anderen neuen Bundesländer zurück.

Übersicht 7

Land	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben je Einwohner								
	in DM			in v.H. des Länderdurchschnitts			in v.H. des Durch- schnitts der alten Länder		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Brandenburg	1.561	1.746	2.111	98,9	101,6	101,9	44,8	49,9	60,8
Mecklenburg- Vorpommern	1.618	1.734	2.032	102,5	100,9	98,0	46,4	49,6	58,6
Sachsen	1.593	1.758	2.131	100,9	102,2	102,9	45,7	50,2	61,4
Sachsen-Anhalt	1.490	1.670	2.034	94,4	97,2	98,2	42,7	47,7	58,6
Thüringen	1.625	1.649	1.996	103,0	95,9	96,3	46,6	47,1	57,5
Neue Länder	1.578	1.719	2.072	100,0	100,0	100,0	45,3	49,1	59,7

Quelle: Thüringer Finanzminister, Statistisches Bundesamt

- 38 Die Steuerdeckungsquote als das Verhältnis der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben stieg von 25 v. H. im Jahr 1993 auf 29,1 v. H. im Jahr 1994. Die Steuerdeckungsquote der alten (Flächen-) Bundesländer belief sich im Vergleich dazu im Durchschnitt auf 73,7 v. H. In den neuen Bundesländern lag sie zwischen 28 v. H. und 35,5 v. H.
- 39 Auch im Jahr 1994 wurden die Ausgaben des Landes zu einem erheblichen Teil aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes und der alten Bundesländer finanziert. Der Anteil der entsprechenden Einnahmen von 7.765 Mio. DM an den bereinigten Gesamteinnahmen belief sich - nach rd. 64 v. H. im Vorjahr - auf 55,7 v. H.
- 40 Aus dem für das Haushaltsjahr 1994 letztmalig getrennt für alte und neue Bundesländer durchgeführten Länderfinanzausgleich erhielt das Land wie in den Vorjahren Zuweisungen; diese führten im Jahr 1994 zu Einnahmen von 75,6 Mio. DM.
- 41 Die Anteile der verschiedenen Einnahmearten an den Gesamteinnahmen stellen sich im übrigen wie folgt dar:

Abbildung 1

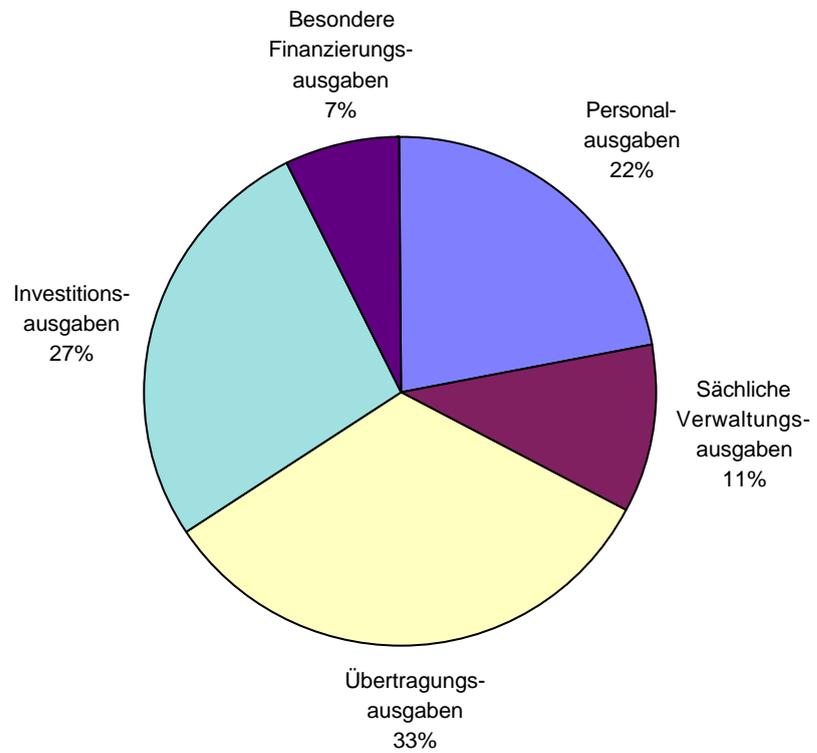
42 Die bereinigten Gesamtausgaben (ohne Ausgaben zur Tilgung von Krediten, Zuführungen zu den Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen) sind von 16.546 Mio. DM im Vorjahr auf 17.335 Mio. DM bzw. um 4,8 v. H. gestiegen. Sie blieben aber um 314 Mio. DM (1,8 v. H.) unter dem Haushaltssoll.

43 Der Nettofinanzierungssaldo (Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben) hat sich wie folgt entwickelt:

1991	1992	1993	1994
<u>Mio. DM</u>	<u>Mio. DM</u>	<u>Mio. DM</u>	<u>Mio. DM</u>
1.196	2.192	2.790	3.383

44 Die Gesamtausgaben verteilen sich wie folgt auf die Ausgabeblöcke:

Abbildung 2



45 Die Zunahme der Ausgaben gegenüber dem Vorjahr beruht u. a. auf weiter gestiegenen Personalausgaben. Deren Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben im Vergleich zum Vorjahr und mit den anderen neuen Bundesländer ergibt sich aus der nachstehenden Übersicht.

Übersicht 8

	Bereinigte Gesamt- ausgaben in Mio. DM	Personal- ausgaben in Mio. DM	Personal- ausgaben- quote	Personal- ausgaben je Einwohner in DM
	(Veränderung zum Vorjahr in v.H.)	(Veränderung zum Vorjahr in v.H.)	in v.H.	(Veränderung zum Vorjahr in v.H.)
Brandenburg 1993	18.135	3.942	21,74	1.547
	(+ 9,8)	(+ 23,6)		(+ 22,6)
1994	18.912	4.270	22,58	1.686
	(+ 4,3)	(+ 8,3)		(+ 9,0)
Mecklenburg- Vorpommern 1993	12.532	2.892	23,08	1.559
	(+ 12,9)	(+ 6,6)		(+ 8,2)
1994	13.333	3.075	23,06	1.674
	(+ 6,4)	(+ 6,3)		(+ 7,4)
Sachsen 1993	27.246	6.644	24,39	1.434
	(+ 2,9)	(+14,7)		(+ 15,4)
1994	27.629	7.100	25,70	1.545
	(+ 1,4)	(+ 6,9)		(+ 7,7)
Sachsen- Anhalt 1993	18.016	4.671	25,93	1.673
	(+ 5,9)	(+ 20,5)		(+ 21,2)
1994	18.752	4.719	25,17	1.704
	(+ 4,1)	(+ 1,0)		(+ 1,9)
Thüringen 1993	16.546	4.077	24,64	1.610
	(+ 10,9)	(+ 18,4)		(+ 19,1)
1994	17.335	4.368	25,20	1.731
	(+ 4,8)	(+ 7,1)		(+ 7,5)

46 Die Personalausgabenquote (Verhältnis der Personalausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) ist seit dem Jahr 1991 von 20,62 v. H. kontinuierlich auf 25,2 v. H. im Jahr 1994 angestiegen und lag damit weiter leicht über dem entsprechenden Durchschnittswert der neuen Bundesländer (24,4 v. H.). Die durch Artikel 98 Abs. 3 ThürVerf. für Personalausgaben auf 40 v. H. der Gesamtausgaben festgelegte Grenze

wird damit noch deutlich unterschritten. Es ist jedoch zu beachten, daß die Ausgaben des Landes für Versorgung bei einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 140,7 v. H. mit rd. 1,4 Mio. DM absolut betrachtet noch gering waren. Derartige Ausgaben dürften in den kommenden Jahren aber deutlich zunehmen. Eine erhebliche Steigerung ergab sich auch bei den Bezügen der Beamten (39,8 v. H.), was wesentlich auf die zunehmende Verbeamtung von Angestellten zurückzuführen ist, und in Abhängigkeit davon auch bei den Ausgaben für Beihilfen in Krankheitsfällen (58,1 v. H.). Die Entwicklung der Personalausgaben im einzelnen ist der folgenden Übersicht zu entnehmen.

Übersicht 9

Entwicklung der Personal-Istausgaben seit 1991

	1991 (in TDM)	1992 (in TDM)	1993 (in TDM)	1994 (in TDM)	Steigerungs- rate 1993/94 (in v.H.)
Abgeordnete	11.026	13.313	14.278	14.312	+ 0,2
Beamte	19.430	260.061	497.066	695.106	+ 39,8
Angestellte	2.525.569	2.828.169	3.209.589	3.291.351	+ 2,5
Arbeiter	139.024	201.183	221.626	219.893	- 0,8
Sonstige	59.635	123.606	101.138	96.531	- 4,6
Versorgung	0	294	599	1.442	+ 140,7
Beihilfen	236	3.489	9.605	15.187	+ 58,1
personalbez. Sachausgaben	1.751	13.112	23.489	34.584	+ 47,2
Summe	2.756.671	3.443.227	4.077.390	4.368.406	+ 7,1

Der Anstieg der Personalausgaben hat sich somit im Vergleich zum Vorjahr (18,4 v. H.) insgesamt zwar abgeschwächt, ist mit 7,1 v. H. aber noch immer beträchtlich und lag damit über dem Zuwachs der be-

reinigten Gesamtausgaben von 4,8 v. H. Ursächlich dafür waren im wesentlichen Tarifangleichungen bzw. Besoldungserhöhungen. Insgesamt sind die Personalausgaben seit dem Jahr 1991 um nicht weniger als 58,5 v. H. gewachsen.

- 47 Der mittelfristige Finanzplan für die Jahre 1995 bis 1999 sieht vor, die Zahl der Planstellen und Stellen in der Landesverwaltung von zu Beginn des Jahres 1995 insgesamt 70.461 auf 65.500 bis Ende des Jahres 1999 zu verringern.

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht der Landesregierung, die Personalausgaben durch eine Verringerung der Planstellen und Stellen beherrschbar zu halten. Er weist aber zum einen darauf hin, daß damit der Anteil der Landesbediensteten an der Gesamtbevölkerung noch immer bei 2,6 v.H. und somit über dem entsprechenden Anteil in den alten Bundesländern liegen würde. Um z. B. den Landesbedienstetenanteil des Landes Hessen zu erreichen, müßte der Stellenbestand in Thüringen auf etwa 56.000 verringert werden. Zum anderen macht er darauf aufmerksam, daß selbst bei einem planmäßigen Verlauf des Stellenabbaus der Anteil der Personalausgaben am Gesamthaushalt weiter ansteigen wird. So geht der Mittelfristige Finanzplan bei einem Zuwachs der Gesamtausgaben bis zum Jahr 1999 von rd. 4,3 v.H. von einer überproportionalen Zunahme der Personalausgaben um rd. 28,3 v.H. aus. Das entspricht einer Steigerung der Personalausgabenquote von 23,4 v.H. lt. Haushalt 1995 auf 28,1 v.H. im Haushalt 1999.

Der Rechnungshof sieht mittelfristig die Gefahr, daß aufgrund steigender konsumtiver Ausgaben der Spielraum für Investitionen stark eingeschränkt wird und dadurch volkswirtschaftlich dringend benötigte

Strukturverbesserungen unterbleiben. Er empfiehlt deshalb, über das gesetzte Ziel hinaus durch organisatorische Straffungen auf allen Verwaltungsebenen und teilweise Übertragung von Aufgaben auf Private weitere Stellenreduzierungen zu ermöglichen. Auf seine Anregungen zur Organisation der obersten Landesbehörden weist er in diesem Zusammenhang hin (siehe Tn. 220 ff.).

48 Die Ausgaben für Investitionen von 5.402 Mio. DM lagen um 97 Mio. DM (1,8 v. H.) unter denen des Vorjahres, jedoch um 20 Mio. DM (0,4 v. H.) über dem Haushaltssoll. Dabei sind die Bauausgaben im Vergleich zum Haushaltsjahr 1993 um 33 Mio. DM (5,6 v. H.) gestiegen und lagen um 21 Mio. DM (3,5 v. H.) über dem Haushaltssoll, während die sonstigen Investitionsausgaben um 130 Mio. DM (2,7 v.H.) unter denen des Vorjahres und 1,0 Mio. DM unter dem Soll blieben.

49 Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) ist von 33,2 v. H. im Vorjahr auf 31,2 v. H. gesunken.

Die Entwicklung der Investitionsquote im Vergleich zu der in den anderen neuen Bundesländern zeigt nachstehende Übersicht 10. Daraus ist ersichtlich, daß die Investitionsquote in diesen Ländern im Haushaltsjahr 1994 durchgängig abgenommen hat und außer in Thüringen nur noch in einem Land die Marke von 30 v. H. leicht übersteigt. Zum Vergleich: die Investitionsquote betrug im Jahr 1994 bei den alten Bundesländern (Flächenländer) im Durchschnitt 13,5 v. H.

Übersicht 10

Land	1991	1992	1993	1994
Brandenburg	32,77	35,52	33,27	28,76
Mecklenburg- Vorpommern	26,35	31,62	32,17	30,56
Sachsen	38,68	34,86	32,24	28,32
Sachsen-Anhalt	27,88	27,10	30,33	27,65
Thüringen	34,40	35,90	33,23	31,16

Einhaltung der Bürgschafts- und Kreditermächtigungen und Entwicklung der Landesschuld

- 50 Nach dem Haushaltsgesetz war der
Finanzminister ermächtigt, Bürgschaften und
Garantien von 1.680,0 Mio. DM
einzugehen.
Dieser Rahmen wurde mit 668,1 Mio. DM
(39,8 v. H.) ausgeschöpft.

Aufgrund der eingegangenen Eventualverbindlichkeiten waren bis Ende
des Jahres 1994 erstmals Ausfallzahlungen von insgesamt 2,5 Mio. DM
zu leisten.

Die vom Land übernommenen Bürgschaften usw. haben nach 1.772,7
Mio. DM am 31. Dezember 1993 bis zum Ende des Jahres 1994 den
beachtlichen Stand von 2.440,8 Mio. DM erreicht, der sich wie folgt
zusammensetzt:

Bürgschaften, Garantien und
sonstige Gewährleistungen

- zur Förderung des Wohnungsbaus, der
Modernisierung und Instandsetzung von Wohn-
gebäuden sowie des Erwerbs
von Wohnungen 1.163,1 Mio. DM
- zur Förderung landwirtschaftlicher
Unternehmen 16,8 Mio. DM
- zur Durchführung dringlicher
volkswirtschaftlich gerechtfertigter
Aufgaben 1.260,9 Mio. DM

51 Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1995 auf die sich aus derartigen Verpflichtungen ergebenden erheblichen Risiken hingewiesen und bezweifelt, daß die im Haushaltsplan 1995 für Ausfallzahlungen nachgewiesenen Ausgaben von 5,0 Mio. DM ausreichen. Die bisher bekannten Zahlen belegen, daß das Land im Jahr 1995 tatsächlich 24,1 Mio. DM für solche Zwecke aufwenden mußte.

Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß der Haushaltsplan u. a. alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu enthalten hat (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO); dies wurde angesichts dessen, daß die notwendigen Zahlungen etwa das Fünffache des veranschlagten Betrags ausmachten, nicht hinreichend beachtet.

Im Hinblick darauf, daß zwischenzeitlich weitere Schadensmeldungen eingegangen und teilweise Abschlagszahlungen erfolgt sind, was in den betreffenden Fällen auf die Notwendigkeit zusätzlicher Zahlungen schließen läßt, steht unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung zu befürchten, daß auch die in den Haushaltsplan 1996 eingestellten Mittel von 25 Mio. DM nicht zur Deckung entsprechender Zahlungsverpflichtungen ausreichen werden.

52 Hinsichtlich der Einhaltung der Kreditermächtigungen ist auf folgendes hinzuweisen:

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Haushaltsgesetz 1994 war der Finanzminister ermächtigt, Kredite von 4.292,3 Mio. DM zur Deckung von Ausgaben aufzunehmen. Dieser Betrag durfte gem. § 2 Abs. 1 S. 2 a. a. O. um unvorhergesehene und unabweisbare Komplementärmittel, die das Land zur Mitfinanzierung von durch die Europäische Gemeinschaft oder den Bund zweckgebunden zur Verfügung gestellte Ausgabemittel erbringen muß, sowie um Mehrausgaben gem. § 6 Abs. 1 Haushaltsgesetz aufgestockt werden. Bei den genannten Mehrausgaben handelt es sich im wesentlichen um über- und außerplanmäßige Ausgaben.

Außerdem war der Finanzminister gemäß § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz ermächtigt, zusätzliche Kredite in Höhe vorzeitig getilgter Darlehen, soweit dies im Zuge von Zinsanpassungen oder bei vorzeitigen Darlehenskündigungen zur Erlangung günstigerer Bedingungen notwendig war, aufzunehmen.

53 Unbeschadet der Frage, ob die - auskunftsgemäß auch vom Finanzministerium - nur schwer mit Zahlen zu unterlegende Regelung des § 2 Abs. 1 S. 2 Haushaltsgesetz mit Art. 98 Abs. 2 S. 1 Thür. Verfassung vereinbar ist, wonach die Aufnahme von Krediten einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz bedarf, läßt sich feststellen:

Dem Finanzminister (s. Übersicht 11) standen mindestens die Kreditermächtigung gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Haushaltsgesetz 1994 von 4.292,3 Mio. DM und von der nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigung gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Haushaltsgesetz 1993 ein Betrag von 382 Mio. DM (Unterschiedsbetrag zwischen 3.324,4 Mio. DM und 2.942,4 Mio. DM) zur Verfügung (vgl. § 18 Abs. 3 LHO). Darüber hinaus durfte der Finanzminister gem. § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz die zur vorzeitigen Tilgung von Darlehen in Höhe von 900 Mio. DM benötigten Kredite aufnehmen. Daraus ergeben sich für das Haushaltsjahr 1994 Kreditermächtigungen von insgesamt 5.574,3 Mio. DM, denen Kreditaufnahmen von 4.887,3 Mio. DM gegenüberstehen. Der gesetzliche Kreditermächtigungsrahmen wurde damit eingehalten.

Davon unabhängig empfiehlt der Rechnungshof, in künftigen Haushaltsgesetzen eine dem § 2 Abs. 1 S. 2 Haushaltsgesetz 1994 entsprechende Regelung stärker an den Anforderungen des Art. 98 Abs. 2 S. 1 Thür. Verfassung auszurichten.

Übersicht 11

Restliche Ermächtigung aus § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1993	382,0 Mio. DM
Zur Deckung von Ausgaben gem. § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1994	4.292,3 Mio. DM
Zur vorzeitigen Darlehenstilgung gem. § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1994	<u>900,0 Mio. DM</u>
Gesamtermächtigung	5.574,3 Mio. DM

- 54 Die Staatsschulden aus der Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt sind am Ende des Haushaltsjahres 1994 nach 6.351,0 Mio. DM im Vorjahr um 3.897,0 Mio. DM auf 10.248,0 Mio. DM gestiegen.

Dabei hat sich zum einen ausgewirkt, daß im Schuldenstand Ende des Haushaltsjahres 1993 auch Kassenverstärkungskredite von 501,0 Mio. DM nachgewiesen waren, die zwischenzeitlich in Höhe von 480,0 Mio. DM durch Aufnahme von Kreditmarktmitteln abgelöst wurden.

Zum anderen ist zu erwähnen, daß der Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 1994 auch im Januar 1995 aufgenommene Kredite von 832,0 Mio. DM einschließt, die noch zu Lasten des Haushaltsjahres 1994 gebucht wurden.

- 55 Im übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, daß das Land hinsichtlich des im Leasingverfahren finanzierten 1. Bauabschnitts von Ministerien in Erfurt im Dezember 1994 Verpflichtungen von

58,909 Mio. DM

eingegangen ist. Diese setzen sich aus der Summe der jährlich zu zahlenden Leasingraten für die Dauer von 20 Jahren (43,115 Mio. DM) und einem Restkaufpreis (15,794 Mio. DM) zusammen (vgl. Haushaltsplan 1996, Anlage 2 zum Einzelplan 18).

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten diese Verbindlichkeiten wegen ihres kreditähnlichen Charakters - wie bei Krediten werden die Haushaltsbelastungen in die Zukunft verlagert - in der Haushaltsrechnung im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung dargestellt werden sollen. Dies hätte sich auch im Hinblick darauf, daß Eventualverbindlichkeiten (z. B. Bürgschaften), die nicht zwangsläufig in voller Höhe zu Ausgaben des Landes führen werden, anzugeben sind, erst recht hinsichtlich der Verpflichtungen aus dem fraglichen Leasingvertrag angeboten. Dies gilt umso mehr als die Zahlungsverpflichtungen des Landes bereits bei Vertragsabschluß für 20 Jahre feststehen, soweit sie nicht im Rahmen der entsprechenden Vereinbarung sogar noch steigen.

56 Die Nettokreditaufnahme des Landes betrug im Haushaltsjahr 1994 lt. Anlage XI der Haushaltsrechnung:

Einnahmen	
aus Krediten am Kreditmarkt	4.887,3 Mio. DM
Tilgung	
von Schulden am Kreditmarkt+)	<u>970,0 Mio. DM</u>
Nettoneuverschuldung 1994	3.917,3 Mio. DM

+) Davon vorzeitig 900 Mio. DM

Die Nettokreditaufnahme, die im Haushaltsjahr 1993 noch 2.942,4 Mio. DM betragen hatte, hat damit beträchtlich um 974,9 Mio. DM (33,1 v. H.) zugenommen.

- 57 Die im Haushaltsjahr 1994 für Kredite zu zahlenden Zinsen von 377,4 Mio. DM lagen um 145,2 Mio. DM (62,5 v. H.) über denen des Vorjahres.

Einhaltung der Kreditobergrenze

- 58 Die Verfassung des Freistaats Thüringen und die Landeshaushaltsordnung verpflichten zur Einhaltung einer Kreditobergrenze (Art. 98 Abs. 2 ThürVerf., § 18 Abs. 1 LHO). Danach dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten.

Im Haushaltsplan 1994 waren vorgesehen:

Investitionsausgaben von	5.381,7 Mio. DM
vermindert um Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	<u>1.686,8 Mio. DM</u>

Anrechenbare Investitionen	3.694,9 Mio. DM
Nettokreditaufnahme	<u>4.222,3 Mio. DM</u>

Die veranschlagte Nettokreditaufnahme übersteigt die anrechenbaren Investitionen lt. Haushaltsplan um:	527,4 Mio. DM
--	---------------

Zum Haushaltsvollzug 1994 ist festzuhalten:

Investitionsausgaben	5.402,0 Mio. DM
abzgl. Minderungen	<u>1.692,7 Mio. DM</u>

Investitionen netto	3.709,3 Mio. DM
Nettokreditaufnahme	<u>3.917,3 Mio. DM</u>

Die Nettokreditaufnahme übersteigt die maßgeblichen Investitionen im Haushaltsvollzug damit um 208,0 Mio. DM

Die durch Art. 98 Abs. 2 S. 2 ThürVerf. und § 18 Abs. 1 LHO gezogene Kreditobergrenze wurde demnach weder bei der Veranschlagung noch im Haushaltsvollzug eingehalten.

- 59 Wie bereits erwähnt, verpflichtet die Thüringer Verfassung den Haushaltsgesetzgeber, im Haushaltsplan grundsätzlich nicht mehr an Krediten zu veranschlagen als für Investitionen ausgegeben werden soll (vgl. auch Art. 115 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz). Diese Kreditobergrenze dient dazu, haushaltswirtschaftliche Vorgriffe auf zukünftige Einnahmen dadurch zu begrenzen, daß Kredite nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden dürfen (vgl. BVerfGE 79, S. 311 ff., 334). Diese Deckungsregel wurde schon im Haushaltsgesetz 1994 (einschl. Nachtragshaushaltsgesetz) nicht eingehalten. Die Summe der anrechenbaren investiven Ausgaben (3.694,9 Mio. DM) lag unter der veranschlagten Nettokreditaufnahme (4.222,3 Mio. DM); die Kreditobergrenze wurde um 527,4 Mio. DM. überschritten.

Ein Überschreiten dieser Grenze ist nur unter den in Art. 98 Abs. 2 S. 3 ThürVerf. genannten Voraussetzungen, nämlich zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Freistaats unter Berücksichtigung des gesamtwirt-

schaftlichen Gleichgewichts sowie zur Abwehr einer Störung dieses Gleichgewichts, zulässig. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner erwähnten Entscheidung dazu ausgeführt, die Abwägung, welche haushalts- und finanzpolitischen Maßnahmen zur Abwehr solcher Störungen geeignet sind, sei eine „politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, die er auch politisch zu verantworten hat“ (BVerfGE S. 342 a. a. O.). Dabei stehe ihm ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Er müsse jedoch darlegen, daß die Voraussetzungen für ein zulässiges Überschreiten der Kreditobergrenze gegeben sind (BVerfGE S. 343, 344 a. a. O.). Entsprechend ihrer Aufgabe, den Haushaltsplan vorzubereiten und das entsprechende Gesetzgebungsverfahren einzuleiten (vgl. §§ 27 - 30 LHO), ist jedoch zunächst die Landesregierung verpflichtet darzulegen, wie das Ziel, die in Art. 98 Thür. Verfassung genannten Störungen zu überwinden, durch eine erhöhte Kreditaufnahme erreicht werden kann (vgl. BVerfGE S. 345 a.a.O.).

Die Landesregierung hat bei Einbringen des Haushaltsentwurfs 1994 - einschließlich Nachtragshaushalt - auf das Überschreiten der verfassungsmäßigen Kreditobergrenze nicht ausdrücklich hingewiesen und dementsprechend auch das Vorliegen der von der Verfassung geforderten Voraussetzungen für eine solche Ausnahme nicht begründet. Sie ist damit ihrer Darlegungsverpflichtung im obigen Sinne nicht nachgekommen. Der Thüringer Landtag wird dies im Rahmen des Entlastungsverfahrens zu würdigen haben.

60 Was das Überschreiten der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug betrifft, ist auf folgendes hinzuweisen. Der Rechnungshof teilt die teilweise vertretene Auffassung nicht, die Bindung an die Kreditobergrenze bestehe nur bei der Veranschlagung. Wie oben dargelegt, ist die Entscheidung, ob schwerwiegenden Störungen der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung und des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts i. S. d. Art. 98 Thür. Verfassung ausnahmsweise durch eine Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben begegnet werden soll, vom Haushaltsgesetzgeber zu treffen und von diesem auch politisch zu verantworten. Dies kann er aber nur, wenn ihm die entsprechende Frage zur Entscheidung vorgelegt wird. Dementsprechend wäre die Landesregierung verpflichtet, sofern das Überschreiten der Kreditobergrenze nicht bereits im Haushaltsgesetzgebungsverfahren zugelassen wurde, die erforderliche Entscheidung des Gesetzgebers herbeizuführen.

61

Im übrigen hätte das Überschreiten der Kreditobergrenze beim Vollzug des Haushalts 1994 vermieden werden können. Ursächlich für die Überschreitung war, daß anfangs des Jahres 1995 aufgenommene Kredite von 832 Mio. DM in voller Höhe zu Lasten des Haushaltsjahres 1994 gebucht wurden. Eine Kreditaufnahme in dieser Höhe wäre aber für den Ausgleich der Haushaltsrechnung 1994 nicht erforderlich gewesen, wenn die oben (Tn. 26 - 28) aus anderen Gründen bereits kritisierte Rücklagenbildung unterblieben wäre.

Ohne die Rücklagenzuführung von 688,2 Mio. DM, die wie eine Ist-Ausgabe behandelt wurde, wären für den Ausgleich des kassenmäßigen Abschlusses 1994 von den o. a. Kreditaufnahmen lediglich 143,8 Mio. DM benötigt worden. Es ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen das durch Haushaltsvermerk bei Kapitel 17 06 Titel 325 01 zugelassene Verfahren des Haushaltsausgleichs durch "Spitz-abrechnung" der Kredite nicht angewandt wurde, sondern statt dessen höhere Kredite aufgenommen wurden. Überdies hätte es sich angeboten, die festgestellten Mehreinnahmen (525,1 Mio. DM), wie in § 2 Abs. 4 Haushaltsgesetz an erster Stelle genannt, zur Verminderung des Kreditbedarfs zu nutzen.

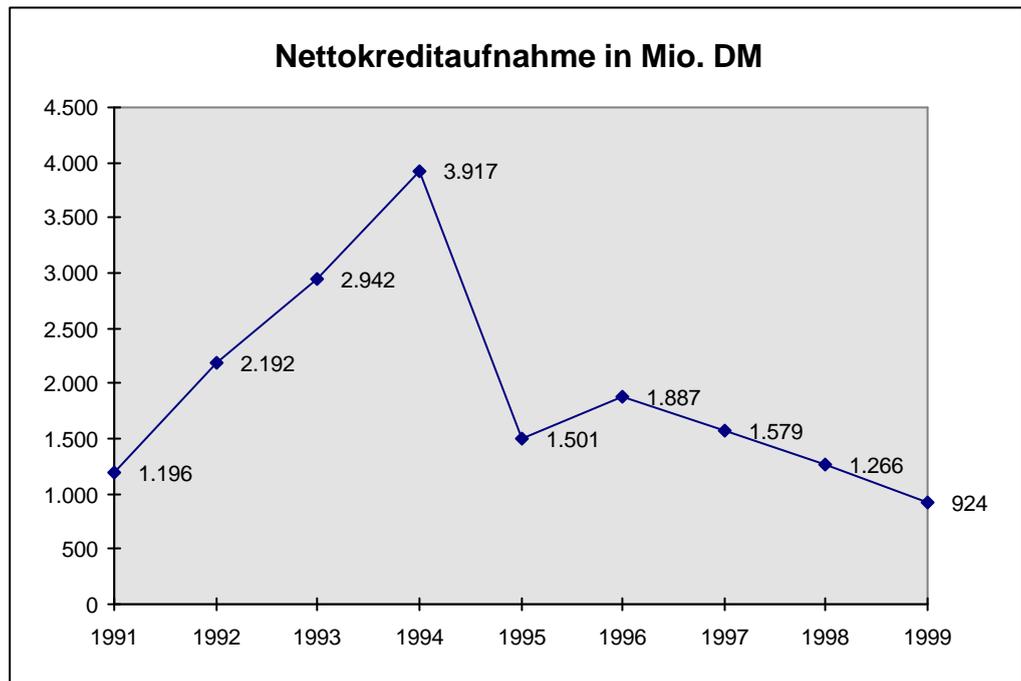
Die Kreditobergrenze hätte somit im Haushaltsvollzug eingehalten werden können. Bei einer Verminderung der Kreditaufnahme in Höhe der Rücklage von 688,2 Mio. DM hätte die Neuverschuldung mit 3.229,1 Mio. DM (3.917,3 Mio. DM - 688,2 Mio. DM) deutlich unter den Nettoinvestitionen (3.709,3 Mio. DM) gelegen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes

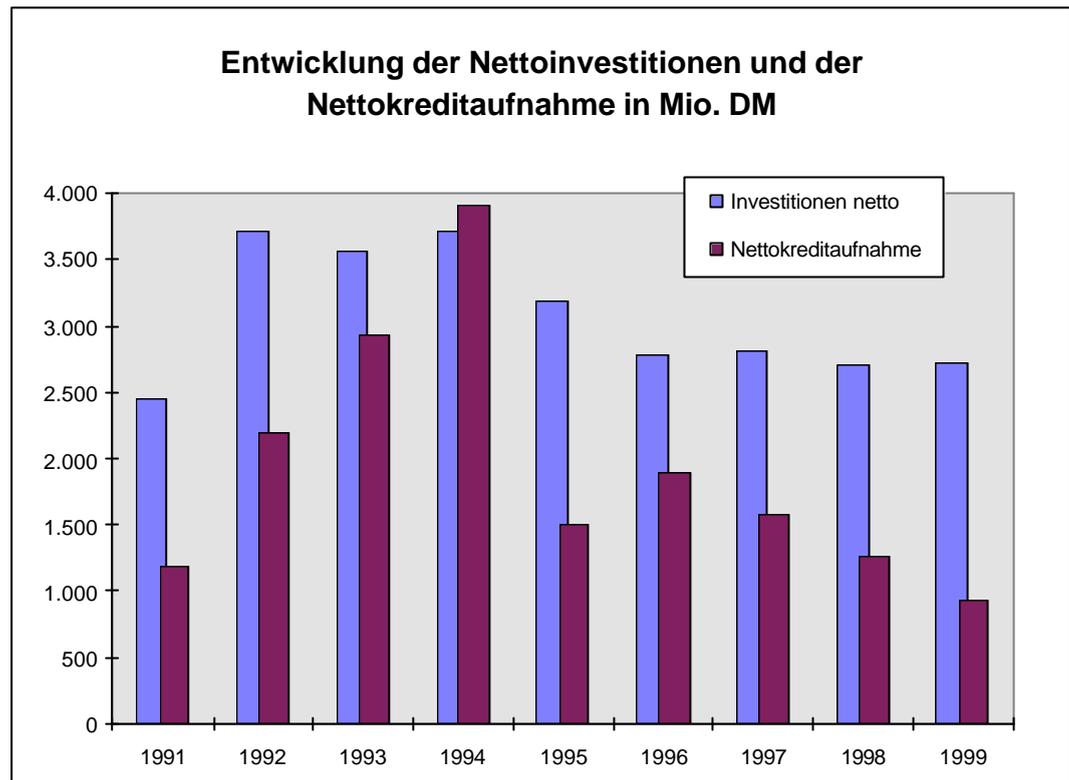
- 62 Der Rechnungshof verfolgt mit Besorgnis den starken Anstieg der Verschuldung des Landes und der daraus erwachsenden Belastungen der Haushalte künftiger Jahre.

Die Nettokreditaufnahme ist von 1.196 Mio. DM im Jahr 1991 bis zum Jahr 1994 steil auf 3.917 Mio. DM angestiegen, sie hat damit ihren Höchststand erreicht. Danach soll sie sich in den Jahren 1995 und 1996

deutlich auf geplante 1.501 Mio. DM bzw. 1.887 Mio. DM verringern. Der derzeitige Mittelfristige Finanzplan des Landes sieht bis zum Jahr 1999 ein weiteres Zurückführen der Nettokreditaufnahme auf dann 924 Mio. DM vor (s. Abbildung 3).



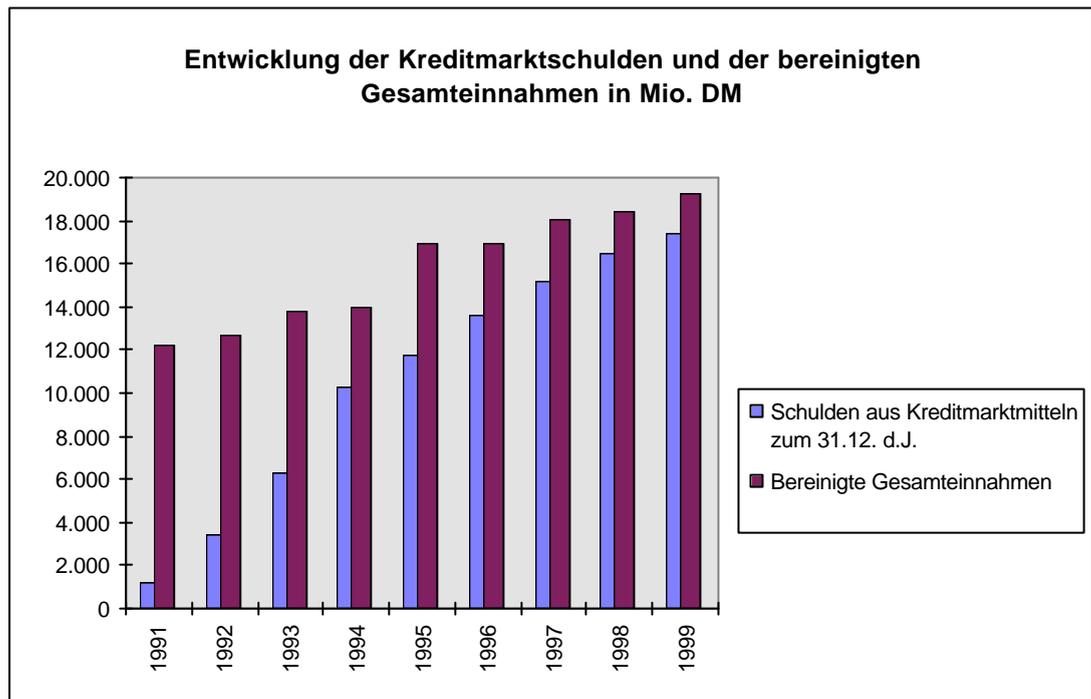
- 63 Das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den Ausgaben für Investitionen in den Jahren 1991 bis 1996 ist in Abbildung 4 dargestellt. Dabei sind für die Jahre 1991 bis 1994 die Ist-Zahlen und im übrigen die Zahlen der Haushaltspläne (1995, 1996) bzw. des Mittelfristigen Finanzplans zugrunde gelegt worden. Auf das Nichteinhalten der Kreditobergrenze im Jahr 1994 ist der Rechnungshof oben (Tn. 59 ff.) bereits eingegangen.



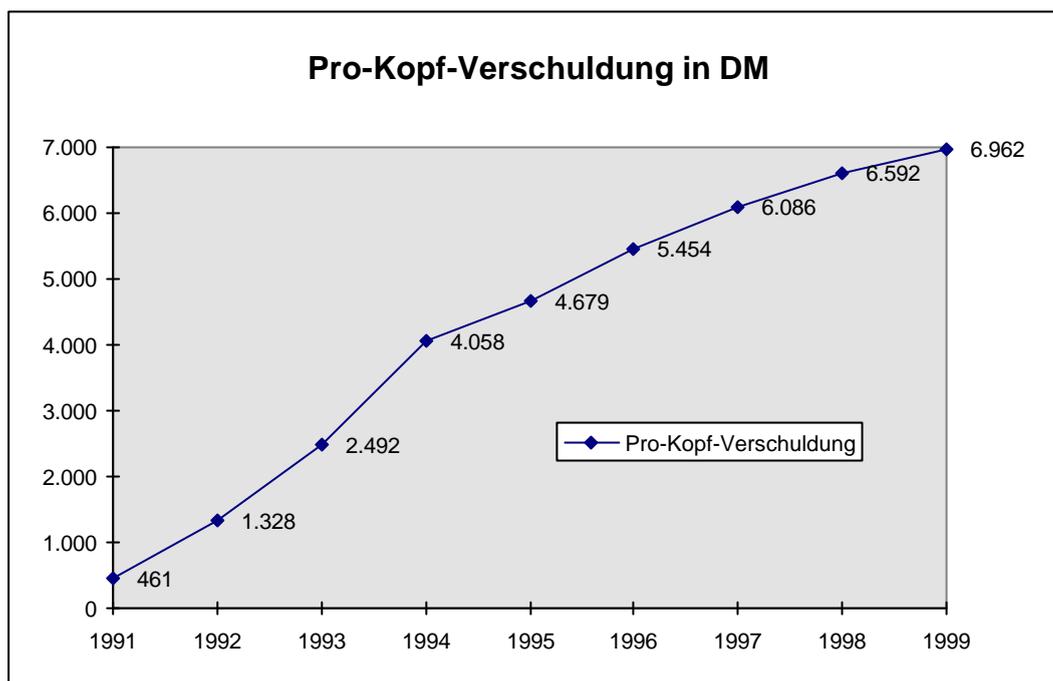
- 64 Die Schulden des Landes aus Kreditmarktmitteln sind infolge der Ausweitung der Nettokreditaufnahme von 1.196 Mio. DM im Jahr 1991 bis zum Jahr 1994 sprunghaft auf 10.248 Mio. DM gestiegen. Der Anstieg wird sich zwar auf vorgesehene 13.636 Mio. DM bis zum Jahr 1996 verlangsamen; bis zum Jahr 1999 werden die Schulden nach den Angaben in der Finanzplanung aber trotz einer Verringerung der jeweiligen Neuverschuldung den beachtlichen Stand von 17.405 Mio. DM erreichen. Die in Abbildung 5 gegenübergestellte Entwicklung von Kreditmarktschulden und bereinigten Gesamteinnahmen zeigt, daß jene ständig stärker zunehmen als die in Rede stehenden Einnahmen. Gegen Ende des Finanzplanungszeitraums würden nahezu die Einnahmen eines Jahres benötigt, um die Kreditmarktschulden zu tilgen. Dabei sind die - nach Auffassung des Rechnungshofs - ebenfalls als Schulden anzusehenden Verpflichtungen aus einem bereits abgeschlossenen Lea-

singvertrag und aus ggf. zwischenzeitlich noch eingegangenen entsprechenden Verpflichtungen nicht berücksichtigt.

Abbildung 5



- 65 Der rasche Anstieg der Staatsschulden in den Jahren bis 1994 wird auch durch die Entwicklung der Verschuldung des Landes bezogen auf die Einwohnerzahl verdeutlicht. Die Pro-Kopf-Verschuldung hat von 461 DM im Jahr 1991 auf 4.058 DM im Jahr 1994 besorgniserregend zugenommen; sie wird nach den Zahlen des Haushaltsplans 1996 auf 5.454 DM und bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums (1999) auf 6.961 DM steigen (Abbildung 6).

Abbildung 6

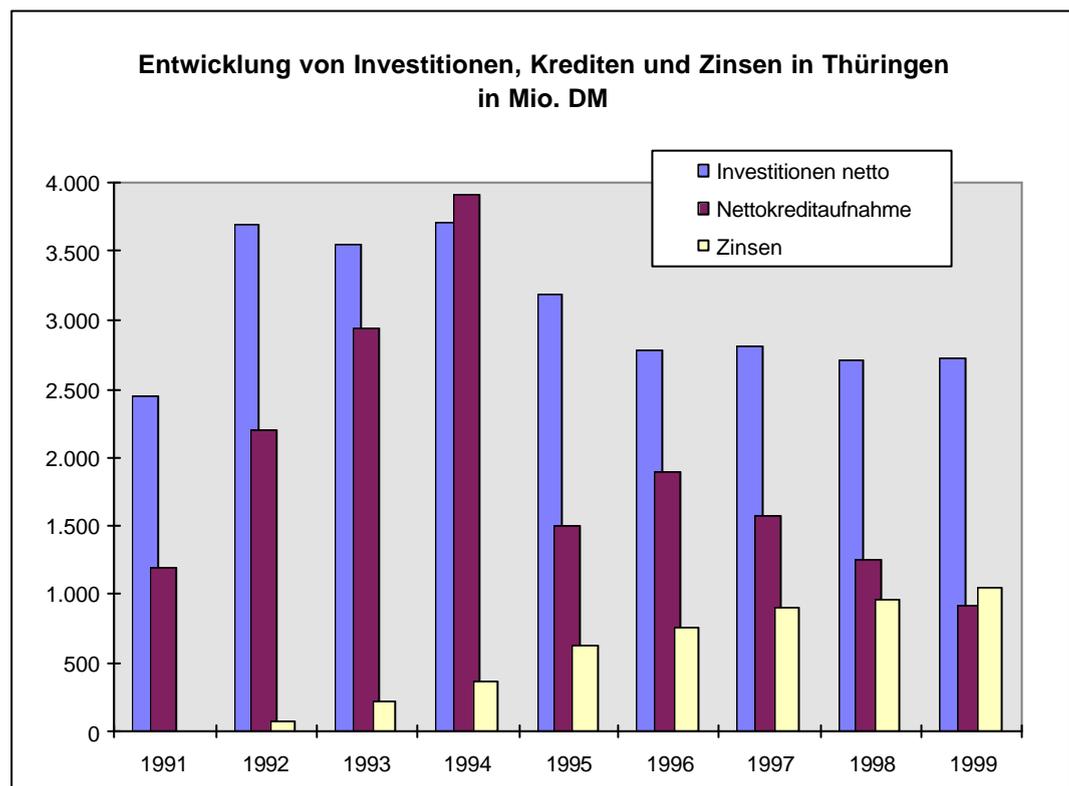
Bei einem Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern (Übersicht 12) nimmt Thüringen hinsichtlich der Pro-Kopf-Verschuldung einen Mittelplatz ein. Es kann aber nicht außer acht gelassen werden, daß die Verschuldung des Landes im Jahr 1994, also in nur vier Jahren, einen Stand erreicht hat, der, wie ein Vergleich mit der entsprechenden Kennzahl für die alten Bundes- (Flächen-) länder von durchschnittlich 6.020 DM belegt, als zu hoch anzusehen ist.

Übersicht 12

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
1991	1.043	508	635	584	461
1992	2.477	996	1.434	1.821	1.328
1993	4.203	2.146	2.143	3.066	2.492
1994	5.964	3.642	2.693	4.447	4.058

66 Mit der Zunahme der Staatsschulden einhergehend sind die Ausgaben des Landes für Zinsen bis zum Jahr 1994 stark angewachsen. Wie die Abbildung 7, in der den Zinsverpflichtungen die Nettokreditaufnahmen und die Ausgaben für Investitionen gegenüber gestellt sind, zeigt, werden die Zinszahlungen bis zum Jahr 1999 trotz des geplanten Zurückführens der Nettokreditaufnahme beträchtlich steigen. Deutlich wird aber auch, daß die Nettokreditaufnahme im Jahr 1999 unter den Ausgaben für Zinsen liegen wird. Aus der Neuverschuldung wird demnach kein über die Zinsausgaben hinausgehender Beitrag zur Haushaltsfinanzierung mehr geleistet.

Abbildung 7

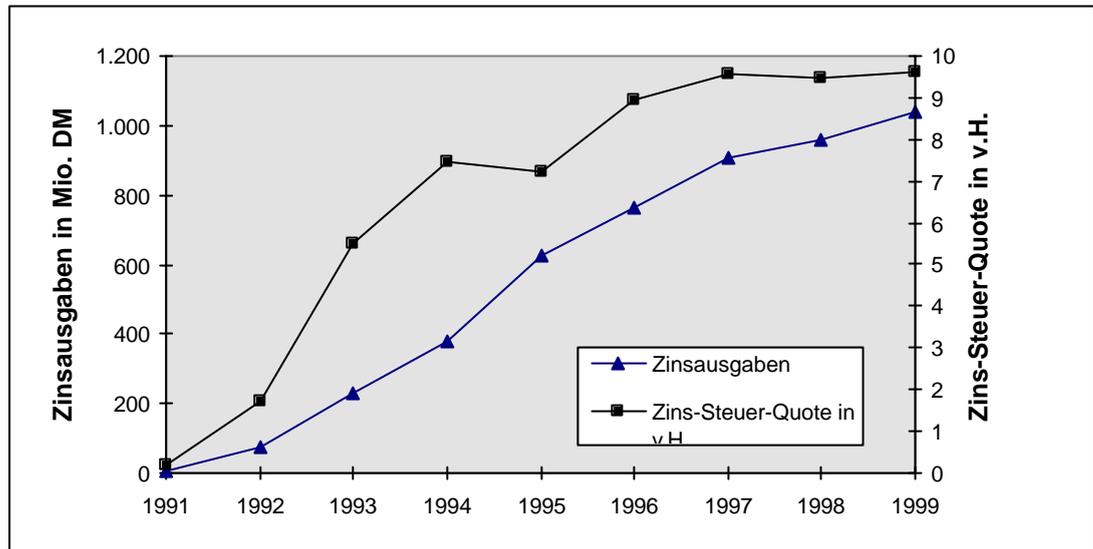


- 67 Die Zinsausgabenquote - Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben - zeigt die haushaltswirtschaftlichen Belastungen durch auf Kreditaufnahmen beruhenden Zinsverpflichtungen. Sie ist seit dem Jahr 1991 von nahezu 0,0 v. H. auf rd. 2,2 v. H. im Jahr 1994 gestiegen und wird im Jahr 1996 auf rd. 4,0 v. H. zunehmen. Damit wird der Durchschnittswert aller alten Länder von rd. 8 v. H. im Jahr 1994 noch deutlich unterschritten. Nach der vorliegenden Finanzplanung wird sie jedoch auch in Thüringen weiter zunehmen und im Jahr 1999 bei rd. 5,2 v. H. liegen (Übersicht 13).
- 68 Die Haushaltsbelastungen durch Zinsverpflichtungen lassen sich auch aus dem Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) ablesen. Diese Quote ist von 0,2 v. H. im Jahr 1991 auf rd. 7,5 v. H. im Jahr 1994 gestiegen und wird nach den Zahlen des Haushaltsplans im Jahr 1996 auf 8,9 v. H. anwachsen. Im Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern (Übersicht 13) nimmt Thüringen insoweit den Mittelplatz ein.

Die Entwicklung der Zins-Steuer-Quote hängt von den Steuereinnahmen und den Zinsausgaben ab. Der Anstieg bis zum Jahr 1994 beruht darauf, daß die Zinsausgaben im Verhältnis zu dem gestiegenen Steueraufkommen überproportional zugenommen haben. Nach einem geplanten leichten Absinken im Jahr 1995 (7,2 v. H.) soll die Zins-Steuer-Quote bis zum Jahr 1997 weiter steigen und dann bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums etwa konstant 9,6 v. H. betragen (s. Abbildung 8). Inwieweit sich dies realisieren läßt, hängt allerdings nicht nur von der vorgesehenen weiteren deutlichen Rückführung der Nettoneuverschuldung, sondern auch von der vom Land nur begrenzt beeinflussbaren Entwicklung des Steueraufkommens ab. Ziel muß es

daher bleiben, den Anteil der für Zinsausgaben aufzuwendenden Steuereinnahmen nicht weiter steigen zu lassen.

Abbildung 8



- 69 Die Kreditfinanzierungsquote - Anteil der Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt an den bereinigten Gesamtausgaben - zeigt, in welchem Maße die Ausgaben nicht durch Steuern und sonstige Einnahmen gedeckt sind. Sie ist in Thüringen von 8,9 v. H. im Jahr 1991 auf 22,6 v. H. im Jahr 1994 gestiegen. Damit wird der entsprechende Durchschnittswert für alle alten Bundesländer von rd. 5 v. H. im Jahr 1994 erheblich überschritten. Ein Vergleich mit den anderen neuen Ländern zeigt (Übersicht 13), daß mit Ausnahme eines Landes, in dem diese Kennzahl einen erheblich günstigeren Wert ausweist, alle neuen Länder in vergleichbarem Umfang gezwungen waren, die bereinigten Gesamtausgaben mit Krediten zu finanzieren.

Übersicht 13

	Zins- ausgaben	Kredit- finanzie- rungsquote	Zins- Ausgaben- Quote	Zins-Steuer- Quote
	(in Mio. DM)	(in v.H.)	(in v.H.)	(in v.H.)
Brandenburg				
1991	7	18,65	0,05	0,25
1992	107	21,73	0,65	2,71
1993	427	25,20	2,35	9,60
1994	657	23,26	3,47	12,28
Mecklenburg- Vorpommern				
1991	3	9,34	0,03	0,15
1992	48	8,16	0,43	1,58
1993	134	16,80	1,07	4,17
1994	238	20,32	1,79	6,38
Sachsen				
1991	19	12,70	0,08	0,36
1992	20	13,93	0,08	0,27
1993	373	12,24	1,37	4,58
1994	635	8,87	2,30	6,48
Sachsen- Anhalt				
1991	13	10,95	0,09	0,40
1992	62	20,41	0,36	1,48
1993	372	22,00	2,06	7,98
1994	582	20,02	3,10	10,33
Thüringen				
1991	5,3	8,94	0,04	0,19
1992	72	14,69	0,48	1,72
1993	232	17,78	1,40	5,49
1994	377	22,60	2,17	7,48

70 Weitere Belastungen des Landeshaushalts ergeben sich aus dem mehrfach erwähnten Abschluß eines Leasingvertrags im Dezember 1994. Die Ergebnisse einer vom Rechnungshof hierzu vorgenommenen Prüfung sind noch mit dem Finanzministerium zu erörtern. Unabhängig davon hält es der Rechnungshof insbesondere dann, wenn dieses Finanzierungsinstrument - wie beabsichtigt - verstärkt genutzt werden sollte, für geboten, die sich daraus ergebenden Belastungen auch im Mittelfristigen Finanzplan darzustellen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß die Auswirkungen der Verschuldung des Landes nur zutreffend beurteilt werden können, wenn dabei auch Verpflichtungen berücksichtigt werden, die sich zwar nicht als unmittelbare Kreditaufnahme des Landes darstellen, die aber - wie Leasingfinanzierungen - die Haushalte künftiger Jahre in vergleichbarer Weise belasten. Er unterstützt daher zwar die im Finanzplan 1995 bis 1999 geäußerte Absicht, auch wegen der zunehmenden Zinslasten die Neuverschuldung zurückzuführen. Wenn die danach vorgesehene deutliche Verringerung der Nettokreditaufnahme bis zum Jahr 1999 aber dadurch kompensiert werden sollte, daß auf der anderen Seite verstärkt vor allem Baumaßnahmen in einem Leasingverfahren finanziert werden, so würde das verfolgte Ziel nicht erreicht. Da Leasingfinanzierungen aufgrund ihres wirtschaftlichen Gehalts wie Kreditaufnahmen des Staates zu werten sind, würde ggf. nur scheinbar eine Begrenzung des Anwachsens der Staatsschulden erreicht. In Wirklichkeit würde daneben eine "verdeckte" Verschuldung des Landes herbeigeführt, die als solche bei künftigen Haushaltsplanungen berücksichtigt und daher auch erkennbar gemacht werden muß, wenn nicht hinsichtlich der Vorbelastungen künftiger Haushalte ein verfälschtes Bild entstehen soll.

Verpflichtungsermächtigungen

71 Im Haushaltsplan 1994 waren Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt

5.543.105.500 DM

veranschlagt.

Zusagen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren dürfen nur erteilt werden, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Der Finanzminister kann unter den Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 S. 2 LHO - Vorliegen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses - Ausnahmen zulassen (§ 38 Abs. 1 S. 2 LHO).

In der Anlage VIII zur Haushaltsrechnung sind Zusagen in folgendem Umfang nachgewiesen.

	<u>Mio. DM</u>
- für das HH-Jahr 1995	2.219,2
- für das HH-Jahr 1996	1.444,5
- für das HH-Jahr 1997	938,9
- für spätere Jahre	<u>212,7</u>
 Insgesamt	 4.815,3

In dem Gesamtbetrag sind zum einen Bewilligungen des Finanzministeriums gemäß § 38 Abs. 1 S. 2 LHO, in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses, von rd. 27,0 Mio. DM enthalten. Zum anderen sind darunter auch Zusagen im Wert von insgesamt 229,0 Mio. DM erfaßt, für die weder haushaltsmäßige Ermächtigungen noch Einwilligungen des Finanzministeriums gem. § 38 Abs. 1 S. 2 LHO vorliegen.

Diese überplanmäßigen Zusagen sind im wesentlichen aus zwei der bei Kapitel 07 02 nachgewiesenen fünf Titelgruppen, in denen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" veranschlagt waren, erteilt worden. Sie beruhen angabegemäß darauf, daß aufgrund der durch Haushaltsvermerk erklärten gegenseitigen Deckungsfähigkeit der entsprechenden Titelgruppen 83 bis 87 entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen davon ausgegangen worden sei, dies gelte auch für die ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen (vgl. Antwort des Finanzministeriums vom 24. Mai 1995 auf eine Kleine Anfrage LT-Drucksache 2/321).

Der Rechnungshof hält die darin enthaltenen Verstöße gegen das Haushaltsrecht für nicht hinnehmbar, zumal derartige ohne Einwilligung des Finanzministers erteilte überplanmäßige Zusagen - u. a. auch im Einzelplan 07 - bereits in den Haushaltsrechnungen der Vorjahre nachgewiesen und mit der gleichen Begründung erläutert worden waren. Er verweist auf seine einschlägigen Ausführungen zu entsprechenden, ohne Einwilligung des Finanzministeriums geleisteten, über- und außerplanmäßigen Ausgaben (oben Tn. 19).

Vermögen des Landes

72 Nach Art. 102 Thür. Verfassung hat die Landesregierung durch den Finanzminister dem Landtag die Haushaltsrechnung u. a. mit einer Übersicht über das Vermögen des Landes vorzulegen. In § 86 Nr. 1 LHO ist hinsichtlich des Liegenschaftsvermögens weiter bestimmt, daß dem Landtag und dem Rechnungshof eine zusammengefaßte Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes vorzulegen ist.

Das Finanzministerium hat dem Rechnungshof im April 1995 eine "Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand" (vgl. auch Anlage XII zur Haushaltsrechnung) mit dem Hinweis übersandt, forstfiskalisches Vermögen und landwirtschaftliche Flächen seien nicht erfaßt. Im übrigen sei ein umfassender Nachweis erst nach Abschluß aller Zuordnungsverfahren und Verfahren nach dem Vermögensgesetz möglich. Abgesehen von diesen Einschränkungen genügt die Übersicht aber auch deshalb nicht in vollem Umfang den zu stellenden Anforderungen, weil die im Haushaltsjahr 1994 eingetretenen Bestandsveränderungen nicht erkennbar sind. Die Zusammenstellung weist ununterscheidbar lediglich die Veränderungen im Zeitraum 1991 bis Ende des Jahres 1994 aus.

Der Bestand setzt sich danach im wesentlichen wie folgt zusammen:

	<u>31. 12. 1994</u>
	qm
Liegenschaften unter Ressortverwaltung	29.192.344
Sondervermögen (WGT) Gesamthandseigentum der neuen Bundesländer	10.492.075
	<u>10.673</u>
Insgesamt	39.695.092

73 Der Haushaltsrechnung sind weiter ein Verzeichnis über den Stand der Beteiligungen des Landes und ein Nachweis der Darlehensforderungen beigefügt (Anlage XII, Übersichten II und III). Deren Bestand hat sich danach im Haushaltsjahr 1994 wie folgt verändert:

Übersicht 14

	Stand 31.12.1993 - in Mio. DM -	Stand 31.12.1994 - in Mio. DM -
Darlehen	334,5	345,7
<u>davon entfallen auf:</u>		
Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe	127,7	162,4
BAföG (Darlehen an Schüler und Studierende)	86,5	111,7
Darlehen an LEG zum Erwerb von Beteiligungen/ Immobilien	111,2	66,2
Darlehen für sonstige Zwecke	9,1	5,4
Beteiligungen	209,0 (+ 255.000 DDR-Mark)	210,6 (+ 255.000 DDR-Mark)
Gesamt	543,5 (+ 255.000 DDR-Mark)	556,3 (+ 255.000 DDR-Mark)

74 Hinsichtlich der Darlehen ist auf folgendes hinzuweisen:

Der Nachweis, der eine Übersicht über das entsprechende Vermögen des Landes geben soll (vgl. Artikel 102 Abs. 1 S. 2 Thür. Verfassung), entspricht den Anforderungen nur begrenzt. Zum einen sind nach Auffassung des Rechnungshofs nicht alle Darlehensforderungen erfaßt; z.B. sind Landesbediensteten u. a. zur Anschaffung von Kraftfahrzeugen gewährte Darlehen nicht ausgewiesen. Zum anderen sind Darlehensforderungen in voller Höhe als solche des Landes berücksichtigt, obwohl sie überwiegend dem Bund zustehen. So ist zwar bei den "Darlehen KOF Mischfinanzierung 80 % Bund, 20 % Land" der Landesanteil wenigstens beim Bestand Ende des Jahres 1994 noch in einem Klammerzusatz mit Zahlen unterlegt. Hinsichtlich der BAFöG - Darlehen ist jedoch nur ein Gesamtbetrag (86,4 Mio. DM) angegeben, der offenkundig den Anteil des Bundes, der 65 v. H. der entsprechenden Ausgaben trägt, mit umfaßt. Der tatsächliche Umfang des entsprechenden Landesvermögens ist damit nicht ohne weiteres erkennbar.

Der Rechnungshof muß im übrigen aufgrund der dargestellten Unzulänglichkeiten annehmen, daß ordnungsgemäße Aufzeichnungen (vgl. § 73 LHO) insoweit zumindest im Jahr 1994 nicht geführt wurden. Korrekte Aufzeichnungen sollten für die Zukunft unverzüglich sichergestellt werden.

75 Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts haben gegenüber dem Jahr 1993 um 1.515,2 TDM zugenommen, was auf Zugängen von 1.543,0 TDM und Abgängen von 27, 8 TDM beruht.

Neu eingegangen wurden Beteiligungen zu 100 v. H. der Gesellschaftsanteile an der Erste Thüringer Spielbankgesellschaft mbH und Co. KG (200 TDM), Erste Thüringer Spielbankverwaltungsgesellschaft mbH (50 TDM), GFAW - Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (50 TDM) und Messe AG (1.000 TDM). Weiter wurden rd. 76 v. H. der Anteile an der Thüringer Lehr-, Prüf- und Versuchsgut GmbH (229,5 TDM) und rd. 26,7 v. H. der Anteile der Waldkrankenhaus "Rudolf Elle" gGmbH i. G. (13,5 TDM) übernommen.

Aufgegeben wurden Beteiligungen an der Gemeinnützige Fördergesellschaft Arbeit und Umwelt mbH (7 v. H. bzw. 3,5 TDM) und an der Ostdeutsche Lotto GmbH i. L. (16,2 v. H. bzw. 24,3 TDM).

Im übrigen hat die Zahl der mittelbaren Beteiligungen des Landes nach 65 im Jahr 1993 auf 126 im Jahr 1994 weiter deutlich zugenommen.

Rechnungsprüfung 1994

- 76 Die vom Rechnungshof stichprobenweise vorgenommene Rechnungsprüfung 1994 ist im wesentlichen abgeschlossen. Er muß sich aber vorbehalten, etwaige bemerkenswerte Feststellungen im Rahmen weiterer Prüfungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 LHO).

Feststellung gem. § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO

77 Die in der Haushaltsrechnung 1994 und die in den entsprechenden Kassenrechnungen nachgewiesenen Beträge stimmen nach stichprobenweisen Prüfungen des Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen überein. Bei ihrer Prüfungstätigkeit haben diese Rechnungsprüfungsbehörden im Haushaltsjahr bis auf wenige Fälle keine Haushaltseinnahmen und -ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

Im übrigen sind jedoch hinsichtlich der Kassenanordnungen und der begründenden Unterlagen noch immer Verstöße gegen die Ordnungsmäßigkeit festzustellen; entsprechendes gilt für Buchungen an unrichtiger Stelle oder im falschen Haushaltsjahr (in Einzelfällen mehr als 10 TDM).

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, daß die Ressorts auf die Einhaltung der einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorschriften auch im nachgeordneten Bereich dringen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

Unterrichtstätigkeit von Dozenten einer Verwaltungsschule (Kapitel 03 01)

Bei den hauptamtlichen Dozenten einer Verwaltungsschule entfielen im Jahr 1994 im Durchschnitt lediglich rd. 35 v. H. der Regellehrverpflichtung von 20 Wochenstunden auf die Erteilung von Unterricht. Ursächlich dafür war vor allem eine großzügige Anrechnung verschiedener anderer Tätigkeiten auf die Regellehrverpflichtung.

Der relativ geringe Umfang der Unterrichtserteilung durch die hauptamtlichen Dozenten machte es erforderlich, verstärkt nebenberufliche Lehrkräfte einzusetzen, wodurch beträchtliche Kosten entstanden sind.

78 Die Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Dozenten einer Verwaltungsschule beträgt 20 Wochenstunden. Darauf werden nach entsprechenden Beschlüssen des Verwaltungsrats der Schule auch andere als Unterrichtstätigkeiten angerechnet.

Bei der Prüfung einer Verwaltungsschule hat der Rechnungshof festgestellt, daß die auf die Unterrichtserteilung entfallenden Zeitanteile im Jahr 1994 im Durchschnitt rd. 35 v. H. der Lehrverpflichtung betragen. Die übrigen Zeitanteile entfielen auf andere angerechnete Tätigkeiten der Dozenten, wie z. B. Mitgliedschaft in Prüfungskommissionen (34 v. H.), Verwaltungstätigkeit (9 v. H.), Aufsichts- und Prüfungsaufgaben (9 v. H.) und Unterrichtsvorbereitung (6 v. H.).

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, daß das Gesamtsoll an Stunden im Jahr 1994 (7.240 Std.) durch Mehrleistungen der Dozenten um rd. 1.280 Stunden überschritten wurde. Zusammen mit bereits aus dem Jahr 1993 übertragen gewesenen entsprechenden "Zeitguthaben" von Dozenten ergaben sich Ende des Jahres 1994 Mehrleistungen von insgesamt 3.560 Stunden, die ausweislich der Abrechnungsgrundlagen in das Jahr 1995 übertragen wurden.

- 79 Der Rechnungshof hat in Prüfungsmitteilungen vom 7. Juli und 7. November 1995 den geringen Umfang der Unterrichtstätigkeit der Dozenten beanstandet und dazu ausgeführt, dies sei vor allem darauf zurückzuführen, daß die vom Verwaltungsrat der Schule beschlossene Anrechnung verschiedener Tätigkeiten auf die wöchentliche Lehrverpflichtung teilweise unvertretbar günstig sei. So würden z. B. bei Mitgliedern einer Prüfungskommission für jeden Prüfling eine, für den Vorsitz in einer solchen Kommission zwei Stunden auf die Lehrverpflichtung angerechnet. Auch die vom Verwaltungsrat der Schule beschlossene Freistellung zur Vorbereitung eines neuen Unterrichtsgebiets von vier Wochenstunden für die Dauer von sechs Monaten - insgesamt also 104 Stunden - sei nicht gerechtfertigt. Dies habe im Jahr 1994 in fünf Fällen zu einer Verringerung der Lehrdeputate um insgesamt 520 Stunden geführt. Solche Freistellungen seien grundsätzlich unzulässig, weil die für Unterrichtsvorbereitungen benötigte Zeit bereits mit der Reduzierung der normalen wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden auf eine Lehrverpflichtung von 20 Stunden abgegolten sei.

Die Änderungsbedürftigkeit des fraglichen Anrechnungsverfahrens ergebe sich auch daraus, daß es in erheblichem Maße zum Entstehen der in das Jahr 1995 übertragenen rd. 3.560 Mehrleistungsstunden beigetragen habe. Bei deren Anrechnung auf die Lehrdeputate seien diese für das Jahr 1995 im Durchschnitt bereits zu rd. 45 v. H. erfüllt; bei fünf Dozenten sogar zwischen rd. 52 und 117 v. H. Dies sei nicht vertretbar. Soweit aber tatsächlich Mehrarbeit geleistet worden sei, sei diese durch andere Leistungen des Landes mit abgegolten.

Im übrigen hat der Rechnungshof die Verwaltungstätigkeit der Dozenten - ausgenommen Direktor und stellvertretenden Direktor der Schule - als zu umfangreich kritisiert. Mehrmonatige Vakanzen in der Verwaltung der Schule dürften nicht durch Einsetzen von Lehrpersonal für diesen Bereich überbrückt werden, vielmehr sei rechtzeitig entsprechendes Personal einzustellen.

Der Rechnungshof hielt eine Revision der geltenden Anrechnungsmodalitäten auch deshalb für geboten, weil der geringe Umfang der Lehrtätigkeit der hauptamtlichen Dozenten den mit zusätzlichen Kosten verbundenen Einsatz nebenberuflicher Dozenten erfordert habe.

80 In seiner Stellungnahme hat das TIM ausgeführt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs, daß die Lehrleistungsquote einiger Dozenten deutlich zu gering sei. Die von der Schule hervorgehobene große Zahl an Fortbildungslehrgängen dürfe auf Dauer nicht zu Lasten der Lehrtätigkeit gehen. Auf sein Drängen sei veranlaßt worden, daß hauptamtliche Dozenten bis auf weiteres nicht mehr in Prüfungsausschüsse

berufen würden. Hinsichtlich der Anrechnung von Prüfungstätigkeiten auf die Lehrverpflichtung sei vorgesehen, allein die tatsächliche zeitliche Inanspruchnahme zu berücksichtigen. Auch die generelle Ermäßigung der Regellehrverpflichtung zur umfassenden Erarbeitung eines neuen Unterrichtsstoffs sei durch eine - zudem deutlich reduzierte - Entscheidung im Einzelfall zu ersetzen. Im übrigen sei die nach Angaben der Schule durch zusätzlichen Verwaltungs- und Organisationsaufwand entstandene Mehrarbeit (Überstunden) bereits mit den gezahlten Aufwandsentschädigungen abgegolten worden. Das Ministerium hat weiter mitgeteilt, Mitglieder des Verwaltungsrats der Schule seien auf die Änderungsbedürftigkeit der Beschlüsse bezüglich der Regellehrverpflichtung hingewiesen worden.

Zur Frage des Umfangs der Verwaltungstätigkeit der Dozenten hat das TIM darauf hingewiesen, die Schule sei gebeten worden, ihre Bemühungen, offene Stellen im Verwaltungsbereich zu besetzen, nachzuweisen. Wegen rückläufigen Ausbildungsbedarfs für den mittleren Dienst werde jedoch statt einer Neueinstellung von Verwaltungspersonal eine planmäßige Mitverwendung hauptamtlicher Lehrkräfte in der Verwaltung erwogen, wenn deren voller Einsatz in der Aus- und Fortbildung nicht gesichert sei. Die Verwaltungsschule sei aufgefordert worden, ein entsprechendes Einsatzkonzept vorzulegen.

- 81 Der Rechnungshof begrüßt die Initiative des TIM hinsichtlich der Berufung von nur noch nebenamtlichen Dozenten in Prüfungsausschüsse. Da dies aber nur als vorübergehende Maßnahme gedacht ist und auch nur eine solche sein kann, hält es der Rechnungshof letztlich für unumgänglich, daß die angestrebte Reduzierung der Anrechnung derartiger Tätigkeiten auf die Lehrverpflichtung auch umgesetzt wird.

Der Rechnungshof nimmt zustimmend zur Kenntnis, daß die Ermäßigung zur Erarbeitung neuen Unterrichtsstoffes ganz erheblich eingeschränkt werden soll.

Er erwartet, daß alle Möglichkeiten genutzt werden, um die Unterrichtsquote der hauptamtlichen Dozenten zu verbessern, weil anderenfalls auch weiterhin der mit Kosten verbundene Einsatz einer Vielzahl von nebenberuflichen Lehrkräften erforderlich wird.

Staatliches Personal bei den Landratsämtern (Kapitel 03 07)

Der Freistaat Thüringen hat den Landratsämtern für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben je nach Kreisgröße zwischen sechs und neun Dienstposten des höheren Dienstes zur Verfügung gestellt. Die in Modellstellenplänen für Landkreise in den neuen Bundesländern empfohlene Zahl an Dienstposten des höheren Dienstes wird damit etwa verdreifacht.

Die im Landeshaushalt vorgesehenen 51 Planstellen für die überörtliche kommunale Rechnungsprüfung wurden bei den Landratsämtern bereits im Jahre 1994 besetzt. Mangels einer gesetzlichen Regelung der Frage, welchen Prüfungsorganen die überörtliche kommunale Rechnungsprüfung übertragen wird, war dies unzulässig.

Durch die vorzeitige personelle Besetzung der 51 Stellen entstehen für das Land nach Schätzungen des Rechnungshofs jährliche Personalkosten von rund 3,5 Mio. DM.

82 Die Landratsämter nehmen u.a. die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr (vgl. § 111 Thüringer Kommunalordnung). Im Landeshaushalt 1994 wurden den 17 Landkreisen zur Wahrnehmung dieser Aufgaben insgesamt 1.075 Stellen zur Verfügung gestellt.

Von diesen Stellen wurden den Landratsämtern nach Kreisgröße zwischen sechs und neun Dienstposten des höheren Dienstes zugewiesen. Diese sind in der Weise aufgeschlüsselt, daß jedem Landratsamt für die Bereiche Kommunalaufsicht und Denkmalschutz jeweils ein Beamter sowie für den Fachbereich Bauaufsicht zwei Beamte des höheren Dienstes zugeordnet sind. Je nach Kreisgröße sind die Bereiche Sicherheit und Ordnung sowie Umwelt mit ein bis zwei Beamten ausgestattet. Für Landkreise mit mehr als 160.000 Einwohnern ist zusätzlich für den Fachbereich Verkehr ein Dienstposten des höheren Dienstes vorgesehen.

Stellenbeschreibungen, Stellenbewertungen oder sonstige Unterlagen, anhand deren die Bewertung der Stellen als Dienstposten des höheren Dienstes nachvollzogen werden könnte, liegen nicht vor.

Für Aufgaben der überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfung bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften sind jedem Landratsamt zwei Stellen des gehobenen Dienstes und eine Stelle des mittleren Dienstes zugewiesen worden. Diese Stellen wurden im Jahre 1994 besetzt.

Die in § 83 Abs. 2 ThürKO vorgesehene gesetzliche Regelung der Frage, wie die überörtliche Kommunalprüfung vorzunehmen ist, steht noch aus.

83 Der Rechnungshof hat die Ausstattung der Landratsämter mit staatlichen Beamten des höheren Dienstes in Prüfungsmitteilungen vom 23. Februar 1995 als überhöht und am 21. September 1995 die Besetzung für die überörtliche Kommunalprüfung gerügt.

84 Der Rechnungshof hat dargelegt, er habe mangels Unterlagen die Bewertung der Stellen als solche des höheren Dienstes nicht nachvollziehen können. Er habe deshalb bei der Ermittlung der angemessenen Anzahl von Stellen des höheren Dienstes auf das im Jahr 1993 erstattete Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung "Modellstellenpläne für Landkreise in den neuen Bundesländern" zurückgegriffen. Daraus ergebe sich, daß für einen Landkreis von 100.000 bis 150.000 Einwohnern nur zwei Dienstposten des höheren Dienstes, nämlich für die Leiterstellen der Bereiche Bauordnung und Umwelt, vorzusehen seien. Die anderen Fachbereiche sollten danach von Beamten des gehobenen Dienstes geleitet werden. Hiervon ausgehend sei die Zahl der den Landkreisen in Thüringen zugewiesenen Stellen des höheren Dienstes erheblich zu hoch. In Thüringen stünden einem vergleichbar großen Landkreis etwa die dreifache Zahl an Dienstposten des höheren Dienstes zur Erfüllung staatlicher Aufgaben zur Verfügung. Dies habe nicht unerhebliche Personalmehrausgaben zur Folge. Nach vorsichtiger Schätzung belaufen sich diese auf 1 Mio. DM im Jahr.

Im übrigen halte er eine Ermittlung der Wertigkeit der Stellen des mit staatlichen Aufgaben betrauten Personals bei den Landratsämtern, insbesondere der Stellen des höheren Dienstes, für dringend erforderlich.

85 Der Rechnungshof hat weiter ausgeführt, die Besetzung der Stellen für die überörtliche Prüfung sei ohne Zuweisung dieser Aufgabe an die untere staatliche Verwaltungsbehörde nicht zulässig. Da die fraglichen Bediensteten zwangsläufig für andere Arbeiten eingesetzt werden müßten, handele es sich im Ergebnis um eine Personalverstärkung der Landratsämter zu Lasten des Landeshaushalts.

Durch die vorzeitige Einstellung von insgesamt 51 Bediensteten, die ihre vorgesehenen Aufgaben aus rechtlichen Gründen nicht wahrnehmen könnten, entstünden dem Land jährliche Kosten von mehr als 3,5 Mio. DM.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus grundsätzlich bezweifelt, daß die umfassenden und oft speziellen Prüfungsaufgaben der überörtlichen Prüfung, wie beispielsweise im Bereich der Eigenbetriebe, der Krankenhäuser, des Personals, der Organisation, der Informationstechnik, sowie der Wirtschafts- und Haushaltsführung von kleinsten Prüfungseinheiten - zwei bis drei Prüfer - ordnungsgemäß und mit der erforderlichen Sachkunde wahrgenommen werden können.

86 Das Innenministerium hat in seinen Stellungnahmen geltend gemacht, der Bedarf an Stellen des höheren Dienstes sei von den Fachressorts ermittelt worden; Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen hätten nicht vorgelegen. Es seien jedoch Vergleiche mit den Personalausstattungen von Landratsämtern der Bundesländer Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz vorgenommen worden. Ein Vergleich der Stellenbewertung sei aber wegen des unterschiedlichen Aufgabenumfanges nur schwer möglich gewesen. Die Stellen der Leiter "Kommunalaufsicht" und "Sicherheit und Ordnung" müßten schon deshalb dem höheren Dienst zugeordnet werden, weil es derzeit in Thüringen Verwaltungsangehörige mit Laufbahnprüfungen erst in geringer Zahl gebe und schwierige Fragen aus unterschiedlichen Rechtsgebieten oft unter Zeitdruck erledigt werden müßten. Außerdem sei es der Auffassung,

daß für die Leitung der Fachgebiete "Bauaufsichtsbehörde, Umweltschutz" und "Denkmalschutz" eine akademische Ausbildung erforderlich sei. Das Innenministerium hat weiter ausgeführt, die fehlenden Stellenbewertungen würden nachgeholt.

Hinsichtlich der Stellen für die überörtliche Rechnungsprüfung hat das Ministerium dargelegt, das Personal sei deshalb bereits seit dem Jahr 1994 eingestellt worden, damit die Landratsämter im Falle einer ihre Prüfungskompetenz begründenden gesetzlichen Regelung diese wichtige Aufgabe unverzüglich wahrnehmen könnten. Dies sei insbesondere im Hinblick auf den Entwurf eines kommunalwirtschaftlichen Prüfungsgesetzes geschehen, der dem Kabinett schon im November 1993 vorgelegt worden sei. In diesem seien den Landratsämtern die entsprechenden Prüfungsaufgaben zugeordnet worden.

87 In einer Stellungnahme vom 15. Dezember 1995 zum Entwurf dieser Bemerkung hat das Ministerium u. a. darauf hingewiesen, es teile unsere Auffassung, daß es nunmehr erforderlich sei, die Notwendigkeit von Stellen des höheren Dienstes bei den Landratsämtern zu überprüfen. Von den vorgesehenen insgesamt 119 entsprechenden Stellen seien bereits 11 eingespart worden. Darüber hinaus sei beabsichtigt, von den derzeit tatsächlich besetzten 104 Stellen 27 in solche des gehobenen Dienstes umzuwandeln, da diese mit Mitarbeitern dieser Laufbahn besetzt seien. Eine weitere Reduzierung der Zahl der in Rede stehenden Stellen werde angestrebt.

Hinsichtlich der Besetzung von Stellen für die überörtliche Kommunalprüfung wiederholt das Ministerium im wesentlichen bereits vorgebrachte Argumente.

88 Der Rechnungshof begrüßt die Bestrebungen des Innenministeriums, die Zahl der Stellen des höheren Dienstes für den Bereich der Landratsämter über die bereits vollzogenen bzw. beabsichtigten Einsparungen bzw. Stellenumwandlungen hinaus weiter zu reduzieren ebenso wie die Absicht, nunmehr eine Beschreibung und Bewertung der fraglichen Stellen vorzunehmen. Er weist allerdings darauf hin, daß der erforderlichen deutlichen zahlenmäßigen Verringerung dieser Stellen auf absehbare Zeit dadurch Grenzen gesetzt sind, daß davon 77 mit Mitarbeitern des höheren Dienstes besetzt sind, weshalb noch für längere Zeit mit überhöhten Personalkosten für diesen Bereich gerechnet werden muß. Dies hätte vermieden werden können, wenn die entsprechende Stellenplanung sorgfältiger vorgenommen worden wäre.

Im übrigen ist der Rechnungshof im Hinblick auf die hohen Personalkosten der Auffassung, daß bei der Stellenbemessung und Stellenbewertung im staatlichen Bereich ein strenger Maßstab anzulegen ist. Er behält sich vor, zu gegebener Zeit insbesondere hinsichtlich der hier interessierenden Stellen entsprechende Erhebungen durchzuführen.

89 Die Ausführungen des Innenministeriums zur Rechtfertigung der Einstellung von Personal für die überörtliche Kommunalprüfung überzeugen nicht. Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre es geboten gewesen, das hierfür notwendige Personal erst nach Verabschiedung des Thüringer Gesetzes über das Prüfungswesen zur Wirtschaftsführung der Gemeinden und Landkreise durch den Thüringer Landtag einzustellen.

Selbst ein von der Landesregierung beschlossener Entwurf eines solchen Gesetzes hat zum Zeitpunkt der Einstellungen nicht vorgelegen. Die jährliche Belastung des Landeshaushalts mit beträchtlichen Personalausgaben (ca. 3,5 Mio. DM) hätte, was aufgrund der ohnehin knappen Haushaltsmittel auch geboten gewesen wäre, vermieden werden können.

Das Innenministerium wird aufgefordert, dieses Personal auf nicht besetzte oder frei werdende Stellen umzusetzen.

Der Rechnungshof weist im übrigen darauf hin, daß der Entwurf des vorstehend genannten Gesetzes vorgesehen hat, zu Beginn der nächsten Kommunalwahlperiode die überörtliche Rechnungsprüfung dem Rechnungshof zu übertragen; bei Personalentscheidungen sowie bei organisatorischen Maßnahmen sei diesem Ziel Rechnung zu tragen. Organisatorische und personelle Entscheidungen der hier in Rede stehenden Art hätten daher zweckmäßigerweise mit dem Rechnungshof - was unterblieben ist - abgestimmt werden sollen.

Nichtbesetzung von Stellen bei der Abteilung 3 - Zentrale Bußgeld-stelle - des Thüringer Polizeiverwaltungsamts (Kapitel 03 16)

Bei der Zentralen Bußgeldstelle sind von den fünf vorhandenen Stellen für Beamte mit Leitungsfunktionen drei Stellen seit mehr als zwei Jahren unbesetzt.

Dies beeinträchtigt die ordnungsgemäße und kontinuierliche Arbeit dieser Dienststelle.

90 Die Zentrale Bußgeldstelle (ZBS) wurde als Abteilung 3 des Polizeiverwaltungsamtes durch Erlaß des Innenministeriums vom 16. August 1991 in Suhl errichtet. Entsprechend ihrem organisatorischen Aufbau sind Stellen für einen Abteilungsleiter und vier Sachgebietsleiter vorgesehen.

Mit der Leitung der ZBS war bis Ende August 1993 ein Aufbauhelfer beauftragt. Danach wurde die entsprechende Stelle (Abteilungsleiter) erst wieder zum 1. Oktober 1995 besetzt, und zwar mit dem bisherigen Leiter des juristischen Sachbereiches der ZBS. Seitdem ist allerdings dieser Bereich, der u.a. für rechtliche Grundsatzfragen, den Schriftverkehr mit Justizbehörden, die Fortschreibung des Bußgeldkatalogs, Führerscheinbeschlagnahmen und die Vollstreckung von Bußgeldbescheiden zuständig ist, ohne einen Leiter.

Die Stelle des Leiters des Sachgebiets EDV - Betrieb, das u. a. für die gesamte Hard- und Software, Datensicherheit, die zeitgerechte Produktionsabwicklung und Datenerfassung zuständig ist, ist seit Anfang Februar 1993 nicht besetzt.

Ebenso ist die Stelle des Sachgebietsleiters "Zentrale Aufgaben" seit Mitte des Jahres 1993 vakant. Diesem Bereich sind Aufgaben wie Zahlstelle, Mahnung, Poststelle, Personal- und Hausverwaltung zugeordnet.

Im übrigen ist der Leiter des Sachgebiets, in dem Verwarnungen und Anzeigen mit Erlaß von Bußgeldbescheiden einschließlich Einspruchsverfahren bearbeitet werden, seit Mitte des Jahres 1993 Vorsitzender des Personalrats; zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ist er halbtags von seiner Leitungsfunktion freigestellt.

- 91 Der Rechnungshof hatte in seiner Prüfungsmitteilung vom 25. Mai 1994 darauf hingewiesen, daß der innerbetriebliche Aufbau der Behörde infolge der Nichtbesetzung von drei der fünf Stellen für Bedienstete mit Leitungsaufgaben und durch den Umstand, daß ein weiterer Sachgebietsleiter seine entsprechenden Aufgaben nur halbtags wahrnehme, stark behindert werde. Ein Großteil der bei der ZBS festgestellten Mängel sei darauf zurückzuführen. So seien in vielen Arbeitsbereichen notwendige Dienst- und Arbeitsanweisungen nicht vorhanden bzw. seien deren Überarbeitung und Aktualisierung ebenso unterblieben wie die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsabläufe. Beispielsweise führe der nicht eingeführte tägliche Abruf von Postgiroguthaben mit Beständen von 300 bis 500 TDM zu entsprechenden Zinsausfällen für das Land.

Soweit Bedienstete die fraglichen Leitungsaufgaben mit großem Engagement neben ihren eigenen Aufgaben wahrnahmen, seien sie mit der ständigen Doppelbelastung, die nunmehr über einen erheblichen Zeitraum andauere, überfordert.

92 Das TIM hat in seinen Stellungnahmen vom 13. Dezember 1994 und 29. Juni 1995 entgegnet, seit September 1993 sei mehrfach vergeblich versucht worden, für die Stelle des Leiters der ZBS einen berufserfahrenen Juristen zu gewinnen. Am 15. November 1994 sei die Planstelle mit einer Bediensteten besetzt worden, die allerdings nicht bei der ZBS, sondern beim Ministerium eingesetzt sei. Eine Aussage über eine Besetzung der fraglichen Stelle der ZBS könne nach einer möglichen Versetzung der Beamtin erst nach Durchführung einer Organisationsprüfung bei der Thüringer Landespolizei und bei dem Thüringer Polizeipräsidium getroffen werden. Der Dienstposten des Sachgebietsleiters für zentrale Aufgaben sei am 9. September 1994 ausgeschrieben worden. Von den drei Bewerbern könne jedoch keiner berücksichtigt werden, weil wiederum deren Dienstposten nicht würden nachbesetzt werden können.

Der Dienstposten des Sachgebietsleiters EDV - Betrieb könne, weil die entsprechende Planstelle anderweitig verwendet worden sei, erst ausgeschrieben und besetzt werden, wenn diese wieder frei sei.

93 Der Rechnungshof hält es für unververtretbar, daß gerade in der Aufbau- und Konsolidierungsphase der ZBS wichtige Leitungsfunktionen mangels Besetzung der entsprechenden Planstellen über Jahre hinweg nicht im erforderlichen Maße wahrgenommen wurden. Die vom TIM dafür vorgebrachten Gründe können nicht als stichhaltig anerkannt werden. So hätte die Stelle des Leiters der ZBS, wie die nunmehrige Besetzung zeigt, schon vor Jahren mit dem jetzigen Stelleninhaber besetzt werden können. Auch ist es unverständlich, daß eine Sachgebietsleiterstelle - Bereich zentrale Aufgaben - erst ausgeschrieben wurde, nachdem sie bereits länger als ein Jahr nicht besetzt gewesen war.

Der Rechnungshof verkennt nicht, daß möglicherweise die Unsicherheit hinsichtlich eines Umzugs der ZBS potentielle Interessenten von einer Bewerbung abgehalten hat. Das TIM hätte die in Rede stehenden Stellen jedoch notfalls auf dem Wege zeitlich befristeter Abordnungen besetzen müssen.

Davon abgesehen hält es der Rechnungshof für nicht hinnehmbar, daß der ZBS zugeordnete entsprechende Planstellen mit Bediensteten, die bei anderen Behörden beschäftigt sind, besetzt wurden. Diese Vorgehensweise steht im Widerspruch zu der Erklärung des TIM, es beabsichtige, die fraglichen Stellen bei der ZBS zügig zu besetzen.

Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, die für die ZBS vorgesehenen Stellen für Bedienstete mit Leitungsaufgaben unverzüglich und vollzählig zu besetzen. Nur so kann eine ordnungsgemäße und kontinuierliche Arbeit dieser Behörde sichergestellt werden.

**Zuwendungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung des Brandschutzes
(Kapitel 03 18)**

Das Thüringer Innenministerium hat den Neu- und Umbau von Feuerwehrhäusern gefördert, die zu groß geplant und zu kostenaufwendig ausgeführt waren und deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert war. Dies hat zur Überschuldung von Gemeinden beigetragen.

Zuwendungen in Millionenhöhe wurden zu früh ausgezahlt. Dem Land ist dadurch ein beträchtlicher Zinsausfallschaden entstanden. Die Verwendung der Mittel wurde nur unvollständig geprüft. Ansprüche des Landes wurden nicht geltend gemacht. Infolge verspäteter Prüfung der Verwendungsnachweise können möglicherweise Rückforderungsansprüche nicht mehr geltend gemacht werden.

- 94 Die Gemeinden sind für den Brandschutz zuständig (vgl. § 2 Thüringer Kommunalordnung). Sie haben eine den örtlichen Verhältnissen entsprechende Feuerwehr aufzustellen und diese mit den erforderlichen baulichen Anlagen, Einrichtungen und der technischen Ausrüstung auszustatten. Das Land gewährt den Kommunen aus Landesmitteln Zuwendungen zur Erfüllung dieser Aufgaben, insbesondere für den Bau und die Erweiterung von Feuerwehrhäusern und Sondereinrichtungen sowie für die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen und Fernmeldetechnik. Das Innenministerium bewilligte für diese Zwecke in den Jahren 1992 bis 1994 Zuwendungen von insgesamt rd. 97 Mio. DM.

Der Rechnungshof hat mit den ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen 54 Bewilligungsentscheidungen geprüft und festgestellt:

Bei den geförderten Feuerwehrhäusern waren die Baukosten überhöht; die Nutzflächen und die Kosten lagen in fast allen Fällen weit über den vorgegebenen Richtwerten des Innenministeriums. Die Gesamtfinanzierung der geförderten Projekte war in vielen Fällen nicht gesichert, weil Zuwendungen des Landes wesentlich niedriger ausfielen als eingeplant oder weil weitere in der Finanzierungsrechnung vorgesehene Mittel anderer Geldgeber nicht bewilligt wurden.

Bei kleineren Gemeinden wurde deren finanzielle Leistungsfähigkeit häufig nicht berücksichtigt. So wurden einer Gemeinde mit 350 Einwohnern Zuwendungen von 350 TDM für den Bau eines Feuerwehrhauses mit geplanten Kosten von knapp 2 Mio. DM gewährt, obwohl die ungesicherte Gesamtfinanzierung bekannt war und das Feuerwehrhaus in der vorgesehenen Größe nicht mehr gebaut werden sollte.

Mehrere Gemeinden haben sich durch den Bau eines Feuerwehrhauses so hoch verschuldet, daß sie weitere notwendige Investitionen in den nächsten Jahren nicht mehr vornehmen können. Die vorstehend angeführte Gemeinde wird - wenn ihr nicht geholfen wird - ihre gesamten Einnahmen in den nächsten fünfzehn Jahren für mit dem Bau zusammenhängende Zahlungsverpflichtungen verwenden müssen.

Zuwendungen wurden beantragt und auch gewährt, obwohl mit dem Bau der Feuerwehrhäuser bereits vor Antragstellung bzw. Bewilligungsentscheidung begonnen worden war.

Das Innenministerium hat die Zuwendungen häufig ausgezahlt, obgleich die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. In einigen Fällen sind die Kommunen durch das Innenministerium angehalten worden, Zahlungen noch im alten Jahr anzufordern, obwohl feststand, daß die Gebäude erst im neuen Jahr fertiggestellt werden würden. So wurde einer Gemeinde im Dezember ein Betrag von über 700 TDM überwiesen, obwohl das Feuerwehrhaus erst im Mai des folgenden Jahres fertiggestellt worden ist. Eine andere Gemeinde erhielt vorzeitig rd. 330 TDM, davon etwa 200 TDM mehr als ein Jahr verfrüht. Einer weiteren Gemeinde wurde im Oktober ein Teilbetrag von rund 200 TDM ausgezahlt; bis zum Jahresende waren für den Neubau des Feuerwehrhauses aber insgesamt nur 96 TDM ausgegeben.

Der Zuwendungsgeber hat die fristgerechte Vorlage der Nachweise über die Verwendung der Mittel nicht überwacht. Diese wurden häufig erst mehr als ein Jahr nach Ablauf der Vorlagefrist angemahnt. Zahlreiche Verwendungsnachweise wurden erst angefordert, nachdem der Rechnungshof seine Prüfung ankündigt hatte.

Eingegangene Verwendungsnachweise wurden vom Landesverwaltungsamt oft erst geprüft, nachdem mehr als ein Jahr vergangen war. Bei solchen Prüfungen festgestellte Rückzahlungsansprüche und Zinsforderungen wurden bisher nicht geltend gemacht. In einem Falle ist dem Innenministerium seit Dezember 1993 die zweckwidrige Verwendung der ausgezahlten Zuwendungen von 351.000 DM bekannt,

jedoch hat es bisher keine Entscheidung über eine eventuelle Rückforderung, über Zinsansprüche und über das Einleiten etwaiger straf- und dienstrechtlicher Maßnahmen getroffen. - Bei der Prüfung eines im Februar 1994 eingegangenen Verwendungsnachweises hat das Landesverwaltungsamt zwar festgestellt, daß die Mittel von rund 65.000 DM neun Monate zu früh abgerufen worden waren, Zinsforderungen in Höhe von rund 3.000 DM wurden jedoch nicht geltend gemacht.

- 95 Der Rechnungshof hat das Innenministerium in seiner Prüfungsmitteilung vom 2. Januar 1996 auf die festgestellten Mängel hingewiesen und beanstandet, Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Maßnahmen sowie deren Finanzierung seien vom Innenministerium und den Aufsichtsbehörden nicht sorgfältig geprüft worden. Nur bestätigte Finanzierungspläne, in denen auch die finanzielle Situation der Gemeinde dargelegt sei, hätten einer Bewilligungsentscheidung zugrunde gelegt werden dürfen. Dies sei nicht beachtet worden, was u. a. dazu geführt habe, daß unzulässigerweise nur Anfinanzierungen erfolgt seien; die Durchführung der Maßnahme habe in solchen Fällen bei einigen kleineren Gemeinden zu einer Überschuldung geführt.

Der Rechnungshof hat ferner die vorzeitige Auszahlung von Zuwendungsbeträgen in Millionenhöhe kritisiert und eine genauere Prüfung der Auszahlungsvoraussetzungen mit dem Hinweis angemahnt, dem Land seien durch die vorzeitige Auszahlung Zinsausfälle in beträchtlicher Höhe entstanden. Die Aufforderung des Innenministeriums an Zuwendungsempfänger, Mittel abzurufen - eine Art von

"Dezemberfieber" - betrachte er als schwerwiegenden Verstoß gegen die Landeshaushaltsordnung (§§ 7, 34 Abs. 2 LHO), wonach Ausgaben nur insoweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als dies zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist.

Der Rechnungshof hat schließlich gerügt, daß die Vorlage der Verwendungsnachweise nicht überwacht und eingegangene Verwendungsnachweise nicht unverzüglich geprüft worden seien. Erst nach Prüfung der Nachweise könne regelmäßig beurteilt werden, ob die Mittel zweckgerecht verwendet und der Zuwendungszweck erreicht worden sei und ob Erstattungsansprüche und Zinsforderungen geltend gemacht werden müssen. Würden Verwendungsnachweise frühestens ein Jahr seit ihrem Eingang geprüft, bestehe die Gefahr, daß Ansprüche des Landes nicht mehr geltend gemacht werden können.

96 Das Innenministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, vom Rechnungshof seien hauptsächlich Bewilligungen aus den Jahren 1992 und 1993 - einer Zeit der Aufbaus - geprüft worden. Zum damaligen Zeitpunkt seien das zuständige Referat personell unterbesetzt und die vorhandenen Mitarbeiter im Zuwendungsrecht nicht ausreichend geschult gewesen.

Auch die Verzögerung bei der Prüfung der Verwendungsnachweise und den dadurch verursachten Verlust von Rückforderungsansprüchen führt das Innenministerium auf Personalengpässe beim Landesverwaltungsamt zurück, die durch die Notwendigkeit, im Jahre 1994 Anträge von Hochwassergeschädigten bearbeiten zu müssen, noch verschärft worden seien. Es sei jedoch nunmehr sichergestellt, daß die Vorlage der Verwendungsnachweise überwacht und die Prüfung der Verwendungsnachweise rechtzeitig vorgenommen werde.

Im übrigen sei die vorzeitige Auszahlung von Fördermitteln zustande gekommen, weil man den Angaben der Gemeinden vertraut habe. Ansprüche auf Verzinsung vorzeitig ausgezahlter Zuwendungen würden derzeit geprüft. Künftig werde vor Auszahlung der Schlußrate die Fertigstellung des Bauvorhabens strenger als bisher kontrolliert.

97 Der Rechnungshof räumt ein, daß die für die Bewilligung von Zuwendungen zuständigen Mitarbeiter in den Jahren 1992 und 1993 möglicherweise noch keine detaillierten Kenntnisse im Zuwendungsrecht hatten. Unabhängig davon hätte aber erkannt werden müssen, daß bei einigen Bauvorhaben die Finanzierung nicht gesichert war und daß den betreffenden Gemeinden bei deren Ausführung nicht mehr genügend finanzieller Spielraum für andere Aufgaben verblieb. Gerade dies ist in vielen Fällen nicht beachtet worden.

Das Innenministerium wird aufgefordert, bei der Bewilligung von Zuwendungen insbesondere auf eine gesicherte und solide Gesamtfinanzierung zu achten. Dies liegt letztlich auch im Interesse der Kommunen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß Projekte, die sowohl von der Größe als auch von der Bausumme her erheblich über den in den Förderrichtlinien vorgesehenen Richtwerten liegen, auf den notwendigen und zweckmäßigen Umfang zurückzuführen sind. Andernfalls wäre zu prüfen, ob die Gewährung einer Zuwendung überhaupt notwendig ist.

Die vom Innenministerium angestrebte stärkere Einbindung der Landratsämter in die Antragsprüfung und Verbesserung des Informationsflusses zwischen Aufsichtsbehörden und Zuwendungsgeber wird vom Rechnungshof begrüßt. Dies umso mehr als die unzulängliche Überwachung des rechtzeitigen Eingangs von Verwendungsnachweisen auch auf das Fehlen einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen Ministerium und Landesverwaltungsamt zurückzuführen sein dürfte. Die vorgeschriebene Prüfung der Verwendungsnachweise hätte im übrigen, um mögliche Ansprüche des Landes geltend machen zu können, nicht wegen Personalmangels unterbleiben dürfen. Das Ministerium hätte hier rechtzeitig für Abhilfe sorgen müssen.

Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05**Gerichtsvollzieherwesen
(Kapitel 05 04)**

Das Versäumnis der Thüringer Justizverwaltung, rechtzeitig eine genügende Anzahl Gerichtsvollzieher auszubilden und einzustellen, sowie organisatorische Mängel haben zu einer kontinuierlichen Zunahme der Zahl an unerledigten Vollstreckungsaufträgen beigetragen.

Die erheblich verzögerte Erledigung von Vollstreckungsaufträgen verstößt zum einen gegen das rechtsstaatliche Gebot der zügigen Verfahrenserledigung. Zum anderen ist nicht auszuschließen, daß daraus Schadensersatzansprüche gegen das Land erwachsen.

- 98 Der Rechnungshof hat im Wege einer Querschnittsprüfung bei allen Thüringer Gerichtsvollziehern Erhebungen vorgenommen. Dabei hat er insbesondere festgestellt, daß Vollstreckungsaufträge teilweise erst mit erheblichen Verzögerungen erledigt werden. So waren am 31. Dezember 1994 bei 250.175 Eingängen in diesem Jahr insgesamt 78.825 Vollstreckungsaufträge noch nicht erledigt. Zum 30. Juni 1995 war die Zahl solcher Fälle trotz einer prozentualen Zunahme der Erledigungszahlen gegenüber dem Vorjahr weiter auf 87.996 angestiegen. Darunter befanden sich zahlreiche Vollstreckungsaufträge, die älter als zwei Jahre waren.

99 Der Rechnungshof hat dem Justizministerium vorgeworfen, die aufgezeigten Mängel seien vor allem auf eine unzureichende Planung des Bedarfs an Vollstreckungsbeamten und auf die zu geringe Zahl von Nachwuchskräften zurückzuführen. So seien ungeachtet der steigenden Zahl von Eingängen im Jahr 1995 lediglich zehn Gerichtsvollzieheranwärter zur Ausbildung zugelassen worden. Dies habe zu einer gravierenden Unterbesetzung im Bereich des Gerichtsvollzieherwesens geführt. Rein rechnerisch hätten im Jahr 1994 insgesamt 52,76 Gerichtsvollzieher gefehlt. Allein für das Aufarbeiten der vorhandenen Rückstände seien nochmals rd. 38 Gerichtsvollzieher erforderlich gewesen. Der Fehlbestand an Gerichtsvollziehern habe im ersten Halbjahr 1995 auf 65,71 zugenommen; das Bearbeiten der Rückstände am 30. Juni 1995 hätte zusätzlich mehr als 42 Gerichtsvollzieher erfordert. Die Unterbesetzung in diesem Bereich ergebe sich daraus, daß die Arbeitsbelastung der Gerichtsvollzieher in Thüringen im Jahr 1994 bei Anwendung des einschlägigen Schlüssels bei rd. 185 v. H. gegenüber rd. 138 v. H. im Durchschnitt aller Bundesländer gelegen habe.

Ursächlich für die eingangs genannten Unzulänglichkeiten seien aber auch organisatorische Mängel. Dadurch seien die Gerichtsvollzieher u.a. vielfach gezwungen gewesen, Arbeiten auszuführen, die ihre Vollstreckungstätigkeit beeinträchtigten.

So seien Gerichtsvollzieher häufig versetzt oder abgeordnet und Vollstreckungsbezirke neu zugeschnitten worden. Das habe beispielsweise in einem Fall dazu geführt, daß ein Gerichtsvollzieher 1.260 neu übernommene Vollstreckungsaufträge in das Dienstregister habe eintragen und mehr als 1.000 solcher Aufträge habe austragen müssen. Dies wäre vermieden worden, wenn darauf geachtet worden wäre, daß

die eingesetzten Gerichtsvollzieher-(IT-)Bürosysteme kompatibel sind. Dadurch wäre das Überspielen der Vollstreckungsaufträge u. a. bei Umsetzungen und bei Änderung von Vollstreckungsbezirken ohne großen Arbeitsaufwand möglich gewesen.

In einem anderen Fall habe der Bearbeitungsrückstand in einem Bezirk infolge einer Abordnung der Gerichtsvollzieherin von 249 auf 970 Vollstreckungsaufträge zugenommen.

Ebenso unverständlich sei es, daß Gerichtsvollziehern ohne erkennbaren Grund Vollstreckungsbezirke zugewiesen worden seien, die sie erst nach einer Fahrtzeit von zwei bis drei Stunden von ihrem Wohnort aus erreichen könnten.

Schließlich hätten die Gerichtsvollzieher nicht unerhebliche Zeit für das Erteilen von Eingangsbestätigungen, die Beantwortung von Sachstandsfragen und für Stellungnahmen zu Dienstaufsichtsbeschwerden aufwenden müssen. Dieser Arbeitsaufwand hätte sich zumindest verringern lassen, wenn die Rechtsanwaltskammern und sonst mit der Vollstreckung befaßte Stellen, beispielsweise Inkassobüros, rechtzeitig über die Situation des Gerichtsvollzieherwesens in Thüringen unterrichtet worden wären.

100 Das Ministerium hat das Bestehen der vom Rechnungshof gerügten Mängel in seiner Stellungnahme vom 25. Januar 1996 im wesentlichen eingeräumt. Es hat sich darauf berufen, der Bedarf an Gerichtsvollziehern sei anfänglich zu niedrig eingeschätzt worden. Man habe nicht mit dem tatsächlich eingetretenen rasanten Anstieg der Geschäftszahlen rechnen können; diese hätten sich in den Jahren 1991 bis einschließlich 1995 annähernd verzwanzigfacht. Trotz der Bemühungen des

Ministeriums stünden im Haushalt zu wenig Stellen für Gerichtsvollzieher zur Verfügung. Die Nachwuchssituation werde mangels geeigneter Bewerber aus dem mittleren Justizdienst auch künftig angespannt bleiben.

- 101 Der Rechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Insbesondere die zu niedrige Schätzung des künftigen Gerichtsvollzieherbedarfs durch das Ministerium ist angesichts einer schon 1990 von fachkompetenter Seite als erforderlich angesehenen wesentlich höheren Zahl unverständlich. Er weist darauf hin, daß der Vollstreckungsanspruch des Gläubigers eine Ausprägung des sogenannten Justizgewährungsanspruchs ist. Der Rechtsstaat als Träger des Vollstreckungsmonopols verbietet Selbsthilfe; er muß dem Bürger deshalb ein funktionsfähiges Vollstreckungssystem zur Verfügung stellen. Eine Verletzung dieser Pflicht kann nicht nur Dienstaufsichtsbeschwerden, sondern auch Amtshaftungsansprüche sowie Verfassungs- und Beschwerden nach der Menschenrechtskonvention nach sich ziehen.

Besonders bedenklich erscheint die in manchen Amtsgerichtsbezirken festgestellte Praxis, daß Behördenleiter im Falle einer Dienstaufsichtsbeschwerde anordnen, den entsprechenden Antrag unverzüglich - nicht nach der Reihenfolge des Eingangs - zu erledigen. Eine solche Anordnung verkennt die Stellung des Gerichtsvollziehers als selbständiges Rechtspflegeorgan und wird deshalb als unzulässig anzusehen sein; sie kann außerdem eine Schadensersatzansprüche auslösende Amtspflichtverletzung enthalten.

102 Die Justizverwaltung sollte die aufgezeigten Ursachen für den Anstieg der Vollstreckungsrückstände mit Nachdruck beheben. Dies um so mehr, als die Thüringer Gerichtsvollzieher schon 1994 im Vergleich aller Bundesländer - mit Ausnahme eines Landes - am stärksten belastet waren.

Der Rechnungshof hält es unter voller Würdigung der vom Ministerium aufgezeigten Schwierigkeiten bei der Nachwuchsgewinnung vor allem für dringend geboten, das Personal im Gerichtsvollzieherbereich durch Erhöhen der Anzahl von Gerichtsvollzieheranwärtern zu verstärken. In diesem Zusammenhang sollte erwogen werden, seit längerem diskutierte Vorschläge hinsichtlich der Ausbildung der Gerichtsvollzieher aufzugreifen und - erforderlichenfalls im Benehmen mit den anderen Bundesländern - unter Änderung der diesbezüglichen Thüringer Vorschriften eine besondere Gerichtsvollzieherlaufbahn zu schaffen, die nicht nur Beamten des mittleren Justizdienstes, sondern auch anderen Bewerbern den Zugang zum Beruf des Gerichtsvollziehers eröffnen würde.

103 Der Rechnungshof verkennt ferner nicht, daß die schwierige Haushaltssituation - wenn überhaupt - allenfalls eine maßvolle Personalvermehrung gestattet. Ihr sollte durch eine Änderung des Gerichtsvollzieherkostenrechts Rechnung getragen werden. Unter Bezugnahme auf die wiederholten, mit dem Ziel der Kostendeckung vorgenommenen Erhöhungen der Gerichts-, Anwalts- und Notargebühren in der Vergangenheit empfiehlt er, im Wege einer Gesetzesinitiative im Bundesrat eine Anpassung der seit Jahrzehnten im wesentlichen unverändert gebliebenen Gebührensätze der Gerichtsvollzieher herbeizuführen. Dadurch könnten nicht nur der Beruf des Gerichtsvollziehers mit der Folge vereinfachter Personalgewinnung anziehender gestaltet, sondern

auch unmittelbare Einnahmen für den Landeshaushalt erreicht werden. Bei kostendeckenden Gebühren könnte der Landeshaushalt in Höhe der Ausgaben für die Besoldung der Gerichtsvollzieher und deren Geschäftsaufwand entlastet werden.

Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06**Nutzung von Stell- und Garagenplätzen durch Landesbedienstete**

Das Finanzministerium hat bei mehreren Landesverwaltungen Mietverträge genehmigt, aus denen sich eine Bereitstellung von Stell- und Garagenplätzen für Bedienstete ergab. Dabei wurde nicht sichergestellt, daß die Nutzer ein Entgelt zu entrichten haben. Eine haushaltsrechtliche Ermächtigung und einschlägige andere Regelungen bestehen insoweit nicht.

104 Das Thüringer Finanzministerium hat mehreren Dienststellen des Landes die Anmietung von Stell- und Garagenplätzen in einem Umfang genehmigt, der weit über den für Dienstfahrzeuge bestehenden Bedarf hinausgeht. Die vom Land getragenen Kosten pro Stellplatz liegen zwischen 30 DM und 150 DM monatlich. Sie sind teils in den Gesamtmietpreis eingerechnet, teils werden sie im Mietvertrag gesondert ausgewiesen. Die Stell- bzw. Garagenplätze werden von Mitarbeitern zum Unterstellen ihrer privaten Pkw unentgeltlich genutzt. Eine haushaltsrechtliche Ermächtigung und Regelungen, die eine solche Vorgehensweise zuließen, bestehen nicht.

Bei Mietverträgen anderer Verwaltungen hingegen hat das Ministerium nur einer Übernahme der Kosten für Stellplätze entsprechend der Anzahl der Dienstfahrzeuge zugestimmt. In diesen Fällen hat es hinsichtlich der Aufwendungen für andere Stellplätze auf das Fehlen der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hingewiesen. Die betroffenen Mitarbeiter entrichten in solchen Fällen an den jeweiligen Vermieter monatlich bis zu 55 DM für einen Stell- bzw. Garagenplatz.

105 Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Erfurt hat in Prüfungsmitteilungen vom 11. Dezember 1995 die unterschiedliche Genehmigungspraxis des Ministeriums hinsichtlich der Stell- und Garagenplätze kritisiert. Ferner hat sie auf das Fehlen einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung zur unentgeltlichen Überlassung von Stell- und Garagenplätzen an Mitarbeiter hingewiesen und das Ministerium aufgefordert, entsprechende Regelungen zu erlassen.

Die Notwendigkeit solcher Regelungen werde besonders am Beispiel eines vom TMWI abgeschlossenen Mietvertrages deutlich: Im konkreten Falle hatte es das TFM zunächst abgelehnt, dem Mietvertrag, der auch eine Tiefgarage mit 165 Stellplätzen zum Gegenstand hatte, zu genehmigen. Als das TMWI die Tiefgarage aber als "Kellergeschoß" auswies, stimmte das TFM dem Abschluß des Vertrags zu. An der Verwendung des Kellergeschosses als Tiefgarage, die von den Mitarbeitern unentgeltlich genutzt werden darf, änderte sich nichts. Bei einem lt. Mietvertrag vereinbarten Mietzins von 6,00 DM/m² hat das TMWI bei der vorhandenen Kellergeschoßfläche monatlich ca. 31.000 DM für die Parkplätze seiner Mitarbeiter aufzuwenden.

106 In seiner Stellungnahme hat das TFM ausgeführt, es bestehe keine Ungleichbehandlung. Die kostenlose Überlassung von Stellplätzen an Bedienstete sei unbedenklich, wenn dem Land daraus keine unmittelbaren Kosten entstünden bzw. sei die Verfahrensweise nicht zu beanstanden, wenn bei der Behörde Publikumsverkehr bestehe. Zu den vom Land übernommenen Kosten für die Tiefgaragenstellplätze der Bediensteten des TMWI hat sich das Ministerium nicht geäußert, sondern auf eine Stellungnahme des TMWI verwiesen, in der von einer "strengen Beachtung der LHO" bei dem genannten Mietvertrag die Rede ist.

107 Die Stellungnahme des TFM überzeugt nicht. Die getroffenen Feststellungen belegen eine Ungleichbehandlung bei der Genehmigung von Stell- und Garagenplätzen, die von Landesbediensteten genutzt werden. Die vom Ministerium angeführte kostenlose Überlassung von Stell- und Garagenplätzen durch Vermieter kann nicht bestätigt werden. In den geprüften Fällen wird ein entsprechendes Entgelt entweder gesondert ausgewiesen und erhoben oder es ist in die Berechnung des monatlichen Mietzinses eingeflossen.

Die im Beispielsfall dargestellte kostenlose Nutzung von ca. 165 Tiefgaragenplätzen durch Mitarbeiter des TMWI ist nicht hinnehmbar. Der Rechnungshof hält es für geboten, in diesem und in gleichgelagerten Fällen zu prüfen, inwieweit von den begünstigten Mitarbeitern auch für die Vergangenheit Entgelte gefordert werden können.

Der Rechnungshof hält es darüber hinaus für unerlässlich, Regelungen zu treffen, die eine einheitliche und mit dem Haushaltsrecht in Einklang stehende Handlungsweise bei der Anmietung und Überlassung von Parkflächen sicherstellen.

Aufbau der Thüringer Steuerverwaltung (Kapitel 06 04)

Der organisatorische Aufbau einer Steuerverwaltung in Thüringen ist - mit Ausnahme vor allem der steuerlichen Betriebsprüfung - als weitgehend abgeschlossen anzusehen.

Mängel bei der Anwendung des Steuerrechts belegen, daß auch weiterhin erheblicher Aus- und Fortbildungsbedarf besteht.

Die aufgrund der äußerst angespannten Finanzlage der öffentlichen Hand gebotene Verbesserung der Einnahmen des Landes könnte ausnahmsweise eine vorübergehende Personalaufstockung bei den Finanzämtern geraten sein lassen.

108 Der Rechnungshof hat sich durch örtliche Erhebungen bei mehreren Finanzämtern über den Fortgang des Aufbaus der Steuerverwaltung in Thüringen unterrichtet. Dabei wurden im wesentlichen folgende Erkenntnisse gewonnen:

Im Freistaat Thüringen wurden insgesamt 20 Finanzämter errichtet. Die räumliche Unterbringung, deren Bedeutung u.a. für einen geordneten Arbeitsablauf nicht zu unterschätzen ist, wurde bei den in den vergangenen zwei Jahren geprüften Ämtern deutlich verbessert und ist überwiegend zufriedenstellend.

Problematisch war und ist vor allem die personelle Ausstattung der Finanzämter.

Da in Thüringen - wie in den anderen neuen Bundesländern - fachlich vorgebildetes und in der Anwendung des bundesdeutschen Steuerrechts erfahrenes Personal zunächst nicht zur Verfügung stand, mußten aus anderen Berufsgruppen stammende Bedienstete gewonnen und in Kursen an das ihnen fremde Rechtsgebiet herangeführt werden. Dabei und bei der täglichen Arbeit wurden die Bediensteten von abgeordneten Steuerbeamten vor allem der Bundesländer Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz unterstützt. Diese sog. Verwaltungshilfe hat nicht unwesentlich dazu beigetragen, daß unter Berücksichtigung der Ausgangssituation die Leistungen der Mitarbeiter der Thüringer Steuerverwaltung bereits einen beachtlichen Stand erreicht haben. Es ist aber nicht zu übersehen, daß insbesondere die Rechtskenntnisse noch lückenhaft sind und die Anwendung des Rechts im Einzelfall Schwierigkeiten bereitet, was angesichts der Komplexität der Steuermaterie nicht verwundern kann. Der Rechnungshof bedauert, daß die Zahl der Verwaltungshelfer inzwischen deutlich zurückgegangen ist. Entsprechende Unterstützung aus den alten Bundesländern erscheint aber insbesondere für den erst angelaufenen Aufbau einer steuerlichen Betriebsprüfung, über den unter Tn. 115 ff. gesondert berichtet wird, vorerst unverzichtbar. Der Rechnungshof begrüßt das Vorhaben der Landesregierung, die Bereitschaft von Steuerbeamten der alten Bundesländer zu einer Tätigkeit in Thüringen durch Herstellen unabhängig vom Herkunftsland gleicher Bedingungen zu fördern.

109 Das Land hatte die Ausbildung von Nachwuchskräften für die Steuerverwaltung über den aktuellen Bedarf hinaus vorangetrieben. Anwärter für den gehobenen und mittleren Dienst werden an der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Steuern, beim Bildungszentrum Gotha ausgebildet. Deren Zahl ist jedoch in jüngster Zeit deutlich abgesenkt worden. Da die für die Steuerverwaltung verfügbaren Stellen - außer den für Betriebsprüfer vorgesehenen - weitgehend besetzt sind und ein Ersatzbedarf infolge der Altersstruktur der entsprechenden Bediensteten im wesentlichen erst in einigen Jahren entstehen wird, scheint dies auf den ersten Blick gerechtfertigt zu sein.

Der Rechnungshof verkennt angesichts der äußerst angespannten Finanzlage Thüringens den Zwang zur Begrenzung des Ausgabenwachstums nicht. Dies zwingt auch zu Einsparungen bei dem gewichtigen Block der Personalausgaben. Jedoch wird nach dem Eindruck des Rechnungshofs ein zu geringes Augenmerk auf die Verbesserung der Einnahmesituation des Landes gerichtet. Dies ließe sich nach Auffassung des Rechnungshofs hinsichtlich der Haupteinnahmen des Staates, den Steuern, durch ein dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung tragendes effektiveres Ausschöpfen der vorhandenen Steuerquellen erzielen. Bisher erscheint eine gesetzmäßige und gleichmäßige Steuerfestsetzung und -erhebung, insbesondere hinsichtlich der Steuerpflichtigen mit "Gewinneinkünften", nicht in hinreichendem Maße gewährleistet, zumal der Aufbau einer steuerlichen Betriebsprüfung noch nicht abgeschlossen ist (vgl. Tn. 115 ff.).

- 110 Prüfungen des Rechnungshofs u.a. im Bereich der veranlagten Steuern haben ergeben, daß die Bearbeitung der entsprechenden Fälle teilweise noch verbesserungsbedürftig ist. Beispielsweise sind Fälle, in denen Fragen der Auflösung von Rücklagen, der Anwendung des Fördergebietsgesetzes oder die Berechnung von Veräußerungsgewinnen, insbesondere bei der Gewinnermittlung für Personengesellschaften, von Bedeutung sind, nicht immer sachgerecht bearbeitet worden. Weiter erscheint es beispielsweise erforderlich, die Mitarbeiter der Vollstreckungsstellen anzuleiten, anhand der Veranlagungsakten Vollstreckungsmöglichkeiten zu ermitteln und diese auch zu nutzen. Eine durchgängige Verbesserung des Kenntnisstands der Bediensteten sowie die Behebung auch organisatorischer Mängel, etwa im Bereich der Umsatzsteuersonderprüfung und Lohnsteueraußenprüfung, würden nach Auffassung des Rechnungshofs nicht nur zu einer Erhöhung des Steueraufkommens beitragen, sondern auch der Herstellung von Steuergerechtigkeit dienen.
- 111 Die Prüfungen des Rechnungshofs haben aber auch ergeben, daß sich die Fortbildung der Bediensteten und der Einsatz zusätzlichen Personals positiv auswirken. Die anfänglich in hohem Maße sachlich unzulänglich und mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen vorgenommene Bearbeitung von Anträgen auf Investitionszulage ist zwischenzeitlich deutlich verbessert worden. Schulungen und der Einsatz entsprechend qualifizierten zusätzlichen Personals - auch bei Nachschauen (örtliche Überprüfungen), die teilweise in beträchtlichem Umfang zu Rückforderungen bereits gewährter Investitionszulagen führten - haben sich ausgezahlt.

Dieses Beispiel zeigt, daß eine umfassend zutreffende Besteuerung eine weitere Qualifizierung des vorhandenen Personals durch Fortbildungsmaßnahmen und den zunehmenden Einsatz voll ausgebildeter Steuerbeamter sowie eine ständige Weiterbildung aller Bediensteten erfordert. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich auch daraus, daß zum einen das ohnehin komplizierte und unübersichtlich gewordene Steuerrecht außerdem jährlich noch erheblichen Änderungen unterliegt. Da sich die Steuerbürger insbesondere im Bereich der Gewinneinkünfte zunehmend versierter steuerlicher Berater bedienen, müssen zum anderen die Bediensteten der Steuerverwaltung in die Lage versetzt werden, den dadurch weiter steigenden Anforderungen gerecht zu werden.

112 Gegenwärtig unternimmt es die Thüringer Steuerverwaltung, die Bediensteten ohne Laufbahnausbildung, die eine Grund- und Aufbau-schulung erfahren haben, durch qualifizierende Fortbildungsmaßnahmen (960 Stunden für den gehobenen und 480 Stunden für den mittleren Dienst) zu schulen.

Aufgrund solcher notwendigen Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen entstehen für einen absehbaren Zeitraum zwangsläufig beträchtliche Ausfallzeiten. Es wäre daher zu prüfen, ob nicht zumindest vorübergehend mehr Steuerbeamte ausgebildet und eingestellt und damit die Finanzämter etwa im Veranlagungsbereich mit mehr Personal ausgestattet werden sollten als dies derzeit der Fall ist. Dies erscheint auch deshalb erwägenswert, weil für den Aufbau und die weitere Personalausstattung der Betriebsprüfung fachlich ausgebildetes Personal, das durch eine Tätigkeit im Veranlagungsbereich bereits praktische Erfahrungen gesammelt hat, benötigt wird.

Die Entwicklung in Thüringen ist hinsichtlich der Ausbildung von Steuerbeamten eher gegenläufig. So wurden im Jahr 1993 etwa 180 Finanzanwärter, in den Jahren 1994 und 1995 lediglich 58 bzw. 25 Finanzanwärter eingestellt. Überdies wurden im Jahr 1995 nicht alle Absolventen der Ausbildung für den gehobenen Dienst in ein Beamtenverhältnis bei der Steuerverwaltung übernommen.

- 113 Das Finanzministerium hat in einer Stellungnahme hierzu den erheblichen Fortbildungsbedarf bestätigt. Die entsprechenden Maßnahmen würden aber die räumlichen und personellen Kapazitäten des Aus- und Fortbildungszentrums der Thüringer Steuerverwaltung, des Bildungszentrums Gotha, zu Lasten der Ausbildung in erheblichem Umfang in Anspruch nehmen. Ein weiterer Grund für die rückläufige Zahl an Auszubildenden seien die durch den Landeshaushalt gesetzten Grenzen. So hätten für die im Jahr 1995 insgesamt 294 Absolventen der Laufbahnausbildung und die etwa 216 Anwärter, die im Jahr 1996 an der Laufbahnprüfung teilnehmen werden, im Haushaltsplan 1995 nur 348 Stellen für eine Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe zur Verfügung gestanden. Es sei daher notwendig gewesen, Stellen für Absolventen des Jahrgangs 1996 zurückzuhalten. Daher habe ein Teil der "Gotha-Absolventen" des Jahrgangs 1995 nur Zeitverträge erhalten. Ziel sei es aber, alle diese Absolventen in das Beamtenverhältnis auf Probe zu übernehmen. Zusätzliche Stellen müßten gem. § 8 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1996 jedoch erst durch Einsparungen in anderen Bereichen erwirtschaftet werden.

114 Die Fortbildungsbemühungen des Finanzministeriums werden vom Rechnungshof als notwendig anerkannt. Er bezweifelt allerdings, daß die dadurch in Anspruch genommene Kapazität des Bildungszentrums Gotha dazu zwingt, die Ausbildung des Steuerbeamtennachwuchses im vorgenommenen Maße zu reduzieren. Die angeführte Kapazitätsfrage hält er für ein vor allem organisatorisches und damit lösbares Problem. Im übrigen erscheint der weitgehende Rückzug des Landes bei der Ausbildung, der dadurch deutlich wird, daß bereits im Haushaltsplan 1995 insgesamt 400 Stellen für Beamte auf Widerruf mit kw-Vermerk (1995: 327; unbefristet: 73) versehen waren, auch angesichts der allgemein als unzureichend beklagten Ausbildungssituation für junge Menschen unverständlich.

Davon abgesehen ist die Argumentation des Finanzministeriums hinsichtlich der Stellensituation teilweise nicht nachvollziehbar. Wenn der Finanzminister in seiner Rede zur Einbringung des Haushalts 1996 erklärt hat, daß für den Aufbau der Steuerverwaltung neue Stellen notwendig seien, so hätten diese auch geschaffen werden müssen. Darüber hinaus wäre es zum einen ein Indiz für eine unzulängliche Stellenplanung, wenn - wie das Finanzministerium vorgebracht hat - die Zahl der für Beamte auf Probe verfügbaren Stellen so deutlich unter der für Auszubildende (Beamte auf Widerruf) läge, daß nicht alle Absolventen der Laufbahnprüfung in das Beamtenverhältnis übernommen werden könnten. Zum anderen ist die vom Finanzministerium vorgetragene Notwendigkeit, im Haushaltsjahr 1995 nicht alle Stellen zu besetzen, damit solche Stellen noch für Absolventen des Jahrgangs 1996 verfügbar seien, auch deshalb unverständlich, weil es im Stellenplan 1996 zu Kapitel 06 04 Titel 422 01 wie bereits in den Vorjahren zugelassen ist, die von dem betreffenden Laufbahnabsolventen in Anspruch genommene Anwärterstelle ggf. vorübergehend in eine

Planstelle für beamtete Hilfskräfte des Eingangsamts seiner Laufbahn umzuwandeln. Diese Möglichkeit hätte bereits im Jahr 1995 ins Auge gefaßt werden können. Die vom Finanzministerium im Ergebnis behauptete Notwendigkeit, vor der Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe müßten erst Stelleneinsparungen in anderen Bereichen erwirtschaftet werden (vgl. § 8 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1996), besteht somit nicht.

Der Rechnungshof hält eine Überprüfung der derzeitigen Personalpolitik insoweit auch aus den oben (Tn. 112) angeführten Gründen für geboten.

Aufbau der steuerlichen Betriebsprüfung (Kapitel 06 04)

Der Aufbau der steuerlichen Betriebsprüfung erfordert verstärkte Anstrengungen, wenn eine gesetzmäßige Besteuerung der Steuerpflichtigen sichergestellt und nachteilige Auswirkungen auf das Steueraufkommen vermieden werden sollen.

- 115 Steuern sind von den Finanzbehörden, wie vom Grundgesetz vorgegeben (vgl. Art. 20 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 GG), nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (vgl. § 85 Abgabenordnung - AO). Dies macht es erforderlich, die steuerlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen von Amts wegen zu ermitteln. Zur Erfüllung dieser Aufgabe tragen Betriebsprüfungen bei (vgl. § 194 Abs. 1 AO), die im wesentlichen bei Steuerpflichtigen vorzunehmen sind, die einen gewerblichen oder land- und forstwirtschaftlichen Betrieb unterhalten oder die freiberuflich tätig sind (§ 193 Abs. 1 AO). Betriebsprüfungen führen in der Regel zu einer Änderung der Steuerfestsetzungen, was Steuernachzahlungen zur Folge hat. Die aufgrund der Ermittlungen von Betriebsprüfern festgesetzten Mehrsteuern beliefen sich nach einer Statistik des Bundesministers der Finanzen z.B. in den Jahren 1992 bis 1994 je Prüfer im Bundesdurchschnitt auf zwischen 1,59 Mio. DM und 1,81 Mio. DM.
- 116 Der Rechnungshof hat den Aufbaustand der Betriebsprüfungsstellen untersucht und dabei festgestellt:

Das Thüringer Finanzministerium war im März 1991 bezüglich des Aufbaus der Betriebsprüfung davon ausgegangen, daß eine Überprüfung der unter Anwendung des neuen Steuerrechts bearbeiteten Steuerfälle frühestens ab den Jahren 1993/94 notwendig werde. Die in der Personalzuweisung vorgesehenen 47 Stellen für Betriebsprüfer sollten daher zunächst im Veranlagungsbereich verwendet werden. Soweit Betriebsprüfungen erforderlich würden, solle ggf. auf die Unterstützung der Betreuungsfinanzämter in den alten Bundesländern zurückgegriffen werden.

Im Oktober 1991 wies das TFM die Oberfinanzdirektion Erfurt (OFD) an, mit dem Aufbau der Betriebsprüfung zu beginnen. Der von der OFD im Dezember 1992 vorgelegte entsprechende Plan sah im wesentlichen vor:

- Einrichtung von Betriebsprüfungsstellen ab dem Jahr 1994 bei einigen Finanzämtern mit übergreifender Zuständigkeit auch für andere Finanzamtsbezirke.

- Ab Mai bzw. Oktober 1993 Beginn der Ausbildung von bereits bei den Finanzämtern in der Laufbahn des gehobenen Dienstes - vorwiegend als Verwaltungsangestellte - tätigen Bediensteten zu Betriebsprüfern. Da diese Bediensteten lediglich Grund- und Aufbau-schulungen durchlaufen hatten, sollte ihre Ausbildung in einem zweijährigen Sonderprogramm erfolgen, das u.a. vorsah, die Prüfungstätigkeit unter Anleitung von Verwaltungshelfern im Mai 1994 aufzunehmen.

- Weitere Aufstockung des Personalbestands mit Lehrgangsabsolventen der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Steuern (Bildungszentrum Gotha) nach einer fünfzehnmonatigen Sonderausbildung, davon neun Monate in der Betriebsprüfung.
- Einsatz von Betriebsprüfungs-Sachgebietsleitern aus den alten Bundesländern.
- Unterstützung des gesamten Aufbauprozesses durch Verwaltungshelfer aus den Bundesländern Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz. Diese sollten die angehenden Betriebsprüfer theoretisch schulen (Blockunterricht und Arbeitsgemeinschaften) und sie in die Prüfungstätigkeit einweisen, selbst also keine Betriebsprüfungen durchführen.

Der Plan der OFD enthielt keine Angaben zum voraussichtlichen Personalbedarf und zur zeitlichen Umsetzung des Plans.

Seit Mai 1994 sind bei sechs Thüringer Finanzämtern Betriebsprüfungsstellen eingerichtet, die am 1. Oktober 1995 mit insgesamt sieben Sachgebietsleitern und 59 Betriebsprüfern besetzt waren. In der Stellenzuweisung der Oberfinanzdirektion für das Jahr 1995 wird ein Bedarf von 30 Sachgebietsleitern und 310 Betriebsprüfern ausgewiesen.

Nach den Ergebnissen einer Betriebszählung - Stichtag 1. Januar 1995 - unterliegen in Thüringen insgesamt rd. 154.000 Betriebe der steuerlichen Betriebsprüfung. Ihre nach bundeseinheitlichen Merkmalen vorzunehmende Einordnung in vier Betriebsgrößenklassen ist noch nicht abgeschlossen. Derzeit kann von 2.889 Groß (G)-, 13.993 Mittel (M)-, 25.264 Klein (K)- und 108.979 Kleinst (Kst)-betrieben ausgegangen werden.

Die bei Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben vorzunehmenden Betriebsprüfungen umfassen in der Regel jeweils die letzten drei Veranlagungszeiträume. Bei Großbetrieben sollen grundsätzlich Anschlußprüfungen vorgenommen werden, damit keine ungeprüften Veranlagungszeiträume entstehen.

- 117 Der Rechnungshof hat in Prüfungsmitteilungen die Auffassung vertreten, eine gesetzmäßige und gleichmäßige Besteuerung der Steuerpflichtigen sei aufgrund des derzeitigen Aufbaustands der Betriebsprüfung nicht hinreichend gewährleistet. Die am 1. Oktober 1995 vorhandene Anzahl von 59 Betriebsprüfern sei im Hinblick auf die zunächst vorgesehen gewesene Anzahl von 72 Prüfern und auf den von der OFD mit 310 Prüfern festgestellten Gesamtbedarf unzureichend. Gemessen an dem Soll seien erst rd. 19 v.H. der Prüferstellen besetzt. Darüber hinaus seien nach seiner Kenntnis von den 59 Prüfern inzwischen einige wegen Teilzeitbeschäftigung nicht mehr voll oder wegen Erziehungsurlaubs überhaupt nicht mehr als Betriebsprüfer tätig. Im übrigen sei nicht erkennbar, zu welchem Zeitpunkt und auf welche Weise die Sollstärke erreicht werden soll, zumal die vorerst letzte Gruppe der entsprechend auszubildenden Bediensteten ihre Ausbildung am 1. Januar 1999 abgeschlossen haben werde. Zu diesem Zeitpunkt würden aber erst 234 Prüfer (rd. 75 v.H. des Solls) verfügbar sein. Es müsse befürchtet werden, daß auch die künftige Stellenbesetzung erhebliche Schwierigkeiten bereiten werde, zumal die Anzahl der Auszubildenden für den gehobenen Dienst der Steuerverwaltung deutlich zurückgeführt worden sei. Es sei nicht hinnehmbar, daß der weitere personelle Aufbau der Betriebsprüfung ins Stocken zu geraten drohe, obwohl angesichts des großen Prüfungsbedarfs sogar eine Beschleunigung geboten sei.

118 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, aufgrund der geringen Personalausstattung der Prüfungsstellen seien Betriebsprüfungen bisher nur in geringem Umfang durchgeführt worden. Dennoch hätten die von Thüringer Betriebsprüfern seit Mai 1994 vorgenommenen Prüfungen bis Ende des Jahres 1995 bereits zur Festsetzung von Steuernachzahlungen von insgesamt rd. 35,8 Mio. DM geführt. Dabei seien im Jahr 1995 insgesamt 1.001 Betriebe geprüft worden, und zwar 45 G-, 417 M-, 300 K- und 239 Kst-Betriebe. Daraus errechne sich für die Betriebe je nach Betriebsgröße folgender Prüfungsturnus (in Klammern Durchschnitt bei den alten Bundesländern im Jahr 1993): G-Betriebe 64,2 (4,6), M-Betriebe 33,5 (12,4), K-Betriebe 84,2 (19,4) und Kst-Betriebe 455,9 (39,3) Jahre.

Danach müßte bei den derzeitigen Gegebenheiten z.B. ein Großbetrieb in Thüringen damit rechnen, in rd. 64 Jahren einmal von einem Thüringer Betriebsprüfer geprüft zu werden. Dieses Ergebnis würde auch nicht bei einer Zurechnung der insgesamt 206 von Betriebsprüfern aus den alten Bundesländern, einschließlich Verwaltungshelfern, geprüften Betriebe wesentlich besser. Eine erhebliche Verbesserung sei vorerst auch nicht zu erwarten, weil gerade für den Bereich der Großbetriebe, in dem Prüfungen erfahrungsgemäß zu hohen Steuernachzahlungen führen, die erforderlichen erfahrenen Prüfer fehlten. Das Land werde daher noch für längere Zeit auf die Unterstützung durch Verwaltungshelfer aus den alten Bundesländern angewiesen sein. Da solche Verwaltungshilfe jedoch nicht für eine unbegrenzte Zeit erwartet werden könne, sei es um so dringlicher, qualifizierte Thüringer Betriebsprüfer verstärkt auch an die Aufgabe der Prüfung von Großbetrieben heranzuführen.

119 Der Rechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, bei den vorhandenen Betriebsprüfern habe sich neben dem Fehlen von Prüfungserfahrung der

nur kurzzeitige Einsatz im Veranlagungsdienst und bei den aus dem Angestelltenbereich stammenden Prüfern zudem ein Defizit hinsichtlich der fachtheoretischen Kenntnisse nachteilig bemerkbar gemacht. Dies habe u.a. zum einen dazu geführt, daß Betriebe bestimmter Branchen, wie Banken und Versicherungen oder der Land- und Forstwirtschaft, bisher überhaupt noch nicht geprüft worden seien. Zum anderen seien im allgemeinen Unternehmen in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften - insbesondere Gesellschaften mit beschränkter Haftung - nur in verhältnismäßig geringer Anzahl geprüft worden. Gerade in solchen Fällen hätten die wenigen durchgeführten Prüfungen aber weit überdurchschnittliche Mehrergebnisse erbracht. So seien von einer Betriebsprüfungsstelle insgesamt 177 Betriebe mit festgestellten steuerlichen Mehrergebnissen von insgesamt rd. 5,3 Mio. DM geprüft worden. Davon seien rd. 3,9 Mio. DM allein auf die 17 geprüften Kapitalgesellschaften entfallen, was den besonderen Prüfungsbedarf in diesem Bereich belege.

- 120 Im übrigen hat der Rechnungshof festgestellt, die Frage der Gewinnung von Sachgebietsleitern für die Betriebsprüfung sei angesichts der - wenn auch nur langsam - steigenden Zahl von Betriebsprüfern noch weitgehend ungeklärt. Da für diese Tätigkeit u.a. nach Vorbildung und praktischer Erfahrung geeignete Bedienstete nur in sehr begrenzter Zahl zur Verfügung stünden, sei zu befürchten, daß die Qualität der Prüfungen leide und sich die Dauer des Aufbaus der Betriebsprüfung weiter verlängere.
- 121 Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme einleitend die Kritik des Rechnungshofs als sachlich ungerechtfertigt bezeichnet. Dieser

habe bei einer rückblickenden Betrachtung die Schwierigkeiten beim Aufbau aller Verwaltungs- und Prüfbereiche übersehen.

Das Ministerium hat weiter ausgeführt, es treffe nicht zu, daß eine gesetzmäßige Besteuerung der zu prüfenden Betriebe in Thüringen nicht hinreichend gewährleistet sei. Nahezu alle Betriebe unterlägen seit dem Jahr 1991 Sonderprüfungsdiensten, die wesentliche Prüfungsfelder abgedeckt hätten. Bereits im Jahr 1991 sei der kurzfristige Prüfungsbedarf durch den Aufbau einer Lohnsteueraußenprüfung sowie der Umsatzsteuersonderprüfung gedeckt worden. Seit dem Jahr 1994 würden Anträge auf Investitionszulage auch durch Nachschauen überprüft. Schließlich seien bei den Finanzämtern seit dem Jahr 1995 Prüfgruppen zur Prüfung der D-Mark-Eröffnungsbilanzen eingerichtet. Deren bisherige Ergebnisse zeigten, daß die befürchteten Steuerausfälle bei weitem nicht zu erwarten seien.

- 122 Das Ministerium hat ferner vorgetragen, die erste Planzahl von 72 Prüfern habe nicht erreicht werden können, weil durch den gleichzeitigen Beginn der Ausbildung für die Steuerfahndung eine Konkurrenzsituation entstanden sei. Auch habe sich im Laufe der Ausbildung herausgestellt, daß einige der als geeignet eingeschätzten Bediensteten den Anforderungen der Betriebsprüfung nicht gewachsen seien.

Das Ausbildungsprogramm der OFD sehe vor, die Anzahl der Prüfer bis zum 1. Januar 1999 auf 277 und in den Folgejahren auf 320 zu erhöhen. Es sei bereits für das Jahr 1996 geplant, die Betriebsprüfung um 100 Bedienstete zu verstärken. Dies sei aufgrund der Anzahl der

bis zur Jahresmitte Ausgebildeten möglich. Trotz der aus Haushaltsgründen notwendigen Einschränkung der Ausbildung im gehobenen Dienst sei nicht beabsichtigt, die bisherigen Ausbildungsprogramme für Betriebsprüfer zu verkürzen. So würden für die Prüfung großer Mittelbetriebe und von Großbetrieben Bedienstete bis zum Jahr 1999 qualifiziert werden.

- 123 Das Ministerium hat des weiteren angeführt, es seien keine innen-dienstfahrenden Beamten, die in die Betriebsprüfung hätten übernommen werden können, vorhanden gewesen. Seit dem Jahr 1990 hätten erst 350 Bedienstete die Ausbildung im gehobenen Dienst absolviert, das entspreche nicht einmal der Zahl der insgesamt benötigten Betriebsprüfer und Steuerfahnder. Davon abgesehen seien solche Laufbahnabsolventen auch in den Veranlagungsbereichen benötigt worden. Soweit der Rechnungshof gerügt habe, daß nicht alle Laufbahnabsolventen in das Beamtenverhältnis übernommen worden seien, sei dies wegen haushaltsmäßiger Vorgaben nicht möglich gewesen.
- 124 Schließlich hat das Ministerium ein erhebliches Personaldefizit im Bereich der Betriebsprüfung eingeräumt. Die Bemühungen um den Aufbau der Betriebsprüfung müßten künftig noch intensiver fortgesetzt werden. Dies dürfe aber nicht zu Lasten der Qualität des Außendienstes gehen.
- 125 Der Rechnungshof verkennt die Schwierigkeiten beim Neuaufbau einer Steuerverwaltung und insbesondere einer Betriebsprüfung nicht. Die entsprechenden Aus- und die anhaltenden Fortbildungsbemühungen sind anzuerkennen. Deren Notwendigkeit ergibt sich schon daraus,

daß Bedienstete in den alten Bundesländern grundsätzlich erst zu Betriebsprüfern ernannt werden, wenn sie als Beamte des gehobenen Dienstes nach Abschluß der laufbahnbezogenen Ausbildung zwei Jahre lang - Angestellte drei Jahre - eine Veranlagungstätigkeit ausgeübt und sich mindestens sechs Monate in der Betriebsprüfung eingearbeitet haben (vgl. §§ 25, 26 Betriebsprüfungsordnung - BpO). Bedienstete, die diese Voraussetzungen erfüllten, konnten in Thüringen - wie in allen neuen Bundesländern - zunächst nicht vorhanden sein. Der Rechnungshof hat allerdings den Eindruck, daß die Verwaltung diese Tatsachen bei ihren Entscheidungen nicht immer ausreichend berücksichtigt hat. Er beabsichtigt aber nicht, insoweit Einzelkritik zu üben und versagt sich daher auch ein näheres Eingehen auf einige Ausführungen des Ministeriums. Er hält es aber für seine Pflicht, das Parlament über den Aufbaustand der Betriebsprüfung zu unterrichten und deutlich zu machen, daß hier noch erheblicher Handlungsbedarf besteht.

- 126 Der Rechnungshof erkennt den vom Ministerium hervorgehobenen Aufbau von Sonderprüfungsdiensten ebenso wie u.a. die Verbesserungen bei der Bearbeitung von Anträgen auf Investitionszulage an (vgl. hierzu Tn. 111). Hierbei werden allerdings nur begrenzte Teilbereiche überprüft, die eine umfassendere Prüfung insbesondere der Gewinnermittlungen der Steuerpflichtigen durch die Betriebsprüfung nicht ersetzen können. Es wäre daher unzulässig, etwa die Tätigkeit der Lohnsteueraußenprüfer und Umsatzsteuersonderprüfer der Betriebsprüfung zuzurechnen.

127 Der Rechnungshof würdigt auch die Versuche der OFD, durch Sonderaktionen Steuerausfälle möglichst zu vermeiden. Beispielsweise wurden die Betriebsprüfungsstellen im Dezember 1994 zu einer "Sichtungsaktion" aufgefordert. Dabei war die Prüfungsbedürftigkeit von Großbetrieben anhand der Steuerakten zu bewerten. Danach wurde u.a. veranlaßt, daß Verwaltungshelfer im Jahr 1995 zumindest mit der Prüfung von Großbetrieben begannen, bei denen Ende des Jahres für einen Veranlagungszeitraum Festsetzungsverjährung drohte.

Es ist aber nicht zu übersehen, daß es sich hierbei um Versuche einer Schadensbegrenzung handelt. Der Wert der mit großem zeitlichen Aufwand durchgeführten Sichtungskaktion erscheint ebenso begrenzt wie die vom Deutschen Bundestag auf Initiative des Landes Thüringen für bestimmte Fälle beschlossene Verlängerung der Festsetzungsverjährungsfrist von vier auf sechs Jahre. Zum einen hat sich im Land Brandenburg, von dem die OFD das Sichtungsverfahren übernommen hatte, nach unserer Kenntnis gezeigt, daß auch Prüfungen bei Großbetrieben, die nicht als vordringlich eingestuft waren, zur Festsetzung erheblicher Mehrsteuern führten. Außerdem ist eine erheblich größere Zahl ebenfalls prüfungsbedürftiger Mittel- und Kleinbetriebe vorhanden. Zum anderen ist ungewiß, ob aufgrund der vom Land erreichten Verlängerung der Festsetzungsverjährungsfrist tatsächlich Steuerausfälle vermieden werden können. Denn die Voraussetzungen dafür treffen auf eine Vielzahl von Betrieben nicht zu, da diese erst nach dem 1. Juli 1990 gegründet worden sind und daher zu diesem Stichtag keine D-Mark-Eröffnungsbilanz aufzustellen haben.

128 Der Rechnungshof begrüßt das ihm bisher nicht bekannte Vorhaben, die Anzahl der Betriebsprüfer noch in diesem Jahr um 100 aufzustocken und bis zum 1. Januar 1999 auf 277 der insgesamt für notwendig erachteten 320 Prüfer zu erhöhen. Damit dürfte sich der oben erwähnte Prüfungsturnus bereits in diesem Jahr deutlich verbessern lassen. Eine Prüfungsdichte wie in den alten Bundesländern wird dadurch aber vorerst bei weitem nicht erreicht werden. Im übrigen teilt er zwar die Auffassung des Ministeriums, beim Aufbau der Außenprüfung dürfe deren Qualität nicht leiden. Er bezweifelt jedoch, daß dies angesichts der nachlassenden Bemühungen des Landes, Nachwuchsbeamte für den gehobenen Dienst der Steuerverwaltung auszubilden, gelingen wird. Was die vom Ministerium angeführten haushaltsmäßigen Gründe betrifft, die im Jahr 1995 eine Übernahme aller Laufbahnabsolventen nicht zugelassen hätten, wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf Tn. 112 und 114 verwiesen. Der Rechnungshof hält es nach wie vor für geboten, auf den Ergebnissen der zum 1. Januar 1995 aufzustellenden Betriebskartei aufbauend, hinsichtlich der personellen Ausstattung der Betriebsprüfungsstellen - auch für den Sachgebiets-leiterbereich - ein Konzept zu entwickeln und dessen haushaltsmäßige Umsetzung sicherzustellen (siehe auch Tn. 114, 117, 120).

129 Der Rechnungshof hält es auch aus finanzwirtschaftlichen Erwägungen für unerlässlich, den Aufbau einer funktionstüchtigen Betriebsprüfung mit höchster Priorität voranzutreiben. Es wäre zum einen mit dem Verfassungsgebot der Steuergerechtigkeit und zum anderen mit dem Gebot, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (vgl. § 34 Abs. 1 LHO), nicht zu vereinbaren, wenn die der Betriebsprüfung unterliegenden Steuerpflichtigen die Höhe ihrer Steuerbelastung von der Steuerverwaltung weitgehend unbehelligt selbst bestimmen könnten.

Diese Gefahr droht aber, wenn der Aufbau der steuerlichen Betriebsprüfung nicht durch verstärkte Anstrengungen hinsichtlich der personellen Ausstattung sowie der Aus- und Fortbildung von Bediensteten weiter vorangetrieben wird.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07**Überhöhte Auszahlung von Zuwendungen
(Kapitel 07 02)**

Das Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur hat im Jahr 1995 die einer Stadt bewilligte Zuwendung widerrufen. Eine Rückzahlung der bereits geleisteten insgesamt rd. 8,9 Mio. DM erscheint angesichts der Finanzsituation der Stadt auf absehbare Zeit fraglich. Der mögliche Verlust des Landes hätte um mindestens 2,9 Mio. DM verringert werden können, wenn die von der Stadt zur Begründung des Mittelabrufs vorgelegten Unterlagen sorgfältiger geprüft worden wären. Zudem wäre der nunmehr aufgrund einer Stundungsvereinbarung entstehende Zinsschaden des Landes um rd. 1,3 Mio. DM geringer ausgefallen.

- 130 Das Ministerium hatte einer Stadt im Jahr 1992 für die geplante Erschließung eines Industriegeländes eine Zuwendung von insgesamt rd. 18,2 Mio. DM bewilligt. Davon wurden im Jahr 1993 jeweils nach Abruf in drei Raten insgesamt 8,9 Mio. DM ausgezahlt. Bei einer im Jahr 1994 vorgenommenen Prüfung hat die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera u.a. festgestellt, daß auf die von der Stadt bis zum 15. Oktober 1994 nachgewiesenen förderfähigen Ausgaben von rd. 6,6 Mio. DM bereits Zuschüsse von 8,9 Mio. DM geleistet worden sind.
- 131 Der Rechnungshof hat in Prüfungsmitteilungen vom 20. März 1995 darauf hingewiesen, bei einem Fördersatz von 59,96 v. H. hätten aufgrund der nachgewiesenen Ausgaben lediglich rd. 4,0 Mio. DM gezahlt

werden dürfen. Der überzahlte Betrag von 4,9 Mio. DM sei einschließlich Zinsen umgehend zurückzufordern.

132 Das Ministerium hatte zunächst darauf hingewiesen, die Bewilligung sei insgesamt widerrufen worden. Die Tatsachen, die zum Mittelrückruf geführt hätten, seien nachträglich bekanntgeworden. Es könne aber zu keinem Zeitpunkt von einer Überzahlung ausgegangen werden. Im übrigen seien die Auszahlungsbedingungen in der Weise geändert worden, daß Fördermittel nur noch aufgrund bezahlter Rechnungen an die Kommunen ausgezahlt würden.

In einer weiteren Stellungnahme hat das Ministerium vorgetragen, als Ersatzlösung für die im Aufbau befindlichen staatlich-technischen Verwaltungen hätten die unteren Baubehörden bei den Landratsämtern einer Auszahlung zustimmen müssen. Dies sei im gegebenen Fall jeweils geschehen. Erst nach Auszahlung der dritten Rate sei ihm durch das Landratsamt bekanntgeworden, daß die Stadt rd. 2,9 Mio. DM zuviel angefordert habe und deren zweckgerechte Verwendung nicht nachweisen könne. Inzwischen sei das Ministerium bereit, den zurückgeforderten Betrag von rd. 8,9 Mio. gegen zehn jährliche Ratenzahlungen zinsfrei zu stunden, weil die sofortige Einziehung für die Stadt eine erhebliche Härte darstellen würde. Es gehe davon aus, daß der Stadt u. a. bei einer Veräußerung der Gewerbeflächen Mittel zufließen könnten, die ihr die Rückzahlung ermöglichen würden.

133 Es mag dahingestellt bleiben, ob das Ministerium vor Auszahlung der fraglichen Zuwendungsraten das Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen selbst nochmals hätte prüfen müssen, nachdem das insoweit beauftragte Landratsamt deren Berechtigung bestätigt hatte. Allerdings muß sich das Ministerium ein fehlerhaftes Handeln des von ihm mit dieser Aufgabe betrauten Landratsamts zurechnen lassen und

dieses auch verantworten. Es ist für den Rechnungshof allerdings nicht nachvollziehbar, wie das Landratsamt unter den gegebenen Umständen eine solche Bestätigung zumindest für die dritte Rate hat abgeben können.

Der zwischenzeitlich erfolgte Widerruf der Zuwendung vermag die Mängel bei deren Auszahlung nicht zu heilen. Angesichts der bekannt schlechten Finanzlage der in Rede stehenden Stadt erscheint die Rückzahlung der gewährten 8,9 Mio. DM als sehr fraglich. Die mit den Landeszuschüssen zu schaffenden Gewerbeflächen sind lediglich abwassertechnisch erschlossen. Für eine endgültige Erschließung müßten noch erhebliche Mittel - neben denen für die Rückzahlung - aufgebracht werden, was der Stadt wohl kaum möglich sein dürfte. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß mit einer Rückzahlung der Beträge in absehbarer Zeit nicht gerechnet werden kann.

Der dem Land erwachsene Schaden wäre nach Auffassung des Rechnungshofs bei sorgfältiger Bearbeitung der Auszahlungsanträge mindestens um die überzahlten 2,9 Mio. DM geringer ausgefallen. Außerdem hätte sich der mit der Stundungsregelung verbundene Zinsschaden des Landes von ca. 4 Mio. DM bei korrekter Auszahlung der Zuwendungen (in Höhe von rd. 5,9 Mio. DM) um etwa 1,3 Mio. DM verringert.

Der Rechnungshof erwartet, daß die Voraussetzungen für die Auszahlung von Zuwendungsraten künftig sorgfältig geprüft werden. Er wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen.

**Institutionelle Förderung eines Fremdenverkehrsverbands
(Kapitel 07 02)**

Das Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur hat die Verwendungsnachweise eines Fremdenverkehrsverbands für in den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 gewährte Zuwendungen nicht mit der gebotenen Sorgfalt geprüft. Die zweckwidrige Verwendung von Mitteln durch Anlage auf Festgeldkonten wurde daher nicht rechtzeitig erkannt.

Das Ministerium ist gefordert, unverzüglich über einen Widerruf der Zuwendungsbescheide und die sich daraus ggf. ergebenden Ansprüche des Landes zu entscheiden.

134 Ein Fremdenverkehrsverband hat im Juni 1993 einen Verwendungsnachweis hinsichtlich der im Haushaltsjahr 1992 in Höhe von 2,035 Mio. DM gewährten Zuwendungen zur institutionellen Förderung vorgelegt. Dem Nachweis ist ein Protokoll der Verbandsprüfer über die Jahresabschlußprüfung 1992 (vom 25. März 1993) beigelegt. Diese Unterlage enthält u. a. Ausführungen über eine "aktive Geldanlagepolitik" sowie Erläuterungen, in denen von "Termingeldzinsen" und "Festgeld" die Rede ist.

135 Bei einer Prüfung hat der Rechnungshof u. a. festgestellt, daß der Verband im Jahr 1992 bis zu 1,5 Mio. DM auf Termingeldkonten angelegt hatte. Er hat beanstandet, das Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur habe, da die zweckwidrige Mittelverwendung offenbar nicht erkannt worden sei, den Verwendungsnachweis zum Verbandshaushalt 1992 nicht oder nicht mit der notwendigen Sorgfalt geprüft. Dies sei auch daraus zu schließen, daß weder ein Ergebnisvermerk über eine verwaltungsseitige Prüfung erstellt, noch

Folgerungen beim Vollzug des Haushalts des Jahres 1993 gezogen worden seien. Das Ministerium wurde aufgefordert, die Voraussetzungen für einen Widerruf der Zuwendungen zu prüfen.

136 Das TMWI hat eingewandt, der vom Verband vorgelegte Verwendungsnachweis habe keine Festgeldkonten ausgewiesen, so daß die "überschüssigen Zuwendungen" anhand der Unterlagen nicht hätten erkannt werden können. Deren Vorhandensein sei aber im Jahr 1994 festgestellt worden; daraufhin seien von den für das Jahr 1994 bewilligt gewesenen Zuwendungen von 2,3 Mio. DM nur 1,5 Mio. DM ausgezahlt worden.

Zur Frage eines Widerrufs der Zuwendungen hat das Ministerium zwar eine zweckwidrige Mittelverwendung eingeräumt; dies würde "zunächst den teilweisen Widerruf" der Mittel rechtfertigen. Es hat aber offen gelassen, ob es dies zu tun beabsichtigt. Im übrigen hat es darauf hingewiesen, Ziel und Aufgabe des TMWI sei es, die private Wirtschaft zu fördern und Arbeitsplätze zu schaffen sowie die dafür notwendigen Strukturen aufzubauen. "Im Gegensatz dazu" hätten die personellen Voraussetzungen für eine zeitnahe Prüfung von Verwendungsnachweisen nicht vorgelegen.

137 Die Ausführungen des Ministeriums können nicht unwidersprochen bleiben. Der Rechnungshof hält die Hinweise auf Festgeld und Termingeldzinsen in den dem Verwendungsnachweis für das Haushaltsjahr 1992 beigelegten Unterlagen für eindeutig. Es muß vielmehr auch aufgrund der Einlassung des Ministeriums davon ausgegangen werden, daß eine Prüfung des Verwendungsnachweises, wenn überhaupt, nicht sorgfältig vorgenommen wurde. Gerade dieser Fall belegt aber, wie notwendig es ist, derartige Überprüfungen zeitnah durchzuführen. Der Hinweis auf eine unzureichende Personalausstattung kann nicht hin-

genommen werden. Es genügt nicht, nur Mittel auszureichen; vielmehr ist es geboten, auch zu kontrollieren, ob der Zweck der Zuwendung erreicht wird. Nur dann ist eine zielgerichtete Wirtschaftsförderung möglich.

Im gegebenen Fall hätte für das Ministerium Anlaß bestanden, unverzüglich eine Sachaufklärung herbeizuführen und weitere Auszahlungen im Haushaltsjahr 1993 von dem Ergebnis einer Prüfung abhängig zu machen. Dabei wäre ihm nicht verborgen geblieben, daß der Verband auch im Jahr 1993 über erhebliche Guthaben auf Festgeldkonten verfügte; z. B. im Juni 1993 von rd. 425 TDM und im September 1993 von 676 TDM. Dies hätte bei der Auszahlung von Fördermitteln, die im Juli und im Oktober 1993 in Höhe von 536 TDM bzw. 1.150 TDM vorgenommen wurden, berücksichtigt werden müssen. Die Mittel konnten nur deshalb als Festgeld angelegt werden, weil Haushaltsmittel vorzeitig in nicht benötigtem Umfang abgerufen wurden, so daß auch insoweit Zinsansprüche des Landes entstanden sind.

Das Ministerium wird dafür zu sorgen haben, daß die Prüfung der Mittelverwendung künftig unverzüglich sowie mit der gebotenen Sorgfalt vorgenommen wird, um finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt auszuschließen.

Das Ministerium ist weiter gefordert, die Ergebnisse und Folgerungen zur abschließenden verwaltungsseitigen Prüfung der Verwendungsnachweise der Haushaltsjahre bis 1994 mitzuteilen und sich dabei insbesondere zur Frage des Widerrufs der Zuwendungsbescheide und nicht zuletzt zu der Frage zu äußern, in welchem Umfang Zinsforderungen auch wegen des vorzeitigen Abrufs von Haushaltsmitteln durch den Verband geltend zu machen sind.

Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

**Förderung des gewerblichen Luftverkehrs
(Kapitel 07 03)**

Die ausschließliche Anwendung des Förderhöchstsatzes und das Heranziehen nicht sachgerechter Bemessungsgrundlagen hatte die Bewilligung der Höhe nach nicht notwendiger Zuschüsse zur Folge.

Steuernde Eingriffe des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft und Infrastruktur in den Programmvollzug sind unterblieben, obgleich dies aufgrund der sich abzeichnenden Entwicklung des Flugangebots und des Fluggastaufkommens angezeigt gewesen wäre.

Bei der Weiterförderung - ab dem Haushaltsjahr 1993 - hat das Ministerium die Grundsätze degressiver Subventionsgewährung nicht beachtet und es versäumt, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.

Das Ministerium hat in Einzelfällen für Flüge auf Strecken, auf denen bereits geförderte Flugverbindungen bestanden, unzulässige Zuschüsse gewährt. Allein hierdurch entstanden vermeidbare Ausgaben von rd. 104 TDM.

138 Das Land hat seit dem Jahr 1992 zur Förderung des gewerblichen Luftverkehrs auf der Grundlage einer vom damaligen Ministerium für Wirtschaft und Verkehr am 20. August 1992 erlassenen Richtlinie Luftverkehrsunternehmen Zuwendungen gewährt.

Im Jahr 1992 wurden zunächst fünf Flugverbindungen von und nach Erfurt gefördert (Hamburg, Berlin, Düsseldorf, Köln und München). Diese Flugverbindungen wurden im Jahr 1993 ganzjährig und im Jahre 1994 nur bis zum 31. Mai gefördert, weil die Haushaltsmittel zu diesem Zeitpunkt erschöpft waren. Im Haushaltsjahr 1995 sind diese Flugverbindungen im Zeitraum von Juni bis Dezember gefördert worden; zusätzlich wurde die Strecke Erfurt - Stuttgart in diese "Dauerförderung" aufgenommen.

Ferner sind in den Jahren 1993 und 1994 für einen jeweils begrenzten Zeitraum (zwei bis zu sieben Monate) Zuwendungen für weitere Flugverbindungen nach Dresden, Frankfurt/Main, Hannover und Stuttgart gewährt worden.

Bis Ende des Haushaltsjahres 1994 wurden die Zuschüsse grundsätzlich nach der Summe des Flugpreises für 25 v.H. der Sitzplatzkapazität der eingesetzten Flugzeuge berechnet, was dem Förderhöchstsatz nach der Richtlinie zur Förderung des gewerblichen Luftverkehrs entspricht.

- 139 Der Rechnungshof hat dem Ministerium mitgeteilt, die bei der Ermittlung der Zuschüsse zugrunde gelegte Sitzplatzkapazität sei als alleinige Bemessungsgrundlage ungeeignet. So hätten Fluggesellschaften bei vergleichsweise geringem Passagieraufkommen Flugzeuge mit relativ hoher Sitzplatzkapazität (bis zu 48 Sitzplätzen) eingesetzt. Dies habe dazu geführt, daß mit den Zuwendungen zwangsläufig höhere Defizite ausgeglichen worden seien. Bei mehreren Projektförderungen hätten die gewährten Fördermittel die Erlöse aus dem Verkauf von Flugtickets überstiegen. Aufgrund der Förderpraxis sei infolge der grundsätzlichen Anwendung der Förderhöchstsätze bereits ein Kostendeckungsbeitrag von rd. 50 v.H. erreicht worden. Außerdem habe die ausschließliche

Anwendung des Förderhöchstsatzes dazu geführt, daß der Höhe nach nicht notwendige Fördermittel bewilligt worden seien.

Ferner hat der Rechnungshof auf die durch die Förderung hervorgerufene negative Wirkung hingewiesen; das Flugangebot sei im Verhältnis zur tatsächlichen Nachfrage überproportional erweitert worden. Die Subventionierung einzelner Flugverbindungen sei im übrigen nur dann gerechtfertigt, wenn zukünftig von einer günstigen Nachfrageentwicklung und einer angemessenen Rentabilität der Flüge ausgegangen werden könne. Aufgrund der sich abzeichnenden Entwicklung hätte das Ministerium steuernd in den Programmablauf eingreifen müssen.

140 Das TMWI hat eingeräumt, daß Fördermittel zum Ausgleich von durch den Einsatz größerer Flugzeuge entstandenen höheren Defiziten verwendet worden seien. Eine Neufassung der Förderrichtlinie zum gewerblichen Luftverkehr sehe anstelle der bisher angebotsorientierten eine nachfrageorientierte Förderung vor, bei der die Anzahl der zu befördernden Fluggäste als Bemessungsgrundlage für die Förderhöhe herangezogen werden solle.

Hinsichtlich des angewandten Förderhöchstsatzes hat das TMWI vorgetragen, es sei unerheblich, ob eine Fluglinie für fünf Monate mit Zuschüssen von 25 v.H. oder für zwölf Monate mit solchen von 10,4 v.H. gefördert werde.

Die Feststellung des Rechnungshofs zu den kontraproduktiven Wirkungen der Förderung hat das Ministerium insoweit anerkannt, als durch die Förderung "ein ruinöser Wettbewerb" auf der Flugstrecke Erfurt-München zwischen zwei Flugunternehmen hervorgerufen worden sei. Steuerungsmaßnahmen seien nicht erforderlich gewesen, da diese Wettbewerbssituation nur einen Monat gedauert habe.

141 Die Anwendung einer nachfrageorientierten Förderung, bei der Bemessungsgrundlage für die Zuwendungshöhe die Anzahl der zu befördernden Fluggäste ist, hält der Rechnungshof grundsätzlich für sachgerechter als das bisherige Verfahren. Es scheint jedoch geboten, daß eine Förderung nicht mehr erfolgt, wenn die Kostendeckungsgrenze erreicht ist. Es wäre insbesondere auf den Einsatz von Flugzeugen mit einer nachfragegerechten, wirtschaftlichen Sitzplatzkapazität zu achten. Den Ausführungen des TMWI zum Förderhöchstsatz kann nicht gefolgt werden. Sollte die erwähnte Alternative eines längeren Bewilligungszeitraumes bei gleichzeitig geringeren monatlichen Zuschüssen gegeben sein, so wäre das Ministerium gehalten gewesen, die Förderung in dieser Weise vorzunehmen, um das Risiko überhöhter Zuschüsse auszuschließen und um das Förderziel - Sicherstellen eines ganzjährigen Linienflugbetriebs an Werktagen - zu erreichen. Ausgaben gemäß § 34 Abs. 2 LHO dürfen nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

Im übrigen hält der Rechnungshof daran fest, daß steuernde Eingriffe in den Programmvollzug notwendig gewesen wären, um zu einem Abbau von Überkapazitäten im Flugangebot beizutragen, anstatt deren Entstehen noch zu fördern.

142 Die Förderung des gewerblichen Luftverkehrs ist - wie bereits erwähnt - im Haushaltsjahr 1992 aufgenommen worden. Bei der Weiterförderung in den Haushaltsjahren 1993 und 1994 wurden jeweils mehrmonatige Bewilligungszeiträume gewählt. Der Rechnungshof hat in seinen Prüfungsmitteilungen darauf hingewiesen, nach dem "Subventionskodex der Länder vom 07. Juli 1982" seien Subventionen in der Regel degressiv und befristet zu gestalten;

zudem seien periodisch Erfolgskontrollen durchzuführen. Das Ministerium hätte daher vor Entscheidungen über die weiteren Subventionsgewährungen die Verkehrszahlen der vorangegangenen Förderzeiträume auswerten müssen. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten zeitnahe Erfolgskontrollen im Ergebnis zu einer erheblichen Reduzierung der Subventionen geführt, weil z.B. zu hohe Förderungen oberhalb von Kostendeckungsgrenzen erkannt worden wären.

143 Das TMWI hat erwidert, es sei eine Degressivität der Förderung vorhanden, da sich die Zuschüsse bei gleichbleibender jährlicher Fördersumme auf stark ansteigende Flugverbindungen verteilen. Die Feststellung mangelnder Erfolgskontrollen treffe teilweise zu, da diese mit der Verwendungsnachweisprüfung erst verspätet stattgefunden hätten.

144 Der Rechnungshof kann den Ausführungen des TMWI zur Degressivität nicht folgen. Bei den erwähnten Reduzierungen von Zuschüssen kann von einer degressiven Förderpraxis nicht die Rede sein. Im Ergebnis hätte sich nach Auffassung des Rechnungshofs eine degressive Förderpraxis darin zeigen müssen, daß spätestens gegen Ende des Haushaltsjahres 1993 die Förderungen von Flugverbindungen mit ausreichender Nachfrage und angemessener Rentabilitätserwartung eingestellt, Förderungen oberhalb von Kostendeckungsgrenzen zurückgeführt und Förderungen von Fluglinien mit offensichtlich zu geringer Auslastung wegen fehlender Zielerreichung und Erfolgsaussichten rechtzeitig beendet worden wären.

Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle Untersuchungen zu Zielerreichung, Wirkungen und Wirtschaftlichkeit des Förderprogramms kurzfristig vorzunehmen, um

diese Ergebnisse für den Programmvollzug im Jahre 1996 noch nutzen zu können.

145 Das TMWI hat im Zeitraum vom 13. - 31. Mai 1994 auf der Strecke München-Erfurt-München zwei Fluggesellschaften gleichzeitig gefördert. Ferner sind auf der Verbindung Berlin-Erfurt-Berlin im Zeitraum vom 12. - 31. Mai 1994 ebenfalls zwei Fluggesellschaften gleichzeitig Fördermittel gewährt worden.

Der Rechnungshof hat dem TMWI vorgehalten, die Aufnahme von weiteren Flügen in die Förderung sei nicht zu rechtfertigen, wenn auf diesen Strecken bereits geförderte doppelte Tagesrandverbindungen (vier Flüge) bestünden. Allein in diesen Fällen seien aus dem Landeshaushalt nicht notwendige Ausgaben von rd. 104 TDM geleistet worden.

146 Das TMWI hat geltend gemacht, die Frage der Förderung eines zeitweiligen Parallelflugbetriebs sei ausführlich diskutiert worden. Zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sei jedoch entschieden worden, die entsprechende Fluggesellschaft ebenfalls zu fördern.

147 Der Rechnungshof hält die Darlegungen des TMWI nicht für überzeugend. Die Förderung von Flugverbindungen hätte nur bei Nachweis der Notwendigkeit erfolgen dürfen. Der Rechnungshof vermag keine Gründe zu erkennen, die eine Förderung von Flügen zusätzlich zu den

bereits bestandenen zwei Tagesrandverbindungen rechtfertigen könnten. Er sieht in der Förderung des parallelen Flugbetriebs auf den beiden Strecken Verstöße gegen das Wirtschaftlichkeits- und gegen das Subsidiaritätsgebot. Der Rechnungshof erwartet, daß hierauf bei künftigen Fördermaßnahmen vom TMWI geachtet wird.

**Ausbau von Landesstraßen
(Kapitel 07 04)**

Die Straßenbauverwaltung hat mit Gesamtkosten von 55 TDM eine Landesstraße ausgebaut, die für das überregionale Straßennetz des Landes keinen Verkehrswert besitzt, da sie vor einer Holzbrücke als "Sackgasse" endet.

- 148 Die Straßenbauverwaltung hat im Jahr 1993/1994 in einer Ortslage eine Landesstraße II. Ordnung auf eine Länge von ca. 65 m grundhaft ausgebaut; die Gesamtkosten beliefen sich auf 55 TDM. Die Straße endet an einer über die Werra führenden Holzbrücke.
- 149 Der Rechnungshof hat den Ausbau der Landesstraße beanstandet, da deren Fortführung einschließlich des kostenträchtigen Baus einer Brücke im Zuständigkeitsbereich des Landes Hessen liege und ungewiß sei. Ein Brückenneubau sei aber erforderlich, weil die bestehende Holzbrücke weder die Tragfähigkeit noch die Breite habe, um öffentlichen Fahrverkehr aufzunehmen.
- Angesichts der knappen Haushaltsmittel für den Landesstraßenbau sei der Ausbau der fraglichen "Sackgasse" unverständlich und mit dem Gebot einer wirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsmitteln nicht zu vereinbaren.
- 150 In seiner Erwiderung vom 7. Februar 1996 hat das Ministerium ausgeführt, nach der Wiedervereinigung sei es Wunsch der Länder Hessen und Thüringen gewesen, diese alte Verbindungsstraße wieder herzustellen. Beiderseits sei mit den Planungen dazu begonnen worden. Der

Ausbau der Landstraße sei auf Thüringer Seite als Vorleistung erbracht worden. Aufgrund entsprechender Versprechungen von Politikern in einer öffentlichen Veranstaltung anlässlich der Grenzöffnung und der danach aus der Bevölkerung und von Kommunalpolitikern gestellten Forderungen sei das zuständige Straßenbauamt beauftragt worden, das Vorhaben in Auftrag zu geben. Es sei zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar gewesen, daß das Vorhaben auf hessischer Seite aus Landschaftsschutzgründen nicht ohne weiteres realisierbar sei.

- 151 Der Rechnungshof ist unter Würdigung der vom Ministerium angeführten Gründe der Auffassung, daß die Straßenbaumaßnahme erst nach abschließender Planung auch des Landes Hessen hätte in Angriff genommen werden dürfen. Bei sorgfältiger Prüfung hätte erkannt werden können, daß die Fortführung der Straße auf hessischer Seite mit erheblichen Unsicherheiten behaftet war. Angesichts dessen, daß das Landesstraßennetz in Thüringen insgesamt noch verbesserungsbedürftig ist, hätten die für den Ausbau des in Rede stehenden Straßenabschnitts ausgegebenen Haushaltsmittel an anderer Stelle wirksamer eingesetzt werden können. Zudem hätte das kurze und nunmehr als "Sackgasse" endende Stück Landesstraße ggf. auch noch während der auf hessischer Seite notwendigerweise länger andauernden Bauphase ausgebaut werden können.

Darüber hinaus vermißt der Rechnungshof hinsichtlich des Ausbaus von Landesstraßen die Vorgabe von Prioritäten. Dies aber ist, um den effektiven Einsatz der hierfür nur begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sicherzustellen, unerlässlich. Er erwartet, daß die Straßenbauverwaltung entsprechend tätig wird.

Planungskosten im Straßenbau (Kapitel 07 04)

Die Straßenbauverwaltung hat bei gemeinschaftlichem Ausbau von Fahrbahnen und Gehwegen in Ortslagen von den Kommunen die von diesen anteilig zu tragenden Kosten der Planung von Gehwegen und Nebenanlagen nicht rechtzeitig angefordert. Die in den Haushaltsjahren 1992/1993 nicht erhobenen entsprechenden Beträge belaufen sich hochgerechnet auf insgesamt rd. 2,5 Mio. DM. Für das Land sind durch das verspätete Geltendmachen solcher Erstattungsansprüche beträchtliche Zinsverluste entstanden.

152 Bei Straßenbaumaßnahmen in Ortsdurchfahrten hat jeder Baulastträger (Land, Kommune) die Kosten des Um- und Ausbaus der ihm zugeordneten Anlagen (Fahrbahn, Gehwege) zu tragen. Dies gilt auch hinsichtlich der Planungskosten. Die auf den jeweiligen Baulastträger entfallenden Kostenanteile sind zu ermitteln und in einer Verwaltungsvereinbarung festzuschreiben.

Im Rahmen der Prüfung von Straßenbauämtern hat der Rechnungshof festgestellt, daß der Abschluß solcher Vereinbarungen zwischen Straßenbauämtern und Kommunen und eine Erstattung der von diesen anteilig zu tragenden Planungskosten in den Haushaltsjahren 1992 und 1993 häufig unterblieben waren.

153 In Prüfungsmitteilungen vom 19. Januar 1995 hat der Rechnungshof den darin liegenden Verstoß gegen § 34 Abs. 1 LHO, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind, beanstandet und das Ministerium ersucht zu veranlassen, daß die entsprechenden Beträge von allen Straßenbauämtern umgehend angefordert werden. Der Rech-

nungshof hielt es, auch angesichts der Höhe der ausstehenden Beträge - insgesamt schätzungsweise 2,5 Mio. DM - weiter für geboten, den nachgeordneten Behörden zur künftigen Vermeidung solcher Rückstände konkrete Anweisungen hinsichtlich des in den fraglichen Fällen einzuhaltenden Verfahrens zu erteilen.

- 154 In seiner Äußerung vom 26. April 1995 teilte das Ministerium mit, die Anforderung der anteiligen Planungskosten von den Kommunen durch die Straßenbauämter sei aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs eingeleitet worden.

Die weiter zugesagten Festlegungen zur Verfahrensweise hinsichtlich der Beteiligung von Kommunen an den Kosten von Planungsleistungen bei Gemeinschaftsmaßnahmen sind zwischenzeitlich mit Verfügung des Landesamts für Straßenbau vom 13. Juli 1995 erfolgt.

Nach fernmündlicher Auskunft des Landesamts für Straßenbau waren bis zum 9. Januar 1996 entsprechende Zahlungen der Kommunen von ca. 575 TDM dem Landeshaushalt zugeführt worden.

- 155 Der Rechnungshof begrüßt das unverzügliche Tätigwerden des Ministeriums. Er ist jedoch der Auffassung, daß den Straßenbauämtern entsprechende Anweisungen und Informationen schon viel früher hätten erteilt werden müssen. Selbst wenn alle jetzt geltend gemachten bzw. noch geltend zu machenden Forderungen eingehen sollten, sind dem Land aufgrund der Versäumnisse der Straßenbauämter beträchtliche Zinsverluste entstanden, die vermeidbar gewesen wären.

Kosteneinsparungen beim Straßenbau (Kapitel 07 09)

Die Straßenbauverwaltung hat beim Ausbau von Bordrinnen zulässige kostengünstige Bauweisen, die je Straßenkilometer zu Einsparungen zwischen 14.000 DM und 50.000 DM geführt hätten, nicht angewandt.

Das Ausführen von aus technischen Gründen bei Ortsdurchfahrten im Regelfall nicht notwendigen Sickerrohrleitungen verursachte vermeidbare Kosten von rd. 37.000 DM pro Straßenkilometer.

- 156 Beim Ausbau von Landesstraßen in Ortslagen wurden in der Regel Bordrinnen aus Betonplatten, Betonsteinpflaster oder Basaltkleinpflaster ausgebildet. Zudem wurden innerhalb der Ortschaften einseitig und vielfach auch beiderseitig Sickerrohrleitungen hergestellt; eine anteilige Kostenerstattung wurde insoweit von den Gemeinden nicht gefordert.
- 157 Der Rechnungshof hat die Straßenbauverwaltung darauf hingewiesen, nach den Entwässerungsrichtlinien könne zwecks Ausbildung einer Bordrinne die Fahrbahnbefestigung bis an den Bordstein herangeführt werden. Alternativ bestehe die Möglichkeit, aus Gußasphalt, Pflaster, Betonplatten usw. eine besondere Befestigung entlang des Bordsteins vorzusehen. Beim Verlegen von Pflasterrinnen sei zu berücksichtigen, daß dadurch zusätzliche Längs- und mehrere Quertfugen entstünden, wodurch sich u.a. die Gefahr unterschiedlicher Setzungen und des Eindringens von Oberflächenwasser in den Untergrund erhöhe. Es sei daher erforderlich, die Notwendigkeit einer besonderen Befestigung der Bordrinne mit Betonplatten oder Pflaster bei der Planung zu unter-

suchen und ausreichend zu begründen; dies sei in der Regel unterblieben. Überdies sei nicht berücksichtigt worden, daß bei Herstellen der Bordrinne aus bituminösen Schichten der Fahrbahn gegenüber dem Verlegen von Betonplatten oder von Pflaster je nach Ausführung pro Straßenkilometer Kosten zwischen 14.000 DM und 50.000 DM eingespart werden könnten.

Der Rechnungshof hat weiter ausgeführt, das regelmäßige Verlegen von Sickerrohrleitungen sei in Ortsdurchfahrten mit unmittelbar angrenzender Bebauung nicht erforderlich gewesen; die Notwendigkeit dazu hätte ggf. durch ein Baugrundgutachten belegt werden müssen. Im übrigen wären in solchen Fällen von den Gemeinden anteilmäßig Kosten zu tragen gewesen, da solche Leitungen nicht nur das Planum der Straße, sondern auch das der Gehwege entwässern.

- 158 In seiner Äußerung hat das Ministerium darauf verwiesen, daß die Ausführungsart für Bordrinnen nicht zwingend vorgeschrieben sei. Darüber hinaus sei in den Planungsgrundsätzen ausdrücklich darauf hingewiesen, daß städtebauliche Belange zu berücksichtigen seien. Neben dem Einbringen gestalterischer und ästhetischer Gesichtspunkte ermögliche eine andersfarbige Gestaltung der Bordrinne eine sichtbare Abgrenzung zwischen freier Strecke und Ortsdurchfahrten. Es werde jedoch die Ausbildung von Pflasterrinnen künftig kritischer überprüfen.

Hinsichtlich der Sickerrohrleitungen ist das Ministerium der Meinung, deren Wegfall sei nicht möglich. Die Entwässerung des Straßenkörpers gehöre eindeutig zur Straßenbaulast. Diese Leitungen dienen der Ableitung von ungebundenem Wasser und vor allem der Trockenlegung des tiefliegenden Planums der Fahrbahn. Eine Beteiligung an den Kosten sei für die Gemeinden in der einschlägigen Richtlinie nicht eindeutig geregelt. Eine solche komme auch gem. Nr. 14 Abs. 1 Pkt. 2 der Richtlinie, wonach die Kommunen Mehrkosten aufgrund einer aufwendigeren Herstellung von Anlagen zu tragen haben, nicht in Betracht.

- 159 Der Rechnungshof hält eine optische Abgrenzung zwischen freier Strecke und Ortsdurchfahrt durch eine andere Gestaltung der Bordrinne für entbehrlich. Dies wird schon durch die bei Ortsdurchfahrten vorzusehenden Hochbordanlagen hinreichend erreicht. Die Entscheidung, ob die Fahrbahnbefestigung bis an die Bordsteine herangeführt werden soll oder in welcher anderen Weise eine Bordrinne ausgestaltet wird, muß auch Kostengesichtspunkte berücksichtigen. Soweit städtebauliche und sicherheitstechnische Belange ausnahmsweise das Herstellen einer Bordrinne erfordern, erscheint es allerdings in der Regel ausreichend, die kostengünstigste Lösung - Verlegen von Betonplatten - zu wählen. Damit ließen sich im Vergleich mit Beton- bzw. Basaltkleinpflaster Kosteneinsparungen von rd. 35.000 DM je Straßenkilometer erzielen.

Was die Sickerrohrleitungen betrifft, so bestreitet der Rechnungshof nicht, daß diese unter bestimmten Bedingungen erforderlich sind, um

ungebundenes Wasser ohne schädliche Wirkungen abzuleiten. Entsprechende Verhältnisse liegen jedoch bei Ortsdurchfahrten mit unmittelbar angrenzender Bebauung nicht vor. Der Rechnungshof hält es daher für unerlässlich, die Notwendigkeit des Einbaus von Sickerrohrleitungen stets durch ein Bodengutachten - was nur in wenigen Fällen geschehen ist - nachzuweisen.

Zur Beteiligung der Gemeinden an den Kosten von Sickerrohrleitungen ist anzumerken, daß die Baulast des Landes an der Vorderkante des Hochbords endet. Beim Verlegen von Sickerrohrleitungen ist es jedoch zum einen notwendig, Erdauskoffierung und Frostschutzschicht über die Baulastgrenze hinaus in den Gehwegbereich hinein zu verbreitern. Zum anderen ist nicht zu bestreiten, daß neben dem Planum der Straße auch das Planum des Bürgersteigs durch die Sickerrohrleitungen entwässert und damit frostfrei gehalten wird. Der Rechnungshof hält es daher nach wie vor für gerechtfertigt, von den Gemeinden insoweit eine anteilige Kostenerstattung zu fordern. Er erwartet, daß das Ministerium entsprechend tätig wird.

**Nicht vorgenommene Skontoabzüge
(Kapitel 07 09)**

Eingeräumte Möglichkeiten zur Vornahme von Skontoabzügen werden häufig nicht genutzt. Allein bei der Straßenbauverwaltung hätten in den Haushaltsjahren 1993 und 1994 ggf. Haushaltsmittel von ca. 200.000 DM eingespart werden können.

- 160 Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, daß die Möglichkeiten zur Vornahme von Skontoabzügen in vielen Verwaltungsbereichen nicht genutzt wurden. So wurden beispielsweise bei Straßenbauämtern Skonti in der Mehrzahl der Fälle nicht in Anspruch genommen, weil die in den Rechnungen genannten Zahlungsziele nicht eingehalten wurden. Dies gilt in besonderem Maße für in den Jahren 1993/1994 geleistete Ausgaben aus den für die Unterhaltung der Landesstraßen eingestellten Haushaltsmitteln.
- 161 Der Rechnungshof hat dies in seiner an das Ministerium gerichteten Prüfungsmitteilung vom 13. Dezember 1995 beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, es könne nach stichprobenweisen Prüfungen davon ausgegangen werden, daß dem Landeshaushalt infolge der Nichtvornahme von Skontoabzügen allein bei der Straßenbauverwaltung Haushaltsmittel von hochgerechnet ca. 200.000 DM verloren gegangen seien.

- 162 Das Ministerium hat die festgestellten Unzulänglichkeiten eingeräumt. Es hat dies mit organisatorischen Mängeln begründet, die abgestellt würden. Die für die Bearbeitung von Rechnungen benötigte Zeit werde so verkürzt werden, daß Skontoabzüge vorgenommen werden könnten. Im übrigen seien alle technischen Bediensteten angewiesen worden, die entsprechenden Fälle schnellstmöglich zu bearbeiten.
- 163 Der Rechnungshof begrüßt das Tätigwerden des Ministeriums. Er erwartet, daß alle obersten Landesbehörden ihre nachgeordneten Bereiche in geeigneter Weise zur Inanspruchnahme von Skonti anhalten. Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiter im Auge behalten.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08**Bewertung von Wirtschaftsgütern bei der Abwicklung von Landeseinrichtungen
(Kapitel 08 28)**

Bei der Übertragung von Einrichtungen des Landes auf private Träger wurden Wirtschaftsgüter unter ihrem vollen Wert veräußert.

- 164 Entsprechend einer Entscheidung der Landesregierung hat das TMSG u.a. im Jahr 1994 drei auf medizinischem Gebiet tätige Einrichtungen in private Trägerschaft überführt und die vorhandenen Inventargegenstände, wie technische Anlagen, Maschinen und Geräte an die Übernehmer veräußert. Der Kaufpreis für diese Wirtschaftsgüter war in den entsprechenden Betriebsüberlassungsverträgen insgesamt auf ca. 1,45 Mio. DM festgesetzt worden. Das Ministerium hatte dazu mitgeteilt, der vereinbarte Kaufpreis entspreche dem Zeitwert der Wirtschaftsgüter .
- 165 Der Rechnungshof hat beanstandet, bei der Privatisierung der fraglichen Einrichtungen seien die vorhandenen Wirtschaftsgüter unter ihrem vollen Wert veräußert worden. Ursächlich für die schätzungsweise insgesamt um ca. 2,4 Mio. DM zu niedrige Bewertung der Wirtschaftsgüter sei eine unzulässige wertmindernde Berücksichtigung steuerlicher Sonderabschreibungen gewesen. Beispielsweise seien drei Kraftfahrzeuge, die erst 32 Tage zuvor zu einem Preis von je 80.364 DM angeschafft worden waren, bei der Ermittlung des Verkaufspreises lediglich mit einem Wert von 34.941 DM je Wagen angesetzt worden.

Der Rechnungshof hat das Ministerium im übrigen aufgefordert darzulegen, aus welchen Gründen einzelne Wirtschaftsgüter bei der Festsetzung des Kaufpreises völlig unbewertet geblieben seien.

166 Das Ministerium hat erwidert, unter bestimmten Voraussetzungen seien Sonderabschreibungen neben der normalen Absetzung für Abnutzung ein zulässiges Kriterium bei der Ermittlung des Verkehrswertes. Im gegebenen Fall sei die Berücksichtigung der Sonderabschreibungen ein wesentlicher Kauf- und Bewertungsfaktor gewesen. Das Inventar sei in seiner Gesamtheit Gegenstand einer schuldrechtlichen Verpflichtung geworden. Es seien daher einheitliche Bewertungskriterien anzuwenden gewesen, auch wenn für einzelne Vermögensgegenstände ohne den Ansatz der vorgenommenen Abschreibungen höhere Preise erzielbar gewesen wären.

Die in den Inventarlisten nicht bewerteten Wirtschaftsgüter seien den Einrichtungen von Dritten unentgeltlich überlassen worden. Insoweit sei eine wertmäßige Veräußerung nicht angezeigt gewesen.

167 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Vermögensgegenstände des Landes dürfen, sofern im Haushaltsplan keine Ausnahme zugelassen ist, grundsätzlich nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden (vgl. § 63 Abs. 3 LHO). Der volle Wert wird durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit des Gegenstands bei einer Veräußerung zu erzielen wäre. Dabei sind alle Umstände, die den Preis beeinflussen, nicht jedoch ungewöhnliche und persönliche Verhältnisse, zu berücksichtigen (vgl. VV Nr. 2 zu § 63 LHO - Hessen). Nach Auffassung des Rechnungshofs entspricht der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für ein Wirtschaftsgut zu erzielende Preis im allgemeinen dem Zeitwert, der sich aus dem Neuwert unter

Berücksichtigung der Absetzungen für Abnutzung nach Maßgabe der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer ergibt. Bei der Preisfindung sind zwar alle Umstände zu berücksichtigen, die dem Wirtschaftsgut als solchem anhaften (Alter, Zustand, tatsächliche Eigenschaften, außerordentliche Abnutzung). Zu diesen Umständen zählen jedoch steuerrechtlich zulässige Sonderabschreibungen nicht, zumal diese nicht im Zusammenhang mit der Beschaffenheit der Wirtschaftsgüter zu sehen sind.

Überdies hätte bei der Bewertung der Wirtschaftsgüter beachtet werden müssen, daß das Nutzen steuerrechtlicher Sonderabschreibungsmöglichkeiten vor allem einer Gewinnreduzierung dient. Kein Unternehmer würde jedoch auf bei der Veräußerung von Wirtschaftsgütern zu erzielende Gewinne verzichten, indem er die Vermögensgegenstände zu den entsprechend verringerten steuerlichen Buchwerten veräußert. Der Fiskus hat sich im Veräußerungsfall aber bei der Preisfindung so zu verhalten, wie das Geschäftspartner im privaten Bereich normalerweise tun. Nur so kann er bei einer Veräußerung als Gegenleistung den vollen Wert (vgl. § 63 LHO) erzielen.

Im übrigen hält der Rechnungshof das unentgeltliche Überlassen von Wirtschaftsgütern an die Einrichtung nicht für eine ausreichende Begründung, um die unentgeltliche Weiterübertragung der entsprechenden Vermögensgegenstände zu rechtfertigen.

Der Rechnungshof erwartet, daß mit Landesvermögen künftig sorgsamer umgegangen wird als dies in den vorliegenden Fällen geschehen ist.

**Kostenerstattungen des Landes für die Unterbringung von Asylbewerbern
(Kapitel 08 42 und 08 43)**

Die Aufwendungen des Landes für die Unterbringung von Asylbewerbern liegen erheblich über den in anderen Bundesländern hierfür im Durchschnitt je Bewerber aufgewendeten Beträgen.

Das Ministerium für Soziales und Gesundheit hat Verträge mit Betreibern von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber genehmigt, die zu unvertretbaren und weit überhöhten Folgekosten für das Land führten.

In einem Falle hat ungenügende Kontrolle dazu geführt, daß vermeidbare Mehrausgaben von 1,2 Mio. DM entstanden sind.

Die Übernahme einer ehemals kreiseigenen Liegenschaft durch einen privaten Betreiber hat wegen mangelhafter Vertragsgestaltung Mehrkosten von ebenfalls 1,2 Mio. DM zur Folge.

In einem anderen Falle verursachte die Auswahl eines Betreibers nach regionalen statt nach wirtschaftlichen Aspekten Mehrausgaben von mehr als 170 TDM.

Ferner hat das Ministerium in den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 bei zwei geprüften Einrichtungen allein für die Unterbringung Kosten in Höhe von ca. 170 TDM für Personen erstattet, die keine Asylbewerber waren und daher von den örtlichen Sozialhilfeträgern hätten betreut werden müssen.

168 Das Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit (TMSG) hat in den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufwendungen für die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern, Aussiedlern und Kontingentflüchtlingen von insgesamt 351.640.673 DM erstattet.

Nach § 44 Abs. 1 Asylverfahrensgesetz sind die Länder verpflichtet, für die Unterbringung Asylbegehrender die erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote die notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen. Das Land Thüringen hat diese Aufgabe mit Erlaß des TMSG vom 30. Januar 1991 grundsätzlich auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen und sich diesen gegenüber verpflichtet, die anfallenden notwendigen Auslagen beim Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes zu erstatten.

Die Kreisverwaltungsbehörden haben daraufhin mit privaten und gemeinnützigen Betreibern von Gemeinschaftsunterkünften entsprechende Verträge abgeschlossen, in denen diesen - unabhängig von der tatsächlichen Belegung - in der Regel eine Kostenerstattung für mindestens 80 v.H. der jeweiligen Bettenkapazität zugesichert wurde. Grundlage für Zahlungen, die aufgrund dieser Mindestbelegungsgarantie erforderlich wurden, waren die von den Betreibern angegebenen und von den Kreisverwaltungsbehörden als verfügbar bestätigten Belegungskapazitäten.

Im Jahre 1993 - als die Zahl der Unterbringungsplätze erstmals statistisch erfaßt wurde - hat das Land Thüringen durchschnittlich rd. 21 TDM für jeden Asylbewerber aufgewendet (insgesamt rd. 118 Mio. DM bei 5.535 Asylbewerbern). Der entsprechende Durchschnittswert für

alle Bundesländer belief sich im gleichen Zeitraum auf rd. 11 TDM; die Nachbarländer Sachsen und Sachsen-Anhalt z. B. lagen mit ihren Aufwendungen nahe bei diesem Wert. Von den Flächenstaaten lag lediglich Mecklenburg-Vorpommern mit seinen Aufwendungen über dem Thüringer Wert.

Im Jahr 1994 verursachten die Asylbewerber einen Aufwand von insgesamt rd. 128 Mio. DM und damit - bei 5.316 Asylbewerbern - im Durchschnitt rd. 24 TDM je Asylbewerber.

- 169 Der Rechnungshof hat in seinen Prüfungsmitteilungen vom 20. September 1995 das Vorgehen der Verwaltung in mehreren Fällen beanstandet. So habe das TMSG trotz erheblicher Abweichungen von seinen eigenen Vorgaben - wie sie im Entwurf eines Mustervertrags zum Ausdruck kommen - Verträge von Kreisverwaltungsbehörden mit privaten und gemeinnützigen Betreibern von Gemeinschaftsunterkünften zu ungünstigen Konditionen gebilligt. Insbesondere die dabei akzeptierte vertragliche Zusicherung einer Mindestbelegungsgarantie in Verbindung mit unverhältnismäßig langen Vertragslaufzeiten und das Fehlen eines Kündigungsrechts für den Fall rückläufiger Asylbewerberzahlen habe zu nicht vertretbaren Mehrausgaben geführt. Da Einrichtungen häufig weit unterbelegt gewesen seien, habe das Land infolge solcher Mindestbelegungsgarantien in erheblichem Umfang Zahlungen zu entrichten, denen faktisch keine Gegenleistung gegenüberstehe. - Dem sei beim Abschluß künftiger Verträge Rechnung zu tragen.

170 Der Rechnungshof hat weiter das Fehlen von Kontrollmechanismen bei den zuständigen Verwaltungsbehörden kritisiert. In einem geprüften Fall habe ein Betreiber über Monate hinweg Zahlungen aufgrund angegebener Bettenkapazitäten erhalten, die in Wirklichkeit nicht bestanden hätten. Der Schaden für das Land belaufe sich hier bislang auf rd. 1,2 Mio. DM. Das Ministerium wurde aufgefordert, den Sachverhalt umfassend zu prüfen und ggf. entsprechende Rückforderungen geltend zu machen.

171 In einem anderen Fall hat es der Rechnungshof als unverständlich bezeichnet, daß eine ehemals kreiseigene Liegenschaft, bei der ein Tagessatz von 16,- DM pro Asylbewerber berechnet wurde, einem privaten Betreiber übertragen worden sei, der einen höheren Kostensatz, nämlich 19,91 DM pro Person, abgerechnet habe.

Der zwischen dem Landkreis und dem privaten Betreiber am 23. Dezember 1993 geschlossene Vertrag, dem das zuständige Landesamt für Soziales und Familie (LASF) ursprünglich nur bei einer dreijährigen Laufzeit hätte zustimmen wollen, sei nach Absprache mit dem TMSG schließlich mit einer fünfjährigen Laufzeit genehmigt worden. Aufgrund der 80 prozentigen Belegungsgarantie sei das Land daraus verpflichtet, für mindestens 84 der insgesamt 105 Plätze den vertraglich festgelegten Kostensatz von 19,91 DM zu erstatten. Die mit Einverständnis des Ministeriums vorgenommene Verlängerung der Vertragslaufzeit um zwei Jahre habe erhebliche Mehrausgaben zur Folge, die sich bei einem Kostensatz von 19,91 DM pro Person auf rd. 1,2 Mio. DM beliefen.

Die Vorgehensweise des LASF in diesem Fall sei in mehrfacher Hinsicht zu beanstanden. Zum einen seien keine stichhaltigen Gründe für die Übertragung der bisher vom Kreis relativ kostengünstig betriebenen Unterkunft auf einen privaten Betreiber ersichtlich. Zum anderen sei es nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen eine fünfjährige Vertragslaufzeit, statt der ursprünglich vorgesehenen dreijährigen Vertragsdauer, vereinbart worden sei, zumal bei Ablauf der dreijährigen Laufzeit die Asylbewerber auf andere Einrichtungen hätten verteilt werden können.

172 Der Rechnungshof hat es in einem weiteren Fall für nicht gerechtfertigt gehalten, daß nicht das Unternehmen, das für das Betreiben einer Gemeinschaftsunterkunft einen kalkulierten Tagessatz von 14,90 DM gefordert hatte, sondern ein anderer Bewerber mit Zustimmung des TMSG den Zuschlag erhielt, der einen Kostensatz von 20,52 DM pro Person kalkuliert hatte. Die Auswahl des um 38 v.H. teureren Bieters sei damit begründet worden, daß es sich um einen in der Region ansässigen Bewerber gehandelt habe. Diese Mißachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots werde für das Land Mehrausgaben von mindestens 172 TDM pro Jahr zur Folge haben. Der Rechnungshof hat dem Ministerium vorgehalten, Betreibersätze ohne nähere Prüfung zu genehmigen. Diese Vorgehensweise entspreche in keiner Weise dem Gebot sparsamer Mittelverwendung.

173 Im übrigen hat der Rechnungshof dem Ministerium vorgehalten, es habe in zahlreichen Fällen Kosten für Personen erstattet, die keine Asylbewerber waren. Vor Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes galten nämlich Ehegatten und minderjährige Kinder der Asylbewerber, für die kein eigener Antrag gestellt worden war, nicht selbst

als Asylbewerber. Ein Kostenerstattungsanspruch der Kreisverwaltungsbehörden gegenüber dem Land habe daher insoweit nicht bestanden.

Bei einer stichprobenartigen Überprüfung in zwei Einrichtungen sei festgestellt worden, daß in den Haushaltsjahren 1991 bis 1994 allein in diesen Unterkünften Ausgaben von rd. 170 TDM abgerechnet und vom Land erstattet worden seien, zu deren Leistung die örtlichen Sozialhilfeträger gesetzlich verpflichtet gewesen wären.

174 Das seit dem 14. März 1995 ressortverantwortliche Thüringer Innenministerium (TIM) hat mit Schreiben vom 1. Februar 1996 mitgeteilt, eine Stellungnahme zu den Beanstandungen des Rechnungshofs setze umfassende und personalaufwendige Überprüfungen voraus. Diese könnten in dem vorgegebenen zeitlichen Rahmen trotz nachhaltiger Bemühungen nicht abgeschlossen werden. Zur weiteren Behandlung dieser Angelegenheit werde unter Federführung des TIM eine interministerielle Arbeitsgruppe aus Vertretern des TIM, TMSG, TFM und der Staatskanzlei eingerichtet.

Unabhängig davon habe eine beim TIM eingeleitete Bestandsaufnahme nicht unerhebliche Defizite im Unterbringungsbereich bestätigt, die erste personelle und organisatorische Konsequenzen nach sich gezogen hätten.

175 Zur Problematik der Abrechnung der tatsächlich vorhandenen Aufnahmekapazitäten hat das TIM ausgeführt, die künftig zu verwendenden Vertragsmuster sähen Abrechnungspflichten des Betreibers vor, die die Kontrollmöglichkeiten des Landes maßgeblich erweiterten.

Eine abschließende Bewertung im Fall der Zahlungen für nicht vorhandene Bettenkapazitäten, in dem auch die Staatsanwaltschaft ermittelte, sei derzeit nicht möglich, da Stellungnahmen verantwortlicher Mitarbeiter zu den konkreten Vorwürfen nicht hinreichend Aufschluß gäben.

176 Den Vorwurf des Rechnungshofs, die Vertragsverlängerung einer ehemals kommunal betriebenen Einrichtung sei nach Übergang auf einen privaten Betreiber nicht erforderlich gewesen, hat das TIM im wesentlichen eingeräumt. Die Akten des LASF ließen keine Gründe für die Vertragsverlängerung erkennen. Ob und gegen wen Erstattungsansprüche bestünden, könne erst nach Abschluß der Ermittlungen beurteilt werden.

177 Zur Berechnung der Mehrkosten bei der Auswahl eines Betreibers allein nach regionalen Gesichtspunkten führt das TIM in seiner Stellungnahme aus, die Kreisverwaltungen seien zum damaligen Zeitpunkt angehalten gewesen, vorrangig einheimische Bewerber zu berücksichtigen. Das dürfe jedoch nicht mit erheblichen finanziellen Nachteilen für das Land verbunden sein.

Allerdings seien bei der Vergabeentscheidung neben der Angebotshöhe auch Gesichtspunkte wie Bonität und Geschäftserfahrungen zu berücksichtigen. Die Betreiberauswahl könne bislang aber nicht hinreichend bewertet werden, da die Vergleichsangebote der übrigen Bewerber dem Ministerium nicht vorlägen.

178 Hinsichtlich der vom Rechnungshof in mehreren Fällen geforderten Überprüfung des ausländerrechtlichen Status - ob es sich tatsächlich um Asylbewerber handelte - hat das TIM zugesagt, die beanstandeten Fälle zu prüfen und zu Unrecht geleistete Zahlungen zurückzufordern.

179 Der Rechnungshof begrüßt die vom TIM eingeleiteten Maßnahmen, insbesondere die Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe. Er hält jedoch daran fest, daß einer Verlängerung der in den Jahren 1996 und 1997 auslaufenden, für das Land ungünstigen Verträge mit Betreibern von Gemeinschaftsunterkünften sofort und mit Nachdruck entgegengewirkt werden muß. Dazu sind unverzüglich Neuverhandlungen mit vergleichbaren Betreibern einzuleiten. Im übrigen sollte die vom Rechnungshof angeregte Einrichtung einer privatrechtlichen Gesellschaft, die insgesamt die Aufgaben der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von Asylbewerbern und Aussiedlern organisatorisch umsetzen soll, sofern eine solche Lösung wirtschaftlicher als das bisher praktizierte Verfahren ist, weiterhin konkret in Betracht gezogen werden.

Der Rechnungshof weist erneut auf die Notwendigkeit eines Flüchtlingsaufnahmegesetzes für Thüringen hin, in dem Zuständigkeiten und Kostenpflichten eindeutig und überschaubar geregelt werden. Ein solches Flüchtlingsaufnahmegesetz ist in allen anderen neuen Bundesländern bereits erlassen worden.

Im übrigen sieht der Rechnungshof nach Beendigung der vom Ministerium zugesagten Überprüfungen einer detaillierten Stellungnahme zu der gesamten im Prüfbericht angesprochenen Thematik entgegen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09**Verfahrensgenehmigung**

Die Thüringer Landesforstverwaltung betreibt kassenwirksame IT-Verfahren ohne die nach der Landeshaushaltsordnung vorgeschriebene Genehmigung des Finanzministeriums.

- 180 Der Thüringer Rechnungshof hat bei der Prüfung in der Landesforstverwaltung festgestellt, daß kassenwirksame IT-Verfahren, z.B. für Buchführung und Lohnrechnung, ohne die nach der LHO (§ 79 Abs. 3 Nr. 2) erforderliche Genehmigung des Finanzministeriums eingesetzt werden.
- 181 Der Rechnungshof hat das Ministerium in seiner Prüfungsmitteilung vom 31. Juli 1995 auf die "Bestimmungen für den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-ADV-Best)" hingewiesen, wonach die Genehmigung des Finanzministeriums - im Einvernehmen mit dem Rechnungshof - einzuholen ist. Er hat das Ministerium um entsprechende Veranlassung er sucht.
- 182 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme vom 13. Oktober 1995 erklärt, es seien bereits im Jahre 1993 diesbezügliche Gespräche mit dem Finanzministerium geführt worden. Als Gründe dafür, daß das Genehmigungsverfahren noch nicht eingeleitet worden sei, hat es die Art der (dezentralen) Verarbeitung sowie den "stetigen Wandel", dem die Buchungsverfahren unterworfen seien, genannt. Nach Ergänzung der Buchungsrichtlinie und Erneuerung wesentlicher Programmteile solle

erneut Kontakt mit dem Finanzministerium aufgenommen werden. In seiner weiteren Stellungnahme vom 11. März 1996 hat das Ministerium erklärt, die Unterlagen zum Genehmigungsverfahren würden zur Zeit erstellt und sollen in Kürze beim Finanzministerium eingereicht werden.

- 183 Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß die Durchführung des Genehmigungsverfahrens im vorliegenden Fall um so dringlicher ist, als neben den forstspezifischen Buchungsverfahren auch ein Lohnrechenverfahren außerhalb der dafür im allgemeinen zuständigen Zentralen Gehaltsstelle des Landes Thüringen eingesetzt wird. Er fordert das Ministerium auf, das Genehmigungsverfahren - wie angekündigt - unverzüglich durchzuführen.

Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

**Zuschüsse zur Verbesserung der Marktposition von Landwirten
(Kapitel 09 02)**

Das damalige Thüringer Ministerium für Landwirtschaft und Forsten hat im Jahre 1993 ohne haushaltsmäßige Ermächtigung einen Heißluftballon sowie ein geländegängiges Zugfahrzeug samt Anhänger erworben und zur Durchführung von Werbefahrten unentgeltlich an ein Ballonfahrtunternehmen übertragen.

Das gesamte Vorhaben, für das bis Ende des Jahres 1994 insgesamt rd. 300 TDM aufgewendet wurden, ist mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht zu vereinbaren.

184 Bei einer Prüfung von Maßnahmen zur Förderung des Agrarmarketing in den Haushaltsjahren 1993 und 1994 hat der Rechnungshof u. a. festgestellt: Das TMLF kaufte im Jahre 1993 einen Heißluftballon sowie ein geländegängiges Zugfahrzeug mit einem speziellen Ballontransportanhänger. Der Ballon war vom TMLF am 22. Dezember 1992 auf der Grundlage einer "Ausschreibung", die von dem späteren Betreiberunternehmen selbst gefertigt worden war, bestellt worden. Hinsichtlich des Betriebs des Ballons wurde mit diesem Unternehmen eine undatierte Vereinbarung getroffen. Danach waren an das Unternehmen Startgelder zu zahlen. Das vom Land bezahlte Kraftfahrzeug wurde nach den Eintragungen im Fahrzeugbrief am 19. März 1993 auf das erwähnte Ballonfahrtunternehmen zugelassen. Das Eigentum an dem Heißluftballon wurde diesem unentgeltlich im August/September 1993 übertragen. Entsprechende vertragliche Abmachungen dazu konnte das Ministerium nicht vorlegen.

Im Haushaltsjahr 1993 sind dem Land im Zusammenhang mit dem geschilderten Vorgang - einschließlich der Kosten für die Zulassung und die Versicherung des Ballons sowie die Beschriftung der Fahrzeuge mit dem Logo "Original Thüringer Qualität" und einer Beteiligung an den Ausbildungskosten von Piloten des Betreiberunternehmens - insgesamt Ausgaben von 212.135,82 DM entstanden. Im Haushaltsjahr 1994 wurden für den Betrieb des Ballons und für Werbemittel weitere 88.148,78 DM aufgewendet (Sa.: 300.284,60 DM).

- 185 Der Rechnungshof hat den Kauf des Ballons nebst Zubehör durch das TMLF als haushaltsrechtlich unzulässig beanstandet. Dies sei von der Zweckbestimmung der Haushaltsstelle (Kapitel 09 02 Titel 683 03), aus der die Ausgaben geleistet wurden, nicht gedeckt gewesen. Ferner hat er gerügt, Alternativen zu der unverhältnismäßig teuren Ballonwerbung seien nicht ausreichend untersucht worden. Außerdem sei es unvertretbar, daß dem Erwerb des Ballons kein ordnungsgemäßes Ausschreibungsverfahren vorangegangen sei. Schließlich wurde beanstandet, daß der vom Land erworbene Ballon samt Zubehör dem Betreiberunternehmen kostenlos zu Eigentum übertragen worden sei.
- Der Rechnungshof hielt es im übrigen für geboten, die bis zum Jahr 1997 gültige Vereinbarung mit dem Ballonfahrtunternehmen neu zu verhandeln. Dabei müsse eine Erstattung des Werts der übereigneten Fahrzeuge - die Anschaffungskosten beliefen sich auf 185.371,80 DM - durch das Unternehmen angestrebt werden.
- 186 Das Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt hat in seiner Stellungnahme vom 9. Februar 1996 die dargestellten Sachverhalte im wesentlichen eingeräumt.

Eine vergleichende Bewertung alternativer Werbeträger sei zwar unterblieben, die Entscheidung für den Einsatz eines Heißluftballons sei aber "aus werbestrategischen Gesichtspunkten" gleichwohl richtig gewesen. Der Kauf des Heißluftballons könne auch nicht als unwirtschaftliche oder aufwendige Werbemaßnahme angesehen werden, was durch beigefügte Vergleichsberechnungen belegt werde.

Im übrigen werde den Hinweisen und Empfehlungen des Rechnungshofs entsprochen werden.

- 187 Der Rechnungshof nimmt die Erklärung des Ministeriums, unsere Empfehlungen im wesentlichen aufgreifen zu wollen, zur Kenntnis. Er ist aber weiterhin der Auffassung, daß es nicht des Kaufes eines Werbeträgers bedarf, um ein Herkunftszeichen bekannt zu machen. Die vom Ministerium angestellten Vergleichsberechnungen sind zudem nicht geeignet, die Wirtschaftlichkeit seines Vorgehens nachzuweisen, weil dabei wesentliche Kosten nicht zutreffend ermittelt und angesetzt wurden. Insbesondere sind die anteiligen Anschaffungskosten von Ballon und Fahrzeug in den Berechnungen unberücksichtigt geblieben. Zudem bestand für das TMLF keine Veranlassung zur Vollfinanzierung der gesamten Luftwerbekosten; eine Anteilsfinanzierung wäre ausreichend gewesen.

Der Rechnungshof wird sich zu gegebener Zeit über das Ergebnis der vom Ministerium angestrebten Neuverhandlungen mit dem Ballonfahrtunternehmen unterrichten.

Förderung von Kleinprivatwaldbesitzern (Kapitel 09 26)

Das damalige Ministerium für Landwirtschaft und Forsten hat es bei der Förderung von Kleinprivatwaldbesitzern zugelassen, daß Zuwendungen weit vor Maßnahmebeginn ausgezahlt wurden. Dies führte dazu, daß Zuwendungsempfängern die entsprechenden Mittel bis zu eineinhalb Jahre zinsfrei zur Verfügung standen.

Das Thüringer Landesverwaltungsamt hat bei der Bewilligung einer Zuwendung die vom Antragsteller angegebenen erkennbar überhöhten Flächenangaben zugrunde gelegt. Der überzahlte Betrag von 581.010 DM wurde dem Zuwendungsempfänger für acht Monate belassen. Zinsen wurden zunächst nicht erhoben.

188 Mit Wirkung vom 1. Januar 1991 wurde der ehemalige Privatwald, den bis dahin die Staatlichen Forstwirtschaftsbetriebe zwangsweise bewirtschaftet hatten, an die früheren Waldeigentümer zurückübertragen. Diesen können seit dem Jahr 1992 auf der Grundlage einer entsprechenden Förderrichtlinie vom Land Strukturförderhilfen gewährt werden. Damit sollen die Folgen der Zwangsbewirtschaftung ausgeglichen und die Kleinprivatwaldeigentümer in die Lage versetzt werden, ihren Wald entsprechend den Anforderungen des Thüringer Waldgesetzes zu bewirtschaften. Für diese Zwecke waren in den Haushalten für die Jahre 1992 bis 1995 insgesamt 38,5 Mio. DM veranschlagt, davon wurden 29,7 Mio. DM kassenwirksam.

Die einschlägigen Förderrichtlinien ließen und lassen es auch nach einer Neufassung durch das Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt vom Dezember 1994 zu, daß Zuwendungen von weniger als 2.500 DM je Förderfall "unverzüglich" und bei höheren Beträgen in Höhe von 50 v. H. des Gesamtbetrags sofort mit Erteilung des Zuwendungsbescheides ausgezahlt werden.

Weiter sehen die Richtlinien unverändert vor, daß die bewilligten Maßnahmen erst bis zum Abschluß der dem Tag der Antragstellung folgenden ersten Vegetationsperiode durchgeführt werden müssen. Damit können den Zuwendungsempfängern die Fördermittel bis zu eineinhalb Jahre zinsfrei zur Verfügung stehen.

- 189 Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera hat bei einer stichprobenweisen Prüfung der Gewährung solcher Strukturförderhilfen festgestellt, daß die Landesforstdirektion (LFD) einem Antragsteller Zuschüsse für forstliche Maßnahmen bewilligt hat, denen erkennbar überhöhte Flächenangaben zugrunde lagen. Dies führte in Verbindung mit den beschriebenen Förderbestimmungen dazu, daß dem Zuwendungsempfänger die in Höhe von 581.010 DM zuviel bewilligten Landesmittel grundlos mehr als acht Monate zur Verfügung standen.

Die vorzeitige Auszahlung der Landesmittel wurde in Prüfungsmitteilungen ebenso wie die in dem geschilderten Einzelfall ohne ausreichende Kontrolle erfolgte Auszahlung von Fördermitteln als unzulässig beanstandet (s. jetzt auch Nr. 7.2 VV zu § 44a LHO). Dies habe zu vermeidbaren Überzahlungen und zu Zinsverlusten für das Land geführt. Weiter wurde eine Änderung der Förderrichtlinie für erforderlich erachtet. Im übrigen wurde um eine verwaltungsseitige Prüfung und

Bereinigung aller Förderfälle der Strukturförderhilfe gebeten sowie gefordert, entstandene Zinsforderungen ggf. geltend zu machen.

190 Das TMLNU hat die Beanstandungen überwiegend als berechtigt anerkannt und hat angekündigt, die bisherige Förderpraxis aufzugeben und entsprechend den inzwischen in Kraft getretenen Verwaltungsvorschriften zu §§ 44 und 44a LHO zu regeln.. Weiter hat das TMLNU mitgeteilt, es werde alle Anregungen in neu zu erlassende Förderrichtlinien aufnehmen und die jetzigen Richtlinien insoweit außer Kraft setzen. Es beabsichtige weiter, künftig Zuwendungsbescheide um den Zusatz zu ergänzen, daß Rückerstattungsbeträge mit sechs v.H. pro Jahr zu verzinsen seien.

Zu dem beanstandeten Förderfall hat das TMLNU mit Schreiben vom 19. Februar 1996 mitgeteilt, die LFD habe eine Zinsforderung von 24.259,16 DM geltend gemacht. Der Betrag sei bei der Staatskasse Suhl am 25. Januar 1996 eingegangen. Darüber hinaus hat das Ministerium berichtet, es habe aufgrund eigener Prüfungen für die Jahre 1993 bis 1995 Zuwendungen von insgesamt 418.606,50 DM zurückgefordert. Ob für diese Überzahlungen Zinsforderungen berechtigt seien, solle in jedem Einzelfall noch geprüft werden.

Das Ministerium hat ferner darauf hingewiesen, daß die in Rede stehende Förderpraxis der Vorfinanzierung "von Politik und Waldbesitzerverband ausdrücklich gewollt war" und "die Zustimmung von Rechnungshof und Thüringer Finanzministerium" vorgelegen habe.

Schließlich teilt das Ministerium mit, es erarbeite zur Zeit ein "Controlling-Instrumentarium", das zum April des Jahres 1996 dem Rechnungshof vorgelegt werden könne.

191 Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen, insbesondere die beabsichtigte Umstellung der Förderpraxis. Er weist jedoch darauf hin, daß sich sein Einvernehmen nach § 44 Abs. 1 LHO ausschließlich auf die Regelungen zum Verwendungsnachweis und das Prüfungsrecht des Rechnungshofs bezieht. Eine allgemeine Billigung der entsprechenden Richtlinie ist damit keinesfalls verbunden.

Der Rechnungshof hält daran fest, daß eine lückenlose verwaltungsseitige Überprüfung aller auf der Grundlage der genannten Richtlinie gewährten Förderungen weiterhin geboten ist.

Der Eingang der zurückgeforderten Zuwendungen und die Abwicklung der Zinsforderungen bleiben abzuwarten; den zugesagten Maßnahmen zur Verbesserung der Kontrollen sieht er entgegen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 10**Erwerb eines Gebäudes bei der Talsperre Schmalwasser
(Kapitel 10 07)**

Das Land, vertreten durch das damalige Ministerium für Umwelt und Landesplanung, hat im Jahr 1992 ohne haushaltsmäßige Ermächtigung und ohne sachliche Notwendigkeit für rd. 997 TDM ein Gebäude erworben, das im Rahmen des Baus der Talsperre Schmalwasser errichtet worden war. Das bisher nicht genutzte Gebäude soll nunmehr mit Kosten von 1,2 Mio. DM umgebaut und einer Nutzung zugeführt werden.

192 Das mit dem Bau der Talsperre Schmalwasser beauftragte Unternehmen hatte in den Jahren 1985 bis 1987 auf dem unmittelbar neben der Talsperre gelegenen Gelände ein Gebäude errichtet, das während der Dauer der Baumaßnahme Teil der Baustelleneinrichtung war und der Versorgung der Bauarbeiter diente. Das Land Thüringen ist zwischenzeitlich Eigentümer des fraglichen Geländes geworden.

Im Mai 1992 zahlte das damalige Ministerium für Umwelt und Landesplanung aufgrund einer Vereinbarung mit dem Bauunternehmen vom 2. April 1992 an dieses für den Erwerb des Gebäudes 997.500 DM. Die Ausgabe wurde aus bei Kapitel 10 07, Titel 791 73 - Investitionen für den Talsperrenbau - veranschlagten Mitteln geleistet.

193 Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Erfurt und der Rechnungshof haben das Ministerium darauf hingewiesen, das fragliche Gebäude sei zwar Teil der Dokumentation zur Vorbereitung der Grundsatzentscheidung 1, "Bauvorbereitende Maßnahmen", betr. das Investitionsvorhaben Talsperre Schmalwasser gewesen. In der Grundsatzentscheidung durch das im Jahr 1983 zuständig gewesene Ministerium sei die Errichtung des Gebäudes jedoch nicht bestätigt worden. Damit sei dieses auch nicht Bestandteil des Investitionsvorhabens geworden, so daß die für die Talsperre Schmalwasser veranschlagten Haushaltsmittel nicht für den Erwerb des Gebäudes hätten verwandt werden dürfen.

Weder sei der Erwerb des Gebäudes notwendig gewesen, noch habe ein Konzept über dessen Nutzung vorgelegen. Eine sachgerechte Nutzung sei noch immer nicht erfolgt, obwohl seither mehrere Jahre verstrichen seien.

194 In Stellungnahmen zu den Prüfungsmitteilungen und zu einem Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das Ministerium geltend gemacht, das Gebäude sei im Jahr 1987 mit Zustimmung des Investitionsauftraggebers vom Hauptauftragnehmer Bau in Betrieb genommen worden. Beide seien sich darüber einig gewesen, das Gebäude als Bestandteil des Vorhabens Talsperre Schmalwasser zu nutzen und später zu übernehmen bzw. zu übergeben. Damit sei es "faktisch Bestandteil der Grundsatzentscheidung" geworden.

Das Ministerium hat weiter ausgeführt, die hinsichtlich des Investitionsvorhabens vor Herstellung der deutschen Einheit abgeschlossenen Verträge hätten dem nunmehr geltenden Recht angepaßt werden müssen. Hierzu sei am 17. Januar 1992 eine Vereinbarung über die Fortführung des Investitionsvorhabens getroffen worden; dabei sei u.a. vereinbart

worden, hinsichtlich der weiteren Verwendung des fraglichen Gebäudes noch besondere Regelungen zu treffen. Dies sei mit der Vereinbarung vom 2. April 1992 geschehen. Die Zahlung für das Gebäude habe nicht gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen; eine entsprechende Ermächtigung habe mit dem Vertrag vom 17. Januar 1992 vorgelegen. Hinsichtlich der Nutzung des Gebäudes hat das Ministerium mitgeteilt, das Gebäude solle von der Thüringer Talsperrenverwaltung genutzt werden. Dies sei bereits bei der Vorbereitung der Gründung der Talsperrenverwaltung konzeptionell vorgesehen gewesen. Deren Geschäftsführung sei im Dezember 1993 beauftragt worden, weitere baufachtechnische Variantenuntersuchungen vorzunehmen; diese Untersuchungen seien aber seit Mitte des Jahres 1994 ausgesetzt worden. Nunmehr habe der Verwaltungsrat der Thüringer Talsperrenverwaltung am 14. Februar 1996 beschlossen, den Umbau mit geplanten Kosten von rd. 1,2 Mio. DM fortzusetzen und das Gebäude einer endgültigen Nutzung zuzuführen.

- 195 Mit dem Ministerium kann zwar davon ausgegangen werden, daß das hier interessierende Gebäude mit Zustimmung des Investitionsauftraggebers - Wasserwirtschaftsdirektion Saale-Werra - auf dem Gelände der Baustelleneinrichtung des Investitionsvorhabens Talsperre Schmalwasser errichtet wurde. Entscheidend ist aber, daß eine Bestätigung durch nachträgliche Aufnahme in den Leistungsumfang der Grundsatzentscheidung 1 nicht erfolgt ist. Nur dadurch hätte aber nach damaligem Recht eine Verpflichtung des Investitionsauftraggebers, für das Gebäude eine Vergütung zu zahlen, begründet werden können. Da das Gebäude zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung nicht Teil des Investitionsvorhabens Talsperre Schmalwasser war, bestand für das Land keine entsprechende Verpflichtung. Auch in dem Vertrag betr. die

Weiterführung des Talsperrenbaus vom 17. Januar 1992 wurde insoweit keine abschließende Entscheidung getroffen. Vielmehr wurde auf eine hinsichtlich der Verwendung des Gebäudes noch zu treffende besondere Regelung verwiesen. Die im Haushaltsplan 1992 für den Talsperrenbau veranschlagten Haushaltsmittel hätten somit nicht für den Erwerb des Gebäudes ausgegeben werden dürfen.

Die entsprechende Ausgabe war aber auch sachlich nicht gerechtfertigt, da das Gebäude offenkundig zur Erfüllung der Aufgaben des Landes nicht benötigt wurde (vgl. § 6 LHO). Dies folgt schon daraus, daß die Talsperrenverwaltung erst im Dezember 1993, also mehr als ein Jahr nach dem Erwerb, mit "Variantenuntersuchungen" beauftragt wurde und daß nunmehr im Februar 1996 eine Entscheidung über die endgültige Nutzung des Gebäudes getroffen worden ist sowie ein für die vorgesehene Nutzung erforderlicher mit beträchtlichen Kosten (1,2 Mio. DM) verbundener Umbau in Angriff genommen werden soll.

Der Rechnungshof hält die dargestellte Verfahrensweise für nicht hinnehmbar. Er wird sich zu gegebener Zeit über die Nutzung des fraglichen Gebäudes unterrichten.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15**Einrichtung einer zusätzlichen Abteilung
(Kapitel 15 01)**

Beim Thüringer Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur ist für die neue Aufgabe "Wirtschaftsnahe Forschung" eine zusätzliche - fünfte - Abteilung eingerichtet worden. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die realisierte organisatorische Lösung unzweckmäßig und mit erheblichen Personalmehrausgaben verbunden, die sich um mindestens 445.000 DM pro Jahr verringern ließen.

196 Im Thüringer Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur ist im Jahr 1995 eine Abteilung "Forschung" neu eingerichtet worden.

Damit sollten die Forschung verstärkt gefördert, Defizite im Bereich Forschung und Technologie ausgeglichen und die Kooperation zwischen angewandter Hochschulforschung, der außeruniversitären und wirtschaftsnahen Forschung und dem gewerblichen Mittelstand in Thüringen sichergestellt werden. Dies wird besonders deutlich in der dem Ministerium neu übertragenen Zuständigkeit für die Grundsätze der Technologiepolitik, für die vorher das Wirtschaftsministerium zuständig war.

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß die Einrichtung der neuen Forschungsabteilung im wesentlichen durch drei organisatorische Maßnahmen vollzogen wurde:

- Herausnahme der forschungsspezifischen Aufgaben aus der Wissenschaftsabteilung und Zuordnung dieser Aufgaben - bei gleichzeitiger stärkerer Auffächerung - zur neuen Forschungsabteilung;
- Umverteilung der verbliebenen Aufgaben innerhalb der Wissenschaftsabteilung;
- Anreicherung des verringerten Aufgabenbestandes der Wissenschaftsabteilung durch Zuordnung von Aufgaben der Hochschulabteilung.

Nach Durchführung der o.a. Maßnahmen nimmt die Wissenschaftsabteilung teilweise immer noch Aufgaben wahr, die sachlich dem Aufgabengebiet der Forschungsabteilung zuzuordnen sind (z.B. die Aufgaben "Förderung der Grundlagenforschung, Deutsche Forschungsgemeinschaft und Max-Planck-Gesellschaft"). Außerdem befaßt sich die Wissenschaftsabteilung nunmehr mit Aufgaben, die sachlich in die Hochschulabteilung gehören (z.B. Landeshochschulplanung, Universität Erfurt, Studentenwerke und Studentenschaften, Ausländische Akademische Grade und Studienabschlüsse etc.).

Für die Einrichtung der Forschungsabteilung stehen 24 Planstellen/Stellen zur Verfügung. Die Aufgaben der Forschungsabteilung sind im Geschäftsverteilungsplan nur schlagwortartig dargestellt. Ein erheblicher Teil der neu eingerichteten Stellen wurde inzwischen ausgeschrieben und besetzt.

197 Die Bildung einer Forschungsabteilung ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht überzeugend begründet worden. Trotz des Entzugs beträchtlicher Teile ihrer früher wahrgenommenen Aufgaben ist die jetzige Wissenschaftsabteilung immer noch für forschungsbedeutsame Aufgaben zuständig. Ferner sind ihre Aufgaben mit solchen der Hochschulabteilung angereichert worden. Da es zwischen den Zuständigkeiten der beiden Abteilungen ("Hochschule" einerseits und "Wissenschaft" andererseits) vielfältige Verflechtungen und Überschneidungen gibt, erscheint die Trennung der Aufgabengebiete ungerechtfertigt.

Vor dem Hintergrund der Absicht, den Bereich "Forschung" in einer eigenständigen Abteilung zu bündeln und damit dessen Bedeutung nach außen sichtbar zu machen, hätte es nach Auffassung des Rechnungshofs etwa die Möglichkeit gegeben, diesem Anliegen unter Beibehaltung der bisherigen vier Abteilungen in folgender Weise Rechnung zu tragen:

- Auflösung der Abteilungen "Wissenschaft" und "Hochschulen";
- Zusammenfassung aller forschungsspezifischen Aufgaben in einer neu zu bildenden Abteilung "Forschung";
- Zusammenfassung aller wissenschafts- und hochschulspezifischen Aufgaben in einer neu zu bildenden Abteilung "Wissenschaft und Hochschulen".

Die Einrichtung der Forschungsabteilung wird zu erheblichen Personalmehrausgaben führen, die bei der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Organisation mindestens teilweise hätten vermieden werden können. Es könnten jährlich ca. 445.000 DM durch Wegfall von je einer Stelle der Bes.Gr. B 6 und VI b (Vorzimmerkraft) und Umwandlung von fünf Referatsleiterstellen (Bes.Gr. A 15/16) in Referenten- bzw. Sachbearbeiterstellen eingespart werden.

Weiterhin hat der Rechnungshof die Auffassung vertreten, daß die Ausschreibung und Besetzung der Planstellen/Stellen für die neue Forschungsabteilung ohne die vorherige konkrete inhaltliche Bestimmung der wahrzunehmenden Aufgaben einen eindeutigen Verstoß gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen, rationalen und wirtschaftlich vertretbaren Organisationsarbeit darstellt. Diese Grundsätze gebieten, daß Ausgangspunkt und Grundlage jeder Personal- bzw. Stellenbedarfsermittlung und Personaleinstellung die zu erfüllenden Aufgaben sind. Diese wiederum sind im Rahmen einer Aufgabenanalyse so tief und konkret wie möglich in Teilaufgaben und Einzeltätigkeiten zu zerlegen. Das ist jedoch hier nicht geschehen.

198 In seiner Stellungnahme hat das Ministerium hervorgehoben, die Landesregierung messe auf der Grundlage des Abschlußberichts der Strategiekommision für Forschung und Technologie der Forschungspolitik eine neue Qualität bei. Dem werde mit dem Übergang der Zuständigkeit für die wirtschaftsnahe Forschung und für die Forschung zwischen Hochschulen, außeruniversitären sowie wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen und der Industrie auf das Ministerium Rechnung getragen. Quantitativ komme dies auch in der hohen Steigerungsrate der Fördermittel zum Ausdruck. Die Eigenständigkeit der Aufgaben

manifestiere sich ferner darin, daß es eine derart ausgerichtete Forschungs- und Technologiepolitik bisher in keinem anderen Bundesland gebe.

Der Aufgabenschwerpunkt der Wissenschaftsabteilung liege dagegen bei der institutionell geförderten Grundlagenforschung. Die Rechtfertigung für die Zuordnung der institutionell geförderten Grundlagenforschung zur Wissenschaftsabteilung beruhe auf der sachlichen Nähe zwischen den Bereichen Grundlagenforschung, Bildungs- und Wissenschaftsplanung. Die sich hieraus ergebenden Vernetzungen förderten die Umsetzung wissenschaftspolitischer Zielsetzungen effektiver, als dies eine "schubladenförmige Einordnung der Grundlagenforschung in die Forschungsabteilung" erreichen könnte.

Zwischen Hochschulabteilung und Wissenschaftsabteilung besteht nach Auffassung des Ministeriums insofern eine klare Abgrenzung, als die von regionalen und überregionalen Gesichtspunkten bestimmten Gebiete der Wissenschafts-, Bildungs- und Hochschulpolitik sachlich von der Aufsicht und Betreuung der Thüringer Hochschulen unabhängig seien. Außerdem wiesen die Aufgaben der einzelnen Referate der Wissenschaftsabteilung nur einen geringen Bezug zu denjenigen der Hochschulabteilung auf.

Zur inhaltlichen Konkretisierung und Beschreibung der (Referats-) Aufgaben in der Forschungsabteilung habe das Ministerium einen detaillierten Aufgabenkatalog erarbeitet.

199 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Einrichtung einer weiteren Abteilung für den Schwerpunkt "Forschung" gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der ablauforganisatorischen Zweckmäßigkeit verstößt. Das Ziel hätte auch mit einer Umstrukturierung der bisherigen Wissenschafts- und Hochschulabteilung in eine "Forschungsabteilung" und eine Abteilung "Wissenschaft und Hochschule" gemäß der vom Rechnungshof gegebenen Empfehlung erreicht werden können. Die Ausführungen des Ministeriums zu der Andersartigkeit der Aufgaben der Forschungsabteilung einerseits sowie der jetzt getrennten Wissenschafts- und Hochschulabteilung andererseits überzeugen nicht.

Der Rechnungshof sieht die Gefahr, daß durch die organisatorische Trennung der forschungsspezifischen Aufgaben in zwei Abteilungen einerseits Synergieeffekte verlorengehen und andererseits vermeidbare Konkurrenzsituationen entstehen können.

Die Stellungnahme des Ministeriums zu der Empfehlung des Rechnungshofs, alle hochschulbedeutsamen Aufgaben in einer Abteilung anstatt in zwei Abteilungen zusammenzufassen, überzeugt nicht. Der Rechnungshof kann nicht erkennen, warum regionale und überregionale Gesichtspunkte der Hochschulpolitik in einer anderen Abteilung bearbeitet werden sollen (Wissenschaftsabteilung) als die anderen hochschulrelevanten Aufgaben, z.B. des Hochschulrechts, der Studienreform und der Hochschulzulassung, die in der Hochschulabteilung wahrgenommen werden. Bei aller Verschiedenheit im einzelnen sollten alle hochschulspezifischen Fachaufgaben in einer Abteilung zusammengefaßt werden. Auch der vom Ministerium angeführte geringe Bezug zwischen den Aufgaben der Wissenschaftsabteilung einerseits

und der Hochschulabteilung andererseits ist kein sachlich durchgreifendes Argument gegen eine Zusammenfassung beider Aufgabengebiete in einer Abteilung. Vielmehr kommt dies in der Verwaltungspraxis aus Gründen der organisatorischen Effizienz (Vermeidung von zu kleinen Organisationseinheiten mit zu geringen Leitungsspannen) häufig vor. Das ist vor allem deshalb unproblematisch, weil innerhalb der Abteilung die Aufgabengebiete nach Sach- und Fachzusammenhängen zweckmäßig auf die unteren Organisationseinheiten (Referate) verteilt werden können. Im übrigen bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, daß der Bezug zwischen wissenschaftsbezogenen Aufgaben einerseits und hochschulrelevanten Aufgaben andererseits wesentlich stärker ist, als vom Ministerium dargestellt wird.

Der Rechnungshof empfiehlt, die von ihm angeführten Nachteile zum Anlaß einer Überprüfung der derzeitigen Organisation zu nehmen.

Aufbau einer Hochschulverwaltung für die Universität Erfurt (Kapitel 15 04)

Für die Universität Erfurt wurde und wird, gemessen am voraussichtlichen Zeitpunkt der Aufnahme des Studienbetriebs, Personal zu früh eingestellt.

Da bei der in die Universität zu integrierenden Pädagogischen Hochschule Erfurt eine Verwaltung bereits besteht, erfordert der Aufbau einer Universitätsverwaltung ein die Pädagogische Hochschule mitumfassendes Personalkonzept.

200 Das damalige TMWK hatte mit Erlaß vom 12. Juli 1993 für den Aufbau einer Universität in Erfurt eine Geschäftsstelle gegründet und einen Gründungsbeauftragten eingesetzt. Der Wissenschaftsrat hatte im Jahr 1992 zur Gründung einer Universität in Erfurt grundsätzlich Stellung genommen und empfohlen, damit mindestens bis Mitte der 90er Jahre zu warten. Davon abweichend wurde die Universität mit Gesetz vom 23. Dezember 1993 bereits zum 1. Januar 1994 errichtet. Das endgültige Votum des Wissenschaftsrats erging am 10. November 1995.

Die ursprünglich für das Jahr 1996 vorgesehen gewesene Aufnahme des Studienbetriebs bei der Universität wird sich nach neueren Erkenntnissen bis zu einem noch nicht genau absehbaren Zeitpunkt, voraussichtlich aber bis zum Wintersemester 1999/2000, verzögern, sofern bis dahin die baulichen Voraussetzungen geschaffen sind.

Mit dem Einstellen von Personal für die Universität wurde im Jahr 1993 begonnen. Die Stellenbesetzungsliste der Universität wies zum 20. September 1995 für die zentrale Verwaltung elf Bedienstete, für die Universitätsbibliothek 27 Bedienstete und für das neben der Universität bestehende Max-Weber-Kolleg einen Bediensteten - einen nach Besoldungsgruppe C 4 vergüteten Professor - aus. Bis zum Ende des Jahres 1996 soll der Personalbestand um zwei Verwaltungs- und 23 Bibliotheksmitarbeiter weiter aufgestockt werden. Außerdem sollen ein Kanzler sowie beim Max-Weber-Kolleg für die Gründung von Fakultäten vier Professoren berufen werden; für letzteren Bereich sind im Haushaltsplan 1996 insgesamt 40 Professorenstellen ausgebracht.

- 201 Der Rechnungshof hat in Prüfungsmitteilungen gegenüber dem TMWFK die Auffassung vertreten, das Einstellen von Personal für die Universität Erfurt, beginnend im Jahr 1993, sei zu früh erfolgt. Damit hätte bis zum Vorliegen des endgültigen Votums des Wissenschaftsrats gewartet werden müssen. Jedenfalls hätte das dennoch eingestellte Personal bis dahin - zumindest temporär - umgesetzt werden müssen.

Weiter hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, durch den Aufbau einer Verwaltung für die Universität werde eine solche zusätzlich neben der bereits bestehenden Verwaltung der Pädagogischen Hochschule Erfurt entstehen. Letztere werde aber bei Realisierung der Absicht, die Pädagogische Hochschule in die Universität zu integrieren, überflüssig. Er hat das TMWFK daher aufgefordert, ein Konzept zur Vermeidung einer Duplizierung der Hochschulverwaltung zu entwickeln.

- 202 Das TMWFK hat geltend gemacht, es sei Aufgabe der Geschäftsstelle der Universität, deren Tätigkeit vorzubereiten. Das Einstellen von Per-

sonal für diese Aufgabe sei notwendig gewesen. Es hat weiter ausgeführt, im Jahr 1996 müsse ein Kanzler gewonnen und der Aufbau einer regulären Universitätsverwaltung in Angriff genommen werden. Für den Zeitraum des Nebeneinanderbestehens der Universität und der Pädagogischen Hochschule solle eine Kooperation beider Verwaltungen angestrebt werden.

203 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß seit dem Jahr 1993 - und damit verfrüht - für die Universität Personal eingestellt und seitdem vorgehalten wird. Ohne entsprechendes Votum des Wissenschaftsrats, das für die Gewährung von Bundesmitteln von ausschlaggebender Bedeutung ist, konnte der Aufbau ohnehin nicht vorangetrieben werden. Da dieses Votum erst im November 1995 vorlag, hätte erst nach diesem Zeitpunkt mit der Einstellung von Personal begonnen werden sollen.

Im übrigen ist nicht dargelegt worden, nach welchen Parametern der Personalbedarf ermittelt worden ist. Darüber hinaus ist es unverständlich, daß der Personalbestand im Jahr 1996 weiter erheblich aufgestockt werden soll. Dies um so mehr, als sich abzeichnet, daß der Lehrbetrieb bei der Universität frühestens zum Wintersemester 1999/2000 aufgenommen werden kann.

Insbesondere die für die Bibliothek vorgesehene Personalausstattung erscheint nicht vertretbar. In diesem Bereich würden nach Einstellung zusätzlicher 23 Mitarbeiter insgesamt 60 Bedienstete tätig, obwohl kein einziger Student sie nutzt; dagegen kommt die bereits voll arbeitende Bibliothek der Pädagogischen Hochschule mit einem Drittel dieser Zahl an Mitarbeitern aus.

Aber auch die beabsichtigte Einstellung von 40 Professoren erscheint verfrüht. Der Wissenschaftsrat hat bereits im Jahr 1992 empfohlen,

Berufungen von Professoren in größerer Zahl erst gegen Ende des Jahrzehnts vorzunehmen, was der Rechnungshof nachdrücklich unterstützt.

Der Rechnungshof hält den vorzeitigen Einsatz von Haushaltsmitteln für die dargestellten Personalmaßnahmen mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht für vereinbar. Insbesondere das mit hohen Kosten verbundene Vorhalten von Personal über mehrere Jahre hätte vermieden werden müssen. Der Wissenschaftsrat hatte die Aufnahme des Studienbetriebs an der Universität Erfurt von der Errichtung des Bibliotheksgebäudes abhängig gemacht und dabei gefordert, dem Aufbau der Hauptbibliothek in Jena den Vorrang einzuräumen. Da mit dem Bau in Jena noch nicht begonnen worden ist, durfte - weil der Bibliotheksbau in Erfurt erst nach dem in Jena zu errichten ist - weder für die Verwaltung noch für die Bibliothek in Erfurt zu einem solch frühen Zeitraum Personal eingestellt werden.

Was das vom Rechnungshof geforderte Konzept hinsichtlich des Zusammenführens der Hochschulverwaltungen der Pädagogischen Hochschule und der Universität betrifft, so müßte ein solches nach Auffassung des Rechnungshofs auch deshalb erarbeitet werden, weil es zu gegebener Zeit schwierig werden dürfte, das vorhandene Führungspersonal anderweitig unterzubringen. Das Ministerium sollte zur Vorlage eines entsprechenden Konzepts verpflichtet werden.

Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

**Einrichtung von Laborräumen bei der Pädagogischen Hochschule Erfurt
(Kapitel 15 11)**

Die mit Kosten von rd. 610 TDM verbundene Einrichtung von Laborräumen bei der Pädagogischen Hochschule Erfurt hätte im Hinblick auf deren vorgesehene Eingliederung in die Universität Erfurt unterbleiben müssen.

204 In den Jahren 1993/1994 wurde der Lehrbetrieb hinsichtlich der naturwissenschaftlichen Fächer von der Außenstelle Mühlhausen der Pädagogischen Hochschule Erfurt nach Erfurt verlagert. In diesem Zusammenhang wurden dort mit Kosten von rd. 610 TDM Laborräume eingerichtet.

Die Planungen für die ausschließlich geisteswissenschaftlich orientierte Universität Erfurt sehen vor, Aufgaben und Ressourcen der genannten Hochschule der Universität zu übertragen, jedoch ohne den mathematisch - naturwissenschaftlichen Bereich. Dieser soll nach den Plänen der Landesregierung spätestens im Jahr 1996 aufgelöst werden.

205 Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, in Kenntnis dieser Pläne hätte von der überwiegend im Jahr 1995 erfolgten Einrichtung der Laborräume Abstand genommen werden müssen. Da die Chemie- und Biologielabors von der Universität nicht genutzt werden könnten, müßten diese Räume sogar mit erneutem erheblichen Aufwand für deren Zwecke wieder umgebaut werden.

206 Das TMWFK hat sich zunächst nur zur Frage eines vom Rechnungshof nicht angesprochenen Abrisses der entsprechenden Gebäude geäußert, nicht aber zur Errichtung der Laborräume und deren bei Nutzung durch die Universität notwendigen Umbau.

Es hat nachfolgend dazu ausgeführt, die Aufträge zur Einrichtung der Laborräume seien Anfang des Jahres 1995 erteilt worden. Zu diesem Zeitpunkt sei die Landesregierung davon ausgegangen, daß es in der Universität Erfurt noch ein naturwissenschaftliches Institut geben werde. Im übrigen müßten diese Laborräume weiterhin im Rahmen der Grundschullehrerausbildung, insbesondere in den Fächern Heimat- und Sachkunde sowie Technik und Werken, genutzt werden. Darüber hinaus sei die von Studenten begonnene Regelschullehrerausbildung in den naturwissenschaftlichen Fächern zu Ende zu führen. Dafür bestehe bis Ende 1999 noch Bedarf insbesondere zur Durchführung der von der Studienordnung vorgesehenen Praktika in naturwissenschaftlichen Fächern.

207 Die Einlassung des TMWFK, anfangs des Jahres 1995 habe die Landesregierung noch davon ausgehen können, daß es in der Universität Erfurt ein naturwissenschaftliches Institut geben werde, vermag nicht zu überzeugen. Der Wissenschaftsrat hatte bereits im Jahr 1992 in seinen Empfehlungen vor dem Hintergrund, daß

- die Universität Jena ein breites Fächerspektrum mit einer voll ausgebauten naturwissenschaftlichen Fakultät habe und
- die TU Ilmenau eine Verbreiterung der naturwissenschaftlichen Fächer plane,

davon abgeraten, in Erfurt weitere naturwissenschaftliche Kapazitäten zu errichten. Er hatte seinerzeit bereits auf die Gefahr des Entstehens von Überkapazitäten und auf den hohen Finanzbedarf für diese Fächer hingewiesen.

Hinsichtlich einer möglichen Nutzung der ausschließlich für die Chemie- und Biologieausbildung ausgestatteten Laborräume nunmehr für die Grundschullehrerausbildung in den Fächern Heimat- und Sachkunde sowie Technik und Werken ist nicht dargetan worden, daß die vor der Errichtung der Laborräume vorhandenen Kapazitäten nicht ausgereicht hätten.

Der Rechnungshof ist auch weiterhin der Auffassung, daß die im wesentlichen im Jahr 1995 erfolgte Einrichtung der fraglichen Laborräume hätte unterbleiben müssen. Falls die in Erfurt vorhanden gewesenen Räume den Anforderungen nicht entsprochen haben sollten, hätte vielmehr im Hinblick darauf, daß die naturwissenschaftliche Fachrichtung am Standort Erfurt im Jahr 1996 ohnehin aufgelöst werden sollte, dieser Fachbereich bis dahin in Mühlhausen belassen werden müssen. Damit hätten die entstandenen Kosten von rd. 610 TDM vermieden werden können.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17**Zuwendungen für den Bau einer Kläranlage
(Kapitel 17 32)**

Das damalige Ministerium für Umwelt und Landesplanung gewährte im Jahr 1992 Zuwendungen für den Bau einer Kläranlage, deren Planung auf der Grundlage unzureichend aktualisierter Daten aus der Zeit vor der Herstellung der Einheit Deutschlands erfolgt war. Die Kläranlage ist seit ihrer Fertigstellung im Jahr 1995 nur zu einem geringen Teil ausgelastet. Bei der Förderung der Maßnahme wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) verletzt.

- 208 Eine Kommune beantragte im Jahr 1992 die Förderung des Projekts "Neubau des biologischen Teils der Kläranlage", das in den Jahren 1992 bis 1995 realisiert werden sollte. Die dem Antrag zugrunde gelegte Bemessung der Anlage war vom damaligen Betreiber im Februar 1991 vorgenommen worden. Dabei war der Neubau - ausgehend von einer bereits im Jahr 1982 ermittelten Belastung entsprechend 89.000 Einwohnerwerten (EW) und der auf den angenommenen Anschluß weiterer Gemeinden sowie eine Weiterentwicklung der Industrie gestützten Erhöhung dieser Belastung - für 120.000 EW ausgelegt worden. Abweichend von den ursprünglichen Plänen, die einen zweistufigen Ausbau (zunächst entsprechend 80.000 EW und danach den Endausbau für 120.000 EW) vorgesehen hatten, wurde der überwiegende Teil der Kläranlage von vornherein in der Endausbaugröße errichtet. Die Gesamtinvestitionskosten waren mit 71,8 Mio. DM veranschlagt.

Das Ministerium bewilligte im Jahr 1992 für den Bau des biologischen Teils der genannten Kläranlage Zuwendungen von rd. 17,5 Mio. DM. Nach Änderung des Finanzierungsplans auf 70,5 Mio. DM wurde die Zuwendung im Jahr 1994 auf 17,2 Mio. DM reduziert.

- 209 Im Rahmen der Prüfung der Förderung im Jahr 1995 bei dem jetzigen Betreiber der Anlage, einem kommunalen Zweckverband, hat der Rechnungshof festgestellt, daß die in diesem Jahr probeweise in Betrieb genommene Anlage infolge eines erheblichen Rückgangs des Wasserverbrauchs der Industrie und der privaten Haushalte nur in geringem Maße ausgelastet ist. Er teilte dies dem Ministerium mit und beanstandete, daß dem Zuwendungsempfänger nicht zur Auflage gemacht worden sei, die Dimensionierung der Kläranlage der sich seit dem Jahr 1991 abzeichnenden starken Verringerung des Abwasseranfalls anzupassen.
- 210 Das Ministerium hat die deutliche Reduzierung des Wasserverbrauchs und damit des Abwasseranfalls bestätigt. Es hat mitgeteilt, die Bemessung des biologischen Teils der Kläranlage sei auf der Grundlage eines in den Jahren 1991 und 1992 erarbeiteten Generalentwässerungsplans erfolgt, der insbesondere den Anschluß eines Industriestandorts und einer weiteren Stadt berücksichtigt habe. Weiter hat es die Notwendigkeit der Behandlung des in einer Größenordnung von jährlich 30.000 m³ anfallenden Fäkalschlamm hervorgehoben. Der Anschlußgrad der Kläranlage werde im Jahr 1997 bei rd. 50.000 EW liegen und sich bis zum Jahr 2000 verdoppeln. Dazu sei u.a. der Anschluß eines Industriestandorts und umliegender Gemeinden vorgesehen.
- 211 Die vom Ministerium vorgebrachte Bemessung des biologischen Teils der Kläranlage auf der Grundlage eines Generalentwässerungsplans kann

der Rechnungshof nicht bestätigen. Dieser Plan wurde zwar im Jahr 1992 fertiggestellt, die Bemessung erfolgte aber bereits im Februar 1991.

Der Rechnungshof kann die Einschätzung des Ministeriums hinsichtlich der künftigen Auslastung der Kläranlage nicht teilen, weil sie auf nach seinen Erkenntnissen teilweise unzutreffenden Angaben des Zuwendungsempfängers beruht. Der zuständige Zweckverband gibt die gegenwärtige Belastung der Kläranlage mit 27.000 EW an. Ferner kann Abwasser eines Industriestandorts aufgrund seiner Beschaffenheit nicht in die Kläranlage eingeleitet werden. Bis zum Jahr 2003 ist aufgrund der Überprüfung der Angaben des Zweckverbands durch den Rechnungshof eine maximale Belastung des biologischen Teils der Kläranlage entsprechend 59.100 EW und der Schlammbehandlung mit 79.900 EW zu erwarten.

Angesichts der derzeitigen Belastung der Anlage mit 27.000 EW, die erst im Jahr 2003 auf 59.100 EW steigen wird, hält sie der Rechnungshof für überdimensioniert, da die Anlage bereits eine Kapazität von 80.000 EW aufweist und der überwiegende Teil der Bau- und Ausrüstungsleistungen schon für 120.000 EW ausgelegt ist. Der Rechnungshof verweist auf die Festlegung in der einschlägigen Förderrichtlinie, wonach nur Maßnahmen gefördert werden durften, die wirtschaftlich geplant, nicht aufwendig und auf das unumgängliche Maß beschränkt waren. Diese Voraussetzungen waren hier nicht gegeben. Die Förderung einer Anlage in der genannten Größe, die seit ihrer Fertigstellung nicht einmal zu 50 v.H. ausgelastet ist, hätte somit nicht erfolgen dürfen, zumal sie auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht vertretbar erscheint.

Das Ministerium wird aufgefordert, bei der Förderung von Kläranlagen sicherzustellen, daß diese bedarfsgerecht, ggf. in mehreren Ausbaustufen, geplant und ausgeführt werden.

**Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen
(Kapitel 17 52)**

Die wegen Wegfalls von Zuwendungsvoraussetzungen für den Bau eines Betriebshofes notwendige Rückführung ausgereicher Fördermittel von 2,7 Mio. DM ist mangels dinglicher Sicherung in Frage gestellt.

- 212 Auf Antrag eines Busunternehmens, das einen Linienverkehr im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes betrieb, wurden diesem vom Thüringer Landesamt für Straßenbau Zuwendungen von insgesamt 2,53 Mio. DM nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bewilligt und in den Jahren 1992 bis 1994 aus Kapitel 17 52 ausgezahlt. Weiter wurden Zuwendungen aus Kapitel 17 30 (80 TDM) und 07 03 (125 TDM) gewährt. Die Förderung belief sich damit auf insgesamt 2,735 Mio. DM. Mit Bescheid vom 25. Januar 1995 hat das Thüringer Landesverwaltungsamt dem Busunternehmen die Genehmigung zur Durchführung des Linienverkehrs entzogen. Damit waren die Voraussetzungen für die Förderung weggefallen. Das TMWI hat demgemäß am 17. Juli 1995 sämtliche hinsichtlich der fraglichen Infrastrukturmaßnahme erteilten Zuwendungsbescheide widerrufen.
- 213 Der Rechnungshof hat beanstandet, daß eine dingliche Sicherung für die zweckentsprechende Verwendung der geförderten Anlage - durch Eintragung einer Grundschuld - nicht vor Auszahlung der ersten Zuwendungsrate veranlaßt worden sei. Hierzu wäre der Zuwendungsgeber, da es sich um die Förderung eines sich in privater Hand befindenden Betriebshofes gehandelt habe, nach Nr. 16.2 der Verwaltungsvorschriften zur Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs ver-

pflichtet gewesen. Aufgrund dieses Fehlers müsse das Land im gegebenen Fall, da das entsprechende Grundstück zwischenzeitlich mit Grundschulden zugunsten eines Kreditinstituts hoch belastet sei, mit einem Ausfall seiner Forderungen rechnen.

214 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, vorrangig habe ab dem Jahr 1991 für alle geförderten Vorhaben die Notwendigkeit bestanden, die Fördermittel mit rasch wirksamen Ergebnissen einzusetzen. Insofern habe die Frage von Grundschuldeintragungen und das dabei zu klärende Verfahren nicht an dringlichster Stelle gestanden. Ab dem Jahr 1995 sei die Bewilligung bzw. Auszahlung von Fördermitteln in allen einschlägigen Fällen vom Nachweis von Grundschuldeintragungen abhängig gemacht worden.

215 Der Rechnungshof verkennt nicht die insbesondere in den Jahren 1991 und 1992 bestandene Situation des Landes. Er ist jedoch der Auffassung, daß im vorliegenden Fall spätestens die ab dem Jahr 1993 vorgenommenen Auszahlungen von Fördermitteln nicht ohne eine dingliche Sicherung der Ansprüche des Landes hätten erfolgen dürfen. Da dies unterblieben ist, muß unter den gegebenen Umständen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, daß der Rückforderungsanspruch von 2,735 Mio. DM nicht realisiert werden kann. Zudem ist für das Land daraus seit dem Widerruf der Zuwendungsbescheide ein Zinsschaden von rd. 150 TDM eingetreten. Der Rechnungshof erwartet, daß unverzüglich alle rechtlich gebotenen Schritte unternommen werden, wozu er auch die Prüfung von Regreßansprüchen rechnet.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 19**Zuwendungen für den Städtebau
(Kapitel 19 04)**

Von den gewährten Zuwendungen an Kommunen für den Städtebau wurden in den Jahren 1991 bis 1995 insgesamt rd. 4,7 Mio. DM zweckwidrig als Verwaltungs- bzw. Bearbeitungsgebühren einbehalten.

216 Die Auszahlung von Fördermitteln an die Gemeinden für Maßnahmen im Bereich des Städtebaus obliegt aufgrund einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur seit dem Jahr 1991 der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt. Diese ist berechtigt, eine Bearbeitungsgebühr in Höhe von 0,5 v.H. der bewilligten Zuwendung einzubehalten. Von den für solche Maßnahmen in den Jahren 1991 bis 1995 insgesamt bewilligten Zuwendungen von 948,8 Mio. DM wurden somit rd. 4,7 Mio. DM nicht an die Kommunen ausgezahlt.

217 Der Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung beanstandet, aufgrund dieses Verfahrens seien die im Landeshaushalt veranschlagten Fördermittel nicht in vollem Umfang zweckentsprechend verwendet worden. Die fraglichen Mittel hätten nicht für Verwaltungsausgaben ausgegeben werden dürfen.

- 218 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme vom 5. Februar 1996 darauf verwiesen, daß gem. Pkt. 6.5 Städtebauförderungsrichtlinie (ThStBauFR) Bearbeitungsgebühren und Verwaltungskostenbeiträge zu Lasten der Gemeinde gingen und nicht als förderfähige Kosten anerkannt würden. Es teile die Auffassung des Rechnungshofs nicht, daß das Land die Verwaltungskosten und Bearbeitungsgebühren zu tragen habe. Falls das Land diese Kosten zu übernehmen hätte, müsse ein entsprechender Titel im Einzelplan 19 eingestellt werden. Eine Anmeldung zur Einordnung im Landeshaushalt sei deshalb nicht vorgenommen worden, weil gem. § 5 Treuhandvertrag von den Begünstigten einmalige und laufende Verwaltungskostenbeiträge zu erheben seien. Weiter ist das Ministerium der Auffassung, daß den Gemeinden diese Kosten zuzumuten seien, da der Thüringer Landeshaushalt ohnehin einen Fördersatz von rd. 75 v.H. vorsehe und damit über dem laut Verwaltungsvereinbarung Bund-Land geförderten Komplementäranteil liege, der nur zu einem Fördersatz von $66 \frac{2}{3}$ v.H. führen würde. Die Finanzhilfen in den Landesprogrammen lägen sogar bei 80 v.H., da hier vorwiegend kleine, wenig leistungsfähige Gemeinden gefördert würden.
- 219 Der Rechnungshof kann sich der Meinung des Ministeriums nicht anschließen. Das angewandte Verfahren führt dazu, daß der genannte Anteil bewilligter Zuwendungen nicht an die Gemeinden zur Auszahlung kommt und damit nicht dem Zweck entsprechend verwendet wird. Da die entsprechenden Mittel im Haushaltsplan mit

der Zweckbestimmung Vorauszahlungen bzw. Zuschüsse für Städtebaufördermaßnahmen veranschlagt sind (Kapitel 19 04), ist das teilweise Einbehalten für Bearbeitungsgebühren zudem mit dem Grundsatz der sachlichen Bindung, der besagt, daß u.a. Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck in Anspruch genommen werden dürfen (vgl. § 45 Abs. 1 LHO), nicht vereinbar.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß aus den im Haushaltsplan für Städtebaumaßnahmen veranschlagten Ausgaben keine Verwaltungsausgaben bestritten werden dürfen. Für diese wären ggf. im Haushaltsplan gesondert Mittel nachzuweisen. Das Ministerium sollte künftig demgemäß verfahren.

BEMERKUNGEN ZU MEHREREN EINZELPLÄNEN**Organisation sowie Stellen- und Personalausstattung in den Thüringer Landesministerien
(Einzelpläne 03 bis 09, 15)**

Organisation und Personalwirtschaft der Landesministerien weichen in vielen Fällen von den unter Rechnungshöfen allgemein anerkannten Grundsätzen für die Organisation erheblich ab. Obwohl sachlich nicht hinreichend begründet, wurden zahlreiche Kleinerferate eingerichtet und Referatsgruppen gebildet. Häufig werden Aufgaben des Verwaltungsvollzugs in den Ministerien erledigt.

Stellen- und Arbeitsplatzbeschreibungen sind überwiegend unvollständig.

- 220 Der Rechnungshof hat die Organisation und die Stellen- und Personalausstattung der Landesministerien geprüft. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob der Zuschnitt der Abteilungen und Referate zweckmäßig und wirtschaftlich nach anerkannten Grundsätzen vorgenommen wurde und ob die Stellen- und Personalausstattung angemessen ist. Der Rechnungshof hat neben der "Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien und die Staatskanzlei des Freistaats Thüringen" u.a. die von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder erarbeiteten "Grundsätze für die Organisation von Ministerien" als Prüfungsmaßstab angewendet.
- 221 Der Rechnungshof hat beanstandet, in den meisten Landesministerien sei eine größere Zahl von Abteilungen und Referaten eingerichtet worden, als es sachlich geboten sei. Inhaltlich zusammenhängende Aufgaben

würden teilweise in mehreren Referaten oder Abteilungen bearbeitet. Oft erledigten die Ministerien neben ihren eigentlichen Aufgaben - der Formulierung, Planung und Konzeption von Programmen und Maßnahmen im Auftrag der politischen Leitungsebene, der Gesetzgebung, der Führung und Kontrolle des nachgeordneten Bereichs - auch solche des Verwaltungsvollzugs oder übten beratende Funktionen aus. Einige Abteilungen umfaßten lediglich fünf Referate und lagen damit an der untersten Grenze der in den angeführten Grundsätzen empfohlenen Richtwerte. Oft seien die Abteilungen zusätzlich noch in Referatsgruppen mit in den meisten Fällen nur vier Referaten untergliedert. Viele Referate, in einigen Ministerien die überwiegende Anzahl, seien entgegen den Grundsätzen, die eine Größe von fünf bis zehn Mitarbeitern empfehlen, mit weniger als vier Personalstellen ausgestattet (Kleinreferate).

Der Rechnungshof hat zu bedenken gegeben, daß bei zu starker Aufsplitterung der Aufgaben auf kleine Organisationseinheiten der Abstimmungsbedarf wachse. Auch seien hinreichend große Referate besser geeignet, Erfahrungen zu bündeln, womit eine höhere Qualität der Aufgabenerledigung bewirkt werden könnte. Wechselnde Arbeitsmengen und Arbeitsspitzen ließen sich besser innerhalb der Referate als referatsübergreifend ausgleichen. Überdies seien größere Einheiten bei Urlaubs- und Krankheitsvertretungen flexibler. Als für die Wirtschaftlichkeit unmittelbar bedeutsam hat der Rechnungshof den Umstand bewertet, daß größere Organisationseinheiten bessere Rationalisierungsmöglichkeiten eröffneten und somit Stellen für Referatsleiter und damit Personalausgaben eingespart werden könnten.

Der Rechnungshof hat auch darauf hingewiesen, daß bei zu kleinen Abteilungen oder Referaten die Leitungsspanne des Leiters zu gering sei.

In verschiedenen Einzelfällen hat der Rechnungshof auf fachliche Überschneidungen und unklare sachliche Abgrenzungen aufmerksam gemacht und Organisationsänderungen empfohlen.

Hinsichtlich des Abstimmungsbedarfs und der Wirtschaftlichkeit trafen die für Kleinreferate getroffenen Wertungen nach Auffassung des Rechnungshofs teilweise auch für die Abteilungen zu. Aufgabenverflechtungen mit schwer erkennbaren Trennlinien zwischen den Abteilungen könnten zu Kompetenzstreitigkeiten und Effizienzverlusten führen.

- 222 Die Ministerien haben überwiegend die vom Rechnungshof für die Prüfung der Organisationsstruktur angewandten Kriterien und Grundsätze anerkannt. Einige Ministerien haben die Empfehlungen des Rechnungshofs teilweise umgesetzt, so z. B. fachlich zusammenhängende Aufgaben in einem Referat zusammengefaßt, die Anzahl der Referate verringert und Referatsgruppen aufgelöst. Ein Ressort hat bereits während der laufenden Prüfung seine Organisation nach den anerkannten Grundsätzen wesentlich gestrafft. Einige Ressorts haben in ihren Stellungnahmen darauf hingewiesen, daß interne Organisationsuntersuchungen noch nicht abgeschlossen seien, man werde hierbei aber die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigen.

Einige Ressorts haben ferner erklärt, nicht-ministerielle Aufgaben den nachgeordneten Behörden bereits übertragen zu haben oder kurzfristig übertragen zu wollen. Gegen einzelne Beanstandungen und Empfehlungen des Rechnungshofs haben verschiedene Ressorts auch Einwände erhoben. So hat ein Ressort angeführt, aufgrund der geringen Erfahrung des Personals müsse die Leitungsspanne der Abteilungen und Referate - ggf. nur vorübergehend - tiefer angesetzt werden. Ein anderes Ressort hat als Begründung für Kleinreferate angeführt, daß die Ausstattung mit Personalstellen nicht dem Aufgabenumfang entspreche. Mehrere Ressorts haben eingewendet, der nachgeordnete Bereich bedürfe noch verstärkter Steuerung und Beratung, daraus folge die Notwendigkeit, eigentlich nicht-ministerielle Arbeit bis auf weiteres im Ministerium zu erledigen.

Gegen die konkreten Vorschläge des Rechnungshofs zur Straffung der Organisation wurden in vielen Fällen fachliche Besonderheiten eingewendet. Der Fortbestand von Referatsgruppen wurde teilweise mit dem Argument gerechtfertigt, daß die Einrichtung neuer Leitungsstellen nicht geplant sei, sondern die Gruppen vom Abteilungsleiter oder einem Referatsleiter geleitet würden.

223 Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft der Ministerien, ihre Organisation im Sinne anerkannter Grundsätze wirtschaftlicher zu gestalten. Er verkennt dabei nicht die Schwierigkeiten, die mit dem Aufbau der Ministerien verbunden waren und berücksichtigt auch, daß aufgrund der oft noch nicht hinreichenden Erfahrung der nachgeordneten Behörden in den Ministerien teilweise nicht-ministerielle Aufgaben miterledigt werden müssen oder auch erhöhter Beratungsaufwand,

z.B. für die Träger der Selbstverwaltung, anfällt. Er hält es aber für erforderlich, der Verbesserung des Ausbildungsstandes und der Leistungsfähigkeit des nachgeordneten Bereiches hohe Priorität einzuräumen. Der Rechnungshof erwartet, daß die Ressorts die von ihnen z. Zt. noch wahrgenommenen zusätzlichen, nicht-ministeriellen Aufgaben ständig auf ihre Notwendigkeit hin überprüfen. Dann könnten auch Personalstellen wegfallen.

Die für die Beibehaltung von Kleinreferaten vorgebrachten Gründe überzeugen nicht in allen Fällen. So gibt es in dem Ressort, das für die neuen Bundesländer eine tiefer angesetzte Leitungsspanne als notwendig erachtet, neben Kleinreferaten auch Referate mit wesentlich mehr Mitarbeitern. Der Behauptung, gerade eine sparsame Personalbemessung habe zu der Bildung von Kleinreferaten genötigt, ist entgegenzuhalten, daß nach Einschätzung des Rechnungshofs bei einer Konzentration keine Stellenmehrung erforderlich wird und deshalb Rationalisierungsmöglichkeiten, die sich durch Zusammenfassung verwandter Aufgaben in größeren Referaten ergeben, genutzt werden müssen.

Hinsichtlich der Beibehaltung von sog. Referatsgruppen bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, daß auf diese Bezeichnung verzichtet werden sollte, um mittel- oder langfristig keine stellenmäßigen und besoldungsrechtlichen Erwartungen zu begründen.

224 Der Rechnungshof hat bei der Prüfung u.a. auch beanstandet, daß Arbeitsplatzbeschreibungen für Angestellte bisher nur sehr lückenhaft erstellt worden seien und Stellenbewertungen für Beamtendienstposten in der Regel gänzlich fehlten. Häufig stimmen Arbeitsplatzbeschreibungen nicht mit den tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten überein und

sind für tarifliche Eingruppierungen unbrauchbar. Höhergruppierungen von Angestellten sind teilweise nur aufgrund summarischer Bewertungen vorgenommen worden.

- 225 Die Ressorts haben die Beanstandungen des Rechnungshofs überwiegend anerkannt und fehlende Arbeitsplatzbeschreibungen mit dem dringenden Handlungsbedarf in der Aufbauphase begründet, der Einstellungen auch ohne Vorliegen von Arbeitsplatzbeschreibungen erforderlich gemacht habe. Um drohende Arbeitsrechtsstreitigkeiten zu vermeiden, seien Höhergruppierungen teilweise ohne aktuelle Arbeitsplatzbewertung vorgenommen worden. Die Referate seien aufgefordert worden, rasch Arbeitsplatzbeschreibungen zu erarbeiten.
- 226 Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft der Ressorts, die aufgezeigten Mängel im personalwirtschaftlichen Bereich zügig zu beheben. Er anerkennt, daß es in der Aufbauphase nicht immer möglich war, vollständige Arbeitsplatzbeschreibungen und Stellenbewertungen vorzunehmen. Er weist aber auf die zentrale Funktion dieser Aufgabe für die Organisations- und Personalarbeit einer Behörde sowie für eine sachgerechte Einstufung bzw. Eingruppierung der Bediensteten hin und erwartet, der Beseitigung dieser Mängel hohe Priorität einzuräumen.
- 227 Der Rechnungshof wird sich über die Entwicklung der Organisation der Ministerien weiter informieren und prüfen, ob die oben erwähnten anerkannten Grundsätze hierbei beachtet wurden. Er wird sich hierbei auch überzeugen, ob die notwendigen personalwirtschaftlichen Unterlagen erstellt worden sind.

IT-Ressortpläne, IT-Gesamtplan

Für die Koordinierung des Informationstechnik-Einsatzes in der Thüringer Landesverwaltung sowie für die Mittelanmeldung zum Haushaltsplan fehlen aktuelle IT-Ressortpläne und ein aktueller IT-Gesamtplan.

228 Nach den "Richtlinien für den Einsatz von Informationstechnik (IT) in der Thüringer Landesverwaltung (IT-Richtlinien)" sind von den obersten Landesbehörden IT-Ressortpläne zu erstellen und jährlich zu aktualisieren. Die Staatskanzlei und die Ministerien haben die IT-Ressortpläne dem "Interministeriellen Ausschuß Informationstechnik (IMA-IT)" zur Beratung vorzulegen. Im Rahmen der Geschäftsführung hat das Innenministerium zur Beratung im IMA-IT einen IT-Gesamtplan zu erstellen und jährlich fortzuschreiben. Außerdem führt das Innenministerium auf Basis der IT-Ressortpläne ein IT-Bestandsverzeichnis.

Bei Prüfungen des Informationstechnik-Einsatzes in der Thüringer Landesverwaltung hat der Thüringer Rechnungshof festgestellt, daß bei Ministerien keine aktuellen IT-Ressortpläne vorlagen und bei nachgeordneten Behörden IT-Konzepte als Zuarbeit zu den IT-Ressortplänen fehlten oder nicht aktuell waren. Infolgedessen konnten diese Unterlagen nicht dem IMA-IT zur Beratung vorgelegt werden, und es gibt keinen aktuellen IT-Gesamtplan sowie kein aktuelles IT-Bestandsverzeichnis. Mithin fehlt in der Thüringer Landesverwaltung eine wesentliche Grundlage zur fachgerechten Planung, Bedarfsermittlung und Beschaffung sowie zur ressortübergreifenden Koordinierung der Informationstechnik.

Hierbei sind insbesondere zu nennen:

- die wirtschaftliche Nutzung gemeinsamer Einrichtungen der Informations- und Kommunikationstechnik, wie des Landesrechenzentrums und des Landesdatennetzes
- der Abschluß von Rahmenverträgen
- die Schaffung und Weiterentwicklung IT-spezifischer Richtlinien
- die Vermeidung der Mehrfach-Entwicklung von Programmen
- die Sicherung der Kompatibilität von Hard- und Software und
- das Aufzeigen von Rationalisierungspotentialen.

Weiter fehlen damit unabdingbare Voraussetzungen für die Nachvollziehbarkeit der Anmeldungen zum Haushaltsplan.

229 Der Rechnungshof hat das Thüringer Innenministerium als geschäftsführendes Ressort für den IMA-IT auf die festgestellten Mängel hingewiesen. Durch die damit verbundenen mangelhaften Koordinierungsmöglichkeiten und die fehlende Nachvollziehbarkeit der Anmeldungen zum Haushaltsplan seien Fehlplanungen im IT-Bereich, die vermeidbare oder überhöhte Ausgaben zur Folge haben, nicht auszuschließen.

Das Thüringer Innenministerium müsse dafür sorgen, daß für die Fortschreibung des IT-Gesamtkonzeptes und des IT-Bestandsverzeichnisses künftig aktuelle IT-Ressortpläne rechtzeitig vorgelegt werden. Es sei zu gewährleisten, daß diese auch bei Anmeldungen zum Haushaltsplan zur Verfügung stehen, damit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit bei Beschaffung und Einsatz von Informationstechnik Rechnung getragen werden könne.

- 230 Das Innenministerium hat in seiner Stellungnahme vom 26. Februar 1996 die Feststellungen hinsichtlich der fehlenden Aktualisierung des IT-Gesamtplanes anerkannt. Die Verzögerungen beruhten darauf, daß sowohl für die Erstellung der Ressortpläne als auch des IT-Gesamtplanes ein vom Land Brandenburg entwickeltes Programm "Planung der Informationstechnik (PIT)" genutzt werden sollte, dessen Fertigstellung sowie Anpassung für Thüringen sich verzögert habe. Die IT-Ressortpläne seien nunmehr dem Innenministerium bis zum 10. April 1996 vorzulegen; die Zusammenfassung zum IT-Gesamtplan solle bis spätestens 10. Mai 1996 abgeschlossen sein.
- 231 Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen. Neben der fristgerechten Fertigstellung der IT-Ressortpläne und des IT-Gesamtplanes wird er insbesondere auf eine jährliche Fortschreibung achten.

**Schadenersatzansprüche bei Unfällen von Landesbediensteten
(Einzelpläne 03, 04, 06 und 09)**

Von Dienststellen des Landes sind Schadenersatzansprüche gegen Dritte bei Unfällen von Landesbediensteten häufig nicht geprüft und demgemäß auch nicht geltend gemacht worden. Dem Land sind dadurch mögliche Einnahmen entgangen.

- 232 Nach § 94 Thüringer Beamtengesetz geht der gesetzliche Schadenersatzanspruch eines Beamten wegen Körperverletzung gegen einen Dritten auf den Dienstherrn über, soweit dieser zu Leistungen verpflichtet ist. Für Arbeitnehmer des Landes besteht gem. § 38 BAT - O bzw. § 43 MTArb - O u. a. die Verpflichtung, solche Ansprüche an den Arbeitgeber abzutreten, damit dieser insbesondere den durch Leistung von Krankenbezügen entstandenen Schaden geltend machen kann.

Die Zuständigkeit zur Bearbeitung derartiger Fälle ist nach Kenntnis des Rechnungshofs lediglich hinsichtlich der Versorgungsempfänger und bei Unfällen mit Dienstkraftfahrzeugen ausdrücklich geregelt (Oberfinanzdirektion).

Der Rechnungshof hat bei insgesamt acht Dienststellen im Bereich des TFM, TIM, TKM und TMLNU kontrolliert, inwieweit entsprechende Schadenersatzansprüche geltend gemacht worden sind. Dabei hat sich gezeigt, daß bei fünf der geprüften Dienststellen keinerlei entsprechende Initiativen ergriffen worden waren.

- 233 Der Rechnungshof hat gegenüber dem jeweils zuständigen Ressort beanstandet, die Mehrzahl der geprüften Stellen habe das Bestehen von

Schadenersatzforderungen nicht einmal geprüft. Derartige Ansprüche würden lediglich bei Dienstunfällen mit Dienstkraftfahrzeugen durch die OFD - zuvor beim TFM - zentral umfassend festgestellt und geltend gemacht. Es sei unverständlich, daß dies insbesondere nicht auch bei anderen Dienstunfällen geschehe, zumal die hierzu benötigten Daten ohnehin lückenlos erfaßt seien. Die Dienststellen könnten sich auch nicht mit Erfolg auf das Fehlen einer ausdrücklichen Zuständigkeitsregelung berufen, weil in derartigen Fällen das Ressortprinzip gelte; dies sei häufig nicht beachtet worden.

Der Rechnungshof hat anerkannt, daß bei einer zentralen Beihilfestelle im Rahmen der Bearbeitung von Beihilfeanträgen Schadenersatzansprüche aufgrund von Beihilfeleistungen geltend gemacht worden sind; zum Zeitpunkt seiner Prüfung (Juli 1995) in fünf Fällen insgesamt rd. 12 TDM. Er hat aber kritisiert, daß dies zum einen erst seit Mai 1995 geschehe und daß es zum anderen hinsichtlich der fraglichen Beihilfeberechtigten unterblieben sei, die Frage zu prüfen, ob Schadenersatzansprüche z. B. wegen Fortzahlung der Bezüge bei Dienstunfähigkeit bestehen.

Der Rechnungshof hat weiter beanstandet, vom Polizeipräsidium festgestellte, der OFD - Zentrale Gehaltsstelle - mitgeteilte Schadenersatzansprüche von rd. 87 TDM aus Leistungen der Dienstunfallfürsorge seien offenbar aufgrund bestehender Zuständigkeitsprobleme (keine Beauftragung der OFD) bisher nicht geltend gemacht worden; insoweit drohe zunehmend Eintritt der Verjährung.

Der Rechnungshof hat anerkannt, die Zentralisierung der Bearbeitung von Schadenersatzfällen bei Unfällen mit Dienstkraftfahrzeugen bei der

OFD - zuvor beim TFM - habe sich offenkundig bewährt. Er hat daher empfohlen, das Geltendmachen der hier in Rede stehenden Schadenersatzansprüche ressortübergreifend einer zentralen Stelle der Landesverwaltung zu übertragen.

234 Das TFM hat zugesagt, die Anregung einer zentralen Bearbeitung aufzugreifen.

Auch das TIM tritt für eine zentrale Bearbeitung ein. Es hat in Aussicht gestellt, auch zurückliegende Unfälle auf Schadenersatzansprüche zu überprüfen. Beihilfen für Aufwendungen, für die Schadenersatzansprüche geltend zu machen waren, seien erst ab 1993 gewährt worden; davor seien derartige Aufwendungen nicht beihilfefähig gewesen. Der Schadenersatz werde seit Mai 1995 geltend gemacht; ein Schaden sei nicht entstanden.

Das TKM hält eine Zentralisierung ebenfalls für zweckmäßig. Im übrigen hat es Mängel in der Durchführung eingeräumt und mitgeteilt, es habe Maßnahmen ergriffen, um die Verfolgung der fraglichen Ansprüche bis zu einer anderweitigen Zuständigkeitsregelung sicherzustellen. In diesem Sinne hat sich auch das TMLNU geäußert.

TFM und TIM haben inzwischen Einvernehmen über eine zentrale Bearbeitung der Schadenersatzansprüche bei der OFD erzielt.

235 Der Rechnungshof hält es für geboten, in den einschlägigen Fällen die bisher unterbliebene Prüfung von Schadenersatzansprüchen gegenüber Dritten weitestgehend nachzuholen und bestehende Ansprüche durchzusetzen.

Er geht weiter davon aus, daß im Interesse einer effektiven und effizienten Bearbeitung solcher Fälle die Zuständigkeit baldigstmöglich einer zentralen Stelle übertragen wird. Dazu wäre es erforderlich, Regelungen über die Mitwirkungspflicht aller Landesdienststellen zu treffen. Nur so lassen sich Schadenersatzansprüche des Landes bei Unfällen von Landesbediensteten, und zwar auch im privaten Bereich, feststellen.

Rudolstadt, den 25. März 1996

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Ibel

Stiefel

Naumann

Kalusche

Marschner

Dr. Müllenbach