

Thüringer Rechnungshof

B e m e r k u n g e n 1 9 9 8

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

mit Bemerkungen

zur Haushaltsrechnung 1996

Inhaltsverzeichnis

| | <u>Tn.</u> | <u>Seite</u> |
|--|------------|--------------|
| BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART | | |
| Einleitung | 1 | 8 |
| Feststellungen zur Finanzkontrolle | 2 | 9 |
| Modellversuche | 4 | 10 |
| Haushaltsrechnung, Haushaltsplan, Haushaltsvollzug | | |
| Haushaltsrechnung 1995 | 5 | 11 |
| Haushaltsplan 1996 | 7 | 12 |
| Haushaltsrechnung 1996 | 8 | 12 |
| Haushaltsüberschreitungen | 10 | 13 |
| Abschlußbericht | 14 | 18 |
| Haushaltsreste | 20 | 22 |
| Globale/Pauschale Minderausgaben | 24 | 27 |
| Globale Mehrausgaben | 26 | 28 |
| Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1996 | 27 | 29 |
| Einhaltung der Bürgschafts- und Kreditermächtigungen | 47 | 44 |
| Nettokreditaufnahme und Entwicklung der Staatsschulden | 53 | 50 |
| Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes | 57 | 54 |
| Verpflichtungsermächtigungen | 67 | 67 |

| | <u>Tn.</u> | <u>Seite</u> |
|--|------------|--------------|
| Vermögen des Landes | 68 | 68 |
| Rechnungsprüfung 1996 | 71 | 71 |
| Feststellung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO | 72 | 71 |

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

| | | |
|---|----|----|
| Informationstechnik und Personalbedarf der Zentralen Bußgeldstelle (Kapitel 03 16) | 73 | 72 |
| Änderung des Vertrages für die Unterbringung von Asylbewerbern in einer Gemeinschaftsunterkunft (Kapitel 03 25) | 77 | 79 |
| Erstattungen des Landes an die Landkreise und kreisfreien Städte für die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften (Kapitel 03 25) | 81 | 83 |

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

| | | |
|---|----|----|
| Lehrerbedarf an Regelschulen, Gymnasien und Förderschulen (Kapitel 04 05) | 85 | 89 |
|---|----|----|

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05

| | | |
|---|----|-----|
| Finanzielle Aufwendungen in Betreuungssachen (Kapitel 05 04) | 89 | 107 |
|---|----|-----|

| | <u>Tn.</u> | <u>Seite</u> |
|--|------------|--------------|
| BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07 | | |
| Verspätete Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörden | 92 | 110 |
| Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen im Rahmen des Thüringer Konsolidierungsprogramms / Thüringer Darlehensprogramms (Kapitel 07 02) | 95 | 112 |
| Zuwendung an eine privatrechtliche Gesellschaft (Kapitel 07 03) | 98 | 116 |
| Zuschüsse für den Ausbau von Verkehrslandeplätzen (Kapitel 07 03) | 101 | 120 |
| Zuweisungen im Rahmen des Bundesprogrammes GVFG (Kapitel 07 05) | 104 | 124 |
| Kontrollfahrten und Wartezeiten im Winterdienst (Kapitel 07 09) | 110 | 128 |
| BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08 | | |
| Nicht erstattete Ausbildungsvergütungen für Berufe in der Altenpflege (Kapitel 08 21) | 116 | 133 |
| Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung von pauschalen Fördermitteln durch die Krankenhäuser (Kapitel 08 29) | 120 | 137 |
| Abfindungszahlungen an Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes (Kapitel 08 34) | 124 | 143 |

| | <u>Tn.</u> | <u>Seite</u> |
|--|------------|--------------|
| BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09 | | |
| Vermischung von Landes- und Verbandsaufgaben (Kapitel 09 02 / 09 03) | 128 | 147 |
| Zuschüsse für Altlastensanierung an private Unternehmen - Freistellungen - (Kapitel 09 05) | 132 | 151 |
| Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen zur Umsetzung von Recyclingtechnologien (Kapitel 09 05) | 136 | 155 |
| Entscheidung über Miete oder Kauf eines Dienstgebäudes (Kapitel 09 31) | 140 | 161 |
| BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15 | | |
| Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material einer Hochschule bei Ausübung einer Nebentätigkeit (Kapitel 15 10) | 144 | 166 |
| Erwerb eines Grundstücks durch ein Studentenwerk (Kapitel 15 24) | 148 | 168 |
| Zuwendungen für Investitionen zur Erhaltung von Industrie-, Bau und Kunstdenkmälern (Kapitel 15 31) | 152 | 173 |
| BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17 | | |
| Zuwendungen für die Sanierung und Erweiterung einer Deponie (Kapitel 17 34) | 155 | 176 |

| | <u>Tn.</u> | <u>Seite</u> |
|---|------------|--------------|
| BERATUNGSTÄTIGKEIT DES THÜRINGER RECHNUNGSHOFS | | |
| Führung von IT-Ressortplänen | 160 | 179 |
| Regelungen zur gleitenden Arbeitszeit | 161 | 181 |
| FÄLLE, IN DENEN DIE VERWALTUNG DEN ANLIEGEN DES RECHNUNGSHOFS ENT- SPROCHEN HAT | | |
| Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen der beruflichen Bildung, Fortbildung und Umschulung (Kapitel 04 02) | 162 | 183 |
| IT-Verfahren zur Haushaltsaufstellung (EPl. 06) | 163 | 184 |
| Erstattungen und Zuschüsse an Flug- und Landeplatzhalter (Kapitel 07 03) | 164 | 186 |
| Förderung nach dem „Landesjugendförderplan“ (Kapitel 08 24) | 165 | 187 |
| Zuwendungen an eine Lehr-, Prüf- und Versuchsgut GmbH (Kapitel 09 02) | 166 | 188 |
| Zuwendungen aus der GA „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Kapitel 09 03) | 167 | 190 |
| Kapitalausstattung einer Gesellschaft (Kapitel 17 04) | 168 | 190 |
| Rückforderung zweckwidrig verwendeter pauschaler Fördermittel (Kapitel 17 38) | 169 | 191 |
| Zuwendung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungs- gesetz (GVFG) - Straßenbau | 170 | 192 |

(Kapitel 17 52 - neu Kapitel 07 05)

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|---|
| a. a. O. | am angegebenen Ort |
| ATG | Ausgabebetitelgruppe |
| cbm | Kubikmeter |
| Epl. | Einzelplan |
| ETG | Einnahmetitelgruppe |
| FSU | Friedrich-Schiller-Universität |
| GA | Gemeinschaftsaufgabe |
| GVFG | Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz |
| HG | Haushaltsgesetz |
| IT | Informationstechnik |
| KHG | Krankenhausfinanzierungsgesetz |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| LT | Landtag |
| MLVUA | Medizinal-, Lebensmittel- und Veterinäruntersuchungsamt Thüringen |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SRPSt | Staatliche Rechnungsprüfungsstelle |
| SUA | Staatliches Umweltamt |
| TFM | Thüringer Finanzministerium |
| TGD | Tiergesundheitsdienst e.V. |
| Thür. Verf. | Verfassung des Freistaats Thüringen |
| ThürAltPflG | Thüringer Altenpflegegesetz |
| ThürKHG | Thüringer Krankenhausgesetz |
| ThürVwVfG | Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz |
| TIM | Thüringer Innenministerium |
| TKM | Thüringer Kultusministerium |
| TLD | Thüringisches Landesamt für Denkmalpflege |
| TLVwA | Thüringer Landesverwaltungsamt |
| TMJE | Thüringer Ministerium für Justiz und Europaangelegenheiten |
| TMLNU | Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt |
| TMSG | Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit |
| TMWFK | Thüringer Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur |
| TMWI | Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur |
| VOB | Verdingungsordnung für Bauleistungen |
| VV | Verwaltungsvorschriften |

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

- 1 Der Thüringer Rechnungshof hat in diesem Jahresbericht Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1996, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1996 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 1996; vielmehr wurden auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen (vgl. § 97 Abs. 3 LHO).

Über seine Beratungstätigkeit berichtet der Rechnungshof in einem gesonderten Abschnitt (Tn. 159 ff.).

Zur Unterrichtung des Landtags sind im übrigen beispielhaft Fälle dargestellt, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat (Tn. 162 ff.).

Allgemeine Rückschlüsse auf die Arbeitsweise und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung können aus den Bemerkungen nicht gezogen werden. Zum einen kann stets nur eine relativ geringe Anzahl von Behörden geprüft werden. Zum anderen wird jeweils nur über Teilbereiche der Behördentätigkeit berichtet. Auch darf aus der unterschiedlichen Häufigkeit von Bemerkungen zu den einzelnen Ressorts nicht gefolgert werden, einige Verwaltungen hätten auf die Einhaltung

der einschlägigen Vorschriften nur in geringem Maße geachtet, andere dagegen hätten - weil nicht erwähnt - völlig fehlerfrei gearbeitet.

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 19. Mai 1998

Feststellungen zur Finanzkontrolle

- 2 Dem in den vorangegangenen Jahresberichten angesprochenen Anliegen, eine wirksame und effiziente Beratung der Verwaltung durch Einbringen von Prüfungserkenntnissen in das Haushaltsaufstellungsverfahren sei nur bei rechtzeitiger Übersendung der Haushaltsvoranschläge und einer Beteiligung von Bediensteten des Rechnungshofs an den sog. Referentengesprächen möglich, hatte das TFM durch die Aufnahme entsprechender Regelungen in den Haushaltsaufstellungserlaß 1998 Rechnung getragen.
Die entsprechenden Haushaltsvoranschläge wurden dem Rechnungshof bis auf wenige Ausnahmen übersandt. An den Referentengesprächen haben Vertreter des Rechnungshofs teilgenommen. Die Beteiligung des Rechnungshofs sowie die dabei erzielten Ergebnisse sind von beiden Seiten positiv bewertet worden.
- 3 Hinsichtlich der in den Vorjahresberichten dargestellten Notwendigkeit einer Neuregelung der Aufgaben und Befugnisse der dem Rechnungshof nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen ist anzumerken, daß mit dem TFM grundsätzliches Einverständnis über die Aufnahme ei-

ner Neufassung des § 100 LHO in einen Entwurf zur anstehenden Änderung der Landeshaushaltsordnung erzielt wurde.

Modellversuche

- 4 Durch §5 Abs.1 Thüringer Haushaltsgesetz 1995 war erstmals zugelassen worden, bei nachgeordneten Landesverwaltungen in Modellversuchen Budgetierungsverfahren mit dem Ziel zu erproben, durch erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung wirtschaftlichere Verhaltensweisen und Einsparungen zu erreichen. Der Finanzminister war ermächtigt, bei solchen Modellversuchen eine - gegenüber der nach dem Haushaltsgesetz sonst zulässigen - weitergehende Deckungsfähigkeit von Ausgaben anzuordnen und eine überjährige Verfügbarkeit von Ausgaben ohne Einsparungsauflagen zuzulassen (§ 5 Abs.2 Haushaltsgesetz 1995).

Mit den entsprechenden Modellversuchen wurde am 1. Juni 1995 bei

- der Landeszentrale für politische Bildung
- dem Bildungszentrum der Thüringer Steuerverwaltung und
- dem Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen

begonnen.

Die Modellversuche bei den genannten Verwaltungen wurden im Haushaltsjahr 1996 auf der Grundlage des § 5 Haushaltsgesetz 1996 fortgeführt. Nach dieser im übrigen mit §5 Haushaltsgesetz 1995 übereinstimmenden Vorschrift konnte der Finanzminister zusätzlich zulassen, daß Mehreinnahmen bis zu 50 v. H. zur Verstärkung von Ausgaben der Hauptgruppen 5 bis 8 dienen.

Seit 1. Januar 1997 nehmen weitere neun Verwaltungen an den Modellversuchen teil.

Der Rechnungshof hat mit der Prüfung solcher Modellversuche begonnen. Er hat dazu im Geschäftsjahr 1998 einen Sondersenat gebildet. Über die Ergebnisse seiner Prüfungen wird er den Landtag und die Landesregierung zu gegebener Zeit unterrichten.

Haushaltsrechnung, Haushaltsplan, Haushaltsvollzug

Haushaltsrechnung 1995

- 5 Die Bemerkungen 1997 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1995 vom 3. April 1997 sind dem Landtag und der Landesregierung am 8. April 1997 zugeleitet worden (LT-Drucksache 2/1866). Die Stellungnahme der Landesregierung zu den Bemerkungen wurde dem Landtag am 13. Juni 1997 übermittelt (LT-Drucksache 2/2054).

Der Haushalts- und Finanzausschuß des Landtags hat die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1995 in seinen Sitzungen am 26. und 27. Juni 1997 (49. und 50. Sitzung) beraten und empfohlen, der Landesregierung gem. Artikel 102 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen i. V. m. § 114 LHO Entlastung zu erteilen (LT - Drucksache 2/2092). Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum in der 62. Sitzung am 11. Juli 1997 (TOP 10) angenommen.

- 6 Hinsichtlich der Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 1995 hatte der Haushalts- und Finanzausschuß in seiner Sitzung am 27. Juni 1997 dem Landtag empfohlen, für den Einzelplan 11 gem. § 101 LHO Entlastung zu erteilen. Die Beschlußempfehlung wurde vom Plenum ebenfalls in der Sitzung am 11. Juli 1997 (TOP 10) angenommen.

Haushaltsplan 1996

- 7 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1996 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 14. Dezember 1995 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1996 schloß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen belief sich auf

19.685.787.100 DM.

Das Einnahme- und Ausgabesoll 1996 lag damit um rd. 3,2 v. H. unter dem des Jahres 1995 (20.343,3 Mio. DM). Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt

4.661.452.000 DM

festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1996

- 8 Die Haushaltsrechnung 1996 vom 5. Dezember 1997 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 18. Dezember 1997 (LT-Drucksache 2/2517) vorgelegt.

Die Frist gem. Art. 102 Abs. 1 Satz 2 Thür. Verfassung, wonach die Rechnung im nächsten Rechnungsjahr vorzulegen ist, wurde damit zwar eingehalten. Der Rechnungshof weist aber darauf hin, daß durch die späte Vorlage eine Prüfung der Haushaltsrechnung durch den Rechnungshof und die zeitnahe Berichterstattung an den Landtag und die Landesregierung (vgl. Art. 102 Abs. 2 Thür. Verf.) erschwert werden.

Er hat festgestellt, daß Verzögerungen nicht zuletzt dadurch entstanden sind, daß verschiedene Ressorts erforderliche Zuarbeiten nicht fristgerecht geleistet haben. Das TFM hatte die obersten Landesbehörden mit Schreiben vom 24. Februar 1997 aufgefordert, ihm die Beiträge zur Haushaltsrechnung 1996 innerhalb von vier Wochen nach Übersendung der Zentralrechnung durch die Staatskasse zuzuleiten. Nachdem diese Rechnung den obersten Landesbehörden mit Schreiben vom 30. April 1997 zugestellt worden war, wurden dem TFM bis Ende Mai 1997, also fristgerecht, lediglich von zwei Ressorts entsprechende Beiträge zugeleitet; weitere acht gingen beim TFM bis Ende Juni 1997 ein. Im November 1997 schließlich lagen diesem sämtliche Beiträge vor.

Der Rechnungshof erwartet vom TFM, daß es nachdrücklich auf eine zeitgerechte Vorlage der fraglichen Beiträge hinwirkt, damit die Haushaltsrechnungen künftig früher als bisher fertiggestellt werden können.

- 9 Die Rechnung des Rechnungshofs (EPl. 11) für das Haushaltsjahr 1996 wurde von dessen Präsident dem Landtag gem. § 101 LHO mit Schreiben vom 18. Dezember 1997 (LT - Vorlage 2/1295) zugeleitet.

Haushaltsüberschreitungen

- 10 In der Haushaltsrechnung (Anlage I) sind ausgewiesen:
- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| Überplanmäßige Ausgaben | 497.736.157,76 DM |
| Außerplanmäßige Ausgaben | <u>83.522.309,36 DM</u> |
| Gesamtüberschreitung | 581.258.467,12 DM |

Die ausgewiesenen Haushaltsüberschreitungen hielten sich im einzelnen - bis auf 13 Ausnahmen (Übersicht 1) - innerhalb der in § 7 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes festgelegten Betragsgrenze von 8,0 Mio. DM.

In 11 der über der Betragsgrenze von 8 Mio. DM liegenden Fälle waren rechtliche Verpflichtungen, Rechtsansprüche aus Gesetz oder Tarifvertrag zu erfüllen oder es handelte sich um Ausgabemittel, die von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt wurden. Insoweit war daher ein Nachtragshaushalt nicht erforderlich.

- 11 In den verbleibenden zwei Fällen hat das Finanzministerium am 27. Dezember 1996 außerplanmäßigen Ausgaben in Höhe von 58,5 bzw. 16,5 Mio. DM bei Kapitel 17 26 Titel 883 10 bzw. 883 11 zugestimmt. Hierbei handelte es sich, wie der Anlage I zur Haushaltsrechnung zu entnehmen ist, um zusätzliche Investitionspauschalen an Kommunen, die „für fehlende Eigenmittel als Folge von Steuerausfällen“ gewährt wurden.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß mangels Vorliegens der Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1996 diese Ausgaben nur aufgrund eines Nachtragshaushalts hätten geleistet werden dürfen. Der Finanzminister hat das ihm eingeräumte „Notbewilligungsrecht“ mit seiner Zustimmung zu den fraglichen außerplanmäßigen Ausgaben überschritten. Ausgaben der hier in Rede stehenden Größenordnung hätten einer Ermächtigung durch den Haushaltsgesetzgeber bedurft.

Übersicht 1

| Kapitel Titel | Betrag TDM | Begründung der Überschreitung |
|--------------------------|-----------------------|---|
| 03 14 425 01 | 8.763,3 | Gesetzliche oder tarifvertragliche Bestimmungen [allgem. Begründung a) der Haushaltsrechnung] |
| 03 24 425 01 | 13.676,0 | dto. |
| 03 25 ATG 71 | 28.645,3 | Mehr wegen gesteigerter Aufwendungen für ausländische Flüchtlinge |
| 03 26 643 02 | 21.120,1 | Mehr wegen längerer Verweildauer in den Übergangwohnheimen |
| 04 05 425 01 | 135.229,2 | Gesetzliche oder tarifvertragliche Bestimmungen [allgem. Begründung a) der Haushaltsrechnung] |
| 08 20 653 01 | 25.693,4 | Erhöhte Aufwendungen aufgrund der Übergangsregelungen im Art. 49a Pflegeversicherungsgesetz |
| 08 21 684 01 | 46.931,3 | Steigende Anzahl der Hilfeempfänger und Erhöhung der Pflegesätze |
| 15 11 425 01 | 9.926,1 | Gesetzliche oder tarifvertragliche Bestimmungen [allgem. Begründung a) der Haushaltsrechnung] |
| 17 05 871 01 | 28.189,7 | Sanierungsbeitrag, Inanspruchnahme aus Rückgarantie sowie übernommene Bürgschaften des Freistaats |
| 17 14 646 01 | 46.164,7 | Erhöhte Aufwendungen für Erstattungen nach AAÜG infolge Anstiegs der Anzahl der Berechtigten |
| 17 14 646 03 | 18.463,8 | Erhöhte Aufwendungen infolge Renten Neuberechnung und gesetzlicher Rentenanpassung |
| 17 26 883 10 | 58.478,1 | Zusätzliche Investitionspauschale für fehlende Eigenmittel als Folge von Steuerausfällen an kreisangehörige Gemeinden |
| 17 26 883 11 | 16.524,4 | dto. an kreisfreie Städte |

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

Übersicht 2

| 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 | 725 | - | 44 | - | 769 | - |
| 02 | 1.562 | - | - | - | 1.562 | - |
| 03 | 79.412 | 10 | 589 | - | 80.001 | 2 |
| 04 | 137.232 | 19 | 67 | - | 137.299 | 1 |
| 05 | 19.548 | 91 | 678 | - | 20.226 | 6 |
| 06 | 1.085 | - | - | - | 1.085 | - |
| 07 | 17.221 | - | 5.148 | - | 22.369 | - |
| 08 | 98.374 | - | 75 | - | 98.449 | 1 |
| 09 | 25.114 | 1353 | 755 | 10 | 25.869 | 4 |
| 11 | - | - | - | - | - | - |
| 15 | 14.855 | 282 | 75 | - | 14.930 | 3 |
| 17 | 94.608 | 614 | 75.528 | - | 170.136 | 2 |
| 18 | - | - | 563 | 42 | 563 | 2 |
| 19 | 8.000 | - | - | - | 8.000 | - |
| | 497.736 | 2.369 | 83.522 | 52 | 581.258 | 21 |

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben haben - nach einem leichten Rückgang im Vorjahr - von insgesamt 491,0 Mio. DM im Jahr 1995 um 90,3 Mio. DM auf 581,3 Mio. DM zugenommen. Sie haben damit den bisherigen Höchststand im Jahr 1992 (593 Mio. DM) nahezu wieder erreicht. Dabei sind insbesondere die außerplanmäßigen Ausgaben mit 83,5 Mio. DM (Vorjahr 17,2 Mio. DM) stark angestiegen. Der Gesamtbetrag der Haushaltsüberschreitungen entspricht 3,0 v. H. (Vorjahr 2,4 v. H.) des Haushaltssolls von 19.685,8 Mio. DM.

Der Rechnungshof hält die ohne Ermächtigung im Haushaltsgesetz oder im Haushaltsplan geleisteten Ausgaben ihrer Höhe nach für bedenklich. Die Höhe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben läßt den Schluß zu, daß bei der Aufstellung des Haushaltsplans gegen das Vollständigkeitsgebot verstoßen wurde, indem nicht alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben berücksichtigt worden sind (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO).

Im übrigen ist zu erwähnen, daß von den Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 581,3 Mio. DM, die grundsätzlich durch Einsparungen bei anderen Ausgaben auszugleichen sind (vgl. § 37 Abs. 3 LHO), nach den Angaben in der Haushaltsrechnung nur 172,4 Mio. DM (Vorjahr 132,8 Mio. DM) durch solche Einsparungen bzw. durch Mehreinnahmen gedeckt wurden.

- 13 Die erforderliche vorherige Zustimmung des Finanzministeriums zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben (vgl. § 37 Abs. 1 LHO) lag in der Regel vor. Sowohl die Anzahl als auch der betragsmäßige Umfang der Fälle, in denen solche Ausgaben ohne Einwilligung des TFM geleistet wurden, ist weiter leicht zurückgegangen. In der Haushaltsrechnung 1996 sind insgesamt 21 einschlägige Fälle (Vorjahr 30 Fälle) mit einem Volumen von 2.421 TDM (Vorjahr 2.911 TDM) aufgeführt. In drei dieser Fälle handelt es sich um geringfügige Beträge von bis zu 300,- DM im Einzelfall (Nr. 4.1.8.3 der Richtlinien für die Aufstellung der Beiträge zur Haushaltsrechnung). In den verbleibenden 18 Fällen wäre bei rechtzeitiger Antragstellung die Einwilligung vom Finanzministerium in der Regel erteilt worden. Der Rechnungshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, daß es notwendig ist, solche Verstöße gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen künftig zu vermeiden.

Abschlußbericht

- 14 Das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis weist mit Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 1996 (§ 82 LHO) von

19.642.982.180,87 DM

ein ausgeglichenes Ergebnis aus. Der Ausgleich war durch einen im Haushaltsplan bei Kapitel 17 06 ausgebrachten Haushaltsvermerk zugelassen, wonach u. a. anfangs des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des Haushaltsjahres 1996 gebucht werden durften. Aufgrund dieser Ermächtigung wurden zu Beginn des Haushaltsjahres 1997 aufgenommene Kredite in Höhe von 164,3 Mio. DM noch im Haushaltsjahr 1996 erfaßt.

- 15 Bestandteil des kassenmäßigen Abschlusses ist die der Ermittlung des Finanzierungssaldo dienende Finanzierungsrechnung. In dieser sind einerseits die Ist-Einnahmen um die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, die Entnahmen aus Rücklagen sowie die Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen früherer Jahre und andererseits 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:

-2.556.261.651,05 DM

- 16 Infolge von Mindereinnahmen von 698 Mio. DM, aber nur zusätzlich zu den veranschlagten globalen Minderausgaben eingesparten Ausgaben von 85 Mio. DM ist der nach der Finanzierungsübersicht im Haushaltsplan nachgewiesene Finanzierungssaldo von 1.943 Mio. DM deutlich um 613 Mio. DM überschritten worden.

Wesentliche Abweichungen ergaben sich bei den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (-624 Mio. DM), den eigenen Einnahmen (+280 Mio. DM), den Personalausgaben (+214 Mio. DM), den Übertragungsausgaben (-183 Mio. DM) sowie den Investitionsausgaben (-349 Mio. DM).

- 17 Hinsichtlich der haushaltstechnischen Verrechnungen, die in der Finanzierungsrechnung bei Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich in gleicher Höhe abzusetzen sind, ist anzumerken, daß sich hierbei wiederum eine Differenz ergeben hat, und zwar liegen die der Einnahmeseite um 782 TDM über denen der Ausgabenseite. Der Rechnungshof hatte sich zu der entsprechenden Frage in vorangegangenen Bemerkungen geäußert und auf eine der Ursachen für solche Differenzen - die Veranschlagung und Bewirtschaftung von Einnahmen bzw. Ausgaben bei für die haushaltstechnischen Verrechnungen vorgesehenen Titeln der Obergruppen 38 bzw. 98 - hingewiesen.

Er hat festgestellt, daß bei Kapitel 03 16 Titel 981 01 (Materialbeschaffung für Bekleidung und Ausrüstung der Polizeivollzugsbeamten) auch im Haushaltsjahr 1996 noch Ausgaben geleistet wurden. Da der vom TFM für das Haushaltsjahr 1997 zugesagte Erlaß einer Verfahrensregelung, mittels der die Mängel abgestellt werden sollten, bislang nicht ergangen ist und die Veranschlagung im Haushaltsplan 1998 keine Veränderung erkennen läßt, muß auch weiterhin mit solchen Differenzen gerechnet werden.

Die Differenz ist in einer „Nachrichtlich bereinigten Finanzierungsübersicht“ (Anlage X, Abschnitt B der Haushaltsrechnung 1996) erläutert.

Der korrigierte Finanzierungssaldo beträgt danach - 2.555,5 Mio. DM.

- 18 Die Finanzierungsrechnung für das Haushaltsjahr 1996 weist hinsichtlich der Rücklagen Entnahmen von 245,3 Mio. DM und Zuführungen von 40,6 Mio. DM aus.

Die Entnahmen sind bei Kapitel 09 05 Titel 359 77 mit 33,7 Mio. DM, bei Kapitel 17 16 Titel 359 01 mit 55,8 Mio. DM und (außerplanmäßig) bei Titel 359 02 mit 155,8 Mio. DM nachgewiesen. Die Zuführung erfolgte bei Kapitel 09 05 Titel 919 77.

Die Veränderungen bei Kapitel 09 05 beruhen darauf, daß seit dem Haushaltsjahr 1994 nicht verausgabte zweckgebundene Einnahmen nach dem Abwasserabgabengesetz jeweils der Rücklage zugeführt und im Folgejahr in voller Höhe wieder entnommen werden. Durch diese Praxis entstehen im Entnahmejahr, weil als Einnahme gebucht, scheinbar Mehreinnahmen, die nach der entsprechenden Vorschrift des jeweiligen Haushaltsgesetzes der Rücklage zugeführt werden können. Dies kann - wie im Jahr 1995 geschehen - dazu führen, daß eine Rücklagenzuführung erfolgt, obwohl die tatsächlichen Einnahmen unter den veranschlagten lagen. Der Rechnungshof empfiehlt, künftig je nach Sachlage insoweit entweder nur eine Zuführung oder nur eine Entnahme vorzunehmen.

Die Entnahmen bei Kapitel 17 16 Titel 359 02 von insgesamt 155,8 Mio. DM stammen in Höhe von 131 Mio. DM aus dem für Leistungen an Kommunen und Landkreise gebildeten Landesausgleichsstock. Hierzu ist anzumerken, daß diese Beträge nach der Anlage I zur Haushaltsrechnung offenbar nicht zur Deckung entsprechender Mehr-

ausgaben in diesem Bereich (Kapitel 17 20 bis 17 42) herangezogen wurden. Dies verwundert auch deshalb, weil damit die oben unter Tn. 11 angesprochenen außerplanmäßig an Kommunen geleisteten Ausgaben für zusätzliche Investitionspauschalen von insgesamt 75 Mio. DM, die lt. Haushaltsrechnung teilweise kreditfinanziert wurden, hätten gedeckt werden können.

- 19 Der Haushaltsabschluß für das Jahr 1996 (§ 83 LHO), in dem das Ergebnis der Haushaltsführung unter Berücksichtigung der Haushaltsreste darzustellen ist, weist als rechnungsmäßiges Jahresergebnis einen Überschuß von

97.474.899,30 DM

aus.

Da das kassenmäßige Jahresergebnis - wie in den Vorjahren - mit 0,00 DM ausgewiesen ist, resultiert der Überschuß aus einer Zunahme der in das Haushaltsjahr 1997 übertragenen Einnahmereste um rd. 100,5 Mio. DM bei nur um rd. 3,0 Mio. DM gegenüber dem Vorjahr gestiegenen und in das Folgejahr übertragenen Ausgaberesten.

Der als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis für das Haushaltsjahr nachgewiesene Fehlbetrag von 509.404.354,92 DM entspricht, da das kassenmäßige Gesamtergebnis ebenfalls mit 0,00 DM ausgewiesen ist, der Differenz zwischen den in das Haushaltsjahr 1997 zu übertragenden Haushaltsresten:

| | |
|----------------|---------------------|
| Einnahmereste: | 495.793.330,41 DM |
| Ausgabereste: | 1.005.197.685,33 DM |
| | ----- |
| Saldo | - 509.404.354,92 DM |
| | ===== |

Haushaltsreste

- 20 Bei Einnahmeresten handelt es sich um Beträge, um welche die tatsächlichen Einnahmen eines Haushaltsjahres hinter den im Haushaltsplan veranschlagten zurückgeblieben sind, mit deren Eingang im folgenden Haushaltsjahr jedoch sicher gerechnet werden kann.

In der Haushaltsrechnung 1996 sind bei 11 Haushaltsstellen Einnahmereste in Höhe von insgesamt 495,8 Mio. DM (Vorjahr 395,3 Mio. DM) nachgewiesen. Hierbei handelt es sich ausschließlich um zweckgebundene Einnahmen; die entsprechenden Zahlungen waren vom Bund oder der EU zugesagt. Insoweit wurden durch das Land Ausgaben entweder bereits geleistet oder zumindest bewilligt. Mit der verstärkten Bildung solcher Haushaltsreste wurde übrigens eine Anregung des Rechnungshofs aufgegriffen.

- 21 Ausgabereste sind Beträge, um die bei übertragbaren Ausgaben die tatsächlichen Ausgaben hinter den Ausgabeermächtigungen - einschließlich der aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereste - zurückgeblieben sind und die nach Maßgabe des § 45 LHO 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). Zudem ermächtigt eine haushaltsgesetzliche Regelung den Finanzminister (vgl. § 6 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1996), die Übertragbarkeit von Ausgaben in besonders begründeten Einzelfällen zuzulassen.

In der nachstehenden Übersicht sind die Ausgabereste für das Haushaltsjahr 1996 nach Einzelplänen getrennt und aufgeschlüsselt dargestellt.

Übersicht 3

| Einzelplan | Reste TDM | davon investive Reste | | inv. Ausgaben lt. Plan *) TDM | inv. Ausgaben Ist **) TDM |
|------------|--------------|--------------------------|------|-------------------------------------|---------------------------------|
| | | TDM | v.H. | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 01 | 50 | 0 | 0 | 929 | 708 |
| 02 | 175 | 0 | 0 | 3.594 | 432 |
| 03 | 3.914 | 1.978 | 51 | 99.411 | 75.600 |
| 04 | 3 | 0 | 0 | 19.310 | 13.972 |
| 05 | 0 | 0 | 0 | 11.576 | 10.393 |
| 06 | 4.113 | 773 | 19 | 30.208 | 38.687 |
| 07 | 448.827 | 431.018 | 96 | 2.533.036 | 1.873.333 |
| 08 | 244.512 | 226.152 | 92 | 800.294 | 518.319 |
| 09 | 25.760 | 19.967 | 78 | 552.986 | 389.481 |
| 11 | 0 | 0 | 0 | 55 | 42 |
| 15 | 40.253 | 27.865 | 69 | 257.325 | 222.050 |
| 17 | 198.989 | 123.184 | 62 | 932.422 | 1.001.028 |
| 18 | 20.443 | 20.443 | 100 | 426.695 | 394.788 |
| 19 | 18.159 | 17.659 | 97 | 813.165 | 769.922 |
| | 1.005.198 | 869.039 | 86 | 6.481.006 | 5.308.755 |

*) Investive Ausgaben lt. Plan einschl. verbliebener Ausgabereste

***) Investive Ausgaben im Ist ohne gebildete Ausgabereste

In das Haushaltsjahr 1997 wurden danach Ausgabereste in Höhe von insgesamt 1.005,2 Mio. DM (Vorjahr 1.002,1 Mio. DM) übertragen, davon entfielen 869,0 Mio. DM (86 v. H.) auf Investitionsausgaben. Insgesamt

haben die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr nur leicht (3,1 Mio. DM) zugenommen, wobei eine Zunahme bei den Investitionsausgaben um 31,2 Mio. DM zu verzeichnen ist. Die Ausgabereste beliefen sich insgesamt auf 5,1 v. H. (Vorjahr 4,9 v. H.) der Ist-Ausgaben von 19.643,0 Mio. DM.

Die Haushaltsreste haben sich seit dem Jahr 1991 wie folgt entwickelt:

| <u>Haushaltsjahr</u> | <u>1991</u> | <u>1992</u> | <u>1993</u> | <u>1994</u> | <u>1995</u> | <u>1996</u> |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ausgabereste (Mio. DM) | | 342,5 | 681,6 | 465,7 | 355,2 | 1.002,1 |
| | 1.005,2 | | | | | |
| Einnahmereste (Mio. DM) | | - | - | - | - | 395,3 |
| | 495,8 | | | | | |

- 22 Der Rechnungshof hatte sich in seinen Bemerkungen 1997 (Tn. 24) eingehend mit den Ausgaberesten befaßt und auf die dadurch für den künftigen Haushaltsvollzug entstehenden Unwägbarkeiten hingewiesen. So könne der Fall eintreten, daß bei Übertragung hoher Ausgabereste bei gleichzeitiger Veranschlagung globaler Minderausgaben der Bodensatz an kassenmäßigen Minderausgaben zur Deckung der insoweit notwendigen Einsparungen nicht ausreiche. Dadurch könne es notwendig werden, die Kreditaufnahme - soweit verfassungsrechtlich zulässig - über den geplanten Umfang hinaus auszuweiten. Er sieht seine Befürchtungen dadurch bestätigt, daß nach Angaben des Finanzministeriums Mehrausgaben durch die Inanspruchnahme von Ausgaberesten im Jahr 1996 zumindest in Höhe von 22 Mio. DM nur über Kredite ausgeglichen werden konnten (vgl. hierzu unten Tn. 49).

Angesichts eines Bestands an Ausgaberesten von über einer Mrd. DM empfiehlt der Rechnungshof nochmals, bei der Übertragung von Ausgaberesten einen strengen Maßstab anzulegen.

- 23 Die betragsmäßig größten Ausgabereste im Haushaltsjahr 1996 ergeben sich aus der nachstehenden Übersicht.

Übersicht 4

| Kapitel | Titel | Betrag TDM | Zweck der Ausgabe |
|---------|--------|---------------|---|
| 07 02 | 892 83 | 427.399 | Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen, - Gewerbliche Wirtschaft - |
| 08 02 | 685 74 | 13.011 | Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen |
| 08 25 | 883 02 | 11.500 | Zuweisungen für Investitionen für Behinderteneinrichtungen |
| 08 25 | 893 01 | 134.804 | Zuweisungen für Investitionen für Alteneinrichtungen |
| 08 25 | 893 02 | 23.900 | Zuweisungen für Investitionen für Behinderteneinrichtungen |
| 08 29 | 883 02 | 25.906 | Zuweisungen für Krankenhäuser nach Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz |
| 08 29 | 883 04 | 15.342 | Zuweisungen für Krankenhäuser (§ 9 Abs. 1 und 2 KHG) - Projektförderung - |
| 15 26 | TG 75 | 13.700 | Investive Maßnahmen zur Forschungsinfrastruktur |
| 17 04 | 891 03 | 39.790 | Zuführung an den Konversionsfonds |
| 17 16 | 685 01 | 6.944 | Programm „Arbeitsförderung Ost“ (§ 249 h AFG) |
| 17 16 | 685 01 | 6.829 | Programm "Arbeitsförderung Ost" |
| 17 20 | 653 01 | 25.364 | Zuweisungen zu den Ausgaben für Kindergärten und Kinderkrippen |
| 17 24 | 613 01 | 28.387 | Landesausgleichsstock |

| | | | |
|-------|--------|--------|--|
| 19 04 | 883 22 | 14.562 | Zuschüsse der EU zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative „URBAN“ |
|-------|--------|--------|--|

Erhebliche Veränderungen ergaben sich hierbei gegenüber dem Vorjahr vor allem bei Kapitel 07 02 Titel 892 83 (Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen), die Ausgabereste haben sich um rd. 67 Mio. DM verringert, sowie bei Kapitel 08 25 Titel 893 01 (Zuweisungen für Investitionen für Alteneinrichtungen), die Reste sind um 118,3 Mio. DM gestiegen. Letzteres beruht vor allem darauf, daß bei dem genannten Kapitel übertragene Ausgaben im wesentlichen bei dieser Haushaltsstelle als Ausgabereste nachgewiesen werden. Das hat im gegebenen Fall dazu geführt, daß nach der Haushaltsrechnung bei einem Rechnungssoll von 115,2 Mio. DM (Haushaltsbetrag zzgl. Vorjahresreste) trotz Ausgaben von 58,1 Mio. DM ein Ausgaberest von 134,8 Mio. DM ausgewiesen wird. Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit der Restebildung regt der Rechnungshof an, dieses auch in anderen Fällen angewandte Verfahren zu überdenken und Haushaltsreste künftig jeweils bei dem Titel nachzuweisen, bei dem sie entstanden sind.

Im übrigen empfiehlt der Rechnungshof nochmals, die in besonders begründeten Einzelfällen vom Finanzminister zugelassene Übertragung von Ausgaben (vgl. §6 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1996) künftig in einer Anlage zur Haushaltsrechnung gesondert darzustellen. Er erinnert daran, daß dies von der Landesregierung bereits in ihrer Stellungnahme zu den Bemerkungen 1997 (zu Tn. 23) vom 11. Juni 1997 zugesagt worden war.

Globale/ Pauschale Minderausgaben

- 24 Im Haushaltsplan 1996 - Kapitel 17 16 - waren neben einer globalen Minderausgabe von 225 Mio. DM zusätzlich - nach Hauptgruppen getrennt - pauschale Minderausgaben von insgesamt 192,4 Mio. DM veranschlagt. So waren bei der Hauptgruppe 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben) 71,4 Mio. DM und bei der Hauptgruppe 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse) 74 Mio. DM einzusparen. Insgesamt mußten somit für solche Minderausgaben im Haushaltvollzug Einsparungen von 417,4 Mio. DM erwirtschaftet werden. Nach den Angaben in den Anlagen XIII und XIV zur Haushaltsrechnung ist dies gelungen.
- 25 Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1997 darauf hingewiesen, daß die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe jedenfalls dann verfassungsrechtlichen Bedenken begegne, wenn sie den erfahrungsgemäß verbleibenden Betrag, um den der tatsächliche Mittelabfluß hinter dem nach dem Haushaltsplan vorgesehenen zurückbleibe (Bodensatz), übersteige. Insoweit erfolge ggf. eine mit der Verfassung des Freistaats nicht zu vereinbarende Kompetenzverlagerung vom Parlament auf den Finanzminister. Entsprechendes gilt auch hinsichtlich der erstmals im Haushaltsjahr 1996 bei verschiedenen Hauptgruppen veranschlagten pauschalen Minderausgaben. Diese stellen Negativposten auf der Ausgabeseite des Haushaltsplans dar und dienen - wie eine globale Minderausgabe - der Herstellung des Haushaltsausgleichs. Der Rechnungshof hielt die Veranschlagung solcher Minderausgaben auch deshalb für problematisch, weil der fragliche Bodensatz an veranschlagten, aber nicht abgeflossenen Ausgaben des laufenden Haushaltsjahres - mangels Veranschlagung entsprechender Ausgabemittel - zur Deckung der aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste herangezogen wird. An-

gesichts dessen, daß der genannte Bodensatz in den vergangenen Haushaltsjahren starken Schwankungen unterlegen hat, so daß ein entsprechender Erfahrungswert nur schwer abgeleitet werden könnte, erneuert der Rechnungshof seine Empfehlung, die Zulässigkeit der Veranschlagung solcher globalen bzw. pauschalen Minderausgaben jeweils kritisch zu überprüfen.

Der Rechnungshof sieht sich in seiner Einschätzung dadurch bestätigt, daß der Finanzminister in seiner Unterrichtung des Landtags nach § 10 Abs. 2 LHO über den kassenmäßigen Abschluß des Haushalts 1996 vom 12. März 1997 (Vorlage 2/987) u. a. ausgeführt hat, mit der Höhe der Einsparauflagen sei der Bodensatz abgeschöpft.

Im übrigen ist zu erwähnen, daß die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Bemerkungen 1997 der o. a. Auffassung des Rechnungshofs im Grundsatz zugestimmt hat. Dennoch sind, nachdem dies im Haushaltsplan 1997 unterblieben war, in den Haushaltsplan 1998 erneut globale bzw. pauschale Minderausgaben von insgesamt ca. 350 Mio. DM eingestellt worden.

Globale Mehrausgaben

- 26 Globale Mehrausgaben von 5,0 Mio. DM waren im Haushaltsplan 1996 bei Kapitel 08 02 Titel 971 71 zur Deckung von Fehlbeträgen bei abzuwickelnden Einrichtungen eingestellt. Tatsächlich mußten hierfür 3,5 Mio. DM aufgewendet werden. Für globalen Mehraufwand an sächlichen Verwaltungsausgaben waren zudem bei Kapitel 17 16 Titel 548 01 Ausgaben von 200 TDM veranschlagt, die nach der Haushaltsrechnung nicht in Anspruch genommen wurden.

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1996

27 In der nachfolgenden Übersicht ist die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1996 gemäß Gruppierungsplan dem Haushaltssoll 1996, dem Ist-Ergebnis 1995 sowie dem Haushaltssoll und dem vorläufigen Ergebnis für das Jahr 1997 gegenübergestellt.

Übersicht 5

| Einnahmen/Ausgaben | Ist 1995 | Soll 1996 | Ist 1996 | Veränderung gegenüber 1995 | | Soll 1997 | Ist 1997 ¹ |
|---|----------|-----------|----------|----------------------------|-------|-----------|-----------------------|
| | Mio. DM | Mio. DM | Mio. DM | Mio. DM | v.H. | Mio. DM | Mio. DM |
| 0 Steuern u. steuerä. Abgaben | 8.075 | 8.549 | 7.925 | -150 | -1,9 | 8.622 | 8.017 |
| davon: Steuern | 8.065 | 8.513 | 7.903 | -162 | -2,0 | 8.614 | 7.991 |
| 1 Eigene Einnahmen | 815 | 649 | 929 | 114 | 14,0 | 609 | 989 |
| 2 Zuweisungen und Zuschüssen außer für Investitionen | 4.474 | 4.903 | 4.805 | 331 | 7,4 | 5.037 | 4.965 |
| 3 Schuldenneuaufnahme: | | | | | | | |
| dav.: Kreditmarktmittel brutto | 2.773 | 2.627 | 3.091 | 318 | 11,5 | 2.643 | 3.015 |
| Kreditmarktmittel netto | 1.638 | 1.887 | 2.351 | 713 | 43,5 | 1.578 | 1.950 |
| Zuweisungen für Investitionen; besondere Finanzierungseinn. | 3.518 | 2.958 | 2.893 | -625 | -17,8 | 2.742 | 2.885 |
| Gesamteinnahmen | 19.655 | 19.686 | 19.643 | -12 | -0,1 | 19.653 | 19.871 |
| Bereinigte Gesamteinnahmen | 15.606 | 16.976 | 16.278 | 672 | 4,3 | 16.988 | 16.792 |
| 4 Persönliche Verwaltungsausg. | 4.663 | 4.601 | 4.815 | 152 | 3,3 | 4.542 | 4.878 |
| 5 Sächliche Verwaltungsausg. | 764 | 782 | 802 | 38 | 5,0 | 810 | 811 |
| Ausg. für den Schuldendienst | 1.702 | 1.504 | 1.497 | -205 | -12,0 | 1.935 | 1.970 |
| davon: Zinsen | 567 | 764 | 757 | 190 | 33,5 | 870 | 905 |
| Tilgung | 1.135 | 740 | 740 | -395 | -34,8 | 1.065 | 1.065 |
| 6 Zuweisungen und Zuschüsse außer für Investitionen | 6.808 | 7.334 | 7.151 | 343 | 5,0 | 7.316 | 7.295 |
| Investitionsausgaben gesamt | 4.886 | 5.658 | 5.309 | 423 | 8,7 | 5.031 | 4.893 |
| 7 davon: Bauausgaben | 570 | 648 | 621 | 51 | 8,9 | 517 | 532 |
| 8 Sonstige Investitionsausgaben | 4.316 | 5.011 | 4.688 | 372 | 8,6 | 4.514 | 4.361 |
| 9 Besondere Finanzierungsausg. | 832 | -193 | 69 | -763 | -91,7 | 19 | 23 |
| Gesamtausgaben | 19.655 | 19.686 | 19.643 | -12 | -0,1 | 19.653 | 19.871 |
| Bereinigte Gesamtausgaben | 17.688 | 18.919 | 18.834 | 1.146 | 6,5 | 18.567 | 18.783 |
| Nettofinanzierungssaldo | 2.083 | 1.943 | 2.556 | 473 | 22,7 | 1.579 | 1.991 |

¹ Den Angaben liegen die Ergebnisse des vorläufigen Jahresabschlusses vom 17. April 1998 zugrunde (LT-Vorlage 2/1425).

- 28 Es ist zunächst darauf hinzuweisen, daß sich die Struktur der Haushalte der Länder im Jahr 1996 nicht unwesentlich verändert hat, wodurch die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten des Landes mit denen der Vorjahre beeinträchtigt ist. So wurde den Ländern durch die Bahnreform die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr übertragen, wofür ihnen vom Bund Mittel aus dem Mineralölsteueraufkommen zur Verfügung gestellt werden. Die entsprechenden Zuweisungen des Bundes an den Freistaat Thüringen beliefen sich im Jahr 1996 auf 357 Mio. DM. Weiter sind seit 1. Januar 1996 im Rahmen der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs Ausgaben für Kindergeld als solche nicht mehr zu leisten. Vielmehr erfolgt insoweit eine unmittelbare Verrechnung mit der Steuerschuld. Als Ausgleich wurde der Anteil der Länder am Umsatzsteueraufkommen von 44 v. H. auf 49,5 v. H. angehoben.
- 29 Das nach der Haushaltsrechnung in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene Gesamtvolumen von 19.643 Mio. DM lag um 43 Mio. DM (0,2 v. H.) unter dem veranschlagten Soll von 19.686 Mio. DM und auch geringfügig unter dem des Vorjahres (19.655 Mio. DM).
- 30 Die bereinigten Gesamteinnahmen, also die um Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten, um Entnahmen aus den Rücklagen und um haushaltstechnische Verrechnungen verminderten Gesamteinnahmen, beliefen sich auf 16.278 Mio. DM. Sie lagen damit um 698 Mio. DM unter dem Haushaltssoll von 16.976 Mio. DM. Gegenüber dem Jahr 1995 sind sie um 672 Mio. DM (4,3 v. H.) gestiegen.
- 31 Die Steuereinnahmen blieben im Haushaltsjahr 1996 mit 7.903 Mio. DM um 610 Mio. DM (7,3 v. H.) deutlich hinter dem Haushaltssoll zurück. Damit sind sie erstmals auch im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Das Vorjahresergebnis wurde um 162 Mio. DM bzw. 2 v. H. verfehlt.

Eine wesentliche Ursache für die erhebliche Abweichung vom Haushaltssoll dürfte darin liegen, daß Grundlage für die Veranschlagung der Steuereinnahmen die Steuerschätzung vom Mai 1995 war. Die Ergebnisse der zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes am 14. Dezember 1995 vorliegenden Steuerschätzung vom Oktober 1995, in der die Einnahmeerwartungen nach unten korrigiert worden waren, blieben unberücksichtigt.

Das Aufkommen nach Steuerarten und die Veränderungen gegenüber dem Haushaltsjahr 1995 im einzelnen sind in der nachstehenden Übersicht dargestellt.

Übersicht 6

| Steuerart | Titel | 1995 TDM | 1996 TDM | Differenz zum Vorjahr TDM v.H. | |
|----------------------------|-------|-------------|-------------|-----------------------------------|---------|
| Lohnsteuer | 011 | 2.133.322 | 1.452.266 | -681.056 | - 31,9 |
| Veranlagte Einkommensteuer | 012 | -280.184 | -331.471 | -51.287 | - 18,3 |
| Steuer vom Ertrag | 013 | 29.634 | 25.684 | -3.950 | - 13,3 |
| Körperschaftsteuer | 014 | -16.849 | 50.676 | 67.525 | - |
| Umsatzsteuer | 015 | 5.490.324 | 5.982.647 | 492.323 | + 9,0 |
| Gewerbesteuerumlage | 017 | 16.172 | 17.911 | 1.738 | + 10,7 |
| Zinsabschlagsteuer | 018 | 61.819 | 68.526 | 6.707 | + 10,8 |
| Erbschaftsteuer | 052 | 6.178 | 7.211 | 1.033 | + 16,7 |
| Gründerwerbsteuer | 053 | 180.740 | 183.113 | 2.374 | + 1,3 |
| Kfz-Steuer | 054 | 362.377 | 354.881 | -7.496 | - 2,1 |
| Lotteriesteuer | 057 | 37.015 | 38.493 | 1.477 | + 4,0 |
| Feuerschutzsteuer | 059 | 13.756 | 17.140 | 3.384 | + 24,6 |
| Biersteuer | 061 | 30.520 | 34.838 | 4.318 | + 14,1 |
| Sonst. | 069 | 116 | 950 | 834 | + 715,9 |
| Steuern gesamt | | 8.064.941 | 7.902.864 | -162.077 | - 2,0 |

Der Rückgang der Steuereinnahmen insgesamt gegenüber dem Vorjahr (162 Mio. DM) beruht im wesentlichen darauf, daß das Lohnsteueraufkommen, das im Vorjahr noch zugenommen hatte, um 681 Mio. DM abgenommen hat und damit unter den Stand des Jahres 1993 gefallen ist. Zudem hat sich der bereits in den Vorjahren zu verzeichnende Negativsaldo bei der veranlagten Einkommensteuer weiter um rd. 51,3 Mio. DM verschlechtert. Die insgesamt negative Einnahmeentwicklung wurde auch nicht durch die Zunahme des Körperschaftsteueraufkommens um rd. 67,5 Mio. DM und vor allem durch die um 492 Mio. DM gestiegenen anteiligen Einnahmen des Landes aus der Umsatzsteuer kompensiert.

Die erheblichen Veränderungen bei der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer sind vor allem Folge der oben beschriebenen Neuordnung des Familienleistungsausgleichs. Damit hat sich auch die Struktur der Steuereinnahmen gewandelt. Der Anteil der Umsatzsteuer an den Steuereinnahmen insgesamt ist von 68,1 v. H. im Vorjahr auf 75,7 v. H. im Haushaltsjahr 1996 gestiegen, während der Anteil der Lohnsteuer im gleichen Zeitraum von 26,5 v. H. auf 18,4 v. H. gesunken ist.

- 32 Die steuerähnlichen Abgaben blieben mit rd. 22 Mio. DM zwar unter dem Haushaltssoll von 36 Mio. DM, haben sich aber gegenüber dem Vorjahr (10 Mio. DM) mehr als verdoppelt. Im wesentlichen handelt es sich dabei um zweckgebunden für wasserwirtschaftliche Maßnahmen zu verwendende Einnahmen aus Abgaben, die nach dem Abwasserabgabengesetz (20,8 Mio. DM) erhoben werden.
- 33 Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben bezogen auf die Einwohnerzahl sind ein Indikator für die Steuerkraft des Landes. Die Entwicklung dieses Werts für die neuen Länder seit dem Jahr 1994 ergibt sich aus nachstehender Übersicht.

| Land | Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben je Einwohner | | | | | | | | |
|-------------------------------|---|-------|-------|--------------------------------------|-------|-------|--|------|------|
| | DM | | | in v.H. des Länder- durchschnitts | | | in v.H. des Durch- schnitts der alten Län- der | | |
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1994 | 1995 | 1996 | 1994 | 1995 | 1996 |
| Brandenburg | 2.111 | 3.455 | 3.143 | 101,9 | 105,1 | 98,2 | 60,8 | 95,3 | 85,1 |
| Mecklenburg- Vorpommern | 2.032 | 3.210 | 3.204 | 98,0 | 97,6 | 100,1 | 58,6 | 88,6 | 86,8 |
| Sachsen | 2.131 | 3.334 | 3.207 | 102,9 | 101,4 | 100,2 | 61,4 | 92,0 | 86,9 |
| Sachsen-Anhalt | 2.034 | 3.177 | 3.263 | 98,2 | 96,6 | 101,9 | 58,6 | 87,6 | 88,4 |
| Thüringen | 1.996 | 3.216 | 3.179 | 96,3 | 97,8 | 99,3 | 57,5 | 88,7 | 86,1 |
| Neue Länder (Durchschnitt) | 2.072 | 3.289 | 3.201 | 100,00 | 100,0 | 100,0 | 59,7 | 90,7 | 86,7 |

Quelle: Thüringer Finanzminister und Statistisches Bundesamt

Danach sind die Steuereinnahmen je Einwohner in den neuen Ländern - Ausnahme Sachsen-Anhalt - im Jahr 1996 gegenüber dem Vorjahr gesunken, wobei die Abweichungen vom Durchschnittswert jeweils nur noch relativ gering sind. Der Abstand zu den alten Flächenländern hat sich dagegen wieder leicht vergrößert. Die durchschnittlichen Steuereinnahmen pro Einwohner erreichten nur noch rd. 87 v. H. des Durchschnittswerts dieser Länder.

- 34 Aufgrund gesunkener Steuereinnahmen bei gleichzeitig gestiegenen bereinigten Gesamtausgaben fiel die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) von 45,6 v. H. im Jahr 1995 auf 42,1 v. H. im Jahr 1996. Die Steuerdeckungsquote in den anderen neuen Ländern lag - nach 42 bis 50 v. H. im Vorjahr - zwischen 40 v. H. und 46 v. H.. In den alten (Flächen-) Ländern betrug sie im Durchschnitt rd. 73 v. H. (Vorjahr 77 v. H.). Die Steuerdeckungsquote hat sich somit in den Bundesländern insgesamt negativ entwickelt.

35 Die eigenen Einnahmen des Landes (Hauptgruppe 1) lagen mit 929 Mio. DM um 280 Mio. DM über dem Soll und um 114 Mio. DM (14 v. H.) über denen des Vorjahres. Sie setzen sich aus Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen, Erlösen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen, Zinseinnahmen sowie Darlehensrückflüssen zusammen. Beispielsweise wurden ca. 85 Mio. DM Verwaltungskosten und sonstige Gebühren und Entgelte erhoben und ca. 279 Mio. DM an Geldstrafen und Geldbußen eingenommen.

Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltssoll ergaben sich vor allem bei folgenden Haushaltsstellen:

Übersicht 8

| Kapitel | Titel | Mehreinnahmen Mio. DM | Zweckbestimmung |
|---------|--------|--------------------------|---|
| 07 02 | 119 42 | 65,0 | Rückzahlungen nicht zweckentspr. verwendeter Zuwendungen (Wirtschaftsförderung) |
| 08 02 | 119 43 | 44,0 | Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel |
| 08 19 | 112 71 | 39,0 | Aufkommen aus der Ausgleichs- abgabe nach dem Schwerbehin- dertengesetz |
| 17 04 | 119 41 | 45,0 | Rückforderung von Überzahlun- gen (LEG) |
| 17 04 | 181 01 | 40,0 | Darlehensrückfluß von der LEG |

36 Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen außer für Investitionen (Hauptgruppe 2 des Gruppierungsplans) sind gegenüber dem Vorjahr um 331 Mio. DM (7,4 v. H.) gestiegen, blieben aber

um 98 Mio. DM unter dem Haushaltssoll. Sie setzen sich im Vergleich zum Vorjahr wie folgt zusammen:

| | 1995 | 1996 |
|-------------------------------|----------------|----------------|
| | <u>Mio. DM</u> | <u>Mio. DM</u> |
| Einnahmen von anderen Ländern | | |
| (Länderfinanzausgleich) | 1.067 | 1.081 |
| Bundesergänzungszuweisungen: | | |
| Sonderbedarf | 2.172 | 2.172 |
| Fehlbetrag | 446 | 463 |
| Zuweisungen des Bundes | | |
| (Bahnreform) | - | 357 |
| Zuschüsse der EU | 270 | 198 |
| Erstattungen des | | |
| Bundes und der Länder | 464 | 368 |
| Sonstige Zuweisungen | | |
| und Erstattungen | 55 | 166 |
| | <hr/> | <hr/> |
| Insgesamt | 4.474 | 4.805 |

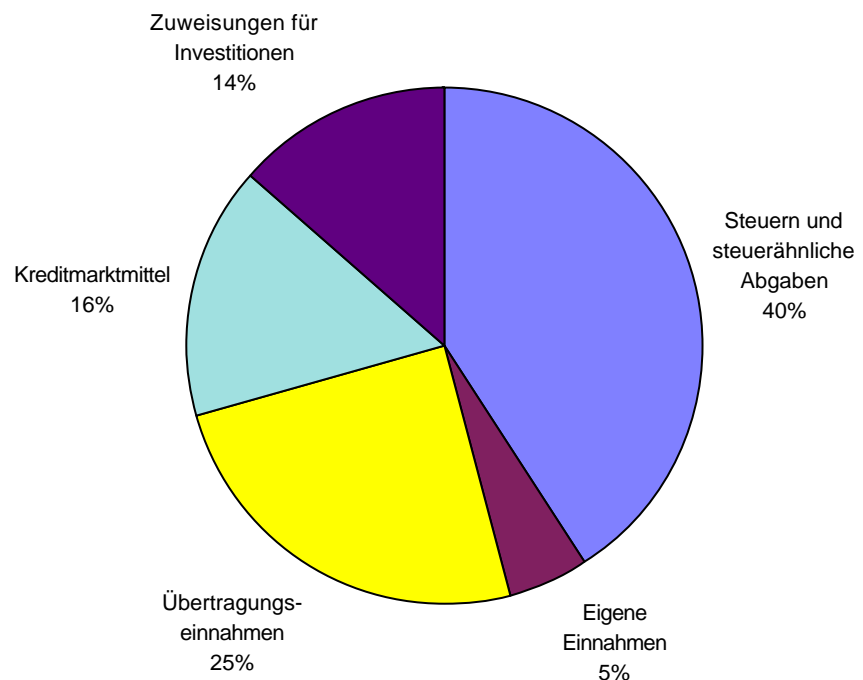
Die Zuweisungen des Bundes für Investitionen beliefen sich nach 2.134 Mio. DM im Vorjahr im Haushaltsjahr 1996 auf 2.406 Mio. DM. Weitere Zuschüsse für Investitionen von rd. 100 Mio. DM stammen von den Landkreisen, kreisfreien Städten und Sozialversicherungsträgern für Krankenhäuser sowie in Höhe von rd. 112 Mio. DM von der EU für den Landwirtschafts- und Umweltbereich.

Die Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Erstattungen) des Bundes und der anderen Länder betragen damit im Haushaltsjahr 1996 insgesamt 6.479 Mio. DM, ohne Zahlungen aufgrund der Bahnreform 6.122 Mio. DM. An solchen Zuweisungen und Zuschüssen waren dem Land im Haushaltsjahr 1995 insgesamt 5.819 Mio. DM zuge-

flossen. Der Anteil dieser Einnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen ist damit von 37,3 v. H. im Vorjahr auf 39,8 v. H. (ohne Bahnreform 37,6 v. H.) gestiegen.

- 37 Die Anteile der verschiedenen Einnahmearten an den Gesamteinnahmen stellen sich im übrigen wie folgt dar:

Abbildung 1



- 38 Die bereinigten Gesamtausgaben (ohne Ausgaben zur Tilgung von Krediten, Zuführungen zu den Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen) sind gegenüber dem Vorjahr um 1.146 Mio. DM bzw. 6,5 v. H. auf 18.834 Mio. DM gestiegen. Ohne Zahlungen zur Bahnreform (356 Mio. DM) haben diese Ausgaben um 4,5 v. H. zugenommen. Sie blieben aber um 85 Mio. DM unter dem Haushaltssoll von 18.919 Mio. DM.

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

| Jahr | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Mio. DM | 1.196 | 2.192 | 2.790 | 3.383 | 2.083 | 2.556 |

Im einzelnen wird hierzu auf unten Tn. 53 ff. verwiesen.

- 40 Die Personalausgaben von 4.815 Mio. DM lagen um 214 Mio. DM über dem Haushaltssoll. Gegenüber dem Vorjahr sind sie um 152 Mio. DM bzw. 3,3 v. H. und damit in geringerem Maße gestiegen als die bereinigten Gesamtausgaben (6,5 v. H.).

Die Veränderungen gegenüber dem Haushaltsjahr 1995 - auch im Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern - ergeben sich aus der nachstehenden Übersicht.

| | Bereinigte Gesamtausgaben Mio. DM (Veränderung zum Vorjahr in v.H.) | Personal- ausgaben Mio. DM (Veränderung zum Vorjahr in v.H.) | Personal- ausgaben- quote v.H. | Personal- ausgaben je Einwohner DM (Veränderung zum Vorjahr in v.H.) |
|------------------------------------|--|---|---|---|
| Brandenburg | | | | |
| 1995 | 19.070 (+ 0,8) | 4.634 (+ 8,5) | 24,30 | 1.827 (+ 8,4) |
| 1996 | 19.275 (+ 1,1) | 4.834 (+ 4,3) | 25,08 | 1.895 (+ 3,7) |
| Mecklenburg- Vorpommern | | | | |
| 1995 | 13.982 (+ 4,9) | 3.374 (+ 9,7) | 24,13 | 1.845 (+ 10,2) |
| 1996 | 14.730 (+ 5,3) | 3.493 (+ 3,5) | 23,71 | 1.920 (+ 4,1) |
| Sachsen | | | | |
| 1995 | 30.385 (+ 10,0) | 7.350 (+ 3,5) | 24,19 | 1.607 (+ 4,0) |
| 1996 | 31.495 (+ 3,7) | 7.567 (+ 3,0) | 24,03 | 1.662 (+ 3,4) |
| Sachsen- Anhalt | | | | |
| 1995 | 20.327 (+ 8,4) | 4.981 (+ 5,6) | 24,50 | 1.811 (+ 6,3) |
| 1996 | 20.197 (- 0,6) | 5.175 (+ 3,9) | 25,62 | 1.896 (+ 4,7) |
| Thüringen | | | | |
| 1995 | 17.688 (+ 2,0) | 4.663 (+ 6,8) | 26,36 | 1.857 (+ 7,3) |
| 1996 | 18.834 (+ 6,5) | 4.815 (+ 3,3) | 25,57 | 1.931 (+ 4,0) |

- 41 Die Personalausgabenquote (Verhältnis der Personalausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) ist trotz des Anstiegs der Personalausgaben gegenüber dem Jahr 1995 auf 25,6 v. H. gesunken, was auf die vergleichsweise stärkere Zunahme der bereinigten Ausgaben insgesamt zurückzuführen ist. Sie liegt aber weiterhin über dem Durchschnittswert für die neuen Länder von 24,8 v. H. Mit durchschnittlichen Personalausgaben je Einwohner von 1.931 DM hat Thüringen überdies im Vergleich zu den anderen neuen Ländern - wie im Vorjahr - den höchsten Wert aufzuweisen.

In den alten Flächenländern lag der entsprechende Wert im Jahr 1996 zwischen 1.910 DM und 2.242 DM. Unter Berücksichtigung dessen, daß die Vergütungen der Bediensteten in den neuen Bundesländern bei nur 84 v. H. der Bezüge in den alten Bundesländern lagen und diese zudem erheblich höhere Pensionsleistungen zu erbringen haben, ist der entsprechende Wert in Thüringen unverhältnismäßig hoch und verdeutlicht die Notwendigkeit weiterer Personaleinsparungen.

Nach § 8 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1996 war die Landesregierung beauftragt, im Jahr 1996 insgesamt 1.706 Planstellen und Stellen einzusparen. Über den Vollzug hat das TFM in Anlage XV zur Haushaltsrechnung, aufgeschlüsselt nach Einzelplänen, berichtet. Die vorgegebene Anzahl einzusparender Planstellen und Stellen wurde danach erreicht.

- 42 Die Entwicklung der Personalausgaben (einschließlich Ausgabereste) im einzelnen ist der folgenden Übersicht zu entnehmen.

Übersicht 10

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | Steigerung 1995/96 (v.H.) |
|------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------------------|
| | (TDM) | (TDM) | (TDM) | (TDM) | (TDM) | (TDM) | |
| Abgeordnete | 11.026 | 13.313 | 14.278 | 14.312 | 18.725 | 17.934 | - 4,2 |
| Beamte | 19.430 | 260.061 | 497.066 | 695.106 | 851.747 | 992.591 | + 16,5 |
| Angestellte | 2.525.569 | 2.828.169 | 3.209.589 | 3.291.351 | 3.368.444 | 3.393.092 | + 0,7 |
| Arbeiter | 139.024 | 201.183 | 221.626 | 219.893 | 222.110 | 219.353 | - 1,2 |
| Sonstige | 59.635 | 123.606 | 101.138 | 96.531 | 124.984 | 131.404 | + 5,1 |
| Versorgung | 0 | 294 | 599 | 1.442 | 3.648 | 5.104 | + 39,9 |
| Beihilfen | 236 | 3.489 | 9.605 | 15.187 | 21.675 | 27.072 | + 24,9 |
| personalbez. Sachausgaben | 1.751 | 13.112 | 23.489 | 34.584 | 40.648 | 32.063 | - 21,1 |
| Summe | 2.756.671 | 3.443.227 | 4.077.390 | 4.368.406 | 4.669.981 | 4.820.166 | + 3,3 |

Seit dem Jahr 1991 haben die Personalausgaben des Landes um insgesamt 74,8 v. H. zugenommen.

Die Personalausgaben sind im Haushaltsjahr 1996 - wenn auch im Vergleich zum Vorjahr (1995: + 6,8 v. H.) abgeschwächt - weiter um 3,3 v. H. gestiegen. Dies beruht vor allem darauf, daß zum 1. Mai 1995 eine lineare Einkommensanhebung von 3,2 v. H. sowie eine Angleichung der Bezüge an die der Bediensteten der alten Bundesländer um 2 Prozentpunkte auf 84 v. H. erfolgt war, während im Jahr 1996 lediglich eine Einmalzahlung von 300 DM für die Monate von Mai bis Dezember 1996 gewährt wurde.

Der Personalausgabenanstieg lag in Thüringen - wie in allen neuen Ländern (s. Übersicht 10) - über dem in den alten Bundesländern (ohne Berlin) von im Durchschnitt 1,6 v. H.

Die Zunahme der Ausgaben für die Besoldung der aktiven Beamten um 16,5 v. H. beruht vor allem auf weiteren Verbeamtungen, was sich auch auf die Ausgaben für Beihilfen (+ 24,9 v. H.) auswirkte.

Die Abnahme der personalbezogenen Sachausgaben um 21,1 v. H. ist auf eine deutliche Verringerung von Leistungen für Trennungsgeld an abgeordnete, versetzte oder eingestellte Bedienstete sowie von Umzugskostenvergütungen zurückzuführen.

- 43 Die Sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51-54 des Gruppierungsplans) sind gegenüber dem Vorjahr von 763,2 Mio. DM um 38,7 Mio. DM auf 801,9 Mio. DM (5 v. H.) gestiegen. Das Haushalts-soll wurde um 20 Mio. DM überschritten.

Sie setzen sich im wesentlichen wie folgt zusammen:

| | 1995 in Mio. DM | 1996 in Mio. DM |
|--|----------------------------|----------------------------|
| Geschäftsbedarf | 14,4 | 12,9 |
| Bücher, Zeitschriften | 6,2 | 5,8 |
| Post- u. Fernmeldegebühren | 57,1 | 54,9 |
| Haltung von Fahrzeugen | 25,6 | 26,1 |
| Geräte, Ausstattungs- u. Ausrüstungsgegenstände | 34,3 | 33,1 |
| Dienst- u. Schutzkleidung | 4,3 | 4,7 |
| Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume | 102,3 | 108,7 |
| Mieten und Pachten | 55,1 | 67,0 |
| Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen | 58,2 | 47,8 |
| Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens | 13,6 | 10,5 |
| Verbrauchsmittel | 44,6 | 46,4 |
| Kunst- u. wissenschaftliche Sammlungen, Bibliotheken | 12,1 | 11,0 |
| Lehr- und Lernmittel | 29,4 | 28,3 |
| Aus- und Fortbildung, Umschulung | 13,5 | 13,8 |
| Sachverständige, Gerichts- u.ä. Kosten | 11,2 | 13,7 |
| Dienstreisen | 17,9 | 17,3 |
| Verfügungsmittel | 0,2 | 0,2 |
| Sonstiges (Titel 531 - 546) | 220,6 | 254,5 |
| Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungskosten | 42,4 | 45,2 |

- 44 Die Ausgaben für Investitionen insgesamt lagen mit 5.309 Mio. DM zwar um 349 Mio. DM (6,2 v. H.) unter dem Haushaltssoll, jedoch um 423 Mio. DM (8,7 v. H.) über denen des Vorjahres. Dabei sind die Bauausgaben gegenüber dem Jahr 1995 um 51 Mio. DM (8,9 v. H.) und die sonstigen Investitionsausgaben um 372 Mio. DM (8,6 v. H.) gestiegen. Die entsprechenden Ausgabeermächtigungen - einschließlich der Ausgabereste aus dem Vorjahr - von insgesamt 6.481 Mio. DM wurden damit nicht ausgeschöpft. Allerdings wurden erneut hohe Ausgabereste in das Folgejahr übertragen (vgl. Tn. 21).
- 45 Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) ist - wie der nachstehenden Übersicht zu entnehmen ist - in allen neuen Bundesländern seit dem Jahr 1991 rückläufig. Sie ist in Thüringen jedoch mit 28,0 v. H. im Jahr 1996 gegenüber dem Vorjahr (27,6 v. H.) stabil geblieben, während sie bei drei der anderen neuen Länder weiter zurückgegangen ist.

Übersicht 11

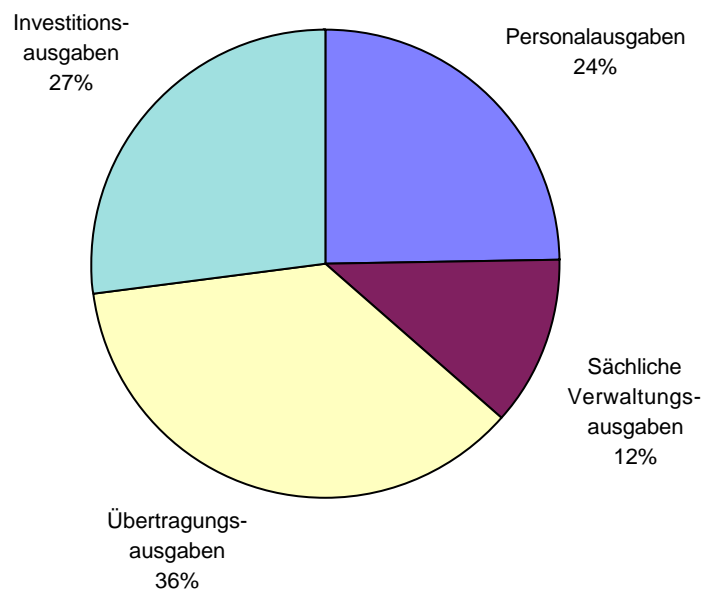
Entwicklung der Investitionsquote seit dem Jahr 1991

| Land | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Brandenburg | 32,77 | 35,52 | 33,27 | 28,76 | 28,76 | 25,65 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 26,35 | 31,62 | 32,17 | 30,56 | 28,12 | 27,90 |
| Sachsen | 38,68 | 34,86 | 32,24 | 28,32 | 30,79 | 32,82 |
| Sachsen-Anhalt | 27,88 | 27,10 | 30,33 | 27,65 | 27,16 | 22,96 |
| Thüringen | 34,40 | 35,90 | 33,23 | 31,16 | 27,62 | 28,02 |

Die Investitionsausgaben des Landes sind in den Jahren 1991 bis 1996 (4.600 Mio. DM - 5.309 Mio. DM) um 15,4 v. H. gestiegen. Im gleichen Zeitraum haben die bereinigten Gesamtausgaben (13.373 Mio. DM - 18.834 Mio. DM) jedoch um 40,8 v. H. und somit erheblich stärker zugenommen. Bei den neuen Ländern insgesamt ist in dieser Zeit bei einer Steigerung der bereinigten Gesamtausgaben um 35,9 v. H. eine Zunahme der Investitionsausgaben um ebenfalls 15,4 v. H. zu verzeichnen.

46 Die Gesamtausgaben verteilen sich auf folgende Ausgabeblöcke:

Abbildung 2



Einhaltung der Bürgschafts- und Kreditermächtigungen

| | | |
|----|---|-----------------|
| 47 | Nach dem Haushaltsgesetz war der Finanzminister ermächtigt, <u>Bürgschaften und Garantien</u> von 1.760,0 Mio. DM einzugehen. | 1.760,0 Mio. DM |
| | Dieser Rahmen wurde mit (59,2 v. H.) ausgeschöpft. | 1.042,1 Mio. DM |

Im Vergleich zum Haushaltsjahr 1995 erhöhte sich der Umfang der im Jahr 1996 neu eingegangenen Bürgschaften und Garantien um 208,2 Mio. DM, was einer Steigerung um 25,0 v. H. entspricht.

Insgesamt wurden lt. Haushaltsrechnung seit dem Haushaltsjahr 1991 vom Land Bürgschaftsverpflichtungen i. H. v. 4.316,7 Mio. DM übernommen. Diese setzten sich im Vergleich zum Vorjahr wie folgt zusammen:

| Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen | <u>31.12.1995</u> <u>Mio. DM</u> | <u>31.12.1996</u> <u>Mio. DM</u> |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|
| - zur Förderung des Wohnungsbaus, der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden sowie des Erwerbs vorhandener Wohnungen | 1.543,2 | 2.161,2 |
| - zur Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen | 23,8 | 28,8 |
| - zur Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben | | <u>1.707,6</u> |
| <u>2.126,7</u> | | |
| Gesamt | 3.274,6 | 4.316,7 |

Im Haushaltsjahr 1996 beliefen sich die Zahlungen infolge der Inanspruchnahme aus Bürgschaften auf insgesamt 57,3 Mio. DM; veranschlagt waren 25 Mio. DM. Sie haben sich damit gegenüber dem Vorjahr (24,1 Mio. DM) mehr als verdoppelt. Erforderlich wurden Auszahlungen in etwa 90 Fällen mit Einzelbeträgen zwischen 45,68 DM und 18 Mio. DM.

Nachfolgend sind die kumulierten Ausfallzahlungen sowohl absolut als auch im Verhältnis zum jeweiligen Bestand an übernommenen Bürgschaften dargestellt.

Übersicht 12

| Zeitraum | übernommene Bürgschaften Mio. DM | Ausfallzahlungen (kumuliert) Mio. DM | Verhältnis Spalte 2:1 in v.H. |
|-----------------|---|---|--|
| | 1 | 2 | 3 |
| bis 31.12.93 | 1.772,7 | - | - |
| bis 31.12.94 | 2.440,8 | 3,3 | 0,1 |
| bis 31.12.95 | 3.274,6 | 27,4 | 0,8 |
| bis 31.12.96 | 4.316,7 | 84,7 | 2,0 |

Auch wenn der prozentuale Anteil der Ausfallzahlungen im Verhältnis zur Höhe der übernommenen Bürgschaften gering erscheint, waren die tatsächlichen Ausgaben - mit zunehmender Tendenz - beachtlich. Nach den bisher vorliegenden Zahlen mußten im Jahr 1997 bereits nahezu 100 Mio. DM und damit mehr als in den Jahren bis 1996 insgesamt für derartige Zahlungen aufgebracht werden.

Der Rechnungshof hat bereits in vorangegangenen Bemerkungen auf die erheblichen Risiken hingewiesen, die ein hoher Bestand an Eventualverbindlichkeiten mit sich bringt. Dabei sieht er vor allem Gefahren für die

im gewerblichen Bereich übernommenen Bürgschaften (2.126,7 Mio. DM). Er verkennt nicht, daß in den neuen Bundesländern ein höherer Bedarf an solchen Garantieübernahmen als in den alten Bundesländern besteht. Allerdings hält er die vom Land Thüringen eingegangenen Eventualverbindlichkeiten (rd. 4,3 Mrd. DM) im Vergleich mit dem entsprechenden Obligo anderer neuer Länder für sehr hoch. So beliefen sich die Bürgschaftsübernahmen Ende des Jahres 1996 durch das Land Brandenburg auf insgesamt 2.301,0 Mio. DM, Mecklenburg-Vorpommern auf 2.869,1 Mio. DM und Sachsen-Anhalt auf 2.990,0 Mio. DM.

48 Hinsichtlich der Einhaltung des Kreditermächtigungsrahmens ist auf folgendes hinzuweisen:

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Haushaltsgesetz 1996 war der Finanzminister ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben die im Haushaltsplan vorgesehenen Kredite bis zur Höhe von 2.627,2 Mio. DM aufzunehmen. Dieser Betrag durfte gem. § 2 Abs. 1 S. 2 a. a. O. in Höhe unvorhergesehener und unabweisbarer Komplementärmittel, die das Land zur Mitfinanzierung von durch die Europäische Gemeinschaft oder vom Bund zweckgebunden zur Verfügung gestellten Ausgabemitteln erbringen muß, sowie um ungedeckte Mehrausgaben nach § 7 Abs. 1 Haushaltsgesetz aufgestockt werden.

Außerdem war der Finanzminister ermächtigt, zusätzliche Kredite in Höhe vorzeitig getilgter Darlehen aufzunehmen, soweit dies vor allem zur Erlangung günstigerer Kreditbedingungen notwendig war (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz).

Der Rechnungshof hat dem Finanzministerium mitgeteilt, dem haushaltsgesetzlich eingeräumten Kreditermächtigungsrahmen von 3.038,1 Mio. DM, der sich wie folgt errechnet, stünden lt. Haushaltsrechnung Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben von insgesamt 3.090,8 Mio. DM gegenüber:

Kreditaufnahmeermächtigung

| | |
|---|--------------------|
| gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Haushaltsgesetz 1996 | 2.627,2 Mio. DM |
| gem. § 2 Abs. 1 S. 2 Haushaltsgesetz 1996 | |
| aufgrund ungedeckter Mehrausgaben | 409,8 Mio. DM |
| Vorfinanzierungen gem. § 6 Abs. 2 HG 1996 | <u>1,1 Mio. DM</u> |
| Gesamtermächtigung | 3.038,1 Mio. DM |
| Bei Kreditaufnahmen von | 3.090,8 Mio. DM |
| bestehe somit eine Differenz von | 52,7 Mio. DM. |

- 49 Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme geltend gemacht, unvorhergesehene und unabweisbare ungedeckte Ausgaben entstünden neben den oben angegebenen auch dann, wenn Ausgabereste in Anspruch genommen würden, zu deren Deckung der „Bodensatz“ an Minderausgaben nicht ausreiche. So hätten in das Jahr 1996 übertragene und in Anspruch genommene Ausgabereste bei Kapitel 17 04 von 22 Mio. DM mangels anderer Deckungsmöglichkeiten durch Kreditaufnahmen ausgeglichen werden müssen. Um solche ungedeckten Mehrausgaben handle es sich zudem, wenn die etatisierten Ausgaben zwar nicht überschritten, die veranschlagten korrespondierenden Einnahmen aber unvorhergesehen nicht voll erfüllt worden seien. Derartige Mehrausgaben im Sinne des Haushaltsgesetzes seien saldiert in Höhe von 33 Mio. DM entstanden. Der Kreditermächtigungsrahmen erhöhe sich somit um

55 Mio. DM auf insgesamt 3.093,1 Mio. DM, der allerdings auch zu 99,9 v. H. in Anspruch genommen worden sei.

50 Die Auffassung des Finanzministeriums wird vom Rechnungshof nicht geteilt. Ein Überschreiten der in § 2 Abs. 1 S. 1 Haushaltsgesetz 1996 betragsmäßig festgelegten Kreditermächtigung war nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, die hinsichtlich der vom Finanzministerium mit 55 Mio. DM bezifferten Mehrausgaben nicht vorlagen. Wie oben bereits erwähnt, durfte der fragliche Betrag u. a. in der Höhe überschritten werden, in der ungedeckte Mehrausgaben nach § 7 Abs. 1 HG 1996 vorlagen. Um solche Mehrausgaben handelt es sich nach dieser Vorschrift aber nur, wenn infolge eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses eine über- oder außerplanmäßige Ausgabe erforderlich (Art. 101 der Verfassung des Freistaats Thüringen) geworden ist. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Bestimmung müssen die Mehrausgaben durch über- oder außerplanmäßige Ausgaben entstanden sein, hinsichtlich der an anderer Stelle des Haushaltsplans die grundsätzlich erforderlichen Einsparungen nicht erbracht werden konnten. In den vom Finanzministerium angeführten Fällen lagen zwar ungedeckte Mehrausgaben vor. Da sich diese aber im Rahmen der Ausgabeermächtigungen hielten und somit nicht zu über- oder außerplanmäßigen Ausgaben führten, kann das Finanzministerium die Ausweitung des Kreditermächtigungsrahmens nicht auf § 2 Abs. 1 S. 2 HG 1996 stützen.

Auch andere Vorschriften, aus denen eine zusätzliche Kreditaufnahmeermächtigung hätte hergeleitet werden können, sind nicht einschlägig. Insbesondere wurden mangels vorzeitiger Darlehenstilgungen keine Kredite nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz aufgenommen und Kreditermächtigungen aus dem Vorjahr, die noch hätten genutzt werden können (vgl. § 18 Abs. 3 S. 1 LHO), standen nicht zur Verfügung.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß - ausgehend von den Angaben in der Haushaltsrechnung - der im Haushaltsgesetz 1996 festgelegte und den Finanzminister bindende Rahmen für Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben (vgl. § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO) um 52,7 Mio. DM überschritten wurde.

51 Im übrigen sei in diesem Zusammenhang erwähnt, daß einer Empfehlung des Rechnungshofs in vorangegangenen Bemerkungen, die zur Kreditaufnahme ermächtigenden Vorschriften im Haushaltsgesetz stärker an den Anforderungen des Art. 98 Abs. 2 Satz 1 der Thüringer Verfassung auszurichten, mit einer Neufassung der entsprechenden Regelungen im Haushaltsgesetz 1998 (§ 2 a. a. O.) Rechnung getragen wurde. Danach sind insbesondere zusätzliche Kreditaufnahmen, um die unvorhergesehenen und unabweisbaren Komplementärmittel, die das Land zur Mitfinanzierung der von der Europäischen Gemeinschaft oder vom Bund zweckgebunden zur Verfügung gestellten Ausgabemittel erbringen muß, und um die nicht durch sonstige Einnahmen gedeckten unabweisbaren Mehrausgaben zu finanzieren, nur noch bis zur Höhe von 10 v. H. der im Haushaltsplan vorgesehenen Kredite zulässig.

52 Gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1996 war der Finanzminister weiter ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel der Staatshauptkasse jeweils kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von 5 v. H. des Haushaltsvolumens, also bis zu 984,3 Mio. DM, aufzunehmen. Von dieser Ermächtigung machte der Finanzminister, was aufgrund der regelmäßig innerhalb von zwei bis vier Kalenderwochen erfolgten Rückzahlung derartiger Kredite gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 LHO zulässig ist, mehrfach Gebrauch. Der zum Jahresabschluß noch offene Kassenkredit von 685,9 Mio. DM wurde bis zum 8. Januar 1997 zurückgezahlt.

Damit wurde auch die Bestimmung des § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 LHO eingehalten, daß Kassenverstärkungskredite nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen wurden, fällig werden dürfen.

Ursächlich für die Aufnahme von Kassenkrediten war nicht zuletzt, daß die Steuereinnahmen hinter den Erwartungen zurückblieben, so daß eine Vielzahl solcher Kreditaufnahmen notwendig wurde. Dies wird auch bei einem Soll/Ist-Vergleich der für derartige Kredite zu zahlenden Zinsen deutlich. So lagen die entsprechenden Aufwendungen um nicht weniger als 11,1 Mio. DM über dem dafür bei Kapitel 17 06 Titel 575 05 veranschlagten Betrag von 3 Mio. DM. Andererseits war von Zinseinnahmen aus kurzfristigen Geldanlagen von 14 Mio. DM ausgegangen worden, wovon tatsächlich lediglich 1,1 Mio. DM erzielt werden konnten.

Nettokreditaufnahme und Entwicklung der Staatsschulden

53 Die Nettokreditaufnahme des Landes - Saldo aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und der Tilgung von Schulden - betrug im Haushaltsjahr 1996 lt. Haushaltsrechnung:

| | |
|---------------------------------------|----------------------|
| Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt | 3.090,8 Mio. DM |
| Tilgung von Schulden am Kreditmarkt | <u>740,0 Mio. DM</u> |
| Nettoneuverschuldung 1996 | 2.350,8 Mio. DM |

Die Nettokreditaufnahme hat damit nicht nur gegenüber dem Vorjahr (1.638,5 Mio DM) um 712,3 Mio. DM zugenommen, sondern lag auch um 463,6 Mio. DM über der nach dem Haushaltsplan vorgesehenen von 1.887,2 Mio. DM.

54 Nach Art. 98 Abs. 2 Thüringer Verfassung, § 18 Abs. 1 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten.

Im Haushaltsplan 1996 waren veranschlagt:

| | |
|---|------------------------|
| Investitionsausgaben von | 5.658,6 Mio. DM |
| vermindert um Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen Dritter für Investitionen | 2.875,7 Mio. DM |
| Anrechenbare Investitionsausgaben | <u>2.782,9 Mio. DM</u> |
| Nettokreditaufnahme | 1.887,2 Mio. DM |

Die veranschlagte Nettokreditaufnahme unterschreitet die anrechenbaren Investitionen damit um 895,7 Mio. DM.

Zum Haushaltsvollzug 1996 ist festzuhalten:

| | |
|----------------------|------------------------|
| Investitionsausgaben | 5.308,7 Mio. DM |
| abzügl. Minderungen | <u>2.618,4 Mio. DM</u> |
| Investitionen netto | 2.690,3 Mio. DM |
| Nettokreditaufnahme | <u>2.350,8 Mio. DM</u> |

Die Nettokreditaufnahme blieb somit im

| | |
|---------------------|---------------|
| Haushaltsvollzug um | 339,5 Mio. DM |
|---------------------|---------------|

unter den maßgeblichen Investitionen.

Die verfassungsmäßig vorgegebene Kreditobergrenze wurde damit sowohl bei der Veranschlagung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Der Rechnungshof weist vorsorglich nochmals darauf hin (s. Tn. 50 der Bemerkungen 1997), daß es bei der Veranschlagung globaler Minderungen grundsätzlich notwendig ist, bei der Ermittlung der verfas-

sungsmäßigen Kreditobergrenze im Rahmen der Haushaltsaufstellung eine anteilige Kürzung der veranschlagten Investitionsausgaben zu berücksichtigen. Dies folgt daraus, daß Einsparungen zur Deckung globaler Minderausgaben regelmäßig auch bei den veranschlagten Investitionsausgaben erfolgen, was durch die Zusammenstellung in Anlage XIII zur Haushaltsrechnung 1996 belegt wird.

Angesichts der Höhe der Differenz zwischen den veranschlagten Nettoinvestitionsausgaben und der vorgesehenen Nettokreditaufnahme (895,7 Mio. DM) konnte eine solche Verringerung im Haushaltsjahr 1996 zwar von vornherein nicht zu einem Überschreiten der Kreditobergrenze führen. Bei sinkenden Investitionsausgaben könnte die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe jedoch relevante Auswirkungen auf die Berechnung der Kreditobergrenze haben.

55 Die Verschuldung des Landes hat sich gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwickelt:

| | 31.12.1995 | 31.12.1996 |
|---|----------------|----------------|
| | <u>Mio. DM</u> | <u>Mio. DM</u> |
| Schulden am Kreditmarkt: | | |
| Schuldscheindarlehen | 9.686,5 | 11.237,3 |
| Landesschatzanweisungen | <u>2.200,0</u> | <u>3.000,0</u> |
| Summe der Staatsschulden | 11.886,5 | 14.237,3 |
| Eventualverbindlichkeiten: | | |
| Bürgschaften und Garantien | 3.274,6 | 4.316,7 |
| Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen | <u>44,4</u> | <u>43,3</u> |
| Gesamtverschuldung | 15.205,5 | 18.597,3 |

Das TFM hat - wie zugesagt - die durch den Abschluß von Leasingverträgen entstandenen Verbindlichkeiten erstmals in der Haushaltsrechnung (Anlage XVI) gesondert dargestellt. Danach beruhen die Verbindlichkeiten auf Zahlungsverpflichtungen aus einem Leasingvertrag, der für den im Jahr 1996 fertiggestellten 1. Bauabschnitt des Regierungsviertels in Erfurt, Am alten Steiger, abgeschlossen wurde. Derartige Verbindlichkeiten sind nach Auffassung des Rechnungshofs wegen ihres kreditähnlichen Charakters bei der Darstellung der Verschuldung des Landes zu berücksichtigen.

56 Die im Haushaltsjahr 1996 für Kredite - einschließlich Geldbeschaffungskosten - zu zahlenden Zinsen von 756,8 Mio. DM lagen um 190 Mio. DM über denen des Vorjahres. Nach dem vorläufigen Jahresabschluß für das Haushaltsjahr 1997 sind die entsprechenden Ausgaben weiter auf 905,3 Mio. DM gestiegen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes

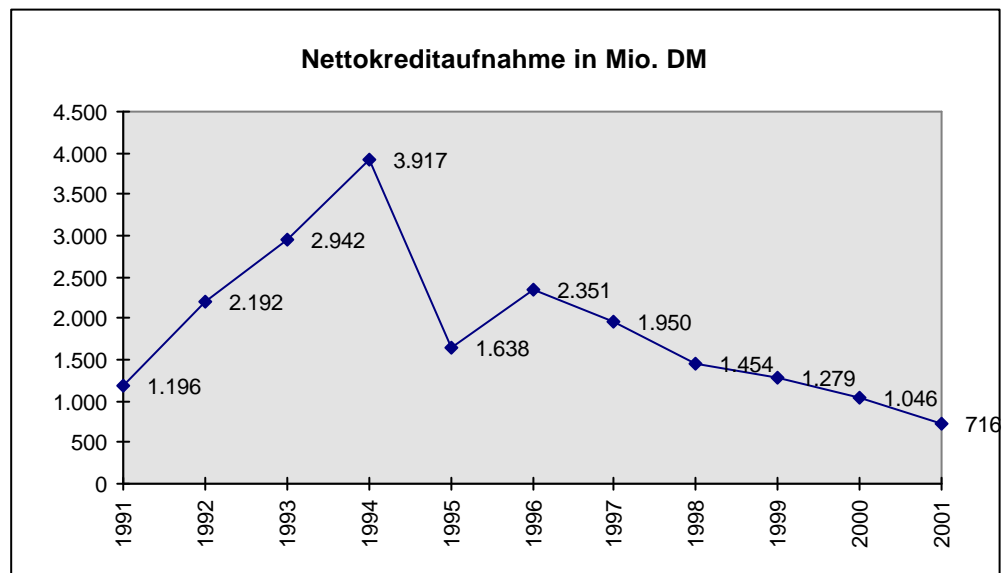
57 Das kontinuierliche Ansteigen der Staatsverschuldung, die in den folgenden Haushaltsjahren zu erheblichen Belastungen führen wird, hat sich in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 fortgesetzt. Die aus dem Finanzierungsdefizit resultierende Nettokreditaufnahme, die im Jahr 1995 trotz einer Planüberschreitung (+ 138 Mio. DM) hatte zurückgeführt werden können, ist im Jahr 1996 wieder deutlich gestiegen. Mit einer Nettokreditaufnahme von 2.351 Mio. DM wurde das Haushaltssoll, das bereits eine höhere Neuverschuldung vorgesehen hatte, um nicht weniger als rd. 464 Mio. DM überschritten.

Nach den Haushaltsplänen für die Jahre 1997 und 1998 und nach der mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahr 2001 sollte die Neuverschuldung vom Jahr 1997 an kontinuierlich verringert werden. Dabei konnte allerdings schon das für das Jahr 1997 gesteckte Ziel nicht erreicht werden. Die geplante Nettokreditaufnahme wurde im Haushaltsvollzug nach Angaben des Finanzministeriums um 372,4 Mio. DM überschritten. Hinsichtlich der Planzahlen für die Folgejahre ist anzumerken: Die Annahmen für die Haushaltsjahre ab 1999 mußten gegenüber der Finanzplanung des Vorjahres bereits aufgrund des Ergebnisses 1996 nach oben korrigiert werden. Hatte beispielsweise der mittelfristige Finanzplan für die Jahre 1996 bis 2000 noch eine Rückführung der Nettokreditaufnahme im Jahr 2000 auf 603 Mio. DM vorgesehen, wird im derzeit gültigen Finanzplan für dieses Jahr von einer solchen von 1.046 Mio. DM ausgegangen und die Neuverschuldung soll auch im Jahr 2001 noch bei 716 Mio. DM liegen. Dabei wurden die Einnahmeerwartungen zwar reduziert, insbesondere wurde ein geringerer Anstieg der Steuereinnahmen prognostiziert. Doch beruhen diese Annahmen auf der Steuerschätzung vom Mai 1997, die aufgrund der Steuerschätzung im Herbst 1997 weiter nach unten korrigiert werden müssen. Wenn es also nicht gelingt, die Ausgaben weiter als bisher vorgesehen zurückzuführen,

ren, muß - was durch die vorläufigen Zahlen für das Jahr 1997 bestätigt wird - erwartet werden, daß selbst die nunmehr geplante verringerte Reduzierung der jährlichen Neuverschuldung nicht zu verwirklichen sein wird.

Die Entwicklung der Nettokreditaufnahme im einzelnen verdeutlicht Abbildung 3. Dieser wie den folgenden Abbildungen liegen bis zum Jahr 1997 stets die (ggf. vorläufigen) Ist-Zahlen, für das Jahr 1998 die Zahlen des Haushaltsplans und ab dem Jahr 1999 die Angaben im Mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 1997 bis 2001 zugrunde.

Abbildung 3



58 Die Schulden aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln haben in Thüringen und in den anderen neuen Bundesländern Ende des Jahres 1996 folgenden Stand erreicht:

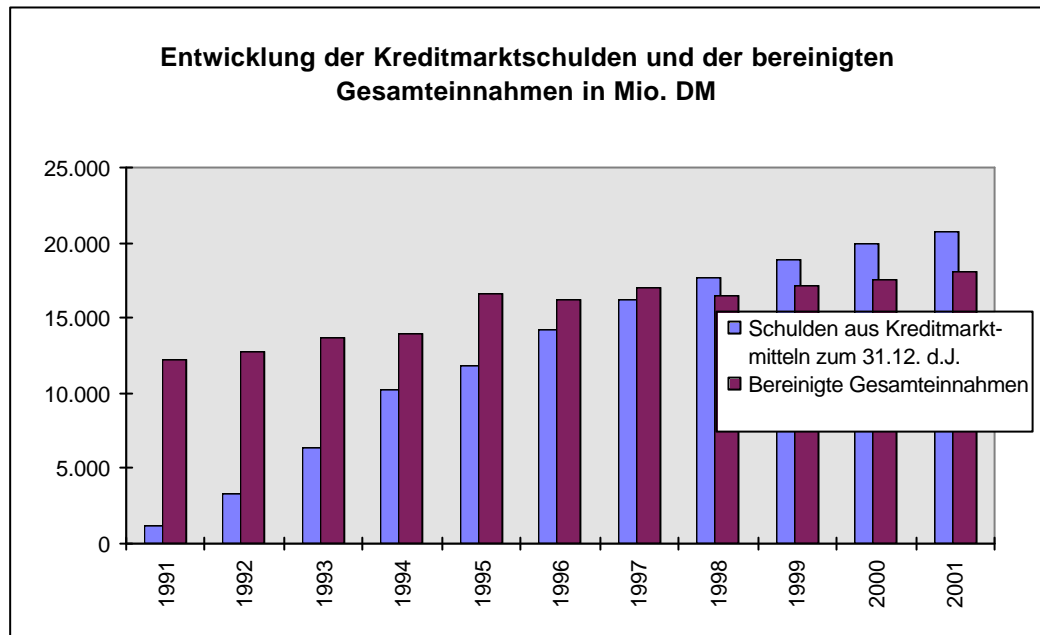
| Land | Schulden aus Kreditmarktmitteln Mio. DM |
|----------------------------|--|
| Brandenburg | 20.552 |
| Mecklenburg- Vorpommern | 9.800 |
| Sachsen | 16.784 |
| Sachsen-Anhalt | 18.243 |

Thüringen

14.238

- 59 Die Entwicklung der Kreditmarktschulden und der bereinigten Gesamteinnahmen in Thüringen war bzw. soll wie folgt sein:

Abbildung 4



Die Abbildung zeigt, daß sich die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen eines Jahres und den Kreditmarktschulden bis zum Jahr 1996 erheblich verringert hat. Nach den vorliegenden Ergebnissen und nach der Finanzplanung wird der Schuldenstand des Landes die bereinigten Einnahmen bereits im Jahr 1998 übersteigen. Dies bedeutet, daß die entsprechenden Einnahmen eines Jahres nicht mehr ausreichen werden, um die Kreditmarktschulden zu tilgen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraumes im Jahr 2001 werden die Schulden bei bereinigten Gesamteinnahmen von 18,1 Mrd. DM einen Betrag von 20,3 Mrd. DM erreichen, der allerdings infolge des Ergebnisses für das Jahr 1997 überschritten werden wird.

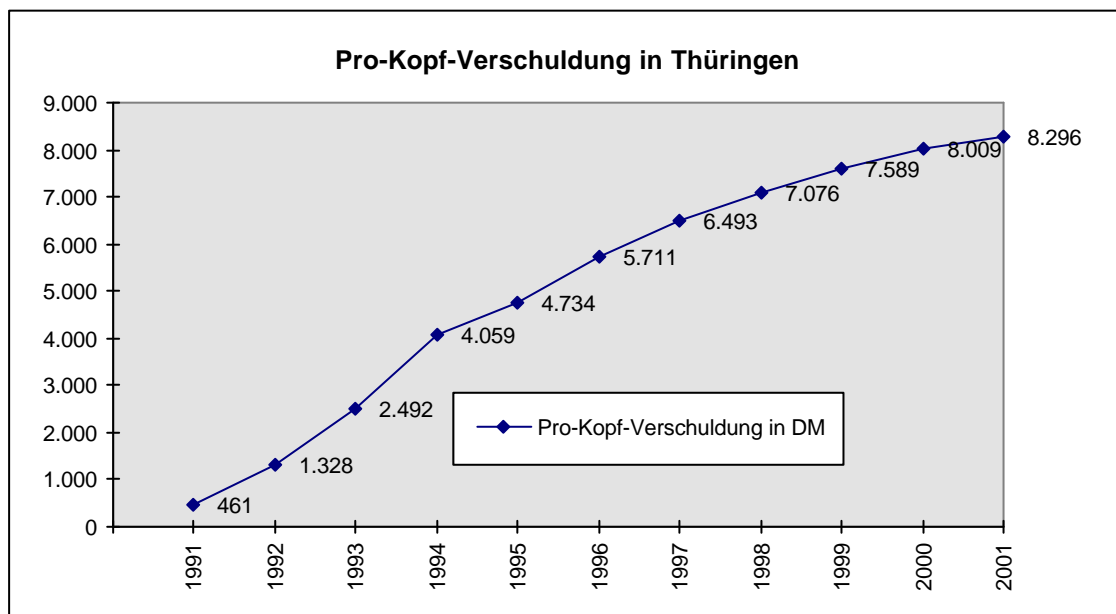
Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1996 darauf aufmerksam gemacht, die Darstellung der Staatsverschuldung in der Haus-

haltsrechnung und im Mittelfristigen Finanzplan sei unvollständig, weil die Verbindlichkeiten aus einem bereits abgeschlossenen Leasingvertrag nicht berücksichtigt seien. Wie oben (Tn. 55) bereits erwähnt, ist die Haushaltsrechnung 1996 entsprechend ergänzt worden.

Im Mittelfristigen Finanzplan 1997 bis 2001 wird zwar darauf hingewiesen, daß weitere 12 Vorhaben mit Gesamtbaukosten von 1,076 Mrd. DM alternativ finanziert werden sollen. Es fehlt jedoch eine Darstellung der hieraus voraussichtlich entstehenden und der bereits bestehenden Belastungen in den einzelnen Haushaltsjahren.

- 60 Das Ansteigen der Staatsverschuldung wird auch durch die Entwicklung der Verschuldung bezogen auf die Einwohnerzahl verdeutlicht.

Abbildung 5



Die Pro-Kopf-Verschuldung hat sich in Thüringen bis zum Ende des Jahres 1996 auf 5.711 DM erhöht und ist im Jahr 1997 auf 6.493 DM gestiegen. In der Mittelfristigen Finanzplanung ist mit einem Ansteigen der Verschuldung je Einwohner auf ca. 7.800 DM im Jahr 2000 und 8.100 DM im Jahr 2001 gerechnet worden. Infolge der erhöhten Netto-

kreditaufnahme im Jahr 1997 werden sich diese Werte aber erhöhen (s. obige Abbildung).

Die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in den neuen Ländern insgesamt zeigt nachstehende Übersicht 13.

Übersicht 13

| | Brandenburg | Mecklenburg-Vorpommern | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen |
|------|-------------|------------------------|---------|----------------|-----------|
| | DM | DM | DM | DM | DM |
| 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 |
| 1995 | 7.131 | 4.831 | 3.235 | 5.767 | 4.733 |
| 1996 | 8.056 | 5.388 | 3.687 | 6.687 | 5.711 |

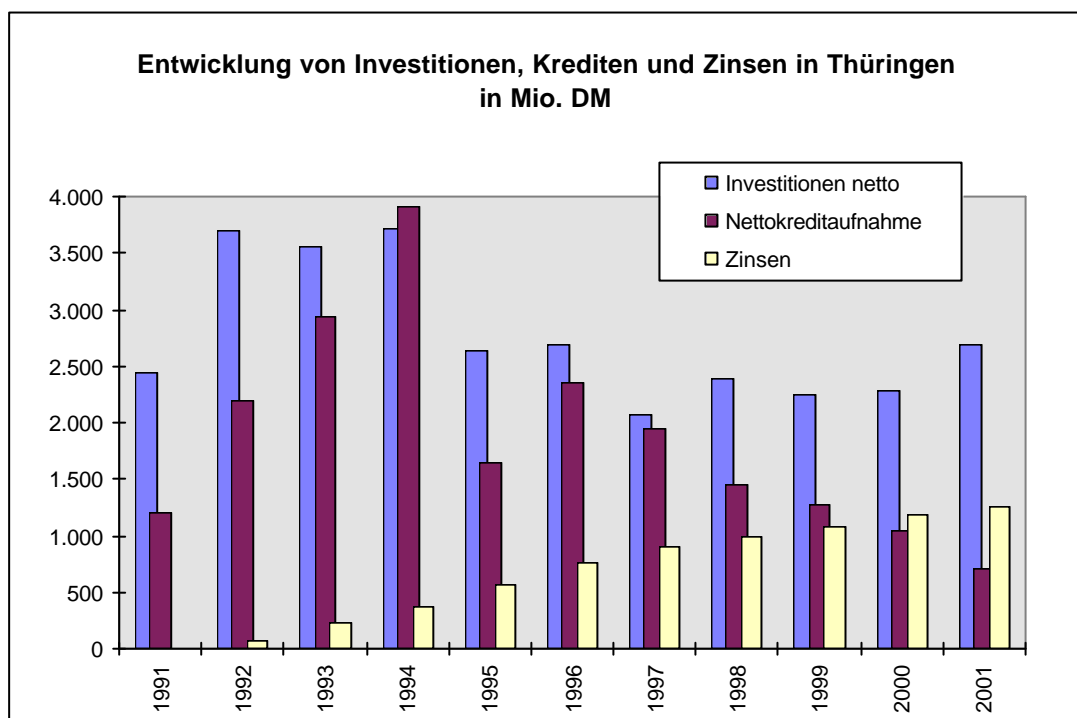
Der Durchschnittswert für die neuen Bundesländer im Jahr 1996 beträgt bei im einzelnen deutlichen Unterschieden 5.630 DM. Thüringen liegt insoweit etwa im Mittel der neuen Länder. Die durchschnittliche Verschuldung je Einwohner in den alten Flächenländern betrug zum gleichen Zeitpunkt 6.067 DM, wobei allerdings im einzelnen erhebliche Unterschiede - zwischen 2.650 DM und 12.367 DM - bestanden. Der Durchschnittswert für die alten Bundesländer wurde aber von einem Teil der neuen Länder bereits übertroffen.

- 61 Die Zinsausgaben des Landes sind infolge der Zunahme der Staatsschulden zwangsläufig weiter gestiegen, und zwar von 5,3 Mio. DM im Jahr 1991 auf 757 Mio. DM im Jahr 1996. Dabei haben sie gegenüber dem Vorjahr (567 Mio. DM) deutlich um 190 Mio. DM und somit 33,5 v. H. zugenommen. Der Anstieg dieser Ausgaben bei den neuen Bundesländern insgesamt betrug 22 v. H. Zum Vergleich: In den alten Bundeslän-

dem (ohne Berlin) wuchsen die Zinsausgaben im Durchschnitt nur um 1,2 v. H.

In der nachstehenden Abbildung 6 sind den Zinsverpflichtungen die Nettokreditaufnahmen und die Ausgaben für Investitionen gegenübergestellt.

Abbildung 6



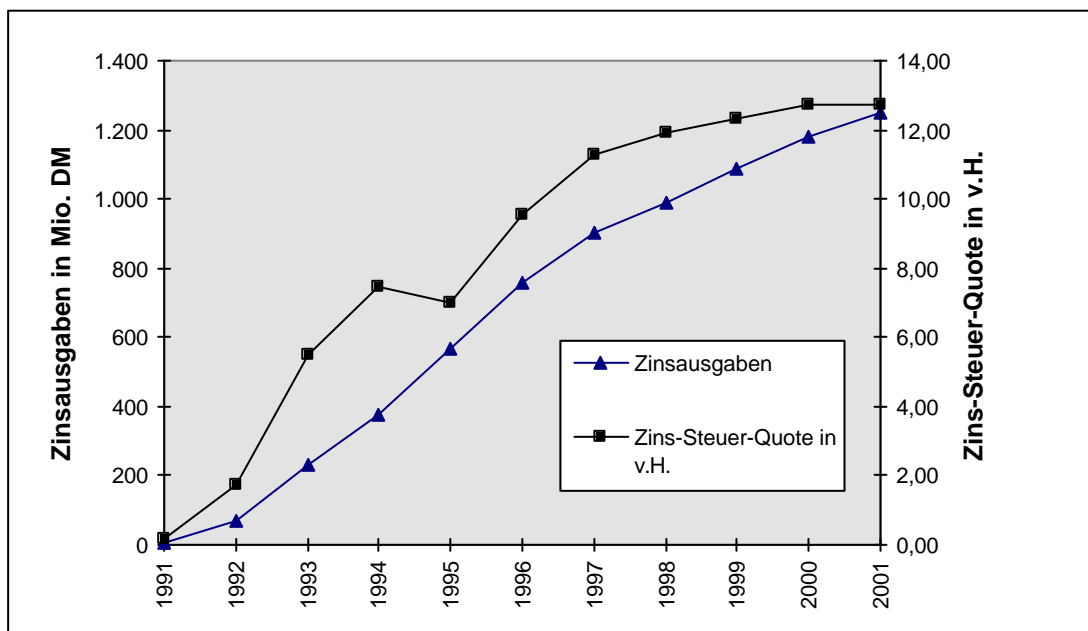
Die Abbildung zeigt, daß die jährlichen Ausgaben für Zinszahlungen bis zum Jahr 2001 weiter auf 1.250 Mio. DM steigen werden. Hierbei ist aber noch nicht berücksichtigt, daß im Jahr 1997 höhere Kredite als geplant aufgenommen wurden. Die Zinsausgaben werden ab dem Jahr 2000 über der geplanten Nettokreditaufnahme liegen. Das bedeutet, aus der Neuverschuldung wird dann kein über die Zinsausgaben hinausgehender Beitrag zur Haushaltsfinanzierung mehr geleistet werden.

62 Die Zins-Ausgaben-Quote (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) zeigt die haushaltswirtschaftlichen Belastungen durch auf Kreditaufnahmen beruhenden Zinsverpflichtungen. Sie ist von 3,2 v. H. im Jahr 1996 um 0,8 Prozentpunkte auf 4 v. H. gestiegen, was in etwa dem Durchschnittswert für die neuen Länder entspricht (Übersicht 14). In der Mittelfristigen Finanzplanung wird bis zum Jahr 2001 mit einem Wert von 6,6 v. H. gerechnet.

Zum Vergleich: Die Zins-Ausgaben-Quote in den alten Flächenländern betrug im Jahr 1996 im Durchschnitt 7,4 v. H.

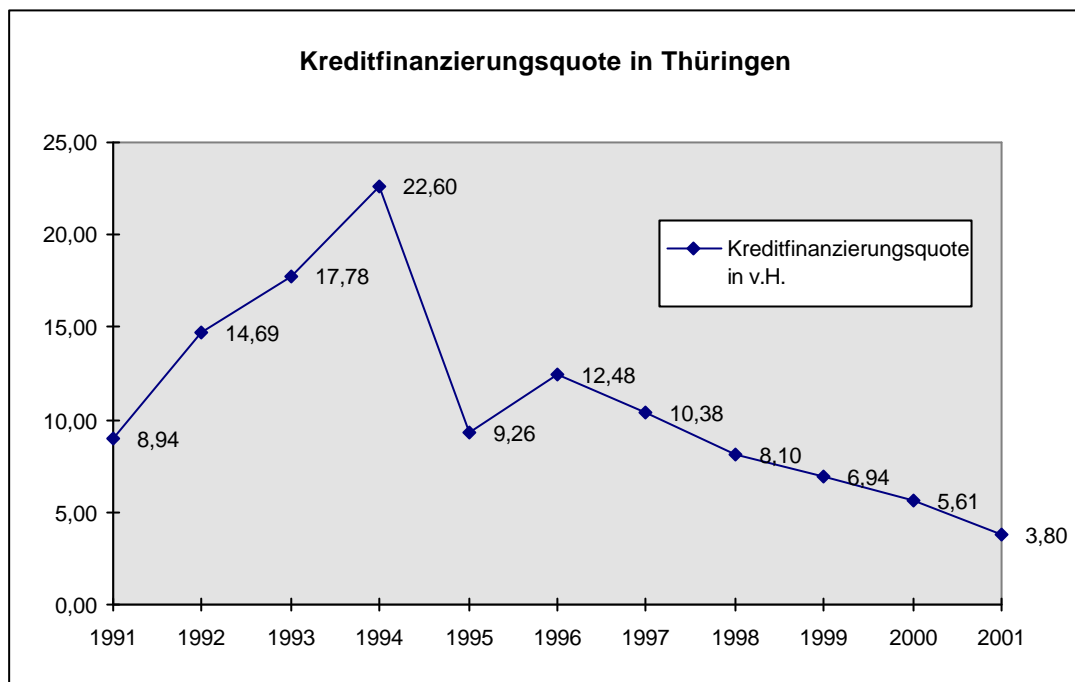
63 Eine Aussage über die Haushaltsbelastungen durch Zinsverpflichtungen aufgrund von Kreditaufnahmen läßt sich auch anhand der Zins-Steuer-Quote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) treffen. Diese Quote hat nach einem Rückgang im Vorjahr im Jahr 1996 einen Wert von 9,6 v. H. erreicht.

Abbildung 7



Die gegenüber den Haushaltsplänen deutliche erhöhte Kreditaufnahme in den Jahren 1996 und 1997 sowie die nach der derzeitigen mittelfristigen Finanzplanung in den nächsten Jahren im Vergleich zur vorjährigen Planung vorgesehene höhere Nettoneuverschuldung führen dazu, daß die Zinsausgaben - trotz des derzeit relativ niedrigen Zinsniveaus - weiterhin stärker ansteigen werden als die Steuereinnahmen. Die Zins-Steuer-Quote soll daher erst vom Jahr 2000 an annähernd stabil sein und dann einen Wert von rd. 12,7 v. H. erreicht haben (Abbildung 7). Im vorangegangenen Finanzplanungszeitraum war noch von einer ab dem Jahr 1997 etwa konstanten Zins-Steuer-Quote von 10,5 v. H. ausgegangen worden. Allerdings muß befürchtet werden, daß die Annahmen des derzeitigen Mittelfristigen Finanzplans erneut nicht eingehalten werden können. Den entsprechenden Berechnungen liegen die Daten der Steuerschätzung vom Mai 1997 zugrunde, die vom Arbeitskreis Steuerschätzung im November 1997 nochmals nach unten korrigiert wurden, so daß bezweifelt werden muß, daß die nunmehr vorgesehene Begrenzung des Anteils der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen erreicht werden kann.

- 64 Die Kreditfinanzierungsquote - Anteil der Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt in v. H. der bereinigten Gesamtausgaben - hat sich wie folgt entwickelt:



Nachdem die Kreditfinanzierungsquote von 8,9 v. H. im Jahr 1991 sprunghaft auf den bisherigen Höchststand von 22,6 v. H. im Jahr 1994 gestiegen und im Jahr 1995 drastisch auf 9,3 v. H. gesunken war, hat sie im Jahr 1996 wieder auf rd. 12,5 v.H. zugenommen. Nur in einem der neuen Bundesländer lag diese Quote damit über der in Thüringen (s. Übersicht 14).

Der Rückgang gegenüber dem Jahr 1994 beruht darauf, daß einerseits die Nettokreditaufnahme von 3,91 Mrd. DM im Jahr 1994 deutlich auf 2,35 Mrd. DM im Jahr 1996 (40 v. H.) verringert wurde und andererseits die bereinigten Gesamtausgaben in diesem Zeitraum von 17,3 Mrd. DM auf 18,8 Mrd. DM (8,7 v. H.) gestiegen sind. Die dargestellte Verbesserung beruht somit teilweise auch auf dem Anstieg der Bezugsgröße (bereinigte Gesamtausgaben).

Die in den Jahren 1991 bis 1996 jedoch insgesamt negative Entwicklung zeigt sich auch darin, daß sich die Nettokreditaufnahme von rd. 1,2 Mrd. DM auf rd. 2,35 Mrd. DM im Jahr 1996 nahezu verdoppelt hat, während die bereinigten Gesamtausgaben in Thüringen seit dem Jahr 1991 um insgesamt 40,8 v. H. zugenommen haben.

Im Jahr 1997 lag die Kreditfinanzierungsquote nach dem vorliegenden vorläufigen Ergebnis bei 10,4 v. H. Nach der mittelfristigen Finanzplanung soll die Nettokreditaufnahme bis zum Jahr 2001 schrittweise verringert werden und die Kreditfinanzierungsquote noch 3,8 v. H. betragen. Aufgrund der bisherigen Einnahme- und Ausgabeentwicklung muß bezweifelt werden, daß dieses Ziel erreicht werden wird.

- 65 Die Entwicklung der Zinsausgaben, der Kreditfinanzierungsquote, der Zins-Ausgaben- und der Zins-Steuer-Quoten in Thüringen ist nachstehend der in den anderen neuen Ländern gegenübergestellt.

Übersicht 14

| | Zinsausgaben Mio. DM | Kreditfinanzierungsquote in v.H. | Zinsausgaben-Quote in v.H. | Zins-Steuer-Quote 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 |
| 1995 | 871 | 15,61 | 4,57 | 9,94 |
| 1996 | 1.019 | 12,80 | 5,29 | 12,71 |
| 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 |
| 1995 | 395 | 15,34 | 2,83 | 6,73 |
| 1996 | 516 | 6,55 | 3,50 | 8,85 |
| 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 |
| 1995 | 750 | 7,97 | 2,47 | 4,92 |
| 1996 | 955 | 6,31 | 3,03 | 6,54 |
| 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 |
| 1995 | 827 | 17,43 | 4,07 | 9,47 |
| 1996 | 915 | 11,81 | 4,53 | 10,28 |
| Thüringen | | | | |
| 1991 | 5 | 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 |
| 1995 | 567 | 9,27 | 3,21 | 7,03 |
| 1996 | 757 | 12,48 | 4,02 | 9,55 |

66 Zusammenfassend ist festzustellen: Die im Jahr 1995 begonnene schrittweise Rückführung der Neuverschuldung wurde schon bei der Haushaltsplanung für das Jahr 1996 unterbrochen. Die danach vorgesehene und gegenüber dem Vorjahr bereits um 248,7 Mio. DM erhöhte Nettokreditaufnahme von 1.887,2 Mio. DM wurde im Haushaltsvollzug nochmals um 463,6 Mio. DM überschritten und betrug schließlich 2.350,8 Mio. DM. Ursächlich dafür waren gestiegene bereinigte Gesamtausgaben bei gleichzeitig gesunkenen Steuereinnahmen. Diese blieben nicht nur hinter dem Haushaltsansatz, sondern erstmals auch hinter denen des Vorjahres zurück.

Der Haushaltsplan 1997 sah zwar wieder eine Reduzierung der Neuverschuldung auf 1.578 Mio. DM vor. Nach den vorliegenden Zahlen wurde dieser Wert aber erneut um 372,4 Mio. DM übertroffen.

Die Staatsschulden aus der Aufnahme von Krediten von rund 16,2 Mrd. DM am Ende des Jahres 1997 und die damit verbundenen Zinslasten haben ein Ausmaß erreicht, das eine tiefgreifende Haushaltskonsolidierung unumgänglich macht. Es ist anzuerkennen, daß im Haushaltsplan 1998 und in der mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahr 2001 eine Rückführung der Nettokreditaufnahme vorgesehen ist. Angesichts der bisherigen Entwicklung muß jedoch bezweifelt werden, daß dies in dem geplanten Umfang realisiert werden kann. Auch muß in Betracht gezogen werden, daß selbst im günstigsten Fall die Zinsbelastungen weiter zunehmen werden. Das besorgniserregende Tempo der Zunahme der Staatsverschuldung droht die ohnehin nur geringen Handlungsspielräume weiter drastisch einzuschränken. Dies auch deshalb, weil künftige Haushalte durch - aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen - eingegangene Verbindlichkeiten, die bei Realisierung der vorgesehenen alternativen Finanzierung von Investitionen noch zunehmen werden, stark vorbelastet sind. Zudem bestehen infolge des beträchtlichen Ausmaßes der übernommenen Bürgschaften und Garantien nur

schwer abschätzbare Risiken hinsichtlich einer Inanspruchnahme hieraus. Belastet wird die künftige Haushaltslage weiter durch steigende Personalausgaben sowie durch umfangreiche Zuweisungen und Zuschüsse.

Angesichts dieser Entwicklung muß unverzüglich eine Trendwende erfolgen, um nicht künftige Generationen unzumutbar zu belasten. Der Rechnungshof erinnert in diesem Zusammenhang an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989, wonach vermieden werden muß, daß sich „ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushaltes, auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt.“

Nach Auffassung des Rechnungshofs muß eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung vor allem in folgenden Bereichen ansetzen.

Der Anstieg der Verschuldung sollte noch stärker als geplant zurückgeführt werden. Zumindest sind die nach der Mittelfristigen Finanzplanung für die Nettokreditaufnahme vorgesehenen Grenzen auch tatsächlich einzuhalten. Hierzu ist es notwendig, in allen Bereichen strenge Ausgabedisziplin zu wahren. Mehreinnahmen im Haushaltsvollzug dürfen nicht zu zusätzlichen Ausgaben, sondern müssen ebenso zur Verringerung der Nettokreditaufnahme genutzt werden wie etwaige Minderausgaben.

Die bisherigen Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben - insbesondere zum Personalabbau - sind verstärkt fortzuführen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, daß es insbesondere in den neuen Bundesländern auf absehbare Zeit notwendig sein wird, Finanzhilfen in Form von Subventionen zu gewähren. Er hält es jedoch angesichts der Haushaltssituation für unumgänglich, die Notwendigkeit jedes einzelnen Programms und jeder Zuwendung kritisch zu überprüfen. Dazu ist es zum einen erforderlich, die zweckentsprechende Verwendung von Zu-

wendungen stärker und zeitnaher als bisher zu prüfen. Zum anderen ist es unerlässlich, die mit einem Förderprogramm verfolgten Ziele jeweils eindeutig zu definieren sowie die Zielerreichung und Effizienz laufend mittels Erfolgskontrollen zu überwachen und zu bewerten sowie ggf. die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen. Hierüber sollte dem Landtag jährlich im Rahmen der Beratung des neuen Haushalts berichtet werden.

Letztlich hängt die notwendige Haushaltskonsolidierung davon ab, in welchem Maße es gelingt, das Anwachsen der Ausgaben so zu begrenzen, daß es dauerhaft unter dem der Einnahmen - ohne Kreditaufnahmen - liegt. Der Rechnungshof weist darauf hin, daß bei einem weiteren Aufschieben einschneidender Sparmaßnahmen diese in Zukunft zwangsläufig noch tiefgreifender ausfallen müßten.

Verpflichtungsermächtigungen

67 Im Haushaltsplan 1996 waren Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt

4.661.452.000 DM

veranschlagt.

Aufgrund der erteilten Ermächtigungen sind lt. Anlage VIII zur Haushaltsrechnung Zusagen in folgendem Umfang erteilt worden:

| | <u>Mio. DM</u> |
|------------------------------|----------------|
| - für das Haushaltsjahr 1997 | 1.556,9 |
| - für das Haushaltsjahr 1998 | 806,7 |
| - für das Haushaltsjahr 1999 | 630,6 |
| - für spätere Haushaltsjahre | <u>556,5</u> |
| Insgesamt | 3.550,7 |

Darin sind Bewilligungen des Finanzministeriums gemäß §38 Abs. 1 Satz 2 LHO, in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses, von rd. 100 Mio. DM enthalten. Zusagen, für die weder eine haushaltsmäßige Ermächtigung noch die erforderliche Einwilligung des Finanzministers (vgl. §38 Abs. 1 Satz 2 LHO) vorliegen, sind in der Haushaltsrechnung nicht nachgewiesen.

Der Umfang der eingegangenen Verpflichtungen, die zu einer entsprechenden Bindung von Haushaltsmitteln in den Folgejahren führen, ist gegenüber dem Vorjahr um 688,3 Mio. DM gestiegen. Der Rechnungshof weist darauf hin, daß damit zwangsläufig der haushaltspolitische Gestaltungsspielraum für die Zukunft weiter eingeschränkt wird. Er wiederholt daher seine Anregung, die Notwendigkeit des Eingehens von Zahlungsverpflichtungen für nachfolgende Haushaltsjahre und damit der Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen jeweils sorgfältig zu prüfen.

Vermögen des Landes

- 68 Entsprechend Art. 102 Thür. Verfassung i. V. m. § 86 Nr. 1 LHO hat der Finanzminister in der Anlage XII der Haushaltsrechnung 1996 Übersichten über das Vermögen des Landes vorgelegt.

Der Grundbesitzbestand hat sich danach wie folgt entwickelt

| | |
|------------------------------|---------------------|
| Bestand am 31. Dezember 1995 | 88.305.573 qm |
| Zugänge | 22.657.563 qm |
| Abgänge | <u>3.611.024 qm</u> |
| Bestand am 31. Dezember 1996 | 107.352.112 qm |

Der Anfangsbestand (Bestand am Ende des Jahres 1995) weicht erheblich von dem in der Haushaltsrechnung 1995 (rd. 43,4 Mio. qm) angegebenen Endstand ab. Nach Angaben des Finanzministeriums waren verschiedene Bestandskorrekturen erforderlich, und zwar insbesondere hinsichtlich des Sondervermögens (WGT), das von rd. 10,5 Mio. qm auf rd. 60, 2 Mio. qm korrigiert wurde.

Der Bestand setzt sich zum 31. Dezember 1996 im wesentlichen wie folgt zusammen:

| | qm ____ |
|--|--------------|
| Liegenschaften unter Ressortverwaltung | 25.737.664 |
| Allgemeines Grundvermögen | 3.919.727 |
| Sondervermögen (WGT) | 77.691.387 |
| Gesamthandseigentum der neuen Bundesländer | <u>3.334</u> |
| Insgesamt | 107.352.112 |

- 69 Das Vermögen des Landes aus Darlehensforderungen und Beteiligungen (vgl. Übersichten II und III der Anlage XII zur Haushaltsrechnung) hat sich gegenüber dem Haushaltsjahr 1995 wie folgt verändert:

Übersicht 15

| | Stand 1.1.1996 - in Mio. DM - | Stand 31.12.1996 - in Mio. DM - |
|---|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Darlehen | 195,8 | 210,0 |
| <u>davon entfallen auf:</u> | | |
| Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe | 79,6 | 91,3 |
| BAföG (Darlehen an Schüler und Studierende) | 41,4* | 44,9 |
| Darlehen an LEG zum Erwerb von Beteiligungen/ Immobilien | 66,2 | 66,2 |
| Darlehen für sonstige Zwecke | 8,7 | 7,6 |
| Beteiligungen | 196,0 (+ 255.000 DDR-Mark) | 195,6 (+ 255.000 DDR-Mark) |
| Gesamt | 391,8 (+ 255.000 DDR-Mark) | 405,6 (+ 255.000 DDR-Mark) |

*) Berichtigter Anfangsbestand (Fehlbuchung).

70 Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts haben sich gegenüber dem Jahr 1995 um 385 TDM verringert, was auf Zugängen von 209 TDM und Abgängen von 594 TDM beruht.

Neu eingegangen wurden Beteiligungen zu 100 v. H. am Stammkapital der Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH von 50 TDM, zu 90 v. H. der Gesellschaftsanteile an der Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH (45 TDM), und zu 11,4 v. H. am Stammkapital der IIC The New German Länder Industrial investment Council GmbH von 114,1 TDM.

Aufgegeben wurden Beteiligungen an der Thüringer Gemeinnützige Heimstätte AG Weimar (95,8 v. H. bzw. 575 TDM), an der LIKRA, Licht und Kraftwerke Südthüringen GmbH (33,3 v. H. bzw. 17,0 TDM), und an der Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH (2,4 v. H. bzw. 2 TDM).

Rechnungsprüfung 1996

- 71 Die im wesentlichen stichprobenweise vorgenommene Rechnungsprüfung 1996 ist bis auf insbesondere die Ausgaben für Zuwendungen abgeschlossen. Der Rechnungshof behält sich daher vor, etwaige bemerkenswerte Feststellungen im Rahmen weiterer Prüfungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 LHO).

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

- 72 Die in der Haushaltsrechnung 1996 und die in den entsprechenden Kasensrechnungen 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.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

Informationstechnik und Personalbedarf der Zentralen Bußgeldstelle (Kapitel 03 16)

Die bei der Zentralen Bußgeldstelle eingesetzte Informationstechnik besitzt einen stark verminderten Wirkungsgrad, weil die angewandten IT-Verfahren den fachlichen Anforderungen nur teilweise genügen. Die Bußgeldstelle kann ihre Aufgaben daher nur mit einem höheren Personalaufwand erfüllen.

Die Einführung des IT-Verfahrens "TRAFFIDESK" - Finanzvolumen: 1,5 Mio. DM - erfolgte auf der Basis einer methodisch und sachlich mit schwerwiegenden Mängeln behafteten und damit als Entscheidungsgrundlage unbrauchbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die angestrebten Ziele wurden nur mit einem unbefriedigenden Erfüllungsgrad erreicht.

Die Nichtbesetzung mehrerer Stellen bei der Bußgeldstelle über mehrere Jahre hinweg läßt auf einen Stellenüberhang schließen. Eine notwendige Personalbedarfsermittlung ist bisher unterblieben.

- 73 Der Rechnungshof hat im Jahre 1996 bei der Zentralen Bußgeldstelle und der Zentralen Filmauswertestelle der Thüringer Polizei insbesondere den Einsatz der Informationstechnik geprüft. Er stellte dabei fest, daß die auf dem dortigen Großrechner eingesetzten IT-Verfahren zum Teil nicht mehr dem Stand der Technik entsprachen. Notwendige Anpassungen an veränderte fachliche Anforderungen, die auch von der geprüften Stelle im Rahmen einer Schwachstellenanalyse dokumentiert worden waren, sind weitgehend unterblieben. Infolgedes-

sen besaß die eingesetzte Informationstechnik nur einen stark verminderten Wirkungsgrad. Dies wiederum führte dazu, daß die Zentrale Bußgeldstelle ihre Aufgaben nur mit einem entsprechend erhöhten personellen Aufwand erledigen konnte.

Weiter ergab die Prüfung, daß Grundlage für die Einführung des IT-Verfahrens „TRAFFIDESK“ - Finanzvolumen: 1,5 Mio. DM - im Jahre 1995 eine „Kosten-Nutzen-Analyse“ aus dem Jahre 1994 war, die aus einem einfachen - statischen - Vergleich einiger Aufwandsgrößen bestand, weitere entscheidungsrelevante Größen aber außer Betracht ließ. Außerdem waren im Rahmen dieser Wirtschaftlichkeitsbetrachtung keine Verfahrensalternativen untersucht worden. Bezüglich der mit der Einführung des Verfahrens verfolgten Ziele - Einsparung von sechs Datenerfassungskräften und Einsatz für andere polizeiliche Aufgaben sowie eine „erhebliche Reduzierung der Zahl von Einsprüchen betroffener Bürger“ - stellte der Rechnungshof fest, daß die Einsparung der Datenerfassungskräfte noch nicht realisiert war.

Darüber hinaus ergab die Prüfung, daß in verschiedenen Organisationseinheiten (Sachgebieten) der Zentralen Bußgeldstelle und der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch eigenständigen Zentralen Filmwertestelle, die im November des Jahres 1996 in die Bußgeldstelle eingegliedert wurde, seit Jahren eine Reihe von Stellen unbesetzt war.

74 Der Rechnungshof hat das Innenministerium aufgefordert, die notwendige Weiterentwicklung der IT-Verfahren unverzüglich zu veranlassen, um eine effektive und optimale Unterstützung der Zentralen Bußgeldstelle bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen und das sich daraus ergebende personelle Einsparungspotential zu realisieren.

Hinsichtlich der Einführung des IT-Verfahrens „TRAFFIDESK“ hat der Rechnungshof beanstandet, in der Planungsphase des Vorhabens sei nur

eine methodisch und sachlich mit schwerwiegenden Mängeln behaftete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen worden. Er hat das Ministerium deshalb gebeten, die Wirtschaftlichkeit nachträglich in einer ordnungsgemäßen Untersuchung nachzuweisen und mitzuteilen, ob und in welchem Ausmaß die genannten Ziele erreicht worden seien.

Im Hinblick auf die unbesetzten Stellen hat er das Ministerium aufgefordert, bei der Zentralen Bußgeldstelle baldmöglichst eine Personalbedarfsermittlung durchzuführen, um den sachlich notwendigen Stellenbedarf bestimmen und die ggf. nicht benötigten Stellen einsparen zu können.

75 Das Innenministerium hat hierzu mehrfach - zuletzt mit Schreiben vom 9. März 1998 - Stellung genommen.

Zur Weiterentwicklung der IT-Verfahren hat das Ministerium in seiner Stellungnahme vom 23. Juni 1997 mitgeteilt, diese sei nunmehr über einen im Jahre 1996 abgeschlossenen Pflegevertrag sichergestellt. In seiner letzten Stellungnahme hat es ergänzend ausgeführt, durch den Pflegevertrag seien zwischenzeitlich erhebliche Verbesserungen erreicht worden. Das Verfahren entspreche damit im wesentlichen den Erfordernissen der Bußgeldstelle. Sein Wirkungsgrad sei gegenüber dem Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen deutlich verbessert worden.

Zur beanstandeten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Einführung des IT-Verfahrens „TRAFFIDESK“ hat das Ministerium lediglich auf die von ihm durchgeführte und dem Rechnungshof vorliegende „Kosten-Nutzen-Analyse“ hingewiesen.

Hinsichtlich der mit der Einführung des IT-Verfahrens verfolgten Ziele hat das Ministerium zunächst mitgeteilt, eine Reduzierung der Anzahl der Einsprüche habe bisher nicht erreicht werden können. Zu dem Ziel

„Einsparung von sechs Datenerfassungskräften“ hat das Ministerium eingewandt, eine Personaleinsparung sei nicht geplant gewesen. Primäres Ziel des Einsatzes dieses Verfahrens sei der zu erwartende Rückgang von Fahrerermittlungen durch die Vollzugspolizei gewesen; hier sei eine Entlastung von administrativer Arbeit erreicht worden.

In seiner Stellungnahme vom 9. März 1998 hat das Ministerium mitgeteilt, die Zahl der Einsprüche sei von 26.052 (im Jahre 1995) auf 22.171 (im Jahre 1997) zurückgegangen. Eines der Ziele sei damit erreicht worden. Ebenso sei in dem genannten Zeitraum die Zahl der Fahrerermittlungen durch die Vollzugspolizei von 61.777 auf 33.963 gesunken. Damit hätte ein weiteres Ziel des Verfahrens, nämlich die Entlastung der Vollzugsbeamten von Verwaltungstätigkeit, realisiert werden können. Zudem hätte die Anzahl der Datenerfassungskräfte „als Folge des neuen Verfahrens“ inzwischen von sechs auf vier reduziert werden können.

Zu den unbesetzten Stellen der Bußgeldstelle hatte sich das Ministerium zunächst dahingehend geäußert, die fraglichen Stellen hätten infolge einer Besetzungssperre im Haushaltsjahr 1997 nicht besetzt werden können. Im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten seien jedoch Maßnahmen zur Besetzung einzelner Stellen getroffen worden. In der Stellungnahme vom 9. März 1998 hat es ausgeführt, zwischenzeitlich seien für die Zentrale Filmauswertung 19 Stellen zum Polizeiverwaltungsamt umgesetzt worden. Die Stellen seien zum größten Teil besetzt.

Zu der vom Rechnungshof geforderten Personalbedarfsermittlung hat sich das Ministerium nicht geäußert.

76 Der Rechnungshof hält trotz der nach Angaben des TIM inzwischen erreichten Verfahrensverbesserungen weiterhin an seiner Auffassung fest, daß der Abschluß eines Pflegevertrages nicht geeignet ist, um die fachlich dringend notwendige systematische und planmäßige Weiterentwicklung der eingesetzten IT-Verfahren zu gewährleisten. Die „Pflege“

von Software umfaßt in der Regel nur kleinere Einzeländerungen, z. B. im Rahmen der Fehlerbereinigung. Die zur effektiven und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung unerläßliche Weiterentwicklung derartig umfangreicher und kostenintensiver IT-Verfahren läßt sich erfahrungsgemäß nur in einem spezifischen Vorhaben mit einer entsprechenden Planungs- und Durchführungsunterstützung realisieren. Im übrigen umfassen die vom Ministerium mitgeteilten Verbesserungen des Verfahrens keineswegs alle noch zu erfüllenden fachlichen Anforderungen. So bedarf z. B. die Unterstützung des Zahlungsverkehrs noch dringend der Optimierung. Das Ministerium sollte nunmehr umgehend die Durchführung eines entsprechenden Vorhabens in die Wege leiten, um den erhöhten personellen Aufwand infolge des immer noch verminderten Wirkungsgrades der eingesetzten Informationstechnik dauerhaft senken zu können.

Hinsichtlich der vom Ministerium vorgelegten „Kosten-Nutzen-Analyse“ zur Einführung des IT-Verfahrens „TRAFFIDESK“ hält der Rechnungshof seine Kritik in vollem Umfang aufrecht. Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entspricht angesichts des fraglichen Finanzvolumens nicht den methodischen Erfordernissen (Anwendung eines dynamischen statt eines statischen Verfahrens) und wurde darüber hinaus sachlich nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Insbesondere wurden nicht alle entscheidungserheblichen Faktoren berücksichtigt, z. B. die Ausgaben für Beschaffung und Einführung des Verfahrens, laufende Personal- und Sachausgaben für den Betrieb des Verfahrens, Kosteneinsparungen durch das Verfahren usw.

Im übrigen sind die in der vorgelegten „Kosten-Nutzen-Analyse“ verwendeten Angaben zu dem dort in Ansatz gebrachten zentralen Faktor (Fahrer-)„Nachermittlungen“ nicht korrekt. Die Rechnung des Ministeriums geht von einer Halbierung der notwendigen (Fahrer-)Nachermittlung durch den Einsatz des IT-Verfahrens aus (von 8.000 Fällen

auf 4.000 Fälle pro Monat). Tatsächlich betrug die Gesamtzahl der Fälle im Jahre 1995 nur rd. 5.150 Fälle pro Monat. Durch das Verfahren ist die Zahl der Nachermittlungen auf rd. 2.320 Fälle im Jahr 1997 zurückgegangen. Damit reduziert sich der in der „Kosten-Nutzen-Analyse“ angenommene entsprechende Nutzen des Verfahrens um nahezu die Hälfte und die Vorteilhaftigkeit des Verfahrens nach der Untersuchung des Ministeriums kehrt sich in ihr Gegenteil um.

Das Ministerium wird wegen der Bedeutung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als unverzichtbare Entscheidungshilfe aufgefordert, nunmehr im Wege der Erfolgskontrolle eine methodisch einwandfreie und alle entscheidungsbedeutsamen Faktoren berücksichtigende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchzuführen.

Die bisher erreichten Erfüllungsgrade der mit dem IT-Verfahren angestrebten Ziele sind insgesamt als unbefriedigend zu bewerten. Eine Reduzierung der Zahl der Einsprüche gelang nur um rd. 15 v. H. und die Zahl der Datenerfassungskräfte konnte von bisher sechs nur um ein Drittel auf vier verringert werden. Damit werden allein durch die weiterhin nicht realisierte vollständige Einsparung der Datenerfassungskräfte Personalausgaben von jährlich mindestens rd. 250 TDM verursacht. Lediglich mit dem Rückgang der Fahrerermittlungen um rd. 45 v. H. ist ein akzeptabler Zielerfüllungsgrad erreicht worden.

Zu den Ausführungen des Ministeriums, die Besetzungssperre im Haushaltsjahr 1997 habe bisher die Besetzung der vom Rechnungshof festgestellten freien Stellen verhindert, ist darauf hinzuweisen, daß zumindest ein Teil dieser Stellen in der Zentralen Bußgeldstelle seit mindestens vier Jahren und in der ehemaligen Zentralen Filmauswertestelle seit mindestens zwei Jahren unbesetzt ist. Insofern ist der Hinweis des TIM auf die Stellenbesetzungssperre im Haushaltsjahr 1997 irreführend und nicht stichhaltig. Dies gilt auch für die Mitteilung, es seien „zwischenzeitlich 19 Stellen für die Zentrale Filmauswertung zum Polizeiverwal-

tungsamt umgesetzt worden“. Die Umsetzung dieser Stellen erfolgte, weil die Zentrale Filmauswertestelle im November 1996 in die Zentrale Bußgeldstelle eingegliedert wurde und die entsprechenden Stellen naturgemäß der neuen Organisationseinheit (hier: Zentrale Bußgeldstelle als Abteilung des Polizeiverwaltungsamtes) zugeordnet werden mußten. Diese Maßnahme steht daher mit der Beanstandung des Rechnungshofs - jahrelange Nichtbesetzung freier Stellen - sachlich in keinem Zusammenhang.

Nach Feststellung des Rechnungshofs sind etwa zehn Stellen seit Jahren unbesetzt. Wenn diese Stellen über einen solchen Zeitraum unbesetzt bleiben konnten, kann schon hieraus auf einen Stellenüberhang geschlossen werden. Das Ministerium sollte daher unverzüglich den sachlich notwendigen Stellenbedarf bei der Zentralen Bußgeldstelle anhand einer entsprechenden Personalbedarfsermittlung feststellen und die ggf. nicht benötigten Stellen einsparen.

Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

**Änderung eines Vertrages für die Unterbringung von Asylbewerbern in einer Gemeinschaftsunterkunft
Kapitel (03 25)**

Das Land hatte die Änderung eines Vertrages zur Unterbringung von Asylbewerbern veranlaßt, ohne die tatsächliche Belegung der Unterkunft zu berücksichtigen. Ein späteres Angebot des Betreibers der Unterkunft, die sich für das Land nachteilig auswirkende Vertragsänderung rückgängig zu machen, wurde abgelehnt. Dies hatte für das Land vermeidbare Ausgaben in Höhe von mindestens 1,2 Mio. DM zur Folge.

77 Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Erfurt hat bei einer Prüfung der Erstattungen des Landes an einen Landkreis für die Unterbringung von Asylbewerbern in einer Gemeinschaftsunterkunft folgendes festgestellt:

Im Oktober 1992 hatte der Landkreis mit einem Betreiber einen Vertrag über die Unterbringung von 300 Asylbewerbern zu einem Tagessatz von 21,60 DM je Person geschlossen. Dabei wurde dem Betreiber eine Mindestbelegung von 80 v.H., das sind 240 Personen, garantiert. Auf Weisung des Landes wurde in einem Nachtrag zum Betreibervertrag ab Februar 1995 die Anzahl der Plätze von 300 auf 200 reduziert und der Tagessatz pro Person auf 29,91 DM angehoben. Vom Landratsamt hiergegen geäußerte Bedenken, aufgrund der tatsächlichen Belegung der Unterkunft mit etwa 240 Personen würden sich die Unterbringungskosten erhöhen, blieben unberücksichtigt.

Mitte des Jahres 1996 regte der Betreiber mehrfach an, den Vertrag wieder in seiner ursprünglichen Fassung anzuwenden, da die Unterkunft seit Monaten, gemessen an 200 Plätzen, zu mehr als 135 Prozent belegt sei. Das Landesverwaltungsamt lehnte dieses Angebot ab. Aus "Kosten Gründen" sei bis zum Vertragsende an dem Nachtrag festzuhalten.

Tatsächlich war die Unterkunft seit Mai 1995 stets mit mehr als 240 Personen belegt. Dabei wurde für 200 Plätze der erhöhte Tagessatz und für die darüber hinaus belegten Plätze der im Grundvertrag vereinbarte Tagessatz von 21,60 DM vergütet. Ferner ist zu erwähnen, daß der Tagessatz von 29,91 DM, der Ende des Jahres 1994 nach einer Kalkulation des Betreibers vereinbart worden war, aufgrund einer im Vertrag enthaltenen Anpassungsklausel bereits zum 1. Februar 1995 auf 31,64 DM angehoben wurde.

- 78 Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle hat in ihren Prüfungsmitteilungen vom 12. August 1997 gegenüber dem Landesverwaltungsamt u.a. die Kapazitätsreduzierung unter gleichzeitiger Erhöhung des Tagessatzes als nicht nachvollziehbar beanstandet. Ebenso unverständlich sei es, daß offenbar eine Prüfung der durch den Betreiber angebotenen Vertragsänderung unterblieben sei. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätten sowohl dem Landkreis als auch dem Land aber die hohen Zahlungen auffallen müssen. Diese hätten sich daraus ergeben, daß das Land weder die Zahl der zugewiesenen Asylbewerber an die neu festgesetzte Kapazität angepaßt noch der Betreiber seine Aufnahmekapazität reduziert habe. Angesichts dessen hätte der Nachtrag zum Vertrag nicht vereinbart bzw. in Kraft gesetzt werden dürfen.

Durch die Vertragsänderung und die Erhöhungen des Tagessatzes seien dem Land in der Zeit von Februar 1995 bis März 1997 vermeidbare Mehrausgaben von rund 1,2 Mio. DM entstanden, die sich bis zum Ende der Vertragslaufzeit noch erhöhen würden.

- 79 Das Landesverwaltungsamt hat in seiner Stellungnahme vom 28. November 1997 die vorgenommene Reduzierung der Unterbringungsplätze mit dem Sinken der Anzahl von Asylbewerbern im Jahr 1993 begründet. Die Schließung von Gemeinschaftsunterkünften habe aber dazu geführt, daß in der geprüften Gemeinschaftsunterkunft mehr Asylbewerber als

ursprünglich geplant hätten untergebracht werden müssen. Diese Situation habe in Verbindung mit dem neu festgesetzten Tagessatz zu den genannten Mehrausgaben geführt.

Im übrigen sei die Anpassung der Tagessätze fehlerhaft gewesen. Der zu Unrecht gezahlte Betrag in Höhe von 111 TDM sei zwischenzeitlich vom Betreiber zurückgefordert worden.

Das Innenministerium hat in einer Stellungnahme vom 6. Februar 1998 eingeräumt, die oben wiedergegebene Kritik sei insoweit berechtigt, als die seinerzeit angestrebten Einsparungen durch eine geringere Belegung der Gemeinschaftsunterkunft bei erhöhtem Tagessatz nicht in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Mehrausgaben gestanden hätten, die ein höherer Unterbringungsbedarf verursachen würde. Für die Beurteilung der Vertragsänderung sei jedoch entscheidend, daß diese auf einer vom Landesamt für Soziales und Gesundheit im November/Dezember 1994 vorgenommenen Prognose der Asylbewerberzahlen basiere, die sich nachträglich als unzutreffend erwiesen habe. Das Landesverwaltungsamt habe im Februar 1997 zwar versucht, das Vertragsverhältnis zu ändern. Dies sei daran gescheitert, daß der Betreiber eine gleichzeitige Verlängerung des im Oktober 1997 auslaufenden Vertrags gefordert habe. Zwischenzeitlich seien die Leistungen an ein anderes Betreiberunternehmen vergeben worden, und zwar zu einem Tagessatz von 11,94 DM pro Person bis zu einer Belegung von 70 v. H. und von 4,95 DM für jede weitere Person.

- 80 Der Rechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die Ende des Jahres 1994 bei der Einschätzung der Entwicklung der Asylbewerberzahlen bestanden. Gerade aber weil insoweit zum Zeitpunkt der Vertragsänderung keine gesicherten Zahlen vorlagen, hätte die Verwaltung die weitere Belegung der Unterkunft besonders sorgfältig beobachten und ggf. den Vertrag erneut anpassen müssen. Spätestens Mitte des Jahres 1996, als der Betreiber selbst auf die ständige Überbelegung der

Liegenschaft hingewiesen und eine Änderung des Vertrages in der Weise angeregt hatte, die Urfassung wieder in Kraft zu setzen, hätte das Landesverwaltungsamt die Fragwürdigkeit seiner Annahmen erkennen und dieses Angebot sorgfältig prüfen müssen. Dies ist offensichtlich unterblieben. Andere Gründe für die Ablehnung der angebotenen Vertragsänderung sind nicht erkennbar.

Der Rechnungshof begrüßt die zwischenzeitlich erfolgte kostengünstigere Neuvergabe der Leistungen. Er hält aber an seiner Auffassung fest, daß das Land bei sorgsamer Arbeitsweise Ausgaben in beträchtlichem Umfang eingespart hätte.

**Erstattungen des Landes an die Landkreise und kreisfreien Städte für die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften
(Kapitel 03 25)**

Die unzureichende Kontrolle von Leistungen für die Unterbringung von Asylbewerbern und unberechtigte Zahlungen von Aufwandsentschädigungen an diese durch kommunale Gebietskörperschaften sowie eine im gegebenen Umfang nicht erforderliche Bewachung der Unterkünfte verursachten beim Land vermeidbare Ausgaben von jährlich mehreren Millionen DM.

- 81 Die von den Landkreisen und kreisfreien Städten geleisteten Ausgaben für die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern, deren soziale Betreuung und medizinische Versorgung, die Bewachung der Gemeinschaftsunterkünfte sowie für von Asylbewerbern durchgeführte Arbeiten werden jenen auf Antrag vom Land erstattet.
- Die Kommunen sind Vertragspartner der Betreiber von Unterkünften, der Sozialdienste, Bewachungsunternehmen und Verkaufseinrichtungen. Sie sind dafür verantwortlich, daß die entsprechenden Leistungen ordnungsgemäß erbracht werden und verfügbares Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten aufgebraucht wird, bevor staatliche Leistungen gewährt werden.
- 82 Der Rechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen haben in sieben Landkreisen die Erstattung der Aufwendungen für die Unterbringung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften durch das Land geprüft. Dabei wurde insbesondere festgestellt, daß die kommunalen Stellen die den Betreiberrechnungen beigelegten Abrechnungsunterlagen, insbesondere die Anschreibungen über die Anwesenheit von Asylbewerbern in der Unterkunft sowie die Aufzeichnungen über die von

Asylbewerbern geleisteten Arbeiten nicht in gebotennem Maße kontrolliert haben.

Der Rechnungshof hat gegenüber dem Landesverwaltungsamt beanstandet, selbst eine stichprobenweise Überprüfung der Eintragungen in den von den Betreibern geführten Anwesenheitslisten durch die kommunalen Stellen sei in den meisten Fällen unterblieben. Dies habe häufig dazu geführt, daß Unterbringungsleistungen für Asylbewerber berechnet und auch vergütet worden seien, die sich nicht in der Unterkunft aufgehalten hatten. Nach vorsichtigen Schätzungen des Rechnungshofs entstehe dem Land infolge der unzureichenden Kontrollen ein jährlicher Schaden von über 1 Million DM.

Es sei auch zu bemängeln, daß Asylbewerbern nicht selten Aufwandsentschädigungen für geleistete Arbeiten ohne jeden Nachweis für monatlich 80 Stunden, der höchstmöglichen Stundenzahl, gezahlt wurden. In anderen Fällen seien die abgerechneten Zeiten aufgrund der Art der auszuführenden Tätigkeiten der Höhe nach unglaublich. Auch seien Aufwandsentschädigungen gezahlt worden, obwohl eine entsprechende Leistung nicht erbracht worden sei. Beispielsweise habe ein Landkreis in einem Monat acht Asylbewerbern, die sich während des Abrechnungszeitraums nicht in der Unterkunft aufgehalten hatten, für 103 Stunden Arbeitsleistung Vergütungen gezahlt. Im übrigen seien in erheblichem Umfang Aufwandsentschädigungen für Arbeiten, die in den Aufgabenbereich des Betreibers fielen, gezahlt worden. Solche Tätigkeiten, wie die zusätzliche Reinigung der Unterkünfte, Hausmeisterarbeiten oder die Beaufsichtigung von Waschmaschinen und Fernsehgeräten seien aber bereits mit dem Tagessatz für die Unterbringungsleistung abgegolten. Die mangelhafte Kontrolle durch die Kreisverwaltungen habe beispielsweise bei einer Unterkunft zu nicht gerechtfertigten Zahlungen von jährlich etwa 40.000 DM geführt.

Der Rechnungshof hat weiter die Höhe der Aufwendungen für die Bewachung der Unterkünfte kritisiert. Diese beruhen u. a. darauf, daß die Anzahl der Wachkräfte in der Zeit von 18 bis 6 Uhr sowie an Wochenenden und an Feiertagen sogar rund um die Uhr aufgestockt werde. Stichhaltige Gründe hierfür seien nicht ersichtlich, da im Ernstfall - Angriffe von außen, Auseinandersetzungen unter den Asylbewerbern - ohnehin die nächstgelegene Polizeidienststelle sofort benachrichtigt werden müsse. Eine gute technische Ausstattung des Wachpersonals sei auch für solche Fälle ausreichend. Allein die in den fraglichen Zeiten erfolgte Verstärkung des Wachpersonals um zwei auf vier Personen habe bei einer Unterkunft jährlich zusätzliche Ausgaben von rund 170 TDM zur Folge.

Schließlich sei festgestellt worden, daß Asylbewerber häufig einer Erwerbstätigkeit nachgegangen seien. Entgegen ihrer gesetzlichen Verpflichtung hätten sie die Aufnahme der Tätigkeit der zuständigen Behörde jedoch nicht gemeldet. Auch die entsprechenden Arbeitgeber hätten insoweit ihrer Meldepflicht nicht genügt. In derartigen Fällen seien die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu Unrecht gewährt worden. Mögliche Bußgeldverfahren seien bisher weder gegen Asylbewerber noch gegen Arbeitgeber eingeleitet worden.

In diesem Zusammenhang sei auch zu beanstanden, daß die zuständige kommunale Stelle nach Bekanntwerden solcher Erwerbsverhältnisse die Leistungen oftmals überhaupt nicht oder erst nach Jahren zurückfordert habe. Es bestehe daher die Gefahr, daß Rückforderungen nicht mehr geltend gemacht oder durchgesetzt werden könnten.

Im übrigen habe die unzureichende Zusammenarbeit von Behörden bzw. Ämtern auch innerhalb der Kreisverwaltungen dazu geführt, daß die Sozialämter nicht oder erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung von einer Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern erfahren hätten.

Eine wesentliche Ursache für die aufgezeigten Mängel, die wiederum auf unzureichende Kontrollen durch die kommunalen Stellen zurückzu-

führen sind, sei nach Auffassung des Rechnungshofs darin zu sehen, daß nach dem Asylbewerberleistungsgesetz die Auslagen der Kommunen vom Land zu erstatten sind, die Durchführung wirksamer Kontrollen jedoch bei den Kommunen zusätzlichen Personal- und Sachaufwand zur Folge hätte. Das Erstattungsverfahren biete somit für die kommunalen Gebietskörperschaften keine Anreize, wirtschaftlich und sparsam zu verfahren.

In diesem Zusammenhang sei auch zu bemängeln, daß vom Land in der zurückliegenden Zeit keine Geschäftsprüfungen bei den Kommunen vorgenommen worden seien. Bei solchen Prüfungen hätten die aufgezeigten Mängel rechtzeitig durch die Landesverwaltung erkannt und abgestellt werden können.

- 83 Das Landesverwaltungsamt hat in seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 1997 zunächst ausgeführt, nach der derzeitigen Rechtsprechung verbleibe das finanzielle Risiko aus der Wahrnehmung übertragener Aufgaben grundsätzlich beim originär zuständigen Aufgabenträger, hier dem Land. Schadensersatz- oder Erstattungsansprüche gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften seien daher weitgehend ausgeschlossen.

Es halte Kontrollen der Betreiberabrechnungen durch Überprüfung der Anwesenheit von Asylbewerbern in den Unterkünften zwar für notwendig, aber derzeit nicht für durchsetzbar. Dazu müßten die Kreisverwaltungen zusätzliches Personal einsetzen. Das laufe ihren wirtschaftlichen Interessen zuwider, weil sie hierfür keine zusätzliche Vergütung erhielten.

Mit den Bewachungsunternehmen würden derzeit Gespräche mit dem Ziel der Kostenreduzierung unter Aufrechterhaltung der erforderlichen Sicherheit geführt. Bei der Bewachung solle die Quantität reduziert und die Qualität unter Einsatz moderner technischer Mittel gesteigert wer-

den. Eine nachhaltige Kostenreduzierung sei jedoch erst möglich, wenn dieses Modell mit einem größeren Bewachungsunternehmen erprobt worden sei.

Den Asylbewerbern sei hinlänglich bekannt, daß sie die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu melden hätten. Auch würden sie durch mehrsprachige Aushänge ständig darauf hingewiesen. Die Landkreise seien jedoch nicht in der Lage, ihre Kontrollfunktion insoweit entsprechend wahrzunehmen. Auch bereite die Bearbeitung von Bußgeldverfahren den zuständigen Sozialbehörden erhebliche Schwierigkeiten. Es werde jedoch die Möglichkeit geprüft, ob die Sozialämter vor Ausgabe einer Arbeitserlaubnis von den Arbeitsämtern darüber informiert werden könnten. Im übrigen seien die Landkreise angehalten worden, mögliche Rückforderungsansprüche gegen Asylbewerber geltend zu machen.

Das Innenministerium hat in seiner Stellungnahme vom 16. Februar 1998 darauf hingewiesen, es prüfe zur Zeit alternative Erstattungsverfahren zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften, die eine intensivere Kontrolle durch die Kommunen gewährleisten sollen.

Die Beschäftigung von Asylbewerbern werde zwar prinzipiell als sinnvoll eingeschätzt, da dies zum Abbau von Aggressionen beitragen könne. Das Landesverwaltungsamt werde jedoch offensichtlich zu Unrecht gezahlte Aufwandsentschädigungen zurückfordern.

84 Der Rechnungshof begrüßt die vom Innenministerium und vom Landesverwaltungsamt eingeleiteten Maßnahmen, insbesondere die Prüfung alternativer Erstattungsverfahren.

Er weist jedoch nochmals darauf hin, daß es, da die kommunalen Gebietskörperschaften aufgrund der Erstattung aller Auslagen nicht zu einem sparsamen und wirtschaftlichen Verhalten gezwungen werden, ge-

boten ist, seitens des Landes regelmäßig Geschäftsprüfungen vorzunehmen. Zudem hält er eine verstärkte Schulung der Mitarbeiter in den Sozial- und Ausländerämtern der Kommunen sowie der im Landesverwaltungsamt für die Abwicklung der Erstattungen zuständigen Bediensteten für erforderlich.

Der Rechnungshof erwartet insbesondere, daß das Innenministerium die Erstattungsleistungen wirksam kontrolliert und die angekündigte Prüfung anderer Modelle der Kostenerstattung an die kommunalen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zügig vornimmt und die Ergebnisse daraus ggf. umsetzt.

Er regt an, in diesem Zusammenhang auch die Frage zu prüfen, ob z. B. durch Zahlung eines monatlichen Pauschalbetrags je zugewiesener Person anstelle der bisherigen "Spitzabrechnung" die Möglichkeit besteht, für die kommunalen Gebietskörperschaften Anreize für einen sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu schaffen. Ein solches Verfahren würde zudem zu einer Verminderung des Verwaltungsaufwands beim Landesverwaltungsamt führen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04**Lehrerbedarf an Regelschulen, Gymnasien und Förderschulen
(Kapitel 0405)**

Infolge stark sinkender Schülerzahlen entsteht - ausgehend von dem derzeitigen Personalbestand - bei den Regelschulen, Gymnasien und Förderschulen bis zum Jahr 2007 bzw. 2009 rechnerisch ein Überhang von rd. 10.200 Lehrerstellen. Würde dieser abgebaut, könnten bis zu den genannten Zeitpunkten Personalausgaben von insgesamt mindestens 784 Mio. DM eingespart werden.

Auch bei einer Realisierung des von der Landesregierung für den Bereich der Kultusverwaltung beschlossenen Abbaus von 7.000 Stellen bis zum Jahr 2005 entsteht - unter Einschluß des Lehrerüberhangs im Grundschulbereich - ein Abbaudefizit von rd. 4.400 Lehrerstellen. Das entspricht einem Personalausgabevolumen von 337 Mio. DM.

Die vom Kultusministerium bisher getroffenen Maßnahmen, die sich ausschließlich am Prinzip der Freiwilligkeit orientieren, erscheinen als nicht ausreichend, um den vom Rechnungshof aufgezeigten Überhang an Lehrerstellen abzubauen.

- 85 Die Personalausgaben des Landes haben von Jahr zu Jahr zugenommen. Dabei sind die Ausgaben für die Besoldung bzw. Vergütung der Lehrer, der größten Bedienstetengruppe, von erheblichem Gewicht. Der Rechnungshof hat sich daher erneut mit Fragen des Lehrerbedarfs beschäftigt.

Für den künftigen Lehrerbedarf an allen Schularten ist die Entwicklung der Anzahl der Geburten als Ausgangsgröße von grundlegender Bedeutung. Der in Thüringen - wie in allen neuen Bundesländern - seit Beginn der 80er Jahre zu verzeichnende Rückgang der Geburtenzahlen hat sich in den letzten Jahren verstärkt fortgesetzt. Die Geburtenstatistik weist für das Jahr 1980 noch rd. 40.000, für das Jahr 1996 aber nur noch 15.265 Geburten aus. Nach einer vom Thüringer Landesamt für Statistik durchgeführten und im September 1994 veröffentlichten Vorausberechnung soll die Anzahl der Geburten in Thüringen bis zum Jahre 1998 im Durchschnitt jährlich bei 15.900 liegen und erst ab dem Jahre 1999 wieder ansteigen (von 17.000 Geburten im Jahre 1999 auf rd. 23.300 Geburten im Jahre 2005). Das frühere Niveau wird voraussichtlich aber nicht mehr erreicht werden.

Der Geburtenrückgang wirkt sich naturgemäß durch sinkende Schülerzahlen zunächst im Grundschulbereich und - mit entsprechender zeitlicher Verzögerung - bei den anderen allgemeinbildenden Schulen aus. Der Rechnungshof hat daher in den Jahren 1995/96 den Lehrerbedarf an Grundschulen und im Jahre 1997 den für Regelschulen, Gymnasien und Förderschulen untersucht.

Die Schülerzahlen an den Regelschulen, Gymnasien und Förderschulen werden sich nach der Prognose des Kultusministeriums (Stand: Dezember 1996) bis zum Jahre 2015 wie folgt entwickeln:

Tabelle 1: Voraussichtliche Entwicklung der Schülerzahlen an Regelschulen, Gymnasien und Förderschulen bis zum Jahr 2015¹⁾

| Jahr | Anzahl der Schüler | | |
|------|--------------------|-----------|---------------|
| | Regelschulen | Gymnasien | Förderschulen |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1998 | 120.782 | 83.317 | 15.586 |
| 1999 | 118.959 | 81.742 | 14.349 |
| 2000 | 116.308 | 79.591 | 13.076 |
| 2001 | 109.029 | 75.660 | 11.690 |
| 2002 | 98.248 | 70.433 | 10.134 |
| 2003 | 86.556 | 64.152 | 8.659 |
| 2004 | 74.616 | 57.812 | 7.336 |
| 2005 | 63.471 | 51.709 | 6.287 |
| 2006 | 55.004 | 46.238 | 5.799 |
| 2007 | 51.384 | 41.492 | 5.696 |
| 2008 | 51.664 | 37.605 | 5.797 |
| 2009 | 53.656 | 36.015 | 6.017 |
| 2010 | 56.756 | 36.591 | 6.311 |
| 2011 | 60.264 | 38.075 | 6.629 |
| 2012 | 63.733 | 40.169 | 6.948 |
| 2013 | 67.210 | 42.535 | 7.256 |
| 2014 | 70.778 | 44.908 | 7.549 |
| 2015 | 74.407 | 47.295 | 7.812 |

¹⁾ einschließlich der Schüler an Schulen in freier Trägerschaft

Wie sich aus der Prognose des Kultusministeriums ergibt, wird sich die Schülerzahl im Regel- und Förderschulbereich bis zum Jahr 2007 rückläufig entwickeln; ab dem Jahr 2008 wird dagegen mit einer leichten, aber kontinuierlichen Zunahme der Schülerzahlen gerechnet. Im Bereich der Gymnasien sinkt die Schülerzahl bis zu einem Tiefststand von 36.015 Schülern im Jahr 2009; ab dem Jahr 2010 wird ein Ansteigen der Schülerzahl erwartet.

In allen drei Schularten werden jedoch die Schülerzahlen die Werte der 90er Jahre voraussichtlich nicht wieder erreichen.

Auf der Grundlage der voraussichtlichen Entwicklung der Schülerzahlen bei den genannten drei Schularten hat der Rechnungshof den entsprechenden Lehrerbedarf berechnet. Hierzu hat er das sogenannte "Top-Down-Verfahren" verwendet, das auch vom Kultusministerium für seine Lehrerbedarfsberechnung im Rahmen der Haushaltsaufstellung angewandt wird. Dabei wird der Lehrerbedarf je Schulart mittels sogenannter "Schüler-Lehrer-Relationen" (SLR) errechnet. Diese Verhältnisgrößen basieren auf Erfahrungswerten der Kultusverwaltung hinsichtlich der Lehrerversorgung in den einzelnen Schularten und nicht zuletzt auf bildungspolitischen Grundentscheidungen der Landesregierung. Zur Ermittlung des Lehrerbedarfs der untersuchten Schularten hat der Rechnungshof - wie das Kultusministerium - folgende Schüler-Lehrer-Relationen zugrundegelegt: 13,4 Schüler pro Lehrer an Regelschulen, 15,4 an Gymnasien und 6,4 Schüler pro Lehrer an Förderschulen.

Aufgrund der dargestellten Entwicklung der Schülerzahlen ergibt sich nach den genannten Schüler-Lehrer-Relationen bis zum Schuljahr 2015 für die drei Schularten - jeweils bezogen auf den Ist-Lehrerbestand des Schuljahres 1996/97 - folgender Lehrerminderbedarf ("Lehrerüberhang"):

Tabelle 2: Lehrerminderbedarf in den Jahren 1998 - 2015 für die Schularten Regelschule, Gymnasium und Förderschule

| Jahr | Lehrerminderbedarf (bezogen auf den Ist-Lehrer-Bestand des Schuljahres 1996/97) | | | Lehrer- minderbedarf insgesamt |
|------|---|-----------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| | Regelschulen SLR 13,4 | Gymnasien SLR 15,4 | Förderschulen SLR 6,4 | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1998 | 175 | 192 | 43 | 410 |
| 1999 | 311 | 294 | 236 | 841 |
| 2000 | 509 | 436 | 435 | 1.380 |
| 2001 | 1.052 | 689 | 652 | 2.393 |
| 2002 | 1.857 | 1.029 | 789 | 3.675 |
| 2003 | 2.729 | 1.436 | 1.125 | 5.290 |
| 2004 | 3.620 | 1.848 | 1.332 | 6.800 |
| 2005 | 4.452 | 2.244 | 1.496 | 8.192 |
| 2006 | 5.084 | 2.600 | 1.572 | 9.256 |
| 2007 | 5.354 | 2.900 | 1.588 | 9.842 |
| 2008 | 5.333 | 3.160 | 1.572 | 10.065 |
| 2009 | 5.184 | 3.264 | 1.538 | 9.986 |
| 2010 | 4.953 | 3.226 | 1.492 | 9.671 |
| 2011 | 4.691 | 3.130 | 1.442 | 9.263 |
| 2012 | 4.432 | 2.994 | 1.393 | 8.819 |
| 2013 | 4.173 | 2.840 | 1.344 | 8.357 |
| 2014 | 3.907 | 2.686 | 1.299 | 7.892 |
| 2015 | 3.636 | 2.531 | 1.258 | 7.425 |

Wie aus der Tabelle hervorgeht, erreicht der kumulierte Lehrerminderbedarf bei den Regel- und Förderschulen im Jahre 2007 und bei den Gymnasien im Jahre 2009 seinen höchsten Stand. Addiert man diese drei Höchststände, so ergibt sich im Vergleich zum derzeitigen Personalbestand für die drei Schularten insgesamt ein Minderbedarf ("Überhang") von rd. 10.200 Lehrern.

Bezüglich des Abbaus des Personalüberhangs hat die Landesregierung am 21. Juni 1995 für den Bereich des Kultusministeriums die Einsparung von insgesamt 3.780 Stellen bis zum Jahre 1999 beschlossen (im Jahre 1995: 500, im Jahre 1996: 1.080, im Jahre 1997: 700, im Jahre 1998: 800 und im Jahre 1999: 700 Stellen). Weiter wurde festgelegt, in den nächsten zehn Jahren - bis zum Juni des Jahres 2005 - einen Abbau von etwa insgesamt 7.000 Stellen vorzusehen. Danach hat das Ministerium neben den bis zum Jahre 1999 genannten 3.780 Stellen bis zum Jahre 2005 weitere 3.220 Stellen (7.000 Stellen \cdot 3.780 Stellen) abzubauen. Die Einsparvorgabe von 7.000 Stellen bezieht sich allerdings auf den gesamten Einzelplan und umfaßt daher das allgemeinbildende Schulwesen insgesamt, zu dem neben den hier untersuchten Schularten auch der Grundschulbereich sowie die Kultusverwaltung gehören.

Das Kultusministerium hat hierzu folgende, am Prinzip der Freiwilligkeit und Sozialverträglichkeit orientierte, Maßnahmen durchgeführt bzw. eingeleitet: Teilzeitmodelle, eine Abfindungsregelung bei vorzeitiger Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Einsatz Thüringer Grundschullehrer/innen in Hessen und Niedersachsen, eine Altersteilzeitregelung "55 Plus" sowie als bedeutendste Maßnahme das sogenannte "Floating"- und "Swing"-Modell.¹

Das Angebot zur Annahme des Floating- und Swing-Modells galt bzw. gilt für Förderschulen bis zum 31. März 1997, für Regelschulen bis zum 31. Dezember 1997 und für Gymnasien bis zum 31. Dezember 1998. Im Förderschulbereich wurde das Angebot bisher von 1.625 Lehrern angenommen, für Regelschulen und Gymnasien lagen dem Rechnungshof zum Prüfungszeitpunkt keine Zahlen vor.

¹ "Floating"-Modell: Zeitlich befristeter und an die Schülerentwicklung flexibel angepaßte Teilzeitbeschäftigung der Lehrkräfte.

"Swing"-Modell: Vorübergehender, zeitlich befristeter Einsatz von Lehrkräften in anderen Schularten.

86 Der Rechnungshof hat dem Kultusministerium mitgeteilt, falls der festgestellte Minderbedarf nicht durch entsprechende Maßnahmen zügig abgebaut werde, könnten sich erhebliche Belastungen für den Landeshaushalt ergeben.

In diesem Zusammenhang hat er darauf hingewiesen, daß folgende Einsparungen erzielt werden könnten, wenn der Lehrerüberhang in den drei Schularten jeweils im nachfolgenden Jahr sofort und vollständig abgebaut würde:

Tabelle 3: Einsparpotential an Personalausgaben aufgrund des Stellenminderbedarfs in den Jahren 1998 - 2009 für Regelschulen, Gymnasien und Förderschulen bei jährlich vollständigem Personalabbau

| Jahr | Jährlicher Stellenminderbedarf | Einsparpotential an Personalausgaben in Mio. DM |
|------------------|---------------------------------------|--|
| 1 | 2 | 3 |
| 1998 | 410 | 31,6 |
| 1999 | 431 | 33,0 |
| 2000 | 539 | 41,3 |
| 2001 | 1.013 | 77,7 |
| 2002 | 1.282 | 98,3 |
| 2003 | 1.615 | 123,8 |
| 2004 | 1.510 | 115,8 |
| 2005 | 1.392 | 106,8 |
| 2006 | 1.064 | 81,7 |
| 2007 | 586 | 45,2 |
| 2008 | 260 | 20,4 |
| 2009 | 104 | 8,1 |
| Insgesamt | 10.206 | 783,7 |

Wie aus der Tabelle hervorgehe, könne der Landeshaushalt bis zum Jahre 2009 um insgesamt rd. 784 Mio. DM an Personalausgaben entlastet

werden, falls der sich jährlich ergebende Lehrerminderbedarf jeweils im darauffolgenden Jahr sofort und vollständig abgebaut würde.

Der Rechnungshof begrüße zwar die bisher durchgeführten und eingeleiteten Maßnahmen, die bis Ende des Jahres 1997 einen Abbau von rd. 2.280 Stellen - unter Einschluß des Grundschulbereichs - ermöglicht haben. Da sich diese Maßnahmen am Freiwilligkeitsprinzip orientierten, seien sie nach seiner Einschätzung jedoch nicht ausreichend, um den weiteren vom Kabinett beschlossenen Stellenabbau zu verwirklichen. Dies aber hätte ggf. zur Folge, daß die Landeshaushalte bis zum Jahr 2009 in erheblichem Umfang mit vermeidbaren Personalausgaben belastet würden.

Der Rechnungshof sei der Auffassung, daß auch andere - nicht nur am Freiwilligkeitsprinzip orientierte - Maßnahmen zur Stelleneinsparung und damit zur Personalausgabensenkung geprüft werden müßten. Auf die verbindliche Teilzeitanordnung des Landes Brandenburg sei in diesem Zusammenhang hinzuweisen.

Mit einer Realisierung des vom Rechnungshof aufgezeigten Einsparpotentials könne ein wesentlicher Beitrag zur Entlastung des Landeshaushalts geleistet werden. Der Rechnungshof verkenne dabei nicht, daß beim Stellenabbau rechtliche Vorgaben, personalwirtschaftliche Anforderungen und administrative Beschränkungen zu berücksichtigen seien.

87 Das Kultusministerium hat in seiner Stellungnahme bestätigt, daß die Schülerzahlen in den untersuchten Schularten "stark zurückgehen" werden. Es habe daher die Pädagogische Hochschule Erfurt beauftragt, in einem Gutachten zur Entwicklung der Regelschulen und Gymnasien, ausgehend von der Entwicklung der Schülerzahlen, die erwartbaren und denkbaren Folgen für Schulstandorte und Lehrerbedarf dieser beiden Schularten zu untersuchen. Das Gutachten liege noch nicht vor. Das Mi-

nisterium werde sich allerdings in seiner Stellungnahme "auf erste Ergebnisse stützen".

Zu der vom Rechnungshof verwendeten Berechnungsmethode hat das Ministerium ausgeführt, dieser habe seinen Berechnungen des Lehrbedarfs die Schüler-Lehrer-Relation als "zentrales Kriterium" zugrunde gelegt und über den gesamten Berechnungszeitraum (von 1998 bis 2009) konstant gehalten. Dies impliziere, "daß bei sehr großen Schwankungen der Schülerzahlen eine konstante Schüler-Lehrer-Relation als zentraler Steuerungsfaktor für den Lehrbedarf durchgehalten werden könne und gleichzeitig die Bedarfsdeckung der Schulen gewährleistet sei". Dies sei "ein schwerwiegender Trugschluß". Eine ausschließliche Berechnung des Lehrbedarfs anhand der Schüler-Lehrer-Relation müte wenig sachgerecht an, da sie wesentliche Elemente eines auch unter zurückgehenden Schülerzahlen geordneten Schulbetriebes nicht berücksichtige. Das Ministerium hat - insbesondere am Beispiel der Regelschulen - auf folgende Gesichtspunkte und Überlegungen hingewiesen: Ein Absinken der Schülerzahl in einer Klassenstufe führe - da das Unterrichtsangebot konstant bleibe - nicht dazu, daß sich der Lehrbedarf in gleichem Maße verringere. Die Berechnungen des Rechnungshofs setzen eine - nicht gegebene - regionale Gleichverteilung der Schüler voraus. Um regionalen Besonderheiten gerecht zu werden, müsse der Lehrbedarf ausgehend vom Schüleraufkommen der Einzelschule und nicht vom Landesschüleraufkommen berechnet werden. Weiter müßten das aufrechtzuerhaltende Unterrichtsangebot (Studentafel) sowie Zuschläge für die "üblichen und vereinbarten" Abminderungen und zusätzlich für ältere Lehrer einkalkuliert werden. So bestehe bei den Regelschulen im Schuljahr 2006/07 allein bei Berücksichtigung der genannten Abminderungen gegenüber den Berechnungen des Rechnungshofs ein Lehrbedarfsdefizit von 1.350 Vollzeitstellen. Zusätzlich sei für dieses Schuljahr von einem weiteren Bedarfsdefizit von 2.000 Vollzeit-Stellen gegenüber den Berechnungen des Rechnungshofs auszugehen, wenn die

Regelschulen - auf Beschluß der Schulkonferenzen - abschlußbezogen und nicht integriert geführt würden. Diese - für die Regelschule beschriebene - Situation lasse sich "in gewissen Variationen" auf alle allgemeinbildenden Schulen in Thüringen übertragen.

Weiter hat das Ministerium ausgeführt, der Zusammenhang "konstante Schüler-Lehrer-Relation und Bedarfsdeckung" könne nur "aufgehen", wenn der Rückgang der Schülerzahlen mit einem in etwa parallelen Rückgang der Zahl der Schulen einhergehe. Die Folge eines solchen Vorgehens wäre eine entsprechende Ausdünnung des Schulstandortnetzes. Der Reduzierung des Schulbestands seien aber Grenzen gesetzt. Zum einen seien zumutbare Entfernungen und Fahrzeiten gemäß der Richtlinie zur Schulentwicklungsplanung zu berücksichtigen. Zum anderen werde in dem nach den vorliegenden Schulnetzplänen überschaubaren Zeitraum die Zahl der Schulen nur noch geringfügig zurückgehen, so daß dadurch der Lehrerbedarf tendenziell hoch bleiben werde. Hinzu komme, daß aufgrund der kommunalen Schulträgerschaft das Ministerium auf die Gestaltung der Schulnetze nur begrenzt Einfluß nehmen könne. Eine weitere Grenze ergebe sich verfassungsrechtlich aus dem Grundsatz der Chancengleichheit gemäß Art. 3 des Grundgesetzes und - in Umsetzung dieses Grundsatzes - aus Art. 20 der Thüringer Verfassung, der es unter räumlichen Aspekten gebiete, jedem Schüler die "problemlose Inanspruchnahme (des Bildungsangebots)" zu ermöglichen.

Würde - unter Beachtung der aufgezeigten Grenzen - die Zahl der Schulstandorte verringert, hätte dies höhere Schülertransportkosten zur Folge und erfordere nach der "Talsohle" und einem Ansteigen der Schülerzahl ein aufwendiges Neu- und Ausbauprogramm für Schulen, da die dann noch vorhandenen Schulgebäude nicht mehr ausreichen würden. Der denkbare Ausweg zum Erhalt der (Regel-)Schulen im ländlichen Raum, die entsprechenden Schulen in den Ballungsräumen mit Mehrfachstand-

orten zum Ausgleich mit erhöhten Klassenfrequenzen zu besetzen, um die jetzige Schüler-Lehrer-Relation zu halten, gehe fehl, da die Aufnahmekapazität der üblichen Klassenräume 30 Schüler nicht überschreite.

Außerdem hat das Ministerium hinsichtlich der Berechnungen des Rechnungshofs eingewandt, dieser gehe von einem völlig konstanten Lehrerbstand aus und berücksichtige nicht die altersbedingten Abgänge sowie Entlastungen durch das Floating-Modell. Dadurch würden die hohen Summen, um die der Landeshaushalt entlastet werden könne, deutlich hinterfragbar.

Zum Abbau der Stellen hat es allgemein darauf hingewiesen, Grundlage für entsprechende Maßnahmen sei der im Juni 1995 vom Kabinett beschlossene Stellenabbau und das daraus resultierende Personalentwicklungskonzept des Kultusministeriums. Die am Prinzip der Freiwilligkeit und Sozialverträglichkeit orientierten bisherigen Maßnahmen hätten seit dem Jahr 1991 die Realisierung des beschlossenen Stellenabbaus ermöglicht. Die ihm auferlegten Stelleneinsparungen seien "pünktlich und in vollem Umfang" erbracht worden. Somit bestehe bisher auch keine Notwendigkeit von Zwangsmaßnahmen in Form einer allgemeinverbindlichen (Zwangs-)Teilzeitregelung. Hierzu hat das Ministerium unter Bezugnahme auf die entsprechende Regelung in Brandenburg fachliche sowie rechtliche Bedenken geltend gemacht.

Mit Blick auf die Vielzahl der von ihm durchgeführten bzw. eingeleiteten Maßnahmen hat das Ministerium darauf verwiesen, daß es insbesondere durch das Floating- und Swing-Modell nach seiner Überzeugung möglich sein werde, "unter gesicherter Abdeckung des Bedarfs an Lehrerarbeitszeit dem Schülerrückgang flexibel zu begegnen".

Im übrigen hat das Kultusministerium allgemein angemerkt, daß es höchst problematisch sei, den Rückgang der Schülerzahlen um 50 bis 60

v. H. in Thüringen zum Anlaß zu nehmen, den Lehrerbedarf "rein finanz-ökonomisch" zu reduzieren.

88 Hinsichtlich der vom Ministerium problematisierten Schüler-Lehrer-Relation, die den Lehrerbedarfsberechnungen des Rechnungshofs zugrunde liegen, ist zunächst darauf hinzuweisen, daß diese Berechnungsmethode üblich ist. Nach seiner Kenntnis wird diese von allen Kultusverwaltungen der Länder zur Lehrerbedarfsermittlung, insbesondere für den Stellenplan bei der Aufstellung des Haushaltsplans, angewandt. Auch das Thüringer Kultusministerium hat diese Berechnungsmethode zur Ermittlung des Lehrerbedarfs bei der jährlichen Haushaltsaufstellung (Stellenplan) verwendet und überdies bei der Erarbeitung seines Personalentwicklungskonzepts zugrundegelegt. Die Verwendung einer konstanten Schüler-Lehrer-Relation über den gesamten Betrachtungszeitraum bietet sich an, da ggf. variierende Relationen in den einzelnen Jahren des Betrachtungszeitraums (1998 - 2009) zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt sind. Zudem ist diese Relation letztlich Ergebnis einer politischen Entscheidung, die von den verantwortlichen und legitimierten Entscheidungsträgern erst in den nächsten Jahren getroffen wird. Insofern hatte der Rechnungshof - ebenso wie jede andere Stelle - methodisch und sachlich keine andere Möglichkeit, als bei seinen Berechnungen eine konstante Schüler-Lehrer-Relation zu verwenden.

Außerdem ist in diesem Zusammenhang anzumerken: Der Rechnungshof hat seinen Berechnungen exakt die Schüler-Lehrer-Relation zugrunde gelegt, die das Kultusministerium selbst bei seinen Lehrerbedarfsermittlungen verwendet (z. B. zuletzt bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 1998). Die bundesdurchschnittliche Schüler-Lehrer-Relation ist dagegen teilweise weitaus höher. So liegt der Bundesdurchschnitt für Regelschulen bei 15,4 Schülern pro Lehrer gegenüber 13,5 in Thüringen. Hätte der Rechnungshof bei der Berechnung des Leh-

rerbedarfs für diese Schulart die bundesdurchschnittliche Relation zugrundegelegt, so wäre der rechnerische Lehrerüberhang noch um rd. 500 Stellen höher .

Die Vorhaltung des Ministeriums, die ausschließliche Berechnung des Lehrerbedarfs anhand der Schüler-Lehrer-Relation mute wenig sachgerecht an, da sie wesentliche Elemente eines geordneten Schulbetriebs nicht berücksichtige, überzeugt nicht. Für solche, einen längeren Zeitraum umfassende, Berechnungen gibt es kein Verfahren - auch das Kultusministerium hat ein solches nicht benannt -, das alle Einflußfaktoren berücksichtigt. Davon abgesehen ist darauf hinzuweisen, daß die vom Kultusministerium - durchaus zu Recht - genannten Einflußfaktoren sehr wohl bei der Lehrerbedarfsberechnung berücksichtigt wurden, da diese zum weit überwiegenden Teil in die Schüler-Lehrer-Relation eingehen. So werden bei deren Berechnung bis zu 20 Abminderungstatbestände sowie der jeweils erforderliche Bedarf an Lehrerstunden berücksichtigt. Im übrigen ist eine regional oder gar örtlich differenzierende Berücksichtigung aller Einflußfaktoren bei der Bedarfsermittlung mit der verwendeten Berechnungsmethode weder faktisch möglich, noch vom Rechnungshof beabsichtigt gewesen, da lediglich eine Abschätzung der Folgen einer stark rückläufigen Entwicklung der Schülerzahlen für den Lehrerbedarf aufgezeigt werden sollte. Die dazu verwendete Berechnungsmethode ist fachlich anerkannt und ausreichend.

Auch das Argument, der Lehrerbedarf müsse - um regionalen Besonderheiten gerecht zu werden - ausgehend vom Schüleraufkommen der Einzelschule und nicht vom Landesschüleraufkommen berechnet werden, muß als vordergründig zurückgewiesen werden. Zum einen geht das Kultusministerium aus verständlichen arbeitsökonomischen Gründen bei seinen Stellenplanberechnungen selbst jeweils vom Schüleraufkommen des Landes und nicht jeder einzelnen Schule aus. Zum anderen wäre die Berücksichtigung des Schüleraufkommens jeder einzelnen

Schule in Thüringen in den Jahren 1998 - 2009 gar nicht möglich, da diese Zahlen nicht bekannt sind und außerdem das verwendete Verfahren gerade bewußt nur eine Berechnung auf Basis des Landesschüleraufkommens vorsieht.

Zu dem vom Ministerium am Beispiel der Regelschule für das Jahr 2007 aufgezeigten Lehrermehrbedarf ("Lehrerbedarfsdefizit" gegenüber den Berechnungen des Rechnungshofs) in Höhe von insgesamt 3.850 Stellen (500 Stellen aufgrund der Berücksichtigung regionaler Besonderheiten, 1.350 Stellen für Abminderungen und 2.000 Stellen für eine abschlußbezogene Klassenführung) weist der Rechnungshof darauf hin, daß dies für diese Schulart im Vergleich zum Jahr 1998 zu folgendem Ergebnis führen würde:

Tabelle 4: Lehrerberdarf für den Bereich der Regelschule im Jahr 1998 und 2007 gemäß der Stellungnahme des Kultusministeriums

| Jahr | Schülerzahl | Lehrerberdarf* gemäß Berechnung des Rechnungshofs | Mehrbedarf gemäß Stellungnahme des Kultusministeriums* | Stellenbedarf insgesamt* |
|-------------|--------------------|--|---|---------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1998 | 120.782 | 7.843 | | 7.843 |
| 2007 | 51.384 | 3.336 | 3.850 | 7.186 |

* Vollzeitstellen

Wie sich aus der Tabelle ergibt, wäre gemäß den Vorstellungen des Kultusministeriums der Lehrerberdarf des Jahres 2007 gegenüber dem des Jahres 1998 nur um rd. 680 Stellen geringer, obwohl sich die Zahl der Schüler in diesem Zeitraum mehr als halbieren wird (1998: rd. 120.800 Schüler, 2007: rd. 51.400 Schüler). Dies würde im Jahr 2007 einer Schüler-Lehrer-Relation für die Regelschule von ca. 7,15 Schüler pro Lehrer - gegenüber noch 13,4 im Jahre 1998 - entsprechen. Eine derartige Absenkung der Schüler-Lehrer-Relation wäre einzigartig in der

Bundesrepublik. Die finanziellen Folgen - in Form höherer Personalausgaben - beliefen sich gegenüber dem vom Rechnungshof ermittelten Lehrerbedarf auf rd. 293 Mio. DM jährlich. Die Personalausgaben pro Schüler würden von 4.900 DM im Jahre 1998 auf 10.600 DM im Jahr 2007 steigen.

Die Ausführungen des Ministeriums, der Zusammenhang "konstante Schüler-Lehrer-Relation" und "Bedarfsdeckung" könne nur aufgehen, wenn der Rückgang der Schülerzahlen mit einem etwa parallelen Rückgang der Zahl der Schulen einhergehe, einer Reduzierung des Schulbestands seien aber Grenzen gesetzt, sind nur bedingt zutreffend. Die vom Ministerium aufgezeigten Grenzen für eine Reduzierung von Schulstandorten sind nicht - wie offenbar unterstellt - unabänderlich und unverrückbar. Da es sich bei diesen Grenzen weitgehend um politische Wertentscheidungen handelt, können diese auch durch eine politische Entscheidung verändert und neuen Erfordernissen - dramatischer Rückgang der Schülerzahlen und angespannte Finanzlage - angepaßt werden.

Das Vorbringen des Ministeriums, eine Verringerung der Schulstandorte führe zu höheren Schülertransportkosten sowie zu Neu- und Umbaukosten für Schulen nach dem Wiederanstieg der Schülerzahlen, ist Ausdruck einer isolierten Betrachtungsweise. Bei Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots sind selbstverständlich alle Vorteile (Einsparungen an Personalausgaben) mit allen Nachteilen einer Verringerung der Schulstandorte (höhere Schülertransportkosten etc.) zu vergleichen. Nur wenn ein Abbau des Lehrerüberhangs und ggf. Schulstandortabbau insgesamt finanziell vorteilhafter ist, kann deren Realisierung sinnvoll sein. Hiervon ist der Rechnungshof allerdings angesichts des aufgezeigten erheblichen Einsparpotentials überzeugt.

Der Einwand des Ministeriums, der Rechnungshof sei bei seinen Berechnungen von einem völlig konstanten Lehrerbstand ausgegangen, ist

zwar zutreffend. Bei der Errechnung von Differenzgrößen (hier: Lehrerminderbedarf der Jahre 1998 - 2009) ist es jedoch sachlogisch, von einer festen Ausgangsgröße (hier: Lehrerbstand im Schuljahr 1996/97) auszugehen. Entsprechendes gilt hinsichtlich der vom Ministerium monierten Nichtberücksichtigung der altersbedingten Abgänge. Wir weisen darauf hin, daß Stellen, die durch altersbedingte Abgänge frei werden, zu einem Abbau des Lehrerüberhangs führen. Sie brauchen daher nicht mittels der vom Kultusministerium genannten Einsparmaßnahmen abgebaut zu werden. Zur Erreichung einer tendenziell homogenen Altersstruktur wird allerdings eine gewisse Anzahl der durch Pensionierung freiwerdenden Stellen mit jungen Lehrern besetzt werden müssen.

Der Rechnungshof begrüßt die vom Kultusministerium bisher durchgeführten und eingeleiteten Maßnahmen zum Stellenabbau sowie die bereits erzielten Stelleneinsparungen. Aufgrund der im Kultusbereich bis zum Jahre 1997 realisierten Stellenreduzierungen und unter der Annahme, daß der vom Kabinett beschlossene Stellenabbau für den Bereich des Kultusministeriums in Höhe von insgesamt 7.000 Stellen bis zum Jahr 2005 realisiert wird, führt ein Vergleich mit dem vom Rechnungshof für die drei genannten Schularten errechneten Stellenminderbedarf jedoch zu nachstehendem Ergebnis. Da sich der genannte Stellenabbau auf die gesamte Kultusverwaltung, und damit u. a. auch auf den Grundschulbereich bezieht, wird bei dem folgenden Vergleich der entsprechende Lehrerüberhang, den der Rechnungshof in seinen Bemerkungen 1997 dargestellt hat, mit berücksichtigt.

Tabelle 5: Lehrerbedarf, Lehrerminderbedarf und Lehrerabbau für den Bereich der allgemeinbildenden Schulen (Grund-, Regel-, Förderschulen und Gymnasien) bis zum Jahr 2005*

| Schularten | Ist-Lehrerbestand (1996/97) gemäß Statistik | Lehrerbedarf im Jahre 2005 gemäß Berechnung des Rechnungshofs | Lehrerminderbedarf (Sp.2 ./ Sp. 3) | Lehrerabbau des TKM bis zum Jahr 2005 | Abbaurückstand (Sp. 4./ Sp. 5) |
|---------------|---|---|------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Grundschulen | 6.490 ¹⁾ | 3.252 | 3.238 | } 7.000 | } 4.430 |
| Regelschulen | 9.188 | 4.736 | 4.452 | | |
| Gymnasien | 5.602 | 3.358 | 2.244 | | |
| Förderschulen | 2.478 | 982 | 1.496 | | |
| Gesamt | 23.758 | 12.328 | 11.430 | 7.000 | 4.430 |

* Vollzeitstellen

¹⁾ Fortgeschriebener Ist-Lehrerbestand im Jahr 2005 gemäß Personalentwicklungskonzept des TKM, Stand: September 1995, Anlage 2.

Wie sich aus der Tabelle ergibt, würden auch bei einer vollständigen Realisierung des geplanten Stellenabbaus bis zum Jahr 2005 rd. 4.430 Lehrerstellen zu wenig abgebaut. Dies entspricht in diesem Jahr einem Personalausgabevolumen von rd. 337 Mio. DM. Sollte nach dem Jahr 2005 kein weiterer Stellenabbau vom Kabinett beschlossen werden, erhöhte sich der Abbaurückstand weiter, da die Tiefststände der Schülerzahlen für Regelschulen, Gymnasien und Förderschulen erst im Jahr 2007/09 erwartet werden. Aufgrund dieses sich abzeichnenden Abbaurückstands bezweifelt der Rechnungshof, daß der sich bis zum Schuljahr 2007/09 ergebende Minderbedarf in vollem Umfang abgebaut werden kann. Gelingt dies nicht, so sind entsprechende Belastungen des Landeshaushalts durch höhere Personalausgaben die Folge. In diesen Belas-

tungen sind im übrigen die Ausgaben des Freistaats für den Einsatz Thüringer Lehrer in Hessen und Niedersachsen in Form von Besoldungszuschüssen nicht enthalten.

Zur Frage der zweckmäßigsten Maßnahmen zum Stellenabbau anerkennt der Rechnungshof zwar das bisher praktizierte Prinzip der Freiwilligkeit. Die vom Kultusministerium vertretene Auffassung, dieses müsse auch weiterhin Grundlage für die Realisierung des Stellenabbaus sein, teilt er jedoch nur bedingt. Er hat Zweifel, daß allein auf diesem Wege der sich künftig ergebende Stellenminderbedarf abgebaut, die Personalausgaben entsprechend gesenkt und damit die notwendigen Einsparungen erreicht werden können.

Hinsichtlich der Bewertung des Ministeriums, es sei höchst problematisch, den Rückgang der Schülerzahlen zum Anlaß zu nehmen, den Lehrerbedarf "rein finanzökonomisch" zu reduzieren, weist der Rechnungshof darauf hin, daß die Haushaltsmittel knapp sind und über diese wirtschaftlich zu verfügen ist. Dies gilt auch für die Kultusverwaltung. Auch von ihr ist angesichts der Konkurrenz der Bildungspolitik mit anderen, gleichwertigen Politikbereichen, das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Der Rechnungshof wird die Durchführung des Stellenabbaus weiter verfolgen und zu gegebener Zeit den Erfolg der bislang eingeleiteten und durchgeführten Maßnahmen prüfen.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05**Finanzielle Aufwendungen in Betreuungssachen
(Kapitel 05 04)**

Seit Inkrafttreten der Neuregelung des Betreuungsrechts am 1. Januar 1992 wird das Land mit jährlich erheblich steigenden Kosten belastet. Diese haben sich beispielsweise von rd. 1,6 Mio. DM im Jahre 1994 auf 8,2 Mio. DM im Jahre 1996 mehr als verfünffacht. Ursächlich dafür ist u. a., daß die Betreuungstätigkeit zunehmend von Berufsbetreuern ausgeübt wird, denen teilweise unangemessen hohe Vergütungen zugebilligt wurden.

Die Justizverwaltung hat es versäumt, auf der Grundlage entsprechender Kostenanalysen dieser Entwicklung entgegenzuwirken. So wurde auch nicht verhindert, daß in Einzelfällen extrem hohe Betreuervergütungen - verursacht durch exzessive Ausnutzung des Betreuungs- und Kostenrechts oder aufgrund unzutreffender Angaben - gezahlt wurden.

89 Der Rechnungshof hat im Wege einer Querschnittsprüfung bei allen Thüringer Amtsgerichten die Aufwendungen in Betreuungssachen geprüft. Dabei hat er insbesondere die vom Land erstatteten Betreuervergütungen analysiert. Es hat sich gezeigt, daß einerseits die Betreuungen in der Mehrzahl der Fälle zwar nach wie vor ehrenamtlich erfolgten, andererseits aber die Anzahl der Berufsbetreuungen und der damit verbundene finanzielle Aufwand für Vergütungen außerordentlich zugenommen haben.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist dies zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen, daß eine Vielzahl von Berufsbetreuern Zeitaufwand für Tätigkeiten abgerechnet hat, die grundsätzlich

nicht zu den Aufgaben eines Betreuers gehören, sondern üblicherweise von Handwerkern, Altenpflegern oder Sozialarbeitern erledigt werden. Er hat bemängelt, daß der entsprechende - zudem häufig überzogene - Zeitaufwand oftmals ohne Beanstandungen erstattet worden ist. Daneben seien Tätigkeiten aus dem Aufgabenbereich der Betreuer zeitlich über Gebühr - in einigen Fällen sogar über mehrere Tage - ausgedehnt worden.

Die für die Überprüfung der zu erstattenden Betreuervergütungen zuständigen Bezirksrevisoren zweier Landgerichte hätten, anstatt - ggf. durch Ausnutzen bestehender Rechtsbehelfsmöglichkeiten - die Kosten möglichst niedrig zu halten, Berufsbetreuern sogar empfohlen, Monatspauschalen geltend zu machen. Dies entbehre jeglicher gesetzlicher Grundlage. Nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs hätte es allein bei 14 Amtsgerichten zu Mehrkosten von 840 TDM geführt, wenn bei diesen Gerichten ausschließlich Monatspauschalen abgerechnet worden wären.

Solche Verfahrensweisen hätten dazu beigetragen, daß Berufsbetreuern teilweise Vergütungen in beträchtlicher Höhe gewährt worden seien. So seien im Jahre 1996 an 13 Betreuer Vergütungen ausgezahlt worden, die im Durchschnitt je Betreuer über 90.000 DM lagen. In einem Fall belief sich die Vergütung auf 139.339 DM und in einem weiteren sogar auf 190.921 DM. Letzterer Betreuer habe mehrfach einen Zeitaufwand von 26 bis 29 Stunden pro Tag abgerechnet, der unbeanstandet auch vergütet worden sei.

Der Rechnungshof hat kritisiert, die Thüringer Justizverwaltung habe sich trotz der von Jahr zu Jahr erheblich gestiegenen Betreuungskosten der Problematik noch immer nicht angenommen. Es seien weder Kostenanalysen erstellt noch konstruktive Maßnahmen zur erfolgreichen Eindämmung dieser Kosten eingeleitet worden. Dies wäre jedoch geboten gewesen.

90 Das TMJE hat in einer vorläufigen Stellungnahme die vom Rechnungshof festgestellten Sachverhalte im wesentlichen eingeräumt. Es hat jedoch die Auffassung vertreten, die Kostensteigerungen in Betreuungssachen seien nahezu ausschließlich Bereichen zuzuordnen, die richterlicher oder sachlicher Unabhängigkeit unterlägen und daher einer Einflußnahme durch die Justizverwaltung vollständig entzogen seien.

91 Der Rechnungshof kann sich dem Vorbringen des Ministeriums nicht anschließen. Die aufgeworfenen Fragen berühren weder die richterliche noch die sachliche Unabhängigkeit der Rechtspflege. Die Vergütung eines sachfremden und überzogenen Aufwandes beruht im wesentlichen darauf, daß die mit der Kostenerstattung betrauten Rechtspfleger die Abrechnungen in den fraglichen Fällen offensichtlich keiner kritischen Überprüfung unterzogen haben. Die Folge war, daß überwiegend die Vergütungen in dem beantragten Umfang festgesetzt wurden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist vielen Rechtspflegern der Umfang der von den Betreuern wahrzunehmenden Aufgaben und damit auch der erstattungsfähigen Kosten nicht hinreichend bekannt. Die Gründe dafür sind vielfach darin zu suchen, daß die mit Kostenfestsetzungen in Betreuungssachen befaßten Mitarbeiter mit den Problemen des Betreuungsrechts nicht genügend vertraut sind. Bei rechtzeitigem Einschreiten der Justizverwaltung, etwa durch Schulung und Herausgabe von Anleitungen mit Hinweisen auf die einschlägige Rechtsprechung und Empfehlung für eine einheitliche Handhabung der Festsetzung von Betreuervergütungen hätte der aufgezeigten negativen Entwicklung entgegengewirkt und eine beachtliche Einsparung von Haushaltsmitteln erreicht werden können. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dies nunmehr umgehend nachzuholen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07**Verspätete Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörden**

Der Rechnungshof hatte das Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit in einigen Fällen darauf hingewiesen, daß Anhaltspunkte für strafrechtlich relevantes Handeln vorliegen. Das Ministerium hat die entsprechenden Sachverhalte der Staatsanwaltschaft meist erst mehrere Monate nach der Unterrichtung durch den Rechnungshof mitgeteilt.

- 92 Das Ministerium hat ihm vom Rechnungshof mitgeteilte Sachverhalte, in denen Anhaltspunkte für das Vorliegen strafbarer Handlungen vorlagen, der Staatsanwaltschaft teilweise erst mit erheblicher Verzögerung mitgeteilt. Beispielsweise hatte der Rechnungshof im Rahmen der Prüfung von Fördermaßnahmen zur Erschließung von Gewerbegebieten in seiner Prüfungsmitteilung vom 15. Januar 1997 darauf hingewiesen, in einigen Fällen bestehe der Verdacht auf Unregelmäßigkeiten bei der Planung, Vergabe und Abrechnung von Kanal- und Straßenbauarbeiten. Infolgedessen seien nicht notwendige Ausgaben in Höhe von ca. 400 TDM geleistet worden. Er hatte dem TMWI empfohlen, die Fälle bei den Strafverfolgungsbehörden zur Anzeige zu bringen.
- 93 Das Ministerium teilte hierzu unter dem 30. April 1997 mit, die Zuwendungsempfänger sowie die Kommunalaufsicht der Landratsämter seien zu detaillierten Stellungnahmen bzw. nochmaligen Prüfungen aufgefordert worden. Gleichzeitig prüfe der Vergabeüberwachungsausschuß im TMWI die vom Rechnungshof übersandten Originalbelege; Ergebnisse lägen noch nicht vor. Bei einer Bestätigung des Verdachts von Verstößen gegen die VOB bzw. von strafbaren Handlungen würden

förderrechtliche Konsequenzen gezogen bzw. die Staatsanwaltschaft eingeschaltet werden.

Nachdem der Rechnungshof mit Schreiben vom 3. Juli 1997 einen Sachstandsbericht erbeten hatte, erklärte das Ministerium in seinem Schreiben vom 29. Juli 1997, der Verdacht auf Manipulationen scheine sich zu bestätigen. Gegenwärtig werde vom Justitiariat geprüft, ob eine entsprechende Anzeige bei der zuständigen Staatsanwaltschaft zu erstatten sei. In einer weiteren Stellungnahme vom 6. März 1998 hat das Ministerium mitgeteilt, am 18. August 1997 sei eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft erfolgt. Die Dauer des Überprüfungsverfahrens hat es mit der Schwere der Vorwürfe, die mit entsprechender Sorgfalt und Beachtung hätten behandelt werden müssen, begründet.

- 94 Der Rechnungshof hält es grundsätzlich für nicht vertretbar, daß vom Ministerium für die Prüfung der Frage der strafrechtlichen Relevanz ihm mitgeteilter Sachverhalte derart lange Zeiträume - hier von sieben Monaten - in Anspruch genommen werden. In einem vergleichbaren Fall war das Ministerium auch nach 18 Monaten noch nicht tätig geworden. Der Rechnungshof weist darauf hin, daß in solchen Fällen rasches Handeln geboten ist. Dies nicht nur, um der Verdunkelungs- und Verjährungsgefahr zu begegnen, sondern auch im Hinblick auf die Durchsetzung evtl. Schadensersatzansprüche und nicht zuletzt wegen der Präventivwirkung für die Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit bei der Bewirtschaftung staatlicher Fördermittel.

**Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen im Rahmen
des Thüringer Konsolidierungsprogramms/Thüringer Darlehens-
programms
(Kapitel 07 02)**

Das Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur hat einem mit der Abwicklung eines Förderprogramms beauftragten Kreditinstitut in den Haushaltsjahren 1993 bis 1997 in erheblichem Umfang Landesmittel zur Verfügung gestellt, obwohl der Mittelbedarf nicht nachgewiesen war. Ferner hat es mehrere Jahre lang hingenommen, daß das Kreditinstitut seinen vertraglichen Abrechnungsverpflichtungen nicht nachgekommen ist.

Das Ministerium hat daher nicht erkannt, daß der überwiegende Teil der dem Kreditinstitut zur treuhänderischen Verwaltung übertragenen Landesmittel nicht für die vorgesehenen Zwecke benötigt wurde und daß durch Anlage der Mittel Zinserträge von insgesamt mindestens 9 Mio. DM erzielt wurden, die weder dem Landeshaushalt zugeführt noch einem Treuhandkonto gutgeschrieben worden sind.

Die Sachaufklärung hinsichtlich der endgültigen Höhe der Rückzahlungsverpflichtungen des Kreditinstituts ist noch nicht abgeschlossen.

- 95 Das TMWI hat die Durchführung des Thüringer Konsolidierungsprogramms/Thüringer Darlehensprogramms einem Kreditinstitut übertragen. Nach der Rahmenvereinbarung und einer dazu abgeschlossenen Programmvereinbarung vom 29. Juli 1993 hat dieses zinsverbilligte Konsolidierungsdarlehen - teilweise mit Haftungsfreistellung der Hausbanken von bis zu 60 v. H. - zu festgelegten Konditionen über die Hausbanken an die gewerblichen Unternehmen vergeben. Die hierfür benö-

tigten Mittel wurden dem Kreditinstitut vom Land seit dem Haushaltsjahr 1993 nach Abruf zur Verfügung gestellt.

Aufgrund der Programmvereinbarung ist das Kreditinstitut u. a. verpflichtet, dem TMWI monatlich und jährlich detaillierte Nachweise über den gesamten Mittelbedarf vorzulegen. Nicht benötigte Landesmittel waren spätestens am Quartalsende zurückzuzahlen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß das Kreditinstitut dem TMWI bis Ende des Jahres 1996 keine Abrechnungen über die in den einzelnen Haushaltsjahren tatsächlich benötigten Mittel vorgelegt hatte. Der Rechnungshof hat gegenüber dem Ministerium bemängelt, das Kreditinstitut erst im Januar 1997 zur Vorlage entsprechender aussagekräftiger und vollständiger Abrechnungen (für die Haushaltsjahre ab 1993) aufgefordert zu haben.

Weiter hat der Rechnungshof beanstandet, die "vorläufige Abrechnung" des Kreditinstituts vom 19. Februar 1997 enthalte lediglich eine zusammenfassende Darstellung der in den einzelnen Haushaltsjahren "belegten" und "nicht belegten" Zinszuschußmittel. Insbesondere fehlten detaillierte Nachweise zu den einzelnen Darlehen.

Auch die vereinbarte quartalsweise Rückzahlung nicht benötigter Zinszuschußmittel sei von dem Kreditinstitut nicht vorgenommen worden. Erst im Februar 1997 sei eine Abführung an den Landeshaushalt erfolgt, und zwar in Höhe von 42,5 Mio. DM. Es sei zum einen unverständlich, daß das Ministerium die entsprechenden Rückzahlungen nicht früher angemahnt habe. Zum anderen hätte es angesichts dieses Betrags nahe gelegen, umgehend der Frage nach Höhe und Verbleib der von dem Kreditinstitut hieraus erzielten Zinseinnahmen nachzugehen. Dies sei jedoch unterblieben. Nach einer überschlägigen Berechnung des Rechnungshofs müsse das Kreditinstitut in den Haushaltsjahren 1993 bis 1996 Zinserträge von ca. 3,9 Mio. DM aus der Anlage der fraglichen Mittel erwirtschaftet haben, die dem Landeshaushalt zuzuführen seien.

Im Hinblick auf den Haftungsfonds hat der Rechnungshof gerügt, das Ministerium sei auch insoweit seiner Verpflichtung zur Mittelüberwachung nicht nachgekommen. Insbesondere habe es bis Ende des Jahres 1995 die ausstehenden Abrechnungen zur Belegung bzw. Inanspruchnahme des Haftungsfonds nicht angemahnt. Somit habe es auch nicht erkannt, daß das Kreditinstitut durch Anlage der Haftungsfondsmittel über mehrere Jahre hinweg Zinserträge von mindestens 5 Mio. DM erzielt hatte.

- 96 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, daß ihm zeitgerechte Abrechnungen hinsichtlich der Zinszuschußmittel nicht vorliegen. Das Kreditinstitut sei mehrmals aufgefordert worden, hierzu genaue Berechnungen vorzulegen. Diese seien vom Kreditinstitut unter Hinweis auf das Fehlen eines IT-Programms nicht übermittelt worden. Es treffe zu, daß die im Februar 1997 erstellte vorläufige Abrechnung des Kreditinstituts unzureichend sei. Nach der mit dem Kreditinstitut getroffenen Vereinbarung sei mit dem Eingang der Abrechnung im I. Quartal 1998 zu rechnen. Im übrigen sei dem Kreditinstitut mitgeteilt worden, daß künftige Mittelbereitstellungen von der Vorlage der Zinszuschußabrechnungen abhängig gemacht würden.

Hinsichtlich der aus der Anlage der Landesmittel erzielten Zinserträge hat das Ministerium ausgeführt, das Kreditinstitut sei aufgefordert worden, diese darzustellen. Im übrigen habe das Kreditinstitut mit Schreiben vom 10. Dezember 1997 mitgeteilt, daß die Zinserträge aus den Zinszuschußmitteln aufgelöst und ihrer Gewinn- und Verlustrechnung zugeführt worden seien. Das Kreditinstitut sei darauf hingewiesen worden, daß es mit der Verfügung über diese Zinserträge als eigene Einnahmen gegen die treuhänderischen Verpflichtungen verstoßen habe. Das Kreditinstitut sei mit Schreiben vom 12. Januar 1998 aufgefordert worden, vorab die vom Rechnungshof überschlägig ermittelten Zinserträge von 3,9 Mio. DM unverzüglich dem Landeshaushalt zuzuführen.

Das Ministerium hat weiter mitgeteilt, eine der Programmvereinbarung entsprechende Abrechnung des Haftungsfonds liege ihm in akzeptabler Form nicht vor. Zu den vom Rechnungshof errechneten Zinserträgen von mindestens 5 Mio. DM aus der Geldanlage von Haftungsfondsmitteln könne noch keine abschließende Aussage getroffen werden. Es sei jedoch von deutlich höheren Zinserträgen auszugehen. Im übrigen sei das Kreditinstitut aufgefordert worden, den vom Rechnungshof ermittelten Betrag vorab unverzüglich dem Haftungsfonds zuzuführen.

97 Auch nach Kenntnisnahme der zwischenzeitlich getroffenen Maßnahmen bleibt es dem Rechnungshof unverständlich, daß das Ministerium in den aufgezeigten Fällen so lange untätig geblieben ist. Die Versäumnisse des Kreditinstituts hinsichtlich der vertraglich eingegangenen Verpflichtungen hätten viel früher erkannt werden und Reaktionen auslösen müssen.

Das Ministerium wird nunmehr dafür zu sorgen haben, daß das Kreditinstitut umgehend detaillierte Abrechnungen hinsichtlich der Zinszuschüsse und der Haftungsfondsmittel erstellt und die vollständigen Zinserträge ermittelt. Es ist gefordert, die Sachaufklärung voranzutreiben und zu veranlassen, daß die von dem Kreditinstitut endgültig zu leistenden Beträge dem Landeshaushalt unverzüglich zufließen. Schließlich ist es nach Auffassung des Rechnungshof gehalten, die Frage zu prüfen, ob das beauftragte Kreditinstitut angesichts der dargestellten Versäumnisse in der Lage ist, die ihm übertragenen Aufgaben sachgerecht auszuführen.

Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

Zuwendungen an eine privatrechtliche Gesellschaft (Kapitel 07 03)

Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur hat einer Gesellschaft über mehrere Jahre im Wege der institutionellen Förderung Zuschüsse von insgesamt rd. 100 Mio. DM gewährt, die überwiegend für die Finanzierung von Investitionen vorgesehen waren. Die Auszahlungen erfolgten jeweils ohne vorherige Prüfung eines entsprechenden Liquiditätsbedarfs und, um ein Verfallen der Fördermittel zu vermeiden, bewußt noch zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres. Dem Land ist dadurch ein Zinsschaden entstanden.

- 98 Das Land (TMWI) fördert den Auf- und Ausbau einer Gesellschaft, an der es mehrheitlich beteiligt ist, seit ihrer Gründung durch Gewährung von Zuwendungen. Die entsprechenden Mittel wurden in den Haushaltsplänen bis zum Jahr 1997 jeweils unter einem Titel der Hauptgruppe 6 veranschlagt. Die der Gesellschaft in den Haushaltsjahren 1993 bis 1997 im Wege einer Festbetragsfinanzierung gewährten Zuwendungen belaufen sich auf insgesamt mehr als 100 Mio. DM. Diese wurden teilweise für den Ausgleich des jeweiligen Jahresfehlbetrags der Gesellschaft, der weit überwiegende Teil aber wurde für die Finanzierung von Investitionen - im wesentlichen von Bauprojekten - verwendet.

Der Rechnungshof hatte das TFM im Jahr 1993 darauf hingewiesen, er halte es für unzulässig, Ausgaben für Zuwendungen zum Ausgleich laufender Betriebsverluste sowie zur Finanzierung von Investitionen bei einem Titel zu veranschlagen. Die fraglichen Zuschüsse müßten im Haushaltsplan künftig in solche für Investitionen „Projektförderung“ - damit Veranschlagung bei einem Titel der Hauptgruppe 8 -

und in solche für laufende Zwecke (d. h. institutionelle Förderung), die bei einem Titel der Hauptgruppe 6 nachzuweisen seien, aufgeteilt werden. Das TFM hatte mit Schreiben vom 13. April 1994 zugesagt, dies zukünftig zu beachten. Im Haushaltsplan 1998 sind die Zuwendungen für die Gesellschaft erstmals bei einem Titel der Hauptgruppe 8 veranschlagt.

In Prüfungsmitteilungen vom 23. Oktober 1997 hatte der Rechnungshof gegenüber dem TMWI und dem TFM die bis zum Haushaltsjahr 1997 unveränderte Veranschlagung der Mittel gerügt. Er hat weiter beanstandet, das TMWI habe der Gesellschaft, ohne deren Liquiditätsbedarf zu prüfen, die Mittel jeweils in der veranschlagten Höhe zugewiesen. Dies sei nicht geboten gewesen, was sich schon daraus ergebe, daß die Gesellschaft in den Jahresabschlüssen für die Jahre 1993 bis 1996 jeweils beträchtliche liquide Mittel - zwischen 5,8 Mio. DM und 17,2 Mio. DM - ausgewiesen habe.

99 In seinen Stellungnahmen - zuletzt vom 8. April 1998 - hat das TMWI geltend gemacht, es sei durchaus zulässig, im Rahmen der institutionellen Förderung auch Projekte zu fördern. Es sei jedoch bereit, die Anregung des Rechnungshofs aufzugreifen und die genannten Zuwendungen künftig in einer Titelgruppe zu veranschlagen.

Weiter hat es ausgeführt, auf Anforderung eines Liquiditätsstatus der Gesellschaft sei aus „Verwaltungsvereinfachungsgründen“ verzichtet worden. Die vom Rechnungshof angeführten flüssigen Mittel zu den Bilanzstichtagen hätten jeweils nur kurzfristig bestanden. Ursächlich dafür sei gewesen, daß es für die Gesellschaft notwendig gewesen sei, kurz vor Jahresende die Mittel abzurufen, um zu verhindern, daß diese verfallen.

100 Es mag dahingestellt bleiben, ob die Veranschlagung und Gewährung von Zuwendungen zur institutionellen Förderung, die überwiegend

der Finanzierung von Investitionen dienten, bis zum Jahr 1997 haushaltsrechtlich zulässig war. Jedenfalls war das angewandte Verfahren unzweckmäßig. Zum einen sind je nachdem, ob eine institutionelle Förderung oder eine Projektförderung vorgesehen ist, u. a. bei der Veranschlagung, Bewilligung und Prüfung der Verwendung teilweise unterschiedliche Grundsätze und Vorschriften zu beachten. Zum anderen war die Veranschlagung der Mittel als solche zur institutionellen Förderung eine der Ursachen für das zu beanstandende Auszahlungsverfahren.

Angesichts dessen, daß Zuschüsse an die Gesellschaft im Haushaltsplan 1998 nur noch bei einem Titel der Obergruppe 89 für bestimmte Projekte und den Kapitaldienst nachgewiesen sind, weisen wir vorsorglich darauf hin, daß eine Verlustabdeckung hieraus unzulässig wäre. Der Rechnungshof begrüßt daher die Ankündigung des Ministeriums, die fraglichen Zuwendungen künftig in einer Titelgruppe zu veranschlagen, zumal die Gesellschaft vorerst nicht ohne Zuschüsse für laufende Zwecke auskommen dürfte.

Zu beanstanden bleibt jedoch, daß vom TMWI jährlich ohne Anforderung von Liquiditätsnachweisen und damit ohne Prüfung der Notwendigkeit Zuschüsse in Millionenhöhe vorzeitig ausgezahlt worden sind (vgl. § 6 LHO). Im Hinblick auf die vom Land für Kredite zu zahlenden Zinsen ist ihm dadurch angesichts der Höhe der in Rede stehenden Beträge ein nicht unbeträchtlicher Schaden entstanden. Dies und der mit der Begründung, es hätte der Gefahr begegnet werden müssen, daß die Mittel am Ende des Haushaltsjahres verfallen, eingeräumte Verstoß gegen einschlägige Bestimmungen der LHO ist zu mißbilligen. Bei Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 LHO) zu beachten und es dürften Ausgaben nur insoweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 Abs. 2 LHO).

Das Vorbringen des TMWI bestätigt im übrigen die Unzweckmäßigkeit des bis zum Jahr 1997 angewandten Verfahrens. Bei einer gesonderten Veranschlagung der zur Finanzierung von Investitionen vorgesehenen Zuschüsse wären die Ausgaben gemäß § 19 Abs. 1 LHO übertragbar gewesen, so daß ein „Verfallen“ der Mittel nicht zu befürchten gewesen wäre.

Der Rechnungshof erwartet, daß die fraglichen Zuschüsse künftig sachgerecht veranschlagt und erst nach Prüfung eines entsprechenden Bedarfs ausgezahlt werden.

**Zuschüsse für den Ausbau von Verkehrslandeplätzen
(Kapitel 07 03)**

Das Land Thüringen gewährte für Investitionen bei Verkehrslandeplätzen in den Jahren 1994 und 1995 Zuwendungen von insgesamt 16,2 Mio. DM. Abweichend von dem in der entsprechenden Richtlinie festgelegten Regelfördersatz - 50 v. H. der nachgewiesenen Ausgaben - wurden grundsätzlich Fördersätze von 90 bzw. 100 v. H. angewandt. Bei einer Förderung nach dem Regelfördersatz hätten Einsparungen in Millionenhöhe erzielt werden können.

101 Der Rechnungshof hat die vom TMWI für den Ausbau bzw. die Modernisierung von sieben Verkehrslandeplätzen in Thüringen gewährten Zuschüsse geprüft. In der damals gültigen einschlägigen Richtlinie war ein Regelfördersatz von 50 v. H. festgelegt, der nur im Ausnahmefall – bei Vorliegen eines besonderen Landesinteresses – überschritten werden durfte.

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung vom 25. August 1997 die Höhe der Förderung beanstandet. Die regelmäßige Anwendung eines Fördersatzes von 90 v. H. und beim Vorhaben am Flugplatz Altenburg-Nobitz sogar von 100 v. H. sei mit der damals geltenden Richtlinie, die eine Überschreitung des Regelfördersatzes (50 v. H.) lediglich für den Ausnahmefall gestattet habe, nicht vereinbar. Die fragliche Förderung sei auch deshalb unangemessen hoch, weil der Anteil des Geschäftsreise- und Werksflugverkehrs an der Anzahl der Flugbewegungen bei den Verkehrslandeplätzen - nur insoweit bestehe aber ein unmittelbares Landesinteresse an einer Förderung - lediglich zwischen 1,7 v. H. und 12,9 v. H. betragen habe. Das Überschreiten des Regelfördersatzes habe bei den geprüften Investitionsmaßnahmen zu vermeidbaren Ausgaben von mindestens 3,5 Mio. DM geführt.

Im übrigen hat der Rechnungshof in einem weiteren Prüfungsverfahren die Auffassung vertreten, die Förderung einer Vielzahl von Landeplätzen wirke der wirtschaftlichen Entwicklung des Flughafens Erfurt entgegen.

- 102 Das Ministerium hat in Stellungnahmen, zuletzt am 3. März 1998, geltend gemacht, der im Luftverkehrskonzept geplante Ausbau der einzelnen Landeplätze, dem die Studie einer Hochschule für Verkehrsweisen zugrunde liege, werde vom Freistaat Thüringen im Rahmen der allgemeinen Daseinsfürsorge gefördert. Die Förderung sei in der genannten Höhe erforderlich gewesen. Ohne diese hätte ein rascher Ausbau, der auch angesichts der problematischen Situation bei den bodengebundenen Verkehrsmitteln erforderlich gewesen sei, nicht realisiert werden können. Den Landeplatzhaltern sei mangels Leistungsfähigkeit eine weitergehende Eigenfinanzierung nicht möglich gewesen.

Der Rechnungshof habe bei der Interpretation der statistischen Erfassung des gewerblichen und nichtgewerblichen Luftverkehrs auf den Verkehrslandeplätzen unzutreffende Schlüsse gezogen. Flüge von Privatpiloten seien generell als Privatflüge betrachtet worden. Es sei aber zu unterscheiden, ob diese privaten oder beruflichen Interessen dienen. Bei letzteren sei ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen. Letztlich sei das Verhältnis von privaten und beruflichen Reisen jedoch unerheblich. Entscheidend sei, daß die für die wirtschaftliche Entwicklung eines Standortes erforderlichen Flüge im beruflichen Interesse an dem jeweiligen Flugplatz durchgeführt werden könnten. Da solche Flüge meist mit "höherwertigem" Fluggerät durchgeführt würden, stelle deren technische Ausstattung höhere Anforderungen an den Ausbauzustand der Flugplätze. Dem sei mit der Förderung Rechnung getragen worden.

Es sei nicht zutreffend, daß der Flughafen Erfurt aufgrund seiner zentralen Lage weitgehend die Aufgaben der Verkehrslandeplätze mit übernehmen könne. Stünde nur jener zur Verfügung, ergäben sich längere Reisezeiten und -kosten, was Standortnachteile für die flughafenfernen

Landesteile zur Folge hätte. Zudem sei es aus Lärmschutzgründen notwendig, den Flughafen Erfurt zu entlasten. Im übrigen seien dessen Einnahmeausfälle aufgrund der niedrigen Landegebühren für kleine Flugzeuge gering.

Was den Verkehrslandeplatz Altenburg - Nobitz betreffe, sei mit Kabinettsbeschuß festgelegt worden, diesen zum Regionalflughafen für Ostthüringen und den westsächsischen Raum auszubauen. Dazu sei eine 100 v. H. Förderung erforderlich gewesen.

Schließlich hat das Ministerium mitgeteilt, es teile nunmehr die Auffassung des Rechnungshofs, daß die Förderung angesichts der angespannten Haushaltssituation reduziert werden müsse. Dies sei möglich, weil die Grundversorgung mit Luftverkehrsinfrastruktur nunmehr gesichert sei.

103 Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung des Ministeriums, den Ausbau von Flugplätzen künftig nur noch in Ausnahmefällen zu fördern. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, daß die extensive Förderung des Ausbaus von Verkehrslandeplätzen in den zurückliegenden Jahren in diesem Umfang nicht notwendig war und daß bei einer differenzierteren Förderung Landesmittel in Millionenhöhe hätten eingespart werden können.

Der Rechnungshof verkennt dabei nicht, daß ein Überschreiten des Regelfördersatzes von 50 v. H. im Einzelfall erforderlich gewesen sein kann. Dies mag für den Ausbau des Verkehrslandeplatzes Altenburg-Nobitz zutreffen. Allerdings ist die alleinige staatliche Förderung durch das Land Thüringen – auch unter dem Gesichtspunkt, daß die angrenzenden sächsischen Gebietskörperschaften nunmehr zu den Gesellschaftern des fraglichen Flugplatzes zählen – ohne Beteiligung des Freistaats Sachsen unverständlich.

Für den Rechnungshof ist jedoch eine Notwendigkeit, ein derart dichtes Netz an Verkehrslandeplätzen, die teilweise nur eine halbe Autostunde

auseinander liegen, mit relativ hohen Zuschüssen zu fördern, nicht erkennbar. Die Begründung, dies sei für die wirtschaftliche Entwicklung benachbarter Industrie-/Gewerbestandorte erforderlich, überzeugt daher nicht.

Der Rechnungshof teilt insbesondere nicht die Auffassung des TMWI, das Verhältnis der Nutzung der Verkehrslandeplätze für private und berufliche Reisen sei unerheblich. Jedenfalls ist ein Landesinteresse an der Förderung einer Vielzahl solcher Landeplätze, die überwiegend privat genutzt werden, nicht ersichtlich. Er vermag nicht zu erkennen, daß es sich hierbei, wie vom Ministerium vorgetragen, um eine Aufgabe des Staates im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge handelt.

Im übrigen gehen die Ausführungen des Ministeriums zu den Gründen, die gegen eine stärkere Nutzung des Flughafens Erfurt sprechen, insoweit an der Sache vorbei, als vom Rechnungshof nicht gefordert worden war, nur den Ausbau dieses Flughafens zu fördern.

Der Rechnungshof geht davon aus, daß die Förderung der fraglichen Maßnahmen entsprechend der Ankündigung des Ministeriums deutlich zurückgeführt wird. Er hält es in diesem Zusammenhang für geboten, den in der Neufassung der einschlägigen Richtlinie vom 19. August 1997 auf 80 v. H. heraufgesetzten Regelfördersatz wieder auf 50 v. H. zu reduzieren.

**Zuweisungen im Rahmen des Bundesprogrammes GVFG
(Kapitel 07 05)**

Mängel bei der Förderung eines Großvorhabens aus Bundes- und Landesmitteln hatten vermeidbare Ausgaben von 710 TDM zur Folge.

- 104 Das Ministerium hat in den Haushaltsjahren 1993 bis 1996 für ein Großvorhaben des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) Zuwendungen von insgesamt 80,7 Mio. DM gewährt. Die entsprechenden Bewilligungen erfolgten überwiegend im IV. Quartal des jeweiligen Jahres. Ausgezahlt wurden die Zuschüsse zu einem beträchtlichen Teil (insgesamt rd. 56 Mio. DM) jeweils erst im Dezember des betreffenden Jahres. Aus diesen Mitteln leistete der Zuwendungsempfänger, ohne dazu vertraglich verpflichtet gewesen zu sein, Vorauszahlungen an die Auftragnehmer von mindestens 30 Mio. DM. Zinsen hierauf gemäß § 16 Nr. 2. VOB/B wurden in der Mehrzahl der Fälle nicht gefordert.

Der Rechnungshof hat die Förderpraxis beanstandet und dem Ministerium insbesondere vorgehalten, infolge Nichtberechnung von Zinsen seien dem Land - bei Anwendung eines durchschnittlichen Fördersatzes - vermeidbare Ausgaben von ca. 300 TDM entstanden.

- 105 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme dargelegt, die späte Bewilligung und Auszahlung der Fördermittel sei dem Verwaltungsverfahren beim Bund geschuldet, der die Mittel erst zum Ende eines Jahres zugewiesen habe. Die vom Rechnungshof errechnete Höhe erzielbarer Zinsen und einsparbarer Fördermittel könne nicht nachvollzogen werden. Im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises werde der Frage evtl. entgangener Zinsen nachgegangen werden.

106 Die vom Ministerium für das späte Zuweisen der Fördermittel genannten Gründe nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Er bleibt jedoch bei seiner Einschätzung, daß dem Land, weil bei Vorauszahlungen keine Zinsen gefordert wurden, ein Schaden in der genannten Höhe entstanden ist.

107 Ein mit der Planung des geförderten Großvorhabens beauftragtes Ingenieurbüro hatte die Erkenntnisse aus Bodenuntersuchungen zur Bestimmung der Bodenklasse nicht im erforderlichen Umfang in das Leistungsverzeichnis übernommen. So wurde als Eventualposition das Lösen und Weiterverwenden von lediglich 100 cbm Boden der kostenintensiveren Klassen 6 und 7 ausgeschrieben. Den Zuschlag für die Durchführung der Leistung erhielt ein Bieter, der bereits das vorangegangene Bauwerk ausgeführt hatte und deshalb mit den Bodenverhältnissen vertraut war. Dieser forderte für die fragliche Position einen relativ hohen Einheitspreis von 97,50 DM, der aufgrund des Ausweisens als Eventualposition keinen Einfluß auf die Endsumme des Angebots hatte. Die bei der Submission drei nächstplatzierten Bieter hatten insoweit Einheitspreise von 40,02 DM, 54,20 DM bzw. 28,16 DM verlangt.

Für die in Rede stehende Position wurden schließlich Mengen abgerechnet, die die ausgeschriebene Menge um mehr als das 100fache überstiegen.

Der Rechnungshof hat die mangelnde Sorgfalt bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses gerügt. Insbesondere hätte die fragliche Leistung als Hauptposition und mit einer realistischen Leistungsmenge ausgeschrieben werden müssen. Infolge der kritisierten Mängel seien beträchtliche Mehrkosten entstanden. Die darauf geleisteten Fördermittel in Höhe von ca. 410 TDM hätten vermieden werden können.

108 Das Ministerium hat die Kritik, der Umfang an Aushub der fraglichen Bodenklassen sei nicht rechtzeitig erkannt worden, als berechtigt anerkannt. Die Ausschreibung sei unter Zeitdruck erfolgt. Eine nachträgliche Überprüfung habe aber ergeben, daß sich unter Berücksichtigung aller Positionen die Bieterreihenfolge wegen der hohen Angebotsdifferenzen der beiden ersten Bieter nicht geändert hätte.

In einer weiteren Stellungnahme hat das Ministerium ausgeführt, auch wenn sich die Öffentliche Ausschreibung nachträglich als fehlerhaft herausgestellt habe, sei die Vergabe selbst bei Herausnahme des Gewerkes Gleisbau an die Bietergemeinschaft mit dem niedrigsten Angebot erfolgt. Dies werde durch eine beigefügte Berechnung belegt. Zudem sei der von einem Bieter angebotene Einheitspreis von 28,16 DM angesichts eines Mittelpreises von 75 DM unrealistisch. Bei Kenntnis des tatsächlichen Umfangs des Bodenaushubs wären daher Preisverhandlungen erforderlich gewesen.

Im übrigen seien die vom Rechnungshof beanstandeten vermeidbaren Ausgaben eine theoretische Größe, die faktisch nicht als Kosteneinsparung nachgewiesen werden könne.

109 Nach Feststellungen des Rechnungshofs lag zum Zeitpunkt der Ausschreibung für das zweite Bauabschnitts das Bodengutachten, dem zu entnehmen war, daß Bodenaushub der Bodenklassen 6 und 7 in erheblichem Umfang anfallen würde, bereits vor. Der vom Ministerium angeführte Zeitdruck bei der Ausschreibung kann daher nicht quasi als "Entschuldigung" für die Ausschreibungsmängel anerkannt werden.

Die Meinung des Ministeriums, die Bieterreihenfolge hätte sich selbst bei Ausschreibung realistischer Mengen und bei getrennter Vergabe der Leistungen im Gewerk Gleisbau nicht verändert, wird vom Rechnungshof nicht geteilt. Seine Auffassung wird insbesondere nicht durch die vorgelegte Berechnung widerlegt. In dieser wird nicht von einer geson-

der Vergabe des Gewerks Gleisbau ausgegangen. Vielmehr wird diese gemeinsam mit der des verbliebenen Leistungsumfangs des Loses 2 als Vergabe an eine Bietergemeinschaft behandelt. Nach unseren Feststellungen trifft dies aber nicht zu. Vielmehr wurden mit Schreiben vom 25. Oktober 1993 zwei Bieter beauftragt. Somit wird durch die angeestellte Berechnung lediglich belegt, daß auch unter Berücksichtigung aller Eventualpositionen die Bieterreihenfolge nur bei Betrachtung des Gesamtauftrags unverändert geblieben wäre.

In diesem Zusammenhang überzeugt auch das Vorbringen des Ministeriums nicht, der Mittelpreis für den fraglichen Aushub liege bei 75 DM/cbm, der von einem Bieter geforderte Preis von 28,16 DM sei daher unrealistisch und hätte Nachverhandlungen zum Preis erforderlich gemacht. Zum einen ist ein vom Auftraggeber angezweifelter Einheitspreis ausschließlich im Rahmen des § 24 VOB/A - Bietergespräch zur Aufklärung des Angebotsinhalts - zu bewerten. Zum anderen hatte das beauftragte Unternehmen Leistungen der hier in Rede stehenden Art bei Ausführung des Loses 1 aufgrund einer Nachtragsvereinbarung mit 20,20 DM/cbm abgerechnet. Das Angebot des nach Auffassung des Rechnungshofs günstigsten Bieters von 28,16 DM je cbm ist somit durchaus als realistisch anzusehen.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Feststellung, daß bei Berücksichtigung einer annähernd realistischen Leistungsmenge als Hauptposition des Leistungsverzeichnisses und der tatsächlich erfolgten getrennten Vergabe des Gewerks Gleisbau sich die Bieterreihenfolge für das Los 2 auch unter Einrechnung aller Bedarfspositionen geändert hätte. Bei Annahme des insoweit günstigsten Angebots wären um etwa 550 TDM geringere Kosten angefallen, wodurch Fördermittel von ca. 410 TDM hätten eingespart werden können.

Kontrollfahrten und Wartezeiten im Winterdienst (Kapitel 07 09)

Mangelhafte Organisation und Überwachung des Einsatzes von Fremdfahrzeugen für den Winterdienst durch die Straßenbauverwaltung haben in den Jahren 1995 und 1996 zu vermeidbaren Ausgaben von insgesamt ca. 1.270 TDM geführt.

Kontrollfahrten

110 Die Straßenbauverwaltung hat im Zusammenhang mit der Beauftragung von Fuhrunternehmen mit Aufgaben des Winterdienstes auch vorgegeben, daß Kontrollfahrten zur Erkundung des Straßenzustandes bezüglich der Befahrbarkeit bei Eis und Schnee vorzunehmen sind, die nach Stundensätzen abgerechnet werden.

Der Rechnungshof hat diese von Fuhrunternehmen durchgeführten Kontrollfahrten für den Winterdienst beanstandet. Zum einen biete die tägliche Wettervorhersage die primäre Information für den Räum- und Streudienst, d. h. für den Winterdiensteinsatz. Zum anderen seien die im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht von der Straßenbauverwaltung ohnehin täglich durchzuführenden Kontrollfahrten auch hierzu ausreichend. Zudem sei es der Straßenbauverwaltung möglich, die Streifenfahrten der Polizei in die Organisation des Winterdienstes mit einzubeziehen. Darüber hinaus müßten der Straßenbauverwaltung Straßenabschnitte mit besonderen Gefahrenstellen bekannt sein. Diese aber könne sie, sofern der volle Wintereinsatz nicht notwendig sei, partiell mit eigenen Fahrzeugen absichern. Nach Auffassung des Rechnungshofs beruhe die Vereinbarung zusätzlicher Kontrollfahrten mit Fremdfahrzeugen auf Mängeln in der Organisation, die in den Jahren 1995 und 1996 zu vermeidbaren Ausgaben von insgesamt 870 TDM geführt hätten.

111 Das Ministerium hat geltend gemacht, die beauftragten Unternehmen seien verpflichtet gewesen, den Winterdienst auf den ihnen zugewiese-

nen Straßen mit allen anfallenden Aufgaben zu gewährleisten. Dazu gehörten u. a. auch Kontrollfahrten, wenn sich schwierig abzuschätzende Wetterentwicklungen abzeichneten oder aufträten und wenn, wie es in Thüringen zur Zeit noch der Fall sei, keine technischen Hilfs- und Informationsmittel, wie z. B. Straßenzustands- und Wetter-informationssysteme, Glättemeldeanlagen usw., zur Nutzung zur Verfügung stünden.

Es hat ferner darauf verwiesen, ein Nachweis über die Ausführung von Kontrollfahrten sei zur rechtlichen Absicherung der Straßenbauverwaltung im Falle gerichtlicher Überprüfung zwingend erforderlich. Kontrollfahrten bedeuteten nicht, daß einmal am Tag die Strecke kontrollierend abgefahren werde, sondern bedeute vorrangig, bekannte gefährliche und gefährdete Stellen entsprechend der Wettersituation, die sich stündlich ändern könne, zu kontrollieren und in der Regel auch sofort zu "entschärfen".

In einer weiteren Stellungnahme vom 16. März 1998 hat das Ministerium ausgeführt, die genannten Kontrollfahrten würden nicht zusätzlich zu denen der Straßenmeistereien, sondern nur auf den vertraglich vereinbarten Strecken durchgeführt. Es hat in diesem Zusammenhang auf ein vom Bundesministerium für Verkehr herausgegebenes Merkblatt für den Unterhaltungs- und Betriebsdienst an Straßen, Teil: Winterdienst verwiesen, in dem Kontrollfahrten gefordert seien.

- 112 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Die Notwendigkeit der Durchführung von Winterdienstkontrollfahrten als solche hat der Rechnungshof nicht in Frage gestellt. Er hält die Beauftragung von Unternehmen mit derartigen Kontrollfahrten jedoch für entbehrlich. Diese Leistungen könnten von der Straßenbauverwaltung mit eigenen Fahrzeugen in ausreichendem Umfang erbracht werden. Die Straßenmeistereien verfügen in der Regel jeweils über vier und mehr winterdiensttaugliche Fahrzeuge. Mit diesen ist es möglich, die meist bekannten Gefahrenstellen zu kontrollieren und im Bedarfsfall die Straßen

„nach besten Kräften“ zu räumen und zu streuen (§ 9 Thüringer Straßengesetz). Die o. a. Ausgaben von insgesamt 870 TDM für die genannten Jahre hätten somit eingespart werden können.

Wartezeiten

- 113 Nach den Verträgen für Winterdienstleistungen sind die Fuhrunternehmen verpflichtet zu gewährleisten, daß die für den Einsatz vorgesehenen Fahrzeuge innerhalb einer Stunde nach Anforderung den jeweiligen Standort verlassen, um auf den angegebenen Straßenstrecken zu räumen und zu streuen. Entstehende Wartezeiten für das Be- und Entladen der Fahrzeuge mit Streugut sowie für den Auf- und Abbau der Winterdienstgeräte werden vergütet.

Der Rechnungshof hat beanstandet, einige Fuhrunternehmen hätten über einen längeren Zeitraum Wartezeiten bis zu 24 Stunden pro Tag abgerechnet. Dies sei nicht nachvollziehbar, da die Wartezeiten jeweils erst ab dem Zeitpunkt der Beauftragung durch die Straßenbauverwaltung beginnen und erfahrungsgemäß sechs Stunden pro Tag und Fuhrunternehmen über mehrere aufeinanderfolgende Tage nicht überschreiten. Er hat weiter bemängelt, eine genaue Überprüfung dieser Zeiten sei nicht möglich, da die den Fuhrunternehmen telefonisch erteilten Aufforderungen zur Bereitschaft nicht schriftlich festgehalten worden seien.

- 114 Das Ministerium hat ausgeführt, Wartezeiten entstünden, wenn aufgrund einer ungünstigen Wetterlage der Einsatzzeitpunkt von Winterdienstfahrzeugen nicht genau voraussehbar sei. Wegen der erforderlichen Auf- und Abbauzeit für die Winterdiensttechnik von jeweils einer Stunde würde in solchen Fällen das Fahrzeug einsatzbereit stehen gelassen, um sofort reagieren zu können. Hierdurch verursachte Wartezeiten seien für einen wirksamen Winterdienst bei wechselhafter Witterung in den wenigsten Fällen zu vermeiden.

Unabhängig davon sei allerdings festzustellen, daß Wartezeiten von 24 Stunden pro Tag – wie vom Rechnungshof dargestellt – nicht auftreten könnten. Es könne sich insoweit nur um Verfahrensfehler handeln. Bei der Nachprüfung der Rechnungen müsse festgestellt werden, daß der angegebene Rechnungszeitraum nicht mit den ausgeführten Stunden und mit den Tagesberichten übereinstimme. Die im Prüfungsbericht ausgewiesenen Wartezeiten in Stunden pro Tag entsprächen daher nicht dem tatsächlichen Sachverhalt. Der Abrechnungszeitraum sei auf verschiedenen Rechnungen falsch angegeben worden, so daß eine Korrektur erforderlich sei. Die Straßenbauverwaltung sei beauftragt worden, den genauen Sachverhalt zu untersuchen.

In seinem Schreiben vom 16. März 1998 hat das Ministerium betont, eine telefonische Benachrichtigung der Unternehmen sei üblich. Ein Nachweis der Einsatzzeiten sei anhand der Tagebücher und über die Fahrtberichte des privaten Fahrzeugs möglich, die vom Straßenmeister einsatztäglich abgezeichnet würden. Im übrigen halte es die vom Rechnungshof angegebene Höhe der einzusparenden Mittel (400 TDM) für nicht realistisch.

115 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß die festgestellten Wartezeiten von 24 Stunden pro Tag auch vom Ministerium für nachprüfungsbedürftig erachtet werden. Es muß jedoch verwundern, mit welcher offenkundiger Nachlässigkeit die Rechnungen der Fremdunternehmer anhand der teilweise beigefügten Tagesberichte u. a. hinsichtlich der angegebenen Abrechnungszeiträume überprüft und als sachlich richtig festgestellt wurden.

Eine telefonische Benachrichtigung der Fuhrunternehmer ist zwar nicht zu beanstanden. Doch ist es unerlässlich, dies jeweils schriftlich festzuhalten. Nur dann ist u. a. eine exakte Kontrolle der von den Fuhrunternehmen abgerechneten Stillstands- und Wartezeiten und ein Nachweis bei einer evtl. gerichtlichen Überprüfung möglich.

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium zwischenzeitlich eingeleitete Überprüfung. Nach einer überschlägigen Berechnung ergibt sich unter Zugrundelegung einer Wartezeit bis max. sechs Stunden pro Tag allein bei einem Straßenbauamt und für ein Haushaltsjahr ein Einsparpotential von ca. 45 TDM. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Feststellung, daß insbesondere infolge unzureichender Kontrolle der Fuhrunternehmen in den Jahren 1995 und 1996 vermeidbare Ausgaben von mindestens 400 TDM entstanden sind.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08**Nicht erstattete Ausbildungsvergütungen für Berufe in der Altenpflege
(Kapitel 08 21)**

Das Land hat den Trägern der Ausbildung die nach dem Thüringer Altenpflegegesetz an Auszubildende für einen Altenpflegeberuf zu zahlenden Vergütungen für die Jahre 1993 bis einschließlich 1995 erstattet. Die Kosten dieser Erstattungen sind von den Pflegeeinrichtungen zu tragen. Das entsprechende Umlageverfahren war in einer Rechtsverordnung zu regeln.

Infolge des verspäteten Erlasses und inhaltlicher Unzulänglichkeiten der Verordnung sind für das Land bis Ende des Jahres 1995 Einnahmeausfälle von 2,3 Mio. DM entstanden.

Die unzureichenden landesrechtlichen Regelungen haben auch in den Folgejahren zu erheblichen Mindereinnahmen geführt.

- 116 Nach § 18 des Thüringer Gesetzes über die Berufe in der Altenpflege vom 16. August 1993 (ThürAltPflG) haben die Träger der Ausbildung den Auszubildenden eine Ausbildungsvergütung zu zahlen. Diese ist den Trägern zu erstatten. Die Kosten der Erstattungen sind von den in § 25 Abs. 2 a. a. O. genannten Einrichtungen zu tragen und in den Entgelten für ihre Leistungen zu berücksichtigen (§ 25 Abs. 3 ThürAltPflG). Das Nähere über Verfahren hat das TMSG aufgrund einer Ermächtigung in § 25 Abs. 4 des o. a. Gesetzes in der Rechtsverordnung über die Erstattung der Ausbildungsvergütung vom 22. November 1994 geregelt, die im Dezember 1994 in Kraft getreten ist. Nach dieser Verordnung setzt die zuständige Behörde - das Landesamt für Soziales und Familie - zu Beginn des Kalenderjahres die von den Einrichtungen zu tragende Jahresumlage fest. Weiter sieht die Verordnung vor, daß die in der Zeit vom 20. August 1993 bis 31. Dezember 1994 geleisteten Ausbildungs-

vergütungen auf Antrag vom Land erstattet werden und daß das Landesamt für diesen Zeitraum die von den o. a. Einrichtungen zu tragenden Kosten der Erstattungen festsetzt.

Das Land hat den Trägern der Ausbildung für diesen Zeitraum Ausbildungsvergütungen in Höhe von insgesamt 7,2 Mio. DM erstattet. Mit im Mai 1995 erlassenen Bescheiden wurde von den Altenpflegeeinrichtungen die Erstattung der entsprechenden Kosten verlangt.

Die Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat bei einer Prüfung festgestellt, daß von den ausgereichten Mitteln lediglich 581 TDM dem Landeshaushalt wieder zugeflossen sind. Von rd. 90 v. H. der in Anspruch genommenen insgesamt 199 Einrichtungen war gegen die Leistungsbescheide Widerspruch eingelegt worden. Im dem sich anschließenden Klageverfahren sind die Bescheide inzwischen vom Land zurückgenommen worden.

Wie erwähnt, sind die Kosten der Ausbildungsvergütungen von den Einrichtungen in den Entgelten für ihre Leistungen, d. h. in den Pflegesätzen zu berücksichtigen (vgl. § 25 Absatz 3 ThürAltPflG). Dies war für den besagten Zeitraum nicht erfolgt. Die Kostenerstattung hätte somit einer rückwirkenden Erhöhung der Pflegesätze bedurft, die allerdings nicht die Zustimmung der Pflegesatzkommission fand. Erst seit dem Jahr 1996 sind die Kosten für die Ausbildung in den Pflegesätzen berücksichtigt worden.

- 117 Die Rechnungsprüfungsstelle hat beanstandet, daß die vorgesehene Umlagefinanzierung bis Ende des Jahres 1995 nicht wirksam geworden sei. Dies habe zu Einnahmeausfällen für das Land von 2,3 Mio. DM geführt. Bei der Berechnung dieses Betrags ist berücksichtigt worden, daß die Kosten der Einrichtungen und damit auch die für die Ausbildungsvergütung zum damaligen Zeitpunkt zu ca. 60 v. H. vom Land als dem überörtlichen Sozialhilfeträger hätten finanziert werden müssen. Die Minder-

einnahme betrage somit 40 v. H. aus 7,2 Mio. DM (d. h. 2.880 TDM), abzüglich der erstatteten Vergütungen von 581 TDM.

Die Rechnungsprüfungsstelle hat insbesondere bemängelt, daß die entsprechende Rechtsverordnung erst 15 Monate nach Inkrafttreten des Thüringer Altenpflegegesetzes erlassen wurde. Dadurch hätten rückwirkend Bescheide über die Heranziehung zur Umlagefinanzierung erlassen werden müssen. Zu diesem Zeitpunkt waren die jeweiligen Pflegesatzverhandlungen längst abgeschlossen, so daß die Einrichtungen die entsprechenden Kosten nicht weiterberechnen konnten.

- 118 Das TMSG hat eingeräumt, die rückwirkende Umlagefinanzierung und damit die Rückführung der Mittel an den Landeshaushalt sei für den überwiegenden Teil der Fälle bis zum Jahr 1995 nicht mehr zu realisieren. Eine Refinanzierung der Kosten sei jedoch für die Zukunft gesichert, da die Pflegesatzkommission die Einbeziehung der Ausbildungsvergütung in die Pflegesätze seit dem Jahr 1996 beschlossen habe. Allerdings stellten die derzeit geltenden gesetzlichen Vorschriften die Berücksichtigung von Ausbildungsvergütungen nicht in ausreichendem Maße sicher. Das Land habe sich daher einer Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen zur Änderung des Sozialgesetzbuchs (SGB) XI angeschlossen. Im Anschluß daran müsse zwingend das Thüringer Altenpflegegesetz geändert werden.
- 119 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das TMSG offensichtlich keine Möglichkeit sieht, von den Einrichtungen die Erstattung der für die Jahre 1993 bis 1995 verauslagten Beträge zu fordern. Er ist der Auffassung, daß der für das Land dadurch entstandene Schaden zumindest teilweise hätte vermieden werden können, wenn die fragliche Rechtsverordnung nicht erst rd. 15 Monate nach Inkrafttreten des Altenpflegegesetzes erlassen worden wäre.

Unabhängig davon teilt der Rechnungshof nicht die Meinung des Ministeriums, die Refinanzierung der Kosten sei inzwischen gesichert. Zwar wurde mittlerweile die Ausbildungsvergütung als Kostenbestandteil in die Pflegesätze aufgenommen. Dies ist jedoch angesichts der sog. Deckelung von Pflegesätzen gemäß Artikel 49 b des Pflegeversicherungsgesetzes nur in unzureichendem Umfang erfolgt.

Im übrigen muß auch weiter damit gerechnet werden, daß die Ausbildungsvergütungen letztlich in erheblichem Umfang vom Land finanziert werden, das nach § 2 der o. a. Verordnung den anerkannten Ausbildungsstätten die geleisteten Ausbildungsvergütungen vierteljährlich zu erstatten hat. Das hierzu geregelte Umlageverfahren wird von den betroffenen Einrichtungen offenkundig nicht akzeptiert. So haben gegen die entsprechenden Leistungsbescheide für die Jahre 1996 und 1997 etwa 70 v. H. der Einrichtungen Rechtsmittel eingelegt. Die Kasseneinnahmereste (Forderungen aus Umlagen) beliefen sich Ende des Jahres 1997 für das Jahr 1996 auf 4,8 Mio. DM und für das Jahr 1997 auf 4,6 Mio. DM.

Der Rechnungshof hält es, um weiteren Schaden für das Land zu vermeiden, für unabdingbar, daß unabhängig vom Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des SGB XI unverzüglich praktikable und akzeptierte Regelungen zur Erstattung der Ausbildungsvergütung getroffen werden.

**Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung von pauschalen Fördermitteln durch die Krankenhäuser
(Kapitel 08 29)**

Die bestehenden gesetzlichen Regelungen haben dazu geführt, daß die zweckentsprechende, sparsame und wirtschaftliche Verwendung pauschaler Fördermittel, die den Krankenhausträgern in Thüringen in Höhe von jährlich bis zu 100 Mio. DM gewährt werden, seit dem Jahre 1994 von der Verwaltung nicht mehr geprüft worden ist. Aufgrund einer Vielzahl festgestellter Mängel empfiehlt der Rechnungshof entsprechende Änderungen des Thüringer Krankenhausgesetzes.

120 In den Jahren 1991 bis 1995 sind an die Krankenhäuser des Landes pauschale Fördermittel nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) und dem Thüringer Krankenhausgesetz (ThürKHG) von insgesamt 725 Mio. DM ausgezahlt worden.

Der Rechnungshof hat insbesondere die zweckentsprechende Verwendung dieser Fördermittel und deren Kontrolle durch die Verwaltung stichprobenweise geprüft. Er hat dabei erhebliche Mängel festgestellt. So hat eine Prüfung der Verwendung der Mittel durch die Verwaltung seit dem Jahr 1994 nicht mehr stattgefunden.

Die Krankenhausträger sind nach § 14 Abs. 1 des mit Wirkung vom 1. Januar 1994 in Kraft getretenen Thüringer Krankenhausgesetzes verpflichtet, die Fördermittel dem Förderzweck entsprechend zu verwenden und dies nachzuweisen. Die Bewilligung der Fördermittel kann von der Verwaltung mit Nebenbestimmungen verbunden werden, soweit dies u. a. zur Sicherstellung einer zweckentsprechenden, sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel erforderlich ist (§ 14 Abs. 2 ThürKHG).

Die Bewilligungsbehörde, das Landesverwaltungsamt, hat als Nachweis der Verwendung seit dem Jahr 1995 in einer Nebenbestimmung des jeweiligen Bescheids von den Krankenhausträgern die Vorlage der Jahresabschlußprüfungsberichte lediglich für den Fall gefordert, daß der Abschlußprüfer ein Testat versagt oder nur eingeschränkt erteilt hat. Dabei hat es sich offenbar auf eine einschlägige gesetzliche Bestimmung gestützt. Nach § 30 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 ThürKHG sind die Krankenhäuser verpflichtet, im Rahmen der Jahresabschlußprüfungen von einem Wirtschaftsprüfer auch die zweckentsprechende, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der pauschalen Fördermittel prüfen zu lassen. Sind nach dem Ergebnis der Prüfung insoweit keine Einwendungen zu erheben, hat der Abschlußprüfer dies zu bestätigen. Versagt dieser die Bestätigung oder erteilt er sie nur eingeschränkt, ist der Jahresabschlußprüfungsbericht der zuständigen Behörde, hier dem Landesverwaltungsamt, vorzulegen. Diese Bestimmungen gelten gem. § 30 Abs. 5 ThürKHG allerdings nicht für Krankenhäuser, die bereits nach anderen Rechtsvorschriften verpflichtet sind, ihren Jahresabschluß prüfen zu lassen.

- 121 Der Rechnungshof hat beanstandet, daß die Verwaltung seit dem Jahr 1994 die in § 14 ThürKHG eingeräumte Möglichkeit, die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel durch entsprechende Nebenbestimmungen sicherzustellen, nicht genutzt hat. Da die Verwendungsnachweise nicht angefordert worden seien, habe das Landesverwaltungsamt in keinem der vom Rechnungshof geprüften Fälle davon Kenntnis erlangt, daß die Krankenhäuser die Verpflichtung zur zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel teilweise nicht erfüllt hätten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs seien die bestehenden Regelungen hinsichtlich des Nachweises und der Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der fraglichen Fördermittel unzureichend. Dies habe dazu geführt, daß die Verwaltung seit dem Jahr 1994 keine entsprechenden

Prüfungen mehr vorgenommen habe. Insbesondere seien die Bestimmungen des § 30 ThürKHG unzulänglich. Zum einen sei in drei der acht geprüften Fälle in den Jahresabschlußprüfungsberichten keinerlei Aussage über die ordnungsgemäße Verwendung der Fördermittel getroffen worden. Zum anderen sei in den anderen fünf Fällen eine zweckentsprechende Verwendung durch die Abschlußprüfer zwar testiert worden, doch habe der Rechnungshof bei seiner Prüfung mehrfach Verstöße gegen die gesetzlich vorgesehenen Förderzwecke festgestellt. Überdies sei zu berücksichtigen, daß die o. g. Bestimmungen des § 30 ThürKHG nicht für Krankenhäuser gelten, die einer Verpflichtung zur Jahresabschlußprüfung bereits nach anderen Rechtsvorschriften unterliegen. So seien z. B. Krankenhäuser, die in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung betrieben würden, bereits nach handelsrechtlichen Vorschriften verpflichtet, ihren Jahresabschluß prüfen zu lassen. Es bestehe daher die Gefahr, daß bei etwa einem Drittel der Krankenhäuser nicht einmal eine solche Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel erfolge.

Der Rechnungshof halte die derzeitige Verfahrensweise, sich bei der Kontrolle der Verwendung der pauschalen Fördermittel ausschließlich auf die Ergebnisse der Jahresabschlußprüfung zu verlassen, für nicht vertretbar. Es sei nicht hinnehmbar, daß die Verwaltung damit ihrer Verpflichtung zur Kontrolle der Verwendung von Landesmitteln in Höhe von bis zu 100 Mio. DM jährlich entoben sei. Er halte es für unerlässlich, die Verpflichtung der Krankenhäuser zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der fraglichen Fördermittel neu zu regeln und hat empfohlen, für das entsprechende Verfahren - wie dies in anderen Bundesländern geschehen sei - im Thüringer Krankenhausgesetz eigenständige Regelungen zu treffen.

Prüfung der Verwendungsnachweise eingeräumt. Doch stelle die Regelung nach § 30 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 ThürKHG eine ausreichende gesetzliche Grundlage für eine jährliche und umfassende Prüfung dar. Sie sei seinerzeit mit dem Ziel in das Krankenhausgesetz aufgenommen worden, die Verwaltung zu entlasten. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität sei es nicht zwingend erforderlich, das der Prüfung zugrundeliegende Verfahren gesetzlich neu zu regeln.

Im übrigen finde derzeit eine grundsätzliche Überarbeitung des gesamten Prüfverfahrens hinsichtlich der zweckentsprechenden Verwendung der pauschalen Fördermittel durch das Ministerium statt. Es sei vorgesehen, ab dem Jahre 1998 in den Bewilligungsbescheiden Feststellungen in bezug auf Termin, Art und Umfang des jährlichen Verwendungsnachweises aufzunehmen. Zudem würden alle Krankenhausträger aufgefordert werden, den Auftrag für die Prüfung des Jahresabschlusses explizit auf die Prüfung jeder einzelnen aus pauschalen Fördermitteln finanzierten Maßnahme zu erweitern. Damit werde sichergestellt, daß unabhängig von dem übrigen Umfang und der Gestaltung der Jahresabschlußberichte die Verwendung der pauschalen Fördermittel für jede getätigte Maßnahme nachvollzogen werden könne. Im übrigen werde derzeit an einer Novellierung des Thüringer Krankenhausgesetzes gearbeitet, die auch die Regelung des Nachweises der zweckentsprechenden Verwendung der pauschalen Fördermittel umfasse.

- 123 Der Rechnungshof begrüßt zwar die angekündigte Überarbeitung des gesamten Prüfverfahrens. Er hält jedoch eine Regelung des Prüfverfahrens lediglich in Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheids für unzureichend. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß auf Förderung nach dem ThürKHG ein Rechtsanspruch besteht. Es handelt sich also nicht um Zuwendungen im Sinne der Landeshaushaltsordnung, so daß eine bloße Übernahme zuwendungsrechtlicher Bestimmungen in solchen Fällen nicht ausreichend ist.

Die Aufnahme von Nebenbestimmungen in die Bewilligungsbescheide liegt bisher im Ermessen der Behörde. Zwar sind die Empfänger von Fördermitteln nach § 14 Abs. 1 ThürKHG verpflichtet, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nachzuweisen. Der Erlaß insoweit erforderlicher Verwaltungsvorschriften ist bisher jedoch unterblieben. Der Rechnungshof hält es insbesondere nicht für hinnehmbar, daß, um die Verwaltung zu entlasten, die Kontrolle der Verwendung von jährlich zwischen 75 und 100 Mio. DM an Haushaltsmitteln offenbar auch weiterhin weitgehend Dritten überlassen werden soll.

Hinsichtlich der beabsichtigten Aufforderung an alle Krankenhausträger, eine erweiterte Jahresabschlußprüfung vornehmen zu lassen, ist zu beachten, daß die Durchführung von Jahresabschlußprüfungen für in bestimmter Rechtsform betriebene Krankenhäuser bundesrechtlich, im Handelsgesetzbuch, geregelt ist. Nach Auffassung des Rechnungshofs kann das fragliche Vorhaben somit nicht landesrechtlich und schon gar nicht in einer Verwaltungsanweisung verbindlich vorgeschrieben werden.

Davon abgesehen hält der Rechnungshof die für die anderen Fälle geltende Bestimmung des § 30 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 ThürKHG, wonach sich die Jahresabschlußprüfung auf die im einzelnen zweckentsprechende, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der pauschalen Fördermittel zu erstrecken hat, auch für nicht praktikabel. Wie seine Prüfung ergeben hat, ist damit ein entsprechender Nachweis nicht hinreichend gewährleistet. Im übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, daß die Ankündigung des Ministeriums, es werde sichergestellt, daß die Verwendung der Fördermittel für jede Maßnahme nachvollzogen werden könne, nur erreicht werden kann, wenn entgegen der derzeitigen Regelungen festgelegt wird, daß die Jahresabschlußprüfungsberichte immer vorzulegen sind und nicht nur im Falle einer Versagung oder Einschränkung des

Testats. Insgesamt hält der Rechnungshof es aber für nicht vertretbar, wenn sich die Verwaltung damit ihrer Verpflichtung zur Kontrolle der Verwendung der Haushaltsmittel auch weiterhin völlig entledigen würde.

Der Rechnungshof erwartet, daß bei der angekündigten Novellierung des Thüringer Krankenhausgesetzes die Verpflichtung zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung von Fördermitteln eigenständig und umfassender als bisher geregelt wird.

Abfindungszahlungen an Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes (Kapitel 08 34)

Das Land hat ehemaligen Mitarbeitern des Medizinal-, Lebensmittel- und Veterinäruntersuchungsamts Thüringen Abfindungen in Höhe von insgesamt 549 TDM gezahlt, obwohl sie unmittelbar nach Beendigung ihres Dienstverhältnisses von einem neu gegründeten Verein, der im wesentlichen mit Zuwendungen finanziert wird, übernommen wurden.

- 124 Dem Medizinal-, Lebensmittel- und Veterinäruntersuchungsamt Thüringen (MLVUA) war vorgegeben, im Laufe der Haushaltsjahre 1995 und 1996 insgesamt 114 Stellen abzubauen. Das Ministerium für Soziales und Gesundheit (TMSG), dem die nach dem Tarifvertrag zur sozialen Absicherung vom 6. Juli 1992 vorgesehenen Abfindungszahlungen unzureichend erschienen, leistete für die ausscheidenden Mitarbeiter mit Zustimmung des Finanzministeriums Abfindungen in Höhe von bis zu 50 TDM im Einzelfall. Insgesamt wurden derartige Abfindungen in Höhe von insgesamt 549 TDM auch an 17 Mitarbeiter gezahlt, die aufgrund entsprechender Auflösungsverträge beim MLVUA ausschieden, aber am darauffolgenden Tag vom Tiergesundheitsdienst e.V. (TGD) eingestellt wurden. Dieser Verein, der im Jahr 1994 von Bediensteten der Abteilung Veterinärwesen des Ministeriums und solchen des MLVUA gegründet worden war, erhält vom Land Zuwendungen, die beispielsweise im Jahr 1996 rd. 91 v. H. seiner Ausgaben deckten. Der Verein erfüllt aufgrund einer Rahmenvereinbarung mit dem Land Aufgaben u. a. im Bereich des Rinder- und Schweinegesundheitsdienstes.

Die Vergütung der fraglichen Mitarbeiter wurde in Einzelverträgen mit dem TGD als Festbetrag vereinbart. Teilweise entsprechen die Vergütungen der vorherigen beim MLVUA gemäß dem BAT-O, teils liegen sie darüber und teils darunter. Aufgrund der Vertragsgestaltung wurde

davon ausgegangen, daß die Ausschlußklausel des jeweiligen Abfindungsvertrags nicht wirksam wird. Diese Klausel sah einen Zahlungsausschluß für den Fall vor, daß der Betreffende eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst im Sinne des § 29 Abschnitt B Absatz 7 BAT-O aufnimmt, d. h. eine Bezahlungsregelung besteht, welche die für den öffentlichen Dienst charakteristischen sozialen Komponenten aufweist.

Der TGD hat im Oktober 1997 ein eigenes Vergütungsregelwerk beschlossen und dieses rückwirkend zum 1. Juli 1995 in Kraft gesetzt, das Strukturen des BAT-O mit Regelungen des MTArb-O über Sozialzuschläge verbindet. Zwischenzeitlich waren Sozialkomponenten entsprechende Vergütungsleistungen durch Änderung der Einzeldienstverträge vereinbart worden.

- 125 Der Rechnungshof hat die Zahlung der Abfindungen beanstandet. Die Nichtanwendung der BAT-O-Vergütungsstruktur sei lediglich formaler Natur und nur erfolgt, um das Wirksamwerden der o. a. Ausschlußklausel zu verhindern und so Abfindungszahlungen zu ermöglichen. Tatsächlich hätten die gezahlten Festbeträge, wie bei einer Vergütung nach BAT-O, auch Sozialkomponenten enthalten. Zudem seien in weiteren Fällen dem BAT-O entsprechende Beträge vom TGD gesondert zur Zahlung angewiesen worden. Die faktische Bedeutung des BAT-O sei auch daran zu erkennen, daß sowohl in der Dienstleistungsvereinbarung mit der Zentralen Gehaltsstelle (ZGT) über die Auszahlung der Vergütungen als auch in der Zusammenstellung des Zuwendungsbedarfs durch den Verein von der Anwendung des Vergütungssystems des BAT-O ausgegangen worden sei.

Nach Auffassung des Rechnungshofs seien Abfindungszahlungen für Fälle der dargestellten Art nicht vorgesehen. Sie seien vielmehr dazu bestimmt, Arbeitnehmer für einen unverschuldeten Verlust des Arbeitsplatzes zu entschädigen und insbesondere den finanziellen Bedarf während einer Übergangszeit zu decken. Diese Gründe hätten hier aufgrund

des nahtlosen Übergangs von einer Landesdienststelle zu einem Empfänger erheblicher Zuwendungen des Landes nicht vorgelegen. Es sei insbesondere zu kritisieren, daß seitens des TMSG als Zuwendungsgeber im Rahmen der Gründung des TGD nicht dafür gesorgt worden sei, daß der Verein eindeutig den Status einer Einrichtung im Sinne des § 29 Abschnitt B Absatz 7 BAT-O erhalten habe.

126 Das Ministerium hat die Vorwürfe des Rechnungshofs zurückgewiesen. Insbesondere hat es die Absicht einer Umgehung der Zahlungsausschlußklausel bestritten. Die Abfindungszahlungen an die zum TGD übergetretenen Mitarbeiter seien vom MLVUA veranlaßt worden. Das Ministerium habe sich beim TGD über das dort angewandte Vergütungssystem unterrichtet und entschieden, daß gegen die Zahlung der Abfindungen keine Bedenken bestünden. Soweit beim Dienstleistungsvertrag mit der ZGT und bei der Aufstellung des Zuwendungsbedarfs auf das BAT-O-Vergütungssystem abgestellt worden sei, beruhe dies auf Mißverständnissen oder auf Unkenntnis. Allerdings sei ihm bisher nicht bekannt gewesen, daß auf einzelvertraglicher Grundlage auch BAT-typische Leistungen erbracht worden seien; insoweit sei eine Prüfung eingeleitet.

Das Ministerium folge dem Rechnungshof auch nicht darin, die Zahlung der Abfindungen von insgesamt 549 TDM widerspreche dem Sinn und Zweck der entsprechenden Regelung. Sie sei vielmehr auch deshalb zweckgerecht, weil hier der Tarifautomatik unterliegende relativ sichere Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst aufgegeben worden seien.

Im übrigen sei dem TGD angesichts knapper Haushaltsmittel bewußt vorgegeben worden, die Vergütungsstruktur abweichend vom BAT zu regeln und Festgehälter entsprechend der bisherigen Eingruppierung ohne Anerkennung von Beschäftigungszeiten und Bewährungsaufstiegen zu zahlen. Es sei allerdings einzuräumen, daß Defizite in der internen Abstimmung bestanden hätten.

127 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Die dargestellten Fakten und Zusammenhänge belegen vielmehr, daß die Einführung einer dem BAT-O entsprechenden Vergütungsstruktur nur formal und mit dem Ziel unterblieben ist, auch in den genannten Fällen Abfindungszahlungen zu ermöglichen. Der Rechnungshof sieht sich in seiner Bewertung des angewandten Verfahrens dadurch bestätigt, daß beim TGD im Oktober 1997 rückwirkend zum 1. Juli 1995 eine dem BAT-O ähnliche Vergütungsstruktur eingeführt wurde.

Der Rechnungshof befürwortet solche Abfindungszahlungen dann, wenn sie sachgerecht sind, d. h. dem Arbeitnehmer einen Ausgleich für den Verlust seines Arbeitsplatzes gewähren. Diese Voraussetzung ist in den hier behandelten Fällen nicht erfüllt. Dem Ministerium ist vorzuwerfen, daß es nicht die Anwendung einer Vergütungsstruktur veranlaßt hat, die der des § 29 Abschnitt B Absatz 7 BAT-O entspricht. Es hätte dafür sorgen müssen, daß ggf. ehedatten- und kinderbezogene Sozialkomponenten eindeutig erkennbar sind. Dagegen war eine Übernahme des gesamten BAT-O nicht erforderlich. Stattdessen hat es zugelassen, daß solche Komponenten bei der Festsetzung der Festbeträge zwar berücksichtigt, aber nicht offen ausgewiesen wurden.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Zahlung von Abfindungen von insgesamt 549 TDM an die 17 Mitarbeiter, die unmittelbar nach ihrem Ausscheiden beim MLVUA vom TGD übernommen wurden, nicht sachgerecht war. Das Ministerium hätte den Mißbrauch der vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten verhindern müssen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09

Vermischung von Landes- und Verbandsaufgaben (Kapitel 09 02 und 09 03)

Der Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft obliegt die gesetzliche Aufsicht über die Landestierzuchtverbände. Die gleichzeitige Tätigkeit mehrerer ihrer Mitarbeiter als Zuchtberater, Zuchtinspektoren, Zuchtleiter oder in anderer Funktion bei denjenigen Verbänden, über die sie die Aufsicht führen, ist rechtswidrig.

128 Nach § 19 des Tierzuchtgesetzes unterliegen u. a. die anerkannten Zuchtorganisationen sowie die mit der Durchführung von Leistungsprüfungen und Zuchtwertfeststellungen beauftragten Stellen in züchterischer Hinsicht der Aufsicht durch die Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft.

Der Rechnungshof hat bei einer Prüfung festgestellt, daß zwischen der Erfüllung staatlicher Aufgaben und der Tätigkeit für Verbände nicht eindeutig unterschieden wird. So üben mehrere in bestimmten Sachgebieten der Landesanstalt tätige Mitarbeiter in Nebentätigkeit zugleich auch Funktionen in dem jeweiligen Zuchtverband aus. Beispielsweise ist der Sachgebietsleiter Pferdezucht gleichzeitig Zuchtleiter und Leiter der Geschäftsstelle des Verbandes Thüringer Pferdezüchter e. V. mit Sitz in Weimar. Für den Landesverband Thüringer Rinderzüchter, Zucht- und Absatzgenossenschaft e. G. sind fünf Angestellte der Landesanstalt als Zuchtinspektoren tätig. Eine Mitarbeiterin der Landesanstalt aus der Arbeitsgruppe Ziegen, Kleintiere, landwirtschaftliche Wildhaltung ist gleichzeitig Geschäftsführerin des Landesverbandes Thüringer Ziegenzüchter. Sie nimmt ihre Aufgaben auch als Bedienstete des Landes in der Geschäftsstelle des Verbandes wahr. Ferner ist ein Sachgebietsleiter

der Landesanstalt gleichzeitig Zuchtleiter für Schafe und Ziegen. Er hat seinen Dienstsitz in der Geschäftsstelle des Landesverbandes Thüringer Schafzüchter in Erfurt. Der Leiter der Arbeitsgruppe Kontrollringe der Landesanstalt, zu dessen Aufgaben die Aufsicht über die Schweinekontroll- und Beratungsringe gehört, leitet gleichzeitig die entsprechende Abteilung beim Thüringer Verband für Leistungs- und Qualitätsprüfung in der Tierzucht e. V. Für die Verbandsarbeit wendet er nach eigenen Angaben etwa 40 v. H. der Gesamtarbeitszeit auf.

Im übrigen hat der Rechnungshof festgestellt, daß ein Landesverband Mitarbeitern der Landesanstalt kostenlos acht PKW zur dienstlichen Nutzung zur Verfügung gestellt hat.

- 129 Der Rechnungshof hat die dargestellte Verfahrensweise gegenüber dem Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt beanstandet. Die der Landesanstalt obliegende Aufsicht über die Zuchtverbände und Leistungsprüfungsstellen sei eine hoheitliche Aufgabe. Mit dieser sei es nicht vereinbar, daß dafür zuständige Mitarbeiter der Landesanstalt zugleich Funktionen bei den zu überwachenden Zuchtverbänden ausübten. Es bestehe nicht nur die Gefahr von Interessenkollisionen (vgl. § 21 ThürVwVfG). Teilweise müsse sogar davon ausgegangen werden, daß die fraglichen Bediensteten gegenüber dem jeweiligen Verband für die Behörde nicht tätig werden dürften (vgl. § 20 ThürVwVfG). Außerdem hätte für die fraglichen Nebentätigkeiten eine Genehmigung versagt werden müssen, da jene in Angelegenheiten ausgeübt werde, in der die Behörde, der der Beamte angehört, tätig wird oder tätig werden kann (vgl. § 67 Thüringer Beamtengesetz).
- Zur Vermeidung von Interessenkollisionen sei es auch nicht hinnehmbar, daß von Verbänden für Bedienstete des Landes unentgeltlich Diensträume und PKW zur Verfügung gestellt würden. Solche für die Erfüllung von Hoheitsaufgaben erforderlichen Sachausgaben seien vom Land zu tragen. Schließlich lasse der Umfang der Tätigkeiten von Lan-

desbediensteten für Verbände den Schluß zu, daß der Landesanstalt für seine originären Aufgaben zu viel Personal zugewiesen sei.

- 130 Das Ministerium hat im wesentlichen entgegnet, "die enge Verbindung der Aufgaben der Agrarverwaltung mit den Zuchtverbänden entspricht der politischen Entscheidung aufgrund unserer Thüringer Verhältnisse". Dies sei die effektivste Organisationsform, da Forschung, hoheitliche Aufgaben und Beratung "im Komplex durchgeführt" würden, was Einsparungen ermögliche. Die finanzschwachen Zuchtverbände seien nicht in der Lage, Zuchtleiter und Geschäftsführer zu finanzieren. Eine prinzipielle Änderung der Zusammenarbeit würde der Tierzucht und -haltung in Thüringen großen Schaden zufügen.
- 131 Die Ausführungen des Ministeriums gehen am Kern der Sache vorbei. Insbesondere kann die Nichtbeachtung geltender Rechtsvorschriften nicht - wie geschehen - mit einer politischen Entscheidung aufgrund der Verhältnisse in Thüringen gerechtfertigt und somit beibehalten werden. Die derzeitige Vermischung tierzuchtrechtlicher Hoheitsaufgaben mit der Wahrnehmung von Aufgaben des jeweiligen Verbands ist unzulässig. Sie kann auch dann nicht aufrecht erhalten werden, wenn dies zu Einsparungen führen sollte. Allerdings hat das Ministerium in diesem Zusammenhang aus der Sicht des Landes offenbar nicht berücksichtigt, daß die Verbands- bzw. Vereinsarbeit von den fraglichen Bediensteten während der Dienstzeit erledigt, also vom Land vergütet wird. Bei einer Beschränkung der Landesanstalt auf ihre originären Aufgaben könnte somit die Stellenausstattung reduziert werden. Im übrigen überzeugt auch das Argument der unzureichenden Finanzkraft der Verbände nicht. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß diese offensichtlich in der Lage sind, den in Rede stehenden Landesbediensteten auch für ihre dienstlichen Aufgaben Kraftfahrzeuge unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

Der Rechnungshof hält es nach allem für unumgänglich, die Aufgabewahrnehmung durch die Landesanstalt personell sowie räumlich und sachlich von der für die Verbände zu trennen und damit die Unabhängigkeit der Tierzuchtverwaltung sicherzustellen.

Zuschüsse für Altlastensanierungen an private Unternehmen – Freistellungen – (Kapitel 09 05)

Das Thüringer Landesverwaltungsamt hat einem von den Kosten für die Beseitigung ökologischer Altlasten teilweise freigestellten privaten Unternehmen Zuschüsse von insgesamt ca. 1,4 Mio. DM gewährt.

Infolge mangelhafter Kontrolle der Entsorgungsleistungen und unzureichender Sorgfalt bei der Prüfung der vorgelegten Rechnungen sind Unregelmäßigkeiten nicht erkannt und Zuschüsse von ca. 330 TDM ungerechtfertigt ausgezahlt worden.

132 Das TLVwA hat im November 1995 ein privates Unternehmen hinsichtlich der vor dem 1. Juli 1990 entstandenen ökologischen Schäden bei einem von der Treuhandanstalt erworbenen Grundstück von den Kosten für Sanierungsmaßnahmen bis zur Höhe von 3,3 Mio. DM freigestellt.

Das Unternehmen hat daraufhin im Zeitraum von Dezember 1995 bis Januar 1997 unter Beifügen der Rechnungen und Entsorgungsnachweise acht Anträge auf Auszahlung von Finanzierungsmitteln für jeweils erbrachte Sanierungsleistungen gestellt. Der vom Ministerium beauftragte private Projektbegleiter und das zuständige Staatliche Umweltamt (SUA) haben diese Anträge sachlich und rechnerisch geprüft und mit einer Zahlungsempfehlung dem TLVwA als Bewilligungsbehörde zugeleitet. Auf dieser Grundlage hat das TLVwA Teilfinanzierungsbescheide erlassen und insgesamt ca. 1,4 Mio. DM ausgezahlt.

133 Bei einer Prüfung der für die entsprechenden Sanierungsmaßnahmen gewährten Zuschüsse im Jahr 1997 hat der Rechnungshof festgestellt, daß die Anträge auf Kostenerstattung unzutreffende Angaben über Art und

Umfang der Entsorgungsleistungen enthielten. Das von dem freigestellten Unternehmen beauftragte Entsorgungsunternehmen hatte bei der Deklaration der zu entsorgenden Abfälle teilweise unzutreffende Angaben gemacht und Leistungen abgerechnet, die es nicht erbracht hatte. Es erzielte hierdurch zusätzliche Einnahmen von ca. 330 TDM. Im übrigen fehlte für die Entsorgung von Sonderabfall zum Teil jeglicher Nachweis.

Der Rechnungshof hat in seinen Prüfungsmitteilungen gegenüber dem Ministerium bemängelt, weder der Projektbegleiter noch das SUA hätten bei der Prüfung der Antragsunterlagen die dargestellten Mängel erkannt, so daß die beantragten Zuschüsse für die Entsorgungsleistungen bewilligt und ausgezahlt worden seien. Der vom Ministerium beauftragte Projektbegleiter habe seine vertraglichen Verpflichtungen zur Überwachung und Kontrolle der Sanierungsleistungen und Prüfung der Rechnungen nicht hinreichend erfüllt. Der Rechnungshof wies auf die Notwendigkeit hin, ungerechtfertigte Zahlungen zurückzufordern und zu untersuchen, ob durch eine ordnungswidrige Entsorgung von Abfällen Umweltschäden verursacht worden seien.

Im übrigen hatte der Rechnungshof dem Ministerium bereits nach Abschluß seiner örtlichen Erhebungen empfohlen, die Staatsanwaltschaft über die fraglichen Sachverhalte zu unterrichten

- 134 Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs im wesentlichen bestätigt und mitgeteilt, das TLVwA habe alle bisher an das freigestellte Unternehmen ausgezahlten Zuschüsse zurückgefordert. Gegen den Projektbegleiter sei wegen Verletzung seiner Sorgfaltspflichten eine Verwarnung mit entsprechender Honorarreduzierung ausgesprochen worden. Wegen der strafrechtlichen Relevanz der Vorgänge sei die Angelegenheit der Staatsanwaltschaft übergeben worden. Im übrigen werde eine ordnungsgemäße Abfallentsorgung durch besondere Überwachungsmaßnahmen sichergestellt werden.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof geforderten Sorgfalt bei der Prüfung der Mittelverwendung hat das Ministerium zu bedenken gegeben, daß die damit verbundene Kontrolltiefe derzeit weder technisch noch finanziell und von der Behörde auch nicht personell realisierbar sei. Eine Tiefenprüfung in dem geforderten Umfang führe zu einer deutlichen Erhöhung des Zeitaufwands für den Projektbegleiter und damit dessen ursprünglich vorgesehener Vergütung. Zudem sei zu befürchten, daß sich solche Prüfungen so lange hinziehen würden, daß die Refinanzierungen zeitlich so versetzt erfolgen müßten, daß der Sinn des Freistellungsverfahrens konterkariert werde. Hier könne dann nur durch Abschlagszahlungen Abhilfe geschaffen werden.

- 135 Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium getroffenen und eingeleiteten Maßnahmen, insbesondere zur besonderen Überwachung einer ordnungsgemäßen Abfallentsorgung. Dagegen überzeugen die Einwände des Ministeriums hinsichtlich des Umfangs der Mittelkontrolle nicht. Grundsätzlich ist vor jeder Auszahlung von Haushaltsmitteln die sachliche und rechnerische Richtigkeit der für die Zahlung maßgebenden und sie begründenden Angaben in einer förmlichen Zahlungsanordnung festzustellen und zu bescheinigen. Mit seiner Unterschrift übernimmt der Feststeller der sachlichen Richtigkeit die Verantwortung u. a. dafür, daß die vorstehenden Angaben richtig sind und daß die Lieferung oder Leistung entsprechend der zugrunde liegenden Vereinbarung sachgemäß und vollständig ausgeführt worden ist. Soweit Dritte die sachliche Richtigkeit, z. B. durch Vertrag - ganz oder für Teilbereiche - bescheinigen, sind jene insoweit in gleicher Weise verantwortlich. Demnach hat der Zeichnungsbefugte ein Kontrollverfahren anzuwenden, daß ihn in die Lage versetzt, die fraglichen Feststellungen ohne Vorbehalte zu treffen. Eine Einschränkung dieser Kontrollaufgaben hält der Rechnungshof auch im Hinblick auf die in Fällen der hier in Rede stehenden

Art jeweils zu zahlenden Beträge für unzulässig. Er erwartet, daß vom Ministerium entsprechende Vorsorge getroffen wird.

**Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen zur Umsetzung von Recyclingtechnologien
(Kapitel 09 05)**

Das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt hat einem Unternehmen im Jahr 1995 Zuwendungen von ca. 2,5 Mio. DM zur Errichtung einer Altauto-Recycling-Anlage gewährt. Dabei hat es infolge unzureichender Prüfung der Antragsunterlagen nicht erkannt, daß ein wirtschaftliches Betreiben der konzipierten Anlage und damit die Erfüllung des Zuwendungszwecks nicht gewährleistet waren.

Weitere Mängel bei der Bewilligung der Zuwendung haben dazu beigetragen, daß wenig Aussicht besteht, den inzwischen vom Land geltend gemachten Rückforderungsanspruch zu realisieren.

- 136 Das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt hat einem Unternehmen im Mai 1995 für die Errichtung einer Altauto-Recycling-Anlage im Wege der Anteilsfinanzierung (50 v. H.) Zuwendungen von ca. 2,5 Mio. DM mit der Maßgabe bewilligt, die Anlage bis Ende des Jahres 1995 zu errichten. Seinem entsprechenden Antrag hatte der Zuwendungsempfänger u. a. eine Modellrechnung des die Anlage erstellenden Unternehmens beigelegt, mit der die Finanzierung und Rentabilität der Anlage nachgewiesen werden sollte. In dieser Berechnung wurde von Einnahmen aus Gebühren für die Abnahme von Altautos ausgegangen, die von 360 TDM im ersten auf 2.880 TDM im fünften Jahr nach der Inbetriebnahme steigen sollten. Die Einnahmeerwartungen gründeten sich darauf, daß eine damals diskutierte „Altautoverordnung“, in der entsprechende Gebühren festgelegt würden, ergehen werde. Eine solche Verordnung ist zum einen erst zum 1. April 1998 in Kraft getre-

ten. Zum anderen trifft sie keine Regelung über Gebühren für die Abnahme von Altautos.

Im Oktober 1995 unterrichtete der Zuwendungsempfänger das Ministerium darüber, daß er die Anlage vor Ablauf des Bewilligungszeitraumes nicht fertigstellen könne. Im Juni 1996 wies er das Ministerium weiter darauf hin, die künftige Auslastung der Anlage sei nicht gesichert. Es gebe Schwierigkeiten bei der Zuführung von Altautos. Auch könne der vorgesehene hohe Zerlegungsgrad nicht realisiert werden, weil dann eine wirtschaftliche Betriebsführung unmöglich sei.

Ende des Jahres 1996 kündigte ein Unternehmen den mit dem Zuwendungsempfänger abgeschlossenen Vertrag über die Anlieferung von Altautos. Dieser hatte gelieferte Fahrzeuge nicht wie vereinbart zerlegt, sondern veräußert. Das Ministerium hat dem Zuwendungsempfänger daraufhin Mitte Februar 1997 im Rahmen einer mündlichen Anhörung angekündigt, ohne ein tragfähiges Konsolidierungskonzept müsse eine Rückforderung der Zuwendungen erfolgen.

Nachdem ein solches Konzept nicht vorgelegt und der Betrieb der Anlage eingestellt worden war, hat das Ministerium den Zuwendungsbescheid im September 1997 widerrufen und die Zuwendungen zurückgefordert. Hiergegen hat der Zuwendungsempfänger zwischenzeitlich Klage erhoben. Eingeleitete Vollstreckungsversuche blieben bisher erfolglos.

137 Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Erfurt hat das bei der Zuwendungsgewährung angewandte Verfahren in mehrfacher Hinsicht beanstandet. Insbesondere seien die vorgelegten Antragsunterlagen nur unzureichend geprüft worden. So sei nicht erkannt worden, daß der Antragsteller hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Anlage von unrealistischen Annahmen ausgegangen sei. Bei Berechnung der Rentabilität der Anlage sei ein jährlich steigendes Gebührenaufkommen unterstellt worden, obwohl die rechtlichen Grundlagen für das Erheben solcher Gebüh-

ren gefehlt hätten. Allein die Tatsache, daß der Erlaß einer entsprechenden Rechtsverordnung zum damaligen Zeitpunkt im Gespräch gewesen sei, habe es nicht gerechtfertigt, für den genannten Zweck beträchtliche Fördermittel zur Verfügung zu stellen.

Die Rechnungsprüfungsstelle hat weiter bemängelt, der Zuwendungsbescheid enthalte keine eindeutige Bezeichnung des Zweckes. Dies und das Fehlen notwendiger Auflagen und Bedingungen im Bewilligungsbescheid habe zum einen das Risiko für das Land erhöht, in einem Rechtsstreit wegen einer Rückforderung der Zuwendung wegen Nichterfüllung oder Zweckverfehlung zu unterliegen. Zum anderen bestehe mangels einer dinglichen Sicherung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung oder eines etwaigen Rückforderungsanspruchs die Gefahr, daß solche Ansprüche ggf. nicht realisiert werden könnten.

Zu kritisieren sei auch, daß seitens des Ministeriums nicht bereits bei Bekanntwerden finanzieller Schwierigkeiten des Zuwendungsempfängers, in deren Folge sich die Fertigstellung der Anlage verzögerte, entsprechende Konsequenzen gezogen worden seien.

Im übrigen sei es unverständlich, daß dem Ministerium bis zum Zeitpunkt der Prüfung (Juli 1997) nicht bekannt gewesen sei, daß der Zuwendungsempfänger bereits Anfang August 1996 einen Verwendungsnachweis beim Staatsbauamt Erfurt vorgelegt habe, der noch nicht geprüft worden sei.

- 138 In seinen Stellungnahmen hat das Ministerium zunächst ausgeführt, Ziel des Förderprogramms Recyclingtechnologien sei die Unterstützung der Anfangsfinanzierung zur Installation abfallwirtschaftlicher Anlagen gewesen. Im vorliegenden Fall sei mit dem Antrag ein Finanzierungsrahmen vorgelegt worden, nach dem die Gesamtfinanzierung als gesichert anzusehen gewesen sei. Es sei allerdings zutreffend, daß sich in den Akten eine Finanzierungszusage einer Bank befinde, die nicht vollständig

auf den vorgenannten Finanzierungsrahmen abstellte. Insoweit sei versäumt worden, eine Korrektur nachzufordern.

Das Ministerium hat eingeräumt, ein abschließender Vermerk zur Förderfähigkeit des Vorhabens liege nicht vor. Auch sei der Zweck im Zuwendungsbescheid nicht eindeutig definiert und hinsichtlich der Verpflichtungen des Zuwendungsempfängers seien im einzelnen keine „Besonderen Nebenbestimmungen“ getroffen worden. Derartige Mängel seien aufgrund entsprechender Anweisungen künftig aber ausgeschlossen. Hinsichtlich der geforderten dinglichen Sicherung der Rechte des Landes hat es geltend gemacht, nach den damals anzuwendenden Hessischen Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO hätte es sich um eine Sollvorschrift gehandelt. Bei späteren Förderungen seien entsprechende Sicherungen vorgenommen worden.

Zu dem relativ späten Widerruf des Zuwendungsbescheides hat das Ministerium ausgeführt, ein sofortiger Widerruf hätte für das Unternehmen die Gesamtvollstreckung bedeutet. Um die Arbeitsplätze zu erhalten, sei zunächst versucht worden, den Betrieb durch Veräußerung an einen neuen Investor weiterzuführen. Der Widerruf sei daher erst nach dem Scheitern aller Sanierungsbemühungen erfolgt. Zur Zeit müsse davon ausgegangen werden, daß die Rückzahlungsansprüche des Landes nicht befriedigt würden.

Zur Verwendungsnachweisprüfung hat das Ministerium mitgeteilt, die baufachliche Prüfung sei inzwischen erfolgt und die fachtechnische Prüfung sei eingeleitet worden.

In einer weiteren Stellungnahme vom 7. April 1998 hat das Ministerium ergänzend geltend gemacht, aufgrund der vorgelegten Unterlagen habe es bei der Bewilligung der Fördermittel davon ausgehen können, die Anlage werde wirtschaftlich zu betreiben sein. So habe es schon aufgrund mehrfacher Beratungen in der Umweltministerkonferenz keine Zweifel am Erlaß einer „Altautoverordnung“ durch den Bund geben können. Unabhängig davon hätte bei der Bewilligung der Fördermittel der Zielset-

zung, innovative Umwelttechnologien vorrangig zu fördern, auch im gegebenen Fall gefolgt werden müssen.

139 Die Meinung des Ministeriums, Zweck der Förderung sei eine hier gerechtfertigte Unterstützung der Anfangsfinanzierung gewesen, wird vom Rechnungshof nicht geteilt. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (vgl. § 7 LHO), aber auch die Ziele der §§ 23, 44 LHO erfordern es, sich vor dem Gewähren einer Zuwendung im Rahmen einer umfassenden Antragsprüfung zu vergewissern, daß der auch im Interesse des Landes angestrebte Zweck mit hinreichender Sicherheit erreicht werden kann. Eine „Anfangsfinanzierung“ ist jedenfalls dann unzulässig, wenn - wie hier - bereits den Antragsunterlagen zu entnehmen ist, daß der dauerhafte Bestand der zu fördernden Maßnahme nicht gewährleistet ist.

Grundlage der vom Antragsteller vorgelegten Rentabilitätsberechnungen waren jährlich steigende Einnahmen aus Gebühren, für die es noch keine Rechtsgrundlage gab. Somit war der Erfolg des Zuwendungsempfängers und damit das Erreichen des Zuwendungszwecks vom Eintreten eines ungewissen Ereignisses, dem Erlaß einer entsprechenden Rechtsverordnung, abhängig. Der Einwand des Ministeriums, es habe keine Zweifel am Ergehen einer solchen „Altautoverordnung“ geben können, überzeugt in diesem Zusammenhang nicht. Aufgrund der Beratungen der Umweltministerkonferenz mußte ihm vielmehr bekannt sein, wie umstritten der Inhalt einer solcher Verordnung war, so daß nicht mit deren baldigen Erlaß und schon gar nicht mit dem fraglichen Inhalt gerechnet werden konnte. Angesichts dessen wäre es angezeigt gewesen, eine Förderung des Vorhabens ggf. erst nach Vorliegen der Rechtsverordnung vorzunehmen.

Der Rechnungshof erwartet, daß bei Fördermaßnahmen künftig Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte und insoweit erkennbare Risiken bereits im Rahmen der Antragsprüfung hinreichend berücksichtigt werden.

Im übrigen nimmt der Rechnungshof die Zusagen des Ministeriums zur Kenntnis, in den Zuwendungsbescheiden den Zuwendungszweck eindeutig zu bestimmen, den Zuwendungsempfängern erforderliche Verpflichtungen in „Besonderen Nebenbestimmungen“ aufzuerlegen, den Vorbehalt dinglicher Rechte zu regeln sowie auf Mitteilungen der Zuwendungsempfänger ordnungsgemäß und zeitnah zu reagieren. Er wird sich von deren Einhaltung zu gegebener Zeit überzeugen.

**Entscheidung über Miete oder Kauf eines Dienstgebäudes
(Kapitel 09 31)**

Das Finanzministerium hat im Jahr 1996 die Zustimmung zum Erwerb eines für die Landesanstalt für Umwelt gemieteten Dienstgebäudes verweigert (Kaufpreis: 12 Mio. DM), obwohl sich aus Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Vorteilhaftigkeit des Kaufs ergeben hat.

Durch das weitere Mieten des Gebäudes kann dem Freistaat, je nach Fortdauer des Mietverhältnisses, ein finanzieller Schaden von bis zu 115 Mio. DM entstehen.

140 Der Rechnungshof hat bei den obersten und ausgewählten oberen Landesbehörden die ordnungsgemäße Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (vgl. § 7 LHO) geprüft. Er hat dabei im Bereich des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU) hinsichtlich des Vorhabens, das bislang gemietete Dienstgebäude der Landesanstalt für Umwelt zu erwerben, folgendes festgestellt:

Das Dienstgebäude der Landesanstalt ist seit dem 1. Januar 1992 für die Dauer von zehn Jahren - mit Verlängerungsoption - angemietet. Der Mietzins beträgt seit dem 1. Januar 1996 rd. 998.000 DM jährlich. Hinsichtlich der von der Landesanstalt vorgenommenen umfangreichen Einbauten in das Gebäude ist vereinbart, daß diese nach Beendigung des Mietverhältnisses vom Mieter zu entfernen sind.

Im Januar 1996 bot die Eigentümerin das Gebäude dem Freistaat Thüringen unter Bezugnahme auf das diesem im Mietvertrag eingeräumte Vorkaufsrecht zum Kauf an. Der Kaufpreis sollte 12 Mio. DM betragen. Dieser war auf der Basis eines Verkehrswertgutachtens vom Staatsbau-

amt Gera, das eine (Rest-)Nutzungszeit von 54 Jahren zugrunde legte, ermittelt worden. Nach dem Angebot sollte der Kaufpreis in zwei Raten von jeweils 6 Mio. DM in den Jahren 1996 und 1997 fällig werden.

Mit Schreiben vom 10. Januar 1996 beantragte das TMLNU die Zustimmung des Thüringer Finanzministeriums (TFM) zum Erwerb der Immobilie. Das Finanzministerium wies mit Schreiben vom 22. Januar 1996 darauf hin, vor einer Entscheidung über den Erwerb seien gemäß § 7 LHO Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Daraufhin reichte das TMLNU mit Schreiben vom 29. Februar 1996 zwei Wirtschaftlichkeitsrechnungen nach, die den Erwerb der Immobilie im Vergleich zur weiteren Miete als vorteilhaft nachwiesen.

Das Finanzministerium führte ebenfalls zwei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Die erste Rechnung ergab einen Wirtschaftlichkeitsvorteil zugunsten der Mietvariante, während die zweite Rechnung - unter Berücksichtigung einer Mietzinserhöhung - zu dem Ergebnis kam, die Kaufvariante sei wesentlich vorteilhafter. Mit Schreiben vom 30. Mai 1996 teilte das Finanzministerium dem TMLNU folgendes mit: "In Anbetracht der derzeitigen Haushaltssituation des Freistaates Thüringen, der bestehenden Mietoptionen sowie der Resultate der Wirtschaftlichkeitsberechnung kann ich einem Ankauf nicht zustimmen".

Das Mietverhältnis ist daher fortgesetzt worden.

- 141 Der Rechnungshof hat den beiden Ministerien hinsichtlich der von diesen durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mitgeteilt, die dabei angewandten - dynamischen - Verfahren seien zwar methodisch geeignet, die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer der beiden Entscheidungsalternativen zu ermitteln. Er hat jedoch beanstandet, in den durchgeführten Berechnungen seien nicht alle ausgabe- und einnahmerelevanten Faktoren berücksichtigt und damit keine korrekten Ergebnisse erzielt worden. Eine vom Rechnungshof vorgenommene Wirtschaftlichkeits-Kontrollrechnung habe ergeben, daß der Erwerb des Ge-

bäudes eindeutig und mit weitem Abstand wirtschaftlich vorteilhafter als die weitere Anmietung sei. Darüber hinaus hätten angestellte Sensitivitätsanalysen ergeben, daß dieses Ergebnis auch bei Variierung der wichtigsten Entscheidungsfaktoren und bei einer Verkürzung des Betrachtungszeitraums stabil bleibe. Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten hätte das Finanzministerium daher die Zustimmung zum Kauf des Gebäudes erteilen müssen. Es sei unverständlich, daß diese verweigert worden sei, obwohl auch die zweite vom TFM angestellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie beide vom TMLNU vorgelegte Rechnungen - unbeschadet der diesen anhaftenden Mängel - die Vorteilhaftigkeit der Kaufalternative ausgewiesen hätten.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, das weitere Mieten des Gebäudes sei im Vergleich mit einem Erwerb für den Freistaat mit erheblichen finanziellen Nachteilen verbunden. Der entsprechende Schaden könne bei einer Fortdauer des Mietverhältnisses über die gesamte restliche Nutzungszeit des Gebäudes bis zu 115 Mio. DM betragen. Er hat das Finanzministerium daher gebeten, seine Zustimmungsverweigerung zu überprüfen und die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für einen Erwerb des Gebäudes zu schaffen. Falls der Zustimmungsverweigerung ggf. andere Überlegungen zugrunde lägen, bitte der Rechnungshof um deren Mitteilung und Erläuterung.

- 142 Das TMLNU hat eingeräumt, in seinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien einige ausgabe- und einnahmerelevante Faktoren nicht berücksichtigt worden. Dies und Sensitivitätsbetrachtungen seien aber, da die Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts am 8. März 1996 abgelaufen sei, aufgrund des erheblichen Zeitdrucks nicht möglich gewesen. Wie die Übereinstimmung mit den Ergebnissen des Rechnungshofs zeige, sei das vereinfachte Verfahren des TMLNU dennoch hinreichend gewesen.

Sofern das Finanzministerium zur Korrektur seiner damaligen Entscheidung bereit sei, werde der Ankauf des Dienstgebäudes der Landesanstalt wieder in Angriff genommen werden.

Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, bei seiner Wirtschaftlichkeitsrechnung habe es sich zunächst um eine grobe Abschätzung der Auswirkungen einer Kauf- bzw. Mietentscheidung gehandelt. Es treffe zu, daß dabei nicht alle Parameter berücksichtigt worden seien. Inzwischen sei jedoch ein detailliertes Berechnungsschema zur Durchführung der haushaltsrechtlich notwendigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen entwickelt worden. In einem nach diesem Schema durchgeführten Wirtschaftlichkeitsvergleich sei das Finanzministerium ebenfalls zu dem Ergebnis gekommen, daß ein Ankauf der Liegenschaft wirtschaftlicher sei als das weitere Mieten.

Im Haushaltsplan für das Jahr 1996 seien für den Ankauf von Liegenschaften Mittel in Höhe von 20 Mio. DM veranschlagt gewesen. Diese Mittel seien für konkrete Projekte, bei denen überwiegend vertragliche Bindungen bestanden hätten, vorgesehen gewesen. Eine überplanmäßige Ausgabe mit entsprechender Deckung in dieser Größenordnung habe die durch Steuerausfälle äußerst prekäre Haushaltssituation nicht zugelassen. Daher habe der Antrag des TMLNU "unabhängig vom Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsberechnung" abschlägig beschieden werden müssen. Auch nach dem Haushaltsplan 1998 sei der Erwerb der Liegenschaft für die Landesanstalt nicht eingeplant. Dieser sei auch nicht aus Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren. Bei der Aufstellung des Haushaltsplans für das Jahr 1999 werde das Finanzministerium und das TMLNU erneut zu prüfen haben, ob und zu welchen Konditionen ein Ankauf möglich sei, um dann - im Rahmen der Prioritätensetzung - ggf. einen Ankauf im Jahr 1999 vorzusehen. Die Entscheidung für einen Ankauf als die wirtschaftlichste Alternative könne aber allein der Haushaltsgesetzgeber treffen.

143 Der Rechnungshof begrüßt, daß das Finanzministerium inzwischen ein Berechnungsschema zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen entwickelt hat. Er nimmt zur Kenntnis, daß das Ministerium nunmehr ebenfalls zu dem Ergebnis gekommen ist, daß ein Erwerb der Liegenschaft die wirtschaftlichere Alternative ist. Die weiteren Ausführungen des Finanzministeriums überzeugen aber nicht.

Es mag dahingestellt bleiben, ob es haushaltsrechtlich zulässig gewesen wäre, dem Erwerb aufgrund einer entsprechenden überplanmäßigen oder außerplanmäßigen Ausgabe und einer Verpflichtungsermächtigung für das Haushaltsjahr 1997 zuzustimmen. Die Begründung jedenfalls, die prekäre Haushaltssituation habe dies nicht zugelassen, ist angesichts der Höhe der bei der weiteren Anmietung des Gebäudes anfallenden Mehrausgaben unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten sachlich nicht vertretbar.

Das Ministerium weist zwar zu Recht darauf hin, daß die Entscheidung über den Erwerb des Grundstücks als die wirtschaftlichste Alternative der Haushaltsgesetzgeber zu treffen habe. Dies setzt jedoch voraus, daß dieser in die Lage versetzt wird, unter Würdigung aller finanziellen Gesichtspunkte eine solche Entscheidung zu treffen. Das war schon deshalb nicht möglich, weil nach Kenntnis des Rechnungshofs dem Haushaltsgesetzgeber eine entsprechende Vorlage bisher nicht zugeleitet worden ist. Bei Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots (§ 7 LHO) hätte dies aber bereits im Rahmen der Haushaltsaufstellung für das Jahr 1997 geschehen müssen.

Der Rechnungshof hält es für angezeigt, zur Vermeidung eines beträchtlichen finanziellen Schadens für das Land die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für den Erwerb des Grundstücks zu schaffen.

Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15**Nutzungsentgelt für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material einer Hochschule bei Ausübung von Nebentätigkeiten
(Kapitel 15 10)**

Eine Hochschule hat entgegen der zwingenden einschlägigen Regelung von Hochschulpersonal keine Nutzungsentgelte für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal oder Material der Hochschule bei der Ausübung von Nebentätigkeiten erhoben.

- 144 Mitglieder einer Hochschule haben bei Vereinen, Transferzentren und anderen privatrechtlich organisierten Einrichtungen mit Forschungscharakter genehmigte Nebentätigkeiten ausgeübt. Dabei haben sie Einrichtungen und Material der Hochschule in Anspruch genommen. Ein Nutzungsentgelt wurde hierfür von der Hochschule auch in den Fällen nicht erhoben, in denen bei Genehmigung der Nebentätigkeit die Erhebung solcher Entgelte angekündigt worden war. Auch äquivalente Leistungen - z. B. Mieten - wurden nicht gefordert.
- Die betroffenen Hochschulmitglieder hatten in ihren Anträgen auf Genehmigung der Nebentätigkeit hinsichtlich des Nutzungsentgelts auf Kooperationsvereinbarungen verwiesen, die zwischen der Hochschule einerseits und den Transferzentren und Einrichtungen des Privatrechts andererseits abgeschlossen worden sind. Die Hochschule hat aufgrund dieser Verweisungen von der Erhebung der genannten Entgelte abgesehen.
- 145 Der Rechnungshof hat die Nichterhebung des Nutzungsentgelts beanstandet und darauf hingewiesen, die fraglichen Kooperationsvereinbarungen regelten die wissenschaftliche Zusammenarbeit im Bereich der

Dienstaufgaben, ließen das Nebentätigkeitsrecht aber - zutreffend - ausdrücklich unberührt. Nutzungsentgelte für die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Material der Hochschule bei der Ausübung von Nebentätigkeiten bei diesen Vereinen und Einrichtungen des Privatrechts hätten somit erhoben werden müssen. Da dies nicht geschehen sei, sei dem Land ein - nicht bezifferbarer - Schaden entstanden.

146 Das TMWFK hat mitgeteilt, es teile die Auffassung des Rechnungshofs. Die Kooperationsvereinbarungen der Dienststelle mit Dritten erstreckten sich nicht auf die Inanspruchnahme von Hochschuleinrichtungen, Personal und Material für Nebentätigkeiten. Eine solche Inanspruchnahme müsse daher im Einzelfall festgestellt und abgerechnet werden. Eine entsprechende Überprüfung sei eingeleitet.

147 Der Rechnungshof erwartet, daß die festgestellten Mängel - wie vom Ministerium zugesagt - behoben werden und die Hochschule nachdrücklich auf ihre Verpflichtung zur Beachtung geltender Vorschriften hingewiesen wird. Er hält es darüber hinaus für erforderlich, durch den Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften zum Hochschulnebenberechtigkeitsrecht Fehlentwicklungen in diesem sensiblen und finanzwirksamen Bereich entgegenzuwirken. Die Notwendigkeit dazu folgt auch daraus, daß mit dem Inkrafttreten der Hochschulnebenberechtigkeitsverordnung am 1. April 1997 wichtige, bisher ministerielle Zuständigkeiten auf die Hochschulen übertragen wurden.

Der Rechnungshof wird sich zu gegebener Zeit von der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen überzeugen.

Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

**Erwerb eines Grundstücks durch ein Studentenwerk
(Kapitel 15 24)**

Das Thüringer Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat dem Erwerb und der Sanierung eines Gebäudes für die Verwaltung eines Studentenwerks zugestimmt und finanziert einen Teil der dadurch entstehenden laufenden Aufwendungen durch Zuschüsse. Aufgrund der nicht notwendigen Anschaffung wurden auf Jahre hinaus Mittel des Studentenwerks gebunden, die für dessen eigentliche Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen. Einen Teil der Ausgaben für die Sanierung des Gebäudes hat das Studentenwerk aus Einnahmen gedeckt, die aus Zahlungen der Universität stammen. Ein Rechtsgrund hierfür ist nicht ersichtlich. Zudem handelt es sich seitens der Universität um eine zweckwidrige Verwendung von Haushaltsmitteln.

- 148 Die Verwaltung des Studentenwerks Jena war ursprünglich in Räumen untergebracht, die vom Land unentgeltlich zur Nutzung zur Verfügung gestellt worden waren. Im Jahre 1993 hat das Studentenwerk ein Villengrundstück mit einem dreistöckigem Gebäude und Nebengelaß zum Preis von 1,2 Mio. DM erworben. Das Gebäude wurde bis zum Jahr 1996 mit Kosten von weiteren 1,2 Mio. DM saniert. Es wird seitdem von der Verwaltung des Studentenwerks genutzt.

Das TMWFK hatte dem Erwerb mit der Maßgabe zugestimmt, daß "keine Zuschüsse des Landes für die Finanzierung des Erwerbs und der Grundsanierung des Gebäudes" erwartet werden könnten. Zur Finanzierung der Kaufsumme hat das Studentenwerk ein entsprechendes Darlehen aufgenommen. Die Sanierungskosten wurden aus Einnahmen gedeckt. Dazu gehörte u. a. ein Betrag von 600 TDM, der von der Friedrich-Schiller-Universität (FSU) für die Nutzung frei werdender Gebäude gezahlt wurde.

149 Der Rechnungshof hat den Erwerb der Immobilie als nicht notwendig beanstandet. Dem Studentenwerk seien für sein Verwaltungspersonal vom Land ausreichend Räumlichkeiten zur kostenlosen Nutzung überlassen gewesen. Es sei schon unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten unverständlich, daß dem Erwerb seitens des Ministeriums zugestimmt worden sei. An dieser Einschätzung ändere es auch nichts, daß vom Land insoweit keine direkten Zuschüsse gezahlt worden seien. Das Land decke auf absehbare Zeit im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung den jeweiligen Jahresfehlbetrag (etwa 25 v. H. der laufenden Aufwendungen des Studentenwerks). Dies bedeute, daß über diese Zuschüsse jährlich der vom Studentenwerk zu leistende Kapitaldienst (Zinsen) und die Abschreibungen auf das Gebäude letztlich vom Land finanziert würden. Die entsprechenden Mittel stünden damit aber für den eigentlichen Verwendungszweck der Zuwendungen, die Versorgung der Studenten in Thüringen, nicht mehr zur Verfügung.

Der fragliche Erwerb sei unter den gegebenen Verhältnissen mit den gesetzlich festgelegten Aufgaben eines Studentenwerks nicht in Einklang zu bringen, zu denen u. a. die Bereitstellung und Unterhaltung wirtschaftlicher und sozialer Einrichtungen zur Betreuung der Studierenden gehören (vgl. § 2 Abs. 2 Studentenwerksgesetz). Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre es angesichts des Zustands der studentischen Wohnheime angezeigt gewesen, alle Mittel für deren Sanierung einzusetzen, statt mit hohem Aufwand ein Verwaltungsgebäude zu erwerben und zu sanieren.

Im übrigen sei die Zahlung der FSU an das Studentenwerk von 600 TDM als Entschädigung für die Nutzung der durch den Umzug des Studentenwerks frei gewordenen Gebäude für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar. Zum einen sei Eigentümer der dem Studentenwerk kostenlos überlassenen Gebäude das Land. Wenn das Studentenwerk diese nicht

mehr benötigte, hätten sie an das Land zurückgegeben werden müssen. Ein Rechtsgrund für die fragliche Zahlung sei nicht ersichtlich. Zum anderen müsse in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß die FSU die Zahlung aus Ausgabetitelgruppe (ATG) 73 (Titel 547 73) mit Zweckbestimmung „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“ geleistet habe. Besonders befremdlich sei dies, weil die im Haushaltsplan bei ATG 73 veranschlagten Ausgaben aus Einnahmen finanziert werden, die dem Land aus “Forschungsbeihilfen und Zuwendungen Außenstehender zur Wissenschaftsförderung” zufließen. Die Zahlung aus diesem Titel stelle eine zweckwidrige Mittelverwendung dar und sei als grober Verstoß gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung nicht hinnehmbar.

- 150 Das TMWFK hat sich zunächst dahingehend geäußert, die Entscheidung über den Grundstückserwerb hätte kurzfristig getroffen werden müssen. Die finanzielle Größenordnung sei als angemessen anzusehen. Vor diesem Hintergrund sei die Entscheidung so zu verstehen, daß das TMWFK dem Studentenwerk Jena zwar keine direkten Zuwendungen gewähren wollte, sich aber doch mittelbar durch die Fehlbedarfsfinanzierung an den Aufwendungen für die Immobilie habe beteiligen wollen.

In einer weiteren Stellungnahme vom 23. März 1998 hat das Ministerium den Standpunkt vertreten, weder der Erwerb noch die anschließende Sanierung des Gebäudes seien unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beanstanden. Das Studentenwerk sei in drei Gebäuden in Jena (Humboldtstraße 26, 27 und 34) untergebracht gewesen. Infolge stark gestiegener Studentenzahlen sei es notwendig gewesen, die organisatorischen Voraussetzungen für eine bestmögliche Versorgung der Studenten zu schaffen. Gleichzeitig habe bei der FSU zusätzlicher Raumbedarf für Neuberufungen bestanden, der durch die bislang vom Studentenwerk genutzten Häuser hätte befriedigt werden können. Der mit erheblichen

Kosten verbundene Neubau oder die Miete entsprechender Gebäude durch die FSU habe so vermieden werden können.

Der Einsatz von Mitteln der Titelgruppe 73 für die Flächenerweiterung der FSU habe der Förderung der Wissenschaft gedient und sei daher gerechtfertigt gewesen. Durch das zusätzliche Flächenangebot sei es gelungen, hervorragende Wissenschaftler an die FSU zu binden.

Mit dem Erwerb und der Sanierung des Verwaltungsgebäudes sei der Zustand der studentischen Wohnheime nicht außer Blick geraten. So seien in den Jahren 1991 bis 1997 etwa 2 000 Wohnheimplätze saniert und neu geschaffen worden. Durch den fraglichen Erwerb seien dagegen Mittel für die Errichtung von weniger als 50 Wohnheimplätzen gebunden.

Hinsichtlich des Vorwurfs der indirekten Subventionierung der Kosten für den Erwerb und die Sanierung des Verwaltungsgebäudes sei anzumerken, diese Lösung sei für das Land eher vorteilhaft. Üblicherweise stelle das Land den Studentenwerken kostenlos landeseigene Verwaltungsgebäude zur Verfügung. Die daraus für den Landeshaushalt erwachsenden Belastungen seien höher einzuschätzen als die Beteiligung an den laufenden Aufwendungen für Kapitaldienst und Abschreibungen.

- 151 Die Stellungnahme des TMWFK ist unbefriedigend. Einerseits hatte es zunächst entschieden, daß für den Erwerb und die Sanierung des Gebäudes keine Zuschüsse des Landes geleistet würden. Andererseits ist es aber bereit, einen Teil der entstehenden laufenden Aufwendungen über eine Fehlbedarfsfinanzierung mit Zuschüssen zu finanzieren. Die dafür genannten Gründe überzeugen nicht. Nach Auffassung des Rechnungshofs war der Erwerb des Gebäudes aus der Sicht des Studentenwerks nicht notwendig, weil die Verwaltung des Studentenwerks in ihm vom Land unentgeltlich überlassenen Räumen untergebracht war. Er weist darauf hin, daß dafür zum einen Landesmittel verbraucht werden und

zum anderen Mittel des Studentenwerks in erheblichem Umfang auf Jahre hinaus gebunden sind, die ihm für die Erfüllung seiner eigentlichen Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen.

Hinsichtlich der Zahlung der FSU an das Studentenwerk in Höhe von 600 TDM ist das Ministerium auf die Frage, aus welchem Rechtsgrund diese an das Studentenwerk erfolgte, nicht eingegangen. Solche Gründe sind, zumal Eigentümer der fraglichen Liegenschaften das Land und nicht das Studentenwerk ist, nicht ersichtlich.

Davon abgesehen überzeugt das Vorbringen des Ministeriums zu dem Vorwurf der zweckwidrigen Mittelverwendung durch die FSU nicht, der Mitteleinsatz habe der Förderung der Wissenschaft gedient, weil durch das zusätzliche Raumangebot Wissenschaftler für die Universität hätten gewonnen werden können. Die Zahlung erfolgte aus bei Kapitel 15 05 ATG 73 mit der Zweckbestimmung "Forschungs-beihilfen ... zur Wissenschaftsförderung" veranschlagten Ausgaben. Nach den Erläuterungen hierzu sind die Ausgaben aus den bei Kapitel 15 05 Einnahmetitelgruppe (ETG) 73 zu erwartenden Einnahmen zu bestreiten. Diese Einnahmen stammen nach den Erläuterungen hierzu aus Forschungsaufträgen der Industrie (Drittmittel). Dementsprechend sind sie für solche Zwecke zu verwenden. Mit dieser Zweckbestimmung ist die Zahlung auch nach der vom TMWFK gegebenen Begründung nicht zu vereinbaren, weil die Drittmittel nicht im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Forschungsaufträgen ausgegeben wurden. Im übrigen war die Mittelverwendung haushaltsrechtlich auch deshalb unzulässig, weil die ATG eine Ermächtigung zu Ausgaben für die Überlassung von Räumen oder Gebäuden nicht enthielt.

**Zuwendungen für Investitionen zur Erhaltung von Industrie-, Bau- und Kunstdenkmälern
(Kapitel 15 31)**

Das vom Thüringischen Landesamt für Denkmalpflege bei der Auszahlung von Zuwendungen angewandte Verfahren hat dazu geführt, daß die nach der VOB vorgegebenen Zahlungsfristen um bis zu 231 Wochentage überschritten wurden. Dies stellte für die rechnungslegenden Unternehmen eine u. U. existenzgefährdende Härte dar. Auch hatte es zur Folge, daß beispielsweise im Haushaltsjahr 1996 angebotene Skonti in Höhe von rund 18.000 DM nicht in Anspruch genommen werden konnten.

- 152 Das Thüringische Landesamt für Denkmalpflege (TLD) zahlte im Rahmen der Förderung von Investitionen zur Erhaltung von Industrie-, Bau- und Kunstdenkmälern bewilligte Zuschüsse nicht an die Zuwendungsempfänger aus, sondern beglich z. B. ihm vorzulegende Abschlagsrechnungen unmittelbar an das bauausführende Unternehmen. Dies hatte zur Folge, daß Rechnungen der vom Zuwendungsempfänger beauftragten Auftragnehmer erst nachdem sie vom jeweiligen Zuwendungsempfänger, dem beauftragten Architekturbüro, dem kommunalen Bauamt und der Unteren Denkmalschutzbehörde sachlich und rechnerisch richtig geprüft worden waren, beglichen wurden. Im Durchschnitt lagen zwischen Rechnungseingang und Zahlung durch die Staatskasse 47 (max. 231) Wochentage.

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung vom 16. Dezember 1997 beanstandet, daß Abschlagszahlungen nicht gemäß VOB binnen 18 Werktagen nach Zugang der Rechnung geleistet worden seien. Zudem habe das TLD infolge Überschreitens der Zahlungsziele allein im Haushaltsjahr 1996 angebotene Skonti von rd. 18.000 DM nicht nutzen können.

Bei einer Auszahlung der Zuschüsse an die Zuwendungsempfänger hätten diese die Abschlagszahlungen zeitnah leisten und Skonti absetzen können. Der Rechnungshof hat empfohlen, das bisherige Verfahren entsprechend zu ändern.

- 153 Das TMWFK hat in einer Stellungnahme vom 29. Januar 1998 zunächst ausgeführt, im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Denkmalförderrichtlinie werde geprüft, inwieweit das Verfahren geändert werden könne, um die Anregungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen. Grundsätzlich habe das TLD die ihm eingeräumte Frist von 18 Werktagen nach Zugang der Rechnung nicht in Anspruch genommen. In vielen Fällen seien aber Rechnungen über Abschlagszahlungen nicht nachprüfbar und entgegen den Bestimmungen der §§ 14 und 16 VOB/B ohne Nachweis, daß die Leistungen vertragsgemäß erbracht wurden, vorgelegt worden. In solchen Fällen könne die Zahlung erst erfolgen, wenn die Rechnungen den Anforderungen entsprächen.

In einer ergänzenden Stellungnahme vom 10. März 1998 hat das Ministerium mitgeteilt, seit Beginn dieses Monats erfolgten Auszahlungen nur noch an die Zuwendungsempfänger. Das neue Zahlungsverfahren werde bei der derzeit stattfindenden Überarbeitung der Denkmalförderrichtlinie berücksichtigt werden.

- 154 Die nunmehr vom Ministerium veranlaßte Änderung des Auszahlungsverfahrens wird vom Rechnungshof begrüßt.
- Der Einwand, die 18-Tage-Frist werde vom TLD grundsätzlich nicht in Anspruch genommen, geht fehl. Die Frist beginnt nicht - wie das TLD offenbar annimmt - erst mit Eingang in seiner Dienststelle, sondern mit Zugang der Abschlagsrechnung beim Auftraggeber (Zuwendungsempfänger). Auch das Vorbringen, Abschlagsrechnungen hätten häufig nicht den Anforderungen der VOB/B entsprochen, überzeugt nicht. Derartige

Rechnungen hätten zurückgewiesen werden müssen. Dies ist in keinem der geprüften Fälle geschehen.

Es bleibt daher bei der Feststellung des Rechnungshofs, daß das bisher angewandte Verfahren zwangsläufig zu einem erheblichen Überschreiten der vorgegebenen Zahlungsziele führte. Dies lief zum einen dem staatlichen Anliegen der Förderung von handwerklich und mittelständisch strukturierten Unternehmen zuwider, zumal es sich für diese existenzgefährdend auswirken könnte. Zum anderen war die bisherige Verfahrensweise - unmittelbare Auszahlung an die fraglichen Auftragnehmer - auch deshalb bedenklich, weil zwischen diesen und dem TLD keine unmittelbaren Rechtsbeziehungen bestanden.

Mit der Auszahlung der Zuschüsse an die Zuwendungsempfänger läßt sich im übrigen nunmehr auch sicherstellen, daß angebotene Skontoabzüge genutzt werden können.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17**Zuwendungen für die Sanierung und Erweiterung einer Deponie
(Kapitel 17 34)**

Trotz erheblicher Verstöße eines Landkreises gegen das Zuwendungsrecht ist eine zumindest teilweise Rückforderung von Zuwendungen durch das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt bisher unterblieben.

- 155 Das TMLNU hat die Sanierung und Erweiterung der Deponie eines Landkreises mit Zuschüssen von insgesamt 11,9 Mio. DM gefördert. Die Mittel wurden in den Jahren 1991 bis 1993 ausgezahlt. Aufgrund einer Prüfung des vom Zuwendungsempfänger vorgelegten Verwendungsnachweises hat das Ministerium diesem im Juni 1997 mitgeteilt, das Maßnahmeziel sei erreicht, es bestünden keine Rückforderungs- oder Zinsansprüche. Gleichzeitig wies es aber auf Mängel hin. So seien die Mittel teilweise nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen verwendet worden. Eine Zinsforderung werde insoweit aber nicht geltend gemacht.
- 156 Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat aufgrund einer Prüfung u. a. beanstandet, das Ministerium habe trotz erheblicher Verstöße des Zuwendungsempfängers gegen das Zuwendungsrecht weder eine Rückzahlung von Fördermitteln noch Zinsen gefordert. So habe der Landkreis im Verwendungsnachweis Ausgaben von 4.749,3 TDM geltend gemacht, die von ihm nicht geleistet worden seien. Dem liege folgender Sachverhalt zugrunde: Nach einer Vereinbarung mit einer privatrechtlichen Gesellschaft (GmbH), deren Alleingesellschafter der Landkreis ist, trug diese ab Mai 1995 die Aufwendungen für den Bauabschnitt „Erweiterung“ der Deponie und hat den Betrag von 4.749,3 TDM beglichen. Die

Herstellungskosten wurden in der Bilanz der Gesellschaft unter Absetzung der darauf als Vorsteuer abziehbaren Mehrwertsteuer aktiviert und werden entsprechend der Nutzungsdauer abgeschrieben. Die jährlichen Abschreibungsbeträge sind der GmbH zuzüglich Mehrwertsteuer vom Landkreis zu vergüten. Der vom Land auf die Kosten gewährte anteilige Förderbetrag von rd. 1,9 Mio. DM (40 v. H. von 4,75 Mio. DM) verblieb beim Landkreis. Diesem stehe somit der Betrag über Jahre hinweg zur Verfügung und könne für Zinserträge genutzt werden. Damit habe sich nicht nur die Finanzierung der Maßnahme grundlegend geändert, sondern die Mittel seien insoweit auch nicht zweckentsprechend verwendet worden. Es sei daher eine zumindest teilweise Rückforderung der gewährten Fördermittel zu prüfen.

157 In seiner Stellungnahme vom 23. Dezember 1997 ist das Ministerium unter Hinweis auf eine noch ausstehende Äußerung des Landkreises auf eine mögliche Rückforderung von Fördermitteln zunächst nicht eingegangen. Hinsichtlich der Frage einer Verzinsung hat es mitgeteilt, es strebe eine Abschöpfung erzielter Zinsgewinne an. Der Zuwendungsempfänger habe zu erkennen gegeben, diese erstatten zu wollen. Eine Erhebung von Zinsen wegen der nicht fristgerechten Verwendung von Fördermitteln sei, da es sich um Mittel des kommunalen Finanzausgleichs handele, nach den zu dem fraglichen Zeitpunkt gültigen Verwaltungsvorschriften nicht möglich.

In einer weiteren Stellungnahme - vom 3. April 1998 - bringt das Ministerium zum Ausdruck, es beabsichtige, aufgrund nicht zweckentsprechender Verwendung von Fördermitteln einen Teilwiderruf vorzunehmen und eine entsprechende Rückforderung zu veranlassen. Zudem habe sich der fragliche Landkreis infolge der Prüfung durch die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl veranlaßt gesehen, ein „Angebot“ auf freiwillige Rückzahlung erwirtschafteter Zinsen i. H. v. 130 TDM zu unterbreiten. Hierzu habe das Ministerium den Landkreis zu einer Aussage

aufgefordert, da in der genannten Summe nicht der gesamte Zeitraum berücksichtigt worden sei, der der Bewirtschaftung der Fördermittel zugrunde liege.

158 Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, erzielte Zinsgewinne abzuschöpfen. Nach seiner Berechnung dürfte es sich dabei um einen Betrag von ca. 220 TDM handeln.

Ebenso hält er die teilweise Rückforderung der Zuwendungen für gerechtfertigt. Allerdings bleibt das bisherige Vorgehen des Ministeriums zu kritisieren. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, wie im Juni 1997 gegenüber dem Zuwendungsempfänger die Erklärung abgegeben werden konnte, Rückforderungs- und Zinsansprüche bestünden nicht, obwohl anhand des Verwendungsnachweises Mängel bei der Beachtung von Auflagen im Zuwendungsbescheid festgestellt worden waren. Das Ministerium hat es versäumt, diesen Mängeln nachzugehen. Der Rechnungshof erwartet, daß die diesbezüglichen Überprüfungen nunmehr umgehend abgeschlossen werden.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

BERATUNGSTÄTIGKEIT DES THÜRINGER RECHNUNGSHOFS

159 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).

Neben der laufenden Beratung des Haushalts- und Finanzausschusses und oberster Landesbehörden hat er sich insbesondere zu nachstehenden Fragen geäußert.

Führung von IT-Ressortplänen

160 In Beratungen des Interministeriellen Ausschusses für Informationstechnik (IMA-IT) wurde von Vertretern verschiedener Ressorts die Notwendigkeit, IT-Ressortpläne in der nach den IT-Richtlinien vorgegebenen Form zu führen, in Frage gestellt.

Der Rechnungshof hat daher im Jahre 1997 gegenüber dem Innenministerium in einer beratenden Äußerung gem. § 88 Abs. 2 LHO zur Bedeutung von IT-Ressortplänen Stellung genommen. Er hat darauf hingewiesen, die IT-Ressortpläne seien für die Landesbehörden als Entscheidungsgrundlage für die Leitungsebene und die betroffenen Fachbereiche von zentraler Bedeutung. Ihre Erstellung sei notwendig, weil nur so insbesondere die sach- und zeitgerechte Beschaffung von Hard- und Software gewährleistet, die Mehrfachentwicklung von Software verhindert sowie die Herstellung und Einhaltung ggf. notwendiger Kompatibilität zwischen kommunizierenden IT-Systemen sichergestellt werden könne. Darüber hinaus könnten die IT-Ressortpläne aufgrund der darin enthaltenen IT-Verfahrens- und Vorhabenbeschreibungen dazu dienen, die län-

gerfristige konzeptionelle Entwicklung und den Finanzbedarf des IT-Einsatzes aufzuzeigen. Dies gelte insbesondere hinsichtlich der ggf. über längere Zeiträume zu planenden Ersatzbeschaffung von IT-Systemen. Auch werde durch die IT-Ressortpläne der IT-Einsatz in der Thüringer Landesverwaltung dokumentiert und damit transparent gemacht. Sie dienen damit der Wahrung der Revisionsfähigkeit und Prüfbarkeit.

Für die Thüringer Landesverwaltung habe die Notwendigkeit, aktuelle IT-Ressortpläne zu führen, infolge der gegenwärtig besonders raschen Weiterentwicklung auf den Gebieten der Informations- und Kommunikationstechnik sogar noch zugenommen. Dies zeigten beispielsweise vorgesehene Maßnahmen wie die mit dem Aufbau des Landeskommunikationsnetzes einhergehende Einrichtung eines "Corporate Network" mit der Integration von Sprach- und Datenübertragung ebenso wie die im Rahmen der Einrichtung eines "Intranet" mit der Einbeziehung von internen und externen Informationssystemen zu lösenden Zugriffs- und Sicherheitsprobleme. Auch die geplanten Veränderungen - ggf. Konzentration - der in der Thüringer Landesverwaltung mit Großrechnern ausgestatteten Rechenzentren sowie die weiter fortschreitende Entwicklung der Bürokommunikations- und Archivierungssysteme mache es erforderlich, solche Pläne aufzustellen.

Zudem seien die IT-Ressortpläne für die Begründung des erforderlichen Mittelbedarfs für die Beschaffung und Unterhaltung der erforderlichen IT-Systeme - im Haushaltsjahr 1996 beliefen sich die entsprechenden Ausgaben auf rd. 86 Mio. DM - von erheblicher Bedeutung. Gleiches gelte für den Nachweis, daß Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Erfolgskontrollen bei IT-Vorhaben durchgeführt wurden, sowie für die Darlegung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit und des Datenschutzes auf der Basis umfassender Sicherheitskonzepte. Ein Wegfall der IT-Ressortpläne sei daher mit erheblichen Nachteilen ver-

bunden, zumal nicht erkennbar sei, welche anderen Unterlagen die genannten Funktionen ggf. erfüllen könnten.

Hinsichtlich der praktischen Handhabung der IT-Ressortkonzepte hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, einzelne oberste Landesbehörden hätten keine IT-Ressortpläne vorgelegt. Vorhandene IT-Ressortpläne seien häufig nicht jährlich fortgeschrieben worden. Im übrigen seien die vorhandenen IT-Ressortpläne und IT-Konzepte dem IMA-IT nicht zu einem sachlich gebotenen Zeitpunkt, etwa rechtzeitig vor der Haushaltsaufstellung, sondern zu unterschiedlichen Terminen - über das Jahr verteilt - vorgelegt worden.

Die Bedeutung der IT-Ressortpläne erfordere es nach Auffassung des Rechnungshofs, bestimmte Regelungen zu treffen bzw. zu ändern. So solle insbesondere wegen der Funktion der IT-Ressortpläne als begründende Unterlage für den Haushalt ein fester Zeitpunkt - ggf. zum Jahresanfang - für die Fortschreibung und Vorlage an den IMA-IT vorgeschrieben werden. Auch sei es zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens vorstellbar, im nachgeordneten Bereich der Ministerien (z.B. bei Landesoberbehörden und Mittelbehörden oder für bestimmte Fachbereiche) künftig grundsätzlich die Führung getrennter IT-Konzepte zuzulassen.

Regelungen zur gleitenden Arbeitszeit

- 161 Der Rechnungshof hat die zur gleitenden Arbeitszeit bei den Ressorts und der Verwaltung des Thüringer Landtags getroffenen Regelungen geprüft. Aufgrund der dabei gewonnenen Erkenntnisse hat er der Landesregierung und der Landtagsverwaltung empfohlen, die Dauer der „Kernzeiten“, die Anrechnung von Fehltagen, Fehlstunden und Reisezeiten auf die Arbeitszeit sowie die Ermittlung und Abgeltung von Mehrarbeits-

stunden einheitlich und den beamten- und tarifrechtlichen Vorgaben entsprechend zu regeln. So sei eine Vereinheitlichung der Kernzeitdauer im Hinblick auf die notwendige Zusammenarbeit der Landesbehörden zweckmäßig. Insbesondere sei es erforderlich, die einschlägigen Rechtsvorschriften einheitlich auszulegen und anzuwenden. Nur so sei zu vermeiden, daß in Dienstvereinbarungen Auslegungen vorgenommen würden, die - je nach Ressort - zu unterschiedlichen Ergebnissen führten.

FÄLLE, IN DENEN DIE VERWALTUNG DEN ANLIEGEN DES RECHNUNGSHOFS ENTSPROCHEN HAT

Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen der beruflichen Bildung, Fortbildung und Umschulung (Kapitel 04 02)

- 162 Das Land hat in den Haushaltsjahren 1991 - 1993 auf der Grundlage des "Operationellen Programms für das Bundesland Thüringen" der EU für Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung arbeitsloser und von Arbeitslosigkeit bedrohter Jugendlicher und Erwachsener Zuwendungen von insgesamt rd. 112,2 Mio. DM bewilligt. Die Maßnahmen wurden je zur Hälfte aus dem Europäischen Sozialfonds und aus Haushaltsmitteln des Landes finanziert.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hatte die Einnahmen aus dem Europäischen Sozialfonds und die Gesamtausgaben für die Maßnahmen geprüft. Sie hatte beanstandet, daß das Thüringer Kultusministerium im Förderzeitraum 1991-1993 mit insgesamt rd. 8,1 Mio. DM für die Europäische Union in Vorleistung getreten war. Weiter war bemängelt worden, daß die Mittel in dem genannten Förderzeitraum vergeben wurden, ohne daß eine entsprechende Richtlinie vorgelegen hätte.

Im Hinblick auf die im Zeitraum von 1994-1999 vorgesehenen weiteren Fördermaßnahmen wurde das Kultusministerium aufgefordert, derart hohe Vorleistungen des Landes künftig zu vermeiden. Für eine zu erarbeitende Förderrichtlinie wurden Hinweise und Empfehlungen gegeben.

Das Kultusministerium hat zugesagt, daß im Förderzeitraum 1994-1999 eine Vorleistung des Landes (in dem beanstandeten Umfang) nicht mehr

erfolge. Außerdem hat es mitgeteilt, seit dem Haushaltsjahr 1995 liege für den Förderzeitraum 1994-1999 eine Richtlinie vor, die im Einklang mit den Grundsätzen der §§ 23, 44 LHO sowie des o. a. Programms stehe. In dieser seien die Empfehlungen der Rechnungsprüfungsstelle zu den Fördergrundsätzen von der Antragstellung über die Verwendungsnachweisprüfung bis hin zur Abrechnung berücksichtigt worden.

Den Empfehlungen des Rechnungshofs ist damit im wesentlichen entsprochen worden.

IT-Verfahren zur Haushaltsaufstellung (Einzelplan 06)

163 Der Rechnungshof hat in der Zeit von Oktober bis Dezember 1997 das bei der Thüringer Landesverwaltung zur Aufstellung des Haushalts eingesetzte IT-System sowie die Planungen des Finanzministeriums zu dessen Ablösung geprüft. Dieses IT-System ist seit dem Jahr 1991 bei den obersten Landesbehörden Thüringens und beim Landesamt für Soziales und Familie im Einsatz.

Das Ministerium hatte sich seit dem Jahre 1994 mit mehreren anderen Ländern (Brandenburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland) an der Entwicklung eines möglichen Nachfolgeverfahrens beteiligt. Im November 1997 hat es eine Grundsatzentscheidung für die Beschaffung eines anderen Verfahrens getroffen, das bei zwei Ländern (Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt) bereits eingesetzt wird. Die Ausschreibung für einen entsprechenden "Teilnahmewettbewerb für Beschränkte Ausschreibung" erfolgte im Februar 1998. Die notwendige Koordinierung dieser IT-Maßnahme im Rahmen der Tätigkeit des Interministeriellen Ausschusses für Informationstechnik (IMA-IT) hat bisher nicht stattgefunden.

Der Rechnungshof hat gegenüber dem Finanzministerium eine baldige Ablösung des derzeit zur Haushaltsaufstellung genutzten IT-Systems als

dringlich bezeichnet. Dieses sei technisch veraltet und erfülle in fachlicher Hinsicht die an ein zeitgemäßes Verfahren zur Haushaltsaufstellung zu stellenden Anforderungen nur mangelhaft. Weiter könnten verschiedene IT-seitige Anforderungen von dem vorhandenen System nicht mehr erfüllt werden. Hier seien u.a. die Bereitstellung standardisierter Schnittstellen, die durchgängige Speicherung und Abrufbarkeit der Daten ohne Medienbruch und die notwendige Kompatibilität zu anderen Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens zu nennen. Aus fachlicher Sicht kämen die Öffnung des Verfahrens für weitergehende Anforderungen im Rahmen der sogenannten "Modellversuche", die anstehende Währungsumstellung auf den EURO sowie der "Jahrtausendwechsel" hinzu.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, die notwendige Koordinierung der beabsichtigten Beschaffung des neuen IT-Verfahrens zur Haushaltsaufstellung im Interministeriellen Ausschuß für Informationstechnik unverzüglich durchzuführen. Hierzu sei es erforderlich, eine entsprechende Verfahrensbeschreibung vorzulegen, um die Ressorts in die Lage zu versetzen, die Einsatzbedingungen des neuen IT-Verfahrens zur Haushaltsaufstellung prüfen und bei sich ggf. notwendige Maßnahmen einleiten zu können. Weiter hat der Rechnungshof das Ministerium darauf hingewiesen, dem Ausschuß sei auch eine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gem. § 7 LHO vorzulegen, in der sämtliche Auswirkungen des einzuführenden neuen Verfahrens zu berücksichtigen wären.

Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme zugesagt, die Hinweise des Rechnungshofs, die notwendige Koordinierung betreffend, zu beachten und den IMA-IT zu beteiligen. Hierzu gehöre auch eine umfassende Erhebung von Informationen über "DV-Ausrichtung und Equipment" bei den einzelnen Ministerien. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung werde erstellt.

Ergänzend hat das Ministerium mitgeteilt, es werde ein Pflichtenheft angefertigt und das entsprechende Projekt werde die Bereitstellung von Schnittstellen zu einem Haushaltsdurchführungsverfahren umfassen. Das IT-System solle auch eine Option zur Bewältigung der "DM/Euro-Transmission" enthalten.

Den Empfehlungen des Rechnungshofs ist damit in den wesentlichen Punkten entsprochen worden. Er wird sich zu gegebener Zeit von der Umsetzung der Zusagen überzeugen.

Erstattungen und Zuschüsse an Flug- und Landeplatzhalter (Kapitel 07 03)

164 Das Land Thüringen erstattet Flugplatzhaltern für Mitarbeiter, die Aufgaben der hoheitlichen Luftaufsicht nach § 29 LuftVG wahrnehmen, einen Teil der Personalkosten. Grundlage dafür sind die nach einem Punktsystem bewerteten von den Platzhaltern zu meldenden Flugbewegungen innerhalb eines Jahres, nach denen sich der Umfang der Erstattungen im Folgejahr bemißt.

Der Rechnungshof hatte festgestellt, daß die entsprechenden Meldungen eines Landeplatzhalters an das TMWI unzutreffend waren und hatte das Ministerium aufgefordert, die zu Unrecht ausgezahlten Haushaltsmittel zurückzufordern.

Das Wirtschaftsministerium hat daraufhin anhand einer mehrere Jahre umfassenden Prüfung der fraglichen Erstattungen Rückerstattungsansprüche von insgesamt 63,6 TDM geltend gemacht.

In einem anderen Fall hatte das Land in den Jahren 1994 und 1995 den Ausbau eines Verkehrslandeplatzes mit 100 v. H. der angefallenen Ausgaben gefördert. Für einen Teil der geförderten Investitionen gewährte

das Finanzamt Gera dem Platzhalter im Jahre 1996 zudem Investitionszulagen.

Der Rechnungshof hatte dem Ministerium mitgeteilt, infolge der Förderung zu 100 v. H. und nach Auszahlung der fraglichen Investitionszulagen hätten die Einnahmen des Flugplatzhalters seine Ausgaben für die fraglichen Investitionsmaßnahmen überstiegen. Die Förderung sei um den Einnahmeüberschuß zu reduzieren.

Das Ministerium hat daraufhin Zuwendungen von rd. 630 TDM zurückgefordert.

Förderung nach dem „Landesjugendförderplan“ (Kapitel 08 24)

165 Der Rechnungshof hat aufgrund einer Prüfung der Umsetzung des Landesjugendförderplans u. a. ausgeführt, daß schon die Bezeichnung dem Anspruch nicht gerecht werde. Der „Plan“ existiere lediglich als Titel im Landeshaushaltsplan und nicht als strategisches Instrument für eine inhaltlich abgestimmte, wirkungsvolle und effektive Förderung von Jugendlichen.

Insbesondere aber hat er die Unübersichtlichkeit der angewandten Förderbestimmungen und die teilweise schwer zu durchschauende Vergabepraxis kritisiert. Er wies dabei auf die Notwendigkeit einer Überarbeitung und Straffung der geltenden Förderrichtlinien sowie der Durchführung angemessener Erfolgskontrollen hin.

So sei es nach den geltenden Förderrichtlinien in dem Bereich „Internationale Jugendarbeit“ möglich, bei Auslandsmaßnahmen bis zu 100 v. H. der Kosten für die Hin- und Rückreise zu fördern. Zuwendungen seien danach für Teilnehmer im Alter zwischen 12 und 26 Jahren vorgesehen, wobei für jeweils bis zu sieben Teilnehmern auch die Kosten für einen volljährigen Leiter bzw. Helfer erstattet werden konnten. Auf Grundlage dieser Richtlinie seien beispielsweise einem Tennisclub für eine Reise

nach Südafrika 17.200 DM zur Finanzierung von Flugkosten bewilligt worden. Von den 12 Teilnehmern seien sieben Personen älter als 24 Jahre und lediglich vier Personen seien noch nicht volljährig gewesen. Nach Auffassung des Rechnungshofs sei die nach der Richtlinie zulässige Förderung in solchen Fällen nicht vertretbar.

Das TMSG hat in seiner Stellungnahme Ende November 1997 eingeräumt, die Richtlinien seien überarbeitungsbedürftig. Dies werde nach der Verabschiedung der überörtlichen Jugendhilfeplanung und der Erstellung des Landesjugendförderplans gemäß § 18 Abs. 2 KJHAG voraussichtlich im ersten Halbjahr 1998 erfolgen. Dabei sei – wie vom Rechnungshof angeregt – u. a. auch vorgesehen, hinsichtlich des Förderumfangs bei verschiedenen fachlichen Schwerpunkten Höchstbeträge vorzugeben. Ein weiterer wichtiger Aspekt werde die Vereinfachung des Förderverfahrens, der Mittelverwendung und der Abrechnung der Fördermittel sein.

Dem Anliegen des Rechnungshofs wird damit entsprochen

Zuwendungen an eine Lehr-, Prüf- und Versuchsgut GmbH (Kapitel 09 02)

166 Der Rechnungshof und die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Erfurt haben in den Haushaltsjahren 1994 bis 1996 an eine Lehr-, Prüf- und Versuchsgut GmbH, deren alleiniger Gesellschafter das Land ist, ausgereichte Zuwendungen geprüft. Das Unternehmen hat in diesem Zeitraum Zuschüsse von insgesamt 13,5 Mio. DM erhalten, davon 4,4 Mio. DM als Projektförderung und 9,1 Mio. DM als institutionelle Förderung.

Der Rechnungshof hat beanstandet, mangels klarer Abgrenzung der Zuwendungsarten, aufgrund unübersichtlicher Liegenschaftsverhältnisse sowie wegen Nichtvornahme von Überleitungsrechnungen sei der Finanzbedarf nicht zutreffend ermittelt worden. Das Unternehmen habe in

den Jahren 1994 und 1995 über liquide Mittel von 672 TDM bzw. 592 TDM verfügt, die nicht fehlbedarfsmindernd berücksichtigt worden seien. Weiter hat der Rechnungshof gravierende Mängel im Bewilligungsverfahren, bei den Auszahlungsmodalitäten und der Verwendungsnachweisprüfung aufgezeigt. Schließlich hat er die Notwendigkeit einer institutionellen Förderung insgesamt in Frage gestellt. Er hat gefordert, die genannten Mängel abzustellen, und empfohlen, die institutionelle Förderung aufzugeben. Soweit die Wahrnehmung von Landesaufgaben (wie Leistungsprüfung und Ausbildung) durch die Gesellschaft für notwendig erachtet werde, sollten diese Leistungen auf der Basis von Geschäftsbesorgungsverträgen abgerechnet werden.

Der Empfehlung des Rechnungshofs wurde in der Weise Rechnung getragen, daß, nachdem die Istaussgaben im Haushaltsjahr 1996 rd. 3,3 Mio. DM betragen hatten und sich der Haushaltsansatz im Jahr 1997 noch auf 2,2 Mio. DM belief, im Haushaltsplan für das Jahr 1998 nur Ausgaben von 1,1 Mio. DM (Kapitel 09 02 Titel 682 05) für Zuschüsse an die GmbH veranschlagt sind. In den Erläuterungen hierzu ist festgelegt, daß die Förderung im Jahr 1998 ausläuft. Im übrigen hat das Ministerium in seinem Schreiben vom 26. Januar 1998 die Mängel im wesentlichen eingeräumt und insbesondere zugesagt, die unübersichtliche Finanzierung aufzugeben und die festgestellten Überzahlungen fehlbedarfsmindernd zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof sieht damit seine Beanstandungen in diesem Prüfungsverfahren als erledigt an. Er wird sich zu gegebener Zeit von der Umsetzung der gegebenen Zusagen überzeugen.

**Zuwendungen aus der GA „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
(Kapitel 09 03)**

167 Das TMLNU hat im Rahmen der GA „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ einem Zweckverband für den Bau einer Ortskanalisation und einer Kläranlage Zuwendungen gewährt.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hatte aufgrund einer Prüfung beanstandet, das TMLNU habe bei der Ermittlung der Fördersätze anstelle der lt. Förderrichtlinie vorgesehenen zuwendungsfähigen Kosten die höheren Gesamtinvestitionskosten zugrunde gelegt. Dadurch seien höhere Fördersätze angewandt worden, was zu vermeidbaren Mehrausgaben geführt habe. Zudem habe das Ministerium weder Zinsen für verspätet verwendete Fördermittel erhoben noch aufgrund einer Ermäßigung der Ausgaben Rückforderungen in der erforderlichen Höhe geltend gemacht.

Das TMLNU hat zugesagt, es werde künftig nach Maßgabe der Förderrichtlinie verfahren und die Fördersätze auf der Grundlage der zuwendungsfähigen Kosten ermitteln. Aufgrund ermäßigter Ausgaben seien Rückforderungen von 93,8 TDM sowie infolge verspäteter Mittelverwendung Zinsforderungen von insgesamt rd. 25,7 TDM geltend gemacht worden. Die Beträge seien dem Landeshaushalt inzwischen zugeführt worden.

**Kapitalausstattung einer Gesellschaft
(Kapitel 17 04)**

168 Das Land hatte eine im Jahr 1994 gegründete Gesellschaft zunächst mit Kapital von 200 TDM ausgestattet und dieses im Jahr 1995 um 3.370 TDM auf 3.570 TDM aufgestockt.

Der Rechnungshof hat dem TFM u.a. mitgeteilt, die vorgenommenen Kapitalzuführungen seien gesellschaftsrechtlich nicht erforderlich gewesen. Da zu den fraglichen Zeitpunkten die Frage des Standorts der Gesellschaft ungeklärt und eine Aufnahme des Geschäftsbetriebs nicht absehbar gewesen seien, die übrigens auch jetzt noch nicht erfolgt ist, habe seitens der Gesellschaft auch kein entsprechender Mittelbedarf bestanden. Zumindest die Kapitalzuführung im Jahr 1995 widerspreche daher dem Gebot des § 6 LHO, wonach u. a. bei Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben berücksichtigt werden dürfen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Überdies seien die Auszahlungen nicht mit den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (vgl. § 7 LHO) vereinbar.

In seiner Stellungnahme hat das TFM geltend gemacht, bei Dotierung der Kapitaleinlage sei Ende des Jahres 1995 davon ausgegangen worden, daß über die Standortfrage kurzfristig entschieden werde. Sie sei somit aus damaliger Sicht angebracht und wirtschaftlich sinnvoll gewesen. Gleichzeitig hat es jedoch mitgeteilt, die Gesellschafter der fraglichen Gesellschaft hätten im Januar 1998 eine Reduzierung der Einlage des Landes um 3.370 TDM beschlossen. Dieser Betrag werde einschließlich der erwirtschafteten Zinsen an den Freistaat überwiesen.

Dem Anliegen des Rechnungshofs ist damit Rechnung getragen worden.

**Rückforderung zweckwidrig verwendeter pauschaler Fördermittel
(Kapitel 17 38)**

169 Das Land gewährte einem Landkreis für den Betrieb eines Krankenhauses über einen Zeitraum von drei Jahren pauschale Fördermittel von insgesamt rd. 12 Mio. DM.

Aufgrund einer Prüfung hatte der Rechnungshof das TMSG im Februar 1995 darauf hingewiesen, daß Fördermittel in Höhe von insgesamt ca. 2,4 Mio. DM nicht zweckentsprechend verwendet worden seien. Bei-

spielsweise habe das Krankenhaus die Mittel zur Tilgung von Überziehungskrediten einschließlich darauf zu zahlender Zinsen verwendet, die der Überwindung von Liquiditätsengpässen dienten, die insbesondere infolge verspätet ausgehandelter Pflegesätze entstanden waren. Weitere Mittel seien für Gehaltszahlungen – u.a. auch für Chefarztgehälter, die 10 v. H. über dem Landesdurchschnitt lagen – eingesetzt worden. Der Rechnungshof hatte vom Ministerium verlangt, die fraglichen Fördermittel zurückzufordern.

In seiner abschließenden Stellungnahme vom Dezember 1997 hat das Ministerium mitgeteilt, es habe das zuständige Landesverwaltungsamt nunmehr zur Rückforderung zu Unrecht gewährter pauschaler Fördermittel von insgesamt rd. 2,4 Mio. DM veranlaßt. Die übermäßig lange Bearbeitungszeit sei durch die Komplexität des gesamten Vorgangs begründet. So sei es erforderlich gewesen, die deutliche Diskrepanz zwischen den Angaben des Rechnungshofs und des Jahresabschlußprüfers hinsichtlich der Höhe der nicht zweckentsprechend verwendeten Fördermittel (2,4 Mio. DM bzw. 1,2 Mio. DM) zu klären.

Dem Anliegen des Rechnungshofs ist mit der nunmehr getroffenen Entscheidung entsprochen worden. Er bedauert allerdings die entstandenen Verzögerungen, zumal diese letztlich für das Land mit Zinsverlusten verbunden sind.

**Zuwendung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) – Straßenbau
(Kapitel 17 52 – neu Kapitel 07 05)**

- 170 Der Rechnungshof hat bei einem Straßenbauamt (Zuwendungsgeber) sowie bei verschiedenen Gebietskörperschaften (Zuwendungsempfänger) im Rahmen des GVFG mit Landesmitteln geförderte Maßnahmen des kommunalen Straßenbaus geprüft.
Er hatte beanstandet,

- teilweise seien Baustoffe verwendet worden, die - gemessen am technisch Notwendigen – als zu hochwertig angesehen werden müßten, was zu Mehrkosten geführt habe,
- der nach den Verwaltungsvorschriften zum GVFG (VV) geforderte Wertausgleich sei bei Ersatzmaßnahmen nicht berücksichtigt worden,
- es seien Baukosten gefördert worden, die infolge einer vom Zuwendungsempfänger zu vertretenden Bauzeitverlängerung nach den genannten VV nicht förderfähig gewesen seien und
- Minderleistungen hätten nicht zu einer entsprechenden Kostenreduzierung geführt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs würden sich hieraus in erheblichem Umfang Rückforderungsansprüche des Landes ergeben.

Das TMWI hat in seinen Stellungnahmen, zuletzt am 12. Februar 1998, die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und bisher insgesamt rd. 330 TDM Fördermittel zurückgefordert.

Rudolstadt, den 20. Mai 1998

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Ibel

Dr. Gundermann

Naumann

Kalusche

Marschner