

# Thüringer Rechnungshof

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

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

mit Bemerkungen

zur Haushaltsrechnung 1997

# Abkürzungsverzeichnis

AFG	Arbeitsförderungsgesetz
ALK	Automatisierte Liegenschaftskarte
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BAT-O	Bundes-Angestellentarifvertrag (Tarifgebiet Ost)
EU	Europäische Union
FAV	Firmenausbildungsverbände
FuE	Forschungs- und Entwicklungs-Dienstleistungsbereich
GG	Grundgesetz
GIS	Geographisches Informationssystem
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IMA-IT	Interministerieller Ausschuss für Informationstechnik
IT	Informationstechnik
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKHG	Landeskrankenhausgesellschaft Thüringen e.V.
ÖbVI	Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
THA	Treuhandanstalt
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichgesetz
ThürKHG	Thüringer Krankenhausgesetz
ThürVwVfG	Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz
TIM	Thüringer Innenministerium
TKM	Thüringer Kultusministerium
TLS	Thüringer Landesamt für Straßenbau
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
VV	Verwaltungsvorschriften
ZGT	Zentrale Gehaltsstelle
ZIL	Bund/Länderprogramm „Zukunftsinitiative Lehrstellen“
ZSEG	Zeugen- und Sachverständigenentschädigungsgesetz

# Inhaltsverzeichnis

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
<b>BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART</b>		
Einleitung	1	8
Feststellungen zur Finanzkontrolle	2	9
Modellversuche	3	9
<b>Haushaltsrechnung, Haushaltsplan, Haushaltsvollzug</b>		
Haushaltsrechnung 1996	4	12
Haushaltsplan 1997	6	13
Haushaltsrechnung 1997	7	13
Haushaltsüberschreitungen	9	14
Abschlussbericht	14	19
Haushaltsreste	20	23
Vorgriffe	24	28
Globale Mehrausgaben	25	28
Globale Minderausgaben	26	28
Haushaltswirtschaftliche Sperren	27	29
Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1997	28	29
Einhaltung der Bürgschafts- und Kreditermächtigungen	50	48
Nettokreditaufnahme und Entwicklung der Staatsschulden	55	52
Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes	61	55
Verpflichtungsermächtigungen	73	66

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
Vermögen des Landes	74	67
Rechnungsprüfung 1997	77	72
Feststellung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	78	72
 <b>BEMERKUNGEN ZU MEHREREN EINZELPLÄNEN</b>		
Personalbedarfsermittlung in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 01 bis 09, 15)	79	73
Personalverwaltungssystem PERSOSTH	83	78
 <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03</b>		
Finanzierung von Umbaukosten	87	83
Geographisches Informationssystem der Thüringer Landesverwaltung (Kapitel 03 23)	91	86
 <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04</b>		
Tarifvertragswidrige Berücksichtigung von Vordienstzeiten im Lehrerbereich (Kapitel 04 05, 04 13)	95	92
 <b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05</b>		
Entschädigungsleistungen an Beschuldigte in Strafsachen bei Freisprüchen (Kapitel 05 04)	99	97
Mangelnde Zusammenarbeit zwischen Gerichten, Vollzugseinrichtungen und Bewährungshelfern (Kapitel 05 04)	102	101

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07</b>		
Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrs- finanzierungsgesetz (Kapitel 07 05)	105	105
Zuwendungen zur Förderung der beruflichen Bildung (Kapitel 07 08)	110	109
Wertgutachten für Grundstücke (Kapitel 07 09)	113	116
Beschaffung von Schneezäunen und Streusalz für den Winterdienst (Kapitel 07 09)	116	121
Technologieförderung – Doppelförderungen (Kapitel 07 14)	119	125
Technologieförderung – Verstöße gegen zuwendungs- rechtliche Bestimmungen (Kapitel 07 14)	122	129
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08</b>		
Hilfe zur Pflege in Einrichtungen (Kapitel 08 20)	125	133
Betreutes Wohnen für Behinderte (Kapitel 08 22)	128	136
Gewährung von Fördermitteln nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz bzw. Thüringer Krankenhausgesetz für Investitionen (Kapitel 08 29)	131	140
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15</b>		
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften	134	144

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
<b>BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17</b>		
Zuschüsse an eine GmbH für Beschäftigungsmaßnahmen (Kapitel 17 04)	138	148
Bestellung von Geschäftsführern (Kapitel 17 04)	155	164
Schülerspeisung (Kapitel 17 20)	158	167
 <b>FÄLLE, IN DENEN DIE VERWALTUNG DEN ANLIEGEN DES RECHNUNGSHOFS ENTSPROCHEN HAT</b>		
Dienstplangestaltung bei den Polizeidirektionen, Mehrarbeit (Kapitel 03 14)	162	171
Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen nach dem Thüringer Erwachsenenbildungsgesetz (Kapitel 04 02)	163	172
Zuschüsse für die AIDS-Prävention und AIDS-Beratung in den Jahren 1995 und 1996 (Kapitel 08 29)	164	173
Zweckentsprechende Verwendung von pauschalen Fördermitteln in Krankenhäusern (Kapitel 08 29)	165	173
Bewirtschaftung von Einnahmen nach Art. 14 Abs. 3 Gesundheitsstrukturgesetz und § 8 Thüringer Krankenhausgesetz bzw. § 31 Thüringer Finanzausgleichsgesetz (Kapitel 08 29)	166	174
Gewährung von Fördermitteln nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz bzw. Thüringer Krankenhausgesetz für Lasten aus Darlehen (Kapitel 08 29)	167	175

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
Rückzahlungen aus der Anschubfinanzierung der Thüringer Tierseuchenkasse (Kapitel 08 33)	168	176
Zuwendungen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Kapitel 09 03)	169	177
Verwaltung und Verwertung bebauter Forstliegen- schaften (einschl. Forstgrundstockvermögen) (Kapitel 09 21, 09 22, 09 26)	170	178
Baudarlehen und Aufwendungszuschüsse zur Förderung der Wiederherstellung von ehemaligen GUS-Wohnungen (Kapitel 19 03)	171	180

## **BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART**

### **Einleitung**

1 Der Thüringer Rechnungshof hat nachstehend Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1997, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1997 von Bedeutung sein können, in Bemerkungen für den Landtag zusammengefasst. Prüfungsergebnisse der dem Rechnungshof nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen wurden dabei berücksichtigt.

Die Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung beschränken sich nicht auf das Haushaltsjahr 1997; vielmehr wurden auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen (vgl. § 97 Abs. 3 LHO).

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 Tätigkeit einer geprüften Behörde 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 in geringerem Maße geachtet als andere.

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 7. Mai 1999.

Status- und Funktionsbezeichnungen und dergleichen in den Bemerkungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

### **Feststellungen zur Finanzkontrolle**

- 2 Der Rechnungshof hat bereits mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Aufgaben und Befugnisse der dem Rechnungshof nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen neu zu regeln. Der vom Finanzministerium übersandte (Vor-) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung trägt dem Anliegen des Rechnungshofs im Wesentlichen Rechnung. Er behält sich jedoch vor, hierzu im Rahmen des anstehenden Gesetzgebungsverfahrens im Einzelnen Stellung zu nehmen.

### **Modellversuche**

- 3 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1998 (Tn. 4 a. a. O.) angekündigt, er werde auch den Landtag über die Ergebnisse begonnener Prüfungen von Modellversuchen unterrichten.

Dem folgend berichtet er über dabei gewonnene erste Erkenntnisse:

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Orientierungsprüfung die Haushalts- und Wirtschaftsführung folgender an dem Modellversuch teilnehmenden Verwaltungen

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

geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum vom 1. Juni 1995 (Beginn der Modellversuche) bis zum 31. Dezember 1996.

Der Rechnungshof hat das Finanzministerium, unbeschadet dessen, dass eine abschließende Bewertung mit grundsätzlichen Ableitungen für die Landesverwaltung wegen der Kürze der Laufzeit der Modellversuche nicht möglich sei, im Wesentlichen auf Nachfolgendes hingewiesen; eine Stellungnahme, die anheim gestellt worden ist, hat das Finanzministerium nicht abgegeben:

- Die geprüften Modellbehörden seien aufgrund ihrer Aufgabenstellung weder charakteristisch noch repräsentativ für die Landesverwaltung, so dass dort erzielte Ergebnisse nicht ohne weiteres auf die gesamte Landesverwaltung übertragen werden könnten.

- Die gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen den Hauptgruppen sei von den Modellbehörden, weil nicht erforderlich, kaum genutzt worden.

Im Übrigen sei die Einbeziehung der Investitionsausgaben in die gegenseitige Deckungsfähigkeit problematisch, weil die Kreditaufnahme verfassungsrechtlich der Höhe nach durch die Ausgaben für Investitionen begrenzt sei.

- Hinsichtlich der festgestellten Nichtinanspruchnahme von Ausgabeermächtigungen und deren überjähriger Verfügbarkeit sei nicht immer nachgewiesen worden, dass dies zu echten Einsparungen geführt habe.

Davon abgesehen solle ein zeitlich begrenzter Verbleib eingesparter Mittel ebenso erwogen werden wie die Festlegung einer Effizienzrendite.

- Das von den Modellbehörden hervorgehobene wachsende Kostenbewusstsein und die besondere Motivation der Mitarbeiter seien grundsätzlich positiv zu bewerten. Insgesamt erscheine eine weitere Dezentralisierung von Finanzverantwortung angezeigt.
  
- Das Weiterführen der Modellversuche müsse auch zur Klärung bisher ungelöster Fragen genutzt werden. So sei die Einrichtung und Erprobung von Kosten- und Leistungsrechnungen notwendig. Erst dadurch werde ein – ebenfalls erforderliches – wirksames Controlling ermöglicht. Die bei den Modellbehörden eingeführten „Vorhabenblätter“ seien nur ein erster Schritt auf diesem Wege.

Nicht zuletzt sei es geboten, die Rechte des Parlaments zu beachten. Es seien daher Steuerungssysteme einschließlich Berichtswesen zu entwickeln, die das Parlament auch bei Anwendung der neuen Verfahren in die Lage versetzten, seine Aufgaben (z. B. Budgetbewilligung, Kontrolle) wahrzunehmen.

Der Rechnungshof wird die Modellversuche weiterhin begleitend prüfen. Er hat dazu – wie bereits in den Bemerkungen 1998 erwähnt - einen Sondersenat gebildet. Über die Ergebnisse seiner Prüfungen wird er den Landtag und die Landesregierung zu gegebener Zeit unterrichten.

## **Haushaltsrechnung, Haushaltsplan, Haushaltsvollzug**

### **Haushaltsrechnung 1996**

- 4 Die Bemerkungen 1998 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1996 vom 20. Mai 1998 sind dem Landtag und der Landesregierung am 25. Mai 1998 zugeleitet worden (LT-Drucksache 2/2924). Die Stellungnahme der Landesregierung zu den Bemerkungen wurde dem Landtag am 30. Juli 1998 übermittelt (LT-Drucksache 2/3055).

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags hat die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1996 in seiner Sitzung am 3. Dezember 1998 (79. 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 2/3318). Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum in der 87. Sitzung am 10. Dezember 1998 (TOP 5) angenommen.

- 5 Hinsichtlich der Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 1996 hatte der Haushalts- und Finanzausschuss in seiner Sitzung am 3. Dezember 1998 dem Landtag empfohlen, für den Einzelplan 11 gem. § 101 LHO Entlastung zu erteilen. Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum ebenfalls in der Sitzung am 10. Dezember 1998 (TOP 5) angenommen.

### **Haushaltsplan 1997**

- 6 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1997 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 16. Dezember 1996 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1997 schloss in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen belief sich auf

19.653.156.000 DM.

Das Einnahme- und Ausgabesoll 1997 lag damit geringfügig (rd. 0,2 v. H.) unter dem des Jahres 1996 (19.685,8 Mio. DM). Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt

5.391.523.800 DM

festgesetzt.

### **Haushaltsrechnung 1997**

- 7 Die Haushaltsrechnung 1997 vom 11. Dezember 1998 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 21. Dezember 1998 (LT-Drucksache 2/3375) und damit – wie in den Vorjahren – kurz vor Ablauf der in Art. 102 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung festgelegten Frist zugeleitet.
- 8 Die Rechnung des Rechnungshofs (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1997 wurde von dessen Präsident dem Landtag gem. § 101 LHO mit Schreiben vom 16. Dezember 1998 (LT-Drucksache 2/3361) übersandt.

## Haushaltsüberschreitungen

9 In der Haushaltsrechnung (Anlage I) sind ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	625.275.729,34 DM
Außerplanmäßige Ausgaben	<u>45.606.506,76 DM</u>
Gesamtüberschreitungen	670.882.236,10 DM

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

### Übersicht 1

#### Haushaltsüberschreitungen von mehr als 8 Mio. DM

Kapitel Titel	Betrag TDM	Begründung der Überschreitung
03 14 422 01	13.356,4	Gesetzliche oder tarifvertragliche Bestimmungen [allgemeine Begründung a) der Haushaltsrechnung]
04 05 425 01	260.059,5	Gesetzliche oder tarifvertragliche Bestimmungen [allgemeine Begründung a) der Haushaltsrechnung]
05 04 536 04	8.197,0	Mehrausgaben für verfahrensabhängige Leistungen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Sachverständigenentschädigung)
08 22 684 01	74.090,3	Steigende Anzahl der Hilfeempfänger und Erhöhung der Pflegesätze bei der Eingliederung Behinderter
15 10 425 01	8.101,3	Gesetzliche oder tarifvertragliche Bestimmungen [allgemeine Begründung a) der Haushaltsrechnung]
17 05 871 01	50.050,0	Sanierungsbeitrag, Inanspruchnahme aus Rückgarantien sowie übernommenen Bürgschaften des Freistaats Thüringen
17 14 641 03	58.291,3	Mehrerstattung an Sozialversicherungsträger für Rentenleistungen an Angehörige der Sonderversorgungssysteme
17 26 883 10	19.500,0	Zusätzliche Investitionspauschale für fehlende Eigenmittel als Folge von Steuerausfällen an kreisangehörige Gemeinden

In sieben 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. Die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1997 waren somit erfüllt, so dass insoweit ein Nachtragshaushalt nicht erforderlich war.

- 10 In dem verbleibenden, nicht durch § 7 Haushaltsgesetz sanktionierten Fall (Kapitel 17 26 Titel 883 10) handelt es sich lt. Haushaltsrechnung um eine außerplanmäßig geleistete „zusätzliche Investitionspauschale an kreisangehörige Gemeinden“ von 19,5 Mio. DM, die mit dem Fehlen eigener Mittel der Gemeinden aufgrund von Steuerausfällen begründet wurde. Die Zustimmung zu dieser außerplanmäßigen Ausgabe hatte das Finanzministerium am 27. Dezember 1996 erteilt.

Nach unseren Feststellungen handelt es sich dabei um einen Teilbetrag eines aus den genannten Gründen insgesamt an Kommunen gezahlten Gesamtbetrags von rd. 100 Mio. DM. Nach dem entsprechenden Kabinettsbeschluss vom Dezember 1996 sollte dieser Teilbetrag, der allerdings noch im Dezember 1996 angewiesen wurde, im Haushaltsjahr 1997 geleistet werden.

Zur Frage der Zulässigkeit dieser außerplanmäßigen Ausgaben hat sich der Rechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 1998 (Tn. 11 a. a. O.) geäußert und dargelegt, dass die fraglichen Zahlungen nur auf der Grundlage eines Nachtragshaushalts hätten erfolgen dürfen. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird hierauf verwiesen.

- 11 Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie ihre Verteilung auf die Einzelpläne sind in der nachstehenden Übersicht 2 zusammengestellt.

## Über- und außerplanmäßige Ausgaben nach Einzelplänen

Einzelplan	Überplanmäßige Ausgaben		Außerplanmäßige Ausgaben		Summe Spalten 2+4	Anzahl der Fälle ohne Einwilligung des TFM
	TDM	davon ohne Einwilligung des TFM TDM	TDM	davon ohne Einwilligung des TFM TDM	TDM	
1	2	3	4	5	6	7
01	68	-	-	-	68	-
02	-	-	8	-	8	-
03	36.148	-	1.722	-	37.870	-
04	263.465	-	769	-	264.234	-
05	28.457	5	5	-	28.462	3
06	6.848	-	-	-	6.848	-
07	16.442	109	4.833	-	21.275	2
08	103.191	407	6.792	-	109.983	2
09	966	108	633	-	1.599	4
11	367	-	-	-	367	-
15	44.644	13	3.443	-	48.087	2
17	118.515	357	25.424	-	143.939	2
18	-	-	1.860	-	1.860	-
19	6.165	-	117	-	6.282	-
<b>Insgesamt</b>	625.276	999	45.606	-	670.882	15

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben, die im Jahr 1995 noch insgesamt 491,0 Mio. DM betragen hatten, haben von insgesamt 581,3 Mio. DM im Vorjahr im Berichtsjahr weiter um 89,6 Mio. DM auf 670,9 Mio. DM zugenommen. Sie haben damit, trotz mehrfacher Zusicherungen des Finanzministeriums, den Umfang derartiger Ausgaben zu verringern, den bisherigen Höchststand im Jahr 1992 (593 Mio. DM) deutlich überschritten. Der Gesamtbetrag der Haushaltsüberschreitungen im Jahr 1997 entspricht damit 3,4 v. H. (Vorjahr 3,0 v. H.) des Haushaltssolls von 19.653,2 Mio. DM.

Dabei sind die überplanmäßigen Ausgaben mit 625,3 Mio. DM (Vorjahr 497,7 Mio. DM) stark angestiegen. Hierzu haben insbesondere Mehrausgaben bei der Hauptgruppe 4 von insgesamt 336,8 Mio. DM beigetragen, wovon allein 260 Mio. DM auf die Vergütungen der Lehrer entfallen. Dagegen haben sich die außerplanmäßigen Ausgaben verringert, was allerdings wesentlich darauf zurückzuführen ist, dass nicht im gleichen Umfang wie im Jahr 1996 außerplanmäßige Zahlungen an Kommunen erfolgten (vgl. oben Tn. 10).

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).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in der Haushaltsrechnung von den Haushaltsüberschreitungen (670,9 Mio. DM), die grundsätzlich durch Einsparungen bei anderen Ausgaben auszugleichen sind (vgl. § 37 Abs. 3 LHO), lediglich 62,6 Mio. DM (ca. 9 v. H.) als durch Einsparungen bzw. Mehreinnahmen gedeckt ausgewiesen sind, was im Vorjahr noch zu dem erheblich höheren Anteil von ca. 30 v. H. der gesamten Haushaltsüberschreitungen gelungen war. Das bedeutet, dass die Finanzierung über- und außerplanmäßiger Ausgaben durch Kreditaufnahmen deutlich zugenommen hat.

- 12 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 ge-

leistet wurden, ist weiter leicht zurückgegangen. In der Haushaltsrechnung 1997 sind insgesamt 15 einschlägige Fälle (Vorjahr 21 Fälle) mit einem Volumen von 999 TDM (Vorjahr 2.421 TDM) aufgeführt. In zwei dieser Fälle handelt es sich um geringfügige Beträge von bis zu 300 DM im Einzelfall (vgl. Nr. 4.1.8.3 der Richtlinien für die Aufstellung der Beiträge zur Haushaltsrechnung 1997).

13 Im Übrigen ist auf Folgendes hinzuweisen:

Durch § 4 Absatz 1 des Haushaltsgesetzes 1997 wurden über die Regelungen des § 20 Absatz 1 LHO hinaus und weiter gehend als durch die entsprechende Vorschrift des Vorjahres nochmals erweiterte Deckungsmöglichkeiten zugelassen. So waren gegenseitig deckungsfähig innerhalb eines Einzelplans die Ausgaben bei den Titeln der Gruppen 421, 422, 425 und 426 sowie innerhalb eines Kapitels die Ausgaben der Titel der Hauptgruppe 5; zudem waren einseitig deckungsfähig innerhalb eines Einzelplans die Ausgaben der Titel der Gruppen 422, 425 und 426 zugunsten der Titel der Gruppen 443 und 453.

Das damit u. a. verfolgte Ziel, den Umfang der über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu verringern, wurde allerdings verfehlt. Diese sind – wie die nachstehende Übersicht 3 zeigt – im Gegenteil weiter gestiegen.

### Übersicht 3

#### **Anteil der über- und außerplanmäßigen Ausgaben an den gesamten Mehrausgaben**

Jahr	Mehrausgaben insgesamt  Mio. DM	Davon gedeckt nach LHO, Haushaltsgesetz oder Haushaltsvermerk		Davon über- oder au- ßerplanmäßig nachge- wiesen	
		Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	1.942,1	1.451,1	74,7	491,0	25,3
1996	1.641,5	1.060,2	64,6	541,3	35,4
1997	1.561,4	890,5	57,0	670,9	43,0

Die Übersicht verdeutlicht weiter, dass seit dem Jahr 1995 zwar der Umfang der gesamten Mehrausgaben, zugleich aber auch die Deckung dieser Ausgaben aufgrund der eingeräumten Deckungsmöglichkeiten sowohl absolut als auch anteilig erheblich abgenommen hat.

### **Abschlussbericht**

- 14 Das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis weist mit Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 1997 (§ 82 LHO) von

19.871.201.624,13 DM

ein ausgeglichenes Ergebnis aus. Der Ausgleich wird dadurch erreicht, dass es – wie in den Vorjahren – durch einen im Haushaltsplan bei Kapitel 17 06 ausgebrachten Haushaltsvermerk zugelassen ist, u. a. am Anfang des Haushaltsjahres 1998 eingegangene Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des Haushaltsjahres 1997 zu buchen. Dementsprechend wurden zu Beginn des Haushaltsjahres 1998 aufgenommene Kredite in Höhe von 19,6 Mio. DM (Vorjahr 164,3 Mio. DM) noch im Haushaltsjahr 1997 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:

-1.991.078.418,97 DM

- 16 Infolge der Mindereinnahmen von 196,3 Mio. DM und Mehrausgaben von 215,6 Mio. DM ist der nach der Finanzierungsübersicht im Haushaltsplan nachgewiesene Finanzierungssaldo von 1.579,2 Mio. DM um 411,9 Mio. DM – nach einer Überschreitung von 613 Mio. DM im Vorjahr – wiederum nicht eingehalten worden.

Wesentliche Abweichungen gegenüber den Haushaltsansätzen waren bei den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (-605,5 Mio. DM), den eigenen Einnahmen (+380,0 Mio. DM), den Personalausgaben (+336,8 Mio. DM) sowie den Investitionsausgaben (-153,3 Mio. DM) zu verzeichnen.

- 17 Bei den haushaltstechnischen Verrechnungen (Titel der Obergruppen 38 bzw. 98) ergab sich erneut zwischen Einnahmen und Ausgaben eine Differenz (97 TDM), die in einer „Nachrichtlich bereinigten Finanzierungsübersicht“ (Anlage X, Abschnitt B der Haushaltsrechnung 1997) erläutert ist.

- 18 Die Finanzierungsrechnung für das Haushaltsjahr 1997 weist hinsichtlich der Rücklagen Entnahmen von 40,6 Mio. DM bei Kapitel 09 05 Titelgruppe 77 aus. Hierzu ist anzumerken:

Die Einnahmen und Ausgaben aus der Durchführung des Abwasserabgabengesetzes sind bei dem o. g. Kapitel unter der Titelgruppe 77 veranschlagt. Aufgrund eines entsprechenden Haushaltsvermerks waren die fraglichen Einnahmen zweckgebunden für wasserwirtschaftliche Maßnahmen zu verwenden. Nach dem Haushaltsplan konnten mit

Zustimmung des Finanzministeriums Mittel aus der Rücklage entnommen werden. Nicht verausgabte Mittel waren einer Rücklage zuzuführen (vgl. Erläuterungen zu Titel 919 77).

Nach der Haushaltsrechnung beliefen sich die Einnahmen aus der Abwasserabgabe im Haushaltsjahr 1997 auf ca. 23,3 Mio. DM. Sie belegt weiter, dass die in den letzten Jahren gebildeten Rücklagen von insgesamt 40,6 Mio. DM vollständig entnommen wurden. Bei veranschlagten Einnahmen von insgesamt 8,75 Mio. DM sind in der Haushaltsrechnung bei ETG 77 Mehreinnahmen von rd. 56,4 Mio. DM nachgewiesen.

Die tatsächlichen Ausgaben bei ATG 77 betragen rd. 13,1 Mio. DM. Zusätzlich wurde ein Ausgaberesult von 27,1 Mio. DM gebildet, so dass in der Haushaltsrechnung bei ATG 77 – veranschlagt waren 8,75 Mio. DM – Mehrausgaben von 31,4 Mio. DM ausgewiesen sind, die nach Anlage I zur Haushaltsrechnung in dieser Höhe durch entsprechende Mehreinnahmen bei ETG 77 ausgeglichen sind.

Hinsichtlich der danach verbleibenden Mehreinnahmen bei ETG 77 von 25 Mio. DM (56,4 Mio. DM abzgl. 31,4 Mio. DM) wurde eine Rücklagenzuführung bei Titel 919 77 nicht nachgewiesen.

Der Rechnungshof hat gegenüber dem TFM beanstandet, zum einen sei die nach dem Haushaltsplan bei Titel 919 77 vorgesehene Zuführung nicht verausgabter Mittel zu den Rücklagen unterblieben. Zum anderen seien die Mittel offenbar zur Deckung von Ausgaben des Gesamthaushalts herangezogen und somit nicht entsprechend dem im Haushaltsplan festgelegten Zweck verwendet worden.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, das Verfahren bezüglich der Behandlung zweckgebundener Einnahmen und Ausgaben sei im Jahr 1997 dahingehend umgestellt worden, dass die zweckgebundenen

Mittel nicht mehr durch Rücklagenbildung, sondern durch die Übertragung von Haushaltsresten für die vorgesehene Verwendung bereitgestellt würden. Der Übertragung von Ausgaberesten bei der in Rede stehenden Titelgruppe lägen sämtliche zweckgebundene Einnahmen aus der Abwasserabgabe und die daraus geleisteten Ausgaben zugrunde. Einbezogen worden seien „25 Mio. DM Aufwendungen des Landeshaushalts für wasserwirtschaftliche Maßnahmen“. Es sei formell zwar zutreffend, dass infolge der veränderten Verfahrensweise die im Haushaltsjahr 1998 geplante Entnahme aus der Rücklage in Höhe von 3,6 Mio. DM nicht mehr möglich gewesen sei. Eine Schmälerung des Einsatzes der zweckgebundenen Mittel sei damit aber nicht verbunden.

Anhand der Haushaltsrechnung ist die vom Finanzministerium geschilderte Verfahrensweise nicht nachvollziehbar. Seine zwischenzeitlich gegebene Zusage, die Haushaltsstellen mitzuteilen, bei denen die fraglichen 25 Mio. DM für wasserwirtschaftliche Maßnahmen verausgabt wurden, hat es bisher nicht eingehalten. Der Rechnungshof hält daher seine obigen Beanstandungen aufrecht.

- 19 Der Haushaltsabschluss für das Jahr 1997 (§ 83 LHO), in dem das Ergebnis der Haushaltsführung unter Berücksichtigung der Haushaltsreste darzustellen ist, weist ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von

-170.943.836,49 DM

aus.

Da das kassenmäßige Jahresergebnis mit 0,00 DM ausgewiesen ist, resultiert dieser Betrag aus einer Abnahme der in das Haushaltsjahr 1998 übertragenen Einnahmereste gegenüber dem Vorjahr um rd. 175 Mio. DM bei nahezu gleich hohen in das Folgejahr übertragenen Ausgaberesten.

Der als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis für das Haushaltsjahr nachgewiesene Fehlbetrag von 680.348.191,41 DM entspricht, da das kassenmäßige Gesamtergebnis ebenfalls mit 0,00 DM ausgewiesen ist, der Differenz zwischen den in das Haushaltsjahr 1998 übertragenen Haushaltsresten:

Einnahmereste:	320.800.838,93 DM
Ausgabereste:	<u>1.001.149.030,34 DM</u>
Saldo	- 680.348.191,41 DM
	=====

### **Haushaltsreste**

20 Einnahmereste sind in der Haushaltsrechnung 1997 bei 6 Haushaltsstellen in Höhe von insgesamt 320,8 Mio. DM (Vorjahr 11 Fälle mit 495,8 Mio. DM) nachgewiesen. Hierbei handelt es sich ausschließlich um zweckgebundene Einnahmen. Entsprechende Zahlungen waren vom Bund bzw. der EU zugesagt.

21 Ausgabereste wurden in das Haushaltsjahr 1998 in Höhe von insgesamt 1.001,1 Mio. DM (Vorjahr 1.005,2 Mio. DM) übertragen. Damit haben sie gegenüber dem Vorjahr nur unwesentlich (4,1 Mio. DM) abgenommen. Sie beliefen sich insgesamt auf 5,0 v. H. (Vorjahr 5,1 v. H.) der Ist-Ausgaben von 19.871,2 Mio. DM.

Die Zusammensetzung der Ausgabereste nach den einzelnen Hauptgruppen hat sich gegenüber dem Vorjahr wie folgt verändert (Übersicht 4):

## Ausgabereste nach Hauptgruppen

Ausgabereste	Jahr	1996 *)		1997		Veränderungen Mio. DM
		Betrag Mio. DM	Anteil v. H.	Betrag Mio. DM	Anteil v. H.	
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
HG 4	Personalausgaben	4,9	0,49	9,0	0,90	+ 4,1
HG 5	Sächliche Verwaltungsausgaben	14,8	1,47	16,7	1,67	+ 1,9
HG 6	Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	157,2	15,64	147,7	14,75	- 9,5
HG 7	Baumaßnahmen	23,4	2,33	21,5	2,15	- 1,9
HG 8	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	804,9	80,07	806,2	80,53	+ 1,3
<b>Insgesamt</b>		1.005,2	100,00	1.001,1	100,00	- 4,1

\*) Unter Berücksichtigung von Umsetzungen auf andere Haushaltsstellen

Die Übersicht 4 zeigt, dass sich die Verteilung der Ausgabereste auf die einzelnen Hauptgruppen nur geringfügig verändert hat. Die relativ deutlichste Abweichung gegenüber dem Jahr 1996 – bei allerdings niedrigen absoluten Werten – ist hinsichtlich der Reste bei den Personalausgaben zu verzeichnen, die sich annähernd verdoppelt haben. Betragsmäßig ergab sich bei den Bauausgaben die größte Änderung; diese haben um 9,5 Mio. DM abgenommen.

In der nachstehenden Übersicht 5 sind die in das Folgejahr übertragenen Ausgabereste des Haushaltsjahres 1997 nach Einzelplänen getrennt und aufgeschlüsselt dargestellt.

## Ausgabereste nach Einzelplänen

Einzelplan	Reste	davon investive Reste		investive Ausgaben lt. Plan *)	investive Ausgaben Ist **)
	TDM	TDM	v.H.	TDM	TDM
1	2	3	4	5	6
01	82	60	73	305	216
02	135	0	0	2.430	333
03	3.324	1.437	43	63.312	59.191
04	7	0	0	13.763	11.666
05	969	419	43	13.318	12.555
06	2.655	60	2	13.329	36.149
07	336.600	307.008	91	2.239.544	2.204.112
08	307.854	295.568	96	891.062	851.443
09	56.893	49.183	86	525.690	432.476
11	0	0	0	125	124
15	30.144	12.078	40	238.142	213.205
17	188.263	88.862	47	893.919	954.348
18	41.871	41.871	100	338.488	328.931
19	32.352	31.152	96	626.240	616.523
	1.001.149	827.698	83	5.859.667	5.721.272

\*) Investive Ausgaben lt. Plan einschl. verbliebener Ausgabereste

\*\*\*) Investive Ausgaben im Ist ohne gebildete Ausgabereste

Die Zusammenstellung zeigt, dass von den Ausgaberesten 827,7 Mio. DM auf Investitionsausgaben entfielen. Solche Reste haben somit gegenüber dem Vorjahr (869 Mio. DM) um rd. 41,3 Mio. DM und somit bei einem Rückgang von insgesamt nur 4,1 Mio. DM deutlich abgenommen. Ihr Anteil an den Ausgaberesten insgesamt ist daher von 86 v. H. im Jahr 1996 auf 83 v. H. gesunken. Im Übrigen wurden – wie in den Vorjahren – Reste in erheblichem Umfang vor allem hinsichtlich der in den Einzelplänen 07 und 08 veranschlagten Ausgaben gebildet.

22 Die betragsmäßig größten Ausgabereste im Haushaltsjahr 1997 ergeben sich aus der nachstehenden Übersicht 6.

Übersicht 6

Kapitel	Titel	Betrag TDM	Zweck der Ausgabe
07 02	892 83	303.908	Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen, - Gewerbliche Wirtschaft -
08 02	685 74	11.660	Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
08 25	893 01	244.660	Zuweisungen für Investitionen für Pflegeeinrichtungen, insbesondere für Altenpflegeeinrichtungen
08 29	883 02	35.485	Zuweisungen für Krankenhäuser nach Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz
08 29	883 04	7.508	Zuweisungen für Krankenhäuser (§ 9 Abs. 1 und 2 KHG) – Projektförderung -
09 05	887 77	27.110	Zuweisungen für Investitionen an Zweckverbände
17 04	891 03	22.000	Zuführung an den Konversionsfonds
17 24	613 01	91.123	Landesausgleichsstock
17 26	883 09	16.754	Kommunalanteil zur Finanzierung von Altenpflegeeinrichtungen
17 34	883 01	11.008	Zuweisungen für Abfallbeseitigungsanlagen (Projektförderung)
17 42	883 01	11.461	Zuweisungen für Investitionen an Theater und Orchester
18 20	821 01	23.830	Erwerb von Grundstücken
19 04	883 12	11.700	Vorauszahlung an Städte und Gemeinden zur Wohnumfeldverbesserung in Wohngebieten
19 04	883 22	16.686	Zuschüsse der EU zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative „URBAN“

Wesentliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr bei den o. a. Spitzenwerten ergaben sich insbesondere bei Kapitel 07 02 Titel 892 83 (Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen), insofern haben sich die Ausgabereste um 123,5 Mio. DM verringert, während diese bei Kapitel 08 25 Titel 893 01 (Zuweisungen für Investitionen für Pflegeeinrichtungen) und bei Kapitel 17 24 Titel 613 01 (Landesausgleichsstock)

desausgleichsstock) um 109,8 Mio. DM bzw. 62,7 Mio. DM gestiegen sind.

- 23 Der Übertragung von Ausgaberesten nach § 12 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1997, wonach der Finanzminister dies in besonders begründeten Einzelfällen über die in der Landeshaushaltsordnung geregelten Fälle hinaus zulassen konnte, wurde in sechs Fällen mit einem Gesamtbeitrag von 2.143,8 TDM zugestimmt. Diese Fälle sind erstmals in einer Anlage XVI zur Haushaltsrechnung dargestellt.

Insgesamt haben sich die Haushaltsreste seit dem Jahr 1991 wie folgt entwickelt (Übersicht 7):

Übersicht 7

<b>Haushaltsjahr</b>	<b>Ausgabereste Mio. DM</b>	<b>Einnahmereste Mio. DM</b>
1991	342,5	-
1992	681,6	-
1993	465,7	-
1994	355,2	-
1995	1.002,1	395,3
1996	1.005,2	495,8
1997	1.001,1	320,8

Die Übersicht 7 verdeutlicht, dass die Ausgabereste im Jahr 1995, in dem erstmals auch Einnahmereste gebildet wurden, gegenüber dem Jahr 1994 erheblich gestiegen und seitdem auf hohem Niveau im Wesentlichen unverändert geblieben sind.

### **Vorgriffe**

- 24 Die Haushaltsrechnung weist nach der Zusammenstellung in Anlage I Vorgriffe in Höhe von 448.231,95 DM bei den Einzelplänen 15 und 17 aus. Hierbei blieben allerdings die bei den am Modellversuch teilnehmenden Behörden erfolgten Vorgriffe unberücksichtigt.

### **Globale Mehrausgaben**

- 25 Globale Mehrausgaben waren im Haushaltsplan 1997 bei Kapitel 08 02 Titel 971 71 in Höhe von 3 Mio. DM zur Deckung von Fehlbeiträgen bei abzuwickelnden Einrichtungen sowie bei Kapitel 17 16 Titel 461 01 in Höhe von 32,7 Mio. DM für Personalausgaben aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen eingestellt. In beiden Fällen wurden die Mittel wie vorgesehen in Anspruch genommen.

### **Globale Minderausgaben**

- 26 Bei Kapitel 09 22 Titelgruppe 71 (Betriebsausgaben des Staatsforstbetriebes) war im Haushaltsplan eine globale Minderausgabe von 5 Mio. DM veranschlagt. Durch Haushaltsvermerk war zugelassen, diese auch an anderer Stelle, insbesondere in den Kapiteln 09 21 und 09 23 bis 09 26 zu erbringen. Inwieweit die Einsparungen tatsächlich erbracht wurden, ist anhand der Haushaltsrechnung nicht erkennbar.

Der Rechnungshof regt an, wie in der Haushaltsrechnung 1996 geschehen, künftig ggf. stets in einer Anlage zur Haushaltsrechnung über die Einsparungen zur Erwirtschaftung von globalen Minderausgaben zu berichten.

### **Haushaltswirtschaftliche Sperren**

- 27 Um der rückläufigen Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben zu begegnen, hat das Finanzministerium im Juni und Oktober 1997 haushaltswirtschaftliche Sperren gemäß § 41 LHO verfügt, die vorwiegend sächliche Verwaltungsausgaben und freiwillige Leistungen betrafen. Nach den Angaben in Anlage XI-II der Haushaltsrechnung wurden entsprechende Ausgabeminderungen von insgesamt 304,3 Mio. DM erbracht; davon entfielen rd. 39,5 Mio. DM auf die Hauptgruppe 5 und 264,8 Mio. DM auf die Hauptgruppen 6 bis 8. Die insgesamt betragsmäßig größten Mindereungen ergaben sich beim Einzelplan (Epl.) 07 (48,7 Mio. DM), Epl. 08 (25,9 Mio. DM), Epl. 09 (90,8 Mio. DM), Epl. 15 (34,1 Mio. DM) und Epl. 17 (51,4 Mio. DM).

### **Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1997**

- 28 In der nachfolgenden Aufstellung (Übersicht 8) ist die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1997 gemäß Gruppierungsplan dem Haushaltssoll 1997, dem Ist-Ergebnis 1996 sowie dem Haushaltssoll und dem vorläufigen Ergebnis für das Jahr 1998 gegenübergestellt.

## Verteilung der Einnahmen und Ausgaben

Einnahmen/Ausgaben	Ist 1996	Soll 1997	Ist 1997	Veränderung gegenüber 1996		Soll 1998	Ist 1998 <sup>1</sup>
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	v.H.	Mio. DM	Mio. DM
0 Steuern u. steuerähnl. Abgaben	7.925	8.622	8.017	92	1,2	8.183	8.282
dav. Steuern	7.903	8.614	7.991	88	1,1	8.171	8.263
1 Eigene Einnahmen	929	609	989	60	6,5	905	1.007
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen außer für Inve- stitionen	4.805	5.037	4.965	160	3,3	4.925	5.069
3 Schuldenneuaufnahme:							
- dav. Kreditmarktmittel brutto	3.091	2.643	3.015	-76	-2,5	2.864	3.392
- dav. Kreditmarktmittel netto	2.351	1.578	1.950	-401	-17,1	1.854	1.778
Zuweisungen für Investitionen; besondere Finanzierungseinn.	2.893	2.742	2.885	-8	-0,3	2.807	2.842
Gesamteinnahmen	19.643	19.653	19.871	228	1,2	19.686	20.592
bereinigte Gesamteinnahmen	16.278	16.988	16.792	514	3,2	16.795	17.201
4 Persönliche Verwaltungsausg.	4.815	4.542	4.878	63	1,3	4.709	4.706
5 Sächliche Verwaltungsausg.	802	810	811	9	1,1	783	805
Ausg. für den Schuldendienst	1.497	1.935	1.970	473	31,6	2.019	2.601
- davon: Zinsen	757	870	905	148	19,6	1.009	987
Tilgung	740	1.065	1.065	325	43,9	1.010	1.614
6 Zuweisungen und Zuschüsse außer für Investitionen	7.151	7.317	7.295	144	2,0	7.466	7.403
Investitionsausgaben gesamt davon:	5.309	5.031	4.893	-416	-7,8	4.840	5.032
7 Bauausgaben	621	517	532	-89	-14,3	578	590
8 Sonstige Investitionsausgaben	4.688	4.514	4.361	-327	-7,0	4.262	4.442
9 Besondere Finanzierungsausg.	69	19	23	-46	-66,7	-132	46
Gesamtausgaben	19.643	19.653	19.871	228	1,2	19.686	20.592
Bereinigte Gesamtausgaben	18.834	18.567	18.783	-51	-0,3	18.653	18.933
Nettofinanzierungssaldo	2.556	1.579	1.991	-565	-22,1	1.858	1.732

29 Das nach der Haushaltsrechnung in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene Gesamtvolumen von 19.871 Mio. DM lag um 218 Mio. DM (1,1 v. H.) über dem veranschlagten Soll von 19.653 Mio. DM und um 228 Mio. DM (1,2 v. H.) über dem Vorjahresergebnis.

<sup>1</sup> Den Angaben liegen die Ergebnisse des vorläufigen Jahresabschlusses vom 10. Februar 1999 zugrunde (LT-Vorlage 2/1814)

30 Die bereinigten Gesamteinnahmen, d. h. die um Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten, um Entnahmen aus den Rücklagen und um haushaltstechnische Verrechnungen verminderten Gesamteinnahmen, beliefen sich auf 16.792 Mio. DM. Sie blieben damit um 196 Mio. DM (1,2 v. H.) unter dem Haushaltssoll von 16.988 Mio. DM. Gegenüber dem Jahr 1996 sind sie um 514 Mio. DM (3,2 v. H.) gestiegen.

31 Die Steuereinnahmen haben zwar im Haushaltsjahr 1997 im Vergleich zum Vorjahr wieder leicht um 92 Mio. DM (1,1 v. H.) zugenommen. Mit Einnahmen von 7.991 Mio. DM wurde allerdings das Haushaltssoll von 8.614 Mio. DM um 623 Mio. DM (7,2 v. H.) und damit wie bereits im Haushaltsjahr 1996 (7,3 v. H.) deutlich verfehlt.

Die Abweichungen vom Soll ergeben sich im Wesentlichen aus Mindereinnahmen von per Saldo knapp 700 Mio. DM bei den Gemeinschaftssteuern, während bei den Landessteuern Mehreinnahmen von rd. 75 Mio. DM zu verzeichnen waren.

Grundlage für die Veranschlagung der Steuereinnahmen waren die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 1996. Zwar waren die Resultate der Steuerschätzung vom November 1996, in der die Einnahmeerwartungen nach unten korrigiert wurden, zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1997 (16. Dezember 1996) bekannt. Sie wurden aber im Haushaltsplan nicht mehr berücksichtigt. Die oben erwähnten haushaltswirtschaftlichen Sperren (Tn. 28) waren daher zwangsläufig zu erwarten.

Das Aufkommen nach Steuerarten und die Veränderungen gegenüber dem Haushaltsjahr 1996 im Einzelnen ergeben sich aus nachfolgender Übersicht 9.

## Steuereinnahmen

Steuerart	Titel	Differenz zum Vorjahr			
		1996 TDM	1997 TDM	TDM	v. H.
Lohnsteuer	011	1.452.266	1.366.213	-86.052	- 5,9
Veranlagte Einkommensteuer	012	-331.471	-411.958	-80.487	
Steuern vom Ertrag	013	25.684	24.233	-1.451	- 5,6
Körperschaftsteuer	014	50.676	116.499	65.824	+ 129,9
Umsatzsteuer	015	5.982.647	6.115.069	132.422	+ 2,2
Gewerbsteuerumlage	017	17.911	5.548	-12.362	- 69,0
Zinsabschlagsteuer	018	68.526	71.897	3.371	+ 4,9
Erbschaftsteuer	052	7.211	8.916	1.705	+ 23,6
Grunderwerbsteuer	053	183.113	232.094	48.980	+ 26,7
Kfz-Steuer	054	354.881	369.379	14.498	+ 4,1
Lotteriesteuer	057	38.493	42.277	3.784	+ 9,8
Feuerschutzsteuer	059	17.140	15.128	-2.012	- 11,7
Biersteuer	061	34.838	34.945	107	+ 0,3
Sonst.	069	950	624	-326	- 34,3
<b>Steuern gesamt</b>		<b>7.902.864</b>	<b>7.990.864</b>	<b>88.001</b>	<b>+ 1,1</b>

Die Gegenüberstellung zeigt, dass sich der Rückgang des Lohnsteueraufkommens im Jahr 1997 fortgesetzt hat und der Negativsaldo bei der veranlagten Einkommensteuer weiter gestiegen ist. Dagegen haben die anteiligen Einnahmen aus der Körperschaftsteuer – mit der relativ größten Steigerungsrate (+ 130 v. H.) – und der Umsatzsteuer erheblich zugenommen. Bei den Landessteuern haben sich insbesondere das Erbschaftsteuer- und das Grunderwerbsteueraufkommen weiter positiv entwickelt.

32 Das Aufkommen an steuerähnlichen Abgaben ist im Vergleich zum Vorjahr weiter um 4 Mio. DM auf 26 Mio. DM gestiegen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um zweckgebunden für wasserwirtschaftliche Maßnahmen zu verwendende Einnahmen aus Abgaben nach dem Wasserabgabengesetz (23,3 Mio. DM).

- 33 Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben bezogen auf die Einwohnerzahl sind ein Indikator für die Steuerkraft des Landes. Die Entwicklung dieses Werts in Thüringen seit dem Jahr 1995 ist der in den anderen neuen Länder nachstehend (Übersicht 10) gegenübergestellt.

Übersicht 10

Land	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben je Einwohner								
	DM			in v. H. des Länder- durchschnitts			in v. H. des Durch- schnitts der alten Länder		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Brandenburg	3.455	3.143	3.243	105,1	98,2	99,8	95,3	85,1	89,5
Mecklenburg- Vorpommern	3.210	3.204	3.274	97,6	100,1	100,8	88,6	86,8	90,3
Sachsen	3.334	3.207	3.269	101,4	100,2	100,6	92,0	86,9	90,2
Sachsen-Anh.	3.177	3.263	3.217	96,6	101,9	99,2	87,6	88,4	88,8
Thüringen	3.216	3.179	3.235	97,8	99,3	99,6	88,7	86,1	89,3
Neue Länder (Durchschnitt)	3.289	3.201	3.249	100,0	100,0	100,0	90,7	86,7	89,7

Quelle: Thüringer Finanzministerium, Statistisches Bundesamt

Danach sind die Steuereinnahmen bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl in den neuen Ländern – Ausnahme Sachsen-Anhalt – im Jahr 1997 gegenüber dem Vorjahr wieder gestiegen, wobei die Abweichungen vom Durchschnittswert relativ gering sind. Die durchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner erreichten in den neuen Ländern 89,7 v. H. des entsprechenden Durchschnittswerts der alten Flächenländer, womit sich der bestehende Abstand wieder etwas verringert hat. Zu erwähnen ist, dass die fraglichen Werte in den alten Ländern erheblich deutlichere Unterschiede hinsichtlich der Steuerkraft aufzeigen; sie lagen dort zwischen 3.231 DM je Einwohner (Rheinland-Pfalz) und 3.962 DM je Einwohner (Hessen).

34 Aufgrund leicht gestiegener Steuereinnahmen bei gleichzeitig geringfügig gesunkenen bereinigten Ausgaben hat sich die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) mit 42,7 v. H. im Jahr 1997 gegenüber dem Vorjahr (42,1 v. H.) nur wenig verändert. Die Steuerdeckungsquote lag in den anderen neuen Ländern im Jahr 1997 zwischen 41 v. H. und 48 v. H. Die Quote in den alten (Flächen-) Ländern belief sich im Durchschnitt auf rd. 72 v. H. nach rd. 73 v. H. im Jahr 1996.

35 Die eigenen Einnahmen des Landes (Hauptgruppe 1) lagen mit 989 Mio. DM erneut um 280 Mio. DM über dem Soll und nochmals um 60 Mio. DM (6,5 v. H.) über denen des Vorjahres. Sie setzen sich im Wesentlichen aus Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen, Erlösen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen (Grundstücke sowie Anteile an Gesellschaften), Zinseinnahmen sowie Darlehensrückflüssen zusammen.

Dabei kann zwischen laufend wiederkehrenden und einmaligen derartigen Einnahmen unterschieden werden. Denn Erlöse etwa aus der Veräußerung von Anteilen an einer Gesellschaft oder von Grundstücken sind nicht beliebig wiederholbar zu erzielen.

Eine grobe Aufschlüsselung dieser Einnahmen unter diesem Gesichtspunkt zeigt, dass es sich bei rd. 175 Mio. DM um Einnahmen aus derartigen nicht wiederholbaren Veräußerungen handelt. Weitere rd. 70 Mio. DM sind Darlehensrückflüsse (insbesondere Baudarlehen und Rückzahlungen der LEG).

Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltssoll ergaben sich vor allem bei folgenden Haushaltsstellen (Übersicht 11):

## Mehreinnahmen

Kapitel	Titel	Mehreinnahmen Mio. DM	Zweckbestimmung
08 19	112 71	28,6	Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz
09 02	119 41	10,8	Rückzahlung von Überzahlungen (Zuwendungen)
17 04	121 12	20,0	Einnahmen aus der Liquidation von Landesbeteiligungen (1. Rate der Veräußerung der Anteile an der Hessisch-Thüringischen Brandversicherungsanstalt)
17 04	131 02	17,8	Erlöse aus der Veräußerung unbeweglicher Sachen (Grundstücke z. B. an den MDR)
17 04	133 01	101,5	Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen (JENOPTIK)
17 04	181 01	27,8	Darlehensrückfluss von der LEG
17 16	119 43	18,4	Rückzahlungen aus dem Programm "Arbeitsförderung Ost"
19 03	119 41	68,1	Rückzahlung von Überzahlungen im sozialen Wohnungsbau
19 07	182 01	13,3	Tilgung aus Baudarlehen für den Wohnungsbau

36 Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen außer für Investitionen (Hauptgruppe 2 des Gruppierungsplans) sind gegenüber dem Vorjahr um 160 Mio. DM (3,3 v. H.) gestiegen, blieben aber um 71 Mio. DM unter dem veranschlagten Betrag. Sie setzen sich – im Vergleich mit dem Vorjahr – wie folgt zusammen:

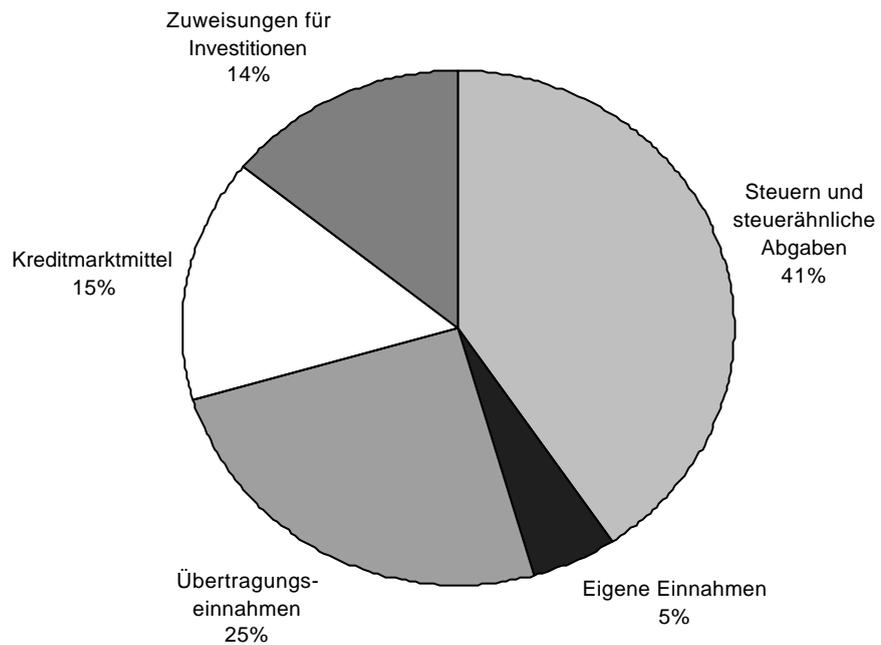
	1996 Mio. DM	1997 Mio. DM
Einnahmen von anderen Ländern (Länderfinanzausgleich)	1.081	1.153
Bundesergänzungszuweisungen		
Sonderbedarf	2.172	2.172
Fehlbetrag	463	453
Zuweisungen des Bundes (Bahnreform)	357	489
Zuschüsse der EU	198	222
Erstattungen des Bundes und der Länder	368	354
Sonstige Zuweisungen und Erstattungen	166	122
Insgesamt	4.805	4.965

Die Zuweisungen des Bundes für Investitionen beliefen sich im Berichtsjahr auf 2.522 Mio. DM nach 2.406 Mio. DM im Haushaltsjahr 1997. Weitere Zuschüsse für Investitionen von ca. 145 Mio. DM stammen aus dem kommunalen Bereich und von Sozialversicherungsträgern sowie in Höhe von ca. 153 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 1997 insgesamt 6.789 Mio. DM. An solchen Zuweisungen und Zuschüssen waren Thüringen im Haushaltsjahr 1996 rd. 6.479 Mio. DM zugeflossen. Der Anteil dieser Einnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen ist damit weiter von 39,8 v. H. auf 40,4 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 51 Mio. DM (0,3 v. H.) auf 18.783 Mio. DM gesunken. Sie lagen aber um 216 Mio. DM (1,2 v. H.) über dem Haushaltssoll von 18.567 Mio. DM.

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

<b>Jahr</b>	<b>Saldo in Mio. DM</b>
1991	1.196
1992	2.192
1993	2.790
1994	3.383
1995	2.083
1996	2.556
1997	1.991

Im Einzelnen wird hierzu auf unten Tn. 55 verwiesen.

- 40 Die Personalausgaben von 4.878 Mio. DM lagen um 336 Mio. DM (7,4 v. H.) über dem Haushaltssoll. Gegenüber dem Vorjahr sind sie um 63 Mio. DM bzw. 1,3 v. H. gestiegen.

Die Veränderungen gegenüber dem Haushaltsjahr 1996 – auch im Vergleich mit den anderen neuen Bundesländern – ergeben sich aus der nachstehenden Übersicht 12.

## Übersicht 12

		Branden- burg	Meckle nburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thürin- gen
<b>Bereinigte Gesamtausgaben</b>						
1996	Mio. DM	19.275	14.730	31.495	20.197	18.834
	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	+ 1,1	+ 5,3	+ 3,7	- 0,6	+ 6,5
1997	Mio. DM	18.888	14.293	30.638	21.140	18.783
	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	- 2,0	-3,0	- 2,7	+ 4,7	- 0,3
<b>Personalausgaben</b>						
1996	Mio. DM	4.834	3.493	7.567	5.175	4.815
	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	+ 4,3	+ 3,5	+ 3,0	+ 3,9	+ 3,3
1997	Mio. DM	4.869	3.566	7.636	5.335	4.878
	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	+ 0,7	+ 2,1	+ 0,9	+ 3,1	+ 1,3
<b>Personalausgaben- quote in v. H.</b>						
1996		25,08	23,71	24,03	25,62	25,57
1997		25,78	24,95	24,92	25,24	25,97
<b>Personalausgaben je Einwohner</b>						
1996	DM	1.895	1.920	1.662	1.896	1.931
	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	+ 3,7	+ 4,1	+ 3,4	+ 4,7	+ 4,0
1997	DM	1.892	1.972	1.689	1.974	1.969
	Veränderung zum Vorjahr in v. H.	0,0	+ 2,7	+ 0,2	+ 4,1	+ 2,0

41 Die Personalausgabenquote (Verhältnis der Personalausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) ist infolge der Zunahme der Personalausgaben bei einem Rückgang der bereinigten Ausgaben leicht auf

25,97 v. H. gestiegen. Sie hat damit unter den neuen Ländern den höchsten Wert erreicht. Dagegen haben die Personalausgaben je Einwohner weniger stark zugenommen als in zwei anderen dieser Länder, so dass sich insoweit eine Verbesserung ergeben hat.

- 42 Nach § 8 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1997 war die Landesregierung beauftragt, 1 v. H. der im jeweiligen Einzelplan für 1997 etatisierten Planstellen und Stellen – mit im Einzelnen mehreren Ausnahmen – einzusparen. Mangels entsprechender Angaben ist nicht nachprüfbar, ob und in welchem Umfang diese Einsparungen erfolgt sind. Das Finanzministerium hat zugesagt, der Haushaltsrechnung künftig eine entsprechende Übersicht beizufügen.

Weiter war in § 8 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1997 vorgegeben, über die vorstehenden Regelungen hinaus weitere 886 Planstellen und Stellen abzubauen. Nach den Angaben in Anlage XIV zur Haushaltsrechnung wurden insoweit insgesamt 890 Stellen eingespart, und zwar im Wesentlichen im Bereich des Thüringer Kultusministeriums (700), des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (119) sowie des Thüringer Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur (70).

- 43 Die Entwicklung der Personalausgaben (einschließlich Ausgabereste) seit dem Jahr 1993 im Einzelnen ist der folgenden Übersicht 13 zu entnehmen.

## Entwicklung der Personalausgaben

	1993	1994	1995	1996	1997	Steigerung 1996/97 (v.H.)
	(TDM)	(TDM)	(TDM)	(TDM)	(TDM)	(v.H.)
Abgeordnete	14.278	14.312	18.725	17.934	18.491	+ 3,1
Beamte	497.066	695.106	851.747	992.591	1.145.547	+ 15,4
Angestellte	3.209.589	3.291.351	3.368.444	3.393.092	3.354.308	- 1,2
Arbeiter	221.626	219.893	222.110	219.353	177.565	-19,1
Sonstige	101.138	96.531	124.984	131.404	122.169	- 7,0
Versorgung	599	1.442	3.648	5.104	7.928	+ 55,3
Beihilfen	9.605	15.187	21.675	27.072	33.213	+ 22,7
personalbez. Sachausgaben	23.489	34.584	40.648	32.063	28.270	- 11,8
<b>Summe</b>	<b>4.077.390</b>	<b>4.368.406</b>	<b>4.669.981</b>	<b>4.820.166</b>	<b>4.887.491</b>	<b>+ 1,3</b>

Insgesamt haben die Personalausgaben des Landes seit dem Jahr 1991 um 77,3 v. H. zugenommen.

Im Jahr 1997 sind die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr trotz des vorgenommenen Personalabbaus – allerdings nochmals abgeschwächt – um 1,3 v. H. gestiegen, damit lag der Anstieg aber über dem in den alten Flächenländern von im Durchschnitt 0,8 v. H. Dies beruht zum einen darauf, dass zum 1. Januar (Arbeitnehmer) und zum 1. März bzw. 1. Juli 1997 (Beamte) eine lineare Einkommensanhebung von 1,3 v. H. sowie zum 1. September 1997 eine Angleichung der Bezüge an die der Bediensteten der alten Bundesländer auf 85 v. H. erfolgte. Diese Maßnahmen bewirkten im Jahresdurchschnitt eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 1,0 v. H. Zum anderen waren Abfindungen an ausscheidende Bedienstete zu zahlen und es waren in einer Vielzahl von Fällen Nachzahlungen an Bedienstete erforderlich, die aufgrund fehlerhafter Eingruppierungen bisher zu niedrige Vergütungen erhalten hatten.

Dagegen hat die Umsetzung des Gesetzes zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. Februar 1997 nicht – wie erwartet – zu einer Erhöhung der Personalausgaben ab 1. Juli 1997 geführt. Dabei wurden u. a. einerseits die Bezüge jüngerer Beamter angehoben, andererseits der Zeitraum bis zum Erreichen der nächsthöheren Grundgehaltsstufe von 2 auf 3 und 4 Jahre bei Beamten der Besoldungsordnung A verlängert, was auf Dauer Einsparungen bewirken wird.

44 In der folgenden Übersicht 14 sind die Anteile der verschiedenen Ausgabearten an den gesamten Personalausgaben in Thüringen den entsprechenden Werten in den anderen neuen Ländern und den Durchschnittswerten der alten Flächenländer gegenübergestellt.

Übersicht 14

**Personalausgabenverteilung**

(Anteil der Ausgabearten an den gesamten Personalausgaben in v. H.)

	<b>Brandenburg</b>	<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>Sachsen</b>	<b>Sachsen-Anhalt</b>	<b>Thüringen</b>	<b>alte Länder</b>
Abgeordnete, ehrenamtlich Tätige	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3
Beamte	31,3	23,3	22,3	24,9	23,5	55,2
Angestellte	55,2	67,1	70,7	66,4	68,6	14,8
Arbeiter	3,9	5,0	3,9	4,9	3,6	2,6
Sonstige	7,4	2,6	1,1	1,9	2,4	4,4
Versorgung	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2	16,9
Beihilfen	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	5,5
personalbez. Sachausgaben	0,6	0,4	0,7	0,4	0,6	0,4

Die Übersicht zeigt, dass sich die Struktur der Personalausgaben in den neuen Ländern – ausgenommen Brandenburg, das deutlich mehr Verbeamtungen vorgenommen hat – nur wenig unterscheidet. Dagegen sind bei einem Vergleich mit den alten Flächenländern erhebliche Unterschiede festzustellen. Liegen in den neuen Ländern die Ausgaben für Angestelltenvergütungen und Bezüge der aktiven Beamten zusammengenommen zwischen 86,5 v. H. und 93 v. H. der Personalausgaben insgesamt, entfallen darauf in den alten Ländern nur 70 v. H. In diesen ist dabei der Anteil für die Beamtenbesoldung mit rd. 55 v. H. mehr als doppelt so hoch wie – Ausnahme Brandenburg – in den neuen Ländern. Dies beruht im Wesentlichen darauf, dass in den neuen Ländern Lehrer bisher nur in Ausnahmefällen in das Beamtenverhältnis berufen wurden, während dies in den alten Ländern die Regel ist.

Dementsprechend ist der Anteil der Aufwendungen für Versorgungsbezüge in den alten Ländern mit rd. 17 v. H. beträchtlich, während er in allen neuen Ländern naturgemäß noch gering ist. Bei den insoweit in Thüringen zu verzeichnenden hohen Steigerungsraten (s. Tn. 43) werden diese derzeit – auch absolut – noch relativ niedrigen Ausgaben zwar weiter ansteigen und ihr Anteil wird zunehmen. Ein Ansteigen der Ausgaben für Versorgungsbezüge auf das Niveau der alten Länder mit den daraus erwachsenden Problemen kann in Zukunft nur dann nicht erwartet werden, wenn das Verhältnis zwischen der Anzahl der beamteten und der angestellten Bediensteten in etwa gleich bleibt. Inwieweit die jährlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte durch Versorgungsleistungen in Thüringen mit Inkraftsetzen des vorgesehenen Pensionsfondsgesetzes verringert werden können, entsprechende Regelungen haben der Bund und andere Länder bereits getroffen, bleibt abzuwarten, da Entnahmen aus solchen Rücklagen gemäß § 14 a Bundesbesoldungsgesetz erst ab dem Jahr 2014 erfolgen sollen.

Entsprechend dem Anteil der Beamten an der Gesamtzahl der Beschäftigten liegt im Übrigen der Anteil der jenen im Krankheitsfall zu gewährenden Beihilfen an den Gesamtpersonalausgaben in den alten Ländern erheblich über dem in den neuen Ländern.

Ob es letztlich allerdings unter Berücksichtigung aller Umstände für das Land kostengünstiger ist, anstelle von Beamten für nicht hoheitliche Tätigkeiten vergleichbar eingruppierte Angestellte einzusetzen, vermag der Rechnungshof nicht zu beurteilen. Die zu dieser Frage bekannten Untersuchungen, kommen – je nach methodischem Ansatz – zu unterschiedlichen Ergebnissen.

- 45 Die Sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51-54 des Gruppierungsplans) sind gegenüber dem Vorjahr von 801,9 Mio. DM auf 811,0 Mio. DM gestiegen. Das Haushaltssoll wurde um ca. eine Million DM überschritten.

Gemäß der nachfolgenden Übersicht 15 setzen sie sich im Wesentlichen wie folgt zusammen:

**Sächliche Verwaltungsausgaben**

	<b>1996 Mio. DM</b>	<b>1997 Mio. DM</b>
Geschäftsbedarf	12,9	10,7
Bücher, Zeitschriften	5,8	6,2
Post- und Fernmeldegebühren	54,9	56,6
Haltung von Fahrzeugen	26,1	20,2
Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände	33,1	32,5
Dienst- und Schutzkleidung	4,7	4,4
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	108,7	100,0
Mieten und Pachten	67,0	68,0
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	47,8	44,9
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	10,5	8,8
Verbrauchsmittel	46,4	29,8
Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen, Bibliotheken	11,0	8,9
Lehr- und Lernmittel	28,3	24,2
Aus- und Fortbildung, Umschulung	13,8	12,0
Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	13,7	15,4
Dienstreisen	17,3	15,7
Verfügungsmittel	0,2	0,3
Sonstiges (Titel 531 – 546)	254,5	315,1
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungskosten	45,2	37,3

- 46 Die Ausgaben für den Schuldendienst beliefen sich auf insgesamt 1.970 Mio. DM (Vorjahr 1.497 Mio. DM). Davon entfielen auf Tilgungen 1.065 Mio. DM und auf Zinsausgaben 905 Mio. DM (siehe auch Tn. 59).
- 47 Die Ausgaben für Investitionen von insgesamt 4.893 Mio. DM blieben um 138 Mio. DM (2,7 v. H.) unter dem Haushaltssoll und um 416 Mio. DM (7,8 v. H.) unter denen des Vorjahres. Dabei sind die Bauausgaben gegenüber dem Jahr 1996 um 89 Mio. DM (14,3 v. H.)

und die sonstigen Investitionsausgaben um 327 Mio. DM (7,0 v. H.) gesunken.

Die entsprechenden Ausgabeermächtigungen – einschließlich der Ausgabereste aus dem Vorjahr – von insgesamt 5.860 Mio. DM wurden damit nicht ausgeschöpft. Allerdings wurden erneut hohe Ausgabereste in das Folgejahr übertragen (vgl. Tn. 21).

48 Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) hat sich in den neuen Ländern seit dem Jahr 1991 wie folgt entwickelt (Übersicht 16):

Übersicht 16

**Entwicklung der Investitionsquote seit dem Jahr 1991**

<b>Jahr</b>	<b>Brandenburg v. H.</b>	<b>Meckle nburg- Vorpommern v. H.</b>	<b>Sachsen v. H.</b>	<b>Sachsen- Anhalt v. H.</b>	<b>Thüringen v. H.</b>
<b>1991</b>	32,77	26,35	38,68	27,88	34,40
<b>1992</b>	35,52	31,62	34,86	27,10	35,90
<b>1993</b>	33,27	32,17	32,24	30,33	33,23
<b>1994</b>	28,76	30,56	28,32	27,65	32,82
<b>1995</b>	28,76	28,12	30,79	27,16	27,62
<b>1996</b>	25,65	27,90	32,82	22,96	28,02
<b>1997</b>	23,51	26,94	31,65	27,89	26,05

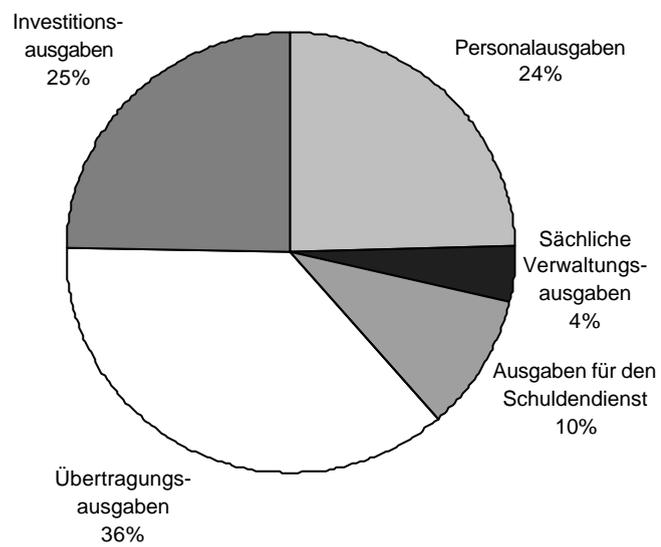
Aus der Zusammenstellung ist ersichtlich, dass der Anteil der Ausgaben für Investitionen in Thüringen seit dem Jahr 1991 von rd. 34 v. H. auf rd. 26 v. H. im Jahr 1997 zurückgegangen ist. Dies entspricht im Trend der Entwicklung auch in den anderen neuen Ländern mit Ausnahme des Landes Sachsen-Anhalt, wo der Stand des Jahres 1991, allerdings auf einem niedrigeren Niveau, gehalten wurde.

Das Sinken der Investitionsquote für Thüringen gegenüber dem Vorjahr beruht darauf, dass die Ausgaben für Investitionen erheblich stärker zurückgeführt wurden als die Bezugsgröße "Bereinigte Gesamt-

ausgaben". Auch insoweit bildet Thüringen keine Ausnahme, da in den anderen neuen Ländern – außer Sachsen-Anhalt – die bereinigten Gesamtausgaben gegenüber dem Vorjahr ebenfalls abgenommen haben.

49 Die Gesamtausgaben verteilen sich auf folgende Ausgabeblöcke:

Abbildung 2



### **Einhaltung der Bürgschafts- und Kreditermächtigungen**

50 Nach dem Haushaltsgesetz war der Finanzminister ermächtigt, Bürgschaften und Garantien von 1.660,0 Mio. DM einzugehen.

Dieser Rahmen wurde mit 1.238,3 Mio. DM (74,6 v. H.) ausgeschöpft.

Im Haushaltsjahr 1997 wurden damit Bürgschaften und Garantien im Wert von 196,2 Mio. DM mehr übernommen als im Vorjahr, was einer Steigerung um 18,8 v. H. entspricht.

Insgesamt wurden lt. Haushaltsrechnung seit dem Haushaltsjahr 1991 vom Land Bürgschaftsverpflichtungen von 5.555,1 Mio. DM übernommen. Diese setzten sich im Vergleich zum Vorjahr wie folgt zusammen:

Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	31.12.1996 <u>Mio. DM</u>	31.12.1997 <u>Mio. DM</u>
• zur Förderung des Wohnungsbaus, der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden sowie des Erwerbs vorhandener Wohnungen	2.161,2	2.854,9
• zur Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen	28,8	32,7
• zur Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben	<u>2.126,7</u>	<u>2.667,5</u>
Gesamt	4.316,7	5.555,1

51 Im Haushaltsjahr 1997 beliefen sich die Zahlungen infolge der Inanspruchnahme aus Bürgschaften auf insgesamt 98,9 Mio. DM – veran-

schlagt waren 45 Mio. DM; sie haben damit gegenüber dem Vorjahr (57,3 Mio. DM) nochmals deutlich zugenommen.

Nachfolgend (Übersicht 17) sind die kumulierten Ausfallzahlungen sowohl absolut als auch im Verhältnis zum jeweiligen Bestand an übernommenen Bürgschaften dargestellt.

Übersicht 17

Zeitraum	Übernommene Bürgschaften Mio. DM	Ausfallzahlungen (kumuliert) Mio. DM	Verhältnis Spalte 2 zu Spalte 1
	1	2	3
bis 31.12.93	1.772,7	0,0	–
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
bis 31.12.97	5.555,1	183,6	3,3

Der prozentuale Anteil der Ausfallzahlungen war somit im Verhältnis zur Höhe der übernommenen Bürgschaften zwar noch gering. Die inzwischen jährlich zu leistenden Ausgaben sind jedoch beachtlich. Nach den bisher vorliegenden Zahlen wurden im Haushaltsjahr 1998 Ausfallzahlungen von ca. 77,8 Mio. DM geleistet.

52 Hinsichtlich der Einhaltung des Kreditermächtigungsrahmens ist auf Folgendes hinzuweisen:

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Haushaltsgesetz 1997 war der Finanzminister ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben die im Haushaltsplan vorgesehenen Kredite bis zur Höhe von 2.643,0 Mio. DM aufzunehmen. Dieser Betrag durfte gem. § 2 Abs. 1 S. 2 a. a. O. in Höhe unvorherge-

sehener 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 nicht durch sonstige Einnahmen gedeckte unabweisbare Mehrausgaben 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).

Bei der Berechnung des Ermächtigungsrahmens sind neben dem gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Haushaltsgesetz 1997 festgelegten Betrag von 2.643,0 Mio. DM ungedeckte Mehrausgaben von 646,1 Mio. DM zu berücksichtigen. Bei einer tatsächlichen Kreditaufnahme von 3.015,4 Mio. DM ist der Ermächtigungsrahmen somit eingehalten worden.

- 53 Von der in das Thüringer Haushaltsgesetz 1997 aufgenommenen Ermächtigung, ergänzende Vereinbarungen zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken zu treffen, hat das Finanzministerium in einem Fall in Form einer Zinsbegrenzungsvereinbarung für ein Schuldscheindarlehen in Höhe von 50 Mio. DM Gebrauch gemacht.
- 54 Gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1997 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 982,7 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 936,6 Mio. DM wurde bis zum 29. Januar 1998 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.

Für derartige Kredite wurden Zinsen von insgesamt 16,5 Mio. DM gezahlt. Diese lagen damit erheblich über dem veranschlagten Betrag von 5 Mio. DM; hinsichtlich der Mehrausgaben von 11,5 Mio. DM (Vorjahr 11,1 Mio. DM) s. unten Tn. 60.

Bei den Zinseinnahmen aus kurzfristigen Geldanlagen war ein Betrag von 12 Mio. DM (Vorjahr 14 Mio. DM) veranschlagt worden, wovon tatsächlich lediglich 2,6 Mio. DM (Vorjahr 1,1 Mio. DM) erzielt wurden.

Nach den vorliegenden Zahlen für das Haushaltsjahr 1998 hat sich diese Entwicklung fortgesetzt. Danach stehen geplanten Zinsaufwendungen von 5 Mio. DM tatsächliche von 13,7 Mio. DM und den erwarteten Zinserträgen von 8 Mio. DM nur solche von 4,8 Mio. DM gegenüber.

### Nettokreditaufnahme und Entwicklung der Staatsschulden

- 55 Die Nettokreditaufnahme des Landes – Saldo aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und der Tilgung von Schulden – im Haushaltsjahr 1997 errechnet sich lt. Haushaltsrechnung wie folgt:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	3.015,4 Mio. DM
Tilgung von Schulden am Kreditmarkt	<u>1.065,0 Mio. DM</u>
Nettoneuverschuldung 1997	1.950,4 Mio. DM

Die Nettokreditaufnahme lag damit zwar um 400,4 Mio. DM unter der des Vorjahres (2.350,8 Mio. DM), jedoch um 372,4 Mio. DM über der nach dem Haushaltsplan vorgesehenen von 1.578,0 Mio. DM.

- 56 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 1997 waren veranschlagt:

Investitionsausgaben von	5.031,4 Mio. DM
vermindert um Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen Dritter für Investitionen	2.720,1 Mio. DM
Anrechenbare Investitionsausgaben	<u>2.311,3 Mio. DM</u>
Nettokreditaufnahme	1.578,0 Mio. DM

Die veranschlagte Nettokreditaufnahme blieb damit um 733,3 Mio. DM unter den anrechenbaren Investitionen.

57 Zum Haushaltsvollzug 1997 ist festzustellen:

Investitionsausgaben	4.893,6 Mio. DM
abzügl. Minderungen	<u>2.821,3 Mio. DM</u>

Investitionen netto	2.072,3 Mio. DM
Nettokreditaufnahme	<u>1.950,4 Mio. DM</u>

Die Nettokreditaufnahme blieb somit im

Haushaltsvollzug um	121,9 Mio. DM
---------------------	---------------

unter den maßgeblichen Investitionen.

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

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

	<u>31.12.1996</u>	<u>31.12.1997</u>
	Mio. DM	Mio. DM
Schulden am Kreditmarkt:		
Schuldscheindarlehen	11.237,3	12.952,7
Landesschatzanweisungen	<u>3.000,0</u>	<u>3.235,0</u>
Summe der Staatsschulden	14.237,3	16.187,7
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	<u>43,3</u>	<u>133,4</u>
Gesamtverschuldung	<u>14.280,6</u>	<u>16.321,1</u>
Eventualverbindlichkeiten:		
Bürgschaften und Garantien	4.316,7	5.555,1

Die Zunahmen der Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen ergibt sich aus neu eingegangenen Verbindlichkeiten für die Thüringer Landesvertretung beim Bund in Berlin von 31,1 Mio. DM und die Polizeidirektion Nordhausen von 60,4 Mio. DM.

- 59 Die im Haushaltsjahr 1997 für Kredite insgesamt – einschließlich Geldbeschaffungskosten – zu zahlenden Zinsen von 905,3 Mio. DM lagen um 148,5 Mio. DM über denen des Vorjahres. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 1998 sind die entsprechenden Ausgaben weiter auf 987,1 Mio. DM gestiegen.

Die Zinsen für Schuldscheindarlehen, Landesanleihen und sonstige Kredite vom Kapitalmarkt (Kapitel 17 06 Titel 575 01) haben sich seit dem Haushaltsjahr 1995 und im Vergleich mit den jeweiligen Haushaltsansätzen wie folgt entwickelt (Übersicht 18) :

Übersicht 18

**Zinsen für Kredite vom Kapitalmarkt**

<b>Haushaltsjahr</b>	<b>1995 Mio. DM</b>	<b>1996 Mio. DM</b>	<b>1997 Mio. DM</b>	<b>1998 Mio. DM</b>
Soll	618,0	754,0	855,0	976,0
Ist	558,0	734,8	882,3	963,1
Differenz	- 60,0	- 19,2	+ 27,3	- 12,9

- 60 Die im Jahr 1997 notwendige Mehrausgabe von 27,3 Mio. DM ist in der Haushaltsrechnung (Anlage I) einerseits als gedeckt oder ausgeglichen nach Haushaltsgesetz und Haushaltsvermerke dargestellt, andererseits wird als deckungs- oder ausgleichspflichtig der Titel 325 01 – Kreditmarktmittel – angegeben. Entsprechend wurde hinsichtlich der Mehrausgaben von 11,5 Mio. DM für Zinsen aus der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten verfahren (s. Tn. 54).

Durch Haushaltsvermerk bei Kapitel 17 06 war die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Ausgaben dieses Kapitels zugelassen. Bei Mehrausgaben bei diesem Kapitel von insgesamt 35,3 Mio. DM war eine Deckung – wie angegeben – nicht möglich, so dass – wie auch angegeben – die Mehrausgaben durch Kreditaufnahmen gedeckt wurden. Zum einen ist der fragliche Nachweis nicht schlüssig. Zum anderen handelte es sich damit abweichend von der Darstellung in Anlage I der Haushaltsrechnung in Wirklichkeit um überplanmäßige Ausgaben, die auch als solche hätten nachgewiesen werden müssen.

### **Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes**

- 61 Das kontinuierliche Ansteigen der Staatsverschuldung hat sich auch im Haushaltsjahr 1997 fortgesetzt. Zwar ist es gelungen, die aus dem Finanzierungsdefizit resultierende Nettokreditaufnahme gegenüber dem Vorjahr um rd. 400 Mio. DM zurückzuführen. Das bei der Haushaltsaufstellung verfolgte Ziel einer Begrenzung der Neuverschuldung auf 1.578 Mio. DM wurde jedoch um rd. 372 Mio. DM verfehlt.

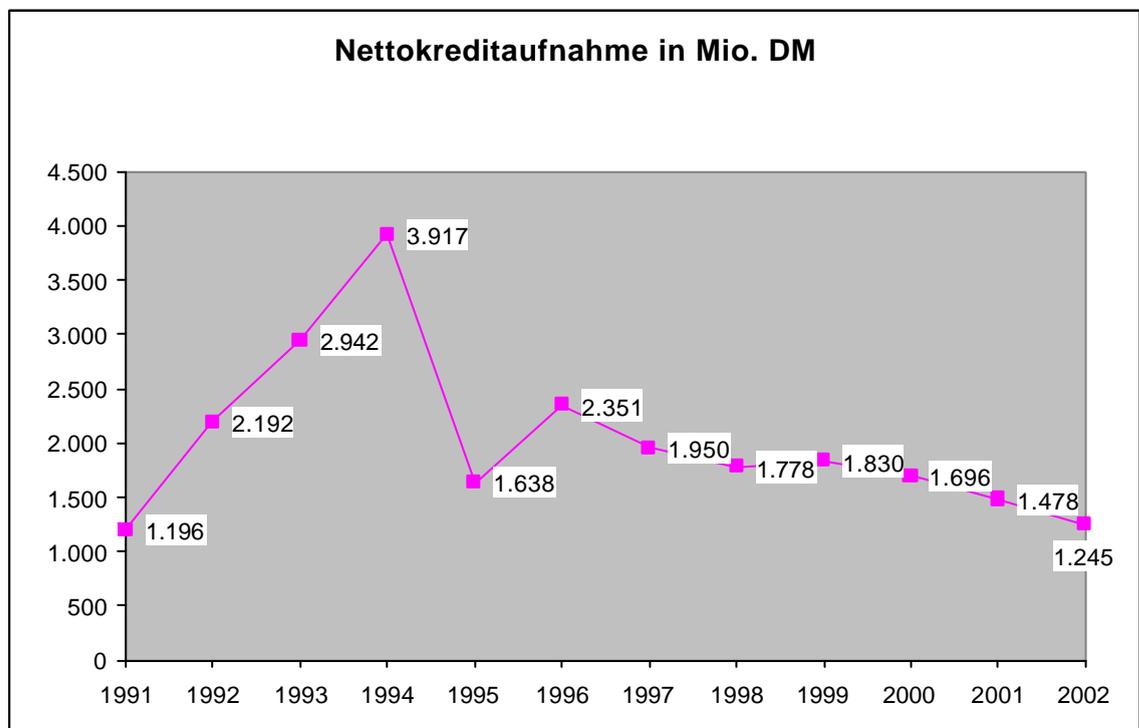
Hinsichtlich der Planzahlen für die Folgejahre ist anzumerken:

Aufgrund der Steuerschätzungen des Jahres 1998 mussten die Annahmen der Finanzplanung für die Jahre 1997 bis 2001 bezüglich der Kreditaufnahme nach oben korrigiert werden. Hatte diese Planung für das Jahr 2001 noch eine Nettoneuverschuldung von 716,5 Mio. DM vorgesehen, soll diese nach dem mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 1998 bis 2002 für das Jahr 2001 nunmehr 1.478,1 Mio. DM betragen. Die vorgesehene deutliche Reduzierung der Nettokreditaufnahmen wird jedenfalls so nicht realisiert werden.

Das vorläufige Jahresergebnis 1998 weist eine Nettoneuverschuldung von 1.778,4 Mio. DM aus. Diese blieb damit unter der im Nachtrags- haushalt veranschlagten (1.854,3 Mio. DM), die ursprünglich für das Jahr 1998 veranschlagte (1.454,3 Mio. DM) wurde aber deutlich überschritten.

- 62 Die Entwicklung der Nettokreditaufnahme im Einzelnen zeigt Abbildung 3. Dieser wie den folgenden Abbildungen liegen bis zum Jahr 1998 stets die (ggf. vorläufigen) Ist-Zahlen, für das Jahr 1999 die Zahlen des Haushaltsplans und ab dem Jahr 2000 die Angaben des mittelfristigen Finanzplans für die Jahre 1998 bis 2002 zugrunde. Soweit sich Werte auf Einwohnerzahlen beziehen, wurde die Bevölkerungszahl am 31. Dezember 1997 (nach Angaben des Statistischen Bundesamtes) herangezogen.

Abbildung 3

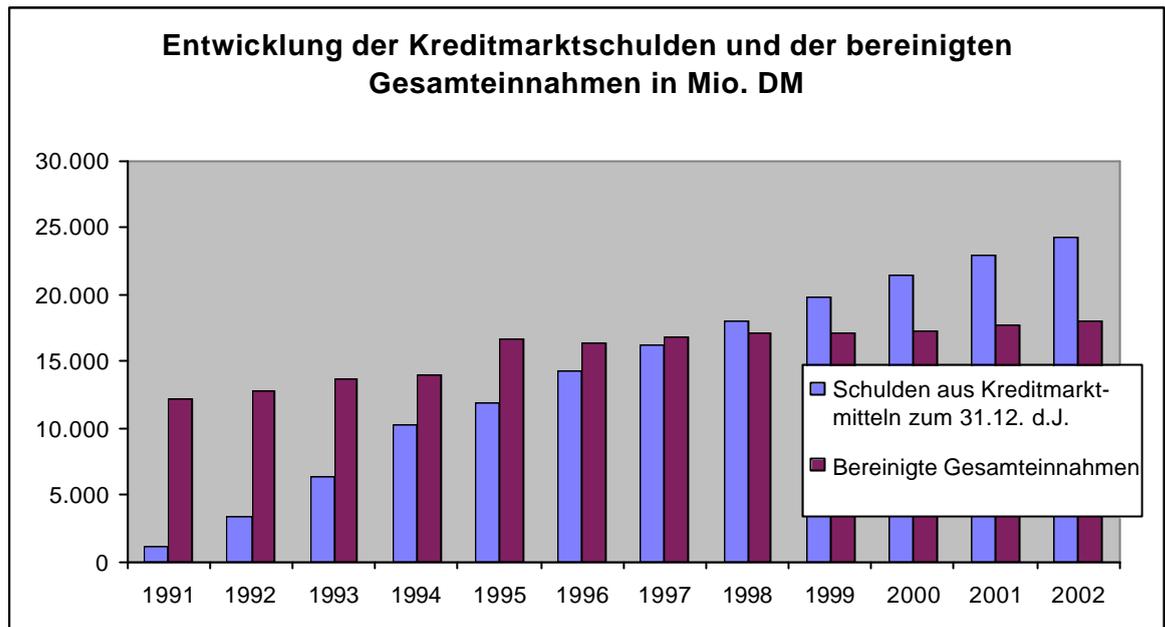


Die Darstellung (Abbildung 3) verdeutlicht die nunmehr vorgesehene – reduzierte – Verringerung der Nettokreditaufnahmen. Der nach dem Jahr 1991 im Jahr 1995 erreichte Tiefstand wird danach aber erst im Jahr 2001 wieder unterschritten werden.

- 63 Die Schulden aus der Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt hatten in Thüringen und in den anderen neuen Bundesländern Ende des Jahres 1997 folgenden Stand erreicht:

Land	Schulden aus Kreditmarktmitteln Mio. DM
Brandenburg	21.205
Mecklenburg- Vorpommern	11.634
Sachsen	18.165
Sachsen-Anhalt	21.025
Thüringen	16.188

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

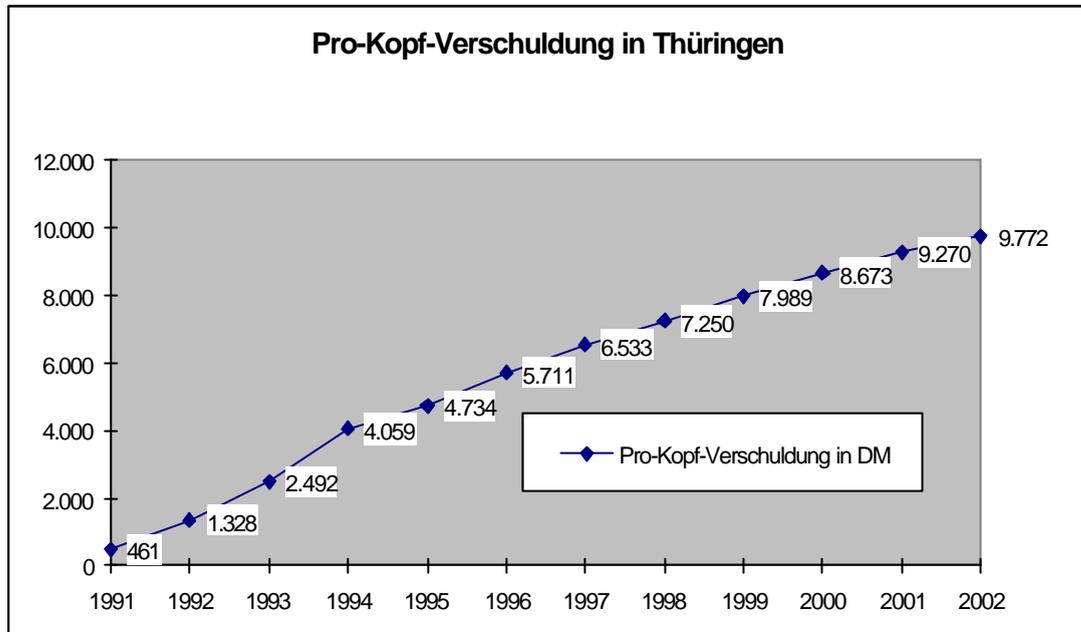


Die Abbildung 4 verdeutlicht, dass der Schuldenstand des Landes die bereinigten Einnahmen bereits im Jahr 1998 überstiegen hat und die entsprechende Differenz weiter zunehmen wird. Dies bedeutet, dass die Einnahmen eines Jahres nicht mehr ausreichen, um die Kreditmarktschulden zu tilgen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraumes im Jahr 2002 werden die Schulden bei bereinigten Gesamteinnahmen von 18 Mrd. DM einen Betrag von 24,2 Mrd. DM erreichen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass hier nur die Schulden aus der Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt erfasst sind, Verbindlichkeiten aus Leasinggeschäften, die als kreditähnlich anzusehen sind, aber außer Betracht geblieben sind. Zum 31. Dezember 1997 bestanden derartige Verbindlichkeiten in Höhe von ca. 133 Mio. DM. Nach den Angaben im mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 1998 bis 2002 werden die Gesamtbelastungen aus derartigen bis Ende des Jahres 1999 abgeschlossenen Verträgen sogar insgesamt 1,7 Mrd. DM betragen.

- 65 Besonders deutlich wird das Ansteigen der Staatsverschuldung, wenn man die Entwicklung der Verschuldung bezogen auf die Einwohnerzahl betrachtet.

Abbildung 5



Die Pro-Kopf-Verschuldung ist in Thüringen bis zum Ende des Jahres 1997 auf 6.533 DM gestiegen. In der mittelfristigen Finanzplanung wird mit einem Ansteigen der Verschuldung je Einwohner auf ca. 8.700 DM im Jahr 2000 und 9.700 DM im Jahr 2002 gerechnet (s. obige Abbildung).

- 66 Die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in den neuen Ländern insgesamt zeigt nachstehende Übersicht 19.

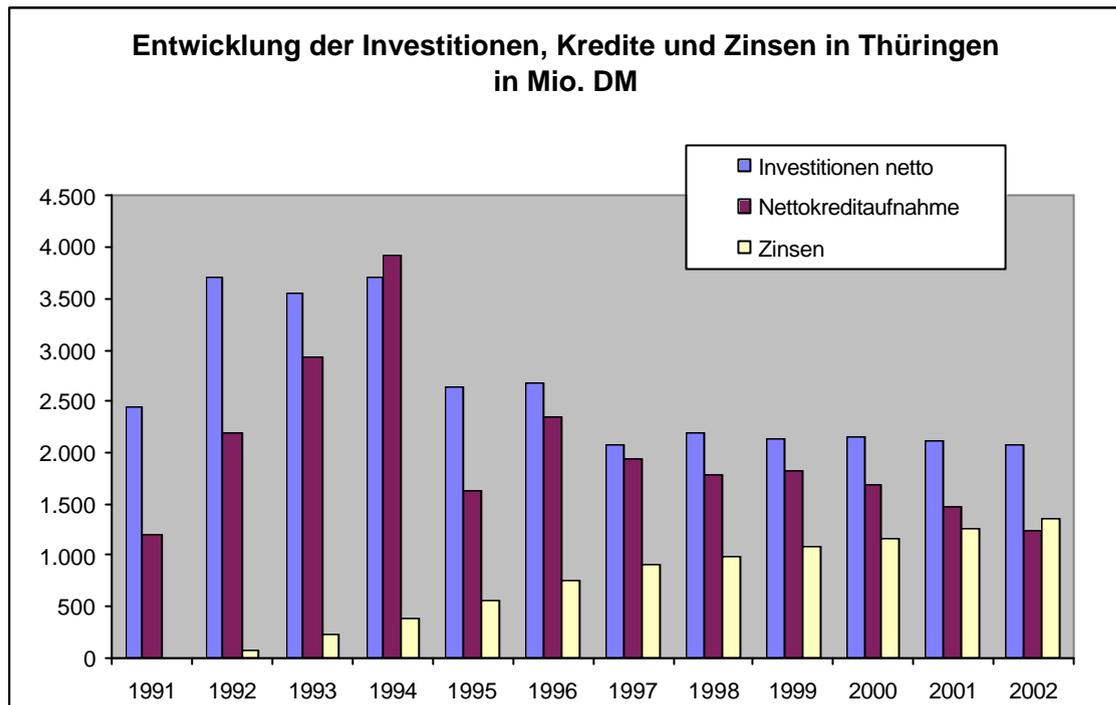
**Pro-Kopf-Verschuldung seit dem Jahr 1991**

	<b>Brandenburg</b>	<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>Sachsen</b>	<b>Sachsen-Anhalt</b>	<b>Thüringen</b>
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
1997	8.241	6.440	4.017	7.781	6.533

Der Durchschnittswert für die neuen Länder betrug Ende des Jahres 1997 bei im Einzelnen deutlichen Unterschieden 6.265 DM. Die durchschnittliche Verschuldung je Einwohner in den alten Flächenländern lag zu diesem Zeitpunkt bei ca. 6.400 DM. Der Wert für Thüringen lag damit nicht nur – wie bereits im Vorjahr – über dem Durchschnittswert für die neuen Länder, sondern erstmals auch über dem für die alten Bundesländer.

67 Die Zinsausgaben des Landes sind infolge der Zunahme der Staatsschulden weiter gestiegen, und zwar von 5,3 Mio. DM im Jahr 1991 auf 905 Mio. DM im Jahr 1997. Dabei haben sie gegenüber dem Vorjahr (757 Mio. DM) um 148 Mio. DM (19,6 v. H.) zugenommen. Der Anstieg der Zinsausgaben belief sich in den neuen Bundesländern insgesamt auf 17 v. H. Zum Vergleich: In den alten Flächenländern wuchsen die Zinsausgaben im Durchschnitt um 3,5 v. H.

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



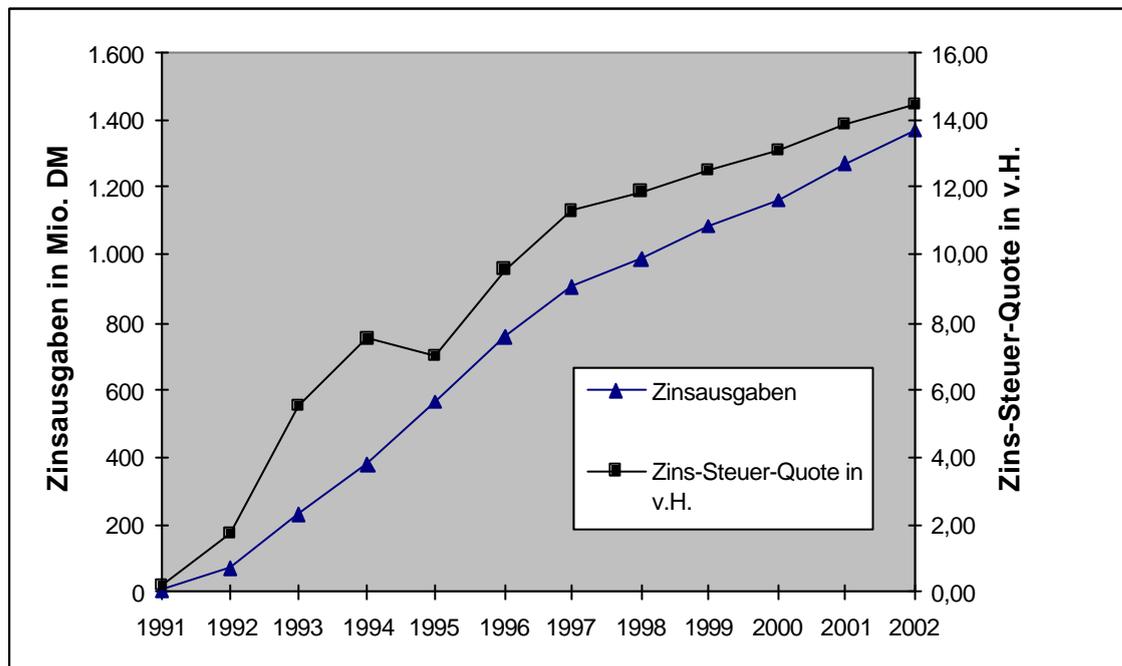
Die Abbildung zeigt, dass die jährlichen Ausgaben für Zinszahlungen bis zum Jahr 2002 weiter auf 1.370 Mio. DM steigen werden. Nach den Planzahlen des Vorjahres war davon ausgegangen worden, dass die Zinsausgaben vom Jahr 2000 an über der geplanten Nettokreditaufnahme liegen werden. Nunmehr wird dies erst für das Jahr 2002 erwartet, was allerdings nur darauf zurückzuführen ist, dass eine höhere Kreditaufnahme als noch im Vorjahr angenommen zugrunde gelegt wird.

68 Die Zins-Ausgaben-Quote (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) zeigt die haushaltswirtschaftlichen Belastungen durch auf Kreditaufnahmen beruhenden Zinsverpflichtungen. Sie ist im Jahr 1997 um 0,8 Prozentpunkte auf 4,8 v. H. gestiegen, was in etwa dem Mittelwert für die neuen Länder entspricht (Übersicht 20). In der mittelfristigen Finanzplanung wird bis zum Jahr 2002 mit einem Wert von 7,1 v. H. gerechnet.

Zum Vergleich: Die Zins-Ausgaben-Quote der alten Länder betrug im Jahr 1997 im Durchschnitt 7,6 v. H.

- 69 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.

Abbildung 7

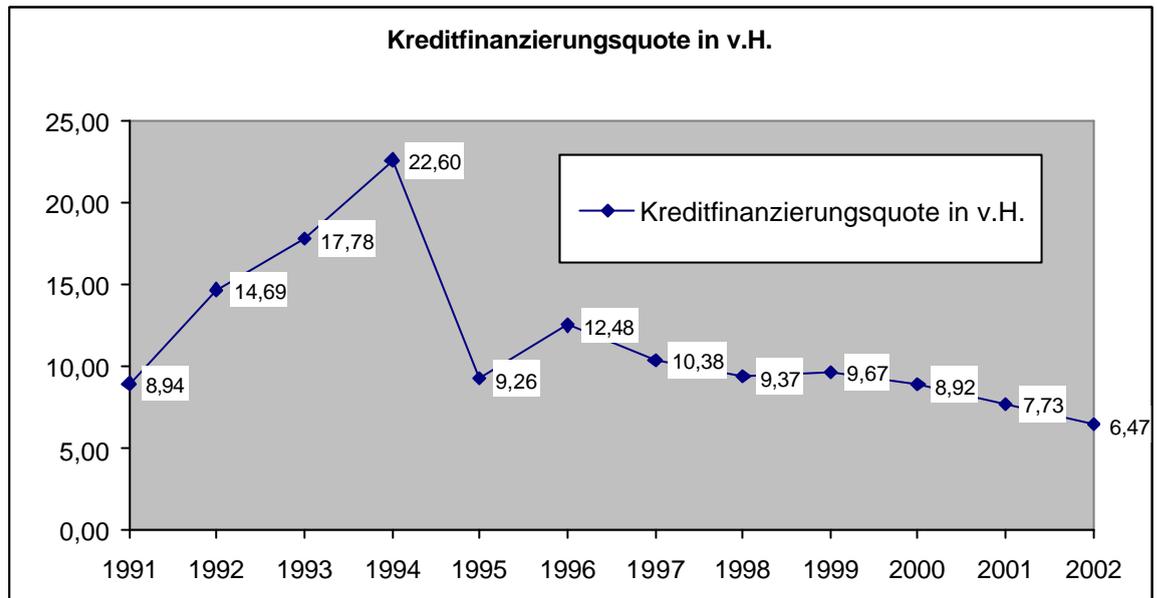


Die Zins-Steuer-Quote, die im Vorjahr noch 9,6 v. H. betragen hatte, ist trotz leicht gestiegener Steuereinnahmen und einem anhaltend niedrigen Zinsniveau im Jahr 1997 auf 11,3 v. H. gestiegen.

Infolge der überplanmäßigen Nettokreditaufnahme im Jahr 1997 und der nach der derzeitigen mittelfristigen Finanzplanung gegenüber der vorangegangenen erhöhten Neuverschuldung, ist das damalige – ebenfalls bereits korrigierte – Vorhaben, die Zins-Steuer-Quote ab dem Jahr 2000 in etwa konstant bei 12,7 zu halten, nicht zu realisieren. Sie wird vielmehr weiter ansteigen.

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

Abbildung 8



Nachdem die Kreditfinanzierungsquote im Jahr 1996 nochmals auf rd. 12,5 v. H. angestiegen war, ist sie für das Jahr 1997 auf 10,38 v. H. gesunken. Der Rückgang gegenüber dem Jahr 1996 beruht auf der um rd. 400 Mio. DM geringeren Nettokreditaufnahme bei nahezu gleich hohen bereinigten Gesamtausgaben.

Bei Betrachtung des derzeitigen Finanzplanungszeitraums fällt jedoch auf, dass die Annahmen des mittelfristigen Finanzplans für die Jahre 1997 bis 2001 deutlich verändert wurden. War in diesem für das Jahr 2001 noch von einer Kreditfinanzierungsquote von 3,8 v. H. ausgegangen worden, soll diese nunmehr 7,73 v. H. und auch im Jahr 2002 noch 6,47 v. H. betragen. Da hierbei allerdings die beträchtlichen Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Baumaßnahmen außer Betracht geblieben sind, wird die Kreditfinanzierungsquote tatsächlich noch höher sein.

- 71 Die Entwicklung der Zinsausgaben, der Kreditfinanzierungsquote, der Zins-Ausgaben- und der Zins-Steuer-Quote in Thüringen ist nachstehend (Übersicht 20) den entsprechenden Werten in den anderen neuen Ländern gegenübergestellt.

Übersicht 20

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
<b>Zinsausgaben</b> Mio. DM					
1991	7	3	19	13	5
1992	107	48	20	62	72
1993	427	134	373	372	232
1994	657	238	635	582	377
1995	871	395	750	827	568
1996	1.019	516	955	915	757
1997	1.160	652	1.085	1.085	905
<b>Kreditfinanzierungsquote</b> in v. H.					
1991	18,65	9,34	12,70	10,95	8,94
1992	21,73	8,16	13,93	20,41	14,69
1993	25,20	16,80	12,24	22,00	17,78
1994	23,26	20,32	8,87	20,02	22,60
1995	15,61	15,34	7,97	17,43	9,27
1996	12,80	6,55	6,31	11,81	12,48
1997	8,88	10,39	4,60	14,66	10,38
<b>Zins-Ausgaben-Quote</b> in v. H.					
1991	0,05	0,03	0,08	0,09	0,04
1992	0,65	0,43	0,08	0,36	0,48
1993	2,35	1,07	1,37	2,06	1,40
1994	3,47	1,79	2,30	3,10	2,17
1995	4,57	2,83	2,47	4,07	3,21
1996	5,29	3,50	3,03	4,53	4,02
1997	6,14	4,56	3,54	5,13	4,82
<b>Zins-Steuer-Quote</b> in v. H.					
1991	0,25	0,15	0,36	0,40	0,19
1992	2,71	1,58	0,27	1,48	1,72
1993	9,60	4,17	4,58	7,98	5,49
1994	12,28	6,38	6,48	10,33	7,48
1995	9,94	6,73	4,92	9,47	7,03
1996	12,71	8,85	6,54	10,28	9,55
1997	13,90	11,02	7,34	12,48	11,29

72

Der Rechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen für die vergangenen Jahre und insbesondere in seinen Bemerkungen 1998 auf die Notwendigkeit einer tief greifenden Haushaltskonsolidierung hingewiesen. Dabei ist die Frage der Staatsverschuldung von besonderem Gewicht. Hierzu ist festzustellen, dass es weiterhin nicht gelungen ist, das Ansteigen der Verschuldung in dem notwendigen Umfang zu begrenzen. Die Nettokreditaufnahme im Jahr 1997 lag um rd. 372 Mio. DM über der nach dem Haushaltsplan vorgesehenen. Für das Jahr 1998 wurde der ursprüngliche Haushaltsansatz durch einen Nachtragshaushalt um 400 Mio. DM erhöht. Die noch im mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 1997 bis 2001 vorgesehene Rückführung der Kreditfinanzierungsquote wurde in der aktuellen Finanzplanung korrigiert. Danach soll der durch Kreditaufnahmen finanzierte Anteil der bereinigten Gesamtausgaben zwar abnehmen, aber in erheblich geringerem Maße als vorher vorgesehen. Der Rechnungshof weist nochmals darauf hin, dass die Zunahme der Staatsverschuldung aufgrund der dadurch bestehenden Belastungen auch die politischen Handlungsspielräume weiter einengen wird.

Der Rechnungshof hält es nach wie vor für unumgänglich, die Ausgaben stärker als geplant zurückzuführen, zumal zum einen davon auszugehen ist, dass diese in einigen Bereichen (z. B. die Zinsausgaben) zwangsläufig steigen werden und zum anderen die Einnahmeentwicklung, insbesondere der Steuereinnahmen, die vom Land kaum zu beeinflussen ist, ungewiss ist. Zudem kann nicht erwartet werden, dass Einnahmen etwa aus der Veräußerung von Grundstücken oder Anteilen an Gesellschaften fortlaufend zu erzielen sind.

Der Rechnungshof begrüßt daher die bisherigen Maßnahmen, die Personalausgaben durch Personalabbau zu begrenzen. Die Notwendigkeit, diesen verstärkt fortzuführen, ist offenkundig, zumal die Anzahl der Landesbediensteten bezogen auf je 10.000 Einwohner mit 267 auch Ende des Jahres 1998 noch über dem Durchschnittswert für die

neuen Bundesländer (261) und über dem der alten Flächenländer von 223 lag. Eine echte Einsparung ist allerdings darin, dass – wie geschehen – eine Verwaltung in einen Landesbetrieb umgewandelt und die dort anfallenden Personalausgaben im Haushaltsplan nicht mehr als solche, sondern als Zuschuss ausgewiesen werden, nicht zu sehen.

Im Übrigen dürften Einsparungen im Wesentlichen nur im Bereich der freiwilligen Leistungen erzielt werden können. Der Rechnungshof weist daher nochmals darauf hin, dass es unumgänglich ist, die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit aller bestehenden Förderprogramme kritisch zu überprüfen, ihre Abwicklung zu überwachen und die zweckentsprechende Verwendung der Mittel zeitnah zu prüfen. In diesem Zusammenhang bedauert er, dass sich das Finanzministerium zu ihm bereits im Jahr 1996 unterbreiteten Vorschlägen, wie durch den verstärkten Einsatz der Informationstechnik die Informations- und Kontrollmöglichkeiten sowie die Durchführung von Erfolgskontrollen und damit die Effizienz in diesem Bereich verbessert werden könnten, bisher nicht geäußert hat.

### **Verpflichtungsermächtigungen**

73 Im Haushaltsplan 1997 waren Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt

5.391.523.800 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 1998	1.474,1
- für das Haushaltsjahr 1999	846,6
- für das Haushaltsjahr 2000	497,7
- für spätere Haushaltsjahre	<u>194,2</u>
Insgesamt	3.012,6

Darin sind Bewilligungen des Finanzministeriums gemäß §38 Abs. 1 Satz 2 LHO, in Fällen eines unvorhergesehenen und unabwendbaren Bedürfnisses, von rd. 132 Mio. DM enthalten. In der Haushaltsrechnung sind in drei Fällen Zusagen in einer Gesamthöhe von 11,6 Mio. DM nachgewiesen, für die weder eine haushaltsmäßige Ermächtigung noch die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums (vgl. § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO) vorliegen. Dies ist zu beanstanden.

Im Übrigen sind darin im Jahr 1997 hinzugekommene Verpflichtungen in Höhe von 91,5 Mio. DM aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen enthalten.

Der Umfang der eingegangenen Verpflichtungen, die zu einer entsprechenden Bindung von Haushaltsmitteln in den Folgejahren führen, ist gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 538 Mio. DM gesunken. Die Ermächtigungen wurden zu rd. 75 v. H. in Anspruch genommen

### **Vermögen des Landes**

74 Entsprechend Art. 102 Thür. Verfassung i. V. m. §86 Nr. 1 LHO hat der Finanzminister in der Anlage XII der Haushaltsrechnung 1997 Übersichten über das Vermögen des Landes vorgelegt.

Der Grundbesitzbestand hat sich wie folgt entwickelt

Bestand am 31. Dezember 1996	107.352.112 qm
Zugänge	18.717.291 qm
Abgänge	<u>5.728.585 qm</u>
Bestand am 31. Dezember 1997	120.340.818 qm

Die Abweichung von der Übersicht in Anlage XII der Haushaltsrechnung (119.601.013 qm) beruht auf der Korrektur eines Rechenfehlers.

Wesentliche Zugänge ergaben sich beim allgemeinen Grundvermögen (3,4 Mio. qm), im Bereich des TMLFU (8,3 Mio. qm) sowie beim Sondervermögen WGT (6,9 Mio. qm). Abgänge waren vor allem beim allgemeinen Grundvermögen (3,3 Mio. qm), davon durch Veräußerung von 2,3 Mio. qm, sowie im Bereich des TMWFK (1,3 Mio. qm) zu verzeichnen.

Der Bestand setzte sich am 31. Dezember 1997 im Wesentlichen wie folgt zusammen:

	qm
Liegenschaften unter Ressortverwaltung	32.028.873
Allgemeines Grundvermögen	4.111.018
Sondervermögen (WGT)	84.197.926
Gesamthandseigentum der neuen Bundesländer	<u>3.001</u>
Insgesamt	120.340.818

75 Das Vermögen des Landes aus Darlehensforderungen und Beteiligungen (vgl. Anlage XII, Übersichten II und III zur Haushaltsrechnung) hat sich gegenüber dem Haushaltsjahr 1996 wie folgt verändert (Übersicht 21):

Übersicht 21

	Stand 1.1.1997 Mio. DM	Stand 31.12.1997 Mio. DM
Darlehen	221,8*	165,4
<u>davon entfallen auf:</u>		
Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe	91,3	100,2
BAföG (Darlehen an Schüler und Studierende)	44,9	46,1**
Darlehen an LEG zum Erwerb von Beteiligungen/ Immobilien	66,2	0
Darlehen für sonstige Zwecke	19,4	19,1
Beteiligungen	195,6 (+ 255.000 DDR-Mark)***	192,7
Gesamt	417,4 (+ 255.000 DDR-Mark)***	358,1

\*) Darlehensforderungen gegenüber kleineren und mittleren Unternehmen sind erstmals im Haushaltsjahr 1997 nachgewiesen

\*\*) der in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Betrag wurde korrigiert

\*\*\*) ab 1997 in DM ausgewiesen

Zur Übersicht III (Nachweis der Darlehensforderungen) ist anzumerken, dass bei einigen Positionen die angegebenen Tilgungsbeträge nicht mit den Angaben in der Haushaltsrechnung übereinstimmen. So ist beispielsweise eine Darlehenstilgung durch die Landesentwicklungsgesellschaft von 40 Mio. DM ausgewiesen. In der Haushaltsrechnung ist dagegen nur ein Betrag von ca. 27,8 Mio. DM (Kapitel 17 04, Titel 181 01) belegt.

Nach unseren Feststellungen wurde der Betrag von 40 Mio. DM von der LEG am 24. Februar 1997 mit sofortiger Fälligkeit zurückgefordert und von dieser auch beglichen. Die Buchung der Einnahme wurde jedoch, da die Bücher bei der Staatskasse zum Zeitpunkt des Geld-  
einkangs noch nicht geschlossen waren, im Haushaltsjahr 1996 vorgenommen und der Betrag wurde demgemäß in der Haushaltsrechnung 1996 nachgewiesen.

Bei dem in der Haushaltsrechnung 1997 nachgewiesenen Betrag von 27,8 Mio. DM handelt es sich um die Rückzahlung eines weiteren, ebenfalls der LEG gewährten Darlehens, das erst im Jahr 1998 zurückgefordert und auch gezahlt wurde. Die Buchung wurde aber zugunsten des Haushaltsjahres 1997 angeordnet.

Davon abgesehen war dieses Darlehen bisher in der Übersicht nicht aufgeführt, da – wie einer Fußnote zu Übersicht III der Anlage XII der Haushaltsrechnung 1997 zu entnehmen ist – der von dem Ursprungsdarlehen von 66,2 Mio. DM nicht getilgte Betrag von 26,2 Mio. DM im Jahr 1997 in einen Zuschuss umgewandelt wurde.

Im Übrigen sind auch weitere Darlehen, wie z. B. Baudarlehen, hinsichtlich der im Einzelplan 19 (Kapitel 19 07) Rückzahlungen veranschlagten und eingegangenen sind (ca. 34,4 Mio. DM), nicht in der Übersicht aufgeführt. Der Rechnungshof erwartet künftig eine vollständige Angabe dieser Vermögenswerte und bei Abweichungen – wie den oben dargestellten – klarstellende Erläuterungen bei der in Rede stehenden Übersicht.

76 Der Nominalwert der unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts hat sich gegenüber

dem Jahr 1996 durch Zugänge von 32,2 Mio. DM und Abgänge von 35,6 Mio. DM um 3,4 Mio. DM verringert.

Neu eingegangen wurden Beteiligungen am Stammkapital der Thüringer Sonderabfalldeponie GmbH von 50 TDM zu 100 v. H. und es wurden 0,88 v. H. der Gesellschaftsanteile der Trägergesellschaft Deutscher Pavillon mbH (1 TDM) übernommen.

Aufgegeben wurde die Beteiligung an der Rechenzentrum und Softwarehaus Thüringen GmbH (100 v. H. bzw. 7 Mio. DM).

Veränderungen ergaben sich hinsichtlich der Höhe der Beteiligung an folgenden Unternehmen:

	31.12.96 TDM	31.12.97 TDM
Erste Thüringer Spielbankgesellschaft mbH und Co. KG	3.570,0	200,0
TSA – Thüringer Sonderabfallgesellschaft mbH	11.250,0	14.250,0
Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH	50,0	5.050,0
Thüringer Landgesellschaft mbH	500,2	14.655,0
Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH	38.848,5	48.850,0
Weimar 1999-Kulturstadt Europas GmbH	37,5	25,5
JENOPTIK AG	100.000,0	74.999,9

Die o. a. Veränderungen haben verschiedene Ursachen. Im Fall der Ersten Thüringer Spielbankgesellschaft wurde die Kommanditeinlage des Landes reduziert. Der Zuwachs der Anteile an der TSA beruht auf

der Einziehung der Geschäftsanteile anderer Gesellschafter durch das Land. Thüringen hält damit alle Anteile der GmbH. Bei der Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft, der Thüringer Landesgesellschaft und der LEG wurde jeweils das Stammkapital durch Sacheinlagen erhöht. Die Beteiligung Thüringens an der Weimar 1999-Kulturstadt Europas GmbH ist reduziert, weil Anteile an den Bund abgegeben wurden.

Die Aktien der JENOPTIK AG waren bis Ende des Jahres 1996 zu 100 v. H. vom Freistaat Thüringen gehalten worden. Durch Veräußerung von Anteilen und eine Kapitalerhöhung der AG hielt Thüringen Ende des Jahres 1997 noch 49,99 v. H. der Aktien.

### **Rechnungsprüfung 1997**

- 77 Die im Wesentlichen stichprobenweise vorgenommene Rechnungsprüfung 1997 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**

- 78 Die in der Haushaltsrechnung 1997 und die in den entsprechenden Kassenrechnungen nachgewiesenen Beträge stimmen nach stichprobenweisen Prüfungen des Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen überein. Bei ihrer Prüfungstätigkeit haben diese Rechnungsprüfungsbehörden im Haushaltsjahr bis auf wenige Fälle keine Haushaltseinnahmen und -ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

## **BEMERKUNGEN ZU MEHREREN EINZELPLÄNEN**

### **Personalbedarfsermittlung in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 01 bis 09, 15)**

**Der Personalbedarf ist bisher von keinem Ministerium durch Anwendung analytischer Untersuchungsmethoden sachgerecht ermittelt worden.**

**Häufig fehlen in der Landesverwaltung schon die Voraussetzungen für eine solche Personalbedarfsermittlung, insbesondere eine kritische Überprüfung der wahrzunehmenden Aufgaben sowie darauf aufbauend eine möglichst optimale Gestaltung der Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe.**

**Wegen der unmittelbaren finanziellen Auswirkungen des Personalumfangs auf die Personalausgaben des Landes ist es zwingend geboten, die Ermittlung des erforderlichen Personalbedarfs künftig exakt und möglichst mit analytischen Verfahren vorzunehmen.**

79 Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung bei den Ministerien untersucht, welche Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs der Thüringer Landesverwaltung angewandt werden. Dabei hat er festgestellt, dass die obersten Landesbehörden von den einschlägigen arbeitswissenschaftlich anerkannten Verfahren fast ausschließlich die „Arbeitsplatzmethode“ angewendet haben, die aber Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten außer Betracht lässt. Analytische Untersuchungsverfahren, bei denen der zur Erfüllung der einzelnen Teilaufgaben nötige Zeitbedarf genau festgestellt oder zumindest geschätzt wird, wurden bisher bei keiner obersten Landesbehörde im größeren Umfang zur Personalbemessung eingesetzt.

So wurde etwa bei Wegfall von Aufgaben oder bei Einsatz von Informationstechnik oftmals Personal in andere Organisationseinheiten

umgesetzt, ohne zuvor deren Personalbedarf methodisch zu ermitteln. Zusätzlicher Personalbedarf in Fachabteilungen – beispielsweise infolge Übertragung neuer Aufgaben – wurde anhand von Erfahrungswerten geschätzt. Eine methodische Ermittlung ist in der Regel unterblieben.

Unsere Prüfungen haben ergeben, dass die Voraussetzungen für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung häufig fehlen. Insbesondere eine kritische Überprüfung der Aufgaben hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, ihres Umfangs und ihrer Qualität sowie – darauf aufbauend – umfassende Organisationsuntersuchungen zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation wurden bisher nur vereinzelt vorgenommen.

- 80 Der Rechnungshof hat den Ministerien mitgeteilt, wegen der erheblichen Auswirkungen auf den Personalhaushalt des Landes sei es notwendig, den Personalbedarf künftig generell in der gesamten Landesverwaltung unter Anwendung geeigneter anerkannter Verfahren zu ermitteln. Dabei sei es erforderlich, vor der Durchführung der Personalbedarfsermittlung die bisher wahrgenommenen Aufgaben kritisch auf Notwendigkeit, Umfang und Qualität hin zu überprüfen (Aufgabenkritik) sowie die Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe zu optimieren. Er halte die von den obersten Landesbehörden für die Personalbemessung überwiegend benutzte Arbeitsplatzmethode wegen der Art und der Komplexität der von ihnen zu erfüllenden Aufgaben für nicht sachgerecht. Vielmehr müsse für die Bereiche der allgemeinen Verwaltung und der Sachbearbeitung der Personalbedarf analytisch festgestellt werden. Für den Bereich der Planungs- und Gestaltungsaufgaben solle – soweit analytische Verfahren nicht angewandt werden könnten – mit Hilfe geeigneter Ersatzkriterien versucht werden, den Personalbedarf sachgerecht und nachvollziehbar zu ermitteln.

Da im nachgeordneten Bereich die bestehenden Organisationsstrukturen kaum noch gravierenden Veränderungen unterliegen dürften, sei es notwendig, dort nunmehr verstärkt die Grundlagen für eine sachgerechte Personalbemessung zu schaffen.

Der Rechnungshof hat den obersten Landesbehörden empfohlen, in möglichst allen Bereichen der Landesverwaltung eine systematische Personalbemessung nach anerkannten Methoden durchzuführen. Bei der Auswahl des jeweils geeigneten Verfahrens sei jedoch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Außerdem müsse die Durchführung der Personalbedarfsermittlung nachvollziehbar dokumentiert werden.

Die zuständigen Referate der obersten Landesbehörden sollten in die Lage versetzt werden, eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung selbst durchzuführen oder zumindest zu begleiten. Dazu sei deren angemessene personelle Ausstattung und eine gründliche Schulung der Mitarbeiter in der praktischen Anwendung der Methoden der Personalbemessung notwendig, was bisher nicht ausreichend gewährleistet ist.

Der Rechnungshof hat ferner angeregt, in der Landesverwaltung eine Koordinierungs- und Beratungsstelle mit der Aufgabe einzurichten, Grundsätze zur Personalbemessung zu erarbeiten, die Landesdienststellen in Fragen der Fortbildung, Organisation und IT-Unterstützung sowie hinsichtlich der praktischen Durchführung der Personalbedarfsermittlung zu beraten und ggf. entsprechende Maßnahmen der Landesregierung zu koordinieren.

Im Übrigen halte es der Rechnungshof für angemessen, künftigen Stellenanforderungen regelmäßig nur zu entsprechen, wenn der entsprechende Bedarf mittels einer geeigneten - allgemein anerkannten - Untersuchungsmethode ermittelt worden sei.

81 Die obersten Landesbehörden haben sich überwiegend dahingehend geäußert, sie wollten mittelfristig die Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Personalbedarf – soweit möglich - nach arbeitswissenschaftlich anerkannten Methoden ermittelt werden könne. Die dazu notwendigen umfassenden Organisations- und Personalbedarfsuntersuchungen seien jedoch allein mit dem vorhandenen Personal nicht zu bewältigen.

Sie seien bemüht, Mitarbeiter ihrer Organisationsreferate in der praktischen Anwendung der Methoden der Personalbemessung zu qualifizieren. Die Staatskanzlei hat zugesagt, entsprechende Fortbildungsmaßnahmen durchzuführen.

Einige Ministerien haben die Anregung des Rechnungshofs, eine Koordinierungs- und Beratungsstelle in der Landesverwaltung einzurichten, begrüßt. Das Finanzministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige dem Kabinett vorzuschlagen, für Organisations- und Personalbedarfsprüfungen eine interministerielle Arbeitsgruppe mit Prüfgruppen bei den einzelnen Ressorts zu bilden. Auch die Möglichkeit, eine ständige Koordinierungs- und Beratungsstelle einzurichten, werde geprüft werden.

Im Übrigen werde das Finanzministerium entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs künftig bei Stellenanforderungen darauf achten, dass der Bedarf durch eine allgemein anerkannte Untersuchungsmethode ermittelt worden sei.

82 Der Rechnungshof begrüßt die von den obersten Landesbehörden beabsichtigten Maßnahmen, mit denen die Voraussetzungen für eine sachgerechte Personalbemessung in der Landesverwaltung geschaffen werden sollen.

Angesichts der überragenden Bedeutung der Personalausgaben für den Landeshaushalt hält es der Rechnungshof für unumgänglich, die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung nunmehr umgehend zu schaffen.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung kritisch beobachten.

### **Personalverwaltungssystem PERSOSTH**

**Die im Januar 1996 getroffene grundsätzliche Entscheidung, in der Landesverwaltung als Personalverwaltungssystem das IT-Verfahren PERSOSTH einzuführen, war im Dezember 1998 erst bei etwa 20 v. H. der betroffenen Behörden umgesetzt worden. Für das Verfahren wurden bisher rd. 263 TDM aufgewendet. Die gebotene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist nicht durchgeführt worden.**

- 83 Der Rechnungshof hat den Einsatz der Informationstechnik im Bereich der Personalverwaltung geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die Leiter der Zentralabteilungen der Obersten Landesbehörden im Januar 1996 beschlossen hatten, zur Unterstützung der Aufgabenabwicklung in der Personalverwaltung in der Thüringer Landesverwaltung – mit Ausnahme fachlich begründeter Einzelfälle – das IT-Verfahren PERSOSTH flächendeckend einzuführen. Dieses war von einem Bundesministerium übernommen und mit einem Aufwand von rd. 263 TDM an die Thüringer Belange angepasst worden. Die Prüfung ergab weiter, dass im Dezember 1998 erst vier von etwa 20 Landesbehörden, bei denen der Einsatz des IT-Verfahrens vorgesehen war, dieses anwendeten. Bei den anderen Behörden wurde das Verfahren noch getestet oder überhaupt nicht genutzt. Im Wesentlichen wurde dies mit noch bestehenden Mängeln des IT-Verfahrens begründet. So sieht das IT-Verfahren keine Plausibilitätsprüfungen der eingegebenen Daten vor und besitzt im Vergleich zu anderen IT-Verfahren einen geringen Bedienungskomfort. Auch werden wesentliche fachliche Anforderungen, wie die Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen und die Urlaubsabwicklung, nicht oder nur unzureichend unterstützt.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass zu dem IT-Verfahren keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angestellt wurde (§ 7 LHO) und eine solche daher auch nicht Grundlage der Entscheidung zur Einführung des Verfahrens war.

- 84 Der Rechnungshof hat den zuständigen Stellen mitgeteilt, angesichts der bisher entstandenen Aufwendungen von rd. 263 TDM sei der bis Dezember 1998 erreichte Realisierungsgrad von nur rd. 20 v. H. unzureichend. Infolgedessen seien die mit dem Einsatz eines solchen IT-Verfahrens beabsichtigten Produktivitäts- und Wirtschaftlichkeitseffekte der Personalarbeit und -verwaltung bis heute nicht realisiert worden.

Auf die nach § 7 LHO gebotene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung könne bei einer Maßnahme, die mit derart großen finanziellen und personellen Auswirkungen verbunden sei, nicht verzichtet werden. Eine solche sei umgehend vorzunehmen. Dabei müsse wegen der festgestellten Mängel und in Anbetracht des zwischenzeitlich verstrichenen Zeitraums auch geprüft werden, ob das IT-Verfahren noch dem aktuellen Stand der Informationstechnik entspreche und ob ggf. die Beschaffung eines anderen (neueren) IT-Verfahrens wirtschaftlicher sei. Werde hiernach der weitere Einsatz des IT-Verfahrens PERSOSTH befürwortet, sollten die noch vorhandenen Mängel unverzüglich behoben und das Verfahren eingeführt werden.

- 85 Das TIM hat mitgeteilt, der bei dem IT-Verfahren PERSOSTH erreichte Einführungsstand sei sicherlich unbefriedigend. Es solle nunmehr mit Nachdruck an der generellen Einführung von PERSOSTH gearbeitet werden, da es dazu zur Zeit keine sinnvolle Alternative gebe.

Zu den vom Rechnungshof festgestellten Mängeln des IT-Verfahrens hat das TIM mitgeteilt, eine Erweiterung hinsichtlich der Abwicklung von Fortbildungsmaßnahmen sei in der Konzeptionsphase. Auch seien

mehr Auswertemöglichkeiten durch einen „Abfrageassistenten“ und die Herstellung der Verbindung zu anderen Arbeitsbereichen über den allgemeinen Datenzugriff Organisation gegeben, eine Terminüberwachung sei über die erweiterte Wiedervorlagefunktion möglich und der Datenaustausch mit dem Bezügeverfahren der Zentralen Gehaltsstelle sei in Entwicklung. Zu den fehlenden Plausibilitätsprüfungen sowie zu der noch nicht ausreichend unterstützten Urlaubsabwicklung hat sich das TIM nicht geäußert.

Zu der Frage, ob das IT-Verfahren noch dem Stand der Technik entspreche, hat das TIM mitgeteilt, PERSOSTH laufe auf einer Plattform, die zum heutigen Zeitpunkt zu den Standardplattformen in der Landesverwaltung zähle. Die Entscheidung über den Einsatz von PERSOSTH sei nach dessen Untersuchung auf informationstechnische Eignung und Sachbearbeiterfunktionalität getroffen worden. Es sei demzufolge „sicherlich billiger“, das Programm weiter den Anforderungen anzupassen, als auf ein neues Programm umzusteigen.

Hinsichtlich einer notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das TIM mitgeteilt, die Anpassungsaufwendungen von 263 TDM seien eher als gering anzusehen. Auch sei das im Thüringer Landesrechnungszentrum zu dem IT-Verfahren PERSOSTH bereits vorhandene Wissen im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ein positiver Aspekt.

Das TFM hat darauf hingewiesen, dass es ggf. notwendig sei, über eine „Schnittstelle“ den Datenaustausch zwischen dem bei der Finanzverwaltung eingesetzten IT-Verfahren ACUSTIG und PERSOSTH zu ermöglichen. Auch einer anzustrebenden Verbindung mit den verwandten Arbeitsbereichen Organisation und Haushalt sei besondere Bedeutung beizumessen.

Es hat weiter ausgeführt, das IT-Verfahren PERSOSTH unterstütze Teilbereiche der Personalverwaltung – wie die Budgetierung, die Überwachung der Folgen der Altersteilzeitregelungen und die Personalbedarfsberechnungen – nicht oder nicht ausreichend. Außerdem sei eine Terminüberwachung mit Wiedervorlagefunktion nicht hinreichend vorgesehen. Unabhängig von der qualitativen Einschätzung sei jedoch bei der Frage eines Festhaltens an PERSOSTH das Ergebnis einer entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu würdigen.

In weiteren Stellungnahmen haben das TMSG die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie die Landtagsverwaltung die Überprüfung von PERSOSTH, ob es noch dem „heutigen Stand“ entspricht, für erforderlich angesehen.

86 Der Rechnungshof nimmt hinsichtlich der Einführung des Verfahrens zur Kenntnis, dass auch das TIM den bis heute erreichten Realisierungsgrad von erst rd. 20 v.H. als unbefriedigend bewertet. Bezüglich der Mängel und dabei insbesondere der fehlenden bzw. unzureichenden Unterstützung einer Reihe fachlicher Anforderungen ergibt sich aus den Darlegungen des TIM, dass diese noch nicht vollständig behoben sind, so dass sich die flächendeckende Einführung weiter verzögern wird.

Davon abgesehen ist den Ausführungen des TFM zu entnehmen, dass zwischen diesem und dem TIM hinsichtlich der Erfüllung fachlicher Anforderungen unterschiedliche Auffassungen bestehen. Dies dürfte die flächendeckende Einführung des Verfahrens zusätzlich erschweren und verzögern, da die Vorgabe abgestimmter fachlicher Anforderungen eine allgemeine und unabdingbare Voraussetzung für die Einführung eines solchen Verfahrens ist.

Auf Grund dieser Sachlage und angesichts des Zeitablaufs von über drei Jahren hält es der Rechnungshof für unerlässlich, vor der weiteren

Behebung der noch vorhandenen Mängel zu prüfen, ob das Verfahren noch dem aktuellen Stand der Informationstechnik entspricht und ob ggf. die Beschaffung eines neueren Verfahrens insgesamt wirtschaftlicher ist. Diese Prüfung sollte im Zuge der ohnehin zwingend gebotenen, bisher unterbliebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgen. Wenn diese Prüfung ergibt, dass das IT-Verfahren PERSOSTH weiterhin wirtschaftlich vorteilhafter ist, so sollten die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung der weiteren fachlichen Anforderungen sowie zur Beseitigung der weiteren Mängel umgehend durchgeführt und die flächendeckende Einführung des IT-Verfahrens baldmöglichst realisiert werden.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03****Finanzierung von Umbaukosten**

**Zur Unterbringung eines Landesamtes wurden im Jahr 1995 Räume gemietet, die vom Vermieter nach den Vorgaben des Landes mit einem Aufwand von rd. 2 Mio. DM umgebaut worden sind. Dieser Betrag ist vom Land zuzüglich Finanzierungskosten zu erstatten.**

**Die Vorfinanzierung der Umbaukosten durch den Vermieter führt für das Land zu Mehrausgaben von insgesamt rd. 220.000 DM, die hätten vermieden werden können.**

87 Das Land hat im Jahr 1995 ein Gebäude gemietet, das von einem Landesamt genutzt wird. Dazu war es notwendig, umfangreiche Umbau- und Installationsarbeiten durchzuführen. Diese nahm der Vermieter entsprechend den Vorgaben des Landes vor. Im Mietvertrag vom 1. November 1995 ist hierzu vereinbart, dass die Umbaukosten von 1.925 TDM vom Vermieter vorfinanziert werden. Die entsprechenden Finanzierungskosten sind mit 529,4 TDM beziffert. Weiter ist festgelegt, dass der sich daraus ergebende Gesamtbetrag (Gesamtinvestitionssumme) von 2.454,4 TDM vom Land in Form eines Mietaufschlags in 60 monatlichen Raten von jeweils rd. 41 TDM zu begleichen ist. Unter Berücksichtigung dessen, dass die Ursprungsschuld durch die monatlichen Ratenzahlungen anteilig getilgt wird, errechnet sich anhand der o. a. Finanzierungskosten für das Land ein Zinssatz von rd. 10 v. H.

Der Zinssatz für Kreditaufnahmen des Landes lag zum Zeitpunkt des Abschlusses des Mietvertrags bei ca. 6,5 v. H.

- 88 Der Rechnungshof hat dem TIM vorgehalten, die Vorfinanzierung der Umbaukosten durch den Vermieter sei angesichts der dafür zu zahlenden Zinsen für das Land unwirtschaftlich. Bei einer Eigenfinanzierung durch das Land im Wege der Kreditaufnahme hätten aufgrund des dafür zum fraglichen Zeitpunkt geltenden Zinssatzes Ausgaben von rd. 220 TDM eingespart werden können.
- Im Übrigen hat der Rechnungshof empfohlen zu prüfen, ob es angesichts der hohen Mietzinsen wirtschaftlicher wäre, das fragliche Gebäude zu erwerben, zumal dieses inzwischen durch weitere Anmietungen nahezu ausschließlich von Dienststellen des Landes genutzt werde.
- 89 Das TIM hat geltend gemacht, aus Sicherheitsgründen sei es notwendig gewesen, das Landesamt so schnell wie möglich in einer anderen Liegenschaft unterzubringen. Für die Nutzung der Räume seien die umfangreichen Umbauarbeiten unabdingbar gewesen. Entsprechende Haushaltsmittel hätten aber im Haushaltsplan nicht zur Verfügung gestanden. Eine Zustimmung zur Einrichtung eines entsprechenden außerplanmäßigen Ausgabetitels sei nicht erfolgt. Um den Umzug dennoch zu gewährleisten, sei die Umlage der Umbaukosten auf den Mietzins der einzig gangbare Weg gewesen. Im Vergleich mit den Kosten des Ausbaus einer entsprechenden landeseigenen Liegenschaft stelle dies die wirtschaftlichere Lösung dar. Im Übrigen habe das TFM den Mietvertrag genehmigt.
- Weiter hat das TIM ausgeführt, da die Bereitstellung investiver Landesmittel nicht habe erfolgen können, weil das Land nicht Eigentümer der Liegenschaft sei, sei der vom Rechnungshof vorgenommene Vergleich des durch die Vermieterin erzielten Zinssatzes mit dem Zinssatz bei einer Eigenfinanzierung im Wege der Kreditaufnahme des Landes „obsolet“.
- Zur Frage eines Erwerbs der Liegenschaft hat das TIM darauf hingewiesen, für eine solche Entscheidung sei das TFM zuständig.

90 Der Rechnungshof lässt dahingestellt, ob - wie das TIM behauptet - der Umzug des Landesamts und die dadurch erforderlichen Umbaumaßnahmen so unumgänglich waren, dass dies noch in dem fraglichen Haushaltsjahr, in dem dafür keine Ausgaben veranschlagt waren, geschehen musste. Der Hinweis, investive Landesmittel hätten, da das Land nicht Eigentümer des Grundstücks sei, nicht bereitgestellt werden können, ist im Hinblick auf beispielsweise die Erläuterungen zu Obergruppe 89 des Gruppierungsplans (Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche) allerdings nicht nachvollziehbar.

Unabhängig davon hätte das TIM jedoch bei Abschluss der Vereinbarung der Finanzierung der Umbaumaßnahmen durch den Vermieter darauf dringen müssen, dass das Land bei der ratenweisen Rückzahlung der vorfinanzierten Investition insgesamt nur einen Zinssatz hätte vereinbaren dürfen, der dem bei einer Eigenfinanzierung entsprochen hätte. Keinesfalls aber hätte es den vom Vermieter geforderten überhöhten Zinssatz akzeptieren dürfen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Beanstandung, dass dem Land durch die genannte Vereinbarung vermeidbare Ausgaben in Höhe von rd. 220.000 DM entstanden sind.

**Geographisches Informationssystem der Thüringer Landesverwaltung  
(Kapitel 03 23)**

**Für das einzuführende Geographische Informationssystem der Thüringer Landesverwaltung – Finanzierungsvolumen insgesamt mehrere Millionen DM – fehlen ein umfassendes und in sich geschlossenes Konzept sowie eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.**

**Die „Automatisierte Liegenschaftskarte“ soll für ganz Thüringen mit der gleichen Genauigkeit erstellt werden. Der dadurch entstehende Aufwand in Millionenhöhe ist angesichts der unterschiedlichen fachlichen Anforderungen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht vertretbar.**

**Der Landesbetrieb Kataster nimmt die von ihm zu erfüllenden hoheitlichen Aufgaben nur eingeschränkt wahr, was zu unvertreibaren Arbeitsrückständen geführt hat.**

- 91 Der Rechnungshof hat den Stand der Einführung eines Geographischen Informationssystems (GIS) der Thüringer Landesverwaltung, das Ausgaben von mehreren Millionen DM erfordert, insbesondere unter Effektivitäts- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die vom Interministeriellen Ausschuss für Informationstechnik (IMA-IT) eingesetzte „Lenkungsgruppe GIS“ zwar mehrere konzeptionelle Ansätze entwickelt hat. Ein umfassendes und in sich geschlossenes Konzept, einschließlich einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wurde bisher jedoch noch nicht erstellt und konnte dementsprechend auch noch nicht – wie vorgesehen – dem Kabinett zur Verabschiedung vorgelegt werden.

Weiter hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Automatisierte Liegenschaftskarte (ALK), ein wesentlicher Bestandteil des GIS, nach

den bestehenden Regelungen und Übereinkünften für die gesamte Fläche Thüringens in gleich hoher Genauigkeit erstellt werden soll. Für die Weiterführung der ALK sind im Haushalt 1999 (Kapitel 03 23) Mittel in Höhe von 1,1 Mio. DM veranschlagt. Zum Zeitpunkt der Prüfung war die ALK für rd. 5 v. H. der Fläche Thüringens erstellt.

Im Übrigen hat die Prüfung ergeben, dass der Landesbetrieb Kataster vorrangig solche Aufgaben wahrnimmt, die zu Einnahmen führen. Die ebenfalls zu erfüllenden hoheitlichen Aufgaben, wie die Weiterführung der ALK sowie die Pflege des sogenannten Festpunktnetzes und der Grundlagenkarten, nimmt der Landesbetrieb dagegen nur eingeschränkt wahr; dies hat entsprechende Arbeitsrückstände zur Folge.

92 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass ein Konzept für das GIS immer noch nicht vorliegt. Um gravierende Fehlentwicklungen und Fehlinvestitionen auszuschließen, sei ein umfassendes und in sich geschlossenes sowie zwischen allen Ressorts abgestimmtes entsprechendes Konzept aber unverzichtbar. Nur so könne ein effektiver und wirtschaftlicher Einsatz der geographischen Informationssysteme bei der Thüringer Landesverwaltung sichergestellt werden. Auch sei es wegen der Bedeutung der geographischen Informationssysteme angezeigt, diesen durch einen entsprechenden Kabinettsbeschluss die notwendige Planungssicherheit zu verleihen.

Der Rechnungshof hat das Innenministerium aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die "Lenkungsgruppe GIS" nunmehr baldmöglichst das GIS-Konzept erstellt, wozu auch eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gehöre. Außerdem müsse die künftige Weiterentwicklung des Konzepts sichergestellt werden.

Hinsichtlich der Automatisierten Liegenschaftskarte hat der Rechnungshof bemängelt, angesichts der vorgegebenen Genauigkeit und vor dem Hintergrund, dass bisher nur 5 v. H. der Gesamtfläche Thüringens erfasst seien, könne das Ziel einer vollständigen Erstellung in

einem überschaubaren Zeitraum nicht erreicht werden. Auch sei der damit verbundene erhebliche Aufwand in Höhe von mehreren Millionen DM unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht vertretbar, da bei einem großen Teil der Flächen eine entsprechende Nutzung nicht zu erwarten sei.

Der Rechnungshof hat empfohlen, bei der Erstellung der ALK hinsichtlich der Genauigkeitsanforderung aus Wirtschaftlichkeitsgründen eine Differenzierung nach den jeweiligen fachlichen Anforderungen vorzusehen. Dies sei geboten, um die Erstellung in überschaubarer Zeit zu ermöglichen und um den Aufwand auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen.

Der Rechnungshof hat weiter beanstandet, die durch Vernachlässigung hoheitlicher Aufgaben bei dem Landesbetrieb Kataster entstandenen Rückstände seien unvertretbar. Dies führe auf Dauer zwangsläufig zu erheblichen Qualitätseinbußen und zu Verfügbarkeitslücken bei den entsprechenden Daten. Es sei deshalb geboten, dem Landesbetrieb einen Mindestumfang an wahrzunehmenden hoheitlichen Aufgaben vorzugeben und die Erfüllung wirksam zu überwachen.

- 93 Das TIM hat darauf hingewiesen, der IMA-IT bearbeite das Thema „Aufbau eines geographischen Informationssystems“ seit dem Jahr 1991. Dieser solle nunmehr unter Berücksichtigung der bisher erarbeiteten Unterlagen sowie unter Einbeziehung der aus anderen Bundesländern vorliegenden GIS-Projekte die weiteren Schritte zum "GIS Thüringen" beraten. Die Hinweise des Rechnungshofs würden dabei einbezogen. Zur Frage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat sich das Ministerium nicht geäußert.

Zur Erstellung der ALK hat das Ministerium mitgeteilt, inzwischen sei ein Fertigstellungsgrad von 15 v. H. der Landesfläche erreicht. Bei dem derzeitigen Fortschritt der Bearbeitung werde die Realisierung

dieses Projektes keine 10 Jahre mehr dauern. Zu der vom Rechnungshof empfohlenen gebietsweisen Differenzierung der Qualitätsanforderungen der ALK hat das Ministerium geltend gemacht, die Nutzungen entstünden zwar regional und zeitlich unterschiedlich, jedoch lehre die Erfahrung, dass die Forderungen an die Genauigkeit ständig stiegen. In Thüringen liege die ALK bereits für nahezu alle Gebiete vor, in denen zurzeit große Bauvorhaben stattfänden oder vorgesehen seien.

Hinsichtlich der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch den Landesbetrieb Kataster hat sich das TIM im Wesentlichen auf die Erstellung der ALK bezogen. Zu der Empfehlung des Rechnungshofs, für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben einen Mindestumfang vorzugeben, hat sich das Ministerium nicht geäußert. Es hat in diesem Zusammenhang jedoch dargelegt, die Thüringer Katasterämter stünden bei der Ausführung der hoheitlichen Katastervermessungen in wirtschaftlicher Konkurrenz mit den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (ÖbVI). Die für solche Vermessungen maßgebliche Kostenordnung ermögliche es auch den Katasterämtern, entsprechende Überschüsse zu erzielen. Diese würden dazu verwendet, den mit der Erfüllung der übrigen hoheitlichen Aufgaben verbundenen Aufwand, dem keine oder nur unzureichende Einnahmen gegenüberstünden (Daseinsvorsorge), teilweise abzudecken. Jede Verringerung des Umfangs der Katastervermessungen würde somit – neben rechtlich und fachlich nicht zu verantwortenden Konsequenzen – dazu führen, dass der Landeszuschuss an die Katasterämter im Haushaltsplan erhöht werden müsse. In dieser Situation sei es notwendig und natürlich, dass der Erledigung der Katastervermessungen eine besonders hohe Bedeutung zugemessen werde.

- 94 Der Rechnungshof begrüßt zwar die Beratung weiterer Schritte zur Fertigstellung des „GIS Thüringen“. Da der IMA-IT mit diesem Thema bereits seit dem Jahr 1991 befasst ist, und angesichts des beträchtlichen in Rede stehenden Finanzvolumens bleibt jedoch zu beanstan-

den, dass ein GIS-Konzept noch immer nicht vorliegt. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass nur bei einem baldigen Abschluss entsprechender Maßnahmen künftige Fehlentwicklungen und Fehlinvestitionen ausgeschlossen werden. Er hält es deshalb für geboten, nunmehr umgehend ein umfassendes GIS-Konzept mit entsprechender Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen und künftig für die regelmäßige Weiterentwicklung des Konzepts zu sorgen.

Obwohl bei der Erstellung der Automatisierten Liegenschaftskarte nach Darlegung des Ministeriums nunmehr ein Fertigstellungsgrad von 15 v. H. erreicht sein soll, bleibt der Rechnungshof angesichts von 85 v. H. noch zu erfassender Fläche sowie einer nach wie vor unbekanntem Realisierungszeit bei seiner Auffassung, dass Maßnahmen zur Aufwandsreduzierung und Beschleunigung ihrer Fertigstellung getroffen werden sollten.

Der Rechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, bei der weiteren Erstellung der ALK hinsichtlich des Genauigkeitsgrades aus Wirtschaftlichkeitsgründen entsprechend den unterschiedlichen fachlichen Anforderungen zu differenzieren und damit den diesbezüglichen Aufwand auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen. Zur Erzielung weiterer Kosteneinspareffekte wird in diesem Zusammenhang außerdem empfohlen, die Erstellung der ALK stark zu beschleunigen, damit alle Anwender innerhalb und außerhalb der Landesverwaltung baldmöglichst auf die benötigten Daten zugreifen können. Dadurch könnte die zum Teil jetzt noch übliche hohe Kosten verursachende Praxis beendet werden, sich die Daten im Wege der Eigenerstellung – wie z. B. im Landesverwaltungsamt – oder von privaten Anbietern zu beschaffen.

Hinsichtlich der hoheitlichen Aufgaben des Landesbetriebs Katasterverkennt der Rechnungshof nicht die Bedeutung der Katastervermes-

sungen. Die weiteren hoheitlichen Aufgaben bestehen jedoch nicht nur in der vom TIM hauptsächlich angesprochenen ALK-Erstellung, sondern z. B. auch in der Pflege des Festpunktnetzes und der Grundlagenkarten. Daher können zwar grundsätzlich Katastervermessungen und eine angemessene Weiterführung der ALK durchaus im Vordergrund stehen. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass die Erledigung der übrigen hoheitlichen Aufgaben stark vernachlässigt wird. Der Rechnungshof sieht es deshalb nach wie vor als notwendig an, den Umfang der zu erledigenden hoheitlichen Aufgaben – etwa jährlich – vorzugeben und die zeitgerechte Ausführung dieser Tätigkeiten in geeigneter Weise zu überwachen.

**Tarifvertragswidrige Berücksichtigung von Vordienstzeiten im  
Lehrerbereich  
(Kapitel 04 05, 04 13)**

**Die Nichtbeachtung tarifrechtlicher Vorschriften im Lehrerbereich hat infolge Zahlung zu hoher Grundvergütungen in den Jahren 1992 bis 1998 zu Mehrausgaben von insgesamt mindestens 8 Mio. DM geführt.**

- 95 Bei der Festsetzung der Stufe der Grundvergütung der Angestellten und für die Jubiläumszuwendung werden im öffentlichen Dienst der früheren DDR geleistete Dienstzeiten (Vordienstzeiten) nach Maßgabe der §§ 19, 27 und 39 BAT-O und der Übergangsbestimmungen hierzu grundsätzlich berücksichtigt. Dies gilt jedoch nicht für solche Vordienstzeiten, die auf eigenen Wunsch des Angestellten oder aus von ihm zu vertretenden Gründen beendet wurden, und zwar auch dann, wenn in diesem Zusammenhang ein Überleitungsvertrag nach § 53 des Arbeitsgesetzbuches der früheren DDR geschlossen wurde. Diese Rechtsfolge, die ausschließlich Zeiten vor Inkrafttreten des BAT-O betrifft, ergibt sich für die Grundvergütung aus der Übergangsvorschrift zu § 27 Abs. 6 BAT-O, die auf die berücksichtigte Beschäftigungszeit nach der Übergangsvorschrift Nr. 3 zu § 19 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 Unterabs. 3 BAT-O verweist. Entsprechendes gilt für die Jubiläumszuwendung.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen und der Rechnungshof haben die Einhaltung dieser Vorschriften geprüft und folgendes festgestellt:

Die Schulverwaltung des Landes hat bei der Festsetzung der Grundvergütung (§ 27 BAT-O) und der Jubiläumszuwendung (§ 39 BAT-O)

von Lehrern regelmäßig auch die Vordienstzeiten berücksichtigt, die aus Verschulden oder auf eigenen Wunsch des Arbeitnehmers beendet worden waren. Bei der Erfassung früherer Beschäftigungsverhältnisse mittels Vordruck wurde die insoweit erhebliche Frage nach den Beendigungsgründen nicht gestellt. Nachweise über Vordienstzeiten wurden entweder nicht angefordert oder nicht ausgewertet. Lag ein Überleitungsvertrag nach § 53 AGB der früheren DDR vor, wurde generell – wie bei einer Versetzung – von einem Fortbestehen des Arbeitsverhältnisses ausgegangen.

- 96 Die Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen und der Rechnungshof haben diese Praxis beanstandet. Die fraglichen Festsetzungen seien mit geltendem Tarifrecht nicht vereinbar. Die Schulverwaltung habe es entgegen § 21 BAT-O unterlassen, sich anrechnungsfähige Beschäftigungszeiten nachweisen zu lassen. Sie habe Angaben weitgehend unbelegt anerkannt und die Gründe für die Beendigung früherer Verwendungen – auch bei Überleitungsverträgen – nicht erfragt. Dadurch seien für das Land in den zurückliegenden Jahren – hauptsächlich durch Zahlung zu hoher Grundvergütungen (§ 27 BAT-O) – erhebliche Mehrkosten entstanden.

Anhand der Angaben in den Personalunterlagen, denen die Wechselgründe teilweise zu entnehmen waren, habe der Rechnungshof für die Jahre 1992 bis 1998 Mehrausgaben von insgesamt ca. 8 Mio. DM errechnet. Dieser Betrag sei eine Untergrenze, weil davon auszugehen sei, dass weitere derartige Fälle nicht als solche erkannt wurden, da die Beendigungsgründe aus den Akten nicht zu ersehen seien.

Die aufgezeigte Verfahrensweise sei zum einen aufgrund der dadurch verursachten erheblichen Mehrkosten, zum anderen aber auch deshalb nicht hinnehmbar, weil sie zu einer Besserstellung der Lehrer gegenüber anderen Arbeitnehmern des Freistaates, bei denen die einschlägigen tariflichen Vorschriften in der Regel beachtet worden seien, ge-

führt habe. Das Ministerium sei daher gehalten, die notwendigen Korrekturen vorzunehmen.

97 Das TKM hat im Wesentlichen geltend gemacht, zum Zeitpunkt der Bearbeitung der Anträge auf Berücksichtigung von Vordienstzeiten im Jahre 1992 sei die Einbeziehung entsprechender Nachweise aus Sachgründen nicht angezeigt und aus zeitlichen Gründen nicht möglich gewesen. Auch eine Nachholung zu einem späteren Zeitpunkt habe nicht realisiert werden können. Bezüglich der Überleitungsverträge sei zu berücksichtigen, dass diese Elemente einer Versetzung enthielten. Gemäß der Übergangsvorschrift zu § 27 Abs. 6 BAT-O seien daher ununterbrochene Arbeitsverhältnisse bei verschiedenen Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes für die Berechnung der Lebensaltersstufe der Grundvergütung zu berücksichtigen. Hinzu komme, dass es in der ehemaligen DDR keine Unterteilung in Bundesländer gegeben habe, sondern die DDR als Ganzes gesehen werden müsse. Daher könne ein Wechsel innerhalb der DDR von einer an eine andere Schule, die alle dem Ministerium für Volksbildung unterstellt waren, ebensowenig Einfluss auf die Berechnung der Beschäftigungszeit haben, wie ein Wechsel innerhalb Thüringens in der heutigen Zeit. Zudem sei zu berücksichtigen, dass ein Lehrer als ehemaliger Staatsangestellter kaum Einfluss auf die Wahl seines Arbeitsortes gehabt habe. Ein Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis nach heutigem Verständnis habe es in der ehemaligen DDR so nicht gegeben.

In einer weiteren Stellungnahme vom Januar 1999 hat das Ministerium ausgeführt, es könne nunmehr dahinstehen, ob die Anerkennung solcher auf eigenen Wunsch beendeter Vordienstzeiten im Jahre 1992 dem Wortlaut des Tarifvertrages entspreche. Auch aus eigenem Entschluss des Lehrers beendete Vordienstzeiten seien anzuerkennen, weil eine Nichtanerkennung eine unbillige Härte im Sinne der tarifrechtlichen Vorschriften darstellen würde.

Aufgrund der dargelegten Rechtsgründe und auch wegen der nicht zu bewältigenden zusätzlichen Arbeiten sehe sich das Ministerium außerstande, die Beschäftigungszeiten der Lehrer insgesamt zu überprüfen und ggf. zu korrigieren.

- 98 Der Rechnungshof hält – auch unter Berücksichtigung des in der Schulverwaltung erforderlichen Arbeitsaufwandes – die Neufestsetzung der Stufe der Grundvergütung und der Jubiläumszeiten in den einschlägigen Fällen aus Gründen der Gleichbehandlung und wegen der finanziellen Auswirkungen nach wie vor für erforderlich. Dabei geht er davon aus, dass eine Rückforderung der bisherigen Überzahlungen nicht mehr in Frage kommen dürfte.

Die zur Rechtfertigung des beanstandeten Verfahrens vorgebrachten Gründe überzeugen nicht. Insbesondere die zuletzt vertretene Ansicht, eine Nichtanerkennung von Vordienstzeiten hätte in den hier in Rede stehenden Fällen eine unbillige Härte bedeutet, ist unzutreffend. Eine pauschale Anwendung der für den Einzelfall vorgesehenen tariflichen Härteklausel auf ganze Personengruppen wäre ebenso unzulässig, wie die vom Ministerium vorgenommene Bewertung, die Nichtanrechnung von Lehrer-Vordienstzeiten bei Ausscheiden auf eigenen Wunsch stets eine unbillige Härte dar. Dem kann auch deshalb nicht gefolgt werden, weil nach dem Ergebnis unserer Prüfung die Gründe für das jeweilige Ausscheiden gerade sehr unterschiedlich waren.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Schulverwaltung verbindliches Tarifrecht missachtet hat, was in den zurückliegenden Jahren vor allem durch Zahlung zu hoher Grundvergütungen zu vermeidbaren Ausgaben in Millionenhöhe geführt hat.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Gründe für das Ausscheiden aus der Vortätigkeit nur im Lehrerbereich nicht erfragt wurden. Aufgrund dieser Unterlassung ist es zum einen unmöglich, die dadurch tatsächlich verursachten Mehrkosten auch nur annähernd zu schätzen und zum anderen drängt sich der Eindruck auf, dass die Anrechnung der fraglichen nicht berücksichtigungsfähigen Vordienstzeiten von vornherein beabsichtigt war. Zudem hatte das dargestellte Verfahren zur Folge, dass der Lehrerbereich unter Verstoß gegen Rechtsvorschriften insoweit bessergestellt wurde als die anderen Arbeitnehmer des Freistaates, bei denen die diesbezüglichen Vorschriften nach unseren Erkenntnissen in der Regel zutreffend angewandt worden sind.

Im Übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, dass seine Rechtsauffassung hinsichtlich der Nichtberücksichtigung der von den Arbeitnehmern selbst beendeten Vordienstzeiten von dem für das Tarifrecht der Arbeitnehmer federführenden TFM und von der Tarifgemeinschaft deutscher Länder geteilt wird.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Neufestsetzung innerhalb einer angemessenen Bearbeitungszeit vorgenommen und das Tarifrecht im Bereich des Kultusministeriums künftig ebenso beachtet wird wie in der übrigen Landesverwaltung.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05****Entschädigungsleistungen an Beschuldigte in Strafsachen bei Freisprüchen  
(Kapitel 05 04 )**

**Neben einer Zunahme der Anzahl der bei den Amtsgerichten eingegangenen Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren hat die vielfach nicht ordnungsgemäße Arbeitsweise von Verwaltungsbehörden und einiger Staatsanwaltschaften dazu geführt, dass die Ausgaben des Landes für Entschädigungsleistungen an Beschuldigte, bei denen durch die Amtsgerichte Freisprüche oder Verfahrenseinstellungen erfolgten, von rd. 725 TDM im Jahre 1994 auf 1,6 Mio. DM im Jahre 1996 gestiegen sind.**

**Eine Prüfung bei zehn der insgesamt 30 Thüringer Amtsgerichte hat ergeben, dass allein bei diesen im Jahre 1996 bei sachgerechter Bearbeitung durch die o. a. Behörden Aufwendungen von insgesamt rd. 260 TDM vermeidbar gewesen wären.**

99 Der Rechnungshof hat im Wege einer Querschnittsprüfung die vom Land an Beschuldigte in Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren nach Freisprüchen oder Verfahrenseinstellungen gezahlten Entschädigungen geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass diese Entschädigungsleistungen bei den Amts- und Landgerichten von 725 TDM im Jahr 1994 auf 1,6 Mio. DM im Jahr 1996 gestiegen sind und sich damit mehr als verdoppelt haben.

Er hat dem TMJE mitgeteilt, diese Ausgabenentwicklung sei vorwiegend auf eine nicht ordnungsgemäße Arbeitsweise der Verwaltungsbehörden und der Staatsanwaltschaften zurückzuführen. Den Amtsgerichten seien vielfach Verfahren vorgelegt worden, die bereits im Ermittlungsverfahren durch Staats- oder Anwälte zwingend hätten eingestellt werden müssen oder bei denen weitere Ermittlungen

durchzuführen gewesen wären. Dadurch wären – im Vergleich zum gerichtlichen Verfahren – deutlich geringere Kostenerstattungsansprüche der Beschuldigten entstanden.

So hätten einzelne Staatsanwaltschaften in großem Umfang mit dauernden Verfahrenshindernissen behaftete Ordnungswidrigkeitsverfahren ungeprüft an die Amtsgerichte weitergeleitet. Von einigen Staats- und Anwälten sei eine sachliche Nachprüfung bei Kennzeichenanzeigen wegen Verkehrsordnungswidrigkeiten nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgenommen worden, so dass erst nach Ermittlungen der Amtsgerichte Verfahren eingestellt oder die Beschuldigten freigesprochen werden mussten. Weiter hätten einzelne Staatsanwaltschaften in erheblichem Umfang Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren den Amtsgerichten ohne oder mit zur Beweisführung ungeeigneten Beweismitteln zur Entscheidung vorgelegt.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium vorgehalten, bei ordnungsgemäßer Arbeitsweise hätten im Jahre 1996 allein bei den zehn geprüften Thüringer Amtsgerichten bei sachgerechter Bearbeitung der Vorgänge durch die Verfolgungsbehörden bzw. Staatsanwaltschaften insgesamt 260 TDM – etwa 16 v. H. der Gesamtausgaben an Entschädigungsleistungen dieses Jahres – eingespart werden können.

100 Das TMJE hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass Ordnungswidrigkeitsverfahren, bei denen Verjährung eingetreten ist, den Gerichten nicht mehr vorgelegt werden dürfen. Dies zu verhindern sei jedoch zunächst Aufgabe der Bußgeldbehörde. Es habe seine nachgeordneten Behörden darauf hingewiesen, dass die Verjährungsfrage künftig zuverlässig zu prüfen sei.

Allerdings dürften – insbesondere bei Eintritt der Verjährung im staatsanwaltschaftlichen Verfahren – an die Prüfungspflicht keine überhöhten Anforderungen gestellt werden. So sei die Prüfungspflicht der Staatsanwaltschaft mit der der Bußgeldstelle in rechtlicher Hin-

sicht nicht deckungsgleich. Aber auch in tatsächlicher Hinsicht bestünden Unterschiede, weil der Zeitaufwand für die Bearbeitung von Bußgeldsachen bei der Staatsanwaltschaft nur etwa halb so hoch veranschlagt werde wie bei Ermittlungsverfahren. Deshalb sei es nur schwer möglich, ein Bußgeldverfahren mit der gleichen Sorgfalt zu bearbeiten wie ein Ermittlungsverfahren. Eine sorgfältigere Prüfung würde zu einer Bevorzugung der Ordnungswidrigkeitsverfahren und damit zu Defiziten bei der Verbrechensbekämpfung führen, weil bei der Prüfung der Verjährungsfrage in Verkehrsordnungswidrigkeitsverfahren – und sie stellen den Hauptanteil der OWiG-Verfahren dar – wegen der kurzen Verjährungsfrist von drei bzw. sechs Monaten der Verjährungsunterbrechung nach § 33 OWiG eine herausragende Bedeutung zukomme. Unterbrechungshandlungen ließen sich in den Akten aber häufig nur mit einem erheblichen Aufwand feststellen, zumal die von den Verfolgungsbehörden übersandten Verfahrensakten oft unvollständig, unleserlich, zum größten Teil auch nicht chronologisch geordnet seien und sich die Zentrale Bußgeldstelle häufig nur ihr bekannter Abkürzungen bediene. Bei dieser Sachlage könne angesichts der beträchtlichen Belastung der Staatsanwaltschaft nie ganz ausgeschlossen werden, dass diese aufgrund ihrer Verpflichtung zu einer effektiven Strafverfolgung eher einer solchen zuneige.

101 Der Rechnungshof begrüßt die Bemühungen des TMJE, bei den nachgeordneten Behörden für eine zuverlässige Prüfung der Verjährungsfrage zu sorgen.

Er teilt allerdings nicht die Auffassung, eine Verjährungsprüfung bei Bußgeldverfahren führe zu einer Bevorzugung der Ordnungswidrigkeitsverfahren und damit zu Defiziten bei der Verbrechensbekämpfung. Denn solche Prüfungen erfordern nur einen relativ geringen Zeitaufwand. Dies gilt auch, wenn eventuelle Verjährungsunterbrechungshandlungen mit einzubeziehen sind, weil Akten bei Verkehrsordnungswidrigkeitsverfahren in der Regel nur wenige Seiten umfas-

sen. Davon unabhängig kann, da die Verjährung (§§ 26 II StVG, 31 II Ziff. 4 OWiG) ein dauerndes Verfahrenshindernis darstellt und deshalb von Amts wegen zu prüfen ist (§ 69 Abs. 4 OWiG), auch angesichts der ggf. entstehenden zusätzlichen beträchtlichen Kosten auch insoweit auf eine sorgfältige Arbeitsweise nicht verzichtet werden. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig dementsprechend verfahren wird.

**Mangelnde Zusammenarbeit zwischen Gerichten, Vollzugseinrichtungen und Bewährungshelfern  
(Kapitel 05 04)**

**Mängel in der Zusammenarbeit zwischen Gerichten und Vollzugseinrichtungen einerseits und den Bewährungshelfern andererseits führen dazu, dass in vielen Fällen der Erfolg der Bewährungshilfe in Frage gestellt wird.**

102 Der Rechnungshof hat im Wege einer Querschnittsuntersuchung die Aufgabenwahrnehmung der Bewährungshelfer geprüft. Er hat dabei u. a. festgestellt, dass die Zusammenarbeit von Gerichten und Vollzugseinrichtungen mit den Bewährungshelfern unzureichend ist.

Damit die Bewährungshelfer ihre Aufgaben – Überwachung und Erfüllung von Auflagen und Weisungen des Gerichts – wahrnehmen können, ist es notwendig, ihnen Ausfertigungen des rechtskräftigen Urteils sowie des Bewährungsbeschlusses zuzuleiten. Diese Unterlagen wurden den Bewährungshelfern häufig verspätet zur Verfügung gestellt. In Einzelfällen war seit Eintritt der Rechtskraft des Urteils mehr als ein Jahr verstrichen. Dabei waren in einigen Fällen vom Gericht festgesetzte Fristen, innerhalb derer vom Verurteilten z. B. gemeinnützige Arbeiten zu verrichten waren oder ein Schmerzensgeld zu zahlen war, bereits verstrichen.

Auch über Änderungen der Bewährungsauflagen oder über einen Wohnortwechsel des Verurteilten wurden die Bewährungshelfer nicht oder nicht rechtzeitig unterrichtet. Ein Widerruf der Strafaussetzung oder ein Straferlass wurde diesen in vielen Fällen verspätet oder gar nicht mitgeteilt. Dadurch wird u. a. rechnerisch ständig ein zu hoher Bestand an Probanden ausgewiesen, was wiederum dazu führt, dass

von einem unzutreffenden Stellenbedarf für Bewährungshelfer ausgegangen wird.

Eine Folge der mangelhaften Zusammenarbeit von Vollzugseinrichtungen mit den Bewährungshelfern war beispielsweise, dass diese über vorzeitige Entlassungen aus der Haft bei Aussetzung der Reststrafe zur Bewährung oder Inhaftierungen ihrer Probanden oftmals nicht oder erst verspätet unterrichtet wurden. Dies führte teilweise dazu, dass die Bewährungshelfer zeitaufwendige Ermittlungen – in Einzelfällen über Monate hin – anstellen mussten, um den Aufenthalt der Betroffenen festzustellen.

Im Übrigen hat der Rechnungshof festgestellt, dass Mitteilungen der Bewährungshelfer über Auflagenverstöße von Verurteilten bei den Gerichten nicht selten keine oder nur unzureichende Beachtung fanden.

Der Rechnungshof hat dem TMJE die festgestellten – oben nur beispielhaft dargestellten – Mängel mitgeteilt und darauf hingewiesen, dadurch werde der Erfolg der Bewährungshilfe in Frage gestellt. Es sei erforderlich, für Abhilfe zu sorgen.

103 Das Ministerium hat mitgeteilt, die Möglichkeiten, eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den fraglichen Stellen zu erreichen, seien genutzt worden. So sei das verspätete Übersenden von Bewährungsunterlagen bereits Gegenstand von Dienstbesprechungen gewesen. Aufgrund der Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs seien die Direktoren der Amtsgerichte erneut gebeten worden, dafür zu sorgen, dass die Bewährungsbeschlüsse den Bewährungshelfern unverzüglich überlassen werden.

Auch sollten die Bewährungshelfer zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Betreuung über alle gerichtlichen Maßnahmen infor-

miert werden. Hinsichtlich evtl. Wohnortwechsel habe das die Bewährung überwachende Gericht aber regelmäßig keine Erkenntnisse, sondern werde erst durch die Bewährungshelfer davon unterrichtet.

Sofern bei Inhaftierungen bekannt sei, dass der Betroffene unter Bewährungsaufsicht stehe, was allerdings häufig nicht der Fall sei, sollte die Bewährungshilfe informiert werden.

Neben den o. a. Dienstbesprechungen habe auch eine Vielzahl von Fortbildungsveranstaltungen stattgefunden, in denen der Justizsozialvollzugsdienst u. a. auf die gegenseitigen Informationspflichten hingewiesen worden sei. Im Übrigen sei eine Neuorganisation der sozialen Dienste in der Justiz in Vorbereitung, die eine bessere Zusammenarbeit der einzelnen Teilbereiche gewährleisten werde.

Soweit mit dem Hinweis des Rechnungshofs auf die unzureichende Beachtung von Mitteilungen der Bewährungshelfer durch die Gerichte die Arbeitsweise der Richter gerügt werde, stehe einer Stellungnahme Art. 97 GG entgegen.

103 Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium bereits ergriffenen und vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Gerichten, Vollzugseinrichtungen und Bewährungshelfern.

Das Vorbringen allerdings, soweit die Arbeitsweise der Richter gerügt werde, stehe einer Stellungnahme Art. 97 GG entgegen, ist so nicht nachvollziehbar. Dem Rechnungshof ist durchaus bekannt, dass die Unabhängigkeit der Richter durch diese Regelung des Grundgesetzes geschützt ist und er ist sich bewusst, dass im Hinblick darauf die Möglichkeiten einer Einflussnahme begrenzt sind. Inwieweit diese Unabhängigkeit allerdings durch eine Stellungnahme zu den Feststellungen des Rechnungshofs beeinträchtigt werden könnte, ist nicht erkennbar.

Unbeschadet der Unabhängigkeit der Richter gehört es zu den Aufgaben des Rechnungshofs, Mängel auch dann aufzuzeigen, wenn diese

bei Gerichten auftreten und dadurch – wie hier – der Erfolg der Bewährungshilfe in Frage gestellt wird. Hierbei geht er von der gesicherten Erkenntnis aus, dass eine ordnungsgemäße und rechtsstaatliche Rechtsprechung und die daraus resultierenden und zu erledigenden Arbeitsabläufe einerseits und das ebenfalls zu beachtende Wirtschaftlichkeitsgebot andererseits sich nicht gegenseitig ausschließen. Vielmehr kann ein Richter unter Beachtung aller rechtsstaatlichen Grundsätze und in voller Unabhängigkeit zur Erreichung eines Erfolgs – hier der Bewährungshilfe – sehr wohl die, die Rechtsprechung in keiner Weise berührenden, Arbeitsabläufe zweckmäßig und effizient gestalten.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium seine Bemühungen, insbesondere eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Gerichten, Vollzugseinrichtungen und Bewährungshelfern zu erzielen, verstärkt fortsetzt.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07****Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz  
(Kapitel 07 05)**

**Die Straßenbauverwaltung hat in einem städtischen Erschließungsgebiet für eine Straße, die der verkehrstechnischen Erschließung und dem städtischen Durchgangsverkehr dient, im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes Zuwendungen von 981 TDM bewilligt. Dabei wurden mögliche Zahlungen Dritter aufgrund der Umlagefähigkeit von Erschließungsaufwendungen durch den Erschließungsträger nicht berücksichtigt. Dies hatte zur Folge, dass um ca. 400 TDM zu hohe Zuwendungen gewährt wurden.**

105 Die Straßenbauverwaltung hat für den Ausbau einer Straße, die sowohl der Erschließung eines Wohn-/Gewerbegebiets als auch dem städtischen Durchgangsverkehr dient, im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) Zuwendungen in Höhe von 981 TDM bewilligt.

Der Rechnungshof hat dem Thüringer Landesamt für Straßenbau (TLS) vorgehalten, bei der Bemessung der Zuwendungen sei die Möglichkeit des Erschließungsträgers, durch Umlage des beitragsfähigen Erschließungsaufwands Einnahmen zu erzielen, nicht berücksichtigt worden. Dies wäre aber geboten gewesen. Nach Nr. 5.4.1 der Verwaltungsvorschrift (VV) zum GVFG seien Kosten, die ein anderer als der Träger des Vorhabens zu tragen verpflichtet ist (wie z.B. die Kosten für die Erschließungsanlage in Höhe des beitragspflichtigen Erschließungsaufwands nach §§ 127 ff. Baugesetzbuch), nicht zuwendungsfähig. Im gegebenen Fall hätte die Zuwendung um ca. 400 TDM verrin-

gert werden können, wenn beachtet worden wäre, dass 90 v. H. der Herstellungskosten der Erschließung umlagefähig gewesen seien. Der hierin liegende Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip sei zu beanstanden.

106 Das TLS hat in seiner Stellungnahme die Förderfähigkeit der fraglichen Straße mit ihrer überörtlichen Verbindungsfunktion und überregionalen Bedeutung begründet. Zudem diene die Straße der Entlastung der Bundesstraße B 85/88 im Stadtgebiet. Darüber hinaus sei beabsichtigt, im Rahmen des Projektes „ÖPNV – Beschleunigung“ durch diese Straße Busverkehr mit täglich ca. 380 Bewegungen zu führen.

Weiter hat das TLS mitgeteilt, der Zuwendungsempfänger habe ausdrücklich erklärt, die Erschließung des betreffenden Geländes sei auch ohne den Ausbau der genannten Straße möglich. Da Erschließungsverkehr auf dieser Straße aber nicht vollkommen ausgeschaltet werden könne, habe der Zuwendungsempfänger mit der Bewilligungsbehörde auf der Grundlage der anteiligen Verkehrsstärke einen nicht zuwendungsfähigen Erschließungsanteil vereinbart. Davon abgesehen sei nach den vom Zuwendungsempfänger dargestellten Sachverhalten die Möglichkeit der Erhebung von Erschließungsbeiträgen auszuschließen.

107 Der Rechnungshof hat das TMWI in dem Entwurf des Bemerkungsbeitrages darauf hingewiesen, die Ausführungen des TLS überzeugten nicht.

Es sei zwar unstrittig, dass es sich bei der in Rede stehenden Straße um eine innerörtliche Hauptverkehrsstraße handele, so dass die Kosten des Ausbaus grundsätzlich förderfähig seien. Dem vom TLS wiedergegebenen Vorbringen der Stadt, die Erschließung des betreffenden Geländes sei auch ohne die fragliche Straße möglich, könne jedoch nicht gefolgt werden. Vielmehr könnten zumindest Teile dieses

Geländes ausschließlich über die genannte Straße erschlossen werden. Aufgrund des sich daraus ergebenden Straßenanteils seien die darauf entfallenden Kosten der Erstellung zu ermitteln. Diese seien nach Nr. 1.4.1 der VV zum GVFG zu 90 v. H. als nicht zuwendungsfähig abzusetzen.

Die vom TLS vorgebrachte Meinung des Zuwendungsempfängers, die Möglichkeit der Erhebung von Erschließungsbeiträgen sei auszuschließen, lasse sich damit erklären, dass es sich bei dem betreffenden Gelände um eine Liegenschaft handele, für die eine Gesellschaft als Erschließungsträger fungiere, der auch die Vermarktung der erschlossenen Grundstücke übertragen worden sei. Diese Gesellschaft habe somit die Möglichkeit, die Erschließungskosten für das zur Erschließung notwendige Teilstück der Straße in den Verkaufspreis der einzelnen Grundstücke einzubeziehen. Dies sei auch aus dem Erschließungsvertrag zwischen Erschließungsträger und der Stadt abzuleiten, wonach sich die Gesellschaft zur Übernahme der Herstellungskosten u. a. für das fragliche Straßenteilstück verpflichtet habe.

- 108 Das TMWI hat in seiner Stellungnahme vom März 1999 zu dem Entwurf dieser Bemerkung eingeräumt, die Bewilligungsbehörde habe nicht hinreichend beachtet, dass ein Teilstück der Straße für die Erschließung eines Wohn- und Gewerbegebiets notwendig sei. Es halte der Behörde zugute, dass sich diese auf die Angaben der Stadt verlassen und mit dem Zuwendungsempfänger die Ermittlung eines nicht zuwendungsfähigen Erschließungsanteils vereinbart habe. Eine Prüfung des TLS habe ergeben, dass ein Widerruf des Bewilligungsbescheids nicht möglich sei. Die Thüringer Straßenbauverwaltung werde angewiesen, entsprechende Förderanträge künftig im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip wesentlich kritischer zu prüfen.

109 Das Ministerium hat die Beanstandung des Rechnungshofs im Wesentlichen anerkannt. Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, die Bewilligungsbehörde zu einer kritischen Prüfung der Förderanträge hinsichtlich der Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips anzuhalten und erwartet, dass künftig in allen einschlägigen Fällen die Umlagefähigkeit von Erschließungskosten sorgfältig geprüft wird.

Für den dargestellten Fall bleibt festzuhalten, dass bei einer sachgerechten Verfahrensweise Fördermittel in Höhe von ca. 400 TDM hätten eingespart werden können.

## **Zuwendungen zur Förderung der beruflichen Bildung (Kapitel 07 08)**

**Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur hat Firmenausbildungsverbänden in der Regel Zuwendungen in Höhe von 95 v. H. der Ausgaben gewährt, ohne deren Einnahmesituation im Einzelnen zu prüfen. Die tatsächlichen Einnahmen der Ausbildungsverbände lagen in diesen Fällen teilweise deutlich über den pauschal angesetzten in Höhe von 5 v. H. der Ausgaben. Dadurch sind allein in zwei Fällen in den Jahren 1995 bis 1997 Mehrausgaben von rd. 100 TDM entstanden.**

**Zudem wurden Zuwendungen für Personalausgaben bewilligt, obwohl die Vergütungen der Beschäftigten der Zuwendungsempfänger über denen vergleichbarer Landesbediensteter lagen, was mit dem „Besserstellungsverbot“ nicht vereinbar ist.**

110 Das TMWI gewährt auf der Grundlage einer entsprechenden Richtlinie Zuschüsse zur Unterstützung betrieblicher Ausbildungsverbände, zur Förderung überbetrieblicher Ergänzungslehrgänge und zur Verbesserung der Ausbildungsberatung. Gefördert werden danach als Projektförderung im Wege der Anteilsfinanzierung im Wesentlichen Personal- und Sachkosten der Ausbildungsverbände. Ein Fördersatz ist in der Richtlinie nicht festgelegt.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung und Verwendung solcher Zuwendungen stichprobenweise geprüft und u. a. festgestellt:

Die Firmenausbildungsverbände (FAV) gaben in den Förderanträgen in der Regel pauschal einen Eigenmittelanteil in Höhe von 5 v. H. der Ausgaben an. In diesen Fällen hat das TMWI dementsprechend Zuschüsse in Höhe von 95 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt. Soweit einzelne Ausbildungsverbände einen höheren Eigenmit-

telanteil angegeben hatten, wurden entsprechend geringere Zuschüsse bewilligt. Unsere Prüfung ergab, dass die tatsächlichen Einnahmen der Ausbildungsverbände und damit die von diesen einzusetzenden Eigenmittel in den Fällen, in denen ein pauschaler Eigenmittelanteil zugrunde gelegt wurde, teilweise deutlich über diesem lagen.

Der Rechnungshof hat dem TMWI mitgeteilt, bei zwei Ausbildungsverbänden habe der Eigenmittelanteil in den Jahren 1995 bis 1997 bis zu 28 v. H. betragen. Er hat beanstandet, mit der Förderung in Höhe von 95 v. H. der Ausgaben sei das Subsidiaritätsprinzip verletzt worden. Allein in diesen Fällen hätten Fördermittel von rd. 100 TDM eingespart werden können. Davon abgesehen halte er es für geboten, den Fördersatz in der Richtlinie auf etwa 75 bis 85 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben zu begrenzen. Damit würde zum einen eine Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger sichergestellt und zum anderen würden diese zu einem sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den Fördermitteln angehalten.

Weiter hat der Rechnungshof kritisiert, dass bei den Personalausgaben, wofür nach der Richtlinie für die jeweilige Stelle eine als „maximal“ bezeichnete Vergütungsgruppe des BAT-Ost festgelegt ist, die jeweils von den FAV gezahlte höchste förderfähige Vergütung für Geschäftsführer und Angestellte auch bezuschusst worden sei. In keinem Fall aber sei eine tarifgerechte Eingruppierung auf der Grundlage von Tätigkeitsbeschreibungen und –bewertungen, die den Anforderungen des § 22 BAT-O entspreche, vorgenommen worden. Darüber hinaus sei die Grundvergütung für die Angestellten von einigen Verbänden nach dem tatsächlichen Lebensalter und nicht gemäß den Lebensaltersstufen nach § 27 BAT-O festgesetzt worden. Das dargestellte Verfahren sei mit dem hier zu beachtenden Besserstellungsverbot nicht vereinbar, wonach Beschäftigte von Zuwendungsempfängern, deren Gesamtausgaben – wie hier – überwiegend aus Zuwendungen

der öffentlichen Hand bestritten werden, nicht besser gestellt werden dürfen als vergleichbare Landesbedienstete.

Zudem seien an einige Geschäftsführer tarifwidrig monatliche Leistungszulagen bis zu 1.000 DM gezahlt worden, die ebenfalls als zuwendungsfähig anerkannt worden seien.

111 In seiner Stellungnahme hat das Ministerium einleitend darauf hingewiesen, Zweck der Förderung sei die Erhöhung des Angebots an betrieblichen Ausbildungsplätzen. Dieser Zweck sei eindeutig erreicht worden.

Grundgedanke der Förderung sei es gewesen, den Betrieben Hilfestellung in allen Angelegenheiten der Berufsausbildung zu geben und überbetriebliche Fachlehrgänge zur Ergänzung der betrieblichen Ausbildung anzubieten. Den Betrieben sollten durch die Verbundausbildung keine zusätzlichen Kosten entstehen. In der einschlägigen Richtlinie sei daher kein Höchstsatz für die Anteilsfinanzierung festgelegt worden. Dennoch habe sich das Ministerium bereits im Jahr 1995 dafür entschieden, den Fördersatz auf 95 v. H. der Ausgaben zu begrenzen und einen geringen Eigenmittelanteil zu verlangen, der aus Mitgliedsbeiträgen, Sach- oder Geldspenden der Mitglieder getragen werden solle. Sofern allerdings Verbände einen höheren Eigenmittelanteil als 5 v. H. angegeben hätten, sei dies bei der Berechnung der Zuwendung berücksichtigt worden.

In den vom Rechnungshof aufgezeigten Fällen sei die Einnahmeentwicklung nicht absehbar gewesen. Die Verwendungsnachweisprüfung sei nunmehr aber abgeschlossen und in Anbetracht der hohen Eigenmittel würden voraussichtlich erhebliche Zuwendungsbeträge zurückgefordert werden. Mögliche Einsparungen seien vorgenommen worden, zum Teil allerdings erst nach Abrechnung der Projekte. Es könne deshalb der Einschätzung des Rechnungshofs in der fraglichen Angelegenheit nicht folgen.

Im Übrigen werde geprüft werden, in welcher Höhe künftig ein einheitlicher Fördersatz in der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Spanne vorgesehen werden könne.

Zur Frage der Vergütung der Geschäftsführung und Verwaltungskräfte hat das Ministerium eingewandt, die Bezahlungen entsprächen den Regelungen der Förderrichtlinie. Es sei anzumerken, dass hinsichtlich „Umsatz“ (Fördermittel und Mitgliedsbeiträge) und Personalverantwortung die Anforderung in den größeren Verbänden denen in einem mittleren Unternehmen entsprechen und die Zuschusshöhe hinsichtlich der Personalausgaben seiner Ansicht nach gerechtfertigt sei.

Arbeitsplatzbeschreibungen und –bewertungen seien durch die Projektträger nicht vorzulegen; eine entsprechende Regelung sei in den Richtlinien nicht getroffen worden. Die Notwendigkeit, jene in allen Einzelfällen nachzufordern und die tarifliche Eingruppierung zu prüfen, werde nicht gesehen. Das Besserstellungsverbot sei berücksichtigt worden.

Das Ministerium teile auch nicht die Auffassung des Rechnungshofs, dass im Rahmen einer Projektförderung bei der Berechnung der Zuschüsse für Personalausgaben hinsichtlich der Lebensalterseinstufung § 27 Absatz 2 BAT-O anzuwenden sei. Im Hinblick auf das Besserstellungsverbot werde für die Vergütung berücksichtigt, welche Lebensalterstufe die jeweilige Person angesichts ihres Alters im öffentlichen Dienst hätte erreichen können. Es könne nicht erwartet werden, dass „Vordienstzeiten“ im öffentlichen Dienst bei der Förderung von Personalstellen in Projekten zugrunde gelegt würden. Dies würde bei der Vielzahl von Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen dazu führen, dass Programme nicht mehr umsetzbar seien.

Hinsichtlich der Zahlung von Leistungszulagen gibt das Ministerium zu bedenken, diese würden nicht aus dem Förderprogramm für die Ausbildungsverbände gezahlt, sondern aus den Verwaltungskostenanteilen der Festbetragsförderung der Auszubildenden im Rahmen des

Bund/Länderprogrammes „Zukunftsinitiative Lehrstellen“ (ZIL). Da die fraglichen Verbände Projektträger im Rahmen der vorgenannten Förderprogramme seien, könnten aus diesen Mitteln auch anteilige Ausgaben für die Verwaltung bzw. Geschäftsführung geleistet werden, soweit keine Doppelförderung einzelner Personalstellen aus verschiedenen Förderprogrammen erfolge. Da im Rahmen der Förderung der Verbände insoweit allerdings volle Personalstellen gefördert worden seien, könne der zusätzliche Arbeitseinsatz nicht innerhalb der Arbeitszeit von mindestens 40 Stunden wöchentlich erfolgen, sondern lediglich als Neben- oder Zusatztätigkeit. Die Verbundgeschäftsführung dürfe dadurch aber nicht beeinträchtigt werden. Es werde nochmals eingehend geprüft werden, ob die vorgenannten Voraussetzungen beachtet worden seien.

- 112 Der Rechnungshof begrüßt das Vorhaben des Ministeriums, in den angesprochenen Fällen, in denen die Eigenmittel deutlich über den angenommenen lagen, die Zuwendungen teilweise zurückzufordern. Er ist jedoch der Auffassung, dass das angewandte Verfahren nicht sachgerecht war. Offenbar war den meisten Zuwendungsempfängern das Vorhaben des Ministeriums, eine Förderung in Höhe von 95 v. H. der Ausgaben vorzunehmen, bekannt. Nur so ist die vom Ministerium ohne weiteres akzeptierte pauschale Angabe eines Eigenmittelanteils von 5 v. H. erklärbar. Ungeachtet dessen, dass es nach dem Subsidiaritätsgrundsatz geboten gewesen wäre, die tatsächlich verfügbaren Eigenmittel einzusetzen, und dies bei der Zuwendungsgewährung zu berücksichtigen, war diese Verfahrensweise auch nicht mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar. Denn Zuwendungsempfängern, die ihre Einnahmen zutreffend in der voraussehbaren Höhe angegeben hatten, wurden dementsprechend geringere Zuschüsse bewilligt. Die tatsächliche Einnahmeentwicklung der Ausbildungsverbände musste bereits nach Vorlage der ersten Zwischenverwendungsnach-

weise und spätestens nach Ablauf des ersten Bewilligungszeitraumes durch Vorlage der Kassenprüfungsprotokolle bekannt sein. Der Rechnungshof hätte erwartet, dass aus vorliegenden Unterlagen für den abgelaufenen und für die folgenden Bewilligungszeiträume Konsequenzen gezogen worden wären. Dadurch hätten Ausgaben, die jetzt erst zurückgefordert werden sollen, von vornherein vermieden werden können.

In der Frage der Beachtung des Besserstellungsverbots vermag der Rechnungshof dem Ministerium nicht zu folgen. Insbesondere die Auffassung, die einschlägige Bestimmung des § 27 BAT-O sei im Rahmen einer Projektförderung nicht zu beachten, ist unzutreffend. Eine Förderung von Personalausgaben, wobei die Vergütungen der Angestellten aufgrund einer Einstufung nach dem Lebensalter bemessen wurden, war unzulässig. Nicht nur in einer entsprechenden Vorschrift des jeweiligen Haushaltsgesetzes seit dem Jahr 1996, sondern auch in den einschlägigen Verwaltungsvorschriften (vgl. Nr. 1.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung – ANBest-P) ist vorgeschrieben, dass in Fällen, in denen – wie hier – die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden, die Beschäftigten des Zuwendungsempfängers nicht besser gestellt werden dürfen als vergleichbare Landesbedienstete. Hieraus und aus der weiteren Bestimmung, dass höhere Vergütungen als nach dem jeweils gültigen BAT nicht gewährt werden dürfen, folgt zum einen, dass die tarifgerechte Eingruppierung der Beschäftigten auf der Grundlage von Tätigkeitsbeschreibungen und –bewertungen, die den Anforderungen des § 22 BAT-O entsprechen muss, hätte erfolgen müssen. Zum anderen hätte die Einstufung für die Grundvergütungen ebenfalls nach den Vorschriften des BAT vorgenommen werden müssen und nicht wie geschehen nach dem Lebensalter. Eine Beachtung dieser Vorschriften hätte bei der Zuwendungsgewährung in allen Fällen eine Einsparung

von Fördermitteln ermöglicht. Die Verfahrensweise des Ministeriums bleibt daher zu beanstanden. Der Rechnungshof erwartet, dass dies bei künftigen Zuwendungsbewilligungen berücksichtigt wird.

**Wertgutachten für Grundstücke  
(Kapitel 07 09)**

**Die Straßenbauverwaltung hat in den Jahren 1996 und 1997 für Gutachten zur Ermittlung des Verkehrswerts von Grundstücken, die im Zusammenhang mit Straßenbauvorhaben erworben wurden, an freie Sachverständige Honorare in Höhe von insgesamt rd. 160 TDM gezahlt. Diese Ausgaben hätten eingespart werden können.**

- 113 Die Straßenbauverwaltung hat in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 an freie Sachverständige für Gutachten zur Ermittlung des Verkehrswerts von Grundstücken insgesamt 160 TDM gezahlt. Die entsprechenden Vergütungen wurden auf der Grundlage des Zeugen- und Sachverständigenentschädigungsgesetzes (ZSEG) ermittelt.

Der Rechnungshof hat dem TMWI vorgehalten, diese Kosten hätten vermieden werden können, wenn die Straßenbauverwaltung die Allgemeinverfügung Nr. 04/1991 des Thüringer Landesamtes für Straßenbau beachtet hätte. Danach seien mit der Erstellung der fraglichen Verkehrswertgutachten die einschlägigen öffentlichen Verwaltungen bzw. Gutachterausschüsse im Wege der Amtshilfe zu beauftragen. Lediglich für besondere Fälle sei das Einschalten spezieller Sachverständiger bzw. vereidigter Bausachverständiger vorgesehen.

In diesen Fällen empfehle es sich aber, die Vergütung der Gutachterleistungen auf der Grundlage der §§ 33 ff. Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) zu vereinbaren. Die danach anfallenden Honorare lägen deutlich unter den bei Anwendung des ZSEG zu zahlenden Vergütungen. Die Honorarermittlung auf der Grundlage des ZSEG habe dazu geführt, wie beispielhaft dargestellte Fälle belegten, dass Vergütungen nahezu den ermittelten Verkehrswert des jeweiligen Grundstücks erreichten und diesen in Einzelfällen sogar überstiegen.

114 Das Ministerium hat zunächst geltend gemacht, die Regelungen der o. a. Allgemeinverfügung würden beachtet. Prinzipiell werde vor der Beauftragung eines öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) mündlich bzw. schriftlich um Amtshilfe ersucht. Wegen Personalmangels seien jedoch das TLVwA und die Landwirtschaftsämter außerstande, fortlaufend Gutachten für die Straßenbauämter zu erstellen. Da aufgrund dessen Amtshilfe nicht möglich sei, würden neben Gutachterausschüssen auch freie Sachverständige mit der Wertermittlung beauftragt.

In der Stellungnahme zu dem ihm übersandten Entwurf dieser Bemerkung hat das Ministerium ausgeführt, nach mehreren Absagen durch das TLVwA habe sich die Straßenbauverwaltung nicht mehr um Amtshilfe bemüht. Es wäre zu begrüßen, wenn die personellen Voraussetzungen für diese Amtshilfe wieder geschaffen würden. Bisher sei jedoch keine Änderung der Situation zu erkennen, so dass die Allgemeinverfügung 04/1991 geändert werden müsse.

Die Zahlung von 160 TDM für die Erstellung von Gutachten hätte nur vermieden werden können, wenn es sich hier ausschließlich um landwirtschaftliche Flächen gehandelt hätte und die Amtshilfe des TLVwA möglich gewesen wäre.

Es müsse auch bedacht werden, dass die betroffenen Grundstückseigentümer schnellstmöglich ein Entschädigungsangebot erwarteten und davon ihre Zustimmung zu Baumaßnahmen abhängig machen würden. Ein monatelanges Warten auf eine Wertermittlung hätte den Beginn dringender Baumaßnahmen gefährdet und könne nicht im Interesse einer schnellen infrastrukturellen Entwicklung des Freistaates Thüringen liegen.

Zur Frage der Anwendung des ZSEG hat das Ministerium zunächst eingewandt, gemäß § 26 Absatz 3 Satz 2 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG) seien freie Sachverständige, wenn sie

von Behörden herangezogen würden, in entsprechender Anwendung dieses Gesetzes zu entschädigen. Im Übrigen könne die HOAI nicht als bedeutend preisgünstiger angesehen werden.

Nunmehr hat es geltend gemacht, in den aufgeführten Fällen würde einem förmlichen Verfahren, nämlich einer Enteignung vorgegriffen. Der Grunderwerb der öffentlichen Hand habe nach den Grundsätzen des Enteignungsrechts zu erfolgen. Verschiedene Landesenteignungsgesetze nähmen ausdrücklich Bezug auf das ZSEG. Aufgrund dessen sei die Anwendung des ZSEG gemäß § 26 Abs. 3 Satz 2 ThürVwVfG möglich. Die Anwendung der HOAI sei nicht zwingend vorgesehen.

115 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Es räumt jetzt zwar die Feststellung des Rechnungshofs ein, dass in Fällen der Bestellung von Sachverständigen weder ein vorheriges schriftliches Amtshilfeersuchen noch eine entsprechende mündliche Anfrage ergangen waren. Dies aber wäre nach der o. a. Amtsverfügung geboten gewesen.

Davon abgesehen halten wir es für nicht einleuchtend, dass angesichts der zwölf vorhandenen Landwirtschaftsämter nicht die Möglichkeit bestanden haben soll, bei diesen im Wege der Amtshilfe Gutachten für evtl. Entschädigungsleistungen bei Grundstückskäufen einzuholen. Die Grundstückspreise selbst hätten zudem vor Ort mit relativ geringem Aufwand bei den Gutachterausschüssen der einzelnen Landkreise in Erfahrung gebracht werden können.

Der Rechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, dass für das Einschalten freier Sachverständiger keine Notwendigkeit bestand. In diesem Zusammenhang ist auch der Einwand des Ministeriums nicht nachvollziehbar, von den Grundstückseigentümern werde ein schnellstmögliches Entschädigungsangebot erwartet und diese machten davon die Zustimmung zur Baumaßnahme abhängig. Mit der Einstellung einer Baumaßnahme in das Bauprogramm des laufenden bzw.

folgenden Haushaltsjahres und damit der Bereitstellung der Haushaltsmittel bestehen genügend Vorlaufzeiten, um den ggf. erforderlichen Ankauf von Grundstücken so rechtzeitig vorzubereiten, dass dies nicht unter Zeitdruck erfolgen muss.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass ein Thüringer Straßenbauamt konsequent den Weg der Amtshilfe beschritten hat, so dass ihm keine Kosten für die Erstellung der in Rede stehenden Gutachten entstanden sind.

Auch den Ausführungen des Ministeriums zur Frage der Anwendung des ZSEG kann nicht gefolgt werden. Der Hinweis, freie Sachverständige seien gemäß § 26 Abs. 3 Satz 2 ThürVwVfG in entsprechender Anwendung des ZSEG zu entschädigen, wenn sie von einer Behörde herangezogen werden, überzeugt ebenso wenig wie das neue Vorbringen, in den fraglichen Fällen sei gerade einem förmlichen Enteignungsverfahren vorgegriffen worden. Der Grundstückserwerb der öffentlichen Hand habe nach den Grundsätzen des Enteignungsrechts zu erfolgen.

Die Vorschriften des § 26 ThürVwVfG gelten nur in einem förmlichen Verwaltungsverfahren. Diese Voraussetzung lag aber in keinem der vom Rechnungshof geprüften Fälle vor. In diesen ging es lediglich um den privatrechtlichen Erwerb von Grundstücken und gerade nicht um die Durchführung eines Enteignungsverfahrens. Insoweit ist die Anwendung des ZSEG nicht zwingend, was das Ministerium auch inzwischen zugestanden hat. Private Sachverständige, die außerhalb der o. a. Verwaltungsverfahren tätig werden, können daher nach anderen einschlägigen Gebührenordnungen – wozu die HOAI zählt – vergütet werden. Es trifft zwar zu, wie vom Ministerium nunmehr geltend gemacht, dass auch die Anwendung der HOAI nicht zwingend vorgesehen ist. Dies wäre jedoch aus Wirtschaftlichkeitsgründen geboten gewesen.

Der Rechnungshof bleibt nach allem bei seiner Auffassung, dass die beanstandeten Ausgaben von 160 TDM vermeidbar gewesen wären.

**Beschaffung von Schneezäunen und Streusalz für den Winterdienst  
(Kapitel 07 09)**

**Die Beschaffung von Schneezäunen sowie von Streusalz für den Winterdienst erfolgte bisher durch das jeweilige Straßenbauamt im Wege der Freihändigen Vergabe. Bei zentraler landesweiter Öffentlicher Ausschreibung dieser Lieferungen hätten bei der erstmaligen Anschaffung der Schneezäune mehr als 100 TDM und bei der Salzbeschaffung jährlich ca. 125 TDM eingespart werden können.**

**Zudem hat die Beschaffung relativ teurer Schneezäune auch für Gebiete, in denen dafür kein spezielles funktionelles Erfordernis bestand, zu Mehrausgaben von mehreren 100 TDM geführt.**

116 Die Straßenbauämter haben Schneezäune und in den meisten Fällen auch Streusalz für den Winterdienst jeweils im Wege der Freihändigen Vergabe beschafft.

Der Rechnungshof hat der Straßenbauverwaltung vorgehalten, aufgrund der dezentralen Beschaffung und der Art der Vergabe, seien Möglichkeiten zu Kosteneinsparungen nicht genutzt worden. Bei einer landesweiten – d. h. zentralen – Öffentlichen Ausschreibung und Beschaffung hätten angesichts der entsprechend großen Mengen wesentlich günstigere Preise als die gezahlten erzielt werden können. Bei der Beschaffung von Streusalz hätten sich Einsparungen von jährlich ca. 125 TDM ergeben. Zudem seien relativ teure Schneezäune angeschafft worden, was allein in den Haushaltsjahren 1995/1996 Mehrausgaben von ca. 215 TDM verursacht hat.

117 Hinsichtlich der beschafften Schneezäune hat das TMWI im Wesentlichen geltend gemacht, in den zurückliegenden Jahren seien von den

Thüringer Straßenbauämtern verschiedene Schneezaunsysteme in Funktionalität, Einsatztechnologie und Qualität erprobt worden. Das fragliche System habe sich in Thüringen am besten bewährt und werde daher in der Regel eingesetzt. Dies sei erforderlich, um einerseits den Forderungen nach Verkehrssicherung im Winter zu entsprechen und andererseits die Kosten zu minimieren. Mehrkosten entstünden zwangsläufig dann, wenn qualitativ minderwertige Systeme eingesetzt würden, die bereits nach einmaligem Einsatz ersetzt oder ergänzt werden müssten. Selbstverständlich würden aber preisgünstigere Systeme dort verwendet, wo Bodenstruktur bzw. Topographie dies zulasse. Die Kritik an der Art der Vergabe sei allerdings berechtigt. Die entsprechende Beanstandung sei mit den Straßenbauämtern kritisch ausgewertet worden.

Zur Beschaffung des Streusalzes für den Winterdienst hatte das Ministerium eingewandt, Bestellung und Abruf des Salzes sei von der Lagerkapazität, den vorhandenen Restsalzmengen und den tatsächlichen Witterungsverhältnissen abhängig. In einer weiteren Stellungnahme hat es ergänzend ausgeführt, die Abnahme des Salzes in der Zeitspanne, in der die günstigen Sommerpreise gelten würden, sei aufgrund der vorhandenen Lagerkapazitäten nur in begrenztem Umfang möglich. Abgesehen davon, dass nach seiner Auffassung eine zentrale Ausschreibung keine Preisvorteile bringe, könnten nur die einzelnen Straßenbauämter kapazitätsabhängige Liefervereinbarungen treffen. Zudem seien die Leistungszeiträume für den Winterdienst und damit die benötigten Salzmengen infolge der in Thüringen vorhandenen topographischen Verhältnisse regional verschieden. Diese Gegebenheit sei zentral nicht bzw. nur mit einem ganz erheblichen Mehraufwand zu steuern.

Insgesamt seien die vom Rechnungshof berechneten Einsparungen sowohl bei den Salzlieferungen als auch bei der Beschaffung von Schneezäunen nicht begründet.

Bezüglich einer zentralen Ausschreibung sei im Übrigen festzuhalten, dass die Struktur der Straßenbauämter und des Landesamtes auf eine möglichst eigenverantwortliche Bewirtschaftung der Mittel ausgerichtet sei und das Landesamt grundsätzlich eine regulierende und kontrollierende Funktion habe. Aufgrund der Aufgabenverteilung seien in der Regel zentrale Ausschreibungen durch das Landesamt nicht vorgesehen. Inwieweit dies bei der anstehenden Strukturänderung der Ämter infolge der Privatisierung des Unterhaltungs- und Betriebsdienstes zu ändern sei, bedürfe weiterer Prüfungen. Hierbei würden die Hinweise des Rechnungshofs berücksichtigt.

- 118 Der Rechnungshof begrüßt die kritische Auswertung des beanstandeten Vergabeverfahrens. Er geht davon aus, dass bei künftigen Beschaffungen das Gebot der Öffentlichen Ausschreibung beachtet wird.

Hinsichtlich der Beschaffung der relativ teuren Schneezäune räumt der Rechnungshof ein, dass das fragliche System in Gebieten mit steiniger Bodenstruktur und ungünstigen topographischen Verhältnissen geeigneter als andere Systeme sein mag. Er ist jedoch der Auffassung, dass für weite Gebiete Thüringens – hierzu zählt beispielsweise der überwiegende Teil des sog. Thüringer Beckens – ein preisgünstigeres Schneezaunsystem hätte beschafft werden können, ohne dass damit Einbußen an Funktionalität, Einsatztechnologie und Qualität verbunden gewesen wären. Dadurch hätten Ausgaben von mehreren 100 TDM vermieden werden können.

Die vom Ministerium angeführten Gründe für das Unterlassen einer zentralen Ausschreibung bei größeren Materialmengen – insbesondere bei der Beschaffung von Streusalz – überzeugen nicht. Durch entsprechende Erfahrungen auch anderer Bundesländer ist belegt, dass bei einer zentralen Beschaffung aufgrund der dann regelmäßig gewährten Mengenrabatte im Vergleich mit einer dezentralen Beschaffung erhebliche Preisvorteile zu erzielen sind.

Davon abgesehen vermag der Rechnungshof nicht zu erkennen, dass durch eine zentrale Beschaffung die eigenverantwortliche Bewirtschaftung der Mittel in den unteren Behörden beeinträchtigt wird. Ebensovienig stichhaltig ist der Hinweis des Ministeriums auf die begrenzte Lagerkapazität der Straßenbauverwaltung, zumal die Liefer- und Abnahmemodalitäten den Erfordernissen entsprechend mit dem Auftragnehmer zu vereinbaren wären.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Feststellung, dass bei der für Thüringen durchschnittlich benötigten Streusalzmenge pro Winterperiode durch eine zentrale Beschaffung eine jährliche Einsparung von ca. 125 TDM hätte erreicht werden können.

Entsprechendes gilt auch hinsichtlich der Schneezäune. Nach Recherchen des Rechnungshofs hätten bei einer zentralen Beschaffung der Schneezäune (insgesamt ca. 48 km) unter Berücksichtigung branchenüblicher Mengenrabatte Ausgaben von mehr als 100 TDM eingespart werden können.

Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass das Ministerium in seinen – im Zusammenhang mit der Privatisierung des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes – unter Berücksichtigung der vorstehenden Hinweise angekündigten jährlichen Überprüfungen der Ausschreibungsmodalitäten die Vorteile einer zentralen Beschaffung von Massengütern erkennen und dementsprechend verfahren wird.

## **Technologieförderung - Doppelförderungen (Kapitel 07 14)**

**Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur hat im Rahmen der Technologieförderung Zuwendungen auf Abschreibungen gewährt, wodurch Doppelförderungen möglich wurden. Ein Beschluss des Thüringer Landtags auf Überprüfung dieser Zuwendungen wurde nicht beachtet.**

- 119 Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1997 vom 3. April 1997 beanstandet, im Rahmen der Technologieförderung seien Zuschüsse auf Abschreibungen gewährt worden, obwohl bereits Zuwendungen zu den Anschaffungskosten der entsprechenden Wirtschaftsgüter bewilligt worden waren. Er hatte das Ministerium u. a. aufgefordert, bei allen nach der fraglichen Richtlinie geförderten Maßnahmen zu prüfen, ob vergleichbare Doppelförderungen vorgenommen worden seien und ggf. überzahlte Beträge zurückzufordern (Vorlage 2/1099, Tn. 118). Der Thüringer Landtag hat in seiner Sitzung am 11. Juli 1997 zu Tn. 115 bis 122 der Bemerkungen den Beschluss gefasst: „Den Bemerkungen des Rechnungshofs wird beigetreten.“

Im Übrigen hat die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Bemerkungen zugesagt, im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung würden bei Verdacht auf Doppelförderung entsprechende Nachforschungen eingeleitet und ggf. zu viel ausgereichte Zuwendungen zurückgefordert.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium im Jahr 1998 aufgrund weiterer Prüfungen mehrere Fälle mitgeteilt, bei denen in den Jahren 1993 bis einschließlich 1995 Doppelförderungen dadurch entstanden seien, dass neben Zuwendungen zu den Anschaffungskosten von Wirtschaftsgütern im Rahmen der Richtlinie zur Strukturhilfe für kleine und mittlere Unternehmen im Forschungs- und Entwicklungs-

Dienstleistungsbereich (FuE-Strukturhilfeprogramm/FES) auch darauf vorgenommene Abschreibungen bezuschusst worden seien.

Mehrere Zuwendungsempfänger hätten Abschreibungen auf Ausrüstungen abgerechnet, deren Anschaffung bereits – teilweise zu 100 v. H. – gefördert worden sei. In einem Fall habe das Ministerium Wirtschaftsgüter, zu deren Anschaffung es in den Vorjahren selbst Zuschüsse gewährt habe, über die Anerkennung von Abschreibungen als zuwendungsfähige Kosten nochmals gefördert. In einem anderen Fall habe es sogar mit demselben Zuwendungsbescheid sowohl die Anschaffung von Vermögensgegenständen als auch die darauf vorgenommenen Abschreibungen gefördert.

In allen Fällen seien die Verwendungsnachweise von der Verwaltung insoweit unbeanstandet geprüft worden.

- 120 Das TMWI hat eine Doppelförderung in den fraglichen Fällen eingeräumt und den Rechnungshof über die insoweit geltend gemachten Rückforderungen unterrichtet. Es hat weiter mitgeteilt, mit Inkraftsetzen einer Nachfolgerichtlinie im Jahr 1995 erfolge eine Abschreibungsförderung nicht mehr.

In einer weiteren Stellungnahme hat das Ministerium eingewandt, bei dem in den Bemerkungen 1997 aufgegriffenen Fall habe es sich um eine als Sondermaßnahme „Förderung der Mikroelektronik Thüringens“ ausgewiesene Projektförderung gehandelt. Diese Einzelfallentscheidung könne nicht einer Richtlinie zugeordnet werden. Die Beanstandungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 1998 hätten aber Fördervorgänge auf der Grundlage der „Richtlinie zur Strukturhilfe für kleine und mittlere Unternehmen im Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungsbereich“ betroffen. Eine Übertragung der für ein formal anderes Fördersegment getroffenen Feststellungen erscheine somit nicht gerechtfertigt. Insoweit könne von einem Versäumnis des

TMWI – gar einer Nichtbeachtung eines Beschlusses des Thüringer Landtags – keine Rede sein.

Davon unbenommen seien in allen erkennbaren Fällen eines sich im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung bei Technologiefördermaßnahmen aufgezeigten Verdachts auf Doppelförderung umfassende Nachforschungen angestellt und ggf. zu viel ausgereichte Zuwendungen zurückgefordert worden.

- 121 Der Einwand des Ministeriums, es handele sich bei dem in den Bemerkungen 1997 dargestellten Fall um eine Sondermaßnahme, die keiner Richtlinie zugeordnet werden könne, so dass eine Gleichsetzung mit den nach der fraglichen Richtlinie geförderten Fällen nicht gerechtfertigt sei, ist nicht stichhaltig. Zum einen war im fraglichen Zeitraum die Förderung von Kosten, hier Abschreibungen, im Bereich der Technologieförderung nur auf der Grundlage der Richtlinie möglich, anhand der sowohl der in Rede stehende Einzelfall als auch die hier erwähnten Fälle der Technologieförderung zu bewerten sind. Zum anderen hat der Rechnungshof in der erwähnten Bemerkung mehrfach auf die fragliche Richtlinie verwiesen und ausdrücklich gefordert, alle danach geförderten Maßnahmen zu überprüfen. Zudem hat die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zu der Bemerkung (Zu Tn. 115 – 118), also dem angeblichen Sonderfall, selbst ausgeführt: „Die zweckentsprechende Verwendung der in den vergangenen Jahren nach der betreffenden Richtlinie ausgereichten Zuwendungen ...“. Damit steht fest, dass sich das TMWI bewusst war, bei welchen geförderten Maßnahmen im Hinblick auf mögliche Doppelförderungen eine Überprüfung zu erfolgen hatte.

Unbeschadet der in den genannten Fällen festzustellenden Mängel des Verfahrens bei der Gewährung der Zuwendungen und der offenkundig unzulänglichen Prüfung der Verwendungsnachweise hält es der Rechnungshof für nicht hinnehmbar, dass die in den Bemerkungen 1997

angemahnte Überprüfung der einschlägigen Fälle offenbar erst aufgrund einer erneuten Mitteilung des Rechnungshofs erfolgt ist und erst danach Rückforderungsverfahren eingeleitet wurden. Aufgrund des oben zitierten Beschlusses des Thüringer Landtags, der damit auch der eingangs wiedergegebenen Forderung des Rechnungshofs beigetreten ist, hätte der Rechnungshof erwartet, dass die entsprechenden Überprüfungen zeitnah und sorgfältig vorgenommen werden.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Einschätzung, dass der in Rede stehende Beschluss des Thüringer Landtags vom Ministerium nicht im gebotenen Maße umgesetzt wurde.

**Technologieförderung – Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen  
(Kapitel 07 14)**

**Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur hat aufgrund der Richtlinie Strukturhilfe für kleine und mittlere Unternehmen im Forschungs- und Entwicklungs-Dienstleistungsbereich (FuE-Strukturhilfeprogramm/FES) in beträchtlichem Umfang Zuwendungen gewährt. Insbesondere durch Unterlassen der vorgeschriebenen Abstimmung mit anderen Zuwendungsgebern wurden Projekte doppelt gefördert bzw. es wurden Ausgaben mehrfach als zuwendungsfähig anerkannt.**

122 Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Förderung wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen durch das Land untersucht. Er hat dabei in erheblichem Umfang schwerwiegende Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen festgestellt.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium u. a. mitgeteilt, verschiedene Zuwendungsempfänger hätten Personalaufwendungen gleichzeitig bei verschiedenen Zuwendungsgebern und Projekten abgerechnet. Eine Überprüfung habe ergeben, dass von Unternehmen für einzelne Mitarbeiter Personalausgaben in einem Umfang geltend gemacht worden seien, die insgesamt eine Arbeitszeit von mehr als 20 sogenannten Mannmonaten pro Kalenderjahr vorausgesetzt hätten.

Auch seien teilweise Ausgaben für die Anschaffung von Wirtschaftsgütern sowie für andere Leistungen bei mehreren Projekten und gegenüber verschiedenen Zuwendungsgebern abgerechnet worden.

Weiter sei die Anschaffung von Wirtschaftsgütern gefördert worden, die bereits über andere Programme des Bundes gefördert worden sei.

Mangels Abstimmung der verschiedenen Zuwendungsgeber seien dadurch teilweise Voll- bzw. Überfinanzierungen entstanden.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium vorgeworfen, es habe seine Kontrollaufgaben nur ungenügend wahrgenommen. Dies sei dadurch begünstigt worden, dass die Vorlage lediglich einfacher Verwendungsnachweise gefordert worden sei. Schon anhand der Förderanträge hätte erkannt werden müssen, dass sich die betreffenden Einrichtungen zu einem erheblichen Teil aus Projektförderungen des Bundes oder anderer öffentlicher Zuwendungsgeber finanzierten. Sowohl bei der Abstimmung mit anderen Fördermittelgebern als auch bei der Gewährung und Abrechnung der Zuwendungen sei nicht mit der gebotenen Sorgfalt verfahren worden.

123 Das TMWI hat eine Mehrfachabrechnung von Personalkosten sowie von Aufwendungen für Investitionen oder Leistungen bestätigt und mitgeteilt, in welchem Umfang entsprechende Rückforderungen von Zuwendungen erfolgt seien.

Hinsichtlich der angemahnten Abstimmungen zwischen den verschiedenen Zuwendungsgebern im Zusammenhang mit dem Bearbeiten eines Zuwendungsantrags hat es zunächst eingewandt, das durchgängige Herbeiführen des Einvernehmens über die zu finanzierenden Maßnahmen/Ausgaben mit anderen Zuwendungsgebern – z. B. Bund, EU und verschiedenen Stiftungen – hätte eines nicht leistbaren Arbeitsaufwands bedurft. Ein derartiger Aufwand erscheine nur in besonders begründeten Einzelfällen als vertretbar. Zudem sei sowohl bei der Antragstellung als auch im Verwendungsnachweis von der vom Fördermittelnehmer abzugebenden Erklärung mit Verweis auf deren subventionserhebliche Relevanz gemäß dem Strafgesetzbuch auszugehen.

Im Übrigen sei den Zuwendungsnehmern zwischenzeitlich vorgegeben worden, wie die geforderten Angaben im Rahmen der Bearbeitung von Fördervorgängen detaillierter zu fassen seien. Auch werde

erwogen, einfache Verwendungsnachweise in diesem Fördersegment nicht mehr zuzulassen.

In einer weiteren Stellungnahme hat das Ministerium vorgebracht, aus der Tatsache, dass Einrichtungen sich zu einem erheblichen Teil aus Projektförderungen von verschiedenen Zuwendungsgebern finanzieren, könne nicht die Notwendigkeit abgeleitet werden, für alle anstehenden Fördervorgänge mit anderen Zuwendungsgebern Einvernehmen über die zu finanzierenden Maßnahmen/Ausgaben herbeizuführen. Die einschlägige Bestimmung (VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO) bedinge, dass bei der Antragsbearbeitung bekannt sein müsse, ob für eine Einrichtung oder ein Vorhaben Zuwendungen bei mehreren Stellen beantragt worden bzw. von diesen zu erwarten seien. In diesen Fällen würden „gemäß dem aktuellen Arbeitsregime“ die entsprechenden Abgleichungen vorgenommen.

- 124 Der Rechnungshof begrüßt zwar, dass seitens des Ministeriums zwischenzeitlich eine eingehende Überprüfung der vom Rechnungshof aufgegriffenen Fälle erfolgt ist. Er erwartet aber, dass künftig solche Prüfungen bereits bei Gewährung der Zuwendungen und im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgen. Der Rechnungshof hält daher die Auffassung des Ministeriums, eine Abstimmung zwischen verschiedenen Zuwendungsgebern bei gemeinsamer Förderung sei wegen des damit verbundenen Aufwands nur im begründeten Einzelfall leistbar, für nicht vertretbar. Er verweist nochmals auf die Bestimmungen der VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO, wonach bei einer Förderung durch mehrere Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens zu einzelnen definierten Punkten, z. B. über die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben sowie die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen, Einvernehmen herbeizuführen ist. Die vom Ministerium geäußerte Meinung, daraus könne nicht die Notwendigkeit abgeleitet werden, dass in solchen Fällen durchgängig so zu verfahren sei, wird nicht geteilt. Zum einen handelt

es sich bei der genannten Verwaltungsvorschrift um eine zwingende Bestimmung (Mussvorschrift). Zum anderen ist die Notwendigkeit ihrer Beachtung durch die Feststellungen des Rechnungshofs hinreichend belegt. Im Übrigen besteht die Möglichkeit dazu schon deshalb, weil aus den betreffenden Förderanträgen in der Regel das Zusammentreffen verschiedener Fördergeber ersichtlich ist. Der Rechnungshof begrüßt, dass in derartigen Fällen nunmehr die erforderlichen Abgleichungen vorgenommen werden. Da dem Ministerium bekannt ist, dass die fraglichen Einrichtungen überwiegend von verschiedenen öffentlichen Zuwendungsgebern gefördert werden, muss aber auch erwartet werden, dass ggf. entsprechende Nachfragen erfolgen.

Es ist für den Rechnungshof angesichts der aufgezeigten Mängel unverständlich, dass die Notwendigkeit der Einführung eines praktikablen Verfahrens zur Kontrolle solcher Förderumstände in allen einschlägigen Fällen vom Ministerium offenbar noch immer nicht erkannt wird. Er erwartet, dass die geltenden Vorschriften künftig beachtet werden und unverzüglich ein entsprechendes Verfahren – ggf. unter Nutzung der Informationstechnik – entwickelt wird.

## BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08

### Hilfe zur Pflege in Einrichtungen (Kapitel 08 20)

**Das Land trägt bisher allein bei einem Landesfachkrankenhaus die Betreuungskosten für ca. 30 Hilfeempfänger. Die insoweit bisher entstandenen Ausgaben in Höhe von rd. 2 Mio. DM hätten vermieden werden können, wenn das Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme von Leistungen der Pflegekasse geschaffen hätte.**

125 Mit Einführung der II. Stufe der Pflegeversicherung zum 1. Juli 1996 haben vollstationär betreute Personen in anerkannten Pflegeeinrichtungen nach entsprechender Einstufung durch den medizinischen Dienst der Krankenkassen Anspruch auf Leistungen der Pflegekassen.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat dem TMSG vorgeworfen, allein bei einem Landesfachkrankenhaus hätte für 30 zu betreuende Personen Anspruch auf Leistungen durch die Pflegekassen bestanden, wenn rechtzeitig entsprechende Maßnahmen getroffen worden wären. Dadurch seien für das Land vermeidbare Ausgaben von rd. 2 Mio. DM entstanden. Zwar habe der medizinische Dienst der Krankenkassen Pflegebedürftigkeit der Betroffenen im Sinne des Gesetzes bestätigt. Die Pflegekasse der AOK habe eine Kostenübernahme aber mit der Begründung abgelehnt, es handele sich bei dem Teil des Landesfachkrankenhauses, in dem die Pflegebedürftigen betreut werden, nicht um eine Pflegeeinrichtung im Sinne der §§ 71 ff. SGB XI.

Die Einrichtung habe schon im Jahr 1995 bei der Pflegekasse den Abschluss eines Versorgungsvertrages gemäß § 72 SGB XI beantragt,

der Voraussetzung für die mögliche Anerkennung als entsprechende Pflegeeinrichtung und somit für Leistungen der Pflegekassen sei. Dieser sei aber abgelehnt worden und das Ministerium habe es nicht als sinnvoll angesehen, dagegen Widerspruch einzulegen.

Es sei zu beanstanden, dass bis heute keine Maßnahmen getroffen worden seien, um eine Inanspruchnahme von Leistungen der Pflegekasse zu ermöglichen.

126 Das TMSG hat erwidert, es teile die Auffassung der Staatlichen Rechnungsprüfungsstelle, wonach die Voraussetzungen zum Abschluss eines Versorgungsvertrages im Sinne des § 72 SGB XI schnellstmöglichst zu schaffen seien.

Das TMSG habe seit längerem mit den Landesverbänden der Pflegekassen und den im Behindertenbereich tätigen Trägerverbänden verhandelt. Die Ergebnisse seien in einer Empfehlung niedergelegt, wonach Leistungen nach § 43 Abs. 1 SGB XI auch in (Teil-) Einrichtungen für Behinderte gewährt werden, bei denen die gesetzlichen Voraussetzungen, hier das Kriterium der wirtschaftlich selbstständigen Verwaltungseinheit, für den Abschluss eines Versorgungsvertrages vorlägen.

Bei dem fraglichen Krankenhaus seien bereits seit dem Jahr 1992 neben Enthospitalisierungsmaßnahmen „interne Strukturierungen“ vorgenommen worden, um in der Folge mit den Kostenträgern über den Abschluss eines Versorgungsvertrages verhandeln zu können.

Im April 1998 habe die Einrichtung auch erneut einen entsprechenden Antrag für 30 Patienten gestellt, der bis heute noch nicht beschieden worden sei.

127 Nach Auffassung des Rechnungshofs waren die bisherigen Aktivitäten des TMSG unzureichend. So wurde es mit Einführung der Pflegeversicherung versäumt, einen Teil der betreffenden Einrichtung im Sinne

des SGB XI umzuwidmen. Zumindest hätten Regelungen für die Hilfeempfänger getroffen werden müssen, deren Pflegebedürftigkeit anerkannt war, die jedoch aus verschiedenen Gründen nicht in andere Pflegeeinrichtungen verlegt werden konnten.

Er weist nochmals darauf hin, dass die in den genannten Fällen entstehenden Kosten solange vom Land zu tragen sind als der o. a. Versorgungsvertrag nicht abgeschlossen ist. Diese betragen zurzeit monatlich 4.800 DM je Pflegebedürftigen abzüglich des ggf. einzusetzenden Einkommens und Vermögens sowie von bis zu 500 DM, die derzeit nach § 43 a SGB XI durch die Pflegekasse gewährt werden. Der Landeshaushalt wird somit weiter mit erheblichen Ausgaben belastet, die ggf. von den Pflegekassen zu übernehmen wären.

Der Rechnungshof erwartet, dass nunmehr umgehend Maßnahmen getroffen werden, um die Voraussetzungen für den notwendigen Abschluss eines Versorgungsvertrags zu schaffen.

## **Betreutes Wohnen für Behinderte (Kapitel 08 22)**

**Die Förderung der Versorgung Behinderter über die Wohnform „Betreutes Wohnen“ als wesentlich kostengünstigere Alternative zur Betreuung in Wohnheimen erfolgt – auch mangels einer schlüssigen Konzeption des Thüringer Ministeriums für Soziales und Gesundheit – nicht in ausreichendem Maße. Die Möglichkeit, jährlich Haushaltsmittel von bis zu rd. 5,4 Mio. DM einzusparen, wird daher nicht genutzt.**

128 Das Land Thüringen gewährt seit 1. Januar 1993 Zuwendungen an freigemeinnützige oder kommunale Träger für Wohngemeinschaften Behinderter im Sinne des § 39 Bundessozialhilfegesetz (BSHG), wonach Personen, die nicht nur vorübergehend körperlich, geistig oder seelisch behindert sind, Eingliederungshilfe gewährt wird. Gefördert werden dabei Sachkosten und die Personalkosten für Betreuungsfachkräfte.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat dem Ministerium mitgeteilt, es gebe einen beachtlichen Kreis von in Wohnheimen betreuten Hilfeempfängern, bei denen die kostengünstigere Variante des Betreuten Wohnens den Anforderungen genügen würde. Eine schrittweise Ausgliederung von zurzeit ca. 270 Hilfeempfängern (15 v. H. der vollstationär untergebrachten ca. 1.800 Hilfeempfänger) aus den Wohnheimen und ihre Überführung in Einrichtungen des Betreuten Wohnens würde zu einer sukzessiven Entlastung des Haushalts – Eingliederungshilfe für Behinderte – führen und letztlich Einsparungen von mindestens 5,4 Mio. DM jährlich ermöglichen.

Zudem sei die Möglichkeit des Betreuten Wohnens eine sinnvolle Alternative zur stationären und ambulanten Hilfe. Damit werde Hilfe zur

Selbsthilfe geleistet und gleichzeitig die Intervention von Fachpersonal in akuten Problemsituationen sicher gestellt. Das Betreute Wohnen sei daher die fachlich anerkannte und angemessene Lebens- und Wohnform für den betroffenen Personenkreis.

Es sei erforderlich, konkrete konzeptionelle Vorstellungen zum weiteren Ausbau des Betreuten Wohnens im Kontext mit den vollstationären Betreuungsformen zu entwickeln.

129 Das TMSG hat erwidert, die Haushaltsmittel zur Förderung des Betreuten Wohnens hätten sich seit dem Jahr 1994 (2,4 Mio. DM) annähernd verdoppelt und die Anzahl der förderfähigen Projekte habe sich verdreifacht (1994: 13 Maßnahmen; 1997: 38 Maßnahmen).

Grundsätzlich sei der weitere Aufbau von betreuten Wohngemeinschaften und betreuten Einzelwohnungen zu begrüßen. Mit einer kurzfristigen Umschichtung in diesem Bereich sei jedoch nicht zu rechnen, da die praktische Umsetzung vielfältige Probleme aufwerfe. Ein wesentliches Hindernis bestehe darin, dass es einen Rechtsanspruch auf stationäre Unterbringung gebe. Die Förderung des Betreuten Wohnens hingegen sei eine freiwillige Leistung des Landes. Infolgedessen habe eine Umschichtung von einer Pflichtaufgabe hin zu einer freiwilligen Leistung auf Grund der allgemeinen Einsparzwänge im Landeshaushalt zurzeit wenig Aussicht auf Erfolg. Auch müsse bei einer umfassenden Ausweitung des Angebotes des Betreuten Wohnens parallel dazu eine Reduzierung der Anzahl der stationären Wohnheimplätze vorgenommen werden.

Im Übrigen hat das TMSG eingeräumt, 14 bis 16 v. H. der bisher vollstationär untergebrachten Hilfeempfänger in Thüringen (rd. 270 Fälle) könnten in unabhängige Betreuungsformen, d. h. in das Betreute Wohnen, überführt werden.

130 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass es eine schlüssige Konzeption zum Ausbau des Betreuten Wohnens entwickelt hat.

Bei dem betroffenen Personenkreis handelt es sich um Behinderte im Sinne des § 39 BSHG. Damit besteht ein Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe, und zwar unabhängig von der Art ihrer Unterbringung. Es handelt sich also ggf. nicht – wie vom Ministerium vorgebracht – um eine freiwillige Leistung. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die erforderliche Hilfe außerhalb von Heimen gemäß § 3 a BSHG sogar Vorrang hat.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass bei der Umsetzung der in Rede stehenden Betreuungsform praktische Schwierigkeiten entstehen. Er ist jedoch der Auffassung, dass im Vergleich hiermit nicht zuletzt den dargelegten Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten ein erheblich größeres Gewicht beizumessen ist. Um einen tatsächlichen Einspareffekt zu erzielen, ist es allerdings notwendig, parallel zur Ausweitung des Angebotes an Formen des Betreuten Wohnens die Anzahl der stationären Wohnheimplätze zu verringern.

Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die Ergebnisse einer vom TMSG im Jahr 1997 in Auftrag gegebenen Studie hinsichtlich der Qualitätsstandards für Betreutes Wohnen von geistig und/oder körperlich Behinderten. Danach wurden 10 v. H. der Teilnehmer am Betreuten Wohnen vorher in stationären Einrichtungen betreut, ca. 75 v. H. der Hilfeempfänger lebten vorher bei Angehörigen oder selbständig und die übrigen 15 v. H. kamen aus anderen Einrichtungen, z. B. Jugendheimen. Auch daraus folgt, dass für einen nicht unbeträchtlichen Anteil des Personenkreises potentieller Hilfeempfänger die Kosten für die Betreuung in Wohnheimen von Anfang an vermieden werden könnten, wenn ausreichende Möglichkeiten des Betreuten Wohnens vorhanden wären. Der Landeshaushalt würde damit, insbesondere in künftigen Jahren, erheblich entlastet.

Der Rechnungshof hält es für geboten, nunmehr unverzüglich eine entsprechende Konzeption zu erarbeiten.

**Gewährung von Fördermitteln nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz bzw. Thüringer Krankenhausgesetz für Investitionen (Kapitel 08 29)**

**Durch die bestehenden Regelungen zur Förderung von Investitionen im Bereich der Krankenhäuser werden eine ordnungsgemäße Vergabe und Kontrolle der zweckentsprechenden, sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel nicht hinreichend gewährleistet. Auf Grund einer Vielzahl festgestellter Mängel empfiehlt der Rechnungshof, unverzüglich ergänzende landesrechtliche Regelungen zu erlassen.**

- 131 Die Investitionskosten der Krankenhäuser werden auf der Grundlage der einschlägigen Vorschriften des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (§ 9 KHG) und des Thüringer Krankenhausgesetzes (§§ 10 ff. Thür KHG) gefördert. Hierauf haben die Krankenhäuser bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen einen Rechtsanspruch.

Das Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit hat die Investitionskosten der Krankenhäuser nach dem KHG und dem ThürKHG in den Jahren 1991 bis 1997 mit insgesamt 2.546,3 Mio. DM gefördert. Davon entfielen 1.506,2 Mio. DM auf die Einzelförderung von Investitionen sowie 1.040,1 Mio. DM auf die pauschale Förderung.

Über Ergebnisse einer Prüfung der Verwaltung und Verwendung pauschaler Fördermittel im Sinne des § 12 ThürKHG hat der Rechnungshof in seinen Bemerkungen 1998 (Tn. 120 ff.) berichtet. Bei einer Prüfung der Vergabe und zweckentsprechenden Verwendung von im Wege der Einzelförderung von Investitionsmaßnahmen gewährten Mitteln (§ 9 Absatz 1 KHG, § 10 ThürKHG) hat er ebenfalls erhebliche Mängel festgestellt.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium mitgeteilt, diese seien im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die landesrechtlichen gesetzlichen Regelungen unzureichend seien, ergänzende Verwaltungsvorschriften fehlten bzw. Verwaltungsvorschriften angewendet würden, die für Fördermaßnahmen auf einer völlig anderen Rechtsgrundlage erlassen worden seien.

Die im ThürKHG getroffenen Regelungen zu Vergabe, Bescheiderteilung, Gültigkeit von Nebenbestimmungen, Widerruf und Rückerstattung von Fördermitteln reichten nicht aus, um einen zweckentsprechenden, sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der zur Verfügung stehenden Fördermittel zu gewährleisten. Eigenständige Verwaltungsvorschriften seien aber nicht erlassen worden. Die daher herangezogenen Verwaltungsvorschriften für die Gewährung von Zuwendungen würden jedoch dem Anliegen der Förderung nicht umfassend gerecht. So seien die in den Förderbescheiden als Nebenbestimmung aufgeführten Regelungen des Zuwendungsrechts ausschließlich auf dieses ausgerichtet und berücksichtigen die Besonderheiten der gesetzlich geregelten Investitionsförderung nach dem KHG nur unzureichend.

Der Rechnungshof halte es daher für notwendig, um die Erfüllung und Umsetzung des gesetzlichen Anspruchs auf Investitionsförderung nach dem KHG zu gewährleisten, das Nähere der Förderung – wie in § 11 KHG vorgesehen – durch landesrechtliche Vorschriften zu bestimmen.

132 Das Ministerium hat im Dezember 1998 mitgeteilt, die Auffassung des Rechnungshofs, für die Förderung des Krankenhausbaus seien eigene Förderrichtlinien zu erlassen, werde geteilt. Zurzeit würden Entwürfe für Richtlinien zur Investitionsförderung (§ 10 ThürKHG) und zur Pauschalförderung (§ 12 ThürKHG) erarbeitet. Die Umsetzung

der in Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs gegebenen Hinweise und Empfehlungen werde in diesem Zusammenhang geprüft.

Zum aktuellen Sachstand teilte das TMSG im April 1999 mit, der Bedarf einer Novellierung des ThürKHG, die der Rechnungshof in seinen Bemerkungen 1998 (T. 120 ff. a. a. O.) auf Grund einer entsprechenden Ankündigung des Ministeriums nochmals empfohlen hatte, sei unter Einbeziehung der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs differenziert geprüft worden. Hinsichtlich der Anpassung der Krankenhausplanung und der zu erwartenden Änderungen der bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen durch die Gesundheitsstrukturreform, die voraussichtlich im Laufe dieses Jahres in Kraft treten werde, ergebe sich auch außerhalb der Finanzierungsregelungen die Notwendigkeit einer Änderung des ThürKHG. Eine umfassende Gesetzesnovellierung mit den erforderlichen parlamentarischen Verfahren erscheine jedoch im Hinblick auf das Ende dieser Legislaturperiode kurzfristig nicht realisierbar.

Der Erstentwurf einer Richtlinie zu § 10 ThürKHG (Einzelförderung) sei auf Arbeitsebene erstellt und werde nunmehr in die hausinterne Abstimmung gegeben. Der Arbeitsentwurf einer Richtlinie zur pauschalen Förderung (§ 12 ThürKHG), der auch die Prüfung und Verwendung der pauschalen Fördermittel regelt, befinde sich in der hausinternen Abstimmung. Der Erlass einer weiteren Richtlinie zu speziellen Fördertatbeständen (§ 13 ThürKHG) sei beabsichtigt; ein erster Arbeitsentwurf sei in Vorbereitung.

133 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass zwischenzeitlich Entwürfe von Förderrichtlinien teilweise vorliegen. Er hält jedoch den derzeitigen Arbeitsstand für unzureichend. So wird darauf hingewiesen, dass seitens des Ministeriums bereits Ende des Jahres 1997 akuter Handlungsbedarf hinsichtlich einer Überarbeitung des gesamten Prüf-

verfahrens der zweckentsprechenden Verwendung von pauschalen Fördermitteln eingeräumt worden war. Der Erlass einer entsprechenden Richtlinie ist jedoch erst so weit gediehen, dass derzeit ein „Arbeitsentwurf“ im Hause des TMSG abgestimmt wird.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass für die Investitionsförderung auch in den nächsten Jahren, zumindest bis zum Jahr 2004, im Landeshaushalt erhebliche Mittel – nahezu 2 Mrd. DM – bereit gestellt werden dürften, und zwar gemäß Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) in Höhe von etwa 1,6 Mrd. DM, über das Landeskrankenhausbauprogramm ca. 50 Mio. DM und an pauschalen Fördermitteln etwa 250 bis 300 Mio. DM. Angesichts des Umfangs der derzeit bereits laufenden Investitionsvorhaben, der geplanten Krankenhausneubauten und der Tatsache, dass mit den bis zum Jahr 2004 bereitzustellenden Fördermitteln der gesamte Investitionsbedarf der Thüringer Krankenhäuser nicht voll gedeckt werden kann, ist es unerlässlich, die entsprechenden Mittel sparsam und wirtschaftlich zu bewirtschaften und deren Verwendung straff zu kontrollieren. Der Rechnungshof hält es daher für geboten, die notwendigen Regelungen nunmehr umgehend zu erlassen.

Hinsichtlich der angekündigten Novellierung des ThürKHG, die allerdings auch wegen der bevorstehenden und ggf. zu berücksichtigenden Änderung bundesgesetzlicher Regelungen in dieser Legislaturperiode nicht mehr möglich sein soll, empfiehlt der Rechnungshof, zumindest bezüglich der Finanzierungsregelungen des ThürKHG die Vorbereitung einer Novellierung des Gesetzes mit Nachdruck voranzutreiben. Weitere erhebliche zeitliche Verzögerungen bis zur Verabschiedung des Änderungsgesetzes zum ThürKHG sollten angesichts des seit langem bestehenden Handlungsbedarfs vermieden werden.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 15****Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften**

**Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der bei den Hochschulen gebildeten Studentenschaften weist teilweise erhebliche Mängel auf.**

**Die Aufsicht des Landes über diese Körperschaften wurde nur unzulänglich ausgeübt.**

- 134 Die Studierenden einer Hochschule bilden die jeweilige Studentenschaft. Diese sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts und als solche Glied der Hochschule. Sie stehen unter der Rechtsaufsicht des Landes, die vom Rektor der Hochschule ausgeübt wird. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erheben die Studentenschaften von den Studierenden Beiträge, die nach einem Haushaltsplan zu bewirtschaften sind.

Der Rechnungshof hat – unter Einschaltung seiner Rechnungsprüfungsstellen – bei sechs Hochschulen des Landes die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften in den Jahren 1995 bis 1997 geprüft.

Er hat festgestellt, dass der Mehrzahl der bei den Studentenschaften Verantwortlichen die Vorschriften und Verfahren einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung nicht bekannt waren. Unkenntnis auf dem Gebiet des Kassenwesens und hinsichtlich der Behandlung von Einnahmen und Ausgaben haben zu erheblichen Verstößen bei der Mittelverwaltung geführt. So waren z. B. teilweise Jahresrechnungen nicht vorhanden oder nicht prüfbar, Einnahmen und Ausgaben nicht nachgewiesen, Einnahmen mit

Ausgaben verrechnet oder Bankguthaben (Festgeld) nicht im Jahresabschluss erfasst. In anderen Fällen wurden Darlehen und Aufwendungen für Gerätebeschaffungen aus dem Bestand der Handkassen gezahlt. Bei den meisten Einrichtungen fehlten Inventarverzeichnisse.

Des Weiteren wurde festgestellt, dass die jeweiligen Rektoren der Hochschulen die ihnen übertragene Rechtsaufsicht über die Studentenschaften nur unzureichend wahrgenommen haben. So waren die Haushaltspläne der Studentenschaften von den Rektoren nicht genehmigt worden, obwohl dies zu deren gesetzlichen Pflichten gehört. Auch die im Einvernehmen mit dem Finanzminister vorzunehmende Entlastung zur Haushaltsrechnung (§ 109 Abs. 3 LHO) ist durchweg nicht erfolgt.

135 Der Rechnungshof hat dem TMWFK empfohlen, den Studentenschaften Anleitungen zur Haushaltsführung an die Hand zu geben, weil die für die Studentenschaften Verantwortung tragenden Studenten sehr häufig wechseln und im Allgemeinen über keine Ausbildung auf dem Gebiet der Haushalts- und Wirtschaftsführung verfügen.

Der Rechnungshof hat das Ministerium zudem aufgefordert, die Rektoren der Hochschulen zur pflichtgemäßen Wahrnehmung der Aufsicht anzuhalten. Es sei insbesondere zu gewährleisten, dass die Aufstellung der Haushalte und die Rechnungen der Studentenschaften einer regelmäßigen Kontrolle unterzogen würden.

136 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zunächst auf die den Prüfungszeitraum noch prägende Phase der Gründung und Gestaltung der inneren Organisation bei den Studentenschaften der einzelnen Hochschulen verwiesen. Im Übrigen seien Studen-

tenschaften rechtsfähige Gliedkörperschaften der Hochschulen und als solche für die Aneignung der notwendigen haushaltsrechtlichen Kenntnisse und Beachtung der in Frage kommenden Rechtsvorschriften zunächst eigenverantwortlich. Auch sei zu betonen, sie würden finanzielle Mittel in sehr begrenztem Umfang und auch keine staatlichen Mittel verwalten.

Unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Prüfung durch den Rechnungshof werde das Ministerium jedoch unmittelbar nach Verabschiedung der Novelle zum Thüringer Hochschulgesetz, die auch eine Änderung der die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften betreffenden Vorschrift vorsehe, einheitliche Anleitungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften erlassen.

Hinsichtlich der Ausübung der Aufsicht über die Studentenschaften hat das Ministerium eingeräumt, diese hätte sich umfassender auch auf das Gebiet der Haushalts- und Wirtschaftsführung erstrecken müssen.

137 Der Rechnungshof begrüßt, dass vom Ministerium einheitliche Anleitungen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studentenschaften erlassen werden sollen.

Er vermag jedoch dem Einwand, diese seien für die Aneignung der entsprechenden Kenntnisse zunächst eigenverantwortlich, nicht zu folgen. Mit der Einrichtung der Studentenschaften, die von allen Studenten Beiträge erheben, trägt das Land auch die Verantwortung dafür, dass die entsprechenden Mittel ordnungsgemäß verwaltet werden. Gerade in der Phase der Gründung und des Aufbaus der Studentenschaften wäre es notwendig gewesen, diesen Hilfestellung zu leisten. Daher geht auch der Hinweis des Ministeriums auf den „sehr begrenzten Umfang“ der finanziellen Mittel an der Sache vorbei. Zudem bedarf diese Angabe der Re-

lativierung, da zumindest eine Studentenschaft Beitragseinnahmen von jährlich rd. 200 TDM bewirtschaftet.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium gewährleistet, dass sich die Aufsicht der Hochschulrektoren über die Studentenschaften künftig auch ausreichend auf deren Haushalts- und Wirtschaftsführung erstreckt.

Im Übrigen wird sich der Rechnungshof nach dem Inkrafttreten des geänderten Thüringer Hochschulgesetzes von der Wirksamkeit der vorgesehenen Maßnahmen überzeugen.

**BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17****Zuschüsse an eine GmbH für Beschäftigungsmaßnahmen  
(Kapitel 17 04)**

**Das Verfahren zur Umsetzung von Zusagen der Landesregierung, Beschäftigungsmaßnahmen zu finanzieren, war unwirtschaftlich. Die hierfür veranschlagten Haushaltsmittel wurden zudem teilweise für nicht mit der Zweckbestimmung nach dem Haushaltsplan vereinbare Zwecke verausgabt.**

138 Die Bundesregierung und die Landesregierung hatten am 14. Juli 1993 zugesichert, die rd. 700 Arbeitsplätze des Kaliwerks Bischofferode bis Ende des Jahres 1995 "zu gewährleisten". Dazu würden verschiedene Maßnahmen ergriffen. Insbesondere werde eine Tochtergesellschaft der Treuhandanstalt (THA) zum 1. Januar 1994 die Arbeitnehmer des Kaliwerks ohne Kündigung übernehmen und Verwahrungs-, Beräumungs-, Demontage- und Sanierungsarbeiten durchführen. Darüber hinaus werde die Gesellschaft Arbeitnehmern angemessene Beschäftigungsmöglichkeiten oder arbeitsförderungsrechtliche Alternativen anbieten.

Die Landesregierung hat am 12. August 1993 weiter u. a. die Bereitschaft erklärt, die Beschäftigten des Werkes Bischofferode, die am 1. Januar 1996 aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen noch nicht in einem Dauerarbeitsverhältnis beschäftigt seien, in ein solches zu vermitteln.

Im Mai 1994 vereinbarten Bund und Land, die Sachkosten der o. a. Beschäftigungsmaßnahmen für die ehemaligen Mitarbeiter des Kali-Bergbaus bis zur Höhe von insgesamt 4 Mio. DM je zur Hälfte zu tra-

gen. Dabei erklärte sich die THA bereit, die Maßnahmen im Jahr 1994 vorzufinanzieren. Aufgrund der vorstehenden Vereinbarung wurden im Haushaltsplan des Landes für das Jahr 1995 bei Kapitel 17 04 Ausgaben von 2,53 Mio. DM als Zuschuss an eine Gesellschaft – im folgenden GmbH – veranschlagt, an der das Land mittelbar beteiligt ist. Von diesem Betrag waren 530 TDM zur Finanzierung von Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen vorgesehen. Die Erläuterungen im Haushaltsplan lauten: „Zuschuß zur Finanzierung von Beschäftigungsmaßnahmen für ehemalige Mitarbeiter des Kali-Bergbaus.“

Die Durchführung der Beschäftigungsmaßnahmen oblag der eingangs erwähnten Tochtergesellschaft der THA (im folgenden Gesellschaft), die damit im Juli 1994 durch Subunternehmer-Werkvertrag die Entwicklungsgesellschaft eines Landkreises – im folgenden Subunternehmer – beauftragte.

In der Folgezeit beantragte die GmbH die Gewährung von Zuschüssen für die Sachkosten der o. a. Beschäftigungsmaßnahmen, die ihr jeweils von der Gesellschaft in Höhe des vom Land zu tragenden Anteils in Rechnung gestellt wurden, sowie für eigene Betreuungsaufwendungen und Nebenkosten zuzüglich Mehrwertsteuer. Die entsprechenden Beträge wurden vom TMWI jeweils antragsgemäß bewilligt. Insgesamt wurden der GmbH für diese Zwecke im Wege der Projektförderung Zuwendungen von 1.687,6 TDM gewährt. Davon entfielen 1.206,9 TDM auf projektbezogene Sachkosten; mit den übrigen 480,7 TDM wurden der GmbH Betreuungskosten vergütet.

- 139 Der Rechnungshof hat dem TMWI mitgeteilt, nach seinen Feststellungen habe die Tätigkeit der GmbH – neben einer anfänglichen Beratungstätigkeit – im Wesentlichen in der Mitwirkung bei der Abstimmung der Maßnahmen, der Überprüfung der sachlichen Richtigkeit

der von dem Subunternehmer der Gesellschaft berechneten Sachkosten sowie deren anteilige Anforderung beim Land und Erstattung an die Gesellschaft bestanden. Letztlich seien die Beschäftigungsmaßnahmen jedoch vom Subunternehmer betreut und durchgeführt worden. Angesichts dessen sei nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die GmbH bei der Abwicklung der fraglichen Maßnahmen überhaupt eingeschaltet worden sei. Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre es nahe liegend und zweckmäßiger gewesen, den vom Land zu tragenden Sachkostenanteil unmittelbar an die Gesellschaft zu erstatten oder ihr als Zuwendung zu gewähren. Damit hätten die der GmbH in diesem Zusammenhang vergüteten erheblichen Betreuungskosten, die vom Land alleine getragen wurden, weitgehend vermieden werden können. Das Einschalten der GmbH sei insoweit nicht notwendig gewesen und schon deshalb als unwirtschaftlich zu bezeichnen. Das zwischen Bund und Land vereinbarte Vorhaben, die "Sachkosten" von Beschäftigungsmaßnahmen je zur Hälfte zu tragen, sei vom Land in einer Weise verwirklicht worden, die mit Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen schwerlich vereinbar sei.

- 140 Das TMWI hat in mehreren Stellungnahmen – zuletzt vom 12. März 1999 – geltend gemacht, die Einschaltung der GmbH sei notwendig gewesen. Es hat im Wesentlichen ausgeführt, aus der Sicht der Landesregierung sei es erforderlich gewesen, dass neben Einrichtungen des Bundes bzw. des Landkreises auch eine Einrichtung mit der fraglichen Aufgabe betraut werde, die die Interessen des Freistaats wahrnehme und auf deren Tätigkeit die Landesregierung unmittelbar habe Einfluss nehmen können. Das Land sei an der GmbH zwar nur mittelbar beteiligt, doch sei die Einflussnahme dadurch gesichert gewesen, dass neben dem Minister für Wirtschaft und Infrastruktur als Aufsichtsratsvorsitzenden weitere Mitglieder der Landesregierung in den Aufsichtsrat der GmbH entsandt worden seien.

Das Einschalten der GmbH sei weder haushaltsrechtlich unwirtschaftlich noch wäre es politisch vertretbar gewesen, die Umsetzung einer Zusage der Landesregierung vollständig einem Dritten zu überlassen. Das Interesse der Landesregierung habe über die durch die Bundesregierung zugesagte Weiterbeschäftigung der Arbeitnehmer bis Ende des Jahres 1995 hinaus darin bestanden, diese in Dauerarbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Isoliert haushaltsrechtlich betrachtet, wäre es sicherlich wirtschaftlicher gewesen, die GmbH nicht einzuschalten. Dann hätte die Landesregierung aber schwerlich eine entsprechende Zusage erteilen dürfen.

Hinsichtlich der Aufgaben der GmbH hat das Ministerium weiter vorgebracht, diese hätten gerade nicht im Wesentlichen in der Mitwirkung bei der Abstimmung, sondern vielmehr in der Akquirierung von Beschäftigungsmaßnahmen bestanden. Damit seien erst die Voraussetzungen geschaffen worden, dass solche Maßnahmen hätten durchgeführt werden können. Der genaue Umfang der Tätigkeiten der GmbH ergebe sich aus den Verträgen, die zwischen der jeweiligen Gemeinde, der GmbH und der Tochtergesellschaft der THA abgeschlossen worden seien.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof vorgehalten, er habe eine wesentliche Aufgabe der GmbH, die zusätzliche Zusage der Landesregierung vom 12. August 1993, ehemalige Mitarbeiter des Kali-Bergwerks in Dauerarbeitsplätze zu vermitteln, weitgehend außer Betracht gelassen, sondern zu stark auf die Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der gemeinsamen Zusicherung der Bundesregierung und der Landesregierung vom 14. Juli 1993 abgestellt. Für das Verständnis der Bemühungen der Landesregierung am Standort, aber auch für die Beurteilung der Frage, ob das gewählte Verfahren zur Umsetzung der Zusagen unwirtschaftlich gewesen sei, sei es aber von entscheidender Bedeutung, welche Aufgaben die GmbH im Einzelnen tatsächlich wahrgenommen habe. Die Gegenüberstellung der Ur-

sprungskosten für Beschäftigungsmaßnahmen und des Betreuungsaufwands der GmbH führe daher zu einem verzerrten Ergebnis.

141 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Das Einschalten der GmbH im Zusammenhang mit den hier vor allem in Rede stehenden Beschäftigungsmaßnahmen mag – wie vom TMWI vorgetragen – von der Landesregierung als politisch notwendig angesehen worden sein; sachlich geboten und wirtschaftlich war es jedoch nicht.

Unbeschadet der Frage, ob eine unmittelbare Einflussnahme des Landes auf das Tätigwerden der GmbH über die entsandten Aufsichtsratsmitglieder möglich war, haben wir eine solche im gegebenen Zusammenhang jedenfalls nicht feststellen können.

Hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung durch die GmbH, die nach Ansicht des Ministeriums vom Rechnungshof nicht vollständig gewürdigt worden sei, kann der Rechnungshof nur von dem ausgehen, was er bei seinen Erhebungen hat feststellen können. So hat er insbesondere keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die GmbH – wie behauptet – in nennenswertem Umfang Beschäftigungsmaßnahmen initiiert und akquiriert hat. Ebenso wenig war den ihm zugänglichen Unterlagen zu entnehmen, dass in den insoweit geltend gemachten Betreuungsaufwendungen Kosten für ein Tätigwerden der GmbH zur Vermittlung der ehemaligen Mitarbeiter des Kali-Bergwerks in Dauerarbeitsverhältnisse enthalten waren.

Im Übrigen geht der Hinweis des Ministeriums fehl, die Aufgaben ergäben sich auch aus den u. a. mit den Gemeinden abgeschlossenen Verträgen. Die Aufgabenbeschreibung durch das Ministerium findet darin keine Stütze. Vielmehr bestätigt deren Inhalt, dass die Tätigkeit der GmbH im Wesentlichen in der Mitwirkung bei der Abstimmung der Maßnahmen, der Überprüfung der sachlichen Richtigkeit der von dem Subunternehmer an die Tochtergesellschaft der THA berechneten Sachkosten, der Anforderung der anteiligen Sachkosten beim TMWI

und der Weiterleitung der entsprechenden Beträge an diese Gesellschaft bestand.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Einschaltung der GmbH insoweit sachlich nicht geboten und daher unwirtschaftlich war und die entsprechenden Mittel damit für den eigentlichen Förderzweck nicht mehr zur Verfügung standen.

- 142 Der Rechnungshof hat dem Ministerium weiter mitgeteilt, angesichts des Aufgabeninhalts der GmbH halte er die geltend gemachten Betreuungskosten, die im Durchschnitt 28,5 v. H. der Gesamtaufwendungen des Landes für Projektmaßnahmen ausmachten, für überhöht. Zum einen seien die Aufwendungen weder anhand der Rechnungen noch sonstiger Unterlagen den einzelnen Projekten zuzuordnen, noch sei der geltend gemachte Zeitaufwand im Einzelnen nachgewiesen. Zum anderen stelle sich die Frage nach der Angemessenheit der angesetzten Stundensätze, z. B. von 135 DM/Std. für einen Projektleiter und 100 DM/Std. für kfm./techn. Mitarbeiter, sowie des darauf erhobenen Zuschlags für Nebenkosten von 6 v. H.

Es sei zu beanstanden, dass die von der GmbH geforderten Beträge letztlich ohne ausreichende Nachweise und ohne Überprüfung der Angemessenheit der Stundensätze und der geforderten Nebenkostenvergütung vom Ministerium anerkannt und erstattet worden seien.

- 143 Zur Höhe der Nebenkostenvergütung hat das Ministerium zunächst mitgeteilt, es schließe sich der Auffassung des Rechnungshofs an. Vergütungen in dieser Höhe würden künftig in vergleichbaren Fällen nicht mehr gewährt. Hinsichtlich der Angemessenheit der berechneten Stundensätze hat es die Ansicht vertreten, diese hielten sich noch in einem angemessenen Rahmen. Sie entsprächen den mit einer anderen Gesellschaft in einem Geschäftsbesorgungsvertrag vereinbarten.

In einer weiteren Stellungnahme hat das Ministerium geltend gemacht, es sei auch zu berücksichtigen, dass der gesamte mit der in Rede stehenden Tätigkeit verbundene Personal- und Sachaufwand der GmbH ausschließlich aus den abgerechneten Stundensätzen und der Nebenkostenvergütung finanziert worden sei. Insbesondere die Höhe der Stundensätze sei angemessen und erforderlich gewesen, nur so habe eine qualifizierte Wahrnehmung der verantwortungsvollen Aufgabe durch die GmbH gewährleistet werden können.

Zu dem Vorwurf, mangels entsprechender Aufzeichnungen könnten die Aufwendungen der GmbH einzelnen Projektmaßnahmen nicht zugeordnet werden und der Zeitaufwand sei nicht nachgewiesen, hat das Ministerium zunächst mitgeteilt, es nehme dies zur Kenntnis und verweise auf die Aufbewahrungspflichten der GmbH. Später hat es ausgeführt, die Abrechnung sei auf der Basis vorgelegter Nachweise erfolgt, aus denen die von den einzelnen Mitarbeitern erbrachten Gesamtstunden hervorgegangen seien.

144 Die Meinung des Ministeriums, die von der GmbH berechneten Stundensätze seien der Höhe nach angemessen, wird nicht geteilt. Zudem gehen die entsprechenden Ausführungen teilweise an der Sache vorbei.

Unbeschadet der Frage, ob das Gewähren von Zuwendungen hier sachgerecht war (s. unten Tn. 145), wurden der GmbH die geltend gemachten Betreuungsaufwendungen aufgrund von Zuwendungsbescheiden im Wege der Projektförderung erstattet. Dabei wurden die von der GmbH verlangten Stundensätze, die den in einem Geschäftsbesorgungsvertrag mit einer anderen Gesellschaft – an der das Land beteiligt ist – vereinbarten entsprechen, ohne weitere Nachprüfung als zuwendungsfähig anerkannt. Dabei wurde allerdings nicht berücksichtigt, dass im Rahmen einer Projektförderung nicht – wie bei einer Geschäftsbesorgung – eine Vergütung zu zahlen ist, sondern lediglich die im Rahmen der Erfüllung des Zuwendungszwecks tatsächlich entstan-

denen Ausgaben, ggf. zu 100 v. H., bezuschusst werden dürfen. Es wäre daher konsequent und notwendig gewesen, statt kalkulierte Beträge – Stundensätze und darauf pauschal erhobene Zuschläge – anzuerkennen, einen Nachweis der tatsächlich entstandenen Ausgaben zu verlangen. Selbst wenn, wie das Ministerium zuletzt vorgetragen hat, die Abrechnung auf der Basis vorgelegter Nachweise über die von den einzelnen Mitarbeitern der GmbH erbrachten Gesamtstunden erfolgt wäre, war diese Abrechnungsmethode somit zuwendungsrechtlich unzulässig.

Hierzu haben wir bei unseren Erhebungen Unterlagen vorgefunden, aus denen sich ergibt, dass dies seitens des Ministeriums ursprünglich ebenso gesehen wurde. So hatte es in einem Schreiben an die GmbH vom 29. Juni 1995 u. a. bemängelt, es sei nicht ersichtlich, für welche Beschäftigungsmaßnahmen der Betreuungsaufwand erforderlich sei. Hinsichtlich der angesetzten Stundensätze fehle es an einer entsprechenden Vereinbarung. Es forderte, entsprechende Nachweise und vor allem die Konzeptionen nachzureichen, aus denen die einzelnen Beschäftigungsmaßnahmen ersichtlich seien. Nach unseren Feststellungen sind derartige Nachweise nicht erbracht worden. Aus welchen Gründen das Ministerium die fraglichen Beträge dennoch erstattet hat, haben wir den Unterlagen nicht entnehmen können. Im Übrigen ergeben sich Zweifel an der zutreffenden Ermittlung der Betreuungsaufwendungen auch daraus, dass die von der GmbH insgesamt beim TMWI angeforderten Beträge genau mit den im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben übereingestimmt haben.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass zum einen mangels entsprechender Aufzeichnungen bei der GmbH ein Nachweis des tatsächlichen Zeitaufwands der einzelnen Mitarbeiter nicht erbracht wurde und zum anderen durch Anerkennung der fraglichen Stundensätze sowie pauschaler Nebenkosten zuzüglich Mehrwertsteu-

er vom Land insgesamt überhöhte Betreuungsaufwendungen erstattet worden sind.

- 145 Der Rechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, die Förderung der fraglichen Maßnahmen durch Gewähren von Zuwendungen an die GmbH sei nicht sachgerecht gewesen. Wenn der von der GmbH im Juni 1994 angestrebte Abschluss eines Treuhandvertrags und eines Geschäftsbesorgungsvertrags, der dem TMWI im Jahr 1995 im Entwurf übersandt worden war, auch nicht erfolgt sei, habe in Wirklichkeit zwischen dem Land und der GmbH ein Auftragsverhältnis bestanden. Nur unter dieser Annahme sei auch verständlich, dass an die GmbH eine Vergütung zuzüglich Mehrwertsteuer gezahlt worden sei. Letztere könne bei Zuwendungen mangels eines Leistungsaustauschs nicht entstehen.

Es sei daher zu kritisieren, dass dem nicht durch entsprechende Veranschlagung der Haushaltsmittel, die als Zuschuss ausgebracht waren, Rechnung getragen worden sei. Dies sei auch möglich gewesen, da bereits im Jahr 1994 festgestanden habe, dass die GmbH Aufgaben für das Land übernehmen sollte. Der Haushaltsplan für das Jahr 1995, in dem die fraglichen Mittel veranschlagt wurden, sei aber erst mit Haushaltsgesetz vom 15. März 1995 verabschiedet worden.

Die Art der Veranschlagung habe sich im Übrigen dahin ausgewirkt, dass der Abschluss eines Geschäftsbesorgungsvertrags mit der GmbH auch im Hinblick darauf unterblieben sei. Folge sei gewesen, dass weder die Aufgaben der GmbH noch ihre Vergütung eindeutig festgelegt worden seien.

- 146 Das TMWI hat hierzu die Meinung vertreten, die für die Geldleistungen an die GmbH gewählte Form der Zuwendung sei zulässig und zweckmäßig gewesen. Es treffe zwar zu, dass der GmbH auch eine Vergütung gewährt worden sei. Inhaltlich habe es sich aber nicht um

den Ersatz von Aufwendungen, sondern um eine Zuwendung zur Deckung von zuwendungsfähigen Ausgaben im Rahmen einer Projektförderung gehandelt. Dies sei haushaltsrechtlich zulässig, so dass es nicht notwendig gewesen sei, mit der GmbH eine entsprechende Vereinbarung zu treffen. Die Zweckmäßigkeit der gewählten Form der Bewilligung und Auszahlung der Mittel ergebe sich schon daraus, dass damit die strengeren Vorschriften des Zuwendungsrechts anzuwenden gewesen seien, wie insbesondere die Verpflichtung zur Vorlage von Verwendungsnachweisen.

Im Übrigen wäre es zwar haushaltsrechtlich sicherlich möglich und vertretbar gewesen, die Mittel aufgrund eines Erstattungstitels im Haushaltsplan für den Ersatz von Aufwendungen bereitzustellen, dies sei aber nicht zwingend gewesen.

147 Der Rechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Aufgrund der Veranschlagung der fraglichen Haushaltsmittel als Zuschuss an die GmbH blieb nur der Weg, die Mittel im Wege der Zuwendungsgewährung auszuführen. Dann hätten aber konsequent die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen beachtet werden müssen, was – wie oben dargelegt – nicht geschehen ist. Vielmehr ist das Ministerium, abgesehen davon, dass formal Zuwendungsbescheide erlassen wurden, so verfahren, als wäre ein Geschäftsbesorgungsvertrag abgeschlossen worden. Dazu gehören das Zahlen einer Vergütung nach Stundensätzen und von Mehrwertsteuer.

Unsere Auffassung wird dadurch bestätigt, dass in den einschlägigen Unterlagen und auch in der ersten Stellungnahme des TMWI zu unseren Prüfungsmitteilungen stets davon die Rede ist, die GmbH sei mit der Umsetzung der Zusagen der Landesregierung „beauftragt“ worden. Nach Auffassung des Rechnungshof hätte dem bei der erstmaligen Veranschlagung der in Rede stehenden Haushaltsmittel Rechnung getragen werden können und sollen. Dies vor allem deshalb, weil ein erheblicher Teil der von ihm festgestellten Unzulänglichkeiten hätte

vermieden werden können. In einem entsprechenden Vertrag mit der GmbH wären präzise Vereinbarungen zu treffen gewesen.

Der Rechnungshof erwartet, dass dem künftig in vergleichbaren Fällen Rechnung getragen wird.

- 148 Der Rechnungshof hat zudem Bedenken hinsichtlich der Zuwendungen an die GmbH für Umschulungsmaßnahmen von insgesamt 149,4 TDM geäußert, wovon 66,7 TDM auf Auslagen und insgesamt – einschließlich Nebenkosten – rd. 82,7 TDM auf Betreuungsaufwendungen der GmbH entfielen. Dabei seien der GmbH Auslagen im Wesentlichen durch Zahlung von Prüfungsgebühren und ähnlichem entstanden. Die Teilnahme an den Lehrgängen selbst sei vom TMSG gefördert worden. Für die Leistung von Einarbeitungszuschüssen an Unternehmen, die mit ehemaligen Mitarbeitern des Kali-Bergbaus unter dieser Bedingung Arbeitsverträge abgeschlossen hatten, seien der GmbH weitere insgesamt 95,5 TDM, davon 32,7 TDM als Vergütung, erstattet worden.

Der Rechnungshof verkenne nicht die Notwendigkeit der Bemühungen, eine möglichst große Anzahl der ehemaligen Mitarbeiter des Kali-Bergbaus in dauerhafte Arbeitsverhältnisse zu vermitteln und entsprechende Maßnahmen durch das Land zu finanzieren. Unbeschadet dessen erscheine der von der GmbH insoweit geltend gemachte Betreuungsaufwand jedoch besonders hoch. Dabei seien die Zahlungen des Landes auch wegen des unzureichenden Nachweises der tatsächlich entstandenen Aufwendungen zu kritisieren. Wie in anderen Bereichen hätten diese bei den örtlichen Erhebungen mangels personen- und maßnahmenbezogener Aufzeichnungen nur in Ausnahmefällen einzelnen Maßnahmen und bestimmten GmbH-Mitarbeitern zugeordnet werden können. Im Übrigen seien der GmbH auch Aufwendungen vergütet worden, die durch Abstimmungen mit dem Zuwen-

dungsgeber entstanden seien. Dies sei jedenfalls im Rahmen der Zuwendungs-gewährung unzulässig.

Problematisch sei zudem, dass die Bewirtschaftung der fraglichen Mittel für Umschulungsmaßnahmen dem Wirtschaftsministerium übertragen worden sei. Damit seien die Maßnahmen von verschiedenen Ressorts, TMWI und TMSG, gefördert worden. Die tatsächlichen Gesamtaufwendungen des Landes für solche Maßnahmen seien daher kaum feststellbar.

- 149 Das TMWI hat ausgeführt, es nehme die Kritik hinsichtlich des mangelhaften Nachweises der Betreuungsaufwendungen zur Kenntnis. Es sei jedoch darauf hinzuweisen, dass der insoweit anteilig auf die einzelnen ehemaligen Mitarbeiter des Kali-Bergwerks entfallene Betreuungsaufwand nicht besonders hoch sei. Im Übrigen halte es das Ministerium nicht für gerechtfertigt, die Betreuungskosten den angefallenen Sachkosten gegenüberzustellen, da der weit überwiegende Teil der Kosten für die Lehrgänge selbst vom TMSG getragen worden sei. Hinsichtlich der Frage der Bewirtschaftung der Mittel durch das TMWI hat dieses eingewandt, die Maßnahmen seien nicht nur beschäftigungspolitischer, sondern auch wirtschaftspolitischer Natur gewesen. Dies ergebe sich auch in anderen Bereichen, ohne dass deshalb zwingend dem TMSG die Bewirtschaftung übertragen werde.

- 150 Hinsichtlich der Höhe der erstatteten Betreuungsaufwendungen und des unzureichenden Nachweises dieser Kosten sowie wegen der Unzulässigkeit der Erstattung geltend gemachter Kosten im Rahmen der Zuwendungs-gewährung wird auf das oben Ausgeführte verwiesen.

Davon abgesehen überzeugt die Äußerung des Ministeriums zur Frage der Bewirtschaftung der hier in Rede stehenden Mittel durch das TMWI nicht. Wie es selbst erklärt hat, wurde der weit überwiegende

Teil der Kosten für Lehrgänge im Rahmen von Umschulungsmaßnahmen durch das TMSG getragen. Es hätte sich daher angeboten, die Bewirtschaftung auch dieser Mittel (530 TDM) dem TMSG zu übertragen. Damit wäre es auch möglich gewesen, die Gesamtkosten dieser Maßnahmen zu ermitteln.

Der Rechnungshof hält es für notwendig, strenger als bisher darauf zu achten, dass Ausgaben für eine Maßnahme möglichst bei einer Haushaltsstelle, zumindest aber nicht in verschiedenen Einzelplänen veranschlagt werden.

- 151 Schließlich hat der Rechnungshof die an die GmbH vorgenommene Erstattung von Kosten für ein Rechtsgutachten von insgesamt 31,2 TDM sowie eine Zuwendung über 161 TDM für einen vom TMSG erteilten Planungsauftrag als haushaltsrechtlich unzulässig beanstandet. Gegenstand des Rechtsgutachtens sei ausweislich eines Schreibens der beauftragten Rechtsanwaltskanzlei die Frage gewesen, ob sich aus den Beratungen zwischen Vertretern der Landesregierung und dem Betriebsrat des Kali-Werks und den gegebenen Zusagen rechtliche Verpflichtungen ergeben. Zum einen sei befremdend, dass der GmbH neben den eigentlichen Kosten des Gutachtens von 18,8 TDM für Betreuungsaufwendungen 12,4 TDM gezahlt worden seien. Zum anderen sei die Zahlung der Gesamtkosten aus den fraglichen Haushaltsmitteln unzulässig gewesen. Nach den verbindlichen Erläuterungen zu den veranschlagten Ausgaben seien diese für Zuschüsse „zur Finanzierung von Beschäftigungsmaßnahmen ...“ zu verwenden gewesen. Dazu könnten die genannten Kosten des Rechtsgutachtens aber keinesfalls gerechnet werden.

Was die der GmbH gewährte Zuwendung für einen „Vorschlag von durchzuführenden Objekten für den Einsatz der Kalibergleute aus dem Bergwerk Bischofferode in den Verwaltungsgemeinschaften des Eichsfeldkreises und in einzelnen Objekten im Jahr 1996 nach § 249 h AFG“ angehe, habe es sich offenbar um die Kosten eines vom TMSG

an Dritte erteilten Auftrags gehandelt. Die GmbH habe hierzu angegeben, die fragliche Konzeption sei ihr nicht bekannt, sie sei vom TMWI angewiesen worden, den entsprechenden Betrag abzurechnen. Dieser sei an die Verfasser weitergeleitet worden.

Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, die Ausgabe sei mit der Zweckbestimmung der fraglichen Mittel lt. Haushaltsplan – „Zuschuss an die ... GmbH“ – nicht vereinbar. Diese Zweckbindung sei nur formal eingehalten worden. Tatsächlich habe es sich um die Zahlung eines Entgelts für einen von einem anderen Ressort erteilten Auftrag gehandelt. Die im gegebenen Fall vorliegende Umgehung haushaltsrechtlicher Bestimmungen (vgl. § 45 Abs. 1 LHO) sei nicht hinnehmbar.

- 152 Hinsichtlich der Kosten des Rechtsgutachtens hat das Ministerium zunächst eingeräumt, „dass es besser gewesen wäre, diese der GmbH nicht zu erstatten“. Von einer Rückforderung werde aber deshalb abgesehen, weil die GmbH insoweit Vertrauensschutz genieße. In einer weiteren Stellungnahme hat das TMWI seine o. a. Ausführungen dahingehend erläutert, die Zulässigkeit der Erstattung habe wegen des inneren Zusammenhangs mit den von der GmbH wahrgenommenen Aufgaben nicht in Zweifel gestanden, wenn es auch vertretbar gewesen wäre, die Kosten nicht zu erstatten, weil formell das Gutachten nicht von der GmbH in Auftrag gegeben worden sei.

Der Vorwurf des Rechnungshofs, die Begleichung der Kosten von 161 TDM für eine Konzeption aus den fraglichen Haushaltsmitteln stelle eine Umgehung haushaltsrechtlicher Bestimmungen dar, erscheine, so das Ministerium, nur auf den ersten Blick berechtigt. Es treffe zu, dass die Ausarbeitung vom TMSG in Auftrag gegeben worden sei und auf beschäftigungspolitische Maßnahmen abziele. Sie stehe jedoch inhaltlich in unmittelbarem Zusammenhang mit den von der Landesregierung gegebenen Zusagen hinsichtlich der Beschäftigungsmaßnahmen

für die ehemaligen Mitarbeiter des Kali-Bergwerks. In ihrem Kern diene sie vor allem der Erhaltung des Wirtschaftsstandorts Nordthüringen und damit wirtschaftspolitischen und infrastrukturellen Zielen. Im Übrigen seien hier TMWI und TMSG im Sinne einer abgestimmten und effizienten Aufgabenerfüllung, wie sie von der Landesregierung immer erwartet werde, gemeinsam tätig geworden.

153 Das TMWI verkennt bei seinen Ausführungen zur Erstattung von Kosten für ein Rechtsgutachten und den Zahlungen aufgrund eines von einem anderen Ressort erteilten Planungsauftrags zum einen die haushaltsrechtliche Bedeutung der im gegebenen Fall verbindlichen Erläuterungen und der im Haushaltsplan festgelegten Zweckbestimmung der veranschlagten Ausgaben. Zum anderen standen damit die entsprechenden Mittel nicht mehr für den vorgesehenen Zweck zur Verfügung.

Zunächst vermag der Rechnungshof hinsichtlich der Erstattung von Kosten des Rechtsgutachtens den behaupteten inneren Zusammenhang mit den Aufgaben der GmbH schon deshalb nicht zu ersehen, weil von vornherein erkennbar war, dass sich aus den Zusagen der Landesregierung gegenüber den ehemaligen Kalimitarbeitern im Verhältnis zu der GmbH keine Rechtsansprüche ableiten lassen. Aber selbst wenn man dem Vorbringen des Ministeriums folgen wollte, wäre das Gutachten im Interesse der GmbH erstellt worden und die Kosten hätten dementsprechend von ihr aus eigenen Mitteln beglichen werden müssen. Denn die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben waren „zur Finanzierung von Beschäftigungsmaßnahmen“ vorgesehen. Diesem Verwendungszweck können die hier in Rede stehenden Erstattungen durch das TMWI aber keinesfalls zugerechnet werden.

Was die Ausgabe aufgrund eines vom TMSG erteilten Planungsauftrags betrifft, mag zwar der vom TMWI geltend gemachte unmittelba-

re Zusammenhang mit den Zusagen der Landesregierung gegeben sein. Es lässt dabei aber außer Betracht, dass hier nur formal der Zweckbestimmung nach dem Haushaltsplan, „Zuschuß an die GmbH“ entsprochen worden ist. Denn in Wirklichkeit wurde mit dieser Zahlung das Entgelt für die Ausführung eines durch das TMSG erteilten Auftrags beglichen. Für solche Zwecke waren die Mittel nach dem im Haushaltsplan zum Ausdruck gekommenen Willen des Haushaltsgesetzgebers aber nicht bestimmt. Der Rechnungshof hält die aufgezeigte Umgehung haushaltsrechtlicher Vorschriften daher nach wie vor für nicht hinnehmbar.

- 154 Zusammenfassend ist der Rechnungshof der Auffassung, dass der zur Umsetzung der Entscheidung, für die ehemaligen Mitarbeiter dieses Unternehmens Beschäftigungsmaßnahmen (mit) zu finanzieren, beschrittene Weg nicht sachgerecht, überdies kostenträchtig und somit unwirtschaftlich war.

Er hält es für geboten, künftig in ähnlich gelagerten Fällen eindeutige Regelungen zu treffen. Dabei ist es nicht nur notwendig, die Aufgaben und die hierfür zu entrichtende Vergütung präzise festzulegen, sondern auch die verfolgten Ziele so eindeutig zu definieren, dass die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme überprüft werden kann (Erfolgskontrolle).

### **Bestellung von Geschäftsführern (Kapitel 17 04)**

**Die Bestellung von Vorstandsmitgliedern bzw. Geschäftsführern erfolgte bisher bei Gesellschaften sowie bei Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, an denen das Land beteiligt ist bzw. bei denen es einen maßgeblichen Einfluss hat, regelmäßig ohne die notwendige vorherige Stellenausschreibung.**

155 Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungen festgestellt, dass Führungskräfte von Gesellschaften des privaten Rechts, bei denen das Land aufgrund der Höhe seiner Beteiligung am Grundkapital/Stammkapital über maßgeblichen Einfluss in den zuständigen Organen (Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat) verfügt, in aller Regel ohne eine vorangegangene Ausschreibung bestellt worden sind. Ebenso wurde von Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts verfahren, bei denen das Land über seine Vertreter im Verwaltungsrat entsprechende Einflussmöglichkeiten hat.

Er hat das Finanzministerium darauf hingewiesen, die zielgerichtete Personalauswahl habe in einem Fall dazu geführt, dass dem vom Land für die Position vorgesehenen beim Abschluss des entsprechenden Dienstvertrags finanzielle Bedingungen eingeräumt werden mussten, die als sehr großzügig bemessen anzusehen seien. Diese hätten deutlich über denen gelegen, die dem Vorgänger im Amt zugebilligt worden waren. Gründe dafür seien nicht ersichtlich. Insbesondere sei nicht erkennbar, dass der Bewerber über besondere Erfahrungen und Kenntnisse in dem fraglichen Gewerbebranche verfüge, die die hohen finanziellen Aufwendungen hätten rechtfertigen können.

- 156 Das TFM hat in seinen Stellungnahmen im Wesentlichen ausgeführt, sowohl die Bestellung eines Vorstandsmitglieds bzw. Geschäftsführers als auch der Abschluss des jeweiligen Dienstvertrags obliege dem Aufsichtsrat der jeweiligen Gesellschaft. In dem fraglichen Fall sei der Betreffende auf Anfrage bereit gewesen, die ihm angetragene Aufgabe zu übernehmen. Für diesen hätten die bei der langjährigen Führung anderer Gesellschaften deutlich gewordenen Fähigkeiten, Kenntnisse und Erfahrungen gesprochen. Eine Ausschreibung der Position sei unter diesen Gesichtspunkten nicht erforderlich erschienen.
- Bedingung für die Bereitschaft, seine Kenntnisse und Erfahrungen für die neue Aufgabe zur Verfügung zu stellen, sei jedoch das Beibehalten der bisherigen Anstellungskonditionen gewesen. Da diese nicht als überzogen angesehen werden könnten, sei diese Forderung akzeptiert worden.
- 157 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Es trifft zwar zu, dass die Bestellung von Geschäftsführungsorganen dem Aufsichtsrat eines Unternehmens obliegt. Dieser Hinweis geht jedoch an der Sache vorbei, wenn das Land – nur um solche Fälle geht es hier – über seine Vertreter im Aufsichtsrat über maßgeblichen Einfluss verfügt und letztlich über die Besetzung der Position entscheiden kann. Unbeschadet der Frage, ob der im angeführten Beispielfall zum Geschäftsführer Bestellte – wie vom Ministerium vorgebracht – über die im gegebenen Fall erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügt, ist festzuhalten, dass der Gesellschaft durch das Akzeptieren der Bedingungen des Ausgewählten erhebliche finanzielle Aufwendungen erwachsen. Der Rechnungshof hält es aber unabhängig von dem angeführten Einzelfall grundsätzlich für unerlässlich, dafür zu sorgen, dass die Auswahl von Führungskräften (Vorstand/Geschäftsführer) in Fällen, in denen das Land hierauf maßgeblichen Einfluss nehmen kann, künftig stets aufgrund einer Stellenausschreibung erfolgt. Nur so kann

sichergestellt werden, dass der qualifizierteste Bewerber gewonnen wird.

## Schülerspeisung (Kapitel 17 20)

**Das Land gewährt den kommunalen Schulträgern Finanzaufweisungen als Kostenbeteiligung an der Schülerspeisung, die z. B. im Jahr 1997 insgesamt 10,5 Mio. DM betragen. Da nur etwa ein Viertel der Schüler von dem Angebot eines warmen Mittagessens Gebrauch macht, erscheint die Notwendigkeit dieser Ausgaben mit dem Ziel einer Einsparung überprüfungsbedürftig.**

- 158 Nach dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz erhalten alle kommunalen Schulträger vom Land pauschale Finanzaufweisungen zu den Ausgaben für Schülerspeisung in Höhe von 0,50 DM pro Schüleressen. Das Gesamtvolumen dieser Zuweisungen belief sich im Jahr 1997 auf rd. 10,5 Mio. DM.
- Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung untersucht, inwieweit die mit den Zuweisungen verfolgten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle). Hierzu hat er ermittelt, in welchem Umfang die Schüler von der Möglichkeit, in der Schule ein warmes Mittagessen einzunehmen, Gebrauch gemacht haben (Akzeptanzquote).
- 159 Der Rechnungshof hat dem Ministerium mitgeteilt, im Durchschnitt hätten nur rd. 26 v. H. der Schüler an der Schülerspeisung teilgenommen. Nahezu drei Viertel der Schüler hätten somit das Angebot eines täglichen warmen Mittagessens nicht angenommen. Aus der geringen Nachfrage könne geschlossen werden, dass der Zuschuss des Landes keinen wesentlichen Anreiz zur Inanspruchnahme der Schülerspeisung biete.
- Es sei auch fraglich, ob mit dem Angebot noch eine sozialpolitische Funktion erfüllt werde (Möglichkeit zur Einnahme eines warmen Mittagessens für Schüler einkommensschwacher Eltern). Vielmehr sei

anzunehmen, dass vorwiegend diejenigen Schüler von dem Angebot Gebrauch machten, deren Eltern aus zeitlichen Gründen, etwa wegen ganztägiger Berufstätigkeit, ihren Kindern kein häusliches Mittagessen bereitstellen könnten. Die Kinder dieser Eltern würden daher mit hoher Wahrscheinlichkeit auch bei einem Wegfall der Kostenbeteiligung des Landes von dem Angebot Gebrauch machen, zumal eine Erhöhung der Essenabgabepreise um den Zuweisungsbetrag von 0,50 DM nur zu einer relativ geringen und damit zumutbaren Mehrbelastung der Erziehungsberechtigten führe. Es solle daher die Einstellung dieser Zuweisungen erwogen und geprüft werden, ob die dabei frei werdenden Mittel (10,5 Mio. DM im Haushaltsjahr 1997) nicht sinnvoller zur Entlastung des Landeshaushalts oder für andere Aufgaben eingesetzt werden könnten. Im übrigen sei Thüringen das einzige Bundesland, in dem noch Zuschüsse zu den Ausgaben für Schülerspeisung geleistet würden.

- 160 Das Thüringer Kultusministerium hat mitgeteilt, nach seinen Berechnungen betrage die Akzeptanzquote 27 v. H. Dabei seien aber schulartspezifische Besonderheiten nicht berücksichtigt. Die Quote mache aber deutlich, dass die Schülerspeisung für mehr als ein Viertel der Schüler unverzichtbar sei. Insbesondere im Bereich der Grundschulen, in dem die Akzeptanz deutlich über 25 v. H. liegen dürfe, sei die Schülerspeisung aus ernährungsphysiologischer Sicht nicht wegzudenken und müsse unbedingt erhalten bleiben. Vielmehr müssten Überlegungen angestellt werden, wie weitere Schüler zu einer Teilnahme an der Schülerspeisung angeregt werden könnten.
- Die Landeszuweisung an die Schulträger zu den Aufwendungen für die Schülerspeisung trage dazu bei, dass die Schülerspeisung auch künftig erhalten bleibe und weiterhin ein warmes Mittagessen angeboten werde. Eine Streichung des Landeszuschusses könnte von den Schulträgern dazu benutzt werden, die Schülerspeisung aus Kostengründen gänzlich einzustellen. Dies aber sei aus ernährungsphysiolo-

gischer Sicht und im Hinblick auf die hohe Akzeptanzquote im Bereich der Grundschulen nicht zu verantworten.

Das Ministerium hat weiter ausgeführt, falls in den nächsten Jahren ein weiterer Rückgang der Akzeptanz festzustellen sei, müssten geeignete Maßnahmen getroffen werden, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Von einem vollständigen Verzicht auf die fraglichen Landeszuweisungen in Höhe von 0,50 DM je ausgereicherter Essensportion werde derzeit jedoch Abstand genommen.

- 161 Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass die in Rede stehenden gesetzlich festgelegten Zuweisungen letztlich Ausdruck einer politischen Entscheidung der hierzu legitimierten Entscheidungsträger sind, die er als solche nicht zu bewerten hat. Jedoch gehört es zu seinen Aufgaben, auf die finanziellen Folgen und Auswirkungen derartiger Entscheidungen für den Landeshaushalt hinzuweisen und angesichts der angespannten Haushaltslage Einsparungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dies vorausgeschickt bleibt festzuhalten, dass das Angebot eines warmen Mittagessens von nur rd. einem Viertel der Schüler angenommen wird. Der Rechnungshof ist vor allem nicht davon überzeugt, dass ein Wegfall der Kostenbeteiligung des Landes zwangsläufig zu einer Einstellung des Angebots von Schülerspeisung an allen Schulararten führen würde. Dies schon deshalb nicht, weil insbesondere im Bereich der Grundschulen eine entsprechende Nachfrage zumindest durch diejenigen Schüler, deren Eltern zu Hause kein warmes Mittagessen bereithalten können, selbst dann weiterhin bestehen dürfte, wenn die Eltern mit 0,50 DM pro Mittagessen (Mehrausgaben der Eltern pro Kind: ca. 10,- DM monatlich) mehr belastet würden.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass – wie aus den Ausführungen des Ministeriums geschlossen werden kann – für die Zukunft ein Verzicht auf die fraglichen Zuweisungen jedenfalls nicht völlig ausgeschlossen wird. Er hält es für notwendig abzuwägen, ob die

durch die Zuweisungen im Einzelfall geringen Entlastungen der Eltern die nicht unerheblichen Belastungen des Landeshaushalts rechtfertigen. Dabei könnte auch geprüft werden, ob die Zuweisung für die Grundschulen, bei denen in der Tat eine höhere Akzeptanzquote besteht, beibehalten und nur für die anderen Schularten, bei denen die Akzeptanzquote weit unter 26 v. H. liegt, eingestellt werden kann. In diesem Zusammenhang erinnert der Rechnungshof daran, dass die Landesregierung selbst in der Unterrichtung des Landtags über die mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 1998 bis 2002 vom 1. Dezember 1998 ausgeführt hat, es sei in Anbetracht der angespannten Finanzlage unumgänglich, die großzügigen Gesetze der ersten Legislaturperiode „auf den Prüfstand zu stellen“.<sup>1)</sup> Er hält dies auch hinsichtlich der hier in Rede stehenden Ausgaben für geboten.

Dabei ist auch zu bedenken, dass Thüringen das einzige Bundesland ist, in dem aus dem Landeshaushalt Zuschüsse zu den Ausgaben für Schülerspeisung geleistet werden.

---

<sup>1)</sup> Thüringer Landtag, Drucksache 2/3300 vom 1. Dezember 1998, Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 1998 bis 2002 für den Freistaat Thüringen, S. 31.

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

### **Dienstplangestaltung bei den Polizeidirektionen, Mehrarbeit (Kapitel 03 14)**

162 Bei den Polizeidirektionen wird Schichtdienst praktiziert. Dieser ist im Interesse einer optimalen polizeilichen Betreuung rund um die Uhr so eingerichtet, dass sich für jede Dienstgruppe nach Dienstplan innerhalb von vier Wochen 168 Dienststunden ergeben, also 8 Stunden über die entsprechende regelmäßige Arbeitszeit ( $4 \times 40 = 160$  Stunden) hinaus. Diese Mehr-Stunden wurden automatisch, also ohne besondere Anordnung oder Genehmigung, als Mehrarbeit behandelt, teils angesammelt, teils abgegolten. Ein Ausgleichsanspruch war nicht geregelt.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat dieses Verfahren beanstandet und angeregt, durch vorheriges Festlegen eines freien Tages innerhalb von vier Wochen das Entstehen der nach dem Schichtmodell automatisch anfallenden "Mehrarbeitsstunden" von vornherein auszuschließen.

Mit dem Thüringer Innenministerium wurde schließlich Einvernehmen erzielt, für einen Vier-Wochen-Turnus auf dem Dienstplan den Ausgleichsanspruch über 8 Stunden zu verankern, ggf. mit dem Zusatz, dass sich die Freistellung nach dienstlichen Erfordernissen richtet und nach Möglichkeit Wünsche des Beamten berücksichtigt werden. Kann der Ausgleichsanspruch innerhalb einer bestimmten Zeit nicht realisiert werden, ist Mehrarbeit förmlich anzuordnen oder zu genehmigen.

**Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen nach dem Thüringer Erwachsenenbildungsgesetz (Kapitel 04 02)**

163 Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat die Förderung von Einrichtungen nach dem Thüringer Erwachsenenbildungsgesetz geprüft.

Dabei wurde festgestellt, dass einige Erwachsenenbildungseinrichtungen nicht die für eine Förderung nach dem Thüringer Erwachsenenbildungsgesetz erforderliche jährliche Mindestzahl an Unterrichtsstunden durchgeführt haben. In den Landkreisen wurden zudem bis zum Jahr 1997 teilweise bis zu drei eigenständige und somit mehrfach Verwaltungskosten verursachende Volkshochschulen gefördert. Infolge zusätzlicher Förderungen durch Dritte erzielten diese teilweise Überschüsse.

Diese dem zuständigen Ministerium mitgeteilten Feststellungen haben zu einer Änderung des Erwachsenenbildungsgesetzes geführt (1. Gesetz zur Änderung des Erwachsenenbildungsgesetzes vom 27. November 1997). Die Förderberechtigung der Bildungseinrichtungen wird seitdem jährlich überprüft und in jeder kreisfreien Stadt und in jedem Landkreis wird nur jeweils eine Volkshochschule als förderberechtigt anerkannt, wodurch eine Reduzierung der Personalkostenzuschüsse im Landeshaushalt erreicht wird.

Die bei einigen Einrichtungen festgestellten Überschüsse von insgesamt rund 57.800 DM wurden vom Thüringer Kultusministerium zurückgefordert.

Dem Anliegen des Rechnungshofs ist damit entsprochen worden.

**Zuschüsse für die AIDS-Prävention und AIDS-Beratung in den Jahren 1995 und 1996  
(Kapitel 08 29)**

164 Der Rechnungshof hat die unterschiedlichen AIDS-Hilfe-Organisationen geprüft und bemängelt, die vorhandene Vielfalt von Zuständigkeiten im AIDS-Hilfe-Bereich sei nicht notwendig. Insbesondere in der Prävention sei eine Reduzierung und Zusammenfassung von Aufgabenfeldern erforderlich.

Das Ministerium wurde aufgefordert, vor allem die präventiven Maßnahmen unterschiedlicher Träger besser abzustimmen, um Personalausgaben und insbesondere Aufwendungen für Veröffentlichungen auf ein notwendiges Maß zu reduzieren.

Das Ministerium hat die Vorschläge des Rechnungshofs aufgegriffen und mitgeteilt, eine grundlegende Umstrukturierung auf den Gebieten der AIDS-Prävention und AIDS-Beratung in Thüringen sei beabsichtigt.

**Zweckentsprechende Verwendung von pauschalen Fördermitteln in Krankenhäusern  
(Kapitel 08 29)**

165 Die Krankenhäuser erhalten pauschale Fördermittel nach § 12 Thüringer Krankenhausgesetz für Wiederbeschaffung und Ergänzungsbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter sowie für Baumaßnahmen bis zu einer festgelegten Wertgrenze.

Der Rechnungshof hatte festgestellt, dass nicht in jedem Fall die Fördermittel zweckentsprechend verwendet worden sind. Dies betraf im Wesentlichen die Finanzierung von nicht förderfähigen mit dem

Krankenhaus verbundenen Einrichtungen, von Mietzahlungen für Einrichtungen, die nicht unmittelbar der stationären Versorgung dienen und von Baumaßnahmen, die den Instandhaltungs-/Instandsetzungsmaßnahmen zuzuordnen waren.

Die Verwaltung hat veranlasst, dass die geprüften Krankenhäuser die nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel (1,5 Mio. DM) wieder den pauschalen Fördermitteln zuführen, die damit für die Förderung weiterer Investitionen zur Verfügung stehen.

**Bewirtschaftung von Einnahmen nach Art. 14 Abs. 3 Gesundheitsstrukturgesetz und § 8 Thüringer Krankenhausgesetz bzw. § 31 Thüringer Finanzausgleichsgesetz (Kapitel 08 29)**

- 166 Nach Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) sind Krankenhausbenutzer an den Kosten der Finanzierung von Investitionen der Krankenhäuser zu beteiligen. Das TMSG schloss mit der Landeskrankengesellschaft Thüringen e. V. (LKHG) eine Vereinbarung, in der das Verfahren zur Erhebung der Einnahmen und die Zuführung der Mittel an den Staatshaushalt geregelt wurde.

Der Rechnungshof hatte festgestellt, dass die dabei festgelegten Abführungstermine der Krankenhäuser nicht mit der Abrechnungspraxis der Krankenkassen korrespondierten, so dass 40 v. H. der Krankenhäuser die Benutzerbeiträge nicht zeitnah an die LKHG abgeführt hatten. Weiter waren bis zum 31. Dezember 1997 etwa 122,6 Mio. DM an Benutzerbeiträgen von den Krankenhäusern an die LKHG gezahlt worden, wovon diese lediglich 90,4 Mio. DM an die Staatskasse abgeführt hatte.

Im Verlaufe einer Prüfung des Rechnungshofs (Februar 1998) hat die LKHG einen Betrag von 25,8 Mio. DM an die Staatskasse überwiesen. Die restlichen 6,4 Mio. DM sind mit den nunmehr vereinbarungsgemäß dem Land zugegangenen Benutzermitteln vereinnahmt worden.

Das Ministerium hat zugesichert, die fragliche Vereinbarung zu überarbeiten. Dabei sollen die Termine für die Abführungen der Krankenhäuser an die LKHG sowie die Weitergabe der Mittel an die Staatskasse praxisgerecht geändert und die Informationspflichten der LKHG gegenüber dem Land konkretisiert werden.

**Gewährung von Fördermitteln nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz bzw. Thüringer Krankenhausgesetz für Lasten aus Darlehen  
(Kapitel 08 29)**

167 Einem Krankenhaus wurden im Jahr 1995 Fördermittel gemäß § 13 Satz 1 Ziffer 3 Thüringer Krankenhausgesetz in Höhe von 5.609.790 DM für Lasten aus Darlehen bewilligt. Die Darlehen waren vor der Aufnahme des Krankenhauses in den Krankenhausplan im Jahr 1991 aufgenommen worden.

Der Rechnungshof hatte dem Ministerium mitgeteilt, aufgrund einer vorzeitigen Ablösung der Darlehen seien zu viel Fördermittel bewilligt worden. Es seien Fördermittel nicht nur in Höhe der Darlehensvaluta, sondern auch für Zinsen für einen Zeitraum von 24 Jahren gewährt worden. Diese hätten aber nur im Falle einer langfristigen Darlehenstilgung aufgebracht werden müssen. Die Verwaltung hat daraufhin im Jahr 1997 Fördermittel in Höhe von 1.434.855,02 DM zu-

rückgefordert. Dieser Betrag ist von dem Krankenhaus auch an das Land gezahlt worden.

Bei Erlass des Rückforderungsbescheides hatte das Ministerium nicht hinreichend beachtet, dass bis zur Aufnahme des Krankenhauses in den Krankenhausplan des Landes das Darlehen bereits teilweise getilgt worden war. Aufgrund eines entsprechenden Hinweises des Rechnungshofs hat die Verwaltung am 12. April 1999 weitere 20.407,30 DM zurückgefordert und somit nunmehr insgesamt den entsprechenden Forderungen des Rechnungshofs entsprochen.

**Rückzahlungen aus der Anschubfinanzierung der Thüringer Tierseuchenkasse  
(Kapitel 08 33)**

168 Das TMSG hatte der Thüringer Tierseuchenkasse als Anschubfinanzierung einen Betrag von 3 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Ende des Haushaltsjahres 1993 bestand daraus bei der Tierseuchenkasse ein Restguthaben von rund 2,5 Mio. DM, das in der Haushaltsrechnung als Sondervermögen des Landes ausgewiesen war.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Erfurt hatte das TMSG aufgefordert, die im Sinne der Anschubfinanzierung nicht verbrauchten Fördermittel an den Landeshaushalt zurückzuführen.

Das TMSG lehnte dies zunächst mit Hinweis auf Spezialregelungen im Umgang mit den sog. Sondervermögen ab. In seiner Stellungnahme vom April 1997 teilte es schließlich mit, nach Abstimmung mit dem TFM sei ein Rückzahlungsbetrag in Höhe von 1.250 TDM ermittelt worden, der in drei Teilbeträgen an die Staatskasse zurückgeführt werde. Entsprechend der festgelegten Fälligkeitstermine erfolgten in

den Haushaltsjahren 1997 und 1998 Rückzahlungen von jeweils 500 TDM.

Der letzte Teilbetrag über 250 TDM ist im Haushaltsplan 1999 als Einnahme veranschlagt. Die Rückzahlung wurde für Januar 1999 vereinbart.

Dem Anliegen des Rechnungshofs ist damit Rechnung getragen worden

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

169 Das TMLNU hat im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ einem Zweckverband für den Bau einer Gruppenwasserversorgung Zuwendungen gewährt.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hatte aufgrund einer Prüfung beanstandet, das TMLNU habe zwar im Feststellungs- und Leistungsbescheid zur Rückforderung von nicht benötigten Zuwendungsmitteln Zinsforderungen gegenüber dem Zuwendungsempfänger angekündigt und begründet, einen Bescheid über die Zinsforderungen jedoch nicht erlassen.

Das TMLNU hat daraufhin Zinsforderungen in Höhe von 62,2 TDM geltend gemacht. Der Betrag sei dem Landeshaushalt inzwischen zugeführt worden.

**Verwaltung und Verwertung bebauter Forstliegenschaften  
(einschl. Forstgrundstockvermögen)  
(Kapitel 09 21, 09 22, 09 26)**

170 Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung den Gesamtbestand und die Bedarfsfestsetzung bebauter Forstgrundstücke sowie deren Verwertung untersucht.

Er hat dem Ministerium mitgeteilt, zum einen sei das gemäß § 32 Abs. 3 Thüringer Waldgesetz zu bildende Forstgrundstockvermögen inhaltlich unscharf definiert. Zum anderen könne das Ziel, dieses Vermögen zu erhalten und zu mehren, schon deshalb nicht konkret verfolgt werden, weil es weder physisch noch wertmäßig nachgewiesen werde.

Der Rechnungshof hat weiter beanstandet, durch ein unsystematisches Erfassungs- und Berichtsverfahren sei der Überblick über benötigte und entbehrliche bebaute Liegenschaften erschwert. Wechselnde Bedarfsvorstellungen, das Fehlen einer Veräußerungskonzeption und ein umständliches Veräußerungsverfahren hätten dazu geführt, dass als entbehrlich erachtete Grundstücke nur sehr schleppend veräußert worden seien. 136 Gebäude (265 Wohneinheiten) stünden ganz oder teilweise leer. In den zuletzt als benötigt deklarierten 233 Forstgebäuden (Landesmietwohnungen) wohnten lediglich 102 Forstbedienstete. Trotz erheblichen Arbeitsaufwands bei allen Verwaltungsebenen sei es zu Problemen der Verkehrssicherung, zu Mietausfällen und zu erheblichen Wertverlusten gekommen. So hätten bei einem seit dem Jahr 1994 leer stehenden Einfamilienhaus anfangs noch interessierte Käufer wegen der langen Bearbeitungszeiten ihr Interesse verloren. Der Verfall des Gebäudes schädige auch das Ansehen der Forstverwaltung in der Öffentlichkeit.

Das TMLNU hat in seinen Stellungnahmen, zuletzt vom 26. März 1999, mitgeteilt, der Forstgrundstock sei aus forstfiskalischem Vermögen gebildet worden, das in „unmittelbar“ und „überwiegend“ dem Forstbetrieb dienendes Betriebsvermögen aufgegliedert sei. Die Inventarisierung des Forstgrundstocks nach Art und Umfang sei zu den Stichtagen 31. Dezember 1997 bzw. 1. Oktober 1998 erfolgt. Ein Verfahren für eine monetäre Bewertung des Forstgrundstocks werde gemeinsam mit dem TFM erarbeitet und dem Rechnungshof zum 30. September 1999 vorgestellt.

Der Grundsatzterlass Nr. 8/93 – Grundstücksverwaltung und Grundstücksverkehr – sei zwischenzeitlich auf der Grundlage der vom Rechnungshof gegebenen Hinweise und Vorschläge hinsichtlich des Verfahrens bei der Veräußerung entbehrlicher Liegenschaften grundlegend überarbeitet und durch den Grundsatzterlass Nr. 3/1999 vom 30. März 1999 ersetzt worden.

Den Anliegen des Rechnungshofs ist damit im Wesentlichen entsprochen worden. Ob die getroffenen Maßnahmen allerdings ausreichen werden, um die Verkäufe entbehrlicher Liegenschaften voranzutreiben, bleibt abzuwarten. Der Rechnungshof hat das Ministerium gebeten, über den jeweiligen Stand der Veräußerung zum 1. April 2000 und 2001 zu berichten. Er behält sich entsprechende Kontrollprüfungen vor.

**Baudarlehen und Aufwendungszuschüsse zur Förderung der  
Wiederherstellung von ehemaligen GUS-Wohnungen  
(Kapitel 19 03)**

171 Das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) hatte im Rahmen der Sozialen Wohnungsbauförderung einer Stadtverwaltung Baudarlehen und Aufwendungszuschüsse für die Wiederherstellung ehemaliger GUS-Wohnungen gewährt.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hatte aufgrund einer Prüfung beanstandet, das TLVwA habe bei der Schlussabrechnung Kosten für Rechtsstreitigkeiten als förderfähig anerkannt. Diese seien weder förderfähig noch nachgewiesen.

Das TLVwA hat daraufhin das bewilligte Darlehen in Höhe eines Teilbetrags von rd. 116 TDM widerrufen. Für die Zeit, in der dem Zuwendungsempfänger dieser Betrag zur Verfügung stand, wurden wegen nicht zweckentsprechender Verwendung Zinsforderungen in Höhe von rd. 26 TDM geltend gemacht. Der Eingang der Beträge wurde von der zuständigen Bank bestätigt.

Rudolstadt, 17. Mai 1999

**Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs**

Ibel

Dr. Gundermann

Naumann

Kalusche

Marschner