

Thüringer Rechnungshof

J a h r e s b e r i c h t 2 0 0 8

mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

und zur Haushaltsrechnung 2006

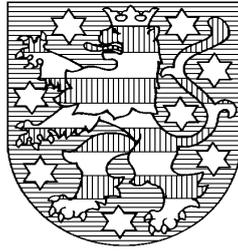
sowie

J a h r e s b e r i c h t 2 0 0 8

der Abteilung Überörtliche Kommunalprüfung

Sperrfrist:
10. Dezember, 12.00 Uhr

Thüringer Rechnungshof
Burgstraße 1, 07407 Rudolstadt
Postfach 100137, 07391 Rudolstadt
Telefon: 03672/446-0
Fax: 03672/446-998
E-Mail: poststelle@trh.thueringen.de
Internet: <http://www.rechnungshof.thueringen.de>



Thüringer Rechnungshof

J a h r e s b e r i c h t 2 0 0 8

mit Bemerkungen

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

und

zur Haushaltsrechnung 2006

Thüringer Rechnungshof
Burgstraße 1, 07407 Rudolstadt
Postfach 100137, 07391 Rudolstadt
Telefon: 03672/446-0
Fax: 03672/446-998
E-Mail: poststelle@trh.thueringen.de
Internet: <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Abkürzungsverzeichnis

apl.	außerplanmäßig
ATG	Ausgabentitelgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
DABau	Dienstanweisung Bau
DFG	Deutsche Forschungsgesellschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL/A	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft/ Abteilung Ausrichtung
EAGFL/G	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft/ Abteilung Garantie
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Förderprogramm zur Entwicklung des ländlichen Raums
Epl.	Einzelplan
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Hauptgruppe
HHR	Haushaltsrechnung
IT	Informationstechnik
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
LASF	Landesamt für Soziales und Familie
LT	Landtag
LVD	Landesfinanzdirektion
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
OG	Obergruppe (lt. Gruppierungs- und Funktionenplan)
OP	Operationelles Programm
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PVB	Polizeivollzugsbeamte
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SRPSt	Staatliche Rechnungsprüfungsstelle
TAB	Thüringer Aufbaubank

TFM	Thüringer Finanzministerium
ThRHG	Gesetz über den Thüringer Rechnungshof
ThürAG-SGB II	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetz- buch
ThürAG-SGB XII	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialge- setzbuch
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürPrBG	Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz
ThürVerf	Thüringer Verfassung
TIM	Thüringer Innenministerium
TJM	Thüringer Justizministerium
TKM	Thüringer Kultusministerium
TLRZ	Thüringer Landesrechenzentrum
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TMBLE	Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Medien
TMBV	Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr
TMLNU	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
TMSFG	Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit
TMWTA	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit
Tn.	Textnummer
üpl.	überplanmäßig
ZIV	Zentrum für Informationsverarbeitung

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Verzeichnis der Übersichten	10
Verzeichnis der Abbildungen	12
 BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART	
1 Vorbemerkungen	13
1.1 Aufgaben des Rechnungshofs	13
1.2 Gegenstand des Jahresberichts 2008	17
1.3 Haushaltsrechnung 2005	18
2 Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2006	20
2.1 Haushaltsplan und Haushaltsführung 2006	20
2.2 Haushaltsrechnung 2006	21
2.3 Haushaltsüberschreitungen	23
2.4 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	27
2.5 Zusammenfassende Darstellung von Einnahmen und Ausgaben der Haushaltsrechnung 2006	33
2.6 Gemeinschaftsaufgaben	68
2.7 EU-Förderprogramme	70
2.8 Vermögen und Schulden des Landes	75
2.9 Verpflichtungsermächtigungen	80
2.10 Rechnungsprüfung 2006	81
2.11 Feststellung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO	81
2.12 Zusammenfassende Würdigung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2006	82
2.13 Ausblick auf die finanzwirtschaftliche Entwicklung nach 2006	83

BEMERKUNGEN ZU MEHREREN EINZELPLÄNEN

- | | | |
|---|--|----|
| 3 | Unterrichtung des Rechnungshofs gemäß § 102 ThürLHO
(Einzelpläne 01 – 10) | 87 |
|---|--|----|

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

- | | | |
|---|---|-----|
| 4 | Kleidergeld der Polizeivollzugsbeamten im Kriminal-
dienst
(Kapitel 03 01, 03 11 – 03 16) | 99 |
| 5 | Beschaffung und Einsatz der Thüringer Polizeihubschrauber
(Kapitel 03 15) | 104 |

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

- | | | |
|---|---|-----|
| 6 | Tarifvertragswidrige Festsetzung der Jubiläumsdienst-
zeiten im Lehrerbereich
(Kapitel 04 10) | 109 |
| 7 | Akkreditierung von Studiengängen
(Kapitel 04 51 – 04 71) | 114 |

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05

- | | | |
|---|--|-----|
| 8 | Personalausgaben für den juristischen Vorbereitungsdienst
(Kapitel 05 04) | 121 |
|---|--|-----|

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

- | | | |
|----|--|-----|
| 9 | Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Ver-
besserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
(Kapitel 07 02) | 125 |
| 10 | Förderung des Tourismus
(Kapitel 07 02) | 131 |
| 11 | Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen nach SGB III
(Kapitel 07 08) | 135 |

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08

12	Gewährung von Zuschüssen bei der Förderung von Einrichtungen der Erziehungshilfe (Kapitel 08 24)	140
13	Maßnahmen der Suchtprävention, der Suchtkrankenhilfe und der Drogenhilfe (Kapitel 08 29)	145
14	Ersatzneubau einer Tribüne und Erweiterung der Laufbahn eines Stadions (Kapitel 08 35)	149

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09

15	Zuwendungen für Abwasserbeseitigungsanlagen (Kapitel 09 05)	152
----	--	-----

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 10

16	Erfolgskontrolle alternativ finanzierter Baumaßnahmen (Einzelplan 10)	157
17	Förderung von Erschließungsanlagen im Rahmen der Städtebauförderung (Kapitel 10 04)	167
18	Wartung und Unterhaltung von Landesstraßen (Kapitel 10 06)	172

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

19	Bearbeitung elektronischer Einkommensteuererklärungen (Kapitel 17 01)	178
----	--	-----

**BERATUNGSTÄTIGKEIT DES THÜRINGER
RECHNUNGSHOFS**

20	Konsolidierung der IuK-Dienstleister	181
----	--------------------------------------	-----

**FÄLLE, IN DENEN DIE VERWALTUNG DEN ANLIE-
GEN DES RECHNUNGSHOFS ENTSPROCHEN HAT**

21	Vergütung von Dolmetscherleistungen (Kapitel 03 14)	186
----	--	-----

22	Zuschüsse für private berufliche Schulen (Kapitel 04 05, zuvor Kapitel 04 02)	187
----	--	-----

23	Erstattung des Sozialhilfeaufwandes an die örtlichen Träger der Sozialhilfe (Kapitel 08 20 und 08 22)	188
----	---	-----

24	Förderung von Maßnahmen des Betreuten Wohnens für Menschen mit Behinderungen (Kapitel 08 22 und 08 29)	189
----	--	-----

25	Zuwendungen an eine Landesvereinigung (Kapitel 08 29)	190
----	--	-----

26	Förderung der Landesgartenschau Nordhausen 2004 (Kapitel 09 02)	192
----	--	-----

27	Zuwendungen für Flurbereinigungsverfahren an einen öffentlich-rechtlichen Verband (Kapitel 09 03)	193
----	---	-----

28	Leistungen nach dem Wohngeldgesetz in einem Thüringer Landkreis (Kapitel 10 03)	195
----	---	-----

		<u>Seite</u>
29	Gewährte Städtebaufördermittel für ein Sanierungsgebiet (Kapitel 10 04)	196
30	Förderung des Honorars für Sanierungsträger im Rahmen der Städtebauförderung (Kapitel 10 04)	196
Anhang	Entwicklung ausgewählter finanzwirtschaftlicher Kennzahlen	

Verzeichnis der Übersichten

		<u>Seite</u>
Übersicht 1	Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2006 (Soll/Ist) nach Hauptgruppen	22
Übersicht 2	Über- und außerplanmäßige Ausgaben des Haushaltsjahres 2006 von mehr als 4 Mio. €	23
Übersicht 3	Über- und außerplanmäßige Ausgaben des Haushaltsjahres 2006 nach Einzelplänen	24
Übersicht 4	Entwicklung der Haushaltsreste in den Haushaltsjahren 1996 – 2006	29
Übersicht 5	Ausgabereste der Haushaltsjahre 2005 und 2006 nach Einzelplänen	31
Übersicht 6	Inanspruchnahme von Ausgaberesten im Haushaltsjahr 2006 nach Einzelplänen	32
Übersicht 7	Verteilung der Einnahmen und Ausgaben (Ist) in den Jahren 2004 – 2006	33
Übersicht 8	Steuereinnahmen der Haushaltsjahre 2004 – 2006 nach Steuerarten	34
Übersicht 9	Gesamtsteueraufkommen für die Haushaltsjahre 1997 – 2006	37
Übersicht 10	Eigene Einnahmen der Haushaltsjahre 2004 -2006	39
Übersicht 11	Entwicklung der Kassenreste der Haushaltsjahre 2002 – 2006	40
Übersicht 12	Übertragungseinnahmen der Haushaltsjahre 2004 – 2006	42
Übersicht 13	Einzelnachweis der Übertragungseinnahmen des Haushaltsjahres 2006	43
Übersicht 14	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen der Haushaltsjahre 2004 – 2006	49
Übersicht 15	Bedeutsame Einnahmen für Investitionen im Haushaltsjahr 2006	50
Übersicht 16	Personalausgaben der Haushaltsjahre 2004 – 2006	52
Übersicht 17	Versorgungsausgaben der Haushaltsjahre 1997 – 2006	54

		<u>Seite</u>
Übersicht 18	Vergleich des Stellen je 1.000 Einwohner in Thüringen mit ausgewählten neuen und alten Ländern für das Jahr 2006	55
Übersicht 19	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst in den Haushaltsjahren 2004 – 2006	56
Übersicht 20	Zuweisungen und Zuschüsse außer für Investitionen in den Haushaltsjahren 2004 – 2006	58
Übersicht 21	Verwendung der Übertragungsausgaben im Haushaltsjahr 2006	60
Übersicht 22	Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsjahren 2004 – 2006	61
Übersicht 23	Verwendung der sonstigen Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2006	62
Übersicht 24	Soll-/Ist-Vergleich der Finanzausgleichsmasse für das Haushaltsjahr 2006	65
Übersicht 25	Kommunaler Finanzausgleich nach Zuweisungsbereichen im Haushaltsjahr 2006	66
Übersicht 26	Soll-/Ist-Vergleich der gewährten Mittel für Gemeinschaftsaufgaben in den Haushaltsjahren 2000 – 2006	68
Übersicht 27	Haushaltsansätze für Gemeinschaftsaufgaben in den Haushaltsjahren 2007 – 2009	69
Übersicht 28	Operationelles Programm des Freistaates Thüringen für die Haushaltsjahre 2000 – 2006	73
Übersicht 29	Stand der Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen zum 31.12.2005 und 31.12.2006	78
Übersicht 30	Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen der neuen Länder in den Haushaltsjahren 2001 – 2006	79

Verzeichnis der Schaubilder

			<u>Seite</u>
Schaubild	1	Entwicklung der Nettokreditaufnahme in den Haushaltsjahren 1996 - 2006	46
Schaubild	2	Gesamteinnahmen nach Einnahmearten	51
Schaubild	3	Gesamtausgaben nach Ausgabearten	67
Schaubild	4	Steuereinnahmen des Freistaats in den Haushaltsjahren 1995 - 2012	85
Schaubild	5	Nettokreditaufnahme der Haushaltsjahre 2000 – 2007 je Einwohner in €	Anhang
Schaubild	6	Kreditmarktschulden in den Haushaltsjahren 2000 – 2007 je Einwohner in €	Anhang
Schaubild	7	Zins-Ausgaben-Quote der Haushaltsjahre 2000 – 2007 in v. H.	Anhang
Schaubild	8	Personalausgaben der Haushaltsjahre 2000 – 2007 je Einwohner in €	Anhang
Schaubild	9	Sächliche Verwaltungsausgaben der Haushaltsjahre 2000 – 2007 je Einwohner in €	Anhang
Schaubild	10	Investitionsausgaben der Haushaltsjahre 2000 – 2007 je Einwohner in €	Anhang
Schaubild	11	Investitionsquote der Haushaltsjahre 2000 – 2007 in v. H.	Anhang

Anmerkungen:

Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

Rechnerische Abweichungen sind rundungsbedingt.

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

1 Vorbemerkungen

1.1 Aufgaben des Rechnungshofes

1.1.1 Der Thüringer Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe, die landesunmittelbaren und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Unternehmen.

Außerdem ist der Rechnungshof berechtigt, bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung zu prüfen. Darunter fallen u. a. auch die Zuweisungen und Zuschüsse im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nach dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG).

Bei juristischen Personen des privaten Rechts prüft der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung soweit die Voraussetzungen des § 104 Abs. 1 ThürLHO vorliegen.

Der Rechnungshof kann nach seinem Ermessen die Prüfung einschränken oder Rechnungen ungeprüft lassen (§ 89 Abs. 2 ThürLHO). Er setzt für seine Prüfungen Schwerpunkte und beschränkt sich dabei meist auf Stichproben.

Politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Bewertung des Rechnungshofes. Der Rechnungshof ist allerdings befugt, auf Mängel von Entscheidungsgrundlagen sowie auf Auswirkungen solcher Entscheidungen unter den Gesichtspunkten von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hinzuweisen. In derartigen Fällen kann der Rechnungshof auch Maßnahmen für die Zukunft emp-

fehlen und ggf. Gesetzesänderungen anregen (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 ThürLHO).

Dem Rechnungshof unmittelbar nachgeordnet sind Rechnungsprüfungsstellen (§ 17 Satz 1 ThRHG). Die Rechnungsprüfungsstellen haben ihren Sitz in Gera und Suhl. Sie unterstützen und ergänzen die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes. Dabei wenden sie die für den Rechnungshof geltenden Bestimmungen der ThürLHO an und prüfen nach dessen Weisung (§ 88 Abs. 1 Satz 2 und 3 ThürLHO).

- 1.1.2 Neben seinen Prüfungsaufgaben berät der Rechnungshof den Landtag, die Landesregierung oder einzelne Ministerien (§ 88 Abs. 2 ThürLHO und § 2 Abs. 1 Satz 2 ThRHG). Die Beratung, die mündlich oder schriftlich erfolgen kann, erstreckt sich auf außerordentliche Fragestellungen, wie z. B. Gesetzesvorhaben, bedeutsame Maßnahmen und Beschaffungen.

Darüber hinaus können der Landtag oder die Landesregierung den Rechnungshof um gutachtliche Stellungnahme in bedeutsamen Angelegenheiten ersuchen (§ 88 Abs. 3 ThürLHO).

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung jederzeit unterrichten (§ 99 Satz 1 ThürLHO).

- 1.1.3 Der Rechnungshof überwacht, welche Maßnahmen die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen getroffen haben und ob frühere Mängel behoben sind. Dabei kontrolliert er insbesondere, ob die im Rahmen des Entlastungsverfahrens erteilten Auflagen des Parlaments umgesetzt wurden.

1.1.4 Die Rechnungshöfe der Länder Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen prüfen den Mitteldeutschen Rundfunk gemäß § 35 Abs. 1 des MDR-Staatsvertrages gemeinsam.

Folgende Prüfungen wurden im Berichtszeitraum durch- bzw. weitergeführt:

● **Prüfung der Personalaufwendungen des MDR**

Im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung der drei Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer hat der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die Personalaufwendungen des MDR für die Jahre 2002 bis 2005 geprüft.

Die wesentlichen Prüfungsergebnisse wurden mit Schreiben vom 19. Dezember 2007 an den Thüringer Ministerpräsidenten übermittelt, der seinerseits gemäß § 35 Abs. 2 MDR-Staatsvertrag den Thüringer Landtag informiert hat (Drucksache 4/3764 vom 23. Januar 2008).

● **Vergleichende Prüfung der Landesfunkhäuser des MDR in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen**

Unter der Federführung des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt haben die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer im Berichtszeitraum eine vergleichende Prüfung der drei Landesfunkhäuser des MDR (Erfurt, Magdeburg, Dresden) fortgesetzt.

Die Prüfungsmitteilung umfasst zwei Teile. Der Berichtsteil 1 mit den Schwerpunkten "Vergleich der Betriebskosten", "Bewirtschaftung der Kantinen" und "Verwendung der von den Landesmedienanstalten zurückgeführten Rundfunkgebühren" wurde am 16. September 2008 gemäß § 35 Abs. 2 MDR-Staatsvertrag an den Verwaltungsrat, den Intendanten und an die Ministerpräsidenten der MDR-Staatsvertragsländer gesandt.

Der Vergleich der Aufwendungen für Fernsehproduktionen der regionalen Nachrichtensendungen wird den Schwerpunkt des zweiten Teils des Prüfberichtes bilden.

● **Prüfung des Online-Angebotes des MDR**

Der Thüringer Rechnungshof prüft im Namen der Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer die Online-Angebote des MDR. Gegenstand der Prüfung ist die Entwicklung ab dem ersten Internet-Auftritt des MDR im Jahr 1996 bis zur Gegenwart. Untersucht werden neben dem Internet-Auftritt auch die über die neuen Medien angebotenen Dienste. Darüber hinaus werden auch die Zulieferungen des MDR für die ARD-Portale betrachtet.

● **Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR**

Im Auftrag der drei Rechnungshöfe hat der Sächsische Rechnungshof die operativen Geldgeschäfte des MDR geprüft. Die Prüfung umfasste die mittel- und langfristigen Geldanlagen des MDR in den Geschäftsjahren 2001 bis 2005. Die Prüfungsmitteilung wurde mit Schreiben vom 20. August 2008 dem Verwaltungsrat und dem Intendanten des MDR sowie den Ministerpräsidenten des Staatsvertragsländer zugeleitet (§ 35 Abs. 2 MDR-Staatsvertrag).

Über die Ergebnisse der oben genannten Prüfungen wird zu gegebener Zeit an die zuständigen Stellen berichtet.

- 1.1.5 Der Rechnungshof führt im nationalen Bereich gemeinsame Prüfungen mit anderen Prüfungsorganen durch; er kann durch Vereinbarung Prüfungen anderen Rechnungshöfen übertragen oder von anderen Rechnungshöfen übernehmen (§ 93 ThürLHO).

Die Zusammenarbeit im internationalen Bereich wird durch die Mitgliedschaft des Rechnungshofes in der "Europäischen Organisation

der Regionalen Externen Institutionen zur Kontrolle des Öffentlichen Finanzwesens (EURORAI)" bestimmt. Sie besteht u. a. im Austausch von Prüfungserfahrungen.

Die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof (ERH) regelt der EG-Vertrag in der Fassung vom 2. Oktober 1997 (Amsterdam) in Art. 248 Abs. 3. Danach arbeiten der ERH und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammen. Diese teilen dem ERH mit, ob sie beabsichtigen, an Prüfungen teilzunehmen.

1.2 Gegenstand des Jahresberichts 2008

Der Thüringer Rechnungshof hat im vorliegenden Jahresbericht die Ergebnisse seiner Prüfung, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind, in Bemerkungen für den Landtag zusammengefasst. Diese umfassen die Feststellungen zur Haushaltsrechnung sowie die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung betreffen das Haushaltsjahr 2006; die Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung beziehen sich auch auf spätere und frühere Haushaltsjahre (§ 97 Abs. 3 ThürLHO).

Die Landesregierung bzw. die betroffenen Ministerien hatten Gelegenheit, zu den ihren Geschäftsbereich berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Die in den Bemerkungen enthaltenen Prüfungsfeststellungen waren schon vorher mit den geprüften Stellen – ggf. auch schon mit den zuständigen obersten Landesbehörden – im Rahmen des jeweiligen Prüfungsverfahrens erörtert worden.

Die dargestellten Sachverhalte sind im Wesentlichen unstrittig. Soweit zu ihrer Würdigung von den Behörden abweichende Auffassun-

gen vorgebracht wurden, sind diese in den Bemerkungen berücksichtigt.

Rückschlüsse auf die Arbeitsweise und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung insgesamt können aus dem Jahresbericht nicht gezogen werden. Zum einen kann stets nur eine 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 und Verwaltungsbereichen nicht gefolgert werden, dass die genannten Verwaltungen auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze zur Haushalts- und Wirtschaftsführung in geringerem Maße geachtet hätten als andere.

In den Bemerkungen sind beispielhaft auch Fälle dargestellt, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofes entsprochen hat.

Über die Beratungstätigkeit des Rechnungshofes wird in einem gesonderten Abschnitt berichtet.

1.3 Haushaltsrechnung 2005

Der Jahresbericht 2007 des Thüringer Rechnungshofes mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2005 vom 12. September 2007 ist dem Landtag und der Landesregierung am 1. Oktober 2007 zugeleitet worden (LT-Drucksache 4/3426). Gleichzeitig legte der Präsident den Jahresbericht der Überörtlichen Kommunalprüfung vor. Die Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht des Rechnungshofes vom 16. Januar 2008 wurde dem Landtag am 22. Januar 2008 mit der Bitte um Beratung übermittelt (LT-Drucksache 4/3747).

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages hat den Jahresbericht 2007 des Thüringer Rechnungshofes mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2005 in seiner 50. Sitzung vom 13. März 2008 und in seiner 51. Sitzung vom 15. April 2008 beraten und empfohlen, der Landesregierung gem. Art. 102 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Thüringen i. V. m. § 114 ThürLHO Entlastung zu erteilen (LT-Drucksache 4/4036). Diese Beschlussempfehlung hat das Plenum in seiner 83. Sitzung vom 8. Mai 2008 mehrheitlich angenommen.

Auch die Rechnung des Rechnungshofes für das Haushaltsjahr 2005 hatte der Haushalts- und Finanzausschuss in den vorgenannten Sitzungen beraten und dem Landtag empfohlen, dem TRH Entlastung gem. § 101 ThürLHO zu erteilen. Die Beschlussempfehlung (LT-Drucksache 4/4037) wurde ebenfalls in der 83. Plenarsitzung einstimmig angenommen.

2 Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2006

2.1 Haushaltsplan und Haushaltsführung 2006

Nachdem der Haushalt des Vorjahres als Einzelhaushalt geplant und verabschiedet worden war, wurde der Haushalt für das Haushaltsjahr 2006 wie bereits die Haushalte für die Jahre 2001/2002 und 2003/2004 wieder im Rahmen eines Doppelhaushalts geplant. Der Thüringer Landtag verabschiedete das entsprechende Haushaltsgesetz für die Jahre 2006/2007 am 23. Dezember 2005. Das in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene Haushaltsvolumen belief sich auf

9.325.193.200 €.

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt

1.289.582.500 €

festgesetzt. Die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2006 lagen um 49,6 Mio. € unter denen des Jahres 2005 (9.374,8 Mio. €).

Die Bewirtschaftung der im Haushaltsplan vorgesehenen Mittel regelte das TFM mit Rundschreiben vom 6. Januar 2006. Danach verlangte es bei den Hauptgruppen 5 – 8 die Bildung einer Bewirtschaftungsreserve zur Vorsorge gegenüber Vollzugsrisiken in Höhe von 5 v. H. pro Titel. Ausgenommen waren lediglich Titel, deren Mittelbindungen aufgrund einer durch Gesetz oder Rechtsverordnung begründeten unmittelbaren rechtlichen Verpflichtung oder auf einer bereits zu Beginn des Jahres 2006 bestehenden rechtsgeschäftlich oder durch Verwaltungshandeln begründeten rechtlichen Bindung bereits über 95 v. H. des Ansatzes lagen. Außerdem hatten das TMWTA, das TMLNU und das TMBV

die in ihrem Einzelplan etatisierten globalen Minderausgaben i. H. v. insgesamt rd. 33 Mio. € zwingend zu erwirtschaften (siehe Tn. 2.5.13).

2.2 Haushaltsrechnung 2006

Die Haushaltsrechnung 2006 vom 15. November 2007 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 30. November 2007 (LT-Drucksache 4/3672) vorgelegt. Die Frist gemäß Art. 102 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung, wonach die Rechnung im nächsten Rechnungsjahr vorzulegen ist, hat die Landesregierung somit eingehalten.

Die Rechnung des Rechnungshofes gemäß § 101 ThürLHO für das Haushaltsjahr 2006 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 30. November 2007 (LT-Vorlage 4/1876) zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung 2006 weist ein in Einnahmen und Ausgaben i. H. v.

9.201.241.978,06 €

ausgeglichenes Ergebnis aus.

Die Haushaltseinnahmen und -ausgaben nach Hauptgruppen sind im Soll und im Ist in der folgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 1

**Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2006 (Soll/Ist)
nach Hauptgruppen**

Hauptgruppe	Soll Mio. €	Ist Mio. €	Abweichung Mio. €
1	2	3	4
0 Einnahmen aus Steuern und steuer- ähnlichen Abgaben	4.064,6	4.199,6	+ 135,0
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	367,5	361,9	- 5,5
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.251,8	3.377,3	+ 125,5
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.641,3	1.262,4	- 379,0
Gesamteinnahmen	9.325,2	9.201,2	- 124,0
4 Personalausgaben	2.387,6	2.409,9	+ 22,3
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	1.145,0	1.158,9	+ 13,9
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	3.908,6	3.822,8	- 85,8
7 Baumaßnahmen	219,3	211,3	- 8,0
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaß- nahmen	1.507,9	1.403,6	- 104,3
9 Besondere Finanzierungsausgaben	156,8	194,7	+ 37,9
Gesamtausgaben	9.325,2	9.201,2	- 124,0

2.3 Haushaltsüberschreitungen

2.3.1 Trotz der Unterschreitung der Gesamtausgaben um rd. 124 Mio. € kam es bei einzelnen Ausgaben zu Überschreitungen des Solls. Die Anlage I zur Haushaltsrechnung 2006 weist Haushaltsüberschreitungen i. H. v. insgesamt 414,4 Mio. € aus, von denen 330,1 Mio. € gedeckt oder ausgeglichen sind (§ 20 ThürLHO, § 4 ThürHhG 2006/2007 oder entsprechende Haushaltsvermerke). Der übrige Betrag i. H. v. 84,3 Mio. € entspricht der Summe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben¹.

Die einzelnen Haushaltsüberschreitungen lagen – bis auf die folgenden 2 Fälle - unter der in § 8 Abs. 1 ThürHhG 2006/2007 festgelegten Betragsgrenze von 4 Mio. €, ab der ein Nachtragshaushalt erforderlich ist:

Übersicht 2

Über- und außerplanmäßige Ausgaben des Haushaltsjahres 2006 von mehr als 4 Mio. €

Kapitel Titel	Betrag T€	Begründung der Überschreitung lt. Anlage I zur Haushaltsrechnung
1	2	3
08 20 633 01	12.532,2	Erhöhter Zuweisungsbedarf infolge gestiegener Ausgaben und erhöhter Fallzahlen
17 09 633 01	29.000,0	Weiterreichung der Wohngeldeinsparung des Landes an die Kommunen nach § 1 Abs. 2 S. 2 ThürAG-SGB II

In den o. g. Fällen handelte es sich um Rechtsverpflichtungen des Landes. Insoweit bedurfte es keines Nachtragshaushaltes gemäß § 37 Abs. 1 Satz 4 ThürLHO.

Bei Kapitel 08 20 entstanden Mehrausgaben im Rahmen der Erstattung des Nettosozialhilfeaufwandes nach § 6 Abs. 2 ThürAG-SGB XII an die örtlichen Träger der Sozialhilfe.

¹ Vgl. S. 784 der HHR 2006.

Die überplanmäßigen Ausgaben bei Kapitel 17 09 waren erforderlich, um die Höhe der Landeszuweisung an die kommunalen Träger anzupassen.

2.3.2 Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie ihre Verteilung auf die Einzelpläne (Epl.) sind in der nachstehenden Übersicht zusammengestellt:

Übersicht 3

**Über- und außerplanmäßige Ausgaben des Haushaltsjahres 2006
nach Einzelplänen**

Einzelplan	Überplanmäßige Ausgaben		Außerplanmäßige Ausgaben		Summe Spalten 2+4 T€	Anzahl der Fälle ohne Einwilligung des TFM
	Gesamt T€	ohne Einwilligung des TFM T€	Gesamt T€	ohne Einwilligung des TFM T€		
1	2	3	4	5	6	7
01	-	-	-	-	-	-
02	-	-	-	-	-	-
03	6.361	-	-	-	6.361	-
04	5.335	-	7	-	5.342	-
05	6.737	-	-	-	6.737	-
06	26	-	1.300	-	1.326	-
07	-	-	3.848	-	3.848	-
08	16.405	132	10.805	-	27.210	2
09	7	-	-	-	7	-
10	3.945	-	478	-	4.423	-
11	-	-	-	-	-	-
17	29.000	-	15	-	29.015	-
18	30	30	-	-	30	1
Insgesamt	67.846	162	16.453	-	84.299	3

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sind im Haushaltsjahr 2006 gegenüber dem Vorjahr (82,0 Mio. €) um 2,3 Mio. € angestiegen.

Die Haushaltsrechnung weist bei den Epl. 03, 04 und 05 Mehrausgaben überwiegend bei den Personalausgaben aus.

Außerdem sind für den Epl. 04 Mehrausgaben bei Zuschüssen für private berufliche Schulen und für Verwaltungskostenerstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände ausgewiesen.

Bei der Bewirtschaftung des Epl. 05 sind neben Personalmehrausgaben Mehrausgaben für Entschädigungen der gerichtlich bestellten Verteidiger und der in Straf- und Bußgeldverfahren beigeordneten Rechtsanwälte und für Beratungshilfe (Kapitel 05 04) angefallen.

Aus dem Epl. 06 mussten 1,3 Mio. € außerplanmäßig geleistet werden. Hierbei handelt es sich um die Zahlung von Zinsforderungen aufgrund eines Vergleichs im Klageverfahren der Firma Logistik Center Albrechts GmbH gegen den Freistaat Thüringen.

Aus dem Epl. 07 wurden außerplanmäßig 3,6 Mio. € an die Landesentwicklungsgesellschaft für Zinsaufwendungen im Rahmen der Baulandentwicklung gezahlt.

Die überplanmäßigen Ausgaben im Epl. 08 entstanden – wie unter Tn. 2.3.1 ausgeführt - überwiegend durch Erstattungen an örtliche Träger der Sozialhilfe. Die außerplanmäßigen Ausgaben beruhen auf der Einrichtung des Kapitels 08 16 für den Landesbetrieb für Arbeitsschutz und technischen Verbraucherschutz. Die Anordnung über die Errichtung des Landesbetriebes vom 13. Dezember 2005 trat zum 1. Januar 2006 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt war der Doppelhaushalt 2006/2007 verabschiedet.

Die überplanmäßigen Ausgaben im Epl. 10 resultieren aus der Zahlung einer Kapitaldiensthilfe für den Ankauf des "Congress Centrum Suhl" im Zusammenhang mit der Umwandlung des Immobilien-Leasing-Vertrages.

Die Mehrausgaben im Epl. 17 wurden durch die "Weiterreichung der Wohngeldeinsparung des Landes an die Kommunen" verursacht.

Die Haushaltsüberschreitungen sind nach der Anlage I zur Haushaltsrechnung 2006 durch Einsparungen bei anderen Ausgaben – zum Teil aus Haushalten anderer Epl. – bzw. durch Mehreinnahmen ausgeglichen worden.

- 2.3.3 Die erforderliche vorherige Zustimmung des für Finanzen zuständigen Ministeriums zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben (vgl. § 37 Abs. 1 ThürLHO) lag gemäß den Angaben der Haushaltsrechnung in 3 Fällen (Vorjahr: 8 Fälle) nicht vor; das Finanzvolumen beläuft sich auf rd. 163.000 € (Vorjahr: 922.000 €). Von den 3 Fällen sind 2 Fälle im Zuständigkeitsbereich des TMSFG, 1 Fall im Bereich des Staatlichen Hochbaus (Kapitel 18 08) nachgewiesen.

Im Kapitel 08 20 Titel 526 01 (Sozialhilfe – Gerichtskostenerstattung) wurde bei einer Mehrausgabe von 31.700 € für einen Teilbetrag i. H. v. rund 2.300 € keine Zustimmung des TFM eingeholt.

Im Kapitel 08 25 (Investitionsprogramm für Pflegeeinrichtungen) wurde bei einer Mehrausgabe von 3,4 Mio. € für einen Teilbetrag von rd. 130.000 € ebenfalls keine Zustimmung des TFM beantragt.

Bei dem im Kapitel 18 08 verzeichneten Fall ist die Mehrausgabe durch Minderausgaben an anderer Stelle im Kapitel gedeckt (vgl. § 4 Abs. 2 ThürHhG 2006/2007); es wurde jedoch versäumt, die haushaltsgesetzlich vorgesehene Einwilligung des TFM zur Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit einzuholen.

Die zu den ungenehmigten überplanmäßigen Ausgaben wiederholt geäußerte Kritik des Rechnungshofes in vorangegangenen Jahresbe-

richten hat das TFM zum Anlass genommen, im Rundschreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2008 darauf hinzuweisen, dass die Haushaltsbeauftragten verstärkt darauf zu achten haben, dass Ausgaben nur geleistet werden dürfen, wenn eine entsprechende Ermächtigung vorhanden ist (vgl. Tn. 8.4 des TFM-Rundschreibens vom 8. Januar 2008; Az: H 1200 A 2008 – 301.4). Insoweit seien alle in Betracht kommenden Mitarbeiter regelmäßig zu schulen und zu überwachen. Außerdem hat der Landtag im Rahmen der Entlastung des Haushaltsjahres 2005 die Landesregierung aufgefordert, auf die Einhaltung eines geordneten Verfahrens bei der Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben hinzuwirken (vgl. LT-Drucksache 4/4036).

2.4 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss

2.4.1 In der Haushaltsrechnung sind das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis (§ 82 ThürLHO) darzustellen.

Aufgrund des in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Ergebnisses beträgt das kassenmäßige Jahresergebnis

0,00 €.

Das kassenmäßige Gesamtergebnis – bei dem zum Jahresende noch nicht abgewickelte Fehlbeträge bzw. Überschüsse der Vorjahre berücksichtigt werden – beträgt ebenfalls

0,00 €.

Der Fehlbetrag des Haushaltsjahres 2004 i. H. v. 180,1 Mio. € war im Haushaltsjahr 2006 ausgeglichen worden.

2.4.2 Bestandteil des kassenmäßigen Abschlusses ist zudem die – der Ermittlung des Finanzierungssaldos dienende – Finanzierungsrechnung. Der Finanzierungssaldo wird wie folgt berechnet:

Summe der Ist-Einnahmen	Summe der Ist-Ausgaben
./. Einnahmen aus Krediten	./. Ausgaben zur Schuldentilgung
./. Entnahmen aus Rücklagen	./. Zuführung an Rücklagen
./. Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen früherer Jahre	./. Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages früherer Jahre
./. Haushaltstechnische Verrechnungen	./. Haushaltstechnische Verrechnungen
<hr/> Bereinigte Einnahmen	<hr/> Bereinigte Ausgaben
./. Bereinigte Ausgaben	←
<hr/> Finanzierungssaldo	

Der in der Haushaltsrechnung nachgewiesene Finanzierungssaldo beträgt

- 479.821.372,22 €.

Dieser Betrag entspricht dem rechnerischen – nur auf das Jahr 2006 bezogenen – Finanzierungsbedarf. Seine Zusammensetzung – ausgehend von der tatsächlichen Nettokreditaufnahme – kann der Anlage X zur Haushaltsrechnung 2006 (Finanzierungsübersicht) entnommen werden.

Der Finanzierungssaldo lag infolge Mehreinnahmen von 186,6 Mio. € und Minderausgaben von 128,9 Mio. € um 315,5 Mio. € unter dem im Haushaltsplan veranschlagten Saldo (- 795,3 Mio. €).

Hinsichtlich der haushaltstechnischen Verrechnungen ist zu bemerken, dass erstmals seit dem Haushaltsjahr 1997 wieder eine Differenz

zwischen der Einnahmen- und Ausgabenseite aufgetreten ist. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs entstand diese im Rahmen interner Verrechnungen im Sinne von § 61 Abs. 1 S. 2 ThürLHO. Danach sind Aufwendungen einer Dienststelle für eine andere zu erstatten. Im vorliegenden Fall hat die leistungserbringende Dienststelle die abzuführende Umsatzsteuer vom erhaltenen Betrag entgegen dem Bruttoprinzip abgesetzt.

2.4.3 Im Haushaltsabschluss (§ 83 ThürLHO) sind das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis darzustellen. Bei deren Ermittlung werden im Gegensatz zur Berechnung der kassenmäßigen Ergebnisse die Haushaltsreste berücksichtigt, die sich seit dem Jahr 1996 wie folgt entwickelt haben:

Übersicht 4

**Entwicklung der Haushaltsreste
in den Haushaltsjahren 1996 – 2006**

Haushaltsjahr	Einnahmereste Mio. €	Ausgaberrreste Mio. €
1	2	3
1996	253,5	514,0
1997	164,0	511,9
1998	125,5	374,0
1999	105,6	314,3
2000	292,6	547,0
2001	178,7	531,5
2002	165,4	658,1
2003	23,6	575,9
2004	32,5	351,1
2005	-	396,7
2006	-	444,9

Die Berechnungen werden wie folgt vorgenommen:

Kassenmäßiges Jahresergebnis	Kassenmäßiges Gesamtergebnis
+ Ausgabereste 2005	
./. Ausgabereste 2006	./. Ausgabereste 2006
<hr/> Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	<hr/> Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2006 ist mit - 48,2 Mio. € (Vorjahr: -78,0 Mio. €) ausgewiesen. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis 2006 beträgt – 444,9 Mio. € .

- 2.4.5 Ausgabereste des Jahres 2006 wurden i. H. v. insgesamt 444,9 Mio. € (Vorjahr: 396,7 Mio. €) in das Haushaltsjahr 2007 übertragen. Der Anteil an den Ist-Ausgaben (9.201,2 Mio. €) ist – von 4,2 v. H. im Vorjahr – auf 4,8 v. H. gestiegen. In der nachstehenden Übersicht sind die im Haushaltsjahr 2006 gebildeten Ausgabereste denen des Jahres 2005 nach Einzelplänen gegenübergestellt:

**Ausgabereste der Haushaltsjahre 2005 und 2006
nach Einzelplänen**

Einzelplan	2005 T€	2006 T€
1	2	3
01	26	-
02	65	-
03	156	115
04	47.119	55.719
05	220	32
06	51	344
07	221.149	268.069
08	6.431	200
09	27.327	11.919
10	31.592	36.526
11	-	-
17	49.026	64.467
18	13.544	7.470
Insgesamt	396.706	444.861

Ein Großteil der Ausgabereste im Epl. 04 wurde im Rahmen des flexibilisierten Haushaltsvollzuges im Hochschulbereich (§ 6 ThürHhG 2006/2007) gebildet.

Ausgabereste ergaben sich im Epl. 07 bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" i. H. v. 72,3 Mio. €. Weiterhin wurden bei den Ausgaben für die Förderung von Maßnahmen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gemäß dem Operationellen Programm Thüringen 2000 – 2006 Ausgabereste i. H. v. 173,9 Mio. € (Vorjahr 144,3 Mio. €) übertragen.

Im Epl. 10 wurden insbesondere Ausgabereste im Bereich Städtebau, Raumordnung und Landesplanung und im Epl. 17 beim Landesausgleichsstock gebildet.

2.4.6 Die in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 gebildeten Ausgabereste wurden im Haushaltsjahr 2006 in folgendem Umfang in Anspruch genommen (vgl. Anlage XV zur HHR 2006):

Übersicht 6

**Inanspruchnahme von Ausgaberesten im Haushaltsjahr 2006
nach Einzelplänen**

Einzelplan	Ausgabereste aus 2003/2004 T€	Ausgabereste aus 2005 T€	Inanspruchnahme insgesamt in 2006	
			T€	v. H.
1	2	3	4	5
01	-	26	-	-
02	-	65	-	-
03	-	156	156	100,0
04	5.032	41.987	41.335	87,9
05	-	219	28	12,8
06	-	51	51	100,0
07	40.775	180.374	120.370	54,4
08	3.443	2.989	6.377	99,1
09	4.039	23.288	22.655	82,9
10	6.701	24.992	28.560	90,1
11	-	-	-	-
17	7.591	41.434	45.720	93,3
18	1.563	11.981	7.554	55,8
Insgesamt	69.144	327.562	272.806	68,8

2.5 Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben gemäß Haushaltsrechnung 2006

In der nachfolgenden Übersicht ist die Entwicklung der Ist-Einnahmen und -Ausgaben gemäß Gruppierungsplan seit dem Jahr 2004 dargestellt:

Übersicht 7

Verteilung der Einnahmen und Ausgaben (Ist) in den Jahren 2004 – 2006

Einnahmen/Ausgaben nach Hauptgruppen	2004 Mio. €	2005 Mio. €	2006 Mio. €
1	2	3	4
0 Steuern u. steuerähnliche Abgaben	4.073	4.048	4.200
- davon Steuern	4.065	4.043	4.193
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	361	371	362
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.070	3.273	3.377
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.753	1.632	1.262
- Schuldenneuaufnahme	988	984	662
- Zuweisungen für Investitionen	751	634	588
- Besondere Finanzierungseinnahmen	14	14	12
Einnahmen	9.257	9.325	9.201
Bereinigte Einnahmen	8.256	8.327	8.527
4 Personalausgaben	2.471	2.435	2.410
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	423	451	451
Ausgaben für Schuldendienst/ Zinsen	675	692	708
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	3.863	3.907	3.823
7 Baumaßnahmen	232	213	211
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.611	1.389	1.404
Investitionsausgaben gesamt (7 + 8)	1.842	1.602	1.615
9 Besondere Finanzierungsausgaben	163	236	195
Ausgaben	9.437	9.325	9.201
Bereinigte Ausgaben	9.275	9.089	9.007
Nettofinanzierungssaldo	1.019	762	480

2.5.1 Die bereinigten Einnahmen (vgl. Tn. 2.4.2) beliefen sich auf 8.527 Mio. €. Gegenüber dem Soll von 8.340 Mio. € wurden damit Mehreinnahmen i. H. v. 187 Mio. € (2,2 v. H.) erzielt. Die bereinigten Einnahmen sind gegenüber dem Vorjahr um 200 Mio. € (2,4 v. H.) gestiegen.

2.5.2 Die Steuereinnahmen (HG 0 ohne OG 09) beliefen sich im Jahr 2006 auf 4.193 Mio. €. Sie sind somit im Vergleich zum Vorjahr um 150 Mio. € (3,7 v. H.) gestiegen und lagen um rd. 138 Mio. € (3,4 v. H.) über dem Haushaltssoll von 4.055 Mio. €.

Das Aufkommen nach Steuerarten der Haushaltsjahre 2004 bis 2006 ergibt sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht:

Übersicht 8

**Steuereinnahmen der Haushaltsjahre 2004 – 2006
nach Steuerarten**

Steuerart	Gruppe	2004 Mio. €	2005 Mio. €	2006 Mio. €
1	2	3	4	5
Lohnsteuer	011	711,2	665,0	597,9
Veranlagte Einkommensteuer	012	- 182,6	- 126,1	- 65,0
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	013	28,9	37,0	31,7
Körperschaftsteuer	014	27,2	85,9	100,1
Umsatzsteuer	015	3.094,0	2.970,1	3.099,1
Gewerbsteuerumlage	017	28,7	28,6	31,6
Zinsabschlagsteuer	018	22,0	19,8	17,6
Erbschaftsteuer	052	8,1	7,9	7,1
Grunderwerbsteuer	053	51,6	58,5	70,8
Kfz-Steuer	054	198,4	223,1	231,8
Lotteriesteuer	057	40,0	35,5	34,4
Feuerschutzsteuer	059	8,5	8,9	7,6
Biersteuer	061	28,8	28,6	28,4
Sonstige Landessteuern	069	0,2	0	0
Insgesamt		4.065,0	4.042,8	4.193,0

Die um 150 Mio. € gestiegenen Steuereinnahmen sind auf starke Zuwächse bei der Umsatz- und Einkommensteuer sowie auf – geringere – Steigerungen bei der Körperschaft-, Grunderwerb- und Kfz-Steuer zurückzuführen; lediglich die Einnahmen aus der Lohnsteuer sind gesunken.

Zum Rückgang des Lohnsteueraufkommens um rd. 70 Mio. € ist anzumerken, dass dies auf eine Buchungsumstellung im Rahmen der Zerlegung zurückzuführen ist: Um größere Unschärfen bei der regionalen Einnahmезuordnung zu beseitigen, sieht das Zerlegungsgesetz vor, dass die von einem Land vereinnahmte Lohnsteuer, soweit sie von den Bezügen der in anderen Ländern ansässigen Arbeitnehmern einbehalten worden ist, zerlegt wird (§ 7 Abs. 1 ZerlG). Arbeitet ein Thüringer Arbeitnehmer z. B. in Hessen, führt sein Arbeitgeber die einbehaltene Lohnsteuer an ein dortiges Finanzamt ab. Das Lohnsteueraufkommen steht aber Thüringen zu und wird im Rahmen des Zerlegungsverfahrens ermittelt und an den Freistaat abgeführt. Die viermal jährlich bis zum Ende des auf ein Quartal folgenden Monats in Thüringen eingehenden Zerlegungsbeträge wurden in den vergangenen Jahren dem Haushaltsjahr zugeordnet, dem sie zuzurechnen waren. So wurden im Januar 2006 eingehende Beträge dem Vorjahr (2005) zugeordnet, da es sich um Steuereinnahmen des letzten Quartals des Vorjahres handelte. Im Jahr 2007 wurde diese Verfahrensweise geändert; die im Januar 2007 eingegangenen Zerlegungsbeträge wurden, obwohl sie das vorangegangene Jahr betrafen, auch dem Monat Januar 2007 zugeordnet. Dabei handelte es sich um einen Betrag von 68,5 Mio. €.

Die vorgenannte Verfahrensumstellung betraf ebenfalls die Zerlegungsbeträge bei der Körperschaft- (16,7 Mio. €) und Zinsabschlagsteuer (2,6 Mio. €).

Im Übrigen wirkte sich der erfreuliche Rückgang der Arbeitslosenzahlen von durchschnittlich rd. 210.000 im Jahr 2005 auf etwa 190.000 im Jahr 2006 positiv auf das Lohnsteueraufkommen aus (+ 14 Mio. €). Dem standen aber um rd. 17 Mio. € höhere Kindergelderstattungen gegenüber.

Mit einem Zuwachs von 130 Mio. € fällt die Steigerung bei der Umsatzsteuer nominal am stärksten aus. Hierbei wirkten sich so genannte Vorzieheffekte in Anbetracht der Steuersatzerhöhung von 16 auf 19 v. H. zum 1. Januar 2007 aus. Dennoch ist festzuhalten, dass mit einem Volumen von 3.100 Mio. € für das Jahr 2006 lediglich das Umsatzsteuerniveau der Jahre 2002 bis 2004 erreicht wurde.

Gestiegene Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen spiegeln den wirtschaftlichen Aufschwung wider. Bei den Landessteuern ist der Anstieg der Grunderwerbsteuer trotz des Auslaufens der Wohneigentumsförderung bemerkenswert. Nach dem Auslaufen der Steuervergünstigungen bei der Kfz-Steuer zum 31. Dezember 2004 wird deren Aufkommen bei gleich bleibenden Steuersätzen auch künftig bei etwa 230 Mio. € liegen.

Mit den zu Buche stehenden Steuereinnahmen für das Jahr 2006 von insgesamt rd. 4,2 Mrd. € erreicht Thüringen wieder das Niveau des Jahres 1998.

Gesamtsteueraufkommen für die Haushaltsjahre 1997 – 2006

Haushaltsjahr	Steuereinnahmen
	Mio. €
1	2
1997	4.085,7
1998	4.225,0
1999	4.398,9
2000	4.488,9
2001	4.398,6
2002	3.956,2
2003	4.057,5
2004	4.064,9
2005	4.042,8
2006	4.193,0

Im Übrigen bestanden bei den Finanzämtern zum 31. Dezember 2006 insgesamt Rückstände an Steuerforderungen i. H. v. 71,8 Mio. €, davon 33,4 Mio. € bei der Umsatzsteuer und 21,2 Mio. € bei der Einkommensteuer.

Das Aufkommen an steuerähnlichen Abgaben betrug rd. 6,7 Mio. €. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um zweckgebundene, für wasserwirtschaftliche Maßnahmen zu verwendende Einnahmen aus Abgaben nach dem Abwasserabgabengesetz (4,7 Mio. €) und Abgaben der Spielbankunternehmen (1,6 Mio. €).

Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) ist mit 46,6 v. H. im Jahr 2006 gegenüber dem Vorjahr (44,5 v. H.) weiter leicht gestiegen.

Die Steuerdeckungsquote in den anderen neuen Ländern betrug im Jahr 2006 zwischen 46,3 v. H. und 51,2 v. H. In den alten Flächenländern belief sie sich im Durchschnitt auf rd. 76,2 v. H.

2.5.3 Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (HG 1 – eigene Einnahmen) setzten 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. Sie liegen mit 362 Mio. € auf dem Niveau des Jahres 2004 und unterschritten die geplanten Einnahmen von 367,5 Mio. € um 5,5 Mio. €.

Die Aufteilung der eigenen Einnahmen des Landes nach Einnahmearten für die Haushaltsjahre 2004 bis 2006 ist in der folgenden Übersicht dargestellt:

Eigene Einnahmen der Haushaltsjahre 2004 – 2006

Einnahmeart	Gruppe	2004 Mio. €	2005 Mio. €	2006 Mio. €
1	2	3	4	5
Gebühren, sonstige Entgelte	111	107,8	110,8	106,4
Geldstrafen und Geldbußen	112	36,5	37,6	38,7
Sonstige Verwaltungseinnahmen	119	78,2	81,8	70,9
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	121	2,7	3,0	7,9
Konzessionsabgaben	122	2,1	2,0	1,6
Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto	123	25,5	23,2	24,2
Mieten und Pachten	124	4,9	5,0	4,6
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten wirtschaftlicher Tätigkeit	125	53,7	57,2	57,8
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	129	0,4	0,2	1,1
Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen	131	21,2	23,3	12,0
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen	132	0,5	0,5	0,6
Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen	133	0,4	8,5	7,0
Kapitalrückzahlungen	134	7,0	-	6,1
Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	141	0,4	0,2	0,1
Zinseinnahmen	OG 15 u. 16	7,4	6,7	10,5
Darlehensrückflüsse	OG 17 u. 18	12,4	11,4	12,4
Insgesamt		361,3	371,3	362,0

Der Rückgang der "sonstigen Verwaltungseinnahmen" (Gruppe 119) beruht maßgeblich auf geringeren Rückzahlungen von aus dem ESF gezahlten Zuwendungen sowie geringeren Rückzahlungen aus Thüringer Darlehensprogrammen. Die "Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen" (Gruppe 131) waren insbesondere bei Veräußerungen aus dem Forstgrundstock und Verwertungserlösen aus Sicherheiten rückläufig.

Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen (Gruppe 133) wurden durch den Verkauf der Asklepios Fachklinikum Stadtroda GmbH erzielt (s. Tn. 2.8.1). Der Erlös aus der Veräußerung der Ökumenischen

Hainich Klinikum gGmbH Mühlhausen wurde wegen der Gemeinnützigkeit der GmbH bei Gruppe 121 vereinnahmt. Der im Jahr 2006 geplante Verkauf von Beteiligungen an der Jenoptik AG erfolgte nicht. Kapitalrückzahlungen (Gruppe 134) erfolgten wegen der Auflösung der Stiftung "Thüringer Industriebeteiligungsfonds".

2.5.4 Den Ist-Einnahmen stehen noch nicht realisierte Einnahmen (sog. Kassenreste) i. H. v. 68,0 Mio. € gegenüber, deren Entwicklung und Aufteilung auf die Einzelpläne der nachfolgenden Übersicht entnommen werden kann:

Übersicht 11

Entwicklung der Kassenreste der Haushaltsjahre 2002 – 2006

Einzelplan	Haushaltsjahr 2002 T€	Haushaltsjahr 2003 T€	Haushaltsjahr 2004 T€	Haushaltsjahr 2005 T€	Haushaltsjahr 2006 T€
1	2	3	4	5	6
01	34	1	1	-	-
02	5	7	19	3	-
03	2.920	2.805	1.937	2.461	1.674
04	121	273	233	1.705	1.178
05	211	259	413	1.401	1.506
06	885	160	20	156	40
07	15.215	15.272	10.582	10.056	3.350
08	16.379	16.890	14.258	11.883	12.408
09	30.907	36.435	37.717	31.333	30.352
10	-	-	1.491	1.429	2.192
11	-	-	2	-	-
15	1.400	1.173	1.318	-	-
17	5.445	4.737	16.146	16.183	15.191
18	- 867	38	39	39	88
19	43	29	-	-	-
Insgesamt	72.698	78.079	84.176	76.649	67.979

Für die Überwachung der rechtzeitigen und vollständigen Entrichtung der Einzahlungen sind die Landeshauptkasse Thüringen sowie die Sachgebiete Staatskassen der Finanzämter Erfurt, Gera und Suhl zuständig.

Die Kassenreste wurden gegenüber dem Jahr 2005 um 8,7 Mio. € abgebaut.

Die bereits in vergangenen Jahresberichten erwähnte Überbrückungshilfe an die Stadt Blankenhain (Epl. 17 i. H v. 13,5 Mio. €) ist im Jahr 2006 weiterhin im Bestand enthalten. Nach Aussagen des TFM wurde die Forderung im Jahr 2007 unbefristet niedergeschlagen.

Im Bereich des TMWTA wurden gegenüber dem Vorjahr 6,7 Mio. € weniger Kassenreste ausgewiesen. Hierbei handelt es sich um Rückforderungen von Investitionsmitteln zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (GA), die aufgrund der Bewirtschaftungsübertragung an die Thüringer Aufbaubank (TAB) nunmehr von dieser begetrieben und daher nicht mehr im Bestand der Staatskassen aufgeführt werden. Bei den verbleibenden Kassenresten i. H. v. 3,3 Mio. € handelt es sich vorwiegend um Rückforderungen bei Kapitel 07 08 (Maßnahmen zur Arbeits-, Berufsbildungs- und Ausbildungsplatzförderung), insbesondere um Rückzahlungen aus dem Programm "Arbeit für Thüringen".

Im Epl. 08 sind die Kassenreste um 525 T€ angestiegen. Hier stehen Rückzahlungen von Überzahlungen aus Zuweisungen nach Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz für die Thüringen-Klinik Pößneck, die Henneberg-Kliniken gGmbH und die St. Georg Klinikum gGmbH noch aus.

Beim Epl. 09 konnten 981 T€ der Kassenreste bei Kapitel 09 05 Titel 099 77 (Abwasserabgaben) abgebaut werden. Hier wurden u. a. 760 T€ unbefristet niedergeschlagen, da das anhängige Gesamtvollstreckungsverfahren mangels Masse eingestellt wurde.

2.5.5 Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HG 2 – Übertragungseinnahmen), zu denen im Wesentlichen Finanzausgleichsleistungen und Verwaltungskostenerstattungen gehören, betragen im Jahr 2006 rd. 3.377,3 Mio. €. Sie sind im Vergleich zum Vorjahr um 104,0 Mio. € (3,2 v. H.) gestiegen, lagen um 125,5 Mio. € (3,9 v. H.) über dem veranschlagten Betrag von 3.251,8 Mio. € und setzten sich im Vergleich zu den Vorjahren wie folgt zusammen:

Übersicht 12

Übertragungseinnahmen der Haushaltsjahre 2004 – 2006

Einnahmeart	Gruppe	2004 Mio. €	2005 Mio. €	2006 Mio. €
1	2	3	4	5
Allgemeine Zuweisungen vom Bund	211	2.108,6	2.229,2	2.238,8
Allgemeine Zuweisungen von Ländern	212	516,6	574,8	606,0
Allgemeine Zuweisungen von Sondervermögen	214	3,9	3,1	1,3
Sonstige Zuweisungen vom Bund	231	213,8	290,0	309,2
Sonstige Zuweisungen von Ländern	232	9,2	6,6	5,1
Sonstige Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	233	15,8	16,4	24,9
Sonstige Zuweisungen von Sondervermögen	234	0	0,3	0,2
Sonstige Zuweisungen von Sozialversicherungsträgern und der BfA	235	0,7	0,6	0,9
Erstattungen von Sozialversicherungsträgern und der BfA	236	3,2	2,0	1,5
Sonstige Zuweisungen von Zweckverbänden	237	1,3	1,5	1,7
Schuldendiensthilfen u. Erstattungen von Verwaltungsausgaben aus dem Inland	261	2,2	2,6	2,7
Erstattungen von der EU	271	164,0	110,9	149,0
Sonstige Zuschüsse von der EU	272	0	1,0	0,1
Sonstige Erstattungen aus dem Inland	281	4,8	4,4	5,0
Sonstige Zuschüsse aus dem Inland	282	24,8	29,1	29,6
Sonstige Zuschüsse aus dem Ausland	287	0,8	0,8	1,1
Insgesamt		3.069,6	3.273,3	3.377,3

Im Wesentlichen sind die Übertragungseinnahmen bei den folgenden Haushaltsstellen nachgewiesen:

Übersicht 13

**Einzelnachweis der Übertragungseinnahmen
des Haushaltsjahres 2006**

Kapitel	Titel	Einnahmen Mio. €	Entstehungsgrund
1	2	3	4
04 51-55 04 61-69 04 76-99	231, 282, 287	73,2	Zuschüsse für Wissenschaftsförderung an die Hoch- und Fachschulen, Institute und sonstige wiss. Einrichtungen (DFG, Bund, Dritte)
04 74	231 66 231 67	51,2	Zuweisungen des Bundes für die Ausbildungsförderung an Schüler und Studierende (BAföG)
07 08	231 01-14	22,6	Zuweisungen vom Bund im Rahmen der Arbeits-, Berufsbildungs- und Ausbildungsplatzförderung
07 08	271 02-06	105,4	Erstattungen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF)
08 24	231 01 233 01	15,5	Bundes- und Kommunalanteil zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes
09 02	271 88	42,3	Erstattungen der EU (EAGFL/Garantie)
09 03		9,3	Zuweisungen vom Bund für Maßnahmen der Verbesserung der Agrarstruktur (Gemeinschaftsaufgabe)
10 02	211 01	276,6	Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes
10 03	231 51-53	27,1	Anteil des Bundes an den Miet- und Lastenzuschüssen nach dem Wohngeldgesetz
17 09	211 01-04	1.962,2	Bundesergänzungszuweisungen
17 09	212 01	606,0	Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich
17 09	231 01	123,5	Erstattungen des Bundes für seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft nach § 46 SGB II

Bei den im Kapitel 17 09 i. H. v. 2.691,7 Mio. € (Vorjahr: 2.637,8 Mio. €) nachgewiesenen Einnahmen handelt es sich um die dem Freistaat im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie des SGB II zustehenden Zuweisungen. Die bei Kapitel 17 09, Titel 211 01 – 04 nachgewiesenen Bundesergänzungszuweisungen setzen sich wie folgt zusammen:

- Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen i. H. v. 230,8 Mio. €,
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen Kosten politischer Führung i. H. v. 55,7 Mio. €,

- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen teilungsbedingter Lasten" i. H. v. 1.499,6 Mio. €,
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit" i. H. v. 176,0 Mio. €.

Den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes entsprechend hat der Freistaat im sog. "horizontalen Finanzausgleich" 606,0 Mio. € erhalten.

Zudem beteiligt sich der Bund zweckgebunden an den durch die kreisfreien Städte und Kreise zu erbringenden Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Die Erstattungen i. H. v. 123,5 Mio. € werden vom Land an die Kreise und kreisfreien Städte weitergegeben.

Der Rückgang der bis zum Jahr 2019 in jährlich sinkenden Beträgen gewährten "Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen teilungsbedingter Lasten" ist im Jahr 2006 mit 1.499,6 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr (1.506,9 Mio. €) noch gering ausgefallen. Der Rechnungshof hatte aber bereits in seinen vergangenen Jahresberichten auf die ab dem Jahr 2009 um mehr als 100 Mio. € jährlich fallenden Einnahmen und auf die Folgen für Thüringen hingewiesen. In seinem letzten Jahresbericht hatte der Rechnungshof zudem auch die Einigung der neuen Länder mit dem Bund über die Verteilung der Mittel im "Korb II" dargestellt. Da die – ebenfalls jährlich sinkenden – Beträge nicht vollständig in den Landeshaushalten vereinnahmt werden und ein abgestimmtes Verfahren zum Überprüfen der Zahlungen aussteht, kann – wie schon für das Vorjahr – auch für das Jahr 2006 aus der Haushaltsrechnung kein genauer Betrag für Thüringen festgestellt werden.

Über die jeweilige Verwendung der SoBEZ-Mittel hat jedes neue Land jährlich in seinem Fortschrittsbericht "Aufbau Ost" zu berichten. Seit dem Jahr 2005 sehen die Regelungen des § 11 Abs. 3 FAG vor,

dass die SoBEZ nur noch zur "Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft" verwendet werden dürfen. Nach dem in Abstimmung des Bundes mit den neuen Ländern anzuwendenden Berechnungsschema² hat Thüringen für das Haushaltsjahr 2006 eine den Vorgaben entsprechende Verwendungsquote von 63,9 v. H. errechnet. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Quote aufgrund der im Haushaltsjahr 2006 deutlich niedrigeren Kreditaufnahme um rd. 30 Prozentpunkte erhöht.

Im Jahr 2007 hat Thüringen dem einheitlichen Berechnungsschema folgend eine vollständig zweckgerechte Mittelverwendung nachgewiesen, da keine neuen Kredite aufgenommen worden sind.

Trotz dieser positiven Entwicklung erinnert der Rechnungshof an die im Zusammenhang mit der Einigung über die Verteilung der Korb II-Mittel von den neuen Ländern eingegangene Verpflichtung, "die konsumtiven Ausgaben zu senken und die begonnenen Konsolidierungsprogramme zur Verbesserung der Haushaltsstruktur intensiv fortzusetzen."

2.5.6 Bei den vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen (HG 3) werden die Kreditaufnahmen und Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen nachgewiesen.

2.5.6.1 Kredite durfte das Finanzministerium zur Deckung der im Haushaltsplan 2006 vorgesehenen Ausgaben bis zur Höhe von 975,0 Mio. € aufnehmen (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 ThürHhG 2006/2007). Außerdem war es ermächtigt, im Haushaltsjahr 2006 zu tilgende Kredite bis zur Höhe von 1.528,4 Mio. € zu erneuern (§ 2 Abs. 2 Satz 1 ThürHhG 2006/2007).

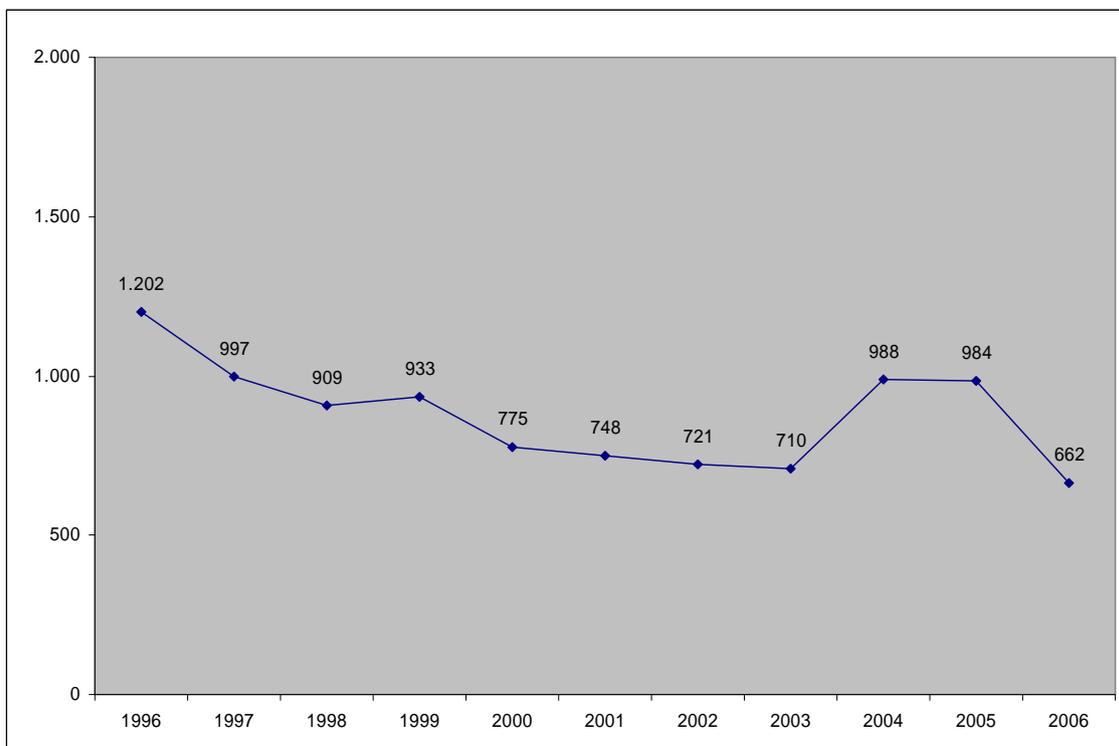
² Im Berechnungsschema werden zum einen von den eigenfinanzierten Infrastrukturinvestitionen die darauf entfallenden Kreditaufnahmen abgezogen. Zum Anderen wird zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft lediglich ein Betrag von 10 – 15 v. H. anerkannt, obwohl die Regelungen des Thüringer Finanzausgleichs (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 ThürFAG) einen höheren Betrag vorsehen.

Mit einer tatsächlichen Kreditaufnahme i. H. v. 662,1 Mio. € zur Deckung von Ausgaben und 1.528,4 Mio. € zur Prolongation auslaufender Kredite wurden die o. g. Ermächtigungen eingehalten.

Die Entwicklung der Nettokreditaufnahme seit dem Jahr 1996 kann dem nachfolgenden Schaubild entnommen werden:

Schaubild 1

**Entwicklung der Nettokreditaufnahme
in den Haushaltsjahren 1996 – 2006 (in Mio. €)**



Gemäß § 2 Abs. 3 ThürHhG 2006/2007 war das TFM ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel der Staatshauptkasse jeweils kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von 12 v. H. des Haushaltsvolumens aufzunehmen.

Das Haushaltsvolumen für das Jahr 2006 war auf 9.321,2 Mio. € festgesetzt worden. Die Höhe der zulässigen kurzfristigen Kassenkredite betrug somit 1.118,5 Mio. €. Diese Obergrenze wurde während des

Haushaltsjahres eingehalten. Der zum Jahresabschluss noch offene Kassenkredit von 200 Mio. € wurde lt. Haushaltsrechnung bis zum 15. März 2007 zurückgezahlt. Somit ist die Bestimmung des § 18 Abs. 2 Satz 3 ThürLHO eingehalten worden, wonach Kassenverstärkungskredite nicht später als 6 Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen wurden, fällig werden dürfen. Die im Jahr 2006 hinsichtlich der Kreditaufnahme eingetretene Entspannung durch die verbesserte Einnahmensituation zeigt der erstmals in der Haushaltsrechnung dargestellte Liquiditätsverlauf (Anlage IX Seite 874 der HHR 2006), der auch den Vergleich zum Vorjahr beinhaltet. Von den übrigen haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen musste das Finanzministerium keinen Gebrauch machen.

Nach Art. 98 Abs. 2 Thüringer Verfassung dürfen im Haushaltsplan die Einnahmen aus Krediten die Summe der Ausgaben für Investitionen (HG 7 und 8) grundsätzlich nicht überschreiten. § 18 Abs. 1 Satz 1 ThürLHO schränkt ein, dass bei den Investitionsausgaben nur die eigenfinanzierten zu berücksichtigen sind. Daher sind die Investitionsausgaben um die Zuweisungen und Zuschüsse Dritter für solche Investitionen zu kürzen (OG 33 und 34).

Für den Haushaltsplan 2006 ergibt sich folgende Berechnung:

Investitionsausgaben	1.727,2 Mio. €
<u>./. Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen Dritter für Investitionen</u>	<u>- 656,2 Mio. €</u>
Eigenfinanzierte Investitionen	1.071,0 Mio. €

Bei einer geplanten Nettokreditaufnahme i. H. v. 975,0 Mio. € ist die gesetzliche Bestimmung eingehalten worden.

Unterstellt man die Geltung dieser gesetzlichen Bestimmung auch für den Haushaltsvollzug, stellt sich die Einhaltung durch die gegenüber dem Soll deutlich verringerte Kreditaufnahme auf 662,1 Mio. € wie folgt dar:

Investitionsausgaben	1.614,9 Mio. €
<u>./. Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen Dritter für Investitionen</u>	<u>- 587,8 Mio. €</u>
Eigenfinanzierte Investitionen	1.027,1 Mio. €

Berücksichtigt man die engere Auslegung des Investitionsbegriffes³, so wäre die verfassungsmäßig vorgegebene Kreditobergrenze zwar nicht bei der Veranschlagung (Investitionsvolumen 910,2 Mio. €, Nettokreditaufnahme 975,0 Mio. €), im Vollzug (Investitionsvolumen 924,3 Mio. €, Nettokreditaufnahme 662,1 Mio. €) jedoch deutlich eingehalten worden.

³ Hierbei werden von der Summe der Investitionen u. a. die Erträge aus Vermögensveräußerungen, Darlehensrückflüsse und Inanspruchnahmen aus Bürgschaften in Abzug gebracht (vgl. z. B. Tn. 2.5.6 des Jahresberichtes 2007).

2.5.6.2 Die Einnahmen des Landes aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OG 33 und 34) beliefen sich im Berichtsjahr auf den o. g. Betrag i. H. v. 587,8 Mio. €. Sie lagen um 68,4 Mio. € (10,4 v. H.) unter dem veranschlagten Betrag (656,2 Mio. €).

Die Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen nach Einnahmearten ist in der folgenden Übersicht dargestellt:

Übersicht 14

**Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen
der Haushaltsjahre 2004 – 2006**

Einnahmeart	Gruppe	2004 Mio. €	2005 Mio. €	2006 Mio. €
1	2	3	4	5
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	331	361,5	325,5	301,2
Zuweisungen für Investitionen von Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden	332/333	24,5	24,5	24,1
Zuweisungen für Investitionen von Sozialversicherungsträgern und der BfA	336	27,0	27,6	26,7
Sonstige Zuschüsse für Investitionen aus dem Inland	342	5,4	1,7	1,8
Zuschüsse für Investitionen von der EU	346	333,0	254,9	234,1
Insgesamt		751,4	634,2	587,8

Der Rückgang der Zuweisungen für Investitionen vom Bund ist insbesondere auf den Wegfall des Investitionsprogramms Pflegeeinrichtungen und Kürzungen bei Vorhaben nach dem GVFG zurückzuführen. Die Zuschüsse für Investitionen von der EU gingen im Vergleich zum Vorjahr im Bereich der Wirtschaftsförderung deutlich zurück, während sie im landwirtschaftlichen Bereich wieder stiegen.

Bedeutsam waren die folgenden Einnahmen für Investitionen:

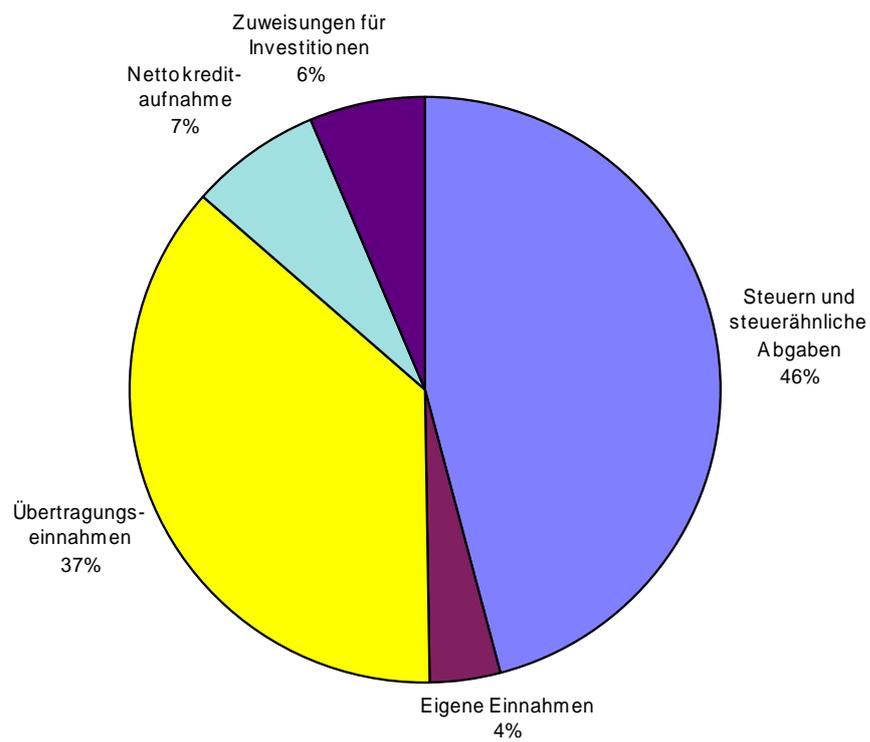
Übersicht 15

**Bedeutsame Einnahmen für Investitionen
im Haushaltsjahr 2006**

Kapitel	Titel	Einnahmen Mio. €	Entstehungsgrund
1	2	3	4
07 02	331 01	82,5	Zuweisungen des Bundes – GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
07 02	346 01-05	161,1	Zuschüsse für Investitionen von der EU – EFRE-Mittel, EU-Gemeinschaftsinitiative
08 29	333 01	24,1	Zuweisungen der kreisfreien Städte und Landkreise – Krankenhausumlage
08 29	336 01	26,7	Zuweisungen für Investitionen von den Sozialversicherungsträgern (Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz)
09 02	346 83-85	73,0	EU-Programme EAGFL-Abteilung Ausrichtung
09 03	331 01, 71-81	22,4	GA "Verbesserung der Agrarstruktur"
10 02	331 80	29,6	Zuweisungen des Bundes für Ganztagschulen
10 03	331 01	15,9	Finanzhilfen des Bundes für Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus
10 04	331 01-13, 50	53,0	Finanzhilfen des Bundes für Städtebau
10 05	331 01	6,3	Zuweisungen des Bundes für pauschale Abgeltung der Zweckausgaben Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht
10 07	331 01-04	55,0	Zuweisungen des Bundes für kommunalen Straßenbau, GVFG und ÖPNV
18 20	331 01-02	25,0	GA "Ausbau und Neubau von Hochschulen"

2.5.7 Die Anteile der verschiedenen Einnahmearten an den Gesamteinnahmen für das Haushaltsjahr 2006 stellen sich wie folgt dar:

Schaubild 2



2.5.8 Die bereinigten Ausgaben (vgl. Tn. 2.4.2) sind im Haushaltsjahr 2006 gegenüber dem Vorjahr (9.089 Mio. €) um 82 Mio. € (0,9 v. H.) auf 9.007 Mio. € gesunken. Das entsprechende Soll von 9.136 Mio. € wurde um 129 Mio. € (1,4 v. H.) unterschritten.

2.5.9 Die Personalausgaben (HG 4) betragen 2.409,9 Mio. € und lagen um 22,2 Mio. € (0,9 v. H.) über dem veranschlagten Betrag von 2.387,7 Mio. €.

Sie setzten sich im Vergleich zu den Vorjahren wie folgt zusammen:

Übersicht 16

Personalausgaben der Haushaltsjahre 2004 – 2006

Zweckbestimmung	Gruppe	2004 Mio. €	2005 Mio. €	2006 Mio. €
1	2	3	4	5
Aufwendungen für Abgeordnete	411	11,6	11,5	11,5
Aufwendungen für ehrenamtlich Tätige	412	0,9	1,0	0,9
Bezüge des Ministerpräsidenten und der Minister	421	1,6	1,6	1,5
Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter	422	1.079,4	1.085,2	1.084,3
Zuführung an die Versorgungsrücklage für Beamte	424	5,2	6,0	5,7
Vergütungen der Angestellten	425	1.155,7	1.109,8	1.077,7
Löhne der Arbeiter	426	90,4	88,8	86,2
Beschäftigungsentgelte, Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige	427	24,4	18,4	19,3
Nicht aufteilbare Personalausgaben	429	22,8	25,3	27,9
Versorgungsbezüge	OG 43	27,7	32,3	37,5
Beihilfen und Unterstützungen	OG 44	41,9	46,6	48,7
Trennungsgeld, Umzugskostenvergütungen	453	2,2	1,6	0,9
Sonstiges	459	7,1	7,4	7,9
Insgesamt		2.470,9	2.435,5	2.409,9

Die gesamten Personalausgaben sind gegenüber dem Vorjahr um 25,6 Mio. € (1,1 v. H.) weiter gesunken. Ursächlich war der Personalabbau im Jahr 2006. So sanken sowohl die Zahl der Planstellen/Stellen um rd. 1.300 als auch die Zahl der Landesbediensteten um rd. 600. Die Versorgungs- und Beihilfeausgaben sind dagegen gegenüber dem Vorjahr weiter gestiegen (rd. 7 Mio. €).

Im Jahr 2006 waren die Personalausgaben erneut für jeden Einzelplan budgetiert. Die personalbewirtschaftenden Stellen waren demnach verpflichtet, die Personalausgabemittel so zu bewirtschaften, dass eine Überschreitung des Budgets im jeweiligen Einzelplan ausgeschlossen war (§ 9 Abs. 1 ThürHhG 2006/2007). Dennoch überschritten das TIM (Epl. 03), das TKM (Epl. 04) und das TJM (Epl. 05) ihre Budgets.

Im Einzelplan 04 verursachten die Einrichtungen, für die die Regelungen des flexibilisierten Haushaltsvollzugs im Hochschulbereich anzuwenden waren, Mehrausgaben i. H. v. 39 Mio. €. Diese wurden allerdings im Rahmen der Regelungen zum flexibilisierten Haushaltsvollzug ausgeglichen (§ 6 ThürHhG 2006/2007).

Für die Einzelpläne 03 und 05 sind mit Zustimmung des TFM bei mehreren Titeln überplanmäßige Ausgaben i. H. v. 5,4 Mio. € bzw. 2,7 Mio. € nachgewiesen, die nicht im Einzelplan eingespart werden konnten.

Aus dem Personalausgabenbudget des Jahres 2006 wurden an Versorgungsempfänger Zahlungen i. H. v. 37,0 Mio. € (ohne Versorgungsrücklage) geleistet. Gegenüber dem Jahr 2005 bedeutet das erneut eine Zunahme der Versorgungsausgaben um 5,1 Mio. €.

Die Versorgungsausgaben (ohne Zuführungen an die Versorgungsrücklage) haben sich seit dem Jahr 1997 wie folgt entwickelt:

Übersicht 17

**Versorgungsausgaben
der Haushaltsjahre 1997 - 2006**

Jahr	Versorgungsausgaben Mio. €
1	2
1997	4,1
1998	5,5
1999	7,7
2000	10,8
2001	14,7
2002	19,3
2003	23,9
2004	27,5
2005	31,9
2006	37,0

Die Personalausgabenquote (Verhältnis der Personalausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) betrug wie im Vorjahr 26,8 v. H. Die durch Art. 98 Abs. 3 Thüringer Verfassung vorgegebene Obergrenze für Personalausgaben (40 v. H. der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts) wird damit weiterhin deutlich unterschritten.

Der Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen (Personalausgaben-Steuer-Quote) beträgt 57,4 v. H.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Personalausgaben wird im Folgenden ein Vergleich zwischen den neuen und einigen alten Ländern vorgenommen, in dem die in den Haushaltsplänen des Jahres 2006 ausgebrachten Planstellen und Stellen (Vollzeitäquivalente) je 1.000 Einwohner betrachtet werden. Dabei sind Stellen für Auszubildende und Leerstellen nicht berücksichtigt. Ebenso kann nicht berück-

sichtigt werden, in welchem Umfang Aufgaben aus dem jeweiligen Kernhaushalt ausgliedert worden sind (z. B. Hochschulen).

Übersicht 18

Vergleich der Stellen je 1.000 Einwohner in Thüringen mit ausgewählten neuen und alten Ländern für das Jahr 2006

Land	Einwohner in Mio. (31.12.2006)	2006	
		Anzahl der Planstellen/ Stellen	Stellen je 1.000 Einwohner
1	2	3	4
Brandenburg	2,548	54.601	21,4
Mecklenburg-Vorpommern	1,694	36.474	21,5
Sachsen	4,250	89.323	21,0
Sachsen-Anhalt	2,442	50.078	20,5
Thüringen	2,311	50.990	22,1
Rheinland-Pfalz	4,053	79.235	19,5
Schleswig-Holstein	2,834	45.838	16,1
Baden-Württemberg	10,739	188.982	17,6
Bayern	12,493	222.512	17,8

Thüringen hat demnach mit 22,1 Stellen/Planstellen je 1.000 Einwohner die höchste Quote unter den Vergleichsländern.

Nach der Meldung des Thüringer Landesamtes für Statistik über das Personal des Landes am 30. Juni 2007 ist die Zahl der Landesbediensteten gegenüber dem Vorjahr um 560 auf 66.617 gesunken; die Anzahl der Landesbediensteten pro 1.000 Einwohner liegt – wie im Vorjahr – bei 29. Dabei ist zu berücksichtigen, dass rd. 37.000 Vollzeitbeschäftigte und rd. 29.600 Teilzeitbeschäftigte die o. g. rund 51.000 Planstellen und Stellen belegen.

2.5.10 Die Sächlichen Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (HG 5) für die Jahre 2004 bis 2006 setzen sich wie folgt zusammen:

Übersicht 19

**Sächliche Verwaltungsausgaben
und Ausgaben für den Schuldendienst
in den Haushaltsjahren 2004 – 2006**

Zweckbestimmung	Gruppe	2004 Mio. €	2005 Mio. €	2006 Mio. €
1	2	3	4	5
Geschäftsbedarf und Kommunikation	511	49,6	52,5	53,4
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen	514	28,6	29,1	32,3
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	517	58,8	60,4	64,0
Mieten und Pachten	518	38,7	39,5	38,9
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	519	13,1	14,1	14,2
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	521	4,6	5,6	33,1
Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen, Bibliotheken	523	6,7	6,9	6,7
Aus- und Fortbildung	525	14,1	12,1	10,3
Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	526	4,3	3,7	3,2
Dienstreisen	527	8,4	7,6	8,3
Verfüungsmittel	529	0,1	0,1	0,1
Sonstiges	531-546	172,5	178,3	162,8
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	547	22,9	40,5	23,5
Sächliche Verwaltungsausgaben insgesamt	OG 51 - 54	422,4	450,5	450,7
Zinsausgaben an den Bund	561	0,7	0,8	0,0
Zinsausgaben an sonstigen inländischen Kreditmarkt	575	675,3	692,3	708,3
Ausgaben für den Schuldendienst insgesamt	OG 56 - 59	676,0	693,1	708,3
Insgesamt		1.098,4	1.143,6	1.159,0

Die sächlichen Verwaltungsausgaben (OG 51 – 54) sind im Jahr 2006 im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert geblieben, der Haushaltsansatz (425,0 Mio. €) wurde um 25,7 Mio. € überschritten. Das Anwachsen der Ausgaben bei Gruppe 521 und das Absinken bei

Gruppe 531 – 546 geht auf eine veränderte Veranschlagung im Kapitel 10 06 – Untere Straßenbauverwaltung zurück. Die bis zum Jahr 2005 bei Titel 538 74 nachgewiesenen Unterhaltungsausgaben für Landesstraßen werden ab dem Jahr 2006 bei Titel 521 01 gebucht. Die nicht aufteilbaren sächlichen Verwaltungsausgaben (Gruppe 547) gingen im Jahr 2006 etwa auf den Durchschnitt der Vorjahre zurück; lediglich im Jahr 2005 war ein Anwachsen festzustellen gewesen, das durch den Ausgleich eines Fehlbetrags der Katasterverwaltung entstanden war.

Trotz einer um 30 v. H. geringeren Kreditaufnahme im Jahr 2006 sind die Zinsen (Gruppe 575) um nahezu den gleichen Betrag wie im Jahr 2005 (16 Mio. €) gestiegen.

2.5.11 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben – HG 6) wurden i. H. v. 3.822,8 Mio. € geleistet; sie lagen damit um 84,6 Mio. € (2,2 v. H.) unter denen des Vorjahres und setzen sich im Vergleich zu den Vorjahren wie folgt zusammen:

**Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen
in den Haushaltsjahren 2004 – 2006**

Zweckbestimmung	Gruppe	2004 Mio. €	2005 Mio. €	2006 Mio. €
1	2	3	4	5
Allgemeine Zuweisungen an Gemeinden/ -verbände	613	1.214,7	1.219,0	1.186,4
Schuldendiensthilfen an Bund	621	17,9	26,8	26,8
Sonst. Zuweisungen an Bund	631	373,9	406,7	400,4
Sonstige Zuweisungen an Länder	632	6,2	6,8	8,0
Sonstige Zuweisungen an Gemeinden/-verbände	633	886,1	1.031,1	1.010,6
Sonstige Zuweisungen an Sondervermögen	634	0,1	0,1	0,1
Sonstige Zuweisungen an SV-Träger sowie an die BfA	636	3,7	3,5	2,8
Sonstige Zuweisungen an Zweckverbände	637	0,3	0,7	0,8
Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	OG 66	44,7	22,3	28,6
Erstattungen an öffentliche Unternehmen und Sonstige im Inland	671	33,7	38,2	40,7
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	681	355,9	254,6	251,9
Laufende Zuschüsse an öffentliche Unternehmen	682	312,5	330,5	322,9
Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen	683	90,6	108,8	91,0
Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen	684	173,4	171,3	175,9
Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen	685	98,0	99,4	100,5
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland	686/688	249,8	186,6	172,4
Zuschüsse für laufende Zwecke im Ausland (soweit nicht an die EU)	687	1,2	0,9	0,9
Vermögensübertragungen im Inland, soweit nicht Investitionszuschüsse	698	0,2	-	2,1
Insgesamt		3.862,9	3.907,4	3.822,8

Die "Allgemeinen Zuweisungen an Gemeinden" (Gruppe 613) betreffen ausschließlich Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs. An den Bund wurden die nach dem Altschuldenregelungsgesetz vorgesehenen Zahlungen geleistet (Gruppe 621). Die "Sonstigen Zuweisungen an den Bund" (Gruppe 631) ergeben sich aus dem

Erstattungsanspruch des Bundes für Rentenleistungen an Angehörige der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR gemäß Anpruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes vom 25. Juli 1991 bzw. Rentenüberleitungsgesetz vom 25. Juli 1991. Sie bewegen sich auf dem gleichen Niveau wie im Vorjahr. Mit einem Anstieg wird künftig nicht mehr zu rechnen sein. Seit dem Jahr 2005 sind die Anteile der Sonderbedarfs-BEZ an die Kommunen wegen struktureller Arbeitslosigkeit sowie die zur Umsetzung des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) erforderlichen Mittel in der Gruppe 633 zu berücksichtigen. Bei den Schuldendiensthilfen (OG 66) handelt es sich um Zinszuschüsse für Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau, für sozialen Wohnungsbau, Städtebauförderung und die Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen sowie um Finanzhilfen an Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Außerplanmäßig wurden 3,6 Mio. € an die Landesentwicklungsgesellschaft für Zinsaufwendungen im Rahmen der Baulandentwicklung gezahlt. Erstattungen (Gruppe 671) wurden insbesondere für den Maßregelvollzug an Krankenhäuser geleistet. Weitere Erstattungen erfolgten u. a. an Kirchen und Religionsgemeinschaften für staatlichen Religionsunterricht, an die Studentenwerke sowie als Aufwandsentschädigung an die Anstalt "Thüringer Fernwasserversorgung". Der Rückgang der "Geldleistungen an natürliche Personen" (Gruppe 681) ist damit zu begründen, dass das Wohngeld nunmehr Teil der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist und damit nicht mehr direkt vom Land an die Bedürftigen ausgezahlt wird. Bei den Ausgaben der Gruppen 682 – 687 handelt es sich um zweckgebundene freiwillige Leistungen (Zuwendungen) und um andere Zuschüsse. Aus der Gruppe 698 wurde mit der Zuführung zum Grundstockvermögen der Landesstiftung "FamilienSinn" begonnen.

Nachfolgend sind die wesentlichen Übertragungsausgaben nach Zweckbestimmungen zusammengestellt:

Übersicht 21

Verwendung der Übertragungsausgaben im Haushaltsjahr 2006

Kapitel	Titel	Ausgaben Mio. €	Zweckbestimmung
1	2	3	4
03 25	ATG 71/72	28,5	Unterbringung und Betreuung von Spätaussiedlern und ausländischen Flüchtlingen
04 04	633 01	107,2	Landeszuschüsse zur Kindertagesbetreuung
04 05	684 02-07	113,0	Zuschüsse für private Schulen und freie Waldorfschulen
04 30	684 51-53	18,0	Staatsleistungen an Kirchen und Religionsgemeinschaften
04 50	682 01-06	65,8	Zuschüsse für laufende Zwecke des Klinikums Jena
04 74	ATG 6/67	77,9	Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)
04 78	685 21	16,5	Zuschuss an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)
04 78	685 26	14,0	Finanzierungsbeitrag an die Max-Planck-Gesellschaft (MPG)
04 78	ATG 80/83/84/ 86/87	30,3	Zuwendungen für Wissenschaftsförderung (Institut für Molekulare Biotechnologie Jena – IMB, Hans-Knöll-Institut für Naturstoff-Forschung Jena – HKI, Institut für Physikalische Hochtechnologie Jena – IPHT, Institut für Bioprozess- und Analysenmesstechnik Heiligenstadt – IBA, Institut für Mikroelektronik und Mechatronik-Systeme – IMMS)
04 89	685 31-33	13,5	Zuschüsse an die Stiftungen "Weimarer Klassik", "Buchenwald/Dora" und "Thüringer Schlösser und Gärten"
07 02	HG 6	40,6	Wirtschaftsförderung einschl. GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und Mittel des EFRE
07 08	686 14-23	9,8	Sonderprogramme für zusätzliche Ausbildungsplätze – Zukunftsinitiative Lehrstellen
07 08	ATG 70	106,8	Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen des ESF
07 08	ATG 74	20,0	Landesarbeitsmarktprogramm u. Förderung der Arbeit für Thüringen
07 14	ATG 74	8,0	Einzelbetriebliche Technologieförderung
08 11	ATG 71	8,8	Leistungen aus der Ausgleichsabgabe
08 20	HG 6	297,0	Erstattungen und Leistungen Sozialhilfe
08 22	HG 6	15,8	Eingliederung Behinderter
08 24	633 04/05	8,9	Jugendpauschale und Schuljugendarbeit
08 24	681 02	23,2	Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz
08 24	681 31/33	27,7	Landeserziehungsgeld/Thüringer Erziehungsgeld
08 24	ATG 75/ 76/78/81	8,0	Förderung der Jugendhilfe, der Jugendberufshilfe, der Familienhilfe und von Beratungsdiensten
08 30	671 01	19,5	Erstattungen für Kosten des Maßregelvollzugs
09 02	ATG 88	50,3	Zuschüsse zur Entwicklung des ländlichen Raumes (EAGFL/G)
09 03	681 72	12,6	Ausgleichszulage in Berg- und anderen benachteiligten Gebieten
10 02	ATG 73	31,2	Zuschüsse im Rahmen des ÖPNV
10 02	ATG 75	238,8	Zuschüsse für SPNV im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes
10 02	ATG 76	9,7	Ausbau der Flughafenanlagen Erfurt
10 03	681 31	44,4	Leistungen gemäß Wohngeldgesetz
17 02	681 31	15,3	Beiträge an die Unfallkasse Thüringen
17 09	633 01	197,0	Zuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige
17 09	633 02	123,5	Auszahlung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft an die Landkreise und kreisfreien Städte (SGB II)
17 14	631 02-03	397,0	Erstattungen für Rentenleistungen aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen
17 16	621 01	26,8	Erstattungen an den Bund nach dem Altschuldenregelungsgesetz
17 16	633 02	56,6	Ausgleichsbetrag für die Ausfälle im Familienleistungsausgleich
17 20	HG 6	1.345,3	Kommunaler Finanzausgleich

2.5.12 Die Ausgaben für Investitionen (HG 7 und 8) von insgesamt 1.614,9 Mio. € blieben um 112,4 Mio. € (6,5 v. H.) hinter dem Haushaltssoll zurück und lagen um 12,9 Mio. € (0,8 v. H.) über denen des Vorjahres.

Die Investitionsausgaben stellen sich im Vergleich zu den Vorjahren wie folgt dar:

Übersicht 22

Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsjahren 2004 – 2006

Zweckbestimmung	Gruppe	2004 Mio. €	2005 Mio. €	2006 Mio. €
1	2	3	4	5
Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	711	6,9	7,5	10,6
Hochbaumaßnahmen	712-759	87,3	61,4	59,2
Straßen- und Brückenbaumaßnahmen	OG 76 und 77	126,4	132,8	127,0
Sonstige Tiefbaumaßnahmen	OG 78	11,2	11,5	14,5
Erwerb von Fahrzeugen	811	4,1	4,8	4,8
Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen	812	66,4	63,9	61,1
Grunderwerb	821	2,9	2,2	2,1
Erwerb privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen (z. B. Leasing)	823	50,1	53,6	54,4
Erwerb von Beteiligungen	831	0,4	0,2	1,8
Darlehen an öffentlichen Bereich	861	4,1	3,2	0,0
Darlehen an private Unternehmen	862	1,0	0,7	0,0
Darlehen an sonstigen Bereich	863	1,2	2,3	0,1
Inanspruchnahme von Gewährleistungen	871	87,4	71,4	64,7
Investitionszuweisungen an öffentlichen Bereich	OG 88	852,1	708,4	783,6
Investitionszuschüsse an sonstigen Bereich	OG 89	541,0	478,1	431,2
Insgesamt		1.842,5	1.602,0	1.614,9

Die Ausgaben für Investitionen des Jahres 2006 sind im Vergleich zum Vorjahr nahezu konstant geblieben. Für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen musste weniger ausgegeben werden. Im Bereich der Investitionszuweisungen und -zuschüsse wurden um 28,3 Mio.€

höhere Ausgaben geleistet; dies waren jedoch 63 Mio. € weniger als im Haushaltsplan vorgesehen.

Die sonstigen Investitionsausgaben (HG 8) sind im Wesentlichen in den folgenden Bereichen geleistet worden:

Übersicht 23

Verwendung der sonstigen Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2006

Kapitel	Titel	Ausgaben Mio. €	Zweckbestimmung
1	2	3	4
03 18		6,8	Brand- und Katastrophenschutz
04 78/ 04 79		11,7	Investitionen zur Förderung der Wissenschaft, der wirtschafts- nahen und Grundlagenforschung außerhalb von Hochschulen
04 82/ 83/ 89		13,1	Bauausgaben für Denkmal- und Kunstpflege
07 02	ATG 78	23,5	Strukturentwicklung im Rahmen der Sanierung und Umstrukturie- rung von Industriestandorten
07 02	ATG 83/86	163,4	GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
07 02	ATG 89	129,0	Wirtschaftsförderung aus EFRE-Mitteln
08 20	893 01	8,7	Laufende Investitionen in Pflegeeinrichtungen
08 22	893 01	4,6	Einrichtungen der Behindertenhilfe
08 25	893 01	4,1	Investitionsprogramm Pflegeeinrichtungen
08 29		134,6	Krankenhausprogramm
09 02	ATG 83	82,1	Entwicklung des ländlichen Raumes durch den EAGFL
09 03	ATG 79	11,5	Dorferneuerung
09 05	ATG 74	35,6	Umweltgerechte Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur im Rahmen des EFRE
09 05	ATG 81	20,1	Altlastensanierung einschl. Zuführung an das Sondervermögen "Ökologische Altlasten"
09 05	ATG 86	23,5	Fernwasserversorgung
10 02	ATG 75	12,4	Investitionszuschüsse für SPNV im Rahmen des Regionalisie- rungsgesetzes
10 02	ATG 80	26,4	Aufbau von Ganztagschulen im Rahmen des Investitions- programms "Zukunft, Bildung und Betreuung" 2003 - 2007
10 03		18,5	Baudarlehen und Baukostenzuschüsse im sozialen Wohnungsbau
10 04		125,5	Städtebauförderung
10 07	883 01-03	36,5	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden
10 07	ATG 71/72	24,5	ÖPNV
17 05	871 01	64,7	Inanspruchnahme von Bürgschaften
17 20		197,2	Kommunaler Finanzausgleich
18 20	812 03-08	8,7	Erwerb von Großgeräten, Büchergrundbeständen, Ausrüstungs- und Ausstattungsgegenständen im Hochschulbereich
18 20	823 10-13	26,6	Alternative Finanzierung von Baumaßnahmen bei Hochschulen
18 01 – 18 08	Gruppe 823	27,8	Alternative Finanzierung von Baumaßnahmen außer Hochschulen

Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) für das Jahr 2006 betrug 17,9 v. H.; im Vorjahr betrug sie 17,6 v. H.

- 2.5.13 Die besonderen Finanzierungsausgaben (HG 9) setzten sich im Haushaltsjahr 2006 aus Rücklagen, globalen Minderausgaben und aus dem Ausgleich des Fehlbetrags aus dem Jahr 2004 zusammen. Rücklagen bestanden nur noch bei den zweckgebundenen Einnahmen aus der Schwerbehindertenabgabe. Im Jahr 2006 erhöhte sich dieser Bestand um rd. 2,2 Mio. € auf 14,5 Mio. €.

Globale Minderausgaben waren in den Einzelplänen des TMWTA, des TMLNU und des TMBV i. H. v. insgesamt 33,020 Mio. € veranschlagt. Diese wurden als erwirtschaftet nachgewiesen (vgl. Anlage XVI zur HHR 2006).

Im Übrigen wurde der Fehlbetrag des Haushaltsjahres 2004 i. H. v. 180,1 Mio. € ausgeglichen.

- 2.5.14 Im Kommunalen Finanzausgleich (Kapitel 17 20) waren für das Haushaltsjahr 2006 Ausgaben i. H. v. 1.558,2 Mio. € geplant. Dieser – als Finanzausgleichsmasse⁴ definierte – Betrag errechnet sich wie folgt:

Steuerverbundmasse

- + Anteil an Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
- + Kostenerstattung für kommunalisierte Aufgaben
- ./. Erstattungsleistungen des Landes an den Bund nach dem Altschuldenregelungsgesetz
- ./. Förderung der Kindertagesstätten
- ./. Förderung der Schuljugend- und Schulsozialarbeit
- +./. Abrechnung des vorvergangenen Jahres

Finanzausgleichsmasse

⁴ Vgl. § 3 Thüringer Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Februar 1998; für das Haushaltsjahr 2006 geändert durch das Thüringer Haushaltsbegleitgesetz 2006/2007 vom 23. Dezember 2005.

Die Steuerverbundmasse⁵ beträgt 24 v. H. der Steuerverbundgrundlagen, die sich zusammensetzen aus

- den dem Land verbleibenden Gemeinschaftssteuern⁶,
- den Landessteuern ohne Feuerschutzsteuer,
- den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich,
- den Fehlbetrags-BEZ und
- dem Landesanteil an der Aufbringung der Sonderbedarfs-BEZ wegen struktureller Arbeitslosigkeit.

Der auf die Kommunen entfallende Anteil an den Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Lasten beträgt 34 v. H (vgl. § 3 Abs. 2 ThürFAG).

Erstmals waren die Förderungen der Kindertagesstätten und der Schuljugend- und Schulsozialarbeit i. H. v. insgesamt 134,65Mio. € aus dem Kapitel 17 20 herausgelöst worden und erfolgen nunmehr aus den Einzelplänen 04 und 08 (vgl. § 3 Abs. 1 letzter Satz ThürFAG).

Aus der Schlussrechnung des Jahres 2004 war der noch offene Betrag i. H. v. 1,6 Mio. € zu berücksichtigen⁷.

Die Haushaltsrechnung 2006 weist tatsächliche Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich i. H. v. 1.542,5 Mio. € (Vorjahr: 1.743,9 Mio. €) aus.

Die Berechnung der Finanzausgleichsmasse des Jahres 2006 ist nachfolgend – den Erläuterungen im Haushaltsplan zum Kapitel 17 20 entsprechend – als Soll-/Ist-Vergleich dargestellt:

⁵ § 3 Abs. 2 Nr. 1 ThürFAG.

⁶ Abzüglich des nach § 35 Abs. 1 ThürFAG an die Gemeinden zu leistenden Anteils von den Umsatzsteuermehreinnahmen und der Gewerbesteuerumlage.

⁷ Vgl. Jahresbericht 2006 – Übersicht 27.

**Soll-/Ist-Vergleich der Finanzausgleichsmasse
für das Haushaltsjahr 2006**

Finanzausgleichsmasse	Soll Mio. €	Ist Mio. €
1	2	3
Landesanteil an den Gemeinschaftssteuern und reinen Landessteuern	3.961,0	4.094,5
+ Länderfinanzausgleich	549,0	606,0
+ Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	210,0	230,8
+ Landesanteil SoBEZ wegen struktureller Arbeitslosigkeit	28,0	27,4
Steuerverbundgrundlagen	4.748,0	4.958,7
24 % der Steuerverbundgrundlagen		
= Steuerverbundmasse	1.139,5	1.190,1
+ 34 % - Anteil SoBEZ	509,9	509,9
+ weitere Kostenerstattungen für kommunali- sierte Aufgaben	58,5	58,5
./. Anteil der Kommunen am Altschuldenregelungsgesetz	-13,4	-13,4
./. Förderung Kindertagesstätten	- 132,1	-132,1
./. Förderung Schuljugend- und Schulsozial- arbeit	- 2,6	-2,6
./. Schlussabrechnung 2004	- 1,6	-1,6
Finanzausgleichsmasse	1.558,2	1.608,8

Quelle: TFM.

Gemäß § 4 ThürFAG wird die Finanzausgleichsmasse für

- allgemeine Finanzausweisungen,
 - besondere Finanzausweisungen und
 - Zuweisungen für investive Zwecke
- verwendet.

Die Gemeinden und Landkreise erhalten die allgemeinen Finanzausweisungen in Form von Schlüsselzuweisungen, die deren Steuer- und Umlagekraft⁸ berücksichtigen. Die besonderen Finanzausweisungen werden für zweckgebundene Ausgaben gewährt. Eine Zweckbindung

⁸ Schlüsselzuweisungen sollen die Unterschiede in der Finanzstärke zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften verringern (vgl. § 6 Abs. 2 ThürFAG). Die Berechnung der Steuer- und Umlagekraft erfolgt gemäß §§ 10, 14, 28 ThürFAG.

besteht auch für die investiven Zuweisungen, die als Schlüsselzuweisungen, Investitionspauschalen oder für festgelegte Bereiche gewährt werden. Außerdem stehen für besondere Fälle Mittel des Landesausgleichsstocks zur Verfügung.

Die Plan- und Istzahlen nach den einzelnen Zuweisungsbereichen sind der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

Übersicht 25

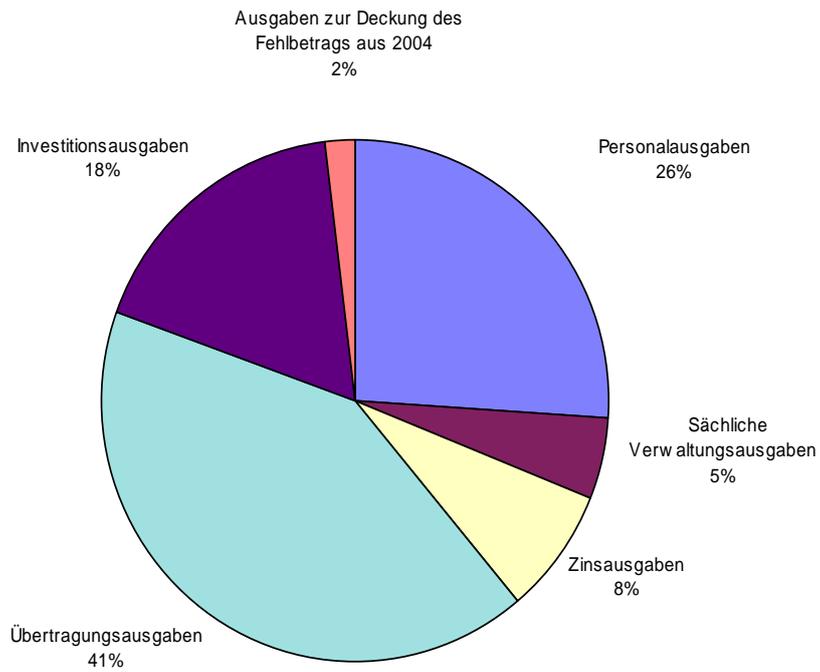
**Kommunaler Finanzausgleich nach Zuweisungsbereichen
im Haushaltsjahr 2006**

Zuweisungsbereiche	Soll T€	Ist T€
1	2	3
Allgemeine Finanzaufweisungen	1.033.760,5	1.033.760,5
Besondere Finanzaufweisungen *)	305.418,3	295.483,6
davon: <ul style="list-style-type: none"> • Auftragskostenpauschale • Aus- und Fortbildung • Theater, Museen, etc. • Wasserver- u. Wasserentsorgung • Schullastenausgleich • Schülerbeförderung • sonstige Zuweisungen 	136.477,0 1.413,6 66.778,0 12.200,0 75.400,0 9.059,3 4.090,4	134.262,2 1.560,9 66.559,1 4.553,6 75.399,2 9.059,3 4.089,3
Investive Zuweisungen	200.386,6	197.220,7
<ul style="list-style-type: none"> • Pauschal-/Schlüsselzuweisungen davon: <ul style="list-style-type: none"> • allgemein • Schulbau • Zweckzuweisungen: <ul style="list-style-type: none"> davon: <ul style="list-style-type: none"> • Straßen in Baulastenträgerschaft • Wasserversorgungs- u. Abwasseranlagen • Abfallentsorgung u. Rekultivierung • Schulausstattungen u. Schulsporthallen • Sportstätten u. Badeanstalten • Theater, Museen, usw. • ÖPNV • Kindertagesstätten • Jugendarbeit u. Erziehungshilfe 	116.103,0 93.903,0 22.200,0 84.283,6 6.500,0 52.333,6 4.150,0 6.000,0 6.000,0 5.300,0 1.700,0 1.300,0 1.000,0	116.232,7 93.900,6 22.332,1 80.988,0 6.515,5 47.534,8 4.743,4 5.515,8 8.426,4 4.347,1 1.675,3 1.290,4 939,3

*) Ohne Landesausgleichsstock i. H. v. 18.659,6 T€ (Soll) bzw. 16.048,8 T€ (Ist).

2.5.15 Die Gesamtausgaben für das Haushaltsjahr 2006 verteilen sich wie folgt:

Schaubild 3



2.6 Gemeinschaftsaufgaben

Der Bund wirkt bei der Erfüllung von Landesaufgaben auf den Gebieten

- Aus- und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken (Hochschulbau),
- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

mit und beteiligt sich an den Ausgaben mit mindestens 50 v. H. (sog. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG⁹ - GA). Die Einnahmen und Ausgaben werden im Haushaltsplan für die GA Hochschulbau (GA "HB") bei Kapitel 18 20, für die GA regionale Wirtschaftsstruktur (GA "rW") bei Kapitel 07 02 und für die GA Agrarstruktur und Küstenschutz (GA "AK") bei Kapitel 09 03 nachgewiesen. Die Einnahmen und Ausgaben stellen sich in den jeweiligen GA seit dem Jahr 2003 wie folgt dar (Soll-/Ist-Vergleich):

Übersicht 26

Soll-/Ist-Vergleich der gewährten Mittel für Gemeinschaftsaufgaben in den Haushaltsjahren 2003 – 2006

Förderbereiche GA	2003 Mio. €		2004 Mio. €		2005 Mio. €		2006 Mio. €	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. GA "HB"								
• Einnahmen	48,0	43,0	48,0	38,0	32,4	28,0	35,5	25,0
• Ausgaben	102,3	117,6	104,6	88,9	77,6	70,3	81,5	76,0
2. GA "rW"								
• Einnahmen	123,5	73,6	115,4	85,5	94,3	72,0	82,5	82,5
• Ausgaben	247,0	156,6	230,9	171,0	188,6	144,0	165,0	165,0
3. GA "AK"								
• Einnahmen	40,6	27,2	40,4	30,1	34,2	29,6	34,1	31,7
• Ausgaben	58,6	45,3	66,8	49,9	56,5	49,0	56,4	52,6

⁹ Folgende Bundesgesetze treffen nähere Bestimmungen zu den Gemeinschaftsaufgaben:

- Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) vom 1. September 1969, zuletzt geändert durch die 34. Verordnung zur Ergänzung der Anlage zum HBFG vom 4. November 2005,
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) in der Fassung vom 6. Oktober 1969, zuletzt geändert durch die neunte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. Oktober 2006,
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAKG), neu gefasst durch Bekanntgabe vom 21. Juli 1988, zuletzt geändert durch Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAKG vom 2. Mai 2002.

In der GA "HB" betragen die Einnahmen weniger als 50 v. H. der Ausgaben, da bestimmte Ausgaben, wie z. B. denkmalpflegerische Aufwendungen, nicht förderfähig sind. An den Ausgaben der GA "AK" beträgt die Beteiligung des Bundes mindestens 60 v. H.

Die rückläufigen bzw. variierenden Ausgaben sind den finanziellen Entwicklungen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene geschuldet.

Für die Haushaltsjahre 2007 – 2009 sind folgende Beträge in den Haushaltsplänen vorgesehen:

Übersicht 27

**Haushaltsansätze für Gemeinschaftsaufgaben
in den Haushaltsjahren 2007 – 2009**

Förderbereiche GA	2007 Mio. €		2008 Mio. €		2009 Mio. €	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
1	2	3	4	5	6	7
GA "HB"	38,6	89,2	34,8	76,6	29,3	57,3
GA "rW"	91,8	183,6	78,5	156,9	80,5	161,0
GA "AK"	36,1	59,6	33,8	56,0	34,7	57,9

Im Jahr 2007 wurden mit rd. 330 Mio. € mehr Mittel als in den letzten Jahren eingesetzt. In der GA "HB" wurden 85,9 Mio. €, in der GA "rW" 195,7 Mio. € und in der GA "AK" 50,3 Mio. € verausgabt.

2.7 EU-Förderprogramme

Die Europäische Struktur- und Regionalpolitik dient dem Ziel, den wirtschaftlichen Zusammenhalt innerhalb der EU zu stärken, um die unterschiedlichen Entwicklungsstände sowohl zwischen den Ländern als auch in einzelnen Regionen der Länder zu verringern. Zur Zielerreichung fördert die EU über mehrjährige Förderperioden entsprechende Maßnahmen. Die Finanzierung erfolgt für den Förderzeitraum 2000 – 2006 aus den Strukturfonds:

- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- Europäischer Sozialfonds (ESF),
- Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft/Abteilung Ausrichtung (EAGFL/A).

Die Förderung der Fischerei wird durch das "Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)" vorgenommen.

Die Förderhöhe der den Ländern gewährten Hilfen ist abhängig von dem Entwicklungsstand in den jeweiligen Regionen. Thüringen erhält sowohl in der Förderperiode 2000 – 2006 als auch in der Folgeperiode 2007 – 2013 die Höchstförderung.

Die aus den Fonds finanzierten Maßnahmen sollen insbesondere

- der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft mit dem Ziel der Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze,
- der Erhöhung der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts und
- der Entwicklung der städtischen und ländlichen Gebiete in einem ausgewogenen Europäischen Raum dienen.

Die zur Zielerreichung beabsichtigten Maßnahmen hat die Landesregierung in einem von der EU-Kommission genehmigten "Operationellen Programm im Rahmen des gemeinschaftlichen Förderkonzepts für die Strukturinterventionen der Gemeinschaft in den in der Bundesrepublik Deutschland unter das Ziel 1 fallenden Regionen in Thüringen" (OP) festgelegt. Insgesamt waren für Maßnahmen in der Förderperiode 2000 bis 2006 Ausgaben i. H. v. 4,8 Mrd. € vorgesehen; die Beteiligung der EU-Strukturfonds daran betrug rd. 3 Mrd. €. Die Beteiligung des Bundes betrug rd. 590 Mio. €, der Landesanteil belief sich auf rd. 1 Mrd. € und die Kommunen sollten rd. 230 Mio. € leisten. Das OP für den Zeitraum 2000 – 2006 gliedert sich in 5 Schwerpunkte. Mittelverschiebungen zwischen den Schwerpunkten sind von der EU genehmigen zu lassen. Inzwischen gilt das OP nach der 4. Änderung.

1. Schwerpunkt - Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen.

Insgesamt sind für diesen Schwerpunkt nunmehr Ausgaben i. H. v. 1.349,7 Mio. € beabsichtigt; die Gemeinschaftsbeteiligung beträgt 732,5 Mio. €, der Bund beteiligt sich mit 242,4 Mio. € und das Land mit 374,8 Mio. €.

2. Schwerpunkt - Infrastrukturmaßnahmen

Für Infrastrukturmaßnahmen sind Ausgaben i. H. v. 1.079,4 Mio. € geplant; die Gemeinschaftsbeteiligung beträgt 541,5 Mio. €. Der Anteil des Bundes beträgt 98,4 Mio. €, der des Landes 366,6 Mio. € und die Kommunen sollen einen Anteil von 72,9 Mio. € leisten.

3. Schwerpunkt - Schutz und Verbesserung der Umwelt

Im Rahmen dieses Schwerpunkts beträgt der EU-Anteil – wie auch schon nach der 3. OP-Änderung – 282,6 Mio. € an den Gesamtausga-

ben i. H. v. 376,8 Mio. €. Der Landesanteil beträgt 5,3 Mio. €, die Kommunen sollen 88,9 Mio. € leisten.

Die Maßnahmen der Schwerpunkte 1. bis 3. werden aus dem EFRE unterstützt.

4. Schwerpunkt -Förderung des Arbeitskräftepotentials sowie der Chancengleichheit

Hierunter sind Maßnahmen i. H. v. 1.222,5 Mio. € vorgesehen, die aus dem ESF mit 855,7 Mio. € gefördert werden. Der Bund soll 220,1 Mio. € leisten, das Land 105,9 Mio. € und die Kommunen 40,8 Mio. €.

5. Schwerpunkt - Ländliche Entwicklung und Fischerei

Die Ausgaben sind gegenüber der letzten OP-Änderung auf 756,8 Mio. € leicht erhöht worden. Sie werden aus dem EAGFL/A mit 557,8 Mio. € finanziert, die Bundesleistung soll 56,9 Mio. €, die Landesleistung 113,5 Mio. € und die Leistung der Kommunen 28,6 Mio. € betragen.

Für die **Technische Hilfe** sollen nunmehr noch 54,6 Mio. € eingesetzt werden. An Gesamtausgaben entfallen davon auf den

- EFRE rd. 12,8 Mio. €, davon 9,6 Mio. € Gemeinschaftsbeteiligung,
- ESF rd. 36,0 Mio. €, davon 27,0 Mio. € Gemeinschaftsbeteiligung,
- EAGFL/A 5,8 Mio. €, davon 4,4 Mio. € Gemeinschaftsbeteiligung.

In der nachfolgenden Übersicht sind die nach Schwerpunkten aufgeteilten Mittelansätze den im Zeitraum 2000 – 2006 geleisteten Ausgaben gegenübergestellt:

Übersicht 28

**Operationelles Programm des Freistaates Thüringen
für die Haushaltsjahre 2000 – 2006**

Schwerpunkte	Geplante Ausgaben					Bisher getätigte, zuschussfähige und bescheinigte Ausgaben	
	Gesamtausgaben Mio. €	EU	Bund	Land	Kommunen	2000 – 2006	
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Anteil an Gesamtausgaben (Spalte 2) v. H.
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der KMU	1.349,7	732,5	242,4	374,8	-	1.070,4	79,3
2. Infrastrukturmaßnahmen	1.079,4	541,5	98,4	366,6	72,9	826,1	76,5
3. Schutz und Verbesserung der Umwelt	376,8	282,6	-	5,3	88,9	386,8	102,6
4. Förderung des Arbeitskräftepotentials sowie der Chancengleichheit	1.222,5	855,7	220,1	105,9	40,8	1.236,5	101,1
5. Ländliche Entwicklung und Fischerei	756,8	557,8	56,9	113,5	28,6	660,9	87,3
Technische Hilfe	54,6	41,0	0,7	12,8	0,1	37,5	68,7
Insgesamt	4.839,8	3.011,1	618,5	978,9	231,3	4.218,2	87,2
EFRE insgesamt	2.818,8	1.566,3	340,8	749,8	161,9	2.290,6	81,3
ESF insgesamt	1.258,4	882,7	220,7	114,2	40,8	1.264,3	100,5
EAGFL insgesamt	762,6	562,1	56,9	114,9	28,6	663,3	87,0

Quelle: Jahresbericht 2006 des TMWTA zum Operationellen Programm des Freistaates Thüringen für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds in der Periode 2000 – 2006.

Für das Haushaltsjahr 2006 weist die Haushaltsrechnung Einnahmen aus dem

- EFRE i. H. v. 159,0 Mio. €,
- ESF i. H. v. 105,4 Mio. € und
- EAGFL/A i. H. v. 115,3 Mio. €

nach.

Ausgaben sind im Haushaltsjahr 2006 aus dem

- EFRE i. H. v. 392,3 Mio. €,
- ESF i. H. v. 135,3 Mio. € und
- EAGFL/A i. H. v. 116,6 Mio. €
geleistet worden.

2.8 Vermögen und Schulden des Landes

Das Finanzministerium hat das Vermögen und die Schulden in den Anlagen XII und IX zur Haushaltsrechnung 2006 entsprechend Art. 102 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen i. V. m. § 86 ThürLHO dargestellt. In den entsprechenden Übersichten werden – bis auf den Nachweis der Landesbeteiligungen - die jährlichen Veränderungen sowie die Anfangs- und Endbestände ausgewiesen.

- 2.8.1 Der Nachweis des Vermögens in Anlage XII setzt sich zusammen aus:
einer "Übersicht über das Grundvermögen",
einer Auflistung der "Beteiligungen des Landes" und
eines "Nachweises der Darlehensforderungen".

Das Grundvermögen hat sich im Jahr 2006 um rd. 7,5 Mio. m² auf rd. 2.290,2 Mio. m² vermindert. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Anfangsbestand des Jahres 2006 im Vergleich zum Schlussbestand des Jahres 2005 korrigiert wurde. Bisher nicht berücksichtigte Naturschutzflächen und wasserwirtschaftliche Grundstücke mit rd. 45,1 Mio. m² wurden dem Bestand des TMLNU zugeordnet.

Hinsichtlich der Beteiligungen des Freistaates weist die entsprechende Übersicht ein Finanzvolumen i. H. v. 226,5 Mio. € aus. Rund 158,0 Mio. € beträgt der Anteil des Freistaates an Unternehmen des öffentlichen Rechts; mit 68,5 Mio. € ist das Land an Unternehmen des privaten Rechts beteiligt.

Der Nominalwert der unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts hat sich gegenüber dem Vorjahr (69,8 Mio. €) um 1,3 Mio. € reduziert. Aufgegeben wurden die Beteiligungen des Freistaates am Asklepios Klinikum Stadtro-

da (1.305,2 T€) und am Ökumenischen Hainich Klinikum gGmbH in Mühlhausen (6,3 T€). Die Weimar 1999 GmbH (13 T€) wurde liquidiert. Aus der Aufgabe der Beteiligung an den Klinika wurden 12 Mio. € im Jahr 2006 vereinnahmt.

Einnahmen aus den noch bestehenden Beteiligungen erzielte der Freistaat im gleichen Haushaltsjahr i. H. v. 2,1 Mio. € (Vorjahr: 2,8 Mio. €).

Die Darlehensforderungen betragen zum 31.12.2006 rd. 454,6 Mio. € nach 447,8 Mio. € im Vorjahr.

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

	31.12.2005	31.12.2006
	<u>Mio. €</u>	<u>Mio. €</u>
Staatsschulden	15.045,0	15.707,1
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	694,0 ¹⁰	670,0
Schulden der Sondervermögen	<u>275,3</u>	<u>295,1</u>
Gesamtverschuldung	16.014,3	16.672,2
Eventualverbindlichkeiten	2.372,6	2.229,9

Erstmalig sind in der Schuldenübersicht (Anlage IX zur Haushaltsrechnung 2006) die bei den Sondervermögen "Fernwasser" und "Beitragserstattung Wasserver- und Abwasserentsorgung" bestehenden

¹⁰ Der Bestand der alternativ finanzierten Bauinvestitionen zum 31.12.2005 war in der HHR 2005 mit 726,0 Mio. € versehentlich um 32 Mio. € zu hoch ausgewiesen worden. Bei dem als Verpflichtung für die Erweiterung der JVA Tonna dargestellten Betrag handelte es sich lediglich um die vorgesehene Verpflichtungsermächtigung.

Kreditverbindlichkeiten aufgenommen worden. Ebenso wurde in der Kreditfinanzierungsübersicht (Anlage XI zur HHR 2006) die auf das Haushaltsjahr entfallende Neuverschuldung der Sondervermögen dargestellt. Damit ist das TFM einer entsprechenden Anregung des Rechnungshofs im Jahresbericht 2007 nachgekommen.

Die im Haushaltsjahr 2006 für die obigen Staatsschulden (Kredite einschließlich deren Geldbeschaffungskosten) zu zahlenden Zinsen i. H. v. 699,6 Mio. € lagen um 22,5 Mio. € über denen des Vorjahres. Durch den Abschluss von Zinstauschvereinbarungen von fester in variable Verzinsung und den Verkauf von Optionsrechten konnten nach Angaben des TFM im Haushaltsjahr 2006 Zinszahlungen i. H. v. 1,6 Mio. € vermieden werden.

Im Rahmen der Liquiditätssteuerung wurden durch das TFM im Haushaltsjahr 2006 für kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bei veranschlagten 15,0 Mio. € tatsächlich aber nur 8,7 Mio. € Zinsen gezahlt. Im Vergleich zum Vorjahr haben sich diese Zahlungen um 6,5 Mio. € verringert. Aus der Anlage kurzfristig nicht benötigter Geldbestände stand einem veranschlagten Zinsertrag von 0,5 Mio. € (Vorjahr: 1,0 Mio. €) ein tatsächlicher i. H. v. 3,0 Mio. € (Vorjahr: 1,7 Mio. €) gegenüber.

Bei der Betrachtung der Verschuldung sind auch die so genannten Eventualverbindlichkeiten nicht außer Acht zu lassen. § 15 ThürHhG 2006/2007 ermächtigte einige Ministerien und die Präsidentin des Thüringer Landtags "Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen" bis zu einer Höhe von insgesamt 440 Mio. € (Vorjahr: 430 Mio. €) zu übernehmen. Das TFM machte davon i. H. v. 86,2 Mio. € (Vorjahr: 152,6 Mio. €), das TKM i. H. v. 34,6 Mio. € (Vorjahr: 21,6 Mio. €), die Präsidentin des Thüringer Landtags i. H. v. 1 Mio. € und das TMLNU i. H. v. 33,4 Mio. € (Vorjahr: 10,1 Mio. €) Gebrauch. Insgesamt

samt bestanden zum 31. Dezember 2006 solche Verpflichtungen noch i. H. v. 2.229,9 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr (2.372,6 Mio. €) sind die Verpflichtungen um 142,7 Mio. € zurückgegangen (vgl. Anlage IX zur Haushaltsrechnung 2006).

Die Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen durch Thüringen und die anderen neuen Länder haben sich wie folgt entwickelt:

Übersicht 29

**Stand der Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen
zum 31.12.2005 und 31.12.2006**

Bundesland	Stand 31.12.2005 Mio. €	Stand 31.12.2006 Mio. €
1	2	3
Brandenburg	965	912
Mecklenburg-Vorpommern	1.490	1.389
Sachsen	6.966	6.068
Sachsen-Anhalt	1.871	1.830
Thüringen	2.373	2.230

Quelle: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung Thüringen.

Thüringen musste im Haushaltsjahr 2006 aus der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) insgesamt 64,7 Mio. € leisten; veranschlagt waren 74,0 Mio. €. Die Ausgaben lagen um 6,7 Mio. € niedriger als im Vorjahr.

Die Ausfallzahlungen seit dem Haushaltsjahr 2001 für Thüringen und die übrigen neuen Länder stellen sich wie folgt dar:

Übersicht 30

**Inanspruchnahme aus Bürgschaften,
Garantien und Gewährleistungen der neuen Länder
in den Haushaltsjahren 2001 – 2006**

Bundesland		Soll	Ist
	Jahr	Mio. €	Mio. €
	1	2	3
Brandenburg			
	2001	17,9	17,9
	2002	20,0	20,0
	2003	20,0	17,0
	2004	20,0	19,8
	2005	25,0	25,0
	2006	20,0	23,9
Mecklenburg-Vorpommern			
	2001	10,2	52,2
	2002	23,0	17,3
	2003	21,0	18,6
	2004	21,0	44,3
	2005	36,0	24,4
	2006	29,0	10,7
Sachsen-Anhalt			
	2001	13,8	13,7
	2002	74,9	59,5
	2003	40,0	18,2
	2004	30,0	28,7
	2005	56,0	55,5
	2006	9,0	8,1
Sachsen			
	2001	46,0	25,2
	2002	51,1	26,8
	2003	35,0	37,5
	2004	50,0	30,0
	2005	45,0	42,7
	2006	50,0	68,9
Thüringen			
	2001	30,7	43,0
	2002	30,7	49,1
	2003	26,0	28,0
	2004	48,7	87,4
	2005	69,0	71,4
	2006	74,0	64,7

Quelle: Haushaltsrechnungen der Länder.

2.9 Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2006 waren Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt

1.289,6 Mio. €

veranschlagt.

Die Landesregierung hat diese Ermächtigungen in folgendem Umfang in Anspruch genommen:

	<u>Mio. €</u>
• für das Haushaltsjahr 2007	523,3
• für das Haushaltsjahr 2008	254,7
• für das Haushaltsjahr 2009	157,5
• <u>für spätere Haushaltsjahre</u>	<u>70,2</u>
Insgesamt	1.005,7

Die Ermächtigungen wurden somit zu rd. 78 v. H. ausgeschöpft.

Die sich aus Verpflichtungsermächtigungen ergebenden Belastungen zukünftiger Haushaltsjahre sind im Vergleich zum Vorjahr (912,3 Mio. €) um rd. 93,4 Mio. € (10,2 v. H.) angewachsen.

2.10 Rechnungsprüfung 2006

Die stichprobenweise Prüfung der Haushaltsrechnung 2006 ist abgeschlossen. Der Rechnungshof behält sich vor, etwaige bemerkenswerte Feststellungen im Rahmen weiterer Prüfungen in spätere Jahresberichte aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 ThürLHO).

2.11 Feststellung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO

Nach den stichprobenweisen Prüfungen des Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen stimmen die in der Haushaltsrechnung 2006 und die in den entsprechenden Kassenrechnungen nachgewiesenen Beträge überein. Im Zusammenhang mit der Feststellung der ordnungsgemäßen Belegung der Haushaltseinnahmen und -ausgaben weist der Rechnungshof auf Folgendes hin:

Im Zuge der Einführung des IT-Verfahrens "HamasyS" im Jahr 2006 in zunächst einigen wenigen Dienststellen des Landes hat das TFM im Einvernehmen mit dem Rechnungshof auf das Beifügen begründender Unterlagen zu Kassenanordnungen bei allen Dienststellen des Landes verzichtet. Damit liegen seit Beginn des Jahres 2006 sowohl in den Sachgebieten Staatskassen der Finanzämter Erfurt, Gera und Suhl als auch in der neu errichteten Landeshauptkasse Thüringen keine die Zahlungen begründenden Unterlagen mehr vor. Darüber hinaus werden im Verfahren "HamasyS" die Anordnungen der Dienststellen der Landeshauptkasse ohnehin nur noch in elektronischer Form übergeben. Aufgrund dieser veränderten Verfahrensweise mussten zunächst die bisher für die Kassen geltenden Regelungen zur Rechnungslegung auf die anordnenden Stellen angepasst und übertragen werden. Eine Vorbereitung der Belege zur Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof (so genannte Einzelrechnungslegung), wie sie bislang die

Staatskassen durchführten, konnte aber nicht gleichermaßen auf die anordnenden Stellen übertragen werden, da deren bisherige Verwaltungspraxis u. U. eine nicht nach der Ordnung des Haushaltsplans vorzunehmende Belegablage bedingte. Trotz ausführlicher – in Abstimmung zwischen TFM und Rechnungshof erlassener – Anweisungen¹¹ musste der Rechnungshof bei Stichproben feststellen, dass die Behörden diese Regelungen nicht ausreichend beachtetten und Kontrollen zur Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit vielfach unzureichend durchführten. Der Rechnungshof erwartet, dass die Behörden künftig die Rechnungslegung im Sinne der Regelungen durchführen. Nur so kann auch der Rechnungshof seinem Prüfauftrag ausreichend gerecht werden. Er hat diesbezüglich bereits mit weiteren örtlichen Erhebungen begonnen.

2.12 Zusammenfassende Würdigung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2006

Sowohl bezüglich der Steuereinnahmen als auch der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen wurden im Jahr 2006 die Erwartungen um insgesamt rd. 210 Mio. € übertroffen. Auf der Ausgabenseite waren bei den Personal- und sächlichen Verwaltungsausgaben Mehrausgaben i. H. v. 35 Mio. €, bei den Übertragungs- und Investitionsausgaben Minderausgaben i. H. v. rd. 200 Mio. € zu verzeichnen. Ursächlich für die Minderausgaben waren die bereits zu Beginn des Haushaltsjahres 2006 vom Finanzministerium verfügte Bewirtschaftungsreserve sowie die Einsparungen aufgrund der in den Einzelplänen 07, 09 und 10 veranschlagten globalen Minderausgaben.

Aufgrund der Mehreinnahmen und Minderausgaben kam es zu einer Absenkung der vorgesehenen Netto-Kreditaufnahme von 975 Mio. € auf 662 Mio. €.

¹¹ Rundschreiben des TFM zur Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2006 vom 19. Dezember 2006.

Die in der Haushaltsrechnung und dem Vermögensnachweis sowie die in den Büchern aufgeführten Beträge stimmten überein. Die Belegablage erfolgt seit der Einführung des IT-gestützten Haushalts-Managementsystems (HamasyS) einheitlich nicht mehr bei den Staatskassen, sondern vollständig bei den anordnenden Dienststellen. Wie der Rechnungshof im Rahmen örtlicher Erhebungen feststellte, sind durch diese Zuständigkeitsänderung hinsichtlich der ordnungsgemäßen Belegung der Einnahmen und Ausgaben teilweise Mängel aufgetreten. Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die ordnungsgemäße Belegung als elementare Voraussetzung der Rechnungsprüfung in vollem Umfang sicherzustellen ist (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO).

Die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze wurden insgesamt beachtet (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 ThürLHO). Auch bei der Prüfung der staatlichen Betätigung bei Unternehmen ergaben sich keine wesentlichen Beanstandungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 3 ThürLHO).

2.13 Ausblick auf die finanzwirtschaftliche Entwicklung nach 2006

2.13.1 Thüringen konnte im Haushaltsjahr 2007 mit 4.889 Mio. € seine bisher höchsten Steuereinnahmen verzeichnen; diese lagen damit um 703 Mio. € über dem Vorjahresergebnis. Ebenso positiv waren die Einnahmen im Länderfinanzausgleich (663 Mio. €), die um 95 Mio. € über dem veranschlagten Betrag lagen. Auch die i. H. v. 415 Mio. € erzielten "eigenen Einnahmen" (HG 1) lagen um rd. 125 Mio. € höher als ursprünglich erwartet (288 Mio. €). Aufgrund dieser Mehreinnahmen war im Haushaltsjahr 2007 erstmals keine Netto-Kreditaufnahme

erforderlich. Darüber hinaus konnten sogar Rücklagen i. H. v. rund 200 Mio. € gebildet werden.

Das im Haushaltsjahr 2007 erzielte positive finanzwirtschaftliche Ergebnis sollte die Landesregierung zu einer radikalen Neuorientierung hinsichtlich des Finanzierungsinstruments "Schuldenaufnahme" nutzen. Wie der Rechnungshof schon in seinen Jahresberichten 2006 und 2007 ausgeführt hat, befürwortet er ein grundsätzliches Schuldenaufnahmeverbot. Er begrüßt daher die aktuellen Äußerungen aus dem Kreis der Landesregierung, ein solches Verbot in die Verfassung aufnehmen zu wollen. Hierbei mahnt er aber an, eine entsprechende Entscheidung baldmöglichst zu treffen. Nach einer Phase wirtschaftlicher Abschwächung wird dies kaum möglich sein.

In diesem Zusammenhang unterstützt der Rechnungshof nachdrücklich die Bestrebungen der Landesregierung, ein Verbot der Schuldenaufnahme auch unabhängig von den diesbezüglichen Beschlüssen der Föderalismuskommission durchsetzen zu wollen. Deren Vorschlag¹² sieht u. a. lediglich einen "strukturell ausgeglichenen Haushalt" über einen mittelfristigen Zeitraum vor (notwendige Kreditaufnahme in Zeiten konjunktureller Schwäche bzw. Rücklagenbildung in Zeiten mit Hochkonjunktur). Die praktische Realisierung eines solchen Vorschlags erscheint nach den Erfahrungen der Vergangenheit in Thüringen nur wenig wahrscheinlich.

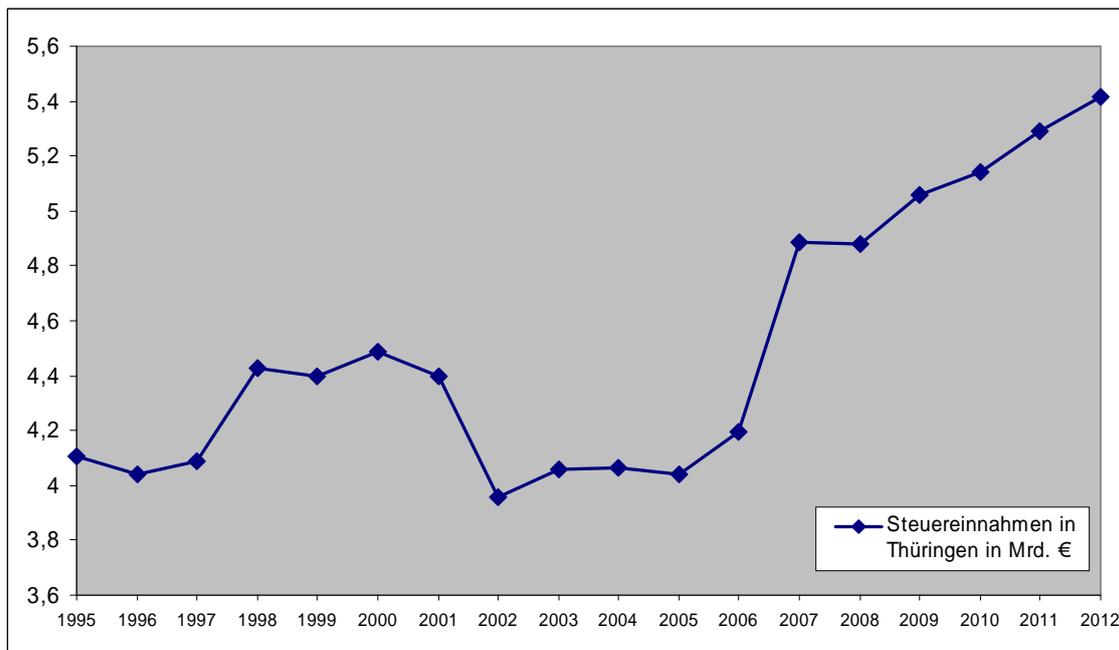
- 2.13.2 Unabhängig vom Festschreiben eines Schuldenaufnahmeverbots dürfte es schwierig werden, das verfolgte Ziel, die Haushaltsjahre 2008 – 2012 ohne eine Aufnahme von Schulden abzuschließen bzw. sogar mit der Schuldentilgung zu beginnen (rd. 1 v. H. der in den Jahren 2010-12 bestehenden Schulden), zu erreichen. Das Erreichen dieser zu

¹² Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Vorschlag der Kommissionsvorsitzenden vom 23. Juni 2008 – Kommissionsdrucksache 128.

begrüßenden ehrgeizigen Ziele bedarf einer prosperierenden Wirtschaft mit hohen Wachstumsraten. Allerdings dürfte dies angesichts der aktuellen Konjunkturprognosen, insbesondere der für das Haushaltsjahr 2009, kaum realistisch sein. Außerdem steht zu befürchten, dass die in der Mittelfristigen Finanzplanung 2008 – 2012 zugrunde gelegte Entwicklung der Steuereinnahmen vor dem Hintergrund der tatsächlichen Einnahmen (1995 – 2006, vgl. Schaubild 4) nicht eintreten wird.

Schaubild 4

Steuereinnahmen des Freistaats in den Haushaltsjahren 1995 – 2012* in Mrd. €



* Ist-Einnahmen für die Haushaltsjahre bis 2007, 2008/09 Beträge des Haushaltsplans, 2010-12 Beträge der Mittelfristigen Finanzplanung 2008 – 2012.

Wie sich aus dem Schaubild ergibt, sollen die Steuereinnahmen von 2008 bis 2012 relativ stark ansteigen. Ob diese Prognose angesichts der sich gegenwärtig abzeichnenden Wachstumsschwäche, der für das Jahr 2009 zu erwartenden Steuermindereinnahmen (Steuerschätzung November 2008) und der negativen Auswirkungen der Finanzkrise auf

die deutsche Wirtschaft realistisch ist, muss zumindest als fraglich bezeichnet werden.

Will die Landesregierung daher in den Haushaltsjahren 2009 – 2012 die genannten ehrgeizigen und unbedingt wünschenswerten Ziele – keine Neuschulden und Einstieg in die Altschuldentilgung – erreichen, bedarf es großer Anstrengungen auf der Ausgabenseite. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass in diesen Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Ausgabensteigerungen nicht nur bei den Personal- und Versorgungsausgaben, sondern auch bei den sächlichen Verwaltungsausgaben zu kompensieren sind. Der Rechnungshof hofft, dass bei einem eventuellen Zurückbleiben der Einnahmen die dann erforderlichen Einsparauflagen in Form von Haushaltssperren bzw. Bewirtschaftungsreserven nicht zu Lasten der weiterhin notwendigen Investitionen gehen.

- 2.13.3 Die Staatsschulden von gegenwärtig rd. 15,7 Mrd. € – unberücksichtigt sind die Schulden der Sondervermögen und Verbindlichkeiten aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen – erfordern derzeit Zinsleistungen von jährlich rd. 700 Mio. €. Vor dem Hintergrund möglicher Zinserhöhungen darf daher die Höhe der Schuldenlast und deren Tilgung nicht ausgeblendet werden, auch wenn bei den diesbezüglichen Diskussionen im Rahmen der Föderalismusreform II herausgestellt worden ist, dass "die Frage des Einstiegs in die Altschuldentilgung.... noch nicht entscheidungsreif ist".

Der Rechnungshof appelliert daher an die Landesregierung, eine eigene "Thüringer Strategie" zum Abbau der Schulden zu entwickeln, um mittel- und langfristig wieder größere finanzpolitische Spielräume für das Land zu eröffnen.

BEMERKUNGEN ZU MEHREREN EINZELPLÄNEN

3 Unterrichtung des Rechnungshofs gemäß § 102 ThürLHO (Einzelpläne 01 – 10)

Oberste Landesbehörden kamen in der Vergangenheit trotz mehrfacher Anmahnungen ihrer Unterrichtungspflicht gemäß § 102 ThürLHO, wonach der Rechnungshof zur wirksamen Erfüllung seiner Prüfungs- und Beratungsaufgaben unverzüglich über Rechtsetzungsakte sowie organisatorische und sonstige finanzwirksame Maßnahmen zu unterrichten ist, teilweise nicht oder nur mangelhaft nach.

Der Rechnungshof mahnt daher erneut an, der gesetzlichen Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rechnungshof in Zukunft unverzüglich sowie inhaltlich hinreichend nachzukommen.

3.1 Gemäß § 102 Absatz 1 ThürLHO¹³ ist der Rechnungshof "unverzüglich zu unterrichten", wenn

- 1. oberste Landesbehörden allgemeine Vorschriften erlassen oder erläutern, welche die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel des Landes betreffen oder sich auf dessen Einnahmen und Ausgaben auswirken,**
- 2. den Landeshaushalt berührende Verwaltungseinrichtungen oder Landesbetriebe geschaffen, wesentlich geändert oder aufgelöst werden,**
- 3. unmittelbare Beteiligungen des Landes oder mittelbare Beteiligungen im Sinne des § 65 Abs. 3 ThürLHO an Unternehmen begründet, wesentlich geändert oder aufgegeben werden,**

¹³ Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen, 1991, Nr. 2, S. 3 ff.
Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen, 2000, Nr. 7, S. 184 ff.

4. Vereinbarungen zwischen dem Land und einer Stelle außerhalb der Landesverwaltung oder zwischen obersten Landesbehörden über die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Landes getroffen werden,
5. von den obersten Landesbehörden organisatorische oder sonstige Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite getroffen werden.

Außerdem sind dem Rechnungshof gemäß § 102 Absatz 2 ThürLHO auf Anforderung Vorschriften oder Erläuterungen der in Absatz 1 Nr. 1 genannten Art auch dann mitzuteilen, wenn andere Stellen des Landes sie erlassen.

Nach § 102 Absatz 3 ThürLHO kann sich der Rechnungshof jederzeit zu den in den Absätzen 1 und 2 genannten Maßnahmen äußern.

Die Beachtung des Unterrichtsgebots gemäß § 102 ThürLHO durch die Landesregierung ist für den Thüringer Rechnungshof von besonderer Bedeutung, da die unverzügliche und inhaltlich hinreichende Unterrichtung eine der wichtigsten Grundlagen für eine wirksame und wirtschaftliche Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs sowie die Voraussetzung zur Wahrnehmung seines Rechts zur Stellungnahme bildet.

Nach der Kommentierung zu § 102 BHO¹⁴, die aufgrund des gleichen Gesetzeswortlautes analog auf den § 102 ThürLHO anwendbar ist, sind die entscheidenden Stellen der Exekutive verpflichtet, den Rechnungshof "unverzüglich", d. h. ohne schuldhaftes Zögern (§ 121 BGB) zu unterrichten. Diese Pflicht entsteht mit der Entscheidung der Exekutive, nicht erst mit deren Wirksamwerden und soll sicherstellen,

¹⁴ Vgl. Schrenk in Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Rn. 2 zu § 102 BHO.

dass der Rechnungshof möglichst zeitnah die Gelegenheit hat, sich zu den von § 102 ThürLHO genannten Maßnahmen zu äußern.

Die Gesetzesnorm "verpflichtet die Verwaltung zur Unterrichtung des BRH über alle wesentlichen verwaltungsinternen Maßnahmen, die haushaltsrelevant und damit für die Prüfungstätigkeit von Bedeutung sind."¹⁵

- 3.2 Trotz dieser klaren und eindeutigen gesetzlichen Verpflichtung und der großen Bedeutung für eine wirksame Tätigkeit des Thüringer Rechnungshofs kam die Landesregierung dieser Unterrichtungspflicht in der Vergangenheit vielfach nicht oder nur selektiv, d. h. nicht hinreichend und umfassend, nach. Darauf wies der Rechnungshof die Thüringer Staatskanzlei sowie alle Thüringer Ministerien mit Schreiben vom 27. Mai 2005 hin. Er bat, den Regelungen des § 102 ThürLHO künftig uneingeschränkt Rechnung zu tragen. Aufgrund vorangegangener mündlicher Erörterungen mit dem Rechnungshof informierte die Thüringer Staatskanzlei die Ministerien, dass die Unterrichtung des Thüringer Rechnungshofs bei "Rechtsetzungsakten" grundsätzlich nach dem 1. Kabinettdurchgang erfolgen solle.

Im Oktober 2005 konkretisierte der Thüringer Rechnungshof gegenüber dem Thüringer Finanzministerium die Unterrichtungspflicht anhand des am 1. März 2005 vorgestellten "Behördenstrukturkonzepts" der Landesregierung. Er brachte zum Ausdruck, dass insbesondere für eine wirkungsvolle, fachlich fundierte sowie verantwortungsvoll beratende Begleitung des Verwaltungsmodernisierungsprozesses in Thüringen eine kontinuierliche Unterrichtung und Zuleitung entscheidungsrelevanter Unterlagen für notwendig erachtet wird.¹⁶ In seiner

¹⁵ Vgl. v. Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 1 zu § 102 BHO.

¹⁶ Das Thüringer Finanzministerium ist das koordinierende Ministerium für die Umsetzung der in der Regierungserklärung vom 9. September 2004 vorgestellten Modernisierungsbestrebungen der Landesregierung und bedient sich hierzu des Steuerungskreises "Verwaltungsreform, IT und e-Government".

Antwort erwiderte das Thüringer Finanzministerium, dass die Initiierung von Modernisierungsmaßnahmen und deren Umsetzung in der Ressortverantwortung läge.

Mit Schreiben vom Februar 2006 wies der Thüringer Rechnungshof die Thüringer Staatskanzlei erneut darauf hin, dass bisher noch keine feststellbare Verbesserung der Unterrichtung eingetreten sei. Daraufhin bestätigte die Thüringer Staatskanzlei, dass "in der Tat in wenigen einzelnen Fällen" versäumt wurde, den Rechnungshof entsprechend zu unterrichten. Man habe die Kritik zum Anlass genommen, die Ressorts nochmals auf ihre Unterrichtungspflicht hinzuweisen.

Trotz der genannten Anmahnungen stellte der Rechnungshof fest, dass die Unterrichtungspflicht auch weiterhin nicht im erforderlichen Maße beachtet worden ist.

Dies betraf hauptsächlich die Unterrichtung über organisatorische Veränderungsmaßnahmen der obersten Landesbehörden im Rahmen des Vorhabens "Verwaltungsmodernisierung" der Landesregierung.

Ein anderes Beispiel für eine unterlassene Unterrichtung war der Gesetzesentwurf der Landesregierung zum Thüringer Besoldungsneuregelungs- und -vereinfachungsgesetz. Im Rahmen einer Prüfung hatte der Rechnungshof erfahren, dass die Landesregierung eine Änderung des Besoldungsrechts vorbereitet. Erst auf seine Anfrage legte das Thüringer Finanzministerium am 2. Januar 2008 den Entwurf des oben genannten Gesetzes vor. Zu diesem Zeitpunkt war der Entwurf bereits im Kabinett verabschiedet worden, ohne dass eine Unterrichtung des Rechnungshofs stattgefunden hatte. Ebenso verfuhr die Landesregierung im Fall der Thüringer Verordnung zum Katastrophenschutzfond (ThürKfVO). Den Entwurf dieser Verordnung legte die Landesregierung der Präsidentin des Landtages mit Schreiben vom

16. Januar 2008 vor. Eine vorherige Unterrichtung des Rechnungshofs erfolgte nicht. Auch im Fall der Thüringer Erschwerniszulagenverordnung übermittelte das TFM dem Rechnungshof mit Schreiben vom 8. Juli 2008 die von der Landesregierung in der Kabinettsitzung am 1. Juli 2008 beschlossene, und an diesem Tag in Kraft tretende Verordnung "zwecks Unterrichtung gemäß § 102 ThürLHO". Damit erfolgte die Unterrichtung erst nach dem Inkrafttreten der Verordnung und somit verspätet.

In einem weiteren Fall wurde der Thüringer Rechnungshof nur völlig unzureichend durch das damalige Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr über die Errichtung des Landesamtes für Bau und Verkehr unterrichtet. Das Ministerium unterrichtete zwar formal korrekt über den vollzogenen Rechtsetzungsakt und wies auch auf grundsätzlich zu erwartende Synergieeffekte der Organisationsmaßnahme hin. Eine entsprechende inhaltliche Erläuterung dieser Maßnahme mit entsprechenden Analyse- bzw. Planungsdaten erfolgte jedoch nicht. Auch über die Ziele und die erwartete Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme wurde der Rechnungshof nicht informiert. Ein durch das Ministerium in Auftrag gegebenes Gutachten über die geplante Organisationsmaßnahme erhielt der Rechnungshof erst auf Nachfrage im Rahmen einer gesonderten Prüfung.

Der Thüringer Rechnungshof hat die zum Teil unterlassene sowie fortdauernd unzureichende Unterrichtung nochmals zum Anlass genommen, gegenüber der Staatskanzlei die Sicherstellung einer geeigneten Unterrichtung gemäß § 102 ThürLHO durch alle obersten Landesbehörden erneut nachdrücklich anzumahnen. Ohne eine rechtzeitige und inhaltlich hinreichende Unterrichtung könne der Rechnungshof die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen und Vorschriften der Landesregierung nicht sachlich beurteilen. Eine zeitnahe Unterrichtung sei hierbei auch deshalb erforderlich, damit sich

der Rechnungshof gegebenenfalls nach § 102 Abs. 3 ThürLHO (kurzfristig) äußern oder über andere Maßnahmen entscheiden könne. Zeitnah meint nach einschlägiger Kommentierung¹⁷ unverzüglich, d. h. – wenn die Entscheidung zur Durchführung einer Maßnahme gefallen ist – ohne schuldhaftes Verzögern. Der Rechnungshof hat hierzu die Auffassung vertreten, dass dieser Tatbestand spätestens mit der endgültigen Kabinettentscheidung erfüllt sei. Bei organisatorischen oder sonstigen Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Tragweite wäre es zweckmäßig, den Rechnungshof bereits durch die Übersendung der Kabinetttvorlage frühzeitig in die Unterrichtung einzubinden. Letzteres gilt insbesondere für die Errichtung¹⁸ von Behörden im Zuge der Ausübung der Organisationskompetenz durch die Landesregierung.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Verwaltungsvorschriften zu § 102 ThürLHO dergestalt zu ergänzen, dass darin auf die Notwendigkeit einer zeitnahen Unterrichtung über alle relevanten Vorgänge und Aktivitäten, zu der die Landesregierung verpflichtet ist, hingewiesen wird. Insbesondere zu § 102 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 ThürLHO sollten auch Durchführungsbestimmungen zur Gewährleistung einer inhaltlich sachgerechten und hinreichenden Unterrichtung erlassen werden. Bezüglich der inhaltlichen Gestaltung der Unterrichtung hat der Rechnungshof empfohlen, sich generell an den (ohnehin zu erfüllenden) Erfordernissen der Verwaltungsvorschriften zu § 7 ThürLHO zu orientieren.

3.3 Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das Thüringer Finanzministerium namens der Landesregierung "zu vermeintlichen Pflichtverletzungen oberster Landesbehörden bei der Unterrichtungspflicht

¹⁷ Vgl. Schrenk, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, München 2004, Rn. 2-4 zu § 102 BHO.

Vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 102 BHO Rn. 2.

Vgl. v. Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Erl. 3 zu § 102 BHO.

¹⁸ Unter "Errichtung" ist nicht nur die Errichtung im engeren Sinne, sondern auch z. B. die Aufhebung, die Vergrößerung und Verkleinerung, die Zusammenlegung und Teilung von Behörden, die Bestimmung ihres Sitzes und die Ordnung ihrer inneren Verhältnisse zu verstehen. Vgl. Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen (Kommentar), Stuttgart 1994, Art. 90 Rn. 8.

gemäß § 102 ThürLHO" mitgeteilt, dass "entgegen dem ... Entwurf ... die obersten Landesbehörden ihrer Pflicht zur Vorlage von Rechtsetzungsakten nach dem ersten Kabinettdurchgang nachgekommen" seien.

Weiter hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass die in dem Bemerkungsbeitrag aufgeführten Beispiele "grundsätzlich unzutreffend" seien und hierzu im Einzelnen Folgendes ausgeführt:

Angelegenheiten der Verwaltungsmodernisierung:

"Rechtsetzungsakte für organisatorische Veränderungsmaßnahmen der obersten Landesbehörden unterfallen ... der Hoheit der Ressorts. Rechtsetzungsakten zur Behördenstrukturreform lagen dem Thüringer Rechnungshof beispielsweise mit der Übersendung des Haushaltsbegleitgesetzes 2008/2009 vor".

Der Thüringer Rechnungshof sei zudem bereits im Oktober 2005 in einer gemeinsamen Sitzung des Beirats "Moderne Verwaltung" und der Gesprächsplattform "Kommunale Ebene" über den Stand der Verwaltungsmodernisierung in Thüringen, die Umsetzung des Strukturreformkonzepts vom 1. März 2005 am Beispiel der Arbeitsschutzverwaltung und den Fortgang der Verwaltungsmodernisierung in Thüringen (Aufgabenkritik, Stellenbörse u. a.) unterrichtet worden und werde seitdem zur weiteren Unterrichtung zu diesen Sitzungen eingeladen.

Zusätzlich sei der Rechnungshof im Wege der Zusendung der Halbjahresberichte des Steuerungskreises (...) über die Reformaktivitäten der Landesverwaltung ressortübergreifend umfassend informiert und alle angeforderten Dokumente und Unterlagen übergeben worden.

Thüringer Besoldungsneuregelungs- und -vereinfachungsgesetz:

Das Kabinett habe in seiner Sitzung vom 18. Dezember 2007 in erster Beratung den Entwurf des o. a. Gesetzes zur Kenntnis genommen. Die Übersendung des Entwurfes an den Thüringer Rechnungshof sei am 2. Januar 2008 und damit unverzüglich erfolgt.

Errichtung des Landesamtes für Bau und Verkehr:

Hierzu sei bereits den Ausführungen im Entwurf der Prüfungsbemerkungen zu entnehmen, dass der Thüringer Rechnungshof formell korrekt über diese organisatorische Maßnahme unterrichtet worden sei. Schon deshalb sei die weitere Feststellung, die Unterrichtung sei unzureichend gewesen, nicht nachvollziehbar. Dem Thüringer Rechnungshof hätten alle gemäß § 102 ThürLHO notwendigen Informationen vorgelegen.

Im Rahmen einer gesonderten Prüfung zur Effizienz der Durchführung von Bauleistungen habe der Rechnungshof nach der Unterrichtung über die Errichtung des Landesamtes für Bau und Verkehr gemäß § 102 ThürLHO weitergehende Informationen angefordert, die seitens der Exekutive zur Verfügung gestellt worden seien.

Zu den Empfehlungen des Rechnungshofs hat das Ministerium im Wesentlichen ausgeführt, dass eine Ergänzung der Verwaltungsvorschrift zu § 102 ThürLHO "zunächst nicht notwendig" sei, da in der Landeshaushaltsordnung die Tatbestände, bei denen der Thüringer Rechnungshof zu unterrichten ist, abschließend aufgeführt seien. Darüber hinausgehende Vorlageverpflichtungen, etwa eine Unterrichtung vor dem ersten Kabinettdurchgang, seien vom Gesetz nicht gedeckt. Auch der Erlass von Durchführungsbestimmungen zu § 102 ThürLHO werde als entbehrlich betrachtet, da es dem Rechnungshof unbenommen sei, nach Bekanntgabe der beabsichtigten Rechtssetzungsakte de-

ren Hintergründe und Wirtschaftlichkeit vor Ort oder durch Anforderung weiterer Dokumente, wie z. B. Gutachten etc., zu prüfen oder beratend tätig zu werden.

- 3.4 Entgegen den Darlegungen des Ministeriums hält der Rechnungshof an seiner Feststellung fest, dass die Landesregierung in der Vergangenheit ihrer Unterrichtungspflicht gemäß § 102 ThürLHO nicht immer, nicht immer hinreichend und umfassend sowie teilweise zeitlich verzögert nachgekommen ist. Diese Unterrichtungspflicht bezieht sich direkt auf den Rechnungshof und muss sich hinsichtlich Zeitnähe und Umfang an seinen gesetzlich fixierten Aufgaben als Organ der Finanzkontrolle orientieren.

Zu den Ausführungen des Ministeriums hinsichtlich der vom Rechnungshof genannten beispielhaften Fälle einer mangelhaften Unterrichtung weist der Rechnungshof zunächst allgemein darauf hin, dass in allen Fällen die jeweilige Kabinettsbefassung bereits erfolgt war; der Rechnungshof wurde aber erst unterrichtet, nachdem er sich mit einer entsprechenden Bitte an das Thüringer Finanzministerium bzw. das Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (zwischenzeitlich: Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Medien) gewandt hatte.

Bezüglich des Falls "Angelegenheiten der Verwaltungsmodernisierung" erfolgte die Zusendung der Halbjahresberichte des Steuerungskreises "Verwaltungsreform, IT und eGovernment" erst auf ein Unterrichtsersuchen des Rechnungshofs vom Oktober 2005 hin. Der Rechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass der Unterrichtungspflicht nicht dadurch nachgekommen wird, dass er Gelegenheit hat, sich selbst zu unterrichten.¹⁹ Sowohl die Halbjahresberichte des Steuerungskreises "Verwaltungsreform, IT und eGovernment", als auch

¹⁹ Vgl. Schrenk in Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Rn. 2 zu § 102 BHO.

die Unterrichtungen des Beirats "Moderne Verwaltung", an denen der Rechnungshof teilgenommen hat, erfüllen nicht die vom Rechnungshof bereits dargestellten inhaltlichen Anforderungen einer Unterrichtung nach § 102 ThürLHO. Beide vom Ministerium genannten Unterrichtsformen wenden sich an einen erweiterten Adressatenkreis und verfolgen lediglich den Zweck, in komprimierter Form über die entsprechenden Inhalte zu informieren. Ebenso handelt es sich bei der Übersendung des Haushaltsbegleitgesetzes 2008/2009, auf das die Landesregierung in ihrer Stellungnahme zur Behördenstrukturreform hinweist, qualitativ nicht um eine Unterrichtung im Sinne des § 102 ThürLHO.

Auch in diesem Falle war eine Meinungsbildung und Entscheidung der Landesregierung zu einem früheren Zeitpunkt erfolgt. Danach hätte der Rechnungshof gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Nr. 5 ThürLHO unterrichtet werden müssen, um sich gegebenenfalls nach § 102 Abs. 3 ThürLHO äußern zu können. Der später nachfolgende förmliche Rechtsetzungsakt – hier in Form des Haushaltsbegleitgesetzes – hat dem Rechnungshof die vom Ministerium in seiner Stellungnahme selbst genannte Möglichkeit genommen, "sich schon vorab zu geplanten organisatorischen Änderungen in der Landesverwaltung zu äußern." Daher widerspricht der Rechnungshof ausdrücklich der gegenteiligen Einschätzung der Landesregierung.

Hinsichtlich des Falls "Errichtung des Landesamtes für Bau und Verkehr" hat die Landesregierung am 18. Dezember 2007 entschieden, dass die Bauaktivitäten im Hoch- und Straßenbau in einem Landesamt zusammengefasst werden. Das Ministerium für Bau und Verkehr wurde beauftragt, die zu Errichtung des Landesamtes erforderlichen Maßnahmen vorzubereiten. Dies war der Zeitpunkt, den Rechnungshof unverzüglich gem. § 102 Abs.1 Nr. 2 ThürLHO zu unterrichten, da eine den Landeshaushalt berührende Verwaltungseinrichtung ge-

schaffen werden sollte und im Gegenzug die Staatsbauämter Erfurt und Gera sowie das Landesamt für Straßenbau aufzulösen waren. Damit hätte der Rechnungshof die Möglichkeit erhalten, sich gegebenenfalls gem. § 102 Abs. 3 ThürLHO zu den genannten Maßnahmen zu äußern. Das Kabinett hat erst Anfang März 2008 die vorgenannten Maßnahmen angeordnet ("Rechtsetzungsakt") und hätte bis dahin eine mögliche Äußerung des Rechnungshofs berücksichtigen können.

Weiterhin weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Unterrichtungspflicht der Landesregierung sich nicht nur auf Rechtsetzungsakten bezieht bzw. nicht mit der Qualität eines Rechtsetzungsaktes verknüpft sein muss. Dies wird z. B. in Ihrer Stellungnahme zum Fall "Angelegenheiten der Verwaltungsmodernisierung" durch den dort gegebenen Hinweis, "Rechtsetzungsakte für organisatorische Veränderungsmaßnahmen ... unterfallen ... der Hoheit des Ressorts", deutlich. Aus diesem Hinweis ergibt sich, dass der Anknüpfungspunkt für eine Unterrichtung des Rechnungshofs nicht notwendigerweise eine Kabinettsbefassung ist. Die nicht zwingende Verknüpfung mit der Qualität eines Rechtsetzungsakts ergibt sich auch aus den Ausführungen des Rechnungshofs zur Errichtung des Landesamtes für Bau und Verkehr. Wie bereits vom Rechnungshof ausgeführt wurde, entsteht die Pflicht zur Unterrichtung mit der Entscheidung der Exekutive und nicht erst mit deren Wirksamwerden. Die Landesregierung bzw. die Ressorts müssen also von Fall zu Fall entscheiden, wann für wen der Zeitpunkt für eine unverzügliche Unterrichtung des Rechnungshofs gegeben ist. Gemäß § 102 Abs. 5 ThürLHO ist der Thüringer Rechnungshof unverzüglich zu unterrichten, wenn von den obersten Landesbehörden organisatorische oder sonstige Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite getroffen werden.

Im Übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, dass er die Auffassung der Landesregierung teilt, in der Landeshaushaltsordnung seien

"die Tatbestände, bei denen der Thüringer Rechnungshof zu unterrichten ist, abschließend aufgeführt". Die Frage, "ob" und in welchen Fällen der Rechnungshof zu unterrichten ist, ist daher unstrittig. Die geäußerte Kritik des Rechnungshofs bezieht sich vielmehr ausschließlich auf das "Wie" der Unterrichtung. Er fordert daher die Landesregierung abschließend nochmals auf, künftig seiner Unterrichtspflicht gegenüber dem Rechnungshof ordnungsgemäß, d. h. zeitnah und vollumfänglich nachzukommen.

Die Ausführungen des Ministeriums, dass eine Ergänzung der Verwaltungsvorschrift und der Erlass von Durchführungsbestimmungen zu § 102 ThürLHO für "zunächst nicht notwendig" bzw. "entbehrlich" erachtet werden, nimmt der Rechnungshof bedauernd zu Kenntnis.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

4 **Kleidergeld der Polizeivollzugsbeamten im Kriminaldienst (Kapitel 03 01, 03 11 – 03 16)**

Die voraussetzungslose Zahlung eines pauschalen 'Kleidergelds' an Polizeivollzugsbeamte im Kriminaldienst in Höhe von monatlich 20,45 € – insgesamt rd. 300.000 € im Jahr – ist nicht gerechtfertigt.

4.1 Der Freistaat Thüringen zahlt allen Polizeivollzugsbeamten (PVB) im Kriminaldienst "... für die Abnutzung ihrer privat gestellten, dienstlich notwendigen Kleidungsstücke ..." voraussetzungslos ein pauschales 'Kleidergeld' i. H. v. 20,45 € im Monat²⁰. Den uniformierten Polizeivollzugsbeamten der Schutzpolizei gewährt der Freistaat ebenfalls einen Betrag in dieser Höhe als 'Dienstkleidungsunterstützung'. Diese wird überwiegend für die Ersatzbeschaffung der Dienstkleidung auf einem Dienstkleidungskonto angespart und zu einem geringen Teil für die Instandhaltung dem PVB ausgezahlt.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2007 die Ausgaben für das Kleidergeld der PVB im Kriminaldienst der Haushaltsjahre 2005 und 2006 geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

Die Ausgaben für das Kleidergeld der insgesamt 1.250 PVB im Kriminaldienst belaufen sich auf mehr als 300.000 € im Jahr.

20 v. H. der PVB im Kriminaldienst nehmen ausschließlich oder ganz überwiegend administrative Aufgaben wahr.

Der Rechnungshof hat die Zahlung des Kleidergeldes an diesen mit administrativen Aufgaben betrauten Personenkreis mit der Begründung bemängelt, dass die Abnutzung oder Verschmutzung der zivilen

²⁰ Bekleidungs Vorschrift für die Thüringer Polizei (BekIVThürPol) vom 13. November 2006 (unveröffentlicht).

Kleidung dieser PVB in aller Regel nicht über das normale Maß hinausgeht.

Darüber hinaus hat er beanstandet, dass überhaupt die voraussetzungslose Zahlung einer Pauschale nicht in Einklang mit dem Besoldungsrecht²¹ steht. Danach haben die PVB der Kriminalpolizei zwar einen Anspruch auf Zahlung eines Kleidergeldes. Die Zahlung in festen Beträgen ist dabei aber nur zulässig, "... wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar ist, dass und in welcher Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen ...". Die vom Thüringer Besoldungsgesetz geforderten Erhebungen der Verwaltung, die Umfang und Häufigkeit einer dienstlich bedingten Abnutzung oder Verschmutzung der von den PVB getragenen Zivilkleidung nachvollziehbar machen, konnten dem Rechnungshof nicht vorgelegt werden.

Vor dem Hintergrund, dass der Freistaat allen seinen Beamten ohnehin Ersatz für Sachschäden²² gewährt, die ihnen bei der Ausübung oder infolge des Dienstes an der Bekleidung entstehen, hat der Rechnungshof empfohlen, die Notwendigkeit der Zahlung eines Kleidergeldes für PVB im Kriminaldienst zu überdenken.

Im Übrigen hat er darauf verwiesen, dass einige Bundesländer bereits seit längerem die Zahlung von Kleidergeld an PVB im Kriminaldienst eingestellt haben. In den übrigen Bundesländern ist Voraussetzung für eine Zahlung, dass ein besonderer Aufwand begründet wird. Lediglich zwei Bundesländer gewähren derzeit den PVB im Kriminaldienst ein pauschales monatliches Kleidergeld; deren Pauschalbeträge liegen jedoch niedriger.

²¹ § 8 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 5 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Besoldungsgesetz.

²² Richtlinie über den Ersatz von Sachschäden (Sachschadensrichtlinie – SaSchRL) vom 2. Januar 2006 (StAnz. Nr. 8 S. 356).

4.2 Das Innenministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mitgeteilt, dass es die Zahlung eines Kleidergeldes sowohl hinsichtlich seiner Höhe als auch des Personenkreises für gerechtfertigt halte. Die derzeit gezahlte Höhe sei eher zu gering, wenn man berücksichtige, dass die Höhe des Kleidergeldes seit 1990 unverändert geblieben sei.

Eine generelle Streichung des Kleidergeldes würde die PVB im Kriminaldienst schlechter stellen als die Beamten der Schutzpolizei.

Darüber hinaus sei festzustellen, dass die PVB der Kriminalpolizei Vollzugsdienstbeamte der Polizei seien und damit jederzeit verpflichtet werden könnten, Einsätze im Außendienst vorzunehmen. Zu diesen würden sie "je nach verfügbarem Personal und Einsatzlage jederzeit herangezogen".

Aber auch im Innendienst sei im Gegensatz zur Verwaltung eine erhöhte Beanspruchung der Bekleidung zu unterstellen, da auch hier die Auseinandersetzung mit dem polizeilichen Gegenüber stattfände sowie Spuren- und Beweismaterialien besichtigt und ausgewertet werden müssten, wodurch die Kleidung weit über das normale Maß einer reinen Schreibtischtätigkeit hinaus beansprucht würde.

Darüber hinaus greife der Hinweis des Rechnungshofs auf die Sachschadensrichtlinie nicht, weil im Kriminaldienst grundsätzlich eine permanente überdurchschnittliche Beanspruchung der Kleidung erfolge, die keinen Schadensfall im Sinne der Richtlinie darstelle. Zusätzlich werde darauf hingewiesen, dass bei Anwendung der Sachschadensrichtlinie alle Sachverhalte unter 10 € keine Berücksichtigung fänden. Auch sei diese Verfahrensweise aus verwaltungsökonomischen Gründen abzulehnen, da der Verwaltungsaufwand (Kaufbelege sammeln, Rechnungen vorlegen, Schadensbeweis erbringen, Antrag-

stellung) für den einzelnen Beamten ebenso unzumutbar sei, wie für die Verwaltung selbst.

Von der Möglichkeit, zum Entwurf des Bemerkungsbeitrages Stellung zu nehmen, hat das Innenministerium keinen Gebrauch gemacht.

4.3 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht.

Bereits die Notwendigkeit der Zahlung eines Kleidergeldes an sich ist nicht belegt. Die Aussage des Ministeriums, das in Thüringen gezahlte Kleidergeld sei angesichts der Preisentwicklung der letzten Jahre eher zu gering, kann damit nicht als stichhaltige Begründung für eine Beibehaltung des Kleidergeldes angeführt werden.

Auch der Vergleich der Kriminalbeamten mit den Beamten der Schutzpolizei, denen die Dienstkleidung kostenfrei zur Verfügung gestellt wird, geht in der Sache fehl. Schutzpolizisten sind – im Gegensatz zu den Beamten der Kriminalpolizei – zum Tragen einer Uniform im Dienst verpflichtet. Müssten sie ihre Dienstkleidung auf eigene Kosten beschaffen, entstünden ihnen im Vergleich zu Kriminalbeamten, die im Dienst ihre private Kleidung tragen können, zusätzliche Aufwendungen.

Die Argumentation des Ministeriums, die Kleidung der mit administrativen Aufgaben beschäftigten Kriminalbeamten sei auch im Innendienst einer besonderen Beanspruchung ausgesetzt und darüber hinaus würden sie jederzeit zu Einsätzen im Außendienst herangezogen, ist keinesfalls nachvollziehbar: Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist ein Einsatz auch der mit administrativen Aufgaben befassten Beamten im Außendienst lediglich zwischen 3 bis 5 Mal im Jahr gegeben. In diesem Zusammenhang auftretende Schäden an Kleidungsstücken können über die Sachschadensrichtlinie geregelt werden.

Ob schließlich mit einer Regulierung im Dienst erlittener Schäden an Kleidungsstücken von Kriminalbeamten über die Sachschadensrichtlinie ein – wie das Ministerium behauptet – unzumutbarer Verwaltungsaufwand verbunden ist, bleibt abzuwarten. Bislang liegen über Häufigkeit und Umfang derartiger Schäden keine Erhebungen vor.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass die Zahlung eines Kleidergeldes weder gerechtfertigt noch notwendig ist.

**5 Beschaffung und Einsatz der Thüringer Polizeihubschrauber
(Kapitel 03 15)**

Das Land hat für die Beschaffung eines neuen Polizeihubschraubers (einschließlich Nebenkosten) rd. 11 Mio. Euro aufgewandt, ohne eine ausreichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchzuführen.

- 5.1 Das Land unterhält eine Polizeihubschrauberstaffel am Standort Erfurt, die über drei Polizeihubschrauber vom Typ 'BO 105' verfügte. Im Jahr 2007 hat es einen Polizeihubschrauber durch einen neuen vom Typ 'EC 145' mit höherer Last- und Personentransportleistung sowie längerer Flugdauer ersetzt.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2007 die Ersatzbeschaffung des neuen Hubschraubers sowie die sonstigen Ausgaben in den Jahren 2004 bis 2007 für die Polizeihubschrauberstaffel geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die Beschaffung des neuen Hubschraubers einschließlich der polizeitaktischen Zusatztechnik, der notwendigen Ausbildung der Piloten und Techniker auf dem neuen Hubschraubertyp und der Finanzierungskosten das Land mit insgesamt rd. 11 Mio. Euro belastet.

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass das Land den neuen Hubschrauber angeschafft hat, ohne ein verbindliches Konzept zur mittel- und langfristigen Ausstattung der Polizeihubschrauberstaffel (Wirtschaftlichkeitsbetrachtung) insgesamt zu entwickeln. So wurde weder untersucht, in welchen Fällen der vorhandene Hubschraubertyp nicht den Anforderungen genügt hatte, noch eine Bedarfsprognose hinsichtlich Anzahl und Typ der künftig vorzuhaltenden Hubschrauber erstellt. Auch die Kostennachteile aufgrund der Aufgabe einer typenreinen Ausrüstung der Hubschrauberstaffel wurden nicht gewürdigt.

Zudem hätte – angesichts der erheblichen Kosten – die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit mit Polizeihubschrauberstaffeln der Nachbarländer intensiv geprüft werden müssen.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof moniert, dass sich die Zahl der von Polizeihubschraubern aus erstellten Foto- und Videodokumentationen im Zeitraum von 2004 bis 2006 mehr als verdoppelt hat, ohne dass eine Ursache erkennbar bzw. eine Notwendigkeit für diesen Anstieg dokumentiert war.

- 5.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung entgegnet, die bislang eingesetzten 3 Hubschrauber vom Typ 'BO 105' hätten – aufgrund der Beschaffung von Zusatztechnik in den vergangenen Jahren und infolge der damit verbundenen Erhöhung des Gewichts – hinsichtlich ihrer Lastkapazität, Personentransportleistung und Flugdauer immer stärker die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit erreicht. Vor diesem Hintergrund habe die Polizei seit 2002 die Beschaffung von Polizeihubschraubern einer "neuen Generation" angestrebt.

Der Betrieb von 3 Polizeihubschraubern sei im Übrigen eine notwendige technisch-organisatorische Voraussetzung zur Gewährleistung der ständigen Einsatzbereitschaft eines Polizeihubschraubers an 365 Tagen im Jahr. Das Ministerium halte diesen Grad der Einsatzbereitschaft für zwingend erforderlich.

Mit der Beschaffung nur eines Hubschraubers "neuer Generation" habe die Philosophie einer typenreinen Ausstattung der Hubschrauberstaffel übergangsweise durchbrochen werden müssen. Mittelfristig sei die Beschaffung mindestens einer weiteren Maschine des gleichen Typs erforderlich.

Mit dem begonnenen Musterwechsel stünden der Thüringer Polizei perspektivisch nur noch 2 Polizeihubschrauber zu Verfügung. Damit könne aber die uneingeschränkte Einsatzbereitschaft der Polizeihubschrauberstaffel 24 Stunden am Tag und 365 Tage im Jahr aus eigener Kraft nicht mehr aufrechterhalten werden. "Neu" würden dazu Lösungen in Zusammenarbeit bzw. in Kooperation mit anderen Bundesländern gesucht. Die Ergebnisse der Prüfungen und Verhandlungen würden bei der Fortschreibung eines Entwicklungskonzeptes für die Polizeihubschrauberstaffel berücksichtigt.

Bezug nehmend auf den Anstieg der Foto- und Videodokumentationen im Zeitraum von 2004 bis 2006 hat das Ministerium Folgendes mitgeteilt:

Es sei vor drei Jahren damit begonnen worden, die bis dahin praktizierte Erfassung von Daten und Luftbildern zu gefährdeten Objekten in Karteien auf eine elektronische Datenspeicherung umzustellen und verstärkt die digitale statt der analogen Fotografie einzusetzen. Darüber hinaus seien auswertbare und der jeweils aktuellen Situation entsprechende Luftbildaufnahmen von möglichen Einsatzobjekten für einen erfolgreichen polizeilichen Einsatz zwingend erforderlich.

Eine Aufschlüsselung hinsichtlich des jeweiligen Zwecks einer Foto- oder Videodokumentation und damit eine nachträgliche Begründung ihrer Notwendigkeit sei bislang nicht möglich, da solche speziellen Angaben nicht gesondert nachgewiesen würden. Künftig solle die Dokumentation und Verfügbarkeit entsprechender Angaben vorgesehen werden.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrages hat das Ministerium ergänzend darauf verwiesen, dass die Bereitschaftspolizei – der die Hubschrauberstaffel organisatorisch zugeordnet ist – eine "Konzeptionsunterlage mit Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Ausbau und zur mittel- und langfristigen Ablösung der drei Polizei-

hubschrauber vom Typ BO 105" erstellt habe. Im Ergebnis sei sichtbar geworden, dass die Polizeihubschrauber vom Typ 'BO 105' ihr maximales Leistungsvermögen erreicht hätten und zur Bewältigung der künftigen Aufgaben die Beschaffung von Hubschraubern einer "neuen Generation" anzustreben sei.

Vor dem Hintergrund der Neuorganisation der Thüringer Polizei sowie den Verhandlungen in der Sicherheitskooperation "Initiative Mitteldeutschland" werde die Möglichkeit zur Schaffung einer gemeinsamen Hubschrauberstaffel mit den Ländern Sachsen-Anhalt und Brandenburg sowie dem Freistaat Sachsen geprüft. Es sei davon auszugehen, dass ein verbindliches Konzept zur mittel- und langfristigen Ausstattung der Polizeihubschrauberstaffel bis zum 31. Dezember 2008 vorliege.

5.3 Die vom Ministerium vorgebrachten Argumente überzeugen nicht. Für den Rechnungshof ist zwar nachvollziehbar, dass die – nach Anschaffung von Zusatztechnik – erschwerte Einsatzfähigkeit des Hubschraubermusters 'BO 105' das Ministerium veranlasste, die Anschaffung eines Hubschraubertyps "neuer Generation" zu prüfen. Vor einer mit erheblichen Kosten verbundenen Beschaffungsmaßnahme hätte allerdings eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stehen müssen. Im Übrigen ist die Beschaffungsvorgabe "neue Generation" zu allgemein gehalten.

Im Vorfeld der Beschaffung hätten die unterschiedlichen Hubschraubertypen und deren Leistungsparameter im Hinblick auf den tatsächlichen Bedarf hin untersucht werden müssen. Nach Auffassung des Rechnungshofs reichen zum Beispiel für die Erstellung von Foto- und Videodokumentationen – der häufigsten Einsatz Tätigkeit der Polizeihubschrauberstaffel in den zurückliegenden Jahren – durchaus kleinere, in Anschaffung und Betrieb kostengünstigere Maschinen – z. B. der Typ 'EC 135' – aus. In anderen Bundesländern kommen überwiegend derartige Maschinen zum Einsatz.

Die von der Bereitschaftspolizei erstellte "Konzeptionsunterlage", die auf die Zeit vor 2002 zu datieren ist, war veraltet. Zudem enthielt sie keine klare Empfehlung, obwohl darin verschiedene Ausstattungsvarianten aufgezeigt wurden. Auch erfüllte die Konzeptionsunterlage nicht die Kriterien einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Darüber hinaus hätten auch die finanziellen Belastungen künftiger Haushalte, die aus weiteren, für notwendig erachteten Beschaffungsmaßnahmen resultieren, aufgezeigt werden müssen. Der Rechnungshof verweist insoweit auf die Stellungnahme des Ministeriums, dass mittelfristig die Beschaffung eines zweiten Hubschraubers vom Typ EC 145 erforderlich sein werde.

Die nunmehr – nach Anschaffung eines ersten Hubschraubers vom Typ EC 145 – erstmals konkret im Raum stehende Überlegung einer länderübergreifenden Kooperation hätte bereits vor Beginn der Umrüstung der Thüringer Polizeihubschrauberstaffel angestellt werden müssen. Entsprechendes gilt für die Erstellung eines Konzeptes zur mittel- und langfristigen Ausstattung der Polizeihubschrauberstaffel.

Der Rechnungshof hält es – insbesondere auch aufgrund der Erkenntnis des Ministeriums, dass selbst mit einem zweiten Hubschrauber "neuer Generation" eine ständige Einsatzbereitschaft der Polizeihubschrauberstaffel nicht mehr gewährleistet werden kann – für unabdingbar, dass vor einer weiteren Hubschrauber-Beschaffung die Frage einer länderübergreifenden Kooperation geklärt wird.

Im Übrigen begrüßt der Rechnungshof, dass künftig der Zweck der von Polizeihubschraubern aus erstellten Foto- und Videodokumentationen belegt werden soll – womit dann auch die Notwendigkeit dieser Aufnahmen nachprüfbar wird.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04

6 **Tarifvertragswidrige Festsetzung der Jubiläumsdienstzeiten im Lehrerbereich (Kapitel 04 10)**

Entgegen den bereits im Jahr 1999 getroffenen Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs wurden im Lehrerbereich die tariflichen Vorschriften bei der Festsetzung von Jubiläumsdienstzeiten auch in den Jahren 2000 bis 2007 nicht beachtet. Nach Berechnungen des Rechnungshofs führte dies zur Auszahlung unberechtigter Jubiläumszuwendungen i. H. v. rd. 730.000 €. Bei Fortdauer der gegenwärtigen Festsetzungspraxis muss mit weiteren unberechtigten Zahlungen von bis zu rd. 1,9 Mio. € gerechnet werden.

- 6.1 Angestellte bzw. Arbeitnehmer erhalten zum 25-jährigen und zum 40-jährigen Dienstjubiläum eine Zuwendung.²³ Bei der Festsetzung der Jubiläumsdienstzeiten der Angestellten (§ 39 BAT-O) werden im öffentlichen Dienst der früheren DDR geleistete Dienstzeiten ("Vordienstzeiten") dann nicht anerkannt, wenn ein damaliger Wechsel des Arbeitgebers oder die Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf den Wunsch oder das Verschulden des Arbeitnehmers zurückzuführen waren. (§ 19 Abs. 1 BAT-O). Gemäß § 21 BAT-O hat der Arbeitnehmer die Vordienstzeiten einschließlich der Gründe für den Wechsel des Arbeitgebers bzw. der Beendigung des Arbeitsverhältnisses nachzuweisen.²⁴

Vor diesem Hintergrund hatten der Rechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen in den Jahren 1994 bis 1998 im Rahmen

²³ Die Zuwendung für das 25-jährige Dienstjubiläum beträgt (einmalig) 350,- €, für das 40-jährige Dienstjubiläum 500,- €.

²⁴ Diese Vorschriften behalten auch nach der Ablösung des BAT-O durch den TV-L am 1. November 2006 für die übergeleiteten Beschäftigten ihre Bedeutung. Gemäß § 14 Abs. 2 TVÜ-Länder gelten die gemäß § 39 BAT-O anerkannten Zeiten auch für die Zahlung von Jubiläumsgeld gemäß § 23 Abs. 2 TV-L.

von Tarifprüfungen u. a. auch die ordnungsgemäße Festsetzung der Jubiläumsdienstzeiten im Lehrerbereich geprüft. Dabei hatten sie festgestellt, dass die Schulverwaltung bei der Festsetzung der Jubiläumsdienstzeiten von angestellten Lehrern regelmäßig auch die Vordienstzeiten berücksichtigt hatte, die aus Verschulden oder auf eigenen Wunsch des Arbeitnehmers beendet worden waren. Bei der Erfassung früherer Beschäftigungsverhältnisse hatten die personalführenden Stellen Nachweise über Vordienstzeiten entweder nicht angefordert oder nicht ausgewertet.

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1999 die festgestellte Festsetzungspraxis – da mit dem geltenden Tarifrecht unvereinbar – beanstandet und im Hinblick auf die unberechtigte Auszahlung von Jubiläumszuwendungen entsprechende Korrekturen gefordert. Dies hatte das zuständige Kultusministerium mit der Begründung der bei den Staatlichen Schulämtern bestehenden Arbeitsbelastung sowie einer abweichenden Rechtsauffassung abgelehnt.²⁵

- 6.2 Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera hat daher im Auftrag des Rechnungshofs im Jahr 2006 beim Staatlichen Schulamt Jena bei 124 (angestellten) Lehrkräften u. a. eine exemplarische Kontrollprüfung zur ordnungsgemäßen Festsetzung der Jubiläumsdienstzeiten durchgeführt.

Dabei stellte sie fest, dass in 66 Fällen die Jubiläumsdienstzeiten nicht ordnungsgemäß festgesetzt, d. h. fehlerhaft berechnet oder nicht durch entsprechende Nachweise belegt waren. Im Zeitraum 2000 bis 2007 wurden unberechtigte Jubiläumszuwendungen in Höhe von rd. 9.000 € ausgezahlt.²⁶

²⁵ Die im Jahresbericht 1999 vertretene Rechtsauffassung des TRH zur Anerkennung von Vordienstzeiten wurde inzwischen durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) mehrfach bestätigt. Vgl. BAG 25.10.2001 – AZ 6 AZR 551/00; BAG 03.12.2003 – AZ 10 AZR 103/03; BAG 14.10.2004 – AZ 6 AZR 501/03.

²⁶ "Unberechtigt" bedeutet in diesem Zusammenhang nicht zwangsläufig, dass den Bediensteten die Zuwendung generell nicht zusteht. Bei korrekter Berechnung bzw. Nachweisführung der Vordienstzeiten würden die Bediensteten die Zuwendung ggf. zu

Obwohl das Schulamt daraufhin zugesagt hatte, zumindest zunächst die jeweils aktuell anstehenden Dienstjubiläen zu überprüfen, ergaben Recherchen der Staatlichen Rechnungsprüfungsstelle bei der Landesfinanzdirektion – Zentrale Gehaltsstelle, dass das Schulamt dennoch im August 2007 an fünf Bedienstete Zuwendungen zum Dienstjubiläum in Höhe von insgesamt 2.350 € angewiesen hat, die nicht berechtigt waren.

Bei einer weiteren, Anfang des Jahres 2008 durchgeführten Kontrollprüfung beim Staatlichen Schulamt Gera, stellte die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle fest, dass von den hierbei geprüften 129 Fällen in 32 Fällen die Jubiläumsdienstzeiten nicht ordnungsgemäß festgesetzt worden waren. Im Zeitraum 2000 bis 2007 erfolgte die Auszahlung unberechtigter Jubiläumszuwendungen in Höhe von rd. 7.000 €.

Der Rechnungshof hat gegenüber den Schulämtern Jena und Gera die festgestellten Mängel beanstandet. Da nach eigenen Berechnungen mit weiteren unberechtigten Auszahlungen in Höhe von rd. 29.300 € bzw. 11.500 € zu rechnen ist, hat er die Schulämter aufgefordert, die fehlerhaften Festsetzungen zu korrigieren und die noch ausstehenden Nachweise von den Arbeitnehmern anzufordern.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus auf der Grundlage der bei den zwei durchgeführten Kontrollprüfungen festgestellten unberechtigten Zuwendungszahlungen folgende finanzielle Auswirkungen ermittelt: Bezogen auf die Gesamtzahl der rd. 11.500 im Mai 2008 beim Freistaat angestellten Lehrkräfte muss davon ausgegangen werden, dass im Zeitraum 2000 bis 2007 bereits rd. 730.000 € an unberechtigten Jubiläumszuwendungen gezahlt worden sind; bei Fortdauer der ge-

genwärtigen Festsetzungspraxis muss in den kommenden Jahren mit weiteren unberechtigten Jubiläumszahlungen in Höhe von rd. 1,9 Mio. € gerechnet werden.

- 6.3 Das TKM hat in einer vom Rechnungshof angeforderten Stellungnahme vom 6. März 2008 zur Prüfungsmitteilung der Rechnungsprüfungsstelle Gera mitgeteilt, dass das Staatliche Schulamt Jena umgehend zur Korrektur aufgefordert worden sei. Außerdem werde das Ministerium auf einer Besprechung mit den zuständigen Arbeitsbereichsleitern der Staatlichen Schulämter auf die erforderliche Prüfung der Jubiläumszuwendungen hinweisen und in einem Schreiben an alle Schulämter auf die Problematik aufmerksam machen. Darüber hinaus werde es die Durchführung der Überprüfungen und Korrekturen überwachen.

Zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TKM nicht Stellung genommen.

- 6.4 Der Rechnungshof begrüßt die vom Kultusministerium bereits getroffenen sowie angekündigten Maßnahmen zur künftig ordnungsgemäßen und fehlerfreien Festsetzung der Jubiläumsdienstzeiten im Lehrerbereich sowie dessen Zusage, deren Umsetzung zu überwachen. Er hält die ordnungsgemäße Festsetzung der Jubiläumsdienstzeiten aus Gründen der Gleichbehandlung mit den Angestellten der übrigen Landesverwaltung und wegen der beträchtlichen finanziellen Auswirkungen für dringend geboten.

Der Rechnungshof erwartet daher, dass die Korrektur der fehlerhaften Festsetzungen in der gesamten Schulverwaltung innerhalb einer angemessenen Bearbeitungszeit vorgenommen wird. Dabei sollten zunächst die jeweils aktuell anstehenden Dienstjubiläen überprüft wer-

den, um unberechtigte Zahlungen zu Lasten des Landeshaushalts zu vermeiden.

Der Rechnungshof wird sich durch weitere Kontrollprüfungen von der zugesagten ordnungsgemäßen Festsetzung der Jubiläumsdienstzeiten im Lehrerbereich überzeugen.

7 **Akkreditierung von Studiengängen (Kapitel 04 51 – 04 71)**

Die zur Schaffung eines durchlässigen europäischen Hochschulraums mit vergleichbaren Studienstrukturen und -abschlüssen erforderlichen Bewertungsverfahren für alle Studiengänge (Akkreditierung) verursachen nicht nur erheblichen Aufwand und Ausgaben (8,4 Mio. € bis zum Jahr 2009), sondern führen darüber hinaus weder zu vergleichbaren noch zu zuverlässigen Ergebnissen der Qualitätssicherung.

7.1 Im Rahmen der so genannten Bologna-Deklaration wurde zur Förderung der Mobilität von Studierenden innerhalb von Europa im Jahre 1999 beschlossen, auf eine zweistufige Struktur mit Bachelor(BA)- und Master(MA)-Studiengängen – einhergehend mit international gebräuchlichen Hochschulgraden Bachelor/Bakkalaureus und Master/Magister – umzustellen. Der Reformprozess soll bis 2010 flächendeckend in allen beteiligten europäischen Ländern abgeschlossen sein. Hierbei sind – unter Berücksichtigung eines europaweit kompatiblen Punktesystems (European Credit Transfer System (ECTS)²⁷ – Studiengänge mit Mindeststandards unter Berücksichtigung bestimmter Strukturvorgaben einzurichten.

Zur Qualitätssicherung von Studium, Forschung und Lehre der neu zu schaffenden und umzustrukturierenden Studiengänge in Deutschland hat die Kultusministerkonferenz (KMK) "Ländergemeinsame Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen" verabschiedet. Die seit 2002 in Deutschland dauerhaft etablierte und zwischenzeitlich landesgesetzlich vorgeschriebene Akkreditierung dient dazu festzustellen, ob die europaweit festgelegten Min-

²⁷ Das so genannte European Credit Transfer System (ECTS) soll sicherstellen, dass die Leistungen von Studenten an Hochschulen des Europäischen Hochschulraumes vergleichbar und bei einem Wechsel von einer Hochschule zur anderen, auch grenzüberschreitend, anrechenbar sind. Dies ist möglich durch den Erwerb von Leistungspunkten (engl. *credit points*), das sind Anrechnungseinheiten, die in der Hochschulausbildung durch Leistungsnachweise erworben werden.

deststandards bei Studiengängen und die Strukturvorgaben der KMK eingehalten werden. Seither haben sowohl die Hochschulen als auch tertiäre Bildungseinrichtungen wie Berufsakademien jeden einzelnen Studiengang regelmäßig alle 5 Jahre durch externe Akkreditierungsagenturen²⁸ bewerten zu lassen (Programmakkreditierung), welche durch den Akkreditierungsrat²⁹ hierzu ermächtigt wurden.

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung im Jahr 2007 die Durchführung der Akkreditierungen von BA/MA-Studiengängen und den damit verbundenen Aufwand an allen 5 Hochschulen, an den 4 Fachhochschulen und an der Berufsakademie in Thüringen untersucht.

Die Prüfung ergab, dass zum Sommersemester 2007 bereits 118 (80 v. H.) der insgesamt 148 auf BA/MA-Abschlüsse umgestellten grundständigen und weiterführenden Studiengänge ein Akkreditierungsverfahren durchlaufen hatten. Die Akkreditierung der Studiengänge wurde dabei in keinem einzigen Fall abgelehnt, sondern grundsätzlich erfolgreich bzw. mit Auflagen abgeschlossen.

Die seit der Einführung der Akkreditierungspflicht entstandenen Ausgaben für die Akkreditierung werden sich bis zum Jahre 2009 auf rd. 8,4 Mio. € belaufen. Bei den derzeit 223 Studiengängen an Thüringer Einrichtungen entfallen somit auf jeden einzelnen Studiengang durchschnittliche Ausgaben i. H. v. 38.000 €. Wesentlicher Bestandteil dieser Ausgaben sind dabei die mit der Vorbereitung der Akkreditierung im Zusammenhang stehenden internen Personalausgaben i. H. v. 6,8 Mio. €. Für die Vorbereitung der Akkreditierungsverfahren sind an

²⁸ Die folgenden Agenturen sind berechtigt, das Qualitätssiegel des Akkreditierungsrats zu vergeben:
Agentur für Qualitätssicherung durch Akkreditierung von Studiengängen - (AQAS)
Akkreditierungsagentur für Studiengänge der Ingenieurwissenschaften, der Informatik, der Naturwissenschaften und der Mathematik e.V. (ASIIN)
Akkreditierungsagentur für Studiengänge im Bereich Heilpädagogik, Pflege, Gesundheit und Soziale Arbeit e.V. (AHPGS)
Akkreditierungs-, Zertifizierungs- und Qualitätssicherungs-Institut (ACQUIN)
Foundation for International Business Administration Accreditation (FIBAA)
Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover (ZEVA)

²⁹ Der Akkreditierungsrat wurde im Jahr 1998 durch gemeinsame Beschlüsse der Hochschulrektorenkonferenz und der KMK eingerichtet. Seine Aufgabe besteht darin, die Agenturen, welche die Begutachtung der Studiengänge durchführen sollen, zu akkreditieren und zur Vergabe der Qualitätssiegels des Akkreditierungsrates zu legitimieren.

den Hochschulen – umgerechnet – insgesamt rd. 122 Vollzeitkräfte³⁰ für 1 Jahr gebunden (Professoren, wissenschaftliche Mitarbeiter und Verwaltungspersonal).

Hinsichtlich der Durchführung der Akkreditierungsverfahren hat der Rechnungshof gravierende Unterschiede bei den externen Agenturen festgestellt. Wegen unzureichender Vorgaben und mangels einer klar eingegrenzten Auftragserteilung durch die KMK wurden die Verfahren durch die Agenturen mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, ausdifferenzierten Kriterienkatalogen sowie erheblichem Ermessensspielraum für das Bewertungsverfahren von Studiengängen durchgeführt.

Der Rechnungshof hat den immensen Aufwand der Akkreditierungen und die damit verbundenen Ausgaben kritisiert. Beanstandet hat er auch, dass es bei den Akkreditierungsverfahren zu unterschiedlichen Ergebnissen in Abhängigkeit von den eingesetzten Akkreditierungsagenturen bzw. Gutachtergruppen kommt und dass die jeweiligen Verfahren über den notwendigen Bedarf hinausgingen. Insoweit hat der Rechnungshof einheitliche Vorgaben gefordert. Er hat zudem die mangelnde Transparenz und Kontrolle der Entgelte von Agenturen bemängelt. Außerdem hat er – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der im Aufbau befindlichen hochschulinternen Qualitätssicherungssysteme – das derzeitige Erfordernis einer immer erneuten, periodisch jeweils nach 5 Jahren stattfindenden Reakkreditierung eines jeden Studiengangs in Frage gestellt.

Aufgrund der länderübergreifenden Thematik hat sich der Rechnungshof für eine Überprüfung und zukunftsweisende Neugestaltung des Akkreditierungssystems in Deutschland mit dem Ziel ausgespro-

³⁰ 150 Stunden pro Monat bei 45 Wochen bzw. 220 Arbeitstagen jährlich.

chen, den Nutzen für die Hochschulen zu erhöhen und das Verhältnis von Aufwand und Ertrag für die Hochschulen zu verbessern.

Der Rechnungshof ist dabei davon ausgegangen, dass eine "Verschlankung" der den Hochschulen – in international unüblichem Umfang – auferlegten externen Prüfmechanismen im Akkreditierungsverfahren erforderlich ist.

7.2 Das Thüringer Kultusministerium hat in den Vorbemerkungen seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung zunächst Bezug auf Äußerungen der Landesrektorenkonferenz (LRK) vom 26. Mai 2008 genommen, welche sich mit der Problematik anlässlich des Prüfungsverfahrens befasst habe.

Die LRK stimme einzelnen Punkten der Prüfungsmitteilung zu und verweise auf eine mögliche Überwindung von problematischen Tendenzen durch den gegenwärtigen "Paradigmenwechsel" von der Programmakkreditierung hin zur Systemakkreditierung. Im Rahmen der nunmehr zugelassenen Systemakkreditierung würden künftig die Qualitätssicherungssysteme und -verfahren der Hochschulen geprüft. Die Kritik des Rechnungshofs zur zunehmenden Regelungsdichte des Akkreditierungsverfahrens werde geteilt. Ursächlich hierfür seien die KMK-Beschlüsse sowie die Tendenz zur Überregulierung durch den Akkreditierungsrat, welche den Gestaltungsfreiraum der Hochschulen einschränken.

Das Kultusministerium hat einem Teil der Beanstandungen zum Akkreditierungsverfahren zugestimmt und die aufgezeigten Mängel im Wesentlichen auf die Anfangsphase dieses neuen Verfahrens zurückgeführt. Auch werde der Akkreditierungsrat die kritischen Anmerkungen des Rechnungshofs insbesondere zur Qualität der Verfahren zum Anlass nehmen, diese zu hinterfragen und die Qualität zu steigern.

Zudem sei der vom Rechnungshof geforderten Straffung des kleinteiligen Akkreditierungsverfahrens grundsätzlich zuzustimmen.

Ein Erfordernis für die vom Rechnungshof angeregte Diskussion zwischen den Ländern hat das Ministerium jedoch nicht gesehen:

- Die Akkreditierung und somit die Prüfungsbefugnisse der Agenturen seien durch die vom Akkreditierungsrat festgelegten Kriterien und die Strukturvorgaben der KMK geregelt.
- Die Vorgaben und Kriterien für zuverlässige und einheitliche Akkreditierungsergebnisse seien ausreichend. Eine Notwendigkeit für objektive Begutachungskriterien unter Einbeziehung fachspezifischer Besonderheiten werde nicht gesehen. Dies widerspräche überdies der vom Rechnungshof geforderten Beschränkung der Akkreditierungspflicht auf zu prüfende Mindeststandards.
- Zur Sicherung der Einhaltung der Mindeststandards könne die Reakkreditierungspflicht auch nach Einführung eines internen Qualitätsmanagements nicht wegfallen. Auch bei der Systemakkreditierung werde an einer "Halbzeitstichprobe" festgehalten.

Grundsätzlich gehe das Ministerium davon aus, dass mit der bevorstehenden Einführung der Systemakkreditierung eine Reihe der vom Rechnungshof genannten Mängel behoben werde.

In seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag hebt das Kultusministerium noch einmal hervor, dass die Auffassung des Rechnungshofs – die Vorgaben für das Akkreditierungsverfahren seien zu konkretisieren – nicht geteilt werde. Die KMK sei seinerzeit ausdrücklich übereingekommen, dass sich die fachlich-inhaltlichen Mindeststandards aus den einzelnen Fachgebieten definieren sollen und von den

Peers (Gutachtergruppen) bestimmt werden. Die Peer Review-Verfahren³¹ – ohne bis in jedes Detail ausgefeilte Begutachungskriterien – seien demzufolge zur Gewährleistung einer Mindestqualität ausreichend und auch als Bewertungsverfahren in der Forschung international allgemein anerkannt.

- 7.3 Der Rechnungshof nimmt den "Paradigmenwechsel" von der Programmakkreditierung hin zur Systemakkreditierung zur Kenntnis. Unabhängig von diesem Paradigmenwechsel erwartet er, dass sich der Akkreditierungsprozess zeitnah zu einer vertretbaren und tragfähigen Variante der Qualitätssicherung von Studienangeboten entwickelt. Darüber hinaus hält der Rechnungshof daran fest, dass für jede Art der Akkreditierung die Prüfungsbefugnisse der externen Agenturen einer inhaltlichen Beschränkung bedürfen. Der den Agenturen eingeräumte Gestaltungsspielraum kann andernfalls den maßgeblichen Einfluss von Hochschullehrern bzw. der Hochschulen auf den Ablauf und das Ergebnis der Akkreditierung beeinträchtigen. Aus der Sicht des Rechnungshofs muss dem durch konkrete Vorgaben von KMK und Akkreditierungsrat konsequent entgegengewirkt werden. Die für die einzelnen Hochschulen bisher lediglich gegebene Möglichkeit, zum Entwurf des Bewertungsberichts Stellung zu nehmen bzw. sich an den Akkreditierungsrat als "Aufsichtsorgan" bei überzogenen Begutachtungen durch die Agenturen zu wenden, ist darüber hinaus keinesfalls ausreichend.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass nur dann von einer effektiven Qualitätssicherung ausgegangen werden kann, wenn subjektive Einflussmöglichkeiten der Agenturen und Gutachter – als Quelle willkürlicher Außeneinflüsse – weitestgehend ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund hält er objektive Begutachungskrite-

³¹ Peer-Review (dt. Kreuzgutachtung) ist ein Verfahren zur Beurteilung von wissenschaftlichen Arbeiten im Wissenschaftsbetrieb oder Projekten in Unternehmen durch unabhängige Gutachter mit dem Ziel der Qualitätssicherung.

rien für Studienangebote – im Gegensatz zur vom Ministerium ins Feld geführten Bewertung von Forschungsleistungen – für zwingend erforderlich, aber auch für ausreichend.

Wegen der – neben der Systemakkreditierung – nach wie vor möglichen Programmakkreditierung besteht der Rechnungshof weiterhin darauf, dass die stringente Vorgabe, alle 5 Jahre jeden Studiengang zu reakkreditieren, baldmöglichst gelockert wird.

Der Einfluss externer Agenturen wird zudem zwangsläufig mit der weiteren Verlagerung der Fachverantwortung vom Staat auf die Hochschulen bei der Genehmigung von Studiengängen zunehmen. Der Rechnungshof fordert vor diesem Hintergrund das Ministerium auf, einer – mit erheblichem Mehraufwand seitens der Einrichtung verbundenen – unnötigen externen Akkreditierungsbürokratie konsequent entgegenzuwirken.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 05

8 Personalausgaben für den juristischen Vorbereitungsdienst (Kapitel 05 04)

Der Freistaat Thüringen ernennt als einziges Bundesland die Bewerber für den vor Ablegung der 2. juristischen Staatsprüfung zu absolvierenden Vorbereitungsdienst zu Beamten auf Widerruf. Dadurch entstehen vermeidbare Personalausgaben, die in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 insgesamt mindestens 1 Mio. € betragen.

- 8.1 Voraussetzung für die Ausübung eines gesetzlich geregelten juristischen Berufs ist das Durchlaufen eines 24-monatigen staatlichen Vorbereitungsdienstes, der mit der 2. juristischen Staatsprüfung abschließt. In Thüringen werden die angehenden Juristen (Rechtsreferendare) zu Beamten auf Widerruf ernannt. Sie haben daher einen gesetzlich festgelegten Anspruch auf Besoldung (seit dem 1. Juli 2008 nach den entsprechenden Vorschriften des Thüringer Besoldungsgesetzes, zuvor nach den Regelungen des Bundesbesoldungsgesetzes). Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs im Jahr 2007 die Ausgaben der Haushaltsjahre 2004 und 2005 für den juristischen Vorbereitungsdienst geprüft und dabei festgestellt, dass der Freistaat in diesen Jahren durchschnittlich 400 bzw. 360 Rechtsreferendare ausgebildet hat. Dadurch errechnet sich bei Personalausgaben von durchschnittlich rd. 1.240 € pro Monat³² für einen ledigen Referendar für den Zeitraum 2004/2005 ein Ausgabevolumen von rd. 11,3 Mio. €. Die tatsächlichen Ausgaben lagen höher, da einem Teil der Rechtsreferendare auf Grund ihres Familienstandes noch Zuschläge zu ihrer Grundvergütung gezahlt wurden.

³² Anwärterbezüge, Beihilfe sowie Nachversicherung der Anwärter nach Absolvierung des Vorbereitungsdienstes.

Die Rechnungsprüfungsstelle hat ferner festgestellt, dass alle anderen Bundesländer durch Änderung ihrer Juristenausbildungsgesetze und der dazugehörigen Verordnungen die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen haben, den juristischen Vorbereitungsdienst im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses zu absolvieren. Damit einhergehend wurden die Bezüge zum Teil deutlich gesenkt. Unter Zugrundelegung der in Mecklenburg-Vorpommern gezahlten Vergütung hätte der Freistaat Thüringen in den Jahren 2004 und 2005 bei Ausbildung der Rechtsreferendare im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses Personalausgaben in Höhe von insgesamt mindestens 1 Mio. € vermeiden können.

Der Rechnungshof hat gerügt, dass der Freistaat trotz angespannter Haushaltslage den juristischen Vorbereitungsdienst nicht auf ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis mit entsprechend abgesenkter Vergütung umgestellt hat. Er hat des Weiteren darauf hingewiesen, dass die vom Thüringer Justizministerium (TJM) im Rahmen des Prüfungsverfahrens vorgebrachte Begründung für ein Festhalten am Beamtenstatus, nämlich die Erhöhung der Attraktivität der Thüringer Juristenausbildung auch für Referendare aus anderen Bundesländern, fehlgeht. Weder sind Referendare aus anderen Bundesländern in nennenswertem Umfang in Thüringen eingestellt worden, noch hat der Freistaat in den Jahren 2004 und 2005 überhaupt Referendare nach Bestehen der 2. juristischen Staatsprüfung eingestellt.

- 8.2 Das um Stellungnahme gebetene TJM hat das Festhalten am Beamtenstatus erneut damit begründet, die Juristenausbildung attraktiv, d. h. besser bezahlt als in den anderen Bundesländern, gestalten zu wollen. Es wolle Leistungsträger im Lande halten und damit die Stellenbesetzung innerhalb der Dritten Gewalt "mit Landeskindern" nicht infrage stellen. Müssten kommende Juristengenerationen wieder aus benachbarten Bundesländern "geworben" werden, hätte Thüringen insoweit

auch an Identität eingebüßt. In den Jahren ab 2005 sei es gelungen, durch ein attraktives Referendariatsangebot die Zahl der Referendareinstellungen aus anderen Bundesländern mit prozentual größer werdendem Erfolg zu erhöhen.

Weitere Gründe zu Gunsten des Beamtenstatus sieht das TJM in dem weitestgehend konfliktfreien dienstlichen Umgang zwischen Referendaren und Ausbildungsstellen sowie dem Vorhandensein von Disziplinarbefugnissen des Dienstherrn. Bei Wegfall des Beamtenverhältnisses sei ferner eine Zunahme von – dem Ausbildungsziel wenig förderlichen – Nebentätigkeiten möglich. Die Besoldung der Referendare müsse so auskömmlich sein, dass damit das Ausbildungsziel letztlich auch wirtschaftlich erreicht werden könne. Bei der vom TRH vorgeschlagenen Umstellung auf ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis würde das Nettogehalt der Referendare um etwa 1/3 gesenkt. Es sei stark zu bezweifeln, dass eine derartige Absenkung noch mit dem Ausbildungsziel konform gehe. Gesamtgesellschaftlich könne es nicht sinnvoll erscheinen, wenn ein noch höherer Prozentsatz der Referendare als bisher die 2. juristische Staatsprüfung aus wirtschaftlichen Gründen nicht erreiche bzw. nicht bestehe. Auch stünden die möglichen Ersparnisse für den Freistaat durch einen Wechsel des Ausbildungsstatus der Referendare außer Verhältnis zu deren Einkommenseinbußen.

Im Übrigen hält das TJM den lediglich auf die Verhältnisse des Bundeslandes mit der niedrigsten Vergütung gestützten Kostenvergleich für methodisch nicht überzeugend.

- 8.3 Die Ausführungen des TJM befriedigen nicht. Es hat keine Angaben gemacht, die einen konkreten Erfolg und daraus für den Freistaat resultierenden Nutzen der bisherigen Praxis belegen.

Der rechtlich zutreffende Hinweis des TJM auf den Wegfall von Disziplinarbefugnissen bei Umstellung des Referendariats auf ein öffent-

lich-rechtliches Ausbildungsverhältnis ist irrelevant. Das TJM hat keine Erkenntnisse mitgeteilt, dass dieser Umstand in anderen Bundesländern zu einem tatsächlichen Anstieg von Problemen im dienstlichen Umgang geführt hat.

Der Rechnungshof sieht auch keinen Grund für das Bestreben, eine hohe Anzahl von Referendaren einzustellen, da – zumindest in der Vergangenheit – überhaupt kein Bedarf an Nachwuchskräften bestand. Außerdem sind attraktive Referendariatsbedingungen kein Garant dafür, dass die "besten Köpfe" im Land gehalten oder gewonnen werden. Soweit ein entsprechender Bedarf bestehen sollte, würde es ausreichen, die Einstellungsbedingungen für die jeweils benötigten Berufsanfänger attraktiv zu gestalten.

Bezüglich der Auswirkungen einer niedrigeren Referendarvergütung stellt das TJM lediglich Vermutungen an. Es hat jedoch keine konkreten Anhaltspunkte dafür mitgeteilt, inwieweit eine niedrigere Vergütung zu einem Anstieg von Nebentätigkeiten führt und welche Auswirkung diese auf die "Versagerquote" beim 2. juristischen Staatsexamen haben.

Im Übrigen hat das TJM nicht näher begründet, was gegen einen Vergleich mit den tatsächlichen Gegebenheiten in Mecklenburg-Vorpommern – einem "neuen" Bundesland mit ähnlicher Struktur und Größe wie Thüringen – spricht.

Der Rechnungshof fordert daher das TJM auf, überflüssige Personalausgaben für Rechtsreferendare zu vermeiden – gleich ob deren Ausbildung im Rahmen eines Beamtenverhältnisses oder eines öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses durchgeführt wird.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

9 Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Kapitel 07 02)

Bei der Förderung eines Unternehmens aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe in Höhe von 1,7 Mio. € hatte die mit der Programmdurchführung beauftragte Thüringer Aufbaubank die Fördervoraussetzungen für ein Investitionsvorhaben mangelhaft geprüft und im Weiteren bei der Bewilligung auf die Besicherung von Erstattungsansprüchen verzichtet. Wegen zwischenzeitlich eingetretener Insolvenz des Unternehmens konnte der Freistaat seine Ansprüche nicht geltend machen.

9.1 Die Thüringer Aufbaubank (TAB) fördert im Auftrag des Freistaates aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA) Investitionen der gewerblichen Wirtschaft. Nach den jeweils gültigen GA-Richtlinien des Freistaates für die Gewährung dieser Zuwendungen hat die TAB bei der Antragsbearbeitung die Fördervoraussetzungen und den Erfolg der Maßnahme zu prüfen und einen möglichen Erstattungsanspruch für den Fall der Rückforderung der gewährten Fördermittel zu besichern.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung eines solchen Förderfalls Folgendes festgestellt:

Die TAB bewilligte im Juli 2002 einer neu gegründeten Aktiengesellschaft (AG) Fördermittel in Höhe von 1,5 Mio. € für die Errichtung einer Betriebsstätte mit einem Investitionsvolumen in Höhe von 4,1 Mio. €. Das Unternehmen beabsichtigte, einen neuen und am Markt noch nicht etablierten Baustoff herzustellen. Nach dem Finanzierungsplan standen für die Investition Eigenmittel, die geringfügig über

den Fördermitteln lagen, die Investitionszulage, öffentliche Darlehen und ein Hausbankdarlehen in geringfügiger Höhe zur Verfügung³³. Die ausgewiesenen Eigenmittel i. H. v. 1,535 Mio. € stimmten in der Höhe mit den Einzahlungen einer aus öffentlichen Mitteln errichteten Industriebeteiligungsgesellschaft (0,675 Mio. €) und ihrer Tochtergesellschaft (0,86 Mio. €) an die neu gegründete AG überein. Mit der Begründung, dass die Eigenmittel den Zuwendungsbetrag übersteigen, verzichtete die TAB auf die Besicherung möglicher Erstattungsansprüche.

Im Jahr 2003 bewilligte die TAB für die Erweiterung der Betriebsstätte weitere 0,2 Mio. € mit der Maßgabe des Einsatzes eigener Mittel in Höhe von 1/3. In Höhe dieser Fördermittel hatten die geschäftsführenden Aktionäre den öffentlich-rechtlichen Schuldbeitritt erklärt. Etwa 5 Monate nach Abschluss des Investitionsvorhabens und Aufnahme der Produktion meldete die AG im März 2004 Insolvenz beim zuständigen Amtsgericht an und stellte die Produktion ein. Daraufhin widersprach die TAB die Förderbescheide, weil der Zweck der Förderung, mindestens 10 Dauerarbeitsplätze zu schaffen und die errichteten Investitionen mindestens fünf Jahre für die Herstellung des Produktes einzusetzen, nicht erreicht wurde. Der Insolvenzverwalter teilte der TAB mit, dass mangels Masse keine Aussicht auf eine Rückzahlung der Fördermittel bestünde.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Fördermaßnahme u. a. beanstandet, dass die TAB bei Erlass des ersten Zuwendungsbescheides sowohl die Prüfung der Fördervoraussetzungen nur formal und inhaltlich mangelhaft durchgeführt als auch die nach den GA-Richtlinien

³³ Finanzierungsplan: 4,121 Mio. €
dar. Eigenmittel 1,535 Mio. €
Fördermittel 1,498 Mio. €
Investitionszulage 0,498 Mio. €
öffentliche Darlehen 0,575 Mio. €
Hausbankdarlehen 0,015 Mio. €

des Freistaates Thüringen vorgeschriebene Besicherung weder in Form des öffentlich-rechtlichen Schuldbeitritts der Gesellschafter noch in anderer Weise herbeigeführt hatte. Des Weiteren hat er bemängelt, dass die TAB nicht recherchiert hatte, weshalb ein durch einen der privaten Aktionäre geführtes Vorgängerunternehmen sich in Insolvenz befand und dass sie die Risiken des unzureichend nachgewiesenen langfristigen Absatzes des Produktes hingenommen hatte. Dies wäre nicht zuletzt deshalb geboten gewesen, weil für die Investition fast ausschließlich öffentliche Mittel zum Einsatz kamen und das persönliche Risiko der beteiligten privaten und geschäftsführenden Aktionäre demgegenüber gering war. Die Entscheidung über die Bewilligung hatte zur Folge, dass Fördermittel in Höhe von insgesamt 1,7 Mio. € nicht wirtschaftlich und Erfolg versprechend eingesetzt wurden.

Wegen der unterlassenen Besicherung des Erstattungsanspruchs war dem Freistaat die Möglichkeit genommen worden, seine Zahlungsansprüche aus dem Widerruf der Zuwendungsbescheide geltend machen zu können. Mit dem Verzicht auf die sonst übliche Herbeiführung des öffentlich-rechtlichen Schuldbeitritts der Gesellschafter bestand nicht mehr die Möglichkeit, die Fördermittel von den geschäftsführenden Aktionären über die persönliche Haftung erhalten zu können.

- 9.2 In seinen Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung hat das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (TMWTA) erklärt, der TAB könnten keine höheren Sorgfaltspflichten als privaten Banken hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsprüfung von Vorhaben abverlangt werden. Zudem hätten bei Antragsbearbeitung keine Erkenntnisse über die fehlende Marktfähigkeit des Produktes vorgelegen und intensivere Nachforschungen und Analysen zu möglichen Erfolgsaussichten seien daher nicht zwingend erforderlich gewesen. Die Insolvenz der Vorgängerfirma sei aus den Unterlagen nicht erkennbar

gewesen. Das TMWTA beabsichtige jedoch, bei Förderprojekten mit einem Investitionsvolumen über 5 Mio. € künftig die vorherige Tätigkeit der Geschäftsführer bzw. dessen Verbindung zu Vorunternehmen mit gleich gelagerter Produktpalette intensiver zu hinterfragen, um diesen Aspekt rechtzeitig bei den Förderentscheidungen berücksichtigen zu können und dadurch in ähnlich gelagerten Fällen finanzielle Verluste zu vermeiden.

Hinsichtlich des nicht herbeigeführten öffentlich-rechtlichen Schuldbeitritts hat das Ministerium ausgeführt, dass die Regelungen der GA-Richtlinien grundsätzlich anzuwenden seien, in Ausnahmefällen könne aber von einer zusätzlichen Besicherung der Fördermittel abgesehen werden. Der GA-Förderausschuss habe hierzu die GA-Grundsatzbeschlüsse 05/96 und 07/97 gefasst. Nach dem Beschluss 05/96 könne auf eine zusätzliche Haftung verzichtet werden, wenn u. a. die in der Investition eingesetzten Eigenmittel in bar oder ähnlicher Form höher als der Zuschussbetrag seien. Ein anteilmäßig hoher Einsatz von Eigenmitteln dokumentiere ein besonders großes Interesse des Investors am Erfolg des Projektes und biete daher, ähnlich einer Haftungserweiterung, grundsätzlich eine hohe Gewähr für eine ordnungsgemäße Realisierung der geförderten Investition. Diesen Beschluss habe die TAB bei dem ersten Bewilligungsbescheid angewandt, weil der Schwellenwert für den Eigenanteil erfüllt gewesen sei. Ein Verstoß der TAB gegen die damalige GA-Richtlinie läge daher nicht vor.

Von einer Stellungnahme zum übersandten Bemerkungsentwurf hat das Ministerium abgesehen.

- 9.3 Die Zusage des Ministeriums, künftig intensiver die bisherige Tätigkeit der Geschäftsführer und etwaige Verbindungen zu Vorunternehmen bei der Prüfung der Fördervoraussetzung zu hinterfragen, nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Die vom Ministerium hierfür benann-

te Investitionssumme von 5 Mio. € erachtet der Rechnungshof jedoch für deutlich zu hoch und empfiehlt, diese zu überdenken.

Im Hinblick auf die Besicherung der Rückzahlung des Zuschussbetrages bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung. Die nach der GA-Richtlinie geforderte Sicherheitsleistung hat den Sinn und Zweck, dem Freistaat die Möglichkeit zu eröffnen, im Falle des Widerrufs der Zuwendung die gewährten Fördermittel bei Zahlungsunfähigkeit des Fördermittelempfängers dennoch zurückfordern zu können. Dazu ist vorrangig der öffentlich-rechtliche Schuldbeitritt durch die/den Gesellschafter zu leisten.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass der Förderausschuss Vorschläge unterbreiten kann, die der Verwaltungsvereinfachung bei der Umsetzung des umfangreichen Förderprogramms GA dienen. In diesem Kontext ist auch die Benennung einer Bagatellgrenze (51 T€) in dem vom Ministerium zur Rechtfertigung angeführten Beschluss 05/96 zu verstehen. Der Rechnungshof hält es jedoch keinesfalls für sachgerecht, dass der Förderausschuss Beschlüsse fasst, die den Fördergrundsätzen und Regelungen der GA-Richtlinie zuwider laufen. Dies betrifft den in diesem Beschluss benannten Verzicht auf Haftung der Gesellschafter, wenn die in der Investition eingesetzten Eigenmittel höher sind als der Zuschuss. Eine Prüfung, ob im Einzelfall auch tatsächlich ausreichende Sicherheit gegeben ist, ist unverzichtbar. Dies sieht der Beschluss jedoch nicht vor.

Eine formale Anwendung des Beschlusses 05/96 steht hinsichtlich des generellen Verzichts auf Haftung bei einem über dem Förderbetrag liegenden Eigenmittelanteil im Widerspruch zur Intention der Besicherung des Rückzahlungsanspruchs in der GA-Richtlinie. Der Fall der AG zeigt letztlich, dass die Eigenmittelgrenze, die minimal überschritten war, keine geeignete Sicherheit für die Rückforderung der

Zuwendung darstellt. Das Risiko, dass eine Rückforderung der Mittel ins Leere geht, hat die TAB bei der Bewilligung der Zuwendung billigend in Kauf genommen.

Nach dem Grundsatzbeschluss 07/97 wäre die TAB bei Erlass des zweiten Bescheides an die AG gehalten gewesen, bei der Besicherung des Folgeantrags die Zuschüsse des vorangegangenen Antrags einzu beziehen, weil die Zweckbindefrist der ersten Maßnahme noch nicht abgelaufen war und die Summe beider Förderungen mit Erlass des zweiten Bescheides über den insgesamt verfügbaren Eigenmitteln lag.

Die Entscheidungen der TAB hinsichtlich des Verzichts auf eine Besicherung der gewährten Fördermittel aus der GA widersprechen der GA-Richtlinie und beachten nicht das Gebot der Gleichbehandlung aller Investoren. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Beanstandung, dass die TAB im geprüften Fall ihren in der Rahmen- und Programmvereinbarung enthaltenen Verpflichtungen zum sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit Fördermitteln im haushaltsrechtlichen Interesse des Freistaates Thüringen nicht nachkam und das zuständige Ministerium dies tolerierte.

**10 Förderung des Tourismus
(Kapitel 07 02)**

Die von einer Gemeinde errichteten und ausgebauten touristischen Einrichtungen wurden weder fertiggestellt noch genutzt. Die Erstattung der im Jahr 2006 zurückgeforderten Zuwendungen einschließlich Zinsen i. H. v. 305 T€ stand im Juni 2008 noch aus.

10.1 Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (TMWTA) förderte in den Jahren 2000 bis 2004 aus dem Landesprogramm "Fremdenverkehr" die Errichtung und den Ausbau öffentlicher Einrichtungen des Fremdenverkehrs in Kommunen mit dem Ziel, die Entwicklung des Tourismus in Thüringen zu intensivieren.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat im Auftrag des Rechnungshofes im Jahr 2006 ausgewählte Fördermaßnahmen dieses Programms geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

Das TMWTA förderte in einer Gemeinde in den Jahren 2001 und 2002 den Ausbau einer Liegehalle und die Errichtung eines Klimapavillons mit insgesamt 247 T€. Diese Maßnahmen sollten mit dazu beitragen, die Voraussetzungen für eine Anerkennung der Kommune als Kur- oder Erholungsort zu erfüllen. Die vom Ministerium mit der Prüfung der Verwendungsnachweise beauftragte Thüringer Aufbaubank (TAB) hatte in ihrem Prüfvermerk vom 5. August 2004 die Erreichung des Förderziels bestätigt. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass die geförderten Objekte seit ihrer Fertigstellung nicht genutzt wurden und sich bereits zum Prüfungszeitpunkt in einem maroden Zustand befanden. Die TAB hatte die Zielerreichung nicht vor Ort kontrolliert, obwohl das Ministerium eine dahingehende Empfehlung gegeben hatte.

Der Rechnungshof hat das Versäumnis der TAB beanstandet und dem Ministerium zudem vorgehalten, nicht bereits im Rahmen der Bewilligung geprüft zu haben, ob die von der Gemeindeverwaltung vorgelegten Antragsunterlagen hinsichtlich der Anzahl der Übernachtungen und deren weiterer Entwicklung realistisch waren.

- 10.2 Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs hinsichtlich des nicht erreichten Ziels der beiden geförderten Maßnahmen bestätigt. Die TAB habe daher die Zuwendungen einschließlich Zinsen i. H. v. 305 T€ im November 2006 zurückgefordert. Auf Nachfrage des Rechnungshofs im Februar 2008 teilte das TMWTA mit, die zurückgeforderten Mittel seien bislang noch nicht eingegangen.

Die Vorwürfe einer nicht ausreichenden Prüfung der Antragsunterlagen sowie der Verwendungsnachweise hat das TMWTA zurückgewiesen.

Die Unterstützung der Kommunen bei der Erfüllung der Voraussetzungen zur Anerkennung als Kur- oder Erholungsort sowie zur Schaffung der erforderlichen Infrastruktur durch entsprechende Fördermittel sei seit dem Jahr 1994 ein wesentlicher Schwerpunkt in der Tourismusförderung des Ministeriums, um ständig neue Zielgruppen und Gästepotenziale zu erschließen. Im Jahr 1996 sei das "Infrastrukturkonzept für potenzielle Erholungsorte in Thüringen" erstellt worden. Darin hätte die in Rede stehende Gemeinde in der Rangfolge von über 80 untersuchten Orten den ersten Platz eingenommen, was vor allem auf den damals erreichten Entwicklungsstand und die hohe Angebotsqualität im Vergleich zu anderen Erholungsorten zurückzuführen gewesen sei. Ergänzend dazu habe die Gemeinde im Zusammenhang mit dem angestrebten Prädikat "Heilklimatischer Kurort" im Jahr 2003 ein Konzept zur Durchführung von Terrainkuren vorgelegt, was schlüssig gewesen sei.

Bei der Verwendungsnachweisprüfung nach Aktenlage habe sich weder aus Sicht der TAB noch aus der Sicht des TMWTA die Notwendigkeit ergeben, eine Vor-Ort-Kontrolle durchzuführen. Aus den vorgelegten Sachberichten sei zu entnehmen gewesen, dass das Förderziel erreicht worden sei und die geförderten Projekte von Urlaubern und Kurgästen genutzt würden.

Hinsichtlich der noch offenen Rückforderungen führte das Ministerium in seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Beitrags ergänzend aus, dass die Gemeinde zwischenzeitlich in eine Stadt eingegliedert worden sei, die die Rechtsnachfolge antrete. Diese habe dem Ministerium im Januar 2008 mitgeteilt, dass sie offene Restarbeiten und Sanierungen an den besagten Einrichtungen nunmehr durchführen werde, um die Nutzungsfähigkeit der Einrichtungen herzustellen und diese in ihre touristischen Angebote eingliedern zu können. Außerdem habe sie um Aufhebung der Rückforderungsbescheide gebeten. Die im touristischen Gesamtkonzept der Stadt ausgewiesene beabsichtigte Nutzung der Einrichtungen entspreche jedoch noch nicht den geforderten Voraussetzungen und sei zu überarbeiten. Eine Entscheidung über eine mögliche Aufhebung der Bescheide habe das Ministerium daher noch nicht getroffen.

10.3 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht; das Verwaltungshandeln bleibt zu rügen.

Das im angeführten Infrastrukturkonzept des Jahres 1996 dargestellte Entwicklungspotenzial der Gemeinde war zum Zeitpunkt der Bewilligung der Zuwendungen überholt. Die bis dahin eingetretenen Veränderungen, wie z. B. die rückläufigen Besucherzahlen und der mittlerweile eingetretene Trend einer Konzentration auf andere touristische Standorte, hätten im Bewilligungsverfahren bewertet werden müssen. Das im Jahr 2003 nach Abschluss der Maßnahme erarbeitete und vom Ministerium als schlüssig bewertete Konzept hatte für die bereits zu-

vor ergangene Förderentscheidung keine Bedeutung. Soweit dieses Konzept die Bewilligung nachträglich rechtfertigen soll, steht diese Aussage im Widerspruch zu den veranlassten Widerrufs- und Rückforderungsbescheiden.

Die von der Stadt im Rahmen der Rechtsnachfolge gegebene Zusage, die in Rede stehenden Einrichtungen in einen nutzungsfähigen Zustand versetzen zu wollen, nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Die Aussage, an den geförderten Objekten offene Restarbeiten durchführen zu wollen, belegt, dass der Verwendungsnachweis seinerzeit unrichtige Angaben enthielt. Da dem Ministerium offenkundig Hinweise auf den nicht ordnungsgemäßen Abschluss der Fördermaßnahmen vorlagen, hätte es auf der Durchführung der empfohlenen Vor-Ort-Kontrollen bestehen müssen.

Die Gründe, die Entscheidung über die Rückforderung der Zuwendungen offen zu halten, überzeugen keinesfalls, zumal die Rückforderungsbescheide bestandskräftig sind und Widersprüche nicht eingelegt wurden.

Der Förderung von Maßnahmen zur Sicherung und Weiterentwicklung des Tourismus in Thüringen kommt zweifellos erhebliches Landesinteresse zu, was nicht zuletzt durch einen maximalen Fördersatz von bis zu 80 v. H. dokumentiert wird. Der Rechnungshof erwartet daher, dass bei der Förderung des Tourismus künftig mehr Sorgfalt auf die Zielbeschreibung der konkreten Fördermaßnahme und die Prüfung der Antragsunterlagen gelegt wird sowie vor Ort abschließende Erfolgskontrollen durchgeführt werden.

**11 Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen nach SGB III
(Kapitel 07 08)**

Durch die vorzeitige Mittelauszahlung bei der Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen sowie durch fehlerhafte Förderentscheidungen und Versäumnisse bei der Verwendungsnachweisprüfung ist dem Land ein Zinsschaden von mindestens 1 Mio. € entstanden.

11.1 Die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) förderte im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (TMWTA) so genannte Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM). Dabei wurden – insbesondere im Sozial- und Umweltbereich – zahlreiche Maßnahmen mit dem Ziel gefördert, Dauerarbeitsplätze zu schaffen. Bund und Land gewährten dafür den Maßnahmeträgern bis zu 90 v. H. der entstandenen Personal- und Sachausgaben. Der Rechnungshof hat von November 2006 bis Februar 2007 das Förderverfahren der Haushaltsjahre 2002 bis 2005 sowie die Verwendung der Landesmittel stichprobenweise geprüft.

Dabei hat er festgestellt, dass die GFAW bis Mitte März des Jahres 2004 entgegen der Richtlinienvorgaben etwa 70 v. H. der Fördermittel ausgezahlt hatte. Die Maßnahmeträger erhielten die Mittel nicht bedarfsgerecht in Form von Abschlägen, sondern vorab in einer Summe. Dieser Verfahrensweise hatte das Thüringer Finanzministerium (TFM) nicht zugestimmt. Auch das fachaufsichtsführende Ministerium hatte keine Erleichterungen beim Auszahlungsverfahren zugelassen.

Nach Berechnungen des Rechnungshofs hat die GFAW im Zeitraum 2002 bis 2005 Fördermittel i. H. v. fast 30 Mio. € vorzeitig ausgezahlt. Daraus ist dem Land ein Zinsschaden i. H. v. etwa 885 T€ entstanden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass damit gegen den

Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwaltung verstoßen wurde.

Da die GFAW das beschriebene Auszahlungsverfahren bereits in den Jahren vor 2002 praktiziert hat, ist der Zinsschaden noch deutlich höher als der vorgenannte Betrag.

Des Weiteren hat der Rechnungshof bei folgenden Maßnahmen sowohl die zugrunde liegenden Förderentscheidungen als auch die diesbezügliche Verwendungsnachweisprüfung beanstandet.

- 11.1.1 Ein Träger einer SAM verwendete eine ihm gewährte Zuwendung nicht wie vorgesehen zur Begleichung einer Bauleistung über rd. 240 T€, da er das beauftragte Unternehmen beschuldigte, für einen Brand auf dem Betriebsgelände des SAM-Trägers verantwortlich zu sein. Der folgende Rechtsstreit wurde mit einem Vergleich über 130 T€ beendet.

Der Rechnungshof hat für den beim Zuwendungsempfänger verbliebenen und nicht für den Förderzweck eingesetzten Differenzbetrag i. H. v. 110 T€ dessen Rückforderung gefordert.

- 11.1.2 Ein weiterer SAM-Träger missachtete bei der Vergabe seiner Bauleistungen sowohl die Vergabebestimmungen als auch diesbezügliche Auflagen im Zuwendungsbescheid. So räumte er für die Einreichung von Teilnahmeanträgen im Rahmen einer Beschränkten Ausschreibung eine lediglich dreitägige Bewerbungsfrist ein und beschränkte zudem den Bieterkreis auf ortsansässige Teilnehmer. An der folgenden Ausschreibung beteiligten sich lediglich zwei Bietergemeinschaften, wobei der Verantwortliche des SAM-Trägers zugleich Geschäftsführer von zwei Firmen der ersten sowie einer Firma der zweiten Bietergemeinschaft war.

Obwohl der GFAW diese Tatsachen rechtzeitig bekannt waren, zahlte sie zwei Teilbeträge an den Zuwendungsempfänger aus. Das Wider-

rufsverfahren wurde mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen eingeleitet und schließlich durch das fachaufsichtsführende Ministerium ohne Widerruf des Zuwendungsbescheides beendet.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium vorgehalten, dass im Vergabeverfahren der Kreis potentieller Bieter von Beginn an wettbewerbswidrig begrenzt wurde.

Aufgrund des Verdachtes einer Manipulation im Ausschreibungsverfahren hat der TRH angeregt, die zuständige Staatsanwaltschaft zu informieren.

- 11.1.3 Gemäß Werkvertrag war für die SAM eine Sachkostenvergütung i. H. v. etwa 800 T€ vereinbart worden. Ein Nachtragsangebot hatte Sachkosten von über 1,2 Mio. € zur Grundlage. Hierfür wurden Fördermittel bewilligt.

Der Rechnungshof hat in diesem Fall bemängelt, dass das Nachtragsangebot nicht aktenkundig und damit die Förderentscheidung der GFAW nicht nachvollziehbar war. Die Bewilligung der Zuwendung war nicht auf der Grundlage prüfbarer Unterlagen (Verträge), sondern ausschließlich anhand der Mitteilung über ein Nachtragsangebot ohne Kostennachweis erfolgt.

Das Ministerium wurde aufgefordert, das Nachtragsangebot der beauftragten Baufirma vorzulegen und die Baukostensteigerungen zu begründen.

- 11.1.4 Bei einer weiteren SAM teilte der Träger die Änderung des Finanzierungsplans infolge von Minderausgaben nicht mit, obwohl der Zuwendungsbescheid diesbezügliche Mitteilungspflichten ausdrücklich vorsah. Die GFAW hat die so entstandene Reduzierung des Eigenmittelanteils im Rahmen ihrer Verwendungsnachweisprüfung nicht beanstandet und damit auf die Erstattung von fast 25 T€ verzichtet.

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, ein Rückforderungsverfahren einzuleiten.

11.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme vom Januar 2008 hinsichtlich der vorzeitigen Mittelauszahlungen eingeräumt, dass die im Prüfungszeitraum maßgeblichen Förderrichtlinien ausdrücklich die Zwei-Monats-Frist für die Mittelauszahlungen vorschrieben. Die GFAW habe beim Ministerium keine Abweichung vom Zwei-Monats-Auszahlungsverfahren beantragt.

Hinsichtlich des vom Rechnungshof ermittelten Zinsschadens hat das TMWTA eigene Berechnungen angestellt und hierbei die zweimonatlichen Auszahlungen der Zuwendungen zugrunde gelegt. Es hat einen finanziellen Verlust des Landes durch Vorfälligkeitszinsen i. H. v. rund 760 T€ ermittelt, wobei es Beträge unterhalb der sog. Bagatellgrenze nach VV Nr. 8.9 zu § 44 ThürLHO i. H. v. insgesamt fast 40 T€ nicht berücksichtigte.

Zu den beanstandeten Einzelmaßnahmen hat sich das Ministerium wie folgt geäußert:

11.2.1 Bei der erstgenannten Einzelfördermaßnahme (Brandschaden) hat das TMWTA die Darstellung des Sachverhaltes bestätigt und außerdem mitgeteilt, dass der Verwendungsnachweis erst nach Aufforderung der GFAW im Oktober 2007 eingereicht worden sei. Inwieweit die von der GFAW zusätzlich angeforderten und Ende 2007 eingegangenen Unterlagen ausreichen, um die Höhe der "nachträglichen Ausgabenermäßigung" zu bestimmen, könne zurzeit nicht abschließend beantwortet werden. Gegebenenfalls könne eine nochmalige Vor-Ort-Kontrolle durch die GFAW notwendig und im Ergebnis die Zuwendung ganz oder teilweise widerrufen und zurückgefordert werden.

11.2.2 Zu den Beanstandungen des zweiten Einzelfalles (Ausschreibungs- und Vergabeverstöße) hat das TMWTA vorgetragen, es sei aus heutiger Sicht nicht mehr nachvollziehbar, weshalb die Ausschreibung nicht aufgehoben, der Widerruf nicht – auch nicht teilweise – erfolgt und zumindest spätere Teilprojekte nicht neu ausgeschrieben worden

seien. Aufgrund dieser Verfahrensweisen habe das Ministerium die Akten Anfang 2008 an die zuständige Staatsanwaltschaft Gera übersandt. Nach Prüfung möglicher strafrechtlicher Belange habe die Staatsanwaltschaft dem Ministerium mitgeteilt, dass kein Ermittlungsverfahren eingeleitet werde.

11.2.3 Hinsichtlich der Bewilligung von Fördermitteln ohne Kostennachweis hat das TMWTA ausgeführt, das mit der Abrissmaßnahme beauftragte Unternehmen habe aufgrund der vom Staatlichen Umweltamt erteilten Zuordnungswerte der vorhandenen Trinkwasserschutzzonen ein Nachtragsangebot erstellt. Dieses sei Grundlage des Änderungsbescheides der GFAW an den Zuwendungsempfänger gewesen, von ihr aber nicht aktenkundig gemacht worden. Das Nachtragsangebot stimme aber nach Angaben der GFAW mit dem Änderungsbescheid überein.

11.2.4 Die Auffassungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Kürzung von Eigenmitteln im Falle der vierten Einzelmaßnahme hat das TMWTA geteilt. Im Ergebnis sei die GFAW aufgefordert worden, den Verwendungsnachweis für das Jahr 2004 nochmals zu prüfen, den offenkundigen Berechnungsfehler zu korrigieren und den in Rede stehenden Betrag zurück zu fordern.

11.3 Das Ministerium hat die Beanstandungen des Rechnungshofes hinsichtlich des Auszahlungsverfahrens der GFAW bestätigt. Der vom Ministerium vorgenommenen Berechnung des dadurch eingetretenen Zinsschadens wird beigetreten.

Hinsichtlich der beanstandeten Einzelfälle begrüßt der Rechnungshof die vom Ministerium eingeleiteten bzw. zugesagten Maßnahmen.

Aufgrund der Tatsache, dass die GFAW das beschriebene Auszahlungsverfahren auch in den Jahren vor 2002 praktizierte, erwartet der Rechnungshof, dass auch der diesbezügliche Zinsschaden festgestellt wird und Erstattungsansprüche geprüft werden.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08

12 Gewährung von Zuschüssen bei der Förderung von Einrichtungen der Erziehungshilfe (Kapitel 08 24)

Der mit rd. 1,6 Mio. € geförderte Um- und Ausbau einer Wohnstätte der Kinder- und Jugendhilfe war nicht bedarfsgerecht; die Fördermittel wurden zum Teil für private Zwecke eingesetzt.

12.1 Der Freistaat Thüringen fördert Einrichtungen der Erziehungshilfe, in denen Kinder und Jugendliche in Wohngruppen untergebracht werden.

Der Thüringer Rechnungshof hat im Jahr 2006 beim Landesamt für Soziales und Familie (LASF) das Bewilligungsverfahren sowie die Verwendung dieser Mittel der Haushaltsjahre 1996 - 2004 stichprobenweise geprüft. Das LASF bewilligte in einem Fall einem Jugendhilfeverein im Jahr 1999 den Um- und Ausbau eines Barockschlosses zur Wohnstätte für heilpädagogisch-therapeutische Kinder- und Jugendwohngruppen mit 32 Wohnheimplätzen. Dafür wurden über 1,6 Mio. € Fördermittel ausgereicht.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bereits in der baufachlichen Stellungnahme der Bauberatungsstelle des damals zuständigen Thüringer Finanzministeriums (TFM) beanstandet wurde, dass die Planungs- und Kostendaten für den Umbau des unter Denkmalschutz stehenden Gebäudes unangemessen hoch und die Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Betrieb durch die ungünstige Gebäudestruktur nicht gegeben wären.

Obwohl der Antragsteller im Zusammenhang mit den Umbauarbeiten die Grundinstandsetzung des gesamten Schlosses einschließlich der dortigen privaten Wohnräume beabsichtigte, enthielt der Zuwen-

dungsbescheid keine Auflagen, die Bauleistungen für die Privaträume getrennt auszuweisen und abzurechnen.

Darüber hinaus wurde von Seiten des Zuwendungsgebers keine dingliche Sicherung verlangt, auch nicht, nachdem die Bewilligungsbehörde Kenntnis davon erhielt, dass nicht der Verein, sondern der Vereinsvorsitzende als Privatperson das Schloss von der Gemeinde käuflich erworben hatte und die fertig gestellten Räume an den Verein vermietete.

Das LASF überwies die gesamten Fördermittel auf ein Privatkonto des Schlosseigentümers. Ein Teil der Fördermittel wurde für den Ausbau der privaten Wohnräume des Eigentümers verwendet.

Die Inbetriebnahme der Einrichtung verzögerte sich vom Beginn des II. auf das IV. Quartal 2001. Von den ursprünglich vorgesehenen 32 Heimplätzen waren bis dahin nur 14 Heimplätze fertig gestellt. Diese wurden überwiegend von hessischen Jugendlichen belegt.

Ein spezifischer Bedarf an einer solchen Einrichtung für den Freistaat Thüringen wurde nicht nachgewiesen.

Infolge des Terminverzuges, der geringen Belegung, der ab Februar 2002 ausbleibenden Mietzahlungen des Vereins und der Überschreitung der Baukosten konnte der Eigentümer seine Kapitaldienstverpflichtungen nicht mehr leisten.

Auf Veranlassung der Bank erfolgte im Jahr 2003 die Zwangsversteigerung des Schlosses. Die Räumlichkeiten wurden dem Verein entzogen.

Der Rechnungshof hat die Handlungsweise der Bewilligungsbehörde beanstandet und den Bedarf für die Wohnstätte in Frage gestellt. Die Bewilligungsbehörde wurde aufgefordert, den Sachstand und die Durchsetzung von Rückforderungsansprüchen umgehend zu prüfen.

12.2 In seiner Stellungnahme vom Mai 2007 hat das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) dem Rechnungshof mitgeteilt, dass Zweifel bestanden hätten, ob ein Schloss ideale räumliche Voraussetzungen biete - insbesondere im Hinblick auf die Höhe der Pro-Platz-Kosten und der Bewirtschaftungskosten. Die besonderen fachlichen Aspekte des Konzeptes wären schließlich ausschlaggebend gewesen, das erhebliche Landesinteresse und die höheren Platzkosten zu begründen. Zuvor hätten in besonders schwierigen Einzelfällen Kinder und Jugendliche in Einrichtungen der Altbundesländer untergebracht werden müssen.

Die Fördersumme sei nur für den Teilum- und Ausbau des Schlosses gedacht gewesen, der den heilpädagogisch-therapeutischen Kinder- und Jugendwohngruppen dienen sollte. Bei einer sauberen Trennung der "Finanzierungstatbestände" gäbe es gewöhnlich keine Schwierigkeiten. Im Zusammenhang mit der Verwendungsnachweisprüfung sei jedoch festgestellt worden, dass eine Trennung und Zuordnung der Finanzierung aus den Unterlagen nicht ersichtlich gewesen sei. Durch den verspätet - erst im März 2002 - vorgelegten Verwendungsnachweis und die äußerst mangelhafte Nachweisführung über den Verbrauch der ausgereichten Mittel sei die zweckentsprechende Verwendung nicht festzustellen gewesen. Angesichts des massiven Auflagenverstößes sei im Mai 2007 ein Rückforderungsbescheid in Höhe der gesamten Fördersumme erlassen worden. Weil bisher kein Zahlungseingang erfolgte, würde man das Rückforderungsverfahren weiter betreiben.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrages hat das Ministerium zwar eingeräumt, dass "die Immobilie ... keine idealen räumlichen Voraussetzungen" biete. Es hat nochmals das erhöhte Landesinteresse betont und darauf hingewiesen, dass "Kinder und Jugendliche, die als besonders schwierige Einzelfälle in bestehenden traditionellen Einrichtungen der Jugendhilfe als nicht integrierbar galten, zum Teil in spezialisierten Einrichtungen der Altbundesländer un-

tergebracht werden" müssten. Daher sei der Zuwendungsbescheid rechtmäßig. Zur "Schadensregulierung" sei wegen des Auflagenverstößes die gesamte Zuwendung zurückgefordert worden.

12.3 Der Rechnungshof sieht sich durch diese Ausführungen in seiner Auffassung bestätigt, dass die Förderung hätte versagt werden müssen, weil der Bedarfsnachweis fehlte und die erforderlichen Bauinvestitionen für den Umbau wegen des ungünstigen Gebäudezuschnittes (Schloss) offenkundig zu hoch waren.

Die im Vorfeld bereits bekannten, unangemessen hohen Nutzungskosten wurden völlig außer Acht gelassen.

Die Verwaltung ist nach § 7 ThürLHO zum wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit den Haushaltsmitteln verpflichtet. Auch dürfen Zuwendungen nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen.

Die Bewilligungsbehörde hätte schon im Zusammenhang mit den Mittelabforderungen transparente, vollständige und prüfbare Nachweise abverlangen müssen. Das nachlässige Verwaltungshandeln trug dazu bei, dass der Schlosseigentümer Fördermittel für private Interessen zweckentfremdet verwendet hat.

Obwohl die Maßnahme sich über mehrere Haushaltsjahre erstreckte, hat die Bewilligungsbehörde vom Zuwendungsempfänger kein Zwischenverwendungsnachweis abverlangt.

Das Verwaltungshandeln darf sich nicht nur auf das Anfordern und Prüfen des Verwendungsnachweises beschränken. Verläuft ein Projekt nicht entsprechend der Planung, so ist mit geeigneten Maßnahmen gegenzusteuern.

Die Bewilligungsbehörde war lange Zeit untätig und hat zunächst zur Schadensbegrenzung nichts getan. Erst fünf Jahre nach Eingang des

Verwendungsnachweises erfolgten der Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung und die Rückforderung aller Fördermittel.

Weil die Zuwendung nicht dinglich gesichert wurde, sind nach der Zwangsversteigerung Rückforderungsansprüche nicht mehr durchsetzbar.

Der Rechnungshof fordert, um künftig Schaden für den Freistaat auszuschließen, dass die nach seiner Auffassung bestehenden Defizite bei der Anwendung des Zuwendungsrechtes umgehend beseitigt werden und die Bewilligungsbehörde konsequent die Förderbestimmungen in Verbindung mit § 44 ThürLHO einhält.

**13 Maßnahmen der Suchtprävention, der Suchtkrankenhilfe und der Drogenhilfe
(Kapitel 08 29)**

Auch bei der Förderung von Maßnahmen der Suchtprävention und Suchthilfe sind die Vorgaben des Haushalts- sowie des Zuwendungsrechts zu beachten.

13.1 Das Land fördert die Errichtung und den Betrieb von Einrichtungen der Suchtkranken- und Drogenhilfe sowie der Suchtprävention. In den Jahren 2000 bis 2005 wurden hierfür Mittel i. H. v. insgesamt 24 Mio. € bereitgestellt, wovon 16,6 Mio. € für Bauinvestitionen und 7,4 Mio. € zur Unterstützung der Beratungstätigkeit ausgereicht wurden.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera hat 2006 im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs entsprechende Maßnahmen geprüft und Folgendes festgestellt:

Die Verfahren zur Förderung der Baumaßnahmen waren sowohl hinsichtlich der Bewilligung als auch hinsichtlich der Prüfung der Verwendung zu beanstanden. Entscheidungen des Zuwendungsgebers (TMSFG) waren aufgrund lückenhafter Dokumentationen oft nicht nachvollziehbar.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium insbesondere vorgehalten, von 44 möglichen Trägern ohne Begründung der Vergabeentscheidung zwei ausgewählt zu haben, die überdies finanziell nicht in der Lage waren, einen angemessenen Eigenanteil an den Gesamtinvestitionsausgaben zu leisten. Daher förderte das TMSFG deren Investitionen fast vollständig, obwohl nach den entsprechenden Förderrichtlinien nur eine Förderung von bis zu 50 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben möglich war.

Darüber hinaus wurden weitere Verstöße gegen das Zuwendungsrecht festgestellt. So war z. B. versäumt worden, nach Abschluss der Maßnahmen Gesamtverwendungsnachweise von den Zuwendungsempfängern zu verlangen. Daher konnten auch die Architektenhonorare nicht geprüft werden.

Bei den Baumaßnahmen hat der Rechnungshof zudem beanstandet, dass die Staatsbauverwaltung weder in der Bau- noch in der Abrechnungsphase beteiligt worden war.

Bei der Ausreichung der nichtinvestiven Fördermittel hat der Rechnungshof bemängelt, dass seit den neunziger Jahren teilweise die gleichen Zuwendungsempfänger mit den gleichen Projekten und Präventionsfachkräften gefördert wurden. Die dauerhafte Förderung kam damit einer institutionellen Förderung gleich, die nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht vorgesehen war.

In den geprüften Fällen wurden über die für solche Projekte üblicherweise erstatteten Sachkosten hinaus Aufwendungen i. H. v. 0,5 Mio. € für die jeweiligen Geschäftsstellen finanziert, die vom TMSFG als "Regiekosten" bezeichnet wurden. Diese in den Akten nicht nachvollziehbaren Erstattungen wertete der Rechnungshof als pauschalierte Sachkosten und ging insoweit von einer Doppelerstattung aus. Im Übrigen wurden Fördermittel für die gesamten Personalkosten ohne einen Eigenanteil des Trägers bewilligt.

- 13.2 Das TMSFG hat in seiner Stellungnahme erklärt, das Land stehe als Träger der überörtlichen Sozialhilfe zumindest dem Grunde nach für die Schaffung der entsprechenden Einrichtungen in der Verantwortung. Das TMSFG habe daher "bewusst mittelbare Hilfen" der Suchtprävention gefördert und werde das weiterhin tun, auch wenn dies in den bisherigen Förderrichtlinien und internen Bearbeitungshinweisen nicht explizit aufgeführt sei.

Das TMSFG hat weiter ausgeführt, es habe das Zuwendungsrecht regelkonform angewandt, die Hinweise des Thüringer Rechnungshofes und seiner Rechnungsprüfungsstellen seien beachtet worden. Die vom Haushaltsrecht und von den geltenden Richtlinien abweichende Bewilligungspraxis sei den Besonderheiten des Fördergebietes der Suchtprävention und Suchthilfe geschuldet. Die Vergabe der Zuwendungen habe sich an der Bedarfsentwicklung, dem erheblichen Landesinteresse an der Umsetzung der Maßnahmen sowie an der Kompetenz und dem fachlichen Engagement der Träger orientiert. Die Ausreichung der Fördermittel an nur wenige Träger resultiere daraus, dass nur die beiden überwiegend geförderten Träger bereit und in der Lage gewesen seien, sich dem spezifischen Bedarf der besonders problematischen Klientel von mehrfachgeschädigten Drogenabhängigen zu widmen. Das Land hätte sowohl bei den Investitionen als auch bei den nicht investiven Projekten die notwendigen zuwendungsfähigen Aufwendungen nahezu vollständig fördern müssen, da die Träger aus den Leistungsentgelten keine Renditen oder Gewinne erwirtschaften könnten und somit ihr unternehmerisches Risiko absichern müssten. Zudem hätten die geringen Haushaltsmittel keine größere Trägerpluralität sowie nur kleine Investitionsmaßnahmen zugelassen.

Zur beanstandeten Förderung der "Regiekosten" hat das Ministerium erklärt, dass es sich dabei um "Trägergeschäftsstellenumlagen" handle. Damit würden Personal- und Sachausgaben der Trägergeschäftsstellen, z. B. Ausgaben für hauptamtliche Geschäftsführer, Fachreferenten, Prokuristen sowie die Ausgaben an Externe (Lohnbuchhaltung, Gebühren, Versicherung) ermittelt und so präzise wie möglich auf das Projekt umgelegt. Aus den "Regiekosten" würden die personal- und sachaufwändige Antragstellung, die Personalkostenbuchhaltung, die Projektbuchhaltung, die Erstellung der Mittelabrufe, die Kontenführung, die Verwendungsnachweiserstellung und die Stel-

lungnahmen im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung finanziert.

Im Übrigen resultierten die Feststellungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsstelle Gera daraus, dass die im Vorfeld der Antragstellung stattgefundenen Gespräche mit den potenziellen Trägern sowie die Förderentscheidungen nicht ausreichend dokumentiert worden seien, was künftig geändert werde. Zudem würden die Richtlinien unter Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs überarbeitet werden.

Derzeit würde eine Verlagerung der einschlägigen Aufgaben innerhalb der zuständigen Fachabteilung des TMSFG vorbereitet.

- 13.3 Sowohl der Thüringer Rechnungshof als auch seine Rechnungsprüfungsstellen hatten bereits in vorausgegangenen Prüfungen auf ähnliche Versäumnisse und Mängel aufmerksam gemacht. Obwohl das Ministerium seinerzeit wiederholt versichert hatte, die Unzulänglichkeiten abzustellen, ist dies bisher unterblieben.

Der Rechnungshof begrüßt daher die beabsichtigten organisatorischen Maßnahmen sowie die Überarbeitung der Richtlinien. Allerdings können allein dadurch Mängel bei der Förderung künftig nicht ausgeschlossen werden.

**14 Ersatzneubau einer Tribüne und Erweiterung der Laufbahn eines Stadions
(Kapitel 08 35)**

Versäumnisse der zuständigen Landesbehörden haben dazu geführt, dass neun Jahre nach Fertigstellung von Baumaßnahmen zweckwidrig verwendete Fördermittel i. H. v. 500 T€ noch nicht dem Landeshaushalt zugeführt worden sind.

14.1 Der Freistaat fördert den Neubau, die Sanierung sowie den Ausbau von Sportstätten, soweit die Einrichtungen nicht dem bezahlten Sport dienen oder gewerbsmäßig betrieben werden.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle (SRPSt) Gera hat im Auftrag des Rechnungshofs solche Förderungen in den Jahren 2005 und 2006 geprüft und in einem Fall Folgendes festgestellt:

Das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) bewilligte einer Stadt im Jahr 1997 Zuwendungen i. H. v. 2,15 Mio. € für die Sanierung ihres Sportstadions. Die Mittel sollten für den Neubau der Tribüne und für die Laufbahnerweiterung verwendet werden.

Ein Teil der Mittel wurde entgegen der Zweckbestimmung u. a. auch für Flächen des sog. VIP-Bereichs und für die Ausstattung der Mannschaftsräume des professionellen Sports sowie des Platzwartgebäudes verwendet. Nach den Feststellungen der Rechnungsprüfung beliefen sich die zweckwidrig verwendeten Mittel auf rd. 500 T€. Das mittlerweile zuständige Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (TMWTA) wurde im Januar 2006 aufgefordert, die abschließende Prüfung des Verwendungsnachweises durch das Landesamt für Soziales und Familie (LASF) zu veranlassen.

14.2 Nachdem die SRPSt Gera die Prüfung des Verwendungsnachweises in der Folgezeit mehrfach angemahnt hatte, hat das LASF Anfang des Jahres 2008 mitgeteilt, dass es zu Verzögerungen bei der Bearbeitung

gekommen sei. Gegen einen ersten Rückforderungsbescheid über 333 T€ habe die Stadt im März 2007 Widerspruch eingelegt. Aufgrund notwendiger weiterer Sachverhaltsaufklärungen durch das Staatsbauamt und die Stadt habe sich das Verfahren bis Januar 2008 verzögert. Sodann wären ca. 384 T€ Erstattungsansprüche des Freistaates geltend gemacht worden. Diese basierten auf der Einbeziehung zusätzlicher aufgrund ihrer Nutzung nicht förderfähiger Flächen, nicht genutzter Skonti und weiterer nicht im Projekt vorgesehener Ausgaben.

Im Rahmen einer erneuten Anhörung habe die Stadt dann vorgeschlagen, "die Kosten aufzuteilen". Als Erstattungsanspruch an das Land akzeptiere sie lediglich einen Betrag von 60 T€.

Aufgrund widersprüchlicher Auffassungen sei nunmehr die mittlerweile dritte baufachliche Prüfung durch das Staatsbauamt Gera veranlasst worden.

Im Rahmen des weiteren Prüfungsverfahrens hat der Rechnungshof neben der zweckwidrigen Verwendung der Fördermittel insbesondere die unverhältnismäßig lange Dauer der Verwendungsnachweisprüfung bemängelt, da bis heute, also fast neun Jahre nach Fertigstellung der Baumaßnahme im Jahr 1999, das Verfahren noch nicht abgeschlossen ist und baufachliche Prüfungen mehrfach erfolgten.

14.3 In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags hat das TMWTA erklärt, dass es nicht Herr des Verfahrens sei, sondern lediglich im Rahmen der Fachaufsicht das LASF gebeten habe, das Verfahren zügig voranzutreiben.

Die nach Auflösung des LASF zuständige Behörde werde nach sorgfältiger Prüfung und Abwägung aller Sachverhalte zu gegebener Zeit einen Bescheid erlassen, der möglichst keinen Anlass zur Klage geben und das Verfahren zum Abschluss bringen solle.

Das TMWTA hat im Übrigen eingeräumt, dass seinerzeit Projekte sowohl bei den Staatsbauämtern als auch beim LASF längere Zeit un bearbeitet geblieben seien und dies auf personelle Engpässe und mangelnde Qualität der eingereichten Unterlagen zurückzuführen sei. Zur Verkürzung der langen Prüfzeiten sei im TMWTA mittlerweile ein Controlling-Programm eingeführt worden, das eine quartalsweise Überprüfung der Bearbeitungsstände ermögliche und letztlich zu einer Verkürzung der Prüfdauer führe.

- 14.4 Der TRH bleibt bei seiner Auffassung, wonach sich das Verfahren hätte wesentlich verkürzen lassen.

Dass eine ausreichende Personalausstattung, die Qualität der vorgelegten Unterlagen und der Mitwirkungswille des Zuwendungsempfängers wesentliche Voraussetzungen für eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise sind, ist offenkundig.

Damit lassen sich die Versäumnisse im vorliegenden Fall jedoch nicht rechtfertigen. Auch nach der Forderung des Rechnungshofes, den Verwendungsnachweis abschließend zu prüfen, ist dies und das Rückforderungsverfahren nur zögerlich vorangetrieben worden. Trotz mehrfacher Mahnungen des Rechnungshofes ist ein Abschluss des Verfahrens noch immer nicht absehbar.

Der nun von der Stadt eingebrachte Vorschlag "zur Aufteilung der Kosten" und ein danach "noch verbleibender Erstattungsanspruch an das Land i. H. v. 60 T€" kann nicht akzeptiert werden. Vielmehr sind nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofes nunmehr zusätzlich zum zurückzufordernden Betrag bereits etwa 80 T€ Zinsen einzufordern.

Der TRH fordert das TMWTA auf, unverzüglich einen entsprechenden Rückforderungsbescheid zu erlassen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09

15 Zuwendungen für Abwasserbeseitigungsanlagen (Kapitel 09 05)

Das Ministerium hat den Bau einer kommunalen Kläranlage gefördert, ohne die demographische Entwicklung zu beachten. Eine vorhandene funktionsfähige betriebliche Kläranlage soll zur Erhöhung der Auslastung der kommunalen Kläranlage stillgelegt werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Auslastung der kommunalen Kläranlage durch den Anschluss eines weiteren Ortsteils zu erhöhen.

- 15.1 Der Freistaat fördert das Erstellen von Anlagen zur Abwasserbeseitigung. Öffentliche Anlagen erhalten Baukostenzuschüsse, private Anlagenbetreiber können die an das Land zu entrichtende Abwasserabgabe mit ihren Herstellungskosten verrechnen.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2007 Förderungen für den Bau von Kläranlagen geprüft und z. B. festgestellt, dass innerhalb eines gemeindlichen Gebiets seit Juli 2002 eine betriebliche Kläranlage eines privaten Unternehmens und seit Dezember 2005 eine Anlage eines kommunalen Zweckverbandes betrieben wurden.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für den kommunalen Kläranlagenbau waren im Jahr 2000 zwischen dem Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt, dem zuständigen Staatlichen Umweltamt und dem Zweckverband mehrere Abstimmungen zum Umfang der anzuschließenden Ortsteile unter Berücksichtigung damals aktueller Einwohnerzahlen erfolgt.

Dabei wurde auch die Abwasserbelastung aus Industrie und Gewerbe der im Einzugsgebiet der Kläranlage liegenden Betriebe einbezogen. Die kommunale Kläranlage wurde mit einer Kapazität von 2.000 "Einwohnerwerten" konzipiert. Tatsächlich betrug die maximal mögliche Belastung der Kläranlage zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme im Dezember 2005 weniger als 1.500 Einwohnerwerte. Bis zum Prüfungszeitpunkt ist durch den anhaltenden Bevölkerungsrückgang der Auslastungsgrad weiter zurückgegangen.

Die private Kläranlage wurde im Jahr 1999 von den zuständigen staatlichen Stellen mit einer Kapazität von 200 Einwohnerwerten genehmigt.

Zum Prüfungszeitpunkt im Jahre 2007 beabsichtigte der kommunale Zweckverband von seinem Anschluss- und Benutzungszwang Gebrauch zu machen und das Unternehmen an die kommunale Kläranlage anzuschließen mit der Folge, dass die – funktionsfähige – betriebliche Kläranlage still gelegt werden muss. Obwohl die betriebliche Kläranlage lediglich eine Kapazität von max. 200 Einwohnerwerten besitzt, berechnete der Zweckverband – in Abstimmung mit dem Ministerium – für den Fall der Stilllegung dieser Anlage und des Anschlusses des Betriebsgeländes an die kommunale Kläranlage eine Kapazitätserhöhung dieser Kläranlage um 410 Einwohnerwerte.

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass in den Berechnungen des Anschlussgrades der kommunalen Kläranlage nur die Einwohnerzahlen des Jahres 2000 ohne Berücksichtigung der seit dem Jahr 1990 eingetretenen rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in der Gemeinde zugrunde gelegt wurden. So sank deren Einwohnerzahl in diesem Zeitraum um über 20 v. H. Vom Planungsbeginn der Kläranlage bis zu ihrer Inbetriebnahme im Jahr 2005 betrug der Rückgang der Einwohnerzahl weitere 7 v. H. Er beanstandete ferner, dass bei den Planungen des Zweckverbands die bereits genutzte betriebliche Kläranlage unberücksichtigt blieb.

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, in Abstimmung mit den Beteiligten eine größtmögliche Auslastung und Nutzungsdauer beider Anlagen z. B. durch den Anschluss eines weiteren Ortsteils zu erreichen. Er legte dem Ministerium zudem nahe, bei der zukünftigen Bewilligung von Fördermitteln die Vorlage tragfähiger und aussagekräftiger Unterlagen unter Einbeziehung der demographischen Entwicklung zu verlangen.

- 15.2 Das Ministerium hat in seinen Stellungnahmen entgegnet, dass die Berücksichtigung des demographischen Wandels aufgrund der vorhandenen Prognoseinstrumente nur eine Vorausschau auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte zulassen würde. Noch weniger ließe sich die Entwicklung und Wirkung der Altersstruktur auf den Trinkwasserverbrauch und Abwasseranfall einschätzen. Das Ministerium betonte zudem, dass eine Verallgemeinerung großräumig rückläufiger Entwicklungen auch zu falschen Ergebnissen führen könne.

Zur künftigen Situation der Abwasserbeseitigung in der Gemeinde hat das Ministerium mitgeteilt, dass vorrangig der Anschluss des Betriebsgeländes vorgesehen sei, um kurzfristig eine höhere Auslastung der kommunalen Kläranlage zu erreichen. Ein Verzicht des Anschlusses des Betriebsgeländes würde zudem für den Zweckverband einen Beitragsausfall von 1,2 Mio. € bedeuten. Ein Anschluss weiterer Gemeinden/Ortsteile wäre dagegen mit einem größeren Investitionsaufwand verbunden:.

Weiter hat es auf eine Verbesserung der Gewässersituation verwiesen, da die Ablaufwerte der kommunalen Kläranlage strenger seien als bei der betrieblichen.

15.3 Die Argumente des Ministeriums überzeugen nicht.

Der Rechnungshof widerspricht der Auffassung, dass zur Berücksichtigung des demographischen Wandels keine präzisen und allgemein anwendbaren Prognoseinstrumente zur Verfügung stehen. Neben den seit einigen Jahren allgemein bekannten Auswirkungen der demographischen Entwicklung sind detaillierte Daten beim Thüringer Landesamt für Statistik für jedes gemeindliche Gebiet abrufbar. Aus diesem statistischen Material ist die allgemein sinkende Bevölkerungszahl und die zunehmende Überalterung der Bevölkerung abzulesen. Um einen wirtschaftlichen Einsatz der Fördermittel sicherzustellen, ist es erforderlich, bei der Planung von Maßnahmen die demographische Entwicklung angemessen zu berücksichtigen.

Der Anschluss des Betriebsgeländes an die kommunale Anlage und die damit vorgesehene Außerbetriebnahme der Unternehmenskläranlage ist nicht hinnehmbar.

Thüringen hat mit 68 v. H. bundesweit den geringsten Anschlussgrad der Bevölkerung an kommunale Abwasserbehandlungsanlagen. Ziel sollte es daher sein, ganze Ortsteile zusätzlich an eine vorhandene und leistungsfähige Kläranlage anzuschließen.

Der Rechnungshof erachtet es als unwirtschaftlich, die Auslastung einer – öffentlich geförderten – kommunalen Kläranlage durch die Stilllegung einer anderen Kläranlage, die dem Stand der Technik entspricht, zu erhöhen.

Nicht zutreffend sind die Ausführungen des Ministeriums zur Höhe des Beitragsausfalles für den Zweckverband. Nach den dem Thüringer Rechnungshof vorliegenden Unterlagen beläuft sich dieser auf rd. 152.000 € und nicht auf 1,2 Mio. €.

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Kläranlage des Unternehmens weiter betreiben zu lassen und die Auslastung der kommunalen Kläranlage durch den Anschluss eines weiteren Ortsteils zu erhöhen. Dieser Anschluss ist nach Auffassung des Rechnungshofes mit einem vertretbaren finanziellen Aufwand zu bewerkstelligen. Damit würde nicht nur die Wirtschaftlichkeit erhöht, sondern die Gewässersituation in der Gemeinde deutlich verbessert und weitere, bisher ungereinigte Abwässer einer kontrollierten Reinigung zugeführt werden.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 10

16 Erfolgskontrolle alternativ finanzierter Baumaßnahmen (Epl. 10)

Für die im Zeitraum 1994 – 2006 durchgeführten 21 alternativ finanzierten Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten im Umfang von rd. 605,2 Mio. € hat das zuständige Ministerium die gemäß § 7 Abs. 5 ThürLHO vorgeschriebenen Erfolgskontrollen nicht umfassend und ordnungsgemäß durchgeführt.

16.1 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2004 alle Ressorts aufgefordert³⁴, zur Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Steuerung sicherzustellen, dass künftig bei allen finanzwirksamen Maßnahmen in der Planungsphase die Voraussetzungen für Erfolgskontrollen geschaffen und nach deren Realisierung diese Kontrollen methodisch und fachlich-inhaltlich ordnungsgemäß durchgeführt werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof im ersten Halbjahr 2007 zu den im Zeitraum von 1994 bis 2006 alternativ finanzierten 21 Baumaßnahmen (Gesamtbaukosten: rd. 605,2 Mio. €) eine Kontrollprüfung durchgeführt. Dabei hat er untersucht, inwieweit für diese Maßnahmen Erfolgskontrollen durchgeführt wurden und damit der Aufforderung des Rechnungshofs nachgekommen worden ist.

16.2 Bei dieser Kontrollprüfung hat der Rechnungshof festgestellt und bemängelt, dass bei keiner der 21 alternativ finanzierten Baumaßnahmen bisher eine umfassende und ordnungsgemäße Erfolgskontrolle im Sinne der Verwaltungsvorschriften zu § 7 ThürLHO durchgeführt wurde. Lediglich für eine Baumaßnahme (Erweiterung der JVA Grä-

³⁴ Vgl. Jahresbericht 2004 mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2002, Tn. 3.

fentonna) wurde ein externer Berater mit der Durchführung einer Erfolgskontrolle zur Wirtschaftlichkeit der Finanzierung beauftragt.

Der Rechnungshof hat dem zuständigen Ressort mitgeteilt, dass der Durchführung umfassender und ordnungsgemäßer Erfolgskontrollen eine besondere finanzwirtschaftliche Bedeutung zukommt.

Die bei allen Maßnahmen festgestellte Überwachung der Baukosten und Zahlungsverpflichtungen, die im Rahmen der bei der Durchführung von Baumaßnahmen zu beachtenden DABau erfolgte, kann lediglich als ein Element der Erfolgskontrolle betrachtet werden (Prüfung der "Vollzugswirtschaftlichkeit" als Vergleich des geplanten Mitteleinsatzes mit dem tatsächlichen Mitteleinsatz).

Der Rechnungshof hat daher das TMBV nachdrücklich aufgefordert, künftig nicht nur für die alternativ finanzierten Baumaßnahmen, sondern für alle von ihm durchgeführten und geplanten weiteren finanzwirksamen (Bau-)Maßnahmen nach deren Realisierung die gemäß § 7 Abs. 5 ThürLHO vorgeschriebenen Erfolgskontrollen vorzunehmen und hierfür in der Planungsphase der Maßnahmen die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen.

Zur inhaltlichen Gestaltung der Ende des Jahres 2003 überarbeiteten und erweiterten DABau hat er im Hinblick auf die Erfolgskontrolle eine Reihe von Empfehlungen gegeben.

- 16.3 Zu der Feststellung des Rechnungshofs, dass für alle bisher durchgeführten 21 alternativ finanzierten Baumaßnahmen die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen nicht umfassend und ordnungsgemäß durchgeführt wurden, hat das Ministerium in seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags "zur Klarstellung des Sachverhalts" lediglich bestätigt, "dass auf eine Nachbetrachtung der Finanzierungsergebnisse nach Baufertigstellung auf Grund des damit verbundenen

Aufwands verzichtet wurde". Einzige Ausnahme bilde die – alternativ finanzierte – Erweiterung der JVA Gräfentonna, für die nach Fertigstellung eine Nachbetrachtung zur Nachhaltigkeit der Finanzierung ... in Auftrag gegeben wurde. Auch der Rechnungshof habe in seiner Prüfungsmitteilung vom 6. Februar 2006 festgestellt, "dass die Durchführung (einer Wirtschaftlichkeitsprüfung der Finanzierung) nach Abschluss einer Baumaßnahme sachlich nicht mehr sinnvoll" sei, da die hierbei zu berücksichtigenden Ausgabengrößen bei beiden Finanzierungsalternativen gleich seien und damit eine Vergleichsrechnung zu beiden Alternativen zu jeweils gleichen Ergebnissen führen würde.

Weiter hat das Ministerium mitgeteilt, dass die DABau Thüringen die Grundlage für die Durchführung von Baumaßnahmen sei. Diese stelle mit ihren Regelungen "von der Projektentwicklung bis zur Bau Fertigstellung ... eine in sich schlüssige und anerkannte Verfahrensweise dar, die den Anforderungen des § 7 ThürLHO gerecht" werde. Dabei sei der vom TFM genehmigte Bauantrag "die quantitative und qualitative" Zielvorgabe, "die als eine der Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle angesehen" werde. Bei einer "konsequenten Anwendung der Verfahrensregelungen der DABau" sei (daher) eine erfolgreiche Umsetzung der Baumaßnahmen in wirtschaftlicher, technischer und funktioneller Hinsicht sichergestellt". Da der bauliche Teil sowohl der haushaltsfinanzierten als auch der alternativ finanzierten Bauvorhaben "nach den Anforderungen der DABau Thüringen in der jeweiligen Fassung" durchgeführt worden sei, hätte somit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit "in jedem Einzelfall entsprochen werden" können.

Vor diesem Hintergrund hat das Ministerium ausgeführt, "zu kritisieren" sei somit nicht, "dass keine umfassenden und damit ordnungsgemäßen Erfolgskontrollen ... durchgeführt worden sind, sondern allenfalls die Tatsache, dass Arbeitsschritte und Ergebnisse verstreut in den

umfangreichen Projektakten niedergelegt bzw. nicht ausreichend dokumentiert wurden".

Abschließend hat das Ministerium das Angebot des Rechnungshofs, bei der anstehenden Überarbeitung der DABau hinsichtlich der Erfolgskontrolle aktiv mitzuarbeiten, nochmals begrüßt und mitgeteilt, dass es dieses gern annehme.

- 16.4 Die Ausführungen des Ministeriums, dass hinsichtlich der 21 alternativ finanzierten Baumaßnahmen auf eine "Nachbetrachtung der Finanzierungsergebnisse" verzichtet wurde, bestätigen den Vorwurf des Rechnungshofs, keine umfassenden Erfolgskontrollen im Sinne des § 7 Abs. 5 ThürLHO ordnungsgemäß durchgeführt zu haben. Bei der "Nachbetrachtung der Finanzierung" handelt es sich lediglich um ein Element einer umfassenden Erfolgskontrolle im Sinne der VV zu § 7 ThürLHO. Dies gilt auch für die von einem externen Berater durchgeführte Untersuchung zur Nachhaltigkeit der Finanzierung bei der Erweiterung der JVA Gräfentonna.

Um ggf. Missverständnisse auszuschließen, weist der Rechnungshof in der hier gebotenen Kürze zur eindeutigen Klarstellung zum Wesen und Inhalt dieser Kontrolle auf Folgendes hin:³⁵ Das Wirtschaftlichkeitsgebot verlangt vor der Durchführung finanzwirksamer Maßnahmen im Rahmen der Planung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (§ 7 Abs. 3 ThürLHO) und nach deren (Teil-) Realisierung eine Erfolgskontrolle bzw. Ergebnisprüfung (§ 7 Abs. 5 Satz 2 ThürLHO). Bei dieser Kontrolle handelt es sich um ein systematisches Prüfungsverfahren, welches dazu dient, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle)

³⁵ Vgl. Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, a. a. O., S. 14 – 21 und Thüringer Finanzministerium, Verwaltungsvorschriften zu § 7 Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO), Erfurt, 10. Dezember 2003.

le) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Dem entsprechend besteht eine umfassende Erfolgskontrolle aus den Teilkontrollen

- Zielerreichungskontrolle,
- Wirtschaftlichkeitskontrolle
(bestehend aus einer Kontrolle der administrativen Vollzugswirtschaftlichkeit und der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme insgesamt) sowie
- Wirkungskontrolle
(bei Maßnahmen mit sehr großem Finanzvolumen und/oder erheblichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen).

Grundlage für eine umfassende, ordnungsgemäße Erfolgskontrolle sind die in der Planung einer Maßnahme festgelegten nachprüfbaren Ziele. In der ersten Stufe der Erfolgskontrolle wird der Grad der Zielerreichung ermittelt. Dies geschieht durch einen Vergleich der geplanten Ziele (Soll) mit der nach Abschluss der Maßnahme tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Ist). Mit Hilfe der Wirkungskontrolle wird festgestellt, ob eine Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war. Die sich an die beiden Teilkontrollen anschließende Wirtschaftlichkeitskontrolle ermittelt zum einen, ob der Vollzug einer Maßnahme mit dem geplanten Mitteleinsatz realisiert wurde ("Vollzugswirtschaftlichkeit") und zum anderen, ob eine Maßnahme im Hinblick auf ihre (gesamtwirtschaftliche) Zielsetzung insgesamt wirtschaftlich war ("Maßnahmewirtschaftlichkeit"). Zur Ermöglichung der Erfolgskontrollen sind in der Planungsphase der Maßnahmen die hierfür erforderlichen Vorkehrungen zu treffen. Generelle Voraussetzung für die Durchführung einer Erfolgskontrolle ist das Vorhandensein einer entsprechenden und dokumentierten Planung.

Die Rechtfertigung des Ministeriums, dass auch der Rechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung vom 6. Februar 2006 die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Finanzierung für sachlich nicht mehr sinnvoll gehalten habe, ist sachlich nicht zutreffend: Gegenstand der o. a. Prüfungsmitteilung war eine vom Rechnungshof im Jahre 2006 durchgeführte "Prüfung der Finanzierung des Neubaus der JVA Gräfentonna". Der Rechnungshof konnte daher in seiner Nachschau-betrachtung nur überprüfen, ob die Wirtschaftlichkeit der Finanzierung in der Planungs- und Entscheidungsphase auch nach Fertigstellung dieser Baumaßnahme noch gegeben ist. Dabei kam der Rechnungshof in der Tat zu dem Ergebnis, dass eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei beiden Finanzierungsalternativen zum gleichen Resultat führte. Daraus kann jedoch keinesfalls abgeleitet werden, dass entsprechende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen etwa "sachlich nicht mehr sinnvoll" sind. Das genannte Resultat ergab sich ausnahmsweise aufgrund einer ganz spezifischen Finanzierungsvariante bei dieser Baumaßnahme. Es kann daher nicht verallgemeinert und nicht zur Begründung für die generelle Unterlassung von Erfolgs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen verwendet werden.

Bezüglich der Ausführungen des Ministeriums zur DABau Thüringen als Grundlage für die Durchführung von Baumaßnahmen ist zunächst grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass die (gesetzliche) Pflicht zur Durchführung von Erfolgskontrollen gemäß § 7 Abs. 5 ThürLHO völlig unabhängig von der Beachtung der DABau besteht. Wie sich aus den obigen Darlegungen des Rechnungshofs zum Wesen und Inhalt der Erfolgskontrolle ergibt, kann und soll die Anwendung und Beachtung der DABau inhaltlich nicht die Durchführung der Erfolgskontrolle ersetzen. Hinzu kommt, dass die DABau "nur" bei Baumaßnahmen zu beachten ist, während Erfolgskontrollen für finanzwirksame Maßnahmen aller Art durchzuführen sind (Baumaßnahmen, Förderpro-

gramme aller Art, Organisations- und Modernisierungsmaßnahmen, IT-Projekte, Beschaffungen etc.). Außerdem bezieht sich die DABau konkret und ausschließlich auf den baulichen Teil einer (Gesamt-)Maßnahme, während Gegenstand der Erfolgskontrolle gerade die "Gesamtmaßnahme" mit allen sie umfassenden Aspekten ist (Ziel der Gesamtmaßnahme, Alternativenvergleich, Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in der Planungsphase unter Berücksichtigung politischer, finanzieller, gesellschaftlicher, technischer, umweltmäßiger und sonstiger Faktoren).

Im Übrigen sah die bis Ende 2003 geltende Fassung der DABau keine spezifischen Regelungen zur Durchführung von Erfolgskontrollen, d. h. zu ex-post-Betrachtungen hinsichtlich Zielerreichung, Wirkungen sowie Vollzugs- und Maßnahmewirtschaftlichkeit vor. Sie sah lediglich eine Überwachung der Baukosten und Zahlungsverpflichtungen bis zur Beendigung der Baumaßnahme und damit nur ein Element einer Erfolgskontrolle vor. Daraus ergibt sich, dass selbst bei korrekter Anwendung der DABau bei allen 21 alternativ finanzierten Baumaßnahmen – was der Rechnungshof unterstellt – von ordnungsgemäß und umfassend durchgeführten Erfolgskontrollen keine Rede sein kann. Daher widerspricht der Rechnungshof der Auffassung des Ministeriums, dass aufgrund der gemäß den Anforderungen der DABau durchgeführten Baumaßnahmen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit "in jedem Einzelfall" entsprochen worden sei, nachdrücklich. Im besten Fall ist diese Aussage für die Phasen der Planung und Umsetzung der Baumaßnahmen zutreffend. Eine – korrekte – Bauausführung gemäß den Anforderungen der DABau stellt jedoch keine nach Abschluss der Maßnahme durchzuführende Erfolgskontrolle auf Basis der Planung dar.

In der ab dem Jahr 2004 geltenden DABau ("erweiterte DABau") wurden u. a. entsprechende Regelungen zur Durchführung von Er-

folgskontrollen im Sinne der VV zu § 7 Abs. 5 ThürLHO eingefügt.³⁶ Diese konnten allerdings – wie das Ministerium selbst mitteilte –, "bei den alternativ finanzierten Maßnahmen nicht mehr Anwendung finden, da diese Maßnahmen ... im Jahre 2004 abgeschlossen wurden."

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen des Rechnungshofs geht auch die Äußerung des Ministeriums fehl, "allenfalls die Tatsache, dass Arbeitsschritte und Ergebnisse verstreut niedergelegt bzw. nicht ausreichend dokumentiert wurden" sei zu kritisieren. Den Beauftragten des Rechnungshofs konnten keine "verstreut niedergelegten" ordnungsgemäß durchgeführten Erfolgskontrollen vorgelegt werden.

Der Rechnungshof erkennt die bisherigen Bemühungen des Ministeriums zur weiteren Verbesserung der Erfolgskontrolle an und begrüßt seine Bereitschaft, die Empfehlungen des Rechnungshofs bei der Überarbeitung und Weiterentwicklung der DABau zu berücksichtigen. Ziel dieser Bemühungen muss es sein, die einschlägigen Bestimmungen der VV zu § 7 Abs. 5 ThürLHO vollinhaltlich in der erweiterten DABau umzusetzen. Wegen der finanziellen Bedeutung der Baumaßnahmen sollte die geplante Überarbeitung der DABau baldmöglichst erfolgen. Hierzu wird der Rechnungshof – wie bereits zugesagt – seine Prüfungserfahrungen einbringen.

Im Hinblick auf die konkrete Durchführung der Erfolgskontrollen ist dem Rechnungshof bewusst, dass diese – insbesondere bei Maßnahmen mit großem Finanzvolumen – methodisch, inhaltlich und praktisch oftmals schwierig sowie zeitlich sehr aufwändig sind. Hinzu kommt, dass – insbesondere bei der Realisierung von Baumaßnahmen – das Bauministerium mit Stellen anderer Ressorts zusammenwirkt.

³⁶ Einführung eines Abschnitts "K" und "Muster 25" ("Nachweis der Wirtschaftlichkeit – ThürLHO § 7/Erfolgskontrolle") und "Muster 27" ("Vergleich Miete/Eigenbau").

Damit ist auch zur anschließenden Durchführung der Erfolgskontrollen das Zusammenwirken aller bei der Maßnahmerealisierung beteiligten Stellen (Nutzer, Bauministerium etc.) erforderlich.

Daher sind zur Sicherstellung der regelmäßigen Durchführung dieser Kontrollen geeignete personelle und organisatorische Vorkehrungen zu treffen sowie bei Bedarf entsprechende Koordinationsmechanismen einzurichten und Verantwortungsstrukturen zu schaffen. Dies bedeutet, dass die Erfolgskontrolle für Baumaßnahmen nicht (allein) vom zuständigen Bauministerium – dass nur für die bautechnische und organisatorische sowie finanzielle Abwicklung der Maßnahme verantwortlich ist – vorgenommen wird. Ebenso sind die an der Maßnahme beteiligten Stellen der anderen Ressorts in den Durchführungsprozess der Kontrolle einzubinden und haben entsprechende Beiträge zur Erfolgskontrolle zu leisten. Ebenso wäre es auch denkbar, dass die bzw. eine an der Baumaßnahme beteiligte Stelle (z. B. das das Gebäude nutzende Ressort) die Erfolgskontrolle durchführt und hierfür vom Bauministerium die dort vorhandenen Teilinformationen und Daten erhält. Bei Maßnahmen mit großem Finanzvolumen wird auch die Inanspruchnahme externer Stellen für die Durchführung der Erfolgskontrolle angezeigt sein. Außerdem wäre es möglich, in der Landesverwaltung eine Stelle für Wirtschaftlichkeit und Erfolgskontrolle einzurichten, die zentral für alle entsprechenden Maßnahmen des Freistaats in der Planungsphase die gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anstellt und nach deren Realisierung die Erfolgskontrollen durchführt. Diese organisatorische Lösung hätte u. a. den Vorteil, dass die genannten Aufgaben methodisch und fachlich professionell, auf hohem Niveau sowie effektiv erfüllt werden könnten.

Der Rechnungshof erwartet, dass künftig das Ministerium sowie auch alle anderen Ressorts das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 7 ThürLHO und die entsprechenden Verwaltungsvorschriften³⁷ beachten und für alle Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ordnungsgemäße, d. h. umfassende Erfolgskontrollen durchführen. Dabei sollten die einschlägigen Erfahrungen und Empfehlungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Beachtung finden.³⁸

³⁷ Thüringer Finanzministerium: Verwaltungsvorschriften zu § 7 ThürLHO, Erfurt, 10. Dezember 2003.

³⁸ Vgl. Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 2, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 1998.

**17 Förderung von Erschließungsanlagen im Rahmen der Städtebau-
förderung
(Kapitel 10 04)**

Die Bestimmungen zur Förderung von Erschließungsanlagen und die Verwaltungspraxis im Rahmen der Städtebauförderung sind verwaltungsaufwändig und führen auf Landesseite zu vermeidbaren Mehrausgaben. Allein bei den stichprobenweise geprüften Maßnahmen hat der Rechnungshof Mehrausgaben von 300 T€ festgestellt.

17.1 Das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) fördert im Rahmen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen auch die Herstellung oder Erneuerung von Straßen (sog. Erschließungsanlagen).

Der Rechnungshof und die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera haben in den Jahren 2005 – 2008 in mehreren Gemeinden das Förderverfahren und die Verwendung der Zuwendungen geprüft. Sie haben festgestellt, dass zur Umsetzung städtebaulicher Sanierungsziele in der Regel hochwertige Materialien verwendet wurden und kostenintensive Straßengestaltungen notwendig waren. Dabei stellt der Teil der Ausgaben, der nicht über Straßenausbaubeitragssatzungen auf die betreffenden Beitragspflichtigen umgelegt werden darf, für den Zuwendungsgeber – das TLVwA – den zuwendungsfähigen "städtebaulichen Mehraufwand" dar. Dieser Aufwand wird aus Mitteln des Städtebaus gefördert. Die Höhe der Förderung hängt von der individuellen städtebaulichen Gestaltung, den Auflagen der Denkmalfachbehörde, den jeweiligen Straßenausbaubeitragssatzungen und den Fördermitteln weiterer Zuwendungsgeber ab.

Die Berechnung der förderfähigen Ausgaben erfordert aufgrund der Komplexität der zu berücksichtigenden Einflussfaktoren sowohl bei den Gemeinden als auch beim TLVwA eine umfangreiche Sachkenntnis hinsichtlich des Straßenausbaubeitrags- und Städtebauförderungsrechts sowie einen hohen Zeitaufwand.

Die Gemeinden berechnen den beitragsfähigen Aufwand als so genannten "Grundaufwand" und ordnen alle diesen Aufwand übersteigenden Ausgaben dem förderfähigen "städtebaulichen Mehraufwand" zu.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass keine eindeutigen Festlegungen zur Abgrenzung des "Grundaufwandes" vom "städtebaulichen Mehraufwand" existiert. Daher können die Gemeinden den "Grundaufwand" weitgehend selbst definieren und die Höhe der Zuwendungssteuern. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der Zuwendungsempfänger.

Bei der Überprüfung der von den Gemeinden vorgenommenen Berechnungen durch den Rechnungshof haben sich insgesamt rd. 300 T€ ergeben, die als zuwendungsfähig abgerechnet wurden, aber als Bestandteil des beitragsfähigen Aufwandes auf die Beitragspflichtigen "umzulegen" gewesen wären. Aus inzwischen erfolgten Rückforderungen sind bislang rd. 67 T€ von den Gemeinden zurückerstattet worden. In den anderen Fällen sind die Verwendungsnachweisprüfungen bzw. die Widerspruchsverfahren noch nicht abgeschlossen.

Außerdem hat der Rechnungshof die Bestimmungen in den Thüringer Städtebauförderrichtlinien beanstandet, die nur auf einen Ausgleich der Finanzierungslücke ausgerichtet sind und den Kommunen keinen Anreiz geben, die Ausgaben sachlich korrekt dem "Grundaufwand" oder "städtebaulichen Mehraufwand" zuzuordnen.

Der Rechnungshof hat dem Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Medien (TMBLM) empfohlen, die Förderung von Erschließungsanlagen eindeutig in den Städtebauförderrichtlinien zu regeln und ggf. die Finanzierungsart umzustellen.

Des Weiteren hat er angeregt, dass das TLVwA bei der Prüfung der Antragsunterlagen verstärkt seine Funktion als fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung wahrnehmen sollte. Der Umfang des notwendigen "städtebaulichen Mehraufwandes" sollte anhand vorliegender Planungsunterlagen fachlich und unter Zugrundelegen der Finanzplanung finanziell bewertet werden. Gleiche Sachverhalte sind bei den verschiedenen Vorhaben gleich zu bewerten, um eine Ungleichbehandlung der Zuwendungsempfänger, die sich bis auf die Beitragszahler auswirken kann, zu vermeiden. Der Grundaufwand sollte auf Grundlage von bauklassen- bzw. standortspezifischen Einheitspreisen pro qm Straße – pauschaliert – berechnet werden. Hierzu wären Datensammlungen zu nutzen, die beim TLVwA vorliegen und aus denen Kostenkennwerte zur Vereinfachung des Verwaltungshandelns abgeleitet werden können.

Um den "städtebaulichen Mehraufwand" zu bestimmen, sind von den Gemeinden in der Planungsphase angemessene Kosten-Nutzen-Analysen durchzuführen und bei der Beantragung von Fördermitteln vorzulegen.

- 17.2 In seiner Stellungnahme hat das TMBLM mitgeteilt, dass es die vom Rechnungshof angeregte Änderung in den ThStBauFR aufnehmen werde.

Hingegen lehne das Ministerium eine Pauschalförderung grundsätzlich ab. Bei einer Pauschalförderung von städtebaulichen Mehraufwendungen würden Städte mit hohen städtebaulichen Aufwendungen gegenüber denen mit niedrigen Aufwendungen benachteiligt werden. Erfolge eine Pauschalförderung des Grundaufwandes würden standortspezifische Komponenten wie unterschiedliche Straßenbreiten in Altstädten – die keinem Regelwerk entsprechen – oder unterschiedliche Baugrundverhältnisse unberücksichtigt bleiben.

Das TLVwA habe ein von den Gemeinden auszufüllendes Schema entwickelt, das zur Ermittlung zuwendungsfähiger Ausgaben genutzt werde. Dieses solle noch weiter verfeinert werden, um Ausgaben des nicht förderfähigen Grundaufwandes noch genauer bestimmen zu können.

Das TMBLM lehne eine rein monetäre Kosten-Nutzen-Analyse ab. Das Ziel der städtebaulichen Sanierung und Entwicklung sei nicht allein auf das Funktionieren einer Verkehrsanlage gerichtet. Ziel sei, die öffentlichen Räume in den Fördergebieten entsprechend ihrer individuellen städtebaulichen und historischen Ausprägung so zu gestalten, dass deren Attraktivität und Funktionalität steige und sie zum Multiplikator für weitere private und öffentliche Investitionen werden.

- 17.3 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass allein mit der Aufnahme der von ihm empfohlenen Regelung in die Städtebauförderrichtlinien seine Beanstandungen nicht ausgeräumt werden. Vielmehr ist eine Änderung der Verwaltungspraxis erforderlich, um die zielgerichtete Förderung mit einer Verwaltungsvereinfachung zu verbinden. So konterkariert die Absicht des TLVwA – Erfassen weiterer Details zur noch genaueren und verwaltungsaufwendigeren Berechnung der Zuwendungshöhe – die Empfehlung des Rechnungshofes.

Der Zweck einer Kosten-Nutzen-Analyse soll nicht die Reduzierung des städtebaulichen Aufwands und damit die Betrachtung nur monetärer Größen sein, sondern auch eine Abwägung verschiedener Gestaltungs- bzw. Ausstattungsvarianten unter Kostengesichtspunkten mit dem Ziel, eine nachhaltige individuelle städtebauliche Lösung zu erreichen.

Darüber hinaus verkennt das TMBLM, dass zur Berechnung des Grundaufwandes nicht vorrangig die jeweiligen gemeindlichen Straßenausbaubeitragssatzungen heranzuziehen sind, sondern dass zu-

nächst das Ergebnis der städtebaulichen Abwägung öffentlicher und privater Belange zur Grundlage der Trennung von zuwendungsfähigen und nicht zuwendungsfähigen Ausgaben gemacht werden sollte.

Zur Erreichung einer nachhaltigen und wirksamen Verwaltungsvereinfachung hält der Rechnungshof eine Pauschalierung des Grundaufwandes für unerlässlich.

Der Rechnungshof hat dem TMBLM hinsichtlich notwendiger Änderungen der Verwaltungspraxis seine Beratung angeboten.

**18 Wartung und Unterhaltung von Landesstraßen
 (Kapitel 10 06)**

Das mit der Privatisierung des Straßenbetriebsdienstes verfolgte Ziel einer nachhaltigen Kostensenkung wurde bisher verfehlt. Die Ausgaben für den Winterdienst auf den Landesstraßen in Thüringen haben sich seit der Winterperiode 2001/2002 mehr als verdoppelt.

- 18.1 Die Wartung und Unterhaltung von Landesstraßen ist Aufgabe des Freistaates. Bis zum Jahr 1996 wurden diese Leistungen durch die Straßenmeistereien erbracht, danach durch eine neu gegründete landeseigene Gesellschaft. Seit dem Jahr 2002 ist diese Gesellschaft voll privatisiert und ohne Landesbeteiligung. Die Gesellschaft beteiligt sich an Ausschreibungen der Winterdienstleistungen des Freistaates. Der Rechnungshof hat im Jahr 2007 in allen Straßenbauämtern die Ausschreibung und Abrechnung von Winterdienstleistungen geprüft. Er hat dabei festgestellt und bemängelt, dass die durchschnittlichen Kosten für den Winterdienst auf Landesstraßen seit der Winterperiode 2001/2002 von 2.400 €/km auf 5.100 €/km in der Winterperiode 2005/2006 gestiegen sind.
- Hauptursache war die ständig steigende Zahl der abgerechneten "Einsatzkilometer", die sich trotz einer Verringerung des Landesstraßennetzes um rd. 500 km im Prüfungszeitraum um 74 v. H. erhöht hatten. Die Einsatzkilometer, die sowohl durch Kontrollfahrten als auch durch Räum- und Streufahrten entstehen können, konnte der Auftragnehmer hinsichtlich Zeitpunkt, Art und Umfang entsprechend den vertraglichen Regelungen selbst bestimmen. So wurden beispielsweise in der Winterperiode 2005/2006 so viele Einsatzkilometer abgerechnet, dass alle Landesstraßen von November bis März an jedem der 150 Winterdiensteinsatztagen jeweils 4,81-mal hätten befahren sein müssen.

Als zweite Ursache für die Kostensteigerung stellte der Rechnungshof den steigenden Verbrauch von Streusalz, der sich im Zeitraum von 2002 bis 2006 um 50 v. H. erhöhte, fest. Der Auftragnehmer hatte den tatsächlichen Salzverbrauch nicht vertragsgemäß anhand von Lieferscheinen nachgewiesen, sondern mittels einer "Management-Betriebsdaten-Erfassung" aufgezeichnet und abgerechnet. Hierbei wird lediglich die Streumenge in g/m^2 und die Straßenlänge angegeben. Der Salzverbrauch kann daraus nur mittelbar berechnet werden, weil die tatsächlich ausgebrachte Salzmenge zusätzlich von der Beladung des Fahrzeugs mit Streusalz und von der gefahrenen Geschwindigkeit abhängig ist.

Auch wurden die vorhandenen technischen Möglichkeiten zur Reduzierung des Salzverbrauchs, wie Temperaturmessungen auf der Fahrbahnoberfläche (Thermographie), nicht eingesetzt. Der Rechnungshof hat zudem auf die Umweltbelastung durch den hohen Salzeintrag hingewiesen.

Außerdem hat der Rechnungshof die Gestaltung der Ausschreibung der Winterdienstleistungen, wie Losgröße, Zeitraum der Ausschreibung, Ausgestaltung der Leistungsbeschreibung und Festlegung der Eignungskriterien beanstandet, da dies dazu geführt hatte, dass sich in Thüringen kein Markt für Winterdienstleistungen entwickeln konnte. So erhielt ein Unternehmen in 17 Vergabeverfahren 16-mal den Zuschlag.

18.2 In seiner Stellungnahme vom April 2008 hat das frühere TMBV mitgeteilt, dass die Kostenentwicklung im Winterdienst von vielfältigen Faktoren wie witterungsbedingten Mengenrisiken, Einheitspreisänderungen und Kostenentwicklungen im Bereich des Streusalzes beeinflusst werde.

Netzänderungen – z. B. Umstufungen von Bundesstraßen zu Landesstraßen – und Änderungen im Anforderungsniveau, hätten Auswir-

kungen auf die Preisgestaltung, da sich die anzusetzende durchschnittliche Straßenbreite (um 0,08 m) vergrößert habe.

Hinsichtlich der Steigerung der abgerechneten Einsatzkilometer im Winterdienst sei eine 4 bis 5-malige Befahrung als normal zu betrachten. Der Auftragnehmer habe eigenverantwortlich gehandelt und auf Anforderung des Auftraggebers müsse die Notwendigkeit der Maßnahmen nachgewiesen werden. Grundlage des Nachweises sei die Wettervorhersage. Das Straßenbauamt lege Beginn, Unterbrechung sowie Ende des Winterdienstes fest. Es kontrolliere die Arbeitsdaten nach regionalen und spezifischen betrieblichen Schwerpunkten stichprobenartig.

Das frühere TMBV hat weiter mitgeteilt, dass die Straßenbauverwaltung mit der Ausschreibung 2006 in Auswertung der vorherigen Vergabe die entsprechenden Schritte zur Eindämmung der Anzahl der Kontrollfahrten unternommen und diese pauschaliert habe. Die Kontrolle der Notwendigkeit des Einsatzes bei Streu- und Räumfahrten sei besser gegeben.

Der in der Prüfungsmitteilung angegebene netzbezogene Salzverbrauch entspräche den Angaben aus "Elsner, Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen 2007". Die hier angegebenen Werte stellten den Durchschnitt für Bundesstraßen dar.

Der Nachweis des Salzeinsatzes erfolge mittels Management-Betriebsdaten-Erfassung in g/m^2 . Aufgrund der Erfahrungen aus den vorhergehenden Jahren sei die Kontrolle über Lieferscheine nicht praktikabel. In den Ausschreibungen ab 2003 seien daher keine Lieferscheine mehr für Salz verlangt worden. Im vorliegenden Einzelfall wäre versäumt worden, diesen Textteil zu löschen. Über die vorhandenen Auswertungsmöglichkeiten von MBDE könne die ausgebrachte Salz- und Solemenge exakt nachgewiesen werden.

Bei der Ausschreibung der Leistungen seien weitere Schritte zur Schaffung eines Marktes unternommen worden. Dies betreffe im We-

sentlichen die Pauschalierung der Kontrollfahrten und die Verlängerung des Vertragszeitraumes auf 5 Jahre.

Das Ministerium hat weiter mitgeteilt, dass es seit den bundesweiten Veränderungen in den Straßenbauverwaltungen – speziell im Winterdienst – keine vergleichbaren Feststellungen zu Kosten und Betriebsdienst gäbe.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrages hat das Ministerium eingeräumt, dass der Straßenbauverwaltung bewusst gewesen sei, dass mit der Privatisierung des Straßenbetriebsdienstes in den ersten Jahren geringfügige Fehlentwicklungen nicht zu vermeiden seien.

Der Kostenanstieg in den Jahren 2003 bis 2005 sei nicht ein Thüringer Problem, also nicht allein auf die Privatisierung zurückzuführen. Die Tatsache, dass die Privatisierung des Straßendienstes erfolgreich war, könne im Prüfungszeitraum des Rechnungshofes noch nicht nachgewiesen werden, sei aber seit dem Jahr 2006 offensichtlich und werde in den Folgejahren immer deutlicher. Insbesondere am Beispiel der abgerechneten Kilometer der Kontrollfahrten sei dies erkennbar, da sich diese in den Winterperioden 2006/2007 und 2007/2008 gegenüber den Anfangsjahren der Privatisierung (Winterperiode 2001/2002) etwa halbiert hätten.

18.3 Die Argumentation des Ministeriums ist insgesamt wenig überzeugend.

Der Rechnungshof hat bei seiner Bewertung die vielfältigen Faktoren, die die Kostenentwicklung im Winterdienst beeinflussen, sehr wohl gewürdigt.

Die Aussage, die Umstufung von Bundes- zu Landesstraßen hätten Auswirkungen auf die Preisgestaltung, da sich die durchschnittliche Breite um 0,08 m vergrößert habe, hat jedoch für den Winterdienst keine Kostenrelevanz. Das Streufahrzeug deckt unabhängig von der

tatsächlichen Fahrbahnbreite auf Landesstraßen immer eine Streubreite von 2,50 m ab. Auf die verringerte Länge des Landesstraßennetzes geht das Ministerium nicht ein.

Auch geht die Auffassung des Ministeriums fehl, dass eine 4- bis 5-malige Befahrung normal sei. Der Rechnungshof verkennt nicht extreme Witterungssituationen, die solche Einsätze (und im Extremfall auch wesentlich mehr Fahrten) an einzelnen Tagen erfordern. Die abgerechnete durchschnittliche tägliche 4- bis 5-malige Befahrung aller Thüringer Landesstraßen ist nach Auffassung des Rechnungshofes unglaublich und nicht akzeptabel. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Straßenbauverwaltung seit dem Jahr 2006 durch eine veränderte Leistungsbeschreibung einen ersten Schritt zur Eindämmung der Kontrollfahrten unternommen hat. Inwieweit dies zu einer Kostenreduzierung führt, bleibt abzuwarten.

Die Beanstandungen des Rechnungshofes zum steigenden Salzverbrauch und zum Fehlen moderner Ausbringungsverfahren des Streuguts kann das Ministerium mit seinen Argumentationen nicht entkräften. Im Gegenteil: Nach dem vom Ministerium selbst angeführten Daten auf Bundesstraßen liegen die Kosten im Winterdienst im Durchschnitt bei 2.500 €/km. Demgegenüber betragen in Thüringen diese Kosten auf Landesstraßen 4.950 €/km und auf Bundesstraßen 7.470 €/km. Auch wenn diese Kennzahlen nicht alle regionalen und nicht alle Einflüsse aus der Privatisierung erfassen, zeigen sie doch zumindest anschaulich die Größenordnung der erheblichen Kostendifferenz.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass im Bundesdurchschnitt ein Kostenanstieg hinsichtlich der Winterdienstleistungen zu verzeichnen ist. Auf Bundesstraßen haben sich die Winterdienstkosten je Kilometer in der Winterperiode 2001/2002 bis 2005/2006 um 67 v. H. erhöht.

Demgegenüber ist bei diesen Kosten auf Landesstraßen in Thüringen im selben Zeitraum eine Steigerung um 109 v. H. zu verzeichnen.

Der Behauptung des Ministeriums, die Privatisierung sei seit 2006 erfolgreich, kann der Rechnungshof nicht folgen, da die anfallenden Kosten der Winterperioden 2006/2007 und 2007/2008 aufgrund der äußerst milden Witterungsbedingungen mit den vorherigen Jahren nicht vergleichbar sind.

Auch betreffen die hierfür angeführten Reduzierungen bei den Kontrollfahrten nur einen Teil der Kosten des Winterdienstes (Kontroll-, Räum- und Streufahrten sowie Salzverbrauch).

Der Rechnungshof stellt fest, dass das Ziel, durch die Privatisierung Kosten zu reduzieren, bis heute nicht erreicht worden ist. Er erwartet, dass das Ministerium künftig seiner Verpflichtung, den Winterdienst den Anforderungen entsprechend und wirtschaftlich durchzuführen, nachkommt und dabei insbesondere

- den jeweiligen Stand der Technik nutzt,
- nachvollziehbare Kontrollen der abgerechneten Leistungen durchführt,
- der tatsächliche Salzverbrauch nachgewiesen wird und
- bei der Ausschreibung des Winterdienstes ein echter Wettbewerb gefördert wird.

Der Rechnungshof wird die Entwicklung der Winterdienstkosten auch künftig verfolgen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17

19 Bearbeitung von elektronischen Einkommensteuererklärungen (ELSTER) (Kapitel 17 01)

Die Bearbeitung von elektronischen Einkommensteuererklärungen (ELSTER) bei 3 geprüften Finanzämtern war unzureichend. Der Rechnungshof stellte bei fast 40 v. H. der eingesehenen ELSTER-Erklärungen Bearbeitungsmängel fest.

19.1 Seit dem Jahr 2000 können Steuerpflichtige ihre Einkommensteuererklärung auf elektronischem Wege abgeben ("ELSTER-Erklärungen"). Um die Akzeptanz dieser Erklärungsform zu erhöhen, hatte das Thüringer Finanzministerium die Finanzämter zunächst angewiesen, die ELSTER-Erklärungen innerhalb von 4 Wochen zu bearbeiten, und auch eine entsprechende Zusage veröffentlicht. Seit dem Jahr 2004 sichert das TFM lediglich noch eine "beschleunigte" Bearbeitung zu. Intern jedoch sind die Finanzämter seit dem Jahr 2005 angewiesen, ELSTER-Erklärungen weiterhin innerhalb von 4 Wochen, längstens jedoch innerhalb von 6 Wochen, zu bearbeiten.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2006 im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei 3 Finanzämtern die Bearbeitung von insgesamt 525 für die Veranlagungszeiträume 2002 bis 2004 eingereichten Einkommensteuererklärungen untersucht. Davon waren 323 als ELSTER-Fall und 202 auf herkömmliche Weise in Papierform abgegeben worden. Der Rechnungshof hat geprüft, ob zwischen den beiden Erklärungsarten Bearbeitungsunterschiede bestanden.

Hinsichtlich der Bearbeitungsdauer hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Finanzämter die vom Rechnungshof geprüften ELSTER-Erklärungen im Durchschnitt jeweils binnen 31 bis 37 und die übrigen Erklärungen binnen 72 bis 82 Tagen nach Eingang bearbeitet hatten.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof in knapp 40 v. H. der ELSTER-Erklärungen und in rd. 30 v. H. der übrigen Steuererklärungen Bearbeitungsmängel festgestellt und beanstandet. In der Mehrzahl dieser Fälle war es dabei zu einer zu niedrigen Steuerfestsetzung gekommen. Der Rechnungshof sieht die wesentliche Ursache für die höhere Fehlerquote bei ELSTER-Erklärungen darin, dass die Bearbeiter bei diesen Erklärungen die inhaltliche Prüfung eher vernachlässigen, um die vorgegebene Bearbeitungsdauer einhalten zu können.

Der Rechnungshof hat empfohlen, auf die Vorgabe zur bevorzugten Bearbeitung von ELSTER-Erklärungen zu verzichten.

19.2 Das Thüringer Finanzministerium (TFM) hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung erklärt, es beabsichtige, an der bevorzugten Bearbeitung von ELSTER-Erklärungen als Anreiz für die Steuerpflichtigen festzuhalten. Bei auf herkömmlichem Weg abgegebenen Steuererklärungen müsse eine zeitaufwändige manuelle Datenerfassung sowie eine "personelle Würdigung" hinsichtlich des Risikogehalts der Steuererklärung erfolgen.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TFM darüber hinaus darauf verwiesen, dass Stichprobengrößen von ca. 0,76 v. H. bei den ELSTER-Erklärungen und ca. 0,07 v. H. bei den Erklärungen in Papierform nicht zu allgemein gültigen Prüfungsfeststellungen führen könnten. Gleichwohl wolle das TFM in den Thüringer Finanzämtern auf eine weitere allgemeine Verbesserung der Veranlagungsqualität hinwirken.

19.3 Dem Anliegen des TFM, die Anzahl elektronisch abgegebener Steuererklärungen zu erhöhen, ist grundsätzlich zuzustimmen. Der Hinweis auf die Notwendigkeit einer personellen Würdigung bei manuell erfassten Steuererklärungen ist jedoch unzutreffend. Auch diese werden maschinell auf ihren jeweiligen Risikogehalt geprüft.

Unabhängig davon ist es nicht hinnehmbar, dass es im Zuge der Anordnung einer schnelleren Bearbeitung von ELSTER-Erklärungen zu einer um fast ein Drittel höheren Fehlerquote als bei den übrigen Steuererklärungen kommt.

Anders als das TFM meint, sind die Feststellungen des Rechnungshofs durchaus auch verallgemeinerungsfähig. Die untersuchte Stichprobe war hinreichend groß bemessen. Ausgehend von einer – gemäß der statistischen Methodenlehre üblichen – Fehlertoleranz von 5 v. H. ergibt sich eine Wahrscheinlichkeit von über 80 v. H. dafür, dass die ELSTER-Erklärungen deutlich schlechter als die übrigen bearbeitet wurden.

Das TFM bleibt daher aufgefordert, die durch die bevorzugte Bearbeitung der ELSTER-Erklärungen geschaffene Ungleichbehandlung von Steuerbürgern zu beseitigen und für eine gleichmäßige Besteuerung – unabhängig von der Form der Steuererklärung – zu sorgen.

Der Rechnungshof betrachtet die Ankündigung des TFM, in den Thüringer Finanzämtern auf eine weitere allgemeine Verbesserung der Veranlagungsqualität hinwirken zu wollen, als einen ersten Schritt hierzu.

BERATUNGSTÄTIGKEIT DES THÜRINGER RECHNUNGSHOFS

20 Konsolidierung der IuK-Dienstleister

20.1 Die Frage einer Zusammenführung ("Konsolidierung") der derzeit drei IuK-Dienstleister im Geschäftsbereich des TFM, die die ressortübergreifenden IuK-Aufgaben³⁹ des Freistaats wahrnehmen (TLRZ, ZIV und die Programmiergruppe der LFD), wird bereits seit mehreren Jahren diskutiert. Da aufgrund der gegenwärtigen Aufsplitterung in drei Organisationseinheiten eine effektive, d. h. zielorientierte und wirtschaftliche Führung und Steuerung dieser IuK-Dienstleister praktisch nicht bzw. nur mit erheblichen Reibungsverlusten und einem unvertretbar hohen Koordinierungsaufwand möglich ist, hat das Kabinett zur Beendigung dieses Zustandes am 17. Juli 2007 u. a. auch die "Konsolidierung der IuK-Dienstleister" beschlossen.

Im Rahmen der Umsetzung des genannten Kabinettsbeschlusses hat sich das TFM mit Schreiben vom 9. Juli 2008 an den Thüringer Rechnungshof mit der Bitte um eine "fachliche Einschätzung" des in Rede stehenden Entscheidungsproblems gewandt. Dieser Bitte hat der Rechnungshof mit einer beratenden Stellungnahme vom 24. Juli 2008 kurzfristig entsprochen (§ 88 Abs. 2 ThürLHO).

20.2 Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen hat der Rechnungshof die Schwachstellen und Mängel der gegenwärtigen Organisation, Aufgabenwahrnehmung und Leistungsfähigkeit der IuK-Dienstleister aufgezeigt und vor diesem Hintergrund darauf hingewiesen, dass dringender Handlungsbedarf gegeben ist. Der bereits seit Jahren andauernde Zustand einer höchst ineffektiven und ineffizienten Organisationsstruktur ist nicht länger hinnehmbar. Die dargestellte Problematik

³⁹ Die spezifischen IuK-Aufgaben der Steuerautomation sind davon nicht berührt.

wird noch dadurch verschärft, dass die anderen Ressorts als Auftraggeber ("Kunden") der Dienstleister inzwischen mit deren Leistungsfähigkeit teilweise unzufrieden sind; Grund für diese Entwicklung ist, dass die in Auftrag gegebenen Anwendungen vielfach nicht (mehr) zuverlässig laufen und notwendige Projekte erst mit teilweise erheblichen zeitlichen Verzögerungen realisiert werden. Hinzu kommt, dass nach Einschätzung des Rechnungshofs insbesondere das TLRZ und das ZIV auf die absehbare weitere Zunahme des Aufgaben- bzw. Arbeitsumfangs weder organisatorisch noch personell vorbereitet sind. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die Entscheidung zur Zusammenführung daher so bald wie möglich getroffen werden, da sonst mit künftig weiteren Leistungsdefiziten bei den IuK-Dienstleistern zu rechnen ist.

In Anbetracht der besonderen Dringlichkeit des zu lösenden Problems hat der Rechnungshof empfohlen, die drei jetzt noch vorhandenen Organisationseinheiten in einer Organisationseinheit zusammenzuführen. Nur so lasse sich das zunächst absolut vordringliche Ziel einer effektiven und effizienten Führung und Steuerung der IuK-Dienstleister durch die IuK-Leitstelle erreichen.

Hinsichtlich der Wahl einer geeigneten Organisationsform zur Zusammenführung der drei IuK-Dienstleister hat der Rechnungshof vor dem Hintergrund der hierbei vorhandenen Möglichkeiten (privatrechtliche Form einer GmbH in Landeseigentum, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, Landesbetrieb gemäß § 26 ThürLHO oder eine Behördenlösung) den Landesbetrieb gemäß § 26 ThürLHO als die für die notwendige Zusammenführung zweckmäßigste Organisationsform empfohlen. Diese sei sachlich am geeignetsten und biete neben den erzielbaren Synergieeffekten gegenüber den anderen Organisationsformen u. a. folgende Vorteile:

- Da das TLRZ bereits in Form eines Landesbetriebs geführt wird, entfällt eine Neuerrichtung; das ZIV sowie Teile der Programmiergruppe der LFD brauchen nur formal in den bestehenden Landesbetrieb überführt werden.

Die Zusammenführung unter dem Dach des bereits vorhandenen Landesbetriebs dürfte außerdem mit weniger organisatorischen Reibungsverlusten und Aufwand verbunden sein, wie dies z. B. bei der Auflösung des Landesbetriebs und dessen Eingliederung in die Verwaltung bei einer Behördenlösung der Fall wäre.

Der Dienstleister in Form des Landesbetriebs wird fachlich der IuK-Leitstelle unterstellt.

Trotz der Sonderstellung bleibt die übergeordnete Behörde (TFM) uneingeschränkt weisungsbefugt. Durch die letztendliche Ressourcenverantwortung behält das TFM ein wesentliches Steuerungsinstrument. Damit die Vorzüge dieses Organisationsmodells zum Tragen kommen, sollte der Leitung des Betriebes zumindest ein so großer Handlungsspielraum eingeräumt werden, dass sie flexibel und rasch auf die wechselnden Anforderungen ihres Tätigkeitsbereichs reagieren kann.

- Die notwendige fachlich einheitliche Führung und Steuerung des (neuen bzw. alten) Landesbetriebs ist durch die IuK-Leitstelle ohne Zeitverzögerung sowie direkt und unmittelbar möglich.
- Der Landesbetrieb ermöglicht eine größere Flexibilität und stärkere betriebswirtschaftliche Ausrichtung bei der Aufgabenerfüllung, die insbesondere bei dieser spezifischen Aufgabe sachlich geboten ist. Durch die vorhandene Option des jederzeit möglichen Einsatzes betriebswirtschaftlicher Instrumente zeigt sich die Überlegenheit dieser betrieblichen Lösung.
- Die im Bereich der IuK-Dienstleistungen sachlich gebotene Einführung der Kosten- und Leistungs-Rechnung, die die betriebswirt-

schaftliche Führung des Landesbetriebs ergänzt, ist bei dieser Organisationsform einfacher möglich.

Eine durchgängige Kosten- und Leistungs-Rechnung schafft Leistungstransparenz und unterstützt die notwendigen Steuerungs- und Controllingaufgaben. Das betriebseigene Budget erhöht die Flexibilität und motiviert ein ergebnisorientiertes Handeln.

- Das Äquidistanzgebot gegenüber den Ressorts, der Staatskanzlei und dem Landtag als Auftraggeber ist bei dieser Organisationsform gewahrt.
- Bezüglich des Budgetrechts des Parlaments und dessen Kontrollfunktion bestehen keine durchgreifenden Bedenken, da die parlamentarische Kontrolle durch den – dem Haushaltsplan beigefügten – Wirtschaftsplan des Landesbetriebes gegeben ist. Dies gilt auch für die Prüfungsbefugnisse der Finanzkontrolle.

Nach der Zusammenführung ist es notwendig, eine Reorganisation der ressortübergreifenden IuK-Aufgabenwahrnehmung mit dem Ziel einer Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation vorzunehmen (Erfassung und Analyse der zu erfüllenden Aufgaben, Optimierung der Aufgabenstruktur, Optimierung der Abläufe, Festlegung der zweckmäßigsten internen Aufbauorganisation etc.). Dieser langwierige und schwierige Prozess der Reorganisation dürfte nach der formalen Zusammenführung in nur noch einer Organisationseinheit (Landesbetrieb) mit geringeren Reibungsverlusten zu bewerkstelligen sein als bei drei praktisch unabhängigen Organisationseinheiten.

Nach Abschluss des inhaltlichen Reorganisationsprozesses empfiehlt der Rechnungshof, eine Erfolgskontrolle des Konsolidierungsprojekts vorzunehmen. Vom Ergebnis dieser Prüfung wird es abhängen, ob der Landesbetrieb bestehen bleiben kann oder die Aufgabe des IuK-Landesdienstleisters im Rahmen der Verwaltung wahrgenommen werden soll bzw. ob eine Überführung in eine andere Rechtsform des

privaten oder öffentlichen Rechts zweckmäßiger und wirtschaftlicher ist.

Das Finanzministerium hat mit Schreiben vom 31. Juli 2008 mitgeteilt, dass die Beratung aufgrund ihrer Hinweise zur künftigen Organisation der Landesfinanzdirektion im Bereich der Automation und des Landesrechenzentrums zur Entscheidungsfindung bei der Konsolidierung der IuK-Dienstleister beitragen werde.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung insbesondere im Hinblick darauf verfolgen, ob das seit Jahren virulente Problem der gegenwärtigen ineffektiven und ineffizienten Führung und Steuerung der hier in Rede stehenden drei IuK-Dienstleister baldmöglichst gelöst wird.

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

21 Vergütung von Dolmetscherleistungen (Kapitel 03 14)

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen Gera und Suhl haben in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich bei den Polizeidirektionen im Auftrag des Rechnungshofs die Ausgaben für Gerichts- und ähnliche Kosten geprüft. Prüfungsgegenstand waren auch die Ausgaben für die Vergütung von Dolmetschern und Übersetzern. Die Prüfung bezog sich auf das Haushaltsjahr 2005.

Die Entschädigung von Dolmetschern und Übersetzern, die von den Polizeidienststellen im Rahmen von Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren herangezogen werden, regelt ein Erlass⁴⁰ des Innenministeriums. Nach diesem werden die Zeit der Leistungserbringung und die Wegezeiten anhand von unterschiedlichen Pauschalsätzen je halbe Stunde vergütet. In einem dem Erlass beigefügten Abrechnungsformular sind die Dauer der Fahrt zum Ort der Leistungserbringung, die Zeit der Leistungserbringung selbst und die Dauer der Rückfahrt getrennt anzugeben.

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass die Polizeidirektionen die im Formular angegebenen Zeiten in unterschiedlicher Weise aufgerundet hatten. Dadurch waren Zeiten teilweise mehrfach in Ansatz gebracht worden. Erlass und Abrechnungsformular ließen nicht eindeutig erkennen, wann auf eine angefangene halbe Stunde aufzurunden war.

Der Rechnungshof forderte, eine einheitliche Vorgehensweise bei der Abrechnung von Dolmetscher- und Übersetzerleistungen sicherzustellen.

⁴⁰ Erlass des Thüringer Innenministeriums zur Heranziehung von Dolmetschern und Übersetzern durch die Thüringer Polizei vom 27. Juli 2004; Az.: 44-2965.04-3/1998

len, die Mehrfachberechnungen von Einsatz- und Wegezeiten ausschließt.

Das Innenministerium ist den Anregungen des Rechnungshofs gefolgt. Es hat das im 'Erlass des Thüringer Innenministeriums zur Heranziehung von Dolmetschern und Übersetzern durch die Thüringer Polizei' enthaltene Abrechnungsformular überarbeitet und missverständliche Formulierungen konkretisiert.

**22 Zuschüsse für private berufliche Schulen
(Kapitel 04 05, zuvor Kapitel 04 02)**

Das Land gewährt privaten Schulen nach Ablauf der in § 15 des Thüringer Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft (ThürSchfTG) vorgeschriebenen Wartefrist u. a. Finanzhilfen zu den Kosten der Lehrkräfte (§ 16 ThürSchfTG).

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat im Jahre 2002 im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs die Bewilligung und Verwendung von Finanzhilfen für private berufliche Schulen geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 1997 bis 1999.

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass das Kultusministerium bei der Verwendungsnachweisprüfung der Haushaltsjahre 1998 und 1999 Personalausgaben für Bildungsgänge anerkannt hatte, obwohl die gesetzliche Wartefrist für die Gewährung der Finanzhilfe für diese Bildungsgänge noch nicht abgelaufen war. Es wurde beanstandet, dass der Bildungsträger Finanzhilfen über den förderfähigen Betrag hinaus erhalten hatte. Das Ressort wurde aufgefordert, die zu Unrecht gewährten Finanzhilfen zurückzufordern.

Daraufhin hat das Kultusministerium den Schulträger zum Sachverhalt angehört und im Ergebnis Rückforderungen in Höhe von rd. 116.000 € geltend gemacht.

Die Rückzahlung an die Staatshauptkasse ist im September bzw. November 2007 in voller Höhe erfolgt.

Damit ist dem Anliegen der Finanzkontrolle entsprochen.

**23 Erstattung des Sozialhilfeaufwandes an die örtlichen Träger der Sozialhilfe
(Kapitel 08 20 und 08 22)**

Das Land Thüringen erstattet gemäß § 6 Abs. 2 Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch mittlerweile rd. 300 Mio. € Sozialhilfeaufwand pro Jahr an die örtlichen Träger der Sozialhilfe (Landkreise und kreisfreie Städte).

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle (SRPSt) Suhl hat im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs in den vergangenen Jahren bei den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe und bei 20 von 23 örtlichen Trägern Verwaltungsentscheidungen zur Gewährung von Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege geprüft.

Die SRPSt hat festgestellt und beanstandet, dass häufig nicht geprüft wurde, ob vorrangig andere Leistungsträger zuständig und damit leistungspflichtig waren. Zudem hatten die Sozialämter diesbezügliche Ansprüche nicht immer zutreffend ermittelt und diese auch nicht entsprechend geltend gemacht. Im Wesentlichen betraf dies Leistungen für Wohngeld an Heimbewohner, vorrangige Ansprüche nach dem Bundesversorgungsgesetz (Kriegsopferfürsorge) sowie Unterhaltsansprüche der Heimbewohner gegenüber ihren Kindern.

Die Sozialämter sind von der SRPSt aufgefordert worden, die festgestellten fehlerhaften Entscheidungen zu überprüfen.

Daraufhin haben die Sozialämter in der weit überwiegenden Zahl dieser Fälle Ansprüche neu berechnet und Leistungen für die Zukunft reduziert. Das Landesamt für Soziales und Familie hat die Prüfungsfeststellungen der SRPSt zum Anlass genommen, Handlungsempfehlungen zum Vollzug der Aufgaben durch die örtlichen Träger zu erarbeiten.

Damit wurde den Anliegen der Rechnungsprüfung entsprochen.

**24 Förderung von Maßnahmen des Betreuten Wohnens für Menschen mit Behinderungen
(Kapitel 08 22, 08 29)**

Das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) förderte in den Haushaltsjahren 2002 bis 2005 Personal- und Sachausgaben für Maßnahmen des Betreuten Wohnens für Menschen mit Behinderungen sowie sonstige Maßnahmen der Hilfe für psychisch kranke Menschen.

Der Rechnungshof hat das Förderverfahren und die Verwendung der Landesmittel stichprobenweise geprüft und dabei erhebliche Rückforderungsansprüche festgestellt.

Das zuständige Landesamt für Soziales und Familie (LASF) begann daraufhin ab November 2006 unter verstärktem Personaleinsatz mit der Verwendungsnachweisprüfung und forderte Beträge in einer Gesamthöhe von 266.657 EUR einschließlich Zinsen zurück.

In seinen Stellungnahmen vom Dezember 2007 und Mai 2008 teilte das TMSFG mit, dass sich die Zahlungseingänge in dem Förderbe-

reich auf mittlerweile 247.269 EUR beliefen. Die noch offenen Widerspruchs- und Insolvenzverfahren sollen nach der Privatisierung der Verwendungsnachweisprüfung vorrangig bearbeitet werden.

Mit einer Rückzahlungsquote von nahezu 93 v. H. und den weiterhin veranlassten Maßnahmen wurde dem Anliegen des Rechnungshofs weitgehend entsprochen.

25 Zuwendungen an eine Landesvereinigung (Kapitel 08 29)

Ein Verein erhält im Wege einer institutionellen Förderung zur Deckung seiner notwendigen Personal- und Sachausgaben Zuwendungen.

Der Rechnungshof hat die zugrunde liegenden Haushaltspläne des Vereins, das Förderverfahren durch das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) und die Verwendung der Landesmittel für den Zeitraum 2002 bis 2006 stichprobenweise geprüft und dabei erhebliche haushaltsrechtliche Verstöße festgestellt.

So hat der Zuwendungsempfänger Arbeitsverträge mit zwei Mitarbeiterinnen geschlossen, ohne dass hierfür in seinem Haushaltsplan besetzbare Stellen ausgewiesen waren bzw. das Thüringer Finanzministerium (TFM) einer Stellenbesetzung zugestimmt hatte. Aufgrund der nicht genehmigten Stellen veranschlagte der Verein den notwendigen Personalaufwand (242.941 EUR) nicht als Personal-, sondern als Sachausgaben und missachtete damit über Jahre die haushaltsrechtlichen Vorschriften.

Der Rechnungshof hat die Veranschlagungspraxis beanstandet und der Bewilligungsbehörde und dem Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) vorgehalten, dass sie diese trotz

Kenntnis der haushaltsrechtlichen Verstöße zugelassen hätten. Die zuständigen Behörden wurden aufgefordert, umgehend entsprechende Korrekturen bei der Haushaltsplanaufstellung und -abrechnung des Zuwendungsempfängers zu veranlassen.

Des Weiteren hat der Rechnungshof bei seiner Prüfung erhebliche Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung festgestellt. So betrug der Zeitraum zwischen Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung bis zu rd. neun Jahre. Die Bewilligungsbehörde wurde aufgefordert, die Rückstände zeitnah aufzuarbeiten und künftig eine begleitende Fördermittelkontrolle zu gewährleisten.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof teilweise eine zweckwidrige Verwendung der Fördermittel festgestellt.

Die zuständigen Behörden haben in ihren Stellungnahmen die haushaltsrechtlichen Verstöße eingeräumt und mitgeteilt, der Haushaltsplan des Zuwendungsempfängers werde ab dem Jahr 2008 in einen institutionellen und einen Projektteil untergliedert. Durch die vorgenommene Differenzierung in Institution und Projekte werde die geforderte Trennung von persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben realisiert und ein haushaltsrechtlich korrekter Stellenplan dargestellt.

Hinsichtlich der bestehenden Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung hat das TLVwA zugesichert, die institutionellen Förderungen vorrangig zu bearbeiten und Rückforderungen zu prüfen.

Mit der im Jahr 2008 vorgenommenen Umstellung der Haushaltspläne des Zuwendungsempfängers und den eingeleiteten Maßnahmen bezüglich der Verwendungsnachweisprüfung wurde dem Anliegen des Rechnungshofes entsprochen.

26 **Förderung der Landesgartenschau Nordhausen 2004
(Kapitel 09 02)**

Der Thüringer Rechnungshof und die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera haben im Jahre 2005 die Durchführung der im Jahre 2004 durchgeführten Landesgartenschau Nordhausen geprüft. Gegenstand der Prüfung waren insbesondere die Zuwendungen für investive Maßnahmen im Landesgartenschauengelände.

Die Prüfung ergab, dass die Stadt Nordhausen entgegen den Bestimmungen des Zuwendungsrechts ausgezahlte Zuwendungen mehrfach nicht innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen verwendete. Auch versäumte es die Stadt Nordhausen, dem Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU) unverzüglich anzuzeigen, dass die Zuwendungen nicht fristgerecht verbraucht wurden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das TMLNU über mehrere Jahre seinen Pflichten zur maßnahmebegleitenden Kontrolle und Überwachung der Mittelverwendung nicht mit der gebotenen Sorgfalt nachkam. Er hat die Bewilligungsbehörde aufgefordert, vom Zuwendungsempfänger einen ordnungsgemäß erstellten Gesamtverwendungsnachweis zu verlangen, diesen unverzüglich hinsichtlich der fristgerechten Mittelverwendung zu prüfen und sich daraus ergebende Zinsforderungen geltend zu machen.

Das TMLNU hat daraufhin den Gesamtverwendungsnachweis geprüft und gegenüber dem Zuwendungsempfänger einen Bescheid über Zinsforderungen in Höhe von 48.296 € erlassen.

Bei einer anschließenden Prüfung der Zinsberechnung des TMLNU hat der Rechnungshof beanstandet, dass das Ministerium die für die

Landesgartenschau bestimmten Eigenmittel der Stadt Nordhausen nicht angemessen berücksichtigte. Die Berechnung der Zinsforderung war entsprechend zu korrigieren.

Das TMLNU folgte der Feststellung des Rechnungshofs und erhöhte die Forderung gegenüber der Stadt Nordhausen auf insgesamt 61.590 €. Es entsprach damit dem Anliegen der Finanzkontrolle, die nicht fristgerechte Mittelverwendung durch Zinsforderungen zu sanktionieren und dabei die Eigenmittel der Stadt ordnungsgemäß zu berücksichtigen. Die Mittel sind zwischenzeitlich dem Landeshaushalt wieder zugeführt.

**27 Zuwendungen für Flurbereinigungsverfahren an einen öffentlich-rechtlichen Verband
(Kap. 09 03)**

Der Freistaat gewährte einem öffentlich-rechtlichen Verband für die Ausführungskosten der Neuordnung ländlichen Grundbesitzes (Flurbereinigung) Zuwendungen.

Der Rechnungshof hat im Jahre 2007 die Verwendung der Zuwendungen geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass der Verband aus den erhaltenen Zuwendungen aufgrund der sich über mehrere Jahre erstreckenden Verfahrensdauer der Flurbereinigung eine Rücklage bildete. Diese belief sich Ende des Jahres 2005 auf einen Betrag i. H. v. rund 1,5 Mio. €. Hieraus erzielte der Verband Zinserträge i. H. v. insgesamt 484 T€.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Zuwendungsempfänger erhaltene Fördermittel nicht an den Freistaat zurückgab, obwohl absehbar war, dass der Zweck bei einigen sich stark verzögern-

den Flurbereinungsverfahren mittelfristig nicht erreichbar war. Daher hat der Rechnungshof das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU) als Zuwendungsgeber aufgefordert, die in die Verbandseinlage geflossenen, nicht verwendeten Fördermittel und die dem Verband daraus erwachsenen Zinserträge zurückzufordern.

Der Forderung des Rechnungshofs folgend hat das TMLNU die zum 31. Dezember 2007 noch vorhandenen Verbandseinlagemittel i. H. v. knapp 720 T€ zurückgefordert. Zinsen für die nicht verwendeten Zuwendungen hat das Ministerium gemäß seiner Stellungnahme nicht geltend gemacht, da dem Verband kein Verschulden für den verzögerten Mittelabfluss zur Last gelegt werden könne. Zudem würde eine Zinsrückzahlung den Verband wirtschaftlich gefährden und damit die Existenz einer leistungsfähigen Institution mit 70 Arbeitsplätze bedrohen.

Der Rechnungshof begrüßt die inzwischen erfolgte Rückzahlung der verbliebenen Verbandseinlagemittel und erkennt die Ermessensgründe des TMLNU für einen Verzicht auf Zinsforderungen an. Durch die Umstellung auf eine nachschüssige Zuwendungsgewährung ab dem Jahre 2000 sind im Übrigen Mängel der genannten Art zukünftig nicht mehr zu erwarten.

**28 Leistungen nach dem Wohngeldgesetz in einem Thüringer Landkreis
(Kapitel 10 03)**

Im Auftrag des Landes bewilligen die Landkreise und kreisfreien Städte Wohngeld entsprechend SGB II.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle (SRPSt) Suhl hat im Jahr 2006 bei fünf Thüringer Wohngeldstellen die Wohngeldleistungen geprüft.

Bei einer Wohngeldstelle hat sie festgestellt, dass mehr als 80 v. H. der geprüften Bewilligungen fehlerhaft waren. Überwiegend hatte sie zu hohe Leistungen bewilligt.

Hauptursache für die Fehlerhäufigkeit war die Reduzierung des Personals aufgrund einer Organisationsuntersuchung durch eine Unternehmensberatung. Aufgrund der Untersuchung wurde die Zahl der Sachbearbeiter im Wohngeldbereich verringert. Dadurch hatte im Vergleich zum Bundesdurchschnitt jeder Bearbeiter fast die doppelte Zahl von Anträgen zu bearbeiten. Die Fehlerquote erhöhte sich dadurch überdurchschnittlich. Außerdem trugen häufiger Personalwechsel und unzureichende Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter zur erhöhten Fehlerhäufigkeit bei.

Der Landkreis hat zum 1. Oktober 2007 den Personalbestand der Wohngeldstelle dem Bundesdurchschnitt angepasst. Außerdem stellte die Leitung der Wohngeldstelle auch die anderen aufgezeigten Mängel ab.

Damit wurden fehlerhafte Wohngeldbewilligungen korrigiert und ein finanzieller Schaden i. H. v. rd. 35 T€ vermieden. Der Landkreis hat damit dem Anliegen der Finanzkontrolle entsprochen.

**29 Gewährte Städtebaufördermittel für ein Sanierungsgebiet
(Kapitel 10 04)**

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera hat im Jahr 2005 im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs die im Zeitraum von 1996 bis 2003 einer Stadt gewährten Zuwendungen für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen geprüft.

Dabei hat sie festgestellt, dass Zuwendungen nicht zweckentsprechend eingesetzt worden waren. Die für die Sanierung von öffentlichen und privaten Gebäuden bestimmten Fördermittel wurden zum Teil für andere Maßnahmen, wie der Herstellung von Parkplätzen, verwendet. Zudem hatte der Zuwendungsempfänger Einnahmen aus der Vermietung und Verpachtung sowie die in Anspruch genommene Investitionszulage in den Verwendungsnachweisen zum Teil unvollständig oder gar nicht angegeben.

Ferner hatte die Stadt die Fördermittel nicht fristgerecht verwendet.

Das TLVwA hat aufgrund der Beanstandungen der Finanzkontrolle Städtebaufördermittel i. H. v. rd. 163 T€ zurückgefordert, die die Stadt zwischenzeitlich zurückgezahlt hat.

Damit wurde dem Anliegen der Rechnungsprüfung entsprochen.

**30 Förderung des Honorars für Sanierungsträger im Rahmen der
Städtebauförderung
(Kapitel 10 04)**

Das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) fördert Ausgaben, die den Gemeinden entstehen, soweit sie sich bei der Vorbereitung und Durchführung von Sanierungsmaßnahmen im Rahmen des Städtebaus eines Sanierungsträgers bedienen. Der Umfang der Aufgaben

des Sanierungsträgers wird in Verträgen geregelt; die Vergütung ist frei vereinbar. Die Thüringer Städtebauförderrichtlinien enthalten keine Angaben über die zuwendungsfähigen Ausgaben hinsichtlich des Umfangs der Sanierungsträgerleistungen und deren Vergütung.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle (SRPSt) Suhl hat im Jahr 2005 im Auftrag des Rechnungshofs die unterschiedliche Vertragsgestaltung und die vereinbarte Vergütung in 30 Fällen geprüft. Dabei hat sie festgestellt, dass Gemeinden nicht erforderliche Sanierungsträgerleistungen vereinbart hatten und gleiche Sanierungsträgerleistungen von den Gemeinden unterschiedlich vergütet worden waren. Zum Teil hatten Gemeinden überhöhte und vom TLVwA entsprechend geförderte Honorare gezahlt.

Die SRPSt hat dem zuständigen Ministerium empfohlen, eindeutige Kriterien hinsichtlich der zuwendungsfähigen Ausgaben von Sanierungsträgerleistungen und -honoraren in die Thüringer Städtebauförderrichtlinien aufzunehmen.

Das TMBV ist dieser Empfehlung gefolgt. Honorare für Sanierungsträger sollen künftig unabhängig von der Vertragsgestaltung als Zeithonorar auf Grundlage der Thüringer Allgemeinen Verwaltungskostenordnung (ThürAllgVwKostO) gefördert werden.

Die Umsetzung ist mit dem Inkraftsetzen der Städtebauförderrichtlinien im Jahr 2008 geplant.

Rudolstadt,

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Kalusche

Braun

Behrens

Entwicklung ausgewählter finanzwirtschaftlicher Kennzahlen

Nachfolgend sind einige wichtige finanzwirtschaftliche Kennzahlen für die Haushaltsjahre 2000 bis 2007 im Vergleich der neuen Länder dargestellt:

Schaubild 5

Nettokreditaufnahme der Haushaltsjahre 2000 - 2007 je Einwohner in €

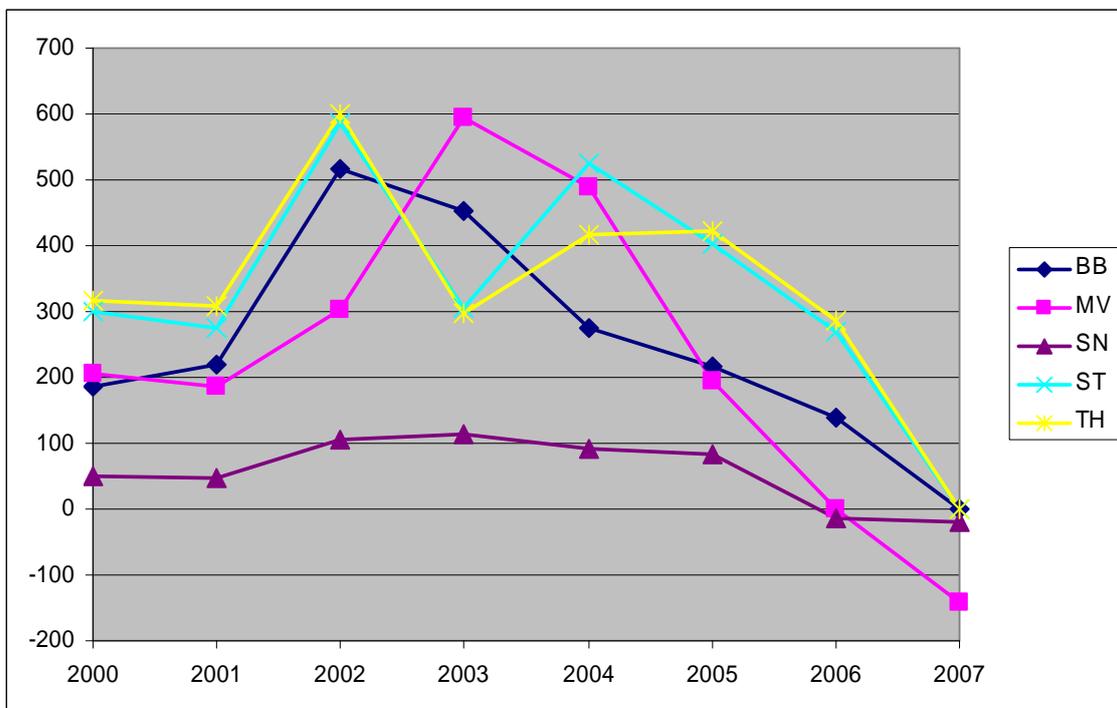
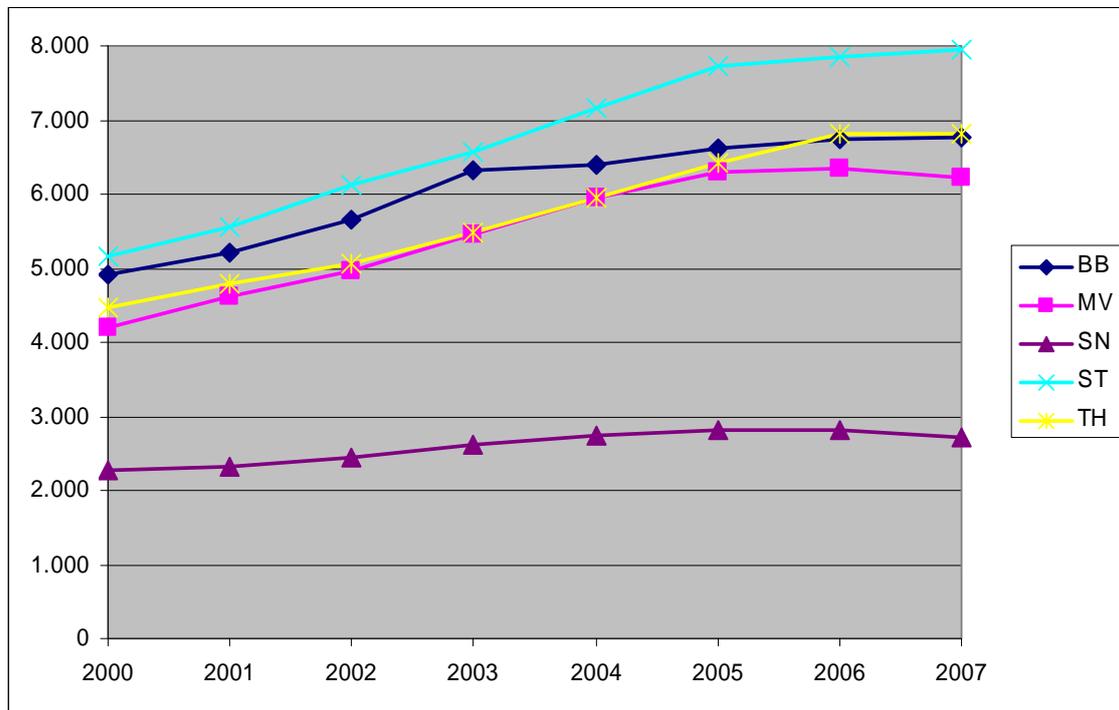


Schaubild 6

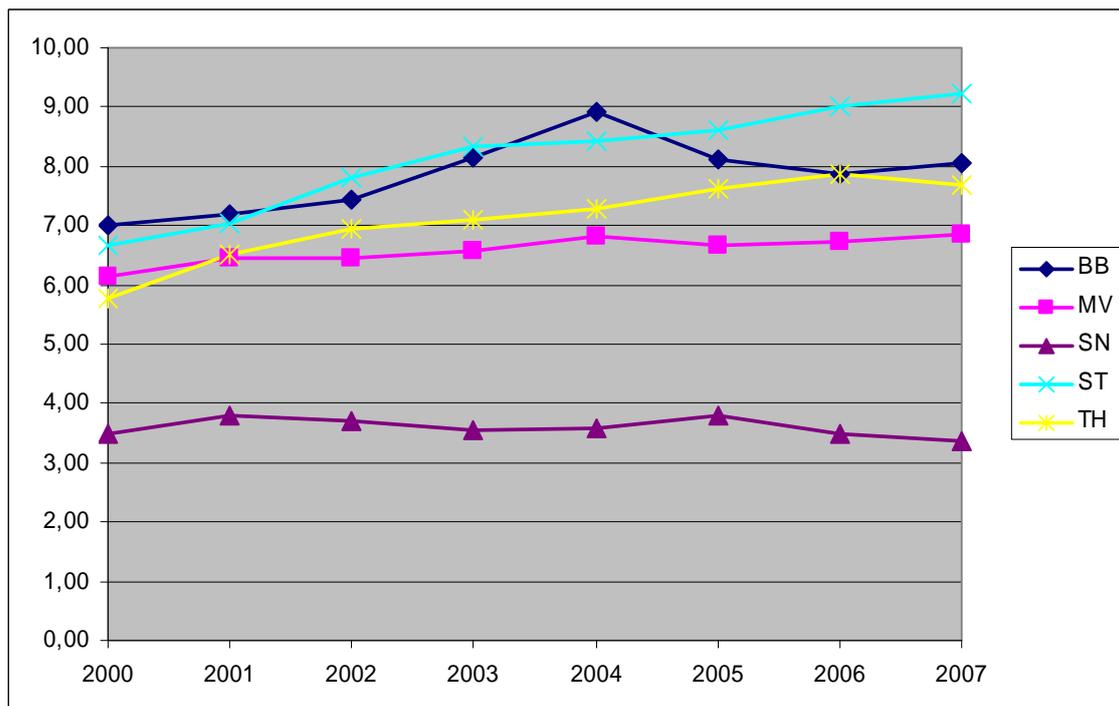
**Kreditmarktschulden in den Haushaltsjahren 2000 – 2007
je Einwohner in €*)**



*) Pro-Kopf-Verschuldung.

Schaubild 7

Zins-Ausgaben-Quote der Haushaltsjahre 2000 – 2007 in v. H. *)



*) Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben.

Schaubild 8

Personalausgaben der Haushaltsjahre 2000 – 2007 je Einwohner in €

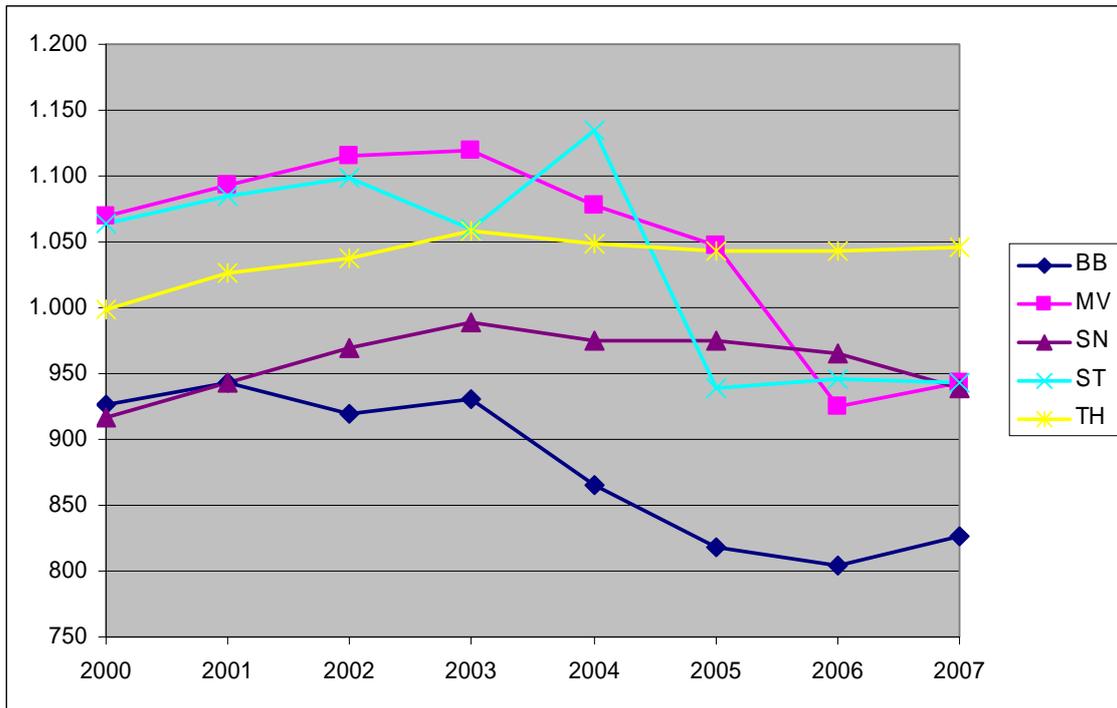


Schaubild 9

Sächliche Verwaltungsausgaben der Haushaltsjahre 2000 – 2007 je Einwohner in €

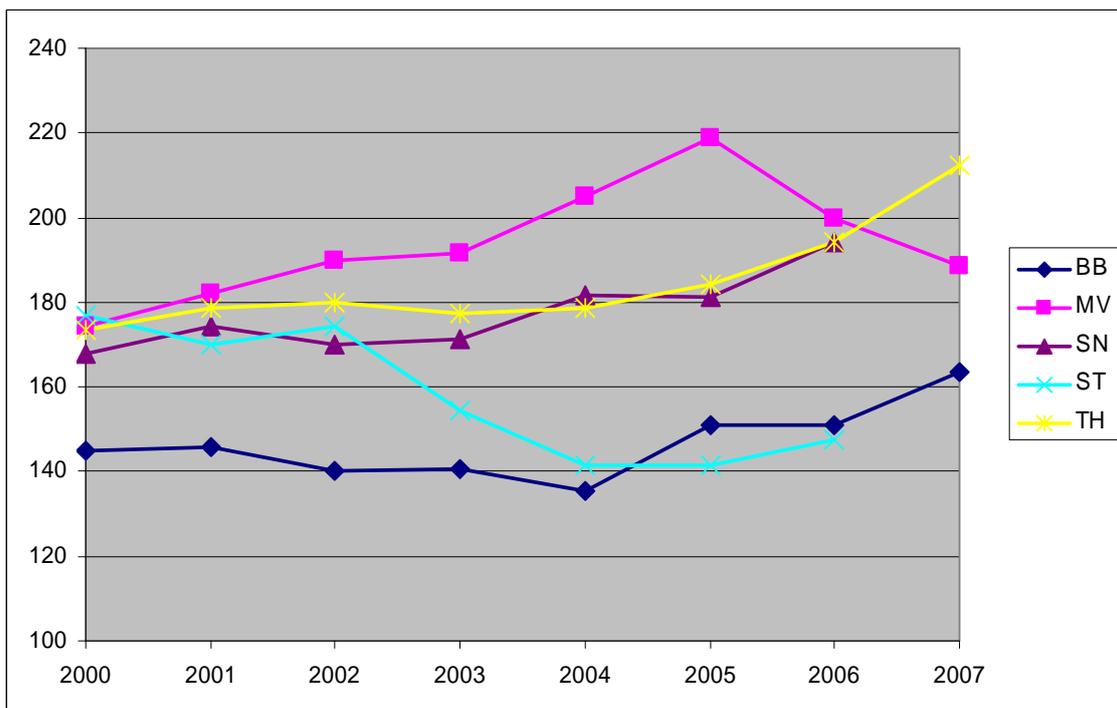


Schaubild 10

Investitionsausgaben der Haushaltsjahre 2000 – 2007 je Einwohner in €

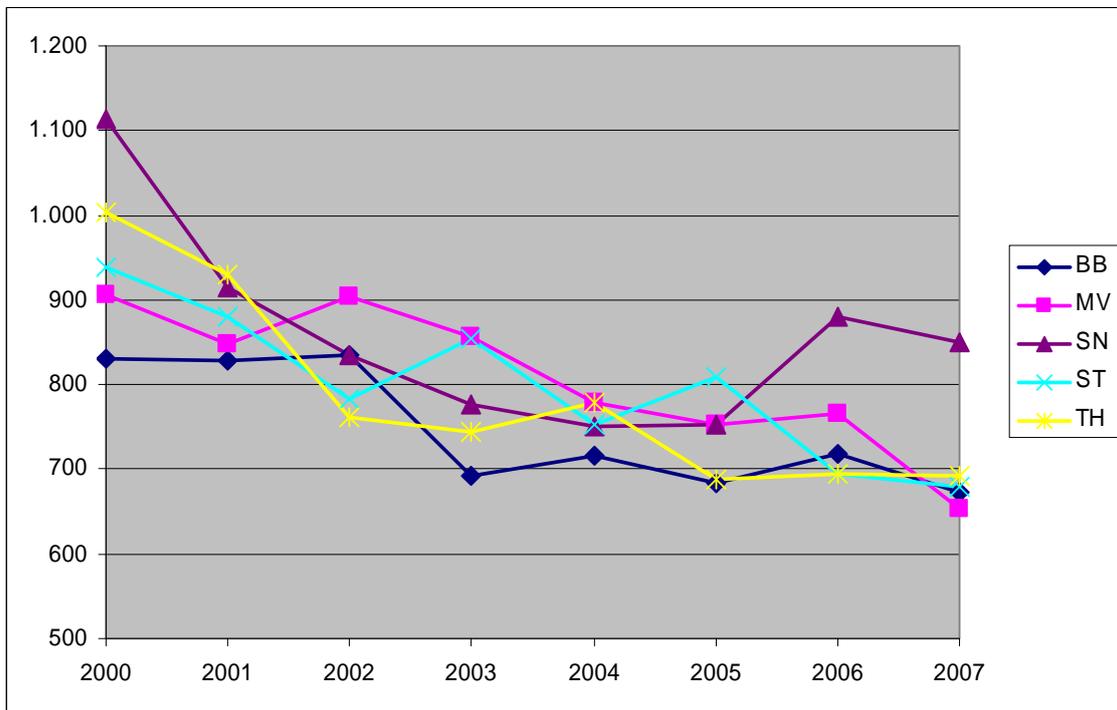
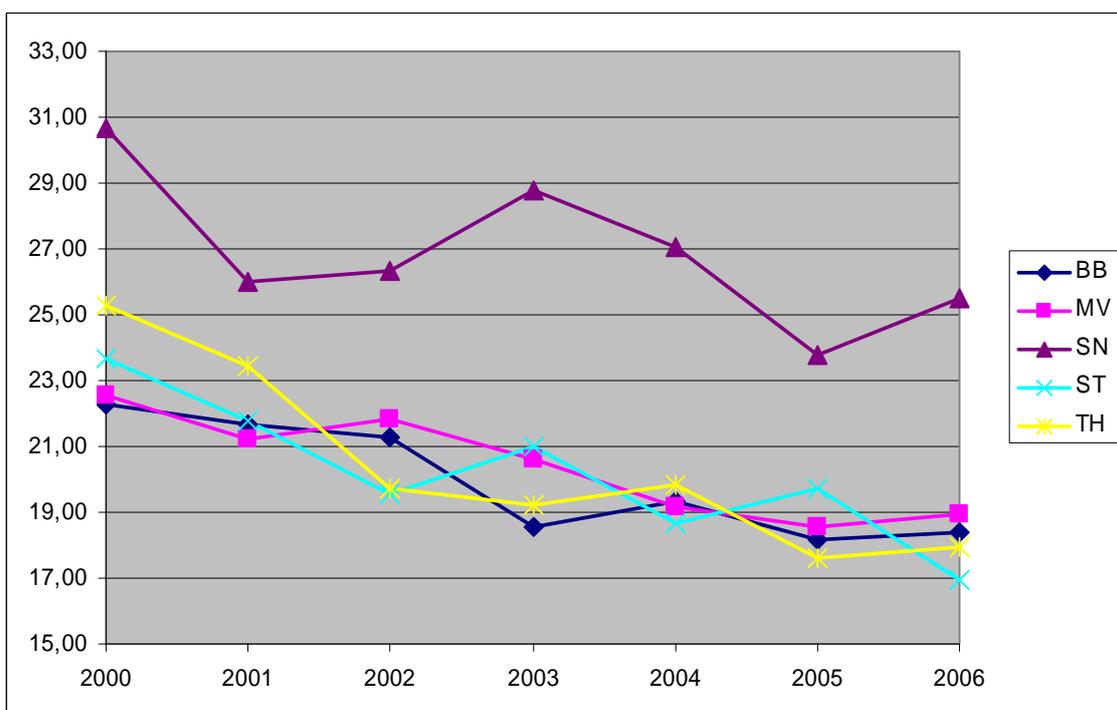
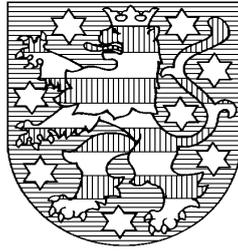


Schaubild 11

Investitionsquote der Haushaltsjahre 2000 – 2007 in v. H. *)



*) Anteil der Ausgaben für Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben.



Der Präsident des
Thüringer Rechnungshofs

J a h r e s b e r i c h t 2 0 0 8

der Abteilung

Überörtliche Kommunalprüfung

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs
Überörtliche Kommunalprüfung
Alte Chaussee 71, 99102 Erfurt
Telefon: 0361 34391-601
Fax: 0361 34391-603
E-mail: poststelle@trhk.thueringen.de

Abkürzungsverzeichnis

ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AHG	Altschuldenhilfegesetz
AktG	Aktiengesetz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
Gr	Gruppe im Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden
GrStG	Grundsteuergesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HVA B-StB	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau
i.H.v.	in Höhe von
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Nahverkehr
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
ThRHG	Gesetz über den Thüringer Rechnungshof
ThürGemHV	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise (Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz)
ThürStAnz	Thüringer Staatsanzeiger
TMBLM	Thüringer Ministerium Bau, Landesentwicklung und Medien
Tn.	Textnummer
UGr	Untergruppe im Gruppierungsplan für die Haushalte der Gemeinden
v.H.	vom Hundert

VbE	Vollbeschäftigteneinheit
VHB	Vergabehandbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
VHB (EFB-Preis)	Vergabehandbuch (Einheitliche Form Blätter-Preis)
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A
VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen - Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen -
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VV	Verwaltungsvorschriften
ZTV La-StB	Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für Landschaftsbauarbeiten im Straßenbau

Inhaltsverzeichnis

		Seite
1	Gesetzliche Grundlagen	8
2	Personal, Organisation	8
3	Prüfungsgegenstände, Beratung und Gutachten	9
4	Prüfungsverfahren	12
5	Prüfungstätigkeit	12
6	Zusammenfassung der Ergebnisse der überörtlichen Rechnungsprüfung	13
7	Zusammenfassung der Ergebnisse der Kassenprüfungen	15
Bemerkungen zu geprüften Kommunen		
8	Entwicklung des Stadtumbaus	16
8.1	Vorbemerkung	16
8.2	Notwendigkeit der Förderung des Städtebaus	17
8.3	Wohnraumentwicklung in den Städten	18
8.4	Programm Stadtumbau Ost	19
8.5	Stadtumbau in Thüringen	20
8.6	Situation und Aufgaben der Kommunen	22
8.7	Innenstadtentwicklung und/oder zukunftsfähige Plattenbauten	25
8.8	Situation und Reaktion der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen	28
8.9	Aufgaben für die Zukunft	31
9	Kommunale Betätigung an Flug- und Verkehrslandeplätzen Allgemeine Einschätzung zur Entwicklung der Verkehrslandeplätze in Thüringen	34

10	Ergebnisse aus Prüfungen des kommunalen Bauwesens	37
10.1	Vergabestatistik	38
10.2	Interne Vergaberichtlinien für die Bauverwaltung	39
10.3	Kennzeichnung von Angeboten zur Sicherheit vor Manipulationen	40
10.4	Vergabevermerke	41
10.5	Förmliche Verpflichtung von freiberuflich Tätigen	43
10.6	Vertragsgestaltungen	44
10.7	Wertung von Mischangeboten	44
10.8	Pauschalierungen bei der Abrechnung von Tiefbauleistungen	46
10.9	Verfahren zur Vergabe von Bau- und Lieferleistungen	50
11	Sparsamer Energie- und Medienverbrauch	50
12	Stundung von Grundsteuern, ohne dass die Voraussetzungen erkennbar vorlagen	54
13	Bibliotheksbetrieb nur mit Zuschüssen aufrechtzuerhalten	56
14	Nichtbeachtung der rechtlichen Vorgaben zur Aufstellung des Jahresabschlusses einer kommunalen Gesellschaft	57
15	Abschluss eines unwirtschaftlichen Reinigungsvertrages	59
16	Leistung von unzulässigen über- und außerplanmäßigen Ausgaben	61
17	Zahlung eines HOAI-Honorars ohne rechtlichen Grund	62
18	Nichtergreifen von haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen trotz absehbar nicht eingehender geplanter Einnahmen	64

19	Zahlung einer Bauforderung ohne entsprechende Gegenleistung	66
20	Übersausstattung mit Kopiergeräten	70
21	Unangemessene Ausstattung von Dienstzimmern	72
22	Abgabe an die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde	73

Anmerkungen:

Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

Zum Zwecke einer einheitlichen Darstellung von Geldbeträgen werden diese ausschließlich in Euro ausgewiesen.

Vorbemerkung:

Die Überörtliche Kommunalprüfung legt nachfolgend ihren vierten Jahresbericht vor. Die Ergebnisse beziehen sich im Wesentlichen auf den Prüfungszeitraum 2001 bis Mitte 2006. Die Tn. 1 bis 5 beinhalten allgemeine Informationen, Tn. 6 und 7 enthalten die Zusammenfassung der überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfungen und ab Tn. 8 werden Bemerkungsbeiträge von grundsätzlicher Bedeutung dargestellt.

1 Gesetzliche Grundlagen

Die überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfungen als Teil der Finanzkontrolle der Kommunen finden ihre rechtlichen Grundlagen in §§ 83 und 84 Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) und im Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz (ThürPrBG).

Nach dem Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz obliegen die überörtliche Rechnungsprüfung nach §§ 83, 84 Abs. 1 bis 4 ThürKO und die überörtliche Kassenprüfung nach §§ 83, 84 Abs. 5 ThürKO dem Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs.

2 Personal, Organisation

Dem Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs sind zur Wahrnehmung seiner kommunalen Prüfungsaufgaben derzeit 25 Mitarbeiter zugeordnet. Die beim Thüringer Rechnungshof eingerichtete Abteilung "Überörtliche Kommunalprüfung" hat ihren Dienstsitz in Erfurt.

Das Gesetz ermöglicht dem Präsidenten, je nach Erfordernis weitere Bedienstete des Rechnungshofs heranzuziehen. Die Prüfer im Sinne des Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetzes sind Prüfungsbeamte gemäß § 3 Abs. 2 ThRHG. Des Weiteren kann der Präsident nach § 1 Abs. 3 ThürPrBG auch geeignete Dritte, wie beispielsweise

öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, mit den überörtlichen Prüfungen beauftragen.

Die bautechnischen Prüfungen werden seit Januar 2006 durch die auch für die staatliche Bauprüfung zuständige Abteilung des Thüringer Rechnungshofs (Prüfungsabteilung V) wahrgenommen.

3 Prüfungsgegenstände, Beratung und Gutachten

Die überörtlichen Prüfungen gliedern sich in die überörtliche Rechnungsprüfung und die überörtliche Kassenprüfung. Die Kosten dieser Prüfungen werden grundsätzlich vom Land getragen.

Die überörtliche Rechnungsprüfung erstreckt sich über den Prüfungsinhalt nach § 84 ThürKO hinaus auf

- die dauernde Leistungsfähigkeit der geprüften Körperschaft, insbesondere ob eigene Einnahmemöglichkeiten erschlossen und ausgeschöpft wurden (vgl. § 54 ThürKO),
- die wirtschaftliche Führung der kostenrechnenden Einrichtungen (§ 12 ThürGemHV), der Eigenbetriebe und Krankenhäuser und
- die wirtschaftliche Abwicklung von Investitionen und deren Folgekosten für die Kommune.

Die überörtliche Rechnungsprüfung soll fünf Jahresrechnungen umfassen. Ab dem Jahr 2008 werden demzufolge in der Regel die Jahresrechnungen ab dem Jahr 2002 geprüft. Sie kann sich rückwirkend bis auf das Haushaltsjahr 1995, in begründeten Ausnahmefällen auch auf frühere Haushaltsjahre erstrecken. Doppelprüfungen, d. h. Prüfungen durch die Überörtliche Kommunalprüfung nach vorangegangener Prüfung des gleichen Sachverhalts durch die örtlichen Rechnungsprüfungsämter, werden - soweit eine intensivere Prüfung nicht erforderlich erscheint - auf Stichproben beschränkt.

Generell wird von der Überörtlichen Kommunalprüfung aber nachverfolgt, ob die Betroffenen Beanstandungen vorangegangener Prüfungen der örtlichen Rechnungsprüfungsämter abgeholfen haben.

Die Überörtliche Kommunalprüfung prüft seit Beginn des Jahres 2002 die Gemeinden, Städte, Verwaltungsgemeinschaften, Landkreise und Zweckverbände vorwiegend im Wege so genannter Einzelprüfungen. Diese Prüfungen haben sich in der Vergangenheit bewährt. Um künftig noch aussagefähigere und belastbarere Ergebnisse aus den Prüfungen zu erhalten, werden zusätzlich vergleichende oder Querschnittsprüfungen zu Schwerpunktthemen¹ erfolgen. Dadurch kann der Kreis der geprüften kommunalen Körperschaften ausgedehnt werden. Die Erkenntnisse aus den vergleichenden Prüfungen können auch für die nicht unmittelbar von der Prüfung betroffenen Körperschaften nutzbar gemacht werden. In diesem Zusammenhang gewinnt auch die Einschaltung externen Sachverständigen an Bedeutung.

Im Prüfungszeitraum hat die Überörtliche Kommunalprüfung eine Querschnittsprüfung zum Internetauftritt und E-Government Thüringer Kommunen auf freiwilliger Basis durchgeführt. Hintergrund für die Querschnittsprüfung ist, dass sich auch Kommunen zunehmend über das Medium Internet präsentieren. Mit der Querschnittsprüfung hat sich die Überörtliche Kommunalprüfung einen Überblick über die Nutzung des Internet durch die Kommunen und ggf. vorhandene Folgenutzungen verschafft. Für die Prüfung wurden in einem ersten Schritt alle Thüringer Kommunen – bei Verwaltungsgemeinschaftsangehörigen bzw. beauftragenden Gemeinden nur die Verwaltungsgemeinschaften bzw. erfüllenden Gemeinden, insgesamt 267 Stellen – gebeten, an einer online durchgeführten Orientierungserhebung teilzunehmen. Von 1.098 erreichten Kommunen haben 708 Kommunen (64,48 % aller Kommunen) reagiert, von diesen haben 639 Kommunen (58,20 % aller Kommunen) den Online-Fragebogen verwertbar ausgefüllt. Von den 639 Kommunen verfügen 278 Kommunen über einen Internetauftritt. Aus diesem Kreis wurden dann auf der Grundlage einer Auswertung der Orientierungserhebung unter Bildung von vier Vergleichsringen (Landkreise,

¹ Mit dem Jahresbericht 2007 hat der Präsident des Thüringer Rechnungshofs die Ergebnisse der ersten Querschnittsprüfung zu den Strukturen und Aufgaben kommunaler Bauhöfe vorgestellt.

kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte, Verwaltungsgemeinschaften) 16 Kommunen für die eigentliche Querschnittsprüfung ausgewählt.²

Die überörtliche Kassenprüfung nach § 84 Abs. 5 ThürKO umfasst insbesondere

- die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte,
- die ordnungsgemäße Einrichtung der Kassen und
- das Zusammenwirken der Kassen mit der Verwaltung.

Darüber hinaus erstreckt sie sich auf die Verwahrung von Wertgegenständen und anderen Gegenständen.

Nach § 5 ThürPrBG ist die Beteiligung der Überörtlichen Kommunalprüfung für den Fall geregelt, dass in Bereichen des Finanzwesens, aber auch in den übrigen Aufgabenbereichen der kommunalen Körperschaften Informationstechnik zum Einsatz kommen soll. Sie ist in diesen Fällen bereits in der Konzeptionsphase zu beteiligen und hat die Möglichkeit, das Verfahren begleitend zu prüfen (ex ante Prüfung).

Schließlich eröffnet das ThürPrBG der Überörtlichen Kommunalprüfung nach § 1 Abs. 4 die Möglichkeit der Beratung kommunaler Körperschaften. Die Beratung erfolgt stets auf Antrag der Körperschaft; die Prüfungsgeschäfte dürfen dadurch nicht beeinträchtigt werden. Die Kosten der Beratung trägt die beantragende Körperschaft, soweit die Beratung nicht im Rahmen einer überörtlichen Prüfung erfolgt. Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs kann die Beratung auch Dritten übertragen.

Das für Kommunalrecht zuständige Ministerium kann den Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs ersuchen, Gutachten zur kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erstellen (vgl. § 1 Abs. 5 ThürPrBG).

² Der Thüringer Rechnungshof veröffentlicht die Ergebnisse der Prüfung unter seiner Internetadresse www.rechnungshof.thueringen.de.

4 Prüfungsverfahren

Das Prüfungsverfahren ist so ausgestaltet, dass die Überörtliche Kommunalprüfung dem gesetzlichen Vertreter der geprüften Körperschaft im Anschluss an die örtlichen Erhebungen die Prüfungsfeststellungen durch Übersendung eines Entwurfs des Prüfungsberichtes mitteilt und ihm die Gelegenheit zur Stellungnahme (Anhörung nach § 4 Abs. 3 ThürPrBG) gibt. Danach werden die Ergebnisse in einem Prüfungsbericht zusammengefasst, der an den gesetzlichen Vertreter der geprüften Körperschaft und an die Rechtsaufsichtsbehörde der geprüften Körperschaft übersandt wird.

Bleiben Prüfungsbeanstandungen unausgeräumt, werden diese zur Erledigung der Rechtsaufsichtsbehörde mitgeteilt. Diese entscheidet über die weitere Veranlassung nach eigenem Ermessen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 ThürPrBG). Eine Beteiligung der Überörtlichen Kommunalprüfung an diesem Entscheidungsprozess sieht das Gesetz nicht vor.

5 Prüfungstätigkeit

Die Überörtliche Kommunalprüfung ist zuständig für die Prüfung von 17 Landkreisen, 6 kreisfreien Städten, 968 Gemeinden, 87 Verwaltungsgemeinschaften und 115 Zweckverbänden.

Seit der letzten Berichterstattung im September 2007 wurden neben der bereits unter Tn. 3 erwähnten Querschnittsprüfung die nachfolgenden Prüfungen durchgeführt:

5.1 Rechnungsprüfungen

Geprüfte Körperschaften	Anzahl der geprüften Jahresrechnungen
2 Landkreise	17
2 Verwaltungsgemeinschaften	17
8 Kreisangehörige Gemeinden	74

Im Rahmen der überörtlichen Rechnungsprüfung wurden die geprüften Körperschaften auch zu Fragen der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Verwaltungsorganisation beraten.

Eine weitere Prüfung beim Sozialamt einer kreisfreien Stadt und bei der ARGE am Sitz der kreisfreien Stadt erstreckte sich auf den Vollzug des SGB XII bzw. des SGB II im Zeitraum 2005 und 2006.

5.2 Überörtliche Kassenprüfungen

Es wurden 34 Prüfungen der Kassen und Zahlstellen, die vorher nicht angekündigt werden und in der Regel alle fünf Jahre erfolgen, durchgeführt.

5.3 Prüfungen im Bereich Bau, Technik und Umwelt

Im Bereich Bau, Technik und Umwelt prüfte die Überörtliche Kommunalprüfung zu folgenden Themen:

Prüfungsthema	Anzahl der geprüften Körperschaften
• Entwicklung des Stadtumbaus	16 Gemeinden
• Kommunale Betätigung an Flug- und Verkehrslandeplätzen	8 Landkreise, 14 Gemeinden
• Prüfung des Bauwesens	23 Gemeinden
• Sparsamer Energie- und Medienverbrauch	13 Gemeinden

6 Zusammenfassung der Ergebnisse der überörtlichen Rechnungsprüfung

Im Rahmen der überörtlichen Rechnungsprüfung war auch im Berichtsjahr wieder eine Vielzahl von Sachverhalten mit zum Teil erheblichen finanziellen Auswirkungen zu beanstanden. Soweit Feststellungen mit konkreten Zahlen unterlegt werden können,

ist zwischen solchen mit

- a) direkten wirtschaftlichen Auswirkungen,
- b) Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis selbst und
- c) sonstigen Auswirkungen

zu unterscheiden.

Nach einer überschlägigen Berechnung können die finanziellen Auswirkungen für den von diesem Jahresbericht erfassten Zeitraum wie folgt beziffert werden:

zu a)

Unnötige Investitionen	10.000 €
Fehlinvestitionen	5.000.000 €
Unnötige Sachkosten	1.731.400 €
Nicht erhobene Beiträge, Gebühren, Steuern	52.000 €
Sonstige nicht erhobene Einnahmen	79.253 €
Mögliche Personalkosteneinsparungen	274.000 €
<u>Sonstige Vermögensschäden</u>	<u>5.650.922 €</u>
Summe	12.797.575 €

zu b)

Unzulässige Bildung von Haushaltsresten	9.888.584 €
<u>Unzulässige Ausbuchungen auf Fehlbeträge</u>	<u>11.685.847 €</u>
Summe	21.574.431 €

zu c)

Unzulässige Kreditaufnahme und -verwendung	16.574.712 €
--	--------------

7 Zusammenfassung der Ergebnisse der Kassenprüfungen

Im Berichtszeitraum wurden - wie bereits erwähnt - 34 Kassen unvermutet geprüft. Der überwiegende Teil der Beanstandungen betraf wie in den vorangegangenen Jahren organisatorische, formale und Kassensicherheitsbelange (z. B. Unterschriftenbefugnis, Verletzung des Vier-Augen-Prinzips). Dabei fiel auf, dass bei zahlreichen Kassen keine ausreichenden Schutzmaßnahmen für die Kassenbediensteten getroffen wurden. Dies betrifft u.a. fehlenden Blickschutz auf den Bargeldbestand, einen "übersprungsicheren" Tresen bis hin zu Alarmierungseinrichtungen.

Beanstandungen gab es weiterhin aufgrund nicht zeitnaher Buchungen von Einnahmen und Ausgaben sowie einer nicht zeitgerechten Erstellung der vorgeschriebenen Tagesabschlüsse. Darüber hinaus waren noch immer der Einsatz nicht freigegebener (lizenzierter) EDV-Programme und fehlende Dienstanweisungen für die ADV-Anwendung zu beanstanden.

Auch werden Rücklagenmittel in einigen Fällen immer noch als Verwahrgeld im Kassenbestand geführt, obwohl sie nicht zur Kassenbestandsverstärkung herangezogen werden; allerdings ist hier die Häufigkeit im Verhältnis zu den Vorjahren rückläufig.

Auffällig bleibt - wie in den letzten Jahren -, dass örtliche Kassenprüfungen gemäß § 82 Abs. 3 ThürKO nicht ausreichend durchgeführt werden.

Bemerkungen zu geprüften Kommunen

8 Entwicklung des Stadtumbaus

8.1 Vorbemerkung

Bei der Prüfung der städtebaulichen Entwicklung sowie der Umsetzung von Städtebauförderprogrammen zum Stadtumbau-Ost in den Kommunen wurden in 16 Gemeinden örtliche Erhebungen durchgeführt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Feststellungen aus 3 Städten mit einer vergleichbaren Größenordnung von rd. 25.000 bis 30.000 Einwohnern. Diese Städte haben aufgrund unterschiedlicher Ausgangslagen individuelle Lösungen erarbeitet, um die jeweiligen gesellschaftlichen Probleme zu bewältigen. Diesen Städten ist gemeinsam, dass sie einer wegbrechenden Industrie, Abwanderung und einem Geburtendefizit sowie einer älter werdenden Bevölkerung ausgesetzt sind. Der Wohnungsleerstand konzentrierte sich auf die Wohnungen der großen Wohnungsunternehmen in den Plattenbaugebieten. Um die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte zu sichern, waren Angebotsüberhänge zu reduzieren sowie die Innenstädte und die vom Rückbau betroffenen Stadtgebiete aufzuwerten. Die Städte hatten in den Wohnungsunternehmen engagierte Partner gefunden, mit denen sie städtebauliche Planungen für eine zukunftssichere Stadtentwicklung umgesetzt haben.

Auch die Wohnungsgenossenschaften beteiligten sich an der Untersuchung, obwohl diese Unternehmen üblicherweise nicht in die Erhebungen einbezogen werden, da sie keine Unternehmen der geprüften Kommunen sind. In allen Beispielen wirkten die Akteure - auch, wenn sie mitunter Konkurrenzunternehmen auf dem Wohnungsmarkt sind - miteinander und mit der Stadt eng zusammen; es verbindet sie die Sorge um das Wohlergehen ihrer Mieter und der Einwohner, die Überlebensfähigkeit der Unternehmen und die Zukunft ihrer Städte.

8.2 Notwendigkeit der Förderung des Städtebaus

Anfang der 90er Jahre wiesen die Gebäude in den geprüften Städten ungepflegte Fassaden auf, die Bausubstanz war teilweise verfallen. Die Straßen und Plätze waren zum Teil erheblich geschädigt. Infolge fehlender Ortsumgehungen wurde der stark gestiegene Verkehr durch die Innenstädte geleitet. Fehlende Parkplätze verschlechterten die Aufenthaltsqualität durch erhöhten Park-Such-Verkehr.

Ein Teil der innerstädtischen öffentlichen und privaten Gebäude standen unter Einzeldenkmalschutz und die Stadtkerne unter Ensembleschutz. Diese historisch wertvolle Bausubstanz war durch jahrelangen Sanierungs- und Modernisierungstau unattraktiv geworden und teilweise unbewohnbar. Ein großer Teil der Einwohner wohnte in den moderneren Plattenbausiedlungen, die in der Nähe der Industriestandorte an den Stadträndern entstanden waren. Obgleich in den Städten Gebäude leer standen, herrschte Wohnungsmangel und die Nachfrage nach modernem Wohnraum stieg weiter an. In einer Stadt wurden im Jahr 1990 noch Plattenbauten fertig gestellt, die sofort bezogen wurden.

Auf die große Wohnungsnachfrage reagierte der Bund mit verschiedenen Förderprogrammen und steuerlichen Anreizen und regte die Bevölkerung zum Wohnungsneubau und zur Wohnungsmodernisierung an. Die Städtebauförderung in den alten Ländern wurde eingestellt und die Fördermittel auf die neuen Länder konzentriert.

8.3 Wohnraumentwicklung in den Städten

Durch den Wohnungsneubau und die Bevölkerungsabwanderung entstand ein deutliches Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage. Dass dieser Trend nicht mehr umkehrbar war, wurde erst Ende der 90er Jahre bewusst wahrgenommen. Im Durchschnitt standen im Jahr 1999 genauso viele Wohnungen leer, wie bis dahin neu erbaut worden waren. Insbesondere bei den großen Wohnungsunternehmen war der Leerstand angestiegen. Er betrug in Thüringen rd. 14,6 v. H. und lag damit geringfügig über dem Durchschnitt der neuen Länder mit 14,4 v. H. Im Vergleich hierzu lag in den alten Bundesländern die Leerstandsquote im vergleichbaren Zeitraum bei 2,2 v. H.

Die geprüften Städte wiesen an den Stadträndern mehrere Wohnbaulandflächen aus, die vor allem den Bedarf nach selbst genutztem Wohnraum befriedigten. Rund die Hälfte der Mietwohnungen wurde von den jeweiligen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen verwaltet. Diese investierten in die Sanierung und Modernisierung ihres Wohnungsbestandes, um die Attraktivität ihrer Plattenbauten zu erhöhen. Zugleich erfolgte eine Aufwertung der Innenstädte. Mit Förderprogrammen und Steuererleichterungen wurden vor allem private Eigentümer angeregt, neue Wohnungen in den Innenstädten zu errichten sowie Dachgeschosse auszubauen und Wohnungsmodernisierungen zu betreiben.

Jedoch stieg mit der seit Beginn der 90er Jahre wegbrechenden Industrie in den geprüften Städten die Abwanderung der jungen und arbeitsfähigen Bevölkerung. Zusätzlich zu diesen Wanderungsverlusten führten niedrige Geburtenraten zu einer negativen Bevölkerungsentwicklung. In den Plattenbaugebieten und in den Stadtkernen nahm der Wohnungsleerstand zu, weil die einkommensstarken Einwohner sich in neu entstandenen Wohngebieten an den Stadträndern angesiedelt hatten. Insbesondere aufgrund des in den

Jahren 1988 bis 1994 erfolgten Geburtenrückgangs von bis zu 60 v. H. wird eine sinkende Nachfrage nach Wohnungen ab dem Jahr 2010 erwartet.

8.4 Programm Stadtumbau Ost

Ab dem Jahr 2000 zeichnete sich ein dauerhafter Wohnungsleerstand in den neuen Bundesländern ab, so dass eine Krise in der Wohnungswirtschaft nur durch einschneidende Maßnahmen zu vermeiden war. Die Expertenkommission "Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern" empfahl im Jahr 2001, die Schrumpfung aktiv zu gestalten und in einem Zeitraum von zehn Jahren bis zu 400.000 Wohnungen - rd. ein Drittel des damaligen Leerstandes - durch Abriss vom Markt zu nehmen. Im Rahmen der Städtebauförderung wurde das Programm Stadtumbau Ost mit einer Laufzeit von 2002 bis 2009 und einem Investitionsvolumen (Bund/Länder/Gemeinden) von 2,5 Mrd. € aufgelegt. Seither werden der Rückbau von dauerhaft leer stehendem Wohnraum und die Aufwertung von Rückbauquartieren sowie der Innenstädte auf Grundlage der jeweiligen Länder-Förderprogramme gefördert. Darüber hinaus ergänzte der Bund das im Jahr 1993 beschlossene Altschuldenhilfegesetz, wonach den Wohnungsunternehmen mit einer Leerstandsquote von mehr als 15 v. H. ein Anteil ihrer Altschulden - bezogen auf die abgerissene Wohnfläche - erlassen wurde (§ 6 a AHG). Hierfür wurden bisher rd. 1,13 Mrd. € zur Verfügung gestellt. Deren Verwendung ist zeitlich begrenzt.

Mit dem Programm Stadtumbau Ost reagierte der Bund auf die Förderpolitik der 90er Jahre, die teilweise zu unerwünschten Zuständen und Entwicklungen geführt hat. Aufgrund versäumter Evaluierung der Förderprogramme wurden Tatsachen geschaffen, mit deren Auswirkungen die Stadtplanung heute zu kämpfen hat. Daher hat der Bund die Förderung des im Jahr 2002 aufgelegten Stadtumbauprogramms zeitlich begrenzt und degressiv gestaltet. Er bindet die Förderung an ein Stadtentwicklungskonzept als In-

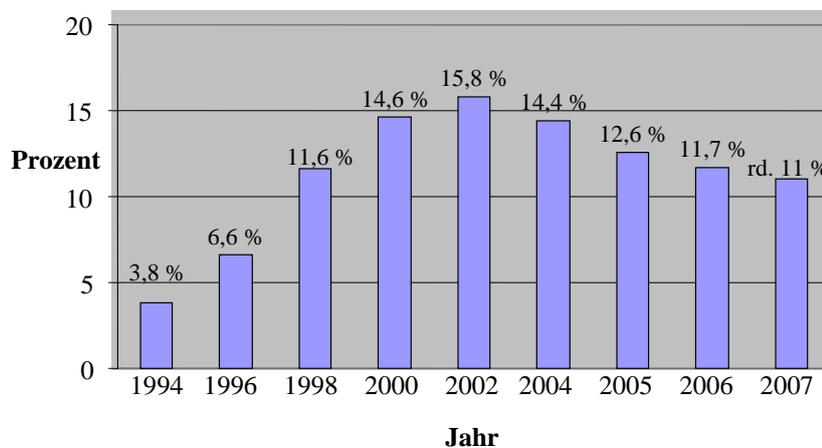
strument der informellen Planung und fordert kommunale Monitoring-systeme.

8.5 Stadtumbau in Thüringen

Der Freistaat Thüringen förderte bis zum Jahr 2001 aus verschiedenen Förderprogrammen den Abriss von Wohnungen zur Beseitigung von städtebaulichen Missständen in Innenstädten und Plattenbaugebieten. Im Jahr 2001 erfolgte die Förderung leer stehender Wohnungen über das Wohnungsmarktstabilisierungsprogramm und seit 2002 über das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost. Thüringen bewilligt - entsprechend der Bund-Länder-Vereinbarung - einen Pauschalbetrag pro rückgebauter Fläche. Im Programmjahr 2002 betrug der Pauschalbetrag 75 €/m² und seit dem Programmjahr 2003 sind es 60 €/m². Laut Monitoringbericht 2007 hat das TMBLM seit Beginn des Förderprogramms Stadtumbau Ost im Jahr 2002 den Rückbau von rd. 28.000 Wohnungen bewilligt, von denen rd. 23.000 rückgebaut wurden.

Nachfolgendes Diagramm zeigt die Entwicklung der Leerstandsquoten:

Leerstand bewirtschafteter Wohnungen der Mitgliedsunternehmen des vtw



Die Entwicklung der Leerstandsquote der zum Verband Thüringer Wohnungs- und Immobilienwirtschaft e.V. (vtw.) gehörenden Mitglieder - hierzu gehören u. a. fast alle Wohnungsgenossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen.

Seit 1994 stieg der Leerstand rapide an, um im Jahr 2002 seinen Höchststand zu erreichen. Mit Einsetzen des Rückbauprogramms wurde die Leerstandsquote von durchschnittlich 15,8 v. H. auf rd. 11 v. H. im Jahr 2007 gesenkt.

In Thüringen ist kein flächenhafter Abriss ganzer Wohngebiete vorgesehen, so dass mit den Rückbaumaßnahmen stets die städtebauliche Entwicklung der Rückbaugebiete zu planen ist. Der Rückbau und die nachfolgende Aufwertung dieser Gebiete stabilisieren die Wohnungsmärkte und beeinflussen die städtebauliche Entwicklung der Gesamtstadt sowie deren Umgebung.

Rückbauförderung mit Pauschalbetrag

Bei den geprüften Städten lagen die Kosten für den vollständigen Rückbau frei stehender Plattenbauten i. d. R. unter und die Kosten für Teilrückbauten über dem bewilligten Pauschalbetrag. Für einen Ausgleich dieser Kosten nutzten die Städte die vom TMBLM zugelassene "Poolbildung". Die nach einer vorhabensbezogenen Abrechnung durch die Wohnungsunternehmen nicht verbrauchten Fördermittel wurden in Gemeindepools gesammelt. Diese Mittel dienten der Finanzierung solcher Rückbaumaßnahmen, deren Kosten den jeweils bewilligten Pauschalbetrag überstiegen. Ein Ausgleich zwischen den Gemeinden erfolgte über einen Landespool. Ohne Finanzierungsausgleich durch die Poolbildungen wären die Mehrkosten ausschließlich durch die Wohnungsunternehmen zu tragen gewesen. Bei den Prüfungen wurde festgestellt, dass infolge der Poolbildungen einerseits die vom Bund bereitgestellten Fördermittel vollständig für den vorgesehenen Zweck - den Rückbau von Gebäuden - verwendet wurden. Andererseits wurde vermieden, dass Wohnungsunternehmen allein aus wirtschaftlichen Erwägungen den kostengünstigeren Totalrückbau über den ggf. städtebaulich erforderlichen, aber kostenintensiveren Teilrückbau stellten.

Berücksichtigung der Folgekosten

Mit Fortschreiten der Rückbaumaßnahmen in den Plattenbaugebieten ergeben sich bei den Wohnungsunternehmen neue Tendenzen. Diese beziehen nicht mehr die Rückbaukosten allein, sondern auch die Folgekosten in die betriebswirtschaftlichen Betrachtungen ein. Die - infolge des vollständigen Rückbaus - neu entstandenen Freiflächen haben die Wohnungsunternehmen zu bewirtschaften. Diese Kosten können nicht über die Mietnebenkosten bzw. Bewirtschaftungskosten mit den Mietern abgerechnet werden, sie sind von den Unternehmen zu finanzieren, weshalb diese den geschossweisen Rückbau bevorzugen.

Über eine geordnete städtebauliche Neustrukturierung der Plattenbaugebiete entscheiden nunmehr nicht nur die zur Verfügung stehenden Mittel für Rückbaumaßnahmen, sondern auch die von den Wohnungsunternehmen zu tragenden Folgekosten. Daher sollten die Städte und Wohnungsunternehmen bei der Stadtentwicklung sinnvolle Nachnutzungen hinsichtlich der freigelegten Flächen berücksichtigen. Diese Flächen können auch für öffentliche Einrichtungen/Spielplätze vorgehalten werden oder es können Grundstückstausche gegen innerstädtische Brachflächen erfolgen, die wiederum von den Wohnungsunternehmen entwickelt werden.

8.6 Situation und Aufgaben der Kommunen

Auf Grundlage von Stadtentwicklungskonzepten und den Prognosen für die Bevölkerungsentwicklung ermittelten die Städte die Anzahl der rückzubauenden Wohnungen.

Eine Stadt mit einem Einwohnerrückgang von voraussichtlich 14 v. H. bis zum Jahr 2020 beabsichtigte, rd. 1.800 Wohnungen vom Markt zu nehmen. Davon wurden bis zum Jahr 2007 rd. 870 Wohnungen rückgebaut (48 v. H.). Aufgrund einer hohen anfänglichen Leerstandquote von über 15 v. H. hatte sie zügig mit dem Rückbau begonnen, der nunmehr, da ein durchschnittlicher Leerstand von rd. 6 v. H. erreicht wurde, stagniert.

Eine Stadt mit einem Einwohnerrückgang von voraussichtlich rd. 5 v. H. bis 2020 plante den Rückbau von 1.000 Wohnungen, von denen bis 2007 rd. 310 Wohnungen (31 v. H.) rückgebaut wurden. Aufgrund des geringen Wohnungsleerstandes von rd. 2 v. H. im Jahr 2003 verzögerte sich der Rückbau, da nicht genügend Wohnraum zur Unterbringung von Mietern aus den rückzubauenden Plattenbauten zur Verfügung stand. Der Leerstand stieg in den Folgejahren stetig an und liegt zwischenzeitlich ebenfalls bei rd. 6 v. H.

Der Wohnungsrückbau konzentrierte sich in allen Städten auf die Plattenbaugebiete. Diese waren in der Nähe von Industrieunternehmen und in Randlage zu den Innenstädten errichtet worden. Sie verloren zwischen 1990 und 2000 rd. 30 v. H. ihrer Einwohner. Insbesondere verließen die einkommensstarken Bevölkerungsschichten diese Gebiete, um sich im Umland anzusiedeln. Zurück blieben die sozial schwachen Mieter, so dass soziale Brennpunkte entstanden und diese Gebiete mit einem negativen Image belegt wurden.

Während eine Stadt mit Unterstützung des Programms Stadtumbau Ost das Plattenbaugebiet stabilisieren und zu einem attraktiven Stadtteil aufwerten konnte, blieben in einer anderen Stadt das negative Image und der Abwanderungstrend erhalten.

Nachfolgende Beispiele sollen die unterschiedlichen Situationen und Entwicklungen verdeutlichen:

Positive Entwicklung eines Plattenbaugebiets

Durch den vollständigen Rückbau von Wohnblocks wurden die verdichtete Bausubstanz reduziert und Freiflächen geschaffen. Der geschossweise Rückbau, die Herstellung von Stadtvillen aus segmentweise rückgebauten Plattenbauten, die Aufwertung der Gebäude und des Wohnumfeldes, abwechslungsreiche Farbgebung, die Schaffung verkehrsberuhigter Wohnge-

bietsstraßen mit einem umfangreichen Grünflächenbereich und großzügigen Parkmöglichkeiten machten das Wohngebiet zu einem attraktiven Stadtteil. Verschiedene Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen, drei Schulen - einschließlich einer Ganztagschule und eines Gymnasiums -, Kindereinrichtungen, Bibliothek, Sparkassenfiliale, ein Ärztehaus mit Apotheke und verschiedene Gaststätten tragen zu einer hohen Wohn- und Lebensqualität bei. Es hat sich ein Jugend- und Stadtteilzentrum angesiedelt, das zur Förderung eines sozialen Miteinanders aller Generationen beiträgt. Regelmäßig verkehrende Busse verbinden dieses Stadtumbaugebiet mit der Innenstadt. Die Lage des neu gestalteten Wohngebiets und die Möglichkeit, Einkaufs-, Bildungs-, Arzt- und Dienstleistungseinrichtungen auf kurzem Wege zu erreichen sowie die soziale Mischung mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen sind Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung des Stadtteils. So weist das Plattenbaugebiet gegenüber den Innenstadtgebieten auch Vorteile auf. Beispielsweise ist der Umbau für altengerechtes Wohnen oder der Anbau von Aufzügen bei Wohnblocks wirtschaftlicher als bei Altbauten. Stärkere Eingriffe in die Bausubstanz sind bei Altbauten aufgrund der Baukonstruktion oder von Denkmalschutzauflagen oft nicht möglich. Zudem bietet das großzügige Parkplatzangebot Vorteile, die nicht alle Innenstadtwohnungen aufweisen.

Das Gebiet mit hohen Leerstandsquoten und sozialen Brennpunkten ist in einen funktionierenden und zukunftsfähigen Stadtteil umgebaut worden.

Stadtteil mit anhaltendem Abwanderungstrend

Um die Attraktivität eines Gebietes zu erhöhen, wurden ab dem Jahr 1993 Wohngebäude saniert und umgebaut, Parkplätze, Grünflächen, Wohn- und Fußwege angelegt sowie Straßenbaumaßnahmen durchgeführt. Der Leerzug setzte sich fort, so dass Ende der 90er Jahre Wohngebäude abgerissen und großzügige Grün- und Parkflächen angelegt wurden. Durch Teilrückbauten - verbunden mit einer hochwertigen baulichen Umgestaltung - setzte die Stadt Zeichen für den Erhalt des Gebietes in der Erwartung, den Wegzug der Mieter einzudämmen. Das Gebiet verfügt über eine gut erhaltene sozia-

le und technische Infrastruktur, die nicht aufgegeben werden sollte. Versuche, eine soziale Mischung zu erreichen und das Image aufzubessern, scheiterten. Die soziale Entmischung verstärkte sich mit jedem Umzug. Wachsendem Leerstand wird durch weitere Rückbaumaßnahmen begegnet werden müssen.

Stadtteil unweit des Stadtzentrums

Rund 15 Gehminuten vom Stadtzentrum entfernt liegt ein innerstädtisches Plattenbaugebiet mit saniertem und unsaniertem Bestand. Nach einer stabilen Phase und einem Zuzug an Einwohnern zwischen 1990 und 1996 verließen bis zum Jahr 2000 rd. 10 v. H. der Mieter dieses Gebiet. Der Rückbau hatte im Jahr 2003 zügig begonnen und stagniert seither. Einerseits begünstigen die niedrigen Mieten bei einer gleichzeitig zentrumsnahen Lage der Wohnungen den Zuzug neuer Mieter. Das Gebiet weist eine gute Anbindung an das ÖPNV-Netz und eine intakte soziale Infrastruktur auf. Das Vorhalten eines privaten Kfz ist nicht zwingend notwendig. Die unsanierten Wohnungen werden verstärkt von jungen Leuten, die über ein geringes Einkommen verfügen, gesucht. Zudem erfolgt der Rückzug von Personen aus den alten Bundesländern, die früher bereits in dem Ort wohnten und diesen aufgrund fehlender Arbeitsplätze Anfang der 90er Jahre verließen. Der Zuzug aus dem Umland in die Stadt hat sich erhöht. Durch die Zunahme der Hartz IV-Empfänger entwickelte sich ein zunehmender Bedarf an Wohnungen mit einfachem Ausbaustandard. Da hochwertig sanierter Wohnraum von diesem Personenkreis nicht finanzierbar ist, hält das kommunale Wohnungsunternehmen einen gewissen Bestand an verfügbarem, preiswertem Wohnraum vor.

8.7 Innenstadtentwicklung und/oder zukunftsfähige Plattenbauten

Die Innenstädte der geprüften Kommunen wurden seit 1991 im Rahmen verschiedener Städtebauförderungsprogramme aufgewertet. Hierzu investierten Bund, Land und die geprüften Städte jeweils zwischen 35 und

43 Mio. € Damit wurden die historische Bausubstanz gesichert, denkmalgerechte Fassadensanierungen und gestalterische Mehraufwendungen an öffentlichen und privaten Gebäuden sowie Neubaumaßnahmen durchgeführt, Parkplätze angelegt sowie Straßen, Plätze und Grünflächen neu gebaut bzw. gestaltet. Durch veränderte Verkehrsführungen und den Neubau von Straßen wurden die innerstädtischen Verkehrsströme nach außen geleitet und die Aufenthaltsqualität in den Stadtzentren erhöht. Diese Investitionen trugen dazu bei, dass die Stadtstrukturen und stadtbildprägenden Bauten unter Berücksichtigung der Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege erhalten wurden.

Das Ziel, Städte als urbane Zentren zu erhalten und weiter zu entwickeln, ist Aufgabe der Stadtplanung. Grundlage für Investitionen sind die Stadtentwicklungskonzepte. Die Prüfungen haben gezeigt, dass gute Erfolge erzielt werden, wenn die Koordination des zeitlichen Ablaufs der Baumaßnahmen, deren Finanzierung und Förderung sowie die Abstimmung mit den Wohnungsunternehmen und den Zuwendungsgebern in einer Hand sind. Insbesondere die Bündelung der Finanzierungsmittel aus verschiedenen Förderprogrammen war hilfreich, die städtebaulichen Zielstellungen mit den betriebswirtschaftlichen Interessen der Wohnungsunternehmen - Abbau der Altschulden und Erhöhung der Vermietungsquote - in Übereinstimmung zu bringen.

Bund und Land stellen Städtebaufördermittel sowohl für die Innenstadtentwicklung als auch für die Entwicklung zukunftsfähiger Plattenbaugebiete zur Verfügung. Es obliegt den Städten, über die Zukunft ihrer Ortsteile zu entscheiden. Sie setzen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Planungsinstrumenten die Zeichen für eine nachhaltige Entwicklung. Infolge der fortschreitenden Schrumpfung und der Schrumpfungsfolgekosten sowie der kleiner werdenden Gemeindehaushalte werden die Städte ihre Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge nicht mehr in dem gewünschten Umfang wahrnehmen können. Ihnen obliegt die Aufgabe, vorausschauend die städtebaulichen Aktivitäten zu planen. Ziel ist es, die Zentren als Wohn- und

Wirtschaftsstandorte zu stärken. Bei der Stabilisierung des innerstädtischen Wohnungsmarktes sollte die Konkurrenz zu den Plattenbaugebieten verhindert werden.

Folgende Beispiele zeigen, wie unterschiedlich die Städte im Verhältnis von Innenstadt und Plattenbaugebiet agieren:

Fehlendes Entwicklungspotential eines Gebietes in Großblockbauweise

Eine Stadt hat ein Wohngebiet mit 300 Wohnungen, obgleich diese einen hohen Leerstand aufwiesen, nicht in den Stadtumbau einbezogen. Diesem Gebiet fehlt aufgrund der ungünstigen Stadtanbindung, unzureichender sozialer Infrastruktur und weggebrochener Arbeitsplätze das Entwicklungspotential. Mit dieser Entscheidung hat die Stadt ermöglicht, dass die aus dem Programm Stadtumbau Ost zur Verfügung stehenden Fördermittel auf die zu erhaltenden bzw. zukunftsfähigen Gebiete und die Stabilisierung der Innenstadt konzentriert werden.

Vorrang der Sanierung von Plattenbauten vor innerstädtischen Wohngebäuden

Ein Wohnungsunternehmen verfügt nicht nur in den Plattenbaugebieten, sondern auch in der Innenstadt über Wohneigentum. Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Stadtentwicklungskonzeptes im Jahr 2002 wurden die innerstädtischen Gebiete als stabile Bereiche charakterisiert und der Stadtumbau auf ein am Stadtrand liegendes Plattenbaugebiet konzentriert. Innerhalb von sechs Jahren sank dort der Leerstand - bezogen auf den Wohnungsbestand des kommunalen Unternehmens - auf rd. 5 v. H., während die innerstädtischen Gebiete Leerstandsquoten von 10 bis 11 v. H. aufweisen. Obgleich eine Nachfrage in den zentrumsnahen attraktiven Wohnlagen nach individuellen, preiswerten und sanierten 2- bis 3-Raum-Wohnungen besteht, wird diese nicht befriedigt, da dieser Wohnraum mit den am Stadtrand gelegenen hochwertig sanierten Plattenbauwohnungen konkurrieren würde. Der Ausbau der innerstädtischen Wohnungen würde der Stadt keine

neuen Mieter zuführen, sondern die am Stadtrand wohnenden Mieter des kommunalen Unternehmens zum Umzug veranlassen.

Die Bedenken, dass gleichwertig sanierter Wohnraum in der Innenstadt bevorzugt angenommen werden würde, ist als realistisch einzuschätzen. Das Wohnungsunternehmen hätte bei Leerstand von aufwendig sanierten Plattenbauten nicht nur die Kreditbelastung von Alt- und Neuschulden zu tragen, ihm würden zusätzlich die Mieteinnahmen von den Wohnungen mit höherem Mietniveau fehlen. Es ist davon auszugehen, dass Mieter mit einem guten Einkommen hochwertige innerstädtische Wohnungen vor gleichwertigem Wohnraum am Stadtrand bevorzugen werden. Fehlende Einnahmen bei gleich bleibend hohen Ausgaben könnten dann die wirtschaftliche Lage des Wohnungsunternehmens gefährden.

Gemischte Eigentümerschaft in Plattenbauwohnungen

In einer Stadt hat sich als Hindernis für den Rückbau ganzer Wohnblocks die gemischte Eigentümerschaft, die im Zuge der Privatisierung im Jahr 1993 entstanden ist, erwiesen. Ein Wohnungsunternehmen hatte einzelne Wohnungen innerhalb der Wohnblocks an ihre Mieter verkauft. Es erfordert einen hohen Zeitaufwand, die unterschiedlichen Interessen dieser Eigentümer für eine nachhaltige städtebauliche Neuordnung zu koordinieren. Abstimmungsbedingte Zeitverluste wirken sich ungünstig auf die städtebauliche Entwicklung dieses Gebietes aus.

8.8 Situation und Reaktion der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen

Die Entwicklung der Arbeitsplätze im Wirtschafts- und Dienstleistungsbereich in den Städten wirkten sich auf die wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen aus. Unterschiedliche Unternehmensphilosophien bestimmten die Wohnraumentwicklung und das betriebswirtschaftliche Ergebnis.

Die folgenden Beispiele sollen die unterschiedlichen Vorgehensweisen von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen zeigen:

Sparsame Sanierung und Modernisierung

Ein kommunales Unternehmen sanierte die Gebäude aus eigenen Finanzierungsmitteln ohne Neuaufnahme von Krediten. Selbst für die Modernisierung der Wohnungen nahm das Unternehmen keine Wohnungsbaufördermittel in Anspruch, um sich nicht der Auflage einer Mietbindung zu unterziehen. Daher war es frei, selbst den Mietzins festzulegen, der unter dem Thüringer Durchschnitt liegt (4,10 €/m²). Es setzte auf eine sparsame Innen- und Außensanierung der Plattenbauten, führte keine kostenintensiven Teilrückbaumaßnahmen durch und investierte bis dato nicht in barrierearme bzw. -freie Plattenbauwohnungen. Damit entsprach das Unternehmen den Wünschen seiner Mieterklientel. Die Eigenkapitalquote des Unternehmens liegt über 70 v. H. Diese gute wirtschaftliche Lage ermöglicht dem kommunalen Wohnungsunternehmen, die Stadt bei der Umsetzung des innerstädtischen Stadtumbaus zu unterstützen. Es verwendet einen Teil seiner Eigenkapitalrendite, um innerstädtische Industriebrachen einer neuen Nutzung zuzuführen. Das Unternehmen investierte in neue, attraktive Wohnanlagen, deren Mieter das Leben in der Altstadt bereichern.

Aufwendige Sanierung und Modernisierung

Ein genossenschaftliches Unternehmen hat aufwendige Modernisierungs- und Investitionsmaßnahmen unter Beibehaltung einer günstigen Miete durchgeführt. Das Unternehmen liegt mit Investitionen von rd. 1.040 €³ je Wohnung und Jahr rd. 20 v. H. über dem Durchschnitt der im Verband der Thüringer Wohnungswirtschaft organisierten Unternehmen. Trotz höherer Investitionskosten liegt die Durchschnittsmiete im Bestand unter dem Thüringer Durchschnitt. Die Eigenkapitalquote liegt über 70 v. H. Das Unternehmen verzinst die Geschäftsanteile seiner Mitglieder und schüttet eine Dividende aus, um die Bindung der Mieter an ihr Unternehmen zu erhöhen.

³ Durchschnittswert aller Wohnungen des Unternehmens.

Bei Umbaumaßnahmen wurden auf Barrierefreiheit geachtet und Aufzüge eingebaut. Außerdem hat es städtebauliche Zielstellungen durch Erwerb von Entwicklungsflächen und durch den Neubau von Wohnanlagen umgesetzt.

Hohe Investitionen in die Aufwertung

Ein kommunales Wohnungsunternehmen orientierte sich im Zuge der Aufwertungsmaßnahmen an den geänderten Wohnbedürfnissen seiner Mieter. Zur Finanzierung kombinierte es Fördermittel aus verschiedenen Stadtumbauprogrammen mit Wohnungsbaufördermitteln, Kapitalmarktdarlehen, KfW-Mitteln und Eigenmitteln. Innerhalb von sechs Jahren hat es rd. 60 v. H. seines Bestandes voll saniert. Da das Unternehmen auch als Bauunternehmen auftritt, plante es selbst die Bauausführung entsprechend der Nachfrage und reagierte kurzfristig auf Änderungswünsche der Mieter. Mit Hilfe der Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus hat es Wohnblöcke saniert, um die Nachfrage nach diesem Mietpreisniveau zu befriedigen. Die Wohnungen erhielten große Balkone, die Wohnungszuschnitte wurden geändert, Wohnküchen, große Bäder und Aufzüge eingebaut. Die Anzahl der Geschosse wurde reduziert und Segmente/Treppenhäuser bei Plattenbauten völlig entfernt. Die daraus entstandenen Stadtvillen mit attraktivem Aussehen und gehobenem Wohnstandard sind an Mieter oberer Einkommensgruppen vermietet. Die Vielfalt des Ausbaustandards von umgebauten und sanierten Plattenbauten wirkt sich auf die Preisgestaltung des Mietzinses aus. Dieser ist gestaffelt, so dass den Mietern aller Bevölkerungsschichten Wohnungen angeboten werden können. Das Unternehmen ist altschuldenbelastet und tilgt diese Schulden im Zuge des Rückbauprogramms. Es unterstützt die Stadt mit dem Ziel, in dem Plattenbaugebiet eine soziale Mischung und ein gutes Wohnklima zu erreichen, das einer Ghettobildung entgegensteht und das Entstehen sozialer Brennpunkte verhindern soll.

Niedrige Investitionen in die Aufwertung

Das genossenschaftliche Unternehmen setzt bei der Vermarktung seiner Wohnungen auf ein günstiges und stabiles Mietpreisniveau. Es strebt eine Konstanz des Mietpreises im mittleren Preis- und Ausstattungssegment an. Damit entspricht es den Erwartungen seiner Mieter mit einem traditionell einfachen und mittleren Einkommen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, hat es bei der Modernisierung seiner Objekte auf den Einbau von kostenintensiven Bauteilen zugunsten eines stabilen Mietpreisniveaus verzichtet. Sanierungsschwerpunkte liegen nunmehr auf der energetischen Verbesserung sowie auf der Erweiterung des Angebotes an barrierefreien Wohnungen. Das Unternehmen tilgt seine Altschulden im Rahmen des Stadtumbauprogramms.

Die Wohnungsunternehmen haben nicht nur in den Bestand investiert, sie unterstützen die städtische Entwicklung durch zukunftsfähige Neubauten. Eine wirtschaftlich stabile Situation der Wohnungsunternehmen ist Voraussetzung, dass sie die Stadt unterstützen und Sicherheit für eine nachhaltige Stadtentwicklung geben können. Bei sich rückläufig entwickelnden Haushaltsansätzen werden die Kommunen künftig weniger Investitionen durchführen können und müssen verstärkt auf die Wirtschaft und engagierte Bürger setzen. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit und die Umsetzung zukunftsfähiger Entscheidungen sind die entsprechenden personellen Kapazitäten und Kompetenzen.

8.9 Aufgaben für die Zukunft

Das Programm Stadtumbau Ost ist als "lernendes Programm" ausgelegt, d. h. die Förderschwerpunkte und -konditionen unterliegen einer permanenten Anpassung durch die Praxis. Grundlage ist die Beobachtung der gesellschaftlichen Prozesse sowie die Berücksichtigung und Beeinflussung dieser Prozesse durch das Förderprogramm.

Wurde Ende der 90er Jahre noch davon ausgegangen, dass der Wohnungsleerstand allein Folge der weggebrochenen Großindustrie sowie der Abwanderung und damit ein Problem der neuen Bundesländer war, hat nunmehr die demographische Entwicklung mit ihren Folgen auch die alten Bundesländer erreicht. Leerstand und Schrumpfung sind inzwischen ein Thema in allen Bundesländern. Daher wird seit dem Jahr 2004 auch der Stadtumbau West gefördert; es sollen frühzeitig Anpassungsprozesse für nachhaltige Stadtstrukturen in Gang gesetzt werden.

Während die neuen Bundesländer vom massiv einsetzenden Wohnungsleerzug und deren Folgen überrascht wurden, konnten sich zwischenzeitlich bundesweit die Kommunen und Länder auf die einsetzenden Entwicklungen vorbereiten.

In den oben aufgeführten Beispielen wurde im Wesentlichen auf die Situation der Wohnungsunternehmen und das Leben in den Plattenbaugebieten eingegangen. Hier konzentrierten sich die wesentlichen Probleme, die durch den Bau von Großwohnsiedlungen in der Umgebung großer Industriebetriebe und deren Leerzug nach Schließung der Betriebe entstanden waren. Die städtebauliche Situation der Innenstädte blieb weitgehend unbeachtet. Die Sanierung und Entwicklung der Stadtkerne erfolgte seit dem Jahr 1991 mit Unterstützung anderer Städtebauförderprogramme, so dass der Programmteil "Aufwertung" im Rahmen des Stadtumbaus Ost eine eher untergeordnete Rolle spielte.

Die prognostizierte ungünstige Bevölkerungsentwicklung lässt die peripheren Großwohnsiedlungen und die Innenstädte um die verbleibenden Einwohner konkurrieren. Die Städte sind gefordert, Entscheidungen über ihre Schwerpunkte der Stadtentwicklung zu treffen. Der weitere Ausbau von urbanen Zentren, wie bei der "Leipzig Charta" beschlossen, wird zwangsläufig zu höheren Abbruchquoten in den Plattenbaugebieten führen. In diesen haben die Wohnungsunternehmen den größten Teil ihrer Mieter. Für die

Stadtplanung bedeutet dies, bei der Umsetzung des Ziels "Innensanierung vor Außensanierung", die Wohnungsunternehmen in die Stadtentwicklung einzubeziehen.

In den geprüften Fällen haben die Städte mit Leerstandsquoten in den Plattenbaugebieten von rd. 6 v. H. den Rückbau erfolgreich bewältigt. Sie haben die Ziele für den Stadtumbau nach der vom Bund eingesetzten Kommission für den wohnungswirtschaftlichen Strukturwandel ("Lehmann-Grube-Kommission") weitgehend erreicht: Stabilität bei den Wohnungsunternehmen und in den Wohngebieten sowie sanierte und funktionstüchtige Innenstädte als Voraussetzung für eine gute Lebensqualität der Bevölkerung. In den geprüften Städten haben die Bürgermeister die Stadtsanierung und den Stadtumbau vorangetrieben. Sie haben mit fachlicher Kompetenz und Engagement zusammen mit den Wohnungsunternehmen die Entwicklung in ihren Städten maßgeblich beeinflusst.

Für die Zukunft darf nicht allein die Leerstandsquote zur Bewertung des Rückbauprogramms dienen. Es ist die Zusammensetzung der Haushalte zu beobachten. Familien werden kleiner, Kinder wandern ab, so dass in großen Wohnungen immer häufiger ältere Einzelpersonen wohnen. Es droht ein erneutes Ansteigen des Leerstandes, wenn mit dem Rückbau nicht fortgefahren wird.

Die Städte müssen sich nunmehr positionieren, wie sie den politischen Vorgaben folgen, die mit der Förderung vorrangig auf die Innenstadtentwicklung setzen. Genügend Spielraum für die Gestaltung eigener Wege bleibt ihnen erhalten. Ziel sollte es sein, künftig alle gesellschaftlichen Gruppen in der Kommune und insbesondere die Wirtschaft stärker einzubeziehen sowie den Kreis der Akteure zu erweitern, um Initiativen zu entwickeln, damit die schrumpfenden Städte zukunftsfähig bleiben.

Stadtumbau bedeutet nicht nur Abriss und Aufwertung in festgelegten Gebieten. Aufgrund der Nachhaltigkeit bei Maßnahmen des Stadtumbaus sind landesplanerische Zielstellungen zu beachten. Daher besteht das Erfordernis, in den Stadtentwicklungskonzepten neben den wohnungswirtschaftlichen Aspekten verstärkt - auf Grundlage regionaler Gegebenheiten - die sozialen und kulturellen sowie wirtschaftspolitischen Entwicklungen einzubeziehen. Die Zusammenarbeit benachbarter Städte und Gemeinden ist zu stärken, um Wettbewerbssituationen zu vermeiden, die lediglich Ressourcen verbrauchen und nicht zukunftsfähig sind.

9 Kommunale Betätigung an Flug- und Verkehrslandeplätzen

Allgemeine Einschätzung zur Entwicklung der Verkehrslandeplätze in Thüringen

Das Land Thüringen leistete im Zeitraum von 1992 - 2007 insgesamt rd. 31,5 Mio. € Investitionszuschüsse für den Ausbau bzw. die Entwicklung der 8 Verkehrslandeplätze in Thüringen. An diesen sind 22 Gebietskörperschaften, davon 14 Kommunen und 8 Landkreise gesellschaftsrechtlich beteiligt.

Die Überörtliche Kommunalprüfung hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Entwicklung der Landeplätze unter Berücksichtigung der speziellen Interessenslage der beteiligten Kommunen sowie den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel untersucht.

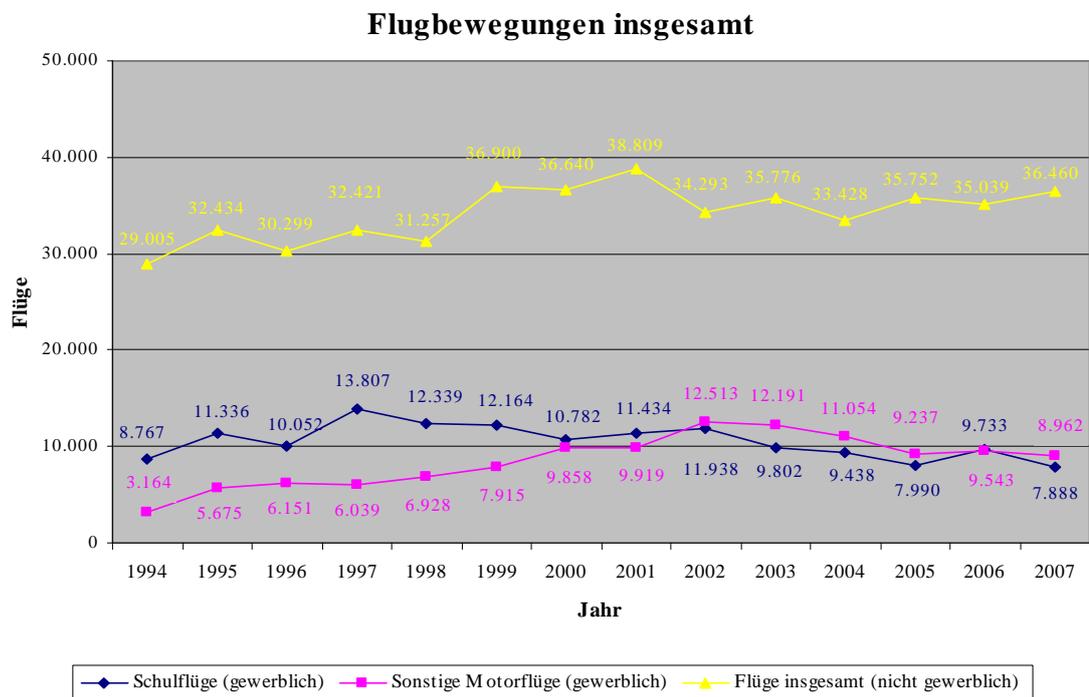
Die Landeplätze haben gem. Thüringer Luftverkehrskonzept die nachfolgenden Funktionen zu erfüllen:

- Befriedigung der Nachfrage der Wirtschaft für den Geschäftsreise- und Werksflugverkehr
- Befriedigung der Nachfrage nach Zubringerdiensten zu Flughäfen

- Bereitstellung der Infrastruktur für kleinere Luftfahrtunternehmen und Flugschulen
- Befriedigung der Nachfrage der Bürger nach privatem Flugverkehr
- Bereitstellung einer Freizeitstätte zur Ausübung des Luftsports
- Bereitstellung der Infrastruktur für die Luftrettungsdienste

Die Nachfrage nach Flugverkehr drückt sich in der Entwicklung der Flugbewegungen aus. Hierzu hat die Prüfung ergeben, dass der Flugverkehr auf den Verkehrslandeplätzen in Thüringen insgesamt nach einem Aufwärtstrend zum Ende der 90er Jahre wieder zurückgegangen ist.

Dabei sind gewerblicher und nicht gewerblicher Luftverkehr zu unterscheiden. Letzterer umfasst insbesondere die Ausübung von Luftsport bzw. privatem Freizeit-Flugverkehr.



Die gewerblichen Schulflüge erreichten ein Maximum bereits im Jahr 1997 und haben sich bis heute um ca. 35 v. H. reduziert.

Die gewerblichen Motorflüge, die den wesentlichen Teil der Funktion eines Landeplatzes darstellen sollen, hatten ihren bisherigen Höhepunkt 2002/2003 und sind seither um etwa ein Viertel rückläufig.

Der nicht gewerbliche Luftverkehr, der insbesondere von den Aktivitäten bzw. den Initiativen der ansässigen Luftsportvereine abhängt, stagniert etwa auf dem Niveau des Jahres 1999.

Aufgrund wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungen wird eine Steigerung der Flugbewegungen in absehbarer Zukunft nicht mehr zu erwarten sein.

Die Prüfung hat gezeigt, dass regionale Konzepte für die Entwicklung der Landeplätze - bis auf einen Einzelfall - unzureichend bzw. nicht vorhanden sind. Die kommunale Interessenlage kommt dadurch nicht ausreichend zum Tragen.

Auch die Bemühungen der ansässigen Gebietskörperschaften - Mitgesellschafter der Landeplatzhalter -, im Umfeld der Verkehrslandeplätze Gewerbegebiete zu entwickeln und insbesondere flugverkehrsaffines Gewerbe anzusiedeln, sind bisher nur von partiellem bzw. vorübergehendem Erfolg gekennzeichnet. Impulse zur nachhaltigen Entwicklung der Landeplätze sind daher kaum zu erkennen.

Es ist festzustellen, dass - bis auf eine Ausnahme - die Thüringer Landeplätze nicht kostendeckend betrieben werden. Verluste sind von den mehrheitlich kommunalen Gesellschaftern zu tragen.

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und Reduzierung von Zuschüssen ist es demzufolge unbedingt erforderlich, die Einnahmesituation der Landeplatzhalter zu verbessern. Die Senkung der Ausgaben ist nur in engen Grenzen möglich. Lediglich beim Personaleinsatz sind noch Einsparpotentiale zu erkennen.

Das Land kann nur in sehr begrenztem Umfang auf der Grundlage des Thüringer Luftverkehrskonzeptes, der einschlägigen Förderrichtlinie und der ThürLHO weitere Investitionszuschüsse zur Verfügung stellen.

Eine finanzielle Belastung der Kommunen zur Unterstützung der Landeplätze wird langfristig bleiben.

Grundlegend erscheint es erforderlich, dass sich die kommunalen Gesellschafter für die Zukunft der Verkehrslandeplätze positionieren müssen. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob sich die Kommune den Landeplatz leisten will und kann.

Das Land Thüringen und die kommunalen Träger sind aufgefordert, ihre (Luftverkehrs-) Konzepte der weiteren Entwicklung anzupassen bzw. neu zu erstellen.

Die besondere Verantwortung des Landes liegt in der Koordinierung der Vorstellungen der Kommunen und der Erarbeitung eines seit langem geforderten Gesamtkonzepts für Thüringen. Dies trifft auch auf die Beziehungen zwischen dem Internationalen Verkehrsflughafen Erfurt und dem Flughafen in Altenburg-Nobitz zu.

10 Ergebnisse aus Prüfungen des kommunalen Bauwesens

Im Berichtszeitraum wurde in 7 Städten (ab 10.000 Einwohner) und einem Landkreis die Überörtliche Kommunalprüfung in den Bereichen Bau, Umwelt und Technik nach Schwerpunkten durchgeführt. Die Prüfungen erstreckten sich jeweils über mehrere Maßnahmen. Daraus ergab sich eine Reihe von Einzelfeststellungen. Im Wesentlichen waren dies Verstöße gegen Vergabebestimmungen mit dem Ziel der Bevorzugung einheimischer Unternehmen sowie Überzahlungen bei Leistungen an beauftragte Architekten- und Ingenieurbüros.

Im Weiteren führte die Überörtliche Kommunalprüfung im Jahr 2008 die Prüfung von 16 kleineren Gemeinden (1.000 bis 6.000 Einwohner) durch. Neben der Kontrolle der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit im Verwaltungshandeln sowie der Einhaltung der Wirtschaftlichkeit bei der Durchführung von Maßnahmen des Prüfungsfeldes Bau, Umwelt und Technik wurden den Kommunen dabei auch Beratungsangebote unterbreitet.

Die hierzu getroffenen Prüfungsfeststellungen sind mehrheitlich deckungsgleich mit den Feststellungen aus den Prüfungen der Städte ab 10.000 Einwohner.

10.1 Vergabestatistik

Die Bauverwaltungen führen im Regelfall keine Vergabestatistik, aus der die chronologische Beauftragung von Planungsbüros, Baufirmen und Lieferanten, die am Verfahren beteiligten Personen und die finanziellen Einzelheiten zu entnehmen sind. Verflechtungen und eventuelle Auftragshäufungen sind nicht erkennbar.

Das Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe stellt einen zentralen Punkt für präventive Maßnahmen zur Vermeidung von korruptiven Handlungen dar.

Eine wirkungsvolle Maßnahme zum Aufdecken von Auffälligkeiten ist ein Erfassungsverfahren mit einheitlichen Vorgaben zur Dokumentation bei Beauftragungen von Leistungen aller Art. Der Nutzen einer solchen Erfassung liegt in der leichteren und besseren Verfügbarkeit aller benötigten Daten für eine Kontrolle des Verfahrens und dem präventiven Effekt, dass das Wissen um eine Vergabeerfassung eine Hürde vor Manipulationshandlungen aufbaut. Gerade Erkenntnisse aus einer Vollständigkeitskontrolle der Leistungsaufträge und -abrechnungen unter Einbeziehung weiterer Daten können zur Identifizierung eines manipulierten Vorgangs führen.

Zum Führen einer zentralen Vergabedatei besteht grundsätzlich keine gesetzliche Verpflichtung. Um die Transparenz der Vergabeverfahren zu erhöhen, die Überprüfung von Vergaben zu erleichtern und gegebenenfalls zur nachweisbaren Entlastung der am Verfahren Beteiligten muss es jedoch im Interesse einer jeden Kommune sein, eine geeignete Vergabestatistik zu führen.

10.2 Interne Vergaberichtlinien für die Bauverwaltung

Nur wenige Gemeinden haben für den Bereich der Vergabe von Lieferungen und Leistungen innerdienstliche Regelungen und Vorgaben getroffen. Zudem entsprachen die in diesen Dienstanweisungen getroffenen Regelungen überwiegend nicht mehr den aktuellen Vergabebestimmungen und Rechtsauslegungen.

Nach der in Thüringen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen anzuwendenden Vergabe-Mittelstandsrichtlinie (ThürStAnz Nr. 28/ 2004, S. 1739 ff.) haben die Dienststellen der Landesverwaltung sowie die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Wertung anhand des Vergabehandbuchs für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (VHB) oder anhand des Handbuchs für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB) in ihrer jeweils geltenden Fassung vorzunehmen. Kommunalen Auftraggebern wird die sinngemäße Anwendung dieser Vergabehandbücher lediglich empfohlen.

Das VHB wird bei der Durchführung von Bauvorhaben des Bundes als Arbeitsmittel für die Vergabe und vertragliche Abwicklung von Bauleistungen genutzt. Das VHB setzt die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) um. Es schafft die Voraussetzung für eine weitestgehend einheitliche, rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren. Gleiches gilt

für das Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB).

Bei einer Nichtbeachtung der einschlägigen Vergaberegeln bestehen für die kommunalen Auftraggeber das Risiko und die Gefahr von Rechtsstreitigkeiten mit großen finanziellen Auswirkungen. Auch sollen einheitlich anzuwendende Regelwerke Möglichkeiten und Lücken für korruptive Handlungen vermeiden.

Die Überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt daher die verbindliche Anwendung des VHB für den Hochbau und HVA B-StB für den Tiefbau. Diese Regelwerke - aufgestellt in Zuständigkeit des BMVBS - werden zeitnah der aktuellen Rechtsprechung angepasst. Auch diese Aktualität ist gerade bei kleineren Gemeinden nicht sichergestellt. Die Verwaltungen müssen diese Standardvorschriften lediglich um interne Organisationsvorgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse, wie zum Beispiel die finanziellen Schwellenwerte für die einzelnen Entscheidungsträger gem. Hauptsatzung, ergänzen.

Die Überörtliche Kommunalprüfung ist der Auffassung, dass im Sinne der einheitlichen Auslegung des öffentlichen Vergabewesens neben der Staats- und Bundesbauverwaltung auch in den Kommunen die angeführten Regelwerke verbindlich zur Anwendung kommen sollten.

10.3 Kennzeichnung von Angeboten zur Sicherheit vor Manipulationen

Für Planung, Erstellungen von Leistungsverzeichnissen und für die Auswertung und Prüfung der Angebote (§ 23 VOB/A, VOL/A) werden von den Kommunen im Regelfall freiberuflich Tätige beauftragt.

Vor allem in den kleineren und mittleren Gemeinden war festzustellen, dass keine ausreichende Kennzeichnung der Angebote vor Abgabe an die Ingenieurbüros erfolgte.

Vielfach wurden unmittelbar nach dem Eröffnungstermin und dem Fertigen der Niederschrift über die Verdingungsverhandlung die Vergabeunterlagen dem beauftragten Planungsbüro ausgehändigt.

Gemäß § 22 Nr. 3 (2) VOB/A sind die Angebote in allen wesentlichen Teilen zu kennzeichnen. Dies erfolgt durch Lochen, Siegelschnur oder andere geeignete Weise, so dass nachträgliche Änderungen oder Ergänzungen verhindert werden (vgl. VHB Nr. 1.5 zu § 22 VOB/A).

Damit soll die Manipulationssicherheit der Vergabeunterlagen gegenüber dem auswertenden Personenkreis sichergestellt werden. Ohne ausreichende Kennzeichnung von Angeboten können z. B. einzelne Blätter mit dem Ziel der Veränderung des Wettbewerbsergebnisses ausgetauscht oder mit anderen Preisen zum finanziellen Nachteil der Auftraggeber versehen werden.

Auch sind die Angebote vor Abgabe an die Planungsbüros vollständig daraufhin durchzusehen, ob Auffälligkeiten den Schluss zulassen, dass das Wettbewerbsergebnis verfälscht werden soll bzw. eine Manipulationsabsicht besteht. Auffälligkeiten sind z. B. fehlende, überschriebene, überlackte oder mit Bleistift eingetragene Preise oder Erklärungen und Doppelblätter. Auch sind die Angebotspreise von Änderungsvorschlägen und Nebenangeboten vollständig zu dokumentieren.

Die Kommunen sind aufgefordert, zukünftig für eine ausreichende Manipulationssicherheit ihrer Verdingungsunterlagen zu sorgen.

10.4 Vergabevermerke

In vielen Fällen konnten die Kommunen für ihre Auftragsvergaben keine Vergabevermerke vorlegen. Meist waren lediglich die Auswertung der Angebote (Preisspiegel) und der Vergabevorschlag des Fachplaners vorhanden.

Entsprechend § 30 Nr. 1 VOB/A, § 30 Nr. 1 VOL/A und § 18 VOF sind Vergabevermerke zu fertigen, aus denen die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen ersichtlich sind.

Der Vergabevermerk ist ein wesentlicher Bestandteil der Bauakten und von besonderer Bedeutung für die kommunalen Entscheidungsträger und für evtl. Nachprüfungen der Rechtsaufsichtsbehörden, Vergabekammern oder bei Erreichen entsprechender Schwellenwerte für die Übermittlung von Angaben nach § 33 a VOB/A an die EG-Kommission. Er ist daher mit besonderer Sorgfalt zu erstellen.

Das Archivieren der abgegebenen Unterlagen der Planungsbüros zur Grundleistung "Mitwirkung bei der Vergabe" (Leistungsphase 7) ist für o.g. Zwecke nicht ausreichend. Die dieser Leistung bereits vorangegangenen Schritte, wie z. B. die Wahl der Vergabeart (öffentlich, beschränkt oder freihändig), die Aufteilung in Lose, die haushaltsseitigen Voraussetzungen u. a. m., sind damit nicht dokumentiert. Auch sind die erforderlichen Zustimmungen der verfahrensrelevanten Entscheidungsträger nicht erfasst.

Das OLG Düsseldorf hat am 17. März 2004 in seinem Beschluss, Az.: VII - Verg 1/04, bezüglich der Dokumentationspflicht nach § 30 VOL/A (und damit auch nach § 30 VOB/A als Parallelnorm) u. a. nachfolgende Aussagen getroffen:

"Kommt der öffentliche Auftraggeber seiner Dokumentationspflicht nicht oder nicht ordnungsgemäß nach, kann darauf mit Erfolg ein Vergabenachprüfungsantrag gestützt werden. Denn das in § 97 Abs. 7 GWB normierte Recht eines jeden Bieters auf Einhaltung der Vergabebestimmungen umfasst auch den Anspruch auf eine ordnungsgemäße Dokumentation. Dokumentationsmängel führen im Ergebnis dazu, dass das Vergabeverfahren ab dem Zeitpunkt, in dem die Dokumentation unzureichend ist, fehlerbehaftet und es in diesem Umfang zu wiederholen ist."

Die Überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, für die Aufstellung der Vergabevermerke einheitliche Formblätter zu verwenden, die neben den Regelvorgaben auf die Belange der Kommunen angepasst werden (Unterschriftenregelung, Schwellenwerte der Hauptsatzung etc). In der Praxis der Landesbauverwaltung werden hierzu die Formblätter des Vergabehandbuches des Bundes verwendet. Im Übrigen empfiehlt die Richtlinie zur Mittelstandsförderung und der Berücksichtigung freier Berufe sowie zum Ausschluss ungeeigneter Bewerber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabe-Mittelstandsrichtlinie) unter Nr. 7 den kommunalen Auftraggebern die Anwendung dieses Vergabehandbuches (siehe auch Tn. 10.2).

10.5 Förmliche Verpflichtung von freiberuflich Tätigen

Die Gemeinden beauftragen regelmäßig Planungsbüros mit der Planung und Bauüberwachung ihrer Maßnahmen. Zu deren Leistungen gehörten u.a. der Entwurf und die Ausführungsplanung, die Mengenermittlung, die Leistungsverzeichnisse, das Vorbereiten der Vergabe einschließlich Vergabevorschlag, das Prüfen von Aufmaß und Abrechnung der Bauleistungen.

Die beauftragen Planungsbüros gehören durch ihre besonderen Detail- und Insiderkenntnisse mit zum korruptionsgefährdeten Bereich bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Aus den jeweils bestehenden Vertragsverhältnissen resultierten im Wesentlichen jedoch nur die Pflichten zur fachlichen Leistung, eine weitergehende Verpflichtung wurde in keiner der geprüften Gemeinden festgestellt.

Die Überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die freiberuflich Tätigen zusätzlich auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten aus dem Auftrag mit der öffentlichen Hand zu verpflichten⁴. Nach dem Gesetz über die förmliche Verpflichtung nicht beamteter Personen (BGBl. I 1974 S. 469, 547) ist auf die Folgen einer Pflichtverletzung hinzuweisen. Die

⁴ Vgl. Nummern 8 und 16 der Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Freistaates Thüringen vom 20. August 2002.

Anwendung des Formblattes Anhang 16 der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau), herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesens, wird empfohlen.

10.6 Vertragsgestaltungen

Mehrfach enthielten die von den Gemeinden verwendeten Bauvertragsmuster Ergänzungen bzw. Ausnahmen zur VOB. Die Verwendung solcher Vertragsmuster kann dazu führen, dass die VOB als Ganzes nicht mehr gilt und dass die darauf beruhenden Vertragsabschlüsse nicht mehr mit dem Vergaberecht übereinstimmen. Die Verwendung der rechtssicheren Vertragsmuster im Vergabehandbuch des Bundes (VHB) wird dringend empfohlen (siehe auch oben Tn. 10.2 und 10.4).

10.7 Wertung von Mischangeboten

Mehrfach wurden bei den zum Zuge gekommenen Angeboten von Baufirmen spekulative Mischangebote festgestellt.

Von einem spekulativen Mischangebot ist dann die Rede, wenn der Bieter zunächst einen Preis mit den erwarteten Kosten unter Berücksichtigung eines Marktabschlages kalkuliert.

Daraufhin werden Teile von Preisen einzelner Positionen auf andere Positionen verlagert. Dazu wird die Leistungsbeschreibung auf eventuelle Fehler analysiert. Unter anderem sucht der Bieter nach Positionen, deren Massen in der Abrechnung voraussichtlich nicht voll zum Zuge kommen werden und solche, die voraussichtlich mit höheren Mengen als ausgeschrieben abgerechnet werden. Entsprechend verändert er zu seinem Vorteil das kalkulierte Preisgefüge (Mengenspekulation) unter Beibehaltung des Gesamtpreises.

Der Bieter erhofft sich dadurch einen Abrechnungsvorteil bei erwarteten Mengen- und Leistungsänderungen. Auch setzt er bei seinen spekulativen Überlegungen auf künftige Nachträge für "zusätzliche Leistungen".

Mengenspekulationen ergeben sich häufig aus unrichtigen oder unvollständigen Leistungsverzeichnissen. Das Leistungsverzeichnis kann beispielsweise nicht sorgfältig erstellt sein oder "Reserve- und Angstpositionen" enthalten.

Auch verbotene Absprachen oder Kooperationen zwischen den ausschreibenden Planungsbüros und einem Bieter können als Ursache für unzutreffende Mengenangaben nicht ausgeschlossen werden.

Trifft die Spekulation des Bieters bei der Baudurchführung zu, kann sich das Angebot für den Auftraggeber als unwirtschaftlich erweisen. Die Angebote nachfolgender Bieter könnten aufgrund der tatsächlichen Mengen günstigere Abrechnungssummen ergeben.

Das OLG Düsseldorf ist der Auffassung, einem Bieter, der ein Spekulationsangebot abgibt, um einen Fehler der Ausschreibung bewusst zu seinem Vorteil zu nutzen und durch eine "manipulierte Preisgestaltung" eine ungerechtfertigte günstige Stellung im Ausschreibungsverfahren zu erlangen, fehle es an der erforderlichen Zuverlässigkeit. Deshalb sei es gerechtfertigt, das Angebot von der Wertung nach § 25 Nr. 2 Abs. 1 auszuschließen.⁵

Aus diesem Anlass wird darauf hingewiesen, dass Angebote, bei denen der Bieter die Einheitspreise einzelner Leistungspositionen in *Mischkalkulationen* auf andere Leistungspositionen umlegt, grundsätzlich von der Wertung auszuschließen sind. Ob es sich dabei um ein Spekulationsangebot handelt, ist unerheblich.⁶

Diese Rechtsauffassung hat sich mit Beschluss des Bundesgerichtshofs aus dem Jahre 2004 durchsetzt.

Um sich gegen Mischkalkulationen und Spekulationspreise zur Wehr zu setzen, muss der Auftraggeber dafür Sorge tragen, dass die Planung sorgfältig erstellt wird und das Leistungsverzeichnis möglichst genau ist.

Als geeignetes Hilfsmittel zum Prüfen des Angebotspreises empfehlen sich bei Bauleistungen die einheitlichen Formblätter Preis des VHB (EFB-

⁵ OLG Düsseldorf vom 28.07.1993 – 22 U 95/93, IBR 1993, 458.

⁶ Vgl. Beschluss des BGH vom 18.05.2004 (-X ZB 7/04- = NZBau 2004, 457).

Preis), die bei Zweifeln an der Angemessenheit des Angebotspreises ausgewertet werden.

10.8 Pauschalierungen bei der Abrechnung von Tiefbauleistungen

Bei den örtlichen Prüfungen wurden vielfach Fälle von pauschalierten Abrechnungen von Tiefbauleistungen festgestellt.

Dabei war auffällig, dass die von den Kommunen öffentlich ausgeschriebenen Bauleistungen für Straßen in den Leistungsverzeichnissen einen ungewöhnlich hohen Anteil an Bedarfspositionen (bis zu 33 v. H.) aufwiesen. Diese Eventualpositionen waren zudem mit hohen Massenansätzen aufgeführt und hatten damit erheblichen Einfluss auf den Gesamtangebotspreis.

Diese sog. "Sicherheitsausschreibungen" sind dadurch gekennzeichnet, dass Positionen in die Leistungsverzeichnisse aufgenommen wurden, die eigentlich nicht benötigt werden oder nur wahlweise zur Anwendung kommen können. Der Planer schafft sich mit den entfallenden Leistungen finanzielle Sicherheit für zusätzliche Leistungen, die er in seiner Planung nicht beachtete, jedoch nachträglich abgerechnet werden mussten.

Erkennt ein Bieter durch Nachrechnen der Massenbilanz, spezielle Ortskenntnisse oder anderweitige Informationen das fehlerhafte Leistungsverzeichnis, wird spekulativer Raum für Mischangebote oder für die pauschale Abrechnung der Gesamtleistung geschaffen.

Die Spekulationen der Bieter zu den Leistungen, die zur Durchführung der Baumaßnahme tatsächlich nicht erforderlich waren, zeigten sich durch das Anbieten von unauskömmlichen Preisen in vielen dieser Leistungspositionen.

Andere Bieter haben preislich günstige Nebenangebote zur Abrechnung der Gesamtleistung - mitunter in Kombinationen mit verschiedenen ausgeschriebenen Losen - zum Pauschalpreis abgegeben. Diese erwarteten da-

durch einen Abrechnungsvorteil, dass ein Teil der preisbildenden Angebotspositionen sowieso nicht auszuführen war.

Hinzu kommt der Vorteil, dass ein Nachweis über tatsächlich bewegte Massen im Erdbau nicht geführt werden muss. Hier kommt es lediglich auf die sachliche Bestätigung des mit der Bauüberwachung beauftragten Fachplaners an.

Den Vorschlägen der beauftragten Planungsbüros, den Auftrag an den scheinbar wirtschaftlichsten Bieter als Pauschalvertrag zu vergeben, folgten die Kommunen im Regelfall.

Die Vergabevermerke enthielten zur Prüfung und Wertung der Angebote keine Aussagen zu den auffälligen Einzelpreisen im Vergleich der Bieter. Unangemessen niedrige und unangemessen hohe Preise wurden im Regelfall nicht hinterfragt.

Bauleistungen sollen so vergeben werden, dass die Vergütung nach Leistung bemessen wird, in der Regel zu Einheitspreisen. In geeigneten Fällen, wenn die Leistung nach Ausführungsart und Umfang genau bestimmt ist und mit einer Änderung bei der Ausführung nicht zu rechnen ist, kann die Leistung mit Pauschalvertrag vergeben werden (vgl. Nr. 1 § 5 VOB/A). Dies setzt aber besondere planerische Leistungen und Berechnungen zur möglichst genauen und sicheren Bestimmung des Leistungsumfanges voraus.

Gemäß § 9 Abs. 1 VOB/A ist die Leistung so eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten bestimmen können. Bedarfspositionen (Eventualpositionen) dürfen nur ausnahmsweise in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden.

Der wesentliche Vorteil eines Pauschalpreises für den Auftragnehmer liegt in der Ersparnis des Aufmaßes. Für das beteiligte Ingenieurbüro wird zusätzlich der Aufwand bei Abrechnung und Rechnungsprüfung der Bauleis-

tungen (Bauüberwachung gem. Leistungsphase 8 der HOAI) deutlich vermindert.

Diesen Vorteilen steht hier kein entsprechender finanzieller Vorteil der Kommunen als Auftraggeber gegenüber.

Jedoch besteht gerade bei pauschalierter Abrechnung von im Baufortschritt verdeckten Leistungen die Möglichkeiten der Abrechnungsmanipulation, da deren tatsächlicher Umfang zu einem späteren Zeitpunkt nicht oder nur schwer ermittelbar ist.

Auch ließen die im Regelfall festgestellten zahlreichen Bedarfspositionen auf erwartete Unwägbarkeiten bei der Baudurchführung oder eine unzureichende Planung schließen. Keinesfalls wird mit Bedarfspositionen die Leistung so genau bestimmt, dass sie für eine Pauschalvergabe geeignet wäre. Die aus den Bauakten zu entnehmenden umfangreichen Änderungen bei der Durchführung des Baugeschehens zeigten auch, dass die Leistungen für eine Vergabe zum Pauschalpreis nicht geeignet waren (Entfall und Neuaufnahme von Leistungen, Mehr- und Mindermengen).

Bei einem Vorschlag der ausführenden Firma zur Pauschalisierung der Abrechnung kann davon ausgegangen werden, dass das Massenrisiko allein vom Auftraggeber zu tragen war.

Pauschalpreise begünstigen auch die Möglichkeiten für Manipulationen, insbesondere wenn Ausführungsplanung, Mengenermittlung und Abrechnung weitgehend unkontrolliert von Dritten erledigt werden, wie im Rahmen der Prüfung häufig festgestellt werden musste.

Auch wenn die Beauftragung von Nebenangeboten keinen Verstoß gegen geltendes Recht darstellte, waren unter den Gesichtspunkten Wirtschaftlichkeit und Manipulationsmöglichkeiten diese Entscheidungen mehrfach zu beanstanden.

Die Überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, bei beabsichtigten Tiefbauleistungen bereits in der Planungsphase eine intensive Prüfung und Wertung der Mengen im Leistungsverzeichnis mit entsprechender Auswertung hinsichtlich möglicher und sinnvoller pauschalierter Abrechnung vorzunehmen. Ist dies z. B. beim Bauen im Bestand nicht möglich oder ist durch die örtlichen Gegebenheiten eine rechnerische Ermittlung der Massen durch Geländeschnitte nicht zweifelsfrei möglich, ist ein Pauschalvertrag nicht zulässig.

Entsprechend ist bereits mit den Ausschreibungsunterlagen gem. § 25 Nr. 3 Abs. 3 VOB/A bekannt zu geben, ob Nebenangebote mit dem Ziel der pauschalierten Abrechnungen von Leistungen im Erdbau gewünscht oder ausgeschlossen werden (vgl. Nr. 9 des Muster 1.1 - 1 zur Aufforderung zur Angebotsabgabe des HVA B-StB).

Ergänzend ist anzumerken, dass bei Vorliegen eines Pauschalvertrages und den in der Praxis auftretenden Unwägbarkeiten des Baugeschehens immer wieder größere Probleme in der angemessenen Baupreisfindung entstehen. Regelmäßig traten Fälle auf, bei denen die Kommunen während der Baudurchführung wesentliche Änderungen in der Ausführung durch Wegfall ausgeschriebener und beauftragter Positionen und zugleich neue Leistungen angeordnet haben.

Die Parteien sind (bei Überschreiten gewisser Grenzen) gezwungen, Mengen und Preise neu zu verhandeln, ohne dass hierzu vorab ausreichende Kalkulationspreise vereinbart wurden.

Die Preisbildung für einzelne Leistungen ist vor dem Hintergrund der pauschalen Mischkalkulation nicht ohne weiteres ableitbar.

Darüber hinaus war festzustellen, dass bei überregional tätigen Ingenieurbüros mitunter immer wieder die gleichen Auftragnehmer mit ihren Nebenangeboten zur pauschalierten Abrechnung zum Zuge kamen. Auch unter diesem Gesichtspunkt hält die Überörtliche Kommunalprüfung an ihrer Forde-

zung zum Führen von Vergabestatistiken (nach Tn. 10.1) zum Erkennen von Auffälligkeiten fest.

10.9 Verfahren zur Vergabe von Bau- und Lieferleistungen

Präventiven Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption wird in den Kommunalverwaltungen nicht der notwendige Stellenwert beigemessen. Die Verwaltungen zeigten sich zwar für dieses Thema aufgeschlossen und sind sich des darin enthaltenen Gefährdungspotentials bewusst, gleichwohl haben sie - insbesondere bei den kleineren und mittleren Kommunen - bisher keine Regelwerke (Dienstanweisung, interne Verwaltungsvorschriften) erlassen oder sonstige Maßnahmen ergriffen - wie z.B. Mitarbeiterschulungen oder Dienstbesprechungen -, um ihre Mitarbeiter periodisch für dieses Thema zu sensibilisieren.

Die Überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Freistaats Thüringen vom 20. August 2002 bzw. Musterdienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption des Thüringer Gemeinde- und Städtebundes verbindlich in den Kommunen umzusetzen.

11 Sparsamer Energie- und Medienverbrauch

Aus den Prüfungsgesprächen war zu entnehmen, dass die Gemeinden nur ungenügende oder keine Konzepte zur Einsparung von Strom, Wärme und Wasser in ihren Liegenschaftsbeständen verfolgen. Einige wenige Kommunen befinden sich in konzeptionellen Vorbereitungsphasen und haben für sich erste Schritte abgeleitet.

Vor dem Hintergrund der hohen Preissteigerungen im Energiesektor ist hier ein konkreter Handlungsbedarf bei den Kommunen gegeben. Steigende Betriebsausgaben für Verwaltungs- und Schulgebäude bei gleichzeitig schrumpfenden Bevölkerungszahlen sind als zunehmendes Problem für den finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinden anzusehen.

Eine zukünftige Schwerpunktaufgabe der Bauverwaltung ist es, in diesem Zusammenhang für eine gezielte und planmäßige Senkung der Energie- und Medienverbräuche im gesamten Gebäude- und Liegenschaftsbestand der Gemeinden zu sorgen.

Aufgrund des Gebots zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (vgl. § 53 Abs. 2 ThürKO) ist es erforderlich, dass für den Betrieb von allen Gebäuden der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der technischen, wirtschaftlichen und hygienischen Möglichkeiten nicht mehr Energie und Wasser verbraucht werden, als zu deren bestimmungsgemäßer Nutzung unbedingt erforderlich ist. Wird dies beachtet, lassen sich infolge geringerer Betriebskosten nicht nur die Ausgaben der Gemeinden senken, sondern es ergeben sich weitere Effekte durch Einsparung von Primärenergie und Trinkwasser, Reduzierung der CO₂- und Luftschadstoff-Emissionen und damit einhergehend eine Entlastung der Umwelt.

Um zu Einspareffekten zu gelangen, sind im Wesentlichen nachfolgende drei Strategien zielführend:

- organisatorische Maßnahmen, um ein energie- und verbrauchsbewusstes Nutzerverhalten herbeizuführen,
- investive Maßnahmen zur Verbesserung des Baubestandes unter Einsatz effizienter technischer Ausrüstungen und
- kostenoptimierter Energie- und Medieneinkauf durch Sammelausschreibungen.

Aus dem Landesbereich gewonnene Erfahrungen belegen, dass zunächst bei der Erfassung und Auswertung der liegenschaftsbezogenen Daten das Au-

genmerk auf zuverlässige Flächenangaben [beheizte/unbeheizte Bruttogeschossfläche (BGF)] zu legen ist.

Die Bauverwaltung kann nur durch zuverlässige und vergleichbare Kennwerte auf Unregelmäßigkeiten oder energetisch auffällige Liegenschaften bzw. Gebäude reagieren.

Neben den absoluten Verbrauchswerten sind die Nutzungsverhältnisse mit den entsprechenden Bezugsflächen die wichtigsten Größen zur spezifischen Kennwertbildung.

Da die Höhe der Energieeinsparung wesentlich durch das Verhalten der Nutzer beeinflusst wird, sind hier verstärkte Bemühungen zur Sensibilisierung und organisatorischen Einbindung vorzusehen.

Neben transparenter Darstellung spezifischer Verbrauchsdaten im Vergleich zu anderen Nutzern sollte die Bauverwaltung in der weiteren Entwicklung Vorgaben an die Dienststellen zu den Obergrenzen der Energie- und Medienverbräuche herausgeben.

Die Überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Gemeinden, einen Stufenplan mit folgenden Elementen zu entwickeln:

- Einführung eines Verbrauchscontrollings
- Durchführung von Kennwertanalysen und Darstellung der Ergebnisse gegenüber den hausverwaltenden Dienststellen
- Schulung von Nutzern und Betreibern (Bedienstete und Hausmeister)
- Schaffung eines Anreizsystems zur Energie- und Kosteneinsparung (Prämienfonds, freie Verwendung innerhalb der Schule etc.)
- Grobanalysen mit dem Ziel der Einführung von organisatorischen Maßnahmen, die sich unmittelbar amortisieren (z. B. Anpassung von Betriebs- und Nutzungszeiten, Zeitschaltuhren für Warmwasserbereiter und Zirkulationssysteme etc.)
- Erstellung von Medien- und Stromverbrauchsmatrizen

- Feinanalysen mit dem Ziel der Durchführung investiver Maßnahmen, die sich über die Nutzungsdauer amortisieren (technische Lösungen zur Verbrauchs- und Kostenoptimierung von Gebäude- und Anlagentechnik, Wärmedämmung und ggf. Neuanschaffungen ressourcenschonender Anlagen)
- Erstellung von Prioritätenlisten und Finanzierungskonzepten für mittelfristig wirtschaftliche Investitionen
- Festlegung von Normen für zukünftige Auslegungen und Beschaffungen
- Erstellung von Vorschriften und Dienstanweisungen zur Sicherstellung eines dauerhaften wirtschaftlichen und sparsamen Betriebes des Gebäudebestandes.

Die Kommunen sollten sich intensiver als bisher mit der Bewirtschaftung ihrer Gebäudebestände auseinandersetzen und durch regelmäßige Berichterstattung und Veröffentlichung der Ergebnisse in ihren politischen Gremien die erforderliche Aufmerksamkeit gewinnen. Neben zwingenden ökonomischen Aspekten muss die Öffentliche Verwaltung auch ihre Vorbildrolle im Umweltschutz bewusster wahrnehmen.

12 Eine Stadt gewährte antragsgemäß einem landwirtschaftlichen Unternehmen die Stundung der Zahlung von Grundsteuern; dabei war nicht prüffähig, inwieweit die Stundungsvoraussetzungen vorlagen. Die berechneten Stundungszinsen wurden unter Verweis auf erbrachte Gegenleistungen des Unternehmens "erlassen". Weiterhin beachtete die Stadt die gesetzlich vorgeschriebene Fälligkeit der Grundsteuer nicht.

12.1 Die Fälligkeiten für die Zahlung der Grundsteuer eines landwirtschaftlichen Unternehmens waren in den geprüften Haushaltsjahren jeweils auf den 28.02., 15.05., 15.08. und 15.11. festgesetzt worden. Das Unternehmen beantragte die Stundung der Zahlung von Grundsteuer und begründete dies damit, dass es seine Erträge im 3. und 4. Quartal erzielt. Die fristgerechte Zahlung der Grundsteuer würde zu Liquiditätsproblemen des Unternehmens führen. Die Stadt gewährte die Stundung und berechnete dabei Stundungszinsen nach der Abgabenordnung. Die Stundungszinsen für die Jahre 2001 bis 2005 wurden allerdings erlassen. Zur Begründung verwies die Stadt auf "materielle Gegenleistungen" des Unternehmens, z.B. Unterstützung der Stadt bei Pflegemaßnahmen. Auf der Grundlage eines Beschlusses des zuständigen Stadtratsausschusses wurde ab dem Jahr 2006 die Fälligkeit der Grundsteuer auf den 15.11. des jeweiligen Jahres festgesetzt.

12.2 Für die Stundung von Forderungen gelten gemäß § 32 Abs. 1 ThürGemHV die Regelungen der Abgabenordnung (§ 222 AO). Danach setzt die Stundung voraus, dass die Einziehung der Forderung eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde. Das Vorliegen dieser Voraussetzung war im vorliegenden Fall nicht anhand geeigneter Unterlagen nachgewiesen. Der bloße Vortrag eines Sachverhaltes, aus dem sich eine erhebliche Härte ergeben könnte, reicht nicht aus. Aufgrund der vorhandenen Aktenlage hätte daher die Stundung nicht gewährt werden dürfen.

Der Erlass der Stundungszinsen für die Jahre 2001 bis 2005 infolge - laut Angaben der Stadt - erbrachter Gegenleistungen ist kein Erlass i.S.d. § 32

Abs. 1 ThürGemHV, sondern bedeutet eine Aufrechnung der Stundungszinsen gegen eine etwaige Werklohnforderung des Unternehmens. Allerdings stellt sich die Frage, auf welcher haushaltsrechtlichen Grundlage (Ausgabermächtigung) das Unternehmen von der Stadt mit einer Werkleistung beauftragt wurde. Aufträge dürfen nur auf der Grundlage des Haushaltsplanes bzw. eines Verfahrens nach § 58 ThürKO und nach Durchführung eines Vergabeverfahrens (§ 31 Abs. 1 ThürGemHV) ausgelöst werden. Außerdem muss im Falle der Aufrechnung unter Beachtung des Bruttoprinzips (§ 7 Abs. 2 ThürGemHV) sowohl bei dem entsprechenden Einnahmetitel (hier Stundungszinsen; UGr 261) als auch bei dem entsprechenden Ausgabebetitel (hier wohl Gr 50/51) gebucht werden.

Nach § 28 Abs. 3 Satz 1 GrStG kann die Grundsteuer auf Antrag abweichend von § 28 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 2 GrStG jeweils am 01.07. eines Jahres in einem Betrag gezahlt werden. Mit der Festsetzung der Fälligkeit auf den 15.11. eines Jahres ab dem Jahr 2006 verstößt die Stadt gegen die genannte Rechtsnorm.

- 12.3** In ihrer Stellungnahme führte die Stadt aus, künftig keine Stundungszinsen als Gegenleistung für erbrachte Leistungen zu erlassen. Insofern wurde den Anmerkungen der Überörtlichen Kommunalprüfung entsprochen.
- 12.4** Bezüglich der Notwendigkeit der ausreichenden Prüfung und Dokumentation der Stundungsvoraussetzungen sowie bezüglich der vom Gesetz abweichenden Festlegung des Fälligkeitstermins für die Grundsteuerzahlung bleibt die Stadt gehalten, die rechtlichen Vorgaben zu beachten.

13 Der Bibliotheksbetrieb einer Stadt ist nur mit erheblichen Zuschüssen aufrechtzuerhalten.

13.1 Die Stadt (4.000 Einwohner) betreibt eine Bibliothek mit einer Angestellten. Die Angestellte ist seit dem Jahr 2006 als Teilzeitkraft mit 0,63 VbE beschäftigt; zuvor war sie Vollzeitkraft. In den Jahren 2001 bis 2006 entwickelten sich die Personalausgaben dennoch von 28 T€ auf 30 T€. Der Zuschussbedarf für die Bibliothek stieg von 31 T€ (2001) auf 38 T€ (2006). Sowohl die Zahl der Nutzer als auch die Anzahl der Entleihungen änderten sich im geprüften Zeitraum nicht wesentlich. Die jährlichen Benutzungsgebühren betragen 2,50 € für Erwachsene und 1,00 € für Kinder. Daraus resultierten jährliche Einnahmen mit einer rückläufigen Tendenz (2002: 615 € 2006: 459 €).

13.2 Die Betreuung einer Bibliothek gehört zu den freiwilligen Leistungen einer Gemeinde. Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl und des vor allem personalkostenbedingten steigenden Zuschussbedarfs wurde angeregt, diese Leistung in einer kostengünstigeren Form bereitzustellen. In Betracht kommt u.a. unter Reduzierung der Öffnungszeiten, die Betreuung im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung (400 € Job) oder sogar im Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit. Auf § 53 Abs. 2 ThürKO wurde verwiesen.

13.3 Nach der Stellungnahme der Stadt vertritt der Stadtrat die Auffassung, keine weitere Reduzierung der Arbeitszeit der Bibliothekarin vorzunehmen, um das kulturelle Angebot nicht zu verschlechtern.

13.4 Mit Blick auf den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 53 Abs. 2 ThürKO) sollten - abgesehen von einer Reduzierung der Arbeitszeit der Bibliothekarin - noch andere Möglichkeiten betrachtet werden, die Bibliothek wirtschaftlicher zu betreiben. Dies muss nicht zwangsläufig zu einer Reduzierung des kulturellen Angebotes führen.

14 In einer städtischen Gesellschaft wurden die gesetzlichen und gesellschaftsvertraglichen Vorgaben zur Aufstellung des Jahresabschlusses und die damit verbundenen Aufgaben der Gesellschaftsorgane nicht ausreichend beachtet.

14.1 Eine Stadt ist alleinige Gesellschafterin einer GmbH. Die GmbH ist handelsrechtlich als kleine Kapitalgesellschaft einzustufen. Laut Gesellschaftsvertrag finden für den Aufsichtsrat die Regelungen des Aktiengesetzes keine Anwendung.⁷ Im Gesellschaftsvertrag ist weiter festgelegt, dass der Jahresabschluss nach dem für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des HGB von der Geschäftsführung aufzustellen und dem Aufsichtsrat vorzulegen ist. Schließlich weist der Gesellschaftsvertrag dem Aufsichtsrat u.a. die Aufgabe zu, die Geschäftsführung zu überwachen. Seit Gründung der GmbH im Jahr 1999 wurden bei der Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses sowie bei der Beschlussfassung über die Feststellung des Jahresergebnisses und dessen Verwendung die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen nicht eingehalten.

14.2 Nach § 75 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 ThürKO hat eine Gemeinde dafür Sorge zu tragen, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen des Handelsgesetzbuches aufgestellt und geprüft werden, sofern nicht weiter gehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen. Demzufolge waren - wie auch im Gesellschaftsvertrag ausdrücklich vorgesehen - der Jahresabschluss und der Lagebericht nach § 264 Abs. 1 Satz 2 HGB von

⁷ Sofern eine derartige Regelung nicht im Gesellschaftsvertrag enthalten ist, gelten gemäß § 52 Abs. 1 GmbHG bestimmte Regelungen des Aktiengesetzes für einen fakultativen Aufsichtsrat einer GmbH entsprechend. Das Verfahren zum Jahresabschluss gestaltet sich dann wie folgt: Der Jahresabschluss ist gemäß § 264 Abs. 1 Satz 2 HGB innerhalb von drei Monaten nach Ende des Geschäftsjahres aufzustellen und nach § 316 Abs. 1 Satz 1 HGB durch einen Abschlussprüfer zu prüfen. Anschließend legt die Geschäftsführung nach § 52 Abs. 1 GmbHG i.V.m. § 170 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 AktG den Jahresabschluss, den Lagebericht sowie einen Vorschlag für die Verwendung des Bilanzgewinns dem Aufsichtsrat vor. Der Aufsichtsrat hat nach § 52 Abs. 1 GmbHG i.V.m. § 171 AktG die vorgelegten Unterlagen zu prüfen und gegenüber der Gesellschafterversammlung schriftlich über seine Prüfung zu berichten sowie zum Prüfungsbericht des Abschlussprüfers Stellung zu nehmen. Weiterhin hat er mitzuteilen, in welcher Art und in welchem Umfang er die Geschäftsführung der Gesellschaft während des Geschäftsjahres geprüft hat. Bei der zeitlichen Gestaltung der Verfahrensabläufe ist zu beachten, dass die Gesellschafter im Falle einer kleinen Kapitalgesellschaft i.S.d. § 267 Abs. 1 HGB über die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Ergebnisverwendung spätestens bis zum Ablauf der ersten elf Monate des Geschäftsjahres zu beschließen haben (§ 42a Abs. 2 Satz 1, 2. Alternative GmbHG).

der Geschäftsführung innerhalb von drei Monaten nach Ende des Geschäftsjahres aufzustellen. Der Jahresabschluss muss zudem nach § 316 Abs. 1 Satz 1 HGB durch einen Abschlussprüfer geprüft werden. Schließlich hätte die Gesellschafterversammlung, (allein) vertreten durch den Bürgermeister, über die Feststellung des (Vor-)Jahresabschlusses und über die Ergebnisverwendung spätestens bis zum Ablauf der ersten elf Monate des Geschäftsjahres beschließen müssen (§ 42a Abs. 2 Satz 1, 2. Alternative HGB).⁸

Die nicht eingehaltenen Fristen zeigen Versäumnisse der Geschäftsführung und der Gesellschafterversammlung, aber auch eine Verletzung der dem Aufsichtsrat obliegenden Pflicht zur Überwachung der Geschäftsführung. Insoweit obliegt es dem Aufsichtsrat, u.a. auf eine rechtzeitige Erstellung und Vorlage des Jahresabschlusses und des Prüfungsberichtes zu drängen, sofern die Geschäftsführung dieser Pflicht nicht nachkommt. Durch eine Herausverlagerung von Aufgaben aus dem städtischen Haushalt werden die Kontrollmöglichkeiten einer Kommune über die Erledigung dieser Aufgaben bereits eingeschränkt. Kommen die Organe einer Eigengesellschaft ihren gesetzlichen und den vom Stadtrat im Gesellschaftsvertrag festgelegten Pflichten nicht rechtzeitig nach, werden die Möglichkeiten, zeitnah zu reagieren, noch weiter begrenzt.

- 14.3** Die Stadt teilte mit, dass sie künftig auf eine fristgerechte Erstellung der Unterlagen achten wird. Sie hat zu diesem Zweck einen klar strukturierten Zeitplan erstellt.

⁸ Insoweit gilt nicht die 8-Monatsfrist wie bei großen Kapitalgesellschaften, da § 75 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 ThürKO nur bei der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses die Anwendung der Regelungen für große Kapitalgesellschaften anordnet, nicht aber bei Beschlussfassung über die Feststellung und Verwendung des Jahresergebnisses.

15 Eine Stadt ist ihrer Pflicht zu einer sparsamen Haushaltsführung nicht nachgekommen. So wurde mit einer Firma ein Vertrag über die Unterhaltsreinigung des Rathauses abgeschlossen, ohne dass zuvor ein Vergabeverfahren stattfand. Des Weiteren waren der Umfang der täglich zu erbringenden Reinigungsleistungen und die Höhe des vereinbarten Entgeltes in Frage zu stellen.

15.1 Für die Unterhaltsreinigung des Rathauses entstanden der Stadt jährliche Aufwendungen i.H.v. 31.440,00 €. Die hierfür zuständige Firma musste Konkurs anmelden. Die Stadt schloss deshalb mit einer anderen Firma, die bereits in einer Beteiligungsgesellschaft der Kommune vertraglich gebunden war, einen neuen Vertrag über die Unterhaltsreinigung des Rathauses ab. Dem Abschluss des Vertrages ging keine Ausschreibung voraus. Der Vertrag beinhaltet die tägliche Reinigung aller Büros, Kassenräume, Toiletten, Flure und des Treppenhauses sowie der Sitzungsräume. Weiter beinhaltet er als tägliche Leistungen das feuchte Abwischen des Geländers und der Handläufe im Treppenhaus, das Säubern der Tische und Schreibtische, das Abstauben der Schränke sowie das feuchte Abwischen der Lichtschalter und Stuhlbeine. Als monatliche Vergütung wurde ein Preis i.H.v. 3.020,00 € (36.240,00 € jährlich) vereinbart. Ein Stadtratsbeschluss für den Abschluss des Vertrages lag nicht vor.

15.2 Nach § 31 Abs. 1 ThürGemHV muss der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine beschränkte Ausschreibung oder eine freihändige Vergabe rechtfertigen. Die Gründe für das Abweichen von der öffentlichen Ausschreibung sind nach § 31 Abs. 2 ThürGemHV i.V.m. § 3 Nr. 5 VOL/A aktenkundig zu machen.

Die Notwendigkeit der täglich zu erbringenden Reinigungsleistung und damit die Höhe des vereinbarten Entgelts sind in dem vereinbarten Umfang in Frage zu stellen. Nach § 31 Abs. 2 ThürGemHV sind die zum öffentlichen

Auftragswesen ergangenen Richtlinien des Landes anzuwenden. Die Thüringer Richtlinie zur Regelung des Reinigungsdienstes in den Dienstgebäuden und -räumen der Thüringer Landesverwaltung regelt u.a. das Ausschreibungsverfahren und gibt Hinweise für den Umfang der zu erbringenden Leistungen. Die mit der Reinigungsfirma vereinbarte tägliche Leistung entspricht inhaltlich der nach der Richtlinie des Landes empfohlenen nur einmal wöchentlich durchzuführenden Vollreinigung. Der Reinigungsvertrag steht daher nicht im Einklang mit einer sparsamen Haushaltsführung (§ 53 Abs. 2 ThürKO).

Nach der Geschäftsordnung kann der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit Rechtsverhältnisse nur bis zu einer Wertgrenze von maximal 2.500 € (jährlich) eingehen. Die aus dem Reinigungsvertrag resultierenden Verpflichtungen der Stadt belaufen sich auf jährlich 36.240,00 €. Ein Beschluss des Stadtrates wäre somit erforderlich gewesen.

- 15.3** Die Stadt vertritt die Auffassung, dass der Vertrag mit der Reinigungsfirma keine ausschreibungspflichtige Leistung darstellt, da diese Firma bereits Reinigungsleistungen für eine Beteiligungsgesellschaft der Stadt erbringt und somit ein bestehender Vertrag lediglich fortgeführt wird.
- 15.4** Die Überörtliche Kommunalprüfung hält an ihrer Auffassung fest. Die Reinigung des Rathauses war nicht Gegenstand des Vertrages mit der Beteiligungsgesellschaft. Für die Reinigung des Rathauses musste demzufolge ein neuer Auftrag erteilt werden. Dieser bedarf einer Ausschreibung. Dabei kommt es nicht darauf an, ob (körperlich) ein neuer Vertrag gefertigt wird oder nur ein bereits bestehender Vertrag ergänzt werden soll. In jedem Fall hat zuvor ein Vergabeverfahren stattzufinden. Nach dem Vertragsvolumen dieses neu abzuschließenden Vertrages bestimmt sich dann die Notwendigkeit eines Stadtratsbeschlusses. Unabhängig davon sind die Notwendigkeit der täglich zu erbringenden Reinigungsleistungen und damit die Höhe des vereinbarten Entgeltes weiterhin in Frage zu stellen.

16 Eine Stadt leistete regelmäßig über- und außerplanmäßige Ausgaben, ohne dass die dafür gesetzlich geforderten Voraussetzungen vorlagen.

16.1 Eine Stadt leistete in den Haushaltsjahren 1997 bis 2005 über- und außerplanmäßige Ausgaben von insgesamt 1,03 Mio. € im Verwaltungshaushalt bzw. 1,24 Mio. € im Vermögenshaushalt.

In der Mehrzahl der geprüften Fälle war nicht nachvollziehbar, ob diesen Ausgaben unvorhergesehene Ereignisse zugrunde lagen, die eine Überschreitung des Haushaltsplanes unabweisbar erforderten. Auch andere Voraussetzungen für die Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben, wie die Angabe von Deckungsmitteln, ein konkreter Deckungsnachweis sowie der vorherige Stadtratsbeschluss für Ausgaben oberhalb der Erheblichkeitsgrenze, fehlten.

Obwohl die Stadt bereits durch die örtliche Rechnungsprüfung in deren Prüfberichten regelmäßig auf die fehlenden Voraussetzungen bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben hingewiesen wurde, hat sie bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch die Überörtliche Kommunalprüfung diese Prüfungsfeststellungen nicht hinreichend beachtet.

16.2 Der Rechtmäßigkeit über- und außerplanmäßiger Ausgaben sind durch die Voraussetzung der sachlichen und zeitlichen Unabweisbarkeit (§ 58 Abs. 1 ThürKO) enge Grenzen gesetzt. Zudem ist eine Planüberschreitung nur zulässig, wenn die Deckung gewährleistet ist. Dabei müssen die Deckungsmöglichkeiten stets vor dem Eingehen der rechtlichen Verpflichtung zur Leistung der geplanten Ausgabe aufgezeigt werden. Liegen die über- und außerplanmäßigen Ausgaben über der festgelegten Erheblichkeitsgrenze, hat der Stadtrat vorher darüber zu beschließen.

16.3 In der Stellungnahme teilte der Bürgermeister der Stadt mit, dass es sich bei den über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu 90 v.H. um bauliche Maßnahmen handele. Die Stadt habe keinerlei Schaden hinnehmen müssen. Im Gegenteil sei durch die schnellen Entscheidungen mit Stadtratsbeschluss von seiner Seite aus Schaden von der Stadt abgewendet worden.

16.4 Soweit der Bürgermeister der Stadt geltend macht, dass der Stadt kein Schaden entstanden sei, werden dadurch die Beanstandungen nicht ausgeräumt. Eine Stellungnahme zu den konkreten Feststellungen im Prüfungsbericht erfolgte nicht. Auf die fehlenden Voraussetzungen für die Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben wurde im Rahmen der Stellungnahme nicht eingegangen. Unabhängig davon ist es aufgrund der eingangs dargestellten Verteilung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben auf den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt nicht schlüssig, wenn die Stadt vorträgt, dass diese Ausgaben zu 90 v.H. für bauliche, also investive Maßnahmen geleistet worden seien.

Aufgrund der Stellungnahme wurde die Stadt darauf hingewiesen, dass unter Berücksichtigung der Vorgaben für die Veranschlagung von Ausgaben für Investitionen (§ 10 ThürGemHV) und aufgrund des hohen Anteils über- und außerplanmäßiger Bauausgaben auf eine nicht sorgfältige Haushaltsplanung zu schließen ist. Die Stadt wurde auf die allgemeinen Grundsätze für die Veranschlagung nach § 7 ThürGemHV hingewiesen.

17 **Eine Stadt zahlte eine Honorarteilforderung, ohne dass eine vertragliche Grundlage dafür bestand.**

17.1 Eine Stadt hatte mit Vertrag vom 22. April 2003 einen Architekten mit Planungsleistungen für das Bürgerhaus beauftragt. Der Auftrag erging ohne die Grundleistungen der Leistungsphasen 1 und 2 (§ 15 HOAI). Mit seiner Honorarrechnung vom 10. Dezember 2004 forderte der Architekt u.a. ein Ho-

norar für die Grundleistungen der Leistungsphasen 1 und 2 (§ 15 HOAI). Die Verwaltung bezahlte die Forderung.

- 17.2** Da die o.g. Leistungen weder vereinbart noch erbracht worden waren, hatte der Architekt keinen Anspruch auf die Vergütung der Grundleistungen der Leistungsphasen 1 und 2. Das dennoch insoweit gezahlte Honorar stellt eine Leistung ohne rechtlichen Grund dar (§§ 812 ff. BGB).

Die Verwaltung wurde aufgefordert, die Honorarrechnung vom 10. Dezember 2004 unter Beachtung der gegebenen Hinweise nochmals zu prüfen und gegebenenfalls den zu viel bezahlten Betrag zurückzufordern.

- 17.3** Der Prüfungsfeststellung wurde entsprochen. Der überzahlte Betrag wurde vom Auftragnehmer zurückgefordert. Mit Schreiben vom 30. Oktober 2006 wurde der Eingang der Mittel bei der Stadt nachgewiesen.

18 Ein Landkreis hat über mehrere Haushaltsjahre keine haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen ergriffen (z.B. Haushaltssperre), obwohl mangels entsprechender Verkaufsverträge absehbar war, dass in dem jeweiligen Haushaltsjahr die geplanten Erlöse aus der Veräußerung von Grundvermögen und Beteiligungen i.H.v. mehreren Millionen Euro nicht mehr eingehen würden. Die Vorgehensweise führte zum stetigen Anstieg des jährlich ausgewiesenen Sollfehlbetrages und des Kassenkreditvolumens.

18.1 Der Landkreis plante in den Jahren 1996 bis 2005 jährlich Einnahmen i.H.v. mehreren Millionen Euro aus der Veräußerung seines Grundvermögens und seiner Beteiligungen zur Deckung des Gesamthaushaltes ein. In den jeweiligen Haushaltsjahren kam es nicht zu den geplanten Verkäufen und damit auch nicht zu den entsprechenden Einnahmen. Haushaltswirtschaftliche Maßnahmen, die auf die fehlenden Einnahmen reagieren (z.B. eine entsprechende Haushaltssperre bei den Ausgaben), ergriff der Landkreis nicht. Dagegen schöpfte er die veranschlagten Ausgaben - teilweise in Form von Haushaltsausgaberesten - aus.

Zum Beispiel hatte der Landkreis Einnahmen aus dem Verkauf eines Kulturzentrums i.H.v. 3,7 Mio. € im Jahr 1996 veranschlagt. Verkauft hatte er das Objekt erst im Jahr 1997, aber nur für 0,6 Mio. €. Insoweit vergleichbar veranschlagte der Landkreis in den Haushaltsjahren 1998 bis 2001 Einnahmen aus dem Verkauf ein und derselben Waldgrundstücke. Im Jahr 1998 plante er dafür Einnahmen i.H.v. 1,9 Mio. € ein; in den drei Folgejahren erhöhte er seinen ursprünglichen Planansatz auf jährlich 3,1 Mio. €. Insgesamt hat der Landkreis damit für diesen Waldgrundstücksverkauf von 1998 bis 2001 Einnahmen i.H.v. 11,1 Mio. € (zur Deckung der Ausgaben) eingestellt. Der im Jahr 2002 dann erzielte Verkaufserlös betrug lediglich 1,5 Mio. €

Auf diese Weise stieg der in der Jahresrechnung ausgewiesene Sollfehlbetrag von 2,1 Mio. € im Jahr 1998 auf 12,2 Mio. € im Jahr 2005 an. Für das

Jahr 2005 war der Höchstbetrag für den Kassenkredit in der ursprünglichen Haushaltssatzung auf 10,0 Mio. € festgesetzt, mit der 1. Nachtragshaushaltssatzung wurde er auf 13,0 Mio. € und mit der 2. Nachtragshaushaltssatzung auf 16,5 Mio. € angehoben.

- 18.2** Da der Landkreis trotz fehlender Einnahmen in keinem der betroffenen Haushaltsjahre haushaltswirtschaftliche Maßnahmen (z.B. Haushaltssperre) ergriffen hat, stieg das Haushaltsdefizit des Landkreises in sieben Jahren um rund 10,0 Mio. € an. Damit verschlechterte sich auch die Kassenlage zusehends. Die Liquidität konnte er nur durch die ständige Inanspruchnahme von Kassenkrediten aufrecht halten. Hinzu kommt, dass das Volumen der Kassenkredite erheblich ausgeweitet werden musste, was hier beispielhaft anhand der Anhebung des Kassenkreditbetrages im Jahr 2005 von 10,0 Mio. € auf 16,5 Mio. € (tatsächliche maximale Inanspruchnahme am 30. Dezember 2005: 14,8 Mio. €) erkennbar ist. Dies wiederum hat zur Folge, dass der Kreishaushalt (und damit auch die Kreisumlage) mit zusätzlichen Kreditzinsausgaben belastet wird.

Kommt ein im Haushaltsjahr geplanter Verkauf mit einem hohen Volumen im selben Jahr nicht zustande, sind haushaltswirtschaftliche Maßnahmen unabdingbar, um den Haushaltsausgleich wieder herzustellen und damit Sollfehlbeträgen entgegenzuwirken (§ 53 Abs. 3 ThürKO). Der Landkreis hat jedoch gegen das stetig steigende Haushaltsdefizit bis zum Prüfungszeitpunkt keine Anstrengungen unternommen. Im Gegenteil, er hat in den betroffenen Haushaltsjahren von den vorhandenen (aber aufgrund der fehlenden Einnahmen nicht gedeckten) Ausgabeermächtigungen, die zum Teil als Haushaltsausgabereste in das Folgejahr übertragen worden sind, uneingeschränkt Gebrauch gemacht.

- 18.3** Der Landkreis erwiderte in seiner Stellungnahme, zukünftig Haushaltssperren zu verfügen, wenn absehbar sein sollte, dass Haushaltseinnahmeansätze im laufenden Haushaltsjahr nicht kassenwirksam werden würden. Auch

werde beim Entstehen der Sollfehlbeträge künftig darauf geachtet, deren Deckung im Haushalt nicht nur zu veranschlagen, sondern auch zu gewährleisten.

19 Die Prüfung von Bauausgaben bei mehreren Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft ergab regelmäßig, dass Forderungen beglichen wurden, obwohl die erforderlichen Leistungsnachweise nicht vorlagen bzw. Teilleistungen noch nicht erbracht worden waren.

19.1 Beispielsweise erteilte eine Gemeinde im Jahr 2004 nach öffentlicher Ausschreibung einen Auftrag für eine Straßenbaumaßnahme. Der Auftragnehmer rechnete die von ihm erbrachten Leistungen ab. Die Verwaltung zahlte den geforderten Betrag, obwohl bei der Rechnungslegung die Nachweise über die Einbaudicke der Trag- und Deckschichten fehlten. Eine vom Auftragnehmer geforderte Mehreinbauvergütung für die eingebaute Deckschicht wurde bezahlt, obwohl sie nicht nachgewiesen und nicht entsprechend den vertraglichen Grundlagen ermittelt worden war. Ebenso waren Teilleistungen für das Straßenbegleitgrün zum Zeitpunkt der Rechnungslegung noch nicht erbracht. Die Schlussrechnung des Auftragnehmers war vom Ingenieurbüro als sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet worden.

Im Vertrag war eine Vertragsstrafe für den Fall der nicht fristgerechten Fertigstellung der Baumaßnahme vereinbart. Die überörtliche Rechnungsprüfung ergab, dass trotz nicht eingehaltenem Fertigstellungstermin die vereinbarte Vertragsstrafe nicht geltend gemacht wurde. Nach dem Bauvertrag waren die Arbeiten bis zum 19. November 2004 fertig zu stellen. Ausgehend vom letzten Aufmaßblatt (1. Dezember 2004) ergibt sich eine Überschreitung der Fertigstellungsfrist von mindestens 10 Werktagen.

Des Weiteren wurden Honorarforderungen für Ingenieurleistungen der Leistungsphase 9 (Objektbetreuung und Dokumentation) beglichen, obwohl diese Forderungen teilweise noch nicht fällig waren.

19.2 Die Verwaltung wurde aufgefordert, die Geltendmachung der Vertragsstrafe zu überprüfen und gegebenenfalls zurückzufordern.

Ist zwischen den Vertragspartnern der Einbau von Trag- und Deckschichten nach der Einbaudicke vereinbart, hat der Auftragnehmer nachzuweisen, inwieweit die tatsächliche Einbaudicke mit der im Bauvertrag vorgeschriebenen Einbaudicke übereinstimmt. Ohne diesen Nachweis war die Schlussrechnung nicht in allen Teilen prüffähig. Nicht prüffähige Rechnungsbestandteile sind unter Angabe der Mängel unverzüglich zurückzuweisen. Da die Abrechnungsunterlagen keine Nachweise über die tatsächlich eingebaute Materialdicke der Trag- und Deckschichten entsprechend dem Bauvertrag enthielten, war auch die Mehreinbauvergütung für die Deckschicht mangels Nachweises nicht gerechtfertigt. Nach § 14 VOB/B ist der Auftragnehmer verpflichtet, seine Leistungen prüfbar abzurechnen und alle erforderlichen Mengenerrechnungen, Zeichnungen und andere Belege seiner Abrechnung beizufügen. Bei den fehlenden Nachweisen für die erbrachten Leistungen handelt es sich um zahlungsbegründende Unterlagen im Sinne von § 71 ThürGemHV, die entsprechend Nr. 3 und 4 der VV zu § 71 ThürGemHV aufzubewahren sind.

Zu den von der Verwaltung anerkannten Leistungen der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege wurde ihr unter Verweis auf Nr. 4.5.2 ZTV La-StB mitgeteilt, dass nach den Angaben in den Vertragsunterlagen und den Vorgaben nach ZTV La-StB die Fertigstellungspflege im Juni 2005 abzunehmen und die Entwicklungspflege von Juni 2005 bis Juni 2007 durchzuführen war. Auf die Richtdaten für die Beendigung der Pflegegänge wurde verwiesen. Damit konnten diese Leistungen zum Zeitpunkt der Rechnungslegung (Dezember 2004) noch nicht erbracht worden sein.

Gemäß § 8 Abs. 1 HOAI wird das Honorar fällig, wenn die Leistung vertragsgemäß erbracht ist. Aufgrund der vereinbarten Gewährleistungsfrist von 5 Jahren und der bis zur Rechnungslegung nicht erfolgten Vorlage der Dokumentation als Teilleistung der Leistungsphase 9 war die Auszahlung des Honorars nicht gerechtfertigt.

Die durch das Ingenieurbüro bestätigte sachliche und rechnerische Richtigkeit der Schlussrechnung war daher fragwürdig. Eine Überprüfung der Rechnung durch die Verwaltung war anscheinend nicht erfolgt.

Die o.g. Feststellungen sind das Ergebnis einer ungenügenden Bauüberwachung und Abrechnungskontrolle, die finanzielle Auswirkungen für die Gemeinde zur Folge hatten.

- 19.3** Im Anhörungsverfahren teilte die Gemeinde mit, dass die Leistungen bezahlt worden seien, da nach Aussage des Ingenieurbüros alle Prüfungen erfolgt seien. Die Nachweise (Kontrollprüfungen, Bohrkerne, Auswertung der Bohrkerne) seien inzwischen vom Ingenieurbüro abgefordert und zu den Bauakten genommen worden. Die Mehreinbauvergütung der Deckschicht sei berechtigt gewesen, da der Auftragnehmer den Mehreinbau nach Gewicht nachgewiesen habe.

Hinsichtlich des nicht eingehaltenen Fertigstellungstermins für die Baumaßnahme teilte die Verwaltung mit, dass zu keinem Zeitpunkt eine Berechtigung zur Berechnung der Vertragsstrafe bestanden habe. Es habe lediglich witterungsbedingte Verschiebungen des Abnahmetermins gegeben. Die Baumaßnahme selbst sei fristgerecht abgeschlossen gewesen.

Zu den bezahlten Leistungen für die Objektbetreuung und Dokumentation sowie der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege teilte die Verwaltung

mit, dass die vorzeitige Abrechnung notwendig gewesen sei, um auch für diese Leistungen Fördermittel zu bekommen.

- 19.4** Aufgrund der Ausführungen im Anhörungsverfahren wurde der Gemeinde mitgeteilt, dass die Ermittlung der Mehreinbauvergütung nach dem Einbaugewicht nicht den Vereinbarungen im Bauvertrag (Einbau nach Dicke) entspricht. Die Mehreinbauvergütung nach Gewicht führte insoweit zu einer teilweisen Überzahlung.

Die fristgerechte Fertigstellung der Baumaßnahme zum 19. November 2004 ist weiterhin in Frage zu stellen. Die Abrechnungsunterlagen enthalten acht Lieferscheine über die Lieferung von Material für die Tragdeckschicht vom 23. November 2004 und Lieferscheine vom 24. bis 26. November 2004 über die Lieferung von Frostschutzmaterial und Edelsplitt. Ebenso lässt ein Stundenlohnzettel vom 30. November 2004 über Erdarbeiten auf eine nicht fristgerechte Beendigung der Baumaßnahme schließen.

In Bezug auf die Ingenieurleistungen der Leistungsphase 9 und die Leistungen der Fertigstellungs- und Entwicklungspflege ergab eine Anfrage beim Amt für Landentwicklung und Flurneuordnung Meiningen, dass diese Leistungen nicht förderfähig waren. Zudem berechtigt die mögliche Inanspruchnahme von Fördermitteln nicht, Leistungen zu bezahlen, die noch nicht erbracht sind.

Die Gemeinde wurde um abschließende Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten gebeten.

- 19.5** Eine abschließende Stellungnahme erfolgte nicht. Die Gemeinde hat sich mit den eigentlichen Prüfungsfeststellungen nicht auseinandergesetzt. Sie ist ihrer Gesamtverantwortung für das wirtschaftliche und mangelfreie Bauen nicht nachgekommen. Die Prüfungsbeanstandungen sind bis auf den Nachweis der Schichtdicken noch nicht ausgeräumt.

Die aufgezeigten Mängel im Verwaltungshandeln sind bei allen geprüften Maßnahmen der Mitgliedsgemeinden dieser Verwaltungsgemeinschaft festgestellt worden. Wenn auch die o.g. Baumaßnahme nur einen relativ geringen finanziellen Umfang aufweist, sind die finanziellen Auswirkungen insgesamt nicht unerheblich.

Die Prüfungsergebnisse haben gezeigt, dass sich die Verwaltung stets ohne Überprüfung auf die beauftragten Ingenieurbüros verlassen hat und überwiegend selbst nicht in der Lage war bzw. es unterlassen hat, Verträge und Rechnungen entsprechend zu prüfen.

Es ist geboten, durch organisatorische Maßnahmen (Einsatz fachtechnisch qualifizierten Personals bzw. geeignete Qualifizierungsmaßnahmen) Sorge zu tragen, dass künftig eine fachgerechte Abwicklung der Baumaßnahmen sicher gestellt ist.

20 Eine Verwaltung mit 27 Bediensteten ist mit 10 Kopiergeräten unangemessen ausgestattet. Dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurde damit nicht entsprochen.

20.1 Eine Verwaltung (Verwaltungsgemeinschaft) mit 27 Bediensteten, die sich ausschließlich in einem Dienstgebäude befinden, verfügte im Jahr 2006 über einen Bestand von neun Kopiergeräten. Zum 1. Februar 2007 mietete sie vier neue Geräte unter Austausch von drei Altgeräten für 5 Jahre an. Gleichzeitig kaufte sie ein bisher gemietetes Kopiergerät, das die vom Hersteller angegebene Laufleistung noch deutlich nicht erreicht hatte, zum Restwert an. Insgesamt verfügt die Verwaltung nun über 10 Kopiergeräte. Im Vorfeld der Anmietung hatte die Verwaltung für die vier neuen Geräte eine Anzahl von insgesamt 12.500 erforderlichen Kopien pro Monat ermittelt (im Jahr 150.000). Diese Kopienanzahl wurde als Mindestabnahmemenge vertraglich

vereinbart. Die vertraglichen Regelungen besagten des Weiteren, dass bei Unterschreitung dieser Mindestabnahmemenge keine Kopien gutgeschrieben werden, dagegen bei deren Überschreitung eine Nachberechnung erfolgt. Das Entgelt für mögliche zusätzliche Kopien war mit 0,009 € pro einfacher Kopie bzw. mit 0,08 € pro Farbkopie vereinbart worden. Für die vor dem Neuvertrag hauptsächlich genutzten Geräte hatte die Verwaltung eine Anzahl von monatlich ca. 13.500 Kopien (im Jahr 161.000) festgestellt.

20.2 Mit der Anzahl der vorgehaltenen Kopierer ist die Verwaltung übertversorgt. Sie entsprach damit nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Die für die hauptsächlich genutzten Geräte erhobene Anzahl von ca. 161.000 jährlichen Kopien wird weitestgehend mit den vier neu gemieteten Kopierern abgedeckt. Damit bleibt das durch Restkauf erworbene Gerät weitestgehend ungenutzt; dessen mögliche Laufleistung wird nicht im wirtschaftlich gebotenen Maß genutzt.

Sofern nur zwei der am höchsten ausgestatteten statt der vier Geräte angeschafft worden wären und deshalb etwaige Nachzahlungen wegen der Überschreitung der Mindestabnahmemenge in Rechnung gestellt werden, errechnet sich über die Vertragslaufzeit (5 Jahre) ein mögliches Einsparpotential von mindestens 7.400 €. Dabei ist es allerdings angesichts der nicht ausgenutzten Laufleistung des durch Restkauf erworbenen Gerätes und der weiteren fünf (älteren) noch vorhandenen Geräte fraglich, ob es überhaupt zu Nachzahlungen wegen der Überschreitung der Mindestabnahmemenge kommen würde. Die für die Verwaltung bei einer Reduzierung der Kopiergeräte entstehenden Laufwege dürften angesichts der Größe der Verwaltung zumutbar sein.

20.3 Die Verwaltung sicherte die künftige Beachtung zu.

21 Die Dienstzimmer einer Verwaltung sind verglichen mit der Ausstattung von Dienstzimmern für Landesbedienstete mit einer überdurchschnittlichen Ausstattung versehen. Die Anschaffungswerte überschreiten dabei die Vorgaben für vergleichbare Ausstattungen von Dienstzimmern für Landesbedienstete um ein Vielfaches. Die Ausgaben für die Büroausstattungen verletzen den Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung.

21.1 Die Dienstzimmer einer Verwaltung sind mit einer vergleichsweise überdurchschnittlichen Ausstattung versehen. So ergab eine beispielhafte Prüfung der Ausstattung der Dienstzimmer des Verwaltungsleiters und einer Mitarbeiterin, dass Möbel im Wert von insgesamt rd. 9.700 € (darunter ein großer Beratungstisch und neun Drehsessel im Wert von rd. 4.000 €) bzw. im Fall des Mitarbeiterzimmers von rd. 4.500 € angeschafft worden waren. Die Verwaltung verfügt über einen großen und einen kleineren Besprechungsraum.

21.2 Die festgestellte Büroausstattung verletzt den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Nach den Richtlinien für die Ausstattung von Dienstzimmern für Landesbedienstete vom 18. März 2002 (ThürStAnz Nr. 17/2002 vom 29. April 2002 S. 1) betragen die Höchstsätze für Dienstzimmerausstattungen von Abteilungsleitern der obersten Landesbehörden sowie Leitern von Ober- und Mittelbehörden und entsprechenden Einrichtungen 3.000 € Für Bedienstete des gehobenen Dienstes sind 2.000 € angegeben. Obwohl die Anwendung dieser Richtlinie für Kommunen nicht zwingend vorgeschrieben ist, kann diese jedoch als Anhaltspunkt bei der Bewertung einer angemessenen Ausstattung eines entsprechenden Dienstzimmers herangezogen werden. Insbesondere wegen der beiden vorhandenen und funktional ausgestatteten Besprechungsräume ist der große Beratungstisch mit neun aufwendigen Drehsesseln nicht erforderlich gewesen.

21.3 Die Verwaltung sicherte die künftige Beachtung zu.

22 Die unausgeräumten Prüfungsbeanstandungen der Sachverhalte der Tn. 12, 13, 15, 16 und 19 sind zur Erledigung der jeweils zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde mitgeteilt worden. Diese entscheidet über die weitere Veranlassung nach eigenem Ermessen (§ 7 Abs. 2 ThürPrBG).

Die Überörtliche Kommunalprüfung wird sich zu gegebener Zeit über den Sachstand der Erledigungen unterrichten lassen.

Rudolstadt, November 2008

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs

In Vertretung

Hans-Peter Kalusche