

# **Thüringer Rechnungshof**

J a h r e s b e r i c h t 2 0 1 1

mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
und zur Haushaltsrechnung 2009

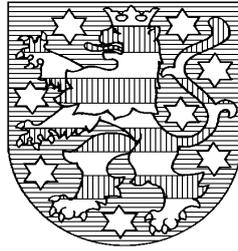
---

**Der Präsident  
des Thüringer Rechnungshofs**

Überörtliche Kommunalprüfung

J a h r e s b e r i c h t 2 0 1 1

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



# **Thüringer Rechnungshof**

**Jahresbericht 2011**

mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

und zur Haushaltsrechnung 2009

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

## Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
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
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen
HG	Hauptgruppe
HHR	Haushaltsrechnung
HSK	Haushaltssicherungskonzept
IT	Informationstechnik
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KP	Konjunkturpaket
LASF	Landesamt für Soziales und Familie
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen
LFD	Landesfinanzdirektion
LT	Landtag
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
OG	Obergruppe (lt. Gruppierungs- und Funktionenplan)
OP	Operationelles Programm
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SRPSt	Staatliche Rechnungsprüfungsstelle
TAB	Thüringer Aufbaubank

TG	Titelgruppe
TGZ	Technologie- und Gründerzentren
ThILLM	Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien
THÜLIMA	Thüringer Liegenschaftsmanagement
ThRHG	Gesetz über den Thüringer Rechnungshof
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürKHG	Thüringer Krankenhausgesetz
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürLbG	Thüringer Lehrerbildungsgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürOVG	Thüringer Oberverwaltungsgericht
ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise
ThürSchulG	Thüringer Schulgesetz
ThürVerf	Thüringer Verfassung
TLBV	Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr
TLL	Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TV-L	Tarifvertrag Land
VV	Verwaltungsvorschriften
ZIV	Zentrum für Informationsverarbeitung
ZuInvG	Zukunftsinvestitionsgesetz

## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Verzeichnis der Übersichten	9
Verzeichnis der Schaubilder	11
 <b>Vorbemerkungen</b>	
1. Aufgaben des Rechnungshofs	13
2. Gegenstand des Jahresberichts 2011	17
 <b>A. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2009</b>	
I. Haushaltsplan und Haushaltsführung 2009	18
II. Haushaltsrechnung 2009	18
III. Über- und außerplanmäßige Ausgaben	21
IV. Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	22
V. Ausgabereste	24
VI. Zusammenfassende Darstellung von Einnahmen und Ausgaben gemäß Haushaltsrechnung 2009	27
VII. Kommunaler Finanzausgleich	71
VIII. Gemeinschaftsaufgaben und Zusammenwirken bei Bildungsplanung und Forschung	74
IX. EU-Förderprogramme	76
X. Vermögen und Schulden des Landes	80
XI. Verpflichtungsermächtigungen	86
XII. Zusammenfassung des Haushaltsjahres 2009	87
XIII. Finanzwirtschaftliche Entwicklung seit dem Jahr 2009	91

<b>B.</b>	<b>Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung</b>	
	<b>Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen</b>	
I.	Einsatz von Servertechnik in der Landesverwaltung (Einzelpläne 01 bis 10)	98
	<b>Bemerkungen zum Einzelplan 04</b>	
II.	Haushalts- und Wirtschaftsführung des Thüringer Instituts für Lehrerbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (Kapitel 04 22)	103
III.	Akkreditierung der Lehrerfortbildung (Kapitel 04 22)	110
IV.	Förderung des Bildungsportals Thüringen (Kapitel 04 69)	117
V.	Förderung Thüringer Museen (Kapitel 04 89)	123
	<b>Bemerkungen zum Einzelplan 08</b>	
VI.	Privatisierung von Zuwendungsverfahren im Geschäftsbe- reich des TMSFG – Entbürokratisierung der Verwendungs- nachweisprüfung notwendig (Einzelplan 08, Kapitel 02 bis 24)	130
VII.	Einzel- und Pauschalförderung nach dem KHG und ThürKHG in einem ausgewählten Krankenhaus (Kapitel 08 29)	135
	<b>Bemerkungen zum Einzelplan 09</b>	
VIII.	Unterstützungsleistungen für die private Pferdezucht – keine Notwendigkeit staatlicher Hengsthaltung (Kapitel 09 02)	140
IX.	Förderung von Vermarktungskonzeptionen von Unterneh- men der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Kapitel 09 03)	143

	<u>Seite</u>	
X.	Durchführung des Abwasserabgabengesetzes (Kapitel 09 05)	147
	<b>Bemerkungen zum Einzelplan 10</b>	
XI.	Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zuschüsse an öffentliche und private Unternehmen im Rah- men des Landesprogramms ÖPNV bzw. der ÖPNV- Förderrichtlinie (Kapitel 10 02, 10 07 sowie 17 20)	151
	<b>Bemerkungen zum Einzelplan 17</b>	
XII.	Arbeitsweise der Lohnsteueraußenprüfung – "Am falschen Ende gespart!" (Kapitel 17 01)	157
XIII.	Verwaltung von Beteiligungen (Kapitel 17 04)	160
XIV.	Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock (Kapitel 17 20)	166
<b>C.</b>	<b>Sonstige Prüfungs- und Beratungstätigkeit</b>	
I.	Staatliche Doppik oder Erweiterte Kameralistik – eine Mo- dernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens allein ist noch kein Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts	172
II.	Gemeinsame Prüfungen beim MDR	174
III.	Überführung der Thüringer Landesforstverwaltung in eine Anstalt öffentlichen Rechts (Einzelplan 09)	177
IV.	Konjunkturpaket II – Prüfung der Verwendung von Finanz- hilfen nach dem Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvesti- tionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsge- setz) (Kapitel 17 02)	180

<b>D.</b>	<b>Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat</b>	
I.	Einhaltung tarifvertraglicher Regelungen künftig sichergestellt (Einzelplan 02)	185
II.	Ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Mitteln für Fortbildungsmaßnahmen (Kapitel 02 06)	186
III.	Nachweis von Asservaten in den Polizeidirektionsbereichen verbessert (Kapitel 03 14)	188
IV.	Unwirtschaftliches Ansparen von Haushaltsmitteln bei privatem Lieferanten beendet (Einzelplan 05)	189
V.	Projekt Unternehmer- und Fachkräfteservice eingestellt (Kapitel 07 08/17 04)	191
VI.	Weiter für eine bessere Auslastung der Technologie- und Gründerzentren sorgen (Kapitel 07 26)	193
VII.	Rückzahlung überzahlter Zuwendungen an Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (Kapitel 08 22)	194
VIII.	Schaden bei der Verwendung von Fördermitteln für Investitionen in Pflegeeinrichtungen behoben (Kapitel 08 25)	196
IX.	Unwirtschaftliches Förderprogramm wird eingestellt (Kapitel 09 02)	197
X.	Finanzielle Unterstützung durch EU nutzen (Einzelplan 09)	199
XI.	Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung abgebaut (Kapitel 10 02, 10 07 und 17 20)	200
XII.	Eingehende Prüfung von Fällen mit "bedeutenden Einkünften" künftig sichergestellt (Kapitel 17 01)	200

## Verzeichnis der Übersichten

		<u>Seite</u>
Übersicht 1	Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 2009 (Soll/Ist) nach Hauptgruppen	20
Übersicht 2	Ausgabereste in den Haushaltsjahren 2008 und 2009 nach Einzelplänen	24
Übersicht 3	Einnahmen und Ausgaben (Ist) nach Hauptgruppen in den Jahren 2007 bis 2009	27
Übersicht 4	Steuereinnahmen der Haushaltsjahre 2007 bis 2009 nach Steuerarten	29
Übersicht 5	Eigene Einnahmen der Haushaltsjahre 2007 bis 2009	32
Übersicht 6	Entwicklung der Kassenreste in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009	35
Übersicht 7	Übertragungseinnahmen der Haushaltsjahre 2007 bis 2009	38
Übersicht 8	Einzelnachweis der Übertragungseinnahmen des Haushaltsjahres 2009	40
Übersicht 9	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen der Haushaltsjahre 2007 bis 2009	44
Übersicht 10	Bedeutsame Einnahmen für Investitionen nach Haushaltsstellen im Haushaltsjahr 2009	46
Übersicht 11	Personalausgaben in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009	49
Übersicht 12	Vergleich der Kennzahl "Stellen je 1.000 Einwohner" zwischen Thüringen, den anderen neuen und ausgewählten alten Flächenländern im Haushaltsjahr 2009	52
Übersicht 13	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009	54

		<u>Seite</u>
Übersicht 14	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009	57
Übersicht 15	Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009	64
Übersicht 16	Bedeutsame Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2009 nach Haushaltsstellen	68
Übersicht 17	Soll-/Ist-Vergleich der Mittel für Gemeinschaftsaufgaben in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009	75
Übersicht 18	Stand der Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen am 31. Dezember 2008 und 31. Dezember 2009	83
Übersicht 19	Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen der neuen Länder in den Haushaltsjahren 2004 bis 2009	85
Übersicht 20	Vergleich von finanzwirtschaftlichen Kennziffern des Jahres 2009 von Thüringen mit dem Durchschnitt der neuen Länder und den finanzschwachen Flächenländern West	89

## Verzeichnis der Schaubilder

		<u>Seite</u>
Schaubild 1	Entwicklung der Haushaltsreste in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009	26
Schaubild 2	Entwicklung der Steuereinnahmen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009	31
Schaubild 3	Entwicklung der eigenen Einnahmen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009	34
Schaubild 4	Entwicklung der Erlasse in den Haushaltsjahren 2000 bis 2009	37
Schaubild 5	Entwicklung der Übertragungseinnahmen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009	42
Schaubild 6	Entwicklung der Einnahmen in der Hauptgruppe 3 in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009	47
Schaubild 7	Gesamteinnahmen nach Einnahmearten im Haushaltsjahr 2009	48
Schaubild 8	Zahlungen an Versorgungsempfänger in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009	50
Schaubild 9	Entwicklung der Personalausgaben in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009	53
Schaubild 10	Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009	56
Schaubild 11	Entwicklung der Übertragungsausgaben in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009	63
Schaubild 12	Entwicklung der Investitionsausgaben in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009	69
Schaubild 13	Gesamtausgaben nach Ausgabearten im Haushaltsjahr 2009	70
Schaubild 14	Kommunaler Finanzausgleich nach Zuweisungsbereichen im Haushaltsjahr 2009	73

Anmerkungen:

- Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.
- Rechnerische Abweichungen sind rundungsbedingt.

Im Jahresbericht werden unabhängig vom Prüfungszeitraum die offiziellen Bezeichnungen und Abkürzungen der Ministerien in der 5. Legislaturperiode verwendet:

Einzelplan 01	Thüringer Landtag (TLT)
Einzelplan 02	Thüringer Staatskanzlei (TSK)
Einzelplan 03	Thüringer Innenministerium (TIM)
Einzelplan 04	Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK)
Einzelplan 05	Thüringer Justizministerium (TJM)
Einzelplan 06	Thüringer Finanzministerium (TFM)
Einzelplan 07	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT)
Einzelplan 08	Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG)
Einzelplan 09	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN)
Einzelplan 10	Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMBLV)
Einzelplan 11	Thüringer Rechnungshof (TRH)
Einzelplan 12	Thüringer Verfassungsgerichtshof
Einzelplan 17	Allgemeine Finanzverwaltung
Einzelplan 18	Staatliche Hochbaumaßnahmen

## Vorbemerkungen

### 1. Aufgaben des Rechnungshofs

**Umfassende Prüfung durch Rechnungshof –  
keine prüfungsfreien Räume**

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 durch den Rechnungshof. Er ist allerdings befugt, auf Mängel von Entscheidungsgrundlagen sowie auf Auswirkungen politischer Entscheidungen unter den Gesichtspunkten von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hinzuweisen. In derartigen

Fällen kann der Rechnungshof auch Empfehlungen geben und ggf. Gesetzesänderungen anregen (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 ThürLHO).

Dem Rechnungshof unmittelbar nachgeordnet sind Rechnungsprüfungsstellen (§ 17 Satz 1 ThürRHG) mit Sitz in Gera und Suhl. Sie unterstützen und ergänzen die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs. 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).

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 erfolgt auf der Grundlage der Mitgliedschaft des Rechnungshofs in der "Europäischen Organisation der Regionalen Externen Institutionen zur Kontrolle des Öffentlichen Finanzwesens (EURORAI)". Sie besteht u. a. im Austausch von Prüfungserfahrungen und gemeinsamen Fachtagungen.

Die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof (ERH) regelt der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Fassung vom 13. Dezember 2007 (Lissabon) in Art. 287 Abs. 3. Danach arbeiten der ERH und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammen. Im Rahmen der Zusammenarbeit teilen sie dem ERH u. a. mit, ob sie beabsichtigen, an Prüfungen teilzunehmen.

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

### **Zunehmende Bedeutung der Beratung durch Rechnungshof – nicht nur Belege zählen**

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. In seinem Beschluss vom 7. September 2010 [BVerfGE 2 BvF 1/09, Rn. 138] hat das Bundesverfassungsgericht dazu zutreffend festgestellt: "Die Beratung kann die Wirtschaftlichkeit von Gesetzeshinhalten zum Gegenstand haben und damit einen bedeutsamen Beitrag zur Gesetzesfolgenabschätzung leisten. Ein solcher Beitrag kann vor allem angesichts des in den letzten Jahrzehnten zu verzeichnenden Wandels der Rechnungshofkontrolle erwartet werden. Insoweit werden als Tendenzen genannt: von der Beleg- und Sparsamkeitsprüfung zur rechnungsunabhängigen Funktionsprüfung ganzer Verwaltungsabläufe, Organisationsformen und Betriebsstrukturen; von der Vollzugsprüfung zur Programmprüfung; von der Vollzugskritik zur Staatsaufgabenkritik; von der prüfenden Kritik zur gezielten Beratung der Politik; von der Vergangenheits- zur Zukunftsorientierung des Prüfungsauftrags; von der punktuellen zur prozesshaften Kritik; von der Erfolgskontrolle hin zum Institutionendesign (vgl. Hoffmann-Riem, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungskontrolle 2001, S. 73 <74f.>; Schulze-Fielitz, VVDStRL 55 <1996>, S. 231 <245 ff.>)." <sup>1</sup>

<sup>1</sup> BVerfGE, Beschluss vom 7. September 2010, BVerfGE 2 BvF 1/09, Rn. 138, siehe [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20100907\\_2bvff000109.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20100907_2bvff000109.html).

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).

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

Der Thüringer Rechnungshof fasst in seinen Jahresberichten die Ergebnisse seiner Prüfungen, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind, in Bemerkungen für den Landtag zusammen. Diese beinhalten die Feststellungen zur Haushaltsrechnung sowie die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die betroffenen obersten Landesbehörden erhalten vorab Gelegenheit, zu den ihren Geschäftsbereich berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen (§ 97 Abs. 1 Satz 2 ThürLHO).

Rückschlüsse auf die Qualität der Arbeitsweise und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung insgesamt können aus einem 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.

## **2. Gegenstand des Jahresberichts 2011**

Der vorliegende Jahresbericht enthält zunächst die Feststellungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2009 (Teil A); die Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (Teil B) beziehen sich auch auf spätere und frühere Haushaltsjahre. Die dargestellten Sachverhalte sind im Wesentlichen unstrittig. Soweit Behörden zu den Sachverhalten abweichende Auffassungen vorgebracht haben, sind diese in den Bemerkungen berücksichtigt.

Über die sonstigen Prüfungs-, Beratungs- und Unterstützungsleistungen des Rechnungshofs wird in Teil C berichtet.

In den Bemerkungen sind beispielhaft auch Fälle dargestellt, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat (Teil D).

Abschließend ist der Jahresbericht des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs über die Ergebnisse der Überörtlichen Kommunalprüfung beigefügt.

## **A. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2009**

### **I. Haushaltsplan und Haushaltsführung 2009**

Der Thüringer Landtag hatte das Thüringer Haushaltsgesetz 2008/2009 am 20. Dezember 2007 verabschiedet. Das Haushaltsvolumen 2009 belief sich auf 9.271,6 Mio. €. Die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2009 lagen um 81,7 Mio. € über denen des Vorjahres (2008: 9.189,9Mio. €).

Die Bewirtschaftung der im Haushaltsplan vorgesehenen Mittel regelte das zuständige Finanzministerium mit Rundschreiben vom 7. Januar 2009. Über die üblichen Vorgaben zur Bewirtschaftung hinaus sah das Schreiben keine die Bewirtschaftung einschränkenden Maßnahmen (z. B. Haushaltssperre etc.) vor.

### **II. Haushaltsrechnung 2009**

#### **Fristgerechte Vorlage der Haushaltsrechnung**

Die Haushaltsrechnung 2009 und das Schreiben der Thüringer Finanzministerin vom 1. Dezember 2010 wurden der Landtagspräsidentin mit am 7. Dezember 2010 eingegangenem Schreiben des Ministers für Bundes- und Europaangelegenheiten und Chefs der Staatskanzlei vom 3. Dezember 2010 zugeleitet (LT-Drucksache 5/2046). Die Frist gemäß Art. 102 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung, wonach die Rechnung im nächsten Rechnungsjahr vorzulegen ist, hat die Landesregierung somit eingehalten.

Der Antrag auf Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2009 und das Schreiben der Thüringer Finanzministerin vom

1. Dezember 2010 wurden der Landtagspräsidentin ebenfalls mit am 7. Dezember 2010 eingegangenem Schreiben des Ministers für Bundes- und Europaangelegenheiten und Chefs der Staatskanzlei vom 3. Dezember 2010 zugeleitet (LT-Drucksache 5/2047).

Der Antrag auf Entlastung des Thüringer Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2009 und die Rechnung über den Haushalt des Thüringer Rechnungshofs wurden der Landtagspräsidentin mit am 6. Dezember 2010 eingegangenem Schreiben des Thüringer Rechnungshofs vom 1. Dezember 2010 zugeleitet (LT-Drucksache 5/2048).

Die Haushaltsrechnung 2009 weist folgendes Bewirtschaftungsergebnis aus:

Ist-Einnahmen	9.092.949.385,80 €
<u>./.Ist-Ausgaben</u>	<u>9.092.949.385,80 €</u>
Jahresergebnis	0,00 €

Die Haushaltsrechnung 2009 weist bei rd. 170 Haushaltsstellen Mittel (Haushaltssoll) aus, die im Haushaltsplan des Doppelhaushalts 2008/2009 noch bei anderen Haushaltsstellen ausgebracht waren. Die Landesregierung hat aufgrund von Organisationsänderungen Mittel und Planstellen gemäß § 50 ThürLHO umgesetzt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren dies im Jahr 2009 rd. 40,0 Mio. €. Die Mittelumsetzungen erfolgten insbesondere aufgrund von Maßnahmen der Behördenstrukturreform (z. B. Auflösung des Landesamts für Soziales und Familie; Auflösung der Staatlichen Umweltämter). Mittelumsetzungen waren aber auch durch einen Wechsel der Ressortzuständigkeit bei bestimmten Aufgabenbereichen angewiesen worden (z. B. Medienförderung).

Der Rechnungshof hat dem für die Haushaltsrechnung zuständigen Finanzministerium empfohlen, solche Mittelumsetzungen künftig in der Haushaltsrechnung erkennbar darzustellen und zu begründen.

Die Haushaltseinnahmen und -ausgaben nach Hauptgruppen sind im Soll/Ist-Vergleich in nachfolgender Übersicht 1 dargestellt:

Übersicht 1

**Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 2009 (Soll/Ist)  
nach Hauptgruppen**

Einnahmen/Ausgaben nach Hauptgruppen	Soll Mio. €	Ist Mio. €	Abweichung Mio. €
1	2	3	4
0 Einnahmen aus Steuern und steuer- ähnlichen Abgaben	5.064,4	4.639,4	-425,0
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	284,6	367,5	82,9
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.222,8	3.184,5	-38,3
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	699,8	901,5	201,7
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>9.271,6</b>	<b>9.092,9</b>	<b>-178,7</b>
4 Personalausgaben	2.204,2	2.221,8	17,6
5 Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	1.117,8	1.025,5	-92,3
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.442,6	4.438,5	-4,1
7 Baumaßnahmen	241,4	231,5	-9,9
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.260,8	1.137,6	-123,2
9 Besondere Finanzierungsausgaben	4,8	38,0	33,2
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>9.271,6</b>	<b>9.092,9</b>	<b>-178,7</b>

### III. Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Trotz der Unterschreitung der Gesamtausgaben um 178,7 Mio. € kam es bei einzelnen Titeln zu Überschreitungen des Haushaltsansatzes. Die Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2009 weist die über- bzw. außerplanmäßig geleisteten Ausgaben titelgenau aus.

#### **Über- und außerplanmäßige Ausgaben stark angestiegen**

Mit 255,0 Mio. € liegen die über- und außerplanmäßigen Ausgaben um 104,1 Mio. € über dem Vorjahreswert (2008: 150,9 Mio. €). Erfahrungsgemäß steigen diese im zweiten Jahr eines Doppelhaushalts an. Allerdings entstanden außerplanmäßige Ausgaben i. H. v. 59,5 Mio. € für Maßnahmen nach dem "Zukunftsinvestitionsgesetz". Das Antragsvolumen für diese Ausgaben belief sich auf rd. 150 Mio. €.

Die erforderliche vorherige Zustimmung des für Finanzen zuständigen Ministeriums zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben gem. § 37 Abs. 1 ThürLHO lag gemäß den Angaben in der Haushaltsrechnung in einem Fall (Vorjahr: kein Fall) nicht vor.

Gemäß § 7 Abs. 1 ThürHhG 2008/2009 i. V. m. § 37 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 1 ThürLHO ist bei einer Mehrausgabe im Einzelfall von mehr als 4 Mio. € ein Nachtragshaushalt erforderlich. Dies gilt nicht, wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind oder soweit Mittel von dritter Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden. In 13 der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2009 nachgewiesenen 127 Fälle über- und außerplanmäßiger Ausgaben handelte es sich zwar um Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. €; in allen Fällen waren allerdings Rechtsverpflichtungen des Landes zu erfüllen oder es wurden Mittel von dritter Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt. Insoweit bedurfte es keines Nachtragshaushalts.

#### IV. **Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss**

Die Haushaltsrechnung 2009 weist das kassenmäßige Jahresergebnis<sup>2</sup> (§ 82 ThürLHO) ausgeglichen aus. Aufgrund des haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisses aus dem Haushaltsjahr 2008 ergibt sich ein kassenmäßiges Gesamtergebnis<sup>3</sup> i. H. v. 122,1 Mio. € .

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

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

Der in der Haushaltsrechnung nachgewiesene Finanzierungssaldo beträgt

- 214,4 Mio. €.

<sup>2</sup> Differenz der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben.

<sup>3</sup> Kassenmäßiges Jahresergebnis mit Berücksichtigung noch nicht abgewickelter kassenmäßiger Jahresergebnisse früherer Haushaltsjahre.

Dieser Betrag ergibt sich aus dem Saldo der Rücklagenbewegungen:

Zuführung an Rücklagen	32,5 Mio. €
<u>./. Entnahme aus Rücklagen</u>	<u>246,9 Mio. €</u>
= Finanzierungssaldo	- 214,4 Mio. €

### **Haushaltsausgleich durch Entnahmen aus Rücklagen**

Bei dem als Zuführung nachgewiesenen Betrag handelt es sich um zweckgebundene Mittel der bei Kapitel 08 11 TG 71 nachgewiesenen Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte. Bei diesem Kapitel wurden auch Entnahmen aus der Rücklage i. H. v. 28,2 Mio. € gebucht. Der verbleibende Betrag i. H. v. 218,7 Mio. € ist der allgemeinen Rücklage entnommen worden.

Der sich zwischen Entnahme und Zuführung bei der Rücklage aus der Ausgleichsabgabe ergebende Differenzbetrag von rd. 4,3 Mio. € stimmt nicht mit dem in Übersicht 3.2 der HHR 2009 als Zuführung ausgewiesenen Betrag überein. Die Differenz von rd. 105 T€ ist nach Angaben des zuständigen Ministeriums auf die nicht zeitgerechte Buchung von Zinserträgen zurückzuführen.

Im Haushaltsabschluss (§ 83 ThürLHO) sind das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis darzustellen. Bei deren Ermittlung werden die kassenmäßigen Ergebnisse um die Haushaltsreste wie folgt ergänzt:

Kassenmäßiges <b>Jahresergebnis</b>	Kassenmäßiges <b>Gesamtergebnis</b>
+ Ausgabereste 2008	
./. Ausgabereste 2009	./. Ausgabereste 2009
<hr style="width: 50%; margin: 0 auto;"/> Rechnungsmäßiges <b>Jahresergebnis</b>	<hr style="width: 50%; margin: 0 auto;"/> Rechnungsmäßiges <b>Gesamtergebnis</b>

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2009 ist mit - 4,7 Mio. € (2008: + 286,1 Mio. €) ausgewiesen.

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis 2009 beträgt - 81,6 Mio. € (2008: - 76,8 Mio. €).

## V. Ausgabereste

Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind übertragbar (§ 19 ThürLHO).

In das Haushaltsjahr 2010 wurden Ausgabereste i. H. v. insgesamt 203,7 Mio. € übertragen. Der Anteil an den bereinigten Ist-Ausgaben (9.055,0 Mio. €) beträgt rd. 2,2 v. H.

### Ausgabereste in Höhe von 2 v. H. des Haushaltsvolumens

In der nachstehenden Übersicht 2 sind die im Haushaltsjahr 2009 gebildeten Ausgabereste denen des Jahres 2008 nach Einzelplänen gegenübergestellt:

#### Übersicht 2

#### Ausgabereste in den Haushaltsjahren 2008 und 2009 nach Einzelplänen

Einzelplan	Haushaltsjahr	
	2008 T€	2009 T€
1	2	3
01	-	-
02	33	-
03	-	-
04	1.550	2.606
05	140	-
06	-	-
07	33.990	13.375
08	92	57
09	7.908	14.078
10	91.660	107.100
11	-	-
12	-	-
17	44.880	32.085
18	18.687	34.374
<b>Insgesamt</b>	<b>198.940</b>	<b>203.675</b>

Die Erhöhung der Ausgabereise beim Epl. 04 beruht im Wesentlichen auf der Übertragung von Ausgaben für Zuschüsse für Investitionen beim Klinikum der Friedrich-Schiller-Universität Jena (Kapitel 04 50).

Beim Epl. 07 bildete das TMWAT im Bereich der GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Kapitel 07 02, TG 83) rd. 9,1 Mio. € weniger Ausgabereise als im Vorjahr. Bei den Strukturfonds (Kapitel 07 03, TG 80) wurden Ausgabereise bei den Zuschüssen und Zuweisungen aus dem EFRE für die Förderperiode 2000 bis 2006 i. H. v. 11,0 Mio. € abgebaut.

Das TMLFUN (Epl. 09) bildete erstmals Ausgabereise beim Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (ELER – Kapitel 09 02, TG 93) i. H. v. 9,2 Mio. € und beim Teil LEADER (Kapitel 09 02, TG 95) i. H. v. 1,0 Mio. €.

Insbesondere wurden Ausgabereise bei kulturbautechnischen Maßnahmen in der Landwirtschaft i. H. v. 1,8 Mio. € (Kapitel 09 03, TG 77) und bei Maßnahmen zur Umsetzung der Europäischen Wasser-Rahmenrichtlinie i. H. v. 1,2 Mio. € (Kapitel 09 05, TG 77) abgebaut.

Beim TMBLV (Epl. 10) erhöhten sich die Ausgabereise bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus (Kapitel 10 03, TG 73) um 16,2 Mio. €. Neu gebildet wurden Ausgabereise für Baunebenkosten für Maßnahmen des Bundes (Kapitel 10 10, TG 71) i. H. v. 1,1 Mio. €.

Verringert haben sich die Ausgabereise bei Zuschüssen im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes und bei Sicherheits- und Modernisierungsmaßnahmen im Bereich Luftverkehr (Kapitel 10 02, TG 75 und 77 um 0,5 bzw. 0,4 Mio. €). Weiterhin wurden im Bereich Städtebau, Raumordnung und Landesplanung (Kapitel 10 04) Ausgabereise i. H. v. 1,3 Mio. € abgebaut.

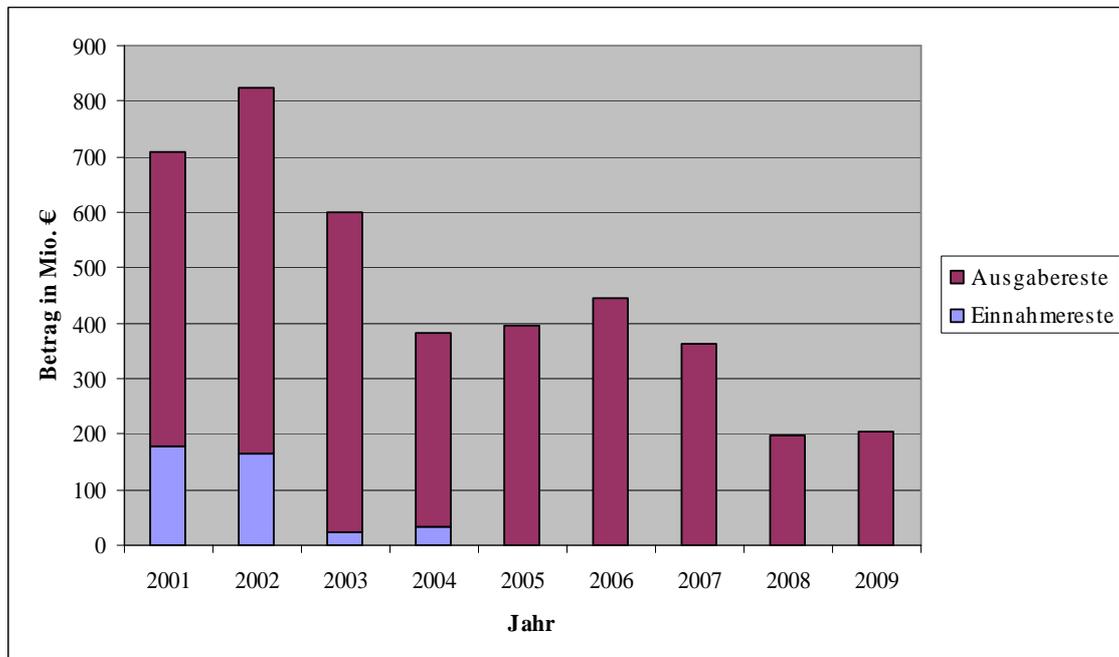
Im Epl. 17 ist der Rückgang auf die Reduzierung der Ausgaberreste bei Sanierungsmaßnahmen an Sonderabfalldeponien um 3,4 Mio. € (Kapitel 17 16) und beim Landesausgleichsstock im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs um 8,8 Mio. € (Kapitel 17 20) zurückzuführen.

Im Bereich der Staatlichen Hochbaumaßnahmen (Epl. 18) wurden im Wesentlichen verstärkt Ausgaberreste für den Neubau Bereitschaftspolizei und Landeskriminalamt i. H. v. 7,4 Mio. € (Kapitel 18 03), für den Neubau einer Jugendstrafanstalt in Arnstadt-Rudisleben i. H. v. 5,6 Mio. € (Kapitel 18 05) gebildet.

Die Entwicklung der Haushaltsreste seit dem Jahr 2001 ist im folgenden Schaubild 1 dargestellt:

Schaubild 1

**Entwicklung der Haushaltsreste in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009**



## VI. Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben gemäß Haushaltsrechnung 2009

In der nachfolgenden Übersicht 3 ist die Entwicklung der Ist-Einnahmen und -Ausgaben gemäß Gruppierungsplan seit dem Jahr 2007 dargestellt:

### Übersicht 3

#### Einnahmen und Ausgaben (Ist) nach Hauptgruppen in den Jahren 2007 bis 2009

Einnahmen/Ausgaben nach Hauptgruppen	Haushaltsjahr		
	2007 Mio. €	2008 Mio. €	2009 Mio. €
1	2	3	4
0 Steuern u. steuerähnliche Abgaben	4.896	5.059	4.639
- davon Steuern	4.889	5.049	4.623
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	415	422	368
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.378	3.340	3.185
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	592	708	901
- Schuldenaufnahme	0	0	0
- Zuweisungen für Investitionen	576	564	649
- Besondere Finanzierungseinnahmen	15	143	252
<b>Einnahmen</b>	<b>9.280</b>	<b>9.528</b>	<b>9.093</b>
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>9.265</b>	<b>9.385</b>	<b>8.841</b>
4 Personalausgaben	2.412	2.132	2.222
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	488	484	393
Ausgaben für Schuldendienst/ Zinsen	697	681	633
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	3.883	4.419	4.439
7 Baumaßnahmen	230	222	231
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.350	1.201	1.138
Investitionsausgaben gesamt (7 + 8)	1.580	1.423	1.369
9 Besondere Finanzierungsausgaben	220	267	38
<b>Ausgaben</b>	<b>9.280</b>	<b>9.406</b>	<b>9.093</b>
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>9.060</b>	<b>9.139</b>	<b>9.055</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>+ 205</b>	<b>+ 246</b>	<b>- 214</b>

Die bereinigten Einnahmen (vgl. Tn. A IV) beliefen sich im Jahr 2009 auf 8.841 Mio. €. Sie sind gegenüber dem Vorjahr um 544 Mio. € (5,8 v. H.) gesunken. Im Vergleich zu dem im Haushaltsplan ausgewiesenen Soll von 9.266 Mio. € ergaben sich damit **Mindereinnahmen** i. H. v. 425 Mio. € (4,6 v. H.).

Die bereinigten Ausgaben (vgl. Tn. A IV) sind im Haushaltsjahr 2009 gegenüber dem Vorjahr (2008: 9.139 Mio. €) um 84 Mio. € auf 9.055 Mio. € gesunken. Das Soll von 9.267 Mio. € wurde um 212 Mio. € unterschritten.

- VI.1. Die Steuereinnahmen (HG 0 ohne OG 09) betragen 4.623 Mio. €. Sie sanken im Vergleich zum Vorjahr um 426 Mio. € (8,4 v. H.) und lagen um 433 Mio. € (8,6 v. H.) unter dem Haushaltssoll von 5.056 Mio. €.

**Einbruch der Steuereinnahmen in Folge der  
Finanz- und Wirtschaftskrise**

Das Aufkommen der bei Kapitel 17 01 nachgewiesenen Steuerarten der Haushaltsjahre 2007 bis 2009 ergibt sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht 4:

**Steuereinnahmen der Haushaltsjahre 2007 bis 2009  
nach Steuerarten**

Steuerart	Gruppe	Haushaltsjahr		
		2007 Mio. €	2008 Mio. €	2009 Mio. €
1	2	3	4	5
<b>Gemeinschaftsteuern:</b>				
Lohnsteuer	11	770,8	892,5	857,6
Einkommensteuer	12	-15,6	58,2	41,3
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	13	33,5	50,8	43,4
Körperschaftsteuer	14	139,2	114,5	32,2
Umsatzsteuer	15	3.508,1	3.488,1	3.341,6
Gewerbsteuerumlage	17	32,0	34,1	27,1
Zinsabschlagsteuer	18	27,8	34,6	38,5
<b>Summe Gemeinschaftsteuern</b>		<b>4.495,8</b>	<b>4.672,8</b>	<b>4.381,7</b>
<b>Landessteuern:</b>				
Erbschaftsteuer	52	10,6	11,3	12,1
Grunderwerbsteuer	53	87,9	76,6	50,9
Kfz-Steuer	54	227,7	226,6	115,3
Lotteriesteuer	57	30,7	27,2	27,6
Feuerschutzsteuer	59	7,4	7,6	8,0
Biersteuer	61	28,7	26,8	27,6
Sonstige Landessteuern	69	0,0	0,0	0,0
<b>Summe Landessteuern</b>		<b>393,0</b>	<b>376,1</b>	<b>241,5</b>
<b>Insgesamt</b>		<b>4.888,7</b>	<b>5.048,8</b>	<b>4.623,0</b>

Die im Herbst 2008 beginnende Finanz- und Wirtschaftskrise wirkte sich im Jahr 2009 massiv auf die Steuereinnahmen Thüringens aus. Dies zeigt sich deutlich am Rückgang der Körperschaft- und Umsatzsteuer um 82,3 Mio. € bzw. 146,5 Mio. €. Auch der Rückgang der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag ist auf die Krise zurückzuführen. Inwieweit sich die Einführung der sogenannten Abgeltungsteuer zum 1. Januar 2009 positiv auf das Aufkommen auswirkt, wird erst die künftige Entwicklung zeigen. Mit der Einführung eines einheitlichen Steuersatzes von 25 v. H. statt des individuellen Steuersatzes des Anlegers war beabsichtigt, im Ausland angelegtes Kapital "zurückzuholen".

Der Rückgang der Lohnsteuereinnahmen im Jahr 2009 um 35 Mio. € (rd. 4 v. H.) ist auf die gesunkene Zahl der Erwerbstätigen in Thüringen zurückzuführen. Im Vergleich zum Vorjahr waren 13.000 Menschen weniger beschäftigt (2008: 1,028 Mio.; 2009: 1,015 Mio.).

Die Kfz-Steuererinnahmen haben sich etwa halbiert, da die Ertragshoheit für diese Steuer zum 1. Juli 2009 auf den Bund übergegangen ist. Die Länder erhalten dafür vom Bund einen Ausgleichsbetrag (Kapitel 17 09), der sich in Thüringen im Jahr 2009 auf 117,2 Mio. € belief.

Der Rückgang der Grunderwerbsteuer beruht darauf, dass der Wert der steuerpflichtigen Grundstücksumsätze zurückgegangen ist. Die übrigen Landessteuern haben sich im Vergleich zu den Vorjahren kaum verändert; sie unterliegen nur geringen Schwankungen.

Im Übrigen bestanden bei den Finanzämtern zum 31. Dezember 2009 insgesamt Rückstände an Steuerforderungen i. H. v. 98,9 Mio. €. Die größten Rückstände entfielen auf die Umsatzsteuer (25,7 Mio. €), auf die Einkommensteuer (22,8 Mio. €) und auf die übrigen Besitz- und Verkehrsteuern (35,4 Mio. €).<sup>4</sup> Rund die Hälfte der Forderungen befanden sich im Mahn- bzw. Vollstreckungsverfahren.

### **Einnahmen aus Landessteuern von untergeordneter Bedeutung**

Das Aufkommen an steuerähnlichen Abgaben betrug rd. 16,4 Mio. €. Dabei handelte es sich um zweckgebundene, für wasserwirtschaftliche Maßnahmen zu verwendende Einnahmen aus Abgaben nach dem Abwasserabgabengesetz (15,1 Mio. €), Abgaben der Spidbankunternehmen (0,8 Mio. €) sowie Einnahmen aus der Jagd- und Fischereiabgabe (0,4 Mio. €).

Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) betrug 51,5 v. H. Sie ist damit im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr (2008: 55,2 v. H.) gesunken.

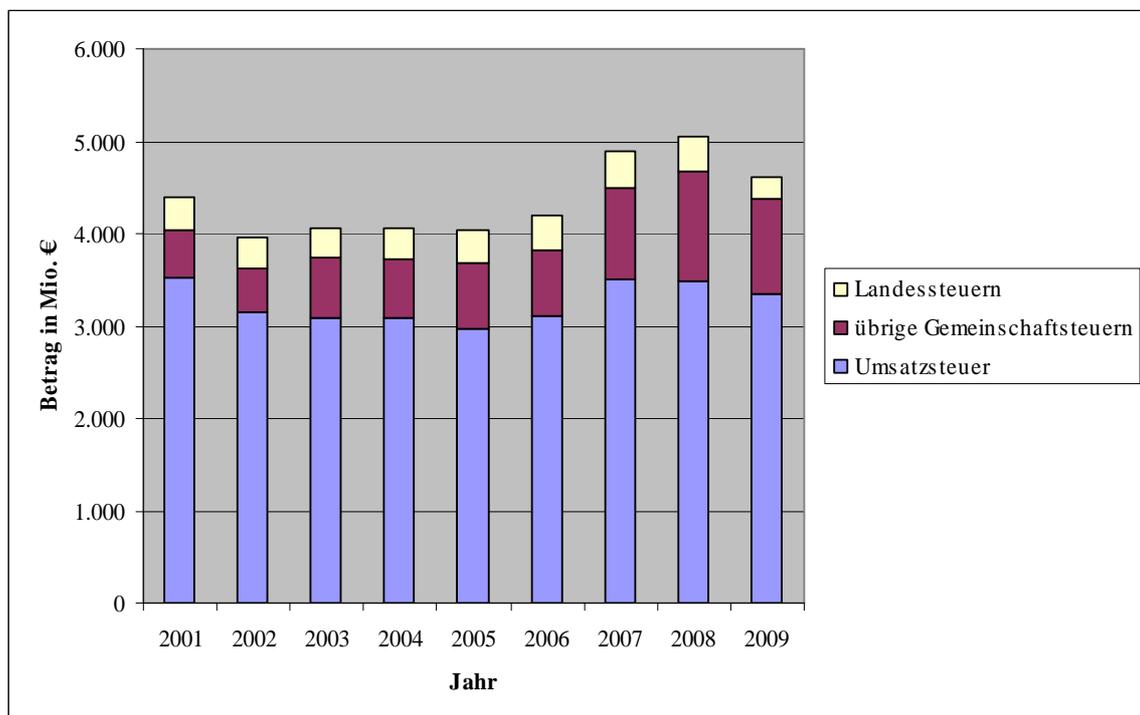
<sup>4</sup> Quelle: Thüringer Landesfinanzdirektion. Rückständigkeitsstatistik zum 31. Dezember 2009.

Die Steuerdeckungsquote in den anderen neuen Ländern lag im Jahr 2009 zwischen 49,9 v. H. und 53,6 v. H. In den alten Flächenländern belief sie sich im Durchschnitt auf rd. 70,2 v. H.

Die Entwicklung des Steueraufkommens seit dem Jahr 2001 in Thüringen ist dem nachfolgenden Schaubild 2 zu entnehmen:

Schaubild 2

### Entwicklung der Steuereinnahmen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009



- VI.2. 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 sind mit 367,6 Mio. € gegenüber dem Vorjahr um 54,3 Mio. € (2,9 v. H.) gesunken, übertrafen aber die geplanten Einnahmen von 284,6 Mio. € um 83 Mio. €.

## Eigene Einnahmen nur 4 v. H. der Gesamteinnahmen

Die Gliederung der eigenen Einnahmen des Landes nach Einnahmear-  
ten für die Haushaltsjahre 2007 bis 2009 ist in der folgenden Über-  
sicht 5 dargestellt:

### Übersicht 5

#### Eigene Einnahmen der Haushaltsjahre 2007 bis 2009

Einnahmeart	Gruppe	Haushaltsjahr		
		2007 Mio. €	2008 Mio. €	2009 Mio. €
1	2	3	4	5
Gebühren, sonstige Entgelte	111	108,2	105,1	95,4
Geldstrafen und Geldbußen	112	39,5	41,9	49,1
Sonstige Verwaltungseinnahmen	119	100,1	121,4	72,7
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	121	5,1	2,2	5,8
Konzessionsabgaben	122	1,8	1,5	1,8
Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto	123	18,1	15,1	15,4
Mieten und Pachten	124	4,8	3,7	3,5
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten wirtschaftlicher Tätigkeit	125	94,3	65,7	55,5
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	129	0,0	0,0	0,0
Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen	131	12,4	12,9	10,1
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen	132	1,0	0,6	0,5
Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen	133	0,8	20,6	30,3
Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	141	0,1	0,1	0,1
Zinseinnahmen	OG 15 u. 16	14,3	17,6	14,1
Darlehensrückflüsse	OG 17 u. 18	14,3	13,5	12,4
<b>Insgesamt</b>		<b>415,0</b>	<b>421,9</b>	<b>367,6</b>

Der Rückgang der Einnahmen aus Gebühren (Gruppe 111) beruht im Wesentlichen auf geringeren Einnahmen der Gerichte und Staatsanwaltschaften (Kapitel 05 04). Von den Polizeidirektionen (Kapitel 03 14) wurden höhere Einnahmen aus Geldstrafen und Geldbußen (Gruppe 112) erzielt.

Nach den hohen Rückzahlungen von Fördermitteln der sozialen Wohnraumförderung aus Programmabrechnungen durch die Bayerische Landesbodenkreditanstalt und die Thüringer Aufbaubank (Kapitel 10 03) in den Jahren 2007 und 2008 sanken die "sonstigen Verwaltungseinnahmen" (Gruppe 119) wieder auf das niedrigere Niveau der Jahre bis 2006.

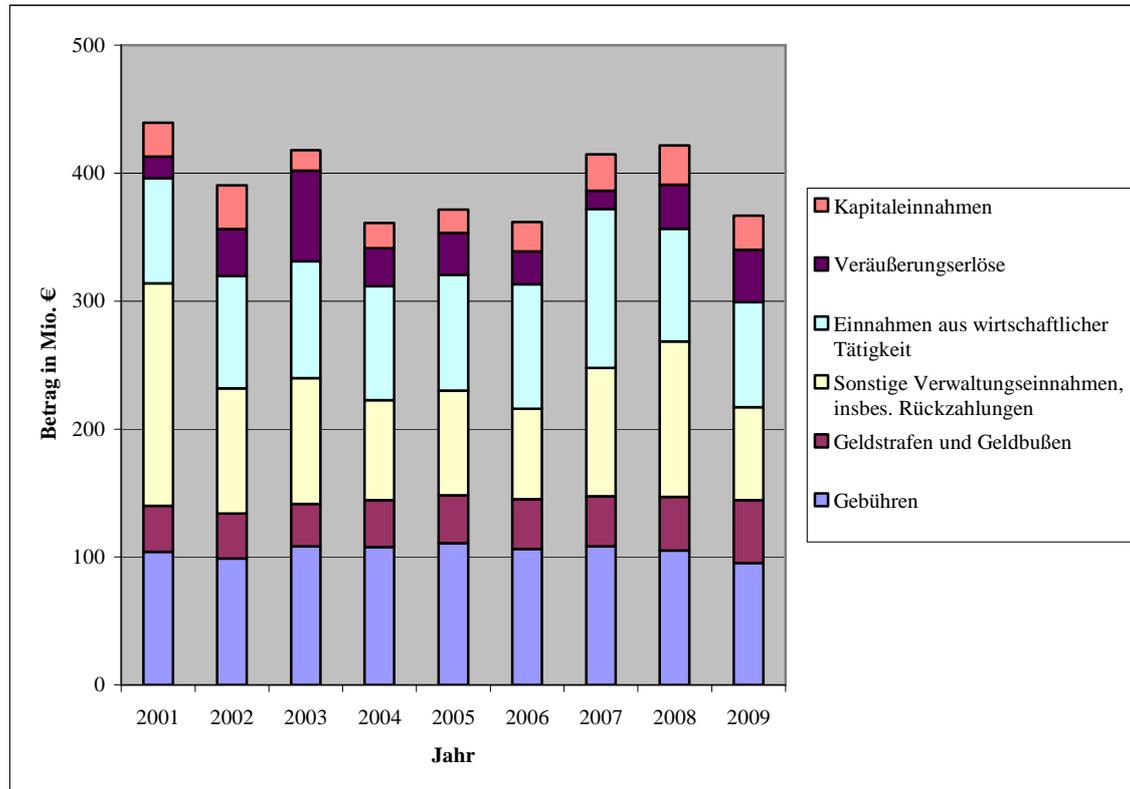
Auch die Erlöse aus der "Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten wirtschaftlicher Tätigkeit" (Gruppe 125) sanken wieder auf das Niveau der Jahre bis 2006. Sowohl 2007 als auch 2008 waren die höheren Einnahmen auf vermehrte Holzverkäufe zurückzuführen (Kapitel 09 22).

Die Erlöse aus der "Veräußerung von Beteiligungen" (Gruppe 133) enthalten die Erlöse aus dem Verkauf des Aktienanteils an der Jenoptik AG im Jahr 2007. Dem Freistaat flossen entsprechend der vertraglichen Vereinbarung im Jahr 2009 insgesamt 30 Mio. € zu (Kapitel 17 04).

Die Zinseinnahmen (OG 15 u. 16) lagen um 3,5 Mio. € niedriger als im Vorjahr. Aus nutzbar angelegten Geldbeständen wurden rd. 2 Mio. € weniger erzielt (Kapitel 17 06). Zinserträge aus der Ausgleichsabgabe wurden um rd. 1,2 Mio. € geringer als im Vorjahr nachgewiesen. Im Jahr 2008 hatte die zuständige Stelle Zinseinnahmen auch aus Vorjahren nachträglich gebucht (Kapitel 08 11).

Die Entwicklung der eigenen Einnahmen und ihre Verteilung auf verschiedene Einnahmearten zeigt das nachfolgende Schaubild 3:

### Entwicklung der eigenen Einnahmen in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009



Den Ist-Einnahmen i. H. v. 367,6 Mio. € standen zum 31. Dezember 2009 noch nicht realisierte Einnahmen (sog. Kassenreste) i. H. v. 23,4 Mio. € gegenüber. Die nachfolgende Übersicht 6 zeigt die Entwicklung der Kassenreste nach Einzelplänen in den Jahren 2007 bis 2009:

**Entwicklung der Kassenreste  
in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009**

Einzelplan	Haushaltsjahr 2007 T€	Haushaltsjahr 2008 T€	Haushaltsjahr 2009 T€
1	2	3	4
01	-	1	3
02	-	-	3
03	1.156	1.006	1.540
04	2.260	2.722	202
05	1.929	1.944	2.368
06	93	300	486
07	3.478	306	106
08	9.954	1.705	3.328
09	30.458	9.129	8.749
10	2.244	3.243	5.351
11	-	-	-
12	-	7	2
17	4.599	642	1.234
18	193	47	25
<b>Insgesamt</b>	<b>56.364</b>	<b>21.052</b>	<b>23.428</b>

Der Bestand der offenen Forderungen ist gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,4 Mio. € angestiegen.

**Unvollständiger Nachweis der offenen Forderungen**

Der Rückgang der Forderungen beim Einzelplan 04 ist auf die Neustrukturierung der Hochschulfinanzierung zurückzuführen. Der Nachweis der Einnahmen und Ausgaben der Hochschulen erfolgt in der Haushaltsrechnung nach der kameralen Systematik nunmehr auf Haushaltsstellen außerhalb des Landeshaushalts (vgl. Band 2, S. 623 ff. der HHR 2009); somit werden auch die Kassenreste nicht mehr beim Einzelplan 04 ausgewiesen.

Der Anstieg der offenen Forderungen beim Einzelplan 08 beruht insbesondere auf Rückforderungen von Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz (Kapitel 08 11, Titel 281 73). Hierbei handelt es sich um Schadenersatzansprüche gegenüber Tätern, die größtenteils in Justizvollzugsanstalten einsitzen und mittellos sind.

Beim Einzelplan 10 beruht ein erheblicher Teil des Anstiegs auf Rückzahlungen aus Bewilligungen für "Zuweisungen an Gemeinden für den kommunalen Straßenbau" (Kapitel 10 07, Titel 883 01). U. a. besteht hier eine Einzelforderung i. H. v. 1,4 Mio. € gegenüber der Stadtverwaltung Gera.

Für den Anstieg der Forderungshöhe beim Einzelplan 17 waren drei Einzelforderungen bei den Kapiteln 17 04 bzw. 17 16 ursächlich, die allerdings im Jahr 2010 beglichen wurden.

Neben den im Mittelbewirtschaftungsverfahren HAMASYS ausgewiesenen Kassenresten des Landes bestehen auch bei der TAB und der GFAW Forderungen aus der Rückforderung von Zuwendungen.

Der Rechnungshof hat angeregt, künftig auch die dort bestehenden Forderungen als Kassenreste nachzuweisen.

Nach seinen Feststellungen betrug der Forderungsbestand bei der GFAW zum 31. Dezember 2009 rd. 15 Mio. €.

Die TAB konnte aufgrund der in ihrer Buchführung nicht erfolgten Sollstellung von Rückforderungen keine Angaben zum Forderungsbestand machen.

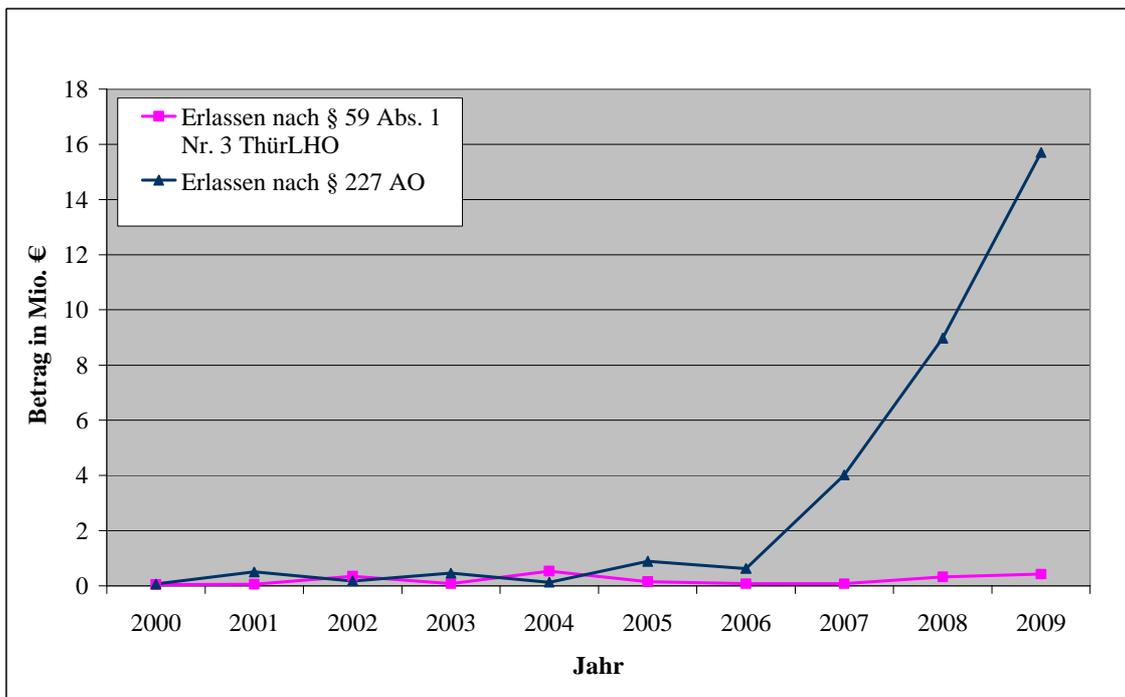
Das zuständige Ministerium darf Ansprüche unter bestimmten Voraussetzungen stunden, niederschlagen oder erlassen (vgl. § 59 ThürLHO). Gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 6 ThürLHO ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen. In der Übersicht 3.6 der HHR 2009 hat die Landesregierung

Erlasse nach § 59 ThürLHO (sonstige Landesforderungen), nach § 227 AO (Steuerforderungen) und nach § 117 Abs. 2 ThürLHO (Gerichtskosten) dargestellt.

Die Erlasse nach § 59 ThürLHO betragen 0,4 Mio. €; die Erlasse nach § 227 AO 15,7 Mio. €. Dem nachfolgenden Schaubild 4 ist die Entwicklung der Erlasse nach Rechtsgrundlagen seit dem Jahr 2000 zu entnehmen:

Schaubild 4

**Entwicklung der Erlasse  
in den Haushaltsjahren 2000 bis 2009**



Das Schaubild zeigt, dass Erlasse nach § 59 ThürLHO nur in geringem Umfang erfolgen. Der starke Anstieg der Erlasse nach § 227 AO ist auf die Neuregelungen von Insolvenzverfahren mit anschließend möglicher Restschuldbefreiung zurückzuführen. Die Regelungen ermöglichen verschuldeten natürlichen Personen – nach einer Wohlverhaltensphase – schuldenfrei zu werden. Mit einem weiteren Anstieg solcher Erlasse ist zu rechnen.

VI.3. Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HG 2 – Übertragungseinnahmen), zu denen im Wesentlichen Finanzausgleichsleistungen und Verwaltungskostenerstattungen gehören, betragen im Jahr 2009 rd. 3.184,5 Mio. €. Sie sind im Vergleich zum Vorjahr um rd. 155,4 Mio. € (4,7 v. H.) gesunken und lagen um 38,3 Mio. € (1,2 v. H.) unter dem veranschlagten Betrag von 3.222,8 Mio. €.

Im Vergleich zu den Vorjahren setzen sich die Einnahmen gemäß Übersicht 7 wie folgt zusammen:

Übersicht 7

**Übertragungseinnahmen der Haushaltsjahre 2007 bis 2009**

Einnahmeart	Gruppe	Haushaltsjahr		
		2007 Mio. €	2008 Mio. €	2009 Mio. €
1	2	3	4	5
Allgemeine Zuweisungen vom Bund	211	2.236,1	1.947,9	1.917,2
Allgemeine Zuweisungen von Ländern	212	662,8	658,7	533,6
Allgemeine Zuweisungen von Sondervermögen	214	5,4	-	-
Sonstige Zuweisungen vom Bund	231	309,1	537,1	559,8
Sonstige Zuweisungen von Ländern	232	6,8	6,9	5,9
Sonstige Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	233	22,8	22,0	21,9
Sonstige Zuweisungen von Sondervermögen	234	0,2	0,3	0,2
Sonstige Zuweisungen von Sozialversicherungsträgern und der BfA	235	1,4	0,6	0,3
Erstattungen von Sozialversicherungsträgern und der BfA	236	1,6	1,5	1,2
Sonstige Zuweisungen von Zweckverbänden	237	1,6	-	-
Schuldendiensthilfen u. Erstattungen von Verwaltungsausgaben aus dem Inland	261	3,0	3,3	3,2
Erstattungen von der EU	271	89,6	149,4	133,0
Sonstige Zuschüsse von der EU	272	0,9	0,0	0,0
Sonstige Erstattungen aus dem Inland	281	3,8	2,1	2,2
Sonstige Zuschüsse aus dem Inland	282	31,1	10,1	6,0
Sonstige Zuschüsse aus dem Ausland	287	1,6	0,0	0,0
<b>Insgesamt</b>		<b>3.377,8</b>	<b>3.339,9</b>	<b>3.184,5</b>

Bei den Zuweisungen des Bundes (Gruppe 211) verminderten sich die SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten (Kapitel 17 09) um 102 Mio. €. Ab dem Jahr 2009 gehen diese Zuweisungen um mehr als 100 Mio. € jährlich zurück. Auch die Fehlbetrags-BEZ (Kapitel 17 09) lagen um 45,4 Mio. € unter dem Betrag für 2008. Dem Rückgang der Einnahmen standen zusätzliche Einnahmen vom Bund zum Ausgleich des Übergangs der Ertragshoheit über die Kfz-Steuer i. H. v. 117,2 Mio. € gegenüber (vgl. Tn. VI.1).

Die allgemeinen Zuweisungen von Ländern im Länderfinanzausgleich (Gruppe 212) waren infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise ebenfalls rückläufig (Kapitel 17 09).

**Deutliche Mindereinnahmen aus Sonderbedarfs-  
Bundesergänzungszuweisungen und Länderfinanzausgleich**

Der Anstieg der Einnahmen aus sonstigen Zuweisungen vom Bund (Gruppe 231) ist u. a. auf die zum 1. Januar 2009 in Kraft getretene Wohngeldreform zurückzuführen. Die Zahl der Anspruchsberechtigten und damit die Leistungen sind deutlich gestiegen. Damit war der Anstieg der Erstattungen des Bundes verbunden (Kapitel 10 03).

Ebenfalls steigenden Zuweisungen vom Bund zur Wissenschaftsförderung (Kapitel 04 69, 04 78), für BAföG- (Kapitel 04 74), für Entschädigungsleistungen (Kapitel 08 11), im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes (Kapitel 10 02) und für Baunebenleistungen (Kapitel 10 10) standen geringere Zuweisungen im Rahmen der Arbeits-, Berufsbildungs- und Ausbildungsplatzförderung (Kapitel 07 08) gegenüber.

Die Erstattungen der EU (Gruppe 271) gingen im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum um 18,0 Mio. € (Kapitel 09 02) zurück.

Der Rückgang der sonstigen Zuschüsse aus dem Inland (Gruppe 282) war auf geringere Leistungen zum Ausgleich zwischen den Integrationsämtern nach § 77 Abs. 6 SGB IX (Ausgleichsabgabe) zurückzuführen (Kapitel 08 11).

Die wesentlichen Übertragungseinnahmen nach Haushaltsstellen sind in der folgenden Übersicht 8 nachgewiesen:

Übersicht 8

**Einzelnachweis der Übertragungseinnahmen  
des Haushaltsjahres 2009**

Kapitel	Titel	Einnahmen Mio. €	Entstehungsgrund
1	2	3	4
04 69 04 78	231	17,2	Zuweisungen vom Bund für Wissenschafts-förderung an die Hoch- und Fachschulen, Institute und sonstige wiss. Einrichtungen
04 74	231 66 231 67	57,4	Zuweisungen vom Bund für die Ausbildungsförderung an Schüler und Studierende
07 03	271 71	92,6	Erstattungen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF)
07 08	231 01-17	9,5	Zuweisungen vom Bund im Rahmen der Arbeits-, Berufsbildungs- und Ausbildungsplatzförderung
08 11	231 01 231 72-76	18,1	Erstattungen des Bundesanteils für Entschädigungsleistungen (z. B. Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften,
09 02	271 93	37,5	Erstattungen der EU (ELER)
09 03		7,7	Zuweisungen vom Bund für Maßnahmen der Verbesserung der Agrarstruktur
10 02	231 02	273,3	Zuweisungen vom Bund im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes
10 03	231 51	32	Anteil des Bundes an den Miet- und Lastenzuschüssen nach dem Wohngeldgesetz
10 10	231 71	9,2	Erstattungen des Bundes für Baunebenkosten
17 09	211 01-06	1.917,20	Bundesergänzungszuweisungen
17 09	212 01	533,6	Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich
17 09	231 01	98,9	Erstattungen des Bundes für seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft nach § 46 SGB II
17 16	231 31 233 31	17,6	Bundes- und Kommunalanteil zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes

Die bei Kapitel 17 09 Titeln 211 01 – 06 nachgewiesenen Bundesergänzungszuweisungen setzen sich wie folgt zusammen:

- Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen i. H. v. 202,8 Mio. €,
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen Kosten politischer Führung i. H. v. 55,7 Mio. €,
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen teilungsbedingter Lasten i. H. v. 1.360,6 Mio. €,
- Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit i. H. v. 176,0 Mio. €,
- außerplanmäßige Zuweisungen aus dem Mautaufkommen zum Ausgleich der Ausfälle bei der Kraftfahrzeugsteuer i. H. v. 4,9 Mio. € sowie
- Zuweisungen zum Ausgleich des Übergangs der Ertragshoheit über die Kfz-Steuer i. H. v. 117,2 Mio. €.

Hinsichtlich der Verwendung der "Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen teilungsbedingter Lasten" hat Thüringen in seinem Fortschrittsbericht "Aufbau Ost"<sup>5</sup> eine vollständig zweckgerechte Mittelverwendung nachgewiesen. Die aus den SoBEZ finanzierten Investitionsausgaben für Infrastruktur (1.344,6 Mio. €) zuzüglich der zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft an die Kommunen geleisteten Ausgaben (172,9 Mio. €) überstiegen die erhaltenen SoBEZ<sup>6</sup>.

---

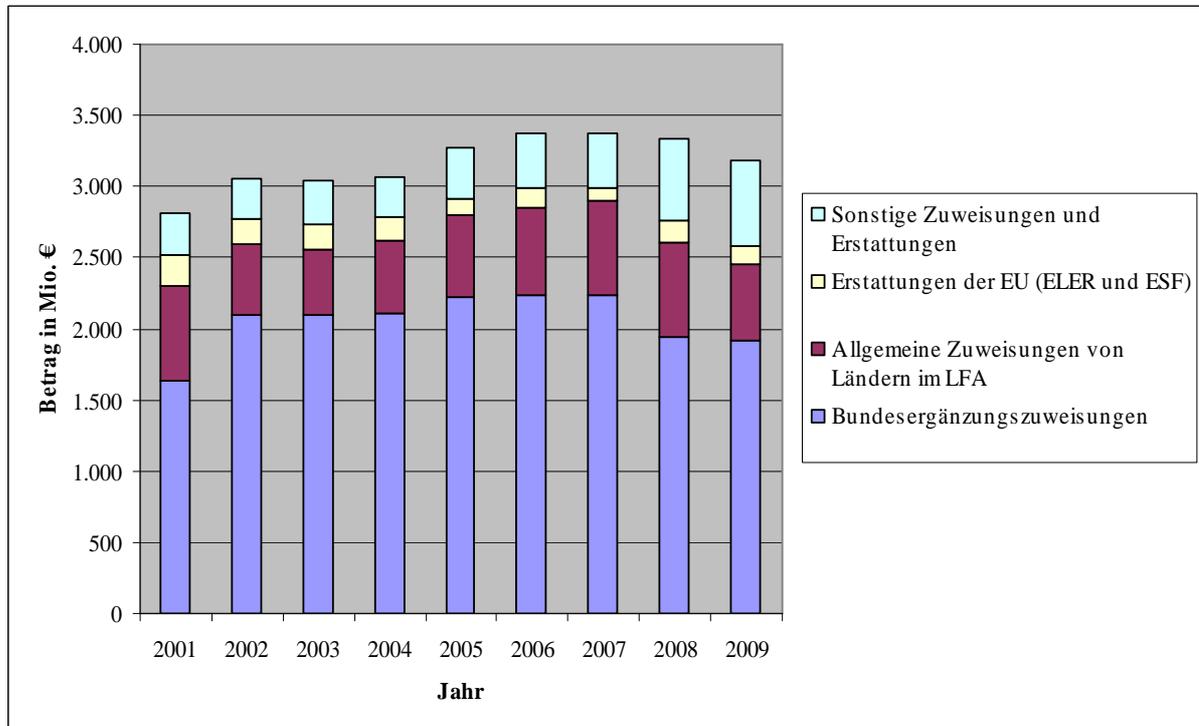
<sup>5</sup> Fortschrittsbericht des Freistaats für das Haushaltsjahr 2009 vom September 2010 ([http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/berichte/fortschrittsber\\_2009.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/berichte/fortschrittsber_2009.pdf)).

<sup>6</sup> In dem von Bund und Ländern abgestimmten 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.

Die Entwicklung der Übertragungseinnahmen nach ihrer Herkunft ist im nachfolgenden Schaubild 5 dargestellt:

Schaubild 5

**Entwicklung der Übertragungseinnahmen  
in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009**



VI.4. Bei den vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen (HG 3) werden

- die Kreditaufnahmen,
- die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen,
- die Entnahmen aus Rücklagen sowie
- die haushaltstechnischen Verrechnungen

nachgewiesen.

**Keine neuen Schulden im Jahr 2009**

Eine Kreditaufnahme zur Deckung der im Haushaltsplan 2009 vorgesehenen Ausgaben war weder veranschlagt, noch wurde eine solche im Haushaltsvollzug benötigt.

Zur Erneuerung auslaufender Kredite wurde von der Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 2 Satz 1 ThürHhG 2008/2009 i. H. v. 1.689,8 Mio. € Gebrauch gemacht. Die haushaltsgesetzliche Ermächtigung von 1.789,8 Mio. € wurde nach Angaben der Haushaltsrechnung (vgl. Tn. 2.2.4) nicht vollständig in Anspruch genommen, da geplante unterjährige Finanzierungen i. H. v. 100 Mio. € nichtrealisiert wurden. Auf Nachfrage teilte das TFM diesbezüglich mit, dass eine im Jahr 2007 geplante Darlehensaufnahme mit Fälligkeit im Jahr 2009 aufgrund der Entwicklungen an den Kapitalmärkten nicht hätte umgesetzt werden können.

Gemäß § 2 Abs. 3 ThürHhG 2008/2009 war das TFM ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel jeweils kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von 12 v. H. des Haushaltsvolumens aufzunehmen.

Das Haushaltsvolumen für das Jahr 2009 war mit 9.271,6 Mio. € veranschlagt. Die Höhe der zulässigen kurzfristigen Kassenkredite betrug somit 1.112,6 Mio. €. Diese Obergrenze wurde während des Haushaltsjahres eingehalten (vgl. Tn. 2.2.4.3 der HHR 2009).

Zum Ende des Jahres 2009 war kein Kassenkredit offen. Somit ist die Bestimmung des § 18 Abs. 5 Satz 3 ThürLHO eingehalten worden, wonach Kassenverstärkungskredite nicht später als 6 Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen wurden, fällig werden dürfen.

Von den übrigen im Haushaltsgesetz vorgesehenen Kreditermächtigungen wurde kein Gebrauch gemacht.

Die Einnahmen des Landes aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (OG 33 und 34) beliefen sich im Berichtsjahr auf einen Betrag von 649,1 Mio. €. Sie lagen um 44,9 Mio. € (6,5 v. H.) unter dem veranschlagten Betrag (694,0 Mio. €).

Die tatsächliche Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen nach Einnahmearten der Jahre 2007 bis 2009 ist in der folgenden Übersicht 9 dargestellt:

Übersicht 9

**Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen  
der Haushaltsjahre 2007 bis 2009**

Einnahmeart	Gruppe	Haushaltsjahr		
		2007 Mio. €	2008 Mio. €	2009 Mio. €
1	2	3	4	5
Zuweisungen für Investitionen vom Bund	331	334,2	315,6	357,3
Zuweisungen für Investitionen von Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden	333	23,9	23,8	23,6
Zuweisungen für Investitionen von Sozialversicherungsträgern und der BfA	336	25,9	26,5	26,1
Beiträge	341	-	-	0,7
Sonstige Zuschüsse für Investitionen aus dem Inland	342	4,4	5,2	21,6
Zuschüsse für Investitionen von der EU	346/347	188	193,3	219,8
<b>Insgesamt</b>		<b>576,4</b>	<b>564,4</b>	<b>649,1</b>

Die Zuweisungen vom Bund (Gruppe 331) sind im Vorjahresvergleich insgesamt um 41,6 Mio. € gestiegen, darunter die Zuweisungen im Rahmen der GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Kapitel 07 02: 3,2 Mio. €) und Zuschüsse des Bundes für Investitionen an Spitzensportanlagen (Kapitel 07 35: 2,8 Mio. €).

### **Zusätzliche Mittel vom Bund für Investitionen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz und für Kinderbetreuung**

Außerplanmäßig wurden 13,8 Mio. € für das Investitionsprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung" (Kapitel 04 04) und 54,0 Mio. € im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes (Kapitel 07 02) vom 2. März 2009 vom Bund zur Verfügung gestellt.

Dagegen sind die Zuweisungen im Rahmen der GA "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (Kapitel 09 03), für Ganztagschulen (Kapitel 10 02), für den Neu- und Ausbau von Hochschulen (Kapitel 18 20), für Städtebau (Kapitel 10 04), kommunalen Straßenbau und GVFG-Mittel (Kapitel 10 07) sowie sonstige Zuweisungen für Investitionen um rd. 32,5 Mio. € zurückgegangen.

Bei den sonstigen Zuschüssen für Investitionen aus dem Inland (Gruppe 342) waren die Einnahmen aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (Kapitel 17 16) für den Anstieg maßgeblich, die Thüringen i. H. v. 19,5 Mio. € von der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) erhalten hat und die für gemeinnützige investive und investitionsfördernde Projekte zu sozialen und kulturellen Zwecken und im Bereich der wirtschaftlichen Umstrukturierung zu verwenden sind.

Die Zuweisungen für Investitionen von der EU (Gruppe 346) haben gegenüber dem Vorjahr um rd. 26,5 Mio. € zugenommen, dabei standen um 51,5 Mio. € höheren Einnahmen im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (Kapitel 07 03) um 24,7 Mio. € geringere Zuweisungen im Land- und Forstwirtschaftsbereich (Kapitel 09 02) gegenüber.

Bedeutsame Einnahmen für Investitionen nach Haushaltsstellen zeigt die nachfolgende Übersicht 10:

Übersicht 10

**Bedeutsame Einnahmen für Investitionen nach Haushaltsstellen  
im Haushaltsjahr 2009**

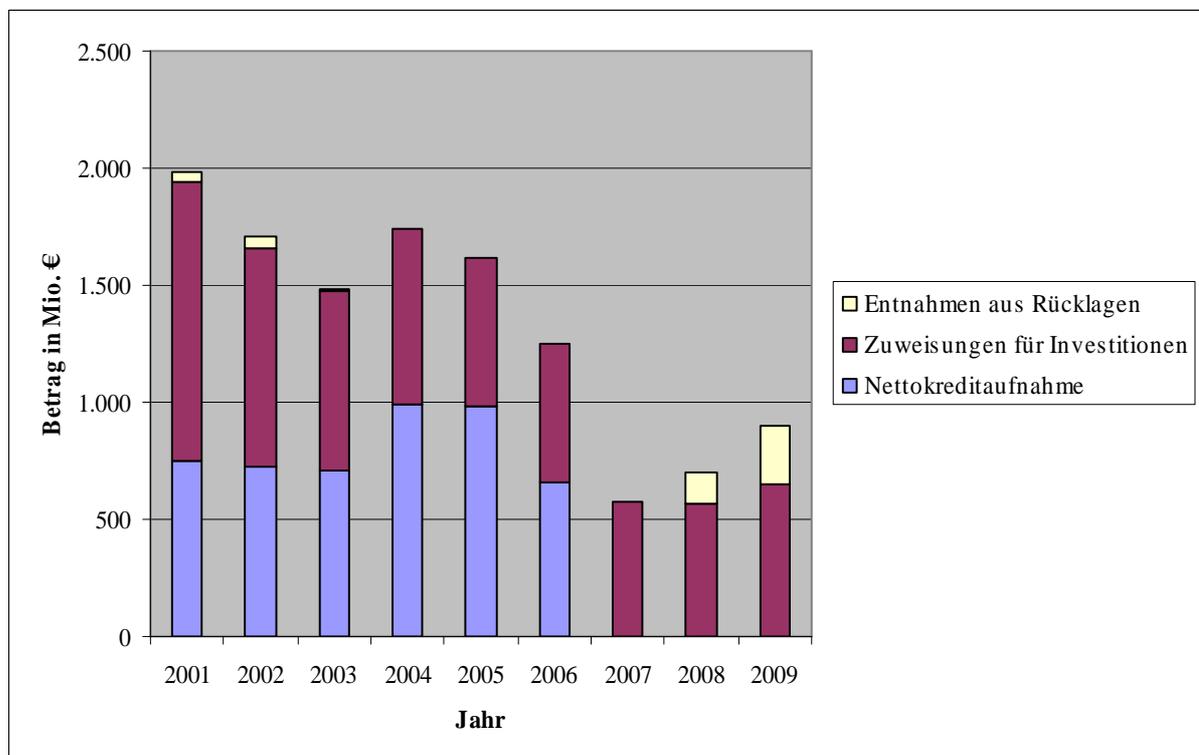
Kapitel	Titel	Einnahmen Mio. €	Entstehungsgrund
1	2	3	4
04 04	331 02	apl. 13,8	Zuweisungen vom Bund für das Investitionsprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung"
07 02	331 01	90,4	Zuweisungen vom Bund – GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
07 03	346 81	183,5	Zuschüsse aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
08 29	333 01	23,4	Zuweisungen der kreisfreien Städte und Landkreise – Krankenhausumlage
08 29	336 01	26,2	Zuweisungen für Investitionen von den Sozialversicherungsträgern (Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz)
09 02	346 93/94	35,9	EU-Programme zur Förderung der ländlichen Entwicklung (ELER)
09 03	331 01, 71-82	22,1	GA "Verbesserung der Agrarstruktur"
10 03	331 01	29,1	Kompensationsleistungen des Bundes für Maßnahmen der Wohnraumförderung
10 04	331 01-07	43,6	Finanzhilfen des Bundes für Städtebau
10 07	331 01-03	56,6	Zuweisungen vom Bund für kommunalen Straßenbau, GVFG und ÖPNV
17 02	331 43	54	Zuweisungen vom Bund im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes
17 16	342 01	apl. 19,5	Einnahmen aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR
18 20	331 01-03	33,6	Zuweisungen vom Bund für Neu- und Ausbau von Hochschulen

Die bei den OG 38 und 98 auszuweisenden haushaltstechnischen Verrechnungen (buchmäßige Verrechnungen zwischen Einzelplänen oder Kapiteln) sind im Jahr 2009 mit 5,5 Mio. € ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

Die Entwicklung der vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen ist im nachfolgenden Schaubild 6 dargestellt:

Schaubild 6

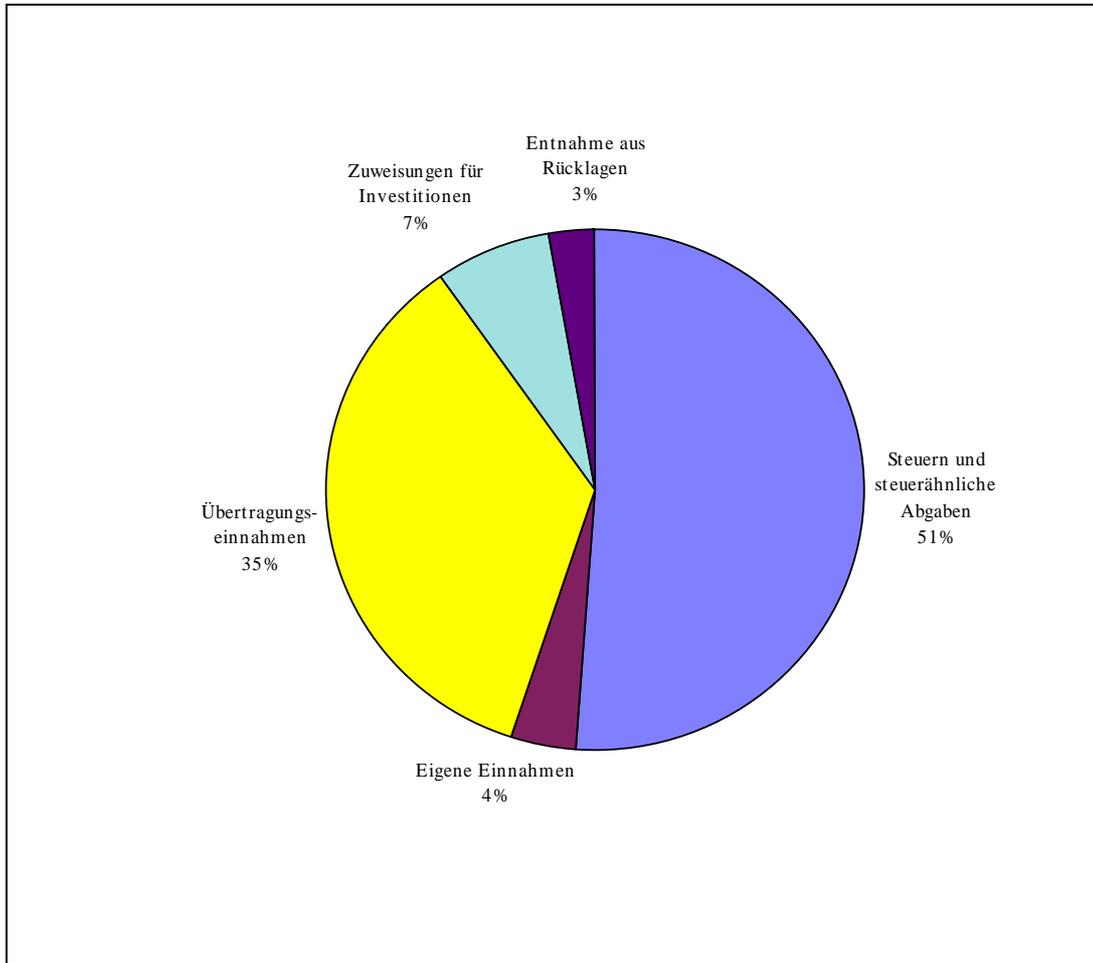
**Entwicklung der Einnahmen in der Hauptgruppe 3  
in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009**



VI.5. Die prozentualen Anteile der verschiedenen Einnahmearten an den Gesamteinnahmen im Haushaltsjahr 2009 weist das Schaubild 7 aus:

Schaubild 7

**Gesamteinnahmen nach Einnahmearten im Haushaltsjahr 2009**



VI.6. Die Personalausgaben (HG 4) lagen mit 2.221,8 Mio. € um 90,3 Mio. € (4,2 v. H.) über den Vorjahresausgaben (2008 2.131,5 Mio. €) sowie um 17,6 Mio. € (0,8 v. H.) über dem veranschlagten Betrag von 2.204,2 Mio. €.

In der nachfolgenden Übersicht 11 ist die Gliederung der Personalausgaben im Vergleich zu den Vorjahren dargestellt:

### Übersicht 11

#### **Personalausgaben in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009**

Zweckbestimmung	Gruppe	Haushaltsjahr		
		2007 Mio. €	2008 Mio. €	2009 Mio. €
1	2	3	4	5
Aufwendungen für Abgeordnete	411	11,6	12,2	13,1
Aufwendungen für ehrenamtlich Tätige	412	0,9	1,0	1,1
Bezüge des Ministerpräsidenten und der Minister	421	1,5	1,6	1,7
Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter	422	1.127,1	1.077,6	1.157,4
Zuführung an die Versorgungsrücklage für Beamte	424	5,7	8,9	6,5
Vergütungen der Angestellten	425	1.020,9	-	-
Löhne der Arbeiter	426	91,0	-	-
Beschäftigungsentgelte, Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige	427	20,6	13,2	14,0
Entgelte der Arbeitnehmer	428	-	899,4	898,5
Nicht aufteilbare Personalausgaben	429	28,4	2,4	3,5
Versorgungsbezüge	OG 43	45,3	49,0	59,1
Beihilfen und Unterstützungen	OG 44	52,1	58,8	59,8
Trennungsgeld, Umzugskostenvergütungen	453	0,9	0,9	0,8
Sonstiges	459	6,3	6,4	6,2
<b>Insgesamt</b>		<b>2.412,1</b>	<b>2.131,5</b>	<b>2.221,8</b>

Der Anstieg der Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr verteilte sich im Wesentlichen auf höhere Ausgaben für die Bezüge der Beamten und Richter (Gruppe 422) und höhere Versorgungsbezüge (OG 43). Großen Anteil am Mehrbedarf für Beamtenbezüge hatte die Entscheidung der Landesregierung, die unfreiwillige Teilzeitverbeamtung Thüringer Lehrerinnen und Lehrer zum 1. August 2008 zu beenden und den Betroffenen eine Vollzeitbeschäftigung zu ermöglichen. Vorausgegangen

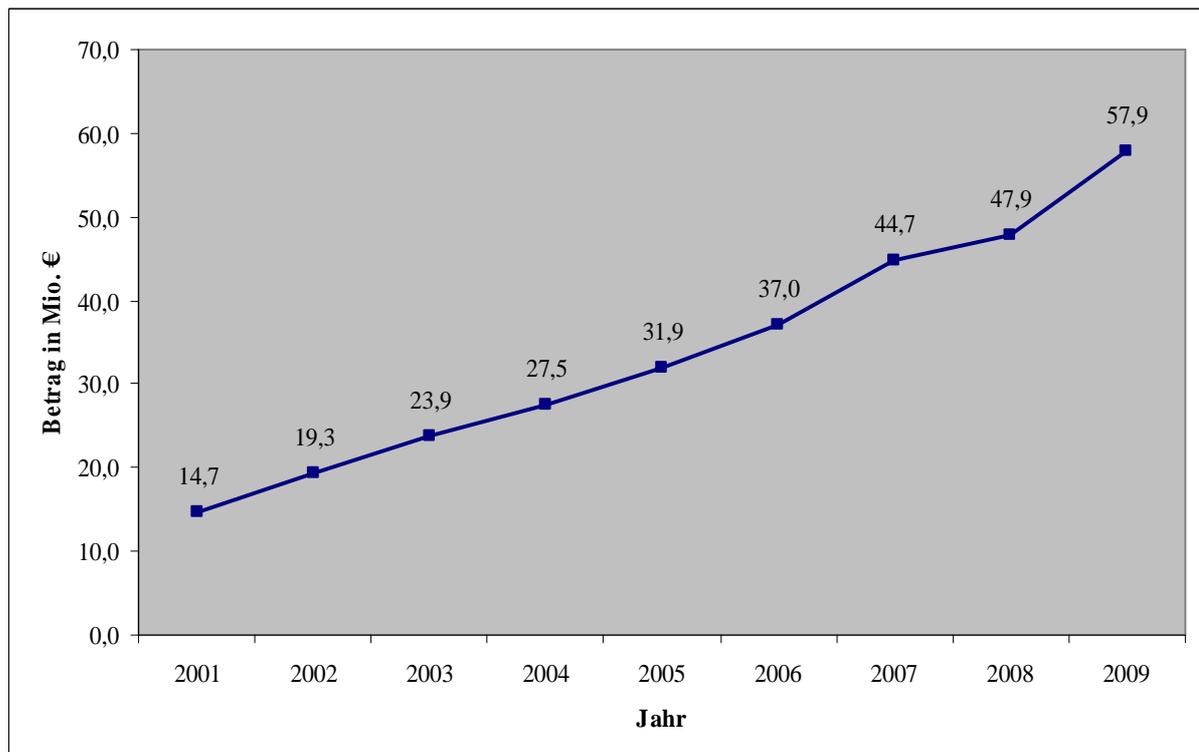
war ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Weimar vom 12. Dezember 2006 (ThürOVG 2 KO 379/06) und ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. September 2007 (BVerfG, 2 BvF 3/02), das die unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung von Beamten für unzulässig erklärte.

### Ein Viertel der Gesamtausgaben für Personal

Im Jahr 2009 wurden an Versorgungsempfänger Zahlungen i. H. v. 57,9 Mio. € geleistet (Zuführungen an die Versorgungsrücklage bleiben außer Betracht), diese stiegen damit weiter an, im Vergleich zum Vorjahr um 10 Mio. €. Die Versorgungsausgaben werden von rd. 58 Mio. € im Jahr 2009 auf rd. 400 Mio. € im Jahr 2020 ansteigen. Die stetige Zunahme verdeutlicht das folgende Schaubild 8:

Schaubild 8

#### Zahlungen an Versorgungsempfänger in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009



### **Gravierender Anstieg der Versorgungsbezüge bis zum Jahr 2020**

Zur Sicherung der Versorgungsaufwendungen für die Beamten hat Thüringen mit Errichtungsgesetz vom 7. Juli 1999 (GVBl. S. 431) den Pensionsfonds errichtet. Diesem werden jährlich im Wesentlichen die sich nach § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen des jeweils laufenden Jahres ergebenden Beträge zugeführt. Darüber hinaus haben auch Landesbetriebe und öffentlich rechtliche Körperschaften dem Sondervermögen Beträge zuzuführen. Die Zuführungen der Ressorts sind dezentral bei Gruppe 424 veranschlagt; im Jahr 2009 sind bei diesen Haushaltsstellen rd. 6,5 Mio. € ausgewiesen. Außerdem wurden dem Fonds aus dem Kapitel 17 14 Titel 434 01 rd. 1,2 Mio. € zugeführt.

Die Spitzabrechnung der Zuführung an den Thüringer Pensionsfonds für ein Haushaltsjahr erfolgt erst nach Ablauf des betreffenden Haushaltsjahres. Das führt dazu, dass die für das Sondervermögen nachgewiesenen Einnahmen (vgl. Übersicht 3.2 der HHR 2009) nicht mit denen im Landeshaushalt übereinstimmen.

Die Personalausgabenquote (Verhältnis der Personalausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) betrug 24,5 v. H. (Vorjahr: 23,3 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 unterschritten.

Der Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen (Personalausgaben-Steuer-Quote) beträgt 48,1 v. H.

Die folgende Übersicht 12 zeigt einen Vergleich der Kennzahl "Stellen je 1.000 Einwohner" zwischen Thüringen und den anderen neuen sowie ausgewählten alten Flächenländern:<sup>7</sup>

Übersicht 12

**Vergleich der Kennzahl "Stellen je 1.000 Einwohner" zwischen Thüringen, den anderen neuen und ausgewählten alten Flächenländern im Haushaltsjahr 2009**

Land	2009		
	Einwohner in Mio. am 31.12.2009	Anzahl der Planstellen/ Stellen	Stellen je 1.000 Einwohner
1	2	3	4
Brandenburg	2,512	52.364	20,8
Mecklenburg-Vorpommern	1,651	33.017	20,0
Sachsen	4,169	77.873	18,7
Sachsen-Anhalt	2,356	50.155	21,3
<b>Thüringen</b>	<b>2,250</b>	<b>48.958</b>	<b>21,8</b>
Rheinland-Pfalz	4,013	74.010	18,4
Schleswig-Holstein	2,832	45.162	16,0
Baden-Württemberg	10,745	182.402	17,0
Bayern	12,510	222.648	17,8

Die Zahl der Landesbediensteten ist gegenüber dem Vorjahr weiter um 648 auf 64.030 gesunken<sup>8</sup>. Die veranschlagten 48.958 Planstellen und Stellen teilen sich rd. 39.500 Vollzeitbeschäftigte und rd. 24.530 Teilzeitbeschäftigte.

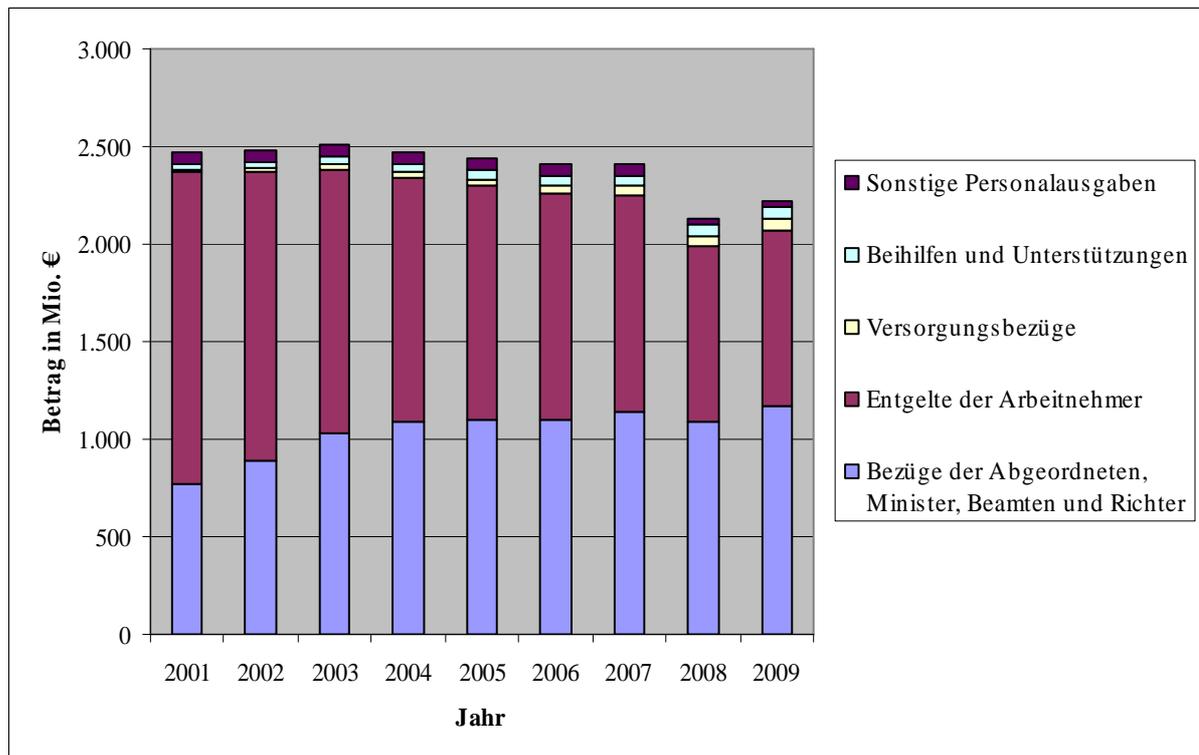
<sup>7</sup> Dabei sind Stellen für Auszubildende und Leerstellen nicht berücksichtigt. Ebenso kann nicht berücksichtigt werden, in welchem Umfang Aufgaben aus dem jeweiligen Kernhaushalt ausgegliedert worden sind (z. B. Hochschulen).

<sup>8</sup> Meldung des Thüringer Landesamts für Statistik über das Personal des Landes am 30. Juni 2010.

Die Entwicklung der Personalausgaben und ihre Verteilung zeigt das nachfolgende Schaubild 9:

Schaubild 9

**Entwicklung der Personalausgaben  
in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009**



VI.7. Die Sächlichen Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldienst (HG 5) für die Jahre 2007 bis 2009 setzen sich wie in der nachfolgenden Übersicht 13 dargestellt zusammen:

**Sächliche Verwaltungsausgaben  
und Ausgaben für den Schuldendienst  
in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009**

Zweckbestimmung	Gruppe	Haushaltsjahr		
		2007 Mio. €	2008 Mio. €	2009 Mio. €
1	2	3	4	5
Geschäftsbedarf und Kommunikation	511	52,6	40,5	40,3
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen	514	35,7	38,0	31,0
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	517	65,3	46,6	47,0
Mieten und Pachten	518	39,4	35,4	35,0
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	519	14,0	14,1	13,2
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	521	32,2	32,6	32,6
Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen, Bibliotheken	523	6,5	0,2	0,2
Aus- und Fortbildung	525	12,1	9,7	10,6
Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	526	3,6	3,1	3,0
Dienstreisen	527	8,7	5,2	5,5
Verfügungsmittel	529	0,1	0,1	0,1
Sonstiges	531-546	194,1	248,4	164,4
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	547	23,5	10,6	10,1
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben insgesamt</b>	<b>OG 51 - 54</b>	<b>487,7</b>	<b>484,4</b>	<b>393,0</b>
Zinsausgaben an den Bund	561	0,0	0,0	0,0
Zinsausgaben an sonstigen inländischen Kreditmarkt	575	696,7	675,5	632,6
Tilgungsausgaben an Bund	581	-	5,7	-
<b>Ausgaben für den Schuldendienst insgesamt</b>	<b>OG 56 - 59</b>	<b>696,7</b>	<b>681,2</b>	<b>632,6</b>
<b>Insgesamt</b>		<b>1.184,4</b>	<b>1.165,6</b>	<b>1.025,6</b>

Im Vergleich zum Vorjahr gingen die sächlichen Verwaltungsausgaben (OG 51 – 54) um rd. 90 Mio. € zurück. Der Haushaltsansatz i. H. v. 403,8 Mio. € wurde um rd. 10 Mio. € unterschritten. Der Rückgang der Ausgaben entspricht im Wesentlichen den einmalig im Jahr 2008 fällig gewordenen Rückzahlungen von EU-Mitteln aus dem Operationellen Programm der Jahre 1994 – 1999 des EFRE i. H. v. 81,3 Mio. € (Kapitel 07 02). Zu berücksichtigen ist außerdem, dass im Jahr 2008 die Ausgaben für den Holzeinschlag infolge des Sturms "Kyrill" stark rückläufig waren (Kapitel 09 22).

**Nur 4 v. H. des Ausgabevolumens für  
sächliche Verwaltungsausgaben**

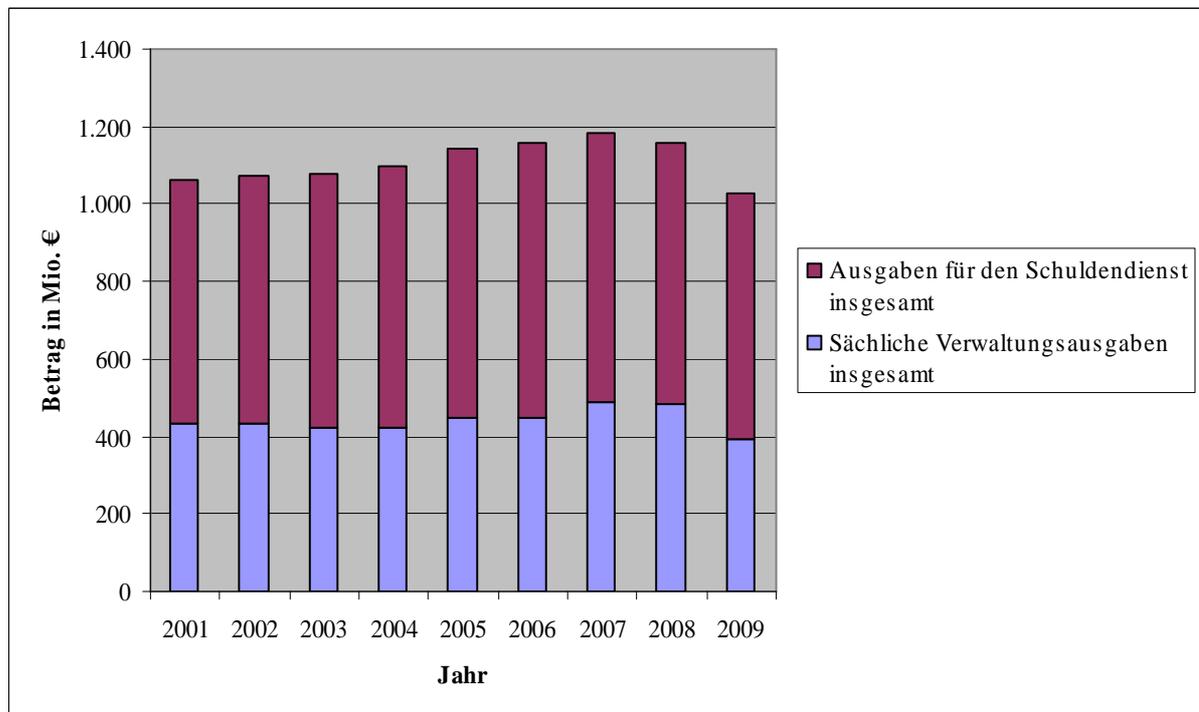
Die Zinsausgaben (Gruppe 575) konnten bei im Vergleich zu den Vorjahren gleichem Schuldenstand weiter verringert werden, im Vorjahresvergleich um 42,9 Mio. €. Einerseits konnten im Rahmen der Pro- longation auslaufender Kredite günstigere Zinsbedingungen vereinbart werden, andererseits waren sowohl die Geldbeschaffungskosten als auch die Zinsen für Kassenkredite niedriger als im Vorjahr (Kapitel 17 06). Der veranschlagte Betrag von 714 Mio. € wurde um 81 Mio. € (11,4 v. H) unterschritten.

**Weniger Zinsausgaben bei gleichem Schuldenstand**

Die Entwicklung der Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst zeigt das nachfolgende Schaubild 10:

Schaubild 10

**Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009**



VI.8. Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben – HG 6) wurden i. H. v. 4.438,5 Mio. € geleistet; sie lagen damit um 4,1 Mio. € unter dem geplanten Betrag, aber mit 19,1 Mio. € (0,4 v. H.) über dem Wert des Vorjahres. In folgender Übersicht 14 ist die Zusammensetzung und Entwicklung der Gruppen aus HG 6 im Zeitraum 2007 bis 2009 dargestellt:

**Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen  
in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009**

Zweckbestimmung	Gruppe	Haushaltsjahr		
		2007 Mio. €	2008 Mio. €	2009 Mio. €
1	2	3	4	5
Allgemeine Zuweisungen an Gemeinden/-verbände	613	1.237,2	1.369,2	1.478,0
Zuführungen an Sondervermögen	614	-	84,6	-
Schuldendiensthilfen an Bund	621	26,8	26,8	1,7
Sonst. Zuweisungen an Bund	631	411,7	379,9	375,7
Sonstige Zuweisungen an Länder	632	8,6	11,7	11,4
Sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	633	1.012,9	867,8	892,3
Sonstige Zuweisungen an Sondervermögen	634	0,1	0,0	0,0
Sonstige Zuweisungen an SV-Träger sowie an die BfA	636	3,7	2,7	2,2
Sonstige Zuweisungen an Zweckverbände	637	0,7	0,5	0,4
Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	OG 66	24,5	30,4	30,0
Erstattungen an öffentliche Unternehmen und Sonstige im Inland	671	60,3	55,2	60,1
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	681	237,3	275,9	282,5
Laufende Zuschüsse an öffentliche Unternehmen	682	322,7	696,4	690,5
Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen	683	103,9	84,8	88,7
Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen	684	161,5	180,2	178,9
Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen	685	105,4	126,1	132,7
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland	686/688	149,8	209,5	208,0
Zuschüsse für laufende Zwecke im Ausland (soweit nicht an die EU)	687	0,0	0,1	0,0
Vermögensübertragungen im Inland, soweit nicht Investitionszuschüsse	698	16,1	17,5	5,5
<b>Insgesamt</b>		<b>3.883,2</b>	<b>4.419,4</b>	<b>4.438,5</b>

## **Über die Hälfte der Übertragungsausgaben an die Kommunen**

Als "Allgemeine Zuweisungen an Gemeinden" (Gruppe 613) sind im Wesentlichen die Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs nachgewiesen (Kapitel 17 20). Dazu gehören:

- Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise (1.221,9 Mio. €),
- Anpassungshilfe für zentrale Orte gem. § 9 ThürFAG (10,0 Mio. €),
- Landesausgleichsstock (27,4 Mio. €),
- Ausgleichsbetrag für die Ausfälle der Gemeinden im Familienleistungsausgleich (61,0 Mio. €) sowie
- Auftragskostenpauschale an Gemeinden und Landkreise (156,1 Mio. €).

Die Steigerung zum Vorjahr (rd. 110 Mio. €) beruht auf um rd. 138 Mio. € höheren Schlüsselzuweisungen, während die Leistungen aus dem Landesausgleichsstock und der Ausgleichsbetrag für die Ausfälle der Gemeinden im Familienleistungsausgleich zurückgingen.

Bei den allgemeinen Zuweisungen an Sondervermögen (Gruppe 614) erfolgte einmalig im Jahr 2008 eine Sonderzuführung an den Thüringer Pensionsfonds gemäß § 3 Abs. 2 ThürHhG 2008/2009 (Kapitel 17 14).

Die nach Tilgung des Erblastentilgungsfonds gemäß Altschuldenregelungsgesetz noch zu leistenden Zahlungen an den Bund wurden aus Gruppe 621 (Kapitel 17 16) erstattet.

Für die insgesamt vom Bund geleisteten Rentenzahlungen an Angehörige der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR hat das

Land seinen Anteil aus Kapitel 17 14 i. H. v. rund 372 Mio. € – und damit rd. 5 Mio. € weniger als im Vorjahr – aus Gruppe 631 erstattet.

In der Gruppe 633 wurden im Wesentlichen Zahlungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs nachgewiesen (Kapitel 17 20: 778 Mio. ).

Die weiteren 115 Mio. € dieser Gruppe verteilen sich u. a. auf:

- Ausgaben für die Unterbringung ausländischer Flüchtlinge (Kapitel 03 25: 6,4 Mio. €),
- Zuweisungen an kommunale Aufgabenträger für Maßnahmen des ÖPNV (Kapitel 10 02: 26,2 Mio. € ),
- Erstattungen im Rahmen der Kommunalisierung von Landesaufgaben (Einzelpläne 08 und 09: 32 Mio. €),
- Zuweisungen für Grundschulerprobungsmodelle sowie Kostenerstattungen für Förderschulen und Spezialgymnasien (Kapitel 04 06, 04 08 und 04 10: 14,0 Mio. €) sowie
- Erstattungen und Zuweisungen für die Förderung von Kindern und Jugendlichen (Kapitel 08 24: 15,6 Mio. €).

Der Anstieg der Ausgaben bei der Gruppe 633 gegenüber dem Jahr 2008 beruht überwiegend auf höheren Erstattungen für die Kommunalisierung von Landesaufgaben und höheren Zuweisungen im Bereich Kindereinrichtungen und Schulen.

Die bedeutenden Ausgaben der Obergruppe 66 sind:

- Zinszuschüsse an private Unternehmen (Kapitel 07 02: 6,5 Mio. €),
- Finanzhilfen an die kommunalen Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung (Kapitel 03 03: 6,2 Mio. €),
- Zinszahlungen und Tilgungsausgaben für BAföG-Darlehen (Kapitel 04 74: 9,4 Mio. €).

Aus der Gruppe 671 wurden erneut höhere Zahlungen für den Maßregelvollzug an Krankenhäuser geleistet (Kapitel 08 29: 33 Mio. €). Höhere Zahlungen erfolgten u. a. auch für die Kampfmittelräumung. Diese Mittel erstattete der Bund in voller Höhe (Kapitel 03 04: 6,1 Mio. €). Weitere wichtige Positionen dieser Gruppe sind:

- Aufwandsentschädigungen an die Anstalt "Thüringer Fernwasserversorgung" (Kapitel 09 05: 3,5 Mio. €),
- Erstattungen aufgrund der Vereinbarung mit dem Studentenwerk Thüringen (Kapitel 04 74: 2,6 Mio. €),
- Erstattungen für evangelische und katholische Religionslehre (Kapitel 04 05: 2,3 Mio. €),
- Erstattungen an die Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH (Kapitel 10 02: 1,8 Mio. €).

Bei den Geldleistungen an natürliche Personen (Gruppe 681) handelt es sich z. B. um:

- Miet- und Lastenzuschüsse nach dem Wohngeldgesetz (Kapitel 10 03: 64,0 Mio. €),
- Zuschüsse an Schüler nach dem BAföG (Kapitel 04 74: 49,8 Mio. €),
- Zuschüsse an Studierende nach dem BAföG (Kapitel 04 74: 37,7 Mio. €),
- Thüringer Erziehungsgeld (Kapitel 08 24: 35,1 Mio. €),
- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (Kapitel 17 16: 26,4 Mio. €),
- Opferrenten (Kapitel 08 11: 16,9 Mio. €),
- Beiträge des Landes an die Unfallkasse Thüringen (Kapitel 17 02: 14,0 Mio. €).

Gegenüber dem Vorjahr verändernd wirkte sich einerseits die zum 1. Januar 2009 in Kraft getretene Wohngeldreform aus. Die Leistungen stiegen um 36 Mio. € auf 64 Mio. € (Kapitel 10 03). Andererseits wa-

ren im Jahr 2008 noch Leistungen der Hochschulen i. H. v. 29 Mio. € für Schadenersatz, Stipendien und sonstige Geldleistungen nachgewiesen, die 2009 nicht mehr anfielen.

Die Ausgaben der Gruppe 682 (Laufende Zuschüsse an öffentliche Unternehmen) teilten sich im Wesentlichen auf folgende Zuschüsse auf:

- für die Hochschulen (Kapitel 04 69: 360,0 Mio. €),
- für den Schienenpersonennahverkehr (Kapitel 10 02: 211,9 Mio. €),
- für das Klinikum Jena (Kapitel 04 50: 67,2 Mio. €),
- zur Förderung der "Thüringen Akquisition", "Thüringer Tourismus GmbH" und "Messe Erfurt GmbH" (Kapitel 07 02: 13,6 Mio. €),
- für den Flughafen Erfurt (Kapitel 10 02: 9,7 Mio. €),
- Fahrgeldausfälle für die Beförderung Schwerbehinderter (Kapitel 08 22: 5,7 Mio. €),
- Leistungen für ausländische Flüchtlinge (Kapitel 03 25: 7,4 Mio. €).

Der Rückgang gegenüber dem Vorjahr beruht auf geringeren Zuschüssen an die Hochschulen.

Aus den Titeln der Gruppen 683, 686 und 688 werden Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen im Inland überwiegend als Zuwendungen geleistet. Diese werden im Bereich der Wirtschaftsförderung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Förderung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie für Forschung und Technologie eingesetzt. Die Ausreichung der Mittel aus den EU-Strukturfonds bzw. Europäischen Landwirtschaftsfonds erfolgt ebenso aus Titeln dieser Gruppen wie die Förderung im Bereich der Kunstpflege. Zudem werden hieraus Zuschüsse für die Schülerbeförderung im ÖPNV, für den Luftverkehr und für private Eisenbahngesellschaften geleistet. Zentrale Positionen sind:

- Zuschüsse zu Beförderungsentgelten im öffentlichen Personennahverkehr (Kapitel 10 02: 31,7 Mio. €),
- Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen (ELER) (Kapitel 09 02: 15,9 Mio. €),
- Förderung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Maßnahmen der beruflichen Bildung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds ESF (Kapitel 07 03: 95,3 Mio. €),
- Zuschüsse an Theater und Orchester (Kapitel 04 89: 57,0 Mio. €),
- Zuschüsse für Maßnahmen zur Förderung von umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktionsverfahren (ELER) (Kapitel 09 02: 21,8 Mio. €).

Aus Gruppe 684 wurden im Wesentlichen folgende Leistungen erbracht:

- Träger privater Schulen (Kapitel 04 05: 116,3 Mio. €),
- Kirchen (Kapitel 04 30: 19,9 Mio. €),
- Jugend- und Familienförderung (Kapitel 08 24: 11,9 Mio. €).

Aus Gruppe 685 wurden Zuschüsse zur Förderung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen (z. B. Deutsche Forschungsgemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft) und von Kunst- und Kulturstiftungen (z. B. Stiftung Weimarer Klassik) i. H. v. 98 Mio. € geleistet. Im Vergleich zum Vorjahr sind höhere Zahlungen bei dem Landesanteil ESF – OP 2007 bis 2013 (3 Mio. €) und für die außeruniversitäre Forschung (1 Mio. €) nachgewiesen.

Aus der Gruppe 698 wurden die Zuführungen zum Grundstockvermögen der Stiftungen

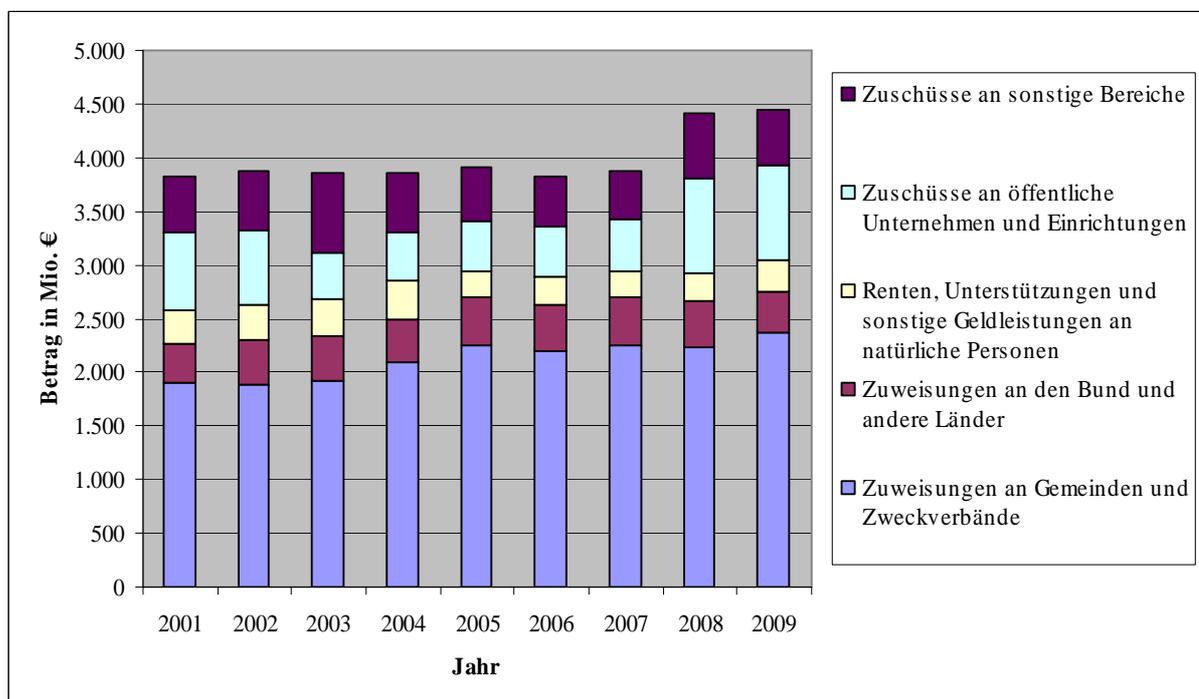
- "Point Alpha" (Kapitel 04 89: 4,0 Mio. €) und
- "Landesstiftung für blinde und sehbehinderte Menschen" (Kapitel 08 11: 1,5 Mio. €)

geleistet. In den Jahren 2007 und 2008 waren dem Grundstockvermögen der Stiftung "FamilienSinn" je 16 Mio. € zugeführt worden (Kapitel 08 24).

Die Entwicklung der Übertragungsausgaben und ihre Verteilung nach Empfängern zeigt das nachfolgende Schaubild 11:

Schaubild 11

**Entwicklung der Übertragungsausgaben  
in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009**



VI.9. Die Ausgaben für Investitionen (HG 7 und 8) von insgesamt 1.369,1 Mio. € blieben um 133,2 Mio. € (8,9 v. H.) hinter dem Haushaltssoll zurück. Die Bauausgaben (HG 7) lagen dabei lediglich um rd. 10 Mio. €, die sonstigen Investitionsmaßnahmen (HG 8) aber um rd. 123 Mio. € unter dem Soll.

Im Vergleich zum Vorjahr gingen die gesamten Ausgaben für Investitionen um 53,8 Mio. € (3,8 v. H.) zurück.

## 2,5 v. H. des Haushaltsvolumens für Landesbaumaßnahmen

In der nachfolgenden Übersicht 15 werden die Investitionsausgaben im Vergleich zu den Vorjahren dargestellt:

### Übersicht 15

#### Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009

Zweckbestimmung	Gruppe	Haushaltsjahr		
		2007 Mio. €	2008 Mio. €	2009 Mio. €
1	2	3	4	5
Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	711	10,1	12,5	15,6
Hochbaumaßnahmen	712-759	73,5	115,6	121,9
Straßen- und Brückenbaumaßnahmen	OG 76/77	132,7	77,8	77,9
Sonstige Tiefbaumaßnahmen (wasserbauliche Maßnahmen)	OG 78	13,8	16,1	16,1
<b>Summe Bauausgaben</b>	<b>HG 7</b>	<b>230,1</b>	<b>222,0</b>	<b>231,5</b>
Erwerb von Fahrzeugen	811	5,3	4,0	5,7
Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen	812	66,0	53,6	36,3
Grunderwerb	821	1,3	5,1	3,9
Erwerb privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen (alternative Baufinanzierung)	823	55,4	57,5	56,4
Erwerb von Beteiligungen	OG 83	6,0	37,3	20,4
Darlehen	OG 86	0,0	13,8	3,5
Inanspruchnahme aus Bürgschaften	OG 87	34,3	11,7	13,3
Investitionszuweisungen an öffentlichen Bereich	OG 88	726,9	587,6	611,7
Investitionszuschüsse an sonstigen Bereich	OG 89	454,8	430,3	386,4
<b>Sonstige Investitionsmaßnahmen</b>	<b>HG 8</b>	<b>1.350,0</b>	<b>1.200,9</b>	<b>1.137,6</b>
<b>Insgesamt</b>		<b>1.580,3</b>	<b>1.422,9</b>	<b>1.369,1</b>

Die Bauausgaben (HG 7) sind im Vergleich zum Jahr 2008 geringfügig um 9,5 Mio. € gestiegen. Verantwortlich dafür waren im Wesentlichen außerplanmäßige Ausgaben aufgrund von Maßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz.

Die sonstigen Investitionsausgaben (HG 8) sind weiter zurückgegangen, im Vorjahresvergleich um 63,3 Mio. €. Ohne die bei dieser Hauptgruppe geleisteten außerplanmäßigen Ausgaben für Maßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz (55 Mio. €) und den Ausgaben für das Investitionsprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung" (13,8 Mio. €) wäre der Rückgang wesentlich deutlicher ausgefallen. Dem Rückgang der Ausgaben bei Gruppe 812 (- 17 Mio. €), OG 83 (- 17 Mio. €), OG 86 (-10 Mio. €) und OG 89 (- 44 Mio. €) standen zusätzliche Ausgaben bei OG 88 (+ 24 Mio. €) gegenüber.

Die Beschaffungsausgaben für Geräte und sonstige bewegliche Sachen (Gruppe 812) verringerten sich bei den Ausgaben für die Erstausstattung der Neu- und Ausbauten von Hochschulen und Hochschulkliniken um rd. 10 Mio. € (Kapitel 18 20). Zudem wurden für die Beschaffung von Hard- und Software für das Projekt "eGovernment" und das Zentrum für Informationsverarbeitung rd. 7 Mio. € (Kapitel 17 16) weniger ausgegeben als im Vorjahr.

### **Übersicht über alternativ finanzierte Baumaßnahmen unvollständig**

Die als alternativ finanzierte Bauausgaben nachgewiesenen Zahlungen blieben mit rd. 56,4 Mio. € auf dem Niveau der Vorjahre. In der Übersicht 3.9 der HHR 2009 sind für solche Ausgaben Zahlungen i. H. v. rund 53,9 Mio. € dargestellt. In der Übersicht nicht enthalten sind die Ausgaben der ÖPP-Beschaffungsmaßnahme "Internat des Sportgymnasiums Jena" (Kapitel 18 04, Titel 823 31), "Bau- und Unterhaltungsmodell einer Landesstraße im Saale-Holzland-Kreis" (Kapitel 10 06, Titel 823 72) und "Beschaffung privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen für Justizvollzugsanstalten" (Kapitel 05 05, Titel 823 01). Hierfür fielen im Jahr 2009 rd. 2,5 Mio. € an. Der Rechnungshof hat

angeregt, künftig in der Haushaltsrechnung auch diese Maßnahmen aufzunehmen.

Als Erwerb von Beteiligungen (OG 83) wurde eine weitere Kapitaleinlage i. H. v. 20 Mio. € bei der LEG ausgewiesen (Kapitel 17 04).

Die Ausgaben für Darlehen (OG 86) gingen um rd. 10 Mio. € zurück. Fördermittel aus dem EFRE der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden im Jahr 2009 nicht als Darlehen ausgereicht, im Jahr 2008 betragen diese im Programm "Thüringen-Investition" rd. 13 Mio. €. Die für das Programm "Thüringen-Dynamik" in den Haushaltsplänen 2008/09 vorgesehenen Ausgaben wurden nicht geleistet, da das Programm erst im Jahr 2010 angelaufen ist. Dagegen wurden im Jahr 2009 erstmals Baudarlehen für die Eigenwohnraumförderung i. H. v. rund 3 Mio. € ausgereicht (Kapitel 10 03).

Aus der Inanspruchnahme aus Bürgschaften (OG 87) wurden im Vergleich zum Vorjahr leicht höhere Ausfallzahlungen fällig. Dennoch lag deren Höhe deutlich unter dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre von rd. 45 Mio. € jährlich.

Die wesentlichen Veränderungen bei den Investitionszuweisungen an den öffentlichen Bereich (OG 88) sind gegenüber dem Vorjahr in folgenden Bereichen aufgetreten:

- außerplanmäßige Zahlungen nach dem ZuInvG (Kapitel 17 16: + 39 Mio. €),
- Investitionsprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung" (Kapitel 04 04: + 14 Mio. €),
- Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Kapitel 07 02: + 16 Mio. €),
- Strukturfonds der EU (Kapitel 07 03: + 43 Mio. €),

- Städtebau (Kapitel 10 04: - 30 Mio. €),
- Wasserver- und Abwasserentsorgung (Kapitel 09 05: - 33 Mio. €),
- Krankenhausfinanzierung (Kapitel 08 29: - 13 Mio. €),
- kommunaler Straßenbau (Kapitel 10 07: - 3 Mio. €) und
- ELER (Kapitel 09 02: - 4 Mio. €).

Im Rahmen des ZuInvG wurden auch außerplanmäßige Investitionszuschüsse an Private (OG 89: 12 Mio. €) geleistet. Dennoch sanken die Ausgaben insgesamt, insbesondere im Bereich der

- GA "regionale Wirtschaftsstruktur" (Kapitel 07 02: - 9 Mio. €),
- EU-Strukturfonds (Kapitel 07 03: - 17 Mio. €) und
- Landwirtschaftsfonds der EU (Kapitel 09 02: - 18 Mio. €).

**Sinkende Investitionsquote trotz außerplanmäßiger  
Ausgaben nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz**

Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) für das Jahr 2009 betrug damit 15,1 v. H. (Vorjahr: 15,6 v. H.).

Die betragsmäßig größten Investitionen wurden für folgende Zwecke verwendet (Übersicht 16):

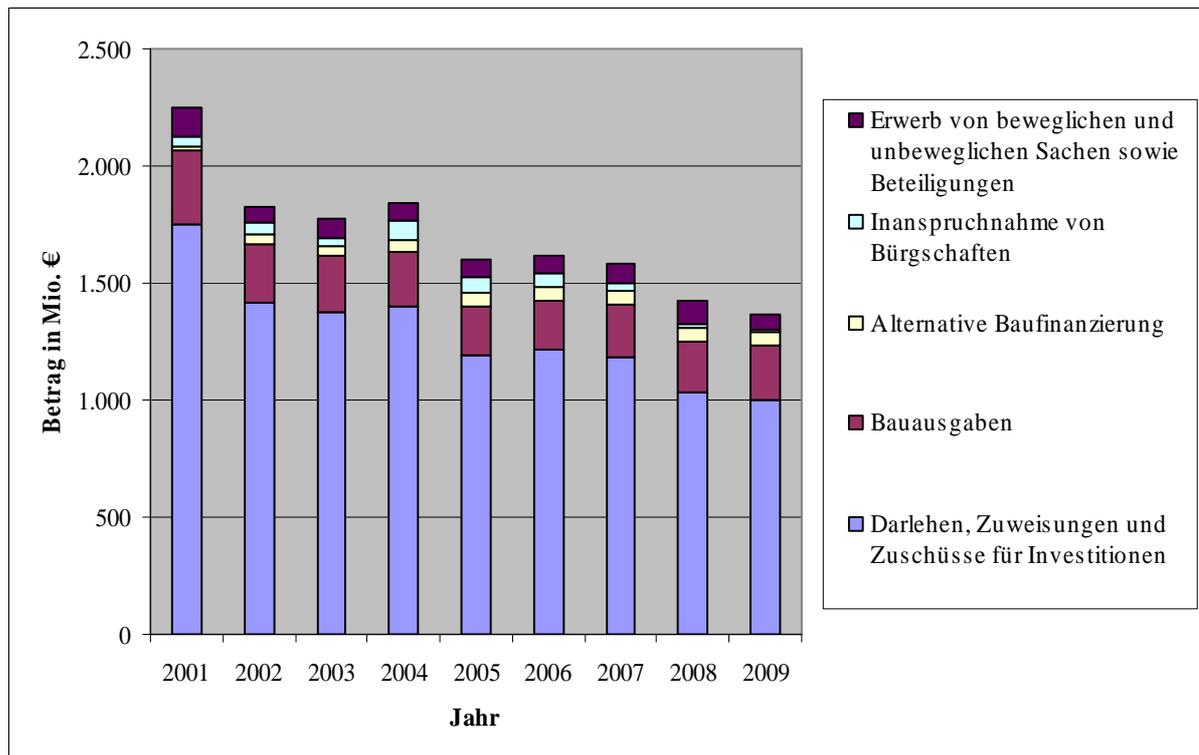
### Bedeutsame Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2009 nach Haushaltsstellen

Kapitel	Titel	Ausgaben Mio. €	Zweckbestimmung
1	2	3	4
03 03	884 01	7,2	Zuführung zum Sondervermögen-Teilvermögen "Beitragsersatzung Wasserver- und Abwasserentsorgung"
03 18	HG 8	7,2	Brand- und Katastrophenschutz
04 04	883 02	13,8	Zuweisungen für das Investitionsprogramm "Kinderbetreuungsfinanzierung"
04 50	HG 8	10,8	Zuschüsse für Investitionen an Klinikum Jena
04 69	HG 8	10,3	Zuschüsse für Investitionen an Hochschulen
4 78/79	HG 8	13	Investitionen zur Förderung der Wissenschaft
4 84/89	HG 8	18,9	Bauausgaben für Denkmal- und Kunstpflege
07 02	ATG 78	24	Förderung der Strukturentwicklung – Zuschüsse für Investitionen an die LEG
07 02	ATG 83/86	179,5	GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
07 03	HG 8	136,4	Wirtschaftsförderung aus EFRE- und ESF-Mitteln
07 35	HG 8	11,2	Zuschüsse für Investitionen an Sportanlagen
08 29	HG 8	133,5	Krankenhausprogramm
09 02	ATG 93/95	40,4	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ab 2007 (ELER)
09 03	ATG 79	17,6	Dorferneuerung
09 05	ATG 77	12,4	Durchführung des Abwasserabgabengesetzes
09 05	ATG 81	18,1	Altlastensanierung einschl. Zuführung an das Sondervermögen "Ökologische Altlasten"
09 05	ATG 86	23,8	Fernwasserversorgung
10 03	HG 8	22,4	Baudarlehen und Baukostenzuschüsse im sozialen Wohnungsbau
10 04	HG 8	103,6	Städtebauförderung
10 07	883 01-02	32,2	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden
10 07	ATG 71	24,1	ÖPNV
17 04	831 07	20,4	Erwerb von Beteiligungen – Kapitaleinlage LEG
17 05	871 01	13,3	Inanspruchnahme von Bürgschaften
17 16	883 46-49	39,1	Zuweisungen an Kommunen im Rahmen der Umsetzung des ZuInvG (KP II)
Einzelpläne 04, 08 und 10	OG 89	12,1	Zuschüsse an den nichtöffentlichen Bereich zur Umsetzung des ZuInvG (KP II)
17 20	HG 8	39,4	Kommunaler Finanzausgleich
18 20	812 03-08 812 46	6,9	Erwerb von Großgeräten, Büchergrundbeständen, Ausrüstungs- und Ausstattungsgegenständen im Hochschulbereich (einschließlich KP II)
18 20	823 10-13	26,6	Alternative Finanzierung von Baumaßnahmen bei Hochschulen
18 01 – 18 08	823	27,5	Alternative Finanzierung von Baumaßnahmen außer Hochschulen

Die Entwicklung der Investitionsausgaben und ihre Verteilung zeigt das nachfolgende Schaubild 12:

Schaubild 12

**Entwicklung der Investitionsausgaben  
in den Haushaltsjahren 2001 bis 2009**

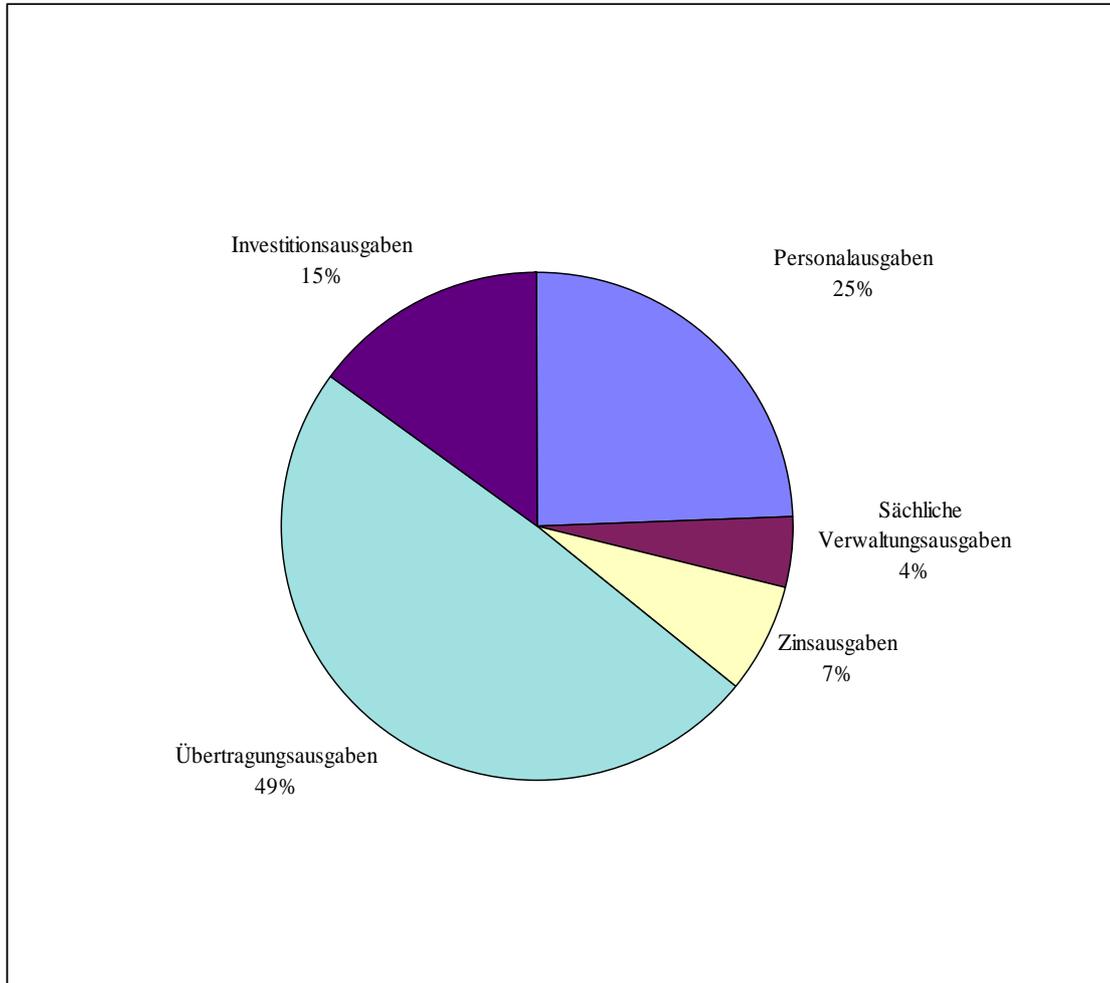


VI.10. Als besondere Finanzierungsausgaben (HG 9) sind haushaltstechnische Verrechnungen i. H. v. 5,5 Mio. € (vgl. Tn. A VI.4) sowie die Zuführungen an Rücklagen i. H. v. 32,5 Mio. € ausgewiesen (vgl. Tn. A IV).

VI.11. Die Gesamtausgaben für das Haushaltsjahr 2009 verteilen sich prozentual wie in Schaubild 13 ersichtlich:

Schaubild 13

**Gesamtausgaben nach Ausgabearten im Haushaltsjahr 2009**



## **VII. Kommunalen Finanzausgleich**

Nach Artikel 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen hat das Land dafür zu sorgen, dass die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Es hat daher die Pflicht, eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Landkreise sicherzustellen. Den finanziellen Umfang der Landesleistungen regelt der Gesetzgeber mit dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG). Aufgrund eines Urteils des Thüringer Verfassungsgerichts vom 21. Juni 2005 (VerfGH 28/03) musste das Verfahren zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse zum 1. Januar 2008 verändert werden. Der Systemwechsel vom früheren Steuerverbund zur Bedarfsorientierung erfolgte unter folgenden Prämissen:

- Unabhängig von der Einnahmesituation des Landes erhalten die Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung zur Erfüllung ihrer eigenen und vom Land übertragenen Pflichtaufgaben sowie darüber hinaus ein Mindestmaß an Mitteln zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben.
- Abhängig von der Einnahmesituation des Landes werden die Kommunen zusätzlich mit finanziellen Mitteln ausgestattet, die ihnen die angemessene Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben ermöglichen (angemessene Finanzausstattung).
- Über die verfassungsgerichtlichen Vorgaben hinaus erhalten die Kommunen weitere freiwillige Leistungen des Landes.

Außerdem musste die Vielzahl der investiven Zweckzuweisungen in die Schlüsselmasse überführt werden. Der Gesetzgeber ist zudem verpflichtet, die Ergebnisse der Ermittlung der angemessenen Finanzaus-

stattung jährlich mit der Aufstellung des Landeshaushalts bzw. bei einem Doppelhaushalt alle zwei Jahre zu überprüfen (§ 3 Abs. 4 ThürFAG).

Für das Jahr 2009 wurde die Finanzausgleichsmasse ausgehend von dem von den Kommunen nachgewiesenen Bedarf für ihre eigenen Pflichtaufgaben wie folgt ermittelt (§ 3 ThürFAG):

Nachgewiesener Bedarf der Kommunen		1.802,9 Mio. €
Einnahmen des Landes aus dem Landesanteil		
an den Gemeinschaftsteuern	4.682,0 Mio. €	
./. Gewerbesteuerumlage	32,0 Mio. €	
+ SoBez für teilungsbedingte Sonderlasten	<u>1.360,6 Mio. €</u>	
	6.010,6 Mio. €	
davon 2,25 v. H.		135,2 Mio. €
+ Auftragskostenpauschale		153,4 Mio. €
+ Anpassungshilfe für zentrale Orte		10,0 Mio. €
(geschätzte) Spitzabrechnung 2007		<u>179,5 Mio. €</u>
		2.281,0 Mio. €

**Leistungen an Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich um 100 Mio. € höher als im Vorjahr**

Gemäß § 4 ThürFAG wird die Finanzausgleichsmasse für allgemeine Finanzausweisungen und besondere Ergänzungszuweisungen verwendet.

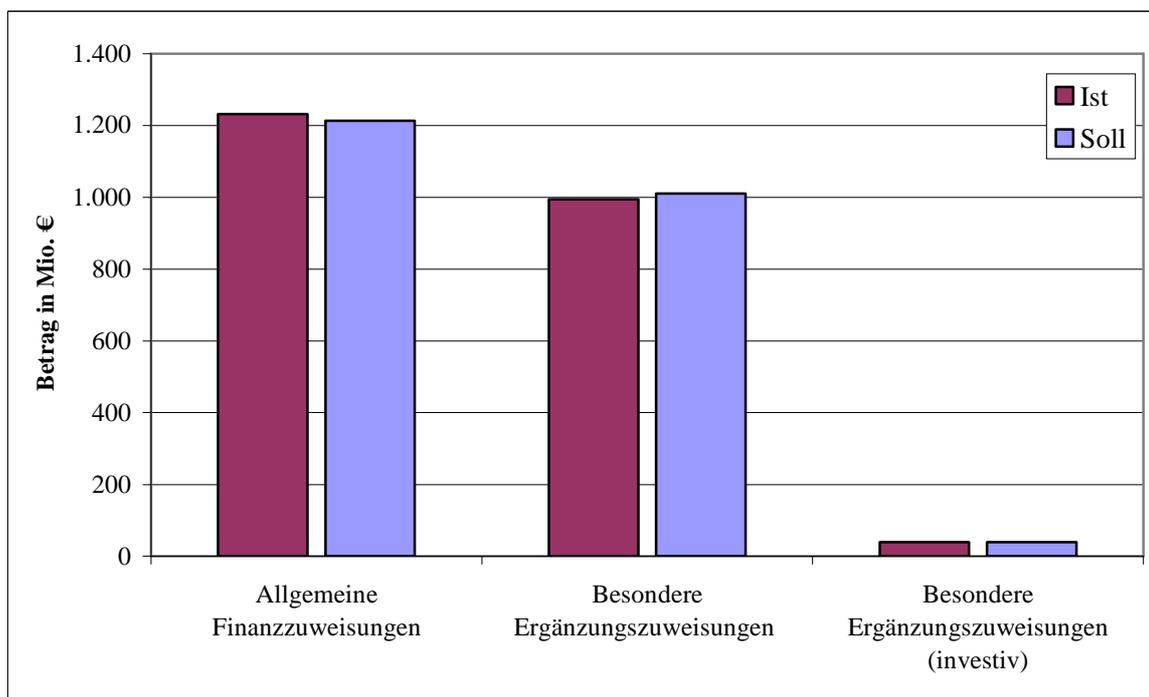
Die Gemeinden und Landkreise erhalten die allgemeinen Finanzausweisungen in Form von Schlüsselzuweisungen, die deren Steuer- und

Umlagekraft<sup>9</sup> berücksichtigen. Zum Ausgleich von besonderen Ausgaben werden den Gemeinden und Landkreisen besondere Ergänzungszuweisungen gewährt. Soweit im ThürFAG nichts anderes bestimmt ist, entscheidet der jeweilige Empfänger im Rahmen seines kommunalen Selbstverwaltungsrechts über die Verwendung der Mittel. Außerdem stehen für besondere Fälle Mittel des so genannten Landesausgleichsstocks zur Verfügung. Die Mittel werden Gemeinden in finanziellen Notlagen oder für besondere Aufgaben gewährt.

Die Plan- und tatsächlichen Ausgaben nach den einzelnen Zuweisungsbereichen sind dem nachstehenden Schaubild 14 zu entnehmen:

Schaubild 14

**Kommunaler Finanzausgleich nach Zuweisungsbereichen  
im Haushaltsjahr 2009**



<sup>9</sup> 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 §§ 11, 15, 28 ThürFAG.

## VIII. **Gemeinschaftsaufgaben und Zusammenwirken bei Bildungsplanung und Forschung**

Der Bund beteiligt sich finanziell an der Erfüllung von Landesaufgaben auf folgenden Gebieten mit mindestens 50 v. H. der Ausgaben (sog. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG<sup>10</sup>):

- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Kapitel 07 02) und
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Kapitel 09 03).

Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von Hochschulen" (HSchulBG) wurde im Rahmen der Föderalismusreform zum 1. Januar 2007 abgeschafft. Die "alte" Gemeinschaftsaufgabe des Bundes wurde in Art. 143c und 91b Abs. 1 und 3 des GG<sup>11</sup> neu geregelt. Danach stehen Thüringen bis zum Jahr 2013 jährliche Bundeszuweisungen i. H. v. 29,3 Mio. € für den Neubau und Ausbau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken zu. Darüber hinaus können Mittel für die Förderung von Forschungsbauten bewilligt werden, soweit die Bauten überwiegend der Forschung dienen und die Forschung von überregionaler Bedeutung ist (Kapitel 18 20).

---

<sup>10</sup> Folgende Bundesgesetze treffen nähere Bestimmungen zu den Gemeinschaftsaufgaben:

- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRWG) in der Fassung vom 6. Oktober 1969, zuletzt geändert durch Art. 8 des 2. Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft (MEG II) vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246).
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAKG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes zur Anpassung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Hinblick auf den Vertrag von Lissabon vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1934).

<sup>11</sup> Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (EntflechtG) in der Fassung vom 5. September 2006, zuletzt geändert durch die Verordnung zur Durchführung des Entflechtungsgesetzes (EntflechtGVO) vom 18. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3222).

**Weiterer Rückgang der Ausgaben für die  
Gemeinschaftsaufgaben und den Hochschulbau**

In der nachfolgenden Übersicht 17 sind die Einnahmen und Ausgaben in den jeweiligen GA seit dem Jahr 2007 dargestellt (Soll/Ist-Vergleich):

Übersicht 17

**Soll/Ist-Vergleich der Mittel für Gemeinschaftsaufgaben  
in den Haushaltsjahren 2007 bis 2009**

Förderbereiche Gemeinschaftsaufgabe	Haushaltsjahr					
	2007 Mio. €		2008 Mio. €		2009 Mio. €	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
1	2	3	4	5	6	7
<b>GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"</b>						
• Einnahmen	91,8	97,8	78,5	87,2	80,5	90,4
• Ausgaben	183,6	195,6	156,9	174,4	161,0	180,7
<b>GA "Agrarstruktur und Küstenschutz"</b>						
• Einnahmen	36,1	30,1	33,8	31,6	34,7	31,5
• Ausgaben	59,6	50,3	56,0	52,2	57,9	50,2
<b>Zuführungen für "Hochschulbau"</b>						
• Einnahmen	38,6	41,0	34,8	42,1	29,3	33,6
• Ausgaben	89,2	85,9	76,6	87,1	57,3	68,5

## **IX. 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 mit ihr abgestimmte Maßnahmen. Thüringen stand in der Förderperiode 2000 bis 2006 die Höchstförderquote zu. Diese erhält der Freistaat auch in der aktuellen Periode 2007 bis 2013.

### **IX.1. Förderperiode 2000 bis 2006**

#### **Förderperiode 2000 bis 2006 nahezu abgeschlossen**

Die Finanzierung erfolgte für diesen Förderzeitraum 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 mit dem "Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)" vorgenommen.

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.

Nachdem zum 31. Dezember 2007 bereits rd. 99 v. H. der vorgesehenen Mittel verausgabt worden waren, fielen in den Folgejahren lediglich geringe Zahlungen an. Im Jahr 2009 vereinnahmte Thüringen noch rd. 8,8 Mio. € aus den Strukturfonds. Ausgaben wurden i. H. v. 0,1 Mio. € geleistet.

Die Kommission hatte in ihren Leitlinien für die Vorlage der Schlussberichte aus den Ländern den 30. September 2010 bestimmt. Der Thüringer Begleitausschuss zog darin aufgrund der finanziellen und materiellen Ergebnisse eine insgesamt erfolgreiche Bilanz der Förderperiode 2000 – 2006. In dieser erhielt Thüringen rund 3 Mrd. €. Davon entfielen auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 1,56 Mrd. €, auf den Europäischen Sozialfonds (ESF) 883 Mio. € und auf den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL/A) 562 Mio. €.

Die Schlussabrechnung ist durch die Kommission bisher noch nicht erfolgt.

## IX.2. Förderperiode 2007 bis 2013

### **Mittelabfluss der Förderperiode 2007 bis 2013 stabilisiert sich**

In dieser Förderperiode sind Gemeinschaftsmittel i. H. v. 2,8 Mrd. € und damit rd. 200 Mio. € weniger als in der alten Förderperiode vorgesehen.

Aus den Strukturfonds "EFRE" und "ESF" ist die Förderung des ländlichen Raums herausgelöst und hierfür der "Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)"<sup>12</sup> eingerichtet worden. Der Fonds "EAGFL" entfällt.

<sup>12</sup> EU-Verordnung Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) vom 20. September 2005.

Thüringen sieht für Maßnahmen des EFRE 1.477,7 Mio. € (70 v. H.) vor, für ESF-Maßnahmen rd. 629 Mio. € (30 v. H.)<sup>13</sup>.

Der Europäische Landwirtschaftsfonds "ELER" beinhaltet drei thematische Schwerpunkte für die ländliche Entwicklung:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- Verbesserung der Umwelt und der Landschaft und
- Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Die Umsetzung in den Mitgliedsländern erfordert einen eigenständigen Programmierungsprozess und ein eigenes Planungsdokument für die Förderung des ländlichen Raums.

Diese Vorgaben hat Thüringen mit seinem Programm "Förderinitiative Ländliche Entwicklung Thüringen (FILET)"<sup>14</sup> umgesetzt. Dieser Initiative stehen rd. 693 Mio. € ELER-Mittel zur Verfügung, die auf die Jahre 2007 bis 2013 mit jährlich etwa 100 Mio. € verteilt werden. Hinzu kommen insgesamt rd. 202 Mio. € Kofinanzierungsmittel aus der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes".

Im Jahr 2009 weist die Haushaltsrechnung folgende Einnahmen und Ausgaben nach, die der Förderperiode 2007 bis 2013 zuzurechnen sind:

---

<sup>13</sup> Die Aufteilung der Mittel auf Maßnahmen des EFRE und des ESF obliegt den Ländern und wird von der EU-Kommission genehmigt.

<sup>14</sup> Die EU-Kommission genehmigte das Programm "FILET" am 26. November 2007.

Strukturfonds	Einnahmen	Ausgaben
EFRE	183,5 Mio. €	172,7 Mio. €
ESF	92,6 Mio. €	98,0 Mio. €
ELER	73,3 Mio. €	84,8 Mio. €
Insgesamt	349,4 Mio. €	355,5 Mio. €

Inzwischen liegt die Halbzeitbewertung zum Operationellen Programm des Freistaats Thüringen für den Europäischen Fonds für die Regionale Entwicklung (EFRE)<sup>15</sup> und den Europäischen Sozialfonds (ESF)<sup>16</sup> sowie zur Förderinitiative Ländliche Entwicklung in Thüringen (FILET)<sup>17</sup> in der Periode von 2007 bis 2013 vor.

Die Berichte enthalten Daten und Bewertungen von Einzelmaßnahmen sowie der Gesamtprogramme insbesondere im Hinblick auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Programmumsetzung. Sie sind Informations- und Entscheidungsgrundlage für die Verbesserung der Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der weiteren Programmumsetzung. Ebenso geben sie Anhaltspunkte für die Ausgestaltung der weiteren Förderpolitik für den Zeitraum nach 2013. Dieser Förderzeitraum bedarf einer besonderen Vorbereitung, da sich abzeichnet, dass Thüringen in der nächsten Förderperiode nicht mehr als Konvergenzzielregion eingestuft wird und damit nicht mehr die Höchsthförderung erhalten wird.

<sup>15</sup> Bericht vom April 2011 unter:  
[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/efre/op-efre-th\\_ringen\\_endbericht-final\\_2011-04-11.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/efre/op-efre-th_ringen_endbericht-final_2011-04-11.pdf)

<sup>16</sup> Bericht vom Januar 2011 unter:  
[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/esf/aktuelles/endbericht\\_esf\\_thueringen.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/esf/aktuelles/endbericht_esf_thueringen.pdf)

<sup>17</sup> Bericht vom Dezember 2010 unter:  
[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmlnu/themen/landwirtschaft/filet/filet\\_hzb\\_endfassung.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmlnu/themen/landwirtschaft/filet/filet_hzb_endfassung.pdf)

## X. Vermögen und Schulden des Landes

Gemäß Art. 102 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen i. V. m. § 86 ThürLHO stellt die Haushaltsrechnung 2009 unter Tn. 4 das Vermögen und die Schulden dar. In den entsprechenden Übersichten werden – mit Ausnahme des Nachweises über die Landesbeteiligungen – die jährlichen Veränderungen sowie die Anfangs- und Endbestände ausgewiesen.

X.1. Der Nachweis des Vermögens<sup>18</sup> gliedert sich in:

- Grundvermögen,
- Beteiligungen,
- Darlehensforderungen.

Das Grundvermögen hat sich im Jahr 2009 um 8,7 Mio. m<sup>2</sup> auf rd. 2.269,2 Mio. m<sup>2</sup> erhöht. Die Erhöhung beruht im Wesentlichen auf Zugängen beim Forstgrundstock und bei sonstigen Bereichen des TMLFUN.

Hinsichtlich der Beteiligungen des Freistaats an Unternehmen weist die entsprechende Übersicht einen Anteil des Freistaats am Grund-/Stammkapital i. H. v. 231,0 Mio. € (2008: 230,6 Mio €) aus. Der Anteil des Freistaats an Unternehmen des öffentlichen Rechts beträgt rd. 181,2 Mio. € und blieb damit gegenüber dem Vorjahr unverändert. Der Beteiligungsanteil des Landes an Unternehmen des privaten Rechts beträgt 49,8 Mio. €.

Neben einer geringfügigen Reduzierung beim Anteil des Freistaats an der "Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Bau GmbH" (DEGES) um 0,3 T€ war eine Erhöhung der Anteile beider Messe Er-

---

<sup>18</sup> Vgl. Nr. 4.1 bis 4.3 der Haushaltsrechnung 2009.

furt GmbH (182,9 T€) und bei der Thüringer Landgesellschaft mbH (177,0 T€) zu verzeichnen.

Einnahmen aus den noch bestehenden Beteiligungen erzielte der Freistaat im Haushaltsjahr 2009 i. H. v. 3,9 Mio. € (Vorjahr: 2,1 Mio. €). Im Wesentlichen handelte es sich um Einnahmen von der TAB (3,1 Mio. €) und der Helaba (0,6 Mio. €).

Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2009 sind mit 499,3 Mio. € ausgewiesen (Vorjahr: 485,2 Mio. €). Der höhere Bestand ist im Wesentlichen auf die BAföG-Darlehen an Studierende und Schüler (+ 5,9 Mio. €) und die Darlehen im Bereich der sozialen Wohnbauförderung (+ 9,1 Mio. €) zurückzuführen. Dagegen steht ein niedrigerer Ausweis der "Öffentlichen Darlehen zur Förderung der Wiedereinrichtung/Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe" (- 1,5 Mio. €).

X.2. Die Verschuldung des Landes<sup>19</sup> hat sich gegenüber dem Vorjahr wie folgt entwickelt:

Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31.12.2008 Mio. €	31.12.2009 Mio. €
Staatsschulden	15.707,1	15.707,1
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	598,3[1]	561,8
Schulden der Sondervermögen	352,6	382,5
<b>Gesamtverschuldung</b>	<b>16.658,0</b>	<b>16.651,4</b>
<b>Eventualverbindlichkeiten</b>	<b>2.080,1</b>	<b>2.029,7</b>

[1] Abweichung wegen einer in der HHR 2008 nicht aufgelisteten Baumaßnahme

<sup>19</sup> Vgl. Nr. 4.4 bis 4.5 der Haushaltsrechnung 2009.

**Staatsschulden bleiben gleich, Verpflichtungen für  
alternativ finanzierte Baumaßnahmen nehmen ab,  
Schulden der Sondervermögen steigen**

Die Gesamtverschuldung hat sich gegenüber dem Vorjahr nur leicht verändert (- 6,6 Mio. €):

Die Höhe der Staatsschulden blieb gleich, da zum Haushaltsausgleich ausreichend Mittel aus der in Vorjahren gebildeten allgemeinen Rücklage zur Verfügung standen.

Bei den alternativ finanzierten Bauinvestitionen wurden die bestehenden Verpflichtungen im Jahr 2009 um 53,9 Mio. € abgebaut. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die unter Tn. VI.9 dargestellten Maßnahmen nicht enthalten sind. Neu hinzu kamen die Verbindlichkeiten für den Internatsneubau Sprachgymnasium Schnepfenthal i. H. v. 17,5 Mio. €.

Bei den Sondervermögen erhöhten sich die Schulden beim Sondervermögen "Ökologische Altlasten" und beim Teilvermögen "Beitrags-erstattung Wasserver- und Abwasserentsorgung" des Sondervermögens "Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen". Beim Teilvermögen "Fernwasser" erfolgte eine Tilgung i. H. v. 9,5 Mio. €.

Neue Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) durften nach § 15 ThürHhG 2008/2009 – wie im Vorjahr - bis zu einer Höhe von insgesamt 566 Mio. € übernommen werden. Die Ministerien machten davon i. H. v. 189,1 Mio. € (Vorjahr: 81,9 Mio. €) Gebrauch, die Präsidentin des Thüringer Landtags i. H. v. 0,9 Mio. € (Vorjahr: 0,6 Mio. €).

Aufgrund ausgelaufener Verpflichtungen i. H. v. 240,5 Mio. € sind die bestehenden Gesamtverpflichtungen gegenüber dem Vorjahr (2.080,1 Mio. €) um 50,4 Mio. € zurückgegangen.

Die bei unveränderter Höhe der Staatsschulden zu zahlenden Zinsen<sup>20</sup> i. H. v. 632,1 Mio. € lagen um 39,1 Mio. € unter denen des Vorjahres (vgl. A VI.8).

Den geplanten Zinsaufwendungen für kurzfristige Kredite (Kassenkredite) i. H. v. 18,1 Mio. € standen nach den vorliegenden Zahlen für das Haushaltsjahr 2009 tatsächlich nur 0,5 Mio. € gegenüber. Im Vergleich zum Vorjahr haben sich diese Zahlungen um 3,8 Mio. € verringert. Der Zinsertrag aus der Anlage kurzfristig nicht benötigter Gelder beläuft sich auf 4,7 Mio. € (Vorjahr: 6,6 Mio. €).

Die Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen durch Thüringen und die anderen neuen Länder haben sich wie in der folgenden Übersicht 18 dargestellt entwickelt:

Übersicht 18

**Stand der Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen  
am 31. Dezember 2008 und 31. Dezember 2009**

<b>Land</b>	<b>Stand am 31.12.2008 Mio. €</b>	<b>Stand am 31.12.2009 Mio. €</b>
1	2	3
Brandenburg	767	1.616*
Mecklenburg-Vorpommern	1.643	1.540
Sachsen	6.067	5.209
Sachsen-Anhalt	1.860	2.074
<b>Thüringen</b>	<b>2.080</b>	<b>2.030</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, Haushaltsrechnung Thüringen.

\*) Erhöhung aufgrund Ausbau Flughafen Schönefeld zum Flughafen Berlin Brandenburg International

<sup>20</sup> Die Zinsausgaben für Kassenkredite bleiben bei dieser Betrachtung unberücksichtigt.

**Inanspruchnahme aus Bürgschaften auf niedrigem Niveau**

Thüringen musste im Haushaltsjahr 2009 aus der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) insgesamt 13,3 Mio. € leisten; veranschlagt waren 67,1 Mio. €. Die Ausgaben waren um 1,6 Mio. € höher als im Vorjahr.

Übersicht 19 stellt die Ausfallzahlungen seit dem Haushaltsjahr 2004 für Thüringen und die übrigen neuen Länder dar:

**Inanspruchnahme aus Bürgschaften,  
Garantien und Gewährleistungen der neuen Länder  
in den Haushaltsjahren 2004 bis 2009**

Land	Jahr	Soll Mio. €	Ist Mio. €
1		2	3
<b>Brandenburg</b>	2004	20,0	19,8
	2005	25,0	25,0
	2006	20,0	23,9
	2007	20,0	28,5
	2008	20,0	20,0
	2009	20,0	10,5
	<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	2004	21,0
2005		36,0	24,4
2006		29,0	10,7
2007		29,0	9,5
2008		15,0	19,2
2009		10,0	6,3
<b>Sachsen-Anhalt</b>	2004	30,0	28,7
	2005	56,0	55,5
	2006	9,0	8,1
	2007	20,8	14,3
	2008	15,0	3,9
	2009	15,0	9,4
<b>Sachsen</b>	2004	50,0	30,0
	2005	45,0	42,7
	2006	50,0	68,9
	2007	60,0	53,0
	2008	60,0	73,1
	2009	80,0	60,0
<b>Thüringen</b>	2004	48,7	87,4
	2005	69,0	71,4
	2006	74,0	64,7
	2007	73,0	34,3
	2008	51,1	11,7
	2009	67,1	13,3

Quelle: Haushaltsrechnungen der Länder.

## XI. Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2009 waren Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt

1.064,4 Mio. €

veranschlagt.

In Übersicht 3.7 der HHR 2009 sind in Anspruch genommene Ermächtigungen in folgendem Umfang ausgewiesen:

	<u>Mio. €</u>
• für das Haushaltsjahr 2010	627,1
• für das Haushaltsjahr 2011	334,6
• für das Haushaltsjahr 2012	167,6
• für spätere Haushaltsjahre	85,1
Insgesamt	1.214,4

Für Maßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz genehmigte das TFM außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen i. H. v. 140,5 Mio. € für das Jahr 2010 und i. H. v. 46,1 Mio. € für das Jahr 2011. Weitere über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen i. H. v. 5,3 Mio. € entfielen auf Maßnahmen, die aus Mitteln des ehemaligen Vermögens von Parteien und Massenorganisationen der DDR (PMO-Mittel) finanziert wurden. Von den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen wurden 1.022,4 Mio. € (96,1 v. H.) in Anspruch genommen.

## **XII. Zusammenfassung des Haushaltsjahres 2009**

Die Haushalte vom Bund und den Ländern waren im Jahr 2009 geprägt von den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Dennoch konnte der Thüringer Haushalt mit einem ausgeglichenen Jahresergebnis ohne neue Schuldenaufnahme abgeschlossen werden. Im Vergleich zum Vorjahr – dem ersten Haushaltsjahr mit einem Überschuss – gingen die Einnahmen um rd. 435 Mio. € und die Ausgaben um rd. 313 Mio. € auf 9.093 Mio. € zurück.

Einnahmeseitig verzeichnete der Freistaat Einbußen bei den Steuereinnahmen<sup>21</sup> von rd. 303 Mio. € gegenüber dem Vorjahreswert<sup>22</sup>. Gleichzeitig gingen auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und die Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen um insgesamt rd. 165 Mio. € zurück. Außerdem entstanden bei den eigenen Einnahmen und den übrigen Zuweisungen und Zuschüssen Mindereinnahmen von rd. 75 Mio. €.

Dagegen stand eine zum Ausgleich des Haushalts 2009 notwendige und um 109 Mio. € gegenüber dem Vorjahr höhere Entnahme aus der allgemeinen Rücklage.

Ausgabeseitig waren Mehrausgaben bei den Personalausgaben und Ausgaben für nichtinvestive Zuweisungen und Zuschüsse i. H. v. rund 110 Mio. € festzustellen. Dagegen entstanden Minderausgaben bei den übrigen Ausgaben (sächliche Verwaltungsausgaben, Zinsen, Bau- und sonstige Investitionsmaßnahmen) i. H. v. rund 194 Mio. €. Außerdem konnten der allgemeinen Rücklage keine Mittel zugeführt werden, so dass dadurch das Ausgabevolumen im Vergleich zum Jahr 2008 um weitere 229 Mio. € zurückging.

---

<sup>21</sup> Steuereinnahmen und steuerähnliche Einnahmen.

<sup>22</sup> Der Kompensationsbetrag für den Übergang der Ertragshoheit der Kfz-Steuer vom Land auf den Bund zum 1. Juli 2009 i. H. v. 117 Mio. € wurde rechnerisch als Steuereinnahme berücksichtigt.

### **Vorschriften zur Haushalts- und Wirtschaftsführung insgesamt eingehalten**

Nach den stichprobenweisen Prüfungen des Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen stimmen die in der Haushaltsrechnung 2009 und die in den entsprechenden Kassenrechnungen nachgewiesenen Beträge überein (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO). Die Landesregierung machte im Haushaltsjahr 2009 in einem Umfang von rd. 40 Mio. € von der Möglichkeit der Mittelumsetzung nach § 50 ThürLHO aufgrund von Organisationsänderungen Gebrauch.

Alle geprüften Buchungen waren belegt (§ 75 ThürLHO). Die Belege entsprachen bis auf wenige Ausnahmen den formalen Anforderungen.

Die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze wurden 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).

### **Finanzwirtschaftliche Kennziffern Thüringens im Neue-Länder-Vergleich unterdurchschnittlich**

Wie sich das Thüringer Ergebnis der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 2009 im Vergleich zum Durchschnitt der neuen Länder und den finanzschwachen Flächenländern West (FFW)<sup>23</sup> einordnet, wird nachfolgend anhand von zentralen finanzwirtschaftlichen Kennziffern in Übersicht 20 dargestellt:

<sup>23</sup> Finanzschwache Flächenländer West: Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland.

**Vergleich von finanzwirtschaftlichen Kennziffern des Jahres 2009  
von Thüringen mit dem Durchschnitt der neuen Länder und den  
finanzschwachen Flächenländern West**

<b>Kennziffer</b>	<b>Thüringen</b>	<b>Neue Länder</b>	<b>FFW</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
Pro-Kopf-Verschuldung (in €)	6.959	5.784	7.483
Steuerdeckungsquote (in v. H.)	51,1	51,5	66,8
Personalausgabenquote (in v. H. )	24,5	22,2	37
Personalausgaben je Einwohner (in €)	984	889	1.183
Kreditfinanzierungsquote (in v. H.)	0	0,4	11,2
Zinsausgabenquote (in v. H.)	7	5,7	9,4
Zins-Steuerquote (in v. H.)	13,7	11,1	14,1
Zinsausgaben je Einwohner (in €)	280	230	301
Investitionsquote (in v. H.)	15,1	17,8	9

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Haushaltsrechnungen 2009

Die Kennziffern Thüringens sind im Vergleich zu den FFW noch positiv, dagegen sind sie im Neue-Länder-Vergleich unterdurchschnittlich. Besonders auffällig sind die hohe Pro-Kopf-Verschuldung sowie die Personalausgaben und Zinsausgaben je Einwohner.

Bei den Kennziffern ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Steuerdeckungsquote: Auch fast 20 Jahre nach der Wiedervereinigung generieren die neuen Länder insgesamt deutlich weniger Steuereinnahmen als die alten Länder. Die kaum veränderte Steuerdeckungsquote in den vergangenen Jahren (Steuerdeckungsquote z. B. im Jahr 1995 und 2006: je 46 v. H.) lässt sogar ein Erreichen der Quoten der FFW bis zum Jahr 2020 unrealistisch erscheinen.

- Personalausgabenquote: Die Personalausgabenquote ist in den neuen Ländern lediglich durch die noch geringen Pensionslasten günstig. Beim Vergleich der Stellen pro 1.000 Einwohnern (siehe Übersicht 13) verkehrt sich das Bild.
- Kreditfinanzierungsquote: Die Kreditfinanzierungsquote von null in Thüringen war möglich durch die in den Jahren 2007 und 2008 stark gestiegenen gesamtdeutschen Steuereinnahmen. Der wirtschaftliche Aufschwung sowie die Erhöhung des Umsatzsteuersatzes zum 1. Januar 2007 führten zu rd. 10 v. H. mehr Steuereinnahmen im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr. Im Jahr 2008 wuchsen die Steuereinnahmen um weitere 4 v. H. Hiervon profitierten die neuen Länder insgesamt im Finanzausgleich. In Thüringen konnten in den Jahren 2007 und 2008 sogar Rücklagen gebildet werden, die trotz des Steuereinnahmeneinbruchs im Jahr 2009 eine Kreditaufnahme entbehrlich machten.
- Investitionsquote: Die hohe Investitionsquote in den neuen Ländern ermöglichen die SoBEZ, die zur Schließung der Infrastrukturlücken bereitgestellt werden. Hierbei ist auf Folgendes hinzuweisen:

Im Jahr 2009 tätigte der Freistaat Investitionen i. H. v. 1.369 Mio. €. Dies bedeutete gegenüber dem Vorjahr einen Rückgang von lediglich 54 Mio. €. Die Investitionsquote sank daher auch nur geringfügig von 15,6 v. H. auf 15,1 v. H. Allerdings standen den getätigten Investitionen im Jahr 2008 Einnahmen für Investitionen i. H. v. rund 564 Mio. € gegenüber; im Jahr 2009 waren es rd. 650 Mio. €. Der Anteil der eigenfinanzierten Investitionen sank damit von 60 v. H. im Jahr 2008 auf 53 v. H. im Jahr 2009. Die höheren Investitionszuweisungen stammen sowohl vom Bund (nicht eingeplante Mittel aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisa-

tionen der DDR und nach dem ZuInvG i. H. v. insgesamt rd. 58 Mio. €) als auch von der EU (Strukturfonds rd. 27 Mio. €).

Im Vergleich zum Jahr 2004 – hier investierte das Land noch 1.842 Mio. € – beträgt der Rückgang der Investitionen zum Jahr 2009 rd. 470 Mio. €. Im gleichen Zeitraum sind die SoBEZ für teilungsbedingte Lasten allerdings lediglich von 1.510 Mio. € auf 1.360 Mio. €, also um rd. 150 Mio. € zurückgegangen

Der Rechnungshof hält ein Rückführen der Investitionsquote bis zum Jahr 2020 auf den Bundesdurchschnitt für durchaus angezeigt. Diese Rückführung sollte aber in Relation zum Rückgang der SoBEZ verlaufen.

### **XIII. Finanzwirtschaftliche Entwicklung seit dem Jahr 2009**

#### **Starker Aufschwung nach Krise**

Nach dem größten Einbruch der Wirtschaftsleistung seit dem 2. Weltkrieg im Jahr 2009 erholte sich die deutsche Wirtschaft bereits im Folgejahr schnell und kräftig. Dem Rückgang des gesamtdeutschen BIP um bisher einmalige 4,7 v. H. im Jahr 2009 folgte ein starker Anstieg um 3,6 v. H. im Jahr 2010. Die Arbeitslosenzahlen sanken erstmals im Jahresverlauf 2010 unter 3 Mio.; die Zahl der Erwerbstätigen erreichte mit rd. 41 Mio. einen neuen Höchststand<sup>24</sup>. Infolge sanken die Sozialleistungen deutlich unter die geplanten Werte. Die auch aus der höheren Beschäftigung resultierenden Steuermehreinnahmen führten dazu, dass die im Bundeshaushalt für das Jahr 2010 veranschlagte Rekord-Nettokreditaufnahme von 80 Mrd. € um 45 v. H unterschritten werden konnte (Ist 2010: 44 Mrd. €). Dennoch belief sich das Maast-

<sup>24</sup> Daten der Bundesanstalt für Arbeit für Oktober und November 2010.

richt-Defizit des Staats, also die Neuverschuldung aller Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung auf 3,5 v. H. in Relation zum BIP; die Gesamtverschuldung betrug über 70 v. H. des BIP. Damit wurden die maßgeblichen Konvergenzkriterien deutlich verfehlt. Das eingeleitete Verfahren der EU gegen Deutschland fordert die Einhaltung der Kriterien ab dem Haushaltsjahr 2013.

Der Thüringer Haushalt 2010 – von der Landesregierung als "Übergangshaushalt" bezeichnet – sah im Vergleich zum Vorjahr eine Ausweitung der (bereinigten) Ausgaben um rd. 750 Mio. € auf rd. 9.808 Mio. € und damit eine Verschlechterung des Finanzierungssaldos im Vorjahresvergleich um rd. 830 Mio. € auf - 1044,3 Mio. € vor. Das Jahresergebnis 2010 fiel allerdings deutlich besser aus. Die vorgesehene Neuverschuldung konnte um rd. 55 v. H. unterschritten werden (Soll: 821 Mio. €, Ist: 370 Mio. €). Ursächlich hierfür waren Minderausgaben i. H. v. rund 500 Mio. €. Die in allen Ausgabebereichen entstandenen Minderausgaben waren im Wesentlichen auf die vorläufige Haushaltsführung zurückzuführen, da der Landtag das Haushaltsgesetz erst Ende April 2010 verabschiedet hatte. Auf der Einnahmeseite konnten Steuermehreinnahmen i. H. v. 264 Mio. € erzielt werden, außerdem wurde die Rücklage i. H. v. 223 Mio. € aufgelöst.

Im laufenden Haushaltsjahr setzt sich der Aufschwung stabil fort. Mit einem BIP-Wachstum von 1,5 v. H. im ersten Quartal 2011 ist inzwischen das Vorkrisenniveau erreicht. Für das Jahr 2011 erwarten die Fachleute ein weiteres Absinken der durchschnittlichen Arbeitslosenzahlen. Auch die Steuerschätzung vom Mai 2011 lässt in den nächsten Jahren auf steigende Steuereinnahmen und eine günstige Entwicklung des Bundeshaushalts mit zurückgehender Neuverschuldung hoffen. In ihren aktuellen Prognosen zum Wirtschaftswachstum korrigierten die Forschungsinstitute und auch die Bundesregierung die Wachstumsrate nach oben.

Nach den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung wird der Freistaat Thüringen für das Jahr 2011 im Vergleich zum Haushaltsplan mit Mehreinnahmen von 110 Millionen Euro rechnen können. Für das kommende Jahr liegt das Ergebnis der Steuerschätzung um 223 Mio. € über der Schätzung vom November 2010.

### **Investitionsausgaben – nicht an falscher Stelle sparen**

Der Haushaltsplan 2011 sieht neben einer Nettoneuverschuldung von 472 Mio. € bereinigte Ausgaben i. H. v. 9.477 Mio. € vor. Die im Vergleich zum Vorjahr niedrigeren Ausgaben von rd. 330 Mio. € sind im Wesentlichen bei den Investitionsausgaben (rd. 276 Mio. €) eingeplant. Zudem weist der Haushaltsplan eine auf die Einzelpläne verteilte Globale Minderausgabe von 60 Mio. € aus, deren Ansätze im Haushaltsvollzug von jedem Ressort erwirtschaftet werden müssen. Auf ein Rückführen der Investitionsquote in Relation zum Rückgang der SoBEZ hat der Rechnungshof bereits in Tn. XII hingewiesen. Eine Konsolidierung des Haushalts kann jedoch nicht nur durch Einsparungen bei den Investitionsausgaben gelingen.

Der Rechnungshof hat in seinem Sonderbericht zur "Konsolidierung des Thüringer Landeshaushalts" vom 6. Oktober 2010 einzelne Ansatzpunkte zur Haushaltskonsolidierung und Empfehlungen zur Durchführung des Konsolidierungsprozesses dargestellt. Er hat sich u. a. für eine grundsätzliche Verbesserung der (Verwaltungs-) Effizienz, die Beachtung der haushaltsrechtlichen Grundsätze sowie die Entwicklung eines Konsolidierungskonzepts ausgesprochen. Dazu sind nach seiner Ansicht ein breiter politischer und auch öffentlicher Konsens herzustellen und eventuelle Ressortegoismen zu überwinden. Die bestehenden Personalüberhänge stellt der Rechnungshof seit vielen Jahren in seinen Jahresberichten dar.

**Konsolidierungspfad bis zum Jahr 2020 verbindlich festlegen**

Zur Identifizierung von Konsolidierungspotentialen hat sich im März 2010 eine ressortübergreifende Haushaltsstrukturkommission konstituiert. Ihre zentrale Aufgabe ist es, sämtliche Einnahme- und Ausgabebereiche des Landeshaushalts in Umfang und Struktur qualitativ zu hinterfragen. Einen ersten Zwischenbericht legte die Kommission im November 2010 vor. Neben einer Analyse der finanzwirtschaftlichen Situation und des strukturellen Handlungsbedarfs des Freistaats zeigt sie konkrete Handlungsfelder in Form von Prüfaufträgen auf. Bis Mitte dieses Jahres soll der Abschlussbericht vorliegen. Einige Einzelmaßnahmen sollen bereits Eingang in den Haushaltsentwurf 2012 finden.

Der Rechnungshof erwartet, dass neben ersten Einschnitten für das Haushaltsjahr 2012 auch ein langfristig verbindliches Konzept erstellt wird, das den Konsolidierungspfad bis zum Jahr 2020 "absteckt". Die Landesregierung hat in ihrem Bericht an den Stabilitätsrat für das Jahr 2010 eine jährliche Ausgabenreduktion von mindestens ca. 2,8 v. H. des Haushaltsvolumens (ca. 270 Mio. €) errechnet. Dies stellt die Messlatte für den künftigen Konsolidierungskurs dar.

Zur Realisierung von Ausgabeneinsparungen ist eine zügige Aufgabenkritik – wie sie der Rechnungshof in seinem bereits oben genannten Sonderbericht<sup>25</sup> dargelegt hat – die Basis. Der Rechnungshof befindet sich mit seiner Einschätzung in Übereinstimmung mit Ministerpräsidentin Christine Lieberknecht. Im Anschluss an den Zukunftskongress der CDU in Thüringen vom 2. April 2011 sagte sie der

---

<sup>25</sup> Siehe Sonderbericht des Thüringer Rechnungshofs zur "Konsolidierung des Thüringer Landeshaushalts" vom 6. Oktober 2010, Seite 17.

Nachrichtenagentur dapd: "Wir brauchen eine ganz grundsätzliche Aufgabenkritik, was der Staat überhaupt noch leisten muss."<sup>26</sup>

Auch in ihrer "Jenaer Rede" zum Tag der Politikwissenschaft vom 10. Juni 2010 führte sie diesbezüglich bereits aus: "Wir müssen uns fragen, welche Leistungen unser Land für seine Bürgerinnen und Bürger aufbringt. Und wenn es sich dabei möglicherweise um Leistungen handelt, die selbst manches Geberland nicht vorhält, so erwächst für uns und unsere Bürgerinnen und Bürger daraus ein ganz besonderer Begründungszwang."<sup>27</sup>

### **"Kuratel" durch Stabilitätsrat vermeiden**

Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen – insbesondere um die Einhaltung der im Rahmen der Föderalismusreform II etablierten Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG sowie die dazu notwendige Konsolidierung zu überwachen – richteten Bund und Länder ein kooperatives Frühwarnsystem ein. Durch die regelmäßige Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder sollen drohende Haushaltsnotlagen bereits in einem frühen Stadium erkannt und rechtzeitig geeignete Gegenmaßnahmen eingeleitet werden. Diese Aufgabe wurde dem Stabilitätsrat als Nachfolger des Finanzplanungsrats übertragen. Die ab dem Jahr 2010 jährlich dem Stabilitätsrat vorzulegenden Berichte des Bundes und der Länder lassen anhand festgelegter finanzwirtschaftlicher Kennziffern eine Bewertung der Haushalte zu. Für Thüringen stellte der Rat aufgrund der erstmals im September 2010 gemeldeten Daten keine bestehende oder drohende Haushaltsnotlage fest.

Der Rechnungshof spricht sich dafür aus, die o. g. Zielwerte der jährlichen Ausgabenreduktion zu überprüfen und mit zwischenzeitlich er-

<sup>26</sup> Vgl. Meldung des MDR vom 3. April 2011 - <http://www.mdr.de/thueringen/8420856.html>.

<sup>27</sup> Siehe <http://www.thueringen.de/de/tsk/tsk/ministerpraesidentin/reden/47815/index.html>.

reichten Ergebnissen abzugleichen. Dies erscheint geboten, will man in Thüringen zukünftig drohende Haushaltsnotlagen verhindern und damit ein Kuratel durch den Stabilitätsrat vermeiden.

### **Verfassungsrechtliche Schuldenbremse unterstützt Konsolidierung des Landeshaushalts**

Nach Ansicht des Rechnungshofs unterstützt eine frühzeitige Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung ebenfalls die Konsolidierung des Haushalts. In einer diesbezüglichen Stellungnahme gegenüber dem Thüringer Landtag<sup>28</sup> hat der Rechnungshof sich außerdem für eine Regelung ausgesprochen, die sowohl für die Haushaltsaufstellung als auch für den Haushaltsvollzug gilt.

### **Aufschwung nicht ohne Risiko**

Die momentan positiven finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollten ein Konsolidieren des Haushalts erleichtern. Gerade im derzeitigen wirtschaftlichen Aufschwung sind insbesondere Subventionen zu hinterfragen. Argumente, den Aufschwung nicht "kaputt zu sparen", sind aus Sicht des Rechnungshofs allerdings wenig hilfreich. Dennoch muss bei allem Optimismus für dieses und das kommende Jahr auf die bestehenden Risiken hingewiesen werden: Steigende Preise bei den Rohstoffen befördern Inflationstendenzen und wirken sich daher ebenso negativ auf die Wirtschaft aus wie die kritische Verschuldung einiger Euroländer. Durch eine Ausweitung des Rettungsschirms für in Zahlungsschwierigkeiten geratene Euroländer kann die Konsolidierung des Bundeshaushalts beeinträchtigt werden; Auswirkungen auf die Länder sind damit nicht auszuschließen.

<sup>28</sup> Vgl. LT-Vorlage 5/1287 vom 13. Mai 2011.

### **Notwendigkeit von Ausgaben hinterfragen**

Bei der Aufstellung und der Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind (§ 6 ThürLHO). Anschließend sind bei der Haushaltsaufstellung und der Ausführung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 ThürLHO). Den – vom Rechnungshof vielfach ange-mahnten – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Insbesondere im Rahmen der Erfolgskontrolle stellen diese die Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen dar (vgl. VV zu § 7 ThürLHO).

Der Rechnungshof erinnert nachdrücklich an die Einhaltung dieser unabdingbaren haushaltsrechtlichen Grundsätze.

## **B. Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

### **Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen**

#### **I. Einsatz von Servertechnik in der Landesverwaltung (Einzelpläne 01 bis 10)**

**Die Wirtschaftlichkeit des Serverhardware-Einsatzes im Freistaat muss durch Standardisierung, Virtualisierung sowie Zentralisierung von Betrieb und Beschaffung verbessert werden.**

- I.1. Der Thüringer Rechnungshof hat den Einsatz von Server-, Kommunikations- sowie Drucktechnik in der Landesverwaltung geprüft, um sich einen Überblick über Quantität und Qualität der Hardwareausstattung zu verschaffen.

Er hat festgestellt, dass zum 1. Juli 2008 fast 1.900 Servergeräte im Einsatz waren. Es handelte sich dabei um etwa 360 verschiedene Servermodelle von 27 Herstellern mit 18 unterschiedlichen Betriebssystemen in einer Vielzahl von Versionen und Distributionen. Selbst innerhalb einzelner Behörden wurde eine hohe Vielfalt von Serverbetriebssystemen vorgefunden. Die Kosten der Beschaffung von Geräten desselben Typs schwankten zudem erheblich.

Zur Unterbringung der Server wurden 386 Serverräume genutzt. Mehr als die Hälfte der Server war in Räumen mit zehn und mehr Geräten untergebracht. Die mittlere kalkulatorische Raummiete war in den Serverräumen mit ein bis drei untergebrachten Geräten sechsmal so hoch wie in großen mit über 30 Geräten.

Im Zentrum für Informationsverarbeitung (ZIV) betreiben lediglich ca. 5 v. H. der geprüften Behörden IT-Verfahren.

Der Rechnungshof hat die hohe Anzahl der in der Landesverwaltung eingesetzten Server beanstandet und insbesondere bei Behörden mit extensivem Serverhardwareeinsatz in Frage gestellt. Angesichts der wirtschaftlichen und technischen Vorteile des Serverbetriebs in größeren Betriebsstätten hat der Rechnungshof angeregt, diesen mittelfristig räumlich zu konzentrieren. Um die Hardwarekosten, den Raumbedarf, den Betriebsaufwand sowie den Energieverbrauch zu verringern, muss parallel dazu – insbesondere durch den Einsatz von Virtualisierungstechniken – die Serveranzahl reduziert werden. Den zum Zeitpunkt der Erhebungen festgestellten Virtualisierungsgrad von nur 6 v. H. hat der Rechnungshof, insbesondere bei der großen Anzahl von Servern, die Teil größerer Hardwareinfrastrukturen sind, als unbefriedigend bewertet.

Das große Spektrum der eingesetzten Modelle im Server-Bereich sowie die Vielzahl an Serverbetriebssystemen lassen die Kosten für Installation, Betrieb und Wartung der Geräte sowie für die Schulung der Administratoren in die Höhe schnellen. Eine Konsolidierung der IuK-Landschaft ist unumgänglich. Hierzu sind vorbereitend Landes- und ggf. Ressortstrategien zu erstellen. Einen entscheidenden Anteil am Entstehen der extrem heterogenen Situation bei Hard- und Software hat auch die derzeitige dezentrale IT-Beschaffung.

Die Flächennutzung für die Unterbringung der Servertechnik ist beträchtlich. Da in größeren Betriebsräumen eine wesentlich bessere Infrastruktur bereitgestellt und in der Regel ein wirtschaftlicherer Betrieb erreicht werden kann, müssen bei der Erarbeitung der IT-Strategien die technischen Möglichkeiten und die Wirtschaftlichkeit eines zentralisierten IT-Betriebs berücksichtigt werden. Insbesondere das ZIV bietet grundsätzlich gute Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen, zuverlässigen und sicheren Betrieb von IT-Verfahren.

Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, die Anbindung des ZIV an Energieversorgungs- und Kommunikationsnetze so weit auszubauen, dass es seine Aufgaben als Landesdienstleister uneingeschränkt erfüllen und der Anteil der im ZIV betriebenen Verfahren erhöht werden kann.

- I.2. Die obersten Landesbehörden haben in ihren Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung weitgehend die Sichtweise des Rechnungshofs geteilt und die Hinweise und Anregungen grundsätzlich positiv zur Kenntnis genommen. Mehrere Ressorts haben die Auffassung vertreten, dass eine Virtualisierung nicht in jeder Konstellation vorteilhaft sei.

Bezüglich der Flächennutzung für Serverräume wurde mehrfach auf die Anzahl zu versorgender Standorte und die baulichen Gegebenheiten der Dienstgebäude verwiesen. Einer weiteren Zentralisierung stünden die zu geringen Bandbreiten des Landesdatennetzes entgegen.

Das für den ressortübergreifenden Einsatz der Informationstechnik in der Landesverwaltung zuständige TFM hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass bei einer ressortübergreifenden Zusammenfassung von Beschaffungsmaßnahmen aufgrund divergierender fachlicher Anforderungen, unterschiedlicher Einsatzzyklen und der ressortbezogenen Veranschlagung von Haushaltsmitteln größere Schwierigkeiten zu erwarten seien.

Das durch die Arbeitsgruppe "IT-Standardisierung" zu erarbeitende Konzept "Thüringer IT-Standards" soll die in der Prüfungsmitteilung kritisierte Heterogenität der IT-Landschaft sukzessive beseitigen.

Zur Erhöhung des Virtualisierungsgrads seien für 2011 und 2012 entsprechende Hardwarebeschaffungen geplant.

Es wird eingeräumt, dass derzeit keine weiteren Verfahren ins ZIV migriert werden können. Abhilfe sollen kurzfristige Baumaßnahmen

im Bestandsgebäude und mittelfristige Kapazitätserweiterungen durch ein großes Bauvorhaben schaffen. Durch die Neuausschreibung der Kommunikationsinfrastruktur der Thüringer Landesverwaltung seien ab 2012 spürbare Erhöhungen der Anschlussbandbreiten und Verbesserungen der Serviceparameter der Dienststellen geplant.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags vertritt das TFM die Ansicht, dass eine Serverzentralisierung nicht der alleinige Weg zum sparsamen Ressourcenumgang sei.

- I.3. Der Virtualisierungsgrad ist inzwischen deutlich höher als zum Erhebungszeitpunkt. Allerdings ist der heutige Entwicklungsstand noch nicht ausreichend, so dass die begonnene Entwicklung dringend fortzuführen ist. Der Rechnungshof stimmt der Auffassung der obersten Landesbehörden zu, dass eine Virtualisierung nicht in jeder Konstellation vorteilhaft sein muss und spricht sich dafür aus, dies im Einzelfall sorgfältig zu prüfen.

Die Auffassung des TFM, dass eine Serverzentralisierung nicht der alleinige Weg zum sparsamen Ressourcenumgang sei, wird vom Rechnungshof grundsätzlich geteilt. In jedem Fall ist vor einer entsprechenden Maßnahme deren Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollten zeitnah IT-Warenkörbe für Standardprodukte definiert werden. Zusätzlich muss eine Zentralisierung der IT-Beschaffung erfolgen, ggf. mit einer ressortweiten Bedarfsbündelung als Zwischenschritt zu landesweit verantwortlichen Beschaffungsstellen. Wichtig ist hierbei, dass die zentralen Stellen alle Aufgaben von Beschaffungsstellen und nicht nur diejenigen von Vergabestellen wahrnehmen.

Hohe Priorität muss zudem dem Ausbau der Bandbreiten zukommen. Diese Thematik war als Hemmnis für einen sinnvollen und wirtschaftlichen IT-Einsatz schon mehrfach Gegenstand von Bemerkungen des Rechnungshofs. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass sich ein Aufschieben hierfür notwendiger Investitionen nicht nur technologisch, sondern auch aus wirtschaftlicher Sicht negativ auswirkt.

Der Rechnungshof hält eine Verbesserung der technischen Infrastruktur und des Serviceangebots des ZIV für dringend notwendig. Für den effektiven und effizienten Einsatz der Informationstechnik in der Landesverwaltung ist es unerlässlich, das ZIV als leistungsfähigen IT-Dienstleister aufzustellen.

## Bemerkungen zum Einzelplan 04

### II. **Haushalts- und Wirtschaftsführung des Thüringer Instituts für Lehrerbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) (Kapitel 04 22)**

**Das für Bildung zuständige Ministerium hat es bis heute ver-  
säumt, dem Thüringer Institut für Lehrerbildung, Lehrplanent-  
wicklung und Medien (ThILLM) verbindliche Struktur- bzw. Or-  
ganisationsvorgaben zu machen. Durch eine unzureichend wahr-  
genommene Aufsicht hat es die bei der Bewirtschaftung der  
Haushaltsmittel in einer Vielzahl festgestellten Verstöße gegen  
haushaltsrechtliche Grundsätze und Bestimmungen mit zu ver-  
antworten.**

II.1. Das Thüringer Institut für Lehrerbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) wurde im Jahr 1991 als dem Kultusministerium nachgeordnete Einrichtung geschaffen<sup>29</sup>. Neben den in seiner Bezeichnung festgeschriebenen Aufgaben ist es inzwischen auch für die Qualitätssicherung in Schulen und die Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen zuständig. Seine Aufgaben wurden mit Änderung des Thüringer Schulgesetzes<sup>30</sup> (ThürSchulG) im Jahr 2008 erstmals gesetzlich geregelt. Das Institut untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des Bildungsministeriums<sup>31</sup>.

Der Thüringer Rechnungshof hat im Jahr 2010 für die Haushaltsjahre 2007 bis 2009 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des ThILLM geprüft.

<sup>29</sup> Anordnung der Landesregierung und Verordnung des Innenministers über die Errichtung von Behörden und Einrichtungen des Landes Thüringen vom 18. Juni 1991 (GVBl. S. 188).

<sup>30</sup> Gesetz vom 30. April 2003 (GVBl. S. 238 ff), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2008 (GVBl. S. 556 ff).

<sup>31</sup> § 4 Abs. 1 des Thüringer Gesetzes über die Schulaufsicht (ThürSchAG) vom 29. Juli 1993 (GVBl. S. 397), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2001 (GVBl. S. 64).

Er hat festgestellt und beanstandet, dass es das Ministerium seit Bestehen des ThILLM versäumt hat, verbindliche rechtliche Vorgaben zur Struktur des ThILLM festzulegen. Zudem lagen wesentliche Organisationsgrundlagen nicht bzw. nur unvollständig vor. So waren die Geschäftsordnung aus dem Jahr 1993 sowie der Geschäftsverteilungsplan aus dem Jahr 1999 bisher nicht überarbeitet worden. Schließlich fehlte es auch tatsächlich an einer klaren Zuordnung der Aufgaben.

Der Rechnungshof hat das TMBWK aufgefordert, die – seit Änderung des Thüringer Schulgesetzes im Jahr 2008 – zu Organisation und Aufgaben des ThILLM erforderliche Rechtsverordnung unverzüglich zu erlassen. Erst mit der damit verbundenen notwendigen Überarbeitung der Geschäftsordnung und des Geschäftsverteilungsplans können die Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche genau zugeordnet werden. Nur damit lassen sich die Wahrnehmung übertragener Aufgaben sicherstellen.

Hinsichtlich der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel hat der Rechnungshof festgestellt, dass das ThILLM vielfach gegen folgende Haushaltsgrundsätze bzw. haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen hat:

- Verstoß gegen das Vollständigkeitsgebot

Die Einnahmen bei einzelnen Titeln<sup>32</sup> lagen in allen geprüften Haushaltsjahren erheblich über den Planansätzen<sup>33</sup>. Nach den Haushaltsvermerken durften Mehreinnahmen zur Deckung von Mehrausgaben in korrespondierenden Ausgabetiteln<sup>34</sup> verwendet werden. Der zu niedrig veranschlagte Haushaltsansatz bei den Einnahmetiteln führte

---

<sup>32</sup> Titel 119 22 "Einnahmen für Verpflegung", Titel 119 31 "Einnahmen aus Veröffentlichungen" sowie Titel 282 62 "Sonstige Zuschüsse aus dem Inland".

<sup>33</sup> Einem Haushaltsansatz von insgesamt 2.400 € standen tatsächliche Einnahmen i. H. v. 87.255 € im Jahr 2007, 58.682 € im Jahr 2008 und 89.214 € im Jahr 2009 gegenüber.

<sup>34</sup> Titel 514 02 "Lebensmittel, Zutaten" und Titel 531 01 "Veröffentlichungen, Öffentlichkeitsarbeit und Dokumentation".

somit dazu, dass in den geprüften Jahren die erheblich höheren Ausgaben möglich waren.

- Verstoß gegen das Bruttoprinzip

Das ThILLM buchte Einnahmen vielfach und systematisch als "negative Ausgaben". So hat es allein aus Gebühren für die Teilnahme an zertifizierten Französisch-Prüfungen und aus Beiträgen zu Lehrgängen Einnahmen i. H. v. rund 66.000 € unzulässigerweise den Ausgaben zugeordnet.

- Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot

Das ThILLM hat in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt rd. 11.000 € für die exklusive Gestaltung, den Druck und Versand von Weihnachtskarten aufgewandt. Die insgesamt beschafften 5.800 Karten (2007: 1.800, 2008 sowie 2009: jeweils 2.000) wurden u. a. an Staatliche Schulämter, das TMBWK, an Schulleitungen, an Landesinstitute bzw. Bildungsministerien anderer Bundesländer sowie an andere Thüringer Ministerien und Landesbehörden versandt.

- Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung

Das ThILLM hat aus Titeln mit anderer Zweckbestimmung<sup>35</sup> erhebliche Beschaffungen für Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) vorgenommen. Es hat damit die im Haushaltsplan für diesen Zweck vorgesehenen Mittel von rd. 130.000 € jährlich um nahezu das Dreifache überschritten.

Außerdem kam es seiner Verpflichtung<sup>36</sup>, Aufträge zur Beschaffung von IuK ab einem Auftragswert von 5.000 € vom Finanzministerium genehmigen zu lassen, nur in Einzelfällen nach. Es hat darüber hinaus gezielt Maßnahmen ergriffen, um die Grenze von 5.000 € zu unterschreiten.

<sup>35</sup> Insbesondere aus dem Titel 525 62 "Sachaufwand für Fortbildung" und aus dem Titel 547 82 "nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben" im Kapitel 04 05 "Schulen/Gemeinsame Ansätze".

<sup>36</sup> Tz. 12 der jährlichen Erlasse des TFM zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 2007 bis 2009.

Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang auch auf mögliche vergaberechtliche Probleme durch das Splitten von Auftragswerten hingewiesen.

- Unvollständige Erhebung von Einnahmen

Das ThILLM hat seinen Mitarbeitern landeseigene Parkflächen zur privaten Nutzung überlassen, ohne hierfür einen angemessenen Kostensatz<sup>37</sup> – wie für die Landesverwaltung allgemein angeordnet – zu erheben.

Der Rechnungshof hat die – vorstehend nur beispielhaft aufgezeigte – Vielzahl von Verstößen gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen auch auf die nicht ausreichende Wahrnehmung der Fach- und Dienstaufsichtspflichten durch das Ministerium zurückgeführt.

II.2. Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfung mitgeteilt, dass die angemahnte Rechtsverordnung nach § 40a ThürSchulG derzeit erarbeitet und kurzfristig in Kraft treten werde. Darauf aufbauend solle eine Geschäftsordnung und ein Geschäftsverteilungsplan mit einer klaren Aufgabenzuweisung erlassen und somit weitere Transparenz gesichert werden.

Zu der Kritik des Rechnungshofs bezüglich der unvollständigen Veranschlagung von Einnahmen hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass es sich insoweit um eine langjährig praktizierte und bislang unbeanstandet gebliebene Verfahrensweise im Schulbereich handele.

Aus Sicht des Ministeriums sei diese seit 1990 praktizierte Verwaltungsübung zwischenzeitlich anerkanntes Praktikerrecht und rechtfertige mithin eine Ausnahme vom Bruttoprinzip. Die gelebte Praxis widerspreche weder den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit noch der Einheit und Vollständigkeit. Vielmehr sei diese

---

<sup>37</sup> Nach Rundschreiben des TFM vom 16. Oktober 2001, GI-Nr. 6300 – 37.

Handhabung eine praxisgerechte Lösung auf Grund der stark schwankenden Einnahmen bei den genannten Titeln.

Das Ministerium stellte dennoch in Aussicht, eine entsprechende Änderung der Veranschlagungsweise mit der Aufstellung des Haushalts 2012 prüfen zu wollen.

Die Kritik des Rechnungshofs an der Buchung von Einnahmen als "negative Ausgaben" sowie an den Weihnachtskarten nehme das Ministerium an und sichere zu, die bisherigen Verfahrensweisen zu korrigieren.

Bezüglich der nicht erhobenen Einnahmen aus der privaten Nutzung landeseigener Parkflächen teilte das Ministerium mit, dass zwischen Vertretern des ThILLM und dem Thüringer Liegenschaftsmanagement (THÜLIMA) zwischenzeitlich vereinbart worden sei, die Stellplätze gegen Gebühr zu vermieten. Ausgenommen blieben Parkplätze für Dienstkraftfahrzeuge, Behindertenparkplätze sowie Besucherparkplätze und Stellplätze für Lehrgangsteilnehmer.

Die Beanstandungen des Rechnungshofs am Vorgehen des ThILLM bei der Beschaffung von IuK-Ausstattung seien aus Sicht des Bildungsministeriums nur teilweise berechtigt. Insbesondere unterliege die Inanspruchnahme der bei Kapitel 04 05 ATG 82 ausgebrachten Mittel nicht dem Zustimmungserfordernis des TFM.

Das zu dieser Textnummer ebenfalls um Stellungnahme gebetene Finanzministerium hat unter Verweis auf das jeweilige Haushaltsführungsschreiben mitgeteilt, dass die Ausgaben für die Beschaffung von Hard- und Software sowie das Eingehen entsprechender rechtlicher Verpflichtungen ab einem Ausgabenbetrag von 5.000 € der vorherigen Zustimmung des TFM bedurft hätten und sich somit der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen.

Das Bildungsministerium hat die Feststellung, seine Fach- und Dienstaufsicht über das ThILLM nicht ausreichend wahrgenommen zu haben, zurückgewiesen. Auf Grund der Verantwortlichkeiten vor Ort und dem Einsatz eines Juristen in der Führungsebene des Instituts sei hinreichend Fachkompetenz für die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sowie für die Umsetzung der Entscheidungen des TMBWK vorhanden. Dennoch sehe das Ministerium hier Optimierungspotential. Zur Stärkung seiner Aufsichtsfunktion habe es die Dienstwege zwischen Ministerium und ThILLM gebündelt. Parallel hierzu werde das Ministerium die Verantwortung vor Ort stärken und unterstützen.

Das Ministerium hat weiter mitgeteilt, dass die Prüfungsmittelung des Rechnungshofs zum Anlass genommen wurde, mit dem ThILLM die Schwachstellen zu analysieren und Lösungsalternativen aufzuzeigen. Letztendlich werde geprüft, ob den verbleibenden Verstößen mit dienstrechtlichen Schritten zu begegnen sei.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das Ministerium die Feststellung des Rechnungshofs bezüglich einer unzureichenden Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion gegenüber dem ThILLM erneut entschieden zurückgewiesen. Bei den Prüfungsfeststellungen handele es sich um Einzelfälle, die eine Generalisierung nicht zuließen.

- II.3. Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des Ministeriums, die nach § 40a ThürSchulG zur Organisation und Aufgabenerfüllung notwendige Rechtsverordnung nunmehr zeitnah erlassen zu wollen. Gleiches gilt für die in Aussicht gestellten Regelungen zur Leitungs- und Personalstruktur sowie die Erarbeitung einer neuen Geschäftsordnung und -verteilung.

Der Rechnungshof erwartet, dass diese Zusagen eingehalten werden.

Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des Ministeriums, die bisherige Praxis der Buchung "negativer Ausgaben" zu korrigieren, eine Kostenbeteiligung der Parkplatznutzer herbeizuführen sowie auf die Gestaltung, den Druck und Versand von Weihnachtskarten mit Haushaltsmitteln zu verzichten.

Hinsichtlich der nicht vollständig veranschlagten Haushaltsmittel kann den Rechnungshof der Verweis auf eine "praxisgerechte Lösung" naturgemäß nicht überzeugen. Erst eine Umsetzung der in Aussicht gestellten Änderung der bisherigen Praxis bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2012 kann der Forderung des Rechnungshofs Genüge tun.

Angesichts der Vielzahl der – von TMBWK wie TFM – zugestandenen Mängel bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln wie bei der Haushaltsaufstellung hält der Rechnungshof an seiner Kritik fest, dass die Fach- und Dienstaufsicht durch das Ministerium bisher nur unzureichend wahrgenommen wurde. Der Rechnungshof kann der Argumentation des Ministeriums zur Einzelfallproblematik nicht folgen. Die Art und Anzahl der Mängel der nur stichprobenweise geprüften Einzelfälle lassen auf ein großes Optimierungspotential schließen. Insbesondere entbindet die Übertragung von Verantwortlichkeiten das Ministerium nicht von seiner gesetzlich bestehenden Aufsichtspflicht.

Der Rechnungshof erwartet, dass mit der kurzfristigen Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen und der damit verbundenen klaren Aufteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie der erforderlichen Unterstützung des ThILLM durch das Ministerium künftig eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung des ThILLM sichergestellt wird.

### III. Akkreditierung der Lehrerfortbildung (Kapitel 04 22)

**Die dem Thüringer Institut für Lehrerbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) mit dem Thüringer Lehrerbildungsgesetz aus dem Jahr 2008 zugewiesenen Aufgaben zur Akkreditierung von Lehrerfortbildungsangeboten und der individuellen Bewertung aller Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen sind entbehrlich. Das geforderte Verfahren ist zu verwaltungs- und kostenintensiv.**

III.1. Lehrkräfte sind verpflichtet, ihre erworbene berufsbezogene Qualifikation zu pflegen und weiterzuentwickeln sowie die von ihnen wahrgenommene Fort- und Weiterbildung in einem persönlichen Portfolio zu dokumentieren. Seit der Einführung des Thüringer Lehrerbildungsgesetzes im Jahr 2008 kann das Thüringer Institut für Lehrerbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) auf Antrag alle Fortbildungsangebote sowie Lehrerbildungseinrichtungen in freier Trägerschaft akkreditieren. Zudem koordiniert und organisiert es die Fortbildung für Lehrkräfte an staatlichen Schulen.

Alle Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sind durch das ThILLM unter den Gesichtspunkten ihrer "Bedeutung für die beruflichen Anforderungen und ihres zeitlichen Umfangs"<sup>38</sup> individuell zu bewerten. Anbieter von Fortbildungsmaßnahmen sind neben dem ThILLM zum einen die vier Universitäten des Freistaats, die Hochschule für Musik, die Studienseminare, die Staatlichen Schulämter sowie die Schulen. Zum anderen dürfen auch weitere staatliche und nichtstaatliche Stellen, sogenannte freie Träger, Lehrerfortbildungen anbieten. Die freien Träger bedürfen zur Akkreditierung ihrer Angebote zusätzlich einer Akkreditierung als Einrichtung.

---

<sup>38</sup> Vgl. § 35 Abs. 2 S. 4 ThürLbG.

Kriterien für die Akkreditierung und weitere Einzelheiten zur Bewertung der Fort- und Weiterbildung sollen durch Rechtsverordnung festgelegt werden.

Bei einer im Jahr 2010 durchgeführten Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des ThILLM hat der Rechnungshof auch die Wahrnehmung dieser gesetzlich übertragenen Aufgaben überprüft.

Er hat zunächst festgestellt, dass die o. g. Rechtsverordnung durch das für Bildung zuständige Ministerium<sup>39</sup> noch nicht erlassen war; dem Rechnungshof konnte lediglich ein Verordnungsentwurf vorgelegt werden<sup>40</sup>.

Danach erforderte die Akkreditierung eines freien Trägers die Vorlage umfangreicher Unterlagen zur fachlichen und pädagogischen Eignung der Leiter und der Lehrkräfte der Einrichtung sowie Nachweise zu Maßnahmen der Qualitätssicherung. Die Anerkennung einzelner Veranstaltungen kann nur nach Vorlage – im Gesetz aufgeführter – weiterer Unterlagen erfolgen.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass das ThILLM bereits vor Inkrafttreten des ThürLbG auf Antrag einzelner Anbieter jährlich mehrere Hundert Maßnahmen kostenfrei als Lehrerfortbildung "anerkannt" hatte. Damit wollte das Institut insbesondere Schulleitern die Entscheidung über eine Bewilligung zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen und die damit verbundene Entscheidung über die mögliche Freistellung vom Dienst erleichtern. Zudem hatte es bereits im Jahr 2009 Software zur Verfahrensdurchführung i. H. v. 174 T€ beschafft und eine ausgeschriebene Stelle mit einem abgeordneten Lehrer besetzt<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK)

<sup>40</sup> Die "Thüringer Verordnung zur Dritten Phase der Lehrerbildung" vom 10. Januar 2011 (GVBl. S. 2) entspricht dem vorgelegten Entwurf und ist am 23. Februar 2011 in Kraft getreten.

<sup>41</sup> Der noch während der Prüfung von Ministerium und ThILLM geschätzte personelle Bedarf für die Akkreditierungsstelle von 3 oder 4 Referenten und Sachbearbeitern wurde seitens des Ministeriums im April 2011 nicht mehr bestätigt.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass bis zum Jahr 2008 die Anerkennung von Fortbildungsmaßnahmen ohne Rechtsgrundlage vorgenommen worden war.

Er hat weiter beanstandet, dass auch mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten des Lehrerbildungsgesetzes die erforderliche Rechtsverordnung nicht erlassen worden war und das Akkreditierungsverfahren somit noch nicht angewandt werden konnte.

Auch die Investitionen in EDV-Technik sowie die personellen Maßnahmen hatte der Rechnungshof aus diesem Grund bemängelt.

Außerdem hat der Rechnungshof auf Folgendes hingewiesen:

Die Prüfung der für die Akkreditierung vorzulegenden Unterlagen wird zeitintensive Arbeiten der Bediensteten der Akkreditierungsstelle erfordern. Hinzu kommt die Bandbreite zu beurteilender Fortbildungsangebote, die die Einbindung weiterer Referenten – auch anderer Arbeitsbereiche – notwendig macht. Dies lässt ein insgesamt verwaltungs- und kostenintensives Verfahren erwarten. Gleichwohl wird dieses im Ergebnis – außer einer reinen Prognoseentscheidung zur Qualität von Anbietern und Veranstaltungen – keine abschließende Qualitätssicherung des Weiterbildungsangebots gewährleisten können. Das ThürLbG regelt eben gerade nicht, dass Lehrkräfte nur an akkreditierten Fortbildungen teilnehmen können.

Der Entwurf der Verordnung enthielt zur Frage der Bewertung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen keinerlei Regelungen. Er genügte nach Auffassung des Rechnungshofs nicht den gesetzlichen Anforderungen.<sup>42</sup>

Die individuelle Bewertung der Fort- und Weiterbildungen im jeweiligen Portfolio der Lehrkräfte unter "den Gesichtspunkten ihrer Bedeutung für die beruflichen Anforderungen" dürfte vollständig nur un-

---

<sup>42</sup> § 37 S. 1 Nr. 12 ThürLbG.

ter Einbeziehung der beruflichen Situation des jeweiligen Lehrgangsteilnehmers möglich sein. Daher bezweifelt der Rechnungshof grundsätzlich die Möglichkeit einer abstrakten Bewertung von Fortbildungsangeboten.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, die Erforderlichkeit der Verfahren einer kritischen Prüfung zu unterziehen und auf eine Änderung des Lehrerbildungsgesetzes hinzuwirken.

Sofern das Ministerium an der Akkreditierung festzuhalten beabsichtigt, hat der Rechnungshof gefordert, dass das Verfahren nach seinem verwaltungsmäßigen Aufwand und den Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu seinen Ergebnissen stehen muss. Insbesondere hat er eine Prüfung nahegelegt, ob die Akkreditierungsstelle personell und EDV-technisch aufgabengerecht ausgestattet ist.

Zudem hat er das Ministerium aufgefordert, Maßstäbe zu benennen, anhand derer das ThILLM die Bewertung der Lehrerfort- und Weiterbildung vornehmen kann.

Eine Anerkennung von Fortbildungsveranstaltungen ohne Rechtsgrundlage – wie bisher erfolgt – sollte keinesfalls weiter vorgenommen werden.

- III.2. Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es beabsichtige, mittelfristig auf eine Änderung des Thüringer Lehrerbildungsgesetzes hinzuwirken. Hinsichtlich der Akkreditierung von freien Anbietern teilt das Ministerium die Bedenken des Rechnungshofs in Bezug auf Aufwand und Nutzen. Mittels der (zwischenzeitlich geschaffenen) Thüringer Verordnung zur Dritten Phase der Lehrerbildung werde deshalb durch entsprechende Übergangsbestimmungen dafür gesorgt, dass kurzfristig der Verwaltungsaufwand gering bleibe, so dass die notwendige

Zeit zur Verfügung stehe, die entsprechende Änderung des Thüringer Lehrerbildungsgesetzes zu realisieren.

Entsprechendes gelte für die Regelung zur Bewertung der Lehrerfort- und Weiterbildungsmaßnahmen.

Das Verfahren zur Akkreditierung von Fortbildungsveranstaltungen solle allerdings nicht vorbehaltlos abgeschafft, sondern durch ein einfacheres Verfahren zur vorherigen Anerkennung ersetzt werden. Im Anerkennungsverfahren werde die Veranstaltung auf formlosen Antrag des jeweiligen Veranstalters durch den entsprechenden Fachreferenten des ThILLM anhand der im Gesetz geregelten Anerkennungsvoraussetzungen geprüft. Bei positiver Entscheidung erhalte der Anbieter ein Anerkennungsschreiben mit einer Registriernummer für die Veranstaltung.

Dessen ungeachtet sei auf Grund der bestehenden Rechtslage die Verordnung zur Dritten Phase der Lehrerbildung erlassen worden, um der bestehenden Regelungspflicht nachzukommen. Die Akkreditierung von Fortbildungsveranstaltungen sowie die Akkreditierung von freien Trägern sei nach der derzeitigen Gesetzeslage (§ 34 ThürLbG) zwingend vorgeschrieben.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags hat das Ministerium ergänzend darauf hingewiesen, dass durch eine gesetzliche Neuregelung die Verfahren der Anbieterakkreditierung und der Bewertung der Fortbildung abgeschafft werden sollen. Letztlich solle nur noch ein – vereinfachtes – Verfahren zur Anerkennung von Fortbildungsangeboten bestehen bleiben.

Die Auffassung des Rechnungshofs, die Verordnung entspräche hinsichtlich der Regelungen zur Bewertung von Fortbildungsmaßnahmen nicht den gesetzlichen Vorgaben, hat das Ministerium nicht geteilt.

Es hat betont, dass ausschließlich das ThILLM für die Organisation und Koordination der Lehrerfortbildung zuständig sei. Die weiteren

Einrichtungen wie Schulen, Schulämter, Studienseminare und Hochschulen wirkten lediglich unterstützend an Fortbildungsangeboten des Instituts mit.

III.3. Der Rechnungshof hält daran fest, dass sowohl die Akkreditierung von Fortbildungsmaßnahmen und freien Trägern als auch die Bewertung der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für das Portfolio entbehrlich ist. Er weist darauf hin, dass ein vereinfachtes "Anerkennungsverfahren" erst recht keine Qualitätssicherung der Lehrerfortbildung gewährleisten kann, wenn dazu schon ein umfangreiches Akkreditierungsverfahren nicht in der Lage ist.

Er sieht auch einen Widerspruch zwischen der gesetzlichen Wertung in § 35 Abs. 1 Satz 2 ThürLbG, wonach die Wahl der Fortbildungsangebote durch Lehrkräfte eigenverantwortlich zu treffen ist, und der Vorauswahl "geeigneter" Fortbildungen durch das Akkreditierungsverfahren.

Bei den von Schulen, Schulämtern, Studienseminaren und insbesondere Hochschulen angebotenen Fortbildungsveranstaltungen bedeutet das Verfahren des Weiteren eine zusätzliche – bürokratische – Prüfinstanz.

Dem ThILLM wird faktisch eine gesetzlich nicht vorgesehene Aufsichtsfunktion eingeräumt. Diese führt bei den Angeboten der Hochschulen zu einer weiteren Akkreditierung, da bereits alle Studienangebote zu akkreditieren sind.

Der Rechnungshof bleibt darüber hinaus bei seiner Auffassung, dass die erst Anfang 2011 – rund drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes – erlassene Verordnung den gesetzlichen Anforderungen des § 37 S. 1 Nr. 12 ThürLbG nach wie vor inhaltlich nicht genügt.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Verfahren der Akkreditierung sowie der Bewertung der Lehrerfortbildung – auch unter Berücksichtigung der Erfahrungen zur Akkreditierung im Hochschulbereich – einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

#### **IV. Förderung des Bildungsportals Thüringen (Kapitel 04 69)**

**Die bisher mit mehr als 1,6 Mio. € geförderte Internetplattform "Bildungsportal Thüringen" der Hochschulen ist entbehrlich; die weitere Förderung ist einzustellen. Eine Integration der Weiterbildungs- und E-Learning-Inhalte in das ebenfalls vom Land geförderte Portal "Campus Thüringen" ist vorzunehmen.**

- IV.1. Das "Bildungsportal Thüringen" ist ein Projekt der Thüringer Hochschulen. Es wurde im Jahr 2001 mit dem Ziel geschaffen, die Hochschulen des Landes auf einer einheitlichen Internetplattform und Datenbank zu vernetzen, gemeinsam zu vermarkten sowie insbesondere den Bereich der wissenschaftlichen Aus- und Weiterbildung mit weitgehender Nutzung der neuen Medien auszubauen.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2010 die Finanzierung des Projekts "Bildungsportal Thüringen" und dessen Aufgabenwahrnehmung als Internetplattform für den wissenschaftlichen Weiterbildungs- und E-Learning-Bereich der Hochschulen seit seinem Aufbau geprüft.

Er hat festgestellt, dass das für Bildung und Wissenschaft zuständige Ministerium das Projekt nunmehr seit mehr als 10 Jahren fördert. Insgesamt wurden dafür Mittel i. H. v. rund 1,6 Mio. € aus unterschiedlichen Förderprogrammen des Bundes und des Freistaats aufgewendet. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die ursprünglich nur für den Zeitraum der Jahre 2001 bis 2004 vorgesehene Anschubfinanzierung des Projekts vom Ministerium bis heute ohne ein tragfähiges Konzept fortgesetzt wird.

Insbesondere hat der Rechnungshof die nicht zweckgerechte Finanzierung des Projekts aus dem Innovationsfonds und nach dem Entflechtungsgesetz kritisiert. Er hat dem Ministerium vorgehalten, durch Nut-

zung immer neuer Finanzierungsquellen die Internetplattform "am Leben erhalten" zu haben, ohne die in den Förderanträgen zu Beginn des Projekts formulierten Ziele in den Folgejahren fortgeschrieben zu haben. Selbst die Mitte des Jahres 2005 abgegebene Empfehlung der Landesrektorenkonferenz<sup>43</sup>, die Internet-Plattform bzw. die Förderung einzustellen, hatte das Ministerium nicht zum Anlass genommen, die ursprünglich vom Land verfolgten Ziele und deren Erreichen zu überprüfen und aufgabenkritisch zu bewerten.

Der Rechnungshof hat überdies festgestellt, dass die Rolle des "Bildungsportals Thüringen" – auch anhand der stark rückläufigen Zugriffszahlen auf die Internetseite des Portals – an Bedeutung verloren hat und diese mehrheitlich keine Akzeptanz seitens der Hochschulen des Landes erfährt. Diese Entwicklung war auf die zunehmend ausgebaute und leistungsfähigere Internetpräsenz und auf vielfältig profilierte Marketingmaßnahmen der Hochschulen und des parallel etablierten, hochschulübergreifenden Portals "Campus Thüringen" zurückzuführen. Dies war auch für den Bereich des E-Learnings feststellbar.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Aufgaben der bestehenden hochschulübergreifenden Portale im "Campus Thüringen" zu bündeln und die weitere, gesonderte Finanzierung des Internetportals "Bildungsportal Thüringen" umgehend einzustellen. Der Rechnungshof hat gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass sowohl die Erfahrungen als auch technischen Voraussetzungen und Verlinkungen aus dem Projekt "Bildungsportal" in das Portal "Campus Thüringen" eingebracht, genutzt und weitergeführt werden.

IV.2. In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung und zum Bemerkungsbeitrag hat das Ministerium mitgeteilt, dass die mit dem Projekt

---

<sup>43</sup> Protokoll der Thüringer Landesrektorenkonferenz vom 1. Juni 2005, zu TOP 4 "Verschiedenes".

verbundenen Ziele erfüllt worden seien. Es hat jedoch eingeräumt, dass es nicht gelungen sei, ein geeignetes Geschäftsmodell zur Finanzierung des "Bildungsportals Thüringen" zu etablieren. Eine Reihe von Studien habe gezeigt, dass vergleichbare Projekte langfristig nicht ohne eine Grundfinanzierung aus öffentlichen Mitteln auskommen können. Zu der seit dem Jahre 2007 erfolgten Finanzierung des Projekts aus dem Innovationsfonds und dem Entflechtungsgesetz hat das Ministerium ausgeführt, dass keine unzulässige Interpretation der jeweiligen Fördertatbestände vorgenommen worden sei. Die in den vergangenen Jahren gewählte Finanzierung des Projekts sei insofern zur Erreichung der Förderziele angemessen und zweckmäßig gewesen.

Das Ministerium hat es nach wie vor für sinnvoll erachtet, mit dem "Bildungsportal Thüringen" eine gebündelte Darstellung der Weiterbildungsangebote der Hochschulen des Landes und eine Kommunikationsplattform für die Arbeitsebene im Weiterbildungsbereich der Hochschulen vorzuhalten. Ohne das "Bildungsportal Thüringen" gäbe es aus Sicht des Ministeriums keinen bundesweiten Ansprechpartner für Thüringen, der für Fragen der Vernetzung von elektronischen Informationsportalen im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung und des E-Learning hinreichend informiert und qualifiziert sei.

Zur beanstandeten mangelnden Überprüfung der Förderziele, der unzureichenden Erfolgskontrolle und der fehlenden Aufgabenkritik hat das Ministerium erklärt, dass es durchaus in der Lage gewesen sei, sich tagesaktuell über das Nutzerverhalten und über den Internetauftritt ein Bild zu machen. Außerdem sei ein Mitarbeiter des Ministeriums mit der Begleitung des Projekts betraut gewesen und habe sich bei den regelmäßigen Meetings über den Fortgang des Projekts informiert. Das landespolitische Interesse an der Arbeit des "Bildungsportals Thüringen" habe vornehmlich darin gelegen, die Weiterbildungsangebote der Hochschulen für den Freistaat Thüringen komprimiert unter einer Internet-Domain mit einem hohen Aggregationsgrad zu

präsentieren und auf diese Weise nicht nur Marketing für einzelne Hochschulen zu betreiben.

Zum im Jahr 2005 verabschiedeten Beschluss der Landesrektorenkonferenz, die Arbeit des Bildungsportals einzustellen, hat das Ministerium angeführt, dass dieser Beschluss ohne ausführliche Befassung der Landesrektorenkonferenz zustande gekommen sei. Die Diskrepanz zwischen der Einschätzung der Arbeit des Bildungsportals durch die Landesrektorenkonferenz und auf Arbeitsebene an den Hochschulen im Bereich der Weiterbildung ließe Informationsdefizite innerhalb der Hochschulen vermuten.

Zum kritisierten Bedeutungsverlust der Internetplattform hat das Ministerium auf die aktuellen Zugriffszahlen verwiesen. Für die – bis dato tatsächlich stark rückläufigen – Zugriffszahlen auf die Internetseite des Portals sei im ersten Quartal des Jahres 2011 eine steigende Tendenz zu verzeichnen.

Zu den detaillierten Ergebnissen zur Einschätzung der Hochschulen zum tatsächlichen Nutzen und den Vorteilen des "Bildungsportals Thüringen" hat das Ministerium entgegnet, dass es diese insgesamt als positiv werte. Allein in den Teilergebnissen zu mehrheitlich geäußerten Vorteilen<sup>44</sup> sehe sich das Ministerium darin bestätigt, das Projekt über lange Zeit stabil gefördert zu haben. Zudem seien nicht in jedem Falle die Fragen des Rechnungshofs von den Personen beantwortet worden, die auf der Arbeitsebene mit dem Bildungsportal zusammenarbeiten und somit den größten Nutzen aus der Zusammenarbeit zögen.

---

<sup>44</sup> Zur Ausgangsfrage "Welche Vorteile bringt die Existenz des "Bildungsportals" für Ihre Hochschule?" gaben 5 Hochschulen an, in der Aufgabenwahrnehmung des "Bildungsportals" sehr viele bzw. einige Vorteile zu sehen. 4 Hochschulen sind hingegen der Auffassung, dass das "Bildungsportal" nur wenige bzw. gar keine Vorteile mit sich bringt.

Das Ministerium hat zur Empfehlung der Bündelung bestehender anderer Portale angeführt, dass sich die spezifischen Angebote des Bildungsportals im Bereich der Weiterbildung an eine komplementäre Zielgruppe, zu der auch die Unternehmen gehören, richten und somit von anderen Portalen zu unterscheiden seien. Die Einbindung in eine andere Struktur würde außerdem dort eine zusätzliche Finanzierung erforderlich machen.

Das Ministerium hat jedoch der Auffassung des Rechnungshofs zugestimmt, dass es grundsätzlich sinnvoll und wünschenswert ist, für Thüringen einen zentralen Einstieg zu allen relevanten Informationen über Bildungsangebote der Thüringer Hochschulen zu schaffen.

Bei einer Entscheidung über eine gesonderte Weiterförderung des Projekts "Bildungsportal Thüringen" werde auch die Frage einer externen Bewertung unterzogen, ob das Internetportal "Campus Thüringen" den Verzicht auf die Weiterführung der Plattform "Bildungsportal Thüringen" rechtfertigen könne.

- IV.3. Der Rechnungshof nimmt die Auffassung des Ministeriums zu der aus seiner Sicht erfolgreichen Förderung des Bildungsportals Thüringen zur Kenntnis. Die Bedeutung des Bildungsportals für die Aufbau- und Serviceleistungen und als Schnittstelle zwischen Hochschule und überregionalen Portalen der wissenschaftlichen Weiterbildung in den zurückliegenden Jahren erkennt er an.

Tragfähige Argumente des Ministeriums, die gegen die vorgeschlagene Bündelung bzw. Integration der Inhalte des Portals "Bildungsportal Thüringen" und einen einheitlichen Auftritt des Freistaats für Angebote in Studium und Weiterbildung sprechen, sind der Stellungnahme jedoch nicht zu entnehmen.

Die angeführten Gründe für weiterhin parallel finanzierte Landesportale sowie das vermeintliche Alleinstellungsmerkmal des "Bildungs-

portals Thüringen" überzeugen nicht. Nach Auffassung des Rechnungshofs verkennt das Ministerium die originäre Rolle des Bildungsportals als Dienstleister für die Hochschulen des Landes. Anhand messbarer Kriterien<sup>45</sup> ist aus Sicht des Rechnungshofs vielmehr in den letzten Jahren nachgewiesen worden, dass eine Außenwahrnehmung des Freistaats über das "Bildungsportal Thüringen" rückläufig ist. Eine tatsächliche Unterstützung der Hochschulen bei der Vermarktung ihrer Weiterbildungs- und E-Learning-Angebote über das Bildungsportal konnte nicht festgestellt werden.

Der Rechnungshof erwartet zeitnahe, tragfähige Entscheidungen und Maßnahmen zur künftig einheitlichen Präsentation aller Studienangebote der Hochschulen über das Internetportal "Campus Thüringen". Er geht davon aus, dass über einen einheitlichen Internetauftritt des Freistaats zu Hochschulangeboten ein breiterer Nutzerkreis angesprochen wird. Damit dienen dann in stärkerem Maße die für die Aufgabenwahrnehmung des Portals eingesetzten öffentlichen Mittel dem Landesinteresse.

---

<sup>45</sup> Statistische Auswertungen zu Gesamtzugriffen auf das Portal; Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Hochschulen des Landes.

## V. Förderung Thüringer Museen (Kapitel 04 89)

**Die seit dem Jahr 1990 im Wesentlichen unverändert bestehende Förderung der Thüringer Museumslandschaft bedarf dringend einer Evaluierung. Die bisherige Verteilung der im Landeshaushalt jährlich bereitgestellten fast 7 Mio. € überwiegend auf 4 der rd. 200 im Freistaat bestehenden Museen bedarf der Überprüfung.**

- V.1. Das für Kunst und Kultur zuständige Ministerium fördert die rd. 200 im Freistaat bestehenden Museen. Die aus dem Landeshaushalt bereitgestellten Mittel vergibt das Ministerium weit überwiegend zur laufenden Finanzierung (institutionelle Förderung) von Museen und dem Museumsverband Thüringen e. V. und in beschränktem Umfang zur Unterstützung einzelner Vorhaben (Projektförderung).

Der Rechnungshof hat im Jahr 2010 die Zuweisungen an ausgewählte Thüringer Museen und an den Museumsverband geprüft. Schwerpunkt war dabei die institutionelle Förderung in den Haushaltsjahren 2006 bis 2009.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die rd. 200 Museen des Freistaats in den Jahren 2007 bis 2009 jährlich Landesmittel i. H. v. rd. 6,8 Mio. € erhalten haben, wovon rd. 6,5 Mio. € als institutionelle Förderung gewährt wurden. Ein Anteil von rd. 4 Mio. € – dies entspricht nahezu 60 v. H. der Fördermittel – waren durch Finanzierungsverträge mit 4 Trägern von Museen<sup>46</sup> gebunden. Der verbleibende Anteil der institutionellen Förderung von jährlich ca. 2,5 Mio. € wurde unter 16 überwiegend kommunalen Trägern sowie dem Museumsverband Thüringen e. V. aufgeteilt. Der Anteil der Mittel zur Pro-

<sup>46</sup> Trägerverein Panorama Museum e.V., Stiftung Schloss Friedenstein Gotha, Kulturstiftung Meiningen, Hennebergisch - Fränkischer Geschichtsverein e. V. (für das Hennebergische Museum Kloster Veßra).

jektförderung umfasst nur noch rd. 4 v. H. der Gesamtzuswendungen (rd. 280 T€).

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt: Neben den Vorgaben zur Projektförderung<sup>47</sup> und der jeweiligen Erläuterung in den Haushaltsplänen, dass "überregional bedeutsamen Museen für die Finanzierung der Betriebskosten Landeszuschüsse als Festbetragsfinanzierung gewährt werden" (Kapitel 04 89, Titel 685 80), existieren keine rechtlichen oder sonstigen verbindlichen Vorgaben zur Förderung der Museen. Das Ministerium begründete dementsprechend seine bisherigen Entscheidungen zur institutionellen Museumsförderung im Wesentlichen mit Empfehlungen aus Gutachten aus den Jahren 1990 und 1991<sup>48</sup>. Ein vom Rechnungshof angestellter Vergleich dieser Empfehlungen mit der praktizierten Förderung zeigte jedoch, dass von Anfang an erhebliche Abweichungen bei der Finanzierung und der Auswahl der Museen bestanden.

Eine spätere Überprüfung der weiteren Anwendbarkeit der Empfehlungen des Gutachtens oder eine eigene Bewertung der Museen durch das Ministerium im Rahmen der jährlichen institutionellen Förderung konnte dem Rechnungshof nicht aufgezeigt werden. Eine Evaluierung zur Entwicklung der Museen seit dem Jahr 1990 wurde durch das Ministerium nicht vorgenommen.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die im Rahmen von Finanzierungsverträgen tatsächlich gebundenen Mittel der institutionellen Förderung im Haushaltsplan unzureichend ausgewiesen werden und die institutionelle Förderung der Thüringer Museen somit nicht mit der gebotenen Klarheit dargestellt wird.

---

<sup>47</sup> Richtlinie des TKM zur Förderung von Kultur und Kunst (ThürStAnz 11/2000 vom 13. März 2000, S. 554 – 559).

<sup>48</sup> Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 7./8. November 1990 zur "Kategorisierung Thüringer Museen" durch Herrn Dr. Bernhard Hoffmann (MR a. D., Wiesbaden) und Herrn Hans Mangold (Ehrevorsitzender des Hessischen Museumsverbandes, Kassel).

Der Rechnungshof hat außerdem bemängelt, dass keine Kriterien oder nähere Angaben zur Auswahl "überregional bedeutsamer Museen" bestehen. Es ist somit nicht nachvollziehbar, welcher Maßstab für die seit Jahren unveränderte Praxis der institutionellen Förderung gilt. Angesichts der seit Jahren nahezu unveränderten Förderung derselben Museen war festzustellen, dass das Ministerium den Gestaltungsspielraum, den diese – gegenüber der Einrichtung von Landesmuseen – flexiblere und für Veränderungen offene Finanzierungsform der institutionellen Förderung bietet, bisher nur unzureichend genutzt hat.

Auf Grund der Differenzen zwischen den Gutachten aus den Jahren 1990/91 und der aktuellen Situation der institutionellen Museumsförderung hat der Rechnungshof eine fachliche Neubewertung der Thüringer Museumslandschaft gefordert.

Der Rechnungshof hat außerdem empfohlen, dass für die institutionelle Förderung ausgewählter Museen zeitnah die Kriterien für die Auswahl "überregional bedeutsamer Museen" definiert werden sollten. Zudem bedarf es eines in sich schlüssigen und transparenten Förderkonzepts des Ministeriums. Dies kann und muss – die Entwicklung der Museen berücksichtigend – fortgeschrieben werden. Die Empfänger der institutionellen Förderung sollten außerdem regelmäßig anhand der festzulegenden Förderschwerpunkte/-ziele evaluiert werden.

Der Rechnungshof hat weiterhin die Erforderlichkeit gesehen, die Höhe der Zuwendungen des Landes bei den bestehenden Finanzierungsverträgen und deren Laufzeiten im Rahmen der Neubewertung der Thüringer Museen in jedem Einzelfall zu prüfen.

- V.2. In seiner Stellungnahme hat das Ministerium mit Verweis auf Artikel 30 Absatz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen die Auffassung vertreten, dass Kriterien für seine grundsätzliche Entscheidung

für eine regelmäßige Landesförderung von Museen die Bedeutung der Einrichtungen für das Selbstverständnis und für die Außendarstellung des Freistaats Thüringen seien.

Für die Förderung und die Bemessung von deren Höhe sei die finanzielle Leistungskraft des jeweiligen Trägers und die Gesamthöhe von dessen auf dem Gebiet der Kulturförderung bestehenden Belastungen einschließlich möglicher Lasten der Bauerhaltung maßgeblich. Die Höhe der gewährten Landesförderung sei somit nicht in jedem Fall als Ausdruck einer fachlichen Prioritätensetzung anzusehen. Die Grundstruktur der Förderung sei bis heute unverändert geblieben, weil sich die Bedingungen an keinem der betroffenen Orte grundlegend verändert hätten.

Das wesentliche Kriterium zur Auswahl eines Museums – seine überregionale Bedeutung – gelte neben den international bekannten musealen Einrichtungen auch für kleinere Museen, die über herausragende Persönlichkeiten bzw. über regionale und wirtschaftliche Besonderheiten der Thüringer Geschichte und Kultur Auskunft geben.

Das Ministerium verweist auch auf seine enge Zusammenarbeit mit den im Museumsverband Thüringen e. V. zusammengeschlossenen Thüringer Museen. Auf dieser Grundlage finde – im Rahmen jährlicher Gespräche – eine kontinuierliche Bewertung der Arbeit sowie eine koordinierte Planung zu Veranstaltungen und Ausstellungen der Museen statt.

Die bisher vorliegenden Finanzierungsvereinbarungen seien Ergebnisse politischer Einzelentscheidungen zur Lösung spezieller Problemfälle.

Das Ministerium hat weiterhin mitgeteilt, dass im Rahmen der zu erarbeitenden Kulturkonzeption des Freistaats eine Neubewertung der Thüringer Museumslandschaft erfolgen solle.

Zur Darstellung der institutionellen Museumsförderung im Landeshaushalt vertritt das Ministerium die Auffassung, dass die bisher ge-

wählte Form für den Gesetzgeber ausreichend sei, um über die Höhe der Zuschüsse an die Museen zu entscheiden. Dennoch werde geprüft, inwieweit dem Anliegen des Rechnungshofs gefolgt werden könne.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags hat das Ministerium ergänzt, dass auch Museen gefördert würden, deren Sammlungen und Arbeit dokumentierend und identitätsstiftend zum Bild des Freistaats Thüringen und seiner Kulturlandschaft beitragen.

Die fachliche Substanz der institutionell geförderten Museen sei durch das Ministerium im Rahmen der jährlich stattfindenden Wirtschaftsplanverhandlungen mit den Museen und deren Träger evaluiert worden, in welchen Arbeitsergebnisse, künftige Ausrichtungen und Schwerpunktsetzungen besprochen worden seien. Verwiesen wurde insbesondere auf die gemeinsame Verantwortung des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften bzw. privaten Träger zur Erhaltung der kulturellen Substanz Thüringens.

- V.3. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass aus Sicht des Ministeriums die Museumsförderung als erfolgreich zu bewerten ist. Die enge Zusammenarbeit mit den Fachgremien des Museumsverbands Thüringen e. V. erkennt er ausdrücklich an. Weiterhin nimmt er zur Kenntnis, dass die bestehenden Finanzierungsvereinbarungen Ergebnisse von politischen Einzelentscheidungen zur Lösung spezieller Problemfälle sind.

Der Rechnungshof bezweifelt jedoch, dass sich seit der Veröffentlichung der Gutachten im Jahr 1991 die Voraussetzungen für eine institutionelle Förderung an keinem der betroffenen Museumsstandorte geändert haben sollen. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass es der Festlegung nachvollziehbarer Kriterien zur Auswahl "überregional bedeutsamer Museen" bedarf. Die vom Ministerium in seiner Stellungnahme genannten Kriterien – internationale Bekanntheit sowie die Präsentation von herausragenden Persönlichkeiten sowie von Beson-

derheiten Thüringer Geschichte und Kultur – bieten hierfür Ansatzpunkte.

Der Rechnungshof hält zudem daran fest, dass nach 20 Jahren eine Evaluierung der Thüringer Museen durch das Ministerium – ggf. unter Hinzuziehung von externen Fachgremien – unumgänglich ist. Ebenso sind für die jährlichen Entscheidungen zur Vergabe der Fördermittel eigene Bewertungen des Ministeriums vorzunehmen und zu dokumentieren. Der Verweis auf die Kommunikation mit dem – die Interessen der Museen vertretenden – Museumsverband sowie den Trägern der Museen reicht für die Wahrnehmung dieser hoheitlichen Aufgabe nicht aus.

Bezüglich der Darstellung der institutionellen Museumsförderung im Landeshaushalt bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, dass zumindest die tatsächlich gebundenen Mittel der Finanzierungsvereinbarungen ab dem Jahr 2012 auszuweisen sind, um dem Landtag die für die Wahrung seiner Budgethoheit erforderlichen Informationen zu geben.

Der Rechnungshof regt außerdem an, die bestehenden Finanzierungsverträge in jedem Einzelfall nochmals zu prüfen.

Insgesamt fordert der Rechnungshof eine an einer Konzeption zu mittel- und langfristigen Zielen des Landes zur Museumsförderung orientierte – auch die unterschiedliche Weiterentwicklung der Einrichtungen berücksichtigende – Lenkung der Fördermittel. Dabei sollte insbesondere auch die Aufteilung der Mittel für die institutionelle und für die Projektförderung überdacht werden. Zur Verbesserung der finanziellen Situation der Museen weist der Rechnungshof nochmals darauf hin, sich verstärkt für die privatwirtschaftliche Förderung in Form von Kultursponsoring sowie für das bürgerschaftliche Engagement in Form von Spenden und der Einrichtung von Stiftungen einzusetzen.

Der Rechnungshof begrüßt die angekündigte Neubewertung der Thüringer Museumslandschaft. Er erwartet, dass die festgestellten Mängel beseitigt und die Hinweise des Rechnungshofs beachtet werden.

Der Rechnungshof wird das weitere Verfahren kritisch begleiten.

## **Bemerkungen zum Einzelplan 08**

### **VI. Privatisierung von Zuwendungsverfahren im Geschäftsbereich des TMSFG – Entbürokratisierung der Verwendungsnachweisprüfung notwendig (Einzelplan 08, Kapitel 02 bis 29)**

**Auch nach Privatisierung der Sozial-, Familien- und Jugendförderung durch Beleihung einer Gesellschaft bestehen erhebliche Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung. Allein aus Bewilligungen der Jahre 2005 bis 2009 blieben Fördermittel i. H. v. mindestens 75 Mio. € bis Ende 2010 ungeprüft.**

VI.1. Infolge der Behördenstrukturreform<sup>49</sup> wurden das Landesamt für Soziales und Familie (LASF) aufgelöst und sämtliche Förderverfahren im Bereich der Sozial-, Familien- und Jugendpolitik privatisiert. Hierzu belieh das zuständige Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) mit Wirkung vom 1. August 2008 die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW) und übertrug ihr die hoheitlichen Befugnisse zur Wahrnehmung der im ehemaligen LASF vollzogenen Förderaufgaben.

Der Thüringer Rechnungshof hat den aktuellen Bearbeitungsstand der Verwendungsnachweisprüfung von Förderverfahren der Haushaltsjahre 2005 bis 2009 zum Stichtag 31. Dezember 2010 geprüft<sup>50</sup>.

Er hat festgestellt, dass der GFAW in dem betrachteten Zeitraum wenigstens 1.361 ungeprüfte Projekte mit einer Bewilligungssumme von etwa 115 Mio. € vorgelegen haben. Hiervon hat die Gesellschaft bis zum o. a. Stichtag lediglich 250 Maßnahmen mit einem Fördervolu-

---

<sup>49</sup> Vom 1. März 2005.

<sup>50</sup> Prüfungsgrundlage: Übersichten gemäß VV Nr. 9.2 zu § 44 ThürLHO.

men von knapp 40 Mio. €<sup>51</sup> abschließend geprüft. Der Rechnungshof hat den geringen Abbau von nur etwa 18,4 v. H.<sup>52</sup> der vom LASF übertragenen bzw. nach der Beleihung neu aufgelaufenen Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung bemängelt.

Der Rechnungshof hat weiter kritisiert, dass die GFAW bei mehr als einem Drittel der übertragenen Förderprogramme derzeit kein Personal für die Verwendungsnachweisprüfung vorhält und somit eine wirksame Erfolgskontrolle bei diesen Maßnahmen seit Jahren vernachlässigt wird.

Unter den gegebenen personellen Voraussetzungen wird die von der GFAW avisierte Abarbeitung der weiterhin offenen Verwendungsnachweise innerhalb der nächsten zwei Jahre vom Rechnungshof als unrealistisch bewertet, zumal der Gesellschaft zwischenzeitlich weitere prioritär zu bearbeitende Förderprogramme übertragen worden sind.

Der Rechnungshof hat der GFAW empfohlen, geeignete Maßnahmen einzuleiten, um die Prüfungstätigkeit ohne Qualitätseinschränkungen zu intensivieren und das Ziel einer zeitnahen Verwendungsnachweisprüfung in absehbarer Zeit zu erreichen.

- VI.2. In seinen Stellungnahmen vom Mai und Juni 2011 hat das TMSFG zunächst kritisiert, dass der Rechnungshof nur einen ausgewählten Bewilligungszeitraum bzw. einzelne Förderbereiche in seine Prüfung einbezogen habe. Tatsächlich habe die GFAW aufgrund der vorgegebenen Prioritäten schwerpunktmäßig in investiven Förderbereichen mit großen Fördervolumina und entsprechend hohem Aufwand tätig werden müssen. Insgesamt habe die GFAW bis zum 31. Dezember

---

<sup>51</sup> Davon sind 31,5 Mio. € der "Örtlichen Jugendförderung" – einem ausgabeintensiven Förderprogramm mit sehr geringem Prüfungsaufwand – zuzurechnen.

<sup>52</sup> Bezogen auf die Projektzahlen.

2010 von dem übertragenen Fördervolumen i. H. v. 600 Mio. € etwa 380 Mio. € geprüft, mithin 63 v. H.

Hinsichtlich der bislang ungeprüften Förderbereiche verwies das Ministerium auf die beschränkte Personalkapazität bei der GFAW. Angesichts der Vielzahl der übertragenen Aufgaben und der Prioritätensetzung einzelner Förderbereiche sei es erforderlich gewesen, bei der Abarbeitung der Prüfungsrückstände das richtige Verhältnis zwischen effektiver Bearbeitung einzelner Förderbereiche und der gleichzeitigen Prüfung möglichst vieler Förderprogramme herzustellen.

Für das Jahr 2011 sei die Aufnahme der Prüfung von vier bislang ungeprüften Förderbereichen mit den größten Fallzahlen bereits erfolgt bzw. vorgesehen.

Zu den derzeit bearbeiteten Förderbereichen hat das TMSFG mitgeteilt, dass die von der GFAW eingesetzten Mitarbeiter überwiegend an Förderbereiche und Bewilligungszeiträume gebunden gewesen seien, die der Rechnungshof nicht betrachtet habe. Insoweit ergebe die vom TRH ermittelte Prüfungsquote ein verzerrtes Bild. Bis zum Stichtag 3. Juni 2011 seien aus den gegenständlichen Förderbereichen und Haushaltsjahren weitere 190 Projekte geprüft worden.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof geforderten Maßnahmen bezüglich eines zeitnahen Abbaus der aufgelaufenen Prüfungsrückstände führte das Ministerium aus, dass neben dem Abbau der Altfälle die aktuell eingehenden Verwendungsnachweise möglichst innerhalb eines Jahres geprüft werden sollen.

Im Laufe des Jahres 2010 sei das Verfahren außerdem dahingehend optimiert worden, dass insbesondere die Prüfung der fristgerechten Mittelverwendung dem Verhältnis von Aufwand und Nutzen angepasst worden wäre. Darüber hinaus würden die Verwendungsnachweise nicht mehr schrittweise nach Jahrgängen, sondern trägerweise geprüft.

Zudem beteiligen sich TMSFG und GFAW aktiv an der gegenwärtig erfolgenden Überarbeitung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften mit dem Ziel der Vereinfachung entsprechender Verfahrensabläufe und der damit verbundenen Entlastung eingebundener Personalkapazitäten.

Dem Ausbau personeller Kapazitäten seien aufgrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung sehr enge Grenzen gesetzt, so dass verstärkt auf Maßnahmen zur Verfahrensvereinfachung orientiert werde.

Insgesamt schätze das Ministerium ein, dass die beliehene Gesellschaft die ihr übertragenen Aufgaben im Bereich der Verwendungsnachweisprüfung erfolgreich umgesetzt habe.

VI.3. Die vom TMSFG kritisierte Begrenzung hinsichtlich der vom Rechnungshof ausgewählten Förderbereiche und Bewilligungszeiträume ist nicht sachgerecht. Von den übertragenen Förderbereichen wurden ausschließlich solche mit sehr hohen Fallzahlen in die Prüfung einbezogen. Tatsächlich lag der Anteil der vom Rechnungshof berücksichtigten Maßnahmen – bezogen auf den relevanten Prüfungszeitraum – bei über 90 v. H.

Auch die Beschränkung auf den Zeitraum 2005 bis 2009 genügt statistischen Anforderungen, um ergebnisrelevante Aussagen zu treffen. Abgesehen davon hat auch die Prüfung einzelner Förderbereiche der Jahre 2003 und 2004 zu vergleichbaren Feststellungen geführt.

Dem Vortrag des TMSFG, dass die von der GFAW eingesetzten Mitarbeiter überwiegend in Förderbereichen und Bewilligungszeiträumen gebunden waren, die der Rechnungshof nicht betrachtet habe und insoweit die von ihm ermittelte Prüfungsquote ein verzerrtes Bild darstelle, kann ebenso nicht gefolgt werden.

Da auch weiterhin erhebliche Rückstände<sup>53</sup> aus den Bewilligungsjahren vor 2005 bestehen, wird sich die Prüfungsquote in den Folgejahren nicht signifikant erhöhen, zumal erneut investive Förderprogramme mit hohem Prüfungsaufwand vorrangig bearbeitet werden müssen. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Versäumnisse bei der Verwendungsnachweisprüfung hauptsächlich während der Zuständigkeit des zwischenzeitlich aufgelösten LASF entstanden sind.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die bislang eingeleiteten Maßnahmen und Optimierungskonzepte der GFAW allein nicht ausreichen, um innerhalb der nächsten zwei Jahre die bestehenden Rückstände ohne Qualitätseinschränkungen abzubauen bzw. eine zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung zu gewährleisten. Er erwartet, dass der Weg der Verfahrensvereinfachung fortgesetzt wird und bei der Prüfung Schwerpunkte gesetzt werden.

---

<sup>53</sup> 1.114 offene Verwendungsnachweise aus Bewilligungen vor dem HH-Jahr 2005 (Stand: 22. November 2010).

**VII. Einzel- und Pauschalförderungen nach dem KHG und ThürKHG in einem ausgewählten Krankenhaus (Kapitel 08 29)**

**Defizite im Zusammenwirken der beteiligten Behörden führten bei einem Krankenhausneubau zu nicht notwendigen Förderungen.**

VII.1. Der Thüringer Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen der Krankenhausfinanzierung in den Jahren 2008 und 2009 bei einem Krankenhaus das Bewilligungsverfahren der Einzel- und Pauschalförderung nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) bzw. Thüringer Krankenhausgesetz (ThürKHG) geprüft und dabei folgende Mängel festgestellt:

- Wegen fehlender Unterlagen für einige Teilleistungen verzichtete die bewilligende Stelle insoweit auf baufachliche Prüfungen. Mitunter legte der Krankenhausträger auch keine Wirtschaftlichkeitsprüfungen vor. So wurde eine Fernwärmeversorgung gefördert, ohne Alternativen wie z. B. die Errichtung eines Blockheizkraftwerks ausreichend geprüft zu haben.
- Der nicht erforderliche Dachausbau des Krankenhauses wurde mit über 600 T€ gefördert. An den Kosten hierfür ist der Krankenhausträger nicht beteiligt worden. Das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) hatte weder bauliche Alternativen geprüft noch die staatliche Bauverwaltung beteiligt.
- Zur Beurteilung der Ausstattung des Krankenhauses mit Medizintechnik fehlte Fachpersonal. Dies hatte u. a. zur Folge, dass die medizintechnische Ausstattung auch nach Bewilligung über Jahre ungeprüft blieb.

Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel auf Defizite im Zusammenwirken von Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA),

TMSFG und staatlicher Bauverwaltung zurückgeführt. So hat das TMSFG mehrfach Bewilligungsaufgaben des TLVwA übernommen und dabei Entscheidungen über die Förderhöhe und die Fördervoraussetzungen getroffen, ohne das TLVwA einzubinden. Dies wiederum erforderte zusätzliche Abstimmungen zwischen dem TLVwA und TMSFG und führte mitunter zu Informationsdefiziten.

Schließlich beanstandete der Rechnungshof den Umgang mit der sogenannten Krankenhauszielplanung. Darin waren das Raum- und Funktionsprogramm des Krankenhauses und die wesentlichen baulichen Einzelvorhaben festgelegt worden. Auch dabei verzichtete das TMSFG auf die Beteiligung der staatlichen Bauverwaltung.

- VII.2. Im Stellungnahmeverfahren zu der Prüfung des Rechnungshofs hat das TMSFG zunächst ausgeführt, es habe mit der Krankenhauszielplanung grundsätzliche Aussagen zur Förderfähigkeit getroffen; über bauliche Belange habe es jedoch nicht entschieden. Es sehe auch keinen Handlungsbedarf, die staatliche Bauverwaltung bei der Krankenhauszielplanung zu beteiligen.

In einer weiteren Stellungnahme räumte es ein, die bauliche Struktur eines Krankenhauses und der Umfang der Einzelvorhaben würden weitestgehend durch die Krankenhauszielplanung bestimmt. Die staatliche Bauverwaltung werde künftig frühzeitig eingebunden. Weiter gehe es davon aus, der Krankenhausträger sei selbst für die Wahl und den Nachweis der wirtschaftlichen Variante verantwortlich. Das TMSFG sehe keine Veranlassung, dem Krankenhausträger unentgeltlich betriebswirtschaftliche Beratungen zu gewähren.

In einer aktuellen Stellungnahme hat das Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMBLV) eine gemeinsame Beratung mit dem TMSFG befürwortet. Zudem erklärte es seine Be-

reitschaft, bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mitzuwirken und so ein wirtschaftliches bauliches Konzept zu sichern.

Daraufhin hat das TMSFG ausgeführt, TMBLV und TMSFG stimmen darin überein, dass die stärkere Einbindung der staatlichen Bauverwaltung besonders bei der Krankenhauszielplanung im Vorfeld von Entscheidungen zu Krankenhausinvestitionen sinnvoll sei. Auf Regelungen verzichte man jedoch.

Zu den Vorhaltungen, es habe Fördermittel trotz unvollständiger bau-fachlicher Prüfungen ausgereicht, hat das TMSFG zunächst entgegnet, künftig solle nur bei abgeschlossenen Antragsprüfungen bewilligt werden. Später hat das TMSFG diese Aussage dahingehend korrigiert, dass eine vollständige Antragsprüfung Voraussetzung für eine Bewilligung sei.

Zum nicht notwendigen Dachausbau hat das TMSFG zunächst eingeräumt, Alternativen nicht ausreichend geprüft zu haben. In seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag rechtfertigte das TMSFG die Baumaßnahme als dauerhafte und angemessene Unterbringung für die Verwaltung.

Der Beanstandung, die Beschaffung von Medizintechnik nicht zeitnah zu prüfen, widersprach das TMSFG. Die mit der Prüfung der Medizintechnik befassten Mitarbeiter im Landesverwaltungsamt hätten inzwischen Erfahrungen gesammelt, die notwendigen Prüfungen würden insoweit beschleunigt. Im konkreten Beispiel sei die Medizintechnik innerhalb eines Jahres nach dem Änderungsantrag geprüft worden.

Zu den vom Rechnungshof aufgezeigten Defiziten bei der Bearbeitung hat das TMSFG ausgeführt, die Prüfschritte der drei Behörden würden aufeinander aufbauen. Krankenhausplanerische, haushaltplanerische

und verwaltungsseitige Aufgaben seien bei der Prüfung eng miteinander verzahnt. Dies habe nur in der Vergangenheit unstrittig zu Aufgabenüberschneidungen geführt. Um dies künftig besser abzugrenzen, werde die entsprechende Krankenhausförderrichtlinie präzisiert, ansonsten aber an der praktizierten Verfahrensweise festgehalten.

VII.3. Die letztendlich zugesagten Maßnahmen bei der künftigen Antragsprüfung nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Er weist aber darauf hin, dass seine Prüfungserfahrungen die Auffassung des TMSFG widerlegen, dass Krankenhausträger regelmäßig wirtschaftliche Entscheidungen treffen. Vielmehr werden wirtschaftliche Erwägungen aufgrund des Rechtsanspruchs auf vollständige Förderung der betriebsnotwendigen Investitionskosten, beispielsweise zu Gunsten der Ausweitung des Leistungsangebots, meist zurückgestellt.

Daher begrüßt der Rechnungshof die Angebote des TMBLV, sich mit dem TMSFG zu beraten und bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mitzuwirken.

Dennoch empfiehlt der Rechnungshof darüber hinaus, das gesamte diesbezügliche Bewilligungsverfahren, mit Ausnahme der beruflichen Prüfungen, in einer Behörde zu bündeln.

In vergleichbaren Bereichen wie der Suchtprävention und Suchtkrankenhilfe erfolgt die Bewilligung von Investitionsförderungen bereits ausschließlich im TMSFG.

Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs widerlegen überdies die Annahme des TMSFG, das TLVwA gewährleiste inzwischen eine zeitnahe Prüfung der Medizintechnik. In dem in Rede stehenden Fall lag das Prüfungsergebnis zur Medizintechnik im Änderungsbescheid und damit fast fünf Jahre nach dem Erstbescheid noch immer nicht vor.

Die Argumente für den Dachausbau überzeugen den Rechnungshof nicht. Die Verwaltungsbereiche verfügten vor dem Dachausbau über angemessene und sanierte Flächen. Der Flächenmehrbedarf ist im Wesentlichen auf einen krankenhaushausfremden Bereich zurückzuführen. Der nachträgliche Dachgeschossausbau mit Kosten i. H. v. rund 600 T€ war aus Sicht des Rechnungshofs entweder verzichtbar oder in dieser Form nicht förderfähig.

## **Bemerkungen zum Einzelplan 09**

### **VIII. Unterstützungsleistungen für die private Pferdezucht – keine Notwendigkeit staatlicher Hengsthaltung (Kapitel 09 02)**

**Finanzielle Unterstützungsleistungen für private Pferdezüchter sind – sofern sie nicht dem Erhalt existenzbedrohter Pferderassen dienen – angesichts eines bundes- und europaweiten funktionsfähigen Markts entbehrlich.**

- VIII.1. Der Freistaat Thüringen, vertreten durch das heutige Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) schloss 1994 mit dem Freistaat Sachsen eine Verwaltungsvereinbarung zur Kooperation auf dem Gebiet der Pferdezucht. Danach stellt der Freistaat Sachsen im Auftrag Thüringens Zuchthengste für Thüringer Pferdezüchter bereit, um die Leistungsfähigkeit der nachgezogenen Pferde zu sichern, und hält darüber hinaus Hengste existenzgefährdeter Rassen, um deren Fortbestand zu sichern. Zur Erfüllung dieser und anderer Aufgaben – wie der Durchführung stationärer Leistungsprüfungen von Hengsten – erstattet der Freistaat Thüringen dem Kooperationspartner die entstandenen Kosten; diese betragen zuletzt jährlich rd. 222 T€.

Der Rechnungshof hat die Verwaltungsvereinbarung im Jahre 2011 geprüft und dabei folgende Feststellungen getroffen:

Die Ausgaben des Freistaats Thüringen haben sich seit Beginn der Verwaltungsvereinbarung für die Unterstützung der privaten Pferdezucht verdoppelt. Bezieht man ferner die Gesamtausgaben auf die in Thüringen bereitgestellten Zuchthengste, so beliefen sich die Ausgaben im Jahre 1994 auf 2.556 € je Hengst. Im Jahre 2009 kostete jeder der 24 in Thüringen aufgestellten Hengste – nach Abzug der erzielten

Einnahmen beispielsweise aus Bedeckungsgebühren – rechnerisch dagegen rd. 9.000 €.

Der Rechnungshof hat die Ausgaben in ihrer Höhe und die Verwaltungsvereinbarung selbst in Frage gestellt. Eine Begründung der indirekten Förderung privater Pferdezüchter über die nicht kostendeckende Bereitstellung von Hengsten mit dem Hinweis auf die Förderung der Wettbewerbs- oder Leistungsfähigkeit der Thüringer Pferdezucht oder die indirekten Effekte auf die Einkommenssituation von Pferdehaltern, die touristische Angebote ("Ferien auf dem Reiterhof") unterbreiten, hat er als nicht stichhaltig angesehen. Insbesondere hat er in diesem Zusammenhang auf mögliche Verdrängungseffekte durch das staatliche Angebot an Zuchthengsten im Sportpferdebereich gegenüber privaten Züchtern hingewiesen.

Der Rechnungshof hat kein erhebliches Landesinteresse an der Fortführung der Verwaltungsvereinbarung erkannt und empfohlen, diese staatlichen Unterstützungsleistungen mittelfristig einzustellen. Er hat jedoch davon unberührt die Auffassung vertreten, dass existenzbedrohte Rassen dauerhaft gesichert werden müssen.

- VIII.2. Das TMLFUN hat in seiner Stellungnahme das erhebliche Landesinteresse an dem Fortbestand einer Förderung der Pferdezucht damit begründet, dass den Thüringer Züchtern auf diese Weise ein genetisches Potenzial von hochwertigen Hengsten bereit gestellt werden könne, das den Züchtern ansonsten nicht in dieser Bandbreite und Qualität zur Verfügung stünde. Zudem wirke das Angebot des Sächsischen Landgestüts bei der Hengstbereitstellung Preis dämpfend und hebe gezielt auf die Ansprüche der Thüringer Pferdezüchter hinsichtlich ihrer Zuchtprogramme ab. Schließlich wären die Unterstützungsleistungen für die Pferdezüchter angesichts eines bundes- und europaweiten Wettbewerbs im Zuchtsektor von grundlegender Bedeutung.

VIII.3. Die Aussagen des Ministeriums bestätigen die Auffassung des Rechnungshofs, dass sich im Bereich der Pferdezucht ein bundes- und europaweiter Markt entwickelt hat. Vor diesem Hintergrund verbieten sich staatliche Unterstützungsleistungen, die Preis dämpfend wirken und dadurch den Wettbewerb zu Ungunsten privater Anbieter verzerren. Staatliche Unterstützungsleistungen für die Pferdezucht sind allenfalls erwägenswert, wenn sie – wie im Falle existenzgefährdeter Rassen – nicht in einen bestehenden Markt eingreifen.

Insofern bleibt der Rechnungshof bei seiner Forderung, staatliche Unterstützungsleistungen auf das unbedingt erforderliche Maß zu begrenzen und die Vereinbarung mit dem Freistaat Sachsen auf dem Gebiet der Pferdezucht mittelfristig aufzulösen.

**IX. Förderung von Vermarktungskonzeptionen von Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Kapitel 09 03)**

**Durch den regelmäßigen Verstoß gegen europarechtliche Bestimmungen bei der Förderung von Vermarktungskonzeptionen und die Weigerung des Ministeriums, eine sich daraus ergebende mögliche Pflicht zur Rückforderung der Zuschüsse zu prüfen, setzt sich der Freistaat unnötigerweise finanziellen Risiken aus.**

IX.1. Vermarktungskonzeptionen von Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse werden im Rahmen der Förderrichtlinie "Marktstrukturverbesserung" auf der Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" aus Mitteln des Bundes und des Landes gefördert. Die Förderung soll dazu beitragen, die Erfassung, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse den Erfordernissen des Marktes anzupassen.

Der Rechnungshof hat im Jahre 2010 die Förderung von Vermarktungskonzeptionen der Jahre 2008 bis 2010 geprüft. In den Jahren 2008 und 2009 wurden in vier Förderfällen Beihilfen i. H. v. insgesamt 264 T€ bewilligt. Im Jahre 2010 wurden keine Förderanträge gestellt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (TLL) als bewilligende Behörde in allen vier in diesem Zeitraum genehmigten Förderfällen einem "vorzeitigen Vorhabensbeginn" zustimmte. In den diesbezüglichen Schreiben erklärte die TLL ausdrücklich, dass sich aus der Zustimmung keinerlei Rechtsansprüche im Hinblick auf eine spätere Bewilligung ableiten ließen. Außerdem machte sie die möglichen Folgen und Risiken bei Ablehnung der Förderung deutlich.

Der Rechnungshof hat die Genehmigung des vorzeitigen Vorhabensbeginns als unvereinbar mit der Rahmenregelung der Europäischen

Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor<sup>54</sup> angesehen. Danach sollen Beihilfen nur gewährt werden, wenn sie einen Anreiz zur Umsetzung eines Vorhabens entfalten. Hierbei geht die Rahmenregelung der Europäischen Gemeinschaft davon aus, dass die Anreizwirkung der Beihilfe nicht gegeben ist, wenn sie rückwirkend für Tätigkeiten gewährt wird, die bereits von dem Begünstigten durchgeführt wurden, ohne dass sich die zuständige Behörde zur Gewährung der Beihilfe verpflichtet hat<sup>55</sup>.

Der Rechnungshof hat in Bezug auf die Rahmenregelung der Gemeinschaft daher nicht ausgeschlossen, dass die geprüften Fälle als nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbare Betriebsbeihilfen anzusehen sind:

Die zwischen dem vorzeitigen Vorhabensbeginn und Bewilligung der Zuwendung liegenden Zeiträume von 6 bis 10 Monaten und die damit verbundene fortgeschrittene Umsetzung der Projekte haben nach Ansicht des Rechnungshofs verdeutlicht, dass die Antragsteller zur Erstellung der Vermarktungskonzeptionen entschlossen waren – unabhängig von der Beihilfengewährung. Aus diesem Grunde waren sie auch bereit, das mit dem vorzeitigen Vorhabensbeginn verbundene Risiko zu tragen, im Falle einer Nichtgewährung der Zuwendung alle Ausgaben selbst zu übernehmen. Dies spricht dafür, dass die Beihilfen keine Anreizwirkung entfalteten und den Charakter unzulässiger Betriebsbeihilfen trugen.

Der Rechnungshof weist schließlich darauf hin, dass sich das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) durch die explizite Aufnahme der europarechtlichen Rahmenregelung als Rechtsgrundlage in die entsprechende Förderrichtlinie selbst an die Einhaltung der europarechtlichen Bestimmungen ge-

---

<sup>54</sup> ABl. EU, 2006/C 319/01 vom 27. Dezember 2006.

<sup>55</sup> Erwägungsgrund 16 lit. c der Rahmenregelung.

bunden hat. Das Ministerium hat insofern die Pflicht, eine Rückforderung der möglicherweise unzulässigerweise gewährten Beihilfen zu prüfen.

Im Übrigen hat der Rechnungshof angesichts der Tatsache, dass im Jahre 2010 keine Förderanträge gestellt worden waren, das TMLFUN aufgefordert, die Förderung einzustellen.

IX.2. In seinen Stellungnahmen hat das TMLFUN ausgeführt, dass eine verzögerte Bearbeitung der Anträge durch die Bewilligungsstelle die Antragsteller dazu veranlasste, die Vorhaben vor Bescheidung zu beginnen. Damit sei die Anreizwirkung der Förderung nicht in Frage gestellt. Ferner sei den Antragstellern im Rahmen von Abstimmungsgesprächen durch die Bewilligungsstelle vor Bescheidung bedeutet worden, dass die Förderfähigkeit ihrer Projekte grundsätzlich gegeben sei und die tatsächliche Förderung nur noch von der Erfüllung bestimmter Fördervoraussetzungen durch die Antragsteller selbst abhängе. Auch dies hätte die gewünschte Anreizwirkung entfaltet.

Daher werde die Ansicht des Rechnungshofs nicht geteilt, dass es sich in diesen Fällen um unzulässige Betriebsbeihilfen handeln könne.

Das TMLFUN hat aufgrund der Empfehlung des Rechnungshofs, die Förderung einzustellen, zugesagt, die Fortführung der Förderung nach Teil C der Förderrichtlinie "Marktstrukturverbesserung" zu überprüfen.

IX.3. Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des TMLFUN, die Fortführung der Förderung zu überprüfen und dringt im Falle einer Fortführung auf die Einhaltung europarechtlicher Regelungen.

Die Argumentation des Ministeriums hinsichtlich der Erfüllung der von der Rahmenregelung der Kommission der Europäischen Union

geforderten Anreizwirkung der Beihilfen geht an der Sache vorbei. Die Kommission geht explizit davon aus, dass Beihilfen, die rückwirkend für Tätigkeiten gewährt werden, die bereits von dem Antragsteller durchgeführt wurden, ohne dass sich die Bewilligungsstelle zur Gewährung der Beihilfe verpflichtet hat, nicht den erforderlichen Anreiz bieten. Eine grundsätzliche Bejahung der Förderfähigkeit eines Projekts vor Bewilligung durch die zuständige Behörde erfüllt die von der Rahmenregelung geforderte Bedingung – Durchführung des Projekts nach Verpflichtung zur Gewährung der Beihilfe – nicht. Die Beihilfen könnten insofern als nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbare Betriebsbeihilfen angesehen werden; dem Ministerium obliegt daher die Pflicht, eine Rückforderung der Beihilfen zu prüfen. Ansonsten setzt sich das Ministerium mit seiner Auffassung, die Bewilligung vorzeitiger Vorhabensbeginne sei europarechtlich ohne Bedeutung, unnötigerweise Risiken infolge von Kontrollen durch Organe der Europäischen Gemeinschaft aus.

## **X. Durchführung des Abwasserabgabengesetzes (Kapitel 09 05)**

**Bei der Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte können Einsparpotenziale genutzt werden.**

- X.1. Der Freistaat Thüringen fördert die Errichtung von Anlagen für die öffentliche Entsorgung von Abwässern, um die Gewässergüte zu verbessern. Der Thüringer Rechnungshof hat die Förderung der Errichtung von Abwasseranlagen im Jahre 2010 geprüft und dabei folgende Feststellungen getroffen:

Leiten Gemeinden oder Träger der Abwasserentsorgung Schmutzwasser in Gewässer ein, so sind sie zur Zahlung einer Abwasserabgabe an den Freistaat verpflichtet<sup>56</sup>. Errichtet ein Aufgabenträger zur Verringerung des eingeleiteten Schmutzwassers eine Abwasseranlage, so kann er die von ihm geschuldete Abwasserabgabe mit den Investitionen für die Abwasseranlage verrechnen<sup>57</sup>.

Zugleich gewährt das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) Gemeinden und Zweckverbänden Zuschüsse zur Errichtung von Anlagen für die Entsorgung öffentlicher Abwässer. Die Zuschüsse beliefen sich – einschließlich der Zuschüsse zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung – in den Jahren 2008 bis 2010 auf rund 78 Mio. €<sup>58</sup>.

Bisher berechnet die Bewilligungsstelle die Zuschusshöhe, indem sie den Fördersatz von 65 v. H. auf die zuwendungsfähigen Ausgaben des Antragstellers bezieht. Betragen diese beispielsweise 1 Mio. €, so ergeben sich ein Zuwendungsbetrag i. H. v. 650 T€ und ein Eigenanteil des Zuwendungsempfängers i. H. v. 350 T€. Nach Fertigstellung der

<sup>56</sup> § 7 Thüringer Abwasserabgabengesetz - ThürAbwAG

<sup>57</sup> § 10 ThürAbwAG

<sup>58</sup> Haushaltstitel: 09 03 – 887 80; 09 05 – 883 04; 09 05 – 883 77; 09 05 – 887 77.

Maßnahme wird die vom Aufgabenträger zu entrichtende Abwasserabgabe um die Höhe des für die Investition erbrachten Eigenanteils im Zuge der Verrechnung verringert.

Hätte der Aufgabenträger beispielsweise eine Abgabe i. H. v. 250 T€ zu leisten, so wird er in dieser Höhe entlastet, da der Eigenanteil die geschuldete Abgabe übersteigt. Für den Freistaat sind damit in diesem Beispiel Mindereinnahmen i. H. v. 250 T€ (entgangene Abgabe) und Ausgaben i. H. v. 650 T€ (Zuschuss) verbunden.

Der Thüringer Rechnungshof hat in dem Verfahren zur Berechnung der Zuschusshöhe eine unangemessene Begünstigung der Aufgabenträger gesehen. Er hat empfohlen, die auf der Basis von Erfahrungswerten geschätzte, künftige Abwasserabgabe zunächst mit den zwendungsfähigen Ausgaben für das Investitionsvorhaben insgesamt zu verrechnen und den Fördersatz auf die verbleibende Summe anzuwenden. In o. g. Beispiel würden sich die Ausgaben des Aufgabenträgers i. H. v. 1 Mio. € durch die Verrechnung mit der geschätzten Abwasserabgabe auf 750 T€ verringern. Bei verbleibenden berücksichtigungsfähigen Ausgaben i. H. v. 750 T€ und einem Fördersatz von 65 v. H. ergäbe sich ein vorläufig festgesetzter Zuschuss seitens des Freistaats i. H. v. 487,5 T€. Nach Vollzug der Maßnahme und Bemessung der tatsächlich zu leistenden Abwasserabgabe müsste eine abschließende Berechnung der Fördersumme und ggf. eine Korrektur der Zuschusshöhe erfolgen.

Die eingesparten Mittel, die sich aus der Modifizierung des Verfahrens für den Freistaat ergäben (in obigem Beispiel i. H. v. 25 v. H.<sup>59</sup>), könnten für zusätzliche Vorhaben zur Verbesserung der Gewässergüte bereit gestellt werden. Insofern könnte eine Umsetzung der Empfeh-

---

<sup>59</sup> Um 162,5 T€ verminderter Zuschuss gemäß Vorschlag des Rechnungshofs in Relation zu 650 T€ Zuschusshöhe nach bisheriger Praxis.

lung des Rechnungshofs wesentlich dazu beitragen, einen guten ökologischen und chemischen Zustand der Gewässer gemäß den Vorgaben der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie eher zu erreichen, als es bei einer Beibehaltung der bisherigen Förderpraxis der Fall wäre.

- X.2. Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme angeführt, dass der Vorschlag des Rechnungshofs der Absicht des Gesetzgebers zuwiderlaufe, einer doppelten finanziellen Belastung der Abgabepflichtigen – einerseits durch die Investition und andererseits durch die Abgabe – entgegenzuwirken.

Ferner würden dem Freistaat zwar infolge des geänderten Berechnungsverfahrens Mittel für zusätzliche Vorhaben zur Verfügung stehen. Da dies allerdings mit einem Mehrbedarf an Eigenmitteln bei den Aufgabenträgern einhergehe, könne dies zur Vermeidung wasserwirtschaftlich sinnvoller Investitionen führen. Damit könne schließlich auch das Erreichen von Umweltzielen, wie sie in der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie verankert sind, gefährdet werden.

- X.3. Der Rechnungshof erkennt das erhebliche Landesinteresse an einer Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen an. Im Gegensatz zur Auffassung des Ministeriums sieht er jedoch die Aufgabenträger durch das angewandte Berechnungsverfahren unangemessen begünstigt. Dies wird u. a. daran deutlich, dass die Förderung und die Befreiung von der Abwasserabgabe in Einzelfällen sogar zu einer vollständigen (indirekten) Übernahme der Ausführungskosten durch den Freistaat führen können – wenn die verrechnete Abgabe der Höhe der Eigenmittel des Aufgabenträgers für das Vorhaben entspricht. Bei alledem kann eine angemessene finanzielle Entlastung – wie vom Gesetzgeber gewünscht – auch durch das hier thematisierte neue Berechnungsverfahren gewährleistet werden.

Der Rechnungshof bezweifelt, dass Aufgabenträger bei geänderten Bedingungen sinnvolle Investitionen künftig zurückstellen würden. Er sieht vielmehr die Chance, durch die gewonnenen finanziellen Handlungsspielräume weitere oder andersartige Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte anzustoßen.

## **Bemerkungen zum Einzelplan 10**

### **XI. Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Zuschüsse an öffentliche und private Unternehmen im Rahmen des Landesprogramms ÖPNV bzw. der ÖPNV-Investitionsrichtlinie (Kapitel 10 02, 10 07 sowie 17 20)**

**Maßnahmen sind nur bei erheblichem Landesinteresse und im dafür erforderlichen Umfang zu bezuschussen.**

**Für die beabsichtigte Förderung eines Omnibusbetriebshofs in Höhe von 2 Mio. € ist diese Voraussetzung nicht gegeben. Beim Neubau eines ÖPNV-Knotenpunkts mit Zentralem Omnibusbahnhof ist das Förderziel mit einer um 300 T€ reduzierten Zuwendung zu erreichen.**

XI.1. Das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) unterstützt im Rahmen des Landesprogramms zur Förderung von Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) Baumaßnahmen öffentlicher und privater Unternehmen sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Der Rechnungshof hat die Programmausführung bis ins Jahr 2011 geprüft und dabei festgestellt, dass der Freistaat Thüringen u. a. zwischen 1991 und 2008 rd. 90 Omnibusbetriebshöfe (OBH) von Verkehrsunternehmen bezuschusste. Die Förderung des Neubaus von Betriebshöfen galt danach als abgeschlossen; der Fördertatbestand wurde aus der ÖPNV-Investitionsrichtlinie gelöscht. Zudem förderte das Land im genannten Zeitraum den Neubau einer Vielzahl von städtischen Omnibusbahnhöfen und Haltestellen.

Bei seiner Prüfung hat der Rechnungshof zwei noch nicht bewilligte, jedoch weitgehend vorbereitete Neubauvorhaben beanstandet:

Ein neues kommunales Verkehrsunternehmen hat für das Jahr 2011 und folgende Haushaltsjahre eine Zuwendung von insgesamt rd. 2 Mio. € für den Neubau eines OBH beantragt.

Das Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMBLV) hat daraufhin zunächst die einschlägige Richtlinie zum 1. Januar 2011 um den entsprechenden Fördertatbestand ("Neubau von Betriebshöfen des ÖPNV") wieder ergänzt.

Der Rechnungshof hat die beabsichtigte Förderung im Hinblick auf die erhebliche Anzahl der in Thüringen bereits existierenden OBH als vermeidbar kritisiert.

Nach seiner Auffassung waren die dem Zuwendungsantrag vorausgegangenen Entscheidungen zweier Landkreise nicht zwingend. Beide Landkreise waren Gesellschafter eines Verkehrsunternehmens, das den Straßenpersonennahverkehr (StPNV) in den Gebieten beider Aufgabenträger plante, organisierte und von einer Vielzahl anderer Omnibusbetriebe ausschließlich durchführen lies.

Im Vorgriff auf das Inkrafttreten der EG-VO 1370/2007 am 3. Dezember 2009 entschlossen sich die beiden Landkreise, den StPNV wieder getrennt voneinander durchzuführen, weil nach ihrer Auffassung eine Direktvergabe von Personenbeförderungsleistungen an das bestehende, gemeinsame Unternehmen wegen des Selbsterbringungsgebotes nicht mehr möglich war. Als Ergebnis dieser Überlegungen sah sich ein Landkreis gezwungen, ein neues Unternehmen – dieses hat nunmehr den Förderantrag gestellt – zu gründen und entsprechend für die erforderliche Betriebsausstattung, insbesondere für Fahrzeuge und Immobilie, zu sorgen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte es jedoch für die betreffenden Landkreise mehrere Möglichkeiten gegeben, die bis zum Jahr 2009 bestehende Struktur eines gemeinsamen ÖPNV weiter aufrecht zu erhalten.

Ein bereits vorhandenes kommunales Verkehrsunternehmen hätte im Einklang mit der EU-Verordnung in Form einer Gruppe von Aufgabenträgern, aber auch von einem Landkreis allein für beide Landkreise mit Personenbeförderungsleistungen beauftragt werden können.

Statt ein neues, zusätzliches kommunales Unternehmen zu gründen und auszustatten, hätte ein Landkreis für den Fall eines eigenständigen Agierens die Leistungen über eine Ausschreibung auch privatisieren können.

Im zweiten beanstandeten Fall hat eine Stadt eine Zuwendung von mindestens 1,6 Mio. € für den Neubau eines ÖPNV-Knotenpunkts mit einem Zentralen Omnibusbahnhof (ZOB) am städtischen Bahnhofsvorplatz für das Förderprogramm angemeldet. Hierzu hatten bereits umfangreiche Vorgespräche u. a. mit Vertretern der Landesverwaltung stattgefunden.

Der Rechnungshof hat zur Begründung seiner Kritik angeführt, dass die Stadt im Zeitraum 1992 - 1995 bereits einen mit Fördermitteln des Landes von mehr als 1,5 Mio. € bezuschussten ZOB in Bahnhofsnähe errichtet hatte. Dieser galt seinerzeit als eine nach dem Gesichtspunkt eines modernen, leistungsfähigen ÖPNV realisierte Lösung.

Zu dem nur ca. 100 m vom alten Standort entfernten neuen Vorhaben hat der Rechnungshof neben seiner grundsätzlichen Kritik an der Wirtschaftlichkeit des geplanten Neubaus weitere Aspekte thematisiert:

- Das Vorhaben steht derzeit nicht im Einklang mit dem Nahverkehrsplan des Landes – dort ist eine Verlegung der Zugangsstelle zur Eisenbahn in Richtung des existierenden (alten) ZOB vorgesehen.
- Die Erhaltungswürdigkeit der Eisenbahnstrecke ist aufgrund der Entwicklung der Demografie und des Verkehrsaufkommens zu überprüfen; die Bestellung von Leistungen des Schienenpersonen-

nahverkehrs durch den Freistaat sollte dauerhaft gewährleistet sein.

- Mehrere Einrichtungen für die Mehrzahl der Nutzer des ÖPNV (Schüler und ältere Menschen) befinden sich in günstigerer Lage zum alten ZOB-Standort.

XI.2. In seiner Stellungnahme vom April 2011 hat das Ministerium zunächst die Planung und Gestaltung des StPNV als eine gesetzliche Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung herausgestellt.

Betreffs der beabsichtigten Förderung des Betriebshofneubaus hat es entgegnet, dass sich der zuständige Aufgabenträger entschieden habe, die Planung, Organisation und Durchführung des ÖPNV zur Umsetzung der Forderungen der EU-VO 1370/2007 durch ein eigenes Verkehrsunternehmen selbst zu erbringen. Der betreffende Landkreis gehe damit den gleichen Weg wie die Mehrheit der Landkreise und kreisfreien Städte Thüringens.

Die Einschätzung des Rechnungshofs, dass die getroffene Entscheidung des Aufgabenträgers nicht zwingend erforderlich gewesen sei und dass es Alternativen gegeben habe, werde zwar geteilt, gleichwohl könne dem neuen kommunalen Unternehmen die Förderung eines eigenen Betriebshofs (zentrale Wartung, Reinigung, Abstellen, Tanken) aus Gründen der Gleichbehandlung nicht verwehrt werden.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Beitrags ergänzt das TMBLV, dass sich die Wiederaufnahme des Fördertatbestands aus der Notwendigkeit der Einflussnahme des Landes auf die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Attraktivität des ÖPNV ergeben habe. Zudem bestehe im Rahmen der vorhandenen Omnibusbetriebshöfe ein Bedarf an Erneuerungsbauten, insbesondere zum Bau von Abstellhallen, Tank- und Waschanlagen.

Insbesondere sei aber der Neubau des Betriebshofs für die wirtschaftliche ÖPNV-Betriebsführung in der Region des betreffenden Aufgabenträgers unverzichtbar.

Ein Ausschluss von der Förderung würde den Aufgabenträger gegenüber allen anderen Landkreisen benachteiligen und die Umsetzung seines auf Basis der Thüringer Kommunalordnung und des Thüringer ÖPNV-Gesetzes getroffenen Beschlusses in Frage stellen.

Zur beabsichtigten Förderung des Neubaus eines ÖPNV-Knotenpunkts mit ZOB erwiderte das TMBLV, dass sich der zuständige Landkreis als Aufgabenträger des StPNV und die Stadt als möglicher Zuwendungsempfänger dazu verständigt hätten, durch die Verlegung des ZOB hin zum Bahnhof der Stadt einen kompakten, barrierefreien und attraktiven Verknüpfungspunkt für den ÖPNV zu schaffen.

Da die Willensbildung der beteiligten Kommunen abgeschlossen sei, sehe es das Ministerium als seine Pflicht an, die Gebietskörperschaften bei der Umsetzung zu unterstützen. Die Schaffung eines verkehrssicheren Schulwegs für die ankommenden bzw. abfahrenden Schüler sei Voraussetzung für die Förderung. Ein prüffähiger Antrag der Stadt liege der Bewilligungsbehörde aber noch nicht vor.

Die ursprüngliche Absicht des Landes, die Zugangsstelle zur Eisenbahn in Richtung des existierenden ZOB zu verlegen, werde im Interesse der Umsetzung des vorgelegten Gesamtkonzepts nicht weiter verfolgt. Zudem sei die Zweckbindungsfrist der Förderung des alten ZOB am 31. Dezember 2010 abgelaufen.

Den Hinweisen des Rechnungshofs werde zwischenzeitlich aber gefolgt und von der Förderung auf Basis des bisher vorliegenden Konzepts abgesehen.

- XI.3. Zu den vorgetragenen Argumenten ist grundsätzlich auf Folgendes hinzuweisen:

Das Land ist keineswegs verpflichtet, Investitionsvorhaben mit Zuwendungen zu unterstützen, sondern es hat abzuwägen, ob ein erhebliches Landesinteresse an dem mit der Förderung verfolgten Ziel besteht (§ 23 ThürLHO).

Die Entscheidung eines Aufgabenträgers, ein neues kommunales Verkehrsunternehmen mit entsprechend für die öffentliche Hand kostenintensiver Infrastruktur zu schaffen und dies als nicht rückgängig zu machende vollendete Tatsache zu deklarieren, ist förder technisch ohne Relevanz.

Insbesondere die Wiederaufnahme des entsprechenden Fördertatbestands ("Neubau von Betriebshöfen des ÖPNV") in die einschlägige Richtlinie ist hinsichtlich der als abgeschlossen geltenden Förderung nicht nachvollziehbar.

Die Notwendigkeit der Maßnahme ist für den Rechnungshof angesichts der aufgezeigten Alternativlösungen nicht ausreichend begründet (vgl. § 6 ThürLHO).

Bezüglich des Neubaus eines ÖPNV-Knotenpunkts mit ZOB hat der Rechnungshof mit den Trägern des Vorhabens (Stadtverwaltung und Landesentwicklungsgesellschaft) die beabsichtigten Planungen analysiert.

Er hat dabei festgestellt, dass die Verlagerung des Omnibusbahnhofs aus städtebaulichen Gründen zwar nachvollziehbar ist, über eine Planungsoptimierung und damit verbundene Verkleinerung des Leistungsumfangs jedoch Kosten eingespart werden können.

Die Träger des Vorhabens haben die Beratung des Rechnungshofs positiv aufgenommen, Einsparpotentiale i. H. v. mindestens 400 T€ aufgezeigt und sich zur Umsetzung der verkleinerten Lösung verpflichtet. Dementsprechend ist die Zuwendung um 300 T€ zu reduzieren.

## Bemerkungen zum Einzelplan 17

### **XII. Arbeitsweise der Lohnsteueraußenprüfung – "Am falschen Ende gespart!" (Kapitel 17 01)**

**Die Ausstattung der Lohnsteueraußenprüfungsstellen bei den Thüringer Finanzämtern mit veralteter Informationstechnik hat in den Jahren 2007 bis 2009 Steuereinnahmeausfälle von bis zu 1,6 Mio. € verursacht.**

XII.1. Die Lohnsteueraußenprüfungsstellen (LStAP-Stellen) haben die Aufgabe festzustellen, ob die von den Arbeitgebern für ihre Arbeitnehmer abzuführenden Lohn- und Annexsteuern<sup>60</sup> zutreffend berechnet wurden. Gegebenenfalls ergehen auf Grund von Prüfungsfeststellungen Steuerbescheide, mit denen zu niedrig berechnete Steuern nachgefordert werden.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2010 im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei 4 Finanzämtern die Arbeitsweise der LStAP-Stellen untersucht. Ein Prüfungsschwerpunkt war die Ausstattung der Stellen mit Informationstechnik (IT) sowie deren Nutzung durch die Prüfer.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Lohnsteuer-Außenprüfer der Thüringer Finanzämter zwar ausnahmslos mit Notebooks sowie der erforderlichen Prüfungssoftware ausgestattet sind. Bis zum Herbst des Jahres 2009 gab es jedoch beim Einsatz der seinerzeit ca. 5 Jahre alten Notebooks größere technische Probleme, vorwiegend im Zusammenhang mit der Installation notwendiger Updates von Prüfungssoftware. Die dadurch nach Aufzeichnungen der Thüringer Landesfinanzdirektion (LFD) landesweit insgesamt verursachten rd. 1.600 außerordentlichen Ausfalltage führten nach einer überschlägigen Berechnung der LFD zu einem Steuerausfall von insgesamt rd. 1,6 Mio. €.

---

<sup>60</sup> Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag.

Der Rechnungshof hat errechnet, dass die rd. 1.600 außerordentlichen Ausfalltage – bezogen auf ein Jahr – dem Ausfall von 7,8 Bediensteten entsprechen. Dafür sind rd. 250.000 € Personalausgaben anzusetzen. Die Kosten für neue Hardware hätten dagegen nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs nur rd. 90.000 € betragen.

Nachdem die LFD die Lohnsteuer-Außenprüfer im August und September 2009 mit neuen Notebooks ausgestattet hatte, waren die zuvor aufgetretenen technischen Probleme weitgehend beseitigt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, künftig zeitnah ausreichend Haushaltsmittel für die Anschaffung moderner und leistungsfähiger Hardware zur Verfügung zu stellen. Die eingesetzte Hardware sollte dabei mit den Weiterentwicklungen im Software-Bereich Schritt halten können.

- XII.2. Die LFD hat in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung erwidert, dass die durch die IT-Probleme verursachten Ausfalltage der Notebooks keinesfalls zu einem tatsächlichen Ausfall an Arbeitszeit und damit zu einem Steuerausfall geführt hätten. Die Lohnsteuer-Außenprüfer hätten die Ausfalltage prüfungsvorbereitenden und -begleitenden Tätigkeiten sowie dem Studium von Fachliteratur widmen können. Zudem seien in den Finanzämtern Austauschgeräte vorhanden, die ggf. hätten genutzt werden können. Auch habe der Rechnungshof nicht berücksichtigt, dass die Prüfer an den Ausfalltagen auch aus persönlichen Gründen gehindert gewesen sein könnten, die Notebooks zu nutzen. Darüber hinaus lasse die Anzahl der Ausfalltage keine Rückschlüsse auf die Steuereinnahmen zu, zumal sich das Mehrergebnis je Prüfer im Jahr 2009 trotz fast doppelt so vieler Ausfalltage gegenüber dem Vorjahr minimal erhöht habe. Schließlich sei festzustellen, dass auch nach Anschaffung der neuen Notebooks die Anzahl der Ausfalltage des Jahres 2010 bei insgesamt 454 und damit

in etwa auf dem Niveau von 2007 liege. Die neuen Geräte fielen damit genau so oft aus wie die im Jahr 2007 verwendeten älteren Geräte.

Im Ergebnis lasse sich damit die Angabe widerlegen, dass auf Grund der Verwendung älterer Geräte die Anzahl der Ausfalltage grundsätzlich höher und die Steuereinnahmen grundsätzlich geringer seien. "Trotzdem" werde "auch künftig darauf geachtet, die Prüfdienste unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Haushaltsvorgaben mit moderner und leistungsfähiger Hardware auszustatten".

Das Thüringer Finanzministerium hat sich zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags nicht geäußert.

XII.3. Die Stellungnahme der LFD zu den Prüfungstätigkeiten der Lohnsteuer-Außenprüfer an den hardwarebedingten Ausfalltagen überzeugt nicht. Sie hat ihre Ausführungen durchweg im Konjunktiv gehalten, aber zum tatsächlichen Geschehen keine konkreten Angaben gemacht. Die LFD hat insbesondere auch nicht erklärt, weshalb sie nunmehr von ihrer eigenen Darstellung der Steuerausfälle abrückt.

Der Rechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, dass die Verwaltung durch eine nicht zeitnahe Ausstattung der Lohnsteuer-Außenprüfer mit leistungsfähiger IT "am falschen Ende" gespart hat. Je nach Berechnungsmodus wäre eine adäquate Hardwareausstattung für rd. 5,5 v. H. des von der LFD selbst errechneten Betrags der entgangenen Steuereinnahmen bzw. für rd. 36 v. H. der Personalausgaben – denen keine entsprechenden Prüfungstätigkeiten gegenüberstanden – zu beschaffen gewesen.

Der Rechnungshof erwartet vom TFM, dass es die LStAP-Stellen künftig stets rechtzeitig mit moderner leistungsfähiger Informationstechnik ausstattet, um eine zeitnahe Einnahmeerhebung (§ 34 Abs. 1 ThürLHO) sicherstellen zu können.

### **XIII. Verwaltung von Beteiligungen (Kapitel 17 04)**

**Die seit Jahren erforderliche Überarbeitung der in den Jahren 1994 und 1996 erlassenen "Grundsätze für die Verwaltung von Beteiligungen des Freistaats Thüringen" und die "Hinweise für in Überwachungsorgane gewählte oder entsandte Personen" ist trotz mehrfacher Zusage des zuständigen Ministeriums bisher nicht vorgenommen worden.**

- XIII.1. Der Freistaat Thüringen darf sich als Gesellschafter an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts beteiligen, sofern ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt<sup>61</sup>.

Das Thüringer Finanzministerium (TFM) ist für den Erwerb, die Verwaltung und die Veräußerung von Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen und der Gewährträgerschaften an Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts des Freistaats ebenso zuständig wie für den Erlass von Richtlinien über die Verwaltung von Beteiligungen. Die Verwaltung der Beteiligungen und Gewährträgerschaften kann auch einem anderen Ressort übertragen werden.<sup>62</sup>

Im Rahmen dieser Zuständigkeit hatte das TFM als zuständige oberste Landesbehörde im Jahr 1994 die "Grundsätze für die Verwaltung von Beteiligungen des Freistaats Thüringen"<sup>63</sup> erlassen, die nach VV Nr. 5 zu § 65 ThürLHO zu beachten sind. Ergänzend hierzu hatte es im Jahr 1996 "Hinweise für die auf Veranlassung des Freistaats in Über-

<sup>61</sup> Vgl. §§ 53 und 54 HGrG, § 65 ff. ThürLHO und dazu erlassene Verwaltungsvorschriften.

<sup>62</sup> Beschluss der Thüringer Landesregierung über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerien nach Artikel 76 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 15. März 2010, GVBl. vom 30. März 2010, S. 74.

<sup>63</sup> ThürStAnz Nr. 39/1994, im Folgenden auch "Beteiligungshinweise" genannt.

wachungsorgane von Landesbeteiligungen gewählten oder entsandten Personen" (sog. Hinweise für AR-Mitglieder) in Kraft gesetzt. Der Bund sowie einige Länder hatten für ihre Unternehmen vergleichbare Regelungen getroffen.

Die Beteiligungshinweise sowie die Hinweise für AR-Mitglieder dienen den zuständigen Stellen und den in die Überwachungsorgane der Unternehmen entsandten Bediensteten als Arbeitsgrundlage. Sie enthalten u. a. Regelungen über Beteiligungsvoraussetzungen, Grundsätze des Verhaltens von Mitgliedern in den Überwachungsorganen und deren Mitwirkungspflichten sowie Vorgaben zur Prüfung der Unternehmen. Mit diesen Hinweisen wird das Ziel verfolgt, die Landesbeteiligungen nach einheitlichen Kriterien zu verwalten, deren Kontrolle zu erleichtern und eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Interessen des Landes über die Mandate zu sichern.

Seit dem Jahr 1994 sind wesentliche Veränderungen in den einschlägigen Gesetzen des Handels- und Gesellschaftsrechts vorgenommen worden, die das Zusammenwirken zwischen den Organen von Unternehmen verbessern sollen.

Die o. g. Beteiligungshinweise sowie die Hinweise für AR-Mitglieder gelten seit ihrem Erlass im Jahr 1994 bzw. 1996 für Thüringen in unveränderter Form. Der Bund hatte bereits im Jahr 2001 eine Neufassung seiner Hinweise für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen beschlossen. Diese Grundsätze hatte der Rechnungshof im Jahr 2002<sup>64</sup> zum Anlass genommen, dem TFM eine Überarbeitung und Aktualisierung der vorhandenen Vorschriften dringend zu empfehlen.

Seither hatte der Rechnungshof im Rahmen von Prüfungen oftmals Mängel bei der Verwaltung der Beteiligungen und Unzulänglichkeiten

---

<sup>64</sup> Schreiben des TRH vom 29. Januar 2002 (Az. III 3-01 04 17-07).

bei der Arbeit der Aufsichtsorgane festgestellt. Mehrfach hatte er die Aktualisierung der Beteiligungshinweise unter Berücksichtigung inzwischen in Kraft gesetzter Rechtsvorschriften gefordert und gebeten, einen Zeitpunkt hierfür mitzuteilen. Das TFM hatte wiederholt, letztmalig in seinem Schreiben an den Rechnungshof vom Mai 2009, die Überarbeitung der Hinweise zugesagt. Diese stehen jedoch bis heute aus; Gründe für die Verzögerung nannte das TFM bisher nicht.

XIII.2. In seiner Stellungnahme zu diesem Beitrag hat das TFM mitgeteilt, dass es die Überarbeitung der Beteiligungshinweise nunmehr für nicht mehr notwendig erachte, sondern beabsichtige, diese aufzuheben. Die Beteiligungshinweise würden lediglich einige spezifische gesellschaftsrechtliche und haushaltsrechtliche Aspekte zum Zeitpunkt des Erlasses aufgreifen und müssten laufend an die Rechtslage und Rechtsprechung angepasst werden. Da sich diese vorrangig an das TFM richten würden, sehe es hierin keinen zusätzlichen Nutzen und verzichte aus arbeitsökonomischen Gründen auf den Erlass kodifizierter Regelwerke. Es sei der Überzeugung, der Erlass und die Aktualisierung der Beteiligungshinweise würden ins Leere gehen, wenn die vertraglichen Unterlagen der Gesellschaften durch die handelnden Personen und Unternehmen nicht laufend an die Rechtsentwicklung angepasst würden. Seine vordringliche Aufgabe sehe es darin, unter Beachtung der Grundsätze für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit darauf hinzuwirken.

Die Gesellschafterinteressen des Freistaats würden durch das TFM zentral wahrgenommen, daher seien aus dem Erlass von Verwaltungsvorschriften keine Effizienzgewinne zu erwarten. Auch seien gegenwärtig keine generellen Probleme, Regelungsbedürfnisse oder strukturelle Schwierigkeiten bei der laufenden Beteiligungsverwaltung festzustellen, denen mit dem Erlass von derartigen allgemeinen Verwaltungshinweisen begegnet werden könnte. Die in Abstimmung zwi-

schen dem TFM und den Fachressorts dual organisierte laufende Beteiligungsverwaltung habe sich im Freistaat bewährt. Die fachpolitische Steuerung und Einhaltung haushaltswirtschaftlicher Vorgaben der Unternehmen obliege den Fachressorts, die in der Regel den Aufsichtsratsvorsitzenden stellen würden. Das TFM nehme die Gesellschafterrechte wahr und überwache die finanziellen Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf den Landeshaushalt. Darüber hinaus komme es den Unterrichtungspflichten gegenüber dem Thüringer Landtag und dem Rechnungshof nach. Es bearbeite grundsätzliche gesellschaftsrechtliche Fragen und sei für die grundsätzlichen Dispositionen über die einzelnen Beteiligungen sowie statistische Berichtspflichten zuständig. Diese derzeitige Funktionsverteilung sei sachgerecht und effizient. Nur auf diese Weise gelinge es, grundlegende Steuerungs- und Kontrolldefizite bei den Beteiligungen des Freistaats zu vermeiden.

Im Übrigen verfüge der Freistaat Thüringen über kein mit dem Bund oder anderen Flächenländern vergleichbares, aber überschaubares Beteiligungsportfolio. Durch kontinuierliche Reduzierung des Beteiligungsbestands in den letzten Jahren sei lediglich noch in 12 Fällen eine Landesbeteiligung von mehr als 50 v. H. der Geschäftsanteile zu verzeichnen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Unternehmensgrößen und landespolitischen Bedeutung sowie der wahrzunehmenden Geschäftsaufgaben seien an die Gesellschaften jeweils andere Anforderungen zu stellen. Nachteile oder Informationsdefizite, die über bundesgesetzliche Regelungen hinausgehende Verwaltungsvorschriften gebieten würden, seien nicht erkennbar.

Soweit das TFM aufgrund geänderter Sach- oder Rechtslage zukünftig zu einer anderen Auffassung gelangen sollte, würde es den TRH in angemessener Weise in den Entscheidungsprozess einbinden.

XIII.3. Die Ausführungen des TFM überzeugen den Rechnungshof nicht von der Entbehrlichkeit der Beteiligungshinweise. Im Gegensatz zum TFM betrachtet der Rechnungshof die Beteiligungshinweise nicht nur als Verwaltungsvorschriften, die gegenüber den Handelnden in der Verwaltung stets eine entsprechende Bindungswirkung entfalten. Sie enthalten vielmehr darüber hinaus die Erwartungen der Landesregierung sowohl an die Verwaltung als auch an die von ihr in die Überwachungsorgane entsandten Personen, die sie an eine gute Führung der Landesbeteiligungen, eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Interessen des Freistaats und an eine gewissenhafte Kontrolle der Unternehmen stellt. Da diese nicht in einem Über-/Unterordnungsverhältnis vorzuschreiben sind, geben die Grundsätze entsprechende Hinweise, die bereits bei einer beabsichtigten Gründung über die fachliche sowie haushaltswirtschaftliche Führung bis hin zu einer ggf. notwendigen Auflösung der Unternehmen beachtet werden sollen und empfehlen Verhaltensweisen. Gerade die vom TFM angeführte Mitwirkung der Fachressorts bei der Beteiligungsverwaltung erfordert ein einheitliches, verbindliches, umfassend erläuterndes und aktuelles Regelwerk. Es ist nicht ausgeschlossen, dass im Hinblick auf eine weitere Konsolidierung des Landeshaushalts verstärkt die Auslagerung von Aufgaben in den Fokus rücken könnte, wie z. B. die beabsichtigte Errichtung der Landesforstanstalt. Daher empfiehlt der Rechnungshof, die Beteiligungshinweise auch bei unternehmensähnlichen Ausgliederungen von Verwaltungsaufgaben für "entsprechend" verbindlich zu erklären.

Der Rechnungshof hält nach wie vor die Überarbeitung der Beteiligungshinweise und der Hinweise für Mitglieder in Überwachungsorganen für dringend geboten. Sofern das TFM auf den Erlass von Regelwerken aus arbeitsökonomischen Gründen verzichtet, empfiehlt der Rechnungshof, die Beteiligungshinweise des Bundes anzuwenden. Ferner erscheint eine zügige Aktualisierung der Hinweise – ggf. er-

gänzt um einen Kodex guter Unternehmensführung für die öffentlichen Unternehmen (Public Corporate Governance Kodex) – vor dem Hintergrund des notwendigen Konsolidierungskurses des Freistaats mehr denn je geboten.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Sonderbericht des Thüringer Rechnungshofs an den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung nach § 99 ThürLHO vom 6. Oktober 2010, Tn. 4.1.3 und 4.2.1 Nr. 7.

#### **XIV. Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock (Kapitel 17 20)**

**Die Bewilligung von Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock erfolgte zu großzügig. Das Thüringer Innenministerium hat eine Haushaltskonsolidierung der kommunalen Gebietskörperschaften nicht nachdrücklich eingefordert.**

- XIV.1. Das Land stellt den Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung. Bestandteil der veranschlagten Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs sind die Finanzhilfen aus dem sogenannten Landesausgleichsstock. Diese Mittel sind dazu bestimmt, der "außergewöhnlichen Lage" – in der Regel eine finanzielle Notlage<sup>66</sup> – oder den "besonderen Aufgaben" einer kommunalen Gebietskörperschaft im Einzelfall Rechnung zu tragen.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2010 die Zuweisungen an kommunale Gebietskörperschaften aus Mitteln des Landesausgleichsstocks (Bedarfszuweisungen) geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2006 bis 2008. In den geprüften Haushaltsjahren waren jeweils rd. 18,7 Mio. € im Landesausgleichsstock veranschlagt.

Voraussetzung für die Bewilligung einer Bedarfzuweisung ist, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewahrt wird.<sup>67</sup> Im Einzelnen ist die Gewährung von Bedarfszuweisungen in Verwaltungsvorschriften<sup>68</sup> geregelt.

---

<sup>66</sup> Nach den Bestimmungen der anzuwendenden Verwaltungsvorschriften ist eine "außergewöhnliche Lage" in der Regel gegeben bei Fehlbeträgen des Verwaltungshaushalts, bei fehlenden Eigenmitteln zur Durchführung von notwendigen Investitionsmaßnahmen sowie bei Liquiditätsengpässen.

<sup>67</sup> § 27 Abs. 3 Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG).

<sup>68</sup> Verwaltungsvorschriften über die Gewährung von Bedarfszuweisungen nach § 24 ThürFAG vom 15. Januar 1998 (ThürStAnz. Nr. 8/1998 S. 326 - 347), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 18. März 2002 (ThürStAnz Nr. 11/2002 S. 847 - 848).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Thüringer Innenministerium (TIM) mehreren Gemeinden – teilweise über mehrere Jahre hinweg – Bedarfszuweisungen aufgrund deren finanzieller Notlage bewilligt hat. Ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept (HSK), in dem die Kommune ihre Konsolidierungsbemühungen zur Wiederherstellung der "dauernden Leistungsfähigkeit" darstellt, lag allerdings nicht vor.

So war zum Beispiel im Jahr 2007 einer Gemeinde, der bereits über Jahre hinweg Bedarfszuweisungen gewährt worden waren<sup>69</sup>, eine weitere Bedarfszuweisung (zur Deckung eines Fehlbetrags im Verwaltungshaushalt) i. H v. rund 331 T€ bewilligt worden. Deren Auszahlung hatte das TIM zwar von der Vorlage eines genehmigungsfähigen HSK abhängig gemacht, dann jedoch die Bewilligungssumme ausgereicht, obwohl das von der Gemeinde vorgelegte HSK nicht den zu stellenden Anforderungen genügte. Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde hatte das HSK wider besseres Wissen genehmigt, damit der Forderung des Bewilligungsbescheids der Form nach Genüge getan war.

Der Rechnungshof hat dem TIM vorgeworfen, mit der Gewährung der beanstandeten Bedarfszuweisung gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen zu haben. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass eine Bedarfszuweisung nur dann bewilligt werden darf, wenn eine kommunale Gebietskörperschaft im Fall einer finanziellen Notlage ernsthafte Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung unternimmt. Dieses Bemühen ist durch ein genehmigungsfähiges HSK nachzuweisen.

Der Rechnungshof hat gefordert, Bedarfszuweisungen künftig nur denjenigen kommunalen Gebietskörperschaften zu gewähren, die mit

---

<sup>69</sup> Im Zeitraum von 2000 bis 2009 betragen die der rund 700 Einwohner zählenden Gemeinde gewährten Bedarfszuweisungen insgesamt rd. 2 Mio. €.

einem ordnungsgemäßen HSK ihr ernsthaftes Bemühen um eine Haushaltskonsolidierung nachweisen können.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof in den geprüften Fällen wiederholt eine mangelnde Sorgfalt der Bewilligungsbehörde bei der Antragsprüfung festgestellt.

So hatte das TIM u. a. einer Gemeinde im Jahr 2008 eine Bedarfszuweisung (für defizitäre Gemeinden zur Durchführung von Investitionsmaßnahmen) i. H. v. rund 53 T€ bewilligt, obwohl keine "finanzielle Notlage" im Sinne der Verwaltungsvorschriften gegeben war. Die auf den Haushaltsplandaten 2008 basierende "Übersicht über die Berechnung der dauernden Leistungsfähigkeit" der Kommune hatte einen Überschuss i. H. v. rund 87 T€ ausgewiesen.<sup>70</sup>

Der Rechnungshof hat ein sorgfältigeres Vorgehen bei der Prüfung der Anträge angemahnt. Außerdem sollte die Rückforderung der gewährten Bedarfszuweisung geprüft werden.

- XIV.2. Das TIM hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung den Ausführungen des Rechnungshofs zur Notwendigkeit eines HSK grundsätzlich zugestimmt. In der Praxis bestehe es jedoch dann nicht auf der Vorlage eines genehmigungsfähigen HSK, wenn die Gemeinde "aus eigener Kraft unter keinen Umständen in absehbarer Zeit die dauernde Leistungsfähigkeit" sicherstellen könne. Vom nunmehr zuständigen TFM sei im Rahmen der neu zu fassenden Verwaltungsvorschriften zu entscheiden, wie in derartigen Fällen verfahren werden solle.

Den Vorwurf der mangelnden Sorgfalt bei der Antragsprüfung hat das TIM zurückgewiesen. Man dürfe nicht die Nutzung von Ermessensspielräumen mit mangelnder Sorgfalt verwechseln. Im erwähnten Bei-

---

<sup>70</sup> Erwähnt sei, dass der Haushalt 2008 der Gemeinde im Rechnungsergebnis tatsächlich mit einem Überschuss in Höhe von 349.655 € abgeschlossen wurde.

spielsfall habe der in der Haushaltssatzung für das Jahr 2008 ausgewiesene Überschuss die tatsächliche Haushaltslage nur unzureichend beschrieben. Es sei bekannt gewesen, dass die Gemeinde aufgrund der von ihr abgeschlossenen Zinsderivatgeschäfte in absehbarer Zeit Verluste erwirtschaften würde. In einem "Vermerk" habe die Gemeinde einen Fehlbetrag i. H. v. rund 226 T€ prognostiziert. Formal möge die Betrachtungsweise des TRH zunächst zutreffend sein. Allerdings würde mit der Rückforderung der Bedarfszuweisung die Sachlage nur unzureichend berücksichtigt. Tatsächlich habe sich die Haushaltslage der Gemeinde in den Jahren 2009 und 2010 dramatisch verschlechtert.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags hat das TIM zu dem in Rede stehenden Sachverhalt erläutert, dass in der Haushaltssatzung zu veranschlagende Zinsausgaben für Derivatgeschäfte aufgrund einer von der Gemeinde eingereichten Klage nicht in voller Höhe etatisiert worden waren. Hätte man die Ausgaben für Derivatzinsen in voller Höhe in den Haushalt 2008 eingestellt, so wäre ein Fehlbetrag i. H. v. 226 T€ entstanden, der die Bewilligung der Bedarfszuweisung in jedem Fall gerechtfertigt hätte.

- XIV.3. Der Einlassung des TIM, es habe in der Praxis dann nicht auf der Vorlage eines genehmigungsfähigen HSK bestanden, wenn die Gemeinde aus eigener Kraft unter keinen Umständen in absehbarer Zeit die dauernde Leistungsfähigkeit sicherstellen konnte, vermag der Rechnungshof nicht zu folgen. So hatte im Beispielsfall die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde in ihrer rechtsaufsichtlichen Würdigung des vorgelegten HSK der Gemeinde vorgeworfen, "permanent über ihre Verhältnisse" zu leben und ihr aufgegeben, alle ihre Aufgaben dahingehend einer kritischen Überprüfung zu unterziehen, ob sie wirtschaftlicher erledigt werden können oder ob sogar auf manches verzichtet werden könne und müsse. Diesem Auftrag hätte die Gemeinde durch-

aus nachkommen können und den von ihr zu beschreitenden Weg einer Haushaltskonsolidierung aufzeigen müssen.

Das Land leistet einer mangelhaften Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände Vorschub, wenn es diesen – wie geschehen – über Jahre hinweg Bedarfszuweisungen gewährt, obwohl eine Haushaltskonsolidierung nicht in ausreichendem Maß angestrebt wird.

Der Rechnungshof bekräftigt daher seine Forderung, Bedarfszuweisungen künftig nur denjenigen kommunalen Gebietskörperschaften zu gewähren, die mit einem ordnungsgemäßen HSK ihr ernsthaftes Bemühen um eine Haushaltskonsolidierung nachweisen können.

Im Übrigen mahnt der Rechnungshof nach wie vor eine größere Sorgfalt bei der Prüfung der Anträge auf Gewährung einer Bedarfszuweisung an. Im geschilderten Beispielsfall war aus den der Bewilligungsbehörde vorliegenden Unterlagen ersichtlich, dass der Haushalt 2008 der antragstellenden Gemeinde voraussichtlich mit einem Überschuss abschließen wird. Bei sorgfältiger Prüfung der Unterlagen wäre erkennbar gewesen, dass die in dem "Vermerk" der Gemeinde niedergelegte, einen Fehlbetrag i. H. v. rund 226 T€ erwartende Prognose auf nicht stimmigen Angaben beruhte. Tatsache bleibt, dass der Gemeindehaushalt 2008 sowohl nach den Planansätzen als auch im Jahresabschluss einen Überschuss aufwies. Die Voraussetzungen für die Gewährung einer Bedarfszuweisung waren im Jahr 2008 damit nicht gegeben. "Ermessensspielräume", die es gestatten, einer solventen Gemeinde aus dem Landesausgleichsstock Mittel zu gewähren, vermag der Rechnungshof nicht zu erkennen.

Auch der Hinweis des TIM auf die von der Gemeinde wegen ihrer Zinsderivatgeschäfte eingereichte Klage und die damit verbundene Ungewissheit über eventuell anfallende Zinsausgaben entlasten das TIM nicht. Die von der Gemeinde abgeschlossenen Zinsderivatge-

schäfte hätten für das TIM Anlass sein müssen, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommune einer besonders kritischen Prüfung zu unterziehen. Stattdessen gewährte das TIM der Gemeinde voraussehlend eine Bedarfszuweisung im Hinblick auf eine etwaige, für die künftigen Haushaltsjahre zu erwartende finanzielle Notlage. Dies war zum damaligen Zeitpunkt noch eine rein spekulative Annahme über den Ausgang des Gerichtsverfahrens.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Gewährung der Bedarfszuweisung zu Unrecht erfolgte. Im Rahmen der Prüfung der Rückforderung der gewährten Bedarfszuweisung kann dann allerdings auch der Vertrauensschutz und die derzeitige wirtschaftliche Situation der Gemeinde berücksichtigt werden.

## **C. Sonstige Prüfungs- und Beratungstätigkeit**

### **I. Staatliche Doppik oder Erweiterte Kameralistik – eine Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens allein ist noch kein Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts.**

Eine Projektgruppe des TFM befasste sich in den letzten Jahren mit der zukünftigen Ausgestaltung des öffentlichen Rechnungswesens sowie mit der weiteren fachlichen und finanzpolitischen Steuerung des öffentlichen Haushalts in Thüringen. Sie empfahl, die Erweiterte Kameralistik schrittweise in der Landesverwaltung einzuführen. Das entsprechende Grundsatzpapier der Projektgruppe war Gegenstand einer Ressortabstimmung, in die auch der Rechnungshof einbezogen wurde. Das TFM bat den Rechnungshof zudem, seine Erfahrungen und Erkenntnisse zur Thematik in das weitere Verfahren einzubringen.

In seiner Stellungnahme hat der Rechnungshof die Bestrebungen grundsätzlich begrüßt, das traditionelle öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen der (einfachen) Kameralistik reformieren zu wollen. Nach seiner Ansicht erfüllt dieses Rechnungssystem die Transparenz- und Informationsanforderungen, die mit der Steuerung und Überwachung der heutigen komplexen Verwaltungsprozesse verbunden sind, nicht mehr in vollem Umfang.

Der Rechnungshof hat u. a. befürwortet, dass mit der geplanten Umstellung das Rechnungssystem um betriebswirtschaftliche (Steuerungs-)Instrumente (z. B. durch Aufbau eines alle Leistungsbereiche umfassenden Controllings) erweitert und ergänzt wird. Er hat weiter darauf hingewiesen, den Aspekt einer "output-orientierten", also ziel- und ergebnisorientierten Haushalts- und Wirtschaftsführung angemessen zu berücksichtigen.

Dadurch kann mittelfristig das Budgetrecht des Parlaments wirkungsvoll unterstützt und die Budgetkontrolle – je nach Ausgestaltung – erweitert werden. Daher soll auch der Thüringer Landtag frühzeitig und in geeigneter Form in den Entscheidungsprozess eingebunden werden.

Der Rechnungshof hat es zudem für unabdingbar gehalten, zunächst die Wirtschaftlichkeit beider Alternativen (Erweiterte Kameralistik und Staatliche Doppik) nach § 7 ThürLHO zu untersuchen. Er hat aber auch an die finanzwirtschaftlichen Herausforderungen zur Konsolidierung der Landesfinanzen erinnert, deren Bewältigung in den nächsten Jahren absolute Priorität genießen muss. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof empfohlen zu prüfen, inwieweit das geplante Projekt zur Modernisierung des Thüringer Haushalts- und Rechnungswesens mit der geplanten Konsolidierungsstrategie vereinbar ist. Insbesondere ist eine inhaltliche, administrative und zeitliche Überforderung der Landesverwaltung zu vermeiden. In Hessen etwa hat die Umstellung auf die Staatliche Doppik rund 17 Jahre gedauert und die Umsetzung der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen in Thüringen sollte nicht durch eine gleichzeitige Modernisierung des Thüringer Haushalts- und Rechnungswesens verzögert werden. Hinzu kommt, dass auch internationale Entwicklungen zur Harmonisierung der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor (z. B. International Public Accounting Standards – IPSAS) zu beachten sind.

## **II. Gemeinsame Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk (MDR)**

### **II.1 Allgemeines**

Die Rechnungshöfe der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen prüfen gemäß § 35 Abs. 1 des Staatsvertrags über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR-StV) vom 30. Mai 1991 die Wirtschaftsführung des MDR gemeinsam. Das Ergebnis der Prüfungen teilen sie ausschließlich dem Verwaltungsrat, dem Intendanten und den Ministerpräsidenten der Länder mit (§ 35 Abs. 2 Satz 1 MDR-StV). Die Ministerpräsidenten unterrichten die Landtage über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Rechnungshöfe (§ 35 Abs. 2 Satz 2 MDR-StV), die als Landtagsdrucksache veröffentlicht werden. Darüber hinaus unterrichten die Rechnungshöfe die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) über die Ergebnisse der Prüfungen beim MDR einschließlich seiner Beteiligungsunternehmen (§ 14 Abs. 4 Rundfunkstaatsvertrag – RStV).

Die Rechnungshöfe prüfen darüber hinaus die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des Privatrechts, an denen der MDR unmittelbar, mittelbar, auch zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, mit Mehrheit beteiligt ist und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfungen durch die Rechnungshöfe vorsieht. Der MDR ist dabei verpflichtet, für die Aufnahme der erforderlichen Regelungen in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung des Unternehmens zu sorgen (vgl. § 16 c Abs. 3 RStV).

Im Übrigen haben die Rechnungshöfe und der MDR die Vereinbarung über die Prüfung von Beteiligungsunternehmen vom 5. Februar 2002 einvernehmlich aufgehoben. Es besteht aber Einvernehmen, dass bei Prüfung von Beteiligungen des MDR die Vorschriften von §§ 89, 90, 92 bis 96, 98 und 102 SÄHO entsprechend anzuwenden sind.

Für die gemeinsamen Prüfungen wechselt die Federführung im 2-Jahres-Rhythmus. Bis zum Ende des Jahres 2011 ist der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt federführend.

## **II.2 Aktuelle Prüfungen beim MDR**

### **• Vergleichende Prüfung der Landesfunkhäuser, Teil II**

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt hat in Abstimmung mit den Rechnungshöfen Sachsens und Thüringens schwerpunktmäßig die Aufwendungen der Landesfunkhäuser des MDR für die Produktionen der regionalen Landesmagazine des Wirtschaftsjahres 2008 geprüft und eine vergleichende Betrachtung der Programmleistungen, der Organisationsstrukturen sowie der Budgets der Landesfunkhäuser vorgenommen. Zur Prüfungsmitteilung vom 10. Dezember 2010 hat der MDR am 15. Februar 2011 sowie am 31. März 2011 schriftlich Stellung genommen. Die wesentlichen Ergebnisse wurden in Thüringen als Drucksache 5/2941 vom 10. Juni 2011 veröffentlicht.

### **• Prüfung der Übernahme von Bürgschaften durch den MDR**

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt prüft im Namen der Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer die vom MDR und seiner Unternehmensholding DREFA Media Holding GmbH in den Jahren 2000 bis 2008 übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Schwerpunkte der Prüfung sind die Bürgschaftsvoraussetzungen, die Bürgschaftsentscheidungen (Risikobewertung) sowie die Bürgschaftskonditionen. Derzeit wird die Prüfungsmitteilung erstellt.

### **• Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR, Teil II**

Der Sächsische Rechnungshof prüft im Namen der drei Rechnungshöfe die Umsetzung der Forderungen der Rechnungshöfe aus der ersten

Prüfung<sup>71</sup> sowie die Auswirkungen der Finanzmarktkrise und den Abbau stiller Reserven. Der Prüfungszeitraum umfasst die Jahre 2006 bis 2010, wobei die Jahre 2008 bis 2010 im Mittelpunkt der Betrachtung stehen sollen.

- **Prüfung der MDR-Werbung GmbH**

Die Rechnungshöfe haben gemeinsam unter Federführung des Sächsischen Rechnungshofs die 100%ige Tochtergesellschaft des MDR geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren neben dem Geschäftsgegenstand und der wirtschaftlichen Lage der MDR-Werbung GmbH der Leistungsaustausch mit dem und Gewinnausschüttungen an den MDR. Der Entwurf der Prüfungsmitteilung wurde am 14. Februar 2011 an die MDR-Werbung GmbH und den MDR übermittelt.

- **Prüfung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements des MDR**

Der Sächsische Rechnungshof hat in Abstimmung mit dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt sowie dem Thüringer Rechnungshof den Kernbereich des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements des MDR geprüft.

Schwerpunkte der Prüfung waren das technische und das kaufmännische Gebäudemanagement und deren Organisation, die Planung und Durchführung der Baumaßnahme "Umbau MDR Sputnik", der Abschluss von Mietverträgen – insbesondere mit Tochtergesellschaften – sowie der Verkauf einer Liegenschaft Halle, Waisenhausring/Große Brauhausstraße.

Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung wurden als Landtags-Drucksache 5/1388 vom 20. August 2010 veröffentlicht.

---

<sup>71</sup> Vgl. LT-Drucksache 4/5137 vom 24. April 2009.

### III. **Überführung der Thüringer Landesforstverwaltung in eine Anstalt öffentlichen Rechts (Einzelplan 09)**

Die Thüringer Landesregierung hat im August 2010 beschlossen, die Landesforstverwaltung in eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) zu überführen. Dem Kabinett lag dazu eine Entscheidungsvorlage einer Arbeitsgruppe "Forststruktur" vor, die die Rahmenbedingungen der Thüringer Landesforstverwaltung sowie bestimmte Problemlagen beschrieb. Ausgehend von dieser Ist-Analyse hatte die Arbeitsgruppe eine Zielmatrix für eine als erforderlich angesehene Reorganisation der Forstverwaltung erarbeitet. Anhand der Zielmatrix hatte sie schließlich verschiedene Handlungsoptionen<sup>72</sup> mittels einer Nutzwertanalyse bewertet. Im Ergebnis der Analyse hatte die Arbeitsgruppe dem Kabinett folgende zwei grundsätzliche Handlungsoptionen empfohlen:

1. Beibehaltung der bisherigen Rechtsform als Verwaltung mit Regiebetrieb oder
2. Rechtsformwechsel der Landesforstverwaltung in eine AöR.

Das Kabinett stimmte der zweiten Handlungsoption u. a. mit der Maßgabe zu, dass "eine deutliche Senkung des Zuschussbedarfs bis 2016" zu erreichen sei.

Der Rechnungshof hat die Entscheidungsvorlage eingehend untersucht und dabei festgestellt:

- Die "Beibehaltung des Gemeinschaftsforstamtes" wurde als Ziel formuliert und in die Zielmatrix aufgenommen; die Beibehaltung einer Organisationsform ist bei derartigen Alternativenprüfungen jedoch eine Restriktion und kein Ziel. Diese Restriktion zeichnete die spätere Entscheidung stark vor und schloss alternative Modelle

---

<sup>72</sup> Alternative Rechtsformen einer Landesforstverwaltung im Vergleich zum *status quo* des Regiebetriebs.

- wie die einer Trennung hoheitlicher und betrieblicher Aufgaben in verschiedenen Organisationen – von vornherein aus.
- Zudem enthielt die Zielmatrix mehrfach inhaltsgleiche Ziele; in der Bewertung erhielten diese daher ein stärkeres Gewicht als 1-fach enthaltene Ziele und begünstigten somit im Ergebnis der Nutzwertanalyse beispielsweise die Rechtsform AöR gegenüber der Alternative "Betrieb nach § 26 ThürLHO".
  - Schließlich fehlte es an einer Risikobewertung für die vorgeschlagene Option der Gründung einer AöR – beispielsweise für den Fall des Nichteintretens von unterstellten Annahmen wie hinsichtlich der kalkulierten Effizienzgewinne.

Diese beispielhaft genannten methodischen Fehler schränkten aus Sicht des Rechnungshofs die Ergebnisoffenheit und die Eignung der Alternativenprüfung für die künftige Ausgestaltung der Landesforstverwaltung unangemessen ein. Insofern genügte die Entscheidungsgrundlage für den Kabinettsbeschluss nicht den Ansprüchen der Thüringer Landeshaushaltsordnung (§ 7 Abs. 3 und 5) an eine "Wirtschaftlichkeitsuntersuchung" für das geplante Vorhaben.

Unabhängig von den festgestellten Fehlern hat der Rechnungshof anerkannt, dass sich durch die beabsichtigte Überführung der Landesforstverwaltung in eine Anstalt öffentlichen Rechts erhebliche Potenziale zur Steigerung der Effizienz erschließen lassen. Zur Sicherung dieser Potenziale hat er den Überführungsprozess hinsichtlich der strategischen Zielsetzung, der Kalkulation von Effizienzpotenzialen und den Möglichkeiten einer begleitenden Erfolgskontrolle beratend begleitet.

Im Ergebnis der Beratungen mit dem Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz ist die strategische Zielausrichtung des Rechtsformwechsels deutlicher gefasst worden;

darüber hinaus haben sich die Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einer künftigen AöR verbessert. Schließlich ist eine Basis für eine begleitende Erfolgskontrolle durch den Rechnungshof für die künftige Tätigkeit der AöR gelegt worden.

Der Rechnungshof vertritt vor dem Hintergrund dieser Beratungstätigkeit die Auffassung, dass der künftigen Anstalt durch eine entsprechende Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen (Errichtungsgesetz; Satzung) weitestgehende eigenständige Handlungsoptionen eröffnet werden sollten, um die Potenziale zur Effizienzsteigerung wirksam werden zu lassen.

Der Rechnungshof hebt angesichts der Feststellungen das Erfordernis einer umfassenden und rechtzeitigen Unterrichtung bei finanzwirksamen Vorgängen hervor und verweist diesbezüglich auf seinen Jahresbericht 2008 (S. 87 ff.). Die Qualität der Fehler in dem hier thematisierten Verfahren legt nahe, dass eine Unterrichtung bei Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Tragweite sogar vor der 1. Kabinettsbefassung geboten sein kann, um möglichen Fehlentwicklungen rechtzeitig begegnen zu können. Eine frühere Unterrichtung und kooperative Einbindung des Rechnungshofs ist umso bedeutender, als der Freistaat künftig aufgrund des Konsolidierungsbedarfs<sup>73</sup> verstärkt weitreichende finanzwirksame Maßnahmen treffen muss.

---

<sup>73</sup> Siehe hierzu auch: Sonderbericht des Rechnungshofs an den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung zur Konsolidierung des Thüringer Landeshaushalts vom 6. Oktober 2010.

**IV. Konjunkturpaket II – Prüfung der Verwendung von Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz) (Kapitel 17 02)**

Der Thüringer Rechnungshof prüft die Verwendung von Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG) im Rahmen des Konjunkturpakets II. Dieses Investitionsprogramm für Länder und Kommunen umfasst Finanzhilfen des Bundes in einem Umfang von rd. 10 Mrd. €. Auf Thüringen entfallen rd. 318 Mio. € Finanzhilfen. Gemeinsam mit dem Mitleistungsanteil stehen damit für Investitionen in Thüringen 424 Mio. € zur Verfügung. Das Programm läuft bis Ende des Jahres 2011. Der Rechnungshof führt die Prüfung Programm begleitend, wie in seinem Jahresbericht 2010 beschrieben, durch.

Für den Teil I ist eine querschnittliche Prüfung nach Maßgabe des ThürPrBG bei Thüringer Kommunen sowie nach § 88 ThürLHO beim Thüringer Innenministerium durchgeführt worden. In die Querschnittsprüfung waren rd. 580 Baumaßnahmen stichprobenartig einbezogen. Die betreffenden Kommunen wurden so ausgewählt, dass ein repräsentativer Überblick gegeben ist. Das Gesamtinvestitionsvolumen der geprüften Gebietskörperschaften umfasst rd. 123 Mio. €, davon rd. 87 Mio. € Finanzhilfen des Bundes.

Die Feststellungen der Prüfung setzen sich hauptsächlich mit der strategischen Gestaltung des kommunalbezogenen Investitionsprogramms, der Verfahrensabwicklung sowie dem Antrags- und Bewilligungsverfahren auseinander. Die Prüfungsmitteilung für den Teil I der Prüfung wurde dem Thüringer Innenministerium (TIM) zur Stellungnahme übersandt. Die Prüfung Teil I wurde im Juni 2011 für abgeschlossen erklärt.

Der Rechnungshof hatte folgende Programmschwerpunkte in seine Prüfung einbezogen und dazu festgestellt:

### **Programmgestaltung**

- Die Finanzhilfen sollen nach ZuInvG zu mindestens 70 v. H. für Investitionen in Kommunen eingesetzt werden (kommunalbezogener Programmteil). Die Thüringer Landesregierung setzte den kommunalbezogenen Anteil der Bundesmittel auf 80 v. H. fest, 20 v. H. fließen in Maßnahmen des Landes. Der Freistaat teilte den Kommunen 10 v. H. mehr Finanzhilfen zu, als nach ZuInvG gefordert war und ermöglichte den Kommunen damit höhere Investitionen.
- Die Finanzhilfen des Bundes betragen bis zu 75 v. H. der Kosten, Land und Kommunen haben einen eigenen Finanzierungsanteil von mindestens 25 v. H. zu leisten. Zum Zeitpunkt der Prüfung betrug der Ist-Anteil der Finanzhilfen des Bundes am Investitionsvolumen in Thüringen 69 v. H. Der gesetzlich geforderte Eigenanteil von Land und Kommunen war damit erreicht. In Verbindung mit den geförderten Investitionen wurden zusätzliche – nicht geförderte – Investitionen getätigt.
- Nach ZuInvG haben die Länder dafür zu sorgen, dass auch finanzschwache Gemeinden Zugang zu den Finanzhilfen erhalten. Daher stellte der Freistaat finanzschwachen Kommunen zusätzlich 13 Mio. € Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock zur Verfügung. Damit wurde der Komplementäranteil an den Kosten für finanzschwache Gemeinden auf bis zu 5 v. H. gesenkt. Außerdem konnten Kommunen, die ihren Eigenanteil nicht rechtzeitig aufbringen konnten, aber die Voraussetzungen für Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock nicht erfüllten, rückzahlbare Überbrückungshilfen erhalten. Schließlich finanzierte der Freistaat den

Komplementäranteil für Investitionen an Krankenhäusern in den Kommunen mit 6,3 Mio. €.

- Der Bund gewährt die Finanzhilfen gemäß ZuInvG trägerneutral. Um auch die freien Träger am Investitionsprogramm zu beteiligen, übernimmt der Freistaat anteilig den Komplementäranteil für deren Investitionen in Schulen und Kindertagesstätten von insgesamt 16,3 Mio. €.

Der Freistaat hat damit die Rahmenbedingungen erfüllt, um das Investitionsprogramm gemäß den gesetzlichen Vorgaben umzusetzen.

### **Programmdurchführung**

- Die Federführung für die Abwicklung des gesamten Investitionsprogramms liegt beim Thüringer Finanzministerium. Das Investitionsprogramm der Gemeinden und Landkreise wird vom Thüringer Innenministerium koordiniert. Die Fachministerien sind bei der Durchführung des kommunalbezogenen Investitionsprogramms nicht beteiligt. Mit der konkreten Programmabwicklung wurden die Kommunalaufsichtsbehörden beauftragt. Demnach erfüllen die Aufsichtsbehörden neben ihren originären Aufgaben gemäß Thüringer Kommunalordnung nun zugleich die Aufgaben als Bewilligungsbehörden. Die Verknüpfung beider Aufgaben erscheint systemfremd. Die Aufsichtsbehörden haben zudem nicht die Voraussetzungen, ein Bauinvestitionsprogramm so durchzuführen, wie dies spezialisierte Fachressorts leisten können.
- Das TIM verteilte – im Konsens mit den kommunalen Spitzenverbänden – die Finanzhilfen z. B. nach Einwohnerzahl und Fläche bzw. Bevölkerung, Arbeitslosigkeit und demografischer Entwicklung. Dadurch erhielt jede Gemeinde einen Verfügungsrahmen für Investitionen. Aufgrund dieses Verteilungsschlüssels ergaben sich

bei kleinen Gemeinden Zuweisungen mit Beträgen ab 3.000 €, die sie – weiter unterteilt nach den Förderbereichen Bildung oder Infrastruktur – für Investitionen an Objekten der Gemeinde, der freien Träger oder der Vereine ausgeben konnten.

Wegen der Kleinteiligkeit reichten die zugewiesenen Finanzhilfen oftmals nicht zur Bildung abgeschlossener Bauabschnitte aus. Häufig waren weitere, (aber finanziell nicht gesicherte) Investitionen erforderlich, um eine tatsächliche energetische oder funktionale Verbesserung zu erreichen und nachhaltig Energieverbrauch und Kosten zu senken.

Um Finanzhilfen für größere, bedarfsgerechte Baumaßnahmen zu erlangen, war die Möglichkeit vorgesehen, dass die Gemeinden ihre Investitionsrahmen untereinander tauschen können. Dies hat jedoch nach Einschätzung der Kommunen hohen Verwaltungsaufwand verursacht.

- Der Rechnungshof hält die praktizierte Antrags- und Bewilligungssystematik für ungeeignet, mehrere Zuwendungsgeber eines Vorhabens zu koordinieren und Doppelförderungen wirksam zu vermeiden. Zwar hat der Rechnungshof keine Verstöße gegen das Doppelförderungsverbot festgestellt, doch ist die wirksame Abstimmung möglicher verschiedener Zuwendungsgeber nicht sichergestellt. So sollte bei der Bewilligung von Finanzhilfen stets die Gesamtfinanzierung der Bauvorhaben betrachtet werden, auch wenn mit den Mitteln des Investitionsprogramms nur ein Teil der Maßnahme finanziert wird. Nach Auffassung des Rechnungshofs wird der Abgleich von Finanzhilfen verschiedener Zuwendungsgeber zu einem Vorhaben auch dadurch erschwert, dass bislang keine landesweite Förderdatenbank existiert. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten künftige Bemühungen darauf abzielen, eine ein-

heitliche und landesweit zugängliche Registrierung aller Zuwendungen zu erreichen.

- Bis zum Ende des Jahres 2009 hatte der Freistaat über ein vereinfachtes Verwaltungsverfahren die Finanzhilfen nahezu vollständig mit Zuwendungsbescheiden gebunden. So wurde bereits mit den Vertragsabschlüssen zu den bewilligten Maßnahmen eine konjunkturelle Wirkung ausgelöst. 17 v. H. der Finanzhilfen waren bis Ende 2009 beim Bund abgerufen.
- Die Bundesregierung legte besonders die ökologische Zielrichtung des ZuInvG fest. Der Zusatz im ZuInvG "insbesondere für energetische Sanierung" weist auf diese besondere Zielrichtung hin und bedeutet, dass bei einem Investitionsvorhaben bestimmte Mindeststandards – im konkreten Fall die Energieeinsparverordnung (EnEV) – einzuhalten sind. Inwieweit das Programmziel "Energetische Sanierung" bei der Gesamtheit der Maßnahmen in Thüringen erreicht wird, sollte das Ministerium durch eine abschließende Programmevaluation feststellen.

Für die landesbezogenen Maßnahmen führt der Rechnungshof Schwerpunktprüfungen zu ausgewählten Einzelvorhaben durch. Im Zuständigkeitsbereich des Thüringer Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit hat er die Prüfung der Bauvorhaben an Psychiatrischen Tageskliniken unterschiedlicher Maßnahmenträger sowie einer Tagesstätte begonnen.

Der Rechnungshof wird die Umsetzung des Konjunkturpakets im Weiteren verfolgen.

**D. Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat**

**I. Einhaltung tarifvertraglicher Regelungen künftig sichergestellt (Einzelplan 02)**

Seit dem Inkrafttreten des TV-L am 1. November 2006 richtet sich die Stufenzuordnung der Arbeitnehmer innerhalb der Entgeltgruppen gemäß § 16 TV-L nicht mehr nach dem Lebensalter, sondern nach der Berufserfahrung. Der Arbeitgeber kann außerdem gemäß § 16 Abs. 5 TV-L zur Personalgewinnung oder zur Bindung vorhandenen Personals ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt bereits vor dem tarifrechtlich vorgesehenen Erreichen der höheren Stufe als Zulage gewähren.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2010 im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei der Staatskanzlei die Stufenzuordnung geprüft. Dabei hat er Fehler bei der Anwendung des § 16 Abs. 5 TV-L festgestellt. Die Staatskanzlei zahlte vorhandenen Arbeitnehmern für die vertretungsweise Wahrnehmung anderer Aufgaben Zulagen von bis zu 180 € monatlich. Sie begründete diese Zahlungen mit der Vermeidung von Ersatzeinstellungen.

Der Rechnungshof hat die Zulagengewährung beanstandet, weil sie weder zur Personalgewinnung noch zur Personalbindung erforderlich war. Die Übertragung weiterer Aufgaben erforderte keine höhere Eingruppierung. Eventuell geleistete Mehrarbeit – die nicht in jedem Fall notwendig war – hätte durch Freizeitausgleich abgegolten werden können.

Die Staatskanzlei hat zugesagt, von der bisher geübten Praxis abzurücken und die Rechtsauffassung des Rechnungshofs zukünftig zu beachten.

Damit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

## **II. Ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Mitteln für Fortbildungsmaßnahmen (Kapitel 02 06)**

Für zentrale Fortbildungsmaßnahmen der Landesregierung für den öffentlichen Dienst der Landesverwaltung im Bereich der obersten Landesbehörden und die Führungskräftefortbildung für Bedienstete der obersten Landesbehörden im Rahmen des zentralen Jahresfortbildungsprogramms der Thüringer Staatskanzlei (TSK) leistete das Land in den Jahren 2006 und 2007 Ausgaben i. H. v. rund 334 T€ bzw. i. H. v. rund 324 T€.

Der Thüringer Rechnungshof hat diese Ausgaben im Jahr 2009 geprüft und eine Vielzahl von Mängeln bei der Bewirtschaftung der Ausgaben durch die TSK kritisiert. Die Beurteilung stützte sich im Wesentlichen auf folgende Feststellungen:

- Die Qualität und Transparenz der zahlungsbegründenden Unterlagen war äußerst mangelhaft. Hinzu kam eine unvollständige und unübersichtliche Nachweisführung für die lehrgangsspezifischen Ausgaben. Eine Vielzahl der Rechnungen wies teilweise mehrfache handschriftliche Korrekturen der Behörde auf. Als Folge dieser Mängel konnten die Ausgaben den Lehrveranstaltungen nicht lückenlos und sachgerecht zugeordnet werden.
- Verträge für Honorarleistungen enthielten keine ausreichenden Angaben zur Beurteilung der Angemessenheit der Ausgaben. Auf der Basis einer Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2002 verpflichtete sich die Behörde, einer Akademie Pauschalpreise für Lehrtätigkeiten zu erstatten. Die Höhe der Vermittlungs- und Verwaltungsgebühr der Akademie ging aus der Rahmenvereinbarung nicht hervor. Des Weiteren fehlten konkrete Vereinbarungen zur Lehrtätigkeit

und zur Anzahl der zu leistenden Unterrichtseinheiten. Die Akademie entsandte in Einzelfällen bis zu 5 Dozenten für einen Lehrgang.

- Die Behörde erstattete häufig Fahrtkosten ohne Kenntnis der tatsächlich gefahrenen Wegstrecken. Auch in diesen Fällen fehlten erforderliche Angaben in den Verträgen und auf den entsprechenden Rechnungen. Die Behörde forderte notwendige Angaben nicht an.
- Auf der Basis einer so genannten "Proforma-Rechnung" eines Hotels leistete die Behörde Vorauszahlungen für Übernachtungen.
- Der Grundsatz der sachlichen Bindung war nicht ausreichend beachtet worden. Dies betraf sowohl Buchungen von Ausgaben für die Verpflegung und Übernachtung von Dozenten und Lehrgangsteilnehmern, als auch undifferenzierte Buchungen von Ausgaben für Honorare und Reisen von Dozenten.

Die zuständige Behörde hat in ihrer Stellungnahme die haushaltsrechtlichen Verstöße eingeräumt und zugesichert, die Hinweise und Empfehlungen des Rechnungshofs künftig zu beachten.

Dem Anliegen des Rechnungshofs wurde damit entsprochen.

### **III. Nachweis von Asservaten in den Polizeidirektionsbereichen verbessert (Kapitel 03 14)**

Der Rechnungshof hat im Jahr 2010 die Vorgehensweise bei der Verwaltung von Asservaten (z. B. Fundsachen, Führerscheine, Spurenläger, Betäubungsmittel) an ausgewählten Polizeidienststellen geprüft. Die Prüfung bezog sich auf die Haushaltsjahre 2002 bis 2010.

Die für die Verwaltung von Asservaten geltenden Vorschriften<sup>74</sup> – vorrangig die sog. 'Asservatenordnung' – wurden in den geprüften Polizeidienststellen in Teilen nicht eingehalten. So ist die vorgeschriebene Einrichtung einer zentralen Asservatenstelle für mehrere Polizeidienststellen, die sich in räumlicher Nähe zueinander befinden, noch nicht in allen Fällen erfolgt.

Darüber hinaus war eine uneinheitliche Vorgehensweise bei der Erfassung verschiedener zu verwahrender Gegenstände zu bemängeln. Über die Funktion des Verwahrverzeichnisses und damit auch über die darin zu registrierenden Gegenstände herrschte keine hinreichende Klarheit.

Überdies wurde das bislang in Papierform geführte und von der Asservatenordnung als Muster vorgegebene Verwahrverzeichnis den Anforderungen der Praxis – insbesondere bei der notwendigen Verzeichnung von Aus- und Wiedereinlieferung eines Asservats – nur bedingt gerecht.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Funktion des Verwahrverzeichnisses verbindlich zu definieren, die zuständigen Bediensteten entsprechend zu schulen und für eine einheitliche und korrekte Umsetzung der Asservatenordnung Sorge zu tragen. Auch sollte unter Be-

---

<sup>74</sup> Runderlass des Thüringer Innenministeriums für die Behandlung von Asservaten im Bereich der Thüringer Polizei – Asservatenordnung – (unveröffentlicht).  
Regelungen zur Aufbewahrung, zum Transport, zur Verwertung und Vernichtung sichergestellter, beschlagnahmter oder eingezogener Betäubungsmittel - VwV-Btm – (unveröffentlicht).

rücksichtigung der damit verbundenen Kosten geprüft werden, ob und inwieweit ein elektronisches Register zweckdienlicher ist.

Das TIM hat inzwischen angekündigt, die geltende Asservatenordnung evaluieren zu wollen. Außerdem soll die Einrichtung zentraler Asservatenstellen unter Berücksichtigung baulicher und finanzieller Möglichkeiten weiter forciert werden. Die Asservatenverwalter seien zwischenzeitlich in einem Workshop geschult worden. Bis zur Einführung eines elektronischen Asservatennachweises – die derzeit aus haushalterischen Gründen nicht möglich sei – werde man ein "vorläufiges Verwahrverzeichnis" in der Zuständigkeit des Kriminaldauerdienstes/Dienstgruppenleiters führen.

Das TIM hat mit den geschilderten Maßnahmen den Forderungen des Rechnungshofs entsprochen.

#### **IV. Unwirtschaftliches Ansparen von Haushaltsmitteln bei privatem Lieferanten beendet (Einzelplan 05)**

Der Rechnungshof hat im Jahr 2010 die Verwendung der Dienstkleidungspauschale im Justizbereich geprüft. Jeder der rd. 1.140 zum Tragen von Dienstkleidung verpflichteten Justizbediensteten erhält für die Ersatzbeschaffung verschlissener Uniformteile vom Land einen Pauschalbetrag i. H. v. rd. 200 € jährlich. Das Land überweist die jeweilige Pauschale auf ein für den Beamten bei der privaten Lieferfirma geführtes "Dienstkleidungskonto".

Am Jahresende nicht verbrauchte Guthaben können seit dem Jahr 2009 bis zu einer Höhe von 900 € ins Folgejahr übertragen werden. Die Uniformträger der Justiz sollen so die Möglichkeit bekommen, die

notwendigen Mittel für die geplante Umstellung der Dienstkleidung "anzusparen". Ein Termin für die Umstellung stand zum Prüfungszeitpunkt noch nicht fest.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das "Ansparen" problematisch ist. Ausgaben dürfen nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (vgl. § 34 Abs. 2 ThürLHO). Falls nämlich sämtliche rd. 1.140 Justizbediensteten sich bemühten, zur Finanzierung ihrer Uniformumstellung den Höchstbetrag von 900 € anzusparen, würde das Thüringer Justizministerium – über mehrere Jahre verteilt und abhängig vom Umstellungszeitpunkt – insgesamt bis zu rd. 1 Mio. € verausgaben. Da für diese Beträge zunächst keine Lieferungen erfolgen, entsteht dem Freistaat zumindest ein Zinsnachteil.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen zu prüfen, ob die Umstellung auf blaue Dienstkleidung – wenn sie denn notwendig sei – möglichst frühzeitig erfolgen könne. Außerdem sei es zwingend erforderlich, spätestens nach Umstellung der Dienstkleidung das jährlich übertragbare Guthaben umgehend wieder auf 300 € zu kürzen.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof beanstandet, dass in einigen wenigen Fällen die – unter bestimmten Umständen zu kürzenden – jährlichen Dienstkleidungspauschalen unzutreffend berechnet worden sind. Dies beruhte zum einen auf einer fehlerhaften Auslegung der – schwer verständlich formulierten – Kürzungsvorschriften und zum anderen darauf, dass nachgeordnete Dienststellen kürzungsrelevante Sachverhalte nicht mitgeteilt hatten.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Regelung zur Berechnung der Kürzungszeiten verständlicher zu formulieren und in den alljährlichen

Meldungen der nachgeordneten Dienststellen die jeweiligen Kürzungszeiträume und -gründe konkret anzugeben.

Das Thüringer Justizministerium hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen. Es hat mitgeteilt, die Umstellung der Dienstkleidung solle im Jahr 2011 erfolgen. Anschließend werde auch die Höhe des übertragbaren Restguthabens wieder auf 300 € gekürzt.

Das Thüringer Justizministerium hat ferner mitgeteilt, die Kürzungsvorschriften würden im Sinne der Empfehlung des Rechnungshofs angepasst. Außerdem seien die nachgeordneten Dienststellen angewiesen worden, zukünftig in ihren Meldungen die jeweiligen Kürzungszeiträume und -gründe konkret anzugeben.

Damit wurde den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

**V. Projekt Unternehmer- und Fachkräfteservice eingestellt  
(Kapitel 07 08/17 04)**

Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (TMWAT) schloss mit der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (LEG) im Jahr 2008 einen Dienstleistungsvertrag zur Einrichtung eines Unternehmer- und Fachkräfteservices (UFaS) in der Gesellschaft. Über das Projekt UFaS sollte die LEG Investoren und Arbeitskräfte für eine attraktive Wirtschafts- und Kulturregion in Thüringen gewinnen und die Thüringer Wirtschaft bei der Deckung ihres Fachkräftebedarfs mit ihren Erfahrungen unterstützen. Das TMWAT setzte hierfür insgesamt 6,9 Mio. € aus dem Operationellen Programm des Europäischen Sozialfonds (OP-ESF) im Rahmen der indikativen Mittelverteilung ein.

Die LEG hatte im Jahr 2008 in einem Zwischenbericht als Erfolg des Projekts die durch Tätigkeit des UFaS bei der Vermittlung von Fachkräften insgesamt hergestellten 102 Kontakte dargestellt. Bei einer Prüfung im Jahr 2010 hatte der Thüringer Rechnungshof festgestellt, dass davon 47 Beschäftigte von einem Thüringer Unternehmen zu einem anderen im Freistaat vermittelt worden waren. Er hatte in seiner Mitteilung beanstandet, dass weder die Aufgaben des UFaS noch die Errichtung und Betreibung der Servicestelle aus dem Landeshaushalt zu finanzierende öffentliche Aufgaben sind und diese Art der Vermittlungstätigkeit nicht Sinn und Zweck einer staatlichen Förderung sein kann, die den Einsatz öffentlicher Mittel in oben genannter Höhe rechtfertigt. Außerdem entsprach das Projekt, auch wenn es im Zusammenhang mit arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen und der europäischen Beschäftigungsstrategie stand, weder den Rahmenbedingungen des OP-ESF noch war es durch eine der 11 ESF-Förderrichtlinien begründbar. Der mittel- bis langfristigen Aufgabenstellung des Projekts stand ferner ein nur kurzfristig gesicherter Finanzierungszeitraum gegenüber und der Abschluss eines Dienstleistungsvertrags war ein hierfür verfehltes Instrument. Daher empfahl der TRH, die Projektausrichtung des UFaS zu ändern oder das Projekt zu beenden.

Das TMWAT äußerte daraufhin gegenüber dem TRH, mit Hilfe des Projekts UFaS hätte es eine seiner parlamentarisch legitimierten Aufgaben erfüllt und dadurch das öffentlich-rechtliche und Landesinteresse an dieser Leistung dokumentiert. Im Weiteren vertrat es die Auffassung, nach der EU-Verordnung wäre auch der Kauf von Dienstleistungen innerhalb des OP-ESF bei noch nicht abschließend formulierten Auswahlkriterien von Projektförderungen nicht ausgeschlossen gewesen. Dennoch ließ es das Projekt von einem externen Evaluator untersuchen. Dieser bewertete zwar die Zielsetzung des UFaS als sinnvoll, sah aber den strategischen Ansatz und die konkrete Umset-

zung kritisch. Dieser Bewertung schloss sich das TMWAT an und teilte dem TRH die Beendigung des Projekts UFaS mit.

Dem Anliegen des TRH wurde damit entsprochen.

**VI. Weiter für eine bessere Auslastung der Technologie- und Gründerzentren sorgen  
(Kapitel 07 26)**

Der Freistaat gewährt den Betreibergesellschaften von Technologie- und Gründerzentren (TGZ) seit Jahren sogenannte Kaltmietfreistellungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

Der Rechnungshof hatte bei seiner Prüfung im Jahr 2009 beanstandet, dass eine ausreichende Auslastung der Einrichtungen bzw. spezieller Räumlichkeiten, die für ein wirtschaftliches Betreiben der TGZ von wesentlicher Bedeutung ist, von den Betreibern nicht abgesichert werden konnte. Dies lag nach seinen Feststellungen auch an den im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) bestehenden Förderrestriktionen, die eine längere Verweil- bzw. Mietdauer der KMU erschwerten. Neben der Schließung eines TGZ waren zunehmend Liquiditätsprobleme und drohende Insolvenzen von Betreibern festzustellen.

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, ministeriumsübergreifende Abstimmungen zur Frage des Erhalts zweier TGZ vorzunehmen und auf eine Änderung der Bestimmungen der GRW hinzuwirken.

Durch die inzwischen erfolgte Änderung einiger Förderbedingungen, die der Freistaat gemeinsam mit anderen Ländern herbeigeführt hat,

sowie die Umsetzung der entsprechenden Regelungen ist eine verbesserte Auslastung der Einrichtungen zu erwarten.

Über die Belange eines TGZ hat das Wirtschaftsministerium mit dem Thüringer Finanzministerium und dem Thüringer Landesverwaltungsamt beraten. Auch die kommunalen Gesellschafter seines Betreibers wurden in die Gespräche einbezogen.

Der Rechnungshof begrüßt das Zustandekommen solcher Beratungen, da in der Vergangenheit eine unzureichende bzw. fehlende Kommunikation zwischen Behörden in ähnlichen Situationen zu Belastungen des Landeshaushalts geführt hatte.

Zudem wird die zweite Einrichtung – ebenfalls der Empfehlung des Rechnungshofs entsprechend – nach Absprache mit dem Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie dem Thüringer Finanzministerium seit Januar 2011 von der benachbarten Hochschule, die zu Forschungszwecken einen dringenden Flächenbedarf hatte, genutzt.

## **VII. Rückzahlung überzahlter Zuwendungen an Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (Kapitel 08 22)**

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat im Jahr 2010 im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs das Bewilligungsverfahren und die Verwendung von Zuwendungen an freigemeinnützige Träger zur Förderung investiver Vorhaben bei sozialen Gemeinschaftseinrichtungen für Menschen mit Behinderungen bzw. besonderen sozialen Schwierigkeiten geprüft.

Sie hat festgestellt, dass die bis zum Ende des Haushaltsjahres 2002 anzuwendende Förderrichtlinie vorsah, die in den Antragsunterlagen

ausgewiesenen Umsatzsteuerbeträge bei der Berechnung der zuwendungsfähigen Ausgaben einzubeziehen. Wegen der in den Werkstätten verrichteten gewerblichen Arbeiten sind die Werkstattbereiche allerdings vorsteuerabzugsberechtigt, d. h. die gezahlte Umsatzsteuer wird von den Finanzämtern erstattet.

Der Rechnungshof hat die unzulässige Bruttoförderung beanstandet. Bereits die Zuwendungsbescheide verpflichteten die Zuwendungsempfänger, erstattete Umsatzsteuerbeträge mitzuteilen und nach Abstimmung mit den Zuwendungsgebern anteilig nebst entstandenen Habenzinsen zurückzuzahlen. Außerdem hat die Rechnungsprüfung die bestehenden Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Überwachung der Zuwendung sowie der unzulässig langen Dauer der Verwendungsnachweisprüfung im zweistufigen Prüfverfahren – baufachlich und anschließend verwaltungsseitig – bemängelt. Dies hatte dazu geführt, dass zurückzufordernde Fördermittel bis zu 10 Jahre bei den Zuwendungsempfängern verblieben.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Rückforderung der zu Unrecht gewährten Fördermittel umgehend zu veranlassen.

Das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) hat mitgeteilt, dass nach Recherchen durch die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung mbH (GFAW) für einen Teil der Projekte Rückzahlungen von insgesamt 523 T€ vorgenommen worden seien. Weitere Rückforderungen befänden sich im Anhörungs- und Prüfverfahren. Nach Angaben der GFAW werden noch weitere ca. 735 T€ zurückgefordert.

Damit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

**VIII. Schaden bei der Verwendung von Fördermitteln für Investitionen in Pflegeeinrichtungen behoben (Kapitel 08 25)**

Die staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera hatte im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs im Jahr 2008 die in den Jahren 1994 bis 2006 geförderten Investitionen in Pflegeeinrichtungen nach Artikel 52 Pflegeversicherungsgesetz geprüft. Sie hatte dabei festgestellt, dass das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) im Jahr 2005 für eine Einzelmaßnahme eine ungerechtfertigte Zinsforderung des Bundes i. H. v. 832 T€ wegen nicht zweckentsprechender Verwendung von Fördermitteln beglichen hatte (vgl. Tn. 13 des Jahresberichts 2009 des Thüringer Rechnungshofs).

Bereits in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2009 hatte das TMSFG zu der geprüften Einzelmaßnahme mitgeteilt, eine Nachprüfung habe ergeben, dass das Projekt 1995 und 1996 tatsächlich ausschließlich aus Landesmitteln finanziert worden sei. Der Bundesanteil hierfür sei erst abgerufen worden, nachdem die Einrichtung bereits als Pflegeeinrichtung betrieben worden sei. Somit habe keine Verpflichtung des Landes bestanden, den besagten Zinsbetrag an den Bund zu leisten.

Das TMSFG hat anschließend die Rückforderung des Zinsbetrags i. H. v. 832 T€ gegenüber dem Bund geltend gemacht. Das Bundesministerium für Gesundheit hat sich mit Schreiben vom 28. Mai 2010 insbesondere aufgrund der vom TMSFG übersandten Auszüge der Prüfungsmitteilung bereiterklärt, den gezahlten Zinsbetrag i. H. v. 832 T€ zu erstatten. Dieser Betrag wurde zum Jahresende 2010 mit Zahlungsverpflichtungen des Freistaats aus dem Investitionsprogramm nach Artikel 52 Pflegeversicherungsgesetz verrechnet<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Lt. Schreiben des TMSFG an das BMG vom 20. Dezember 2010.

Damit wurde der für den Landeshaushalt bereits eingetretene Schaden i. H. v. 832 T€ wieder rückgängig gemacht und dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

#### **IX. Unwirksames Förderprogramm wird eingestellt (Kapitel 09 02)**

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera hat im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs im Jahr 2010 in einer Querschnittsprüfung u. a. das Förderprogramm "Absatzförderung zur Verbesserung der Marktposition forst- und holzwirtschaftlicher Erzeugnisse"<sup>76</sup> geprüft. Durch das Programm sollen Absatz fördernde Maßnahmen für forst- und holzwirtschaftliche Erzeugnisse wie z. B. Beteiligungen an Messen und Ausstellungen, Marketingkonzepte, Zertifizierungen sowie Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden. Im geprüften Zeitraum der Jahre 2006 bis 2009 wurden Zuschüsse in Höhe von rund 75 T€ für neun Maßnahmen nach diesem Programm gewährt. Gefördert wurden die Rahmenprogramme von sechs Festen bzw. Veranstaltungen an zwei Standorten mit holz- und forstwirtschaftlichem Bezug, die Erstellung einer Dokumentation und einer Imagebroschüre zum Rohstoff Holz sowie die Beteiligung an einer Messe.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera stellte bei der Prüfung der Zuwendungsunterlagen fest, dass in allen Zuwendungsbescheiden entgegen den Bestimmungen des § 44 ThürLHO der Zweck der Zuwendung nicht bezeichnet wurde. Es fehlte somit an der inhaltlichen Bestimmtheit der Verwaltungsakte gemäß § 37 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz.

---

<sup>76</sup> ThürStAnz Nr. 8/2004

Weiterhin ging aus den – den Förderanträgen beigelegten – Maßnah-  
mebeschreibungen oder aus den Verwendungsnachweisen der bewil-  
ligten Absatzförderungsmaßnahmen nicht hervor, welche Wirkungen  
die bewilligten Maßnahmen für den Absatz forst- und holzwirtschaft-  
licher Erzeugnisse in Thüringen entfalten sollten oder erzielt haben.  
Neben der ungenügenden Zweck- und Zielbestimmung fehlten auch  
bewertbare Indikatoren, die eine begleitende und abschließende Er-  
folgskontrolle nach den Bestimmungen zu den §§ 7 und 44 ThürLHO  
und ein Controlling nach den Regelungen zu § 23 ThürLHO<sup>77</sup> für das  
Förderprogramm ermöglichten.

Aufgrund des fehlerhaften Bewilligungsverfahrens in Bezug auf das  
materielle Recht und auf die nicht feststellbare Wirksamkeit der ge-  
förderten Maßnahmen hatte der Thüringer Rechnungshof das  
TMLFUN aufgefordert, das Förderprogramm "Absatzförderung zur  
Verbesserung der Marktposition forst- und holzwirtschaftlicher Er-  
zeugnisse" einzustellen oder völlig neu auszurichten.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass das För-  
derprogramm "Absatzförderung zur Verbesserung der Marktposition  
forst- und holzwirtschaftlicher Erzeugnisse" ab dem Haushaltsjahr  
2012 eingestellt wird.

Damit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

---

<sup>77</sup> VV zu § 23 ThürLHO und zu § 44 ThürLHO; ThürStAnz Nr. 33/2008, S. 1407,  
Inkrafttreten 19. August 2008

**X.        **Finanzielle Unterstützung durch EU nutzen****  
**(Einzelplan 09)**

Der Rechnungshof hat die unteren Bodenschutzbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte hinsichtlich ihres Handlungs- und Finanzierungsbedarfs für die Untersuchung sowie für die Sicherung bzw. Sanierung von altlastverdächtigen Flächen und von Altlasten befragt. Davon ausgehend hat er das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) als oberste Bodenschutzbehörde hinsichtlich der Schlussfolgerungen aus der Erhebung beraten.

Er hat dem TMLFUN angesichts des im Rahmen der Prüfung ermittelten Bedarfs der kommunalen Gebietskörperschaften an Untersuchungen und Sicherungs- bzw. Sanierungsmaßnahmen empfohlen, in Zusammenarbeit mit den Landkreisen und kreisfreien Städten ein Handlungskonzept zu entwerfen, das unter Berücksichtigung der Umweltgefährdung nach Dringlichkeitsstufen und der Nutzbarmachung von Standorten eine planmäßige Aufarbeitung der Altlastenproblematik erlaubt. Da eine solche Vorgehensweise die finanziellen Fähigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften und des Freistaats übersteigt und die Realisierung von Umweltzielen auch im Interesse der Europäischen Gemeinschaft liegt, hat der Rechnungshof angeregt, Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung durch die Europäische Gemeinschaft zu erkunden und zu nutzen.

Das TMLFUN hat zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

**XI. Rückstände in der Verwendungsnachweisprüfung abgebaut  
(Kapitel 10 02, 10 07 und 17 20)**

Das Land gewährt im Rahmen des "Landesprogramms zur Förderung von Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)" bzw. der "ÖPNV-Investitionsrichtlinie" seit rd. 20 Jahren Zuwendungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie an öffentliche und private Unternehmen.

Der Rechnungshof hatte bei seinen diesbezüglichen Prüfungen in den vergangenen Jahren mehrfach die beim Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr bestehenden enormen Rückstände bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen beanstandet.

Durch den Einsatz einer Sonderarbeitsgruppe konnte das Landesamt die Rückstände deutlich abbauen und ist damit künftig in der Lage, die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen, Verwendungsnachweise unverzüglich nach Eingang zu prüfen (VV Nr. 11.1 zu § 44 ThürLHO), einzuhalten.

Dem Anliegen des Rechnungshofs wurde damit entsprochen.

**XII. Eingehende Prüfung von Fällen mit "bedeutenden Einkünften"  
künftig sichergestellt  
(Kapitel 17 01)**

Der Rechnungshof hat im Jahr 2009 bei allen Thüringer Finanzämtern die Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit "bedeutenden Einkünften" geprüft.

"Bedeutende Einkünfte" liegen vor, wenn die Summe der positiven (Überschuss-)Einkünfte gemäß § 2 Abs. 1 Nrn. 4 - 7 Einkommensteu-

ergesetz<sup>78</sup> über 500.000 € beträgt und keine weiteren (Gewinn-) Einkünfte<sup>79</sup> vorliegen<sup>80</sup>. Bei diesen Fällen müssen die steuerlichen Verhältnisse im Grundsatz lückenlos einer Betriebsprüfung unterzogen werden<sup>81</sup>.

Der Thüringer Rechnungshof hat alle Fälle untersucht, in denen Steuerpflichtige in den Veranlagungszeiträumen 2006 und 2007 Überschusseinkünfte von mindestens 500.000 € erzielt hatten. Die Prüfung umfasste 60 Steuerfälle mit insgesamt 99 Steuererklärungen, davon 45 Fälle, in denen die Steuerpflichtigen zusätzlich noch Gewinneinkünfte unterschiedlicher Höhe hatten.

Nur in 15 Fällen hatten die Steuerpflichtigen ausschließlich Überschusseinkünfte in Höhe von mindestens 500.000 € erzielt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter im Wesentlichen diese Steuerfälle entsprechend ihrer steuerlichen Relevanz bearbeitet und in 2/3 der Fälle auch Außenprüfungen durchgeführt hatten.

Zur weiteren Steigerung der Bearbeitungsqualität hat der Rechnungshof mehrere Empfehlungen gegeben, u. a. empfohlen, in allen Fällen mit bedeutenden Einkünften die steuerlichen Verhältnisse zumindest einmal auch durch die Betriebsprüfung zu überprüfen. Auf Grundlage der dabei gewonnenen Erkenntnisse solle dann entschieden werden, ob Anschlussprüfungen erforderlich sind.

---

<sup>78</sup> "Überschusseinkünfte" sind Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung und sonstige Einkünfte.

<sup>79</sup> "Gewinneinkünfte" sind Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit, vgl. § 2 Abs. 1 Nrn. 1 - 3 EStG.

<sup>80</sup> Vgl. Schreiben des Bundesfinanzministeriums vom 19. August 2003 und 21. September 2006 zur Festlegung von Betriebsgrößenklassen für Zwecke der Betriebsprüfung, Az. IV D 2 - S 1450 - 22/03 und IV A 7 - S 1450 - 29/06.

<sup>81</sup> § 4 Abs. 2 Betriebsprüfungsordnung.

Die Thüringer Steuerverwaltung hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen:

Im November 2010 hat die Thüringer Landesfinanzdirektion die Finanzämter angewiesen, bei allen prüfungsbedürftigen Einkommensteuerfällen mit bedeutenden Einkünften eine Betriebsprüfung unter Beachtung der Empfehlungen des Rechnungshofs durchzuführen<sup>82</sup>.

Damit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

Rudolstadt, 22. Juni 2011

### Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Dette



Gerstenberger



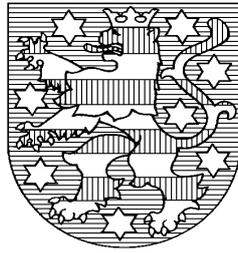
Braun



Behrens

---

<sup>82</sup> Verfügung vom 19. November 2010, Az. S 1442 A - 31 A4.13.



Der Präsident des  
Thüringer Rechnungshofs

Überörtliche Kommunalprüfung

**J a h r e s b e r i c h t 2 0 1 1**

Der Präsident des  
Thüringer Rechnungshofs  
Überörtliche Kommunalprüfung  
Alte Chaussee 71, 99102 Erfurt-Waltersleben  
Telefon: 0361 34391-601  
Fax: 0361 34391-603  
E-Mail: [poststelle@trhk.thueringen.de](mailto:poststelle@trhk.thueringen.de)

## Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach dem SGB II
BauGB	Baugesetzbuch
BMI	Bundesministerium des Inneren
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EStG	Einkommensteuergesetz
Erl.	Erläuterung
EU-WRRL	EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i. H. v.	in Höhe von
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Rn.	Randnummer
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
ThürBG	Thüringer Beamtengesetz
ThürEntschVO	Thüringer Entschädigungsverordnung
ThürGemHV	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKGG	Thüringer Gesetz über die Kommunale Gemeinschaftsarbeit
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürNVO	Thüringer Nebentätigkeitsverordnung
ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise
ThürStrG	Thüringer Straßengesetz
TIM	Thüringer Innenministerium
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
Tn.	Textnummer
TRH	Thüringer Rechnungshof
TVATZ	Tarifvertrag zur Regelung der Altersteilzeit
TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst
TVsA	Tarifvertrag zur sozialen Absicherung
ÜÖKP BaUT	Überörtliche Kommunalprüfung für die Bereiche Bau, Umwelt und Technik
VG	Verwaltungsgemeinschaft
v. H.	vom Hundert
VbE	Vollbeschäftigteneinheit
ZuInvG	Zukunftsinvestitionsgesetz

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Verzeichnis der Schaubilder und Übersichten	6
Vorbemerkung	6
<b>A. Allgemeines, zusammenfassende Darstellungen</b>	
I. Personal, Organisation	7
II. Prüfungsgegenstände	7
III. Prüfungstätigkeit	8
IV. Zusammenfassung der Ergebnisse der Rechnungsprüfungen	11
V. Zusammenfassung der Ergebnisse der Kassenprüfungen	12
VI. Ergebnisse der Prüfungen im Bereich Bau, Umwelt und Technik	13
VII. Haushalts- und Finanzlage Thüringer Kommunen	20

**B. Einzelbemerkungen zu geprüften Kommunen**

	Seite
I. Überweisung von Aufwandsentschädigungen an eine Partei	29
II. Zinsverluste im Rahmen eines Sale-and-Lease-Back-Geschäftes	30
III. Abfindungszahlungen ohne rechtliche Verpflichtung und unter Verletzung steuerrechtlicher Vorschriften	32
IV. Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst	35
V. Zahlung überdurchschnittlicher Vergütungen	38
VI. Vermeidbare Zinsausgaben	41
VII. Aufbewahrung von Bargeldbeständen	43
VIII. Verwaltung kommunaler Geldbestände außerhalb des Haushalts	44
IX. Behandlung von Grundstückserlösen als Verwahrgelder	46
X. Unzureichende Information des Stadtrats infolge fehlender Beteiligungsberichte	48
XI. Erhöhte Abwassergebühr wegen Nichtbefolgen rechtlicher Vorgaben	49
XII. Kostensenkung bei einer Stadtbibliothek	54

## Verzeichnis der Schaubilder und Übersichten

		Seite
Schaubild 1	Kartenübersicht	9
Schaubild 2	Verteilung der Finanzhilfen durch die Kommunen	17
Schaubild 3	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	21
Schaubild 4	Finanzierungssalden	22
Schaubild 5	Entwicklung der wesentlichen Einnahmen	23
Schaubild 6	Entwicklung der wesentlichen Ausgaben	24
Schaubild 7	Entwicklung des Personalbestands	25
Schaubild 8	Entwicklung der Schulden	27
Übersicht 1	Abgeschlossene Rechnungsprüfungen	11
Übersicht 2	Entwicklung der Kennzahl "Stellen je 1.000 Einwohner"	26

### Vorbemerkung

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs - Überörtliche Kommunalprüfung - legt nachfolgend seinen 7. Jahresbericht vor. Die Ergebnisse beziehen sich vor allem auf den Prüfungszeitraum der Jahre 2004 bis 2009, in einigen Fällen aber auch auf vorhergehende Haushaltsjahre.

Unter A. beinhalten die Tn. I. bis V. allgemeine Informationen. In Tn. VI. werden die Ergebnisse der Prüfungen im Bereich Bau, Umwelt und Technik vorgestellt, und Tn. VII. stellt die Haushalts- und Finanzlage Thüringer Kommunen aus unterschiedlichen Blickwinkeln zusammengefasst dar.

Unter Teil B. erfolgen Einzelbemerkungen zu geprüften Kommunen.

## **A. Allgemeines, zusammenfassende Darstellungen**

### **I. Personal, Organisation**

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs hat zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach dem Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz derzeit 23 Beamte<sup>1</sup> und Beschäftigte der Abteilung "Überörtliche Kommunalprüfung" zugeordnet.

Das Gesetz ermöglicht es dem Präsidenten, je nach Erfordernis weitere Bedienstete des Rechnungshofs heranzuziehen. So werden die bautechnischen Prüfungen regelmäßig durch die auch für die staatliche Bauprüfung zuständige Abteilung des Thüringer Rechnungshofs (Prüfungsabteilung III) wahrgenommen.

### **II. Prüfungsgegenstände**

#### **II.1. Rechnungsprüfung**

Die Rechnungsprüfung erstreckt sich gemäß § 4 Abs. 2 ThürPrBG 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.

---

<sup>1</sup> Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

## **II.2. Kassenprüfung**

Die Kassenprüfung umfasst gemäß § 84 Abs. 5 ThürKO 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.

## **II.3. Abgabe von Stellungnahmen zum Einsatz von Informationstechnik**

In § 5 ThürPrBG ist die Beteiligung der Überörtlichen Kommunalprüfung für den Fall geregelt, dass in Bereichen des Finanzwesens und kommunalen Aufgabenbereichen, die mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden sind, Informationstechnik zum Einsatz kommen soll. Der Überörtlichen Kommunalprüfung ist in diesen Fällen bereits in der Konzeptphase die Gelegenheit zu geben, hierzu Stellung zu nehmen.

## **III. Prüfungstätigkeit**

### **III.1. Übersicht**

Die Überörtliche Kommunalprüfung ist zuständig für die Prüfung von 17 Landkreisen, 6 kreisfreien Städten, 942 Gemeinden, 84 Verwaltungsgemeinschaften und 117 Zweckverbänden<sup>2</sup>.

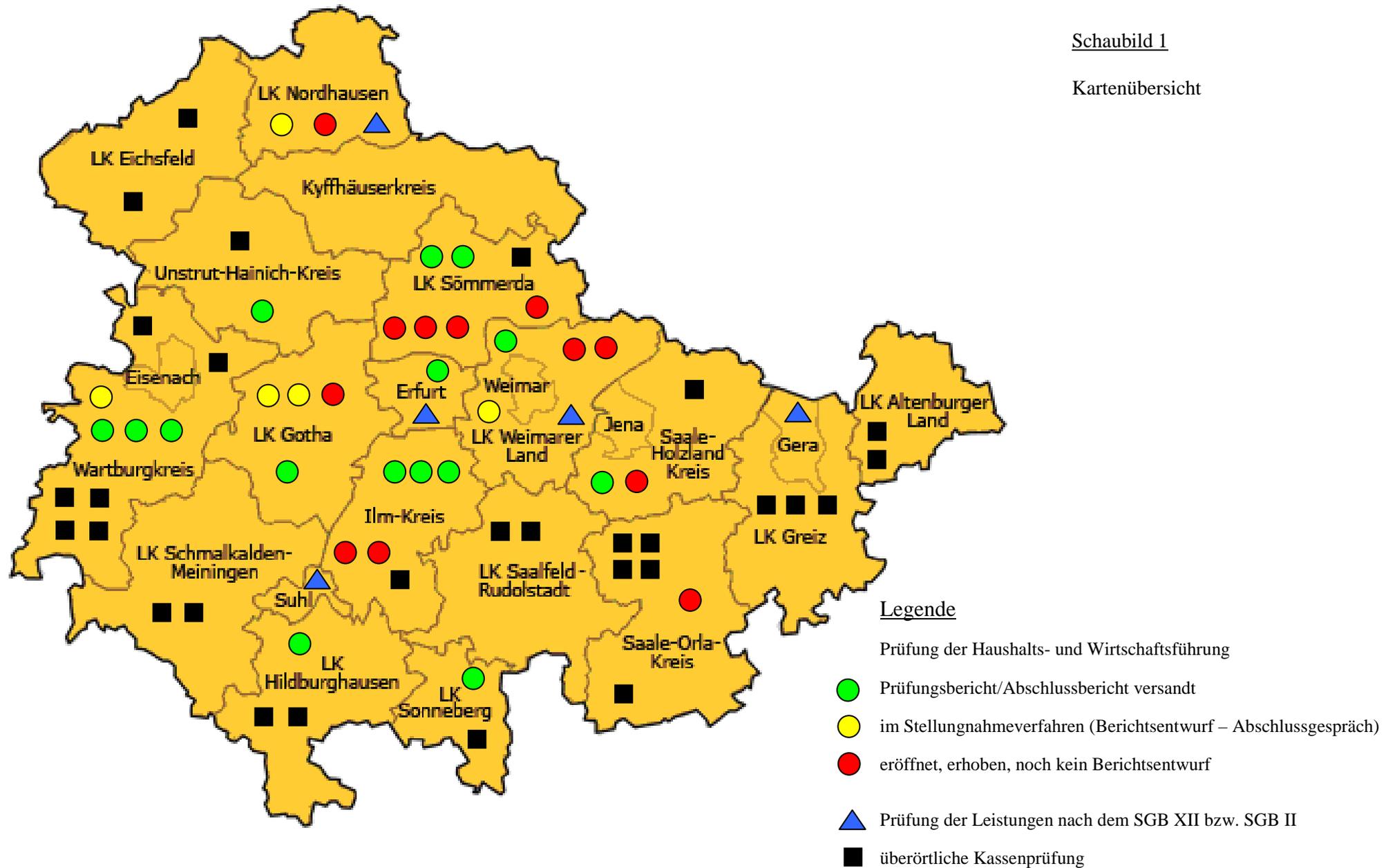
Aus der nachfolgenden Landkarte des Freistaats Thüringen wird - soweit wie möglich anonymisiert - ersichtlich, wo die überörtliche Kommunalprüfung im Berichtszeitraum prüfte und welchen Stand das Prüfungsverfahren zum 30. April 2011 aufwies:

---

<sup>2</sup> Angabe des TLS zum 1. Dezember 2010

Schaubild 1

Kartenübersicht



Im Einzelnen wurden seit der letzten Berichterstattung im Oktober 2010 zu nachfolgenden Prüfungen ein Prüfungsbericht erstellt:

### **III.2. Rechnungsprüfungen**

Übersicht 1

#### **Abgeschlossene Rechnungsprüfungen**

Geprüfte Körperschaften	Anzahl	geprüfte Haushaltsjahre Anzahl
Landkreise	2	10
kreisfreie Städte	1	11
kreisangehörige Gemeinden	8	40
Verwaltungsgemeinschaften	2	10
Zweckverbände	1	8

Weitere Prüfungen bei Landkreisen (ab dem Jahr 2007) sowie zwei kreisfreien Städten (ab dem Jahr 2005) und der jeweils dazugehörigen ARGE erstreckten sich auf den Vollzug des SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung) bzw. des SGB II (Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende).

### **III.3. Kassenprüfungen**

Die ÜÖKP prüfte unangekündigt bei 16 kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie 12 Verwaltungsgemeinschaften (54 geprüfte Mitgliedsgemeinden) die Kassen und Zahlstellen.

### **III.4. Prüfungen im Bereich Bau, Umwelt und Technik**

In 43 Städten und Gemeinden sowie in 3 Landkreisen untersuchte die Abteilung III des TRH als Beauftragte des Präsidenten Planungen und Maßnahmen der Kommunen in den Bereichen Bau, Umwelt und Technik. Die Prüfungen erstreckten sich auf Infrastrukturen und Projekte ebenso wie auf die örtliche Umsetzung von Förderprogram-

men. Anhand der Feststellungen zum Ressourceneinsatz und zur Zielerreichung konnten im Rahmen von Beratungsgesprächen vielerorts auch Empfehlungen zur Optimierung von Planungsprozessen und Verwaltungshandeln gegeben werden.

Soweit fachlich zweckmäßig und organisatorisch möglich, führte die Überörtliche Kommunalprüfung für die Bereiche Bau, Umwelt und Technik die örtlichen Prüfungen im zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit Prüfungen des Landes durch. Entsprechende Erkenntnisse aus den unterschiedlichen Verwaltungsebenen und aus dem Vergleich der Kommunen flossen in die Prüfungsberichte und auf Antrag in die Beratungstätigkeit mit ein.

#### **IV. Zusammenfassung der Ergebnisse der Rechnungsprüfungen**

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)

nicht notwendige Sachkosten	4.485.600 €
Fehlinvestitionen wegen Nutzungsbeschränkung	350.000 €
sonstige nicht erhobene Einnahmen	1.540.500 €
mögliche Personalkosteneinsparungen	10.219.000 €
nicht erhobene Beiträge, Gebühren und Steuern	343.700 €
<u>sonstige Vermögensschäden</u>	<u>72.000 €</u>
Summe	17.010.800 €

zu b)

unzulässige Bildung von Haushaltsresten	10.260.000 €
nicht ausreichend beetriebene offene Forderungen	363.000 €
<u>unzulässige Ausbuchungen von Fehlbeträgen</u>	<u>35.740.000 €</u>
Summe	46.363.000 €

zu c)

unzulässige Kreditaufnahmen, -verwendung	33.195.000 €
<u>unzulässige Darlehensgewährung</u>	<u>15.000 €</u>
Summe	33.210.000 €

## **V. Zusammenfassung der Ergebnisse der Kassenprüfungen**

Im Berichtszeitraum wurden – wie bereits erwähnt – 28 Kassen unvermutet geprüft.

Der überwiegende Teil der Beanstandungen betraf wie in den vorangegangenen Jahren organisatorische, formale und Kassensicherheitsbelange. Darüber hinaus war unverändert häufig festzustellen, dass

- bei zahlreichen Kassen keine ausreichenden Schutzmaßnahmen für die Kassendiensteten getroffen worden sind,
- Einnahmen und Ausgaben nicht zeitnah gebucht und Tagesabschlüsse nicht zeitgerecht erstellt werden,
- nicht ordnungsgemäß freigegebene und nicht zertifizierte EDV-Programme eingesetzt werden und Dienstanweisungen für die EDV-Anwendung fehlen,
- Rücklagenmittel in vielen Fällen immer noch als Verwahrgeld im Kassenbestand geführt werden, obwohl sie nicht zur Kassenbestandsverstärkung benötigt wurden oder
- örtliche Kassenprüfungen gemäß § 82 Abs. 3 ThürKO nicht ausreichend oder im gebotenen Umfang durchgeführt werden.

## **VI. Ergebnisse der Prüfungen im Bereich Bau, Umwelt und Technik**

### **VI.1. Zusammenfassung**

Die inhaltlichen Schwerpunkte der Prüfungen umfassten die Stadtentwicklung und Sanierung, das kommunale Bau- und Wohnungswesen, Schulen und Sporthallen, die technische Infrastruktur einschließlich des Straßenbaus und der Abwassersysteme sowie den öffentlichen Nahverkehr. Die folgenden Abschnitte enthalten generelle Feststellungen ausgewählter Prüfbereiche.

Im Bereich der Stadtentwicklung arbeiten die Kommunen weiter daran, ihre historischen Innenbereiche aufzuwerten bzw. nachfragegerecht umzubauen. Nicht überall werden bereits Konsequenzen aus dem demographischen Wandel gezogen. Viele schrumpfende Regionen und Städte verfügen nicht über Leitbilder für die künftige Lebensqualität und Daseinsvorsorge. Einige Gebietskörperschaften fördern Neubau- oder Einzelmaßnahmen, ohne sie hinreichend in Strategien für das gesamte Territorium oder die Region einzubinden. Während der Flächenverbrauch insgesamt weiter steigt, fehlen vielerorts Kapazitäten oder geeignete Ansätze zur Mobilisierung von Brachen und kleinteiligen Altbaustrukturen.

Die ÜÖKP BaUT empfiehlt den Kommunen, ihre Ressourcen im Rahmen integrierter Konzepte zu bündeln und die verbleibende Investitionsbereitschaft innerhalb ihrer Gebietskulissen gezielter zu lenken. Dazu gehört auch der Dialog mit den Bürgern und Unternehmen.

Mit Hilfe der Städtebauförderung konnten die Thüringer Kommunen umfangreiche historische und Stadtbild prägende Baubestände rekonstruieren. Inzwischen bestehen die ersten Sanierungsgebiete nach § 136 BauGB bereits 20 Jahre. Aus ursprünglich temporär und teilräumlich angelegten Interventionen sind vielerorts dauerhafte Förder- und Verwaltungsstrukturen entstanden, oft unter Einbeziehung von externen Sanierungsträgern. Nach großen Anfangserfolgen verlief die Sanierung zuletzt nur noch schleppend. Gründe waren der Rückgang von Fördermitteln, der schwache Immo-

lienmarkt und schwierige Eigentumsverhältnisse. Nach ersten Erkenntnissen der ÜÖKP BaUT fehlt es in vielen Kommunen an Überlegungen zum Abschluss der Sanierungsmaßnahmen sowie Wertermittlungen zur Höhe der Ausgleichsbeiträge, die nach § 154 BauGB von den Grundstückseigentümern zu erheben sind. Die Möglichkeit der vorzeitigen, freiwilligen Ablösung von Beiträgen wird nur vereinzelt genutzt. Damit verzichten die Kommunen auf Einnahmen, die noch der laufenden Sanierung zu Gute kommen können.

Die ÜÖKP BaUT empfiehlt, die Effizienz der Sanierungsgebiete und Verwaltungsverfahren zu überprüfen und örtliche Ziele sowie Umfang und Laufzeit an die veränderten Förder- und Marktbedingungen anzupassen.

Die kommunale Gebäudewirtschaft gewinnt angesichts steigender Bau- und Energiekosten zunehmend an Bedeutung. In den meisten Kommunen werden die Verwaltungs- und Funktionsgebäude von den jeweiligen Fachämtern geführt. Größter Immobiliennutzer ist in der Regel die Schulverwaltung. Je nach Kommune sind auch das Hauptamt, die Kämmerei, die Liegenschaften und das Bauamt mit Immobilienfragen, Hausverwaltung, Pacht- und Mietverträgen befasst. Vielerorts fehlt es an systematischen Erhebungen und Vergleichen des Flächenbedarfs der Verwaltungseinheiten, der verfügbaren Flächen im Bestand, des Unterhaltungsaufwands und des Energieverbrauchs. Entsprechend lassen sich Synergieeffekte und Sparpotenziale nur schwer ermitteln. Einige Kommunen richteten eine zentrale Stelle für das Facility Management ein oder übertrugen diese Aufgaben ganz oder teilweise auf Dritte. Auch die Wertermittlung in Vorbereitung auf die Doppik sensibilisiert einige Kommunen für Wirtschaftlichkeitsrechnungen im Immobilienbereich. Gleichzeitig steigt der Bedarf an entsprechenden Fachqualifikationen. Die ÜÖKP BaUT begrüßt die Ansätze der Kommunen, ihre Gebäudewirtschaft effizienter zu gestalten. Dabei ist die Konsequenz bei der Umsetzung und Bündelung der Kompetenzen kritisch zu hinterfragen.

Die Planung, Vergabe und Durchführung von Baumaßnahmen ist regelmäßig Bestandteil der überörtlichen Kommunalprüfung. Vor dem Hintergrund stetiger Neuregelungen im Bau- und Vergaberecht, bei der HOAI und bei den Förderrichtlinien sind im-

mer wieder fachliche Unsicherheiten und Verfahrensmängel festzustellen. Ungenaue Bedarfsermittlung, fehlende Wirtschaftlichkeitsberechnungen, lückenhafte Raumprogramme und Leistungsverzeichnisse sowie unklare Vertragsklauseln führen zu unnötigen Ausgaben, Mehrkosten und Rechtsstreitigkeiten. Zur Sicherung der Qualität und Vermeidung von Korruption ist ein geordnetes und transparentes Vergabeverfahren unerlässlich. Die entsprechend zu führende Statistik sollte auch die Streuung des Auftragsvolumens wiedergeben. Bei der Baudurchführung bedarf es der regelmäßigen Kontrolle und prüffähigen Dokumentation, um Mängeln und Kostensteigerungen zu begegnen.

Die ÜÖKP BaUT stellt fest, dass die Bauverwaltungen in Fachfragen zunehmend auf Ingenieurbüros verweisen. Zur Sicherung ihrer Fach- und Aufsichtskompetenz (vgl. § 33 Abs. 1 Satz 1 ThürKO) sollten insbesondere kleinere Kommunen die Möglichkeiten überörtlicher Zusammenarbeit nutzen.

Die ÜÖKP BaUT weist immer wieder darauf hin, dass große Sparpotenziale nicht allein bei den Baukosten, sondern vor allem in der vorausschauenden Planung sowie im langjährigen effizienten Betrieb und günstigen Unterhalt der Immobilie liegen. Entsprechend sollten Nutzungskonzepte, technische Lösungen sowie Kostenschätzungen immer auf langfristigen Überlegungen fußen, insbesondere in schrumpfenden Regionen.

## **VI.2. Prüfung von Finanzhilfen nach dem Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Konjunkturpaket II)**

In den Jahren 2009 und 2010 hatte die ÜÖKP BaUT die Verwendung von Finanzhilfen des Konjunkturpakets II nach Maßgabe des Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetzes und der ThürLHO geprüft. Die Prüfung wird über die Laufzeit des Programms begleitend durchgeführt.

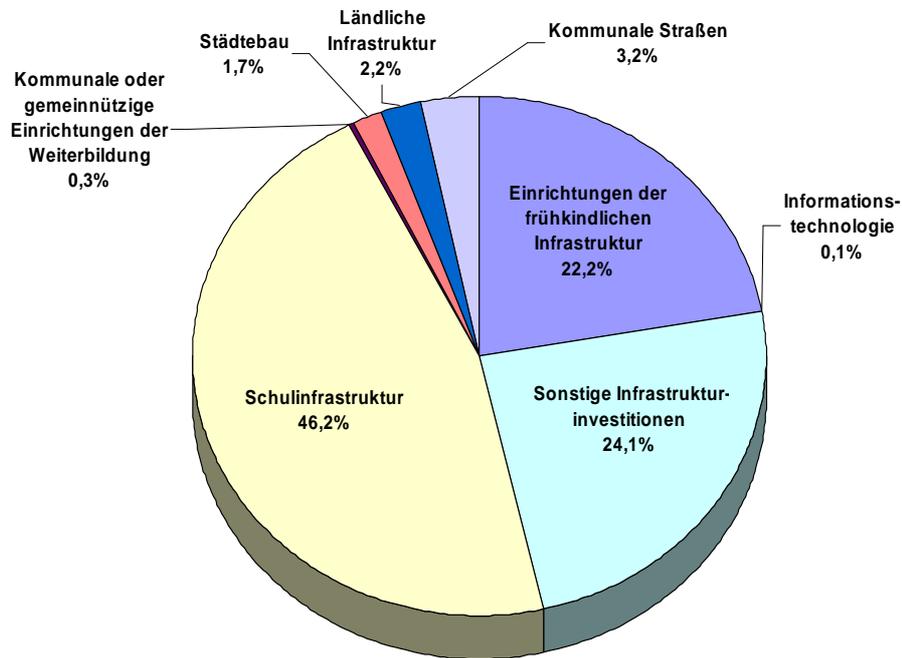
Die ÜÖKP BaUT führt Prüfungen bei den Bewilligungsstellen und den Zuwendungsempfängern durch, indem sie Erhebungen vor Ort, insbesondere Befragungen, Aktenrecherche und Ortsbesichtigungen, tätigt. Zudem ermittelte sie anhand eines Fragebogens vergleichbare Daten.

In diese querschnittliche Prüfung hat sie bisher rund 580 Einzelmaßnahmen stichprobenartig einbezogen. Die Kommunen wurden so ausgewählt, dass ein repräsentativer Überblick zu erwarten war. Das aus dem Konjunkturprogramm verfügbare Gesamtinvestitionsvolumen der geprüften Gebietskörperschaften umfasst rund 123 Mio. €, davon rund 87 Mio. € Finanzhilfen des Bundes.

Der Teil I der Prüfung "Über die Nutzung der Chancen des Konjunkturprogramms bei der Gestaltung kommunaler Bauinvestitionen" wurde zunächst ausschließlich dem zuständigen Thüringer Innenministerium zur Stellungnahme übersandt. Die Kommunen betreffende Feststellungen aus Teil I der Prüfung werden im Anschluss daran in den Prüfungsbericht zum Thema Vergabe, Baudurchführung, Abnahme und Nachweis aufgenommen und den betroffenen Kommunen mitgeteilt.

Nachfolgende Sachverhalte hat der Rechnungshof in seine Prüfung einbezogen:

Der Freistaat Thüringen hat 3.241 kommunalbezogene Maßnahmen in das Investitionsprogramm aufgenommen. Die Kommunen haben mit ihrer Maßnahmenauswahl insgesamt den Schwerpunkt des Investitionsprogramms mit annähernd der Hälfte des Volumens auf die Schulinfrastruktur gelegt. Die übrigen Investitionen teilen sich im Wesentlichen die Maßnahmen an Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur (rd. 22 v. H.) und der sonstigen Infrastruktur (rd. 24 v. H.). In Maßnahmen des Städtebaus, der ländlichen Infrastruktur oder in Einrichtungen der Weiterbildung sowie für den Ausbau der Informationstechnologie oder kommunaler Straßen investierten die Kommunen nur in geringem Umfang. Die Verteilung der Finanzhilfen durch die Kommunen ist im folgenden Schaubild 2 abgebildet:



**Verteilung der Finanzhilfen durch die Kommunen**

Innovative Maßnahmen sind - zumindest bei den zahlreichen Maßnahmen der kleineren Gemeinden - eher selten. Unter den Anträgen finden sich z. B. kaum Vorhaben zur Schaffung einer zuverlässigen Breitbandinfrastruktur, obwohl entsprechender Bedarf in den Flächengemeinden hinlänglich bekannt ist.

Investitionen im Straßenbau beschränkt das ZuInvG auf Lärmschutzmaßnahmen. Sie sollen aus einem Lärmaktionsplan gemäß Bundesimmissionsschutzgesetz, einem Verkehrsentwicklungsplan oder einem für die Beurteilung der Förderfähigkeit gleichwertigen Plan abgeleitet werden können. In Thüringen wurden Straßenbaumaßnahmen nur in geringer Anzahl durchgeführt, gleichwohl besteht nach Angaben der Kommunen erheblicher Bedarf. Mögliche passive Schallschutzmaßnahmen - z. B. Einbau von Schallschutzfenstern oder Maßnahmen des alternativen Verkehrsmanagements, wie Optimierung von Lichtsignalanlagen oder der Ersatz von Lichtsignalanlagen durch Kreisverkehr - sind von den geprüften Kommunen nicht durchgeführt worden. Die geringe Anzahl von Lärmschutzmaßnahmen lässt auf große Unsicherheit bei den Beteiligten hinsichtlich der Förderfähigkeit der Maßnahmen schließen.

Die Resonanz der geprüften Kommunen auf das Investitionsprogramm war ausnahmslos positiv. Sämtliche Kommunen betonten bei der Prüfung, dass die gewährten Fördermittel Investitionen ermöglichten, die dringend notwendig und ohne finanzielle Hilfe nicht realisierbar gewesen wären.

Die geforderte Zusätzlichkeit der Maßnahmen bedingte jedoch, dass die Gemeinden nun vorrangig solche Maßnahmen durchführten, die sie bisher zugunsten dringlicher Maßnahmen zurückgestellt hatten. Die meisten Kommunen gaben an, dass sie aus Kapazitätsgründen zudem nicht in der Lage waren, die Bauvorhaben aus ihrem regulären Haushaltsvollzug und dem Konjunkturpaket zeitgleich abzuwickeln. Daher wurden häufig die regulären Vorhaben nachrangig behandelt.

Die Kommunen verwenden die Mittel überwiegend zweckentsprechend. Verstöße gegen die Zuwendungsvoraussetzung der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit wurden bei der Prüfung bisher nicht festgestellt.

Die Prüfung wird bis zum Abschluss des Förderprogramms fortgesetzt.

### **VI.3.      Unterhaltung und Entwicklung von Gewässern 2. Ordnung**

In Thüringen gibt es ca. 15.300 km klassifizierte Fließgewässer. Gemäß § 68 Thüringer Wassergesetz sind die Kommunen für die Unterhaltung der 13.770 Gewässerkilometer 2. Ordnung zuständig. Rd. 10 v. H. der Thüringer Kommunen haben die Aufgabe der Gewässerunterhaltung und -entwicklung auf 15 Unterhaltungsverbände übertragen. Die ÜÖKP BaUT hat die Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen einer repräsentativen, überörtlichen Querschnittsprüfung untersucht. Nachfolgend sind erste Ergebnisse und Empfehlungen dargestellt.

Bei Zielformulierung und Maßnahmenumfang zeichnen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen und Verbänden ab. Fast ein Viertel der befragten Kommu-

nen nehmen die Aufgabe nicht bewusst wahr, mehr als ein Drittel können ihre Aufwendungen zur Gewässerunterhaltung nicht beziffern. Viele Kommunen sehen sich darüber hinaus fachlich oder personell mit einer nachhaltigen Wasserwirtschaft überfordert. Sie scheuen auch mögliche Konflikte mit Anliegern wie z. B. den Agrarunternehmen. Die Verbände agieren in der Regel professioneller. Sie wenden die Thüringer Richtlinie zur naturnahen Unterhaltung und zum Ausbau von Fließgewässern an und haben entsprechende Ziele in ihren Satzungen verankert.

Gemäß der EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG ist bei den vom Freistaat festgelegten Schwerpunktgewässern bis zum Jahr 2015 ein "guter Zustand" herzustellen. Hierzu gehören unter anderem der Erhalt bereits naturnaher Gewässer sowie die Verbesserung der Durchgängigkeit naturferner Gewässer und ihre Entwicklung zu naturnahen Flussläufen. Während alle betroffenen Verbände die EU-Richtlinie und ihre eigene Zuständigkeit kannten, war nur die Hälfte der Kommunen entsprechend informiert.

Die Kosten für die Maßnahmen zur Unterhaltung der Gewässer (Beräumung, Mahd, Holzung) schwanken stark je nach Region und Organisationsform der Aufgabenträger. Generell äußerten sich Aufgabenträger kritisch zu ihren finanziellen Möglichkeiten im Gewässerbereich, die sich aus dem kommunalen Finanzausgleich ergeben. Zudem nahm nur ein geringer Teil der Kommunen das Förderprogramm für wasserwirtschaftliche Maßnahmen an Gewässern 2. Ordnung in Anspruch. Dagegen nutzten die Verbände die Fördermittel intensiver, vor allem für Hochwasserschutz- und Gewässerentwicklungskonzepte, den Erwerb von Gewässerrandstreifen und die Offenlegung von verrohrten Gewässern.

Um den "guten Zustand" der Thüringer Schwerpunktgewässer gemäß EU-WRRRL herzustellen, haben ca. 250 Kommunen entsprechende Maßnahmen umzusetzen, die sich aus den Gewässerrahmenplänen ergeben. Angesichts mangelnder Fachkenntnisse vor Ort und des geringen Organisationsgrads empfiehlt die ÜÖKP BaUT der Rechtsaufsicht und der obersten Wasserbehörde, für eine Verbesserung der Ausstattung und

Qualifikation der Aufgabenträger zu sorgen, um nicht nur die laufende Unterhaltung zu gewährleisten, sondern auch die nachhaltige Gewässerentwicklung im Sinne der EU-WRRL zu erreichen. Schließlich empfiehlt die ÜÖKP BaUT, die Verbandsgründung über geeignete Anreizinstrumente oder über gesetzliche Maßgaben voranzubringen, da diese eine effektivere Aufgabenerfüllung aufweisen.

Die Prüfung wird anhand örtlicher Erhebungen fortgesetzt und in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung vertieft.

## **VII. Haushalts- und Finanzlage Thüringer Kommunen**

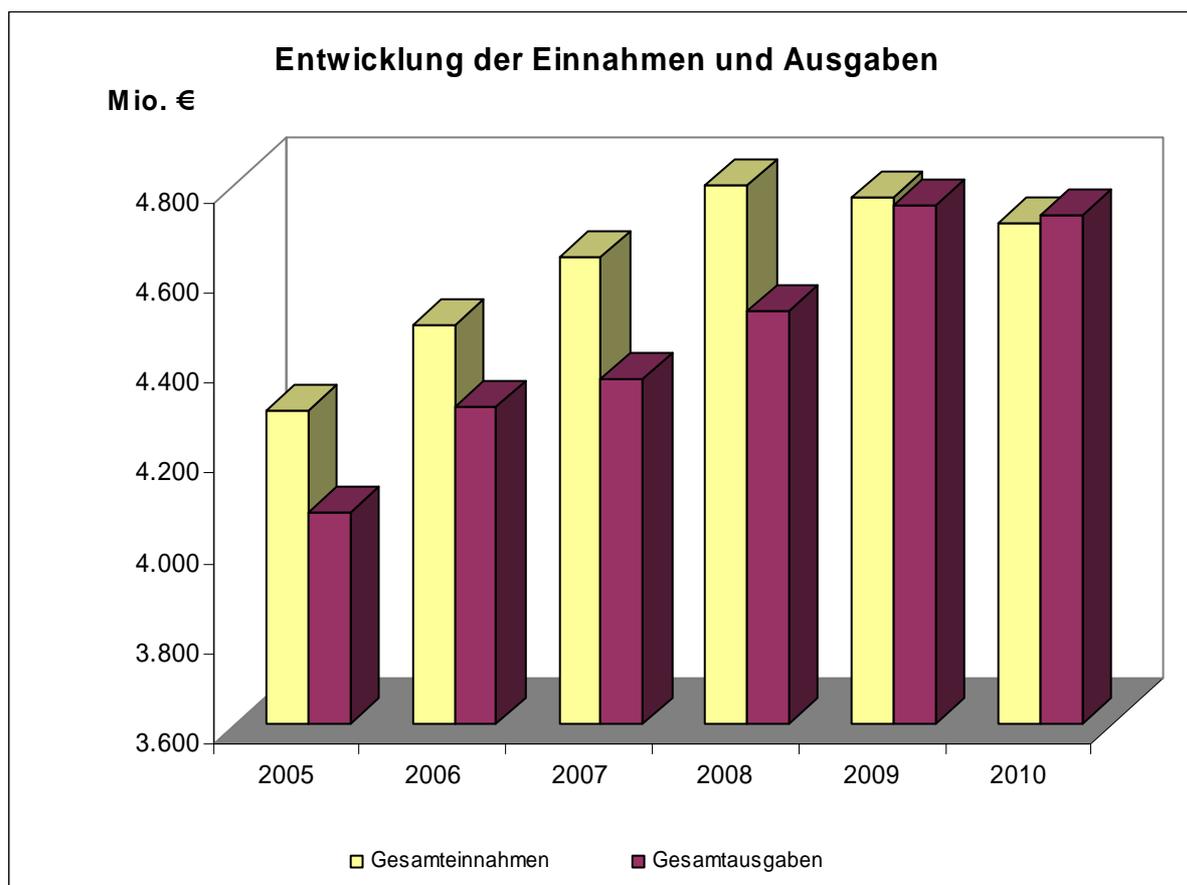
### **VII.1. Überblick**

Die Lage der kommunalen Finanzen bis in das Jahr 2010 wird in der Gesamtbetrachtung für die kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften, die Landkreise und die kreisfreien Städte im Freistaat Thüringen auf der Grundlage der Daten des Statistischen Jahrbuchs und der Statistischen Berichte des Thüringer Landesamts für Statistik dargestellt.

### **VII.2. Einnahmen und Ausgaben**

Die Entwicklung der kassenmäßigen Einnahmen und Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Jahre 2005 bis 2010 ist im folgenden Schaubild 3 dargestellt:

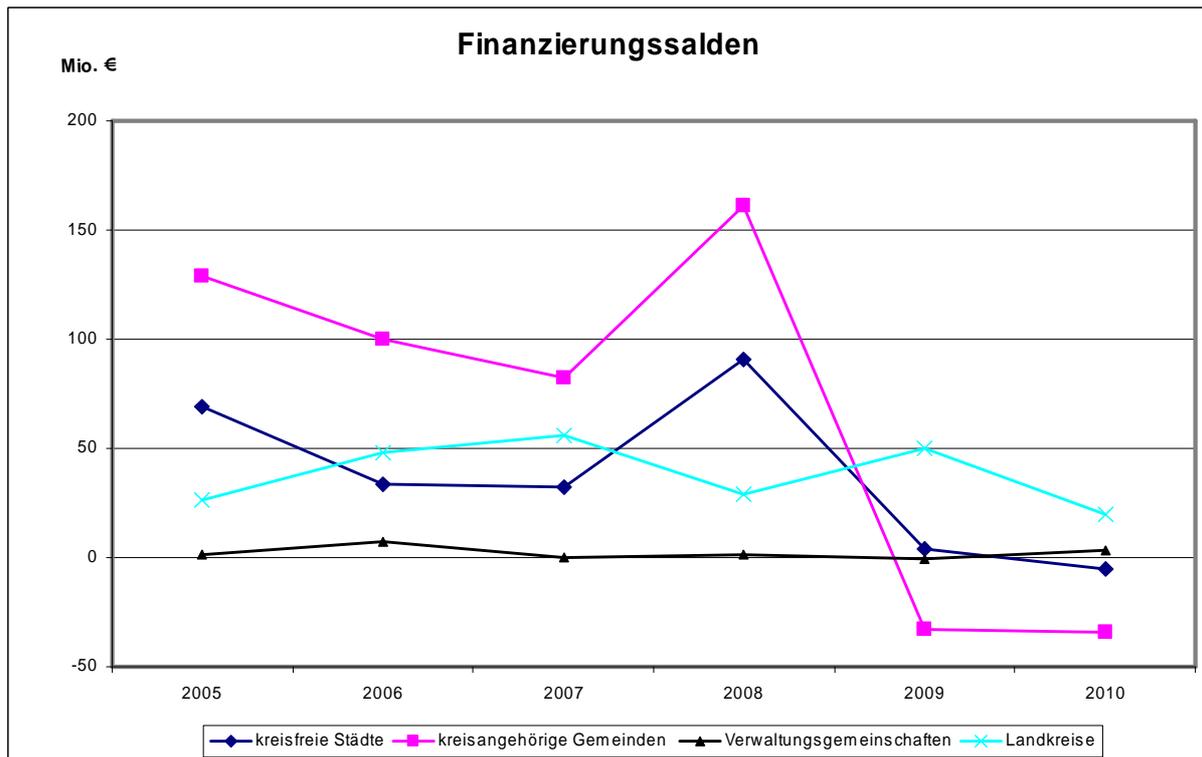
Schaubild 3



Vorab ist festzustellen, dass die Einnahmen wie Ausgaben vom Jahr 2003 an mit rund 3,98 Mrd. € innerhalb von 8 Jahren um rund 20 v. H. bzw. 750 Mio. € gestiegen sind. Nachdem in den Jahren 2005 - 2008 die Einnahmen der Kommunen stetig und fast gleichbleibend zunahmen, war im Jahr 2009 mit einem Einnahmeverlust von mehr als 26 Mio. € und im Jahr 2010 mit weiteren fast 58 Mio. € Einnahmeverlust auszukommen. Trotzdem konnten die Kommunen bis einschließlich des Jahres 2009 jeweils einen Überschuss erzielen, der regelmäßig zur Schuldentilgung eingesetzt wurde (siehe Schaubild 8). Im Jahr 2010 sanken die Ausgaben weniger stark als die Einnahmen, so dass sie die Einnahmen überstiegen. Vor dem Hintergrund der Verringerung der Gewerbesteuererinnahmen im Jahr 2009 i. H. v. ca. 130 Mio. € gegenüber dem Vorjahr und desgleichen beim Anteil an der Einkommensteuer i. H. v. ca. 30,5 Mio. €, hielten sich die Auswirkungen der Finanzkrise für die Kommunen bis zum Jahr 2009 in Grenzen, weil die Zuweisungen des Landes anstiegen (Schaubild 5). Im Jahr 2010 fielen diese dagegen von 2,82 Mrd. € im Vorjahr auf 2,74 Mrd. €.

Im Schaubild 4 wird die Differenz zwischen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung (Finanzierungssaldo) der kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften sowie Landkreise separat betrachtet<sup>3</sup>:

Schaubild 4

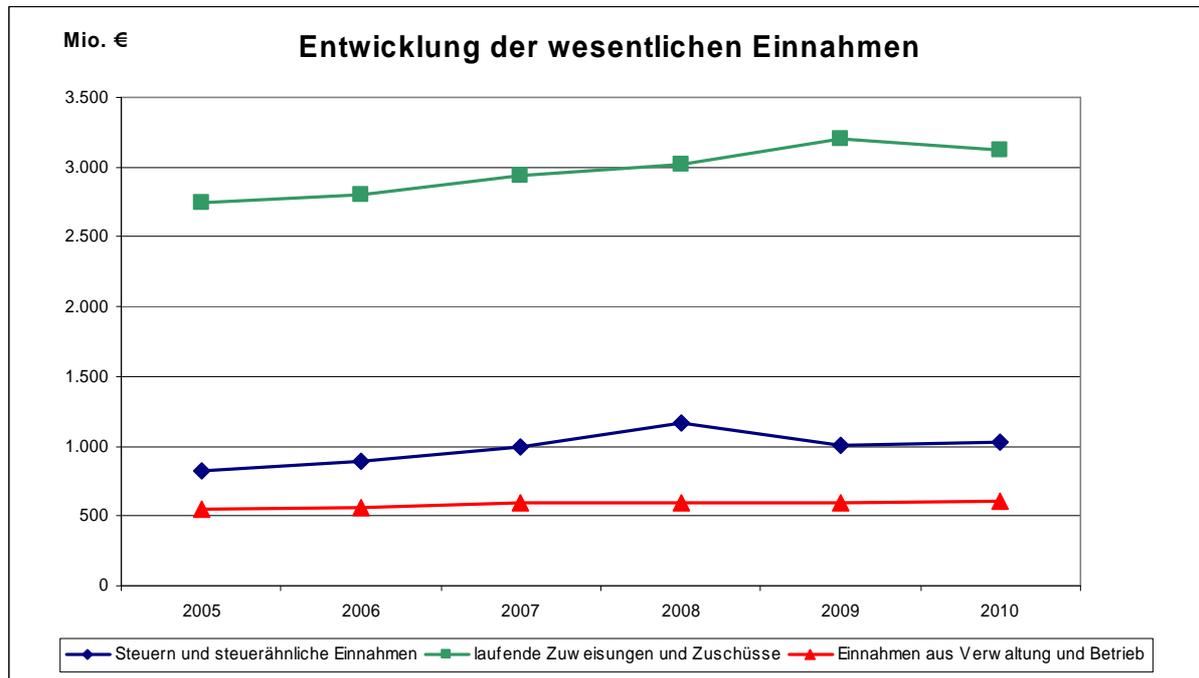


Hier lässt sich an den Jahren 2009 und 2010 erkennen, dass die kreisangehörigen Gemeinden wie auch kreisfreien Städte nicht zuletzt wegen der Abhängigkeit von der Gewerbesteuer anfälliger als andere Körperschaften sind, was sich dann auf den Finanzierungssaldo auswirkt. Die mehr als Verwaltung im technischen Sinne auftretenden Verwaltungsgemeinschaften, aber auch Landkreise, sind von diesen äußeren Faktoren geringer beeinflusst. Durch die Ausgestaltung der Kreisumlage wirken sich die Veränderungen z. B. bei den Steuereinnahmen erst mit einer zweijährigen Verzögerung bei den Landkreisen aus.

Das Schaubild 5 zeigt die Entwicklung wesentlicher Einnahmen:

<sup>3</sup> Ohne die dem Haushaltsausgleich dienenden besonderen Finanzierungsvorgänge, z. B. Rücklagenentnahmen, Kreditmarktmittel etc.

Schaubild 5



Die Steuereinnahmen stiegen bis zum Jahr 2008 kontinuierlich. Infolge der Finanzkrise sanken sie im Jahre 2009 um ca. 160 Mio. €, konnten aber im Jahre 2010 durch einen 3%igen Anstieg (entspricht etwa 30 Mio. €) etwa zu einem Fünftel wieder ausgeglichen werden. Die Steuereinnahmen decken im Jahr 2010 lediglich rd. 20 v. H. der Ausgaben.

Die laufenden Zuweisungen des Landes dagegen sind ungeachtet der steuerbedingten Mindereinnahmen im Jahr 2009, die auch beim Land als Zuwendungsgeber eintraten, zunächst weiter angestiegen. Erst im Jahre 2010 sanken sie um rd. 80 Mio. €. Die laufenden Zuweisungen machen den größten Anteil der kommunalen Einnahmen aus (Deckungsquote der Landeszuweisungen rd. 43 v. H.<sup>4</sup>) und entsprechen zusammen mit den investiven Zuweisungen vom Land fast 60 v. H. der Gesamteinnahmen. Die Gesamtdeckungsquote der laufenden und investiven Zuweisungen vom Land<sup>5</sup> beträgt über 40 v. H.

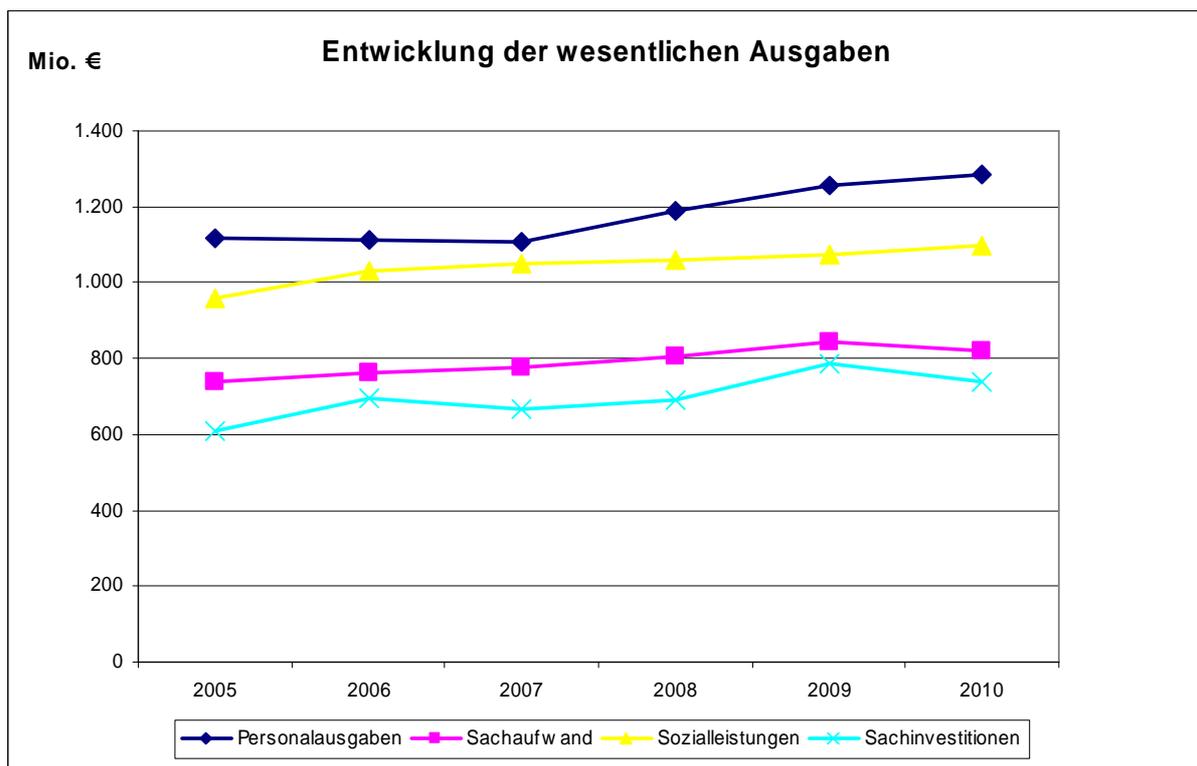
<sup>4</sup> Allg. Finanzaufweisungen vom Land / Gesamtausgaben der lfd. Rechnung.

<sup>5</sup> (Allg. Finanzaufweisungen vom Land+Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen vom Land) / (Gesamtausgaben der lfd. Rechnung + Gesamtausgaben der Kapitalrechnung+Schuldentilgung der Kreditmarktmittel).

Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb sind im Berichtszeitraum nahezu konstant geblieben und bewegen sich auf dem Niveau der 90er Jahre. Dies ist bemerkenswert, weil sich zumindest die allgemeine Preissteigerungsrate niederschlagen müsste.

Aus dem nachfolgenden Schaubild 6 lässt sich die Entwicklung wesentlicher Ausgaben ablesen:

Schaubild 6

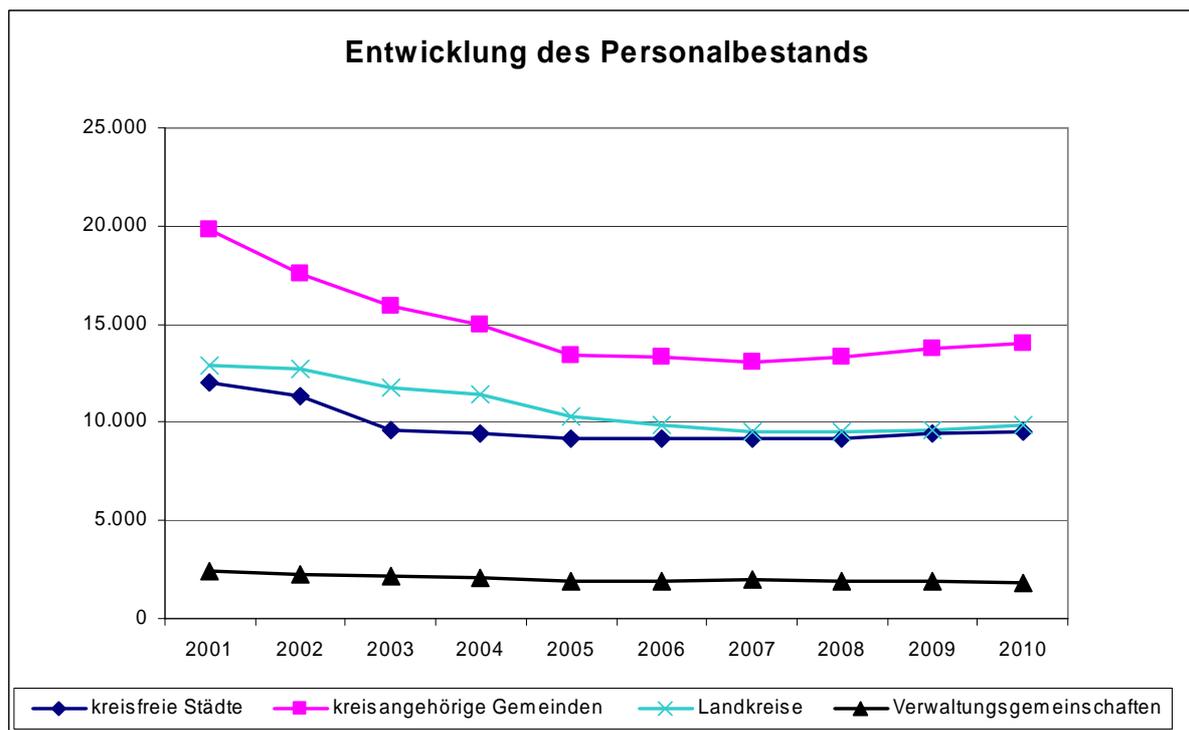


Ursächlich für die erkennbaren Entwicklungen waren u. a. höhere Ausgaben für Personal und für Sozialleistungen. Bei den Personalausgaben ist vor allem die Tarifierhöhung im Jahre 2008 ablesbar. Die Sozialausgaben machen fast 30 v. H. der Gesamtausgaben aus und betragen jährlich mehr als 475 € pro Einwohner. Die Ausgaben für Sachinvestitionen stiegen 2009 wegen der zusätzlichen Mittel aus dem Konjunkturpaket II auf über 348 € je Einwohner an und sind nun rückläufig.

### VII.3. Personalausgaben und -bestand

Betrachtet man parallel zur Entwicklung der Personalausgaben (Schaubild 6) die Entwicklung des Personalbestands (Schaubild 7), so wird die zuvor gemachte Aussage zur Tarif- und Gehaltsentwicklung unterstrichen:

Schaubild 7



Im Betrachtungszeitraum konnte zwar der Personalbestand über alle Kommunen um rd. 25 v. H. gesenkt werden. Jedoch liegen die Personalausgaben im Jahr 2010 weit höher als in den Jahren 2005 bis 2007 (Schaubild 6) und damit wieder auf dem Niveau des Jahres 2001.

Jeder Vollzeitbeschäftigte bei den Kommunen verursachte durchschnittliche Ausgaben i. H. v. 45.000 €. Die Personalausgabenquote<sup>6</sup> liegt bei fast 33 v. H.

Aus der nachfolgenden Übersicht 2 wird deutlich, dass die Kommunen nach dem rigiden Stellenabbau der vergangenen Jahre (bis 2008), vor allem wegen des Aufgaben-

<sup>6</sup> Personalausgaben / Gesamtausgaben der lfd. Rechnung.

zuwachsen in der Sozial- und Umweltverwaltung, wieder mehr Planstellen ausweisen als in den Vorjahren:

Übersicht 2

**Entwicklung der Kennzahl "Stellen je 1.000 Einwohner"**

	<b>Einwohner in Mio. am 31.12.</b>	<b>Anzahl der Planstellen/ Stellen</b>	<b>Stellen je 1.000 Einwohner</b>
<b>2001</b>	2,411	47.109	19,5
<b>2002</b>	2,392	43.911	18,4
<b>2003</b>	2,373	39.468	16,6
<b>2004</b>	2,355	37.885	16,1
<b>2005</b>	2,335	34.793	14,9
<b>2006</b>	2,311	34.223	14,8
<b>2007</b>	2,289	33.664	14,7
<b>2008</b>	2,268	33.880	14,9
<b>2009</b>	2,250	34.692	15,4
<b>2010</b>	2,241	35.204	15,7

Die weiter sinkenden Einwohnerzahlen in Thüringen tragen überdies zu der seit drei Jahren negativen Entwicklung der Kennzahl "Stellen je 1.000 Einwohner" bei.

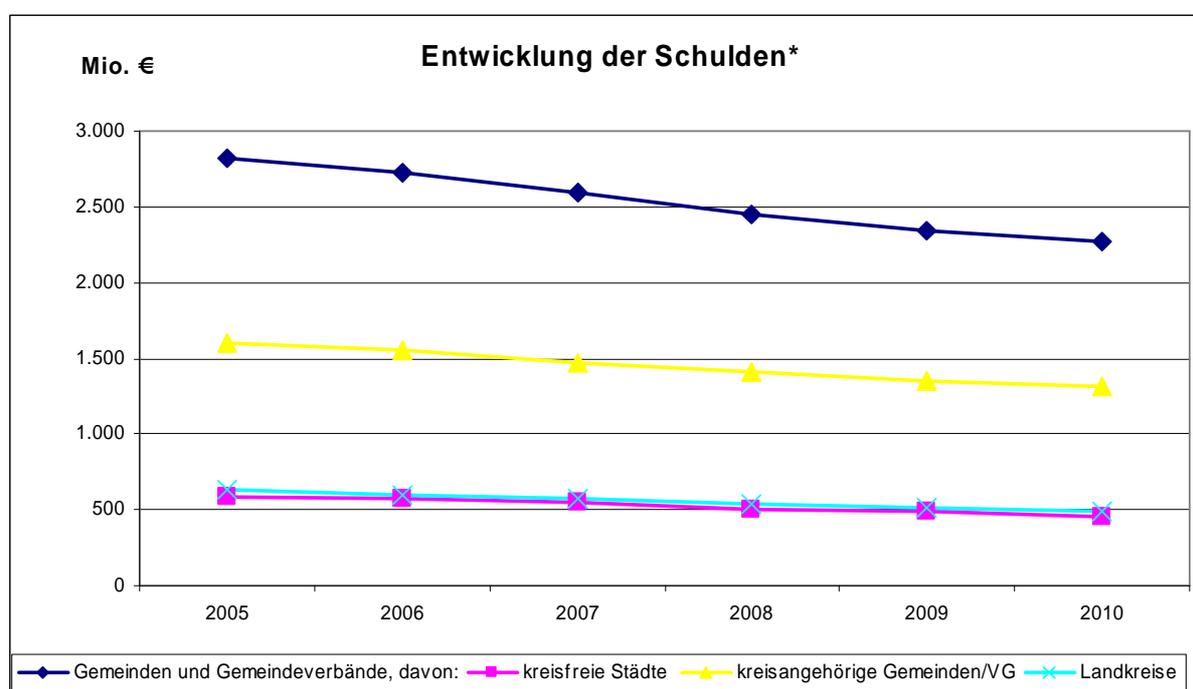
Die Übersicht 2 berücksichtigt aber nicht Beschäftigte, die außerhalb kommunaler Stellenpläne dennoch kommunale Aufgaben wahrnehmen, z. B. in kommunalen Eigengesellschaften wie in einer Stadtwerke GmbH, ÖPNV GmbH/AG, in einer Abfallgesellschaft mbH. Durch die Ausgliederung von Aufgaben kann eine Kommune formal Stellenabbau betreiben, ohne dass ein solcher für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben tatsächlich stattgefunden hat. Ähnliches gilt z. B. bei der Übertragung von Kindertageseinrichtungen an freie Träger, wo dann zwar durch den Personalübergang Personalkosten wegfallen, dafür aber im kommunalen Haushalt regelmäßig ein nicht unerheblicher Zuschuss an diesen freien Träger eingestellt wird. Der Übersicht 2 kann daher nur entnommen werden, dass sich bis zum Jahr 2007 die unmittelbar im kommunalen Haushalt ausgewiesenen Personalstellen verringert haben. Daraus kann aber nicht der Rückschluss gezogen werden, dass sich im gleichen Umfang die Anzahl der Personen verringert hat, die - unabhängig von der Rechtsform ihres Arbeitgebers - dauerhaft mit der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben betraut sind. Inwieweit daher ein "echter" Personalabbau und damit - für den Bürger entscheidend - eine Verringe-

zung der Kostenlast erfolgt sind, lässt sich nur individuell bei jeder Kommune selbst feststellen.

#### VII.4. Schulden zum Stichtag 31. Dezember 2010

Das Schaubild 8 ermöglicht den Blick auf die Entwicklung der Schulden<sup>7</sup> der verschiedenen Körperschaftstypen:

Schaubild 8



\* Während die Angaben der Jahre 2005 bis 2009 auf den Ergebnissen der Jahresrechnung basieren, handelt es sich bei dem Jahr 2010 um den kassenmäßigen Schuldenstand zum 31. Dezember 2010.

Die Thüringer Kommunen bauen ihre Schulden weiter leicht ab.

Zählt man alle Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen, betrug Ende des Jahres 2010 die Verschuldung 2,27 Mrd. € oder 1.013 € je Einwohner. Der Schuldendienst<sup>8</sup> je Einwohner beläuft sich auf ca. 165 €.

<sup>7</sup> Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen, soweit sie durch Übernahme einer besonderen Schuldverpflichtung oder durch Schuldurkunden fundiert sind.

<sup>8</sup> (Zinsausgaben + Schuldentilgung der Kreditmarktmittel) / Einwohner.

Auch bei der Verschuldung wird deutlich, wie relativ die v. g. Durchschnittswerte sind. Das Bild ist uneinheitlich, wenn man die einzelnen Körperschaften miteinander vergleicht. So reicht die Pro-Kopf-Verschuldung allein der öffentlichen Haushalte bei den kreisfreien Städten von 772 € bis 1.757 € bzw. im Bereich der Landkreise<sup>9</sup> von 573 € bis 1.653 €. Hinzu gerechnet werden muss noch die Verschuldung aus Kassenkrediten (99,3 Mio. €) sowie die Verschuldung der Eigenbetriebe (334,1 Mio. €) und kommunalen Eigengesellschaften (1,97 Mrd. €). Berücksichtigt man auch diese Verschuldung, erhöht sich die Verschuldung aller Thüringer Kommunen zum 31. Dezember 2009<sup>10</sup> von 2,26 Mrd. € auf 4,66 Mrd. €. Ebenfalls unberücksichtigt bleibt die Verschuldung der kommunalen Beteiligungen, an denen die Kommunen weniger als 100 Prozent<sup>11</sup> halten. Auch diese Verschuldungsanteile können erheblich sein, z. B. im Bereich der Abfallwirtschaft oder Wohnungsgesellschaften. Die tatsächliche Verschuldung aus der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben ist folglich mindestens doppelt so hoch wie die allein für die kommunalen Haushalte ausgewiesene Verschuldung. Darüber hinaus ist die Verschuldung der Zweckverbände mit zu betrachten.

---

<sup>9</sup> Summe kreisangehöriger Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreise.

<sup>10</sup> Die endgültigen Werte für den 31. Dezember 2010 lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

<sup>11</sup> Zu derartigen Beteiligungen werden vom Landesamt für Statistik keine Zahlen erfasst.

## **B. Einzelbemerkungen zu geprüften Kommunen**

### **I. Überweisung von Aufwandsentschädigungen an eine Partei**

**Ratsmitglieder einer Fraktion erhielten die ihnen zustehenden Sitzungsgelder lediglich anteilig, da die Stadt Teilbeträge direkt an den Stadtverband der entsprechenden Partei überwies.**

- I.1** Die Stadt zahlte 10 v. H. der Sitzungsgelder von Ratsmitgliedern einer Fraktion nicht an diese aus, sondern überwies diesen Teilbetrag direkt an den Stadtverband der Partei. Dafür lagen weder Vereinbarungen mit noch Erklärungen von den Mitgliedern vor.
- I.2.** Die Stadt ist grundsätzlich verpflichtet, Entschädigungen in Form von Sitzungsgeldern oder monatlichen Pauschalen sowie Sockelbeträge (§ 1 Abs. 1 ThürEntschVO) an das jeweilige Stadtratsmitglied zu zahlen. Es ist nicht Aufgabe der Stadt, für die Zahlungsverpflichtungen der Stadtratsmitglieder gegenüber ihrer Partei Sorge zu tragen. Anders kann nur bei Vorliegen einer Erklärung verfahren werden, dass ein bestimmter Teil der von der Stadt zu leistenden Beträge an einen Dritten ausgezahlt werden soll.
- I.3.** Die Stadt sicherte in ihrer Stellungnahme die künftige Überweisung der Sitzungsgelder an die Stadtratsmitglieder in voller Höhe zu.
- I.4.** Die Überörtliche Kommunalprüfung schätzt den Vorgang hinsichtlich des Verständnisses von Aufgaben und Funktion eines kommunalen Ratsgremiums und der Parteien als grundsätzlich ein. Die Kommunen sind aufgefordert, auf eine stringente Unterscheidung zwischen der Arbeit in ihren Gremien als Teil der Exekutive und der Parteiarbeit zu achten.

## **II. Zinsverluste im Rahmen eines Sale-and-Lease-Back-Geschäftes**

**Ein Landkreis transferierte jährlich Beträge von einem Konto mit einem höheren Zinssatz auf ein niedriger verzinstes Sparkonto, um den Betrag für den Rückkauf eines Leasingobjekts anzusparen. Dadurch war bereits nach der Hälfte der Laufzeit ein Zinsverlust i. H. v. 12.000 € eingetreten.**

**II.1.** Der Kreistag beschloss die Anmietung eines zuvor zum Zwecke der Sanierung an einen Leasinggeber veräußerten Gymnasiums (sog. Sale-and-Lease-Back-Geschäft). Der Landkreis beabsichtigte, den Verkaufserlös i. H. v. rund 2,4 Mio. € anzulegen, aus den Zinserträgen einen Teil der Leasingraten zu finanzieren und das Anlagekonto so auszustatten, dass nach Ablauf der Mietzeit ein entsprechendes Guthaben zum Rückkauf des Objekts zur Verfügung steht. Nachträglich vereinbarten die Beteiligten, die Leasingraten in den ersten 21 Monaten vom Erlös des Gebäudeverkaufs zu bestreiten. Der Verkaufserlös verringerte sich damit um rd. 500 T€. Der Restbetrag von 1,9 Mio. € wurde zu einem Zinssatz von 4,23 v. H. fest angelegt. Um den Rückkaufpreis abzusichern, richtete der Landkreis ein Sparkonto ein. Zeitgleich mit der Zahlung der Leasingraten veranlasste der Landkreis Zahlungen vom festverzinslichen Konto auf das Sparkonto.

Bald reichten die Zinserträge des festverzinslichen Kontos allein nicht mehr aus, sowohl die Leasingraten als auch die Ansparraten zu finanzieren. Zur Deckung wurde deshalb das verbliebene Guthaben von 1,9 Mio. € herangezogen. Für das Sparkonto konnte der Landkreis zum Zeitpunkt der Prüfung weder die Höhe des Guthabens noch die vereinbarten Konditionen benennen. Ein Vertrag lag nicht vor. Der letzte dem Landkreis vorliegende Kontoauszug vom 1. Januar 2001 wies ein Guthaben von nur rd. 27 T€ aus. Die erzielten Zinserträge wurden im Haushalt nicht nachgewiesen.

**II.2.** Die Zinsdifferenz zwischen den beiden Konten (2,6 v. H. und 4,23 v. H.) zeigt die Unwirtschaftlichkeit der Transaktionen (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Der errechnete (Zins-)Schaden betrug bereits nach weniger als der Hälfte der Laufzeit mehr als 12 T €.

Der Landkreis hat zudem die Bestandsveränderungen beider Konten nicht nachgewiesen. Zum Nachweis des Bestands und der Veränderungen auf den bei Kreditinstituten errichteten Konten ist nach § 69 Abs. 1 ThürGemHV ein Kontogegenbuch zu führen. Dieses ist so einzurichten, dass der Bestand jedes einzelnen Kontos für sich getrennt erkennbar ist.

**II.3.** Der Landkreis hat die Feststellungen mit seiner Stellungnahme bestätigt. Sowohl das festverzinsliche Konto als auch das Sparkonto würden mit Auslauf der Zinsbindung aufgelöst. Zur Sicherung des Rückkaufpreises sei ein Sparkassenbrief erworben worden, zu dem entsprechende Nachweise geführt werden.

### **III. Abfindungszahlungen ohne rechtliche Verpflichtung und unter Verletzung steuerrechtlicher Vorschriften**

**Für übertarifliche Abfindungszahlungen einer Stadt lagen, wie bei anderen geprüften Gebietskörperschaften auch, weder Stadtratsbeschlüsse noch eine Genehmigung des für Kommunalrecht zuständigen Ministeriums vor. Die Stadt hat die Abfindungen zudem teilweise ohne Lohnsteuerabzug ausbezahlt bzw. nicht die über die Steuerfreibeträge hinaus gehenden Abfindungsbeträge versteuert.**

**III.1.** Die Stadt zahlte Abfindungen an Arbeitnehmer, die durch Auflösungsvertrag ausschieden und nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses Anspruch auf

Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung teils mit, teils ohne Rentenabschläge wegen vorzeitiger Inanspruchnahme der Rente hatten. Auch Arbeitnehmern, die nach Beendigung des Altersteilzeitverhältnisses einen ohne Abschläge versehenen Rentenanspruch hatten, zahlte die Stadt Abfindungen. An Arbeitnehmer, die im Anschluss an das Altersteilzeitverhältnis einen mit Rentenabschlägen versehenen Rentenanspruch hatten, zahlte die Stadt Abfindungen, die der Höhe nach dem 3- bzw. 6-fachen des nach dem TV ATZ zustehenden Abfindungsbetrags entsprachen. Darüber hinaus erhielten Arbeitnehmer, die für einen Zeitraum von 5 Jahren ein Altersteilzeitverhältnis eingingen und im Anschluss einen mit Abschlägen versehenen Rentenanspruch hatten, zusätzlich sog. "Bonus-Abfindungen" (6.000 € bei vorzeitigem Renteneintritt von 5 Jahren).

Die gezahlten Abfindungen bzw. die über die in § 3 Nr. 9 EStG genannten Steuerfreibeträge hinaus gehenden Abfindungsbeträge wurden nicht in jedem Fall versteuert. Beispielhaft wurde eine Abfindung i. H. v. 20.000 € ohne jeglichen Abzug von Lohnsteuer ausbezahlt. Auch in Fällen der arbeitnehmerveranlassten Beendigung von Arbeitsverhältnissen (Auflösungsverträge und der Abschluss von Altersteilzeitverhältnissen auf Wunsch bzw. aus gesundheitlichen Gründen) erfolgte kein Einbehalt der Lohnsteuer auf Abfindungszahlungen. Ferner hat die Stadt lohnsteuerabzugsfrei Abfindungen gezahlt, mit denen Ansprüche auf (steuerpflichtige) Vergütungsbestandteile und Weihnachtsgewährungen abgegolten wurden.

- III.2.** Die Stadt zahlte zu hohe, also übertarifliche Abfindungen und auch außertarifliche Abfindungen in den Fällen, wo kein Rechtsanspruch auf Abfindung bestand. Eine solche Verhaltensweise ist mit den Haushaltsgrundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nach § 53 Abs. 2 ThürKO unvereinbar. Der TVsA regelt zwar die Zahlung von Abfindungen bei Beenden von Arbeitsverhältnissen durch Auflösungsvertrag. Nach § 4 Abs. 7 TVsA ist die Abfindung aber zu reduzieren, wenn der Arbeitnehmer nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses, jedoch vor Ablauf der Zahl

der Kalendermonate, die der Zahl der für die Berechnung der Abfindung maßgeblichen Beschäftigungsjahre entspricht, einen Anspruch auf Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erlangt. Auch eine mit Abschlägen versehene Altersrente vermindert die Abfindung. Schließt sich der Rentenanspruch, wie in den geprüften Fällen, zeitlich ohne Unterbrechung an das Arbeitsverhältnis an, entsteht dagegen kein Abfindungsanspruch, da den Betroffenen finanzielle Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts (Rente) zur Verfügung stehen. Nach Beendigung eines Altersteilzeitverhältnisses erhalten Arbeitnehmer nur eine Abfindung, wenn sie eine Rentenkürzung wegen vorzeitiger Inanspruchnahme der Rente zu erwarten haben (§ 5 Abs. 7 TV ATZ).

Nach § 33 Abs. 3 ThürKO sind Leistungen an Beschäftigte nur im Rahmen der tarifvertraglichen Regelungen zulässig. Hiervon kann nur das für Kommunalrecht zuständige Ministerium - Innenministerium - in begründeten Fällen Ausnahmen zulassen (§ 33 Abs. 3 Satz 3 ThürKO). Wird diese Genehmigung nicht erteilt, sind die bis dahin schwebend unwirksamen Leistungen endgültig unwirksam, sodass die über-/außertariflichen Abfindungen rechtsgrundlos geleistet wurden und daher zurückzufordern sind. Sollte die Rückforderung der gezahlten Beträge nicht durchsetzbar sein, ist der Stadt ein Schaden entstanden, für den in üblicher Weise zu haften ist.

Abfindungen unterliegen als Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 4 EStG der Einkommensteuer. Der Arbeitgeber hat die Einkommensteuer nach §§ 38 Abs. 1; 41a Abs. 1 Nr. 2 EStG einzubehalten und abzuführen. In Fällen, in denen der Lohnsteuerabzug in zu geringer Höhe vorgenommen wurde, hat der Arbeitgeber dies dem Betriebsstättenfinanzamt anzuzeigen (§ 41c Abs. 4 EStG). Dabei ist die Anzeige über zu geringe Einbehaltung auch für die zurückliegenden vier Kalenderjahre zu erstatten. Lediglich die wegen einer vom Arbeitgeber veranlassten oder gerichtlich ausgesprochenen Auflösung des Arbeitsverhältnisses gezahlten Abfindungen waren nach § 3 Nr. 9 EStG bis zu bestimmten Höchstgrenzen steuerfrei.

- III.3.** Die Stadt rechtfertigt in ihrer Stellungnahme die Abfindungszahlungen damit, dass der gewaltige Personalabbau nicht ohne akzeptable Angebote an die Beschäftigten hätte erreicht werden können. Eine ggf. erforderliche Sozialauswahl hätte dazu geführt, dass in großem Umfang gerade gut ausgebildeten Nachwuchskräften hätte gekündigt werden müssen. Zudem lägen die Abfindungszahlungen rechnerisch unterhalb dessen, was an Personalausgaben bei Weiterbeschäftigung der älteren Arbeitnehmer hätte geleistet werden müssen. Die Stadt teilte abschließend mit, sie habe die Genehmigung des TIM für die über-/außertariflichen Abfindungszahlungen beantragt. Zur steuerlichen Behandlung der Abfindungen habe sie sich mit dem Finanzamt in Verbindung gesetzt, das die Sachverhalte prüfen werde.
- III.4.** Die Ausführungen der Stadt, dass der Personalabbau nicht ohne akzeptable Angebote an die Beschäftigten hätte erreicht werden können, entkräften die Prüfungsbeanstandungen nicht. Zum einen deshalb, weil sie Abfindungszahlungen mit Arbeitnehmern zu einem Zeitpunkt vereinbarte, zu dem sich Arbeitnehmer bereits in einem Altersteilzeitverhältnis befanden und nach dessen Beendigung mit Vollendung des 65. Lebensjahres ohne Rentenabschläge in Rente gingen. Zum anderen deshalb, weil Arbeitnehmer aus gesundheitlichen und persönlichen Gründen den Wunsch äußerten, das Arbeitsverhältnis zu beenden bzw. um durch Abschluss eines Altersteilzeitverhältnisses früher aus dem Arbeitsleben ausscheiden zu können. In diesen Fällen führten die Abfindungszahlungen nicht zu Einsparungen, sondern zu (vermeidbaren) Mehrausgaben.

#### **IV. Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst**

**Eine Beamtin und ein Arbeitnehmer (Beschäftigter) einer Stadt nahmen während der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit in privaten Unternehmen, an denen die Stadt unmittelbar bzw. mittelbar beteiligt ist, Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst in leitender Stellung wahr. Sie erhielten hierfür Vergütungen, ohne dass die Übernahme dieser Tätigkeiten schriftlich geregelt und dokumentiert war.**

- IV.1.** Seit dem Jahr 2005 sind eine Beamtin und ein Beschäftigter neben ihrem Hauptamt in der Stadtverwaltung in einer Eigengesellschaft der Stadt in leitender Stellung tätig. Zudem war der Beschäftigte seit dem 20. Februar 2007 neben seinem Hauptamt auch in leitender Stellung in einer mittelbaren Beteiligungsgesellschaft der Stadt tätig. Die Nebentätigkeiten für die o. g. Gesellschaften, die von der Beamtin und dem Beschäftigten während der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit ausgeübt werden, haben sie auf Veranlassung des Bürgermeisters übernommen. Weder die Übertragung noch der zeitliche Umfang der Nebentätigkeiten sind aktenkundig. Für ihre Tätigkeiten in der Eigengesellschaft erhielten die Beamtin und der Beschäftigte von dieser seit dem 1. März 2007 eine monatliche Vergütung i. H. v. 400 € bzw. 350 €. Für die Tätigkeit in der mittelbaren Beteiligungsgesellschaft erhielt der Beschäftigte auf Beschluss des Aufsichtsrats eine Vergütung auf Grund des Jahresabschlusses für das jeweilige Vorjahr. Gegenüber der Überörtlichen Kommunalprüfung teilte der Beschäftigte mit, dass ihm auf Grund des sehr guten Jahresergebnisses 2007 eine Vergütung i. H. v. 3.800 € zuerkannt worden sei. Das Einverständnis des Beschäftigten für die Übernahme der genannten Nebentätigkeiten war nicht in dessen Personalakte dokumentiert. Seit dem Jahr 2008 überschritt die Vergütung für die Nebentätigkeit der Beamtin den für das Kalenderjahr festgesetzten Höchstbetrag für derartige Vergütungen. Abrechnungen der monatlichen Vergütungen durch

die Beamtin und den Beschäftigten gegenüber der Stadt lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vor.

**IV.2.** Nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 ThürNVO ist die Tätigkeit der Beamtin in der o. g. Eigengesellschaft der Stadt einer Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst gleichgestellt. Wenngleich ein Beamter nach § 65 ThürBG auf Verlangen seiner obersten Dienstbehörde verpflichtet ist, eine Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst zu übernehmen und fortzuführen, sofern diese Tätigkeit seiner Vorbildung oder Berufsausbildung entspricht und ihn nicht über Gebühr in Anspruch nimmt, bedarf dies nach § 66 Abs. 6 Satz 1, 2. Halbsatz ThürBG der Schriftform.

Für eine Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst Thüringens wird grundsätzlich keine Vergütung gewährt; Ausnahmen können zugelassen werden (§ 8 Abs. 1 ThürNVO). Werden Vergütungen gewährt, dürfen sie den in § 8 Abs. 2 ThürNVO festgelegten Höchstbetrag für das Kalenderjahr nicht überschreiten. Vergütungen, die diesen Höchstbetrag übersteigen, sind an den Dienstherrn im Hauptamt abzuführen (§ 8 Abs. 3 ThürNVO). Nach § 10 Abs. 1 ThürNVO haben Beamte, denen Vergütungen entsprechend § 8 ThürNVO zugeflossen sind, ihrem Dienstvorgesetzten bis spätestens 31. März eines jeden Jahres eine Abrechnung über die im abgelaufenen Kalenderjahr zugeflossenen Vergütungen vorzulegen.

Für Nebentätigkeiten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst gelten die Bestimmungen des § 3 Abs. 3 TVöD. Danach besteht für Beschäftigte des öffentlichen Diensts lediglich die Verpflichtung zur Übernahme vertraglich geschuldeter Arbeitsleistungen. Für arbeitsvertraglich nicht geschuldete Tätigkeiten (Nebentätigkeit) ist das Einverständnis des Beschäftigten erforderlich und zu dokumentieren. Eine einseitige Übertragung solcher Tätigkeiten

kraft Direktionsrecht ist bei Nebentätigkeiten der Tarifbeschäftigten ausgeschlossen.<sup>12</sup>

Der Stadt wurde auch im Sinne einer Gleichbehandlung empfohlen, die Übernahme der Nebentätigkeit sowie die Zahlung und Abrechnung der Nebentätigkeitsvergütung in Anlehnung an die Verfahrensweise beim Bund entsprechend den beamtenrechtlichen Bestimmungen in Thüringen zu regeln.

Nach § 3 Abs. 3 Satz 3 TVöD kann für Nebentätigkeiten bei demselben Arbeitgeber oder im übrigen öffentlichen Dienst eine Ablieferungspflicht zur Auflage gemacht werden. In seinem Rundschreiben vom 27. März 2007 hat das BMI für die Tarifbeschäftigten des Bundes festgelegt, hinsichtlich einer Nebentätigkeitsvergütung bei gleichzeitiger Anrechnung der Nebentätigkeit auf die Arbeitszeit entsprechend den beamtenrechtlichen Regelungen zu verfahren. Demzufolge wurde der Stadt empfohlen, mit dem Beschäftigten zu vereinbaren, dass sich die Zahlung und Abrechnung einer Nebentätigkeitsvergütung sinngemäß nach der Bundesnebentätigkeitsverordnung bzw. der Thüringer Nebentätigkeitsverordnung richtet.

**IV.3.** Die Stadt teilte mit, die Tätigkeiten ihrer Beamtin und ihres Beschäftigten in den städtischen Eigen- und Beteiligungsgesellschaften würden entsprechend den gültigen rechtlichen Vorschriften und Regelungen präzisiert und konkretisiert werden. Dazu nannte sie die Regelungen zur Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst, die aktenkundige Nachweisführung (Vereinbarung bzw. Bestätigung der Nebentätigkeit) und die Abrechnung der erhaltenen Vergütungen. Die Stadt kündigte an, die angeforderten Unterlagen bzw. Nachweise nachzureichen.

---

<sup>12</sup> Vgl. Breier/Dassem/Kiefer/Lang/Langenbrück, Kommentar zum TVöD, § 3, Erl. 4.7.2, Rn. 6.2.1.

## **V. Zahlung überdurchschnittlicher Vergütungen**

**Zwei leitende Angestellte eines Zweckverbands erhalten eine überdurchschnittliche Vergütung sowie sonstige Leistungen.**

- V.1.** Zwei leitende Angestellte eines Zweckverbands erhalten außertarifliche Vergütungen. Neben der außertariflichen Grundvergütung werden eine monatliche Dienstaufwandsentschädigung, Urlaubs- und Weihnachtsgeld und zusätzliche Gehaltsanteile in Form von Direktversicherungen gewährt. Zudem ist die private Nutzung der Dienstfahrzeuge erlaubt. Die Bruttogehälter sollen laut Anstellungsvertrag prozentual wie die tariflichen Lohnangleichungen des zuständigen Branchenbereichs ansteigen. Von dieser Automatik ist in den Anstellungsverträgen ausdrücklich die Ost-West-Anpassung ausgeschlossen.

Der Verbandsvorsitzende beauftragte im Jahr 2001 eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die Höhe der damaligen Vergütungen zu überprüfen. Wesentliche Grundlage dabei bildete eine von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft entwickelte Datenbank, die auf Gehaltsangaben von ca. 4.000 Führungskräften in Deutschland aus allen Branchen basiert. Entsprechend dem Ergebnis des Gutachtens beschloss der Werkausschuss eine Erhöhung der Grundvergütung für beide leitende Angestellte um 18 v. H. bzw. 14 v. H. ab Oktober 2001. Der damalige Verbandsvorsitzende selbst veranlasste in zwei nachfolgenden Jahren Erhöhungen in Anlehnung an die "Westanpassung" sowie in einem weiteren Jahr eine Erhöhung um 4,5 v. H.. Das jeweilige Bruttoeinkommen lag zumindest ab dem Jahr 2001 oberhalb der tariflich geregelten Vergütungssätze. Eine Genehmigung des Thüringer Innenministeriums für die gezahlten Vergütungen liegt nicht vor.

**V.2.** Die Vergütungen sind erheblich überdurchschnittlich. Sachliche Gründe für ein Abweichen von der Durchschnittsbezahlung waren für die Überörtliche Kommunalprüfung nicht erkennbar.

Die Vergleichbarkeit der Gehaltsangaben von 4.000 deutschen Führungskräften kann schon aus Gründen des Datenschutzes nicht überprüft werden. Die Geeignetheit, darauf eine Gehaltsanpassung zu stützen, ist daher in Frage zu stellen.

Die Überörtliche Kommunalprüfung sieht vielmehr eine Betrachtung von vergleichbaren Zweckverbänden in Thüringen als geeignet an, um eine Vorstellung über die angemessene Höhe der Vergütung zu erhalten. Nach Auskunft des Kommunalen Arbeitgeberverbands Thüringen sind bei vergleichbaren Zweckverbänden die Leitervergütungen nicht den höchsten tariflichen Vergütungsgruppen zugeordnet, liegen aber im oberen tariflichen Bereich. Aus einer vom Thüringer Innenministerium eingeholten Stellungnahme geht hervor, dass der hier in Rede stehende Zweckverband z. B. bezogen auf das Volumen des Anlagevermögens im oberen Viertel vergleichbarer Thüringer Zweckverbände anzusiedeln ist. Daher hält die Überörtliche Kommunalprüfung eine Vergütung der beiden leitenden Angestellten im oberen, aber noch tariflichen Bereich für angemessen.

Zu beanstanden ist weiterhin, dass die vom Verbandsvorsitzenden gewährten "Westanpassungen" nach den Anstellungsverträgen ausdrücklich ausgeschlossen waren und die weitere Vergütungserhöhung um 4,5 v. H. keine Grundlage in den Anstellungsverträgen hat. Diese Erhöhungen hätten entsprechender Beschlüsse der Verbandsversammlung bedurft (§ 33 Abs. 2 ThürKGG i. V. m. § 29 Abs. 3 ThürKO).

Im Übrigen bedürfen die außertariflichen Vergütungsvereinbarungen nach § 23 Abs. 1 ThürKGG i. V. m. § 33 Abs. 3 Satz 3 ThürKO der Genehmigung des Thüringer Innenministeriums. Solange diese außertariflichen Vergü-

tungsvereinbarungen nicht rechtsaufsichtlich genehmigt werden, sind sie schwebend unwirksam.

- V.3.** In seinen Stellungnahmen sah der Zweckverband die Struktur und die Höhe der Vergütungen für die beiden leitenden Angestellten als gerechtfertigt an. Im Jahr 2010 bestätigte die Verbandsversammlung die bestehenden Anstellungsverträge. Dagegen folgte der Zweckverband der ÜÖKP insoweit, als künftige Änderungen der Vertragsinhalte der Verbandsversammlung vorgelegt werden.
- V.4.** Die Überörtliche Kommunalprüfung sieht sich nicht veranlasst, von ihrer Bewertung abzurücken. Die seitens des Zweckverbands als Argumente für eine überdurchschnittliche Vergütung dargestellten Tätigkeiten der leitenden Angestellten gehen nicht über die üblichen Aufgaben einer Werkleitung hinaus. Auch rechtfertigt der im Jahr 2010 nachträglich gefasste Beschluss der Verbandsversammlung nicht die eigenmächtig durch den damaligen Verbandsvorsitzenden vorgenommenen "Westanpassungen" und die weitere Vergütungserhöhung um 4,5 v. H.

Es wird darauf hingewiesen, dass nach § 12 Abs. 2 Satz 1 ThürKAG nur die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen und damit notwendigen Kosten in eine Gebührenkalkulation einfließen dürfen.

## **VI. Vermeidbare Zinsausgaben**

**Eine Stadt hat einen Festbetragskredit i. H. v. 2,7 Mio. € über die Erstfälligkeit im Jahr 1997 hinaus bis Ende des Jahres 2006 trotz teilweise hoher Rücklagenbestände ohne Tilgungsleistungen weitergeführt. Eine Ende des Jahres 2000 mögliche Tilgung hat sie unterlassen, obwohl die allgemeine Rücklage Ende des Jahres 2000 einen Bestand von rd. 5,1 Mio. € über der Mindestrücklage auswies. Sie hat dadurch vermeidbare Zinsausgaben von insgesamt rd. 538.800 € verursacht.**

**VI.1.** Eine Stadt hat einen Festbetragskredit i. H. v. 2,7 Mio. € über die Erstfälligkeit im Jahr 1997 hinaus bis zum 31. Dezember 2006 insgesamt sechsmal prolongiert. U. a. war der Kreditvertrag zum 31. Dezember 2000 ausgelaufen und hätte daher vertraglich getilgt werden können. Die Stadt verlängerte jedoch den Kredit über diesen Zeitraum hinaus. Während der gesamten Laufzeit erbrachte die Stadt keine Tilgungsleistungen. Die Zinszahlungen für den Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis zum Dezember 2006 beliefen sich auf 538.800 €. Der Bestand der über die Mindestrücklage hinausgehenden allgemeinen Rücklage betrug am 31. Dezember 2000 rund 5,1 Mio. €.

**VI.2.** Nach § 54 Abs. 3 ThürKO dürfen Kredite grundsätzlich erst aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig ist. Danach hat die Gemeinde vor einer Kreditaufnahme bzw. der Weiterführung von Krediten die Möglichkeit einer anderen Finanzierung (andere Einnahmen, Rücklagenentnahme) zu prüfen. Hierfür gibt § 54 Abs. 2 und 3 ThürKO der Gemeinde die bei der Einnahmebeschaffung zu beachtende Rangfolge vor.

Hinsichtlich des im Prüfungszeitraum ausgewiesenen Bestandes der allgemeinen Rücklage über die Mindestrücklage hinaus war die Wirtschaftlichkeit der Fortführung des o. g. Kredits in Frage zu stellen. Die Missachtung

der Nachrangigkeit der Kreditfinanzierung steht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entgegen (§ 53 Abs. 2 ThürKO), wenn mit niedriger verzinstem Anlagekapital höher zu verzinsende Kredite abgelöst werden könnten. Beispielsweise hätte die Stadt im Zeitraum von 1. Januar 2001 bis 31. Dezember 2006 bei einer Tilgung des Kredits zur Fälligkeit am 31. Dezember 2000 durch eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage Zinsausgaben von rd. 538.800 € vermeiden können.

**VI.3.** Die Stadt teilte mit, dass das Darlehen im Rahmen von Erschließungsmaßnahmen aufgenommen worden sei mit dem Ziel, dies nach Abschluss der Erschließung mit den zu erhebenden Erschließungsbeiträgen zu tilgen. Da Zinsen zu den erschließungsbeitragsfähigen Kosten gehören, sei zum Zeitpunkt der Darlehensaufnahme davon ausgegangen worden, dass diese im Rahmen der Erschließungsbeiträge refinanziert werden würden. Dabei sei die Stadt ursprünglich von Einnahmen in entsprechender Höhe ausgegangen. Nach Abschluss der Erschließungsmaßnahmen habe sich dies als nicht realisierbar erwiesen, weil irrtümlicher Weise von einem falschen Berechnungsmodell für den umlagefähigen Aufwand ausgegangen worden sei. Die Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ galten ausschließlich der Entlastung der Beitragspflichtigen, wodurch kein Raum mehr für eine Beitragserhebung gewesen sei.

Die Fortführung des Darlehens sei als notwendig erachtet worden, da im Jahr 2001 umfangreiche Investitionen durch Neuauftnahmen von Darlehen finanziert werden mussten und hierfür auch die Verwendung der Rücklage notwendig gewesen sei. Zukünftig sei die Tilgung vorgesehen.

**VI.4.** Das Vorbringen der Stadt entkräftet die Prüfungsfeststellung nicht. Ob der Kredit durch Beitragseinnahmen getilgt werden konnte oder nicht, hat keinen Einfluss darauf, dass - eben unabhängig von dieser Möglichkeit der Tilgung - zum 31. Dezember 2000 ausreichend städtische Mittel für eine voll-

ständige Tilgung in der allgemeinen Rücklage der Stadt vorhanden waren. Diese Bewertung ändert sich auch nicht durch den Hinweis der Stadt, dass im Jahr 2001 für erforderliche Investitionen auf die Rücklagenmittel zurückgegriffen werden musste. Denn trotz dieser Investitionen befanden sich am Ende des Jahres 2001 in der allgemeinen Rücklage noch Mittel i. H. v. rd. 5,4 Mio. € über der Mindestrücklage. Folglich hätte die allgemeine Rücklage ausgereicht, um den Kredit bereits zum 31. Dezember 2000 zu tilgen und um dann noch über ausreichend Mittel für Investitionen im Jahr 2001 zu verfügen. Selbst in den Jahren 2002 bis 2006 betrug der Bestand der über die Mindestrücklage hinausgehenden allgemeinen Rücklage noch mindestens rd. 2,9 Mio. €

Ogleich die Stadt mitgeteilt hat, dass sie die Tilgung vorsehe, sind noch keine Schritte zur tatsächlichen Tilgung des Darlehens nachgewiesen worden.

## **VII. Aufbewahrung von Bargeldbeständen**

**In mehreren Verwaltungsgemeinschaften wird der Bargeldbestand der Verwaltungsgemeinschaft und der einzelnen Mitgliedsgemeinden unzulässigerweise nicht voneinander getrennt, sondern als ein gemeinsamer Bargeldbestand verwaltet.**

- VII.1.** Die Verwaltung bewahrt die Gelder der Barkasse für die VG sowie die Mitgliedsgemeinden in einem Kassenbehälter auf, ohne den jeweiligen Bargeldbestand voneinander zu trennen.
- VII.2.** Kommt es bei der Gegenüberstellung des Kassenistbestandes und des Kassensollbestandes laut Kassenbuch zu Unstimmigkeiten, so sind diese nach § 72 Abs. 3 Satz 1 ThürGemHV unverzüglich aufzuklären. Ist dies nicht

möglich, sind die Kassendifferenzen gemäß § 72 Abs. 3 Satz 3 bis 5 Thür-GemHV entweder im Vorschussbuch (bei Kassenfehlbeträgen) oder im Verwahrbuch (bei Kassenüberschüssen) zu buchen. Bei der Aufbewahrung des Bargelds in einem Kassenbehälter ohne Trennung der einzelnen Tranchen ist eine derartige Zuordnung zu bzw. Verbuchung einer Kassendifferenz bei der betreffenden Gemeinde bzw. der VG nicht möglich. Die Bargeldbestände sind daher für jede einzelne Gemeinde und für die VG getrennt aufzubewahren. Dies kann durchaus im selben Kassenbehälter erfolgen.

Außerdem wird den beteiligten Körperschaften bei der gemeinsamen Verwaltung der Kassenmittel von den jeweils anderen ggf. ein Kassenkredit gewährt, soweit sich der Bargeldbestand einer Körperschaft im Minus befindet.

- VII.3.** Die Verwaltungsgemeinschaften sicherten zu, dass künftig die Bargeldbestände für die VG und für jede einzelne Gemeinde getrennt aufbewahrt werden.

## **VIII. Verwaltung kommunaler Geldbestände außerhalb des Haushalts**

**Eine Stadt versäumte es, die bei der Verwaltung kommunaler Wohnungen durch eine Eigengesellschaft erwirtschafteten Überschüsse am Jahresende einzuziehen und dem städtischen Haushalt zuzuführen. Die dem Haushalt der Stadt infolgedessen vorenthaltenen Finanzierungsmittel stiegen von 82.600 € im Jahr 2001 auf 109.500€ im Jahr 2003 an.**

- VIII.1.** Eine Stadt übertrug die Verwaltung kommunaler Wohnobjekte ihrer Eigengesellschaft. Die Rechnungslegung dazu nahm die Eigengesellschaft stets in dem dem Abrechnungszeitraum folgenden Jahr vor. Erzielte Überschüsse führte die Eigengesellschaft am Jahresende nicht dem Haushalt der Stadt zu,

sondern legte sie auf eigenen Bankkonten an. Zum Ende der Haushaltsjahre 2001, 2002 und 2003 wiesen diese Bankkonten einen Bestand von 82.600 €, 98.000 € bzw. 109.500 € aus. Die in den Abrechnungszeiträumen 2004 bis 2006 erwirtschafteten Überschüsse konnte die Stadt wegen der noch nicht erfolgten Prüfung der von der Eigengesellschaft eingereichten Unterlagen nicht beziffern.

**VIII.2.** Für die Haushaltsrechnung einer Kommune ist der „Sollabschluss“ vorgeschrieben (§ 79 ThürGemHV). Nach § 80 ThürGemHV hat die Haushaltsrechnung alle Einnahmen und Ausgaben zu enthalten, die im Haushaltsjahr bis zum Abschlusstag (31. Dezember) fällig geworden sind. Die Übernahme der Nettomieteinnahmen in den Haushalt der Stadt war nach § 2 Abs. 3 des Verwaltervertrags mit der Eigengesellschaft zum Jahresende fällig. Die nicht fristgerecht gebuchten Einnahmen aus der Wohnungsverwaltung haben somit das Ergebnis der Jahresrechnung der Stadt im geprüften Zeitraum verfälscht.

Zudem ist die Stadt ihrer Verpflichtung nach § 25 ThürGemHV, alle Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen und ihren Eingang zu überwachen, nicht nachgekommen. Durch den Verbleib der Geldbestände auf den Bankkonten der Eigengesellschaft wurden dem städtischen Haushalt Finanzierungsmittel vorenthalten, die der Stadt zur Erfüllung ihrer Aufgaben fehlten.

Die bei der Eigengesellschaft verbliebenen Geldbestände waren umgehend zuzüglich Zinsen dem städtischen Haushalt zuzuführen. Zudem sollte die Stadt die Ergebnisse aus der Überprüfung der Rechnungslegungen für die Abrechnungszeiträume 2004 bis mittlerweile 2009 vorlegen.

**VIII.3.** Die Stadt teilte mit, dass die Eigengesellschaft die Geldbestände überwiesen habe und die Endabrechnung umgehend eingebucht werde.

**VIII.4.** Wenngleich nach den Ausführungen der Stadt die Eigengesellschaft die Geldbeträge überwiesen hat, ist die Endabrechnung mit dieser noch nicht abgeschlossen. Die Ergebnisse aus der Überprüfung der Rechnungslegungen für die Abrechnungszeiträume 2004 bis 2009 hat die Stadt nicht vorgelegt. Unklar bleibt auch, ob die geschuldeten Beträge von der Eigengesellschaft ordnungsgemäß verzinst wurden.

## **IX. Behandlung von Grundstückserlösen als Verwahrgelder**

**Eine Stadt hat in den Jahren 1995 bis 2005 grundsätzlich alle Einnahmen aus Grundstücksveräußerungen als Verwahrgelder behandelt und nicht zeitnah dem Haushalt zugeführt. Ende 2005 belief sich der Bestand, den die Stadt auf diese Weise außerhalb des Haushalts führte, auf 71,4 Mio. €.**

**IX.1.** Im Zeitraum von 1995 bis 2005 wies eine Stadt auf einem Verwahrkonto jährlich Bestände von mehr als 50 Mio. €, teilweise sogar mehr als 100 Mio. € aus. Die Stadt behandelte alle Einnahmen aus Grundstücksverkäufen sowie die damit im Zusammenhang stehenden Einnahmen aus Nebenkosten als Verwahrgelder. Die Verwaltung bezog sich dabei auf eine Festlegung der Stadtkämmerei vom Dezember 1992, wonach alle Grundstückserlöse generell als Verwahrgeld zu buchen sind, unabhängig davon, ob die Zuordnung nach dem Vermögenszuordnungsgesetz geklärt war.

Die Umbuchung der erzielten Verkaufserlöse in den Haushalt erfolgte, wenn überhaupt, erst nach Vermögenszuordnung und der Klärung und Saldierung etwaiger vermögensrechtlicher Ansprüche.

**IX.2.** Die Entscheidung der Stadtverwaltung, die Einnahmen aus den Grundstücksverkäufen als Verwahrgeld zu buchen, um somit die zuverlässige und

jederzeitige Auszahlung zu gewährleisten, ist bis zur Vermögenszuordnung nicht zu beanstanden. Gemäß § 30 Abs. 2 ThürGemHV darf eine Einnahme, die sich auf den Haushalt auswirkt, als Verwahrgeld behandelt werden, solange sie nicht endgültig im Haushalt gebucht werden kann. Diese Voraussetzungen haben allerdings in den Fällen, in denen die Stadt schon immer Grundstückseigentümer war, nicht vorgelegen. In den anderen Fällen hätte spätestens mit der Vermögenszuordnung an die Stadt eine Buchung der Einnahmen im Haushalt erfolgen müssen.

Die Behandlung der Verkaufserlöse als Verwahrgeld auch nach der Vermögenszuordnung zur Stadt war haushaltsrechtlich nicht zulässig und stellt einen Verstoß gegen die Rechnungslegungsvorschriften dar (§ 80 ThürKO). Auf diese Weise sind die Jahresabschlüsse erheblich schlechter dargestellt worden, als dies bei ordnungsgemäßer Buchung der Fall gewesen wäre. Zudem verstößt es gegen das Bruttoprinzip (§ 7 Abs. 2 ThürGemHV), wenn bei der Buchung der Einnahmen aus Grundstücksgeschäften zuvor die erforderlichen Auskehrungen an Dritte abgesetzt wurden.

**IX.3.** Nach Aussage der Verwaltung habe man sich damals für die o. g. Verfahrensweise entschieden, da die meisten Grundstücke der Stadt noch Eigentum des Volks waren und die Stadt lediglich Verfügungsberechtigt war. Die Buchung der Verkaufserlöse über das Sachbuch für Verwahrgelder habe sicherstellen sollen, dass die Buchung im Haushalt erst vorgenommen wird, wenn die Vermögenszuordnung erfolgt und damit die uneingeschränkte Verfügung der Stadt festgestellt ist. Weiterhin würden die Umbuchungen in den Vermögenshaushalt erst erfolgen, wenn auch eine etwaige Erlösauskehr an Dritte geklärt sei. Die Stadt teilte mit, dass das Sachbuch für Verwahrgelder am 31. Dezember 2010 einen Bestand von 30,9 Mio. € ausgewiesen habe.

**IX.4.** Wenngleich die Stadt mitteilt, dass der Bestand des Sachbuchs für Verwahrgelder zum 31. Dezember 2010 erheblich verringert werden konnte, ist

die Prüfungsbeanstandung damit nicht ausgeräumt. Nach Auffassung der Überörtlichen Kommunalprüfung ist nach Zuordnung des Vermögens zum Eigentum der Stadt, unabhängig von vermögensrechtlichen Ansprüchen durch Dritte (auf Erlösauskehr), der Verkaufserlös im Haushalt der Stadt aus Gründen der Haushaltsklarheit und -wahrheit zu buchen. Etwaige Auskehransprüche sind als Ausgaben im Haushalt zu veranschlagen.

**X. Unzureichende Information des Stadtrats infolge fehlender Beteiligungsberichte**

**Eine Stadt ist ihrer Verpflichtung, jährlich einen Beteiligungsbericht über jedes Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem sie unmittelbar bzw. mittelbar beteiligt ist, zu erstellen, nicht nachgekommen.**

**X.1.** Die Stadt ist seit 1992 bzw. 2005 alleinige unmittelbare Gesellschafterin an zwei privatrechtlichen Unternehmen und seit 2005 mittelbare Gesellschafterin an einem weiteren privatrechtlichen Unternehmen zu 51 v. H. Mindestens bis Juli 2008 hatte die Stadt keine Beteiligungsberichte erstellt.

**X.2.** Nach § 75 a Abs. 1 ThürKO ist die Stadt verpflichtet, jährlich zum 30. September einen Beteiligungsbericht über jedes Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an dem sie unmittelbar beteiligt ist, zu erstellen und dem Stadtrat sowie der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen (§ 75 a Abs. 3 ThürKO). Das Gleiche gilt für mittelbare Unternehmen der Stadt, wenn die Beteiligung mehr als 25 v. H. beträgt. Der Beteiligungsbericht dient der Transparenz der Aufgabenerfüllung der in privater Rechtsform geführten Unternehmen und damit insbesondere dem Stadtrat als Informationsquelle. Informations-, Steuerungs- und Controllingdefizite sollen rechtzeitig erkannt und möglichst vermieden werden. Der Mindestinhalt eines

Beteiligungsberichts ergibt sich aus § 75 a Abs. 2 ThürKO. Der Stadtrat kann hierzu weitere Vorgaben machen.

**X.3.** Die Stadt teilte mit, dass es vorgesehen sei, die Beteiligungsberichte durch die jeweiligen Unternehmen erstellen und sich durch diese zur Verfügung stellen zu lassen.

**X.4.** Die Verantwortlichkeit, die Beteiligungsberichte zu erstellen, liegt bei der Verwaltung der Stadt. Ein Erstellen ausschließlich durch das jeweilige Unternehmen selbst erfüllt diese Anforderung nicht. Unabhängig davon hätte auch die Rechtsaufsichtsbehörde das Fehlen der Beteiligungsberichte beanstanden müssen, da ihr gemäß § 75 a Abs. 3 ThürKO die Beteiligungsberichte hätten vorgelegt werden müssen.

## **XI. Erhöhte Abwassergebühr wegen Nichtbefolgen rechtlicher Vorgaben**

**Ein Zweckverband setzte die rechtlichen Vorgaben gegenüber seinen Mitgliedsgemeinden bei der Erhebung der Straßenentwässerungskosten und bei der Stundung von Forderungen nicht um. Dies führt für die Gebührenzahler zu einer unberechtigten Erhöhung der Abwassergebühr.**

**XI.1.** Im Ergebnis einer landesweiten Überprüfung der kommunalen Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung im Freistaat Thüringen forderte das TIM in seinen Handlungsempfehlungen vom 9. Juli 2002 den Zweckverband u. a. auf, die laufende Erstattung für den Aufwand der Straßenentwässerung entsprechend Nr. 14.8.2 der Anwendungshinweise "Straßenentwässerung" zum ThürKAG aus der (allgemeinen) Gebührenkalkulation auszusondern und separat u. a. von den Mitgliedsgemeinden als Straßenaufbausträger zu erheben. Demzufolge sind, sofern sich die Träger der Stra-

ßenbaulast nicht den Anforderungen des § 23 Abs. 5 ThürStrG entsprechend an den Kosten der Herstellung oder Erneuerung einer eingerichteten Abwasseranlage beteiligen, diese zu Benutzungsgebühren für die Einleitung von Oberflächenwasser heranzuziehen (§ 12 Abs. 1 Satz 4 ThürKAG). Gemäß der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs<sup>13</sup> wird es grundsätzlich als sachgerecht angesehen, wenn hinsichtlich der laufenden Unterhaltskosten entweder bei den Kostenpositionen, die einen Bezug zur Straßenentwässerung haben, ein Abzug von 20 v. H. erfolgt oder ein Abzug von 10 v. H., wenn dies von sämtlichen Kostenpositionen erfolgt, ungeachtet dessen, ob sie einen Bezug zur Straßenentwässerung haben oder nicht. Das TIM empfahl dem Zweckverband in seinen Handlungsempfehlungen die Anwendung der 10%igen Pauschalierung.

Die Erfolgspläne der Wirtschaftsjahre 2004 bis 2008 wiesen einen Gesamtaufwand für den laufenden Unterhalt der Straßenentwässerung i. H. v. 46,1 Mio. € aus.

Die Überörtliche Kommunalprüfung verglich die auf der Grundlage der vorgelegten Wirtschaftspläne der Jahre 2004 bis 2008 ermittelten Kostenanteile für Straßenentwässerung nach der 10%igen Pauschalierung mit den in der Gebührenkalkulation des Zweckverbands zum Ansatz gebrachten Kostenanteilen. Danach berücksichtigte die Kalkulation des Zweckverbands in den Wirtschaftsjahren 2004 bis 2007 rein rechnerisch nur durchschnittlich 45 v. H. der nach der Rechtsprechung von den Straßenbaulastträgern zu erstattenden Kosten der Straßenentwässerung (also nur 45 v. H. von der 10%igen Pauschale, sprich 4,5 v. H.). Anhand der vorgelegten Unterlagen war allerdings nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage der Zweckverband diesen Kostenanteil ermittelt hat. Für das Wirtschaftsjahr 2008 wurde der von den Straßenbaulastträgern zu tragende Kostenanteil als Differenz zwischen 10 v. H. der Gesamtkosten und jeweils 10 v. H. aus der Auflösung

---

<sup>13</sup> Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 13. Dezember.1990, Az.: 23 N 88.2823, zitiert nach juris.

passivierter Ertragszuschüsse, der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten und der Zinserträge ermittelt. Der Anteil der von den Straßenbaulastträgern tatsächlich entrichteten Gebühren an dem gemäß der Rechtsprechung umlagefähigen Aufwand betrug durchschnittlich 25 v. H. Der Werkleitung und den Vertretern der Mitgliedsgemeinden in der Verbandsversammlung war das Problem der sich jeweils ergebenden Unterdeckung bei den laufenden Kosten der Straßenentwässerung mit der Folge einer höheren allgemeinen Abwassergebühr bekannt.

Im Wirtschaftsjahr 2004 beschloss die Verbandsversammlung eine Satzung über die Erhebung von Gebühren für Einleitungen von Oberflächenwasser von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen in die Einrichtung der Abwasserbeseitigung. Die Satzung wies einen Gebührensatz von 0,23 €/m<sup>2</sup> abgeschlossener Straßenfläche aus, sofern für die relevanten Flächen nicht bereits eine Investitionsbeteiligung seitens des Straßenbaulastträgers erfolgte. Am 14. Februar 2005 beschloss die Verbandsversammlung, die Straßenentwässerungsgebühren nach der Satzung für das Erhebungsjahr 2004 aufgrund der angespannten Haushaltslage der Verbandsmitglieder in zwei Raten von denselben zu erheben. Die erste Rate sei sofort fällig, über die zweite sollte später erneut beschlossen werden. Ein erneuter Beschluss wurde jedoch nicht gefasst, d. h. für das Wirtschaftsjahr 2004 wurden von den Mitgliedsgemeinden Gebühren i. H. v. 112.000 € nicht erhoben. Für das Wirtschaftsjahr 2005 beschloss die Verbandsversammlung am 3. März 2006, gemäß geltender Satzung eine Straßenentwässerungsgebühr i. H. v. 0,23 €/m<sup>2</sup> zu erheben. Weiter legte sie fest, dass, sofern im Zeitraum von vier Wochen nach Bescheiderstellung kein Widerspruch durch das jeweilige Verbandsmitglied vorliegt, diesem gegenüber lediglich ein Gebührensatz i. H. v. 0,13 €/m<sup>2</sup> geltend gemacht wird. Der Restbetrag würde zinslos und ohne zeitliche Begrenzung gestundet. Nachweise, die im Einzelfall eine zinslose Stundung begründen, lagen nicht vor. Am 13. Dezember 2007 beschloss die Verbandsversammlung, den Verbandsmitgliedern alle bisher gestundeten Straßenentwässerungsgebühren zu erlassen. Dieser Beschluss stellte die Grund-

lage für entsprechende Einzelwertberichtigungen (Wirtschaftsjahr 2005: 112.400 € und Wirtschaftsjahr 2006: 111.900 €) im Wirtschaftsjahr 2007 dar. Der Straßentwässerungsgebührensatz ab dem Wirtschaftsjahr 2008 wurde mit Beschluss vom 13. Dezember 2007 auf 0,45 €/m<sup>2</sup> festgelegt. Eine Begründung für das Absinken des kostendeckenden Gebührensatzes (laut Erfolgsplan 2008: 0,66 €/m<sup>2</sup>) war nicht erkennbar.

Die Verfahrensweise des Zweckverbands führte dazu, dass Straßenoberflächenentwässerungsgebühren i. H. v. 112.000 € (2004) nicht erhoben und i. H. v. 224.300 € (2005, 2006) erlassen wurden.

**XI.2** Die vom Zweckverband gewählte Vorgehensweise bei der Berechnung der Kostenerstattung für die Straßentwässerung führte nicht nur insoweit zu einem geringen Entgeltaufkommen und damit zu einer - unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und der Handlungsempfehlungen bzw. Anwendungshinweise des TIM - unberechtigten Entlastung der Mitgliedsgemeinden. Vielmehr hatte sie gleichzeitig zur Folge, dass bei der Kalkulation der (allgemeinen) Abwassergebühr von der Bemessungsgrundlage zu geringe Anteile für die Straßentwässerung in Abzug gebracht wurden. Der Gebührenzahler wurde infolgedessen unzulässigerweise mit einer insoweit überhöhten Abwassergebühr belastet. Zudem folgt daraus die Rechtswidrigkeit der in diesem Zeitraum erlassenen Abwassergebührenbescheide.

Für die Stundung und den Erlass von Forderungen gelten gemäß § 15 Thür-KAG die Regelungen der Abgabenordnung (§§ 222, 227 AO). Das Vorliegen der Voraussetzungen der gewährten Stundungen und Forderungserlasse wäre im jeweiligen Antrag von den Mitgliedsgemeinden darzulegen gewesen. Aufgrund fehlender Nachweise für jede einzelne Gemeinde, bei der die Gebühren nicht erhoben wurden, waren diesbezügliche Überprüfungen nicht möglich.

**XI.3** In seinen Stellungnahmen teilte der Zweckverband mit, dass das Thüringer Landesverwaltungsamt die vom Zweckverband vorgelegten Gebührenkalkulationen für die laufende Unterhaltung der Straßenentwässerung in den Wirtschaftsplanungen für die Jahre 2004 bis 2007 rechtsaufsichtlich zumindest nicht für falsch befunden habe. Im Zuge des Genehmigungsverfahrens der Änderungssatzung für das Wirtschaftsjahr 2007 habe die Kommunalaufsicht beanstandet, dass der pauschale 10%ige Abzug in der zugrunde liegenden Kalkulation nicht von allen Kostenpositionen erfolgt sei. Die überarbeitete Kalkulation habe einen kostendeckend kalkulierten Straßenentwässerungsgebührensatz von 0,63 €/m<sup>2</sup> bzw. von 0,50 €/m<sup>2</sup> unter Berücksichtigung der Investitionskostenanteile ergeben. In der Verbandsversammlung sei für einen Gebührensatz dieser Größenordnung kein Mehrheitsbeschluss zustande gekommen. Insofern sei die Erhebung der Gebühren nach dem im Wirtschaftsjahr 2006 geltenden Gebührensatz von 0,23 €/m<sup>2</sup> erfolgt. Im Rahmen der Wirtschaftsplanung für das Jahr 2008 habe der Zweckverband einen 10%igen Abzug von allen Kostenpositionen vorgenommenen, die Abschreibungen jedoch um die Auflösung passivierter Ertragszuschüsse gekürzt und 10 v. H. des Saldos von Zinserträgen und Zinsaufwendungen berücksichtigt. Dies vor allem, um sowohl der Forderung der Kommunalaufsicht als auch den Interessen der Verbandsmitglieder gerecht zu werden. Entsprechend sei bei der Gebührenkalkulation für das Wirtschaftsjahr 2009 (Gebührensatz: 0,54 €/m<sup>2</sup>) verfahren worden. Im Übrigen beschloss die Verbandsversammlung, die bisherige Verfahrensweise der Finanzierung von Investitionskosten und von laufenden Kosten der Straßenentwässerung grundsätzlich beizubehalten.

**XI.4** Die Überörtliche Kommunalprüfung stellt ausdrücklich fest, dass der Zweckverband bis heute keine Einsicht zeigt, die rechtlichen Vorgaben bei der Erhebung der Straßenentwässerungsgebühren einzuhalten. Nach wie vor sind zugunsten der Mitgliedsgemeinden Gebühren i. H. v. rund 300 T€ nicht erhoben bzw. unberechtigt erlassen worden. Stattdessen werden die übrigen Gebührenzahler rechtswidrig belastet. Neben der zu beanstandenden vor-

sätzlichen Nichtachtung der Rechtslage führt das Verhalten des Zweckverbandes im Übrigen zu einer verzerrten Wahrnehmung der Durchführung der öffentlichen Aufgaben.

Die mangelnde Transparenz bei gewährten Stundungen und dem anschließenden Erlass von Forderungen ist ein weiterer Grund, die Rechtsaufsicht nachdrücklich aufzufordern, tätig zu werden.

## **XII. Kostensenkung bei einer Stadtbibliothek**

**Die Kosten im Zusammenhang mit der freiwilligen Leistung "Betrieb der Stadtbibliothek" waren durch Verringerung der Öffnungszeiten erheblich zu senken.**

**XII.1.** Die Stadt (unter 3.000 Einwohner) betrieb eine Bibliothek mit einer zu 0,7 VbE angestellten Teilzeitkraft (28 Wochenstunden). In den Jahren 2004 bis 2009 entwickelten sich die Personalausgaben von 23.100 € auf 25.800 €. Der Zuschussbedarf für die Bibliothek stieg von 25.700 € auf 28.400 €. Zugleich ging die Zahl der Nutzer um 15 v. H. zurück, die Zahl der Entleihungen um 10 v. H. Benutzungsgebühren wurden nicht erhoben.

**XII.2.** Jede Gemeinde ist verpflichtet, ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Dazu hat sie die erforderlichen Einnahmen unter anderem aus besonderen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen zu beschaffen (§ 54 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO). Das Betreiben einer Bibliothek gehört zu den freiwilligen Leistungen einer Kommune. Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl und der angespannten finanziellen Lage der Stadt sollte die Bibliothek kostengünstiger betrieben werden. Dazu sollen auch Benutzungsgebühren erhoben werden (§ 12 Abs. 1 ThürKAG).

**XII.3.** Die Stadt folgte den Anregungen der Überörtlichen Kommunalprüfung für eine kostengünstigere Betreuung der Bibliothek. Die Stadt reduzierte die Arbeitszeit der Arbeitnehmerin in der Bibliothek von 28 auf 14 Wochenstunden für den Bibliotheksdienst. Die Öffnungszeiten der Bibliothek wurden entsprechend verringert. Die restlichen 14 Stunden wird die Arbeitnehmerin im Museum eingesetzt. Dafür wurden im Stellenplan 2,0 VbE gestrichen.

Die unausgeräumten Prüfungsfeststellungen der Sachverhalte zu den Teilen B.III., B.V., B.VI., B.VIII., B.IX., B.X., B.XI., 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 unterrichten lassen.

Rudolstadt, 22. Juni 2011

**Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs**

A handwritten signature in black ink, reading "Sebastian Dette". The signature is written in a cursive style with a prominent initial 'S'.

Dr. Sebastian Dette