

Vorwort des Präsidenten des Thüringer Rechnungshofs

Der Jahresbericht 2012 steht unter dem Motto „Aufgabenkritik und Überprüfung der Standards“. In den kommenden Jahren werden beträchtliche Einnahmen wie die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auslaufen. Der demographische Wandel wird sich einerseits mit rückläufigen Steuereinnahmen und andererseits veränderten Ausgabennotwendigkeiten im Landeshaushalt auswirken. Der Rechnungshof hat auf diese Problematik bereits in seinem Sonderbericht vom 6. Oktober 2010 hingewiesen.

Das grundgesetzlich festgelegte Ziel, ab 2020 Haushalte ohne neue Schulden vorlegen zu müssen, kann dann auch Thüringen nur erreichen, wenn staatliche Ausgaben begrenzt werden. Diese lassen sich aber nur dann senken, wenn Aufgaben wegfallen oder wirtschaftlicher erledigt werden sowie Standards neu gesetzt werden. Das Identifizieren solcher Aufgaben ist dauernde Führungsaufgabe. Es ist Aufgabe eines jeden Verantwortlichen, die Notwendigkeit von Aufgaben bzw. die Wirtschaftlichkeit ihrer Erledigung ständig zu hinterfragen.

Die Beiträge dieses Jahresberichts sollen Landtag und Landesregierung gleichermaßen anregen, weitere Lösungsansätze zu finden, um staatliche Aufgaben zu reduzieren oder sie wirtschaftlicher zu erledigen.

An dieser Stelle möchte ich mich bei den Mitgliedern des Landtags und der Landesregierung, den Landräten und Landrätinnen, den Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen sowie allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Landes und der Kommunen ausdrücklich für ihre Zusammenarbeit bedanken.

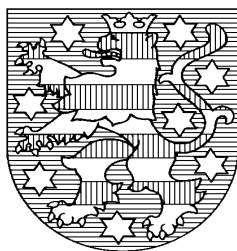
Ungeachtet der im Jahresbericht 2012 dargestellten Bemerkungen möchte ich betonen, dass der Rechnungshof in der weit überwiegenden Zahl der geprüften Fälle ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Arbeiten der Dienststellen festgestellt hat.

Abschließend danke ich den Mitgliedern sowie den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Thüringer Rechnungshofs für die Erarbeitung der Analysen und Berichte, durch die dieser Jahresbericht ermöglicht wurde.

Rudolstadt, 18. Juni 2012

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sebastian Dette', with a stylized flourish at the end.

Dr. Sebastian Dette



Thüringer Rechnungshof

Jahresbericht 2012

mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschafts-
führung
und zur Haushaltsrechnung 2010

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

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	10
Verzeichnis der Übersichten	12
Verzeichnis der Schaubilder	13
Vorbemerkungen	15
A. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2010	18
I. Haushaltsgesetz und -plan 2010	19
II. Haushaltsrechnung und -vollzug 2010	20
III. Über- und außerplanmäßige Ausgaben	22
IV. Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss	25
V. Ausgabereste	26
VI. Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben gemäß Haushaltsrechnung 2010	30
VII. Kommunaler Finanzausgleich	63
VIII. Gemeinschaftsaufgaben und Zusammenwirken bei Bildungsplanung und Forschung	66
IX. EU-Förderprogramme	68
X. Vermögen und Schulden des Landes	73
XI. Verpflichtungsermächtigungen	80
XII. Abschließende Feststellungen zum Haushaltsjahr 2010	82
XIII. Schlussbetrachtung	83

	<u>Seite</u>
B. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung	86
Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen	
I. IT-Beschaffung in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 01 – 10)	86
II. Zu hoher Lohn durch falsche Anwendung des Tarifrechts (Einzelpläne 03 – 10)	90
Bemerkungen zum Einzelplan 03	
III. Die Öffentlichkeitsarbeit des Thüringer Landesverwaltungsamts – Ein Beispiel für großzügigen Umgang mit Steuergeldern (Kapitel 03 04)	96
IV. Kostenlose Sicherheitsberatung von Bürgern durch die Polizei (Kapitel 03 14)	100
Bemerkungen zum Einzelplan 04	
V. Aufwändig und teuer: Abordnung von Lehrern für nichtunterrichtende Tätigkeiten (Kapitel 04 01)	103
VI. Gedenkstätten für die Opfer totalitärer Gewaltherrschaft stärker in den Schulunterricht verankern (Kapitel 04 05, 04 89)	110
VII. Unerledigte Hausaufgaben des Ministeriums bei den staatlichen berufsbildenden Schulen (Kapitel 04 13)	117
VIII. Besoldung von Präsidenten und Kanzlern an Thüringer Hochschulen nicht immer amtsangemessen (Kapitel 04 69)	122
IX. Hochschulautonomie verhindert Bibliotheksentwicklungsplanung (Kapitel 04 69)	129

	<u>Seite</u>
X. Ressourcen der Hochschulbibliotheken bündeln – Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena stärken (Kapitel 04 69)	135
XI. Historisch wertvolle Bücherbestände gefährdet (Kapitel 04 69)	143
XII. Forschungsbibliothek Gotha: Ein weißer Fleck auf der Landkarte der Forschung (Kapitel 04 69)	150
XIII. Teures Weihnachtsgeschenk: 6,4 Mio. Euro für unbrauchbare historische Sammlung (Kapitel 04 69)	155
XIV. „Verfasste Studierendenschaften“ noch zeitgemäß? (Kapitel 04 69)	160
Bemerkungen zum Einzelplan 06	
XV. Aufgabenvereinfachung – aber keine Auswirkungen auf den Personalbestand (Kapitel 06 03)	166
Bemerkungen zum Einzelplan 08	
XVI. Falsche Normauslegung kostet Freistaat über 300.000 Euro (Kapitel 08 29)	170
Bemerkungen zum Einzelplan 09	
XVII. Freistaat muss „Ferien auf dem Lande“ aus eigener Tasche bezahlen (Kapitel 09 02)	173
Bemerkungen zum Einzelplan 10	
XVIII. Verantwortung der Kommunen stärken (Kapitel 10 04)	175
XIX. DEGES kommt Freistaat teuer zu stehen (Kapitel 10 05 und 10 06)	179
XX. Kostenlawine (Kapitel 10 05 und 10 06)	184

		<u>Seite</u>
	Bemerkungen zum Einzelplan 17	
XXI.	Ergebnisse der Umsatzsteuer-Sonderprüfung – Traue keiner Statistik (Kapitel 17 01)	189
XXII.	Krankenhausbaufinanzierung benötigt Erste Hilfe (Kapitel 17 02)	194
C.	Sonstige Prüfungs- und Beratungstätigkeit	198
I.	Studie zur Wirksamkeit des amtlichen Naturschutzes in Thüringen (Einzelplan 09)	198
II.	Klimaschutz in Thüringen Wo steht Thüringen, das grüne Herz Deutschlands, in Sachen Energieeffizienz?	201
III.	Änderung des Thüringer Personalvertretungsgeset- zes – Ausweitung der Personalratstätigkeit zu Las- ten der Effizienz in der Verwaltung	204
IV.	Gemeinsame Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk (MDR)	207
V.	Prüfung der jährlichen Zusammenfassung nach Artikel 53 b EG-Haushaltsordnung, insbesondere des Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Bewirtschaftung des Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2007 – 2013 (Kapitel 07 03)	211
VI.	Vereinfachte Verwendungsnachweisprüfung hilft beim Abbau von Bearbeitungsrückständen (Einzelplan 08)	214

	<u>Seite</u>
D. Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)	216
I. Staatliches Studienkolleg Thüringen (Kapitel 04 69, vorher 04 64)	216
II. Rückzahlung von knapp 1 Mio. Euro für nicht förderfähige Kosten bei der Erschließung eines Gewerbegebiets (Kapitel 07 02)	217
III. Förderung von anerkannten Schwangerschafts- und Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen (Kapitel 08 24)	218
IV. Fehlerbehaftete Förderprogramme eingestellt und ausgesetzt (Einzelplan 09)	219
V. Qualitätssicherung bei Veranlagung von Steuererklärungen mit ausländischen Einkünften: Einführung des Steuererklärungsvordrucks „Anlage N-AUS“ und dauerhafte Einführung des Sachbearbeiters für Internationales Steuerrecht (Kapitel 17 01)	220
VI. Änderung der Statistikgrundsätze über durchgeführte Lohnsteuer-Außenprüfungen (Kapitel 17 01)	222
VII. Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock (Kapitel 17 20)	223
 Anhang Übertragungsausgaben Glossar	

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EEG	Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien – Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Förderprogramm zur Entwicklung des ländlichen Raums
Epl.	Einzelplan
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESF	Europäischer Sozialfonds
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
FIAF	Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FSU	Friedrich-Schiller-Universität Jena
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung
GG	Grundgesetz
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HAAB	Herzogin Anna Amalia Bibliothek
HG	Hauptgruppe
HHR	Haushaltsrechnung
HSK	Haushaltssicherungskonzept
IT	Informationstechnik
KHG	Krankenhausgesetz
KP	Konjunkturpaket
LASF	Landesamt für Soziales und Familie
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen
LFD	Landesfinanzdirektion
LStAP	Lohnsteuer-Außenprüfung
LT	Landtag

MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
OG	Obergruppe (lt. Gruppierungs- und Funktionenplan)
OP	Operationelles Programm
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SRPSt	Staatliche Rechnungsprüfungsstelle
SSÄ	Staatliche Schulämter
TAB	Thüringer Aufbaubank
TG	Titelgruppe
ThILLM	Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien
ThULB	Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek
ThürBibG	Thüringer Bibliotheksgesetz
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürHG	Thüringer Hochschulgesetz
ThürHhG	Thüringer Haushaltsgesetz
ThürKHG	Thüringer Krankenhausgesetz
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürSchulG	Thüringer Schulgesetz
ThürVerf.	Thüringer Verfassung
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
TV-L	Tarifvertrag Land
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VV	Verwaltungsvorschriften
VZB	Vollzeitbeschäftigte
ZuInvG	Zukunftsinvestitionsgesetz

Verzeichnis der Übersichten

		<u>Seite</u>
Übersicht 1	Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 2010 nach Hauptgruppen	21
Übersicht 2	Ausgabereste in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 nach Einzelplänen	26
Übersicht 3	Einnahmen und Ausgaben (Ist) nach Hauptgruppen in den Jahren 2008 bis 2010	30
Übersicht 4	Steuereinnahmen 2008 bis 2010	32
Übersicht 5	Bedeutende eigene Einnahmen 2010	35
Übersicht 6	Übertragungseinnahmen 2008 bis 2010	39
Übersicht 7	Bedeutende Übertragungseinnahmen 2010	41
Übersicht 8	Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen 2008 bis 2010	44
Übersicht 9	Bedeutende Investitionseinnahmen 2010	48
Übersicht 10	Personalausgaben 2008 bis 2010	51
Übersicht 11	Ausgaben für Investitionen 2008 bis 2010	58
Übersicht 12	Bedeutende Investitionsausgaben 2010	60
Übersicht 13	Soll/Ist-Vergleich der Mittel für Gemeinschaftsaufgaben 2008 bis 2010	67
Übersicht 14	Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds 2010	71
Übersicht 15	Gesamtverschuldung 2009 und 2010	76
Übersicht 16	Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen der neuen Länder 2009 und 2010	78
Übersicht 17	Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen der neuen Länder seit 2006	79

Verzeichnis der Schaubilder

		<u>Seite</u>
Schaubild 1	Entwicklung der Haushaltsreste seit 2001	29
Schaubild 2	Umsatz-, Gemeinschaft- und Landessteuern seit 2001	34
Schaubild 3	Erlasse seit 2001	38
Schaubild 4	Übertragungseinnahmen seit 2001	43
Schaubild 5	Nettokreditaufnahme, Investitionszuweisungen und Rücklagen seit 2001	49
Schaubild 6	Verteilung der Einnahmen nach Einnahmearten 2010	50
Schaubild 7	Zahlungen an Versorgungsempfänger seit 2001	52
Schaubild 8	Stellen je 1.000 Einwohner 2010	54
Schaubild 9	Personalausgaben seit 2001	55
Schaubild 10	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst seit 2001	56
Schaubild 11	Investitionsausgaben seit 2001	61
Schaubild 12	Verteilung der Ausgaben nach Ausgabearten 2010	62
Schaubild 13	Kommunaler Finanzausgleich nach Zuweisungsbereichen 2010	65
Schaubild 14	Verfahrensablauf BAföG Thüringen	74

Anmerkungen:

- Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.
- Rechnerische Abweichungen sind rundungsbedingt.
- **Neu:** *Kursiv* geschriebene Worte sind am Ende des Jahresberichts im **Glossar** erläutert.

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 (TMLV)

Einzelplan 11 Thüringer Rechnungshof (TRH)

Einzelplan 12 Thüringer Verfassungsgerichtshof

Einzelplan 17 Allgemeine Finanzverwaltung

Einzelplan 18 Staatliche Hochbaumaßnahmen

Vorbemerkungen

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. Ferner ist er 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).

In seinem Urteil vom 13. Dezember 2011 hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen¹ den Prüfungsumfang des Rechnungshofs umfassend dargestellt. Er hat dabei die Grundsätze der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts der letzten Jahrzehnte zusammengefasst:

„Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW (gleichlautend Art. 103 Abs. 3 ThürVerf) ermächtigt den Landesrechnungshof außer zur Rechnungsprüfung zu einer lückenlosen rechnungsunabhängigen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Die verfassungsunmittelbare Prüfungsbefugnis [...] erstreckt sich auf das gesamte staatliche Finanzvolumen und steht nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers. Die Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs umfasst auch solche Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die Finanzverantwortung für das Land wahrnehmen. Die Prüfung dieser Stellen dient der Klärung, ob und inwieweit die externe Wahrnehmung von Finanzverantwortung finanzielle Auswirkungen oder Finanzrisiken für das Land zur Folge hat. [...] Dieser Verfassungsauftrag betrifft als ‚Generalauftrag‘ für eine effektive Finanzkontrolle die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung am Maßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Während die Haushaltsführung nach dem

¹ Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 13. Dezember 2011 – VerfGH 11/10.

Wortsinn den Haushaltsvollzug erfasst, meint Wirtschaftsführung die gesamten finanzwirtschaftlichen Betätigungen des Staates außerhalb des Haushalts (bei ‚Flucht aus dem Budget‘) oder bei noch nicht festgestelltem Haushaltsplan. Die Regelung eröffnet dem Rechnungshof insbesondere auch eine Prüfung zu einem Zeitpunkt, bevor sich das Verwaltungshandeln rechnungsmäßig niedergeschlagen hat.“

Die Maßstäbe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten gleichermaßen auch für den Rechnungshof. Ein effizientes Arbeiten ist ihm nur möglich, wenn er neben qualifiziertem Personal auch auf eine adäquate IT-Ausstattung zurückgreifen kann. Außerdem ist der Rechnungshof auf zentral nutzbare Informationen angewiesen. In diesem Zusammenhang begrüßt er ausdrücklich den ihm vom Thüringer Landtag eingeräumten Zugriff auf das Abgeordneteninformationssystem. Auch der vom TFM ermöglichte Zugriff auf die Daten des Haushaltsmanagement-Verfahrens "HamasyS" erleichtert die Arbeit des Rechnungshofs erheblich.

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).

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). Dieses – im Ländervergleich „besondere“ – Verfahren gibt den Ressorts zwar hinlänglich Gelegenheit zur Darstellung ihrer Auffassung. Es führt aber zu zusätzlichem Aufwand für die Beteiligten. Die im Jahr 2000 eingeführte Regelung des § 97 Abs. 1 Satz 2 ThürLHO hat sich aus Sicht des Rechnungshofs nicht bewährt.

Der vorliegende Jahresbericht enthält zunächst die Feststellungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010 (Teil A); die Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (Teil B) beziehen sich auch auf spätere und frühere Haushaltsjahre. Die dargestellten Sachverhalte sind im Wesentlichen unstreitig. 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 beigelegt.

A. Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2010

Der Thüringer Landtag hatte das Thüringer Haushaltsgesetz 2010 am 30. April 2010 verabschiedet. Bis dahin galt nach Artikel 100 Thüringer Verfassung die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Landesregierung legte den vorläufigen Jahresabschluss mit LT-Vorlage 5/1086 am 9. März 2011 vor. Die Haushaltsrechnung 2010 leitete sie mit Schreiben vom 22. Dezember 2011 zu. Die Vorlagefrist gemäß Art. 102 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung war damit eingehalten.

Der Haushalt 2010 schloss kassenmäßig ausgeglichen ab. Die Neuverschuldung belief sich auf 369,4 Mio. Euro. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben betrugen 40,1 Mio. Euro. Die Voraussetzungen gemäß § 37 Abs. 1 ThürLHO waren grundsätzlich eingehalten.

Die Übertragung der Ausgabereste war zulässig. Einnahmereste werden seit dem Jahr 2005 nicht mehr gebildet. Die in der Haushaltsrechnung 2010 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben waren bis auf wenige Ausnahmen ordnungsgemäß belegt.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaats Thüringen im Haushaltsjahr 2010 war insgesamt geordnet und gesetzeskonform.

I. Haushaltsgesetz und -plan 2010

Der Thüringer Landtag hatte das Thüringer Haushaltsgesetz 2010 erst am 30. April 2010 verabschiedet. Deshalb war die Landesregierung nach Artikel 100 Thüringer Verfassung zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung ermächtigt, d. h. alle Ausgaben zu leisten oder Verpflichtungen einzugehen, die nötig sind um:

- gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
- die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Landes zu erfüllen sowie
- Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.

Die Finanzministerin regelte die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Schreiben vom 23. Dezember 2009. Nach Verabschiedung des Haushaltsgesetzes erging das Schreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung am 20. Mai 2010 ohne Bewirtschaftungsreserve.

Das Haushaltsgesetz 2010 sah ein Volumen von 9.815,4 Mio. Euro vor. Die geplanten Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2010 lagen um 543,8 Mio. Euro (5,9 Prozent) über denen des Vorjahres (2009: 9.271,6 Mio. Euro).

II. Haushaltsrechnung und -vollzug 2010

Die Landesregierung leitete der Landtagspräsidentin die Haushaltsrechnung 2010 (LT-Drucksache 5/3832) und den Antrag auf Entlastung (LT-Drucksache 5/3833) mit Schreiben der Ministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten und Chefin der Staatskanzlei vom 22. Dezember 2011 zu.

Die Frist nach Art. 102 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung, wonach die Rechnung im nächsten Rechnungsjahr vorzulegen ist, hat die Landesregierung somit eingehalten.

Der Thüringer Rechnungshof leitete der Landtagspräsidentin seinen Antrag auf Entlastung für das Haushaltsjahr 2010 am 20. Dezember 2011 zu (LT-Drucksache 5/3834).

Die Haushaltsrechnung 2010 weist folgendes Bewirtschaftungsergebnis aus:

Ist-Einnahmen	9.321.558.790,78 Euro
<u>./. Ist-Ausgaben</u>	<u>9.321.558.790,78 Euro</u>
Jahresergebnis	0,00 Euro

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

Übersicht 1

**Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 2010
nach Hauptgruppen**

Einnahmen und Ausgaben		Haushaltsjahr 2010		
		Soll	Ist	Abw.
		Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
HGr. 0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	4.309,5	4.573,9	264,4
HGr. 1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	306,3	323,8	17,6
HGr. 2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.152,3	3.087,5	-64,8
HGr. 3	Einnahmen aus Schuldentilgungen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	2.047,3	1.336,2	-711,1
Gesamteinnahmen		9.815,4	9.321,6	-493,8
HGr. 4	Personalausgaben	2.358,4	2.327,4	-30,9
HGr. 5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	1.101,1	1.056,9	-44,2
HGr. 6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.507,2	4.424,8	-82,4
HGr. 7	Bauausgaben	272,4	221,9	-50,5
HGr. 8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.568,8	1.259,8	-309,0
HGr. 9	Besondere Finanzierungsausgaben	7,5	30,8	23,2
Gesamtausgaben		9.815,4	9.321,6	-493,8

Die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung bis Mitte Mai 2010 begünstigte die deutliche Unterschreitung des Haushaltssolls.

III. Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Trotz der Unterschreitung der Gesamtausgaben um 493,8 Mio. Euro kam es bei einzelnen Titeln zu Überschreitungen des Haushaltsansatzes. Die Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2010 weist *über- bzw. außerplanmäßige Ausgaben* titelgenau aus.

Die *über- und außerplanmäßigen Ausgaben* betrugen danach 40,1 Mio. Euro. Sie gingen um 214,9 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahreswert zurück (2009: 255,0 Mio. Euro).

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: ebenfalls ein Fall) nicht vor.

Gemäß § 7 Abs. 1 ThürHhG 2010 i. V. m. § 37 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 1 ThürLHO ist bei einer Mehrausgabe im Einzelfall von mehr als 4 Mio. Euro ein Nachtragshaushalt erforderlich. Dies gilt nicht, wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind oder soweit Mittel von dritter Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden. In zwei der in Übersicht 3.1 der Haushaltsrechnung 2010 nachgewiesenen 71 Fälle *über- und außerplanmäßiger Ausgaben* handelte es sich um Mehrausgaben von mehr als 4 Mio. Euro.

Im ersten Fall der überplanmäßigen Ausgabe von 10,7 Mio. Euro für Miet- und Lastenzuschüsse nach dem Wohngeldgesetz (Kapitel 10 03, Titel 681 31) waren Rechtsverpflichtungen zu erfüllen. Außerdem standen für diese *überplanmäßige Ausgabe* Mittel von dritter Seite (6,7 Mio. Euro) zweckgebunden zur Verfügung. Insoweit bedurfte es in diesem Fall keines Nachtragshaushalts.

Der zweite Fall betraf den Erwerb des Applikationszentrums Ilmenau (APZ). Das TMBWK beantragte dafür am 16. Dezember 2010 außerplanmäßige Mittel von 9,3 Mio. Euro. Nach der Insolvenz der privaten Betreiberfirma stand dieses Forschungszentrum seit mehreren Monaten leer. Um die dort vorgehaltene und aus Landesmitteln geförderte Hochtechnologie (Reinraumlabor) zu erhalten, hatte der Freistaat die monatlich anfallenden Betriebskosten von rund 40.000 Euro bereits übernommen.

Die TU Ilmenau, die die Räumlichkeiten des Zentrums bereits regelmäßig genutzt hatte, machte die Notwendigkeit einer weiteren Nutzung deutlich. Nach Gesprächen mit dem TMBWK und TFM genehmigte dieses die Mittel am 21. Dezember 2010.

In diesem Fall bestand also weder eine Rechtsverpflichtung noch wurden Mittel von dritter Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt. Insofern hätte es an sich eines Nachtragshaushalts bedurft. Fraglich ist freilich, ob dies deswegen ausnahmsweise nicht gilt, weil das Gesetzgebungsverfahren vor Ende des Jahres praktisch nicht mehr hätte durchgeführt werden können.

Die Entscheidung, ob ein solcher Nachtragshaushalt insbesondere zum Jahresende noch das parlamentarische Verfahren durchlaufen kann, obliegt allerdings nicht allein dem für Finanzen zuständigen Ministerium.

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in seinem Urteil vom 25. Mai 1977 – 2 BvE 1/74 (BVerGE 45, 1) ausgeführt, dass die Verfassungsorgane bei Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen Rücksicht zu nehmen haben auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane. Dies erfordere bei der Ausübung der subsidiären Notkompetenz des Bundesministers der Finanzen aus GG Art. 112 zusätzliche Prüfungs- und Verfahrenspflichten. Es bestehe eine besondere Kommunikations- und Konsultationspflicht zum Zwecke der Prüfung, ob eine im Hinblick auf die zeitliche

Dringlichkeit des Bedürfnisses rechtzeitige Bewilligung durch den Gesetzgeber möglich ist.

Diese vorgenannte Kommunikations- und Konsultationspflicht „[...] geht dahin, ob nicht nach der Sachlage im Einzelfall eine Bewilligung durch den Gesetzgeber möglich ist. Ergeben sich in dieser Hinsicht begründete Zweifel, dann ist der Bundesminister der Finanzen gehalten, mit dem Gesetzgeber in Verbindung zu treten, um zu klären, ob dieser sich in der Lage sieht, im Hinblick auf die zeitliche Dringlichkeit des Bedürfnisses, rechtzeitig eine Bewilligung zu erteilen. Erst nach dieser Konsultation ist in solchen Zweifelsfällen der Weg frei für die Ausübung der Kompetenz aus Art. 112 GG.“

Das TFM konsultierte den Landtag nicht. Es begründete seine Entscheidung mit dem o. a. Urteil des BVerfG. Danach seien Konsultationen nur erforderlich, wenn es zweifelhaft sei, ob der Haushaltsgesetzgeber angesichts der zeitlichen Dringlichkeit des Ausgabebedarfs rechtzeitig einen Nachtragshaushalt verabschieden kann.

Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 (LT-Drucksache 5/1541 vom 27. September 2010) waren für den Erwerb des Applikationszentrums bereits Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 2012 bis 2015 ausgebracht (Kapitel 07 26, Titel 821 76). Insofern hatte die Landesregierung den Landtag über die Notwendigkeit des Erwerbs in Kenntnis gesetzt.

Wann sich die Sachlage in den folgenden Monaten bis Dezember 2010 so veränderte, dass ein „Vorziehen“ der Ausgabe in das Jahr 2010 und eine „Überschreitung“ der VE-Ansätze um 3,3 Mio. Euro eingetreten ist, kann der Rechnungshof anhand der ihm zur Verfügung stehenden Informationen nicht feststellen.

Um künftig Klarheit in solchen Fragen zu schaffen, empfiehlt der Rechnungshof eine Anpassung der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags. Beispielhaft könnte § 47 a Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg sein. Dieser führt aus, dass „vor der Einwilligung in

über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die nicht nach § 37 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung vom Erfordernis einer parlamentarischen Nachtragsbewilligung ausgenommen sind, der Finanzminister/die Finanzministerin beim Präsidenten anfragt, ob der Landtag rechtzeitig über eine Bewilligung in der Form eines Nachtragshaushalts entscheiden kann.“

Im vorliegenden Fall ist beim Thüringer Verfassungsgerichtshof ein Organstreitverfahren anhängig. Diese Entscheidung bleibt abzuwarten.

IV. Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss

Die Haushaltsrechnung stellt unter Tn. 2.1.3 den „Kassenmäßigen Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung und Haushaltsabschluss 2010 (§§ 82 und 83 ThürLHO)“ dar.

Das *kassenmäßige Jahresergebnis* sowie das *kassenmäßige Gesamtergebnis* sind ausgeglichen.

Der *Finanzierungssaldo* beträgt - 591,2 Mio. Euro
und wurde wie folgt ausgeglichen:

- | | |
|--|------------------|
| • Zuführung an Rücklagen | - 24,8 Mio. Euro |
| • Entnahmen aus Rücklagen | 124,5 Mio. Euro |
| • Einnahmen aus Krediten | 369,4 Mio. Euro |
| • Einnahmen aus <i>Überschuss</i> 2008 | 122,1 Mio. Euro. |

Im Abschlussbericht sind das *rechnungsmäßige Jahresergebnis* und das *rechnungsmäßige Gesamtergebnis* 2010 korrekt dargestellt.

V. Ausgabereste

Die Ressorts übertrugen 2010 nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen (*Ausgabereste*) von 282,0 Mio. Euro (Vorjahr: 203,7 Mio. Euro). Der Anteil an den *bereinigten Ausgaben* (9.290,8 Mio. Euro) betrug 3,0 Prozent (Vorjahr: 2,2 Prozent).

Die nachstehende Übersicht 2 stellt die gebildeten *Ausgabereste* der Jahre 2009 und 2010 gegenüber:

Übersicht 2

Ausgabereste in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 nach Einzelplänen

Einzelplan	Haushaltsjahr		Abw. 2009 - 2010 Mio. Euro
	2009 Mio. Euro	2010 Mio. Euro	
01			
02			
03			
04	2,6	11,1	8,5
05			
06			
07	13,4	12,5	-0,9
08	0,1	1,6	1,5
09	14,1	20,2	6,1
10	107,1	124,3	17,2
11			
12			
17	32,1	74,8	42,7
18	34,4	37,5	3,1
Summe	203,7	282,0	78,3

Bei der stichprobenweisen Prüfung der nach 2011 übertragenen *Ausgabereste* stellte der Rechnungshof fest, dass die Voraussetzungen für eine Übertragung vorgelegen haben.

Die maßgeblichen Fälle sind nachfolgend dargestellt:

Die Erhöhung der *Ausgabereste* beim Epl. 04 beruht auf der Übertragung von Ausgaben für Zuschüsse beim Hochschulpakt (Kapitel 04 69, Titel 682 01) von 2,4 Mio. Euro. Weitere Reste bildete das TMBWK im Bereich der Kunstpflege (Kapitel 04 89) von 6,2 Mio. Euro. Davon entfielen 3,8 Mio. Euro auf Mittel zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes und 1,9 Mio. Euro auf den Erwerb eines Nießbrauchsrechts an der Immobilie des Grundstücks Bechtheimer Str. 2, 99084 Erfurt (Andreasstraße) als Gedenkort und Bildungsstätte der hierfür gegründeten Stiftung „Gedenken - Erinnern - Lernen. Thüringer Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur“. Das Vorhaben hat einen Gesamtumfang von 5,6 Mio. Euro und wird gemäß Kabinettsbeschluss vom 11. August 2009 in den Jahren 2009 bis 2012 umgesetzt.

Beim Epl. 07 bildete das TMWAT im Bereich der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Kapitel 07 02, TG 83 und 86) weniger *Ausgabereste* als im Vorjahr.

Das TMSFG (Epl. 08) bildete *Ausgabereste* von 1,6 Mio. Euro bei Kapitel 08 29 für Krankenhausinvestitionen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz.

Das TMLFUN (Epl. 09) verringerte seine *Ausgabereste* beim Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (ELER – Kapitel 09 02, TG 93) um 1,2 Mio. Euro und beim Teil LEADER (Kapitel 09 02, TG 95) um 1,0 Mio. Euro. Für beide Bereiche zusammen bestanden zum 31. Dezember 2010 *Ausgabereste* von 7,9 Mio. Euro.

Bei Kapitel 09 05 erhöhten sich die *Ausgabereste* zwischen 2009 und 2010 um 7,9 Mio. Euro auf 10,1 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen Maßnahmen nach dem Abwasserabgabengesetz.

Beim TMBLV (Epl. 10) erhöhten sich die *Ausgabereste* bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus (Kapitel 10 03, TG 73) um 1,1 Mio. Euro auf 71,8 Mio. Euro. Bei Kapitel 10 04 (Städtebau, Raumordnung und Landesplanung) wurden *Ausgabereste* im Wesentlichen bei den Zuwendungen an Gemeinden für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen von 39,8 Mio. Euro gebildet. Die *Ausgabereste* erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 16,5 Mio. Euro.

Im Epl. 17 bildete das TFM erstmals einen *Ausgaberest* von 8,3 Mio. Euro beim Bürgerschaftstitel (Kapitel 17 05, Titel 871 01) Anlass hierfür war ein Fall, bei dem es zum Jahresende 2010 von einer Inanspruchnahme ausging. Die Mittel wurden 2011 jedoch nicht benötigt.

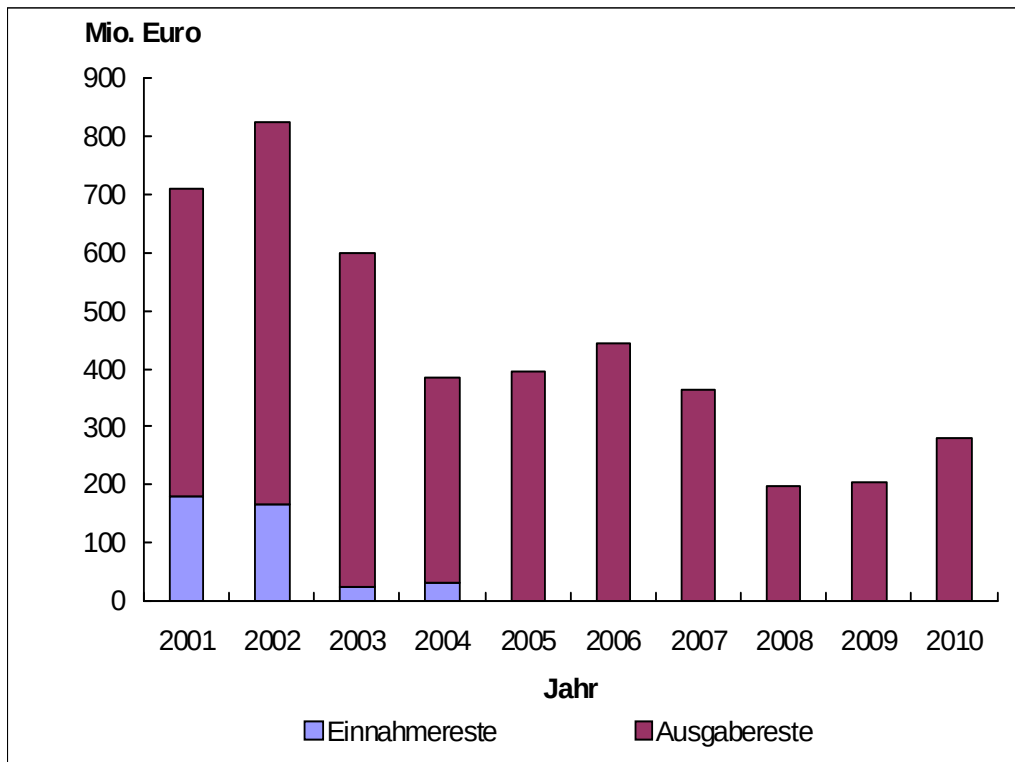
Bei Kapitel 17 16 erhöhten sich die *Ausgabereste* um 34,1 Mio. Euro. Die Ausgabeermächtigungen für Landkreise, kreisfreie Städte und Gemeinden zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz stiegen um 39,2 Mio. Euro. Dagegen gingen die Reste für Sanierungsmaßnahmen an Sonderabfalldeponien um 5,0 Mio. Euro zurück.

Im Bereich der Staatlichen Hochbaumaßnahmen (Epl. 18) sind die größten *Ausgabereste* für die Neubauten „Bereitschaftspolizei und Landeskriminalamt“ mit 11,9 Mio. Euro und „Jugendstrafanstalt in Arnstadt-Rudisleben“ mit 7,2 Mio. Euro sowie für die „Sanierung und Erweiterung der Dienstgebäude des Landesamts für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz“ mit 1,8 Mio. Euro gebildet worden.

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

Schaubild 1

Entwicklung der Haushaltsreste seit 2001



Bei dem Anstieg der *Ausgabereste* in 2010 um 78,3 Mio. Euro sind die Effekte des Zukunftsinvestitionsgesetzes mit rund 45 Mio. Euro zu berücksichtigen.

VI. Zusammenfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben gemäß Haushaltsrechnung 2010

In der nachfolgenden Übersicht 3 ist die Entwicklung der Ist-Einnahmen und -Ausgaben gemäß Gruppierungsplan seit dem Jahr 2008 dargestellt:

Übersicht 3

**Einnahmen und Ausgaben (Ist) nach Hauptgruppen
in den Jahren 2008 bis 2010**

Einnahmen und Ausgaben		Haushaltsjahr			Abw. 09/10 Mio. Euro
		2008 Mio. Euro	2009 Mio. Euro	2010 Mio. Euro	
HGr. 0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	5.058,9	4.639,4	4.573,9	-65,4
HGr. 1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	421,9	367,6	323,8	-43,7
HGr. 2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	3.339,9	3.184,5	3.087,5	-97,0
HGr. 3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	707,6	901,5	1.336,2	434,7
Gesamteinnahmen		9.528,4	9.092,9	9.321,6	228,6
Bereinigte Einnahmen		9.385,2	8.840,5	8.699,6	-141,0
HGr. 4	Personalausgaben	2.131,5	2.221,8	2.327,4	105,6
HGr. 5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	1.165,6	1.025,6	1.056,9	31,3
HGr. 6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.419,4	4.438,5	4.424,8	-13,8
HGr. 7	Bauausgaben	222,0	231,5	221,9	-9,6
HGr. 8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.200,9	1.137,6	1.259,8	122,2
HGr. 9	Besondere Finanzierungsausgaben	266,9	38,0	30,8	-7,2
Gesamtausgaben		9.406,3	9.092,9	9.321,6	228,6
Bereinigte Ausgaben		9.139,4	9.055,0	9.290,8	235,8
Finanzierungssaldo		245,8	-214,4	-591,2	-376,8

Der deutliche Rückgang der *bereinigten Einnahmen* sowie der Anstieg der *bereinigten Ausgaben* in 2010 verursachen die erneute Kreditaufnahme. Eine solche war in den Jahren 2007 bis 2009 nicht nötig gewesen. Die Aufnahme neuer Schulden konnte nur durch Rücklagen aus Vorjahren und den noch nicht verwendeten Haushaltsüberschuss 2008 auf rund 370 Mio. Euro begrenzt werden.

VI.1. Einnahmen aus Steuern- und steuerähnliche Abgaben

Das Aufkommen der bei Kapitel 17 01 nachgewiesenen Steuerarten sowie das Aufkommen aus *steuerähnlichen Abgaben* in den Haushaltsjahren 2008 bis 2010 ergibt sich im Einzelnen aus der folgenden Übersicht 4:

Übersicht 4**Steuereinnahmen 2008 bis 2010**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2009 - 2010 Mio. Euro
	2008	2009	2010	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	
Gemeinschaftsteuern				
Lohnsteuer	892,5	857,6	839,5	-18,1
Einkommensteuer	58,2	41,3	83,2	41,9
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	50,8	43,4	43,5	0,1
Körperschaftsteuer	114,5	32,2	38,2	6,0
Umsatzsteuer	3.488,1	3.341,6	3.354,7	13,1
Gewerbesteuerumlage	34,1	27,1	25,3	-1,8
Zinsabschlagsteuer	34,6	38,5	36,5	-2,0
Summe Gemeinschaftsteuern	4.672,7	4.381,7	4.420,9	39,2
Landessteuern				
Erbschaftsteuer	11,3	12,1	14,7	2,6
Grunderwerbsteuer	76,6	50,9	56,4	5,5
Kfz-Steuer	226,6	115,3	0,0	-115,3
Totalisatorsteuer	0,0	0,0	0,0	0,0
Lotteriesteuer	27,2	27,6	25,3	-2,3
Feuerschutzsteuer	7,6	8,0	6,2	-1,8
Biersteuer	26,8	27,6	27,8	0,2
Sonstige Landessteuern	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe Landessteuern	376,1	241,5	130,4	-111,1
Summe steuerähnliche Abgaben	10,1	16,4	22,6	6,2
Insgesamt	5.058,9	4.639,6	4.573,9	-65,6

Die Summe der Steuereinnahmen aus *Gemeinschaft- und Landessteuern* betrug 4.551,3 Mio. Euro. Sie ist im Vergleich zum Vorjahr um 71,9 Mio. Euro (1,6 Prozent) gesunken. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer zum 1. Juli 2009

auf den Bund übergegangen ist. Die Länder erhalten dafür vom Bund einen Ausgleichsbetrag (Kapitel 17 09), der sich in Thüringen 2010 auf 230,5 Mio. Euro belief.

Obwohl die Zahl der Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt in Thüringen im Vergleich zum Vorjahr um 7.000 Menschen stieg (2009: 1,015 Mio.; 2010: 1,023 Mio.) ist ein Rückgang der Lohnsteuereinnahmen um 18,1 Mio. Euro (2,1 Prozent) zu verzeichnen. Ursächlich hierfür sind die Anhebung des Grundfreibetrags sowie geringere Steuersätze für das zu versteuernde Einkommen in 2010.

Die Einnahmen aus Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer stiegen im Vergleich zum Vorjahr an. Die positive Wirtschaftsentwicklung 2010 gab hierfür den Ausschlag.

Nach der Rückständestatistik der LFD waren bei den Finanzämtern zum 31. Dezember 2010 Steuerforderungen von 180,7 Mio. Euro. (Vorjahr: 98,9 Mio. Euro) nicht bezahlt. Die größten Rückstände entfielen auf die Einkommensteuer mit 64,8 Mio. Euro (Vorjahr: 22,8 Mio. Euro), auf die Umsatzsteuer mit 57,2 Mio. Euro (Vorjahr: 25,7 Mio. Euro) und auf die übrigen *Besitz- und Verkehrsteuern* mit 27,9 Mio. Euro (Vorjahr: 35,4 Mio. Euro). Rund die Hälfte der Forderungen befanden sich im Mahn- bzw. Vollstreckungsverfahren.

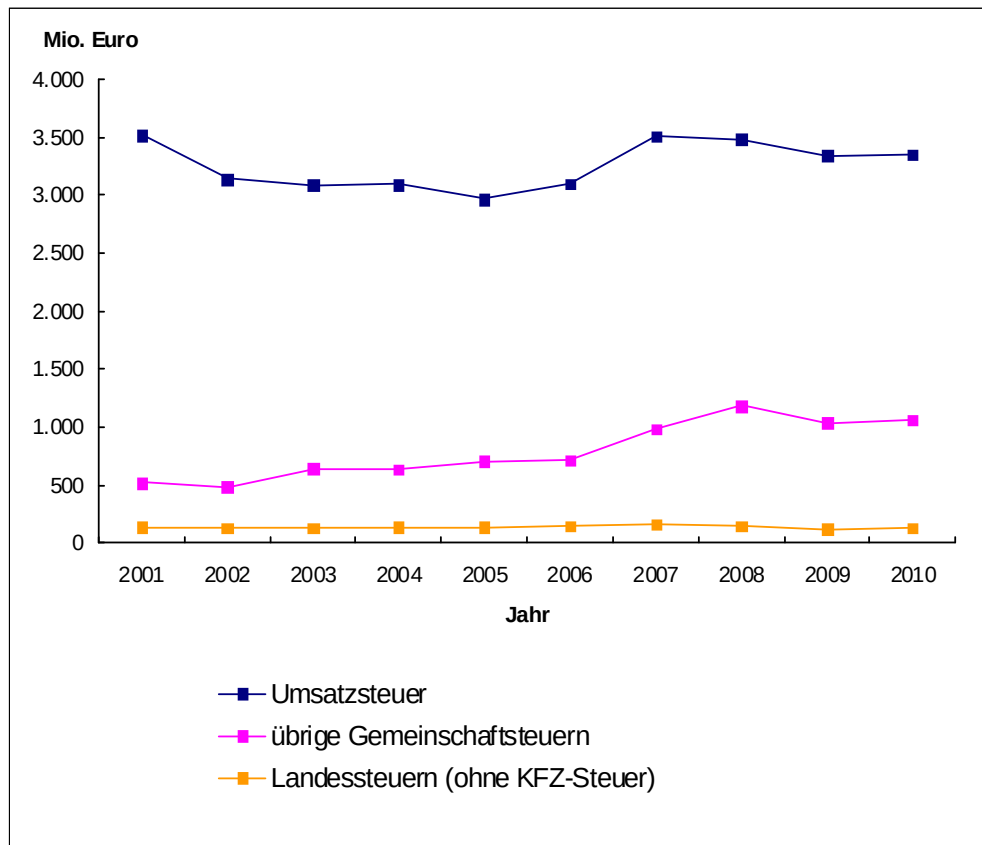
Das Aufkommen an *steuerähnlichen Abgaben* betrug 22,6 Mio. Euro. Es stieg damit im Vergleich zum Vorjahr um 6,6 Mio. Euro an. Hierfür sind die Einnahmen aus der Abwasserabgabe bei Kapitel 09 05 ursächlich.

Die *Steuerdeckungsquote* 2010 betrug 49,0 Prozent und ist damit gegenüber dem Vorjahr (2009: 51,1 Prozent) gesunken.

Die Entwicklung der Umsatz-, Gemeinschaft- und Landessteuern seit 2001 in Thüringen ist dem nachfolgenden Schaubild 2 zu entnehmen:

Schaubild 2

Umsatz-, Gemeinschaft- und Landessteuern seit 2001



VI.2. Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (eigene Einnahmen)

Die eigenen Einnahmen beliefen sich auf 323,8 Mio. Euro. Sie stellen nur 3,5 Prozent der Gesamteinnahmen dar. Gegenüber dem Vorjahr sind sie um 43,8 Mio. Euro gesunken, übertrafen aber die geplanten Einnahmen um 17,6 Mio. Euro.

Ursächlich für den Rückgang waren geringere Rückzahlungen von Fördermitteln aus der sozialen Wohnraumförderung und den Europäischen Fonds. Außerdem hatte der Freistaat 2008 und 2009 einmalige Einnahmen aus der Veräußerung seiner Anteile an der Jenoptik AG erzielt.

Der nachfolgenden Übersicht 5 sind die größten Positionen der eigenen Einnahmen zu entnehmen:

Übersicht 5

Bedeutende eigene Einnahmen 2010

Kapitel	Titel	Einnahmen in Mio. Euro	Entstehungsgrund
05 04	111 01	53,2	Einnahmen aus Gerichtskosten
09 22	125 11	49,6	Holzverkäufe
03 14	112 72	29,9	Geldbußen und Verwarnungsgelder aus Verkehrsüberwachung
05 04	112 01	14,6	Geldstrafen, Geldbußen und Ordnungsgelder bei Gericht
17 16	123 03	13,6	Überschuss aus den Staatslotterien
17 05	131 01	9,8	Verwertungserlöse aus Sicherheiten und Erlöse aus Inanspruchnahme des Bundes aus gewährter Rückgarantie
06 04	119 52/ 119 53	9,2	Einnahmen aus Säumnis- und Verspätungszuschlägen der Finanzämter
08 11	111 71	8,5	Aufkommen aus Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz
10 03	119 42	7,1	Rückerstattungen von Förderungen aus der sozialen Wohnraumförderung
05 04	111 03	6,8	Einnahmen der Gerichtsvollzieher

Den Ist-Einnahmen von 323,8 Mio. Euro standen zum 31. Dezember 2010 noch nicht beglichene Forderungen (*Kassenreste*) von 52,2 Mio. Euro gegenüber.

Das TFM hat in der Haushaltsrechnung 2010 unter Tn. 2.2.2.5 erstmals die *Kassenreste* dargestellt. Der Rechnungshof begrüßt dieses Verfahren, da die in den vergangenen Jahren von ihm erstellten Übersichten häufig Anlass für Diskussionen mit den Ressorts gaben. Ursächlich hierfür waren technische Parameter im Verfahren „HAMASYS“, die abhängig vom Erstelltage der Übersichten unterschiedliche Stände lieferten.

Auf Anregung des Rechnungshofs erfolgte erstmalig in der Haushaltsrechnung 2010 auch der Nachweis der bei der TAB und der GFAW bestehenden offenen Forderungen (Übersicht 4.3 der Haushaltsrechnung). Der Forderungsbestand zum 31. Dezember 2010 beinhaltet sowohl Darlehensforderungen als auch Rückforderungen von Fördermitteln.

Bei einer Prüfung im Jahr 2011 hat der Rechnungshof festgestellt, dass im IT-Verfahren zum Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) offene Forderungen bestehen. Diese wurden aber nicht in das Haushaltsmanagementverfahren „HAMASYS“ übernommen. Der Rechnungshof bat das zuständige Ministerium, künftig nach Jahresabschluss den Endbestand der offenen Forderungen zu melden. Laut Nachmeldung des TMBWK bestanden zum 31. Dezember 2010 Forderungen von 7,7 Mio. Euro. Diese Summe ist den *Kassenresten* hinzuzurechnen.

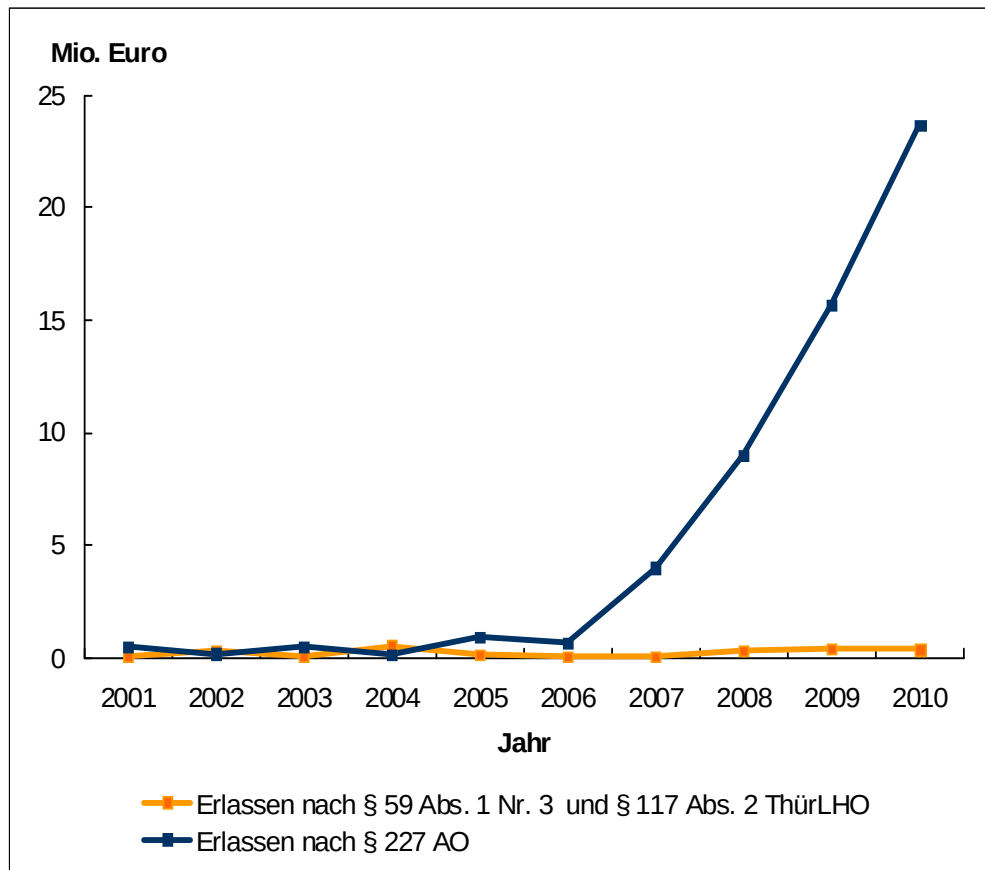
Da der Rechnungshof nicht ausschließen kann, dass in weiteren IT-Vorverfahren offene Forderungen bestehen, hat er das TFM gebeten, die Dienststellen zu einer Überprüfung und Meldung aufzufordern. Das TFM hat mit dem Schreiben zur Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2011 die Ressorts aufgefordert, dem TRH bis zum 31. März 2012 Listen vorzule-

gen. Aus denen sollen die zum 31. Dezember 2011 bestehenden Einzelfälle offener Forderungen aus Vorverfahren hervorgehen

Das zuständige Ministerium darf Ansprüche unter bestimmten Voraussetzungen stunden, niederschlagen oder erlassen. In der Übersicht 3.6 der Haushaltsrechnung 2010 hat die Landesregierung Erlasse nach § 59 ThürLHO (sonstige Landesforderungen), nach § 117 Abs. 2 ThürLHO (Gerichtskosten) und nach § 227 AO (Steuerforderungen) dargestellt.

Erlasse nach § 59 und § 117 Abs. 2 ThürLHO erfolgen nur in geringem Umfang. Der starke Anstieg der Erlasse nach § 227 AO ist auf die Regelungen 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.

Dem nachfolgenden Schaubild 3 ist die Entwicklung der Erlasse nach Rechtsgrundlagen seit dem Jahr 2001 zu entnehmen:

Schaubild 3**Erlasse seit 2001**

VI.3. Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)

Die *Übertragungseinnahmen* 2010 betrugen 3.087,5 Mio. Euro. Sie sind im Vergleich zum Vorjahr um 97,0 Mio. Euro gesunken und lagen auch um 64,8 Mio. Euro unter dem veranschlagten Betrag von 3.152,3 Mio. Euro.

Im Vergleich zu den Vorjahren setzen sich die Einnahmen gemäß Übersicht 6 wie folgt zusammen:

Übersicht 6**Übertragungseinnahmen 2008 bis 2010**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2009 - 2010 Mio. Euro
	2008 Mio. Euro	2009 Mio. Euro	2010 Mio. Euro	
Allgemeine Zuweisungen vom Bund	1.947,9	1.917,2	1.900,9	-16,3
Allgemeine Zuweisungen von Ländern	658,7	533,6	447,3	-86,3
Sonstige Zuweisungen vom Bund	537,1	559,8	553,1	-6,7
Sonstige Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	22,0	21,9	22,9	1,0
Erstattungen von der EU	149,4	133,0	143,2	10,2
Sonstige Zuweisungen und Erstattungen	24,7	19,0	20,0	1,0
Insgesamt	3.339,9	3.184,5	3.087,5	-97,0

Bei den „Allgemeinen Zuweisungen vom Bund“ (Kapitel 17 09) standen planmäßig dem Rückgang der *Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen* (SoBEZ) Einnahmen in etwa gleicher Höhe zum Ausgleich der Kfz-Steuer-Ausfälle gegenüber. Seit dem 1. Juli 2009 hat der Bund die Ertragshoheit für die Kfz-Steuer. Außerdem sind die *Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen* zurückgegangen.

Die „Allgemeinen Zuweisungen von Ländern“ im Länderfinanzausgleich sanken um 86,3 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr (Kapitel 17 09).

Die Einnahmen aus „Sonstigen Zuweisungen vom Bund“ verminderten sich im Vorjahresvergleich um 6,7 Mio. Euro. Dieser Rückgang resultiert im We-

sentlichen aus 12,5 Mio. Euro geringeren Erstattungen des Bundes für seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft nach § 46 SGB II (Kapitel 17 09) sowie 2,5 Mio. Euro weniger Zuweisungen des Bundes für die Ausbildungsförderung an Schüler nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Kapitel 04 74).

Gestiegen sind dagegen der Anteil des Bundes an den Miet- und Lastenzuschüssen nach § 32 des Wohngeldgesetzes (3,8 Mio. Euro – Kapitel 10 03), den Zuweisungen für Agrarumweltmaßnahmen (2,3 Mio. Euro – Kapitel 09 03) sowie die Kostenerstattung für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer (2,2 Mio. Euro – Kapitel 06 04).

Bei den „Sonstigen Zuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden“ handelt es sich um den kommunalen Anteil zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes sowie die Verwaltungskostenerstattung für Landespersonal an Grundschulhorten.

Die „Erstattungen von der EU“ stiegen insgesamt um 10,2 Mio. Euro. Im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum betrug der Zuwachs 7,8 Mio. Euro (Kapitel 09 02). Die Erstattungen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Maßnahmen der beruflichen Bildung im Rahmen des Operationellen Programms 2007 bis 2013 wuchsen um 4,6 Mio. Euro. Demgegenüber gingen die Erstattungen der EU für EU-LIFE-Projekte um 1,5 Mio. Euro zurück.

Der nachfolgenden Übersicht 7 sind bedeutende *Übertragungseinnahmen* zu entnehmen:

Übersicht 7

Bedeutende Übertragungseinnahmen 2010

Kapitel	Titel	Einnahmen in Mio. Euro	Entstehungsgrund
17 09	211 03	1.250,9	SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten
17 09	212 01	447,3	Länderfinanzausgleich
10 02	231 02	274,4	Zuweisungen des Bundes im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes
17 09	211 06	230,5	Zuweisungen des Bundes infolge der Übertragung der Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer
17 09	211 01	187,8	Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen
17 09	211 04	176,0	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit
07 03	271 71	97,2	Erstattungen aus dem ESF im Rahmen des OP 2007 - 2013
17 09	231 01	86,4	Erstattungen des Bundes für seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft nach § 46 SGB II
17 09	211 02	55,7	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen Kosten politischer Führung
09 02	271 93	45,3	Erstattungen von der EU (ELER)
10 03	231 51	35,8	Anteil des Bundes an den Miet- und Lastenzuschüssen nach dem Wohngeldgesetz
04 74	231 66	30,6	Zuweisungen des Bundes für die Ausbildungsförderung an Schüler
04 74	231 67	25,7	Zuweisungen des Bundes für die Ausbildungsförderung an Studierende

Hinsichtlich der Verwendung der „SoBEZ wegen teilungsbedingter Lasten“ hat Thüringen in seinem Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“² keine vollständig zweckgerechte Mittelverwendung nachweisen können. Die aus den SoBEZ finanzierten Investitionsausgaben für Infrastruktur (926,7 Mio. Euro) zuzüglich der zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft an die Kommunen geleisteten Ausgaben (155,2 Mio. Euro) unterschritten die erhaltenen SoBEZ (1.250,9 Mio. Euro). Somit ergab sich insgesamt für das Berichtsjahr 2010 eine rechnerische Verwendungsquote von 86,5 Prozent.

Der Fortschrittsbericht 2010 stellt dar, dass die deutlich unter dem Niveau der Jahre 2007 bis 2009 liegende Verwendungsquote dem Rechenschema geschuldet und Ausdruck der Neuverschuldung ist. Demnach sei die Höhe des Verwendungsanteils maßgeblich abhängig von der Nettokreditaufnahme, die anteilig von den eigenfinanzierten Infrastrukturinvestitionen abgezogen wird. Da der Freistaat in der konsolidierten Betrachtung zum ersten Mal seit 2006 wieder eine Nettoneuverschuldung verzeichnete, schmilere dies den Anteil der mit SoBEZ finanzierten Infrastrukturinvestitionen und den entsprechenden Verwendungsanteil.

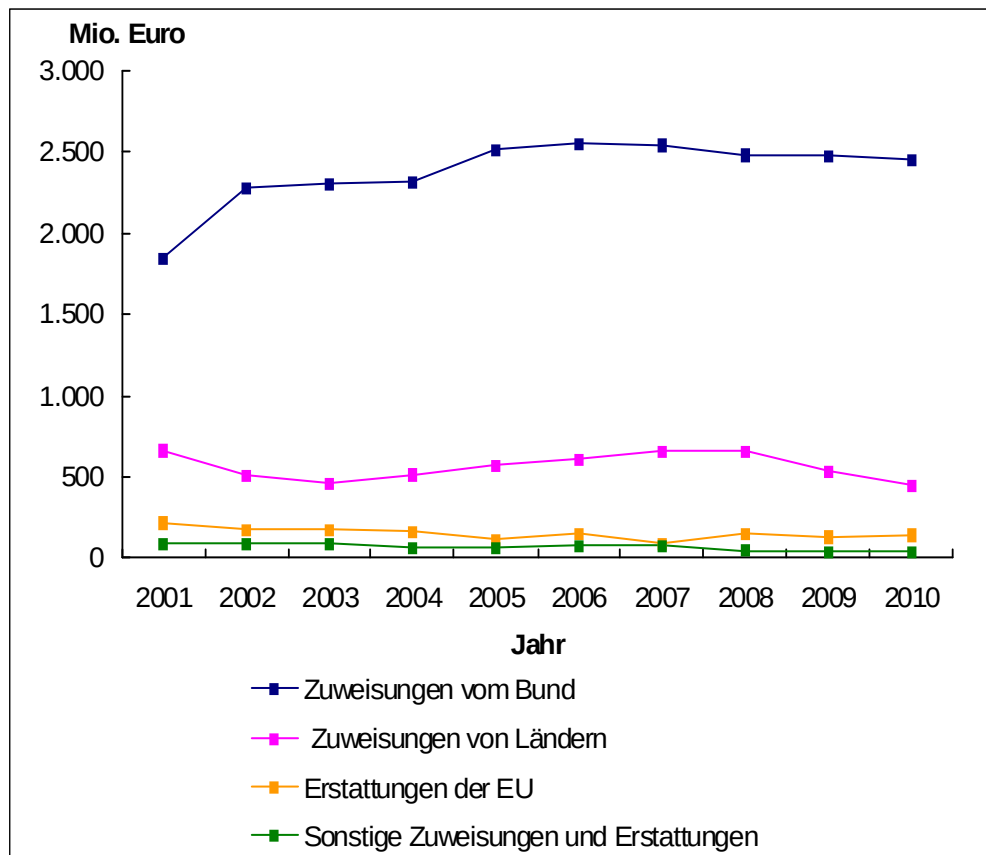
Auf diese rechnerische Nachweisführung der verwendeten SoBEZ hatten sich die neuen Länder und der Bund 2002 verständigt.

² Fortschrittsbericht des Freistaats für das Haushaltsjahr 2010 vom August 2011 (http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tfm/berichte/fortschrittsbericht_2010.pdf).

Die Entwicklung der *Übertragungseinnahmen* nach ihrer Herkunft ist im nachfolgenden Schaubild 4 dargestellt:

Schaubild 4

Übertragungseinnahmen seit 2001



VI.4. Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen

2010 betrugen die vermögenswirksamen und *besonderen Finanzierungseinnahmen* 1.336,2 Mio. Euro. Sie sind im Vergleich zum Vorjahr um 434,7 Mio. Euro gestiegen und lagen um 711,1 Mio. Euro unter dem veranschlagten Betrag von 2.047,3 Mio. Euro.

Die Entwicklung der Einnahmen der Jahre 2008 bis 2010 ist in der folgenden Übersicht 8 dargestellt:

Übersicht 8

**Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen
2008 bis 2010**

Einnahmeart	Haushaltsjahr			Abw. 2009 - 2010 Mio. Euro
	2008 Mio. Euro	2009 Mio. Euro	2010 Mio. Euro	
Nettokreditaufnahme			369,4	369,4
Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen	564,5	649,1	714,2	65,1
Entnahmen aus Rücklagen	138,4	247,0	124,5	-122,5
Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre			122,1	122,1
Haushaltstechnische Verrechnungen	4,8	5,5	6,0	0,5
Insgesamt	707,6	901,5	1.336,2	434,7

VI.4.1. Kreditaufnahme

§ 2 Abs. 1 ThürHhG 2010 sah eine Neuverschuldung von 821,0 Mio. Euro vor. Im Haushaltsvollzug wurden „nur“ 369,4 Mio. Euro benötigt. Diese deutliche Unterschreitung war – wie bereits ausgeführt – durch die späte Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2010 begünstigt.

Zur Erneuerung auslaufender Kredite wurde von der Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 2 Satz 1 ThürHhG 2010 Gebrauch gemacht. Die haushaltsgesetzliche Ermächtigung von 1.928,1 Mio. Euro wurde nach Angaben der Haushaltsrechnung (vgl. Tn. 2.2.4) vollständig in Anspruch genommen.

Gemäß § 2 Abs. 3 ThürHhG 2010 war das TFM ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel jeweils kurzfristige Kredite (*Kassenverstärkungskredite*) bis zur Höhe von Prozent des Haushaltsvolumens aufzunehmen.

Das Haushaltsvolumen war mit 9.815,4 Mio. Euro veranschlagt. Die Höhe der zulässigen kurzfristigen Kassenkredite betrug somit 1.177,8 Mio. Euro. Diese Obergrenze wurde während des Haushaltsjahres eingehalten (vgl. Tn. 2.2.4.3 der HHR 2010).

Zum Ende des Jahres 2010 bestand ein Kassenkredit über 63,7 Mio. Euro. Diesen zahlte das Finanzministerium zum 12. Januar 2011 zurück. 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 machte das TFM keinen Gebrauch.

Nach § 2 Abs. 5 ThürHhG 2010 war das TFM ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierung im laufenden Haushaltsjahr ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken abzuschließen. Zinstauschvereinbarungen von fester in variable Verzinsung bestanden über 325,0 Mio. Euro (vgl. Tn. 2.2.4.1 der HHR 2010).

VI.4.2. Zuschüsse und Zuweisungen für Investitionen

Die Zuweisungen für Investitionen vom Bund stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 40,0 Mio. Euro. Dieser Anstieg resultierte aus den um 78,1 Mio. Euro gestiegenen Zuweisungen für Investitionen vom Bund aufgrund des ZulnvG. Demgegenüber verringerten sich folgende Positionen:

- die Zuweisungen des Bundes zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ um 23,6 Mio. Euro (Kapitel 07 02),
- die Zuweisungen für Investitionen vom Bund für das In-

vestitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ um 5,1 Mio. Euro (Kapitel 04 04),

- die Zuweisungen des Bundes für Vorhaben im Rahmen des Bundesprogramms GVFG um 3,8 Mio. Euro (Kapitel 10 07),
- die Zuführungen des Bundes zur Förderung von Forschungsbauten um 3,7 Mio. Euro (Kapitel 18 20) sowie
- die Zuweisungen des Bundes für Investitionen an Spitzensportanlagen um 3,6 Mio. Euro (Kapitel 07 35 und 08 35).

Bei den sonstigen Zuschüssen für Investitionen aus dem Inland war der Rückgang der Einnahmen um 17,5 Mio. Euro den verminderten Einnahmen aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR (Kapitel 17 16) geschuldet. Waren hier in 2009 noch 19,5 Mio. Euro zu verzeichnen, betrugen die Einnahmen 2010 nur noch 1,8 Mio. Euro.

Die Zuweisungen für Investitionen von der EU haben gegenüber dem Vorjahr um 43,3 Mio. Euro zugenommen. Dies resultierte aus den um 35,0 Mio. Euro höheren Einnahmen im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung - EFRE (Kapitel 07 03) sowie den um 8,8 Mio. Euro höheren Zuweisungen von der EU für Investitionen im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum - ELER (Kapitel 09 02).

VI.4.3. Entnahmen aus Rücklagen, Überschüsse und haushaltstechnische Verrechnungen

Aus Rücklagen wurden 2010 die noch verbliebenen 101,0 Mio. Euro der „Allgemeinen Rücklage“ sowie 23,5 Mio. Euro aus der Rücklage der Ausgleichsabgabe entnommen.

Bei der Rücklage der Ausgleichsabgabe stimmt der sich zwischen Entnahme und Zuführung ergebende Differenzbetrag von 1,28 Mio. Euro nicht mit dem in Übersicht 3.2 der Haushaltsrechnung 2010 als Zuführung ausgewiesenen Betrag (1,23 Mio. Euro) überein. Die Differenz von rund 50.000 Euro resultiert nach Aussage des zuständigen Ministeriums aus der bisherigen Buchungspraxis. Der Rechnungshof empfahl dem zuständigen TMSFG eine veränderte Buchungspraxis. Ab 2012 wird so eine Übereinstimmung der Buchführung (Kapitel 08 11 TG 71) und der in Übersicht Nr. 3.2 der Haushaltsrechnung dargestellten Rücklagenentwicklung erreicht.

Den kassenmäßigen *Überschuss* 2008 von 122,1 Mio. Euro verwendete das TFM ebenfalls zum Haushaltsausgleich.

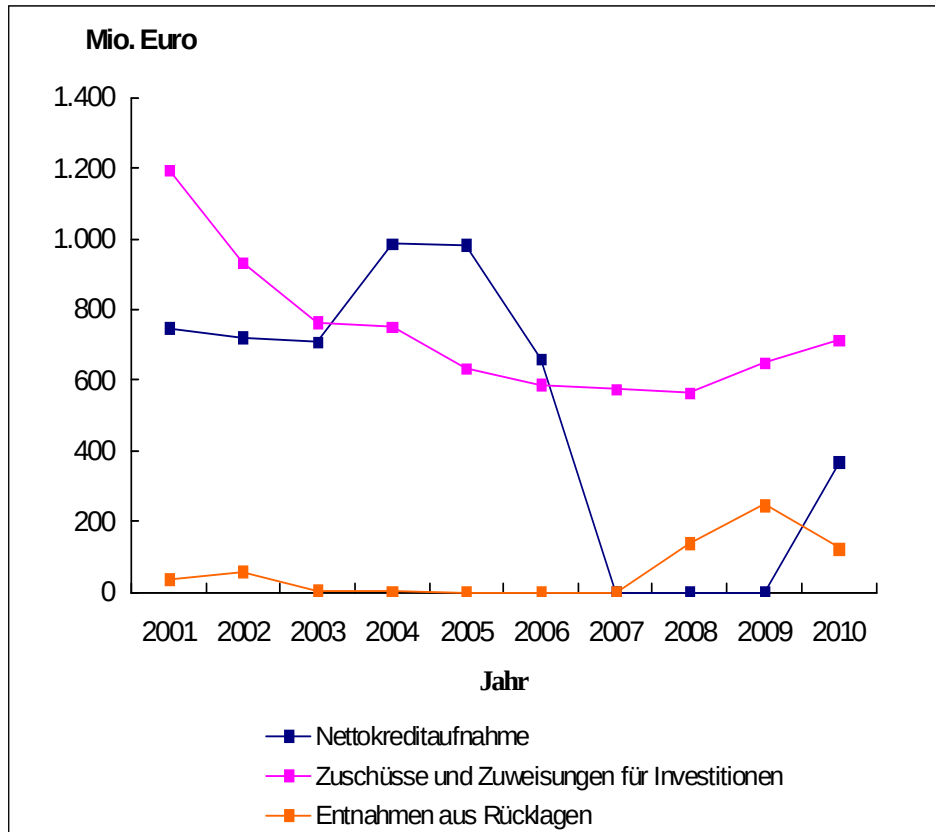
Die *haushaltstechnischen Verrechnungen* sind mit 6,0 Mio. Euro ordnungsgemäß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

Der nachfolgenden Übersicht 9 sind die größten Einnahmepositionen des Landeshaushalts zu entnehmen:

Übersicht 9**Bedeutende Investitionseinnahmen 2010**

Kapitel	Titel	Einnahmen in Mio. Euro	Entstehungsgrund
07 03	346 81	218,5	EFRE-Zuweisungen für Investitionen von der EU (OP 2007 - 2013)
17 02	331 43	132,0	Zuweisungen für Investitionen vom Bund im Rahmen des ZulnVG
07 02	331 01	66,7	Bundeszusweisungen - Förderung von Maßnahmen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
09 02	346 93	44,4	Zuschüsse für Investitionen von der EU (ELER)
18 20	331 01	29,3	Zuführungen des Bundes nach dem Entflechtungsgesetz
10 03	331 01	29,1	Kompensationsleistungen des Bundes für investive Maßnahmen der Wohnraumförderung
08 29	336 01	26,3	Zuweisungen für Investitionen von den Sozialversicherungsträgern (Artikel 14 Gesundheitsstrukturgesetz)
10 07	331 01	25,1	Zuweisungen des Bundes für den kommunalen Straßenbau
10 07	331 03	25,1	Zuweisungen des Bundes für Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs
08 11	359 71	23,5	Entnahme aus der Rücklage der Ausgleichsabgabe
08 29	333 01	23,2	Zuweisungen der kreisfreien Städte und Landkreise - Krankenhausumlage -

Die Entwicklung der Nettokreditaufnahme, der Investitionszuweisungen und der Rücklagen seit 2001 ist im nachfolgenden Schaubild 5 dargestellt:

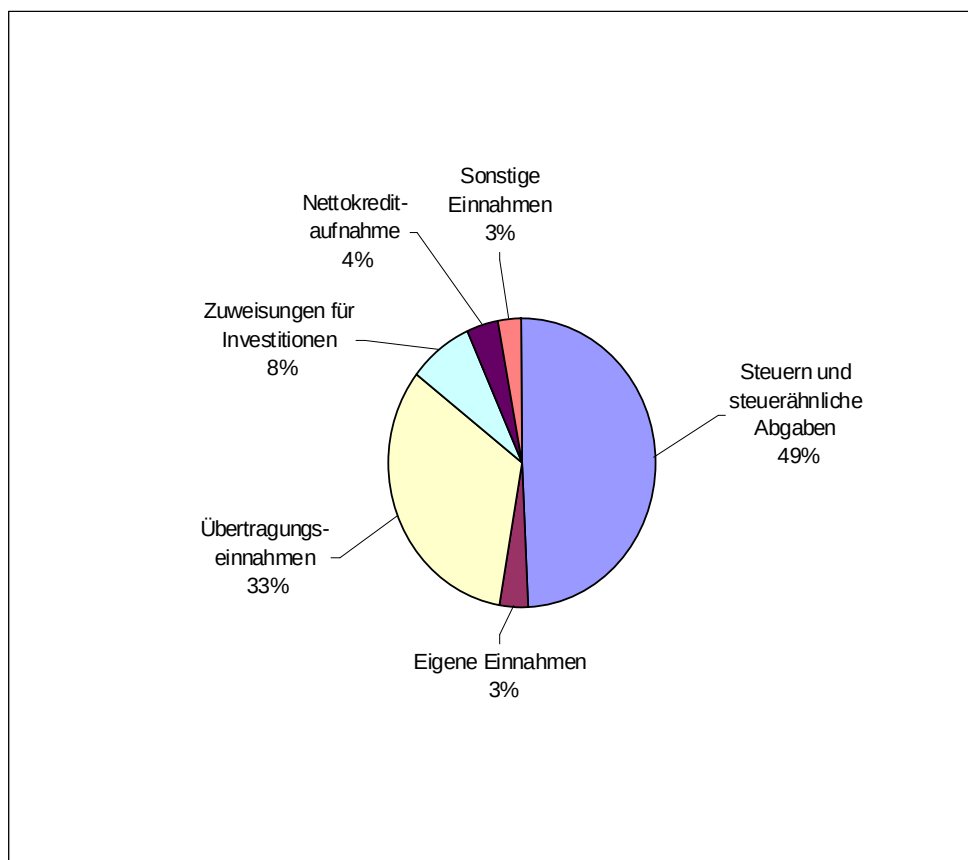
Schaubild 5**Nettokreditaufnahme, Investitionszuweisungen und Rücklagen seit 2001**

VI.5. Verteilung der Einnahmen

Die prozentuale Verteilung nach Einnahmearten im Haushaltsjahr 2010 weist das Schaubild 6 aus:

Schaubild 6

Verteilung der Einnahmen nach Einnahmearten 2010



VI.6. Personalausgaben

Die Personalausgaben lagen mit 2.327,4 Mio. Euro um 105,6 Mio. Euro über den Vorjahresausgaben von 2.221,8 Mio. Euro. Das Haushaltssoll von 2.358,4 Mio. Euro wurde um 31 Mio. Euro unterschritten.

In der nachfolgenden Übersicht 10 ist die Gliederung der Personalausgaben im Vergleich zu den Vorjahren dargestellt:

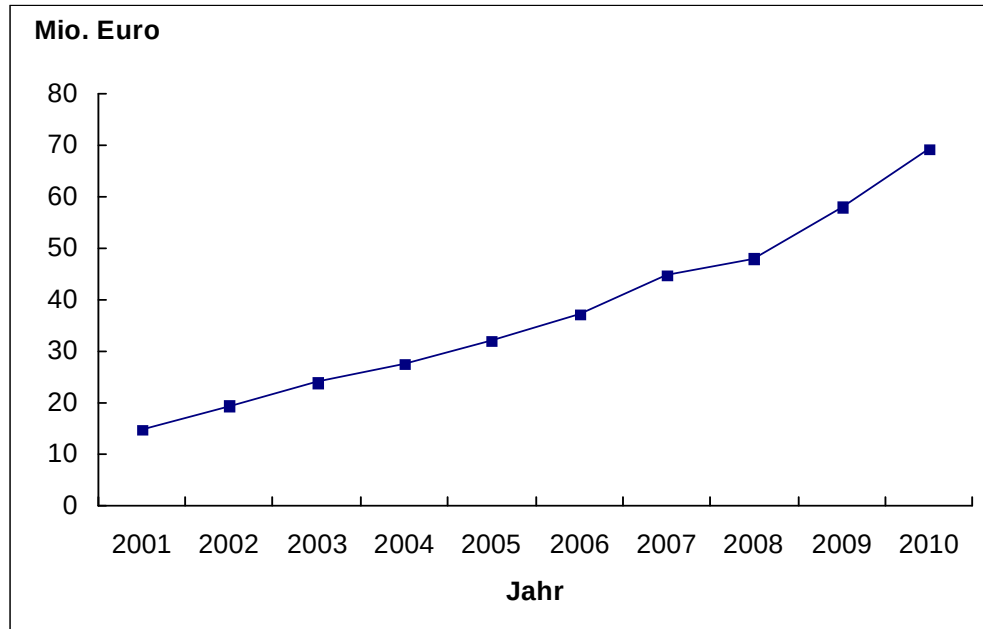
Übersicht 10

Personalausgaben 2008 bis 2010

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2009 - 2010 Mio. Euro
	2008	2009	2010	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	
Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter	1.077,6	1.157,4	1.225,3	67,9
Entgelte der Arbeitnehmer	899,4	898,5	920,2	21,7
Versorgungsbezüge	49	59,1	70,7	11,6
Beihilfen und Unterstützungen	58,8	59,8	62,8	3,0
Restliche Personalausgaben	46,6	46,9	48,4	1,5
Insgesamt	2.131,5	2.221,8	2.327,4	105,6

Der Anstieg der Personalausgaben ist im Wesentlichen auf die Ost/Westangleichung der Besoldungsgruppen ab A10 zum 1. Januar 2010 zurückzuführen. Zusätzlich sorgten Tarifierungen und Besoldungsanpassungen für höhere Personalausgaben.

Versorgungsempfänger erhielten 2010 Zahlungen von 69,1 Mio. Euro (Zuführungen an die Versorgungsrücklage bleiben außer Betracht). Im Vergleich zum Vorjahr stiegen sie damit um 11,2 Mio. Euro. Die stetige Zunahme seit 2001 verdeutlicht das folgende Schaubild 7:

Schaubild 7**Zahlungen an Versorgungsempfänger seit 2001**

Die Ist-Ausgaben für die Versorgung lagen 2010 mit 70,7 Mio. Euro deutlich über den Soll-Werten (63 Mio. Euro). Die Versorgungsausgaben werden voraussichtlich bis 2020 auf 400 Mio. Euro weiter ansteigen und stellen damit eine erhebliche Belastung für die angestrebte Haushaltskonsolidierung dar. Die in der Vergangenheit bei der Veranschlagung angenommenen Steigerungsraten bedürfen künftig einer Anpassung.

Zur Sicherung der Versorgungsaufwendungen für die Beamten hat Thüringen mit Errichtungsgesetz vom 7. Juli 1999 (GVBl. S. 431) das Sondervermögen „Thüringer Pensionsfonds“ errichtet. Diesem werden jährlich im Wesentlichen die sich nach § 14 a 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 veranschlagt; im Jahr 2010 sind bei diesen Haushaltsstellen rund 6,8 Mio. Euro ausgewiesen. Außerdem

wurden dem Sondervermögen aus Kapitel 17 14 rund 1,6 Mio. Euro zugeführt.

Die Spitzabrechnung der Zuführung an den Thüringer Pensionsfonds für ein Haushaltsjahr erfolgt erst nach Ablauf des Haushaltsjahres. Das führt dazu, dass die für das Sondervermögen nachgewiesenen Einnahmen von 8,9 Mio. Euro (vgl. Übersicht 3.2 der HHR 2010 sowie HHR Teil II S. 595) nicht mit denen im Landeshaushalt übereinstimmen.

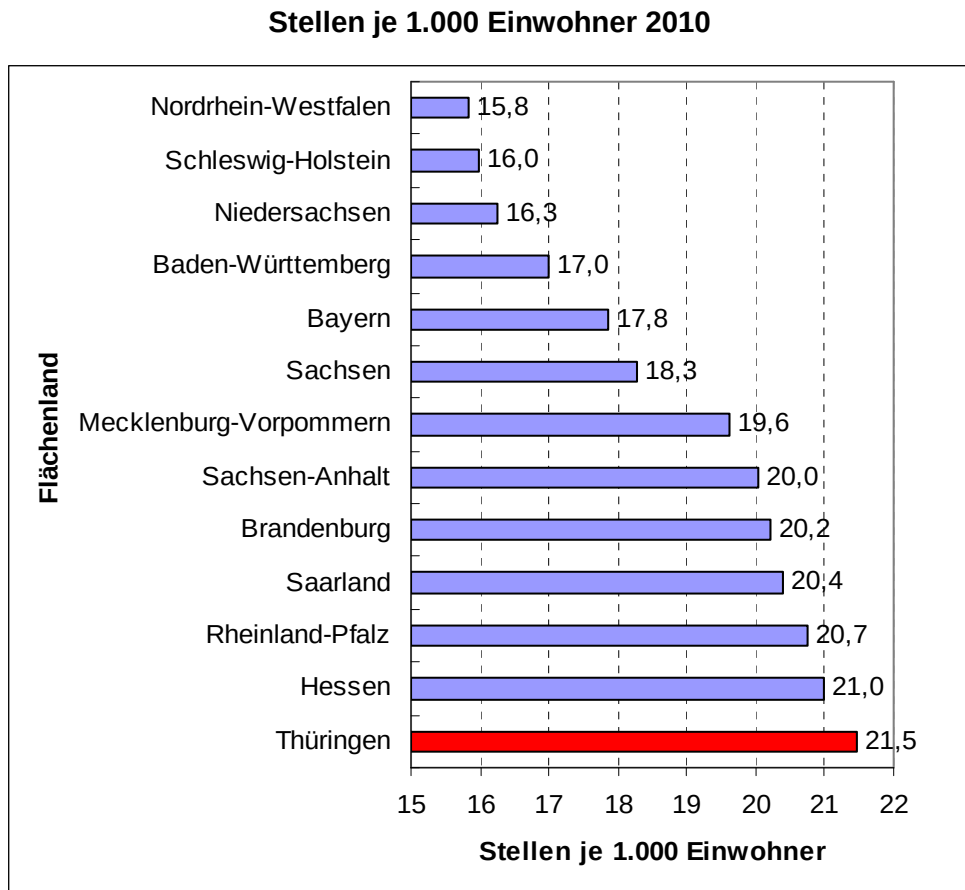
Die Zahl der Landesbediensteten ist nach der Meldung des Thüringer Landesamts für Statistik über das Personal des Landes am 30. Juni 2011 gegenüber dem Vorjahr nur um 20 auf 64.010 gesunken. Die veranschlagten 47.982 Planstellen und Stellen teilen sich rund 41.000 Vollzeitbeschäftigte und 23.000 Teilzeitbeschäftigte.

Die *Personalausgabenquote* betrug 25,1 Prozent (Vorjahr: 24,5 Prozent). Die durch Art. 98 Abs. 3 Thüringer Verfassung vorgegebene Obergrenze für Personalausgaben (40 Prozent der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts) wird damit weiterhin unterschritten.

Die *Personalausgaben-Steuer-Quote* betrug 51,1 Prozent.

Das folgende Schaubild 8 zeigt den bundesweiten Vergleich der Kennzahl „Stellen je 1.000 Einwohner“.

Schaubild 8

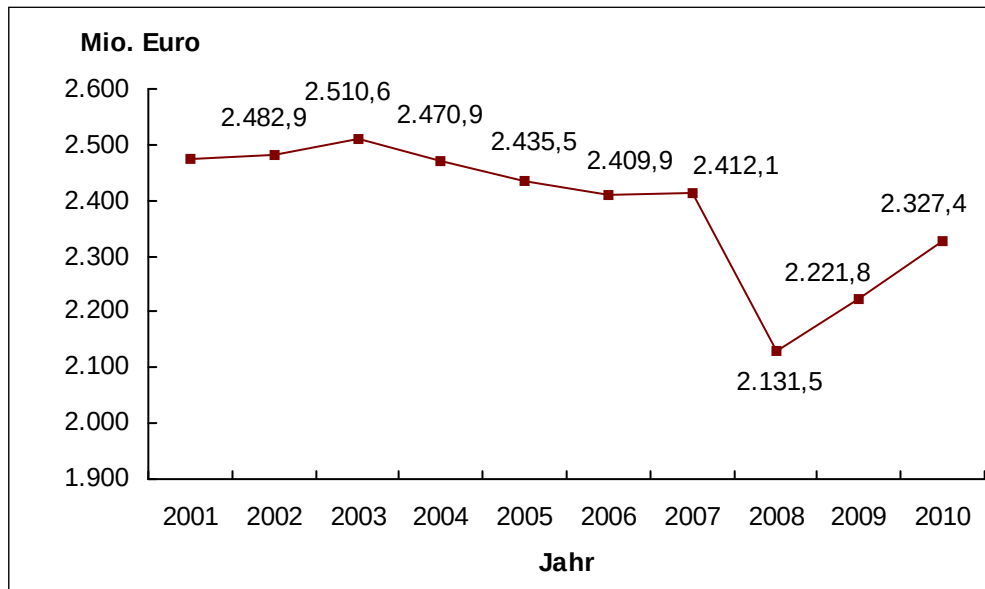


Bei dem Vergleich sind Stellen für Auszubildende und Leerstellen nicht berücksichtigt. Ebenso kann nicht berücksichtigt werden, in welchem Umfang Aufgaben aus dem jeweiligen Kernhaushalt ausgegliedert worden sind (z. B. Hochschulen).

Die Entwicklung der Personalausgaben zeigt das folgende Schaubild 9:

Schaubild 9

Personalausgaben seit 2001



Das Ausgabeniveau der Jahre vor 2007 wird bald wieder erreicht sein, obwohl 2008 die Hochschulen und damit auch deren Personal aus dem Landeshaushalt ausgegliedert worden waren.

VI.7. Sächliche Verwaltungsausgaben und Schuldendienst

Die sächlichen Verwaltungsausgaben betrugen 2010 rund 413 Mio. Euro und damit 4,4 Prozent der *bereinigten Gesamtausgaben*. Die Ausgaben für den Schuldendienst (Zinsausgaben) beliefen sich auf 644 Mio. Euro und damit 6,9 Prozent der *bereinigten Gesamtausgaben*.

VI.7.1. Sächliche Verwaltungsausgaben

Zu den sächlichen Verwaltungsausgaben gehören im Wesentlichen die für den Dienstbetrieb notwendigen Ausgaben, wie z. B. Geschäftsbedarf, Strom, Wasser, Heizung, Kommunikationskosten, Mieten, Fortbildungs- und Reisekosten. Diese betrugen 2010 rund 230 Mio. Euro. Außerdem werden Gerichtskosten sowie Lizenzausgaben für den IT-Betrieb nachgewiesen. Diese betrugen rund 150 Mio. Euro.

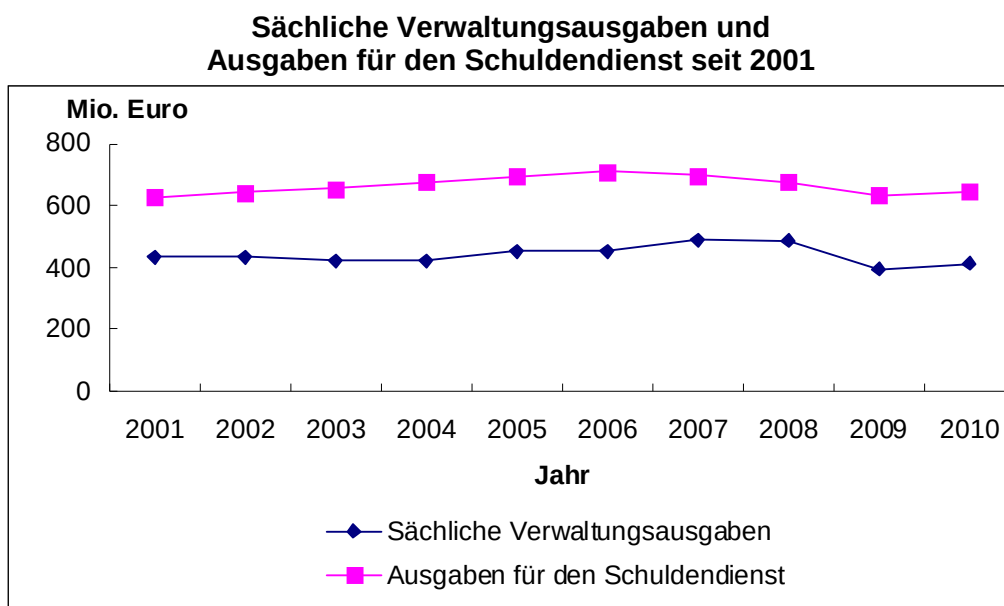
Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die sächlichen Verwaltungsausgaben um rund 20 Mio. Euro. Hierfür waren Ausgaben zur umfassend geplanten Vorsorgeimpfung der Bevölkerung gegen den Virus H1N1 verantwortlich.

VI.7.2. Zinsausgaben

Die Zinsausgaben stiegen in Folge der Neuverschuldung im Vorjahresvergleich um 11,4 Mio. Euro nur leicht an. Dies ist auf das noch immer günstige Zinsniveau zurückzuführen. Der veranschlagte Betrag von 668 Mio. Euro wurde aber um 24 Mio. Euro (3,6 Prozent) unterschritten.

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

Schaubild 10



VI.8. Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)

Die *Übertragungsausgaben* sind mit 4.424,8 Mio. Euro im Vergleich zu den Vorjahren nahezu konstant geblieben. Auch das Soll wurde nur geringfügig unterschritten (13,8 Mio. Euro).

Mehr als die Hälfte dieser Ausgaben erhalten die Kommunen. Bei den übrigen Ausgaben handelt es sich um gesetzliche bzw. freiwillige Leistungen sowie um Leistungen an Angehörige der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der DDR.

Der Rechnungshof stellt die wichtigsten Positionen und Veränderungen der *Übertragungsausgaben* detailliert im Anhang dar. Bewertet werden die Veränderungen jedoch nicht.

VI.9. Ausgaben für Investitionen

Die Ausgaben für Investitionen von 1.481,7 Mio. Euro blieben um 359,5 Mio. Euro (20 Prozent) hinter dem Haushaltssoll zurück. Die Bauausgaben lagen dabei um 50 Mio. Euro, die sonstigen Ausgaben für Investitionsmaßnahmen um 309 Mio. Euro unter dem Soll.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben für Investitionen um 112,6 Mio. Euro (8 Prozent) an.

In der nachfolgenden Übersicht 11 werden die Investitionsausgaben im Vergleich zu den Vorjahren dargestellt:

Übersicht 11**Ausgaben für Investitionen 2008 bis 2010**

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr			Abw. 2009 - 2010 Mio. Euro
	2008	2009	2010	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	
Hochbauausgaben	128,1	137,6	78,5	-59,1
Tiefbauausgaben	93,9	93,9	143,4	49,5
Summe Bauausgaben	222,0	231,5	221,9	-9,6
Erwerb von Fahrzeugen, Geräten, Grundstücken und Beteiligungen	99,9	66,4	64,6	-1,8
Erwerb privat vorfinanzier- ter unbeweglicher Sachen (alternative Baufinanzie- rung)	57,5	56,4	55,5	-0,9
Darlehen und Bürgschaften	25,5	16,7	77,2	60,5
Investitionszuweisungen	1.017,9	998,1	1.062,5	64,4
Summe Sonstige Investitionsausgaben	1.200,9	1.137,6	1.259,8	122,2
Insgesamt	1.422,9	1.369,1	1.481,7	112,6

Die Ausgaben für Investitionen sind gegenüber 2009 um 112 Mio. Euro gestiegen. Sie liegen damit auch über dem Niveau von 2008.

Die Bauausgaben blieben weiterhin stabil. Allerdings kam es zu einer Verschiebung zwischen Hoch- und Tiefbaumaßnahmen. Grund hierfür ist eine Umsetzung der Mittel „Bau, Erhaltung und Unterhaltung von Landesstraßen (Kapitel 10 06)“.

Die sonstigen Investitionsausgaben sind im Vorjahresvergleich um 122 Mio. Euro gestiegen.

Für Beschaffungen von Fahrzeugen, Geräten und Grunderwerb gab die Landesregierung 20 Mio. Euro mehr aus als im Vorjahr. Für Beteiligungen fielen aber nur rund 400.000 Euro und damit 20 Mio. Euro weniger an (2009: LEG-Einlage).

Die als *alternativ finanzierte Bauausgaben* nachgewiesenen Zahlungen blieben auf dem Niveau der Vorjahre. Übersicht 3.9 der Haushaltsrechnung 2010 weist zum einen Zahlungen für 3 ÖPP-Projekte von 1,5 Mio. Euro aus. Damit ist der Empfehlung des Rechnungshofs aus seinem Jahresbericht 2011 gefolgt worden, auch die ÖPP-Projekte in der Übersicht darzustellen.

Zum anderen leistete der Freistaat für privat vorfinanzierte öffentliche Baumaßnahmen 54,2 Mio. Euro.

Die Ausgaben für Darlehen wuchsen um 55 Mio. Euro auf 58,1 Mio. Euro an. Der Anstieg ist auf Förderungen von 30,7 Mio. Euro aus dem EFRE der Förderperiode 2007 bis 2013 im Rahmen des 2010 anlaufenden Programms „Thüringen-Dynamik“ zurückzuführen (Kapitel 07 03). Außerdem stiegen die Baudarlehen für die soziale Wohnraumförderung um 24 Mio. Euro auf 27 Mio. Euro an (Kapitel 10 03).

Aus der Inanspruchnahme aus Bürgschaften leistete der Freistaat rund 19,1 Mio. Euro (Vorjahr: 13,3 Mio. Euro). Dennoch lagen die Zahlungen deutlich unter dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre von rund 42 Mio. Euro jährlich.

Die gestiegenen „Investitionszuweisungen“ sind im Wesentlichen auf Mittel aus dem Konjunkturprogramm II für Landkreise, kreisfreie Städte und Gemeinden zurückzuführen.

Die *Investitionsquote* für das Jahr 2010 betrug 15,9 Prozent (Vorjahr: 15,1 Prozent).

Bedeutende Investitionsausgaben sind in der folgenden Übersicht 12 dargestellt:

Übersicht 12

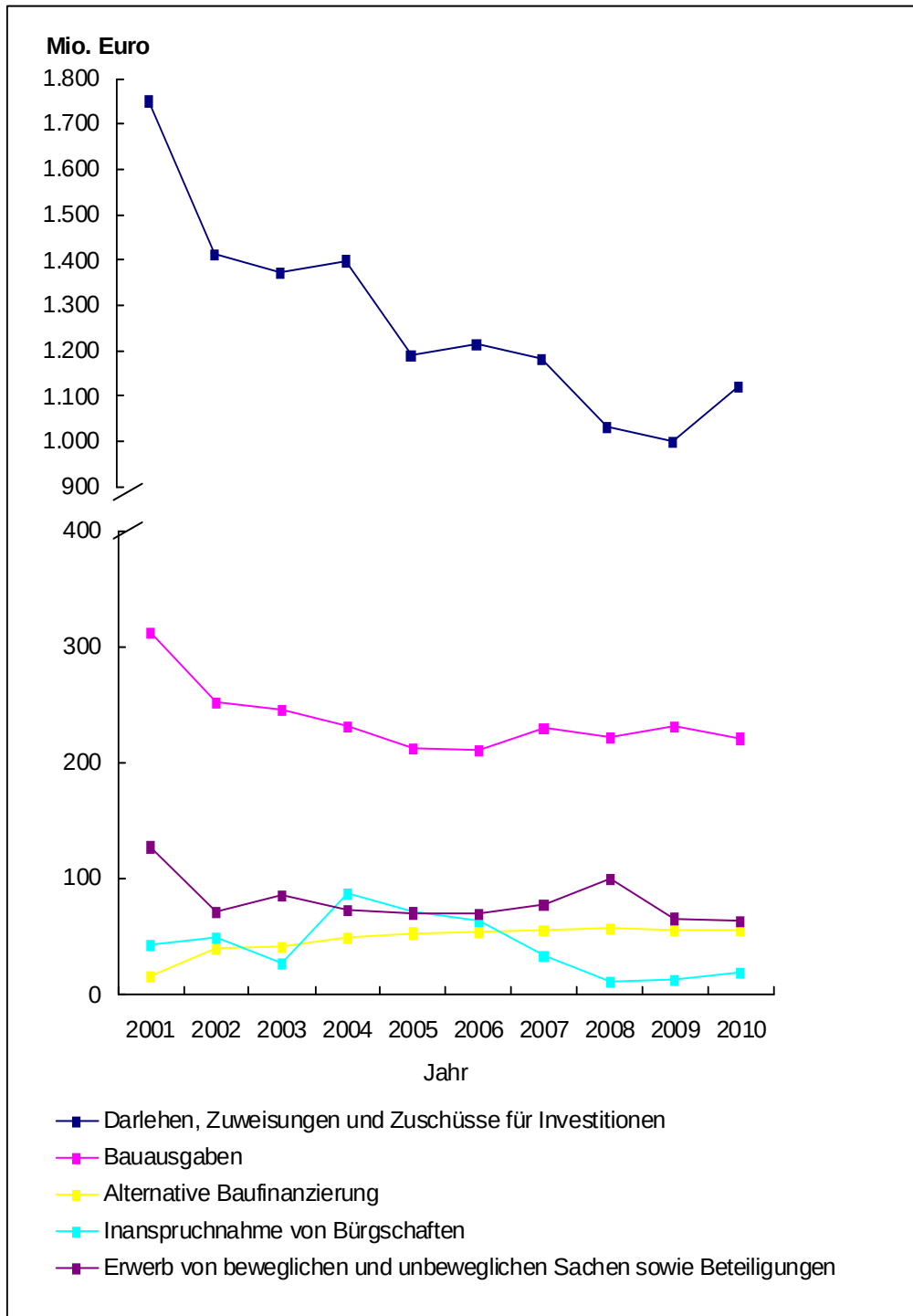
Bedeutende Investitionsausgaben 2010

Kapitel	Titel	Einnahmen in Mio. Euro	Zweckbestimmung
08 29	HG 8	155,3	Krankenhausprogramm
07 03	HG 8	145,5	Wirtschaftsförderung aus EFRE- und ESF-Mitteln
07 02	ATG 83/86	131,0	GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
17 16	883 46-49	108,9	Zuweisungen an Kommunen im Rahmen der Umsetzung des ZulnvG (KP II)
10 04	HG 8	100,4	Städtebauförderung
09 02	ATG 93/95	42,6	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ab 2007 (ELER)
17 20	HG 8	39,5	Kommunaler Finanzausgleich
04 84/89	HG 8	34,4	Bauausgaben für Denkmal- und Kunstpfege
04 78/79	HG 8	34,2	Zuschüsse zur Förderung der Wissenschaft
07 02	ATG 78	33,1	Förderung der Strukturentwicklung

Die Entwicklung der Investitionsausgaben zeigt das folgende Schaubild 11:

Schaubild 11

Investitionsausgaben seit 2001



VI.10. Besondere Finanzierungsausgaben

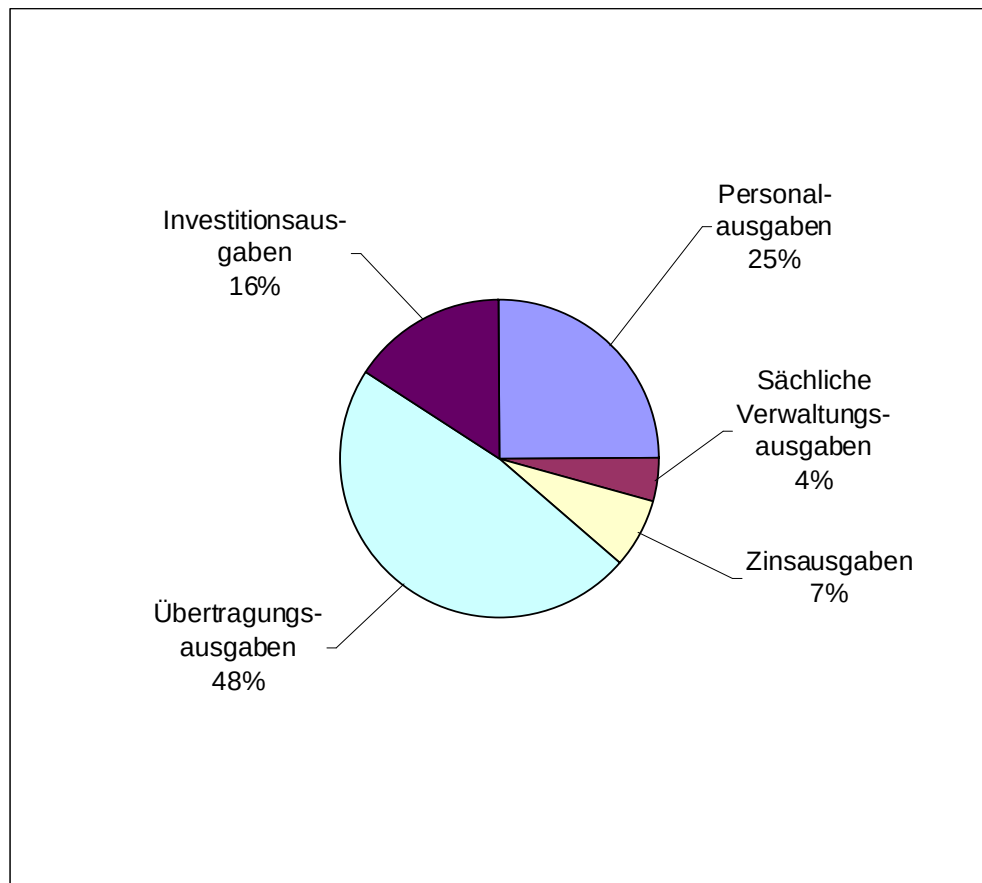
Als *besondere Finanzierungsausgaben* sind *haushaltstechnische Verrechnungen* von 6,0 Mio. Euro sowie die Zuführungen an Rücklagen aus der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz von 24,8 Mio. Euro ausgewiesen (vgl. Tn. A.VI.4).

VI.11. Verteilung der Ausgaben

Die prozentuale Verteilung nach Ausgabearten im Haushaltsjahr 2010 weist das Schaubild 12 aus:

Schaubild 12

Verteilung der Ausgaben nach Ausgabearten 2010



VII. Kommunaler 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 war zudem verpflichtet, die Ergebnisse der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung

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

Für das Jahr 2010 berechnete die Landesregierung die Finanzausgleichsmasse ausgehend von dem von den Kommunen nachgewiesenen Bedarf für ihre eigenen Pflichtaufgaben mit 2.221 Mio. Euro.

Aus Kapitel 17 20 leistete der Freistaat 2.204,9 Mio. Euro.

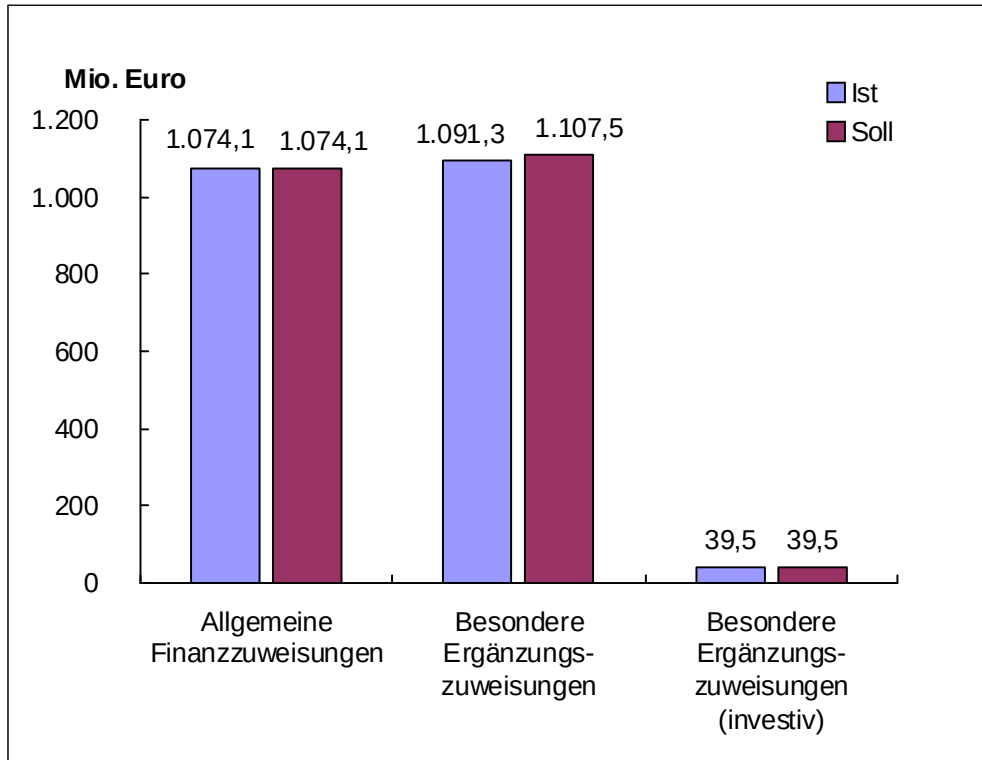
Gemäß § 4 ThürFAG wird die Finanzausgleichsmasse für allgemeine Finanzausgleichszuweisungen und besondere Ergänzungszuweisungen verwendet.

Die Gemeinden und Landkreise erhalten die allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen in Form von Schlüsselzuweisungen, die deren Steuer- und Umlagekraft 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 geplanten und tatsächlichen Ausgaben nach den einzelnen Zuweisungsbereichen sind dem nachstehenden Schaubild 13 zu entnehmen:

Schaubild 13

Kommunaler Finanzausgleich nach Zuweisungsbereichen 2010



VIII. Gemeinschaftsaufgaben und Zusammenwirken bei Bildungsplanung und Forschung

Der Bund beteiligt sich finanziell an der Erfüllung von Landesaufgaben auf folgenden Gebieten mit mindestens 50 Prozent der Ausgaben (sog. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG):

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

Den Ländern stehen nach Artikel 143 c Abs. 1 Satz 1 sowie 91 b Abs. 1 und 3 GG ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu. Thüringen erhält danach bis 2013 jährliche Bundeszuweisungen von 29,3 Mio. Euro für den Neubau und Ausbau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken. 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).

Bund und Länder überprüfen bis Ende 2013, in welcher Höhe die den Ländern nach Art. 103 Absatz 1 GG zugewiesenen Finanzierungsmittel zur Aufgabenerfüllung noch angemessen und erforderlich sind.

In der nachfolgenden Übersicht 13 sind die Einnahmen und Ausgaben in den jeweiligen GA seit 2008 dargestellt (Soll/Ist-Vergleich):

Übersicht 13**Soll/Ist-Vergleich der Mittel für Gemeinschaftsaufgaben
2008 bis 2010**

Förderbereiche Gemeinschaftsaufgabe	Haushaltsjahr					
	2008 Mio. Euro		2009 Mio. Euro		2010 Mio. Euro	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“						
· Einnahmen	78,5	87,2	80,5	90,4	86,4	66,7
· Ausgaben	156,9	174,4	161,0	180,7	172,7	133,4
GA „Agrarstruktur und Küstenschutz“						
· Einnahmen	33,8	31,6	34,7	31,5	37,1	34,5
· Ausgaben	56,0	52,2	57,9	50,2	61,9	57,7
GA „Hochschulbau“						
· Einnahmen	34,8	42,1	29,3	33,6	29,3	30,8
· Ausgaben	76,6	87,1	57,3	68,5	69,3	60,3

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

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 (FIAP)“ 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.

2010 erhielt Thüringen keine Mittel aus den Strukturfonds der Förderperiode 2000 – 2006 und leistete auch keine Ausgaben.

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 bis 2006. In dieser erhielt Thüringen 3 Mrd. Euro. Davon entfielen auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 1,56 Mrd. Euro, auf den Europäischen Sozialfonds (ESF) 883 Mio. Euro und auf den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL/A) 562 Mio. Euro.

Die Schlusszahlungen der EU waren im Landeshaushalt 2011 wie folgt eingeplant:

- 9,2 Mio. Euro (ESF)
- 71,7 Mio. Euro (EFRE) sowie
- 23,3 Mio. Euro (EAGFL/A).

Die Schlusszahlung des EAGFL/A ist vollständig und die des EFRE mit 34,3 Mio. Euro teilweise geleistet worden. Die Schlusszahlung des ESF stand Ende Mai 2012 noch aus.

IX.2. Förderperiode 2007 bis 2013

In dieser Förderperiode sind Gemeinschaftsmittel von 2,8 Mrd. Euro und damit 200 Mio. Euro 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)“³ eingerichtet worden. Der Fonds „EAGFL“ entfällt.

³ 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. Euro (70 Prozent) vor, für ESF-Maßnahmen 629 Mio. Euro (30 Prozent). Die Aufteilung der Mittel auf Maßnahmen des EFRE und des ESF obliegt den Ländern und wird von der EU-Kommission genehmigt.

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)“ umgesetzt. Die EU-Kommission genehmigte das Programm am 26. November 2007. Dieser Initiative stehen 693 Mio. Euro ELER-Mittel zur Verfügung, die auf die Jahre 2007 bis 2013 mit jährlich etwa 100 Mio. Euro verteilt werden. Hinzu kommen insgesamt 202 Mio. Euro Kofinanzierungsmittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

In der nachfolgenden Übersicht 14 sind die Einnahmen und Ausgaben dargestellt, die gemäß Haushaltsrechnung 2010 der Förderperiode 2007 bis 2013 zuzurechnen sind:

Übersicht 14**Einnahmen und Ausgaben der Strukturfonds 2010**

Strukturfonds	Haushaltsjahr 2010	
	Einnahmen Mio. Euro	Ausgaben Mio. Euro
EFRE	218,5	198,7
ESF	97,9	94,0
ELER	89,6	96,2
Insgesamt	406,0	388,8

Inzwischen liegt die Halbzeitbewertung zum Operationellen Programm des Freistaats Thüringen für den Europäischen Fonds für die Regionale Entwicklung (EFRE)⁴ und den Europäischen Sozialfonds (ESF)⁵ sowie zur Förderinitiative Ländliche Entwicklung in Thüringen (FILET)⁶ 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.

Am 6. Oktober 2011 wurden die Gesetzesvorschläge für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014 bis 2020 von der Europäischen Kommission ange-

⁴ Bericht vom April 2011 unter: http://www.thueringen.de/imperia/md/content/efre/op-efre-th__ringen_endbericht-final_2011-04-11.pdf

⁵ Bericht vom Januar 2011 unter:
http://www.thueringen.de/imperia/md/content/esf/aktuelles/endbericht_esf_thueringen.pdf

⁶ Bericht vom Dezember 2010 unter:
http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmlnu/themen/landwirtschaft/filet/filet_hzb_endfassung.pdf

nommen. Die neuen Vorschläge sollen die strategische Seite der Kohäsionspolitik stärken und sicherstellen, dass EU-Investitionen Europas langfristige Wachstums- und Beschäftigungsziele („Europa 2020“) fördern. Sie werden bis 2013 vom Rat und vom Europäischen Parlament erörtert. Die neuen Verordnungen sollen 2014 in Kraft treten.

Um die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung auf den nächsten Programmzeitraum zu unterstützen, stellte die Kommission am 12. März 2012 den „Gemeinsamen Strategischen Rahmen“ (GSR) vor. Er soll dabei helfen, in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen die strategische Richtung für den nächsten Finanzierungszeitraum von 2014 bis 2020 festzulegen.

Der GSR soll die derzeit getrennten Pakete von strategischen Leitlinien für die Kohäsionspolitik, die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes sowie die Meeres- und Fischereipolitik ersetzen und eine einheitliche Grundausrichtung für alle fünf zukünftigen Fonds (EFRE, ESF, Kohäsionsfonds, ELER und EMFF) anbieten.

Die nationalen und regionalen Behörden müssen künftig vorab festlegen, welche Investitionsschwerpunkte sie mit den EU-Förderprogrammen umsetzen wollen. Diese Vorgaben müssen mit der EU-Kommission abgestimmt und in den sogenannten „Partnerschaftsvereinbarungen“ festgeschrieben werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die Regionen das Geld gezielt einsetzen, um den von der EU festgelegten Europa 2020-Zielen näher zu kommen.⁷

⁷ Vgl: <http://www.euractiv.de/regionalpolitik/artikel/gemeinsamer-strategischer-rahmen-fuer-eu-foerdertpfe-006099>.

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 2010 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. Vermögen des Landes

Der Nachweis des Vermögens gliedert sich in:

- Grundvermögen,
- Beteiligungen und
- Darlehensforderungen.

Das Grundvermögen hat sich 2010 um 2,4 Mio. m² auf 2.271,6 Mio. m² erhöht. Die Erhöhung beruht im Wesentlichen auf Zugängen bei der Landesfinanzdirektion durch Erbschaften von 1,8 Mio. m². Die größten Abgänge verzeichnete das Sondervermögen WGT mit 1,1 Mio. m².

Hinsichtlich der Beteiligungen des Freistaats an Unternehmen weist die entsprechende Übersicht einen Anteil am Grund-/ Stammkapital von 207,9 Mio. Euro (2009: 231,0 Mio. Euro) aus. Ursächlich für die Reduzierung war der Verzicht auf den Ausweis des Anteils der Beteiligung am Universitätsklinikum Jena.

Der Beteiligungsanteil des Landes an Unternehmen des privaten Rechts betrug 49,8 Mio. Euro und blieb damit gegenüber dem Vorjahr nahezu konstant.

Im Haushaltsjahr 2010 erzielte der Freistaat insgesamt Einnahmen aus den bestehenden Beteiligungen von 5,4 Mio. Euro (Vorjahr: 5,8 Mio. Euro). Der

überwiegende Teil der Einnahmen stammt aus einer Gewinnausschüttung der Thüringer Aufbaubank (TAB) von 4,5 Mio. Euro.

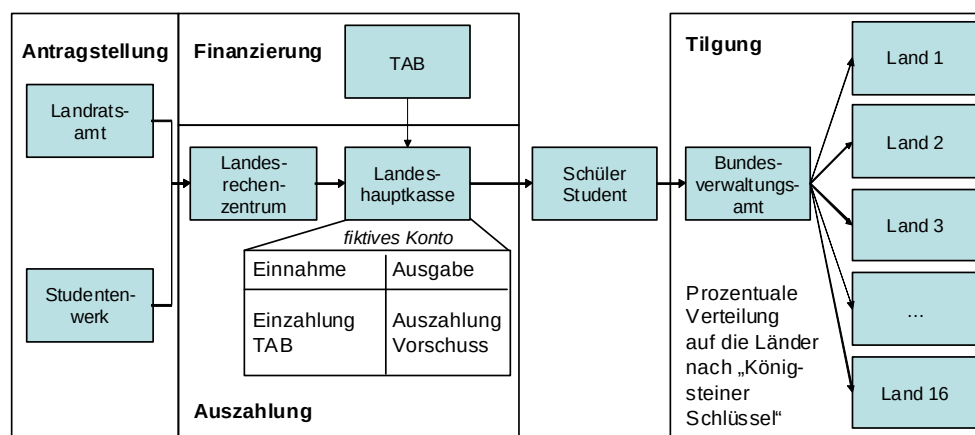
Die Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2010 sind mit 410,8 Mio. Euro ausgewiesen (Vorjahr: 499,3 Mio. Euro).

In der Haushaltsrechnung 2010 wird auf eine Darstellung des Bestands der BAföG-Forderungen von etwa 79 Mio. Euro (Stand 31. Dezember 2009) verzichtet. Hintergrund ist eine Prüfung des Thüringer Rechnungshofs zur Aufstellung der Übersicht „Darlehensforderungen“. Der Rechnungshof stellte fest, dass es sich bei den bisherigen Bestandsdarstellungen nicht um die Forderungen gegenüber Studierenden bzw. Schülern handelte, sondern vielmehr um Verbindlichkeiten des Freistaats gegenüber der TAB.

Folgendes Schaubild 14 verdeutlicht den Verfahrensablauf:

Schaubild 14

Verfahrensablauf BAföG Thüringen



Die Finanzierung der durch die Landeshauptkasse ausgezahlten BAföG-Darlehen hat seit 2001 die TAB übernommen. Sobald die Landeshauptkasse die monatlichen Zahlungen durchführt, stellt die TAB der Kasse die benötigten Mittel zur Verfügung. Seit 2007 zahlt der Freistaat jährlich einen bestimmten Tilgungsbetrag an die TAB zurück. 2010 waren bei einer am Jahresanfang bestehenden Verpflichtung von 78,6 Mio. Euro 12,4 Mio. Euro neue Zahlungsverpflichtungen hinzugekommen. Getilgt

wurden bei der TAB aber nur 9,9 Mio. Euro, so dass der Bestand der Schulden auf 81,1 Mio. Euro angewachsen ist.

Die Tilgung der an Schüler und Studenten ausgezahlten Darlehen erfolgt hingegen zentral über das Bundesverwaltungsamt. Die dort insgesamt eingehenden Tilgungsbeträge werden nach dem „Königsteiner Schlüssel“ auf die einzelnen Länder verteilt. Eine Zuordnung zum ursprünglichen Einzelfall ist nicht vorgesehen.

Daher vereinbarte der Rechnungshof mit dem Finanzministerium, dass auf eine Bestandsdarstellung der Darlehensforderungen verzichtet wird. Stattdessen werden nur noch die tatsächlich ausgezahlten Darlehensbeträge bzw. die vom Bund zurückgeflossenen Tilgungsbeträge ausgewiesen. Die bisher ausgewiesenen Bestände stellen aber - wie beschrieben - eine Verschuldung des Landes dar. Deshalb wird dieser Betrag in der Übersicht 4.4. „Schulden des Landes“ aufgenommen. Das vereinbarte Verfahren wurde bereits mit der vorliegenden Haushaltsrechnung 2010 umgesetzt.

Darüber hinaus ist die Übersicht um den Forderungsbestand der Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW) und der TAB erweitert worden. Danach bestehen weitere Forderungen von 496 Mio. Euro, wobei durch die GFAW Forderungen von 484 Mio. Euro und die TAB von 12 Mio. Euro verwaltet werden.

X.2. Schulden des Landes

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

Übersicht 15**Gesamtverschuldung 2009 und 2010**

Art der Schulden	Schuldenstand am	
	31.12.2009 Mio. Euro	31.12.2010 Mio. Euro
Staatsschulden	15.707,1	16.076,6
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	561,8	490,4
Schulden der Sondervermögen	382,5	415,3
Schulden im Zusammenhang mit BAföG	78,6	81,1
Gesamtverschuldung	16.730,0	17.063,4
Eventualverbindlichkeiten	2.029,7	2.014,6

Die Gesamtverschuldung ist gegenüber dem Vorjahr mit 333,4 Mio. Euro deutlich gestiegen. Ursächlich hierfür sind die neuen Schulden von 369,5 Mio. Euro sowie die Erhöhung der Schulden der Sondervermögen um 32,8 Mio. Euro und die bereits dargestellten BAföG-Schulden gegenüber der TAB von 2,5 Mio. Euro. Dagegen haben sich die Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen um 71 Mio. Euro vermindert.

Die bestehende Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme von 821 Mio. Euro wurde nicht ausgeschöpft. Wie bereits unter Tn. VI.4 ausgeführt, begünstigten Rücklagen, der *Überschuss* 2008 und die lang andauernde vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung die Unterschreitung.

Die Erhöhung der Schulden der Sondervermögen ist auf höhere Schulden des Sondervermögens „Ökologische Altlasten“ von 11 Mio. Euro und des Teilvermögens „Beitragserstattung Wasserver- und Abwasserentsorgung“

von 32 Mio. Euro zurückzuführen. Dagegen wurde die Verschuldung des Teilvermögens „Fernwasser“ um 10 Mio. Euro abgebaut.

Neue Eventualverbindlichkeiten (Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen) durften nach § 14 ThürHhG 2010 bis zu einer Höhe von insgesamt 868 Mio. Euro übernommen werden. Die Ministerien beanspruchten davon 146,9 Mio. Euro (Vorjahr: 189,1 Mio. Euro), die Präsidentin des Thüringer Landtags 0,6 Mio. Euro (Vorjahr: 0,9 Mio. Euro).

Aufgrund ausgelaufener Verpflichtungen von 162,6 Mio. Euro sind die bestehenden Gesamtverpflichtungen gegenüber dem Vorjahr (2.029,7 Mio. Euro) um 15,1 Mio. Euro zurückgegangen.

Der Freistaat zahlte 2010 Zinsen (ohne Zinsen für Kassenkredite) von 643,8 Mio. Euro. Die Zinsausgaben sind aufgrund der neuen Schulden um 11,7 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr gestiegen (vgl. A VI.7.).

Den geplanten Zinszahlungen für Kassenkredite von 10,4 Mio. Euro standen nach den vorliegenden Zahlen für das Haushaltsjahr 2010 tatsächlich nur 0,2 Mio. Euro gegenüber. Im Vergleich zum Vorjahr haben sich diese Zahlungen um 0,4 Mio. Euro verringert.

Der Zinsertrag aus der Anlage kurzfristig nicht benötigter Gelder belief sich auf 4,0 Mio. Euro (Vorjahr: 4,7 Mio. Euro).

Die Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen durch Thüringen und die anderen neuen Länder haben sich wie in der folgenden Übersicht 16 dargestellt entwickelt:

Übersicht 16

**Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen
der neuen Länder 2009 und 2010**

Land	Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsübernahmen	
	2009 Mio. Euro	2010 Mio. Euro
Brandenburg	1.616	1.541
Mecklenburg-Vorpommern	1.540	1.489
Sachsen	5.209	4.472
Sachsen-Anhalt	2.074	2.159
Thüringen	2.030	2.044

Quelle: Statistisches Bundesamt (Stichtag 31. Dezember des Jahres)

Thüringen musste 2010 aus der Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (Ausfallzahlungen) insgesamt 19,1 Mio. Euro leisten; veranschlagt waren 35,4 Mio. Euro. Die Ausgaben waren um 5,8 Mio. Euro höher als im Vorjahr.

Übersicht 17 stellt die Ausfallzahlungen seit 2006 für Thüringen und die übrigen neuen Länder dar:

Übersicht 17

**Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien und
Gewährleistungen der neuen Länder seit 2006**

Land Jahr	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Abw. Vorjahr in %
Brandenburg			
2006	20,0	23,9	120
2007	20,0	28,5	143
2008	20,0	20,0	100
2009	20,0	10,5	53
2010	20,0	20,2	101
Mecklenburg- Vorpommern			
2006	29,0	10,7	37
2007	29,0	9,5	33
2008	15,0	19,2	128
2009	10,0	6,3	63
2010	27,2	5,2	19
Sachsen-Anhalt			
2006	9,0	8,1	90
2007	20,8	14,3	69
2008	15,0	3,9	26
2009	15,0	9,4	63
2010	20,0	20,0	100
Sachsen			
2006	50,0	68,9	138
2007	60,0	53,0	88
2008	60,0	73,1	122
2009	80,0	60,0	75
2010	80,0	82,1	103
Thüringen			
2006	74,0	64,7	87
2007	73,0	34,3	47
2008	51,1	11,7	23
2009	67,1	13,3	20
2010	35,4	19,1	54

Quelle: Haushaltsrechnungen der Länder

XI. Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2010 waren Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 3.950,8 Mio. Euro (Vorjahr: 1.064,4 Mio. Euro) veranschlagt.

Der Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen um 2.886,4 Mio. Euro resultiert im Wesentlichen aus den 2010 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen von 2.399,5 Mio. Euro bei Kapitel 10 02 (Titel 682 75). Die Verpflichtungsermächtigung dient zur Finanzierung des Verkehrsangebotes im Schienenpersonennahverkehr und damit zusammenhängenden Ersatzleistungen. Der Freistaat Thüringen schließt hierzu mit den einzelnen Verkehrsgesellschaften langjährige Verträge ab.

In Übersicht 3.7 der Haushaltsrechnung 2010 sind gegebene Zusagen in folgendem Umfang ausgewiesen:

• für das Haushaltsjahr 2011:	560,1 Mio. Euro
• für das Haushaltsjahr 2012:	362,0 Mio. Euro
• für das Haushaltsjahr 2013:	247,7 Mio. Euro
• <u>für spätere Haushaltsjahre:</u>	<u>808,8 Mio. Euro</u>
Summe:	1.978,6 Mio. Euro

Die o. a. Übersicht weist hingegen eine Summe an insgesamt gegebenen Zusagen von 1.973,0 Mio. Euro aus. Die Differenz von 5,5 Mio. Euro resultiert aus einer gegebenen Zusage bei Kapitel 18 03 (Titel 712 02), die noch zu berücksichtigen ist. Deren Inanspruchnahme erfolgte ordnungsgemäß während der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Im Jahr 2011 hat der Rechnungshof eine Stichprobenprüfung zur Bewirtschaftung der Verpflichtungsermächtigungen sowie zur Aufstellung der Übersicht 3.7 der Haushaltsrechnung durchgeführt. Er hat dabei einige Mängel festgestellt. Insbesondere hat er auf unvollständige bzw. fehlerhafte Darstellungen in der Übersicht der Haushaltsrechnung hingewiesen. Diese

Fehler waren auf eine mangelhafte Sorgfalt beim Führen der Unterlagen zurückzuführen. Daher hat der Rechnungshof ein sorgfältigeres Führen der Unterlagen in den Häusern angemahnt. Einen entsprechenden Hinweis hat das TFM in seinem Schreiben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 2012 vom 28. Dezember 2011 aufgenommen.

XII. Abschließende Feststellungen zum Haushaltsjahr 2010

Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Haushaltsvolumen um 228,6 Mio. Euro auf 9.321,6 Mio. Euro. Betrug der Finanzierungssaldo 2009 noch - 214,4 Mio. Euro, verschlechterte sich dieser 2010 auf - 591,2 Mio. Euro. Ursächlich hierfür waren um 141,0 Mio. Euro niedrigere Einnahmen und um 235,8 Mio. Euro höhere Ausgaben.

Zum Ausgleich des Haushalts war eine Nettokreditneuaufnahme von 369,4 Mio. Euro, Entnahmen aus Rücklagen von 99,7 Mio. Euro sowie die Verwendung des *Überschusses* 2008 von 122,1 Mio. Euro notwendig.

Nach den stichprobenweisen Prüfungen des Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen stimmen die in der Haushaltsrechnung 2010 und die in den entsprechenden Kassenrechnungen nachgewiesenen Beträge überein (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 ThürLHO).

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 Betätigung des Landes bei Unternehmen ergaben sich keine wesentlichen Beanstandungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 3 ThürLHO).

XIII. Schlussbetrachtung

Der Prozess der wirtschaftlichen Erholung hat sich auch im Jahr 2011 fortgesetzt. Thüringens Wirtschaft ist nach Angaben des Landesamts für Statistik im Jahr 2011 kräftig gewachsen. Das Bruttoinlandsprodukt stieg in Thüringen preisbereinigt um 3,4 Prozent. Die Steigerung fiel deutlich stärker aus als im Gebiet der übrigen neuen Länder (2,8 Prozent) sowie im gesamten Bundesgebiet (3,0 Prozent). Die insgesamt gute Konjunktur führte 2011 nach Angaben des Finanzministeriums zu Steuermehreinnahmen von rund 300 Mio. Euro.

Der positive Einnahmentrend setzte sich auch in den ersten Monaten 2012 fort. Nach der Mai-Steuerschätzung geht das Finanzministerium im Vergleich zum Haushaltsplan von Mehreinnahmen von 100 Mio. Euro aus. Für 2013 liegt das Ergebnis der Steuerschätzung um 136 Mio. Euro über der Novemberschätzung, für 2014 rechnet der Freistaat mit 184 Mio. Euro mehr.

Bei den aktuellen Rahmenbedingungen und den günstigen Prognosen für die Einnahmeseite ist die Ausgabeseite besonders in den Blick zu nehmen. Die Konsolidierung der Finanzen muss mit Nachdruck betrieben werden. Wenn nicht jetzt, wann dann? 2020 ist, wie der Finanzminister anlässlich der Bekanntgabe der regionalisierten Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2012 vom 15. Mai 2012 ausführte, inzwischen nur noch eine mittelfristige Perspektive. Dies kann nicht oft genug wiederholt werden. Allen Ansinnen, erwartete Steuermehreinnahmen für neue oder zusätzliche Ausgaben zu verwenden, müssen Landtag und Landesregierung entschieden begegnen. Solche Bestrebungen kann der Rechnungshof nur als unverantwortlich bezeichnen. Tatsächliche Steuermehreinnahmen sind zur Schuldentilgung einzusetzen. In diesem Zusammenhang erinnert der Rechnungshof an die aus § 18 Abs. 3 ThürLHO folgende Verpflichtung, die 2011 aufgenommenen Kredite ab 2012 zu tilgen.

Unstreitig ist der notwendige Personalabbau. Seit Jahren verdeutlicht der Rechnungshof in seinen Jahresberichten die bundesweit höchste Personalquote Thüringens. Der Stellenabbau ist „alternativlos“. Deshalb ist der Beschluss des Landtags vom 15. Dezember 2011 „Haushaltskonsolidierung fortsetzen“ konsequent. Darin wird die Landesregierung aufgefordert, die Anzahl der Landesbediensteten an die demographische Entwicklung anzupassen sowie das Verhältnis von Beschäftigten im öffentlichen Dienst und Bevölkerung an das anderer Flächenländer anzugleichen.

Allerdings darf der Personalabbau nicht zu einer Überbelastung des verbleibenden Personals führen. Um dies zu vermeiden, muss die Landesregierung Aufgaben identifizieren, die der Staat nicht notwendigerweise bzw. nicht in der bisherigen Art und Weise erfüllen muss. Eine vorbehaltlose Aufgabenkritik sowie eine umfassende Verwaltungsreform sind unumgänglich. Diese Aufgabe ist Führungsaufgabe.

Ein Beispiel für eine zu verändernde Aufgabenerledigung ist das Verfahren der Bewilligung und Kontrolle von Zuwendungen. Bisher haben komplizierte Vorgaben eine aufwändige Berechnung der Förderung und eine detaillierte und damit umfangreiche Kontrolle zur Folge. Vielfach hat der Rechnungshof immense Rückstände bei der Prüfung der so genannten Verwendungsnachweise beklagt. Und das, obwohl sich der Freistaat privater Gesellschaften wie der GFAW bedient, die mehrere hundert Mitarbeiter für die Kontrolle der Verwendung der Fördermittel einsetzen. Fälle, bei denen diese Prüfungen eine Woche in Anspruch nehmen, sind keine Ausnahme. So ist der bereits angeführte Beschluss des Landtags erfreulich, der ein effizienteres Zuwendungsverfahren fordert. Pauschalen, Richtwerte und Festbeträge erleichtern nicht nur die Bewilligung, sondern auch die abschließende Kontrolle.

Erste Schritte zu einer veränderten Arbeitsweise ist der Rechnungshof mit TMWAT und TMSFG bereits gegangen. In einigen Förderrichtlinien wurde die Förderung auf Festbetragsfinanzierung bzw. Anteilsfinanzierung mit Pauschalen umgestellt. Solche Veränderungen fordern das Personal besonders. Der Gesundheit der Mitarbeiter ist daher vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken. Eine Krankheitsquote im öffentlichen Dienst von etwa 5,9 Prozent⁸ kann sich der Freistaat bei einem weiteren Personalabbau nicht leisten. Der Rechnungshof erinnert daher an das seit 2004 gesetzlich etablierte „Betriebliche Gesundheitsmanagement“. Jedem mit Personalverantwortung betrauten Vorgesetzten muss die Gesundheit seiner Mitarbeiter besonders am Herzen liegen.

Das Ziel „Thüringen 2020“ kann nur durch veränderte fachliche Abläufe und daraus resultierende Strukturen mit motiviertem Personal gelingen. Daran sollten Landesregierung und Landtag gemeinsam arbeiten. Hierbei will der Rechnungshof gern unterstützen.

⁸ Krankenstand 2010, Quelle: AOK-Gesundheitsbericht 2011

B. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bemerkungen zu mehreren Einzelplänen

I. IT-Beschaffung in der Thüringer Landesverwaltung (Einzelpläne 01 – 10)

Die derzeitige dezentrale Organisation der IT-Beschaffung ist unwirtschaftlich. Eine Reorganisation ist dringend erforderlich.

- I.1 Ein wirtschaftliches Arbeiten der Landesverwaltung ist ohne den Einsatz von Informationstechnik (IT) nicht mehr denkbar. Thüringen hat 2010 rund 66 Mio. Euro für die Beschaffung und Unterhaltung der IT ausgegeben. Der Rechnungshof hat 2010 bis 2011 untersucht, inwieweit die derzeitige Organisation der IT-Beschaffung zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

Er hat festgestellt, dass diese überwiegend dezentral organisiert ist. So gibt es über 50 Stellen, die mit dem Thema „Beschaffung“ befasst sind. Bei diesen Stellen waren zum Zeitpunkt der Erhebungen 177 Bedienstete tätig. Die meisten Bediensteten erledigten neben der IT-Beschaffung aber auch andere Tätigkeiten. Zentrale Beschaffungsstellen stellte der Rechnungshof im Wesentlichen nur im Polizei-, im Justiz- und im Steuerbereich fest.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die derzeitigen Organisationsstrukturen die vorgefundenen hohen Preisspannen trotz vergleichbarer oder sogar identischer Lieferbedingungen begünstigen. Außerdem hat die dezentrale Beschaffung zu einer heterogenen IT-Landschaft geführt. Auf die negativen

Auswirkungen über den gesamten Lebenszyklus der IT-Systeme hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2011 hingewiesen⁹.

Der Rechnungshof hat ein zentralisiertes Beschaffungswesen für standardisierte Produkte gefordert. Dieses ist zur Kostensenkung unerlässlich. Ein einheitlicher Warenkorb für IT-Standardprodukte ist Voraussetzung für die Homogenisierung der IT-Landschaft. Der IT-Warenkorb enthält ein standardisiertes Angebot von IT-Produkten, das regelmäßig aktualisiert wird. Der Einkäufer wählt daraus – meist rechnergestützt – Produkte aus. Hierfür bedarf es jedoch einer vom Land vorgegebenen IuK-Strategie sowie verbindlicher Standards bezüglich des IuK-Einsatzes.

Der Rechnungshof hat weiterhin kritisiert, dass in nur 16 IT-Vergabestellen Softwareprogramme oder Internetangebote zur Unterstützung der Beschaffungsvorgänge genutzt werden. Ferner werden nur in der Hälfte der Beschaffungsstellen rechnerbasierte Lösungen zur Verwaltung der Vertragsdaten eingesetzt. Der Einsatz von entsprechenden Softwareprogrammen trägt zu Kostensenkungen im Einkauf bei. Der Rechnungshof hat daher den verstärkten Einsatz dieser Programme empfohlen.

Abschließend hat der Rechnungshof festgestellt und beanstandet, dass die Freihändige Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb – sowohl mengen- als auch volumenmäßig – die dominierende Vergabeart darstellt. Nur etwa 4 Prozent der IT-Beschaffungen erfolgen aus bestehenden Rahmenverträgen. Besonders zweiseitig bindende Rahmenverträge ermöglichen aber, Ausschreibungen von Standardprodukten und -leistungen kosten- und zeitsparend abzuwickeln. Sie bieten außerdem Effizienzvorteile durch gebündelte Beschaffungen. Der Rechnungshof hat daher gefordert, bestehende Verträge stärker zu nutzen sowie weitere Rahmenverträge für Standardprodukte abzuschließen. Diese Rahmenverträge müssen auf geeignete

⁹ Jahresbericht 2011 des Thüringer Rechnungshofs Tn. B.I., Seite 98 ff.

Weise kommuniziert werden, um eine Nutzung durch alle Behörden zu ermöglichen.

- I.2 Die obersten Landesbehörden haben in ihren Stellungnahmen die Sichtweise des Rechnungshofs zur Organisation der IT-Beschaffung prinzipiell geteilt. Jedoch unterscheiden sich die Meinungen zum anzustrebenden Grad der Zentralisierung.

Einig sind sich die Behörden, dass eine Bündelung der Beschaffung nur für IT-Standardprodukte effizient möglich sei. Entwicklung und Beschaffung von Fachanwendungen und Spezialprodukten müsse in Zuständigkeit der Fachressorts bleiben. Als vorteilhaft wird die Einführung eines IT-Warenkorbs mit verschiedenen Produktklassen gesehen.

Bestehende Rahmenverträge stärker zu nutzen und weitere Verträge abzuschließen, befürwortet die Landesregierung ebenso wie das Führen eines zentralen Rahmenvertrags-Verzeichnisses.

Bezüglich des hohen Anteils Freihändiger Vergaben haben einzelne Ministerien auf die konjunkturfördernden Maßnahmen der Landesregierung in 2009/2010 hingewiesen. Danach seien Freihändige Vergaben bis zu einer Grenze von 100.000 Euro gestattet gewesen. In einigen Bereichen resultiere der hohe Anteil aber auch aus dem Bedarf an Fachverfahren. Diese hätten spezifische Fachkenntnisse vorausgesetzt, seien Folgeaufträge gewesen oder seien zur Aufrechterhaltung der Nutzbarkeit mit hoher Dringlichkeit zu erbringen gewesen. In kleineren Behörden werde zudem häufig der Höchstwert für die Zulässigkeit Freihändiger Vergaben nicht überschritten. Die unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen der Vergabearten wären aber bekannt und würden durchgängig beachtet.

Das Thüringer Finanzministerium hat auf eine Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags verzichtet.

I.3 Der Rechnungshof begrüßt die Akzeptanz seiner Feststellungen und Empfehlungen. Er weist nochmals darauf hin, dass eine stärkere Konzentration qualifizierter Mitarbeiter in einer zentralisierten IT-Beschaffungsstelle erforderlich ist. Damit ist eine stärkere Professionalisierung der Beschaffung und Einhaltung der Vergabevorschriften verbunden.

Eine ausreichende Kenntnis und Beachtung der rechtlichen Vorgaben für die verschiedenen Vergabearten kann der Rechnungshof bislang aber nicht erkennen. Seine bisherigen Prüfungserfahrungen zu diesem Thema zeigen, dass bei einem signifikanten Teil der geprüften Beschaffungsvorgänge gegen geltendes Vergaberecht verstoßen wurde.

Den Aufbau der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe „IT-Standardisierung“ unter Leitung des Thüringer Finanzministeriums begrüßt der Rechnungshof. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, für die Thüringer Landesverwaltung sowohl technische als auch organisatorische Standards festzulegen. Auf Grundlage nationaler Vorgaben soll ein Konzept „Thüringer IT-Standards“ erstellt werden.

Die Haushaltsstrukturkommission der Landesregierung hat eine Untersuchung zur „Zentralen Beschaffung der IT-Ausstattung“ beauftragt. Ein Grobkonzept zum Aufbau einer zentralen IT-Vergabestelle für die Thüringer Landesverwaltung wurde im Frühjahr 2012 Fachgremien vorgestellt. Aus Sicht mehrerer Ressorts und des Rechnungshofs ist es jedoch erforderlich, dass die zentrale Stelle nicht nur die Vergabe, sondern auch Beschaffungsaufgaben übernehmen sollte. Im Sinne der ab 2013 geplanten arbeitsfähigen Strukturen ist eine zügige Realisierung der im Konzept genannten Schritte erforderlich. Voraussetzung ist, dass die Arbeitsgruppe „IT-Standardisierung“ als Grundlage für einen IT-Warenkorb zeitnah Vorschläge zur Standardisierung und Klassifizierung der Hard- und Software erarbeitet und diese umgehend bestätigt werden.

II. Zu hoher Lohn durch falsche Anwendung des Tarifrechts (Einzelpläne 03 – 10)

Der Freistaat hat verschiedentlich Arbeitnehmern mehr bezahlt als ihnen zugestanden hätte. In der geprüften Stichprobe von 300 Personalvorgängen belief sich der Schaden für den Freistaat auf mindestens 100.000 Euro.

II.1 Arbeitnehmer des Freistaats erhalten ihre monatliche Vergütung nach so genannten Entgeltgruppen (E 1 bis E 15). Innerhalb dieser Entgeltgruppen gibt es mehrere „Stufen“. Die Zuordnung zu den Stufen richtet sich nach der beruflichen Erfahrung¹⁰. Die Entgeltgruppen E 2 bis E 8 umfassen je 6, die Entgeltgruppen E 9 bis E 13 umfassen je 5 Stufen. Bei der Einstellung werden die Arbeitnehmer grundsätzlich der Stufe 1 zugeordnet. Nach bestimmten Zeiten einer ununterbrochenen Tätigkeit steigen sie in die jeweils höhere Stufe auf. Kann der Arbeitnehmer einschlägige Berufserfahrung nachweisen, hat er einen tariflichen Anspruch, bereits bei der Einstellung einer höheren Stufe zugeordnet zu werden.

Der Arbeitgeber kann außerdem Zeiten einer vorherigen beruflichen Tätigkeit bei der Stufenzuordnung berücksichtigen, wenn sie für die vorgesehene Tätigkeit „förderlich“ sind. Eine höhere Stufenzuordnung durch Berücksichtigung der förderlichen Zeiten ist aber nur möglich, wenn sie zur Deckung des Personalbedarfs notwendig ist. Die berücksichtigten förderlichen Zeiten müssen zudem Voraussetzung für die Entscheidung zur Einstellung gewesen sein.

Weiterhin kann der Arbeitgeber gemäß § 16 Abs. 5 TV-L zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von qualifizierten Fachkräften ein um bis zu 2 Stufen höheres Entgelt als Zulage vorweg gewähren.

Auf die Anerkennung förderlicher Zeiten und die Zahlung von Zulagen besteht kein Anspruch.

¹⁰ Vgl. § 16 Abs. 2 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).

Der Rechnungshof hat 2009 und 2010 die Anwendung des § 16 Abs. 2 und Abs. 5 TV-L geprüft. Der geprüfte Zeitraum erstreckte sich von Ende 2006 bis zum 30. Juni 2009.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im geprüften Zeitraum 1.115 Arbeitnehmer mit einer höheren Stufe als der Stufe 1 eingestellt worden sind.¹¹ 104 Arbeitnehmer erhielten eine Zulage gemäß § 16 Abs. 5 TV-L. Der Rechnungshof hat insgesamt rund 300 Personalakten geprüft.

Der Rechnungshof hat sowohl Mängel bei der Aktenführung als auch bei der Anerkennung einschlägiger Berufserfahrung und förderlicher Zeiten festgestellt.

Rund 20 Prozent der geprüften Personalakten waren nicht vollständig. Häufig fehlten die vorgeschriebenen Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen. Nur mit solchen lässt sich feststellen, ob die neue Tätigkeit gleichartig bzw. gleichwertig mit der alten Tätigkeit ist und so einschlägige Berufserfahrung anerkannt werden kann. Dieser Mangel wiegt umso schwerer, als der Rechnungshof seit Jahren immer wieder auf die Bedeutung dieser Unterlagen hinweist.

Außerdem beachteten die Personal verwaltenden Stellen in einigen Fällen die Bedingungen für die Anerkennung einschlägiger Berufserfahrung nicht. Bei rund 5 Prozent war die vorangegangene Tätigkeit nicht einschlägig oder lag zu weit zurück.

Bei rund zwei Drittel der Fälle, in denen die Dienststellen förderliche Zeiten anerkannt hatten, fehlten Belege. Den Unterlagen ließ sich nicht entnehmen, ob der Personalbedarf nicht auch ohne diese Anerkennung hätte gedeckt werden können. In einigen Fällen wurden förderliche Zeiten erst nach der Einstellung – also zu einem Zeitpunkt, als der Personalbedarf bereits

¹¹ Von diesen Einstellungen entfallen 567 auf die Hochschulen. Der überwiegende Teil der dort eingestellten Arbeitnehmer erhielt befristete Verträge, die oftmals aus Drittmitteln finanziert wurden.

gedeckt war – anerkannt. Zudem war kaum dokumentiert, dass die förderlichen Zeiten Voraussetzung für die Entscheidung zur Einstellung waren.

Ähnlich stellte sich die Situation bei der Gewährung von Zulagen dar. Bei rund der Hälfte der geprüften Fälle war in den Personalakten nicht hinreichend vermerkt, dass die gewährten Zulagen zur Bindung oder Gewinnung qualifizierten Personals notwendig waren.

Bei den Hochschulen bestanden zudem Unsicherheiten über die Auslegung der für sie geltenden Sonderregelungen. Dies führte zu unterschiedlicher Anerkennung einschlägiger Berufserfahrung und förderlicher Zeiten.

Für den geprüften Zeitraum hat der Rechnungshof unter Berücksichtigung der Äußerungen der geprüften Stellen tarifwidrige Zahlungen von rund 100.000 Euro ermittelt. Die zu Unrecht gewährten Leistungen bewegten sich zwischen gut 100 Euro und 10.000 Euro im Einzelfall. Da der Rechnungshof nur eine Stichprobe geprüft hat, ist nicht auszuschließen, dass der gesamte finanzielle Schaden noch deutlich höher ist.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Mängel in der Personalaktenführung zu beseitigen. Er hat insbesondere verlangt, fehlende Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen umgehend anzufertigen.

Er hat es weiterhin für erforderlich gehalten, dass bei der Anerkennung förderlicher Zeiten die Notwendigkeit dieser Anerkennung nachvollziehbar dokumentiert wird. Gleiches gilt für die Zahlung von Zulagen. Wenn bereits vorhandenes Personal durch eine Zulage an die Dienststelle gebunden werden soll, muss die „Gefahr“ eines Arbeitgeberwechsels konkret erkennbar gewesen und ebenso nachvollziehbar belegt sein.

Dem TFM hat der Rechnungshof empfohlen, die Durchführungshinweise zu den Sonderregelungen für die Hochschulen zu überarbeiten. Dadurch soll-

ten die Hochschulen zusätzliche Rechtssicherheit bei deren Anwendung erhalten.

II.2 Die geprüften Behörden haben in ihren Stellungnahmen überwiegend zugesichert, die Mängel bei der Personalaktenführung zu beseitigen. Auch werde zukünftig darauf geachtet, die Notwendigkeit von Zahlungen zur Deckung des Personalbedarfs nachvollziehbar zu dokumentieren.

Vereinzelte haben geprüfte Stellen die Auffassung geäußert, dass für befristet eingestellte Arbeitnehmer eine Tätigkeitsdarstellung und -bewertung nicht erforderlich sei oder diese Unterlagen aufgrund starker Arbeitsbelastung der Personalverwaltung nicht rechtzeitig erstellt werden konnten.

Eine Fachhochschule hat mitgeteilt, sie erstelle diese Unterlagen bei Mitarbeitern in Drittmittelprojekten grundsätzlich nicht. Sie halte Projektanträge und -arbeitspläne für ausreichend.

Die Fälle, bei denen der Rechnungshof die Anerkennung förderlicher Zeiten oder die Zahlung von Zulagen und den fehlenden Nachweis der Notwendigkeit kritisiert hat, haben die geprüften Stellen nachträglich begründet.

Ein Ministerium hat zu einigen Fällen mitgeteilt, dass die Anerkennung förderlicher Zeiten notwendig gewesen sei, um dem Grundsatz der Bestenauslese gemäß Artikel 33 Abs. 2 Grundgesetz nachzukommen. Die jeweiligen Bewerber seien am besten geeignet gewesen. Ohne die Anerkennung förderlicher Zeiten hätten sie die jeweilige Stelle nicht angetreten.

Die bereits erwähnte Fachhochschule ist auf die kritisierten Einzelfälle nicht eingegangen. Sie hat lediglich mitgeteilt, dass die Mitarbeiter in der Regel bereits bei den Professoren beispielsweise als Diplomanden tätig und in Drittmittelprojekte eingebunden gewesen seien. Ein Wechsel dieser Mitarbeiter hätte den Erfolg der Projekte gefährdet.

Mehrere Hochschulen haben geäußert, dass die Anerkennung förderlicher Zeiten oder die Zahlung von Zulagen notwendig sei, um gegenüber ande-

ren Hochschulen und der Wirtschaft konkurrenzfähig zu bleiben. Die besten Absolventen oder Doktoranden ließen sich nur gewinnen, wenn die Hochschulen die Instrumente des § 16 Abs. 2 und Abs. 5 TV-L flexibel nutzten. Mit einem weniger qualifizierten Bewerber, der formal die Anforderungen einer Stelle erfülle, sei oftmals der Personalbedarf nicht zu decken. Die Beurteilung, ob es erforderlich sei, einen bestimmten Bewerber zu gewinnen, müsse dabei dem jeweils zuständigen Professor überlassen bleiben.

Das TFM ist der Anregung des Rechnungshofs gefolgt. Es hat die Durchführungshinweise zu den Sonderregelungen überarbeitet.

Das TMBWK hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags mitgeteilt, dass es die besagte Fachhochschule angehalten habe, die tarifrechtlich vorgeschriebenen Unterlagen zu erstellen. Außerdem habe es die Fachhochschule aufgefordert, kritisch zu prüfen, ob die Anerkennung förderlicher Zeiten und die Zahlung von Zulagen notwendig sei.

- II.3 Der Rechnungshof begrüßt, dass die geprüften Stellen fehlende Tätigkeitsdarstellungen und –bewertungen anfertigen werden. Er hält allerdings eine hohe Arbeitsbelastung der Personalverwaltungen nicht für eine akzeptable Begründung, dass diese Unterlagen über mehrere Jahre hinweg nicht angefertigt worden sind. Auch für befristet beschäftigte Arbeitnehmer sind Tätigkeitsdarstellungen und –bewertungen zu verfassen. Soweit diese Arbeitnehmer die eigentlichen Stelleninhaber vertreten, liegen bei den Personalverwaltungen die erforderlichen Daten bereits vor. Bei neuen Stellen lässt sich die vorgesehene Vergütung nur korrekt ermitteln, wenn die auszuübende Tätigkeit ordnungsgemäß bewertet wird. Da die Dienststelle konkrete Vorstellungen von der Tätigkeit hat und dies beispielsweise auch in einer Stellenausschreibung niederlegt, ist auch bei befristeter Beschäftigung nur geringer zusätzlicher Aufwand notwendig.

Die Zusagen der geprüften Stellen, ab sofort die Notwendigkeit der Anerkennung förderlicher Zeiten oder der Zahlung einer Zulage ausführlicher zu dokumentieren, entspricht dem Anliegen des Rechnungshofs.

Anhand der nachträglichen Begründungen konnte der Rechnungshof erkennen, dass die Anerkennung förderlicher Zeiten oder die Zahlung einer Zulage teilweise notwendig war. Vielfach haben aber auch die Begründungen nicht überzeugt. Insbesondere wurde nicht deutlich, warum andere Bewerber nicht geeignet waren oder dass die ausgewählten Bewerber die Stelle sonst nicht angetreten hätten.

Auch das Gebot der Bestenauslese rechtfertigt diese Zahlungen nicht. Dieses kommt nur innerhalb des tariflichen Anspruchsverfahrens zum Tragen. Forderungen, die darüber hinaus gehen, kann der Dienstherr ablehnen. Andernfalls wäre er von dem jeweils bestgeeigneten Bewerber erpressbar.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Hochschulen mit anderen Hochschulen und der Wirtschaft im Wettbewerb um besonders qualifiziertes Personal bestehen müssen. Diese Konkurrenzsituation darf jedoch nicht zu höheren als den tatsächlich notwendigen Vergütungen führen. Wenn sich der Personalbedarf im Einzelfall nur mit dem bestgeeigneten Bewerber decken lässt, ist dies nachvollziehbar und umfassend zu begründen.

Die vom TFM veranlasste Änderung der Durchführungshinweise entspricht dem Anliegen des Rechnungshofs, dass die Hochschulen bei der Anwendung des TV-L größere Rechtssicherheit erhalten.

Der Rechnungshof erwartet, dass künftig die Personal verwaltenden Stellen kritischer die Notwendigkeit der Anerkennung förderlicher Zeiten und der Zahlung von Zulagen prüfen. Er sieht darin einen wichtigen Beitrag, die Personalausgaben des Landes nicht unnötig ansteigen zu lassen.

Bemerkungen zum Einzelplan 03

III. Die Öffentlichkeitsarbeit des Thüringer Landesverwaltungsamts – Ein Beispiel für großzügigen Umgang mit Steuergeldern (Kapitel 03 04)

Das Thüringer Landesverwaltungsamt gibt im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit jährlich die Broschüre „Einblicke“ heraus. Die hierfür anfallenden Herstellungskosten können eingespart werden.

- III.1 Das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) stellt in seiner jährlich aufgelegten Broschüre „Einblicke“ seine Aufgaben, Leistungen und Projekte dar. Die Broschüre soll dazu beitragen, „die vielfältige Tätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ des TLVwA „nachvollziehbar und verständlich zu machen“¹². Es sei wichtig, „dass die Bürgerinnen und Bürger gut informiert sind“ und wissen, „wo und wer ihre Ansprechpartner in den Behörden überhaupt sind“¹³.

Der Rechnungshof hat 2011 die Ausgaben der Haushaltsjahre 2009 und 2010 für Öffentlichkeitsarbeit, Dokumentationen und Veröffentlichungen beim TLVwA geprüft. Er hat festgestellt, dass die Ausgaben für die Erstellung der Broschüre „Einblicke“ jährlich angestiegen sind. Das TLVwA hat von 2009 bis 2011 für die herausgegebenen Broschüren Haushaltsmittel von mehr als 17.000 Euro für Druck und Gestaltung an Fremdfirmen verausgabt. Hinzu kommen nicht gesondert erfasste Personalkosten des TLVwA für die Erstellung der Artikel und redaktionelle Arbeiten sowie Versandkosten.

Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass etwas mehr als die Hälfte der Exemplare an interessierte Bürger gingen. Die übrigen Exemplare verschickte das TLVwA unter anderem an Abgeordnete, Parteien und Verbände, die Presse sowie verschiedene Behörden.

¹² Vorwort des Präsidenten des TLVwA zur Broschüre „Einblicke 2007“

¹³ Vorwort des Präsidenten des TLVwA zur Broschüre „Einblicke 2010“

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die „Einblicke“ allenfalls bedingt geeignet sind, Bürger bei der Suche nach dem richtigen Ansprechpartner zu unterstützen. In jedem Fall ist die Broschüre aber überflüssig. Das TLVwA informiert auf seinem über 300 Seiten umfassenden Internet-Portal über die Aufgaben und Verwaltungstätigkeiten seiner Fachabteilungen. Darüber hinaus stehen für Auskunft suchende Bürger das „Serviceportal Thüringen“ sowie die Servicebereiche der kommunalen Einrichtungen zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass das TLVwA zukünftig auf die Erstellung der Broschüre „Einblicke“ verzichtet.

- III.2 Das TLVwA hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung erwidert, mit der Broschüre „Einblicke“ wolle es „eigeninitiativ auf Institutionen und Bürger zugehen, Interesse wecken und die Behörde in ihrer Struktur und mit ihren Aufgaben, unter anderem auch als (in vielen Bereichen zentrale) Ausbildungsbehörde und potentieller Arbeitgeber, überblicksweise darstellen“. Zudem solle das TLVwA gegenüber dem Bund und anderen Ländern vorgestellt werden. Der Erwartung des Rechnungshofs, künftig auf die Erstellung der Broschüre „Einblicke“ zu verzichten, vermöge das TLVwA nicht zu entsprechen.

Auch solle Nutzern, die nicht auf elektronische Medien zugreifen können, der Zugang zu entsprechenden Informationen ermöglicht werden. Daher behalte sich das TLVwA auch für die Folgejahre die Herausgabe einer entsprechenden Broschüre vor.

Das Thüringer Innenministerium (TIM) hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags erklärt, die Broschüre „Einblicke“ und der Internetauftritt des TLVwA bildeten die Kernbereiche der Öffentlichkeitsarbeit. Die dafür aus der Haushaltsstelle 03 04, 531 01 gezahlten Ausgaben seien insgesamt tendenziell rückläufig und hätten 2009 bis 2011 circa 33.400 Euro betragen.

Unter Einbeziehung der aus einer weiteren Haushaltsstelle getätigten Ausgaben für diverse andere Veröffentlichungen seien in den Jahren 2009 bis 2011 insgesamt circa 211.800 Euro gezahlt worden. Bezogen darauf, betrage der Anteil von zirka 17.600 Euro für die „Einblicke“ etwa 8,3 Prozent.

Das TIM halte die Forderung des Rechnungshofs, auf die Erstellung der Broschüre „Einblicke“ zu verzichten, für unverhältnismäßig. Der Rechnungshof habe die Herausgabe ähnlicher Broschüren durch andere Stellen des Freistaats nicht geprüft und auch nicht in seine Würdigung einbezogen. Letztlich bestehe im TIM „... die Überzeugung, dass die Herausgabe einer entsprechenden Broschüre in geeigneter Form - auch in den Folgejahren - der Entscheidung des TLVwA vorbehalten bleiben sollte“.

- III.3 Die Stellungnahmen des TIM und des TLVwA überzeugen nicht.
Zunächst ist festzustellen, dass das TLVwA nahezu die Hälfte der Broschüren nicht an die eigentliche Zielgruppe – interessierte Bürger – ausgeliefert und insoweit sein selbst gestecktes Ziel deutlich verfehlt hat.

Unabhängig davon ist es nicht notwendig, bei Institutionen und Bürgern für die Aufgabenerfüllung des TLVwA Interesse zu wecken und die Behörde in ihrer Struktur und mit ihren Aufgaben überblicksweise darzustellen. Daher ist auch das Argument des TLVwA unerheblich, Interessenten, die nicht auf elektronische Medien zugreifen können, den Zugang zu entsprechenden Informationen zu ermöglichen.

Die Haushaltslage gebietet einen strikten Sparkurs. Es sind alle Möglichkeiten auszuschöpfen, nicht gebundene und insbesondere überflüssige Ausgaben einzusparen. Einsparmöglichkeiten nicht aufzugreifen – wie vom TLVwA beabsichtigt – ist ein Verstoß gegen das Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung und damit eine Verschwendung von Steuergeldern.

Dies gilt unabhängig davon, dass die Ausgaben für die „Einblicke“ nur rund 8,3 Prozent der insgesamt für Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichungen des TLVwA aufgewandten Beträge ausmachen.

Die Forderung des Rechnungshofs ist auch nicht unverhältnismäßig. Der Rechnungshof zeigt lediglich beispielhaft auf, in welchen Bereichen gespart werden kann. Über den konkreten Einzelfall hinaus ist dieser Bemerkungsbeitrag als Aufforderung an alle Stellen des Freistaats zu verstehen, „liebgewonnene“ Ausgaben sorgfältig auf ihre weitere Notwendigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls zukünftig einzusparen.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, zukünftig auf die Erstellung der Broschüre „Einblicke“ zu verzichten.

IV. Kostenlose Sicherheitsberatung von Bürgern durch die Polizei (Kapitel 03 14)

Die Sicherheitsberatung von Bürgern durch die Polizei ist bislang kostenlos. Der Rechnungshof hat empfohlen, in aufwändigen Fällen für Beratungen künftig eine Gebühr zu erheben.

IV.1 Die Polizei hat unter anderem die Aufgabe der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten¹⁴. Daher wurde in jedem Polizeidirektionsbereich eine Polizeiliche Beratungsstelle eingerichtet. Hier können sich ratsuchende Bürger über Maßnahmen zum Schutz vor Straftaten beraten lassen.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat 2011 im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs die Ausgaben der Haushaltsjahre 2008 bis 2010 für Prävention, Beratung und dergleichen bei den Polizeilichen Beratungsstellen geprüft.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass landesweit in den Jahren 2009 und 2010 jeweils rund 900 polizeiliche Beratungen durchgeführt wurden. Dabei lag der Schwerpunkt auf „Vor-Ort-Beratungen“ beim Bürger. Beratungen in der Dienststelle machten jeweils nur rund ein Drittel der Gesamtzahl aus. Der durchschnittliche Zeitaufwand betrug nach Angaben der Beratungsstellen 1 bis 2,5 Stunden für eine „technische Beratung“ bzw. 0,5 bis 1,5 Stunden für eine „verhaltensorientierte Beratung“. Die polizeilichen Beratungen erfolgen bislang kostenlos.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die individuelle Beratung vor Ort oder in der Dienststelle eine besondere Leistung für den einzelnen Bürger ist. Damit sind im Grundsatz die Voraussetzungen für die Erhebung einer Gebühr erfüllt¹⁵.

¹⁴ § 2 Abs. 1 Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (Polizeiaufgabengesetz - PAG -) vom 4. Juni 1992 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. September 2010 (GVBl. S. 291).

¹⁵ § 1 Abs. 1 Thüringer Verwaltungskostengesetz (ThürVwKostG) vom 23. September 2005 (GVBl. S. 325).

Der Rechnungshof hat empfohlen, einen entsprechenden Gebührentatbestand zu schaffen und künftig für individuelle polizeiliche Beratungen Gebühren zu erheben. Als Orientierung könnte die Regelung im Land Berlin dienen. Dort erhebt die Polizei seit 2004 für „aufwändige Individualberatungen in der Beratungsstelle mit mehr als einer halben Stunde Dauer“ für jede folgende halbe Stunde eine Gebühr von 40 Euro. Die Gebühr für „Sicherheitsberatungen vor Ort“ beträgt 40 Euro für jede halbe Stunde. Ferner wird je Beratung ein Fahrtkostenzuschlag von 4 Euro erhoben¹⁶.

- IV.2 Das Thüringer Innenministerium (TIM) hat auf die Forderung des Rechnungshofs erwidert, die Beratungen stünden im überwiegend öffentlichen Interesse, auch wenn die vorbeugende Beratung individuell veranlasst wurde. Die Bekämpfung der Kriminalitätsursachen sei eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Dabei sei die Polizei auch auf die Hilfe der Bürger angewiesen und eine Beratung vor Ort sei für eine Zusammenarbeit sehr hilfreich. Gerade vor dem Hintergrund aktueller Meldungen über eine steigende Anzahl von Einbrüchen könnten Beratungen nicht mehr nur als „besondere Leistung für den einzelnen Bürger“ gewertet werden. Eine gebührenpflichtige Beratung dürfte dagegen eine eher abschreckende Wirkung erzielen, zumal der Tatbestand einer „aufwändigen Individualberatung“ noch nicht einmal näher bestimmt sei. Die Polizei nehme sicherheitstechnische Beratungen nur zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben vor. Da für öffentliche Leistungen der Polizei im Regelfall keine Verwaltungskosten erhoben würden, werde die Einführung eines Gebührentatbestandes nicht in Betracht gezogen. Die Auffassung des TIM decke sich im Übrigen mit dem Ergebnis einer 2010 von Niedersachsen initiierten Länderrumfrage. Danach erhebe nur Berlin Gebühren für sicherheitstechnische Beratungen. Berlin selbst habe einen starken Rückgang an Beratungen festgestellt.

¹⁶ Nr. 9 des Gebührenverzeichnisses zur Gebührenordnung für die Benutzung polizeilicher Einrichtungen (Polizeibenutzungsgebührenordnung - PolBenGeO) in der Fassung vom 7. Januar 1980 (GVBl. S. 379), zuletzt geändert durch Art. I 24. Änd.VO vom 28.07.2009 (GVBl. S. 397).

- IV.3 Die Stellungnahme des TIM überzeugt nicht. Zwar dient die Aufklärung der Bevölkerung über Möglichkeiten des Eigentumsschutzes der Kriminalitätsprävention und kann daher als öffentlich-rechtliche Aufgaben der Polizei qualifiziert werden. Jedoch reicht es zur Erfüllung dieser Aufgabe aus, interessierte Bürger in der polizeilichen Beratungsstelle über die grundsätzliche Notwendigkeit und über Möglichkeiten sicherheitstechnischer Vorkehrungen zu informieren. Es liegt dann an jedem einzelnen Bürger zu entscheiden, ob und inwieweit er sein Eigentum gegen Einbrüche schützen will. Die konkrete Planung sollte aber – und kann auch – von geeigneten Firmen oder Fachplanern vorgenommen werden. Deren Honorarforderung vermeidet der Ratsuchende, der für sein Haus oder seine Wohnung eine „maßgeschneiderte“ Beratung durch die Polizei erhält. Insofern tritt die Polizei auch in direkten Wettbewerb mit privaten Unternehmen.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung und hält an seiner Forderung nach einer Kostenbeteiligung der Ratsuchenden fest. Allenfalls ist es gerechtfertigt, allgemein-präventive Beratungen kostenlos durchzuführen. Nach dem so genannten Vorteilsprinzip kann dies aber nicht für „aufwändige Individualberatungen“ gelten. Deren Tatbestand ist erfüllt, wenn der für eine allgemeine Beratung erforderliche geringe Zeitbedarf überschritten wird oder der Bürger eine Beratung bei sich zu Hause wünscht.

Bemerkungen zum Einzelplan 04

V. **Aufwändig und teuer: Abordnung von Lehrern für nichtunterrichtende Tätigkeiten (Kapitel 04 01)**

Die Abordnungszeiten von Lehrern an außerschulische Einrichtungen sind zu lang. Im Einzelfall dauerten Abordnungen mehr als zehn Jahre an. Eine Rückkehr in den Schuldienst ist oft nur noch schwierig und mit hohem – auch finanziellem – Aufwand möglich.

- V.1 Eine Vielzahl von Lehrern nimmt Aufgaben an außerschulischen Einrichtungen wahr. Anstatt zu unterrichten, sind diese Lehrer im Wege der Abordnung mit Aufgaben am Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK), an den Staatlichen Schulämtern (SSÄ) oder dem Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) betraut. Auch zu Stellen außerhalb des Ressortbereichs¹⁷ sind Lehrer abgeordnet.

Der Thüringer Rechnungshof hat die Praxis der Abordnung von Lehrern für nichtunterrichtende Tätigkeiten geprüft. Prüfungszeitraum waren die Schuljahre 2007/08 bis 2009/10.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zahl der Abordnungen in den drei geprüften Schuljahren von 294 auf 424 jährlich anstieg. Insgesamt standen 1.118 Lehrer¹⁸ ganz oder teilweise nicht für den Unterricht zur Verfügung.

¹⁷ Z. B. an der Elternakademie der Stiftung FamilienSinn, beim Landesjugendamt, bei der Landesgeschäftsstelle Gewaltprävention, der Thüringer Staatskanzlei und an Thüringer Universitäten.

¹⁸ Kumuliert; d. h. die Summe aller Abordnungen einschließlich der Verlängerungen bestehender Abordnungen.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die allgemeinen beamten- und arbeitsrechtlichen Regelungen zu Abordnungen durch eine Verwaltungsvorschrift¹⁹ (VV „Abordnung“) des Ministeriums ergänzt werden. Diese sieht vor, dass Abordnungen

- vorrangig der Heranbildung von Führungsnachwuchs²⁰ dienen sollen (Ziel),
- lediglich für ein Jahr erfolgen sollen und sodann regelmäßig auf insgesamt drei Jahre verlängert werden können. Eine weitergehende Verlängerung um zwei Jahre ist möglich. Die Gesamtabordnungsdauer soll insgesamt fünf Jahre nicht übersteigen (Dauer).

Tatsächlich ergab sich zu den Zielen von Abordnungen im geprüften Zeitraum folgendes Bild:

- 6 Prozent dienten der Heranbildung von Führungsnachwuchs,
- 33 Prozent wurden zur Überbrückung personeller Engpässe ausgesprochen,
- 51 Prozent erfolgten aus sonstigen Gründen,
- 10 Prozent waren ohne Angabe von Gründen erfolgt.

Insgesamt 40 Prozent der Abordnungen dauerten durchschnittlich länger als drei bzw. fünf Jahre an. Pro Jahr standen etwa 20 Lehrer seit 10 oder mehr Jahren nicht mehr für den Unterricht zur Verfügung.

Die VV „Abordnung“ regelt zudem detailliert das Ausschreibungs- und Stellenbesetzungsverfahren für die Abordnungen. Sie wird durch eine weitere

¹⁹ Verwaltungsvorschrift „Abordnung von Bediensteten an das Thüringer Kultusministerium, das Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien, an ein Staatliches Studienseminar oder an ein Staatliches Schulamt“ vom 12. Juli 2001 – Az. Z/03113/03213 (ThürStAnz. 31/2001, S. 1705), in Kraft getreten am 1. Februar 2002, ersetzt durch die Verwaltungsvorschrift vom 18. August 2008 – Az. 1A6/0321 (ThürStAnz. 41/2008, S. 1736), in Kraft getreten am 1. Januar 2009.

²⁰ Ferner zur Überbrückung personeller Engpässe oder aus sonstigen Gründen.

VV zu personalrechtlichen Zuständigkeiten ergänzt²¹.

Neben der VV „Abordnung“ existiert noch eine „Konzeption zur Qualifizierung von pädagogischen Führungskräften in Schulen“. Somit bestehen im Bildungsressort verschiedene Qualifizierungswege für den Führungsnachwuchs.

Der Rechnungshof hat – in persönlichen Gesprächen mit abgeordneten Lehrern – schließlich untersucht, wie sich die Dauer der Abordnung und die dabei wahrgenommene Tätigkeit auf die Lehrer auswirken. Dabei hat er festgestellt, dass mit zunehmender Abordnungsdauer eine Entfremdung der Lehrkraft von ihrer Schule und den besonderen Anforderungen des Schulalltags (z. B. stetige fachliche und didaktische Weiterbildung, 45-minütiger Arbeitsrhythmus, Lärmpegel) einsetzt. Eine Rückkehr in den Unterricht kommt einem Berufsanfang gleich.

Lediglich wenn Lehrer nur mit einem Teil ihrer Arbeitszeit abgeordnet und gleichzeitig weiterhin im Unterricht eingesetzt werden, konnte dem Rechnungshof eine positive Bilanz aufgezeigt werden. Die Übertragung neuer Aufgaben bei gleichzeitiger Fortsetzung der ihrer Ausbildung entsprechenden Tätigkeit empfanden die befragten Lehrer als Kompetenzerweiterung und positive Erfahrung.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die vom Ministerium geübte Praxis bei der Abordnung von Lehrern für nichtunterrichtende Tätigkeiten nicht mit den selbstgesetzten Vorgaben der VV „Abordnung“ übereinstimmt. Das Verfahren ist zudem sehr zeit- und verwaltungsaufwändig. Ferner sind die beiden Verwaltungsvorschriften in Verbindung mit den gesetzlichen Vorgaben nur schwer verständlich und stehen zum Teil im Widerspruch zu den gesetzlichen Bestimmungen.

²¹ Verwaltungsvorschrift nach § 139 Satz 1 ThürBG, § 4 Abs. 3 Satz 1 ThürSchAG über die Zuständigkeiten zur Verwaltung des Personals des nachgeordneten Bereichs des Kultusministeriums vom 12. Juli 2001 (ThürStAnz. 31/2001, S. 1705 ff.), in Kraft getreten am 1. August 2001.

Der Rechnungshof hat den umfangreichen Einsatz von Lehrern zur Überbrückung personeller Engpässe in allen Aufgabenbereichen des Ressorts beanstandet. Neben den daraus resultierenden haushaltsrechtlichen Unklarheiten wurde insbesondere der langfristige und häufig nicht amtsangemessene Einsatz der Lehrer gerügt. Die finanziellen Auswirkungen (Trennungsgeld, Einarbeitung in Verwaltungstätigkeiten sowie Wiedereingliederung in den Schulalltag) stehen meist in keinem Verhältnis zum kurzfristigen Nutzen der Abordnung.

Der Rechnungshof hat weiter beanstandet, dass die verschiedenen, vom Ministerium geschaffenen Qualifizierungswege für den Führungskräfte-nachwuchs weder inhaltlich gleichwertig sind noch Schnittstellen aufweisen. Hauptkritik ist das Gleichsetzen einer Abordnung mit der Teilnahme am Qualifizierungsprogramm²², ohne dass die tatsächlich wahrgenommenen Tätigkeiten gewichtet werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs kann die bloße Tätigkeit am Ministerium oder einer sonstigen Zieldienststelle (z. B. ThILLM) keinesfalls per se als Qualifizierung zur Führungskraft gelten.

Der Rechnungshof hat aus diesen Gründen angeregt, die Abordnungspraxis im Ressortbereich grundlegend zu reduzieren und zu vereinfachen. Die Verwaltungsvorschriften sollten im Sinne der Rechtsklarheit, Deregulierung und Systematik in ihrer Gesamtheit überprüft, ggf. aufgehoben, jedenfalls aber den geltenden Bestimmungen angepasst werden.

Die Verfahren zur Führungskräfteentwicklung am Ministerium, an den SSÄ und am ThILLM sind im Sinne der Chancengleichheit zu vereinheitlichen bzw. zu koordinieren. Hierzu sollten Qualifizierungsinhalte und Mindestbedingungen definiert werden.

Der Rechnungshof hat außerdem empfohlen, künftig die Abordnungsdauer für in vollem Umfang abgeordnete Lehrer in der Regel auf maximal zwei Jahre zu beschränken. Derzeit bereits länger als drei Jahre andauernde

²² Nach der „Konzeption zur Qualifizierung von pädagogischen Führungskräften in Schulen“.

Abordnungen sollten schnellstmöglich beendet werden. Durch etwaige fachliche Weiterbildungen sowie organisierte und verpflichtende Kontakte zur Stammschule ist sicherzustellen, dass die Lehrer im Anschluss an ihre Abordnung problemlos wieder ihre unterrichtende Tätigkeit aufnehmen können.

V.2 Das Ministerium hat in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung die Schlussfolgerungen des Rechnungshofs aus seiner Kritik an der Abordnungspraxis von Lehrern für nichtunterrichtende Tätigkeiten insgesamt als nicht nachvollziehbar und als sehr pauschal zurückgewiesen. Für sinnvoll hat es dagegen den Hinweis erachtet, die Anzahl der Abordnungen grundlegend zu reduzieren und die Abordnungspraxis insgesamt zu vereinfachen.

Das Ministerium hat in Aussicht gestellt, die Verwaltungsvorschriften umfassend zu überarbeiten und möglicherweise neu zu fassen. Die VV „Abordnung“ solle ggf. mit Ablauf ihrer Gültigkeit im Dezember 2013 aufgehoben werden.

Das Ministerium hat eingeräumt, dass eine Führungskräfteentwicklung oft nicht primäres Ziel einer Abordnung gewesen sei. Vielmehr seien Abordnungen zur Erfüllung von Aufgaben vorgenommen worden, weil es an besetzbaren Stellen fehlte und Lehrer aufgrund des Lehrerüberhangs zur Verfügung standen.

Das Ministerium ist der Kritik des Rechnungshofs zu den fehlenden Schnittstellen zwischen der VV „Abordnung“ und der „Konzeption zur Qualifizierung von pädagogischen Führungskräften in Schulen“ gefolgt. Es werde das Konzept überarbeiten und prüfen, ob und wie Abordnungen zur Führungskräfteentwicklung integriert werden können.

Das Ministerium hat jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass abgeordnete Bedienstete, die Verwaltungsaufgaben wahrgenommen haben,

nach Ende ihrer Abordnung nicht als Führungskraft zur Verfügung gestanden hätten. Insoweit habe sehr wohl eine differenzierte Betrachtung durch das Ministerium stattgefunden.

Das TMBWK hat die Unwirtschaftlichkeit seines Handelns bei der Übertragung von amtsunangemessenen und nicht der Vorbildung entsprechenden Aufgaben anerkannt. Die Erforderlichkeit der Abordnung von Lehrern zur Überbrückung personeller Engpässe und insbesondere die Übertragung von Verwaltungsaufgaben solle künftig unter einem strengen Maßstab erfolgen.

Das Ministerium hat die Kritik des Rechnungshofs an den längerfristigen (3 bis 5 Jahre) und an den lang (mehr als 5 Jahre) andauernden Abordnungen angenommen. Es werde die mögliche – im Interesse aller Beteiligten liegende – Dauer der Abordnung prüfen. Außerdem werde es darauf hinwirken, dass über 3-jährige Abordnungen die Ausnahme darstellten. Der Wiedereinstieg in die Schule solle durch eine Reduzierung des Abordnungsumfangs erleichtert werden. Die vom Rechnungshof festgestellten Auswirkungen einer Abordnung auf den Lehrer, hat das Ministerium bestätigt.

In seiner Stellungnahme zu dem Bemerkungsbeitrag hat das Ministerium darauf verwiesen, dass nach der Beendigung der Einstellungsteilzeit für Beamte ein Lehrerüberhang in allen Schularten zu verzeichnen war. Das Ministerium habe sich in der außergewöhnlichen Situation gesehen, 1.500 Vollzeitbeschäftigte über den Bedarf hinaus beschäftigen zu müssen. Nur soweit die Unterrichtsversorgung an allen Schulen gesichert gewesen sei, wären für die Qualitätsentwicklung von Schulen besonders qualifizierte Lehrkräfte für nichtunterrichtende Aufgaben herangezogen worden. Durch diese Abordnungen wäre die Absicherung des Unterrichts nicht beeinträchtigt gewesen. Diesen besonderen Umständen entsprechend hält das Minis-

terium seine Abordnungspraxis für effektiv, nachhaltig und auch alternativlos.

- V.3 Der Rechnungshof begrüßt die Einsicht des Ministeriums, dass es ein umfassendes Optimierungspotential gibt. Er sieht einer tatsächlichen Umsetzung der in Aussicht gestellten Änderungen und Überarbeitungen entgegen. Mit Blick auf die sich in künftigen Schuljahren auflösende außergewöhnliche Situation, Lehrer über den Bedarf hinaus beschäftigen zu müssen, erwartet der Rechnungshof signifikante Veränderungen bei der Anzahl und Dauer von Abordnungen.

Unter besonderer Berücksichtigung der betroffenen Beschäftigungsgruppe „Lehrer“ sind an deren Abordnungen für nichtunterrichtende Tätigkeiten besonders strenge Maßstäbe anzusetzen. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Auswirkungen auf den einzelnen Lehrer als auch für die volkswirtschaftlichen Folgen.

Länger angelegte Personalbedürfnisse sind auch im Ressortbereich des TMBWK durch Versetzungen zu lösen. „Politische Optik“ kann für Abordnungen im bisherigen Ausmaß keine Begründung sein.

Nicht zuletzt wegen der Vielzahl der vom Ministerium selbst zugestandenen Defizite an dem langjährig so praktizierten Verfahren hält der Rechnungshof an seiner Kritik fest:

Die bisherige Praxis der Abordnung von Lehrern für nichtunterrichtende Tätigkeiten ist verwaltungs-, zeit- und kostenintensiv – jedoch nur von geringem Nutzen.

**VI. Gedenkstätten für die Opfer totalitärer Gewaltherrschaft stärker in den Schulunterricht verankern
(Kapitel 04 05, 04 89)**

Das Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur unterstützt die Einbeziehung von Gedenkstätten für die Opfer totalitärer Gewaltherrschaft in den Unterricht nur unzureichend. So wurden lediglich rund 4 Prozent der für außerunterrichtliche Zwecke ausreichenden Fördermittel für Gedenkstättenbesuche verwendet.

VI.1 Der Freistaat Thüringen unterstützt Gedenkstätten, Grenzmuseen und Aufarbeitungsinitiativen zur DDR- und NS-Geschichte jährlich mit 3,1 Mio. Euro. Deren Nutzung war in den letzten Jahren mehrfach Gegenstand von Kleinen bzw. Mündlichen Anfragen der Abgeordneten. Im Mittelpunkt standen dabei die Einbeziehung von Gedenkstätten für die Opfer totalitärer Gewaltherrschaft in den Schulunterricht sowie der Kenntnisstand der Schüler über die beiden deutschen Diktaturen des 20. Jahrhunderts.

In seinen Antworten hat das Ministerium u. a. dargestellt, es „arbeite offensiv daran, den durch die Studien des Forschungsverbundes SED-Staat 2007-2008 konstatierten Wissensstand der Jugendlichen in Thüringen zur DDR-Diktatur und zur Nachkriegsgeschichte in beiden deutschen Staaten zu verbessern“²³. Zum Umfang von Gedenkstättenbesuchen durch Schüler bzw. Schulklassen hat es stets darauf verwiesen, dass ihm dazu keine statistischen Angaben vorliegen²⁴.

Der Rechnungshof hat daher 2010 und 2011 die Einbeziehung der vom Freistaat geförderten Gedenkstätten, Museen und Aufarbeitungsinitiativen zur DDR- und NS-Geschichte in den Schulunterricht geprüft.

Dabei hat er zunächst festgestellt, dass im Freistaat ein differenziertes, regional ausgewogenes und hinreichendes Angebot für Schulklassen vor-

²³ LT-Drucksache 5/952: Antwort des TMBWK vom 12. Mai 2010 auf die Kleine Anfrage „Unwissenheit über DDR-Diktatur bei Thüringer Jugendlichen“.

²⁴ Siehe LT-Drucksache 5/2403 (Antwort zu Nr. 2), LT-Drucksache 5/952 (Antwort zu Nr. 3), LT-Drucksache 5/673 (Antwort zu Nr. 1).

handen ist. Eine gezielte Vereinbarung²⁵ von Gedenkstätten und Schulen zur verstärkten Zusammenarbeit besteht nur in einem Fall.

Die Erhebungen des Rechnungshofs bei den Gedenkstätten und Museen haben folgende Mängel verdeutlicht: Neben fehlenden Informationen über finanzielle Fördermöglichkeiten für Exkursionen war auch die inhaltliche Vorbereitung der Schulklassen auf einen Besuch in den Gedenkstätten häufig unzureichend. Den Lehrern fehlte oft die Befähigung für „Unterricht am anderen Ort“. Die Schüler hatten vielfach nur ungenügend Kenntnis über die Geschichte nach Ende des Zweiten Weltkrieges.

Eine Umfrage des Rechnungshofs zur Einbeziehung von Gedenkstätten in den Unterricht bei 324 Thüringer Schulen²⁶ hat außerdem ergeben:

- Von 2008 bis 2011 fanden insgesamt 947 Besuche in Gedenkstätten und Museen statt.
- Davon betrafen rund 57 Prozent Einrichtungen zur NS-Geschichte und rund 37 Prozent zur DDR-Geschichte²⁷.
- Nur für 82 dieser Besuche wurden Fördermittel ausgereicht. Damit sind weniger als 9 Prozent aller Besuche finanziell gefördert worden.

Dem Ministerium standen von 2007 bis 2010 zur „Förderung von unterrichtsbegleitenden und außerunterrichtlichen schulischen Vorhaben“ und für „Maßnahmen zur Prävention von Gewalt- und Suchtverhalten sowie zur Demokratieerziehung“ jährlich zwischen 683.000 Euro (2008) und 738.000 Euro (2010) zur Verfügung²⁸. Diese Fördermittel wurden im Durchschnitt zu rund 76 Prozent ausgeschöpft. Für Veranstaltungen zur DDR- und NS-

²⁵ Vereinbarung zwischen Schulamt Eisenach und Stiftung Point Alpha vom 12. August 2011.

²⁶ Geantwortet haben 191 Schulen; dies entspricht einer Beteiligung von ca. 59 Prozent.

²⁷ Die verbleibenden Veranstaltungen ließen sich nicht eindeutig zuordnen.

²⁸ Kapitel 04 05 „Schulen/Gemeinsame Ansätze“ Titelgruppen 72 und 75.

Geschichte wurden nur rund 4 Prozent der Gesamtfördersumme eingesetzt.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Gedenkstätten und Museen nur unzureichend in den Unterricht einbezogen wurden. Er hat weiter beanstandet, dass Lehrpläne und andere für den Unterricht bestehende Vorgaben die Notwendigkeit der Einbindung von Gedenkstätten und Museen in den Unterricht nur ungenügend aufzeigen.

Der Rechnungshof hat das TMBWK daher aufgefordert, seinen Gestaltungsauftrag aktiver wahrzunehmen. Dazu hat er eine Vielzahl von Maßnahmen aufgezeigt und insbesondere empfohlen:

- Gedenkstättenbesuche von Schülern stärker in den Vorgaben zum Unterricht zu verankern,
- ein Konzept zu Aufgaben der zu den Gedenkstätten/Museen abgeordneten Lehrer zu entwickeln und
- die entsprechenden Fördermöglichkeiten und -verfahren zu überprüfen.

VI.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung zunächst ausdrücklich auf den Kernbereich der pädagogischen Eigenverantwortung der Lehrer verwiesen. Hierzu gehöre die konkrete Gestaltung des Unterrichts, die auch den Unterrichtsort umfasst. Die Lehrpläne enthielten lediglich Lernziele, nicht aber die Wege zum Erreichen dieser Ziele. Der Lehrer habe in seiner pädagogischen Verantwortung die Lerngelegenheit zu schaffen, die es den Schülern ermögliche, die Lernziele zu erreichen.

Vom Schuljahr 2011/12 an seien erstmals an alle geförderten Thüringer Grenzmuseen Lehrer abgeordnet worden, die dort als pädagogische Mitarbeiter eingesetzt werden. Dies hätte zu „steigenden Schülerzahlen und Klassenbesuchen an den Einrichtungen“ geführt.

Die Anregung des Rechnungshofs, die Erfahrungen und Ergebnisse aus der Tätigkeit abgeordneter Lehrer untereinander auszutauschen und für alle Schulen verfügbar zu machen, würde vom Ministerium aufgegriffen und mit dem Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) sowie den Staatlichen Schulämtern erörtert werden. Bezüglich der Lehrplangestaltung hat das Ministerium mitgeteilt, dass generell keine Zeitvorgaben gemacht würden und den Ereignissen des 20. Jahrhunderts ausreichend Rechnung getragen werde. Es gehöre zu den konzeptionellen Grunderwartungen des Ministeriums, dass abgeordnete Lehrer ihre pädagogischen und schulorganisatorischen Kompetenzen sowohl zum Nutzen des jeweiligen Grenz museums als auch zum Nutzen der abordnenden Schule, des Schulamtes, der Kollegien sowie der Schülerinnen und Schüler einbringen.

Das Ministerium hat ausdrücklich auch auf die komplexen Aufgaben und Funktionen der Gedenkstätten und Museen hingewiesen. Neben Bildungs- und Begegnungsstätte seien sie museale Einrichtungen und Gedenkort. Angebote für Schüler und junge Erwachsene besäßen dabei einen hohen Stellenwert, machten aber nur einen Teil der musealen Aufgaben aus.

Das Ministerium plane für das Jahr 2012, die bestehenden Materialien für Unterricht an außerschulischen Lernorten zu überarbeiten. Dazu hätten bereits mehrere Vorgespräche – auch zu Fragen der Lehrerbildung – stattgefunden.

Bei Überarbeitung der Förderrichtlinie solle eine Benennung von „Gedenkstätten-/Museumsbesuchen“ als Fördermöglichkeit geprüft werden.

Für eine verstärkte Koordinierung seiner Bereiche Schulen und Kultur, die über einen gegenseitigen Informationsaustausch gemäß den Zuständigkeiten des Geschäftsverteilungsplanes hinausgeht, sehe das Ministerium keine Notwendigkeit. Weiteren Abstimmungen zu Fördermaßnahmen für Gedenkstätten und Museen sowie zu entsprechenden Fördermöglichkeiten für Schüler würden Ziele und Anliegen bestehender Regelungen entgegenste-

hen. Zudem würde das Themenspektrum „Gedenkstätten-/Museumsbesuche“ bei den Schulen einseitig gefördert sowie ein unverhältnismäßig hoher Verwaltungs- und Abstimmungsaufwand erzeugt werden.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags hat das Ministerium die Aussagen des Rechnungshofs zur ungenügenden Vorbereitung der Schulklassen auf den Besuch in den Gedenkstätten sowie zur Befähigung der Lehrer für „Unterricht am anderen Ort“ grundsätzlich bezweifelt. Es hat sich außerdem darauf zurückgezogen, dass Fördermittel nur dann ausgereicht werden könnten, wenn sie auch beantragt würden.

Zu den in der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung angeführten „steigenden Schülerzahlen und Klassenbesuchen“ an den Einrichtungen hat das TMBWK klargestellt, dass es auch zum jetzigen Zeitpunkt über keine statistischen Angaben zu Besuchen von Gedenkstätten verfüge. Gemeint waren „lediglich die mit dem Einsatz von abgeordneten Lehrkräften an Erinnerungsorten verbundenen Erwartungen“ an steigende Besucherzahlen.

Im Übrigen gehe das Ministerium von einem „demokratischen Ansatz einer eigenverantwortlich handelnden Schule“ aus. Es teile deshalb die Ansicht des Rechnungshofs zur Erforderlichkeit verbindlicherer Vorgaben nicht. Quantitative Aussagen über Prozentzahlen zu Gedenkstättenbesuchen seien für Aussagen über Demokratieerziehung an Thüringer Schulen nicht zielführend. Die bestehende Förderung von unterrichtsbegleitenden und außerunterrichtlichen schulischen Maßnahmen an Thüringer Schulen werde vom Rechnungshof sachlich unzureichend und verkürzt dargestellt.

- VI.3 Der Rechnungshof nimmt die Argumentation des Ministeriums zur Kenntnis. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass das Ministerium seinen eigenen Erklärungen folgend den Gestaltungsauftrag aktiver wahrnehmen sollte. Der Rechnungshof verweist beispielhaft auf die Erklärung der Landesregierung vom März 2011. Danach betrachtet diese „die Auseinandersetzung mit Diktaturen und ihren Folgen für die Menschen als wichtigen Bestandteil von politischer Bildung und Demokratieerziehung – auch und

insbesondere an Thüringer Schulen. Auch das Thüringer Landesprogramm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit hebt die besondere Bedeutung von gedenkstättenpädagogischen Lernkonzepten hervor und befürwortet insofern auch Gedenkstättenbesuche für Thüringer Schulklassen²⁹.

Der Rechnungshof stimmt mit dem Ministerium überein, dass Gedenkstättenbesuche nur einen Teil der Demokratieerziehung ausmachen. Bloße Zweifel des Ministeriums an der Feststellung des Rechnungshofs über die unzureichende Vorbereitung der Schüler sowie zur Ausbildung der Lehrer für den „Unterricht am anderen Ort“ überzeugen hingegen nicht. Die diesbezüglichen Erfahrungen der pädagogischen Mitarbeiter in den Gedenkstätten und Grenzmuseen können dadurch nicht in Abrede gestellt werden. Soweit sich das Ministerium auf die Notwendigkeit der Beantragung von Fördermitteln beruft, sieht sich der Rechnungshof in seiner Position bestärkt. Verbesserte Informationen zu inhaltlichen Angeboten der Gedenkstätten sowie zu den Fördermöglichkeiten von Besuchen dieser Gedenkorte im Schulunterricht sind dringend erforderlich.

Den Hinweis des Ministeriums auf einen Eingriff in den „Kernbereich der pädagogischen Verantwortung“ des Lehrers teilt der Rechnungshof so nicht. Weder der genannte § 34 Absatz 2 ThürSchulG³⁰ noch entsprechende Kommentierungen³¹ bestätigen diese Ansicht.

Unabhängig davon, dass der Lehrer eine weisungsgebundene Stellung innehat, übersieht das Ministerium zudem, dass der Rechnungshof keine bindenden Vorgaben zu Besuchen in Gedenkstätten bzw. Museen gefordert hatte. Dennoch hält er Anreize und einen Rahmen für notwendig, um

²⁹ LT-Drucksache 5/2403: Antwort des TMBWK vom 15. März 2011 auf die Kleine Anfrage „Unterstützung von Gedenkstättenbesuchen für Thüringer Schulklassen“.

³⁰ Thüringer Schulgesetz vom 30. April 2003 (GVBl. S. 238) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2010 (GVBl. S. 530).

³¹ Danne, Kirchner, Rader-Leufer; Schulrecht Thüringen, Kommentar ThürSchulG, Stand September 2011, Erläuterung 2 zu § 34: „...die Abgrenzung sei schwierig. Der Kernbereich beginne, wenn sie in die zielorientierte und oder zumindest zielkonforme Detailgestaltung des Unterrichts münde.“ Jedenfalls ist die pädagogische Verantwortung kein gerichtlich durchsetzbares subjektives Recht.

den Lehrern den Besuch mit ihren Klassen in Gedenkstätten zu erleichtern bzw. überhaupt erst zu ermöglichen. Die Beibehaltung der bisherigen Praxis würde an der vorgefundenen Situation – zu geringe Inanspruchnahme der Angebote der Gedenkstätten sowie nicht ausreichende Vorbereitung auf einen Gedenkstättenbesuch – nichts ändern.

Die vom Ministerium erwartete „Steigerung der Schülerzahlen und Klassenbesuche an den Einrichtungen“ kann der Rechnungshof nicht bestätigen. Er nimmt zur Kenntnis, dass dem Ministerium nach wie vor keine entsprechenden Zahlen zum Gedenkstättenbesuch durch Schüler bzw. Schulklassen vorliegen. Angesichts der von den meisten Gedenkstätten bereits seit Jahren geführten Besucherstatistiken erscheinen diese Aussagen allerdings erläuterungsbedürftig.

Negative Folgen durch eine „schulseitige Begünstigung“ des Themenkomplexes sieht der Rechnungshof nicht. Vielmehr erwartet er, dass der mit den ausgereichten Fördermitteln sowie sonstigen eingesetzten öffentlichen Mitteln verfolgte Zweck möglichst wirksam erreicht wird. Hierzu ist es eben auch erforderlich, die Koordinierung der Bereiche Schulen und Kultur innerhalb des Ministeriums zu verbessern. Einen „unverhältnismäßig hohen Verwaltungs- und Abstimmungsaufwand“ hierfür kann der Rechnungshof nicht erkennen.

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Einbeziehung von Gedenkstätten für Opfer totalitärer Gewaltherrschaft in den Unterricht verbindlicher als bisher vorzusehen. Dies dient der politischen Bildung und Demokratieerziehung in den Thüringer Schulen.

VII. Unerledigte Hausaufgaben des Ministeriums bei den staatlichen berufsbildenden Schulen (Kapitel 04 13)

Das Ministerium wirkt nicht ausreichend bei der Schulentwicklung und -organisation an staatlichen berufsbildenden Schulen mit.

Dies führte dazu, dass im Schuljahr 2010/11 mehr als jede 4. Berufsschulklasse weniger als 15 Schüler besuchten. Bei einzelnen Schulen beträgt der Anteil solcher unterfrequentierter Klassen bis zu zwei Drittel aller Klassen.

- VII.1 Die allgemeine demographische Entwicklung zeigt sich unter anderem an rückläufigen Schülerzahlen. Diese haben Auswirkungen auf die Klassenstärken und inzwischen auch auf die Schulstrukturen. Wie eine Prognose des Thüringer Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur (TMBWK) aufzeigt, werden sich die Schülerzahlen im berufsbildenden Bereich in Thüringen vom Schuljahr 2005/06 von rund 76.500 Schülern bis zum Schuljahr 2012/13 auf rund 46.000 Schüler – somit um rund 40 Prozent – dramatisch reduzieren³². Auch in den darauf folgenden Jahren werden keine deutlich ansteigenden Schülerzahlen erwartet.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen haben im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs die „Schulentwicklung und Schulorganisation an staatlichen berufsbildenden Schulen (SBBS)“ geprüft.

Grundlage des Schulangebots ist die Schulnetzplanung der Schulträger (Landkreise und kreisfreie Städte). Für die Schulstandorte ist im jeweiligen Schulnetzplan anzugeben, welche Bildungsangebote vorhanden sind und für welche Einzugsbereiche sie gelten sollen. Die Pläne müssen zudem eine langfristige Zielplanung enthalten sowie ein ausgeglichenes Bildungsangebot in Thüringen berücksichtigen. Sie sind mit den benachbarten Schulträgern abzustimmen.

³² Schulstatistik des Schuljahres 2009/10.

Die Schulnetzpläne sowie ihre Fortschreibung bedürfen der Zustimmung des Ministeriums. Durch diese Zustimmung und das Einvernehmen zu den Einzugsbereichen kommt das Ministerium seinen im öffentlichen Interesse stehenden Mitwirkungspflichten (§§ 14 und 41 ThürSchulG)³³ nach.

Der Rechnungshof hat festgestellt und kritisiert, dass sich die bisherigen Aktivitäten des Ministeriums überwiegend auf ein bloßes Zusammenstellen der einzelnen Schulnetzpläne für das anstehende Schuljahr beschränkten. Der Rechnungshof hat die fehlende langfristige Zielplanung und mangelhafte überregionale Abstimmung der Schulträger beanstandet.

Schließlich hat das Ministerium Richtlinien zu der für einen geordneten Schulbetrieb erforderlichen Anzahl von Parallelklassen sowie zu den Grundsätzen der Klassen- und Kursbildung zu erlassen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass nach Außerkrafttreten einer Richtlinie im Jahr 2003 keine neuen Richtlinien erstellt worden sind. Er hat gefordert, die Richtlinien mit Kriterien zur Klassengröße umgehend zu erlassen. Nur so ist sicherzustellen, dass die Schulnetzplanung zu wirtschaftlich vertretbaren Ergebnissen führt.

Aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen hat der Rechnungshof insbesondere auch die bisher zögerliche Konzentration von Bildungsgängen sowie die unzureichende Festlegung überregionaler Einzugsbereiche kritisiert. Er hat für ausgewählte Berufe bzw. Bildungsgänge der dualen Ausbildung in den Berufsfeldern „Wirtschaft/Verwaltung“ und „Metalltechnik“ exemplarisch insgesamt 52 Möglichkeiten für eine Verlagerung und Konzentration von Bildungsgängen festgestellt und aufgezeigt. Dabei hat er die jeweiligen Klassenstärken in den angrenzenden Territorien und erste Veränderungen im Schuljahr 2010/11 berücksichtigt.

³³ Thüringer Schulgesetz in der Fassung vom 30. April 2003 (GVBl. S. 238), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Schulgesetzes und des Thüringer Gesetzes über die Finanzierung der staatlichen Schulen vom 20. Dezember 2010 (GVBl. S. 530).

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass das Ministerium die mit der Änderung des § 14 Abs. 5 ThürSchulG gebotenen Möglichkeiten zur Festlegung von überregionalen Einzugsbereichen nutzen soll. Die überregionale Zusammenarbeit und Abstimmung untereinander muss weiter verbessert werden. Hierfür ist die Koordinierung durch das Ministerium gegenüber den bisherigen Maßnahmen deutlich zu verstärken.

Die vorgenannten Mängel führten zu wirtschaftlich unvertretbaren Klassenbildungen. Auf der Grundlage der Schuljahresstatistik der Schuljahre 2008/09 bis 2010/11 hat der Rechnungshof beispielhaft bei der Klassenbildung in der dualen Ausbildung Folgendes festgestellt:

- Die Anzahl der unterfrequentierten Klassen mit weniger als 15 Schülern stieg auf 560 an (26 Prozent aller Klassen). Dieser Anstieg war trotz Schließung von Schulstandorten und Klassen in den vergangenen drei Schuljahren zu verzeichnen.
- Der Anteil der unterfrequentierten Klassen beträgt bei einzelnen Schulen bis zu 66 Prozent.
- An sieben SBBS lernten jeweils weniger als 700 Schüler.

Der Rechnungshof hat schließlich kritisiert, dass Empfehlungen eines für das Ministerium erstellten Gutachtens aus dem Jahr 2007 bisher nicht umgesetzt wurden. Alternative Konzepte zur weiteren Entwicklung der Berufsschullandschaft hatte das Ministerium ebenfalls nicht. Überdies blieb die Tätigkeit von den eigens hierfür eingesetzten zwei Stabsstellen beim Ministerium ohne wesentliche Ergebnisse.

- VII.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mitgeteilt, das es derzeit unter Beteiligung des Thüringer Landkreistags sowie des Gemeinde- und Städtebunds eine Richtlinie erarbeite (Entwurf für September 2011 angekündigt). Diese solle die geforderten Festlegun-

gen zur Aufstellung und Fortschreibung der Schulnetzpläne, zu Kriterien der Klassengröße und zur Herstellung des Einvernehmens nach § 14 Abs. 5 ThürSchulG enthalten.

Ferner hat das Ministerium mitgeteilt, dass zum Schuljahr 2011/12 infolge von Standortkonzentrationen für alle Berufsfelder die Klassengrößen geändert wurden. Hierzu zeigte es für die Berufsfelder „Wirtschaft/Verwaltung“ und „Metalltechnik“ Verlagerungen auf und verwies hinsichtlich weiterer Standortreduzierungen auf das aktuelle Schulnetz.

Zusammenfassend hat das Ministerium erklärt, dass es bestrebt sei, die Schulnetzplanung zu professionalisieren, die Zusammenarbeit, insbesondere mit den Schulträgern, zu vertiefen und die unterfrequentierten Klassen auf ein Minimum zu reduzieren. Künftig könne von einer wirtschaftlicheren und sparsameren Verwendung der Haushaltsmittel ausgegangen werden.

In seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag hat das Ministerium erklärt, dass aus dem Wortlaut des Gesetzes keine Koordinierungspflichten des Ministeriums abgeleitet werden könnten. Ihm komme somit keine koordinierende Funktion bei der Schulentwicklung und -organisation an staatlichen berufsbildenden Schulen zu. Davon unabhängig halte es an seiner Zusage fest, den Prozess der Konzentration von Bildungsgängen auf der Grundlage einer sich in Abstimmung befindlichen Richtlinie nach § 41 Abs. 2 ThürSchulG voranzutreiben.

VII.3 Der Rechnungshof hat im Nachgang zur Stellungnahme des Ministeriums im November 2011 die Anzahl der unterfrequentierten Klassen für das aktuelle Schuljahr 2011/12 erhoben:

- Im Schuljahr 2011/12 werden an den SBBS insgesamt noch 550 unterfrequentierte Klassen geführt.

- Bei einer Gesamtzahl von 1938 Klassen in der dualen Ausbildung entspricht das einem Anteil von rund 28 Prozent.

Somit ergibt sich eine weitere prozentuale Steigerung gegenüber dem Schuljahr 2010/11. Das zeigt, dass die vom Ministerium begonnene Konzentration von Bildungsgängen bisher kaum Veränderungen gebracht hat.

Der Rechnungshof hält daran fest, dass es für die Entwicklung der staatlichen berufsbildenden Schulen einer stärkeren Mitwirkung durch das Ministerium bedarf. Er erwartet, dass die vom Ministerium gegebenen Zusagen nunmehr eingehalten und weitere Maßnahmen ergriffen werden.

VIII. Besoldung von Präsidenten und Kanzlern an Thüringer Hochschulen nicht immer amtsangemessen (Kapitel 04 69)

Hochschulräte billigten Präsidenten, Rektoren und Kanzlern Thüringer Hochschulen eine in Einzelfällen nicht mehr amtsangemessene Besoldung zu. Das Ministerium hat der stetigen Erhöhung der Bezüge nicht gegengesteuert.

- VIII.1 Zum 1. Januar 2005 hat der Freistaat das Professorenbesoldungsreformgesetz durch entsprechende Änderung des Thüringer Besoldungsgesetzes (ThürBesG) umgesetzt.³⁴ Die Besoldung der Professoren, hauptberuflichen Leiter und Mitglieder der Leitungsgremien (Präsidenten, Rektoren³⁵ und Kanzler) setzt sich seitdem aus fixen und variablen Bestandteilen zusammen. Die fixen Bestandteile sind in der Besoldungsordnung W geregelt.

Variable Bestandteile sind als Funktions-Leistungsbezüge für Präsidenten und Rektoren sowie Kanzler gemäß § 30 ThürBesG für die Wahrnehmung von deren Leitungsaufgaben vorgesehen. Als Maßstab dafür sieht das ThürBesG vor allem zwei Kriterien vor: Zum einen die mit der Aufgabe verbundene Verantwortung und Belastung, zum anderen die Größe und Bedeutung der Hochschule. Das Gesetz lässt zu, die Funktions-Leistungsbezüge ganz oder teilweise erfolgsabhängig zu gewähren.

Gemäß § 34 ThürBesG regelt das TMBWK die Grundsätze, das Verfahren und die Zuständigkeit sowie die Voraussetzungen und die Kriterien für die Vergabe von Leistungsbezügen und deren Ruhegehaltfähigkeit. Das TMBWK hat hierzu am 14. April 2005 die Thüringer Hochschuleleistungsbezügeverordnung (ThürHLeistBVO) erlassen. Zunächst war das TMBWK für die Vergabe der Funktions-Leistungsbezüge an Präsidenten, Rektoren und Kanzler zuständig. Im Jahre 2008 wurde die ThürHLeistBVO überarbeitet.

³⁴ Gesetz zur Änderung besoldungs- und anderer dienstrechtlicher Vorschriften vom 15. April 2004, GVBl. 2004, S. 457 ff.

³⁵ Gemäß § 31 Abs. 9 Thüringer Hochschulgesetz kann der Präsident die Amtsbezeichnung Rektor führen, wenn er bis zu seiner Wahl Hochschullehrer dieser Hochschule war.

Seitdem liegt die Zuständigkeit gemäß § 5 Abs. 2 ThürHLeistBVO beim Hochschulrat der jeweiligen Hochschule

Der Rechnungshof hat 2010 und 2011 die Zahlung von Leistungsbezügen an den Thüringer Hochschulen geprüft. Er hat dabei sowohl die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften als auch die Höhe der Leistungsbezüge für Rektoren, Präsidenten und Kanzler im Einzelfall untersucht. Der geprüfte Zeitraum erstreckte sich von 2005 bis 2011.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das TMBWK entgegen der Verpflichtung aus § 34 ThürBesG keine hinreichenden Regelungen in der ThürHLeistBVO zur Vergabe von Funktions-Leistungsbezügen getroffen hat. Solange das Ministerium selbst für die Vergabe zuständig war, hat es die jeweiligen Leistungsbezüge für jeden Einzelfall per Erlass festgesetzt. Seit dem 1. Juli 2008 hat der Hochschulrat über die Funktions-Leistungsbezüge zu entscheiden. Eine nähere Vorgabe des Ministeriums hierzu gibt es nicht.

Gemäß § 2 Abs. 1 ThürBesG ist die Besoldung der Beamten durch Gesetz zu regeln. Die Festsetzung der Funktions-Leistungsbezüge allein durch Erlass des Ministeriums bzw. durch Beschluss des Hochschulrats ist rechtswidrig.³⁶ Die Präsidenten, Rektoren und Kanzler haben somit ihre Funktions-Leistungsbezüge ohne hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage erhalten.

Die Funktions-Leistungsbezüge betrugen bis zum 31. Dezember 2011 insgesamt 1,9 Mio. Euro. Der Rechnungshof hat als Maßstab für die Summe aus fixen und variablen Bezügen das sogenannte Messzahlverfahren des Bundesbesoldungsgesetzes angelegt. Dieses Verfahren galt für Thüringen

³⁶ Gemäß Artikel 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu regeln; vgl. auch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Juni 2004 zur grundgesetzlichen Verpflichtung, die Beihilfe für Beamte durch eine Rechtsnorm zu regeln, Az. 2 C 50/02, Rn. 15 ff.

bis zur Einführung der W-Besoldung am 1. Januar 2005 und legte für die Besoldung von Präsidenten, Rektoren und Kanzlern an Hochschulen Obergrenzen fest. Die jeweilige Obergrenze errechnete sich aus den im Haushaltsplan ausgewiesenen Stellen und der Zahl der Studierenden je Hochschule. Sie brauchte aber nicht ausgeschöpft zu werden.

Das TMBWK selbst hat sich bis Juni 2008 ebenfalls an dem vom Rechnungshof seiner Überprüfung zugrunde gelegten Maßstab orientiert.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass insbesondere die Bezüge der Präsidenten und Rektoren seit 2008 erheblich angestiegen sind. An 7 der 9 Hochschulen ist deren Besoldung nunmehr deutlich höher als es nach Bedeutung und Größe der jeweiligen Hochschule angemessen wäre. Im Durchschnitt ist die jetzige Besoldung um zwei Besoldungsgruppen höher als sie nach dem Messzahlverfahren zulässig gewesen wäre. An zwei Fachhochschulen überschreiten zwischenzeitlich die Bezüge die alte Obergrenze sogar um 4 bzw. 5 Besoldungsgruppen.

Bei den Kanzlern verlief die Entwicklung etwas moderater. Aber auch bei ihnen überschreitet die Besoldung an 3 Hochschulen den vorstehend skizzierten Maßstab.

Der gravierende Anstieg der Bezüge hat das Besoldungsgefüge zwischen den Hochschulen in ein Ungleichgewicht gebracht und lässt sich auch nicht mit einer gestiegenen Bedeutung der betreffenden Hochschulen begründen.

Der Rechnungshof hat das TMBWK und das TFM aufgefordert, die Funktions-Leistungsbezüge der Präsidenten, Rektoren und Kanzler mindestens in einer Verordnung zu regeln. Hierdurch würde nicht nur dem Gesetzesvorbehalt Rechnung getragen, sondern auch die Amtsangemessenheit der Besoldung abgesichert werden. In der Verordnung sollten die konkreten Ämter bewertet und Überschreitungen auf begründete Ausnahmefälle beschränkt werden. Der Rechnungshof hat empfohlen, etwaige Überschrei-

tungen als „besondere“ Funktions-Leistungsbezüge an die Erfüllung definierter und messbarer Ziele zu koppeln.

Die Besoldung der Kanzler sollte – wie bei anderen Beamten auch – den Ämtern der Besoldungsordnung A und B zugeordnet werden. Kanzler nehmen ausschließlich Verwaltungsaufgaben wahr. Deren Aufgaben bedürfen keiner anderen Bewertung als die Ämter in der übrigen Landesverwaltung.

- VIII.2 Das TMBWK hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mitgeteilt, dass es den Zahlungen von Funktions-Leistungsbezügen nicht an einer Rechtsgrundlage mangle. Die Kriterien für die Höhe der Funktions-Leistungsbezüge seien in § 30 ThürBesG ausreichend normiert. Eine darüber hinausgehende Befugnis des Hochschulrats zur Regelung dieser Kriterien habe das TMBWK nicht delegiert. Vielmehr habe es den Hochschulrat in der ThürHLeistBVO nur ermächtigt, den Präsidenten, Rektoren und Kanzlern Funktions-Leistungsbezüge zu gewähren.

Weiterhin hat das TMBWK bemängelt, dass der Rechnungshof zur Bewertung der Angemessenheit der Besoldung nur das Messzahlverfahren herangezogen hat. Dieser Vergleichsmaßstab lasse außer Acht, dass bei den Hochschulen in den letzten Jahren Veränderungen eingetreten seien. Aufgrund dieser Änderungen sei auch die W-Besoldung eingeführt worden.

Mit dem Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) vom Dezember 2006 seien die Autonomie der Hochschulen und damit auch Aufgabenumfang und Verantwortung der Hochschulleitungen erheblich gestiegen. Diesen oblägen umfangreiche zusätzliche Führungs- und Managementaufgaben. Diese neuen Aufgaben und Verantwortlichkeiten seien bei der Höhe der Besoldung von Präsidenten, Kanzlern und Rektoren zu berücksichtigen. Deren Besoldung könne auch nicht mit der von Leitern anderer öffentlicher Einrichtungen verglichen werden.

Außerdem teilte das TMBWK mit, es habe ebenfalls bei der Bemessung der Funktions-Leistungsbezüge eine Fehlentwicklung festgestellt. Diese Fehlentwicklung betreffe sowohl die Nachvollziehbarkeit der Besoldungshöhe als auch das angemessene Verhältnis der Besoldung der Präsidenten, Rektoren und Kanzler untereinander. Es beabsichtige nunmehr, die Regelungen der Funktions-Leistungsbezüge zu ändern. Es habe aber zunächst eine hinreichend lange Anwendungsphase, die seriöse Schlussfolgerungen zulasse, abwarten wollen.

Das TMBWK habe unabhängig von der Prüfung des Rechnungshofs bereits Vorstellungen entwickelt, wie es die festgestellten Mängel beseitigen könne. Es wolle sich, wie auch vom Rechnungshof empfohlen, an Verordnungen anderer Länder orientieren. Es beabsichtige, für die Funktions-Leistungsbezüge einen Festbetrag zu bestimmen, der sich an der Größe der Hochschule orientiere. Dieser Festbetrag könne unter definierten Voraussetzungen zur Berücksichtigung des Einzelfalls ergänzt werden. Seine Überlegungen zu den geplanten Änderungen seien aber noch nicht abgeschlossen.

In seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag vertritt das TMBWK die Auffassung, es dürfe den Hochschulen und den für sie handelnden Organen und Gremien auch ohne Änderung des ThürHG weitere Aufgaben zuweisen. Ausdrücklich werde der nicht abschließende Charakter des Aufgabenkanons des ThürHG auch mit der Möglichkeit der Übertragung weiterer Aufgaben durch das Ministerium in § 5 Abs. 10 ThürHG betont.

Das für das Besoldungsrecht zuständige TFM hat in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag ausgeführt, dass aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Professorenbesoldung Änderungen des ThürBesG vorgesehen seien. In diesem Zusammenhang werde es auch die Besoldung der Rektoren einer kritischen Prüfung unterziehen.

VIII.3 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die zuständigen Ministerien ebenfalls Änderungsbedarf festgestellt haben. Er begrüßt die Ausführungen des TFM, die Besoldung der Rektoren einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Mit der Ankündigung, künftig für die Besoldung der Präsidenten, Rektoren und Kanzler feste Beträge vorzuschreiben und Bedingungen für deren Überschreitung zu definieren, entspricht auch das TMBWK den Empfehlungen des Rechnungshofs.

Der Rechnungshof sieht sehr wohl den Aufgabenwandel bei den Hochschulen und begrüßt deren größere Autonomie. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass nicht alle Aufgaben neu sind, ausschließlich von den Präsidenten oder Kanzlern wahrgenommen werden oder sich von den Aufgaben anderer Leiter größerer öffentlicher Einrichtungen unterscheiden.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass es nicht zulässig ist, dass Besoldungsänderungen, die sich aus geänderten Anforderungen an die Ämter der Präsidenten, Rektoren und Kanzler ergeben, der Hochschulrat vornimmt. Angelegenheiten der Besoldung bedürfen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage und sind – auch bei Änderungen – demokratisch und rechtsstaatlich zu legitimieren. Selbst eine Regelung durch Satzung genügt dem nicht, zumal die besoldungsrechtliche Ämterbewertung nicht der akademischen Selbstverwaltung unterliegt.

Zudem besteht der Hochschulrat überwiegend oder ganz aus Externen, die solche hoheitlichen Entscheidungen ohne gesetzliche Ermächtigung nicht treffen können.

Zu bedenken ist außerdem, dass zuweilen auch Professoren der jeweiligen Hochschule Mitglied des Hochschulrats sind. Diese Mitglieder sind beispielsweise bei der Ausstattung mit Finanz- und Personalmitteln oder hinsichtlich ihrer eigenen besonderen Leistungsbezüge von der Hochschulleitung abhängig. Etwaige Interessenkonflikte können somit nicht ausgeschlossen werden.

Der Rechnungshof bleibt darüber hinaus bei seiner Auffassung, dass der Hochschulrat auch nicht ohne Änderung des ThürHG über Besoldungsbestandteile entscheiden kann, die die grundgesetzlich garantierte Alimentation überschreiten. Denn die Zuständigkeiten des Hochschulrates sind abschließend in § 32 Abs. 1 ThürHG aufgezählt. Die Zuständigkeit für die Festsetzung „besonderer“ Funktions-Leistungsbezüge ist dort gerade nicht aufgeführt. Der Rechnungshof hält daher daran fest, dass § 5 Abs. 2 ThürHLeistBVO dem ThürHG widerspricht. Trotz der Möglichkeit, den Hochschulen zusätzliche Aufgaben übertragen zu können, sind die Zuständigkeitsregelungen des ThürHG zu beachten.

Der Rechnungshof fordert eine zügige Umsetzung der angekündigten Änderungen. Wegen der 2013 und 2014 anstehenden Neubesetzungen besteht eine besondere Dringlichkeit.

Der Rechnungshof erwartet, dass seine Empfehlungen zu einer amtsangemessenen Besoldung auch bereits bei der derzeit anstehenden Ernennung des Präsidenten der Fachhochschule Erfurt berücksichtigt werden.

Neu gewählte Mitglieder der Leitungsgremien sollten eine der Größe und Bedeutung ihrer Hochschule entsprechende und hinreichend gesetzlich bestimmte Besoldung erhalten.

**IX. Hochschulautonomie verhindert Bibliotheksentwicklungsplanung
(Kapitel 04 69)**

Das TMBWK hat für die künftige Struktur und Entwicklung der Thüringer Bibliothekslandschaft keine Strategien. Die insbesondere für die wissenschaftlichen Bibliotheken an den Hochschulen vorgeschobene Hochschulautonomie rechtfertigt nicht den Verzicht auf eine zentrale Steuerung.

- IX.1 Nach Artikel 5 Abs. 1 Grundgesetz und Artikel 11 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen hat jeder das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Zentrale Orte hierfür sind sowohl öffentliche als auch wissenschaftliche Bibliotheken.

Mit dem Thüringer Bibliotheksgesetz (ThürBibG)³⁷ hat der Gesetzgeber erstmals das Bibliothekswesen im Freistaat Thüringen geregelt. Danach bestehen Bibliotheken für wissenschaftliche Forschung und Lehre an den Hochschulen, der Berufsakademie des Landes oder als eigenständige Forschungsbibliotheken. Diese wissenschaftlichen Bibliotheken stehen außer für Forschung und Lehre jedermann für die private und berufliche wissenschaftliche Bildung zur Verfügung. Sie tragen somit neben den öffentlichen Bibliotheken zur bibliothekarischen Versorgung der Bevölkerung bei.

Der Thüringer Rechnungshof hat 2011 die Ausstattung und Aufgabenwahrnehmung der Hochschulbibliotheken unter besonderer Berücksichtigung der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena (ThULB) geprüft. Er hat sich dabei u. a. auch mit den dem Ministerium im Rahmen seiner Ressortzuständigkeit obliegenden Steuerungsaufgaben im Bibliothekswesen des Freistaats befasst.

³⁷ Thüringer Bibliotheksgesetz vom 16. Juli 2008 (GVBl. S 243).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für öffentliche Bibliotheken im Freistaat seit 1998 ein Entwicklungsplan existiert. Dieser war vom Landesverband Thüringen im Deutschen Bibliotheksverband e. V. gemeinsam mit dem Ministerium und im Benehmen mit dem Gemeinde- und Städtebund Thüringen und dem Thüringischen Landkreistag erarbeitet worden. Er beschrieb u. a. die seinerzeitige Struktur des Thüringer Bibliothekswesens und gab Orientierungen für eine überregionale und örtliche Bibliotheksplanung. Der Entwurf eines aktualisierten Entwicklungsplans lag bereits seit August 2010 im Ministerium vor. Es beabsichtigte, Bestandteile daraus in das neue Kulturkonzept des Landes einzubeziehen³⁸. In das Kulturkonzept sollten auch die wissenschaftlichen Bibliotheken einbezogen werden.

Die Situation der wissenschaftlichen Bibliotheken an den Hochschulen wurde im Rahmen des bis 2008 geltenden Hochschulentwicklungsplans aus dem Jahre 2001 umrissen; auch Ausbauziele wurden seinerzeit formuliert³⁹. Seither gab es keine Aktualisierung. Auch die von 2008 bis 2011 geltenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen des Ministeriums mit den Hochschulen enthalten keinerlei Ziele zur Entwicklung der Hochschulbibliotheken.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Ministerium weder für die öffentlichen noch für die wissenschaftlichen Bibliotheken strukturelle und inhaltliche Planungen vorgenommen hat. Auch die fehlenden Vorgaben im Bibliotheksgesetz hat er bemängelt.

Der Rechnungshof hat gefordert, für öffentliche und wissenschaftliche Bibliotheken eine gemeinsame wissenschaftliche Bibliotheksentwicklungsplanung vorzunehmen. Die Umsetzung der Ziele dieses Bibliotheksentwicklungsplans, deren Einbindung in die Bildungsplanung des Freistaats (§ 3 ThürBibG) und darauf ausgerichtete Fördermaßnahmen sind in regelmäßi-

³⁸ LT-Drucksache 5/2912 vom 10. Juni 2011.

³⁹ Thüringer Landeshochschulplan; Erfurt 2001, Seite 51 bis 54.

gen Abständen zu überprüfen. Außerdem sind die Vorgaben des Landes bezüglich der jeweiligen wissenschaftlichen Bibliotheken in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen festzulegen.

Der Rechnungshof hat sich mit Nachdruck gegen ein weiterhin isoliertes Handeln von Land, Kommunen und anderen Trägern bei der Entwicklung und Ausbauplanung der Bibliothekenlandschaft im Freistaat ausgesprochen. Ein solches Vorgehen ist angesichts der notwendigen Konsolidierung des Haushalts, der demographischen Entwicklung sowie der geänderten Nutzerbedürfnisse⁴⁰ nicht hinnehmbar.

IX.2 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung und zum Bemerkungsbeitrag erwidert, dass eine verzahnte Aufgabenverteilung und Koordinierung aller Bibliotheken in Thüringen sehr wünschenswert sei. Die unterschiedlichen Trägerschaften, Zielgruppen und Aufgabenspektren der Bibliotheken machten jedoch eine zentrale Leitung und Koordinierung aus rechtlichen und praktischen Gründen unmöglich.

Der Rechnungshof habe bei seiner Empfehlung nicht ausreichend berücksichtigt, dass die gesetzlich verankerte Hochschulautonomie auch die Hochschulbibliotheken als Betriebseinheit der jeweiligen Hochschule umfasst. Das Ministerium sei überzeugt, dass autonom agierende Hochschulen am besten in der Lage seien, ihre Potentiale und Leistungsfähigkeit zu entfalten. Die vom Ministerium eingesetzten Steuerungselemente folgten dieser Überzeugung.

Mit der Arbeit an einem Bibliotheksentwicklungsplan für die öffentlichen Bibliotheken habe das Ministerium im Dezember 2011 begonnen. Dieser solle Qualitätsstandards, strukturelle Entwicklungen und Kooperationsmöglichkeiten beinhalten. Außerdem koordiniere bisher die Landesfachstel-

⁴⁰ Der Medienwandel führt dazu, dass zunehmend klassische Informationsträger und -dienste durch elektronische Services ergänzt werden müssen. Diese werden von den Nutzern zunehmend nachgefragt.

le für öffentliche Bibliotheken verschiedene Vernetzungs- und Qualitätssicherungsprojekte⁴¹ an den öffentlichen Bibliotheken erfolgreich.

Für den Bereich der wissenschaftlichen Bibliotheken hat das Ministerium auf im Dezember 2011 implementierte Arbeitsgruppen und im Speziellen auf die Unterarbeitsgruppe „Hochschulbibliotheken“ verwiesen. Diese solle unter Einbeziehung externer Expertise die Entwicklung der Hochschulbibliotheken im Kontext der mittel- und langfristigen Hochschulentwicklungsplanung in Thüringen untersuchen, erörtern und Handlungsempfehlungen erarbeiten. Die anderen in Thüringen vorhandenen Bibliotheken (Forschungsbibliotheken und kommunale Bibliotheken) seien dabei von der Unterarbeitsgruppe in den zu führenden Dialogprozess einzubeziehen. Der Rechnungshof werde über die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe vom Ministerium informiert. Geplant sei, den Dialogprozess bis spätestens Mitte 2013 abzuschließen und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bibliotheksentwicklungsplanung ab 2013 einzuleiten bzw. umzusetzen.

Das Ministerium hat in diesem Zusammenhang auch auf den Arbeitsauftrag an die Hochschulen verwiesen⁴². Danach sollen diese für ihre Bibliotheken Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit prüfen und diese umsetzen.⁴³

Das Ministerium hat in der Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag erneut bekräftigt, dass die Bibliotheksentwicklungsplanung von wissenschaftlichen und öffentlichen Bibliotheken auf Grund der Aus- und Zielrichtung grundsätzlich getrennt erfolgt. Dies habe der Gesetzgeber auch so festgelegt.

⁴¹ Auf der Grundlage der Förderrichtlinie für Kunst und Kultur wurden seit 1991 insgesamt 32,4 Mio. Euro beispielsweise für folgende Projekte eingesetzt: Ausbau der Mittelpunkt-bibliotheken, die Netzwerkbildung in Kommune und Region, Leseförderung, Thuebibnet und Treffpunkt Bibliothek.

⁴² Die Rahmenvereinbarung III zwischen der Landesregierung, vertreten durch die Ministerpräsidentin, den Minister für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie den Minister der Finanzen, und den Hochschulen des Landes zur Sicherung der Leistungskraft und der Zukunftsfähigkeit der Thüringer Hochschulen vom 20. Dezember 2011 enthält die hochschulpolitischen Zielstellungen und die Leistungsverpflichtungen des Landes und der Hochschulen für die Laufzeit vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2015.

⁴³ Abschnitt II, Textnummer 7.1, Seite 7 der Rahmenvereinbarung III.

Gleichwohl erfolge eine zwischen den wissenschaftlichen und öffentlichen Bibliotheken koordinierte Zusammenarbeit in verschiedenen Arbeitsbereichen.

- IX.3 Der Rechnungshof erkennt die Bemühungen des Ministeriums an, seinen Steuerungsaufgaben im Thüringer Bibliothekswesen künftig verstärkt nachkommen zu wollen. Das Ministerium hat sich dazu aber erst entschlossen, nachdem der Rechnungshof auf dieses Versäumnis aufmerksam gemacht hat.

Der Argumentation des Ministeriums, dass eine zentrale Koordinierung des Bibliothekswesens in seiner Gesamtheit aus rechtlichen und praktischen Gründen unmöglich sei, kann der Rechnungshof nicht folgen. Sicher ist eine zentrale Planung aufwändig und verlangt die Abstimmung und Zusammenarbeit der im Ministerium für Hochschulen und für Kultur zuständigen Abteilungen. Wie die bisherige Praxis aber zeigt, darf sich das Ministerium seiner Verantwortung nicht weiterhin entziehen bzw. diese Aufgabe ausschließlich den Hochschulen bzw. externem Sachverstand überlassen. Die einzelnen Hochschulen – solange auskömmlich finanziert – sind nämlich wenig motiviert, ihre Hochschulbibliotheken für hochschulübergreifende Mitteleinsparungen und Effizienzgewinne einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Ebenso erscheint fraglich, inwieweit gerade die Hochschulen ein gesteigertes Interesse daran haben sollten, dass landesweit strukturauffahrende und kostensparende Synergien aller Bibliotheken generiert werden.

Insoweit hält der Rechnungshof auch das beabsichtigte Verfahren, ausschließlich im „Dialogprozess“ zu einer Strategie- und Strukturplanung der Bibliotheken des Landes gelangen zu wollen, für gänzlich ungeeignet. Unverständlich ist insbesondere auch der Verweis auf den mit der Rahmenvereinbarung III erteilten Auftrag, soweit dieser nunmehr dahingehend interpretiert wird, dass in den Dialogprozess auch „andere in Thüringen vor-

handene Bibliotheken (Forschungsbibliotheken⁴⁴, kommunale Bibliotheken etc.)“ einbezogen werden sollen. Die geltende Rahmenvereinbarung III ist ausschließlich (inhaltlich und finanziell) auf den Hochschulbereich ausgerichtet.

Die vom Ministerium insoweit vorgeschobene Hochschulautonomie, dass die Hochschulen eigenverantwortlich über die Infrastrukturbereiche auch ihrer Bibliotheken zu entscheiden haben, ist vor dem Hintergrund steigender Kosten und der zwingenden Haushaltskonsolidierung nicht hinnehmbar.

Der Rechnungshof unterstreicht seine Forderung, dass es ureigene Aufgabe des Ministeriums ist, bibliotheksübergreifende Zielvorstellungen des Landes über die strukturelle Entwicklung und Ausbauplanung der Thüringer Bibliothekslandschaft festzulegen.

⁴⁴ Z. B. die Herzogin Anna Amalia Bibliothek der Klassik Stiftung Weimar.

**X. Ressourcen der Hochschulbibliotheken bündeln –
Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena stärken
(Kapitel 04 69)**

Die jährlichen Ausgaben der Hochschulbibliotheken des Landes stiegen innerhalb der letzten 4 Jahre auf 30,3 Mio. Euro deutlich an. Potenziale für Synergien und Kooperationen zwischen den Bibliotheken blieben bisher weitgehend ungenutzt.

Nur durch eine Stärkung der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena in ihrer Funktion als Landesbibliothek kann diese künftig zentrale und koordinierende Aufgaben übernehmen.

X.1 Bibliotheken für wissenschaftliche Forschung und Lehre bestehen an den 9 Hochschulen des Landes. Diese wissenschaftlichen Bibliotheken stehen – unbeschadet ihrer besonderen Aufgaben für Forschung und Lehre – je-dermann für die private und berufliche wissenschaftliche Bildung zur Verfügung. Für die weiteren Aufgaben und Zuständigkeiten gilt das Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG)⁴⁵.

Eine Sonderrolle kommt der Hochschulbibliothek der Friedrich-Schiller-Universität Jena (FSU) zu. Als Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena (ThULB) ist sie zugleich Landesbibliothek des Freistaats und Zentrum für alle Angelegenheiten des wissenschaftlichen Bibliothekswesens für den Freistaat. Sie hat planerische und koordinierende Aufgaben wahrzunehmen (§ 2 Abs. 1 ThürBibG⁴⁶).

An den 9 Hochschulbibliotheken mit ihren insgesamt 32 Standorten sind mehr als 400 Mitarbeiter beschäftigt. Den derzeit knapp 120.000 aktiven Bibliotheksbenutzern steht an den Hochschulbibliotheken ein Medienbestand von rund 7,8 Mio. Bänden, darunter 93.000 laufende Zeitschriften und 73.000 digitale bzw. elektronische Bestände zur Verfügung.

⁴⁵ Thüringer Hochschulgesetz vom 21. Dezember 2006 (GVBl. S. 601), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2009 (GVBl. S. 238).

⁴⁶ Thüringer Bibliotheksgesetz vom 16. Juli 2008 (GVBl. S. 243).

Der Gesamtetat⁴⁷ für die Aufgabenwahrnehmung aller Hochschulbibliotheken des Landes betrug 2007 noch 26,7 Mio. Euro und hat sich 2010 auf rund 30,3 Mio. Euro erhöht.

Der Thüringer Rechnungshof hat 2011 die Ausstattung und Aufgabenwahrnehmung der Hochschulbibliotheken unter besonderer Berücksichtigung der ThULB geprüft. Er hat dabei u. a. die Personalausstattung und Aufgabenerledigung der Bibliotheken verglichen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Aufgaben der Hochschulbibliotheken wegen des Medienwandels und zusätzlicher Anforderungen der Nutzer an die Serviceleistungen grundlegend verändert und erweitert haben. Parallel werden aber nach wie vor personalaufwändige Verwaltungsaufgaben⁴⁸ an nahezu jeder der eng beieinander liegenden Hochschulbibliotheken erledigt. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die hierbei gegebenen Möglichkeiten von kosten- und personalsparenden Kooperationen von Hochschulen insgesamt unzureichend und in nur wenigen Einzelfällen⁴⁹ genutzt werden.

Ebenfalls hat er kritisiert, dass die ThULB in ihrer koordinierenden und beratenden Funktion durch die Hochschulbibliotheken bisher nur zurückhaltend in Anspruch genommen wird. Ursächlich hierfür sind häufig Vorbehalte der anderen Hochschulbibliotheken gegen eine Zusammenarbeit mit der ThULB, gewünschte Eigenverantwortlichkeiten und eine – bislang – ausreichende Finanzausstattung.

⁴⁷ Die Hochschulbibliotheken werden im Wesentlichen aus den Zuschüssen des Landes an die Hochschulen mitfinanziert. Außerdem finanzieren auf der Grundlage des Hochschulpakts 2020 (HSP 2020) der Bund und die Länder den Ausbau der Hochschulen und die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Studiums, insbesondere damit auch die Hochschulbibliotheken. Weitere Finanzierungsquellen sind Drittmittel (beispielsweise für Digitalisierungsvorhaben) und eigene Einnahmen der Hochschulbibliotheken aus Gebühren und Entgelten.

⁴⁸ Verwaltungsdienstleistungen betreffen beispielsweise die Erwerbungen, Erschließung und Katalogisierung der Bestände. Diese Aufgaben werden vorwiegend von Beamten des gehobenen und höheren Dienstes bzw. vergleichbar eingruppierten Arbeitnehmern vorgenommen.

⁴⁹ So haben zum Beispiel in Jena die ThULB und die Hochschulbibliothek der Fachhochschule Jena ihren Bestandsaufbau in Erwerbungstiefe und -breite schon koordiniert und damit die Benutzernachfrage entsprechend gesteuert.

Den deutlichen Anstieg der Ausgaben für Ausstattung, Betrieb und Unterhalt der Hochschulbibliotheken in den letzten Jahren hat der Rechnungshof auf den insgesamt hohen Personalkostenanteil und die unausgewogene Personalausstattung der einzelnen Hochschulbibliotheken zurückgeführt. Außerdem tragen unverhältnismäßige Preissteigerungen bei Literaturerwerbungen in einzelnen Marktsegmenten⁵⁰ zur Kostensteigerung bei. Der Rechnungshof hat diesbezüglich die unkoordinierte Erwerbungspraxis an den einzelnen Bibliotheken kritisiert. Er hat die weitere kontinuierliche Bestandsentwicklung aufgrund dieses Kostendrucks in Frage gestellt.

Bezüglich der Sonderrolle der Hochschulbibliothek an der FSU Jena als Landesbibliothek hat der Rechnungshof festgestellt:

Die landesbibliothekarischen Aufgaben der ThULB gewinnen zunehmend an Bedeutung. Belief sich im Jahre 2001 der Anteil des Leistungsumfangs als Landesbibliothek auf nur 20 Prozent, ist dieser Anteil seit dem Jahre 2009 gegenüber den Aufgaben als Universitätsbibliothek auf 80 Prozent angewachsen.⁵¹ Weder bei der Budgetplanung, noch bei der Bewirtschaftung oder im Buchführungssystem werden jedoch die Aufgabenanteile „Hochschulbibliothek“ oder „Landesbibliothek“ ausgewiesen. Die Ausgaben werden – nach geltender Gesetzeslage – insgesamt aus dem Budget der FSU Jena finanziert.

Zudem ist die ThULB – wie alle anderen Hochschulbibliotheken – eine Struktureinheit der Hochschule. Damit untersteht sie in allen Angelegenheiten der Aufsicht durch die Leitung der FSU Jena. Insbesondere gilt dies auch für diejenigen Aufgaben, die sie als Landesbibliothek wahrnimmt. Dabei betreffen diese Angelegenheiten alle (Hochschul-)Bibliotheken sowie

⁵⁰ Z. B. für Zeitschriften und Datenbanken.

⁵¹ Analyse zur Entwicklung des Aufgabenumfangs von 2001 bis 2010 der ThULB, Ergebnisse aus dem von der FSU beantworteten Fragebogen des Rechnungshofs zum Personaleinsatz.

Kultureinrichtungen (Museen, Archive) und Behörden des Landes gleichermaßen.⁵²

Etatbezogene Kompetenz- und Ausgabenkonflikte sowie unterschiedliche Prioritätensetzungen zu Belangen der Hochschule und solchen der Landesbibliothek sind zwangsläufige Folge dieses Konstrukts.

Der Rechnungshof hat deshalb bemängelt, dass die derzeitige Rechtsstellung der ThULB für eine adäquate Aufgabenerfüllung als Landesbibliothek nicht mehr zweckmäßig und geeignet ist. Soll die Qualität der bibliothekarischen Versorgung gewährleistet oder sogar noch gesteigert werden, müssen die Hochschulen in enger Zusammenarbeit mit dem Ministerium Synergien generieren. Der Rechnungshof hat dazu einen 13 Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog empfohlen:

- koordinierte oder zentrale Erwerbung ausländischer bzw. kostenintensiver Monographien, Zeitschriften, digitaler Medien und Lizenzen,
- koordinierte oder zentrale Clustererwerbungen nach Fächergruppen als Alternative zu kleinteiligen Erwerbungsmodellen nach Fächern,
- zentrale Vertretung durch die ThULB in Konsortien für gemeinsame Lizenzerwerbungen für die Hochschulen (Campus-Thüringen),
- zentrales – neben den Zuschüssen aus dem Hochschulpakt ausgewiesenes – Erwerbungsbudget für den Erwerb von Datenbanken für die Hochschulbibliotheken im Freistaat,
- zentrale Katalogisierung,
- Restaurierung und Bestandserhaltung in einer Zentralwerkstatt,
- koordinierte und zentrale Digitalisierung durch die ThULB,
- zentrale Magazinverwaltung,

⁵² Digitalisierung und Bereitstellung, Aufbereitung von Beständen, Forschung, Dienstleistungen.

- zentrale Organisation von Fortbildungsmaßnahmen der Mitarbeiter der Bibliotheken,
- koordinierte Entwicklung von Konzepten und Modulen beispielsweise für die Fachinformationsvermittlung,
- Organisationsuntersuchungen an den anderen Hochschulbibliotheken durch die THULB,
- Erarbeitung eines hochschulbibliotheksübergreifenden Personalentwicklungskonzepts durch die ThULB (unter Berücksichtigung der vorzunehmenden Vernetzung und Aufgabenbündelung) und
- Auflösung von Teilbibliotheken bzw. Außenstellen.

Bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen kommt der ThULB eine Schlüsselposition zu. Ihr sind hierfür zentrale Zuständigkeiten zu übertragen.

Der Rechnungshof hat eine adäquate Organisation und Ausstattung für die bibliotheksübergreifenden Zuständigkeiten der ThULB und die zunehmenden Aufgaben als Landesbibliothek gefordert. Er hat angeregt, die Landesbibliothek rechtlich zu verselbständigen. Außerdem bedürfen die landesbibliothekarischen Aufgaben einer näheren gesetzlichen Konkretisierung.

Schließlich hat der Rechnungshof eine die Hochschulbibliotheken bindende, konsequente Vernetzung und Bündelung der Ressourcen und Kompetenzen gefordert und hierfür einen im Hochschulgesetz zu verankernden „Kooperativen Leistungsverbund“ vorgeschlagen.⁵³

⁵³ Nachdem bisher Potentiale der Zusammenarbeit nur verhalten genutzt wurden, hält der Rechnungshof es für sinnvoll und notwendig, das bereits erfolgreich in Sachsen (§ 93 Sächsisches Hochschulgesetz, SächsGVBl. 19/ 2008, S. 900) und in Bayern (Art. 16 Bayerisches Hochschulgesetz, GVBl 2006, S. 245) praktizierte und in den dortigen Hochschulgesetzen verankerte Modell des „kooperativen Leistungsverbands“ auch für die thüringischen Hochschulbibliotheken zu etablieren. Die Staats- bzw. Landesbibliotheken arbeiten in diesen Ländern mit den Hochschulbibliotheken konsequent vernetzt und mit gebündelten Kräften zusammen. Sie stehen damit den sich wandelnden Erfordernissen moderner Bibliotheksarbeit deutlich flexibler und effektiver gegenüber.

X.2 Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es sich bereits intensiv mit der Weiterentwicklung der wissenschaftlichen Bibliotheken des Landes in ihrer Gesamtheit befasst habe. In der Rahmenvereinbarung III seien dazu „feste Vereinbarungen“ getroffen worden. Die Empfehlungen des Rechnungshofs werde das Ministerium in den Dialogprozess einer Unterarbeitsgruppe „Hochschulbibliotheken“ einfließen lassen. Ebenfalls seien in Gesprächen mit den Vertretern der Hochschulen und der wissenschaftlichen Bibliotheken die Vorschläge zur Veränderung der Rechtsstellung der ThULB zu prüfen.

Die Einführung eines „Kooperativen Leistungsverbands“ werde vom Ministerium ausdrücklich befürwortet. Die Umsetzung einer solchen „Idee“ setze jedoch die Entwicklung einer Reihe von Verfahren und Modellen für die konkrete Zusammenarbeit voraus. Der Rechnungshof sei dabei den „Beleg ... schuldig“ geblieben, dass das in Sachsen und Bayern etablierte Modell tatsächlich erfolgreich praktiziert werde.

Außerdem hat sich das Ministerium zu der vom Rechnungshof vorgeschlagenen zentralen Rolle der ThULB skeptisch geäußert. Es hat auf „erhebliche und nachvollziehbare Vorbehalte“ der anderen Hochschulen zu bibliotheksübergreifenden Aufgaben der ThULB hingewiesen. Überdies sei die „Existenz und das Fachwissen zahlreicher Experten ... an den Hochschulbibliotheken“ vom Rechnungshof nicht hinreichend berücksichtigt worden. Gleiches gilt für das „legitime Interesse der Hochschulen, im Rahmen der Hochschulautonomie Verantwortung für die entscheidenden Infrastrukturbereiche zu übernehmen“.

Außerdem sei es für das Ministerium nicht erkennbar, welche übergreifenden Funktionen die ThULB neben planerischen und koordinierenden Aufgaben erhalten solle. Überdies stünden organisatorische Ressourcen nicht zur Verfügung.

Das Ministerium hat sich gegen eine rechtliche Verselbständigung und Herauslösung der ThULB aus der FSU gestellt. Es hat angezweifelt, dass die ThULB tatsächlich im überwiegenden Maße landesbibliothekarische Aufgaben wahrnehme. Das Ministerium hat einen Anteil von 25 Prozent für landesbibliothekarische Aufgaben geschätzt und auf die gesetzlich nicht exakt bestimmten landesbibliothekarischen Aufgaben⁵⁴ verwiesen.

X.3

Der Rechnungshof begrüßt das Vorhaben des Ministeriums, die wissenschaftlichen Bibliotheken weiterentwickeln zu wollen. Er ist sich bewusst, dass seine umfangreichen Empfehlungen und Anregungen einer angemessenen Umsetzungsfrist bedürfen. Jedoch erscheint ihm der hierfür – und erst jetzt – vom Ministerium eingeschlagene Weg, dies ausschließlich „im Dialogprozess“ und „in Gesprächen“ erreichen zu wollen, als wenig erfolgversprechend.

Im Gegensatz zum Ministerium hat der Rechnungshof keine Vorbehalte gegen zentral koordinierte bibliothekarische Verwaltungs(dienst)leistungen und eine in ihrer Funktion als Landesbibliothek gestärkte ThULB. Dies berührt keinesfalls die Hochschulen in ihrer Autonomie. Es gilt zwischen der – unbestrittenen – Hochschulautonomie in Forschung und Lehre sowie den hierfür (u. a. von den Hochschulbibliotheken) bereitzustellenden Dienstleistungen zu unterscheiden. Wird der örtlichen Informationsversorgung und -bereitstellung auch zukünftig Rechnung getragen, dürfte dem Abbau von parallelen Verwaltungsstrukturen nichts entgegenstehen.

Die Einführung eines „Kooperativen Leistungsverbands“ bietet auch den Thüringer Hochschulbibliotheken Vorteile. Dies kann durch das im Ländervergleich sehr hohe Niveau der bibliothekarischen Versorgung an bayeri-

⁵⁴ Als landesbibliothekarische Aufgaben werden in der Gesetzesbegründung zum ThürBibRG (LT-Drucksache 4/3956) die Sammlung presserechtlicher Pflichtexemplare, die Sammlung der für den Freistaat und seine Geschichte relevanten Veröffentlichungen, umzusetzende neue bibliothekarische Dienstleistungen und die Koordination von gemeinsamen Angeboten und des Erwerbs genannt.

schen und sächsischen Hochschulen und deren Erfolge in der Exzellenzinitiative als nachgewiesen gelten.

Die Auffassung, dass an allen Thüringer Hochschulbibliotheken „Experten“ wirken, teilt der Rechnungshof. Nur aus diesem Grund hat er sich für ein hochschulbibliotheksübergreifendes Personalentwicklungskonzept ausgesprochen.

Das Expertenwissen sollte gezielt gefördert und durch koordinierte Aufgabenzuweisung für alle Hochschulen und zur Bewahrung des kulturellen Erbes genutzt werden.

Der vom Ministerium lediglich geschätzte Anteil zum Umfang der landesbibliothekarischen Aufgaben kann als einziges Argument gegen eine rechtliche Verselbständigung der ThULB nicht überzeugen. Richtig ist, dass es – wie vom Rechnungshof angesprochen – einer gesetzlichen Präzisierung des Aufgabenkatalogs im ThürBibG bedarf.

Offenkundig vertraut das Ministerium auch weiterhin auf eine stetig steigende Finanzausstattung der Hochschulen. Anders ist die Leichtfertigkeit, naheliegende und offensichtliche Einsparpotentiale im Dienstleistungsbereich der Hochschulbibliotheken ungenutzt zu lassen, nicht zu verstehen.

Der Rechnungshof fordert das Ministerium eindringlich auf, sich künftig den Erfordernissen nach einer – alternativlosen – verbindlichen arbeitsteiligen Zusammenarbeit der Hochschulbibliotheken zuzuwenden und örtlichen „Machtstrukturen“ entgegenzuwirken. Voraussetzung dafür ist, der ThULB eine tragende Rolle zu verschaffen.

XI. Historisch wertvolle Bücherbestände gefährdet (Kapitel 04 69)

Die vom Freistaat in Millionenhöhe durchgeführte Förderung zur Erhaltung der historisch wertvollen Bücherbestände erfolgt bisher ohne System. Auch die Gelder für die Digitalisierung von Kulturgut werden unkoordiniert und konzeptlos ausgegeben.

- XI.1 Die Bibliotheken des Freistaats stellen mit ihrem reichen und historisch wertvollen Bücherbestand einen wichtigen Bestandteil des Kulturlandes Thüringen dar. Sie haben den gesetzlichen Auftrag, das Kulturerbe durch sachgerechte Aufbewahrung und Erschließung sowie durch geeignete Maßnahmen der Konservierung, Restaurierung und Digitalisierung zu schützen, zu bewahren und für den öffentlichen Gebrauch zu erhalten⁵⁵. Neben den wissenschaftlichen Bibliotheken verfügen auch sonstige Bibliotheken, Archive und Museen des Freistaats Thüringen über umfangreiche Bestände an historischem schriftlichem Kulturgut von nationaler und internationaler Bedeutung.
- Das Land fördert seit vielen Jahren Konservierungs- und Restaurierungsmaßnahmen von Bücherbeständen bei den Staatsarchiven und wissenschaftlichen Bibliotheken⁵⁶. Außerdem stellt es auf der Grundlage der Richtlinie zur Förderung von Kultur und Kunst⁵⁷ erhebliche Mittel für den Aufbau der Infrastruktur sowie für Erschließungs- und Digitalisierungsprojekte⁵⁸ zur Verfügung.⁵⁹

⁵⁵ § 4 Abs. 1 Satz 3 Thüringer Bibliotheksgesetz vom 16. Juli 2008 (GVBl. S 243).

⁵⁶ Die ausgereichten Fördersummen beliefen sich 2009 auf 166.801 € für „Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen“ (Kapitel 04 81, Titel 538 01) und auf 19.671 € zur Bestandserhaltung und Pflege an den Bibliotheken, Kunst- und wissenschaftlichen Sammlungen (Kapitel 04 99, Titel 523 01).

⁵⁷ ThürStAnz. 11/2000 vom 13. März 2000, S. 554 - 559.

⁵⁸ Erschließung sowie virtuelle Zusammenführung, Aufbereitung und Präsentation der Kulturgüter.

⁵⁹ Das Fördervolumen für Digitalisierungsvorhaben stieg im Zeitraum von 2008 bis 2010 von insgesamt 100.000 Euro auf 376.000 Euro an.

Der Thüringer Rechnungshof hat im Jahr 2011 die Ausstattung und Aufgabenwahrnehmung der Hochschulbibliotheken unter besonderer Berücksichtigung der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena (ThULB) geprüft. Er hat sich dabei u. a. auch mit der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur sachgerechten Verwahrung und Pflege der bei den Hochschulbibliotheken vorhandenen historischen Sammlungsbestände auseinandergesetzt.

Hinsichtlich der Erhaltung von historischen Bücherbeständen hat der Rechnungshof festgestellt, dass an den wissenschaftlichen Bibliotheken individuelle lokale Bestandserhaltungskonzepte bestehen. Diese werden unabhängig davon verfolgt, ob an anderer Stelle in Thüringen gleiche Bücher vorhanden sind, restauriert oder konserviert werden. Bereits im Jahr 2009 hatte die ThULB – als Landesbibliothek für planerische und koordinierende Aufgaben zuständig – dem Ministerium ein Konzept zur Bestandserhaltung des gesamten historischen thüringischen Schriftguts vorgelegt. Darin hatte sie vorgeschlagen, am Ort der ThULB eine zentrale Landesstelle zu bilden. Seitens des Ministeriums gab es darauf aber keine Reaktion. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass für die Bestandserhaltung in Thüringen bislang sowohl ein übergreifendes Gesamtkonzept als auch eine zentrale Stelle zur Bestandserhaltung fehlt.

Hinsichtlich der Digitalisierung hat der Rechnungshof festgestellt, dass an der ThULB bereits im Jahre 1999 eines der ersten Digitalisierungszentren Deutschlands errichtet worden ist. Dieses steht als Berater und Dienstleister für Bibliotheken, Archive, Museen und weitere Kulturinstitutionen des Landes zur Verfügung. Mit der Universal Multimedia Electronic Library (UrMEL) hält die ThULB zugleich die Infrastruktur und das zentrale Portal für die angestrebte virtuelle Zusammenführung, Aufbereitung, Präsentation und Archivierung multimedialer Quellen und Sammlungen von Kulturgütern vor.

Verantwortlich für die Auswahl der zu digitalisierenden Bestände sind jedoch die jeweiligen Trägereinrichtungen der Bibliotheken.

Der Rechnungshof hat diesbezüglich die nicht ausreichende Einbeziehung der ThULB bemängelt.

Schließlich hat er auch kritisiert, dass das Ministerium kaum Abstimmungen mit weiteren Einrichtungen im Freistaat⁶⁰ vornimmt, die mit eigenen Digitalisierungsinitiativen befasst sind und bereits ebenfalls entsprechende Infrastrukturen aufgebaut haben. So hat er beklagt, dass ein isoliertes Nebeneinander von parallelen Digitalisierungsinitiativen und dezentralen Infrastrukturen an der ThULB, beim Museumsverband Thüringen e. V., an der Bibliothek der Bauhaus-Universität Weimar, an der Forschungsbibliothek Gotha oder der Herzogin Anna Amalia Bibliothek Weimar zu ineffizientem Mitteleinsatz führt.

Außerdem hat der Rechnungshof kritisiert, dass das Ministerium für die Koordinierung und Abstimmung zu Digitalisierungs- und Erschließungsvorhaben zunehmend dem Museumsverband Thüringen e. V. Aufgaben und Mittel⁶¹ zuweist.

Da die physische Substanz vieler historischer Bücher, Zeitschriften und Zeitungen akut gefährdet ist, hat der Rechnungshof folgende Maßnahmen für eine zügige und sinnvolle Bestandserhaltung und Digitalisierung von thüringischem Kulturgut empfohlen:

- Koordinierung und Durchführung der Bestandserhaltung durch die ThULB als zentrale Landesstelle,
- Erarbeitung eines Bestandserhaltungskonzepts auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme der thüringischen Kulturgüter durch die ThULB,
- Erarbeitung einer Digitalisierungsstrategie für den Freistaat Thüringen durch das Ministerium unter Einbeziehung der ThULB,

⁶⁰ Z.B. Klassik Stiftung Weimar, Bauhaus-Universität Weimar.

⁶¹ Der Museumsverband Thüringen e. V. wird mit jährlich 236.000 Euro (2010) nach der Richtlinie zur Förderung von Kultur und Kunst, ThürStAnz. 11/2000 vom 13. März 2000, S. 554 – 559 vom Land gefördert. Eine Aufgabenübertragung auf den Museumsverband durch das Ministerium steht aus.

- Prioritätensetzung für die Digitalisierungsarbeit unter Federführung der Landesbibliothek und einer für die Digitalisierung von Beständen der Museen koordinierenden Einrichtung sowie
- Beauftragung der ThULB als zentrales Koordinierungsorgan zur Digitalisierung und Bereitstellung von thüringischem Kulturgut.

XI.2 Das Ministerium hat zur geforderten Gesamtkonzeption für die Bestandserhaltung keine Aussage getroffen. Die Zuweisung dieser Aufgabe an die ThULB hat es aber für sachgerecht gehalten. Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass hierfür jedoch die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen vom Land bereitgestellt werden müssten. Es hat in diesem Zusammenhang erwähnt, dass die Hochschulen bereits jetzt in erheblichem Umfang eigene Ressourcen einsetzen, um den Bestandserhalt von kulturellem Erbe zu ermöglichen.

Zur Förderung der Digitalisierung von Kulturgut hat das Ministerium ausgeführt, dass es entgegen den Feststellungen des Rechnungshofs beispielhaft und koordiniert vorgehe. Es hat die Kritik des Rechnungshofs hierzu entschieden zurückgewiesen. So seien bereits 2008 Ansätze einer Digitalisierungsstrategie erarbeitet worden. Danach betreue die ThULB in erster Linie Projekte der wissenschaftlichen Literaturversorgung. Der Museumsverband Thüringen e. V. übernahm hingegen in Kooperation mit der ThULB die Digitalisierung „musealer Sachzeugen“. Das Ministerium hat die Ansicht des Rechnungshofs geteilt, dass die Digitalisierungsstrategie weiterentwickelt werden müsse. Eine Prioritätensetzung unter Mitwirkung der ThULB für die Digitalisierungsvorhaben sei dabei sinnvoll. Aufbauend auf den individuellen Vorschlägen der Bibliotheken, Museen oder sonstigen Kultureinrichtungen könne das Ministerium gemeinsam mit der ThULB eine Prioritätenliste erarbeiten.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass es durch seine gezielte Steuerung und Zusammenfassung von Kompetenzen – beispielhaft für

Deutschland – dafür gesorgt habe, dass noch in diesem Jahr die bislang digitalisierten Bestände von Museen, Bibliotheken und Archiven gemeinsam präsentiert werden können.

Das Ministerium hat aber auch ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass neben Digitalisierungszentren wie in Jena gerade für das einzigartige Kulturgut auch weiterhin dezentrale Digitalisierungsstrukturen notwendig seien. D. h. das einzigartige und fragile Kulturgut müsse „in seiner Originalsubstanz, (wegen) der Logistik solcher Großprojekte und (der) Sichtbarkeit der jeweiligen Bibliothek“ am Standort der Objekte selbst digitalisiert werden. Dies betreffe insbesondere die zu digitalisierenden Bestände an der Universitäts- und Forschungsbibliothek Erfurt/Gotha.

- XI.3 Die Ausführungen des Ministeriums lassen keine konkreten Maßnahmen für eine systematische und koordinierte Bestandserhaltung sowie eine nach Prioritäten zu gestaltende Digitalisierung der Bestände erkennen.

Der Rechnungshof hält es nicht für sachgerecht, die zentrale Übertragung von Aufgaben der Bestandserhaltung auf die ThULB allein an die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln zu knüpfen. Vielmehr sind die bisher von den Hochschulen zur Bestandserhaltung eingesetzten „eigenen“ Ressourcen zu bündeln, entsprechend umzuschichten und gesondert der zu schaffenden zentralen Landesstelle bei der ThULB zuzuweisen.⁶²

Die „mögliche“ Erarbeitung einer Strategie und Prioritätensetzung zur Digitalisierung des thüringischen Kulturguts nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Begrüßt hätte er jedoch eine verbindliche und konkrete Zusage des Ministeriums für deren tatsächliche Erarbeitung.

⁶² Vgl. entsprechende Regelungen in Sachsen.

Die angekündigte einheitliche Präsentation von digitalisiertem Kulturgut aus Museen, Archiven und den Bibliotheken Thüringens („digitalesthueringen“) begrüßt der Rechnungshof. Er erkennt insbesondere hierfür erbrachte Leistungen der ThULB, der Museen, Archive und Bibliotheken an.

Der Rechnungshof sieht jedoch insbesondere die steigenden Ausgaben an den Museumsverband Thüringen e. V. kritisch und hält ihn letztlich für vermeidbar. Diese Mittel fließen nur zu einem geringen Teil in konkrete Digitalisierungsvorhaben, sondern dienen weitestgehend der Gesamtfinanzierung der Geschäftsstelle des Museumsverbands⁶³. Diese projektbezogene Förderung des Landes erscheint unwirtschaftlich und wenig plausibel, nachdem bereits das Digitalisierungszentrum in Jena mit öffentlichen Mitteln finanziert wird.

Ebenso wenig überzeugen die Argumente des Ministeriums zum weiteren Ausbau und zur Aufrechterhaltung und Finanzierung von dezentralen Digitalisierungsstrukturen. Selbstverständlich muss die Wahl der Digitalisierungstechnik auf die jeweiligen Materialien abgestimmt werden. Dennoch zeigt die bisherige Zusammenarbeit der ThULB mit anderen Partnern bei vielen Projekten, dass eine zentrale Digitalisierung durchaus gut zu realisieren ist. Entsprechende Arbeitsabläufe zu erarbeiten und die Möglichkeiten der verschiedenen Digitalisierungs- und Nachbearbeitungstechniken effizient auszunutzen, ist insbesondere eine Frage der Erfahrung. Hiervon könnten andere Bibliotheken und Einrichtungen profitieren. Es ist aus der Sicht des Rechnungshofs nicht erforderlich, neben dem Digitalisierungszentrum an der ThULB zahlreiche weitere Zentren aufrechtzuerhalten oder gar – beispielsweise an der Forschungsbibliothek in Gotha – auf- und auszubauen.

⁶³ Personalausgaben für Mitarbeiter, PKW, Geschäftsbedarf, Reisekosten, Technik sowie für Software und Wartungsverträge.

Der Rechnungshof spricht sich dafür aus, die im Land mit bereits erheblichen öffentlichen Mitteln geschaffenen Infrastrukturen zur Bestandserhaltung und Digitalisierung auszulasten und die ThULB als Kompetenzzentrum stärker zu etablieren.

XII. Forschungsbibliothek Gotha: Ein weißer Fleck auf der Landkarte der Forschung (Kapitel 04 69)

Die wissenschaftlichen Sammlungen der Forschungsbibliothek Gotha sind bisher kaum erforscht. Ursächlich hierfür ist auch eine Entscheidung des zuständigen Ministeriums, die Forschungsbibliothek Gotha organisatorisch der Universitätsbibliothek Erfurt zuzuordnen.

- XII.1 Die Forschungsbibliothek Gotha⁶⁴ ist mit ihren historischen Beständen des 16. bis 18. Jahrhunderts nach den Staatsbibliotheken in Berlin und München sowie der Herzog August Bibliothek Wolfenbüttel die viertgrößte Bibliothek der frühen Neuzeit in Deutschland. Die Bestände übertreffen an Umfang und Bedeutung zumindest in einzelnen Bereichen selbst die der Herzogin Anna Amalia Bibliothek (HAAB) der Klassik Stiftung Weimar. Die Forschungsbibliothek Gotha ist neben der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek (ThULB) und der HAAB Teil des kulturellen Erbes in Thüringen (§ 4 Abs. 1 ThürBibG).

Seit 1999 ist die Forschungsbibliothek Gotha eine wissenschaftliche Einrichtung der Universität Erfurt und organisatorisch deren Universitätsbibliothek zugeordnet.

Die Forschungsbibliothek hat ihren Sitz im Schloss Friedenstein in Gotha, das zu den Immobilien der „Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten“ gehört.

Der Thüringer Rechnungshof hat 2011 die Ausstattung und Aufgabenwahrnehmung der Hochschulbibliotheken unter besonderer Berücksichtigung der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena (ThULB) geprüft. Er

⁶⁴ Die Forschungsbibliothek Gotha bewahrt die Büchersammlungen des Herzoghauses Sachsen-Gotha-Altenburg. Seit der Gründung dieser Bibliothek durch Herzog Ernst I., der Fromme (1601-1675), wurden die Bücher im 1640 errichteten Schloss Friedenstein in Gotha aufgestellt und die Sammlung seitdem durch nachfolgende Herzöge ausgebaut.

hat dabei u. a. untersucht, wie das Potential der wissenschaftlichen Sammlungen an der Forschungsbibliothek Gotha genutzt wird.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die mit der Integration der Forschungsbibliothek Gotha in die Universität Erfurt verbundenen Ziele⁶⁵ bislang noch nicht erreicht wurden. Die wissenschaftliche Aufbereitung und Erschließung der historischen Sammlungen für die Forscher steht noch immer am Anfang.

Überdies blieben Potentiale durch Zusammenarbeit der Forschungsbibliothek Gotha mit anderen historischen Bibliotheken in Thüringen⁶⁶ bislang ungenutzt.

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Zuordnung der Gothaer Sammlungsbestände an die Universität Erfurt

- eine weitere Vereinzelung der thüringischen Sammlungen,
- zugleich auseinandergehende Entwicklungen sowie
- eine unzureichende Koordinierung der wissenschaftlichen Aufbereitung der Sammlungen in Thüringen

zur Folge hatte.

Das Potential der in der Forschungsbibliothek Gotha verwahrten Bestände ist somit für Öffentlichkeit und Forschung insgesamt zu wenig sichtbar geblieben.

Der Rechnungshof hat aus diesem Grund dem Ministerium folgende Maßnahmen empfohlen:⁶⁷

⁶⁵ U. a. die Buchbestände in Gotha intensiver zu erschließen sowie für die Benutzung und Forschung durch historisch orientierte Fächer der Universität Erfurt zu eröffnen.

⁶⁶ An der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena oder an der Herzogin Anna Amalia Bibliothek Weimar.

⁶⁷ Vergleiche auch Empfehlungen zu wissenschaftlichen Sammlungen als Forschungsinfrastrukturen des Wissenschaftsrates, WR-Drucksache 10464/11 vom 28. Januar 2011.

- Überprüfung der organisatorischen Zuordnung der Forschungsbibliothek Gotha zur Universität Erfurt unter Berücksichtigung
 - o der tatsächlichen wissenschaftlichen Nutzung der Sammlungsbestände und
 - o der vorhandenen technischen und organisatorischen Möglichkeiten für eine moderne Wissensaufbereitung,
- Erarbeitung eines Entwicklungskonzepts mit Forschungsschwerpunkten und Prioritäten für eine kontextbezogene Aufbereitung,
- Projektmittel verstärkt zu generieren und
- intensive Zusammenarbeit der Forschungsbibliothek Gotha mit der ThULB bei der Aufbereitung des kulturellen Erbes.

XII.2

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung ausführlich die schon verbesserte Außenwirkung und Vernetzung der Forschungsbibliothek vorgetragen. Es hat darauf hingewiesen, dass die Universität Erfurt derzeit ein Entwicklungskonzept mit Forschungsschwerpunkten und Prioritäten erarbeite, um eine Aufbereitung der Bestände der Forschungsbibliothek zu ermöglichen. Außerdem hat es angekündigt, gemeinsam mit der Stiftung Schloss Friedenstein und der Forschungsbibliothek Gotha ein Konzept erstellen zu wollen. Dieses solle die strukturellen Voraussetzungen dafür schaffen, trägerübergreifend die Bestände in angemessener Weise zu präsentieren und damit dem besonderen Interesse der Forschung an den einzigartigen Beständen der Forschungsbibliothek gerecht zu werden.

Weiterhin sei vorgesehen, die Forschungsbibliothek Gotha in den geplanten Verbund der Bibliotheken der Klassik Stiftung Weimar, dem Schiller-Archiv Marburg und der Forschungsbibliothek Wolfenbüttel einzubringen.

In seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag hat das Ministerium erneut betont, dass nur durch die Integration der Forschungsbibliothek in die Universität eine umfassende Bestandserschließung und -sicherung erreicht

worden sei. Wegen der fehlenden bibliothekarischen Infrastruktur in Gotha habe die Forschungsbibliothek von der Universität Erfurt profitiert. Diese Lösung entspräche auch dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 ThürLHO). Auf Grund der positiven Entwicklung der Forschungsbibliothek sei auch künftig der wissenschaftliche Bezug zur Universität sicher zu stellen. Der Vorschlag des Rechnungshofs zur Überprüfung der Zuordnungsentscheidung der Forschungsbibliothek werde in der Arbeitsgruppe "Hochschulbibliotheken" behandelt. Für eine Beibehaltung der Forschungsbibliothek als Teilbibliothek der Universität Erfurt sprächen folgende Aspekte:

- bestehende integrierte Verwaltungsprozesse,
- Forschungsbibliothek ist an das universitäre Bestands- und Kompetenzzentrum angebunden,
- Aufbau des Forschungszentrums Gotha mit eigener Professur,
- fehlende eigene bibliothekarische Infrastruktur sowie der
- erhebliche Personal- und Sachkosteneinsatz durch die Zentralverwaltung der Universität Erfurt.

Diese Gründe seien mit möglichen Potentialen bei der Forschung und Präsentation abzuwägen.

XII.3 Der Rechnungshof begrüßt die vorgesehene Überprüfung der Integrationsentscheidung durch das Ministerium. Die dazu vom Ministerium angeführten Aspekte für die Beibehaltung der derzeitigen organisatorischen Situation der Forschungsbibliothek überzeugen den Rechnungshof jedoch nicht.

Er vermisst fachliche und inhaltliche Argumente, die gegen eine gebotene intensivere Zusammenarbeit mit der ThULB sprechen.

Auch die enge thematische Nähe der Gothaer Bestände zu den Sammlungen an der ThULB sowie die deutlich breiteren Forschungsgebiete an der FSU Jena gegenüber denen an der Universität Erfurt sind für notwendige

Synergien für die Forschung und die vom Rechnungshof geforderte geänderte universitäre Zuordnung naheliegend.

Das Ministerium hat bei seiner Argumentation des Weiteren unberücksichtigt gelassen, dass auch für die bisherige Realisierung von Drittmittelprojekten erhebliche Unterstützungsleistungen durch die ThULB erbracht wurden. Diese werden auch künftig unabdingbare Voraussetzung für eine weitere und deutlich zu intensivierende Einwerbung von Drittmitteln zur Erschließung und Erforschung der Sammlungsbestände in Gotha sein.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Erforschung und Erschließung des Gothaer Bücherschatzes – auch 13 Jahre nach der Zuordnung zur Universität Erfurt – immer noch am Anfang steht. Er fordert das Ministerium auf, selbstkritisch den vom Rechnungshof hierfür angeführten Ursachen nachzugehen. Dazu ist zeitnah eine vorbehaltlose Überprüfung der Organisations- und Strukturentscheidung unter fachlich inhaltlichen Gesichtspunkten durch das Ministerium durchzuführen. Dies ist auch im Sinne eines verantwortungsvollen Umgangs mit den wissenschaftlichen Sammlungen im Freistaat unabdingbar.

**XIII. Teures Weihnachtsgeschenk:
6,4 Mio. Euro für unbrauchbare historische Sammlung
(Kapitel 04 69)**

Das Land hat im Dezember 2002 ohne ausreichende fachkundige Begutachtung die „Sammlung Perthes“ und das „Verlagsarchiv Klett-Perthes“ für 6,4 Mio. Euro erworben. Die feinstaubbelastete Sammlung und die Archivbestände werden seither mit großem finanziellen Aufwand restauriert. Sie sind der Öffentlichkeit sowie der Forschung noch immer nicht zugänglich.

XIII.1 Im Dezember 2002 erwarb der Freistaat Thüringen für rund 6,4 Mio. Euro die historische Perthes-Bibliothek sowie die Kartensammlung des kartographischen Verlags Justus Perthes Gotha und außerdem das Verlagsarchiv Klett-Perthes (im Folgenden zusammengefasst als „Sammlung Perthes Gotha“ bezeichnet).⁶⁸

Die „Sammlung Perthes Gotha“ ist mit ihren 185.000 Karten, 120.000 Bibliotheksbänden und einem Verlagsarchiv mit mehr als 800 laufenden Metern weltweit einzigartig. Sie gilt als eine der größten geographischen Spezialsammlungen des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts.

Seit ihrer Zuordnung an die Universität Erfurt obliegt die Betreuung des Bestands der Universitäts- und Forschungsbibliothek Erfurt/Gotha.

Der Thüringer Rechnungshof hat 2011 die Ausstattung und Aufgabenwahrnehmung der Hochschulbibliotheken unter besonderer Berücksichtigung der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek Jena (ThULB) geprüft. Er hat sich dabei auch mit den Erwerbungen von historischer Literatur und Sammlungen befasst.

⁶⁸ Vertrag über den Ankauf der Perthes-Bibliothek und Kartensammlung zwischen dem Eigentümer und dem Freistaat Thüringen, vertreten durch das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst vom 18. Dezember 2002; Vertrag über den Ankauf des Verlagsarchivs Klett-Perthes zwischen dem Eigentümer (Bestände bis einschließlich 1991) und dem Freistaat Thüringen, vertreten durch das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst vom 22. Dezember 2002.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die erworbene wissenschaftliche Sammlung in einem Zustand befand, der eine Nutzung der Bestände gänzlich ausschloss. Die Bestände waren sämtlich stark restaurierungsbedürftig. Insbesondere die Kartensammlung war nahezu vollständig von einer Schmutzschicht überzogen und mit krebserregendem Feinstaub belastet. Reinigung, Ausbesserung, Neusortierung, Neukonfektionierung sowie eine sachgerechte Unterbringung der Objekte waren zunächst dringende Erstmaßnahmen. Für die kontaminierte Kartensammlung wurde eine spezielle Kartenreinigungsanlage entwickelt, die bis 2011 zur Einzelblattbehandlung eingesetzt werden musste.

Seit 2006 finanzierten die Deutsche Bundesstiftung Umwelt, das TMBWK und die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) Maßnahmen zur Erhaltung und Erschließung der Sammlungen. Wegen umfangreicher Baumaßnahmen im künftigen Perthes-Forum in Gotha wurde die Sammlung im Oktober 2010 (bis voraussichtlich Ende 2013) nach Erfurt ausgelagert. Bis 2015 sollen die Kartensammlung, die Verlagsbibliothek und das historische Archiv des Verlages in ihrem Bestand gesichert und zugänglich sein. Die Erschließung in online zugänglichen Datenbanken wird jedoch noch über 2015 hinaus andauern.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass es vor dem Erwerb der „Sammlung Perthes Gotha“ durch den Freistaat keine fachkundige Begutachtung zur Beschaffenheit der Bestände gab. Es wurde lediglich im Auftrag der Kulturstiftung der Länder eine Bestandsaufnahme⁶⁹ zum Umfang der Sammlung vorgenommen. Trotzdem hat das Ministerium sich auf eine Vertragsgestaltung eingelassen, bei der hinsichtlich des Ankaufs der Sammlungsbestände jegliche Rechte bei Sachmängeln ausgeschlossen waren.

⁶⁹ Historisch orientierte geo- und karthographische Bewertung der Perthes-Bibliothek und der Kartensammlung durch Dr. Lothar Zögner und Prof. Dr. Neumann vom 23./26. Februar 2001, Bewertung des Verlagsarchivs durch Dr. Lothar Zögner vom 8. Juni 2001.

Der Rechnungshof hat hier nicht den Erwerb der Gothaer Sammlung – unbestritten ein bedeutsamer Teil des kulturellen Erbes Thüringens – als solchen kritisiert. Vielmehr hat er bemängelt, dass das Ministerium den Zustand und Aufwand für die Aufbereitung der Ankäufe im Vorfeld nicht geprüft hatte.

Eine Begutachtung aus restauratorischer Sicht⁷⁰ hätte Aufschluss über den für eine sofortige oder kurzfristige Nutzung ungeeigneten Zustand sowie die zwingend erforderlichen, erheblichen Folgekosten zur Aufbereitung der Sammlung geben können. Die Begutachtungsergebnisse hätten bei der Verhandlung des Kaufpreises in angemessenem Umfang berücksichtigt werden müssen. Durch den vereinbarten Ausschluss der Mängelrechte war eine nachträgliche Kaufpreisminderung – insbesondere im Hinblick auf die gesundheitsgefährdende Beschaffenheit der Sammlung – ausgeschlossen. Durch den Verzicht auf eine vorherige Expertise zum Zustand der „Sammlung Perthes Gotha“ und den vertraglichen Ausschluss von Gewährleistungsrechten hat das Ministerium finanzielle Risiken zumindest billigend in Kauf genommen.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass das Ministerium Kulturgut künftig hinsichtlich wesentlicher Mängel vor dessen Erwerb prüft. Bei Bedarf ist dazu externer Sachverstand einzubeziehen.

- XIII.2 Das Ministerium hat sich zunächst in seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung nicht zum Ankauf der „Sammlung Perthes Gotha“ geäußert. Erst in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag hat es Versäumnisse beim Ankauf der Sammlung bestritten, auf die dem Rechnungshof bekannten Gutachten verwiesen und betont, dass der Kaufpreis deutlich unter dem in den Gutachten festgestellten Gesamtwert der Sammlung (10 bis 11 Mio. Euro) gelegen habe. Ursächlich hierfür sei der konservato-

⁷⁰ Z. B. durch Gutachter für Papier- und Grafikrestauration.

risch bedenkliche und unerschlossene Zustand der Sammlung gewesen. Auch die Forschungsbibliothek Gotha habe dem Ministerium ein „Gutachten zur Sammlung“ vorgelegt. Insofern sei die Feststellung des Rechnungshofs falsch.

XIII.3 Der Rechnungshof nimmt die Auffassung des Ministeriums erstaunt zur Kenntnis. Die Argumente des Ministeriums für seine Vorgehensweise beim Ankauf der „Sammlung Perthes Gotha“ überzeugen ihn nicht.

Das Ministerium hat beim Ankauf der Sammlung eklatant gegen den Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Obgleich der Veräußerer der Sammlung, die Kulturstiftung der Länder und anerkannte Kunst- und Kulturexperten seinerzeit Druck auf das Ministerium ausgeübt haben, wäre es Aufgabe des Ministeriums gewesen, den Erwerb der Sammlung ressourcenbewusst und strukturiert zu betreiben.

So erschließt sich dem Rechnungshof nicht, weshalb sich das Ministerium zu keiner Zeit eines eigenen, unabhängigen Gutachters bedient, sondern auf die von der Kulturstiftung der Länder in Auftrag gegebenen Gutachten vertraut hat. Aus diesen ging nämlich hervor, dass die Sammlung lediglich an 1 bis 2 Tagen in den Räumen in Gotha gemeinsam von den beiden Gutachtern besichtigt und der Wert der Sammlung nur grob geschätzt worden ist. Der Rechnungshof geht davon aus, dass der Schätzwert für die Sammlung zwischen den Gutachtern offensichtlich abgestimmt angegeben wurde.

Zudem waren den Gutachtern bei der stichprobenmäßigen Erfassung der Bestände bereits Lücken aufgefallen. Wertvolle Druckstücke⁷¹, das heißt solche, die auf dem antiquarischen Buchmarkt hohe Preise hätten erzielen können, waren aus Sicherheitsgründen an einen anderen Ort verbracht

⁷¹ 50 Atlanten und 150 Bücher.

worden und nicht Bestandteil der Begutachtung⁷². Dennoch wurde unter dem Vorbehalt und im Vertrauen auf die Vollständigkeit allein dafür ein Wert von rund 2 Mio. Deutsche Mark von den Gutachtern angesetzt.

Teile der Sammlung, die in der Schweiz lagerten, wurden weder von den Gutachtern noch vom Land in Augenschein genommen und somit nicht in die Begutachtung einbezogen (45 Kartons Bücher und Karten). Damit und wegen des lediglich grob geschätzten Umfangs der Bestände waren dem Land als Erwerber alle Möglichkeiten genommen, Veränderungen des Bestands festzustellen bzw. dessen Vollständigkeit sicherzustellen.

Auch die vom Ministerium angeführte „Begutachtung“ durch die Forschungsbibliothek Gotha erfüllt nicht den Anspruch eines Expertengutachtens zur Beschaffenheit und zum Wert der „Sammlung Perthes Gotha“. Hierbei handelte es sich um bloße Machbarkeitsüberlegungen zum Bestand einer ursprünglich geplanten „Stiftung Perthes“ und deren Kooperation mit der Universitäts- und Forschungsbibliothek Erfurt/Gotha am Standort Gotha.

Der Rechnungshof bleibt bei seinem Vorwurf, dass das Land für die Sammlung zu viel Geld ausgegeben hat. Er erwartet, dass das Ministerium künftig bei dem Erwerb von Kulturgut verantwortungsvoller und ressourcenbewusster vorgeht. Etwaige Rechte des Landes sind dabei in jedem Falle sicherzustellen.

Auch ist nicht hinnehmbar, dass angekaufte Kulturgüter nach mehr als einem Jahrzehnt immer noch nicht zugänglich sind und unabsehbare Folgekosten nach sich ziehen.

⁷² Vergleiche Aussagen in den Gutachten von Dr. Lothar Zögner und Prof. Dr. Neumann vom 23./26. Februar 2001.

XIV. „Verfasste Studierendenschaften“ noch zeitgemäß? (Kapitel 04 69)

Die Studierendenvertreter an den Hochschulen des Landes missachten noch immer die Bestimmungen des Haushaltsrechts. Die ihnen aus Beiträgen der Studierenden zur Verfügung stehenden Mittel von jährlich über 900.000 Euro werden vielfach nicht ordnungsgemäß und zweckentsprechend eingesetzt.

- XIV.1 Die immatrikulierten Studierenden einer Hochschule bilden die Studierendenschaft. Diese ist nach § 72 Thüringer Hochschulgesetz eine rechtsfähige Teilkörperschaft der Hochschule und damit eine „verfasste“ Studierendenschaft. Sie verwaltet ihre Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst; d. h. sie nimmt hochschulpolitische, fachliche, soziale und kulturelle Belange wahr. Dazu wählt sie ausführende Organe. Die Studierendenschaft untersteht der Rechtsaufsicht des Leiters der Hochschule und hat das Recht zur Beitragserhebung. So standen den Organen zum Beispiel 2009 insgesamt 915.000 Euro zur Verfügung. Für eine einheitliche Haushalts- und Wirtschaftsführung aller Studierendenschaften hat das Ministerium allgemeine Grundsätze⁷³ festgelegt.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen Gera und Suhl haben im Auftrag des Rechnungshofs 2010 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 2007 bis 2009 geprüft.

Eine solche Prüfung hatte der Rechnungshof bereits 1999 für die Jahre 1995 bis 1998 durchgeführt. Dabei hatte er gravierende Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung festgestellt. Mit seiner erneuten Prüfung wollte der Rechnungshof die Umsetzung seiner Forderungen überprüfen.⁷⁴

⁷³ Thüringer Verordnung über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften an den Hochschulen des Landes (ThürStudFVO) vom 19. Oktober 2004 (GVBl. S. 874), zuletzt geändert durch Verordnung vom 12. Oktober 2010 (GVBl. S. 343).

⁷⁴ Vgl. dazu auch Bemerkungen zum Einzelplan 15, Seite 144 ff. im Jahresbericht des Thüringer Rechnungshofs 1999.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass seine früheren Empfehlungen größtenteils nicht umgesetzt worden sind. Trotz der zwischenzeitlich ergangenen einheitlichen Vorgaben des Ministeriums zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften musste der Rechnungshof erneut folgende haushalts- und aufsichtsrechtliche Unzulänglichkeiten feststellen:

- Die Haushaltspläne der Studierendenschaften wurden grundsätzlich verspätet aufgestellt und genehmigt.⁷⁵ An der Hochschule für Musik gab es im geprüften Zeitraum überhaupt keinen Haushaltsplan.
- Einige Studierendenschaften setzten ein Drittel ihrer Mittel für Personalausgaben ein. Einen detaillierten Nachweis über die Mittelverwendung konnte eine der Studierendenschaften nicht vorlegen.
- Die Studierendenschaften zahlten bis zu 5.000 Euro hohe Beträge für Dienstleistungen und Inventar bar aus den Handkassen. Buchungunterlagen und Vermögensnachweise waren vielfach unvollständig und nicht nachvollziehbar.
- Verträge für Darlehen an Dritte und besonders bedürftige Studierende waren oftmals unzulänglich. Darlehen wurden häufig nur schleppend zurückgezahlt; Forderungen konnten vielfach nicht mehr beigetrieben werden.
- Alle Hochschulverwaltungen versäumten die jährliche Prüfung der Haushaltsführung der Studierendenschaften (§ 4 Abs. 3 ThürStudFVO).
- Die mehrmals jährlich durch die Hochschulverwaltungen vorzunehmende Prüfung der Handkassen unterblieb (§ 12 Abs. 9 ThürStudFVO).
- Jahresabschlüsse wurden den Hochschulverwaltungen regelmäßig deutlich verspätet vorgelegt. Eine Studierendenschaft hatte erst gar keinen Jahresabschluss erstellt.
- Nur an 3 der 9 Hochschulen wurden die Haushaltsverantwortlichen der Studierendenschaften ordnungsgemäß entlastet.

⁷⁵ Allein die Studierendenschaft der Bauhaus-Universität Weimar legte für 2007 und 2008 ihre Haushaltspläne der Hochschulleitung rechtzeitig zur Genehmigung vor. Für 2009 lagen in keinem Fall rechtzeitig genehmigte Haushaltspläne der Studierendenschaften vor.

Der Rechnungshof hat überdies kritisiert, dass die vom Ministerium bereits 1999 zugesicherte Unterstützung der Studierendenvertretung durch die Hochschulverwaltungen ausgeblieben ist.

Der Rechnungshof hat erneut empfohlen, die Studierendenvertretungen bei deren Haushalts- und Wirtschaftsführung deutlich stärker durch die Hochschulverwaltungen zu unterstützen. Die fehlerhafte Haushalts- und Wirtschaftsführung ist insbesondere auf den jährlichen Wechsel der Verantwortlichen zurückzuführen. Außerdem hat der Rechnungshof angeregt, die bisher im Thüringer Hochschulgesetz vorgeschriebene Bildung von Studierendenschaften an allen Hochschulen des Landes mit der „Zwangsmitgliedschaft“ der Studierenden abzuschaffen. Dafür spricht auch die Feststellung, dass einige Aufgaben von anderen Einrichtungen zweckmäßiger erfüllt werden (z. B. Studienberatungsstellen, Studentenwerk Thüringen, Hochschulsportvereinen, Auslandsämter).

Die Studierenden bzw. die Hochschulen sollten – als Ausdruck ihre gelebten Autonomie und Selbstbestimmung – selbständig und nach eigenem Ermessen über die Bildung von Studierendenvertretungen entscheiden⁷⁶.

XIV.2 In der Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung hat das Ministerium zu den festgestellten Mängeln bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung lediglich allgemeine Maßnahmen der Studierendenvertretungen und der Hochschulleitungen für eine verbesserte Haushalts- und Wirtschaftsführung angekündigt.

So seien die Zusagen der Hochschulleitungen und Studierendenvertretungen geeignete Ansätze, um künftig eine ordnungsgemäße Haushaltsaufstellung sicherzustellen.

Für die Mittelverwendung bedürfe es aus der Sicht des Ministeriums und der Hochschulleitungen keiner weitergehenden Vorgaben.

⁷⁶ So sehen beispielsweise die Hochschulgesetze der Bundesländer Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Bayern vor, dass jede Hochschule nach eigenem Ermessen und unter Mitwirkung der Studierenden entscheiden kann, ob sie eine Studierendenschaft bildet.

Insbesondere bei der Haushaltsführung werde die Betreuung der Studierendenvertretungen durch die Hochschulen (Rechtsamt, Verwaltung) ausgeweitet. Ebenso werde von den Hochschulleitungen die Rechtsaufsicht intensiviert.

Auf die rechtzeitige Rechnungslegung und Entlastung werde durch die Hochschulleitungen hingewirkt. Die Einhaltung der Fristen sei jedoch nur in Kooperation mit den Studierendenvertretungen, nicht jedoch durch Androhung oder Vollzug rechtsaufsichtlicher Maßnahmen erreichbar.

Das Ministerium habe diese Ansätze ausdrücklich unterstützt. Es erachte die angedachte Vorgehensweise für sachgerecht, um dadurch die ordnungsgemäße Durchführung des Haushalts künftig sicherzustellen.

Den Vorschlag des Rechnungshofs zur Änderung des ThürHG – von zwingend zu bildenden Studierendenenschaften (sog. verfasste Studierendenenschaften) künftig abzusehen – hat das Ministerium nicht geteilt. Es hat sich auch in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag ausdrücklich gegen eine Änderung des ThürHG in diesem Punkt ausgesprochen. Es sei eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers gewesen, Studierenden die Möglichkeit zu geben, an den Hochschulen in einer festen Organisationsstruktur mitzuwirken und Verantwortung zu übernehmen. Dieses Ziel könne am besten mit einer gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Organisation der Studierenden als verfasste Studierendenenschaft erreicht werden. Das Ministerium hat überdies auf die vielfältigen politischen, sozialen und kulturellen Betätigungen der Studierendenenschaften verwiesen. Eine „verfasste Studierendenenschaft“ erscheine auch weiterhin notwendig, um die Interessen der Studierenden gegenüber der Hochschule eigenständig und unabhängig vertreten zu können.

- XIV.3 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass einmal mehr „Maßnahmen für eine verbesserte Haushalts- und Wirtschaftsführung“ durch die Studierendenenschaften und die Hochschulleitungen „angedacht“ sind. Mit Blick auf

ähnliche Zusagen infolge vorausgegangener Prüfungen und der seit 1999 weiterhin unverändert fehlerhaften Haushaltsführung durch die Studierendenvertretungen kann er jedoch auf keine Besserung vertrauen.

Eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Studierendenbeiträge sieht er insbesondere dadurch gefährdet, dass die regelmäßig wechselnden Studierendenvertreter zunehmend auch durch gestraffte Studienstrukturen belastet sind. Zudem sind sie mit den Rechtsfragen und Geschäftsabläufen häufig überfordert (Vertragsrecht, Haushaltsrecht).

Diesen Defiziten kann aus der Sicht des Rechnungshofs nur durch eine substantielle Unterstützung durch die Hochschulverwaltung begegnet werden. Der Hinweis auf allgemeine und unbestimmte Maßnahmen genügt nicht.

Die größte Chance zur Verbesserung sieht der Rechnungshof aber in der Einführung lediglich fakultativer Studierendenvertretungen, verbunden mit einer Änderung der bisherigen Rechtsform einer Studierendenschaft als rechtsfähige Teilkörperschaft der Hochschulen sowie ihrer Finanzierung. Denn mit dem Wegfall der selbständigen Verwaltung der Finanzmittel und der Beitragshoheit wären umfangreiche Anforderungen an die Bewirtschaftung der Finanzmittel entbehrlich.⁷⁷

Die Argumente des Ministeriums, per Hochschulgesetz verfasste Studierendenschaften beizubehalten, überzeugen ebenso nicht. Der allgemeine Hinweis des Ministeriums auf die vielfältigen politischen, sozialen und kulturellen Betätigungen der Vertretungen entkräftet nicht die Auffassung des Rechnungshofs, dass andere Einrichtungen diese Aufgaben professioneller erledigen.

⁷⁷ So sind beispielsweise die Gremien der Studierenden in Baden-Württemberg und Bayern bei vergleichbarer Aufgabenstruktur nicht als öffentlich-rechtliche Teilkörperschaften organisiert. Ihr Budget wird aus dem allgemeinen Hochschulhaushalt gespeist.

Bei einer Beschränkung auf die Kernaufgaben von Studierendenvertretungen erscheint auch die Organisationsstruktur als Körperschaft des öffentlichen Rechts – mit Zwangsmitgliedschaft, Finanz- und Beitragshoheit – entbehrlich. Zumal die Mitwirkung der Studierenden an der Selbstverwaltung der Hochschule hochschulrechtlich davon unabhängig ist.

Der Rechnungshof bleibt aus den vorgenannten Gründen dabei, dass die Studierenden bzw. die Hochschulen – als Ausdruck ihrer gelebten Autonomie und Selbstbestimmung – selbständig und nach eigenem Ermessen (zum Beispiel bei ausreichender Wahlbeteiligung) über die Bildung von Studierendenvertretungen entscheiden sollten.

Bemerkungen zum Einzelplan 06

XV. Aufgabenvereinfachung – aber keine Auswirkung auf den Personalbestand (Kapitel 06 03)

Durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 sollte die Prüfung der Kindergeldberechtigung vereinfacht und damit weniger personalintensiv werden. Die Landesfinanzdirektion sieht jedoch keine Möglichkeit, die Zahl der Bearbeiter auf diesem Gebiet zu verringern.

- XV.1 Am 1. November 2011 verabschiedete der Bundestag das Steuervereinfachungsgesetz. Die dort geregelten Änderungen beim Kindergeld für Kinder über 18 Jahre (§ 32 Einkommensteuergesetz) traten zum 1. Januar 2012 in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt erhielten Eltern für Kinder über 18 Jahre nur dann Kindergeld, wenn das Jahreseinkommen des Kindes 8.004 Euro nicht überschritt.⁷⁸ Seither ist diese Grenze entfallen. Eltern erhalten Kindergeld, solange sich das Kind in einer erstmaligen Berufsausbildung oder in einem Erststudium befindet. Nimmt das Kind eine zweite Ausbildung oder ein Zweitstudium auf, darf es im Jahresdurchschnitt bis zu 20 Stunden pro Woche einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Für die Auszahlung des Kindergelds an Bedienstete des Freistaats Thüringen ist die Landesfinanzdirektion (Familienkasse) zuständig.

Der Rechnungshof hat 2012 die Auswirkung des Steuervereinfachungsgesetzes auf den Personalbestand untersucht. Er hat festgestellt, dass die Familienkasse vor dem Inkrafttreten des Steuervereinfachungsgesetzes von den Eltern umfangreiche Auskünfte und Belege zum tatsächlichen und zum erwarteten Einkommen der Kinder über 18 Jahre einholen und diese Angaben überprüfen musste. Mit den neuen Regelungen des Steuervereinfachungsgesetzes sind diese Auskünfte nicht mehr erforderlich.

⁷⁸ Bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen wird Kindergeld höchstens bis zum 25. Lebensjahr des Kindes gezahlt.

Der Rechnungshof hat angeregt, den Personalbedarf neu zu ermitteln. Die Struktur sollte entsprechend angepasst und überschüssiges Personal in anderen Bereichen eingesetzt werden.

- XV.2 Die Landesfinanzdirektion hat dem Rechnungshof mitgeteilt, dass sie für das 2011 gezahlte Kindergeld noch die Überschreitung der Einkommensgrenze überprüfen müsse. Sie rechne damit, dass diese Überprüfung mindestens bis Ende 2012 andauere. Der Prüfungsschwerpunkt werde sich sodann von der Einhaltung der Einkommensgrenze auf die Zweitausbildung und die zulässige Erwerbstätigkeit verlagern. Die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs habe lediglich zu einer Aufgabenverschiebung geführt. Beispielsweise seien verschiedene Konstellationen zur Berechnung der 20-Stunden-Grenze im Zusammentreffen mit geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen noch nicht durch Weisungen der Fachaufsicht geklärt.

Weiterhin prüfe die Landesfinanzdirektion, ob sie die Bearbeitung des Kindergeldes für Kinder über 18 Jahre nicht nur im Bereich der Beamten, sondern auch der Arbeitnehmer zentralisieren könne.⁷⁹ Eine Entscheidung hierzu könne sie aber erst Ende 2012 fällen. Daher ließen sich auch konkrete Strukturänderungen noch nicht benennen. Sollte es zu Strukturänderungen kommen, sei das Steuervereinfachungsgesetz zu beachten.

Das TFM hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags erklärt, dass sich die Aufgaben der Familienkasse bis zum Abschluss der Einkommensprüfungen für 2011 nicht verringern. Es nehme den Entwurf aber zum Anlass, die Auswirkungen des Steuervereinfachungsgesetzes Ende 2012/Anfang 2013 nochmals zu überprüfen.

⁷⁹ Kindergeldzahlungen für Beamte mit Kindern über 18 Jahren werden von spezialisierten Mitarbeitern bearbeitet. Für alle anderen Kinder einschließlich der Kinder über 18 Jahre von Arbeitnehmern bearbeiten die für die Bezüge zuständigen Mitarbeiter auch das Kindergeld.

XV.3 Der Rechnungshof hält daran fest, dass sich durch die neuen Regelungen des Steuervereinfachungsgesetzes der Arbeitsumfang bei der Bearbeitung des Kindergeldes verringert. Das Argument, der Prüfungsschwerpunkt werde sich auf die Zweitausbildung verlagern, überzeugt nicht. Bereits bisher mussten die Kindergeldbearbeiter prüfen, ob sich die Kinder in einer Ausbildung oder einem Studium befinden. Bei Kindern, die sich in einer Erstausbildung oder einem Erststudium befinden, ist keine Prüfung der Erwerbstätigkeit notwendig. Die Erwerbstätigkeit ist erst bei einer Zweitausbildung oder einem Zweitstudium zu prüfen.

Außerdem ist künftig nicht mehr der bisherige Spezialisierungsgrad der Kindergeldbearbeiter erforderlich. Diese müssen nicht mehr die umfangreichen steuerrechtlichen Regelungen beherrschen. Da zudem für die Eltern die Beantragung einfacher wird, ist des Weiteren davon auszugehen, dass künftig weniger Widersprüche in Kindergeldsachen bei der Landesfinanzdirektion eingehen.

Der Bundestag ist in der Begründung zur Änderung des § 32 Einkommensteuergesetz ebenfalls davon ausgegangen, dass die Änderung nicht nur die Eltern und Finanzämter, sondern auch die Familienkassen bei der Bearbeitung des Kindergeldes entlastet.

Die vom Bundesfinanzministerium eingesetzte Arbeitsgruppe zur Neuorganisation der Familienkassen hat festgestellt, dass der Anteil der erwachsenen Kinder an allen Kindern, für die Kindergeld gewährt wird, etwa 20 Prozent beträgt. Den von diesem Anteil verursachten Verwaltungsaufwand bei den Familienkassen schätzte die Arbeitsgruppe hingegen auf 80 Prozent des gesamten Verwaltungsaufwands. Das bedeutet, dass für ein Kind über 18 Jahre der 16-fache Verwaltungsaufwand eines Kindes unter 18 Jahre anfällt.

Nach Auskunft der Landesfinanzdirektion hatte sie zum 1. Januar 2012 insgesamt 24.360 Kindergeldfälle zu bearbeiten. Davon hatten 8.139 Kin-

der, also rund ein Drittel, das 18. Lebensjahr vollendet. Dieses Drittel verursacht nach dem Maßstab der Arbeitsgruppe rund 88 Prozent des Verwaltungsaufwands. Durch das Steuervereinfachungsgesetz verringert sich folglich das Arbeitsvolumen bei der Landesfinanzdirektion noch stärker als im Bundesdurchschnitt.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das TFM die Auswirkungen des Steuervereinfachungsgesetzes prüfen wird. Er regt aber an, den zeitlichen Umfang für Fälle der neuen Rechtslage bereits in 2012 festzustellen, um frühzeitig Entscheidungen zur Strukturanpassung und zum Personalbedarf treffen und umsetzen zu können.

Bemerkungen zum Einzelplan 08

XVI. Falsche Normauslegung kostet Freistaat über 300.000 Euro. (Kapitel 08 29)

Bei einem Krankenhausneubau verzichtete das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit auf einen Eigenanteil des Trägers. Für den Freistaat entstanden durch die Anerkennung unzulässiger Flächen Mehrausgaben von 337.000 Euro.

XVI.1 Der Freistaat fördert Investitionsmaßnahmen von Krankenhäusern nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen.

Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren eine Vielzahl solcher Investitionsmaßnahmen geprüft und über seine Ergebnisse berichtet. Bei einer im Jahr 2009 geprüften Maßnahme hat der Rechnungshof festgestellt und bemängelt, dass das Ministerium zu viel Flächen eines Krankenhausneubaus anerkannte und damit zu viel Fördermittel bewilligte.

Bereits bei der Prüfung der Investitionsunterlagen hatte das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) Flächenüberschreitungen festgestellt und eine Planungsänderung gefordert. Die ursprüngliche Planung sah im Gegensatz zu den im Krankenhausgesetz förderfähigen Flächen zu große Pflegeräume vor. Für die Flächenüberschreitung setzte das Ministerium einen Eigenanteil des Trägers von 337.000 Euro an. Der zuständige Krankenhausplaner ersetzte sodann rund 100 m² Pflegeräume durch sogenannte Loggien. Einige Zimmer wurden so verkleinert, indem in den Zimmern „Balkone“ integriert wurden. Der Planungsänderung und damit dem Verzicht auf den Eigenanteil des Trägers stimmte das TMSFG zu.

Der Rechnungshof hat die Umplanung mit der Begründung beanstandet, dass die in Rede stehenden Loggienflächen nicht zu einer Verminderung

der Nutzflächen führen. Folglich blieb es bei einer Flächenüberschreitung, für die der Träger einen Eigenanteil hätte leisten müssen. Die Grundlage für die Einschätzung des Rechnungshofs stellt die DIN 277 zur Ermittlung von Grundflächen und Rauminhalten von Bauwerken dar.

- XVI.2 Das Ministerium hat der vom Rechnungshof festgestellten Flächenüberschreitung widersprochen. Es hat ausgeführt, dass sich die Aufstellung der Nutzflächen im Krankenhausbereich nach DIN 13080 richte. Aus diesem Grund käme man zu unterschiedlichen Ergebnissen. Im Krankenhausbereich seien ausschließlich Nutzflächen zu berücksichtigen, die allseitig umschlossen und überdacht sind. Dies treffe auf die in Frage stehenden Loggien aber nicht zu.

Tatsächliche Nutzflächenüberschreitungen, davon gehe das TMSFG aus, würden von der Förderung grundsätzlich ausgeschlossen. Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises sei eine Flächenüberschreitung von lediglich 47 m² festgestellt worden. Die Kosten hierfür würden in der abschließenden Verwendungsnachweisprüfung als nicht förderfähig zum Abzug gebracht. Im Übrigen habe der Krankenhausträger weitere Kosten von rund 30.000 Euro übernommen, die nach der Planungsänderung für den Bau der Loggien zusätzlich entstanden seien.

Das ebenfalls um Stellungnahme gebetene Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMLV) hat die Auffassung des TMSFG geteilt und auf seine bisherige Verwaltungspraxis sowie die vom TMLV anzuwendende Dienstanweisung Bau verwiesen.

- XVI.3 Der Rechnungshof erachtet den bisher vom Träger erbrachten Eigenanteil als nicht ausreichend. Er bleibt bei seiner Auffassung, wonach die DIN 277 die im Krankenhausbereich anzuwendende maßgebliche Norm für die Ermittlung der Grundflächen ist.

Darin wird die „Nutzfläche“ als diejenige Grundfläche definiert, die u. a. für „Wohnen und Aufenthalt“ bzw. für „Heilen und Pflegen“ genutzt wird. So

sind die Loggien der Nutzungsart „Wohnen und Aufenthalt“ zuzurechnen und als Nutzfläche anzusehen.

Dies bestätigen die bei den Erhebungen auf den Loggien vorgefundenen Sitzmöbel.

Im Übrigen ist auch der „Krankenhausnorm“ DIN 13080 keine anderslautende Definition von „Nutzflächen“ zu entnehmen.

Zudem hat der Rechnungshof den DIN-Normenausschuss des Bereiches Rettungsdienst und Krankenhaus befragt. Auch dieser vertritt die Auffassung, dass die betreffenden Loggien der Nutzfläche nach DIN 277 hinzuzurechnen sind.

So war die Umplanung von Teilen der Pflegeräume nicht geeignet, die Nutzfläche zu vermindern. Damit ist der Eigenanteil des Trägers zu erhöhen.

Abschließend merkt der Rechnungshof an, dass die „Überkapazitäten“ auch zusätzliche laufende Bewirtschaftungs- und Instandhaltungskosten verursachen.

Bemerkungen zum Einzelplan 09**XVII. Freistaat muss „Ferien auf dem Lande“ aus eigener Tasche bezahlen
(Kapitel 09 02)**

Das Thüringer Landwirtschaftsministerium legte die eigene Förderrichtlinie zum Agrartourismus fehlerhaft aus. Infolgedessen überschritt die zuständige Bewilligungsbehörde mehrmals eine Fördergrenze. So förderte es neun Beherbergungsbetriebe im ländlichen Raum, obwohl diese aufgrund ihrer Bettenkapazitäten von einer Förderung ausgeschlossen waren. Wegen der Überschreitung der Fördergrenze ist für diese Förderfälle eine Erstattung von insgesamt 450.000 Euro durch die Europäische Union nicht möglich.

- XVII.1 Die Förderung agrartouristischer Maßnahmen soll die Erschließung von Einkommensquellen und das Schaffen bzw. den Erhalt von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum finanziell unterstützen. Beherbergungsbetriebe sollen durch Qualitätssteigerungen und durch zielgruppenspezifische Angebote in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden. Die Fördermittel werden durch die Europäische Union und durch den Freistaat Thüringen bereit gestellt.

Der Thüringer Rechnungshof hat die Förderung des Agrartourismus 2011 geprüft und die rechtswidrige Förderung von neun Betrieben festgestellt. Denn die Verwaltungsvorschrift „Förderung des Agrartourismus“ erlaubte lediglich eine Förderung von Betrieben, die bis zu 25 Betten hatten. Tatsächlich überschritten die geförderten Betriebe diese Fördergrenze teilweise deutlich – mit bis zu 78 Betten.

Eine Erstattung von 450.000 Euro durch die Europäische Union an den Freistaat ist in diesen Fällen nicht möglich. Damit trägt das Land die Ausgaben selbst.

XVII.2 Das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) räumte Fehler ein. So habe es die Fördergrenze in einem Leitfaden an die Bewilligungsbehörde, das Thüringer Landesverwaltungsamt, fehlerhaft ausgelegt. Demgemäß habe das Landesverwaltungsamt die Fördergrenze bei der Bewilligung nicht beachtet.

Obwohl die Förderung von Betrieben mit mehr als 25 Betten nicht rechtmäßig gewesen sei, seien die Ziele der agrartouristischen Förderung eingehalten worden. Die Förderung habe zur Stärkung des ländlichen Raums beigetragen. Eine Rückforderung der rechtswidrig ausgezahlten Fördermittel sei jedoch nicht möglich. Denn die Betriebe könnten auf die Rechtmäßigkeit der bewilligten Förderung vertrauen. Die Betriebe seien insofern schutzwürdig. Ihnen könnten die Fehler der Verwaltung nicht angelastet werden.

Nach Kenntnis der Feststellungen durch den Rechnungshof habe die Bewilligungsbehörde drei bereits bewilligte Förderanträge ganz oder teilweise zurück genommen. Dadurch seien Ausgaben von 30.000 Euro vermieden worden.

XVII.3 Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Ministeriums in Hinblick auf die Schutzwürdigkeit der Zuwendungsempfänger. Eine Rückforderung der zu Unrecht ausgezahlten Fördermittel ist rechtlich nicht mehr möglich. Der Fehler lag beim zuständigen TMLFUN. Es hatte die Förderrichtlinie in seiner Anleitung für die Bewilligungsstelle fehlerhaft ausgelegt.

Der Rechnungshof bemängelt indes, dass das Ministerium und das Landesverwaltungsamt die Fehler bei internen Verwaltungskontrollen nicht aufdeckten. Eine wirksame Verwaltungskontrolle hätte die negativen finanziellen Folgen rechtzeitig abwenden können.

Der Rechnungshof wird die Förderung weiterhin kritisch begleiten, um ähnliche Vorkommnisse und damit finanzielle Belastungen für den Freistaat zu vermeiden.

Bemerkungen zum Einzelplan 10

XVIII. Verantwortung der Kommunen stärken (Kapitel 10 04)

Für finanzschwache Kommunen senkt das Land den Miteleistungsanteil bei der Städtebauförderung. Damit nimmt es ihnen die finanzielle Verantwortung für die Stadtentwicklung ab. Der Anreiz zur wirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel sinkt. Folgekosten ziehen weitere Subventionen nach sich.

- XVIII.1 Das Ziel der Städtebauförderung ist die Herstellung nachhaltiger Strukturen in Stadtgebieten, die von Funktionsverlust, baulichen Mängeln, Leerstand und sozialen Missständen betroffen sind. Dazu gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen gemäß Artikel 104 b Grundgesetz, die von den Ländern und Kommunen in jeweils gleicher Höhe ergänzt werden. Daraus ergibt sich für die Kommunen im Regelfall ein Miteleistungsanteil von 33,3 Prozent.

Das Thüringer Landesprogramm „Strukturwirksame städtebauliche Maßnahmen“ (SSM) stellt den Kommunen Finanzhilfen für überproportionale Anforderungen zur Beseitigung erheblicher städtebaulicher Missstände bereit. Darüber hinaus dürfen diese Mittel zur Absenkung des erforderlichen Miteleistungsanteils bei bedeutenden strukturwirksamen Maßnahmen und Förderinitiativen eingesetzt werden. Nach einem Vermerk im Haushaltsplan darf der Miteleistungsanteil auf 15 Prozent gesenkt werden, wenn die Städte und Gemeinden bedarfszuweisungsberechtigt sind.

Im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs hat die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera das Programm SSM geprüft. Dabei hat sie festgestellt, dass das Land den Kommunen von 2006 bis 2010 rund 12,4 Millionen Euro zur Absenkung des Miteleistungsanteils bewilligt hat. Eine Begründung, ob strukturwirksame Maßnahmen und Förderinitiativen vorgelegen haben, fehlte in den Unterlagen.

Der Thüringer Rechnungshof hat diese Feststellungen mit einer grundsätzlichen Kritik am Programm SSM verbunden: Das Programm unterläuft das Subsidiaritätsprinzip der Städtebauförderung des Bundes und der Länder und senkt den Anreiz zur wirtschaftlichen Mittelverwendung. Außerdem führen die geförderten Investitionen zu langfristigen Nutzungs- und Unterhaltungskosten, die die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen zusätzlich gefährden und weitere Subventionen erfordern.

- XVIII.2 Das Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMLV) hat in seiner Stellungnahme zum Schreiben des Rechnungshofs geantwortet, das Programm SSM verschiebe lediglich die Finanzierungsanteile der Städtebauförderung zu Gunsten der Gemeinde. In Abgrenzung zu anderen Programmen habe man einen restlichen Eigenanteil der Gemeinde von 15 Prozent festgelegt. TMLV und Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) hätten sich darauf verständigt, nur bedarfszuweisungsberechtigten Gemeinden eine Absenkung zu gewähren. Aus Sicht des TMLV habe sich die Handhabung des Programms bewährt. Veränderungen seien nicht vorgesehen.

In seiner weiteren Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags hat das TMLV betont, gerade die Nutzungs- und Unterhaltungskosten stünden bei der Bewilligung der Städtebauförderung im Vordergrund. Mit einer Wirtschaftlichkeitsberechnung hätten die Kommunen darzulegen, welche Einnahmen und Kosten zu erwarten und wie diese im jeweiligen Haushalt darzustellen seien. Ferner werde auch eine Bestätigung der zuständigen Kommunalaufsicht gefordert, wonach die geförderten Objekte nicht die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kommunen gefährden. Damit sei aus Sicht des TMLV sichergestellt, dass die Kommunen hinsichtlich der Folgekosten nicht weiterer Subventionen bedürfen.

Aus Sicht des TMLV laufe die Absenkung des kommunalen Miteleistungsanteils dem Subsidiaritätsprinzip auch deshalb nicht zuwider, da bereits in

der jährlichen Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern geringere Miteleistungsanteile festgelegt würden, z. B. für die Programme „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und „Stadtumbau Ost – Teil Rückbau“. Auch die Experimentierklausel erlaube den Ersatz des kommunalen Eigenanteils durch Mittel der geförderten Eigentümer bis zu einer Resthöhe von 10 Prozent. Neben Thüringen habe auch der Freistaat Bayern mit einem Struktur- und Härtefonds die Möglichkeit geschaffen, um den Miteleistungsanteil aus Landesmitteln zu senken.

- XVIII.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung: Die Bestimmungen innerhalb des Programms SSM, die eine Absenkung des Miteleistungsanteils erlauben, setzen Fehlanreize, indem das Land den Kommunen die finanzielle Verantwortung für ihre städtebauliche Entwicklung abnimmt. Der Subsidiaritätsgrundsatz bei Förderungen bedeutet, dass die Mittelgeber ihre finanziellen Hilfen nur nachrangig bzw. ergänzend leisten. Eine nahezu vollständige Finanzierung steht diesem Grundsatz entgegen. Außerdem finanzieren Bund, Land und Kommunen die Städtebauförderung in der Regel paritätisch. So müssen die Beteiligten entsprechend ihrer Haushaltslage Prioritäten setzen und sich abstimmen. Die vom TMBLV angeführten Ausnahmen beim Städtebaulichen Denkmalschutz und dem Stadtumbau Ost wurden eigens für die neuen Länder geschaffen. Ein darüber hinausgehender Einsatz von Landesmitteln verzerrt die von Bund und Ländern gemeinsam ausgehandelten Förderanreize und Finanzierungsanteile.

Aus Sicht des Rechnungshofs sind die strukturellen Probleme der Kommunen nicht mit einer Senkung des Miteleistungsanteils bei der Städtebauförderung lösbar. Der Miteleistungsanteil regt die Kommunen zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Fördermitteln an. Die Kommunen sind so zu strukturieren und auszustatten, dass sie ihren Eigenanteil zur Städtebauförderung selbst aufbringen können. Nur so können sie ihre Entwicklung eigenverantwortlich nach ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten gestalten und entsprechend nachhaltig investieren. Der Rechnungshof wird künftig

verstärkt prüfen, inwieweit geförderte Investitionen die Haushalte der Kommunen langfristig belasten und neuen Subventionsbedarf hervorrufen.

Thüringen ist das einzige der neuen Länder, das sich die Senkung des Mitleistungsanteils aus Landesmitteln leistet.

Daher empfiehlt der Rechnungshof die Einstellung der Absenkung des Mitleistungsanteils innerhalb des Programms SSM.

**XIX. DEGES kommt Freistaat teuer zu stehen
(Kapitel 10 05 und 10 06, vorher 07 04 und 07 09)**

Die Übertragung von Aufgaben der Straßenbauverwaltung auf die DEGES hat nach Berechnungen des Rechnungshofs seit 2001 Mehrausgaben für den Landeshaushalt von rund 3,5 Mio. Euro verursacht. In einem Fall konnte aufgrund einer Prüfungsfeststellung des Rechnungshofs eine fehlerhafte Zuordnung von Ausgaben an das Land nachträglich korrigiert werden. Der Freistaat erhielt vom Bund eine Erstattung von 1,6 Mio. Euro.

XIX.1 Der Freistaat bedient sich bei der Planung und Ausführung von Baumaßnahmen auch privater Gesellschaften. Bei Straßenbaumaßnahmen schaltete das zuständige Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMLV) die „Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Bau GmbH (DEGES)“ ein. Diese wurde 1991 vom Bund und den neuen Ländern gegründet mit der Aufgabe, die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ zu realisieren. Bei den Projekten handelte es sich um Infrastrukturprojekte von Straßen, Schienen und Binnenwasserstraßen. Seit 2001 überträgt das TMLV auch Baumaßnahmen an Landesstraßen an die DEGES, die üblicherweise von der Straßenbauverwaltung realisiert werden.

Die Leistungsvergütung der DEGES erfolgt auf Basis von „Selbstkosten“. Diese umfassen die Sach- und Personalkosten wie z. B. Reisekosten, Kfz-Kosten, Versicherungen und Aufsichtsratsnebenkosten sowie neben Löhnen, Gehältern und Sozialabgaben auch Sonderzahlungen wie Weihnachtsgeld, Aufwandsentschädigungen und Altersrückstellungen. Diese Kosten bucht die DEGES nach Stundenaufwand auf das jeweilige Landesprojekt und stellt den entsprechenden Betrag in Rechnung.

Der Rechnungshof hat insbesondere die Personalkosten überprüft und mit den Ausgaben für einen Mitarbeiter der Straßenbauverwaltung verglichen. Seine Berechnungen ergaben, dass die jährlichen Kosten eines DEGES-

Mitarbeiters im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2010 rund 30.000 Euro über denen eines Mitarbeiters der Straßenbauverwaltung liegen. Unter Berücksichtigung der geleisteten Stunden an den betreffenden Maßnahmen hat der Rechnungshof für den genannten Zeitraum Mehrausgaben von mehr als 3,5 Mio. Euro errechnet.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass das Ministerium die Beauftragung der DEGES mit der „vorübergehend“ hohen Anzahl von Projekten und dem nicht ausreichenden Personalbestand in der Thüringer Straßenbauverwaltung begründet hat. Aufgrund des vorgesehenen weiteren Personalabbaus beabsichtigt das Ministerium, die DEGES auch künftig einzusetzen.

Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass nach mehr als zehn Jahren nicht mehr von einem „vorübergehenden“ Mehrbedarf gesprochen werden kann. Er hat außerdem beanstandet, dass das Ministerium keine Alternativen für die Auftragsvergabe an die DEGES untersuchte. Er hat das Ministerium aufgefordert, entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachzuholen.

Bei den im Jahr 2011 geprüften Maßnahmen handelte es sich um Landesstraßen, die direkt an eine Autobahn anbinden und gemeinsam mit dieser gebaut wurden. In einem Fall rechnete die DEGES Kosten von rund 1,8 Mio. Euro für Erdarbeiten in voller Höhe zu Lasten des Landeshaushalts ab. Dabei war Erdstoff innerhalb der gesamten Baustelle zu lösen, zu fördern und in der Lärmschutzwand bzw. als Hinterfüllung von Ingenieurbauwerken der Autobahn einzubauen. Da die Erdarbeiten sowohl für die Autobahn als auch für die Landestraße erbracht worden waren, war die alleinige Belastung des Landeshaushalts nicht gerechtfertigt.

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, nachträglich eine Kostenteilung zu vereinbaren.

- XIX.2 In seinen Stellungnahmen hat das Ministerium erklärt, die Aufwendungen je Mitarbeiter der DEGES könnten nicht in der vom Rechnungshof vorge-

nommenen Weise aus den Jahresberichten der Gesellschaft berechnet werden. In den Berichten seien auch Aufwendungen für Wasserstraßen oder Schienenwege enthalten. Um einen belastbaren Vergleich der Aufwendungen der jeweiligen Mitarbeiter führen zu können, müsse man alle anfallenden Kostenarten berücksichtigen. Darüber hinaus sei ein Vergleich nur anhand der Personalkosten „nicht zielführend“, wenn dabei das Auftragsvolumen unbeachtet bliebe.

Auf die eingeschränkte Vergleichbarkeit von DEGES- und Straßenbauverwaltungs-Mitarbeitern habe bereits die Kreditanstalt für Wiederaufbau in ihrem Evaluierungsbericht aus 2000 hingewiesen. Außerdem erscheine die Einschätzung einer besseren Kosteneffizienz plausibel, da der „schlankere, privatwirtschaftlich organisierte Organisationsaufbau“ schnellere Entscheidungen und damit effizienteren Kapitaleinsatz ermögliche. Bei der DEGES würde kostenbewusst gewirtschaftet, obwohl die Vergütung auf Kostenerstattungsbasis keinen Anreiz zur Kosteneinsparung biete.

Außerdem hat das Ministerium ausgeführt, dass das vom Rechnungshof errechnete Durchschnittsgehalt nicht nachvollziehbar sei. Man vermute, dass es sich um Personalkosten der Entgeltgruppen E 7 und E 8 aus 2010 handele.

Ein Vergleich könne aus den beschriebenen Gründen überhaupt nicht vorgenommen werden. Darüber hinaus habe der Rechnungshof Sachaufwendungen in seiner Betrachtung nicht berücksichtigt.

Das Ministerium habe aber eine eigene Vergleichsrechnung durchgeführt. Dabei sei auf Personalkostenansätze für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Sachkostenpauschalen des Bundesfinanzministeriums für nachgeordnete Bundesbehörden zurückgegriffen worden. Für die Straßenbauverwaltung habe man die tatsächlich vorhandenen Entgeltgruppen in Ansatz gebracht und bewusst die Kosten für Spezialisten nicht angerechnet.

Unter Ansatz der Entgeltgruppen E 5 bis E 14 würde sich aus den Personal- und Sachkosten ein Durchschnittswert von 99.100 Euro für einen DEGES-Mitarbeiter gegenüber 79.400 Euro für den Mitarbeiter der Straßenbauverwaltung ergeben. Die Differenz in den Kosten liege damit bei nur 20.000 Euro pro Mitarbeiter und Jahr.

Dieser Vergleich würde jedoch weder die höhere Leistungsfähigkeit noch die höhere Effektivität der DEGES widerspiegeln. Hinzu käme die höhere „arbeitsvertragliche Flexibilität durch Kündigungsmöglichkeiten, über die die DEGES“ verfüge, „um leistungsschwache Mitarbeiter“ zu ersetzen.

Dass die DEGES als Alternative attraktiv sei, würde sich auch darin widerspiegeln, dass in den letzten Jahren zwei Stadtstaaten und zwei weitere Länder dem Gesellschaftsvertrag beigetreten seien. Man gehe davon aus, dass die DEGES wegen ihrer höheren Effektivität trotz der höheren Personalkosten insgesamt wirtschaftlicher arbeite als die Straßenbauverwaltung. Aufgrund des Stellenabbaukonzepts des Landes stelle sich die Frage, welche Aufgaben das Land noch mit eigenem Personal erbringen müsse. Damit sei die DEGES auch in den kommenden Jahren unverzichtbar.

Zur Kostenteilung für die Erbauarbeiten hat das Ministerium mitgeteilt, das Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr habe mit der DEGES im November 2011 eine entsprechende Vereinbarung getroffen. Der Betrag von 1,6 Mio. Euro sei dem Land aus dem Bundeshaushalt erstattet worden.

Außerdem hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass die Feststellung des Rechnungshofs durch das Landesamt für Bau und Verkehr sowie die DEGES ausgewertet und die organisatorischen Abläufe bezüglich der Handhabung und Abrechnung von Kostenteilungsvereinbarungen künftig präzisiert werden würden.

- XIX.3 Die vom Ministerium vorgebrachten Argumente reichen nicht aus, eine wirtschaftliche Übertragung von Aufgaben auf die DEGES zu rechtfertigen. Voraussetzung für Privatisierung oder Ausgliederung öffentlicher Aufgaben ist nach § 7 ThürLHO der Nachweis, dass die Aufgabe wirtschaftlicher erbracht werden kann. Dies bedeutet u. a., dass verschiedene Varianten der Aufgabenerledigung zu prüfen sind. Neben einer grundsätzlichen Entscheidung ist auch eine regelmäßige Überprüfung der Wirtschaftlichkeit erforderlich.
- Diesbezügliche Nachweise des Ministeriums fehlen jedoch. Dabei kann es dahingestellt bleiben, ob die Differenz bei den Personalkosten zwischen Mitarbeitern der DEGES und der Straßenbauverwaltung geringer ist als vom Rechnungshof ermittelt.

**XX. Kostenlawine
(Kapitel 10 05 und 10 06)**

Beim Bau einer Landesstraße verursachte eine nicht ausreichende Hangerkundung zusätzliche Ausgaben. Die Straßenbauverwaltung hätte 350.000 Euro sparen können.

XX.1 Der Freistaat stellte für den Neu-, Um- und Ausbau von Landesstraßen in den vergangenen Jahren jährlich bis 30 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat 2010 solche Maßnahmen geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

Der Teilabschnitt einer Landesstraße verläuft in einem Geländeeinschnitt. Der Höhenunterschied zwischen Straße und Gelände beträgt durchschnittlich zehn Meter. Die Straßenbauverwaltung stellte 2006 im Verlauf der Bauarbeiten in diesem Einschnittsbereich Risse im Hang fest. Daraufhin erfolgten umfangreiche geologische Untersuchungen. Diese ergaben, dass die Standsicherheit des Hanges nicht gewährleistet ist. Nach der Prüfung mehrerer Alternativen legte die Straßenbauverwaltung als Ausführungsvariante eine „Hangvernagelung“ fest.

Da die bauausführende Firma diese Spezialarbeiten nicht selbst ausführen konnte, vergab diese den Auftrag – nach Abstimmung mit dem zuständigen Straßenbauamt – an eine Spezialfirma als Nachunternehmer. Deren Leistungsumfang betrug rund 1,6 Mio. Euro. Mit der Schlussrechnung stellte die ursprünglich beauftragte Baufirma für die Arbeiten der Spezialfirma einen „Nachunternehmerzuschlag“ von 17 Prozent (rund 240.000 Euro) in Rechnung.

Die vorgenannten Risse im Hang, die folgenden Untersuchungen sowie die Auftragsvergabe an den Nachunternehmer führten zu einer Unterbrechung der Bauarbeiten von einem Vierteljahr. Die bauausführende Firma stellte der Straßenbauverwaltung die daraus entstandenen zusätzlichen Ausgaben von rund 110.000 Euro – u. a. für Personal- und Gerätestillstandszeiten – in Rechnung.

Für die Planung der Straße hatte die Straßenbauverwaltung im Juli 1999 bereits Baugrunduntersuchungen durchgeführt. Diese umfassten den geplanten Trassenverlauf sowie dessen unmittelbares Umfeld. Der Bereich des Hanges war zum damaligen Zeitpunkt aber nicht untersucht worden.

Der Rechnungshof hat im vorliegenden Fall beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung bei den ursprünglichen Untersuchungen die Vorschriften nicht ausreichend beachtet hat. Diese sehen Untersuchungen auch im Baufeld – hier der Hangbereich – vor, um dessen Stabilität beurteilen zu können. Untersuchungen nur am „Hangfuß“ sind dazu nicht ausreichend.

Der Rechnungshof hat außerdem kritisiert, dass die Straßenbauverwaltung die Arbeiten für die „Hangvernagelung“ an die Spezialfirma schon aus wirtschaftlichen Erwägungen (§ 7 ThürLHO) hätte selbst vergeben müssen, um den Nachunternehmerzuschlag zu vermeiden. Die zusätzlichen Ausgaben für den Nachunternehmerzuschlag und für die Stillstandszeiten von insgesamt fast 350.000 Euro hätten vermieden werden können.

XX.2 In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung hat das Ministerium zunächst die ursprüngliche Planung und die Baugrunduntersuchungen vom Juli 1999 beschrieben. Diese Planung hätte eine Trasse näher an der zu umfahrenden Gemeinde mit einer geringeren Einschnitttiefe vorgesehen. Auf Verlangen der Gemeinde sei die Trasse aber bergwärts verschoben worden und habe damit die vorgenannte Einschnitttiefe von über zehn Metern bedingt. Die Straßenbauverwaltung habe daraufhin das Gutachten vom Juli 1999 im Dezember desselben Jahres ergänzt. Diese ergänzenden Untersuchungen seien sowohl in als auch neben der Straßenachse vorgenommen worden.

Während der Bauarbeiten 2006 sei dann festgestellt worden, dass der „unterschnittene Hangschutt fließt“ und Risse oberhalb des Einschnitts aufgetreten waren. Es sei nicht vorhersehbar gewesen, welches Ausmaß diese Hangbewegungen haben würden. Vorsorglich seien die Arbeiten eingestellt

und mit Sicherungsmaßnahmen begonnen worden. Da die beauftragte Baufirma diese Arbeiten aber nicht im eigenen Betrieb hätte realisieren können, habe diese – mit Zustimmung der Straßenbauverwaltung – eine Spezialfirma beauftragt. Es sei der günstigste Anbieter ausgewählt worden.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags führt das Ministerium u. a. aus, dass zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit bei Baugrunduntersuchungen zwischen dem Erkundungsaufwand und dem zu erwartenden Erkenntnisgewinn abzuwägen sei. Da Baugrunduntersuchungen sehr kostenintensiv seien und die Straßenbauverwaltung an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit gebunden sei, seien die höheren Kosten für weitere Untersuchungen dem Risiko von zusätzlichen Kosten für abweichende Baugrundverhältnisse und entsprechenden Mehrkosten gegenüberzustellen.

Das Straßenbauamt hätte aus damaliger Sicht die Untersuchungen so angeordnet, dass eine sichere Beurteilung des Baugrunds hätte erwartet werden können. Die Mächtigkeit der Lockergesteinsschicht sowie deren Lage seien ermittelt worden. Die Bewertung des Gutachters habe sich im Nachhinein als „zu günstig und damit unzutreffend“ erwiesen. Ob eine breitere Untersuchung die spätere Rutschung vermieden hätte, stünde jedoch keineswegs fest.

Die direkte Vergabe der Leistungen durch die Straßenbauverwaltung an die Spezialfirma sei nicht gewählt worden, da sie im Zweifel nicht wirtschaftlicher gewesen wäre als die Nachunternehmerbeauftragung durch die Baufirma.

Zwar seien Kosten für den Nachunternehmerzuschlag angefallen, die „vertraglichen, zeitlichen und örtlichen Randbedingungen des bestehenden Bauvertrags“ hätten jedoch „die Möglichkeiten reduziert, als Auftraggeber einen Dritten direkt mit solchen zusätzlichen Leistungen zu beauftragen“. Damit könne ein Eingriff in die Leistungspflichten des Hauptauftragnehmers einhergehen, der wiederum zusätzliche Vergütungsansprüche und Ein-

schränkungen in der Gewährleistungspflicht nach sich ziehen könnte. Die Baufirma habe die Leistungen koordiniert und darüber hinaus auch alle Wagnisse und Gewährleistungspflichten getragen.

Neben dem Koordinierungsaufwand, der für die Straßenbauverwaltung bei einer direkten Beauftragung der Spezialfirma entstanden wäre, hätte „gegenüber beiden Auftragnehmern jederzeit das Risiko eines gestörten Bauablaufs bestanden“.

Hierdurch hätten sich weitere Vergütungsansprüche ergeben können, die dann weit über denen eines Nachunternehmerzuschlags gelegen hätten.

Darüber hinaus sei das vom Rechnungshof benannte Einsparpotential nicht realistisch. Es läge auf der Hand, dass „erforderliche Spezialleistungen, die bereits in der Ausschreibung bekannt waren“, dazu führen würden, dass hierfür ein entsprechender Zuschlag angesetzt werden würde.

XX.3 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht.

Die Vorschriften zur Baugrunduntersuchung (DIN 4020) besagen, dass Untersuchungen auch an Hängen, in Einschnitten oder dgl. durchzuführen sind, wenn sie im unmittelbaren Bereich der künftigen Straße liegen. Nur so können Rückschlüsse auf den Verlauf unterschiedlicher Baugrundsichten gezogen und die Standsicherheit des angrenzenden Geländes beurteilt werden.

Darüber hinaus hatte der Bodengutachter schon bei der Voruntersuchung zur Durchführbarkeit der Maßnahme vom Dezember 1998 auf den im Bau-feld vorhandenen Hangschutt hingewiesen und ausgeführt, dass Rutschungen des Hanges aufgrund der speziellen Materialeigenschaften nicht auszuschließen seien.

Außerdem hat der Rechnungshof festgestellt, dass mit der Baumaßnahme ein Wirtschaftsweg im oberen Bereich des Einschnitts gebaut wurde. Vor Beginn der Bauarbeiten hätte dort ohnehin die Standfestigkeit des Baugrunds geklärt werden müssen. Die Untersuchungen des Jahres 2006 weisen an dieser Stelle den Hangschutt in einer Mächtigkeit von acht Metern

aus. Die ersten Untersuchungen am Hangfuß des Jahres 1999 hatten nur Schichtdicken von drei Metern ergeben. Die Untersuchungen des Baugrundes (Ergänzung des Baugrundgutachtens) aus dem Jahr 2006, die schon vor Baubeginn hätten durchgeführt werden müssen, kosteten nur rund 4.000 Euro. Dies wäre wirtschaftlicher gewesen, als die beanstandeten Mehrkosten in Kauf zu nehmen.

Der Rechnungshof erkennt nicht, dass das Baugrundrisiko im Sinne eines unvermeidbaren Restrisikos nie ganz ausgeschlossen werden kann. Die Baugrunderkundung kann trotz aller gebotenen Sorgfalt den vorhandenen Boden nur näherungsweise beschreiben. Die Straßenbauverwaltung kann sich jedoch nicht auf das allgemeine Baugrundrisiko berufen, da sie selbst den – im technischen Regelwerk vorgegebenen – Mindestumfang von Untersuchungen nicht durchgeführt hat. Auch die Hinweise aus den Voruntersuchungen sind nicht hinreichend beachtet worden.

Mit einer ordnungsgemäßen Baugrunduntersuchung hätten die Arbeiten zur Hangsicherung zusammen mit den Straßenbauarbeiten ausgeschrieben werden können. Sowohl Risikozuschläge der Auftragnehmer als auch spätere Eingriffe in deren Leistungspflichten hätte die Straßenbauverwaltung so von vornherein vermeiden können.

Darüber hinaus kann der Nachunternehmerzuschlag von rund 240.000 Euro nicht damit gerechtfertigt werden, dass Koordinierungsaufwand für die Straßenbauverwaltung hätte eingespart werden können. Die Summe entspricht dem Jahresgehalt von mindestens vier Mitarbeitern der Straßenbauverwaltung. Von einer „im Zweifel“ wirtschaftlicheren Abwicklung der Maßnahme kann hier nicht die Rede sein.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Mehrkosten aus der Nachtragsbeauftragung der Spezialfirma und durch die Bauzeitverlängerung vermeidbar gewesen wären.

Bemerkungen zum Einzelplan 17

XXI. Ergebnisse der Umsatzsteuer-Sonderprüfung – Traue keiner Statistik (Kapitel 17 01)

Die von den Finanzämtern erstellte Statistik über die bei der Umsatzsteuer-Sonderprüfung erzielten Mehrergebnisse „schönt“ die tatsächlichen Mehrergebnisse. Nicht jeder ausgewiesene Euro ist der Staatskasse auch zugeflossen.

XXI.1 Die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen (UStSop-Stellen) bei den Finanzämtern sollen die vollständige und pünktliche Erhebung der Umsatzsteuern sicherstellen. Dazu prüfen speziell ausgebildete Bedienstete der Finanzverwaltung die Richtigkeit der so genannten USt-Voranmeldungen vor Ort bei den Steuerpflichtigen⁸⁰.

Bei den Prüfungen interessieren insbesondere die „Mehrergebnisse“; d. h. die Steuereinnahmen, die aufgrund der Prüfung über die vom Steuerpflichtigen erklärten Steuern hinausgehen. Die Ergebnisse der Prüfungen werden statistisch erfasst und dienen einem landes- bzw. bundesweiten Vergleich der Finanzämter.

Der Rechnungshof hat 2010 bei 3 Finanzämtern die Arbeitsweise der UStSop-Stellen untersucht. Er hat dabei festgestellt, dass im Durchschnitt in den beiden vom Rechnungshof untersuchten Zeiträumen lediglich 30 Prozent der als Mehrergebnis erfassten 8,7 Mio. Euro tatsächliche („echte“) Mehreinnahmen im oben genannten Sinne waren (2,6 Mio. Euro). Bei den anderen Mehrergebnissen handelte es sich lediglich um Verlagerungen angemeldeter Umsatzsteuerbeträge von einem unzutreffenden in den zutreffenden Anmeldezeitraum. Beispielsweise hatten mehrfach Steuerpflichtige unter Beifügung von Belegen Ansprüche auf Umsatzsteuererstat-

⁸⁰ Die Steuerpflichtigen müssen monatlich, vierteljährlich oder jährlich erklären, wie viel Umsatzsteuern sie zu zahlen haben.

tungen erklärt. Obwohl bereits aus den Unterlagen ersichtlich war, dass die Erstattungen zu früh geltend gemacht wurden, ordneten die Finanzämter eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung an. Diese beschränkte sich allein auf den bereits bekannten Sachverhalt. Die „Feststellung“, dass die Erstattung erst zu einem späteren Zeitpunkt geltend gemacht werden kann, wurde statistisch als Mehrergebnis erfasst. Der Rechnungshof hat unter anderem diese Mehrergebnisse als „unechte“ Mehrergebnisse bezeichnet.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die nach bundeseinheitlichen Vorgaben erstellte Umsatzsteuer-Sonderprüfung-Statistik (UStSop-Statistik) die tatsächlichen Verhältnisse nur unzureichend abbildet. Sie unterscheidet nicht zwischen „echten“ und „unechten“ Mehrergebnissen. Es ist daher nicht ersichtlich, in welchem Umfang die Prüfungen zu zusätzlichen Steuerfestsetzungen führten. Dies ist aber notwendig um festzustellen, ob die UStSop ihre vorrangige Aufgabe erfüllt hat.

Eine differenzierte Statistik kann dazu beitragen, den Prüfeinsatz gezielter zu steuern. Sie bietet überdies eine fundiertere Erkenntnisquelle für die Beurteilung der von den Prüfern erbrachten Arbeitsleistungen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass sich die Thüringer Steuerverwaltung für eine Änderung der bundeseinheitlichen UStSop-Statistik einsetzen sollte. Soweit sich dies nicht kurzfristig erreichen lässt, sollte die Thüringer Landesfinanzdirektion (LFD) zumindest für Thüringen eine entsprechende Aufteilung der Mehrergebnisse vornehmen.

- XXI.2 Die LFD hat im August 2011 in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung erwidert, die Aussagefähigkeit und Vergleichbarkeit statistischer Ergebnisse von Prüfungsdiensten im Allgemeinen und die statistische Darstellung der Ergebnisse von UStSop im Besonderen sei seit Jahren Gegenstand von Erfahrungsaustauschen und intensiven Diskussionen auf allen Ebenen der Steuerverwaltung. Es bestehe Einvernehmen darüber, dass die bisherigen Kernkennzahlen der Statistik für die UStSop (Mehrergebnis, Prü-

fungsquote/-dichte, Nullfallquote) allein nicht ausreichend seien, um ein ausgewogenes Gesamtbild ihrer Tätigkeit zu liefern. In der Steuerverwaltung bestehe aber auch Konsens darüber, dass die vom Rechnungshof angeregte Untergliederung in sogenannte „echte“ und „unechte“ Mehrergebnisse nur eine andere Variante der Darstellung sei, die keinen tatsächlichen Erkenntnisgewinn für die Beurteilung der Effektivität der Jahresleistung eines Prüfungsdienstes verschaffe. Letztlich hätten diese Erörterungen zur Einführung bundeseinheitlicher Statistikgrundsätze für alle Prüfungsdienste geführt.

Die bloße Unterscheidung von „echten“ und „unechten“ Mehrergebnissen lasse keine unmittelbare Wertung der Prüfungstätigkeit zu. Eine Prüfung ohne „echtes“ Mehrergebnis sei nicht mit einer „schlechten“ Prüfung gleichzusetzen, da die UStSop insbesondere auch eine sachlich und zeitlich zutreffende Erfassung der Umsätze sicherzustellen habe und ihr eine nicht unerhebliche, jedoch nicht messbare Präventivwirkung zukomme. Die „unechten“ Mehrergebnisse basierten ebenso auf einer gesetzlichen Grundlage wie die „echten“.

Einen nochmaligen Vorstoß auf Bund-Länder-Ebene erachte die LFD aus den dargelegten Gründen nicht als zielführend.

Da die bundeseinheitlichen Statistikgrundsätze eine Unterteilung der Mehrergebnisse derzeit nicht vorsähen, werde eine nur für Thüringen gesonderte differenzierte Erfassung nicht für erforderlich und auch nicht für gerechtfertigt gehalten, da diese zur Bindung von Personal zu Lasten der Prüfungstätigkeit führen würde. Das in Thüringen zur Erstellung der Statistik genutzte Programm sehe entsprechend den bundeseinheitlichen Statistikvorgaben nur die Eingabe des Gesamtergebnisses vor. Der erhebliche personelle Aufwand für die Programmierung einer differenzierten Mehrergebniserfassung allein in Thüringen sei nicht vertretbar.

Nachdem der Rechnungshof im November 2011 angekündigt hatte, die Thematik in seinem Jahresbericht aufgreifen zu wollen, hat die LFD im April

2012 die Begründung für ihre ablehnende Haltung ergänzt. Wesentliche Argumente waren:

Eine Übersicht über die Zusammensetzung der bisherigen Ergebnisse sei für die Fallauswahl nicht dienlich. Der Sachgebietsleiter müsse immer einzelfallabhängig entscheiden.

Im Übrigen bedürfe eine prüferbezogene Aufzeichnung von Mehrergebnissen in elektronischer Form der Zustimmung der Personalvertretung. Diese sei nicht zu erwarten, da der Sachgebietsleiter die Beurteilung des einzelnen Prüfers gerade nicht anhand einer elektronisch abrufbaren Aufgliederung der erzielten Mehrergebnisse vornehmen solle.

Das Thüringer Finanzministerium hat sich in seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Bemerkungsbeitrags ausdrücklich der in den Stellungnahmen der LFD vertretenen Auffassung angeschlossen.

XXI.3 Die Argumentation der Finanzverwaltung überzeugt nicht.

Sicherlich muss die UStSop auch die zeitgerechte Anmeldung von Umsätzen sicherstellen. Deshalb kann auch ein „unechtes“ Mehrergebnis ein Merkmal für die Qualität einer Prüfung sein. Gleichwohl ist aber ein „unechtes“ Mehrergebnis im Zweifel weniger wert als ein „echtes“.

Da die UStSop-Statistik regelmäßig veröffentlicht wird, führt eine differenziertere Übersicht über die Zusammensetzung der Mehrergebnisse auch zu einer realistischeren Information der Öffentlichkeit über den monetären Erfolg der UStSop.

Der Rechnungshof hält deshalb an seiner Forderung fest, auf Bundesebene einen nochmaligen Vorstoß zur Änderung der UStSop-Statistik vorzunehmen.

Jedenfalls sollte die LFD auf Landesebene für eine differenzierte Aufzeichnung der Mehrergebnisse sorgen.

Der Hinweis auf die nicht zu erwartende Zustimmung der Personalvertretung ist – jedenfalls bislang – rein spekulativ. Es ist auch nicht ersichtlich,

weshalb sich die Personalvertretung einer differenzierteren Möglichkeit der Leistungsbewertung widersetzen sollte.

Im Übrigen gilt es zu verhindern, dass Prüfungen angeordnet werden, die sich ausschließlich auf den Finanzämtern bereits bekannte Sachverhalte beziehen, und die bereits bekannten Beträge statistisch als steuerliche Mehrergebnisse aus Prüfungshandlungen ausgewiesen werden.

Den für eine differenzierte Aufzeichnung der Mehrergebnisse erforderlichen Zeitaufwand schätzt der Rechnungshof weiterhin als gering ein. Der Rechnungshof konnte bei seiner Prüfung die Mehrergebnisse ohne großen Aufwand den einzelnen Kategorien zuordnen.

In jedem Fall rechtfertigt der zusätzliche Erkenntnisgewinn über die Arbeitsweise der Prüfer den zeitlichen Mehraufwand, die Mehrergebnisse mit Hilfe eines Tabellenkalkulationsprogramms in „echt“ und „unecht“ aufzuteilen.

XXII. Krankenhausbaufinanzierung benötigt Erste Hilfe (Kapitel 17 02)

Bei der Baufinanzierung von vier Tageskliniken hat der Freistaat bis zu 3,9 Mio. Euro unnötig gezahlt. Der Rechnungshof fordert ein Umdenken bei der Thüringer Krankenhausförderung.

XXII.1 Ein in den Investitionsplan des Landes aufgenommener Krankenhausträger hat einen gesetzlichen Anspruch auf Förderung seiner Bauinvestitionen. Das Land kann vereinbaren, die Finanzierung nur anteilig zu übernehmen. Den erforderlichen Bedarf an Klinikflächen beurteilt das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) anhand von eigenen Musterraumprogrammen. Eine diesbezügliche baufachliche Prüfung durch die staatliche Bauverwaltung soll die wirtschaftliche Planung sicherstellen. Außerdem regelt eine Förderrichtlinie das Planungs- und Förderverfahren.

Der Rechnungshof hat 2011 den Bau von vier psychiatrischen Tageskliniken geprüft, die das TMSFG von 2009 bis 2011 mit Fördermitteln nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG), sog. Konjunkturprogramm II, finanziert hat. Für die Maßnahmen gab das TMSFG insgesamt 11 Mio. Euro aus.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein Krankenhausträger die Investition auch mit geringerer Förderung realisiert hätte. Obwohl der Träger eine Mitfinanzierung anbot, gewährte das Ministerium eine Vollfinanzierung. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das TMSFG 1,4 Mio. Euro unnötig ausgegeben hat.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass das TMSFG Bauinvestitionen förderte, ohne alternative Lösungen für die Bedarfsdeckung untersuchen zu lassen. Weil psychiatrische Tageskliniken keine besonderen Anforderungen an die Räumlichkeiten stellen, kommen auch Mietmodelle in Frage. Nach Einschätzung des Rechnungshofs hätte das TMSFG allein bei zwei Einrichtungen 2 Mio. Euro einsparen können.

Der Rechnungshof hat außerdem beanstandet, dass weder das TMSFG noch die Bauverwaltung ausreichend Einfluss auf die Planungen der Krankenhausträger nehmen. Diesem unzureichenden Einfluss auf die Baumaßnahmen steht aber oftmals ein unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand der Behörden gegenüber. So prüfen und genehmigen das TMSFG und die Bauverwaltung die Bauplanungen des jeweiligen Krankenhausträgers. Die Planungen der Krankenhausträger entsprechen aber regelmäßig nicht dem Musterraumprogramm. So genehmigte in einem Fall das TMSFG auch Flächen, die der Klinikbetrieb nicht unbedingt erfordert. Bei dieser Einrichtung wurden neben 800 m² Nutzfläche über 400 m² Verkehrsfläche gefördert. In einem anderen Fall förderte das TMSFG Baukosten, die in der fachlichen Prüfung als unangemessen hoch bewertet worden waren. In dieser Klinik betrugen die Baukosten mit 260.000 Euro je Platz mehr als doppelt so viel wie im kostengünstigsten Fall mit 120.000 Euro je Platz. Die Prüfungs- und Bewilligungsabläufe führten auch dazu, dass Kostenminderungen nicht rechtzeitig erkannt und Fördermittel deshalb nicht fristgerecht anderweitig verwendet werden konnten. Allein in einem Fall flossen 430.000 Euro aus Mitteln des Konjunkturpakets II an den Bund zurück. Die Ursachen dafür hat der Rechnungshof auch im Antrags- und Förderverfahren gesehen, das vom Verfahren im staatlichen Hochbau abweicht.

Der Rechnungshof hatte daher vorgeschlagen, das Verwaltungsverfahren durch Einführen von Pauschalen zu vereinfachen. Dadurch könne die Förderung eines einheitlichen Grundstandards, unabhängig von individuellen Nutzerwünschen, gewährleistet werden. Ein Einfluss auf die detaillierte Bauplanung der Krankenhausträger, über die Fachaufsicht hinaus, wäre in diesem Fall nicht mehr erforderlich. Mit einer Pauschalförderung erhielten auch die Krankenhausträger Kalkulationssicherheit. Darüber hinaus schärft eine von individuellen Kosten entkoppelte Bauförderung deren Kostenbewusstsein. Der Freistaat sollte seinen Prüfungs- und Koordinierungsaufwand deutlich reduzieren und mit einem einfachen und effizienten Verwaltungsverfahren Kosten sparen.

XXII.2 Hinsichtlich der kritisierten unterbliebenen Mitfinanzierung eines Krankenhausträgers hat das Ministerium geäußert, dass eine solche nur ausnahmsweise in Betracht komme, wenn Fördermittel nicht ausreichend seien. Da letztlich genügend Fördermittel nach ZulnvG verfügbar gewesen wären, habe der vom Träger angebotene Eigenanteil nicht beansprucht werden müssen. Nach Ansicht des TMSFG sei die Vollförderung rechtlich geboten und sachgerecht gewesen. Auch in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrages bleibt das TMSFG bei dieser Auffassung. Das Land könne vom Krankenhausträger einen finanziellen Beitrag nicht einfordern, sondern allenfalls ausnahmsweise und nur mit Zustimmung der gesetzlichen Krankenversicherungen vereinbaren. Das TMSFG widerspricht der Beanstandung des Rechnungshofs, dass die Förderung der bereits vom Krankenhausträger bereitgestellten 1,4 Mio. Euro somit unnötig war.

Auch die Einschätzung des Rechnungshofs, durch Anmietung hätten Fördermittel von 2 Mio. Euro eingespart werden können, teilt das TMSFG nicht. Es könne nicht einschätzen, inwieweit entsprechende Objekte am Markt zur Verfügung stünden. In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bemerkungsbeitrags stimmt das TMSFG dem Rechnungshof darin zu, dass psychiatrische Tageskliniken auch in gemieteten Räumen hätten betrieben werden können. Jedoch seien Mietkosten nicht aus den Pflegesätzen finanzierbar und müssten folglich von den Krankenhäusern aus deren Budget – zu Lasten der Personalausgaben, des Bauunterhalts und der medizinischen Versorgung – erwirtschaftet werden. Daher sei das TMSFG bestrebt, die Krankenhäuser von pflegesatzfremden Kosten zu entlasten. Aus diesem Grund sei auf die vom Rechnungshof geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, z. B. im Vergleich zur Mietlösung, verzichtet worden. Das TMSFG folgt dem Rechnungshof, dass eine Begrenzung der Ausgaben im Krankenhausbau mit der vorgeschlagenen Umstellung der Finanzierung auf eine Pauschalförderung möglich ist. Das TMSFG wolle mit einer Novelle zum Thüringer Krankenhausgesetz ein solches Förderverfahren

regeln. Für die Umsetzung sei das TMSFG jedoch auf die Unterstützung des Thüringer Finanzministeriums und des Haushaltsgesetzgebers angewiesen.

- XXII.3 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es dem gebotenen Sparsamkeitsprinzip widerspricht, Maßnahmen deshalb zu fördern, weil genügend Fördermittel zur Verfügung stehen. Vielmehr müssen die Ausgaben im Krankenhausbau künftig konsequenter als bisher begrenzt werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs kann dies durch einen Systemwechsel der Finanzierung beim Krankenhausbau erfolgen: Weg von der Förderung individueller Bedürfnisse hin zu einer aufgabenbezogenen Pauschalförderung.

Der Verweis des TMSFG auf die Systematik der derzeitigen Krankenhausfinanzierung, wonach Mieten anstelle von Investitionen nicht finanzierbar seien, überzeugt nicht. Sowohl das Thüringer Krankenhausfinanzierungsgesetz als auch die Förderrichtlinie ermöglichen und fordern Mietlösungen, wenn sie die wirtschaftliche Variante für den beabsichtigten Zweck sind. Eine Betrachtung von Wirtschaftlichkeit und Alternativen muss deshalb auch im Krankenhausbau künftig die Regel sein.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das TMSFG beabsichtigt, das Antrags- und Prüfverfahren durch Pauschalen zu vereinfachen und ein neues Förderverfahren zu installieren. Der Rechnungshof erwartet, dass das TMSFG eine Novellierung des Thüringer Krankenhausfinanzierungsgesetzes nunmehr zeitnah umsetzt.

C. Sonstige Prüfungs- und Beratungstätigkeit

I. Studie zur Wirksamkeit des amtlichen Naturschutzes in Thüringen (Einzelplan 09)

Der Thüringer Rechnungshof hat den Thüringer Landtag und die Landesregierung hinsichtlich möglicher Ansätze für einen wirksameren amtlichen Naturschutz beraten.

Den Hintergrund für die Beratung bilden zwei große Herausforderungen, denen der amtliche Naturschutz in Thüringen gegenübersteht. Einerseits hat er einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen der Biodiversitätsziele der Europäischen Union zu leisten. Hierzu hat Thüringen selbst eine ehrgeizige Strategie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt entwickelt (Biodiversitätsstrategie)⁸¹. Andererseits werden sich die Sparzwänge Thüringens auch auf den Naturschutz auswirken. Er wird folglich seine Ziele, z. B. den Schutz von Landschaften, mit weniger Haushaltsmitteln erreichen müssen.

Der Rechnungshof hat in seiner Beratung unterschiedlichste Empfehlungen ausgesprochen, die

- zu einem effizienteren amtlichen Naturschutz,
- zur Ausgestaltung der neuen EU-Förderperiode und
- zur Absicherung der Thüringer Biodiversitätsstrategie beitragen sollen.

So hat er sich dafür ausgesprochen, die Förderung der Kulturlandschaftspflege im Grünland- und Streuobstwiesenbereich nur noch auf naturschutzfachlich wertvollen Flächen durchzuführen. Hierzu muss gegebenenfalls die Förderkulisse überarbeitet werden.

⁸¹ Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (2012): Thüringer Strategie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt.

Der Rechnungshof hat u. a. ferner empfohlen, folgende Maßnahmen zu prüfen und ggf. zu ergreifen:

- die Gebietsverordnungen von Landschaftsschutzgebieten und von sogenannten Altschutzgebieten neu zu fassen und dadurch deren Wirkungen zu erhöhen,
- die Bemühungen zum Erreichen eines guten Erhaltungszustands in den FFH-Gebieten⁸² des Schutzgebietssystems Natura 2000 zu stärken. Hierzu sind die erforderlichen FFH-Managementpläne zu erstellen und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Waldumweltmaßnahmen gezielt in diese Gebiete zu lenken,
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Flächenpools zu konzentrieren und eine gesetzliche Gleichstellung von Realkompensation und Leistungen von zweckgebundenen Ersatzzahlungen zu prüfen,
- alle Maßnahmen stärker auf Aspekte des Biotopverbunds auszurichten,
- einen nationalen und regionalen hot spot-Ansatz⁸³ zu erarbeiten und bei allen Maßnahmen des Naturschutzes zu berücksichtigen,
- die Thüringer Landschaftsplanung behutsam weiterzuentwickeln. Dazu sollten die Ergebnisse der Landschaftsplanung im Internet veröffentlicht und Fördermittel gezielter auf die Erfordernisse der Landschaftsplanung abgestimmt werden.

Der Rechnungshof hält die Entwicklung eines Evaluierungstools zur Überprüfung der Effizienz von Naturschutzmaßnahmen für nützlich.

Ohne Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz werden die Ziele des Naturschutzes künftig nicht zu erreichen sein. Denn allein infolge der Sparzwänge in Thüringen könnten die Ausgaben für den Naturschutz um ein Viertel zurückgehen. Wie diese Entwicklung die Zielerreichung des Natur-

⁸² Fauna-Flora-Habitat-Gebiete entsprechend der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22. Juli 1992, S. 7).

⁸³ hot spot: besonders hervorstechende „Brennpunkte“ der Artenvielfalt in einem Bezugsraum.

schutzes beeinflussen kann, zeigte eine Simulation. Mithilfe dieser Simulation schätzte der Rechnungshof ab, wie sich Änderungen im Gebietschutz, bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie bei der Förderung auf

- die Biodiversität,
 - die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts,
 - die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie auf den Erholungswert von Natur und Landschaft
- auswirken könnten.

Danach wirkt sich ein Rückgang der Förderung innerhalb von zehn Jahren stark negativ auf die Artenvielfalt sowie leicht negativ auf den Naturhaushalt und die Landschaft aus. Wird diesem Szenario durch eine Stärkung des Gebietsschutzes und der Eingriffsbegleitung begegnet, können negative Effekte einer Fördermittelkürzung überkompensiert werden. In der entsprechenden Simulation erhöhten sich die Zielerreichungswerte für die drei genannten Ziele teilweise deutlich. Noch drastischere Schritte müssten in der Naturschutzpolitik unternommen werden, wenn zu den Einsparungen im Landeshaushalt Mindereinnahmen aus der Förderung durch die Europäische Union (ELER) hinzu kämen. Die Simulation des Rechnungshofs zeigt für diesen möglichen Fall, dass insbesondere die biologische Vielfalt gegenüber heute nicht aufrecht zu erhalten wäre.

Thüringen bedarf daher einer abgestimmten Strategie im Politikfeld Naturschutz, um sich derzeitigen und künftigen Herausforderungen (Biodiversitätsziele; Sparzwänge) stellen zu können. Die Strategie sollte eine stärkere räumliche und zeitliche Differenzierung von Maßnahmen beinhalten.

II. Klimaschutz in Thüringen Wo steht Thüringen, das grüne Herz Deutschlands, in Sachen Energieeffizienz?

Der Thüringer Rechnungshof hat den Landtag und die Landesregierung hinsichtlich der Entwicklung ganzheitlicher Klimaschutzstrategien und verstärkter Aktivitäten zur Energieeinsparung beraten. Den Hintergrund für die Beratung bilden die Ergebnisse mehrerer Prüfungen der letzten Jahre. Thüringenweit waren erhebliche Defizite bei der Erstellung und Umsetzung lokaler Klimaschutzprogramme festzustellen. Ein Großteil der Thüringer Gemeinden kann aus den unterschiedlichsten Gründen ihrer zugeordneten Rolle im Umsetzungsprozess von Klimaschutzzielen nicht gerecht werden. Bisher bleibt ein systematisches energiepolitisches Engagement weitgehend aus. Besonders kleinere Kommunen verzichten bereits auf konzeptionelle und planerische Vorleistungen, weil sie Investitionen zur Energieeinsparung generell für nicht finanzierbar halten.

Im Freistaat Thüringen und im Bund setzen sich mehrere Ministerien für eine nachhaltige Umwelt- und Energiepolitik ein. Deren Programme fördern jedoch überwiegend Einzelprojekte, die nicht in ganzheitliche Konzepte integriert sind. Dies steht im Widerspruch zu einer innovativen und vorausschauenden Umweltpolitik.

Zusätzlich zur etablierten Einspeisevergütung gemäß dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) legte das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie zur Mitte des Jahres 2010 das 1.000-Dächer-Photovoltaik-Programm für Kommunen und kommunale Unternehmen auf. Damit sollten sie gegenüber dem Bürger eine besondere Vorbildwirkung bei Investitionen in erneuerbare Energien erreichen.

Die Photovoltaik gerät durch ihren massiven Ausbau in Deutschland zunehmend in die öffentliche Diskussion. Die Volatilität von Sonnenstrom stellt große Herausforderungen an die Übertragung und temporäre Spei-

cherung. Gleichzeitig erhält diese Technologie den höchsten Anteil an der EEG-Vergütung.

Der Rechnungshof nahm dies zum Anlass, wiederholt auf die enormen Einsparmöglichkeiten bei der Bewirtschaftung von Liegenschaften hinzuweisen. Mit Energiesparmaßnahmen können Land und Kommunen die Klimaschutzziele deutlich effizienter erreichen und zugleich ihre Haushalte entlasten. Der Rechnungshof hat dazu Empfehlungen ausgesprochen, die

- zur Steigerung der Energieeffizienz,
- zur Schaffung einer zentralen Beratungsstelle und
- zu einem wirksamen Energiemanagement mit geeignetem Fachpersonal beitragen.

Daraus folgen diese Leitlinien:

- Die Thüringer Städte und Gemeinden sollten eigene Leitbilder für den Klimaschutz entwickeln. Vorbild können die Prozesse der „Lokalen Agenda 21“ sein.
- Die Thüringer Kommunen sollten ganzheitliche Energiekonzepte für ihre Liegenschaften aufstellen. Jede Kilowattstunde, die nicht verbraucht wird, muss auch nicht erzeugt werden. Nicht die Energieerzeugung, sondern die Energieeinsparung muss im Vordergrund stehen. Förderungen müssen dem Subsidiaritätsprinzip folgen. Zum Beispiel wird die Photovoltaik durch das EEG ausreichend gefördert, infolgedessen ist das Thüringer 1.000-Dächer-Photovoltaik-Programm eine überflüssige Subvention. Diese Auffassung vertritt auch das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz und stellte im Januar 2011 die ineffiziente Förderung der Photovoltaik im Agrarinvestitionsprogramm ein.
- Insbesondere kleinere Gemeinden müssen ihre Verwaltungen so organisieren, dass sie die Aufgaben des Klimaschutzes vollumfänglich wahrnehmen können. Durch Kooperationen und größere Gemeindestrukturen kann der Mangel an technischem Fachwissen ausgeglichen werden.

- Alle Thüringer Initiativen für ganzheitliche Klimaschutzstrategien und zur Erschließung von Energiesparpotenzialen sind aufeinander abzustimmen.

In Reaktion auf die Beratung zum Klimaschutz fand ein Gespräch mit dem Leiter der Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur (ThEGA) statt. Zukünftig beabsichtigt die ThEGA, die Kommunen bei Lösungen für Klimaschutz und Energieeffizienz stärker zu unterstützen. Auch bei landeseigenen Liegenschaften soll der Klimaschutzgedanke intensiver verfolgt werden. So hat das zuständige Thüringer Liegenschaftsmanagement Ende Februar 2012 einen Leitfaden zum Umgang mit Heizenergie veröffentlicht.

III. Änderung des Thüringer Personalvertretungsgesetzes – Ausweitung der Personalratstätigkeit zu Lasten der Effizienz in der Verwaltung

Die mit der Gesetzesänderung angestrebte Optimierung der Personalratsarbeit verursacht höhere Kosten in der Landes- und Kommunalverwaltung. Eine Kostenabschätzung hat die Landesregierung unterlassen.

Die Landesregierung hat am 29. Juni 2011 ein Gesetz zur Änderung des Thüringer Personalvertretungsgesetzes in den Landtag eingebracht (Landtagsdrucksache 5/2989). Der Rechnungshof hat den Gesetzentwurf im Rahmen der Ressortabstimmung geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass folgende Änderungen mit erheblichen Mehrkosten für die öffentlichen Haushalte verbunden sind:

1. Mitbestimmung an den Hochschulen

Der Personalrat hat Mitbestimmungsrechte bei Personalangelegenheiten der Arbeitnehmer und Beamten (z. B. Einstellung, Eingruppierung, Versetzung).⁸⁴ Die alte Fassung des Gesetzes enthielt eine Ausnahme für die Mitbestimmung an Hochschulen.⁸⁵ In Personalangelegenheiten der akademischen Mitarbeiter (z. B. wissenschaftliche Assistenten, wissenschaftliche und künstlerische Mitarbeiter) galt dieses Mitbestimmungsrecht nicht. Der Personalrat hatte auf Antrag des Betroffenen lediglich Mitwirkungsrechte.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sah vor, diese Ausnahme ersatzlos zu streichen. Nach Schätzungen des Rechnungshofs hätte diese Streichung allein an den Universitäten 1 Mio. Euro Mehrkosten verursacht.

⁸⁴ § 75 Abs. 1 und Abs. 2 Thüringer Personalvertretungsgesetz, alte Fassung.

⁸⁵ § 88 Nr. 4 Thüringer Personalvertretungsgesetz, alte Fassung.

2. Anzahl der Personalratsmitglieder

Bis zur Gesetzesänderung hatten Personalräte in Dienststellen mit bis zu 20 Beschäftigten nur ein Mitglied. Erst ab 21 Beschäftigten sah das Personalvertretungsgesetz drei Mitglieder vor.⁸⁶

Diese Grenze sollte nach dem Gesetzentwurf auf 16 Beschäftigte sinken. Die Absenkung betrifft vor allem Verwaltungsgemeinschaften und kleinere Kommunen. In diesen Dienststellen führt die erhöhte Zahl von Personalratsmitgliedern zu zusätzlichen Kosten für deren Tätigkeit.

3. Freistellung von Personalratsmitgliedern

In größeren Dienststellen wird eine bestimmte Anzahl Personalratsmitglieder vollständig von ihrer dienstlichen Tätigkeit für die Personalratsarbeit freigestellt. Nach der alten Regelung galt dies ab 300 Beschäftigten.⁸⁷

Nach dem Gesetzentwurf sollte dies künftig ab 250 Beschäftigten gelten. Für die betroffenen Behörden und Kommunalverwaltungen entstehen zusätzliche Kosten, da der Vergütung für die freigestellten Mitglieder keine Arbeitsleistung gegenüber steht.

Im Vorblatt zum Gesetzentwurf hat die Landesregierung unter „Kosten“ keine konkreten Zahlen angegeben. Sie hat ausgeführt, dass die angeblich verbesserte Personalratstätigkeit mit erhöhten Kosten, aber auch mit Einsparungen für Synergieeffekte einhergehen könne. Welche Synergieeffekte sie erwartet, hat sie allerdings nicht näher ausgeführt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte das federführende Innenministerium die Mehrkosten zumindest überschlägig abschätzen können. Bei den Landesbehörden und Kommunalverwaltungen hätte sich die Zahl der betroffenen Dienststellen durch eine einfache Abfrage im Vorfeld der Gesetzesänderung ermitteln lassen.

⁸⁶ § 16 Thüringer Personalvertretungsgesetz, alte Fassung.

⁸⁷ § 45 Thüringer Personalvertretungsgesetz, alte Fassung.

Der Rechnungshof hat der Landesregierung empfohlen, auf die beschriebenen Änderungen wegen der damit verbundenen Kosten zu verzichten. Die kommunalen Verbände haben ebenfalls diese Meinung vertreten. Sie haben die Senkung der Mindestbeschäftigtenzahlen für drei Personalratsmitglieder bzw. für die Freistellung eines Personalratsmitglieds wegen der damit verbundenen Kosten einhellig abgelehnt.⁸⁸

Die Landesregierung hat die geplante Ausweitung der Mitbestimmung an den Hochschulen zumindest teilweise zurückgenommen: Für Personalangelegenheiten der aus Drittmitteln finanzierten akademischen Mitarbeiter gilt weiterhin nicht die Mitbestimmung. Dadurch bleibt den Hochschulen ein erheblicher Teil der Mehrkosten erspart.

Die anderen beiden Empfehlungen hat die Landesregierung nicht aufgegriffen. Der Thüringer Landtag hat die Änderungen des Thüringer Personalvertretungsgesetzes am 21. Dezember 2011 verabschiedet.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die Landesregierung ihrer Verpflichtung aus § 7 Abs. 5 ThürLHO nachkommen und zu gegebener Zeit überprüfen, ob

- die erwartete Verbesserung der Personalratstätigkeit und die erwarteten Synergieeffekte eingetreten sind und
- die entstandenen Kosten hierzu in einem angemessenen Verhältnis stehen.

⁸⁸ Stellungnahmen des Thüringer Gemeinde- und Städtebundes, des Thüringer Landkreistages und des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Thüringen e. V. an den Thüringer Landtag.

IV. Gemeinsame Prüfungen beim Mitteldeutschen Rundfunk (MDR)

IV.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). Diese Ergebnisse werden als Landtagsdrucksache veröffentlicht. 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).

Für die gemeinsamen Prüfungen wechselt die Federführung im 2-Jahres-Rhythmus. Bis zum Ende des Jahres 2011 war der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt und ab 2012 ist der Thüringer Rechnungshof federführend.

IV.2 Aktuelle Prüfungen beim MDR

• Prüfung der Übernahme von Bürgschaften durch den MDR

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt hat 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 geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren die Bürgschaftsvoraussetzungen, die Bürgschaftsentscheidungen (Risikobewertung) sowie die Bürgschaftskonditionen. Zur Prüfungsmitteilung vom 14. Juli 2011 hat der MDR am 15. September 2011 schriftlich Stellung genommen. Die wesentlichen Ergebnisse erhielt die Thüringer Ministerpräsidentin mit Schreiben vom 9. November 2011.

• Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR, Teil II

Der Sächsische Rechnungshof hat im Namen der drei Rechnungshöfe die Umsetzung der Forderungen der Rechnungshöfe aus der ersten Prüfung⁸⁹ sowie die Auswirkungen der Finanzmarktkrise und den Abbau stiller Reserven geprüft. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2006 bis 2010, wobei die Jahre 2008 bis 2010 im Mittelpunkt der Betrachtung standen. Den Entwurf der Prüfungsmitteilung hat der Sächsische Rechnungshof dem MDR am 2. Dezember 2011 übermittelt. Das Abschlussgespräch mit dem MDR fand am 29. März 2012 statt.

• 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

⁸⁹ Vgl. LT- Drucksache 4/5137 vom 24. April 2009

Prüfungsmitteilung wurde am 14. Februar 2011 an die MDR-Werbung GmbH und den MDR übermittelt. Das Abschlussgespräch mit dem MDR fand am 27. September 2011 statt. Die Endfassung der Prüfungsmitteilung hat der Thüringer Rechnungshof am 12. Januar 2012 an die Thüringer Ministerpräsidentin weitergeleitet.

- **Prüfung der Entwicklung der Ausgaben für Urheberrechte und Rechtemanagement beim MDR**

Der Sächsische Rechnungshof prüft im Namen der Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer die Ausgaben für Urheberrechte und Rechtemanagement beim MDR. Im Rahmen der Prüfung soll untersucht werden, wie sich die Ausgaben des MDR auf dem Gebiet der Urheberrechte entwickelt haben und wie der MDR seine Strukturen im Zusammenhang mit der Nutzung und Verwertung von Urheberrechten gestaltet. Die Prüfung wurde gegenüber dem MDR mit Schreiben vom 9. September 2011 angekündigt. Das Eröffnungsgespräch fand am 16. Dezember 2011 statt.

- **Prüfung der wirtschaftlichen Lage des MDR**

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt führt diese Prüfung im Namen der Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer durch. Schwerpunkte der Prüfung sind insbesondere die Darstellung der Vermögens- und Finanzlage des MDR, die Ertragslage und Ertragsentwicklung, die Aufwandsstruktur und Aufwandsentwicklung sowie die Umsetzung der Sparbeschlüsse des MDR zur Realisierung von Einsparungen in Höhe von 115 Mio. Euro bis 2016. Das Eröffnungsgespräch fand am 20. Juli 2011 statt.

- **Prüfung des ARD/ZDF Kinderkanals (KI.KA)**

Der Thüringer Rechnungshof prüft gemeinsam mit dem nach § 30 des Staatsvertrags über das Zweite Deutsche Fernsehen für die Prüfung des ZDF zuständigen Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Kinderkanals. Die ARD-Landesrundfunkanstalten und das ZDF sind gemeinsam Träger und Veranstalter der Gemeinschaftsein-

richtung KI.KA. Die Federführung für den rechtlich unselbständigen Kinderkanal obliegt dem MDR. Die Prüfung wurde dem MDR, dem ZDF und dem KI.KA am 25. Juli 2011 angekündigt. Das Eröffnungsgespräch fand am 2. September 2011 statt. Gegenstand der Prüfung sind die Drei-Stufen-Tests für die Telemedienangebote des KI.KA, die Ermittlung und Darstellung des Aufwands für die Telemedienangebote sowie die aufgrund des Berichts der Revisionen des ZDF und des MDR über die Aufklärung der Veruntreuungen beim Kinderkanal eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Organisationsstrukturen und Kontrollsysteme.

V. Prüfung der jährlichen Zusammenfassung nach Artikel 53 b EG-Haushaltsordnung, insbesondere des Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Bewirtschaftung des Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2007 – 2013 (Kapitel 07 03)

Das Verwaltungs- und Kontrollsystem für die Bewirtschaftung des Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2007 – 2013 entspricht den Anforderungen.

Nach den einschlägigen Strukturfondsverordnungen⁹⁰ ist der Freistaat Thüringen verpflichtet, ein Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) für die finanzielle und verwaltungsmäßige Bewirtschaftung der Strukturfondsmittel einzurichten.

Zudem verpflichtet Artikel 53 b Abs. 3 der EG-Haushaltsordnung die Mitgliedsstaaten – beim Haushaltsvollzug in der geteilten Mittelverwaltung – der Kommission jährlich einen Bericht über die durchgeführten Prüfungen und eine zusammenfassende Erklärung über die Wirksamkeit des eingerichteten VKS und zur Recht- und Ordnungsmäßigkeit der finanzierten Maßnahmen abzugeben.

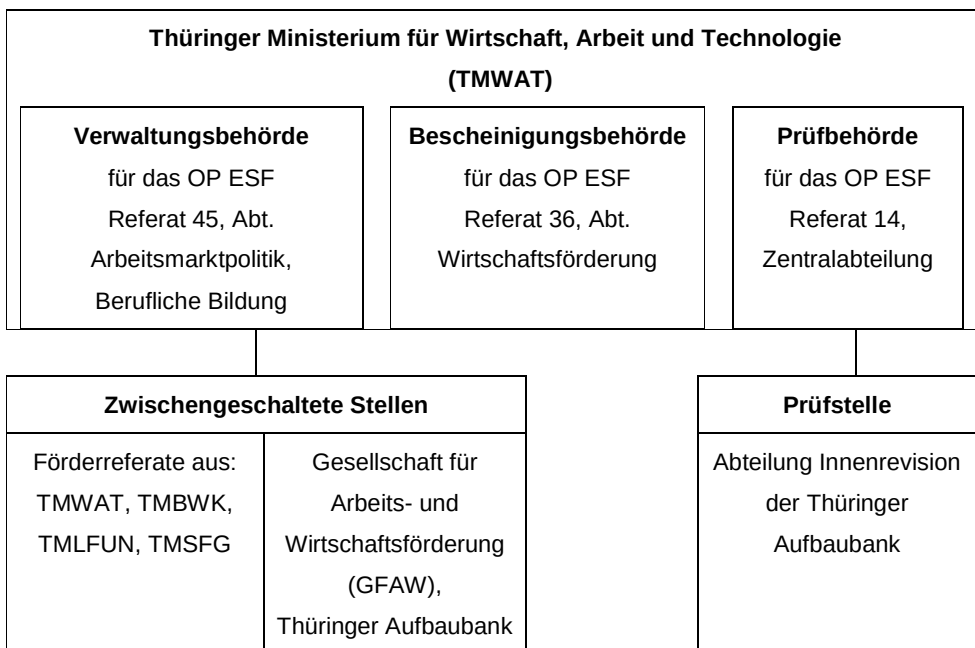
Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das wichtigste Instrument zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus. Er dient schwerpunktmäßig der Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die einzelnen Förderschwerpunkte sowie deren Ziele sind im Operationellen Programm des Freistaats Thüringen für den ESF (OP) festgelegt.

⁹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 vom 5. Juli 2006 über den ESF, ABl. L 210/12 vom 31. Juli 2006 (ESF-VO),
Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den ESF, ABl. L 210/25 vom 31. Juli 2006 (AVO),
Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 mit Durchführungsbestimmungen zu den beiden vorgenannten Verordnungen, ABl. L 371/1 vom 27. Dezember 2006 (DVO).

In der 4. Förderperiode 2007 bis 2013 ist der Freistaat Thüringen weiterhin eine im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ förderfähige Region und damit Höchstfördergebiet.

In diesem Förderzeitraum stellt die EU dem Freistaat Thüringen insgesamt 629 Mio. Euro aus dem ESF zur Verfügung. Diese Mittel werden mit nationalen Mitteln von 206,7 Mio. Euro kofinanziert. Insgesamt wird damit ein Ausgabevolumen von 835,7 Mio. Euro für Maßnahmen des OP untersetzt.

Die an der Umsetzung des OP beteiligten Ressorts Thüringens (TMWAT, TMBWK, TMLFUN, TMSFG) haben in der am 10. Juli 2007 abgeschlossenen Interministeriellen Vereinbarung (IMV) die organisatorische Gesamtverantwortung dem TMWAT übertragen. Das VKS wurde dort mit folgendem Aufbau eingerichtet:



Die **Verwaltungsbehörde** begleitet die Umsetzung des OP. Sie hat diese zu koordinieren, zu bewerten und hierüber Bericht an die Kommission zu erstatten. Sie kontrolliert außerdem die Qualität der durch zwischengeschaltete Stellen durchgeführten Prüfungen.

Die **zwischengeschalteten Stellen** nehmen die von der Verwaltungsbehörde übertragenen Aufgaben wahr. Sie setzen die Maßnahmen des OP an Hand der geltenden Förderbestimmungen in eigener Verantwortung um.

Die **Bescheinigungsbehörde** erstellt die Ausgabenerklärungen auf der Basis der erklärten Ausgaben der einzelnen Projekte. Sie bescheinigt, dass die Ausgabenerklärungen wahrheitsgetreu sind und auf überprüfbaren Belegen beruhen. Des Weiteren bescheinigt sie, dass die geltend gemachten Ausgaben für Vorhaben getätigt wurden, die nach den im OP festgelegten Kriterien ausgewählt wurden.

Die **Prüfbehörde** führt System- und Vorhabenprüfungen durch. Sie bedient sich dabei weitestgehend der sog. **Prüfstelle**. Die Prüfbehörde erstellt eine Prüfstrategie und verfasst den jährlichen Kontrollbericht zur Vorlage bei der Kommission.

Der Thüringer Rechnungshof hat im Rahmen einer „Konformitätsprüfung“ untersucht, inwieweit das eingerichtete VKS den Anforderungen der Art. 58 bis 62 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 entspricht. Er stellte keine wesentlichen Mängel fest. Das zur Umsetzung des OP eingerichtete VKS entspricht den Anforderungen der europäischen Verordnungen. Die eingerichteten Behörden sind in der Lage, ihre vorgegebenen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen, Mängel und Unregelmäßigkeiten rechtzeitig zu erkennen und abzustellen sowie rechtsgrundlos gezahlte Beträge wieder einzuziehen. Die funktionelle Unabhängigkeit der am VKS beteiligten Stellen von der übrigen Landesverwaltung ist gewährleistet.

VI. Vereinfachte Verwendungsnachweisprüfung hilft beim Abbau von Bearbeitungsrückständen (Einzelplan 08)

In seinem Jahresbericht 2011 hatte der Thüringer Rechnungshof das Thema „Privatisierung von Zuwendungsverfahren im Geschäftsbereich des TMSFG“ aufgegriffen⁹¹. Dabei bemängelte er die bestehenden Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung in der Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung (GFAW). Diese hatte bedingt durch die Auflösung des Landesamts für Soziales und Familie in Suhl in 2008 etwa 3.000 nicht abschließend geprüfte Förderfälle übernommen. Hierbei handelte es sich um investive und nicht investive Förderungen aus einer Vielzahl von Förderbereichen des Landesamts.

Noch vor Beratung des Jahresberichts im Haushalts- und Finanzausschuss des Thüringer Landtags bat das TMSFG den Rechnungshof im Dezember 2011 um Unterstützung bei der Lösung der zu diesem Zeitpunkt noch offenen etwa 2.000 Altfälle. Die wesentlichen Rückstände bestanden noch in den Förderbereichen „Altenpflegeeinrichtungen“, „Beratungsstellen“, „Jugendverbände“, „Suchthilfe“ und „Betreuung“.

Bei mehreren Gesprächen mit Vertretern des TMSFG und der GFAW sowie einer Prüfung einiger Förderfälle durch den Rechnungshof vereinbarten die Beteiligten, dass die GFAW förderbereich- bzw. richtlinienbezogene Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verwendungsnachweisprüfung vorlegt. Einvernehmen bestand auch darüber, dass es keinen Verzicht auf die Verwendungsnachweisprüfung geben darf.

Bei der Beratung des Jahresberichts 2011 des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung im Haushalts- und Finanzausschuss des Thüringer Landtags vom 16. Februar 2012 berichtete der Rechnungs-

⁹¹ Vgl. Tn. B.VI Jahresbericht 2011 des Thüringer Rechnungshofs.

hof über den aktuellen Sachstand des Verfahrens. Der Thüringer Landtag entschied dann in seiner Märzsession 2012 die Landesregierung zu bitten, „in Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof mögliche Vereinfachungen bei der Gewährung von Zuwendungen, insbesondere bei der Verwendungsnachweisführung zu prüfen und über die Ergebnisse bis zum 31. Dezember 2012 zu berichten“.

Mit Schreiben vom 15. März 2012 legte das TMSFG einen von der GFAW ausgearbeiteten Vorschlag zunächst für den Förderbereich der Pauschalförderung bei Altenpflegeeinrichtungen vor. Es handelte sich dabei um 435 Altfälle mit einem Fördervolumen von 10,7 Mio. Euro.

Mit Zustimmung des Rechnungshofs prüft die GFAW bei den betreffenden Förderfällen die Einhaltung der Fördervoraussetzungen und den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung. Die Prüfungsfeststellungen dokumentiert sie abschließend in einem Prüfvermerk. Mit der vorgeschlagenen Verfahrensweise werden rund 20 Prozent der Altfälle in angemessener Zeit und mit vertretbarem Aufwand bearbeitet werden können.

Die GFAW hat eine Arbeitsgruppe zur Prüfung der Altfälle eingesetzt. Mit der abschließenden Bearbeitung wurde Mitte Mai 2012 begonnen.

D. Fälle, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat (Erfolgsmeldungen)

I. Staatliches Studienkolleg Thüringen (Kapitel 04 69, vorher 04 64)

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera hatte 2008 und 2009 im Auftrag des Rechnungshofs die Haushalts- und Wirtschaftsführung beim Staatlichen Studienkolleg und dessen Aufgabenerledigung geprüft. Der Rechnungshof hatte den offensichtlichen Bedeutungsverlust, die geringe Akzeptanz und den beschränkten Nutzen des Studienkollegs für die meisten Hochschulen des Landes beanstandet. Zudem hatte er die Übernahme von zusätzlichen Aufgaben, die dem Studienkolleg durch das Thüringer Hochschulgesetz nicht übertragen waren, kritisiert und eine Neuausrichtung gefordert (vgl. Tn. VII des Jahresberichts 2010).

Bereits in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2010⁹² hatte die Landesregierung Maßnahmen zur regelmäßigen Erfolgskontrolle angekündigt. Mit Beschluss vom 20. Mai 2011 hat der Landtag daraufhin die Landesregierung aufgefordert, über die Arbeit des Staatlichen Studienkollegs Thüringen zu berichten⁹³. Dabei sollte das Ministerium die Forderung des Rechnungshofs berücksichtigen, wonach die Arbeit des Studienkollegs zukünftig von stärkerem Nutzen für alle Thüringer Hochschulen sein soll.

Im nunmehrigen Bericht der Landesregierung⁹⁴ wird ausgeführt, dass in den abzuschließenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen eine verstärkte Aufnahme von Absolventen des Studienkollegs an den Hochschulen des Landes festgelegt und überprüft werden soll.

⁹² LT-Drucksache 5/2260 vom 7. Februar 2011.

⁹³ LT-Drucksache 5/2796 vom 20. Mai 2011 zur Drucksache 5/2713 – Nr. II.B.VII.

⁹⁴ Vorlage 5/1610 vom 15. September 2011.

Hinsichtlich der kritisierten Aufgabenüberschreitung hat das Ministerium die bisherigen Angebote für Deutschkurse im Weiterbildungsbereich sowie Sonderlehrgänge zum Erwerb der Fachhochschulreife für deutsche Aus-siedler vom Studienkolleg einstellen lassen.

Den Anliegen des Rechnungshofs zur Neuausrichtung ist entsprochen worden. Ob die getroffenen Maßnahmen letztlich dazu führen, dass Absol-venten des Studienkollegs in stärkerem Maße an Thüringer Hochschulen studieren, bleibt abzuwarten.

II. Rückzahlung von knapp 1 Mio. Euro für nicht förderfähige Kosten bei der Erschließung eines Gewerbegebiets (Kapitel 07 02)

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle (SRPSt) Gera hatte 2008 die Ver-wendung von Zuwendungen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Ver-besserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ an Gemeinden und Gemein-deverbände zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur geprüft.

In einem Fall hatte eine Gemeinde für die Erschließung ihres Gewerbegebiets 3,4 Mio. Euro Fördermittel erhalten. Die SRPSt hatte u. a. festgestellt, dass die Gemeinde die Mittel für nicht förderfähige Ausgaben verwendet hatte:

- Ein Abwasserkanal war gefördert worden, obwohl die eingeleiteten Ab-wässer fast vollständig von den anliegenden Gemeinden kamen.
- Die Gemeinde hatte Einnahmen aus einer Kreuzungsvereinbarung mit der Straßenverwaltung für die Anbindung an eine Bundesstraße im Ver-wendungsnachweis nicht berücksichtigt.

Der Erstattungsanspruch belief sich auf 1,4 Mio. Euro.

Nach einer ersten Rückzahlung der Gemeinde für die Einnahmen aus der Kreuzungsvereinbarung verblieb ein Erstattungsanspruch von 1,3 Mio. Euro. Gegen den entsprechenden Rückforderungsbescheid des Landesverwaltungsamts legte die Gemeinde im Dezember 2009 Widerspruch ein.

Im Verwaltungsgerichtsverfahren einigten sich beide Seiten im Oktober 2011 auf einen Vergleich und die Gemeinde zahlte Fördermittel von mehr als 900.000 Euro zurück.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen der SRPSt Gera erhielt der Freistaat fast 1 Mio. Euro Fördermittel zurück.

Dem Anliegen der Rechnungsprüfung wurde damit entsprochen.

III. Förderung von anerkannten Schwangerschafts- und Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen (Kapitel 08 24)

Der Freistaat Thüringen gewährt den anerkannten Schwangerschafts- und Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen (SKBS) Zuschüsse zu den betriebsnotwendigen Personal- und Sachausgaben.

Der Rechnungshof hatte 2009 die Förderung von SKBS für den Zeitraum 2004 bis 2007 stichprobenweise geprüft und dabei u. a. festgestellt, dass die Prüfung der Verwendungsnachweise durch das ehemals zuständige Landesamt für Soziales und Familie (LASF) nur schleppend erfolgt war. Im Februar 2009 waren nahezu 90 Prozent der an die Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsführung des Freistaats Thüringen mbH (GFAW) übertragenen 126 Fördermaßnahmen noch ungeprüft.

Der Rechnungshof hatte das Ministerium aufgefordert, die bestehenden Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung durch die beliehene Gesellschaft zügig abzubauen, bestehende Erstattungs- und Zinsansprüche zu erheben und fortan zeitnahe Prüfungen zu gewährleisten.

Zum 1. Januar 2012 hatte die GFAW nahezu 60 Prozent der damals offenen Verwendungsnachweise abschließend geprüft und insoweit die Rückstände erheblich reduziert.

Über die bereits im Prüfungszeitraum vereinnahmten Rückzahlungen und Einsparungen durch die Träger der SKBS von 238.000 Euro hinaus hat die GFAW zwischenzeitlich weitere Erstattungs- und Zinsbeträge über rund 100.000 Euro bei den vom Rechnungshof stichprobenweise geprüften 54 Maßnahmen erhoben.

Damit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs weitgehend entsprochen. Er geht davon aus, dass die offenen Verwendungsnachweise noch 2012 abschließend geprüft werden.

Eine zeitnahe Prüfung erwartet der Rechnungshof auch für die 2008 bis 2010 bewilligten Fördermaßnahmen.

IV. Fehlerbehaftete Förderprogramme eingestellt und ausgesetzt (Kapitel 09 03)

Fehlende Kontrollen durch Bewilligungsbehörden, ein unwirtschaftlicher Umgang mit Fördermitteln durch Zuwendungsempfänger und eine nicht vorhandene Anreizwirkung von Förderprogrammen: Auf diese und andere Missstände stieß der Rechnungshof bei der Prüfung von zwei Förderprogrammen. Das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz reagierte im Sinne der obersten Wirtschaftlichkeitsprüfer des Landes, indem es

- die Förderung von Vermarktungskonzeptionen für Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse einstellte und
- die Förderung von Bewässerungsanlagen aussetzte.

Die Förderung belief sich für die beiden Programme zusammen auf jährlich 144.000 Euro.

Während das Ministerium die Förderung von Vermarktungskonzeptionen eingestellt hat, hat es die Förderung von Bewässerungsanlagen lediglich bis 2014 ausgesetzt. Das Ministerium beabsichtigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs bei einer etwaigen Wiederaufnahme der Förderung zu berücksichtigen. Danach wäre insbesondere die Zielausrichtung der Förderung, das Verwaltungshandeln im Förderverfahren selbst und die Überwachung der wirtschaftlichen Mittelverwendung durch die Bewilligungsbehörde zu verbessern. Dies waren nach Feststellung des Rechnungshofs die schwerwiegendsten Schwachstellen.

**V. Qualitätssicherung bei Veranlagung von Steuererklärungen mit ausländischen Einkünften:
Einführung des Steuererklärungsvordrucks „Anlage N-AUS“
und dauerhafte Einführung des Sachbearbeiters für Internationales Steuerrecht
(Kapitel 17 01)**

Der Rechnungshof hatte 2006 die Bearbeitung von Steuererklärungen mit ausländischen Einkünften bei drei größeren Finanzämtern untersucht. Der Prüfungsschwerpunkt lag auf der Besteuerung von im Ausland erzielten Arbeitslöhnen.

Im Zuge seiner Prüfung hatte der Rechnungshof in 126 von insgesamt 320 geprüften Steuerfällen Bearbeitungsmängel festgestellt und kritisiert. Dies entsprach einer Beanstandungsquote von 39,4 Prozent.

Ursächlich dafür waren zum einen unvollständige Steuererklärungsvordrucke. So wurden auf der „Anlage N“ zur Steuererklärung nicht alle relevanten Angaben zu Auslandsaufenthalten abgefragt. Zum anderen reichten die Rechtskenntnisse der eingesetzten Bearbeiter des mittleren Dienstes nicht aus, um Steuerfälle mit Auslandsbezug sachgerecht zu bearbeiten.

Hinsichtlich der unvollständigen Steuererklärungsvordrucke hatte der Rechnungshof die Verwaltung gebeten, auf eine Ergänzung des bundes-

einheitlichen Vordrucks „Anlage N“ hinzuwirken. Alternativ hatte der Rechnungshof empfohlen, einen separaten Vordruck für ausländische Arbeits-einkünfte aufzulegen⁹⁵.

In Bezug auf die mangelhaften Rechtskenntnisse der Bediensteten der Arbeitnehmerstellen hatte der Rechnungshof angeregt, einzelne Bearbeiter zur Thematik „Internationales Steuerrecht“ eingehend zu schulen. Diese besonders geschulten Bearbeiter sollten durch die Pflicht zur Mitzeichnung der Steuerfestsetzung zwingend in die Bearbeitung der entsprechenden Fälle eingebunden werden.

Die Prüfungsfeststellungen und Forderungen des Rechnungshofs waren Gegenstand seines Jahresberichts 2007⁹⁶.

Die Thüringer Steuerverwaltung hat im Rahmen einer einjährigen Pilotierungsphase den Einsatz von Sachbearbeitern und Sachgebietsleitern für Internationales Steuerrecht in den Finanzämtern erprobt⁹⁷. Nach Abschluss und Auswertung der Erprobungsphase hat die Thüringer Steuerverwaltung im Oktober 2011 in allen Finanzämtern dauerhaft einen Sachbearbeiter für Internationales Steuerrecht eingeführt.

Zum anderen wurde ab dem Veranlagungszeitraum 2011 bundesweit die „Anlage N-AUS“ für im Ausland erzielte Arbeitslöhne eingeführt. Dieser Vordruck fragt sämtliche für eine Veranlagung mit ausländischen Arbeits-einkünften notwendigen Informationen ab.

Damit wurde den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

⁹⁵ Diese Forderung war von verschiedenen Rechnungshöfen erhoben worden.

⁹⁶ S. 203 ff. (Bearbeitung von Steuererklärungen natürlicher Personen mit ausländischen Einkünften in 3 Finanzämtern).

⁹⁷ Vgl. Jahresbericht 2010, S. 190 f. (Sachbearbeiter für Internationales Steuerrecht).

VI. Änderung der Statistikgrundsätze über durchgeführte Lohnsteuer-Außenprüfungen (Kapitel 17 01)

Der Rechnungshof hatte 2010 bei 4 Finanzämtern eine Querschnittsprüfung zur Organisation und Arbeitsweise der Lohnsteuer-Außenprüfung (LStAP) durchgeführt. Er hatte dabei u. a. auch die Praxis der statistischen Erfassung von Mehrergebnissen bemängelt und dazu auf folgenden Beispielsfall verwiesen:

Ein Arbeitgeber hatte für die in seinem Thüringer Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer die Lohnsteuer für die Monate Januar bis November 2007 bei dem Finanzamt an seinem Stammsitz in Nordrhein-Westfalen angemeldet und die Steuern dort auch gezahlt. Die LStAP stellte fest, dass der Arbeitgeber in Thüringen eine sogenannte lohnsteuerliche Betriebsstätte hatte. Er hätte daher für seine Thüringer Arbeitnehmer die Lohnsteuern in Thüringen anmelden und an ein Thüringer Finanzamt abführen müssen.

Diese Feststellung führte bei dem Arbeitgeber zu keinerlei Steuernachforderungen. Die Zahlungen an das unzuständige Finanzamt wurden dadurch korrigiert, dass die Finanzverwaltung von Nordrhein-Westfalen die vereinnahmten Lohnsteuern (rund 1,8 Mio. Euro) im Wege eines verwaltungsinternen Zahlungsausgleichs an Thüringen überwies.

Die LStAP erfasste den Betrag von rund 1,8 Mio. Euro als Mehrergebnis in der Statistik.

Der Rechnungshof hatte kritisiert, dass die in Fällen des (nur) verwaltungsinternen Zahlungsausgleichs praktizierte statistische Erfassung von Mehrergebnissen die Aussagekraft der Arbeitsstatistiken erheblich einschränkt. Zwar steigt das Kassenaufkommen von Thüringen, jedoch verringert sich gleichzeitig und in korrespondierender Höhe das Kassenaufkommen des überweisenden Bundeslandes. Gesamtwirtschaftlich betrachtet ist der verwaltungsinterne Zahlungsausgleich zwischen den einzelnen Ländern ergebnisneutral. Der Rechnungshof hielt es daher nicht für sachgerecht, in

den beschriebenen Fällen steuerliche Mehrergebnisse aufzuzeichnen. Der Rechnungshof hat der Thüringer Finanzverwaltung daher empfohlen, auf Bundesebene für eine Änderung der Statistikgrundsätze einzutreten.

Thüringen hat auf Bundesebene darauf hingewirkt, solche „Einnahmever-schiebungen“ künftig statistisch nicht mehr als Mehrergebnisse zu erfassen. Die bundeseinheitlichen Statistikgrundsätze wurden mittlerweile entsprechend geändert.

Die Thüringer Landesfinanzdirektion hat die Finanzämter im Dezember 2011 angewiesen, Einnahmen aus dem verwaltungsinternen Zahlungsausgleich, die auf Feststellungen der LStAP zur lohnsteuerlichen Betriebsstätte zurückgehen, ab dem Statistikzeitraum 2012 nicht mehr als Mehrergebnisse aufzuzeichnen.

Damit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

VII. Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock (Kapitel 17 20)

Der Rechnungshof hatte 2010 die Zuweisungen aus Mitteln des Landesausgleichsstocks an kommunale Gebietskörperschaften (Bedarfszuweisungen) für die Haushaltsjahre 2006 bis 2008 geprüft. Bedarfszuweisungen sind dazu bestimmt, der „außergewöhnlichen Lage“ (in der Regel einer finanziellen Notlage) oder den „besonderen Aufgaben“ einer kommunalen Gebietskörperschaft im Einzelfall Rechnung zu tragen.

Der Rechnungshof hatte festgestellt, dass das Thüringer Innenministerium mehreren Gemeinden - teilweise über mehrere Jahre hinweg - Bedarfszuweisungen aufgrund deren finanzieller Notlage bewilligt hatte, obwohl kein Haushaltssicherungskonzept (HSK) vorlag, in dem die Kommune ihre Konsolidierungsbemühungen darstellte.

Der Rechnungshof hatte ferner festgestellt, dass die Mittel des Landesausgleichsstocks aufgrund von Ausgaberesten und Rückzahlungen von Überbrückungshilfen stetig angestiegen waren. Darüber hinaus hatte er auch das Fehlen von verbindlichen Kriterien für die Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen zur Entschuldung von Gemeinden anlässlich eines freiwilligen Gemeindezusammenschlusses kritisiert.

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

Im Weiteren hatte der Rechnungshof empfohlen, Ausgabereste des Landesausgleichsstocks und Rückflüsse aus Überbrückungshilfen am Ende eines Haushaltsjahres nicht dem Landesausgleichsstock, sondern den allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen Ansatz erhöhend zuzuführen. Auch sollten nähere Kriterien für die bisher aus dem Landesausgleichsstock finanzierten Entschuldungen von Gemeinden festgelegt werden.

Über seine Feststellungen und Empfehlungen hatte der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2011⁹⁸ berichtet. Das Parlament hat das Finanzausgleichsgesetz zwischenzeitlich geändert. Das Thüringer Finanzausgleichsgesetz (§ 27 Abs. 2 Nr. 1) in der Fassung vom 21. Dezember 2011 setzt künftig ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept für eine Bedarfszuweisung „zur Durchführung der Haushaltskonsolidierung“ voraus. Außerdem begrenzt das Finanzausgleichsgesetz 2013 die Höhe des Landesausgleichsstocks – eingeschlossen etwaige Ausgabereste und Rückzahlungen von Überbrückungshilfen. Überschüssige Mittel werden den Schlüsselzuweisungen zugeführt.

Im Weiteren setzt das Thüringer Finanzausgleichsgesetz (§ 27 Abs. 2 Nr. 4) nunmehr voraus, dass für eine Förderung von Gemeindezusammen-

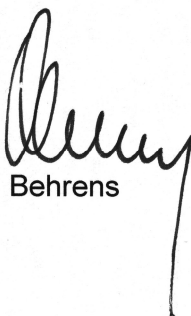
⁹⁸ Textnummer B.XIV, Seite 166 ff.

schließen zumindest eine der zusammenschlusswilligen Gemeinden ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept vorweisen kann.

Damit wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen.

Rudolstadt, 18. Juni 2012

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

			
Dr. Dette	Gerstenberger	Braun	Behrens

Anhang Übertragungsausgaben

Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen 2008 bis 2010

Zweckbestimmung	Gruppe	Haushaltsjahr			Abw. 2009 - 2010 Mio. Euro
		2008 Mio. Euro	2009 Mio. Euro	2010 Mio. Euro	
Allgemeine Zuweisungen an Gemeinden/-verbände	613	1.369,2	1.478,0	1.357,9	-120,1
Zuführungen an Sondervermögen	614	84,6	-	-	
Schuldendiensthilfen an Bund	621	26,8	1,7	1,7	0,0
Sonst. Zuweisungen an Bund	631	379,9	375,7	370,8	-4,9
Sonstige Zuweisungen an Länder	632	11,7	11,4	11,1	-0,3
Sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	633	867,8	892,3	903,7	11,4
Sonstige Zuweisungen an SV-Träger sowie an die BfA	636	2,7	2,2	2,3	0,1
Sonstige Zuweisungen an Zweckverbände	637	0,5	0,4	1,0	0,6
Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	OG 66	30,4	30,0	45,0	15,0
Erstattungen an öffentliche Unternehmen und Sonstige im Inland	671	55,2	60,1	61,3	1,2
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	681	275,9	282,5	308,7	26,2
Laufende Zuschüsse an öffentliche Unternehmen	682	696,4	690,5	702,4	11,9
Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen	683	84,8	88,7	101,5	12,8
Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen	684	180,2	178,9	191,3	12,4
Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen	685	126,1	132,7	136,2	3,5
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland	686/688	209,5	208	226,6	18,6
Zuschüsse für laufende Zwecke im Ausland (soweit nicht an die EU)	687	0,1	0,0	0,1	0,1
Vermögensübertragungen im Inland, soweit nicht Investitionszuschüsse	698	17,5	5,5	3,3	-2,2
Insgesamt		4.419,4	4.438,5	4.424,8	-13,7

Als „Allgemeine Zuweisungen an Gemeinden“ (Gruppe 613) sind im Wesentlichen die Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich nachgewiesen (Kapitel 17 20). Dazu gehören:

- Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise (1.074,1 Mio. Euro),
- Auftragskostenpauschale an Gemeinden und Landkreise (199,3 Mio. Euro),
- Ausgleichsbetrag für die Ausfälle der Gemeinden im Familienleistungsausgleich (63,6 Mio. Euro) sowie
- Landesausgleichsstock (18,4 Mio. Euro).

Insgesamt sanken die Ausgaben in dieser Gruppe gegenüber dem Vorjahr um 120 Mio. Euro. Maßgeblich dazu trugen mit 148 Mio. Euro niedrigere Schlüsselzuweisungen bei. Zentrale Orte erhielten 2008 und 2009 gemäß § 9

ThürFAG noch Anpassungshilfen. Ab 2010 sind diese weggefallen. Das führte zu weiteren Einsparungen von 10 Mio. Euro. Dagegen sind die Leistungen aus der Auftragskostenpauschale mit 43 Mio. Euro deutlich gestiegen.

Bei den allgemeinen Zuweisungen an Sondervermögen (Gruppe 614) erfolgte einmalig 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 werden 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 Titel 631 02 und 631 03 von 367 Mio. Euro – und damit rund 3 Mio. Euro weniger als im Vorjahr – aus Gruppe 631 erstattet.

Bei der Gruppe 633 werden im Wesentlichen Zahlungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs nachgewiesen (Kapitel 17 20: 810 Mio. Euro).

Die weiteren 90 Mio. Euro dieser Gruppe verteilen sich u. a. auf:

- Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Betriebskosten (Kapitel 04 04: 4,6 Mio. Euro)
- Ausgaben für die Unterbringung ausländischer Flüchtlinge (Kapitel 03 25: 6,6 Mio. Euro),
- Erstattungen im Rahmen der Kommunalisierung von Landesaufgaben (Kapitel 08 11: 3,1 Mio. Euro),
- Zuweisungen an kommunale Aufgabenträger für Maßnahmen des ÖPNV (Kapitel 10 02: 25,7 Mio. Euro),
- Zuweisungen für Grundschulerprobungsmodelle sowie Kostenerstattungen für Förderschulen und Spezialgymnasien (Kapitel 04 06, 04 08 und 04 10: 19,2 Mio. Euro) sowie
- Erstattungen und Zuweisungen für die Förderung von Kindern und Jugendlichen (Kapitel 08 24: 19,3 Mio. Euro).

Der Anstieg der Ausgaben bei der Gruppe 633 gegenüber 2009 beruht überwiegend auf höheren Erstattungen an örtliche Träger der Sozialhilfe und höheren Zuweisungen im Bereich „Kindertagesbetreuung“.

Die bedeutenden Ausgaben der Obergruppe 66 sind:

- Zinszuschüsse an private Unternehmen (Kapitel 07 02: 8,0 Mio. Euro),
- Finanzhilfen an die kommunalen Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung (Kapitel 03 03: 7,4 Mio. Euro),

- Zinszahlungen und Tilgungsausgaben für BAföG-Darlehen (Kapitel 04 74: 12,4 Mio. Euro)
- Schuldendiensthilfen an private Unternehmen (Kapitel 10 02: 9,7 Mio. Euro).

Gegenüber dem Vorjahr fand in 2010 ein deutlicher Aufwuchs von 14 Mio. Euro bzw. 50 Prozent statt. Maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung hatte die Einführung des neuen Titels „Schuldendienst an private Unternehmen“ im Kapitel 10 02. Die Ausgaben leistete der Freistaat aufgrund des übernommenen Kapitaldienstes für den Flughafen Erfurt.

Die Ausgaben in der Gruppe 671 sind im Vergleich zum Vorjahr konstant. Die Hälfte der Zahlungen wurde für den Maßregelvollzug an Krankenhäuser benötigt (Kapitel 08 29: 32 Mio. Euro). Darüber hinaus wurden aus dieser Gruppe folgende bedeutende Ausgaben geleistet:

- Erstattung für Kampfmittelräumung (Kapitel 03 04: 4,7 Mio. Euro),
- Aufwandsentschädigungen an die Anstalt „Thüringer Fernwasserversorgung“ (Kapitel 09 05: 3,6 Mio. Euro),
- Erstattungen aufgrund einer Vereinbarung mit dem Studentenwerk Thüringen (Kapitel 04 74: 2,4 Mio. Euro),
- Erstattungen für evangelische und katholische Religionslehre (Kapitel 04 05: 2,6 Mio. Euro),
- Erstattungen an die Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH (Kapitel 10 02: 2,0 Mio. Euro),
- Erstattungen an das TLRZ (Kapitel 17 16: 2,6 Mio. Euro).

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

- Miet- und Lastenzuschüsse nach dem Wohngeldgesetz (Kapitel 10 03: 71,7 Mio. Euro),
- Zuschüsse an Schüler und Studierende nach dem BAföG (Kapitel 04 74: 85,6 Mio. Euro),

- Thüringer Erziehungsgeld (Kapitel 08 24: 38,1 Mio. Euro),
- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (Kapitel 08 24: 31,3 Mio. Euro),
- Opferrenten (Kapitel 08 11: 16,8 Mio. Euro),
- Beiträge des Landes an die Unfallkasse Thüringen (Kapitel 17 02: 13,9 Mio. Euro).

Die Geldleistungen an natürliche Personen (Gruppe 681) sind im Vorjahresvergleich um 26 Mio. Euro gestiegen.

So wurden im Gegensatz zum Vorjahr 5 Mio. Euro mehr Unterhaltsvorschüsse (Kapitel 08 24), 7 Mio. Euro mehr Miet- und Lastenzuschüsse (Kapitel 10 03) und - nach Wiedereinführung - Leistungen für Blinde von 10 Mio. Euro (Kapitel 08 11) gezahlt.

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

- für die Hochschulen (Kapitel 04 69: 370,9 Mio. Euro),
- für den Schienenpersonennahverkehr (Kapitel 10 02: 214,7 Mio. Euro),
- für das Klinikum Jena (Kapitel 04 50: 70,9 Mio. Euro),
- zur Förderung der „Thüringen Akquisition“, „Thüringer Tourismus GmbH“ und „Messe Erfurt GmbH“ (Kapitel 07 02: 15,0 Mio. Euro),
- Fahrgeldausfälle für die Beförderung Schwerbehinderter (Kapitel 08 22: 5,3 Mio. Euro),
- Leistungen für ausländische Flüchtlinge (Kapitel 03 25: 7,7 Mio. Euro)
- für den Flughafen Erfurt (Kapitel 10 02: 2,1 Mio. Euro).

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: 30,4 Mio. Euro),
- Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen (ELER) (Kapitel 09 02: 16,4 Mio. Euro),
- Förderung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Maßnahmen der beruflichen Bildung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds ESF (Kapitel 07 03: 92,4 Mio. Euro),
- Zuschüsse an Theater und Orchester (Kapitel 04 89: 58,5 Mio. Euro),
- Zuwendungen an private Unternehmen aus Mitteln des EFRE im Rahmen des Operationellen Programms 2007 bis 2013 (Kapitel 07 03: 28,5 Mio. Euro),
- Zuschüsse für Maßnahmen zur Förderung von umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktionsverfahren (ELER) (Kapitel 09 02: 31,4 Mio. Euro).

Im Vorjahresvergleich stiegen die Ausgaben um mehr als 30 Mio. Euro bzw. 10 Prozent. Aus den Zuwendungen an private Unternehmen aus Mitteln des EFRE im Rahmen des Operationellen Programms 2007 bis 2013 wurden

16 Mio. Euro mehr und den Zuschüssen für Maßnahmen zur Förderung von umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktionsverfahren (ELER) wurden 10 Mio. mehr geleistet.

Aus Gruppe 684 wurden im Wesentlichen Leistungen

- an Träger privater Schulen (Kapitel 04 05: 129,5 Mio. Euro),
- an Kirchen (Kapitel 04 30: 21,9 Mio. Euro),
- für Jugend- und Familienförderung (Kapitel 08 24: 11,8 Mio. Euro) erbracht.

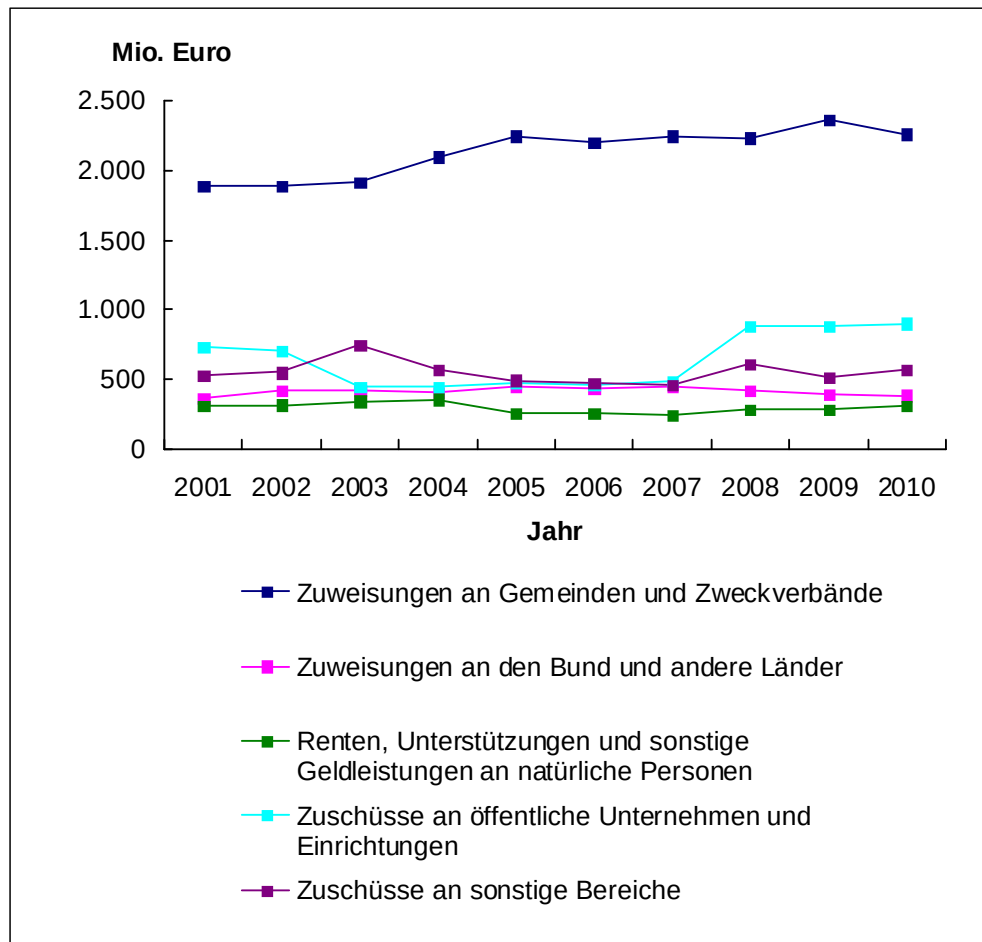
Aus Gruppe 685 wurden Zuschüsse zur Förderung von Wissenschaft und Forschung (z. B. Deutsche Forschungsgemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft) in Höhe von 82,2 Mio. Euro und damit 6 Mio. Euro mehr als im Vorjahr geleistet. Für Denkmal- und Kunstpflege (z. B. Stiftung Weimarer Klassik) gab das Land in 2010 etwa 26,5 Mio. Euro aus.

Aus der Gruppe 698 wurden die Zuführungen zum Grundstockvermögen der Stiftungen

- „Naturschutz Thüringen“ (Kapitel 09 05: 3 Mio. Euro)
- „Baukultur“ (Kapitel 10 04: 0,3 Mio. Euro)

geleistet. 2009 waren der Stiftung „Point Alpha“ 4,0 Mio. Euro (Kapitel 04 89) und der „Stiftung für Blinde und sehbehinderte Menschen“ 1,5 Mio. Euro (Kapitel 08 11) zugeführt worden.

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

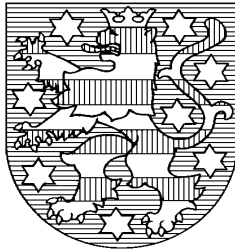
Entwicklung der Übertragungsausgaben seit 2001

Glossar

Alternativ finanzierte Bauausgaben	Private Vorfinanzierung öffentlicher Bau- oder Beschaffungsmaßnahmen: Private stellen die Finanzierung einer Maßnahme bereit, die öffentliche Hand wird als deren Nutzer durch Miet- oder Leasingraten belastet.
Ausgabereste	Zum Ende des Haushaltsjahres nicht ausgegebene Haushaltsmittel insbesondere für Investitionen, die aber in den nächsten (beiden) Jahren für den vorgesehenen Zweck benötigt werden
Bereinigte (Gesamt)Ausgaben	Gesamte Ausgaben ohne Kredittilgungen, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben für Fehlbeträge und <i>haushaltstechnische Verrechnungen</i>
Bereinigte (Gesamt)Einnahmen	Gesamte Einnahmen abzüglich Einnahmen aus Krediten, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> und <i>haushaltstechnische Verrechnungen</i>
Besitz- und Verkehrsteuern	Besitzsteuern knüpfen an den Ertrag bzw. das Einkommen oder das Vermögen an. Verkehrsteuern sind Steuern, die Vorgänge des Rechts- und Wirtschaftsverkehrs erfassen. Einkommen-, Körperschaft- und Erbschaftsteuer sind Besitzsteuern. Grunderwerb- und Umsatzsteuer sind Verkehrsteuern
Besondere Finanzierungseinnahmen	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Einnahmen der <i>Hauptgruppe 3</i> : - Nettokreditaufnahme - Entnahmen aus Rücklagen, - Einnahmen aus <i>Überschüssen</i> von Vorjahren - Globale Mehr- und Mindereinnahmen - <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>
Besondere Finanzierungsausgaben	Laut Haushaltssystematik periodenübergreifende Ausgaben der <i>Hauptgruppe 9</i> : - Zuführungen an Rücklagen, - Ausgaben für Fehlbeträge aus Vorjahren - Globale Mehr- und Minderausgaben - <i>Haushaltstechnische Verrechnungen</i>
Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen	Gesetzlich festgelegte Zahlungen des Bundes an leistungsschwache Länder zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs

Finanzierungssaldo	Betrag, um den die Haushaltsausgaben die Haushaltseinnahmen allerdings ohne die <i>besonderen Finanzierungsausgaben</i> bzw. - <i>einnahmen</i> übersteigen. Der Finanzierungssaldo stellt den in einem Haushaltsjahr tatsächlichen Finanzierungsbedarf dar.
Gemeinschaftssteuern	Steuern, deren Aufkommen Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zustehen, z. B.: Einkommen- und Körperschaftsteuer
Hauptgruppe	Buchungssystematik für Einnahmen und Ausgaben in der öffentlichen Haushaltswirtschaft
Haushaltstechnische Verrechnungen	Buchmäßig ausgeglichene Verrechnungen innerhalb des Landeshaushalts, denen keine tatsächlichen Zahlungen der Auftrag gebenden Verwaltung zugrunde liegen
Investitionsquote	Anteil der Ausgaben für Investitionen an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i>
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	<i>Kassenmäßiges Jahresergebnis</i> unter Berücksichtigung der aus den Vorjahren noch nicht abgewickelten Fehlbeträge bzw. <i>Überschüsse</i>
Kassenmäßiges Jahresergebnis	Unterschied zwischen der Summe der Ist-Einnahmen und der Summe der Ist-Ausgaben
Kassenreste	Unterschiedsbetrag zwischen dem zum Soll gestellten und dem für das Haushaltsjahr tatsächlich gezahlten Betrag (offene Forderungen)
Kassenverstärkungskredite	Kurzfristige Kredite zur Aufrechterhaltung einer geordneten Kassenwirtschaft, die nicht im Landeshaushalt gebucht werden
Landessteuern	Steuern, deren Aufkommen dem Land zufließen, z. B.: Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Biersteuer
Personalausgabenquote	Anteil der Personalausgaben an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i>
Personalausgaben-Steuer-Quote	Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen

Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	<i>Kassenmäßiges Gesamtergebnis</i> unter Berücksichtigung der in das folgende Haushaltsjahr übertragenen Einnahme- und <i>Ausgabereste</i>
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	Kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung der übertragenen Haushaltsreste (Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen und in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste)
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen	Der Bund gewährt bestimmten Ländern Mittel: - zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft, - zum Ausgleich der Sonderlasten wegen struktureller Arbeitslosigkeit, - wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.
Steuerähnliche Abgaben	Z. B. Spielbank-, Jagd- und Fischerei- sowie Abwasserabgabe
Steuerdeckungsquote	Anteil der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben an den <i>bereinigten Gesamtausgaben</i>
Über- und außerplanmäßige Ausgaben	Ausgaben, für deren Zweck im Haushaltsplan zu wenig bzw. keine Mittel vorgesehen ist
Überschuss	Ein Überschuss liegt vor, wenn beim Jahresabschluss die tatsächlich eingegangenen Einnahmen die tatsächlich geleisteten Ausgaben übersteigen.
Übertragungseinnahmen	Geldleistungen an den Freistaat, die nicht für Investitionen vorgesehen sind
Übertragungsausgaben	Geldleistungen des Freistaats an öffentliche Bereiche (Zuweisungen) und an private Bereiche (Zuschüsse), die nicht für Investitionen vorgesehen sind



Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs

Jahresbericht 2012

der Abteilung

Überörtliche Kommunalprüfung

Der Präsident des
Thüringer Rechnungshofs
Überörtliche Kommunalprüfung
Waltersleben, Alte Chaussee 71, 99097 Erfurt
Telefon: 0361/34391-601
Fax: 0361/34391-603
E-Mail: poststelle@trhk.thueringen.de

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	5
Verzeichnis der Übersichten	6
Verzeichnis der Schaubilder	6
Vorbemerkung	7
A. Allgemeines, zusammenfassende Darstellungen	8
I. Personal, Organisation	8
II. Prüfungsgegenstände	8
II.1. Rechnungsprüfung	8
II.2. Kassenprüfung	9
II.3. Abgabe von Stellungnahmen zum Einsatz von Informationstechnik	9
III. Prüfungstätigkeit	10
III.1. Übersicht	10
III.2. Rechnungsprüfungen	10
III.3. Kassenprüfungen	10
III.4. Sozialprüfungen	11
III.5. Prüfungen im Bereich Bau, Umwelt und Technik	13
IV. Zusammenfassung der Ergebnisse der Rechnungsprüfungen	13
V. Zusammenfassung der Ergebnisse der Kassenprüfungen	14
VI. Zusammenfassung der Ergebnisse der Sozialprüfungen	15
VII. Zusammenfassung der Ergebnisse der IT-Prüfungen	18
VII.1. Ein Drittel aller Software-Pflegeverträge ist unwirtschaftlich	18

	<u>Seite</u>
VII.2. Große Unsicherheit bei Freigabe gültiger HKR-Verfahren	20
VIII. Ergebnisse der Prüfungen im Bereich Bau, Umwelt und Technik	21
IX. Zusammenfassung der Ergebnisse der Orientierungserhebung über die Leistung „Demografiebezogener Zuschüsse“	26
X. Haushalts- und Finanzlage Thüringer Kommunen	27
X.1. Einleitung	27
X.2. Einnahmen und Ausgaben	27
X.3. Personalbestand	33
X.4. Schulden zum Stichtag 31. Dezember 2011	35
B. Einzelbemerkungen zu geprüften Kommunen	37
I. Wesentlich zu hohe Abfindung gezahlt	37
II. Unzulässige Schönung des Haushaltsergebnisses	39
III. Leasingverträge ohne Vergabeverfahren, ohne rechtsaufsichtliche Genehmigung und ohne Stadtratsbeschluss	40
IV. Betriebsausflüge, Musical-Besuche und Weihnachtsfeiern auf Kosten der Steuerzahler, obwohl die Stadt am Tropf des Landes hängt	43
V. Schulgebäude ohne Schüler	45
VI. Außer- und übertarifliche Geld- und Sachzuwendungen für Verwaltungsmitarbeiter: unzulässig und un versteuert	47
VII. Provisorisches Container-Schulgebäude für die Ewigkeit?	49
VIII. Ehrenamt oder Hauptamt?	50
IX. Sankt Florians Politik	53
X. Missachtung der Offenlegungspflicht des Jahresabschlusses bei Kreisgesellschaften	55
XI. Abgabe an die Rechtsaufsichtsbehörde	57

Abkürzungsverzeichnis

ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BAT-O	Bundesangestelltentarifvertrag - Ost Kommunal
BauGB	Baugesetzbuch
BMT-G-O	Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe - Ost
BSG	Bundessozialgericht
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EStG	Einkommensteuergesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HHPI	Haushaltsplan
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
IT	Informationstechnik
LStR	Lohnsteuerrichtlinie
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
ThürBesG	Thüringer Besoldungsgesetz
ThürFWOrgVO	Thüringer Feuerwehrgesetz
ThürGemHV	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürJubVO	Thüringer Jubiläumsverordnung
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürKomBesV	Thüringer Kommunal-Besoldungsverordnung
ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise
Tn.	Textnummer
TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst
TVsA	Tarifvertrag zur sozialen Absicherung
ÜÖKP BaUT	Überörtliche Kommunalprüfung - Bau, Umwelt, Technik
VG	Verwaltungsgemeinschaft
VOL/A	Verdingungs- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Verzeichnis der Übersichten

		<u>Seite</u>
Übersicht 1	Abgeschlossene Rechnungsprüfungen	10
Übersicht 2	Vollzeitäquivalente in Gemeinden und Gemeindeverbänden	34

Verzeichnis der Schaubilder

		<u>Seite</u>
Schaubild 1	Kartenübersicht	12
Schaubild 2	Durchschnittliche Anteile der Software - Pflegekosten an den Beschaffungskosten der Software	19
Schaubild 3	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	28
Schaubild 4	Finanzierungssalden	29
Schaubild 5	Entwicklung der wesentlichen Einnahmen	30
Schaubild 6	Entwicklung der wesentlichen Ausgaben	32
Schaubild 7	Entwicklung des Personalbestands	33
Schaubild 8	Entwicklung der Schulden	35

Vorbemerkungen

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs - Überörtliche Kommunalprüfung - legt nachfolgend seinen achten Jahresbericht vor. Die Ergebnisse beziehen sich vor allem auf den Prüfungszeitraum der Jahre 2005 bis 2010, in einigen Fällen aber auch auf vorhergehende Haushaltsjahre.

Unter Teil A. beinhalten die Tn. I. bis V. allgemeine Informationen. In Tn. VI. bis IX. werden die Ergebnisse der Prüfungen im Bereich Soziales, IT, Bau, Umwelt und Technik sowie der Orientierungserhebung über die Leistung „Demografiebezogener Zuschüsse“ vorgestellt. Tn. X. 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 20 Beamte¹ und Beschäftigte der Abteilung „Überörtliche Kommunalprüfung“ zugeordnet.

Die bautechnischen Prüfungen führt regelmäßig die auch für die staatliche Bauprüfung zuständige Abteilung des Thüringer Rechnungshofs (Prüfungsabteilung III) durch. Dem Präsidenten steht diese Möglichkeit, weitere Bedienstete des Rechnungshofs je nach Erfordernis zu Kommunalprüfungen hinzuzuziehen, nach dem Gesetz zu.

II. Prüfungsgegenstände

II.1. Rechnungsprüfung

Sie erstreckt sich gemäß § 84 ThürKO auf die Einhaltung der für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob

- die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,
- die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sowie die Jahresrechnung und die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt sind,
- wirtschaftlich und sparsam verfahren wird, die Aufgaben mit geringem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden können.

¹ Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

Über diesen Prüfungsinhalt hinaus erstreckt sie sich nach § 4 Abs. 2 ThürPrBG auf

- die dauernde Leistungsfähigkeit, insbesondere ob eigene Einnahmemöglichkeiten erschlossen und ausgeschöpft wurden (vgl. § 54 Abs. 2 ThürKO),
- die wirtschaftliche Führung der kostenrechnenden Einrichtungen (§ 12 Abs. 1 ThürGemHV), der Eigenbetriebe und Krankenhäuser sowie
- die wirtschaftliche Abwicklung von Investitionen und deren Folgekosten für die Kommune.

II.2. Kassenprüfung

Durch sie werden gemäß § 84 Abs. 5 ThürKO insbesondere

- die ordnungsgemäße Erledigung der Kassengeschäfte,
- die ordnungsgemäße Einrichtung der Kassen und
- das Zusammenwirken der Kassen mit der Verwaltung

geprüft. 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 17 Landkreise, 6 kreisfreie Städte, 901 Gemeinden, 79 Verwaltungsgemeinschaften² und 116 Zweckverbände³.

Im Einzelnen schloss die Überörtliche Kommunalprüfung seit der letzten Berichterstattung im Juli 2011 nachfolgende Prüfungsberichte ab:

III.2. Rechnungsprüfungen

Übersicht 1

Abgeschlossene Rechnungsprüfungen

Geprüfte Körperschaften	Anzahl	geprüfte Haushaltsjahre Anzahl
Landkreise	2	10
kreisfreie Städte	-	-
kreisangehörige Gemeinden	9	46
Verwaltungsgemeinschaften	1	5
Zweckverbände	-	-

III.3. Kassenprüfungen

Bei 14 kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie 5 Verwaltungsgemeinschaften fanden Prüfungen der Kassen und Zahlstellen statt, die vorher nicht angekündigt waren.

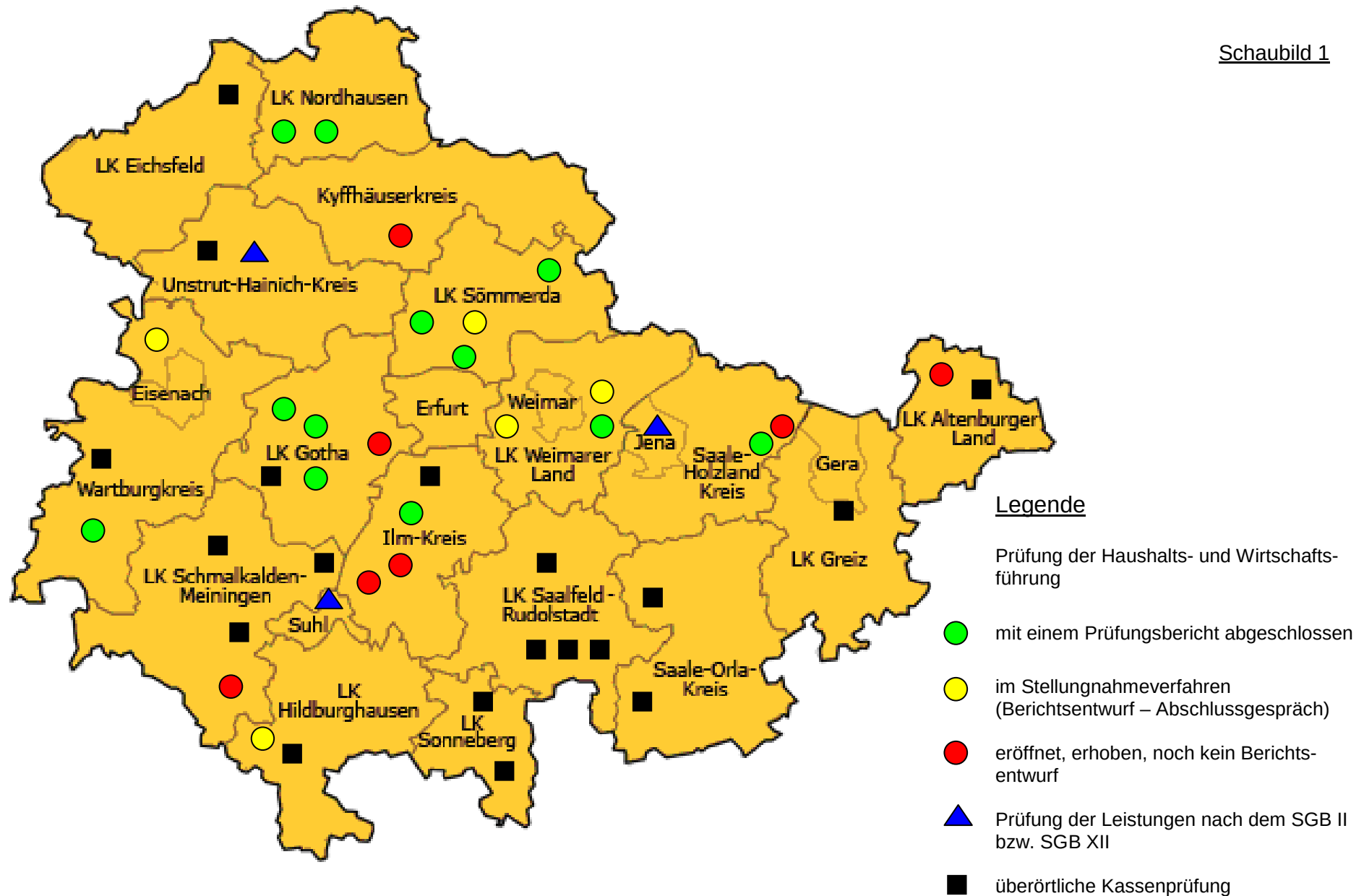
² Angaben des TLS zum 31. Dezember 2011.

³ Angaben des TLS zum 30. Juni 2011.

III.4. Sozialprüfungen

Bei fünf Landkreisen sowie vier kreisfreien Städten (ab dem Jahr 2005) und der jeweils dazugehörigen ARGE bzw. dem Jobcenter erstreckten sich die Prüfungen auf den Vollzug des SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung) bzw. des SGB II (Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende).

Die nachfolgende Landkarte Thüringens zeigt - soweit wie möglich anonymisiert -, wo die überörtliche Kommunalprüfung im Berichtszeitraum die o. g. Prüfungen durchführte und welchen Stand das Prüfungsverfahren zum 30. April 2012 aufwies.

Schaubild 1

III.5. Prüfungen im Bereich Bau, Umwelt und Technik

Mit der Prüfung des Bauwesens und der technischen Infrastruktur der Kommunen hat der Präsident die Abteilung III des Rechnungshofs beauftragt. Im Berichtszeitraum wurden Prüfverfahren und Beratungen in 11 kreisfreien Städten/Landkreisen und 56 Kommunen abgeschlossen. Querschnittsuntersuchungen zielten auf den Bau, die Nutzung und Betriebskosten einzelner Gebäudetypen und Anlagen; Einzelprüfungen erstreckten sich auf die gesamte kommunale Gebäudewirtschaft einschließlich Planung, Finanzierung und Vergabe.

Angesichts der knappen Ressourcen und zunehmend komplexeren Anforderungen in den Kommunen nimmt die Beratungstätigkeit des Rechnungshofs zu. Neben interkommunalen Vergleichen bezieht der Rechnungshof auch seine Erkenntnisse aus Prüfungen von Landesbehörden ein. Dies betrifft insbesondere die Umsetzung von Richtlinien und Förderprogrammen.

IV. Zusammenfassung der Ergebnisse der Rechnungsprüfungen

Die überörtliche Rechnungsprüfung hatte auch im Berichtsjahr wieder eine Vielzahl von Sachverhalten zu beanstanden. Ein kleiner beispielhafter Auszug ist in Teil B wiedergegeben. Nicht alle Feststellungen können mit konkreten Zahlen unterlegt werden. Soweit dies möglich ist, kann zwischen solchen mit

- a) direkten wirtschaftlichen Auswirkungen,
- b) Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis selbst und
- c) sonstigen Auswirkungen

unterschieden werden.

Überschlägig berechnet, können die finanziellen Auswirkungen für den von diesem Jahresbericht erfassten Zeitraum wie folgt beziffert werden:

zu a)

unnötige Sachkosten	262.600 Euro
Fehlinvestitionen wegen Nutzungsbeschränkung	1.094.200 Euro
<u>sonstige Vermögensschäden</u>	<u>24.000 Euro</u>
Summe	1.380.800 Euro

zu b)

unzulässige Bildung von Haushaltsresten	74.000 Euro
---	-------------

zu c)

unzulässige Kreditaufnahmen, -verwendung	520.500 Euro
--	--------------

V. Zusammenfassung der Ergebnisse der Kassenprüfungen

Bei den 19 unvermuteten Kassenprüfungen betraf der überwiegende Teil der Beanstandungen organisatorische, formale und Kassensicherheitsbelange. Wie bereits in den letzten Jahren war unverändert häufig festzustellen, dass die Kommunen

- keine ausreichenden Schutzmaßnahmen für die Kassenbediensteten geschaffen hatten,
- Einnahmen und Ausgaben nicht zeitnah buchten und Tagesabschlüsse nicht zeitgerecht erstellten,
- nicht ordnungsgemäß freigegebene und nicht gültige EDV-Programme einsetzten und Dienstanweisungen für die EDV-Anwendung fehlten,
- Rücklagenmittel in vielen Fällen immer noch als Verwahrgeld im Kassenbestand führten, obwohl sie nicht zur Kassenbestandsverstärkung herangezogen wurden, oder

- örtliche Kassenprüfungen gemäß § 82 Abs. 3 ThürKO nicht ausreichend oder im gebotenen Umfang durchzuführen.

VI. Zusammenfassung der Ergebnisse der Sozialprüfungen

Die Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende (§ 19 Satz 1 SGB II), die Hilfe zum Lebensunterhalt (§ 27 Abs. 1 SGB XII) und die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 42 Abs. 1 Nr. 2 SGB XII) umfassen auch Kosten der Unterkunft und Heizung. Im Bereich des SGB II ist die Bundesagentur für Arbeit für die laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt zuständig. Für die Leistung für Unterkunft und Heizung sowie im Bereich des SGB XII sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Um die Leistungen dennoch „aus einer Hand“ zu gewähren, haben 14 Kreise und fünf kreisfreie Städte Thüringens mit der Agentur für Arbeit eine gemeinsame Einrichtung (sog. Jobcenter, vorher ARGE) gegründet. Zwei Landkreise führen eine getrennte Aufgabenwahrnehmung durch und ein Landkreis sowie eine kreisfreie Stadt haben als zugelassene kommunale Träger die Gewährung aller Leistungen übernommen (Optionsmodell).

Nach beiden SGB (II und XII) sind die Leistungen für die Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen zu erbringen, soweit diese angemessen sind. Bis auf einen Landkreis haben alle geprüften Körperschaften „Unterkunftsrichtlinien“ erlassen, um eine einheitliche Verfahrensweise bei der Bewertung der Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung zu gewährleisten. Sie sind von beiden Leistungsträgern anzuwenden.

Folgende häufig zu beanstandende Sachverhalte (78%-ige Fehlerquote) stellte die Überörtliche Kommunalprüfung bei den Prüfungen der Leistungsgewährung der Kosten für Unterkunft und Heizung in fünf Landkreisen und vier kreisfreien Städten fest:

- Leistungsträger minderten die tatsächlichen Unterkunfts- und Heizkosten ohne dokumentierte Einzelfallprüfung allein, weil sie über den „Angemessenheitskriterien“ nach der Richtlinie lagen. Ebenfalls hielten die Leistungsträger nicht fest, ob es dem Hilfebedürftigen möglich bzw. zumutbar war, die Kosten der Unterkunft und Heizung zu senken bzw. aus welchem Einkommen oder (Schon-) Vermögen der nicht gedeckte Aufwand beglichen wurde. Sofern die Restkosten aus dem Regelsatz bestritten wurden, steht dies im Widerspruch zu § 20 SGB II bzw. § 28 SGB XII, da die dort genannten Regelleistungen allein der Sicherung des Lebensunterhalts dienen. Die Hilfebedürftigen erhielten im letztgenannten Fall also zu geringe Leistungen.
- Nach Umzügen gewährte der Leistungsträger dann unangemessene Unterkunftskosten, wenn nur der bisherige Bedarf hätte gewährt werden dürfen (§ 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II, § 35 Abs. 2 Satz 4 SGB XII). Kostensenkungsverfahren leitete der Leistungsträger nicht ein. Die Hilfebedürftigen erhielten somit zu hohe Leistungen.
- Die Leistungsträger berücksichtigten häufig die Betriebs- und Heizkostenguthaben nicht. Diese Guthaben hätten nach § 22 Abs. 3 SGB II bedarfsmindernd bei den Aufwendungen der Kosten für Unterkunft und Heizung berücksichtigt werden müssen. Aufgrund der fehlenden Anrechnung erhielten die Hilfebedürftigen zu hohe Leistungen. Der kommunale Leistungsträger wurde somit zu hoch belastet (§ 19 Abs. 3 Satz 2 SGB II). Im Anwendungsbereich des SGB XII hätten die Guthaben als Einkommen nach § 82 SGB XII angerechnet werden müssen. Auch insoweit erhielten die Hilfebedürftigen zu hohe Leistungen.

- Bis zur Umsetzung des Urteils des BSG vom 27. Februar 2008 (B 14/11b AS 15/07 R) minderte der Leistungsträger nicht immer die Heizkosten um die Energiekosten für die Warmwasserbereitung. Da die Energiekosten für die Warmwasserbereitung mit in den Regelleistungen (§ 20 SGB II, § 28 SGB XII) enthalten waren, erhielten die Hilfebedürftigen zu hohe Leistungen. Nach einer Gesetzesänderung zum 1. Januar 2011 sind die Kosten für die Erzeugung von Warmwasser nicht mehr im Regelbedarf enthalten. Bei zentraler Warmwasseraufbereitung werden nunmehr die Kosten, soweit sie angemessen sind, im Rahmen der Nebenkosten zum Unterkunftsbedarf erstattet (§ 22 Abs. 1 SGB II, § 35 Abs. 4 SGB XII). Die Kosten bei dezentraler Warmwasseraufbereitung werden als Mehrbedarf zusätzlich bei der Regelbedarfsstufe berücksichtigt (§ 24 Abs. 7 SGB II, § 30 Abs. 7 SGB XII).
- Der Leistungsträger gewährte nicht immer die Nachzahlungen aus Betriebs- und Heizkosten als einmalige Leistungen zu den Kosten der Unterkunft (§ 22 Abs. 1 SGB II und § 35 Abs. 1 SGB XII). Im Anwendungsbereich des SGB II begründete er dies meist mit dem Fehlen des Antrags nach § 37 SGB II. Rechtlich ist jedoch im Einreichen der Betriebskostenabrechnung ein konkludenter Antrag auf Übernahme der Nachzahlungskosten zu sehen (BSG vom 22. März 2010, B 4 AS 62/09 R). Die Hilfebedürftigen erhielten dadurch zu geringe Leistungen.
- Hilfebedürftige verbrauchten die gewährten Leistungen für Unterkunft und Heizung mitunter anderweitig. Trotzdem gewährte der Leistungsträger teilweise auf die offenen Vermieterforderungen erneut einmalige Leistungen zu den Unterkunftskosten, obwohl diese den Mietschulden hätten zugeordnet werden müssen. Für diese Zahlungen

hätten nur Darlehen nach § 22 Abs. 8 SGB II bzw. § 36 SGB XII gewährt werden dürfen. Die Hilfebedürftigen erhielten somit zu hohe Leistungen.

- Die Aktenführung war teilweise unübersichtlich und unvollständig. Antragsunterlagen bzw. vorgelegte Betriebskostenabrechnungen trugen oftmals kein Eingangsdatum. Entscheidungen der Leistungsträger zu den Kosten für Unterkunft und Heizung sowie zu den Rückerstattungen und Nachforderungen aus Betriebs- und Verbrauchsabrechnungen waren häufig nicht nachzuvollziehen, weil Aktenvermerke, Berechnungen und Nachweise zu entscheidungserheblichen Tatsachen und Sachverhalten fehlten. Ermessensentscheidungen gemäß § 39 Abs. 1 Satz 2 SGB I und § 17 Abs. 2 SGB XII waren nicht bzw. nicht ausreichend begründet.

Die geprüften Stellen sind den Feststellungen der Überörtlichen Kommunalprüfung in allen Fällen gefolgt. Soweit erforderlich haben sie unter Beachtung der jüngsten Rechtsprechung ihre Unterakunftsrichtlinien geändert. Nachzahlungen haben sie regelmäßig veranlasst und Rückforderungen unter Beachtung der §§ 44, 45 SGB X geltend gemacht.

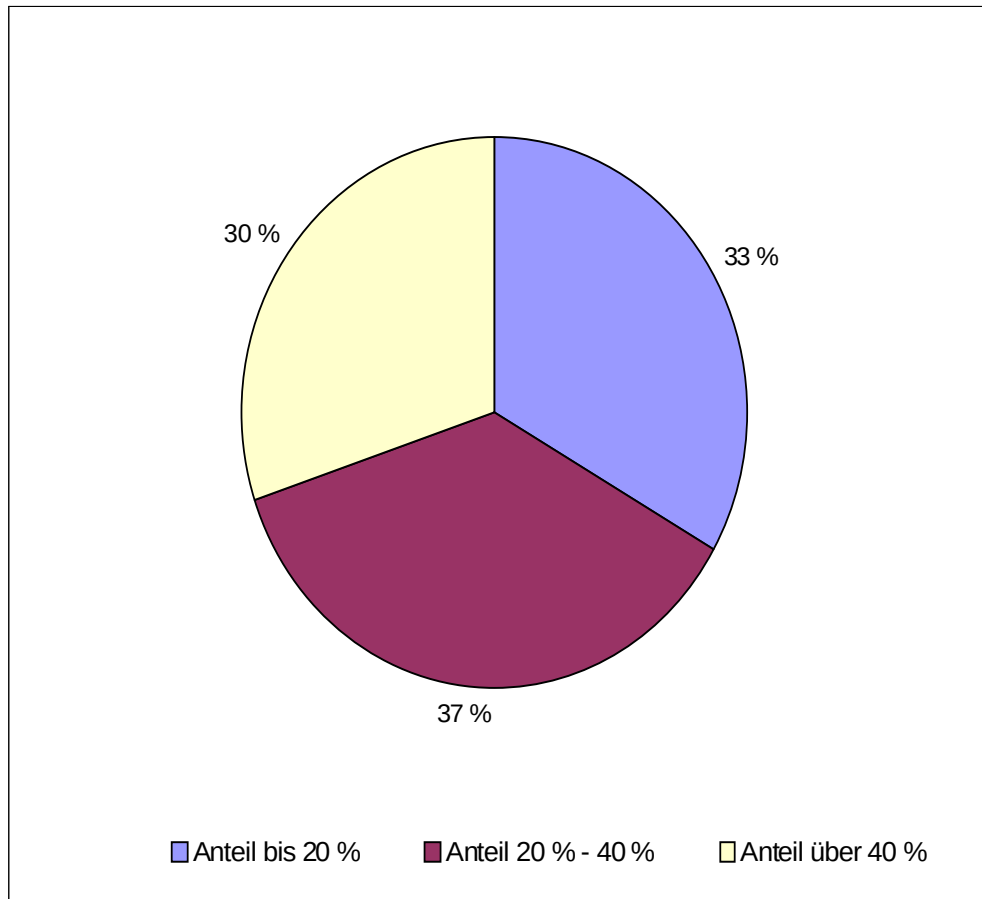
VII. Zusammenfassung der Ergebnisse der IT-Prüfungen

VII.1 Ein Drittel aller Software-Pflegeverträge ist unwirtschaftlich

Je nach Größe der geprüften Verwaltung gibt es für die eingesetzte Software jeweils zwischen 20 und 35 Pflegeverträge. Gemessen an den Beschaffungskosten macht der jährliche Pflegekostenanteil bei fast einem Drittel der Verträge bis zu 20 Prozent aus. Bei einem weiteren Drittel sind es 20 bis 40 Prozent und beim Rest der Verträge mehr als 40 Prozent der Beschaffungskosten. Diese Verteilung verdeutlicht das Schaubild 2.

Schaubild 2

**Durchschnittlicher Anteil der Software-Pflegekosten an den
Beschaffungskosten der Software**



Die Erhebungen in sieben Kommunen ergaben, dass die Ausgaben für Softwarepflegeleistungen jährlich stiegen. Durch höhere Pflegepauschalen für die vorhandene Software werden diese Kosten auch künftig weiter steigen. Der Erwerb neuer Anwendungen wird zu einem weiteren Anstieg der Kosten beitragen.

Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen im IT-Bereich sollte der Anteil der jährlichen Pflegekosten nicht mehr als 20 Prozent der Software-

Beschaffungskosten betragen. Einige der geprüften Verträge übersteigen diesen Wert mit über 50 Prozent bei weitem.

Auf die Softwarepflege kann grundsätzlich nicht verzichtet werden. Sie belastet den Haushalt aber auf Dauer. Die Kommunen müssen daher alle Möglichkeiten prüfen, ihre Kosten so gering wie möglich zu halten. Die Überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, regelmäßig begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, um den rechtzeitigen Neukauf von Software zu veranlassen. Um bessere Konditionen beim Kauf und der Pflege von Software durchzusetzen, wird darüber hinaus angeregt, die gemeinsame Beschaffung von Software durch mehrere Kommunen oder die Gründung von IT-Zweckverbänden zu prüfen.

VII.2 Große Unsicherheit bei Freigabe gültiger HKR-Verfahren

Bei einer HKR-Anwendung handelt es sich um eine Software für das kommunale Finanzwesen. Entsprechend der §§ 41 und 62 ThürGemHV muss bei der Ermittlung von Ansprüchen im automatisierten Verfahren und bei der Speicherbuchführung sichergestellt sein, dass nur dokumentierte, freigegebene und gültige Verfahren und Programme verwendet werden. Die Prüfungen ergaben, dass bei den Kommunen häufig nicht dokumentierte und nicht von einer durch Dienstanweisung bestimmten Stelle freigegebene gültige Verfahren und Programme verwendet werden. Vielen Kommunen ist nicht bekannt, wie ein Freigabeverfahren durchgeführt wird.

Die Überörtliche Kommunalprüfung zeigte den Verwaltungen auf, wie den §§ 41 und 62 ThürGemHV entsprochen werden kann. Zum einen kann die Körperschaft die HKR-Anwendung selbst prüfen. Dazu muss die Verwaltung über Prüfungsfähigkeiten verfügen. Zum anderen kann die Prüfung unter Zuhilfenahme einer qualifizierten Firma durchgeführt werden. Wie die beauftragte Firma die Vorlage eines positiven Ergebnisses bezeichnet, ist nicht entscheidend. Häufig werden dazu Begriffe wie „Zertifikat“ oder „Testat“ verwendet. Entscheidend ist, dass die Software die gestellten Anforder-

rungen erfüllt - insbesondere im Einklang mit dem Thüringer Landesrecht steht - und die Prüfung der HKR-Anwendung dokumentiert wird. Die Freigabe wird dann nach Vorlage eines positiven Ergebnisses durch die Kommune erklärt.

Es empfiehlt sich, zukünftig bei der Neuanschaffung von HKR-Anwendungen eine entsprechende Prüfungs- und Feststellungspflicht in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Sollte dann eine HKR-Anwendung nicht die rechtlichen Anforderungen erfüllen, handelt es sich um einen Mangel mit der Folge, dass der Anbieter die Kosten der Mängelbeseitigung tragen muss.

VIII. Ergebnisse der Prüfungen im Bereich Bau, Umwelt und Technik

Die folgenden Abschnitte geben die allgemeinen Erkenntnisse aus den Querschnitts- und Einzelprüfungen wieder. Konkrete Hinweise zu den örtlichen Planungen, Vorhaben und Verfahren ergingen in den Beratungen und Mitteilungen an die geprüften Stellen.

Das **Konjunkturpaket II** (Zukunftsinvestitionsgesetz) lief am 31. Dezember 2011 aus. Die Mittelverteilung und -verwendung hat die ÜÖKP BaUT bereits im Jahresbericht 2011 dargestellt (vgl. Tn. VI.2.). Die begleitende Prüfung wird im Juli 2012 mit einem Bericht an die Kommunen abgeschlossen. Bereits an dieser Stelle seien einige zentrale Ergebnisse aus der Umsetzungsphase genannt:

- Das Land verteilte die Fördermittel allgemein nach der Einwohnerzahl. Die meisten Kommunen teilten diese Mittel wiederum auf, im Kindergarten- und Schulbereich oft nach der Kinderzahl. Dieses „doppelte Gießkannenprinzip“ führte zu sehr kleinteiligen Projekten mit zum Teil nur sehr geringen Wirkungen auf Energieeffizienz, Nutzwert und Konjunktur.

- Ein erheblicher Aufwand entstand den Kommunen bei der Auswahl und Zuordnung der Einzelprojekte und dem Tausch der sachgebundenen Mittel mit Nachbarkommunen. Ursächlich war das vorgegebene Verhältnis zwischen den Förderbereichen Bildung und Infrastruktur (65 : 35 Prozent).
- Die Frage der Förderfähigkeit führte zu Unsicherheiten bei allen Beteiligten. Innovative, komplexere Ansätze und neue Technologien wurden tendenziell gemieden, die Sanierung einzelner Bauteile (Wand, Dach, Fenster und Türen) bevorzugt.
- Mit der Bewilligung und Nachweisprüfung wies das Land der Kommunalaufsicht eine ihr bisher fremde Sonderaufgabe zu. Die Einarbeitung, die Beratung der Zuwendungsempfänger und die Kontrolle des Mittelflusses erzeugten neue, aufwändige Verfahrensabläufe und führten zu personellen Engpässen.
- Die Kleinteiligkeit der Maßnahmen und „mit heißer Nadel gestrickte“ Planungsunterlagen bedingten eine Vielzahl von Änderungsanträgen und -bescheiden, oft auch bei Kleinstbeträgen. Zum Teil geriet der Verwaltungsaufwand mangels Bagatellgrenzen in ein fragwürdiges Verhältnis zur Investitionssumme.
- Die Vergabe-Mittelstandsrichtlinie regte die Kommunen zu mehr beschränkten statt öffentlichen Ausschreibungen an. Viele Mängel in den Vergabeverfahren waren auch dem Zeitdruck geschuldet. Eine Beschleunigung der Vergabeverfahren war nicht festzustellen.
- Die aufwändigen Bearbeitungsabläufe der Verwaltung verzögerten die Wirkung auf die Konjunktur. Die Aufträge häuften sich am Ende des Bewilligungszeitraums. Ob und

welchen Einfluss das Konjunkturpaket auf die regionale Preisentwicklung hatte, lässt sich kaum feststellen.

- Kommunen, die ihre Betriebskosten nicht systematisch erfassen und auswerten, können auch die Einsparungen aus den „Konjunkturprojekten“ nicht bestimmen.
- Die meisten der geförderten Bauvorhaben gehören zu den Pflichtaufgaben der Kommunen. Das Konjunkturpaket kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Haushaltstitel für den Bauunterhalt und Investitionen chronisch unterfinanziert sind.

Trotz der Probleme bei der Umsetzung und Messbarkeit der Ergebnisse äußerten sich die Kommunen überwiegend zufrieden mit dem Konjunkturprogramm. Für die Bürger sichtbare Erfolge gab es insbesondere bei der Sanierung von Schulen und Kindergärten. Aus Sicht der ÜÖKP BaUT wäre ein Mittelabfluss im Rahmen bestehender Förderprogramme wirtschaftlicher und zielgenauer gewesen.

Die Ziele von **Klimaschutz und Energiewende** sind auch von den Kommunen umzusetzen. Mittels verschiedener Förderprogramme wie Konjunkturpaket II, Städtebauförderung und 1000-Dächer-Programm konnten viele Kommunen bereits Einzelprojekte realisieren. Meist sind sie jedoch nicht in ein ganzheitliches Konzept zur energetischen Stadtentwicklung und zur Gebäudewirtschaft eingebettet. Der Rechnungshof hat sich hierzu in seiner Beratung „Klimaschutz in Thüringen“ vom 22. Februar 2012 kritisch geäußert. Vielerorts fehlt noch der Blick auf das größte Potenzial, nämlich die Verbesserung der Energieeffizienz im Bestand und bei den Betriebskosten. Insbesondere in den kleinen Kommunen mangelt es am notwendigen Sachverstand und der strategischen Ausrichtung. Hierzu empfiehlt die ÜÖKP BaUT eine intensivere interkommunale Kooperation oder die Bildung größerer Gemeindestrukturen, um Fachpersonal zu binden und die Umsetzung zu sichern. Als positives Beispiel ist die Stadt Weimar zu nen-

nen. Dort führte eine Projektidee aus dem Agenda21-Prozess zur Erarbeitung des integrierten Klimaschutzkonzeptes „Strom, Wärme, Kälte“. Für die Motivation und den Erfolg entscheidend sind erreichbare Ziele für Verwaltung und Verbraucher sowie die regelmäßige Messung des Fortschritts. Die Thüringer Energie- und GreenTech-Agentur beabsichtigt, die Beratung der Kommunen zu verstärken.

Bauleitpläne sind von den Gemeinden aufzustellen, "sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist" (§ 1 Abs. 3 BauGB). In vielen Thüringer Gemeinden liegt kein wirksamer Flächennutzungsplan vor. Zudem bedürfen zahlreiche Bebauungspläne aus den 1990er Jahren einer Anpassung von Art und Maß der Nutzung bis hin zur Aufhebung mangels Nachfrage. Vielerorts bleiben zentrale Herausforderungen planerisch unbeantwortet: Verringerung des Flächenverbrauchs, veränderte Gewerbenachfrage, Stärkung zentraler Ortsteile, Sicherung von Freiräumen und Landschaftsbild, Standorte für erneuerbare Energien, Steuerung von Einzelhandelsflächen.

Derartige Planungslücken und -unsicherheiten begünstigen Missstände, behindern Investitionen und schwächen die Regionalplanung. Entsprechend ist die kommunale Planungshoheit mit einer großen Verantwortung verbunden, die qualifiziert wahrzunehmen ist. Die Kleingliedrigkeit der Thüringer Gemeinden erfordert mehr interkommunale Abstimmung, entsprechend sind gemeinsame Flächennutzungspläne anzustreben.

Der **Kommunale Wohnungsbau** befindet sich weiterhin im Anpassungsprozess an den demographischen Wandel, Klimaschutz und veränderte Ansprüche der Mieter. In Thüringen bestimmen Schrumpfung und die Wanderung in zentralere Orte die künftige Nachfrage. Für Stadtumbau, energetische Sanierung und zukunftsgerichtete Wohnformen stehen immer weniger Mittel zur Verfügung. Die in Thüringen regional sehr verschiedenen Wohnungsmärkte erfordern angepasste Strategien zur Wohnraumversorgung und Stadtentwicklung. Diese Konzepte sind in enger Abstimmung zwischen Unternehmen, Stadt, Infrastrukturbetreibern sowie unter Bürger-

beteiligung fortzuschreiben. Dabei sind der Wohnraumbedarf, die Mietzahlungsfähigkeit, die Höhe der Wohnkostenzuschüsse und die städtebaulichen Qualitäten innerhalb der gesamten Wohnungsmarktregion zu berücksichtigen. Nur so können die Förderprogramme des Bundes und des Landes zielgerichtet und nachhaltig wirken.

Bei den **Schulsporthallen** in Thüringen besteht trotz großer Fortschritte vielerorts noch ein erheblicher Sanierungs- und Instandhaltungsstau. Mit ihrer Querschnittsprüfung erfasste die ÜÖKP BaUT acht Kommunen und Kreise mit 177 Schulsporthallen. Gemäß ihrer Schulnetzpläne sowie Sport- und Spielstättenrahmenpläne benötigen sie im Durchschnitt 178 Euro pro Schüler und Jahr für Sanierung und Modernisierung der Sporthallen. Die Investitionspauschale 2010 des Landes betrug 125 Euro pro Schüler für Schulgebäude und Sporthallen. Hinzu kamen Mittel aus dem Konjunkturpaket II. Dennoch müssen die Träger auch Eigenmittel einsetzen, um einen ordentlichen Sportbetrieb zu gewährleisten. Bei den Baunutzungskosten (Bauunterhalt und Betriebskosten) stellte die ÜÖKP BaUT erhebliche Unterschiede fest. Pro Schüler reichte die Spanne von 194 bis 374 Euro pro Schüler und Jahr. Soweit differenzierte Daten verfügbar waren, stellte sie den Kommunen einen Kostenvergleich u. a. für Heizung, Hausmeisterdienste und Reinigung zur Verfügung. So können die Träger mögliche Sparpotenziale selbst ermitteln. Soweit Hallen angemietet wurden, sind bei überdurchschnittlichen Kosten die Konditionen zu überprüfen. Weiterhin bieten sich Contracting-Modelle an, bei denen ein professionelles Energiemanagement aus den eingesparten Heizkosten finanziert wird. Langfristig bestimmen stets die Betriebskosten die Wirtschaftlichkeit einer Sporthalle. Entsprechende Investitionen in das Gebäudeklima (Hülle, Heizung, Regelungstechnik) lohnen allerdings nur, wenn sie auf das Nutzerverhalten abgestimmt sind.

Aus den Erkenntnissen der Prüfung erging an das Ministerium die Empfehlung, die derzeitige investive Förderung des Vereinssports um den Schulsport zu ergänzen.

IX. Zusammenfassung der Ergebnisse der Orientierungserhebung über die Leistung „Demografiebezogener Zuschüsse“

Die Überörtliche Kommunalprüfung hat im Berichtszeitraum eine Querschnittsprüfung „Demografiebezogene Zuschüsse“ begonnen. Mit solchen Zuschüssen wie z. B. Begrüßungsgeld für Neugeborene und Begrüßungsgeld für Zugezogene versuchen die Kommunen, den insgesamt negativen Entwicklungen der Bevölkerungszahlen zu begegnen. Mit dieser Prüfung will sich die Überörtliche Kommunalprüfung einen Überblick über derartige Leistungen von Kommunen und deren Wirksamkeit verschaffen.

Die Prüfung ist in zwei Schritten konzipiert: Zunächst fand eine Orientierungserhebung bei den Städten und Gemeinden in Thüringen auf freiwilliger Basis statt. In einem zweiten Schritt wird in festgelegten Vergleichsgruppen unter Anwendung ausgewählter Indikatoren untersucht, inwieweit sich solche Leistungen förderlich auf die demografische Entwicklung der Kommunen auswirken.

An den freiwilligen Erhebungen beteiligten sich etwa 75 Prozent aller Kommunen. Die Orientierungserhebung belegt, dass zahlreiche Kommunen des Freistaats versuchen, die demografische Entwicklung mit einer Vielzahl kinder- und familienfreundlicher Rahmenbedingungen zu beeinflussen. Über 100 Kommunen (rund 15 Prozent) bieten demografiebezogene Zuschüsse im Wesentlichen in Form von Begrüßungsgeld für Neugeborene an.

Auffallend war, dass insbesondere in Südthüringen (Landkreise Schmalkalden-Meiningen, Hildburghausen, Sonneberg, Saalfeld-Rudolstadt und Ilm-Kreis) und Ostthüringen (Landkreis Altenburger Land) demografiebezogene Zuschüsse verbreitet sind. Außerdem steigt die Anzahl der Kommunen, die demografiebezogene Zuschüsse anbieten, mit zunehmender Entfernung zu einem Oberzentrum.

Ein erster Blick auf die Bevölkerungsentwicklung und Zahl der Lebendgeborenen bei Kommunen mit dem Angebot demografiebezogener Zuschüsse lässt auf einen positiven Einfluss schließen. Allerdings stellte die Überörtliche Kommunalprüfung auch positive Entwicklungen in Kommunen ohne demografiebezogene Zuschüsse fest. Ebenso gab es in beiden Gruppen Kommunen mit einem negativen Trend der Geburtenrate. Die Hintergründe hierfür werden in der sich anschließenden Querschnittsprüfung weiter untersucht.

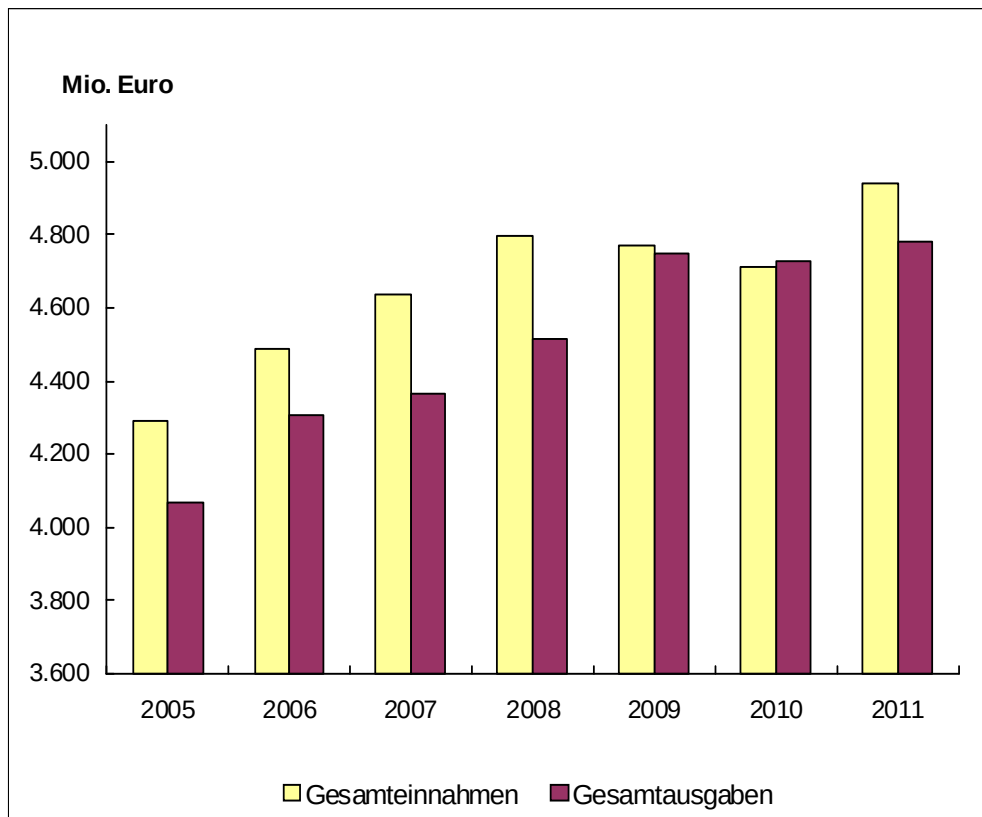
X. Haushalts- und Finanzlage Thüringer Kommunen

X.1. Einleitung

Die Lage der kommunalen Finanzen bis 2011 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 Landesamtes für Statistik dargestellt.

X.2. Einnahmen und Ausgaben

Die Entwicklung der kassenmäßigen Einnahmen und Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) der Jahre 2005 bis 2011 ist im folgenden Schaubild 3 wiedergegeben:

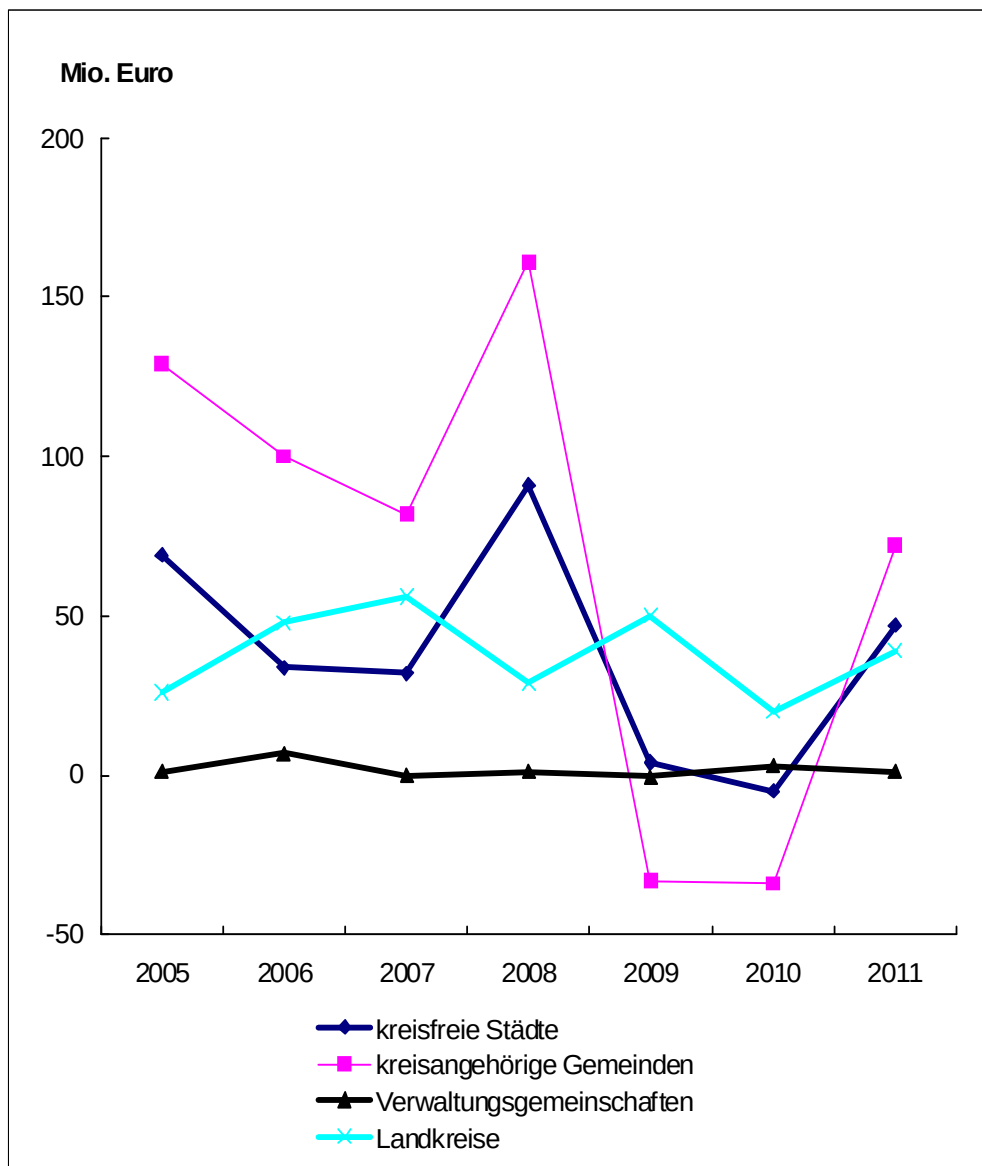
Schaubild 3**Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben**

Einnahmeverlusten von mehr als 26 Mio. Euro in 2009 und fast 58 Mio. Euro in 2010 folgten mehr als 228 Mio. Euro Mehreinnahmen in 2011. Damit konnten die Kommunen nach einem Jahr des Ausgabeüberschusses (2010) wieder einen Einnahmeüberschuss verzeichnen. Diesen setzten sie überwiegend zur Schuldentilgung ein. Die Auswirkungen der Finanzkrise scheinen zunächst gebannt: Die Gewerbesteuereinnahmen und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stiegen gegenüber dem Vorjahr erheblich (76,9 bzw. 50,1 Mio. Euro). Auch die Zuweisungen des Landes, die einem Anteil von 57 Prozent an den Einnahmen entsprechen, stiegen wieder auf das Niveau des Jahres 2009 an.

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.

Schaubild 4

Finanzierungssalden

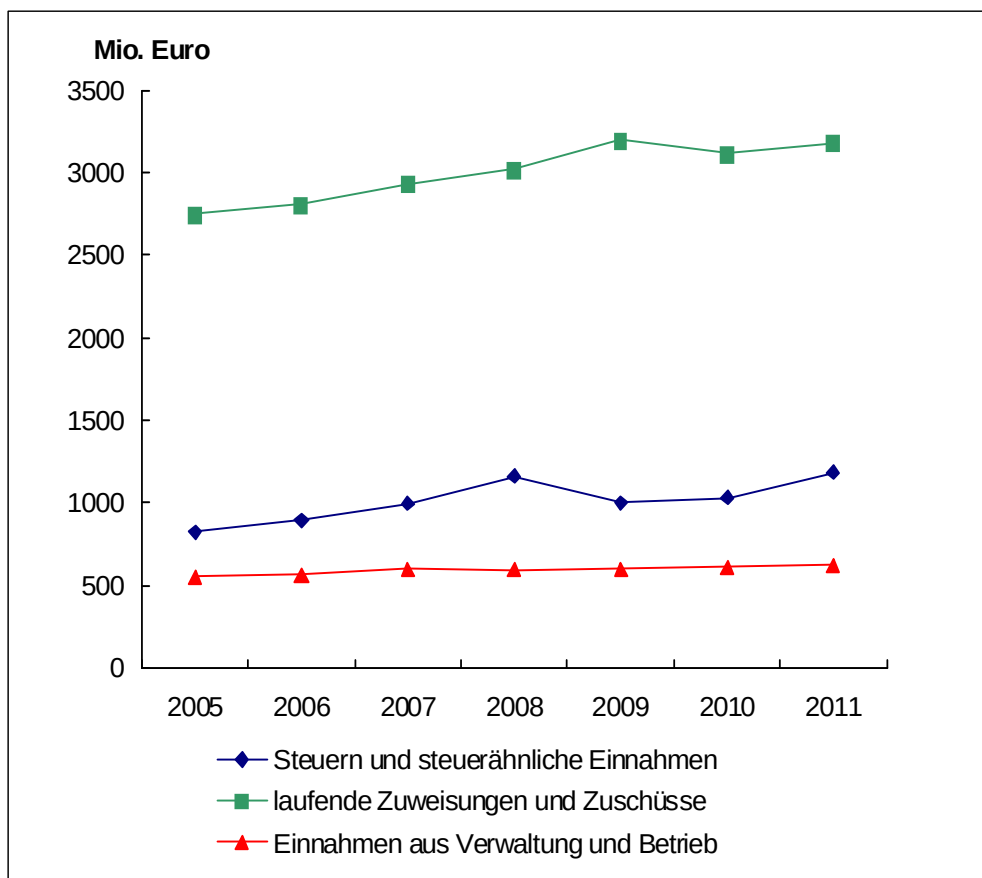


Hier lässt sich insbesondere im Zeitraum 2008 bis 2011 erkennen, dass die kreisangehörigen Gemeinden wie auch die kreisfreien Städte nicht zuletzt wegen der Abhängigkeit von den Einnahmen aus der Gewerbesteuer anfälliger als andere Körperschaften sind, was sich dann auf den Finanzierungssaldo auswirkt. Die mehr als Verwaltung im technischen Sinne auftretenden Verwaltungsgemeinschaften, aber auch die Landkreise sind von diesen äußeren Faktoren geringer beeinflusst.

Welche Einnahmearten die Einnahmeseite bestimmen, zeigt Schaubild 5:

Schaubild 5

Entwicklung der wesentlichen Einnahmen



In 2011 konnten die Kommunen rund 4,9 Mrd. Euro als Einnahmen verbuchen. Der Anstieg der Steuereinnahmen auf das Vorkrisenniveau ist erfreulich.

Die Steuergesamtdeckungsquote (Steuern und ähnliche Einnahmen / [Gesamtausgaben der lfd. Rechnung + Gesamtausgaben der Kapitalrechnung + Schuldentilgung der Kreditmarktmittel]) betrug 2011 rund 24 Prozent.

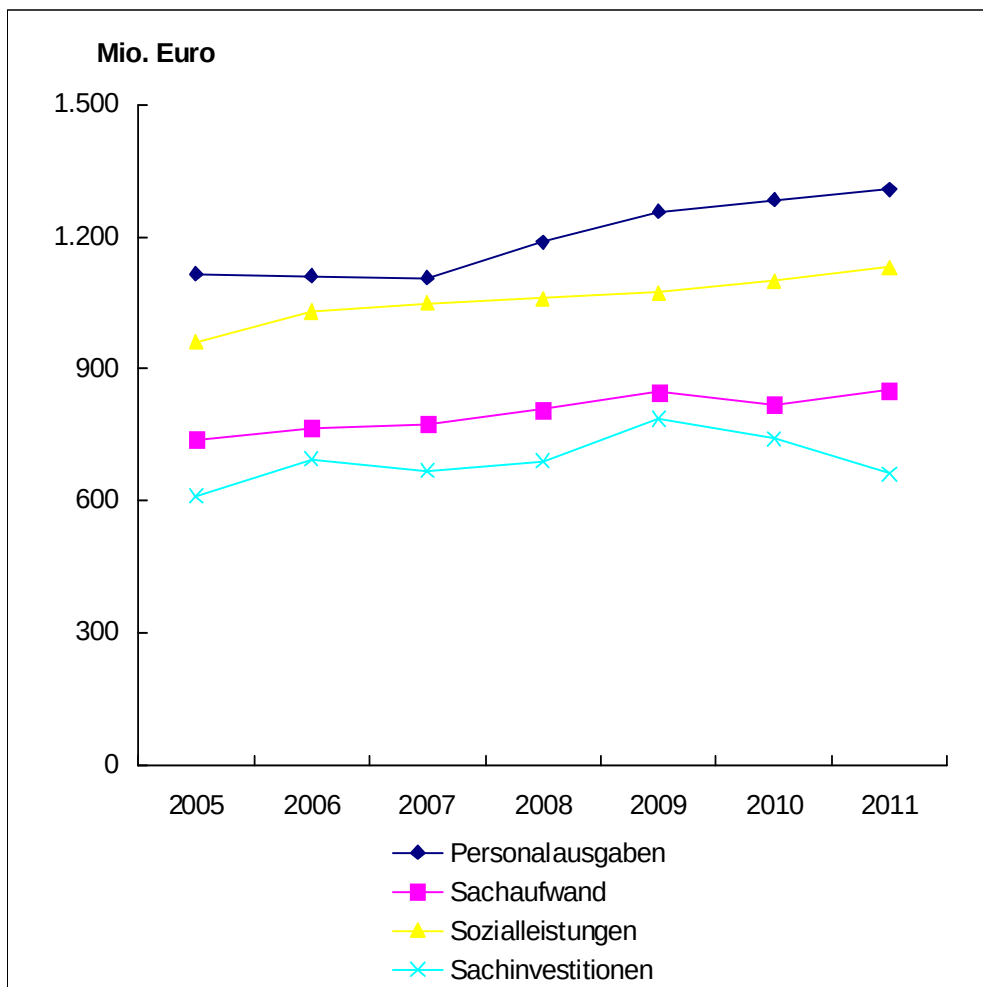
Den größten Anteil der kommunalen Einnahmen machten wie im Vorjahr die laufenden Finanzaufweisungen des Landes aus. Sie entsprechen zusammen mit den investiven Zuweisungen vom Land 2,8 Mrd. Euro bzw. 57 Prozent der Gesamteinnahmen.

Die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb stiegen zwar um 11,1 Mio. Euro auf 620,7 Mio. Euro. Sie sind aber im Berichtszeitraum insgesamt nahezu konstant geblieben.

Die Ausgabeseite ist von folgenden Ausgabearten bestimmt:

Schaubild 6

Entwicklung der wesentlichen Ausgaben



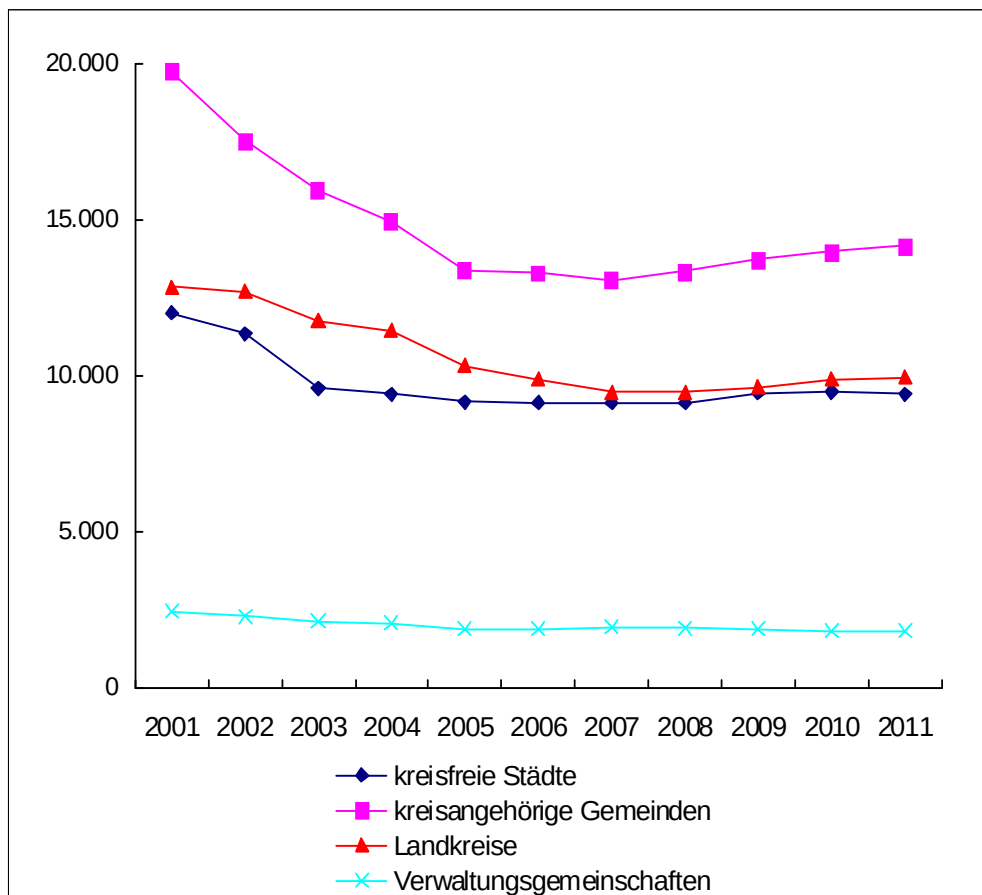
Die Kommunen Thüringens hatten in 2011 gegenüber dem Vorjahr insgesamt nur geringfügig höhere Ausgaben. Die Gesamtausgaben betrugen 4,8 Mrd. Euro. Aus dem Schaubild lässt sich ablesen, dass die Hauptgründe für diese Entwicklung gestiegene Personalausgaben, höhere Ausgaben für laufenden Sachaufwand und für soziale Leistungen sind. Allein bei den Sachinvestitionen war ein Rückgang der Ausgaben festzustellen.

X.3. Personalbestand

Schaubild 7 verdeutlicht die Entwicklung des Personalbestands:

Schaubild 7

Entwicklung des Personalbestands



Wie die Personalausgaben stieg auch der Personalbestand über alle Kommunen im vierten Jahr hintereinander an. Nach 33.880 Beschäftigten im Jahr 2007 sind es nun 35.392 Beschäftigte. Dabei entwickeln sich die Zahlen in den kreisfreien Städten nach zwei Jahren des Anstiegs nun positiv, nämlich nach unten. Die kreisangehörigen Gemeinden vermögen indes nicht, ihr Personal abzubauen. Hier stieg der Personalbestand von 2007 bis 2011 stetig, in der Summe um 1.100 Beschäftigte. Damit ist der Haupt-

grund des Anstiegs der Personalausgaben im Aufwuchs des Personalbestands zu sehen.

Dies unterstreicht auch die folgende Übersicht 2, die die Anzahl der so genannten Vollzeitäquivalente (VZÄ) kommunaler Beschäftigter ins Verhältnis zur Anzahl der Einwohner Thüringens setzt.

Übersicht 2

Vollzeitäquivalente in Gemeinden und Gemeindeverbänden

	Einwohner (EW)	VZÄ	VZÄ/1.000 EW
30. Juni 2005	2.345.127	30.424,7	12,97
30. Juni 2006	2.323.210	30.047,0	12,93
30. Juni 2007	2.300.538	29.451,6	12,80
30. Juni 2008	2.278.136	29.679,9	13,03
30. Juni 2009	2.257.063	30.378,7	13,46
30. Juni 2010	2.241.157	30.231,0	13,49
30. Juni 2011	2.227.072	30.740,3	13,80

Die Übersicht 2 macht weiterhin deutlich, dass die Kommunen nach der Abnahme der Vollzeitäquivalente bis 2007 wieder mehr Vollzeitäquivalente, sprich Personal, vorhalten. Der gleichzeitige Einwohnerschwund in Thüringen führt zusätzlich seit längerer Zeit zur negativen Entwicklung der Kennzahl Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner.

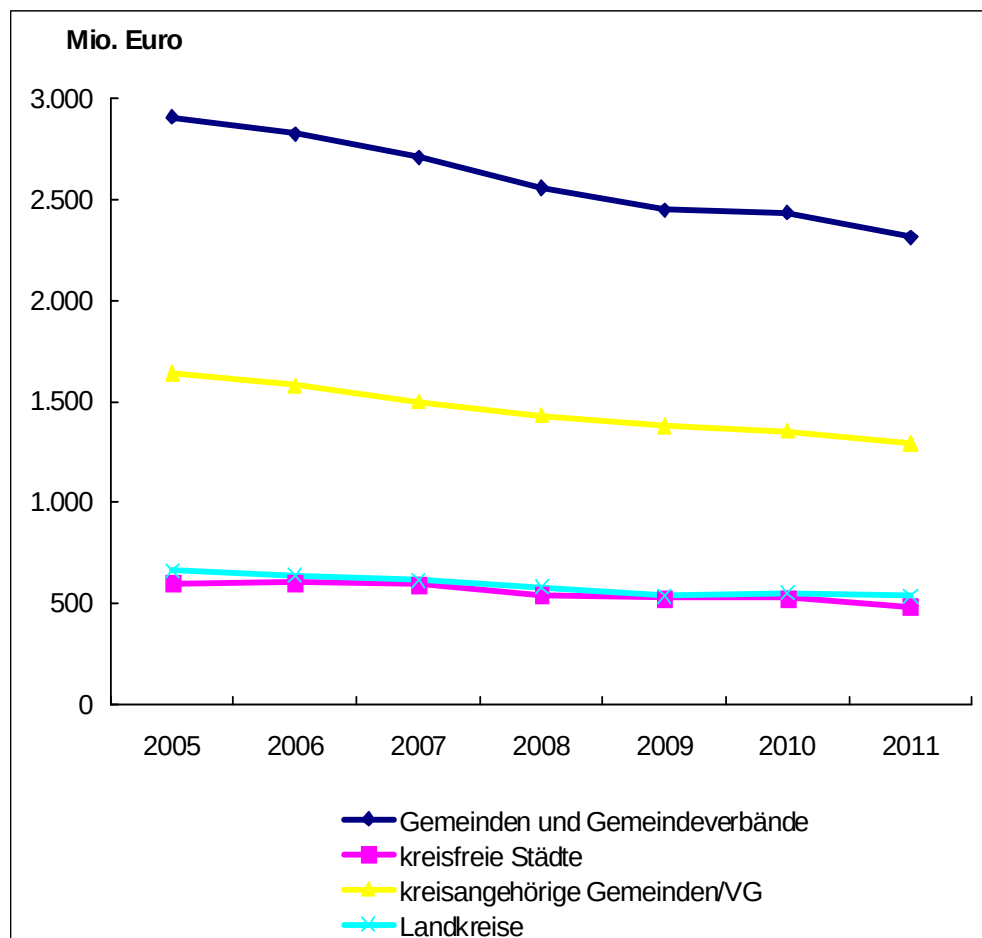
Jeder Vollzeitbeschäftigte kostete die Kommunen 2011 durchschnittlich 42.550 Euro.

X.4. Schulden zum Stichtag 31. Dezember 2011

Das Schaubild 8 ermöglicht den Blick auf die Entwicklung der Schulden der verschiedenen Körperschaftstypen.

Schaubild 8

Entwicklung der Schulden



Die Thüringer Kommunen sehen sich weiterhin im Stande, ihre Schulden sukzessive abzubauen. Dennoch beliefen sie sich zum 31. Dezember 2011 auf 2,3 Mrd. Euro (Vorjahr: 2,4 Mrd. Euro). Die Verschuldung pro Kopf betrug 1.039 Euro je Einwohner. Auch wenn die Landkreise und kreisfreien Städte nach dem Schaubild nahezu denselben Schuldenstand und Verlauf der Kurven aufweisen, so zeigt die Feinbetrachtung den Einfluss der positi-

ven Entwicklung der Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer einnehmenden Städte bauen in „guten Jahren“ wie in 2001 ihre Schulden in höherem Maße ab (8,3 Prozent), als das die Landkreise können (2,8 Prozent).

Um die tatsächliche Verschuldung aus der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben darzustellen, müsste noch die Verschuldung der Eigenbetriebe, der kommunalen Eigengesellschaften und der kommunalen Beteiligungen hinzugerechnet werden. Berücksichtigt man auch diese Verschuldung, erhöht sich die Verschuldung aus der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben geschätzt auf das Dreifache.

B. Einzelbemerkungen zu geprüften Kommunen

I. Wesentlich zu hohe Abfindung gezahlt

Eine Gemeinde zahlte an einen Beschäftigten wegen fehlerhafter Auslegung des Tarifvertrags eine 2 ½-mal zu hohe Abfindung.

- I.1.** Die Gemeinde löste nach sechs Beschäftigungsjahren das Dienstverhältnis mit einem Beschäftigten durch Aufhebungsvertrag. Sie zahlte eine Abfindung von 6.500 Euro.

Die Gemeinde berief sich auf den Tarifvertrag soziale Absicherung. Danach könne sie bei einem Auflösungsvertrag nach eigenem Ermessen und unabhängig von der Beschäftigungsdauer sogar bis zum Siebenfachen des letzten Monatsentgelts zahlen (11.844 Euro). Ohne den Auflösungsvertrag hätte sie dagegen für jedes volle Beschäftigungsjahr nur ein Viertel des letzten Entgelts bezahlen müssen (2.538 Euro). Eine Ausnahmegenehmigung des im Falle einer übertariflichen Zahlung zuständigen Ministeriums hatte die Stadt nicht eingeholt, da dies nach ihrer Rechtsauffassung nicht nötig war.

- I.2.** Die Überörtliche Kommunalprüfung hat die Höhe der Zahlung mit Hinweis auf § 4 Abs. 2 TVsA beanstandet. Im Regelfall sind die geleisteten Beschäftigungsjahre mit einem Viertel des letzten Monatsentgelts zu multiplizieren, hier 6 x 423 Euro (6 x 25 Prozent von 1.692 Euro = 2.538 Euro). Nur für besondere Fälle haben die Tarifparteien eine Mindestabfindung bzw. die Deckelung des rechnerischen Höchstbetrags ausgehandelt. In diesem Zusammenhang ist auch die Ermessensvorschrift zu verstehen. Sie betrifft Auflösungsverträge, bei der die Abfindung nicht durch das fünffache Monatsentgelt - was 20 Beschäftigungsjahren entspricht - sondern durch das siebenfache - was 28 Beschäftigungsjahren entspricht - gedeckelt wird. Der Tarifvertrag sieht also - anders als von der Gemeinde angenommen - für den Fall des Auflösungsvertrags keine bedingungslose Anhebung auf

das Siebenfache des Monatsentgelts vor, sondern lässt diese vielmehr nur zu, wenn die Beschäftigungszeiten rechnerisch entsprechend lang genug gewesen sind. Da das hier nicht der Fall war, gibt es keinen rechnerischen Unterschied zwischen Auflösungsvertrag und Kündigung. Folglich hätte vorliegend nur eine Abfindung von 2.538 Euro gezahlt werden dürfen. Der darüber hinausgehende Betrag ist somit übertariflich. Ohne Genehmigung des Innenministeriums nach § 33 Abs. 3 ThürKO wurde dieser Betrag ohne Rechtsgrund gezahlt.

- I.3.** Die Gemeinde teilte mit, sie habe bisher erfolglos versucht, Ansprüche auf den zuviel gezahlten Differenzbetrag geltend zu machen. So sei die ausführende Angestellte vom seinerzeitigen Bürgermeister angewiesen worden, die Abfindung in besagter Höhe anzuweisen. Der damalige Bürgermeister habe den Fall seiner Versicherung gemeldet.

Die Rechtsaufsichtsbehörde erklärte, die ursprüngliche Rechtsauffassung der Gemeinde zu teilen, wonach im Falle des § 4 Abs. 2 Satz 2 TVsA die von der Gemeinde getroffene Ermessensentscheidung zulässig und die tatsächlich geleistete Abfindung demnach tarifgemäß gewesen sei.

- I.4.** Die Überörtliche Kommunalprüfung hat die Rechtsauffassungen nochmals geprüft und bleibt bei der Auslegung, erhöhte Abfindungen an lange Beschäftigungszeiten zu koppeln. Die angebliche „freie Ermessensentscheidung“, ein Vielfaches an Abfindungen bei Auflösungsverträgen zu leisten, würde zudem in Einzelfällen zu dem unbilligen Ergebnis führen, bei relativ kurzer Beschäftigungszeit ggf. höhere Abfindungen als bei Langzeitbeschäftigten zu zahlen.

II. Unzulässige Schönung des Haushaltsergebnisses

Die Bildung unzulässiger Haushaltseinnahmereste im Vermögenshaushalt führte zu einer unzulässigen Verbesserung des Soll-Abschlusses und damit zur Vermeidung eines Soll-Fehlbetrags.

II.1. Zur Finanzierung des Vermögenshaushalts war im Haushaltsplan 2008 einer Gemeinde der Verkauf von Aktien vorgesehen. In 2008 kam es nicht zum Verkauf der Aktien. Mit der Erstellung der Jahresrechnung 2008 bildete die Gemeinde einen Haushaltseinnahmerest über den geplanten Erlös aus dem Aktienverkauf. Dadurch verbesserte sich das Einnahmesoll des laufenden Haushaltsjahrs 2008. Auch in 2009 stellte die Gemeinde den Haushaltseinnahmerest nicht in Abgang, sondern übertrug den Haushaltseinnahmerest in das Haushaltsjahr 2010.

II.2. Die Bildung von Haushaltseinnahmeresten ist an strenge Voraussetzungen geknüpft. Gemäß § 79 Abs. 2 Satz 2 ThürGemHV dürfen sie nur für Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und für die Förderung von Investitionen Dritter sowie aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 ThürGemHV) und aus der Aufnahme von Krediten gebildet werden, soweit der Eingang der Einnahmen im folgenden Jahr gesichert ist. Die Bildung eines Haushaltseinnahmerests im Haushaltsjahr 2008 und die Übertragung in die Haushaltsjahre 2009 und 2010 aus Erlösen von Aktienverkäufen war schon deshalb unzulässig, weil es sich bei diesen Erlösen nicht um Einnahmen im vorgenannten Sinn handelt. Die Jahresrechnung 2008 schloss demzufolge fälschlicherweise mit keinem Sollfehlbetrag ab. Infolge der Nichtbereinigung des Haushaltseinnahmerests führte dies auch in 2009 zu einer unzulässigen Verbesserung des Soll-Abschlusses und damit unzulässigerweise zur Vermeidung des Ausweises eines Soll-Fehlbetrags. Die Überörtliche Kommunalprüfung rügte das Vorgehen der Gemeinde und bat, den Haushaltseinnahmerest in Abgang zu stellen.

- II.3.** Die Gemeinde setzte die Empfehlung der Überörtlichen Kommunalprüfung um und stellte den gebildeten Haushaltseinnahmerest mit der Erstellung der Jahresrechnung 2010 in Abgang. Sie sicherte zu, künftig die Bildung von Haushaltseinnahmeresten nur gemäß § 79 Abs. 2 Satz 2 ThürGemHV vorzunehmen.

III. Leasingverträge ohne Vergabeverfahren, ohne rechtsaufsichtliche Genehmigung und ohne Stadtratsbeschluss

Eine VG-angehörige Stadt schloss Leasingverträge ab, ohne eine Ausschreibung durchgeführt, Vergabevermerke gefertigt, Beschlüsse der Gremien und Genehmigungen der Rechtsaufsicht eingeholt zu haben.

- III.1.** In den Jahren 2004, 2006 und 2007 schloss der Bürgermeister einer VG-angehörigen Stadt Leasingverträge zur Beschaffung von Fahrzeugen für den Bauhof ab. Der Beschaffungswert lag jeweils über 13.000 Euro (ohne Umsatzsteuer). Eine Öffentliche Ausschreibung nahm die Verwaltung in keinem Fall vor. Je nach Leasingobjekt lagen zwischen einem und vier Angebote vor. Vergabevermerke fertigte die Verwaltung nicht. Wirtschaftlichkeitsvergleiche zur gewählten Finanzierungsart Leasing dokumentierte sie nicht in jedem Fall hinreichend. Zu den Leasingverträgen gab es keine Stadtratsbeschlüsse. Rechtsaufsichtliche Genehmigungen lagen nicht vor.

- III.2.** Bei der Vergabe von Leistungen sind die Grundsätze der VOL/A anzuwenden (§ 31 Abs. 2 ThürGemHV). Nach § 30 Nr. 1 VOL/A ist über die Vergabe ein Vermerk zu fertigen. Darin sind auch die Gründe für ein Abweichen von der Öffentlichen Ausschreibung aktenkundig zu machen (§ 3 Nr. 5 VOL/A). Dies gilt auch dann, wenn entsprechend der Vergabe-Mittelstandsrichtlinie vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung abgewichen wird. Nach der seinerzeit gültigen Vergabe-Mittelstandsrichtlinie war eine Beschränkte Ausschreibung bis zum Wert von 40.000 Euro (ohne

Umsatzsteuer) und aufgrund des § 3 Nr. 4 Buchst. p VOL/A eine Freihändige Vergabe im Wettbewerb unter Einholung von mindestens zwei Vergleichsangeboten bis zum Wert von 13.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) zulässig. Somit hätte den o. g. Verträgen mit Beschaffungswerten über 13.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) mindestens eine Beschränkte Ausschreibung vorausgehen müssen. Aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche zu anstehenden Investitionsentscheidungen vorzunehmen (§ 53 Abs. 2 ThürKO i. V. m. § 31 Abs. 1 ThürGemHV). Deren Ergebnisse sind als Bestandteil der Begründung der Vergabeentscheidung im Vergabevermerk zu dokumentieren. Dazu ist es erforderlich, über eine gewisse Zahl von vergleichbaren Angeboten zu verfügen. Hiervon ist auch der Vergleich zwischen verschiedenen Leasinganbietern für ein Leasingobjekt erfasst.

Nach der Geschäftsordnung des Stadtrats ist der Bürgermeister nur für die laufenden Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises und den Abschluss der damit zusammenhängenden Rechtsgeschäfte (z. B. Kauf-, Miet-, Pacht-, Werklieferungs- und Dienstleistungsverträge) bis zu einer Wertgrenze von 2.000 Euro einmaliger oder jährlich laufender Belastungen zuständig. Der Hauptausschuss kann nach der Geschäftsordnung anstelle des Stadtrats bis zu einem Gegenstandswert von 2.500 Euro abschließend entscheiden, soweit nicht der Bürgermeister zuständig ist. Da die Rechtsgeschäfte aufgrund ihres Gegenstandswerts nicht mehr der laufenden Verwaltung zuzurechnen sind, bedurften sie eines Beschlusses durch den Stadtrat.

Zudem bedurfte nach § 64 Abs. 1 ThürKO der Abschluss von kreditähnlichen Rechtsgeschäften - wie z. B. Leasingverträge - grundsätzlich der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Diese wäre nach § 64 Abs. 5 ThürKO i. V. m. der jeweils gültigen Rechtsverordnung nur entbehrlich gewesen, wenn der Abschluss des Rechtsgeschäfts im Rahmen der laufenden Verwaltung erfolgt wäre. Da dies aufgrund des

Gegenstandswerts bei den Rechtsgeschäften nicht der Fall war, erlangen sie als Geschäfte des privaten Rechts erst mit der rechtsaufsichtlichen Genehmigung ihre Rechtswirksamkeit (§ 123 Abs. 2 ThürKO). Die betreffenden Rechtsgeschäfte sind bis zur Erteilung der Genehmigung schwebend unwirksam und dürfen nicht vollzogen werden.

- III.3.** Die VG-Verwaltung erklärte, der Bürgermeister habe die Leasingverträge alleine vorbereitet und abgeschlossen. "Eine stärkere Einbeziehung der Verwaltung in die konkreten Vorhaben hätte eine Reihe von festgestellten Mängeln von der Ausschreibung, über die Angebote, die Entscheidung über die Angebote bis hin zur vollständigen Dokumentation verhindern können." Deshalb sei eine sorgfältigere Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und VG-Verwaltung erforderlich und werde inzwischen praktiziert.

Die Entscheidung zu leasen sei wegen hoher Reparaturausgaben an den alten Fahrzeugen gefallen, da man kein Eigentum mehr erlangen wollte. Die Notwendigkeit, eine rechtsaufsichtliche Genehmigung einholen zu müssen, erkannte die Verwaltung an, ist sich aber sicher, dass diese auch erteilt worden wäre.

- III.4.** Die Wahrnehmung seines Vertretungsrechts nach § 47 Abs. 2 Satz 2 zweiter Halbsatz ThürKO i. V. m. § 31 Abs. 1 ThürKO entbindet auch den Bürgermeister nicht von der Verpflichtung, die einschlägigen Bestimmungen des Vergaberechts und des Kommunalrechts einzuhalten.

Wenngleich für die Willensbildung (Entscheidung) die VG-angehörige Stadt zuständig ist, ist für die Vorbereitung dieser Entscheidung und ihre Umsetzung grundsätzlich die Verwaltung der VG zuständig.

Im Übrigen hat die Wahrscheinlichkeit einer Genehmigung zu kreditähnlichen Rechtsgeschäften keine Auswirkungen auf die derzeitige Rechtslage.

Solange die Rechtsaufsichtsbehörde die Leasingverträge nicht genehmigt hat, sind diese schwebend unwirksam und dürfen nicht vollzogen werden.

IV. Betriebsausflüge, Musical-Besuche und Weihnachtsfeiern auf Kosten der Steuerzahler, obwohl die Stadt am Tropf des Landes hängt

Eine Stadt zahlte über Jahre ihren Mitarbeitern Betriebsausflüge, Weihnachtsfeiern und andere Veranstaltungen aus Haushaltsmitteln. Sie beantragte in dieser Zeit beim Innenministerium, von der Rückzahlung ihr zuvor gewährter Überbrückungshilfen abzusehen. Das Innenministerium gewährte daraufhin eine Bedarfszuweisung über 469.000 Euro zur Abdeckung der Rückzahlungsverpflichtungen.

IV.1. In den Haushaltsjahren 2004 bis 2010 zahlte die Stadt für Weihnachtsfeiern, Betriebsausflüge und andere Veranstaltungen mit Verwaltungsmitarbeitern:

Verwendung	Betrag in Euro
Speisen/Getränke/Bowling	618,00
Weihnachtsfeier/Speisen	680,00
Tagesausflug „Waldeck-Edersee-Fritzlar“	1.270,24
Weihnachtsfeier/Speisen	444,50
Weihnachtsfeier/Speisen	659,25
Ausflug Traditionsbrennerei Nordbrand/Wernigerode	1.170,99
Musical „We will rock you“ Köln	3.303,00
Speisen/Getränke	1.108,45
Bus-, Rheinschiffahrt Köln	1.064,00
Weihnachtsfeier/Speisen/Getränke	1.163,17
Weihnachtsfeier/Speisen/Getränke	1.040,20
Weihnachtsfeier/Speisen/Getränke	835,23
Alkoholische Getränke	184,65
Wandertag Pfadfinderheim	200,00
Floßfahrt auf der Werra/Grillessen	1.188,00
Speisen/Getränke	160,10

Die Stadt bezahlte bei Reiseveranstaltern die erforderlichen Geldbeträge teilweise vor Leistungserbringung. Die Mitfinanzierungsanteile ihrer Beschäftigten vereinnahmte die Stadt dagegen erst nach den Veranstaltungen.

gen. Für ihre Liquiditätserhaltung nahm sie zur selben Zeit Kassenkredite in Anspruch. In 2008 leistete die Stadt sogar vor In-Kraft-Treten der Haushaltssatzung Ausgaben für die o. a. Veranstaltungen.

In 2007 beantragte die Stadt beim Innenministerium, von der Rückzahlungsverpflichtung der in den Jahren 2003 und 2006 gewährten Überbrückungshilfen abzusehen, da sie mit einem Fehlbetrag aus der laufenden Rechnung in den Folgejahren zu wirtschaften habe und ein Haushaltskonsolidierungskonzept erstellen müsse. Das Innenministerium gewährte am 29. Januar 2008 der Stadt eine Bedarfszuweisung über 469.000 Euro zur Abdeckung dieser Rückzahlungsverpflichtung.

IV.2. Leistungen an Tarifbeschäftigte über den Rahmen tarifvertraglicher Regelungen hinaus - z. B. für Betriebsausflüge - sind nach § 33 Abs. 3 ThürKO ohne Genehmigung des Innenministeriums unzulässig. Sonstige Zuwendungen an Beamte (Geldleistungen und geldwerte Leistungen) sind entsprechend der Sperrklausel des § 62 ThürBesG ebenfalls unzulässig.

Zudem stehen diese Ausgaben im Widerspruch zu den vom Innenministerium gewährten Bedarfszuweisungen, da im Falle der Bedürftigkeit der Freistaat erwarten kann, dass Ausgaben auf das Notwendigste reduziert werden. Ähnlich offensichtlich widersprüchlich ist das Verhalten zu werten, durch das späte Einziehen der Mitfinanzierungsanteile der Beschäftigten diese Beträge über Kassenkredite eine Zeit lang vorzufinanzieren.

Weiterhin ist es unzulässig, vor In-Kraft-Treten der Haushaltssatzung Ausgaben für freiwillige (Betriebs-)Veranstaltungen zu leisten. Während der vorläufigen Haushaltsführung dürfen nur Ausgaben geleistet werden, zu deren Leistung die Stadt rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind (§ 61 Abs. 1 Nr. 1 ThürKO). Für die genannten Ausgaben bestand in 2008 weder eine rechtliche Verpflichtung, noch waren sie unaufschiebbar.

Schließlich steht der Einsatz von Haushaltsmitteln für gesellschaftliche Veranstaltungen mit Mitarbeitern nicht im Einklang mit dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nach § 53 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 ThürKO. Dieser Grundsatz verpflichtet die Gemeindeorgane, Haushaltsmittel nur zur Erfüllung ihrer (eigenen und übertragenen) Aufgaben einzusetzen. Ausgaben, die nicht der Erfüllung einer gemeindlichen Aufgabe dienen, dürfen nicht getätigt werden.

- IV.3.** Die Feststellungen der Überörtlichen Kommunalprüfung sowie deren rechtliche Bewertung hat die Stadt mit ihrer Stellungnahme bestätigt. Sie sicherte die künftige Beachtung zu.

V. Schulgebäude ohne Schüler

Ein Landratsamt sanierte ein Schulgebäude mit über 1 Mio. Euro, ohne ein nutzungsfähiges Ergebnis zu erzielen. Bemühungen, die Liegenschaft anschließend für 900.000 Euro zu verkaufen, blieben erfolglos.

- V.1.** Der Kreistag hatte 2001 beschlossen, nach dem Schulentwicklungsplan bis 2006 sowie nach dem Schulnetzplan für 2006 und Folgejahre ein Schulgebäude nach dessen Sanierung als Berufsschule zu nutzen. Das Landratsamt hatte daher bereits zwischen 2000 und 2004 Teilsanierungen am Hauptgebäude für mehr als 1 Mio. Euro durchgeführt, ohne jedoch ein nutzungsfähiges Ergebnis zu erzielen. Im September 2006 beschloss der Kreistag die Fortführung der Sanierung am Haupt- und Nebengebäude in 2007 und 2008. Die erstmals wieder in 2006 eingestellten Haushaltsmittel für die „Komplexsanierung Hauptgebäude“ nutzte das Landratsamt als Deckungsquelle für eine andere Baumaßnahme. Ab dem HHPI 2007 sind keine Ausgaben für die Sanierung veranschlagt. Zur Zeit der Prüfung nutzte eine Arbeitsloseninitiative das Nebengebäude. Die Nutzer für die immer noch sanierungsbedürftige Sporthalle sind Schulen und Vereine. Ende

2006 ermittelte das Landratsamt durch Verkehrswertgutachten für die Liegenschaft einen Wert von 900.000 Euro. Auf dieser Grundlage erfolgten bis Ende 2008 vier öffentliche Ausschreibungen zum Verkauf, die erfolglos blieben.

V.2. Die Sanierung des Hauptgebäudes für mehr als 1 Mio. Euro, ohne eine nutzungs- und gebrauchsfähige Einheit zu schaffen, ist haushaltswirtschaftlich nicht gerechtfertigt. Es zeigt die Fehlentscheidungen des Kreistags sowie der Verwaltung in der Haushalts- und Investitionsplanung. Insbesondere das Landratsamt versäumte, das ursprüngliche Nutzungskonzept aus dem Jahr 2001 im Hinblick auf die unterschiedlichen Auffassungen der Verwaltung und der Politik sowie die veränderte Schullandschaft auf Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu prüfen. Der Landkreis hat damit die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 114 i. V. m. § 53 Abs. 1 und 2 ThürKO) sowie die Vorschriften der Finanzplanung (§ 114 i. V. m. § 62 ThürKO), die Veranschlagungsgrundsätze (§ 10 ThürGemHV) sowie die Vorschriften für bereits begonnene Maßnahmen (§ 27 ThürGemHV) nicht hinreichend beachtet bzw. ungenügend umgesetzt.

V.3. In seiner Stellungnahme zum Prüfbericht stimmte das Landratsamt den Feststellungen und der Wertung der Überörtlichen Kommunalprüfung zu. Es wies allerdings darauf hin, dass der Kreistag 2009 die Beschlusslage zur Weiternutzung der Schule aufgegeben habe. Alle Möglichkeiten der Schadensbegrenzung würden ausgeschöpft.

VI. Außer- und übertarifliche Geld- und Sachzuwendungen für Verwaltungsmitarbeiter: unzulässig und unversteuert

Über Jahre hinweg ließ eine Stadt ihren Mitarbeitern für persönliche Anlässe Geld- und Sachgeschenke zukommen. Diese über den tariflichen bzw. besoldungsrechtlichen Rahmen hinausgehenden Zuwendungen sind grundsätzlich unzulässig. Zudem gingen sie an der Lohn- und Einkommensteuer vorbei.

VI.1. In den Haushaltsjahren 2004 bis 2008 machte eine Stadt ihren Beschäftigten Geld- und Sachgeschenke:

- zu 10-, 15-, 20-, 30- und 35-jährigen Arbeitsjubiläen,
- an jährlichen Geburtstagen und 50., 60. und 65. Geburtstagen,
- 50 Euro zur Eheschließung und 30 Euro zur Silberhochzeit,
- 50 Euro bei Geburt,
- zur Konfirmation, Erstkommunion und Jugendweihe,
- zu Verabschiedungen in den Ruhestand und
- bei Krankenbesuchen.

Diese Zuwendungen wurden, soweit sie der Lohn- bzw. Einkommensteuerpflicht unterlagen, nicht versteuert.

VI.2. Zahlungen wie die vorgenannten sind nicht durch den BAT-O, BMT-G-O, TVöD und das ThürBesG gedeckt. An Tarifbeschäftigte sind nach § 33 Abs. 3 ThürKO Leistungen über den Rahmen tarifvertraglicher Regelungen hinaus grundsätzlich unzulässig. In begründeten Fällen kann das Innenministerium hierzu Ausnahmen zulassen. An Beamte sind sonstige Zuwendungen (Geldleistungen und geldwerte Leistungen) entsprechend der Sperrklausel des § 62 ThürBesG (bis zum 30. Juni 2008 § 6 ThürBesG) ausnahmslos unzulässig. Beide Beschäftigtengruppen erhalten bereits nach § 23 TVöD bzw. § 2 ThürJubVO ein Jubiläumsgeld bei Vollendung einer Beschäftigungszeit von 25 und 40 Jahren. Der unzulässige Einsatz

von Haushaltsmitteln steht zudem nicht im Einklang mit dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Auch der Einsatz von Verfügungsmitteln ist für diese internen Zwecke unzulässig.

Alle Einnahmen, die durch das Arbeitsverhältnis veranlasst sind, unabhängig davon, ob es sich um Geld- oder Sachbezüge handelt, gehören zum steuerpflichtigen Arbeitslohn (§ 8 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 Nr. 1 EStG). Nur Sachzuwendungen bis zu einem Wert von 40 Euro zählen zu Aufmerksamkeiten im steuerlichen Sinne und gehören nicht zum Arbeitslohn. Geldzuwendungen gehören stets zum Arbeitslohn, auch wenn ihr Wert gering ist (R 73 LStR). Eine Versteuerung hätte entsprechend erfolgen müssen. Nach § 38 Abs. 1, § 41a Abs. 1 Nr. 2 EStG hat der Arbeitgeber - hier also die Stadt - die Einkommensteuer einzubehalten und abzuführen. In Fällen, in denen der Lohnsteuerabzug in zu geringer Höhe vorgenommen worden ist, hat der Arbeitgeber dies dem Betriebsstättenfinanzamt anzuzeigen (s. § 41c Abs. 4 EStG). Dabei ist die Anzeige über zu geringe Einbehaltung auch für die zurückliegenden vier Kalenderjahre zu erstatten. Ferner haftet der Arbeitgeber gegenüber dem Finanzamt nach § 42d Abs. 1 EStG für Lohnsteuer, die er einzubehalten und abzuführen hat.

- VI.3.** Die Feststellungen der Überörtlichen Kommunalprüfung hat die Stadt mit ihrer Stellungnahme bestätigt. Sie sicherte zu, künftig von derartigen Zuwendungen an Beschäftigte abzusehen und die Nachversteuerung der gezahlten Zuwendungen für Eheschließungen und Geburten zu veranlassen.

VII. Provisorisches Container-Schulgebäude für die Ewigkeit?

Ein Landkreis mietete ohne vorherige Ausschreibung im Jahr 1998 eine Containeranlage für die Essenversorgung der Schüler eines Förderzentrums. Die Gesamtkosten der zunächst für maximal drei Jahre geplanten Maßnahme betrugen zwölf Jahre später 339.000 Euro.

VII.1. Ein Landkreis mietete ab Sommer 1998 für ein Förderzentrum eine „Containeranlage“ mit einem Speiseraum, Essenausgabe, Toiletten und einem Kursraum für monatlich 2.200 Euro. Zusätzlich leaste er eine Heizungsanlage für anfänglich monatlich 320 Euro, ab 2004 für monatlich 165 Euro. Beide Verträge sahen eine Miet- bzw. Leasingzeit von mindestens einem bzw. voraussichtlich drei Schuljahren vor. Nach zehn Jahren, im Juli 2008, veranlasste das Landratsamt den Austausch der Container und schloss dazu einen Mietvertrag mit einer Mindestvertragslaufzeit von zwei Jahren zu den bisherigen Konditionen. Den Leasingvertrag über die Heizungsanlage kündigte das Landratsamt wegen der Anschaffung einer eigenen Heizungsanlage für 8.200 Euro. Die Gesamtausgaben für die Container (300.000 Euro) und für die geleaste sowie für die beschaffte Heizungsanlage (39.000 Euro) betrugen bis 2010 ca. 339.000 Euro. Eine Öffentliche bzw. Beschränkte Ausschreibung ging den einzelnen Leistungsvergaben nicht voraus. Vergleichsangebote anderer Firmen konnte die Verwaltung nicht vorlegen.

VII.2. Die Beschaffung und weitere Nutzung der Container- und Heizungsanlage entsprach nicht dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 114 ThürKO i. V. m. § 53 Abs. 2 ThürKO. Denn der Landkreis hatte zunächst die Containeranlage mit der Vorstellung gemietet, diese für höchstens drei Schuljahre zu nutzen. Diese Mietzeit dann aber ohne Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bis zum Verschleiß der Container nach zehn Jahren auszudehnen und auf eine Anpassung der monatlichen Mietzahlungen trotz der Vertragsverlängerung zu verzichten, ist unwirtschaftlich. Die Verwaltung handelte auch bei der Heizungsanlage unwirtschaftlich, indem

sie diese über 10 Jahre für 30.000 Euro leaste und dann für geplante zwei weitere Jahre eine neue Anlage für 8.200 Euro kaufte.

Zudem verstieß der Landkreis gegen die Vorschriften zur öffentlichen Vergabe. Bereits die Kosten für die ursprünglich geplante Nutzungsdauer der Container von drei Jahren hätten mehr als 25.000 Euro betragen, so dass zum damaligen Zeitpunkt der Leistungsvergabe eine Öffentliche Ausschreibung hätte vorausgehen müssen (§ 31 Abs. 2 ThürGemHV i. V. m. Nr. 5.1 der Richtlinie zur Überleitung der Ausnahmeregelung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge). Da das Landratsamt auch in den Folgejahren trotz ausgelaufenen Vertrags die Leistung nicht ausschrieb, hat es Leistungen mit einem Gesamtumfang von 300.000 Euro freihändig vergeben und damit in erheblichem Maße gegen die entsprechenden Haushaltsvorschriften nach § 31 ThürGemHV verstoßen.

- VII.3.** In seiner Stellungnahme zum Prüfbericht widersprach das Landratsamt den Feststellungen nicht und räumte Planungsfehler ein. Die Zukunft der Förderschule ist ungewiss, da seitens der Landesregierung andere pädagogische Konzepte als bisher verfolgt werden. Endgültige Maßnahmen werden daher hinausgeschoben.

VIII. Ehrenamt oder Hauptamt?

Der ehrenamtliche Stellvertreter des VG-Vorsitzenden erhielt für die Vertretung des ausgeschiedenen hauptamtlichen VG-Vorsitzenden bis zur Neuwahl mehr als 45.000 Euro Aufwandsentschädigung.

- VIII.1.** Nachdem er ein anderes Wahlamt übernommen hatte, konnte der hauptamtliche Vorsitzende einer VG die Geschäfte als VG-Vorsitzender nicht mehr wahrnehmen. Sein **ehrenamtlicher Stellvertreter** übernahm daher die Vertretung. Einen Monat nach Ausscheiden des vorherigen Vorsitzenden legte die Gemeinschaftsversammlung fest, dass „... im Falle der Verhinderung des VG-Vorsitzenden, wenn der Beigeordnete [Anm.: ge-

meint ist der ehrenamtliche Stellvertreter] die Dienstgeschäfte wahrnimmt, die Aufwandsentschädigung des Beigeordneten auf die Höhe des Grundgehalts des VG-Vorsitzenden erhöht wird...“. In den ersten drei Monaten erhielt der ehrenamtliche Stellvertreter 13.454,90 Euro Aufwandsentschädigung, 158,28 Euro täglich (Grundgehalt des VG-Vorsitzenden geteilt durch 30 Tage). Danach erfolgte auf Beschluss der Gemeinschaftsversammlung die Reduzierung der bestehenden Aufwandsentschädigung auf 120 Euro je Tag da „...die Aufwandsentschädigung im Vertretungsfall zwischen 50 und 100 v. H. des Grundgehalts liegen...“ sollte. Die nächsten fast neun Monate erhielt der ehrenamtliche Stellvertreter 31.920 Euro.

VIII.2. Die Überörtliche Kommunalprüfung erkennt nicht, dass durch die Wahl des bisherigen VG-Vorsitzenden in ein anderes Amt und dem daraus resultierenden erheblichen Interimszeitraum ein Sonderfall eingetreten ist. Das Vorgehen der Gemeinschaftsversammlung in dieser Frage rechtfertigt aber nicht die Höhe der gezahlten Entschädigung im Sinne eines sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln. Diese passt nämlich, unabhängig vom Fehlen einer gesetzlichen Grundlage, nicht in das Gesamtgefüge der Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche kommunale Wahlbeamte auf Zeit einerseits und der Besoldung hauptamtlicher kommunaler Wahlbeamter andererseits.

Der Gesetzgeber hat die Funktionen von ehrenamtlichen „Beigeordneten“ einer VG weder in einem Gesetz noch in einer Verordnung vorgesehen, sondern nur den ehrenamtlich tätigen Stellvertreter des VG-Vorsitzenden (s. § 48 Abs. 3 ThürKO). In der Thüringer Verordnung über die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit sind nur die ehrenamtlichen Beigeordneten der Bürgermeister oder Landräte ausdrücklich benannt. Lediglich für diese Beigeordneten bestehen Ansprüche auf Aufwandsentschädigungen entsprechend dieser Verordnung. Ehrenamtliche Stellvertreter von VG-Vorsitzenden können sich folglich nicht auf die Verordnung berufen. Anhaltspunkte für eine ungewollte Ge-

setzeslücke, die eine analoge Anwendung dieser Verordnung rechtfertigen würden, sind ebenfalls nicht erkennbar. Die Art und der Umfang einer Vertretung eines von allen Wahlberechtigten gewählten Bürgermeisters und die Vertretung eines durch Ausschreibung und Ernennung bestellten Vorsitzenden einer Verwaltungsgemeinschaft sind zu unterschiedlich, als dass eine entsprechende Anwendung dieser Verordnung möglich ist. Diese Auffassung erfährt im vorliegenden Fall auch Bestätigung durch die Einlassung des „ehrenamtlichen Beigeordneten“ anlässlich der Prüfungseröffnung, die unter seiner und der Leitung des Hauptamtsleiters stand. Hierbei räumte er nämlich ein, neben seinem Hauptberuf keineswegs ständig in die Vertretung des VG-Vorsitzenden eingebunden zu sein. Vielmehr werde das Alltagsgeschäft der laufenden Verwaltung vom Leiter des Hauptamts erledigt.

Ehrenamtliche Stellvertreter von VG-Vorsitzenden haben folglich keinen Anspruch auf Aufwandsentschädigung nach der vorgenannten Verordnung.

Unabhängig von dieser Rechtsauffassung ist zu beanstanden, dass die Gemeinschaftsversammlung die Höhe des Grundgehalts des vormaligen hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten, nämlich Besoldungsgruppe A 15, zum Maßstab der Entschädigung nahm. Nach § 2 ThürKomBesV sind die Ämter der hauptamtlichen Wahlbeamten der Verwaltungsgemeinschaften unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen der Gemeinden einzustufen, was bei der Größenklasse von 5.001 bis 10.000 Einwohnern der Besoldungsgruppe A 14 oder A 15 entspricht. Warum für den „einspringenden“ Stellvertreter sogleich die höhere der beiden Besoldungsstufen herangezogen wurde, obwohl diese regelmäßig erst bei einer Wiederwahl vergeben wird, erschließt sich nicht. Nach dem oben Gesagten kann zumindest die zuvor genannte Verordnung, insbesondere deren § 2 Abs. 4 Satz 1, nicht als Argument hierfür herangezogen werden.

VIII.3. Die VG teilte in ihrer Stellungnahme mit, die Aufwandsentschädigung sei rechtlich nicht zu beanstanden und stehe in Übereinstimmung mit dem Wil-

len des Gesetzgebers, der für die Funktionen von ehrenamtlichen Beigeordneten einer VG eine grundsätzliche Entschädigung nicht vorgesehen habe. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sei der Gemeinschaftsversammlung die Möglichkeit eröffnet, frei über die Höhe der Entschädigung des stellvertretenden VG-Vorsitzenden im Falle der tatsächlichen Vertretung zu entscheiden. Die getroffenen Beschlüsse habe die VG seinerzeit unverzüglich der Rechtsaufsichtsbehörde mitgeteilt, die diese nicht beanstandet habe.

- VIII.4.** Im Abschlussgespräch im Beisein der Rechtsaufsicht konnte Einigkeit in tatsächlicher wie rechtlicher Hinsicht erzielt werden. Eine Zustimmung, auch stillschweigend, bestritt die Rechtsaufsicht. Sie sicherte zu, gemeinsam mit dem neuen VG-Vorsitzenden und dem seinerzeitigen stellvertretenden VG-Vorsitzenden den Sachverhalt zu erörtern. Dabei werde der tatsächliche vom Stellvertreter geleistete Aufwand ermittelt und dieser in angemessener Höhe bei der Ermittlung der Entschädigung berücksichtigt. Gegebenenfalls zu viel geleistete Entschädigungen würden zurückgefordert.

IX. Sankt Florians Politik

Eine Gemeinde mit 3.400 Einwohnern und acht Ortsteilen leistet sich neun freiwillige Feuerwehren.

- IX.1.** Seit dem Gemeindezusammenschluss zum 1. Januar 1997 existieren satzungsgemäß in der Gemeinde neun selbständige Wehren (eine Stützpunktfeuerwehr, acht Ortsteilfeuerwehren). Die Standorte einiger Feuerwehren liegen nur wenige Kilometer voneinander entfernt, die Anzahl der Einsatzkräfte ist beschränkt. Da die Einnahmen und Ausgaben für die Freiwilligen Feuerwehren im Haushalt der Gemeinde in einem gemeinsamen Unterabschnitt geführt werden, ist ein finanzieller Vergleich zwischen den einzelnen Freiwilligen Feuerwehren nicht möglich. Die Gesamtausgaben für die Feuerwehren stiegen von 2005 bis 2009 um 10 Prozent. Von

den Gesamtausgaben 2009 entfallen 83 Prozent auf den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand und rund 17 Prozent auf die Aufwandsentschädigungen. Die Stützpunktfeuerwehr kam in 2010 auf 16 Einsätze. Fünf Ortsteilfeuerwehren hatten durchschnittlich 2,6 Einsätze.

Die finanzielle Lage der Gemeinde ist angespannt. Die Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt in Höhe der ordentlichen Tilgungsleistungen konnte sie nicht erwirtschaften. In den meisten Haushaltsjahren waren Kassenkredite nötig, um den Zahlungsverpflichtungen nachzukommen.

- IX.2.** Das Vorhalten von neun Freiwilligen Feuerwehren steht nicht im Einklang mit dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 53 Abs. 2 ThürKO). Gemäß § 1 Abs. 1 ThürFwOrgVO ist eine Feuerwehr so aufzustellen, dass sie in der Regel zu jeder Zeit und an jedem Ort ihres Zuständigkeitsbereiches innerhalb von zehn Minuten nach Alarmierung Hilfe leisten kann. Aufgrund der Nähe einiger Freiwilligen Feuerwehren zueinander und der geringen Anzahl der Einsatzkräfte könnten Ortswehren zusammengelegt werden. Dadurch könnte die Ausstattung, einschließlich der Fahrzeuge optimiert sowie eine Reduzierung des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwands erreicht werden.
- IX.3.** Die Gemeinde erklärte, angesichts der demographischen Entwicklung und der zunehmenden Mobilität im Arbeitsbereich werde sie in absehbarer Zukunft nicht umhinkommen, Ortswehren zusammen zu legen. Sie lehne aber eine Zusammenlegung ausschließlich aus finanziellen Aspekten ab, da dies nicht nur der Würdigung der Tätigkeit der Feuerwehrangehörigen widerspreche, sondern auch der Bereitschaft entgegen wirke, sich in der Feuerwehr zu engagieren und Verantwortung zu übernehmen.
- IX.4.** Die Überörtliche Kommunalprüfung drängte angesichts der eigenen Einschätzung der Gemeinde zur demographischen Entwicklung und der künftigen personellen Bedingungen auf eine Zusammenlegung. Sie wie-

derholte nochmals ausdrücklich die im Prüfungsbericht formulierte Empfehlung, wonach sich die Gemeinde bei jeder künftigen Haushaltsaufstellung, insbesondere vor dem Hintergrund ihrer Leistungsfähigkeit, erneut die Frage stellen möge, ob sie sich diese Anzahl Freiwilliger Feuerwehren noch leisten kann.

X. Missachtung der Offenlegungspflicht des Jahresabschlusses bei Kreisgesellschaften

Die Gesellschaften eines Landkreises und der Landkreis selbst kamen ihrer Verpflichtung zur Offenlegung des Jahresabschlusses nicht vollständig nach.

X.1. Die Gesellschaften eines Landkreises kamen der gesetzlichen Verpflichtung zur Offenlegung des Jahresabschlusses sowie sonstiger erforderlicher Unterlagen nicht in vollem Umfang nach. Auf die Möglichkeit der Einsichtnahme des Jahresabschlusses und des Ergebnisses der Prüfung wies das Landratsamt in den ortsüblichen Bekanntmachungen nicht hin.

X.2. Die gesetzlichen Vertreter von Kapitalgesellschaften haben den Jahresabschluss, den Lagebericht, den Bestätigungsvermerk des Wirtschaftsprüfers, den Bericht des Aufsichtsrats und dessen Vorschlag über die Ergebnisverwendung sowie den Beschluss darüber unverzüglich nach der Vorlage an die Gesellschafter, jedoch spätestens vor Ablauf des zwölften Monats des dem Abschlussstichtag folgenden Geschäftsjahres beim Betreiber des elektronischen Bundesanzeigers einzureichen und diese danach unverzüglich im elektronischen Bundesanzeiger bekannt zu machen (§ 325 Abs. 1 HGB). Sollten zur Wahrung der Frist der Jahresabschluss und der Lagebericht ohne die anderen Unterlagen eingereicht werden, sind der Bericht und der Vorschlag des Aufsichtsrats nach ihrem Vorliegen, die Beschlüsse nach der Beschlussfassung und der Bestätigungsvermerk nach seiner Erteilung unverzüglich einzureichen (§ 325 Abs. 1 Satz 5 HGB). Auf

die Festsetzung von Ordnungsgeld bei pflichtwidrigem Unterlassen der rechtzeitigen Offenlegung wird verwiesen (§ 335 HGB).

Zudem hat der Landkreis dafür Sorge zu tragen, dass die Möglichkeit der Einsichtnahme in den Jahresabschluss, in das Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts sowie in die beschlossene Verwendung des Jahresüberschusses bzw. die Behandlung des Jahresfehlbetrags besteht und ortsüblich auf die Möglichkeit der Einsichtnahme hingewiesen wird (§ 75 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ThürKO). Um auch weiterhin eine ausreichende Informations- und Mitwirkungsmöglichkeit bei der Erfüllung der örtlichen, der Allgemeinheit dienenden Aufgaben zu ermöglichen, sind die gesetzlichen Vorgaben zur Offenlegung und der entsprechenden ortsüblichen Bekanntmachung einzuhalten.

- X.3.** Der Landkreis sicherte die künftige Beachtung der Offenlegungs- und Informationspflichten zu.

XI. Abgabe an die Rechtsaufsichtsbehörde

Die Überörtliche Kommunalprüfung teilte der jeweils zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde die unausgeräumten Feststellungen mit der Bitte um Erledigung mit. Das betraf von den hier dargestellten Sachverhalten die Beiträge B.I., B.III. und B.VIII. Die Rechtsaufsichtsbehörden entscheiden in diesen Fällen über die weitere Veranlassung nach eigenem Ermessen (§ 7 Abs. 2 ThürPrBG). Die Überörtliche Kommunalprüfung wird zu gegebener Zeit über den Sachstand unterrichtet.

Rudolstadt, 18. Juni 2012

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs

A handwritten signature in black ink, reading "Sebastian Dette". The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'S' and 'D'.

Dr. Sebastian Dette