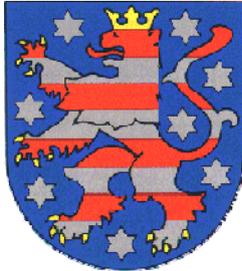


Thüringer Rechnungshof



SONDERBERICHT¹

an den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung
nach § 99 ThürLHO

Konsolidierung des Thüringer Landeshaushalts

Rudolstadt, 6. Oktober 2010

Az.: III - 056099/10

Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1

Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446998

¹ Dieser Bericht ist urheberrechtlich geschützt.

Inhalt

- 1 Vorbemerkung
- 2 Verschuldung, künftige Einnahmeminderungen, finanzwirtschaftliche Risiken und Konsolidierungsbedarf des Landeshaushalts
- 3 Konsolidierung des Landeshaushalts als bisher größte finanzwirtschaftliche Herausforderung in der Geschichte des Freistaats
- 4 Ansatzpunkte der Haushaltskonsolidierung und Empfehlungen zur Durchführung des Konsolidierungsprozesses
 - 4.1 Ansatzpunkte der Haushaltskonsolidierung
 - 4.1.1 Ausgaben
 - 4.1.2 Einnahmen
 - 4.1.3 Verbesserung der (Verwaltungs-)Effizienz
 - 4.2 Empfehlungen zur Durchführung des Konsolidierungsprozesses
 - 4.2.1 Haushaltspolitische Grundsätze beachten und Konsolidierungskonzept entwickeln
 - 4.2.2 Breiten politischen Konsens herstellen und Ressortegoismen überwinden
 - 4.2.3 Notwendigkeit, Zweck und Ziel der Konsolidierung der Öffentlichkeit vermitteln
 - 4.2.4 Langfristige Analyse der Einnahme- und Ausgabeentwicklung durchführen
 - 4.2.5 Wirkungsvolle Organisation des Konsolidierungsprozesses etablieren und Berichterstattung sicherstellen
- 5 Schlussbemerkung

1 Vorbemerkung

Der Rechnungshof sieht es aufgrund der besorgniserregenden Verschuldungssituation und der äußerst angespannten allgemeinen finanzwirtschaftlichen Lage des Freistaats als seine Pflicht an, einen Beitrag zur nachhaltigen Konsolidierung der Staatsfinanzen zu leisten.

Hierbei wird zunächst die aktuelle finanzwirtschaftliche Lage des Freistaats und die voraussichtliche Entwicklung der wichtigsten Einnahmepositionen zusammenfassend dargestellt und aus Sicht des Rechnungshofs bewertet. Auf der Grundlage der sich daraus ergebenden unabweisbaren Notwendigkeit der Konsolidierung der Staatsfinanzen werden dem Landtag und der Landesregierung vor dem Hintergrund unserer (Prüfungs-)Erfahrungen Empfehlungen zur Durchführung des Konsolidierungsprozesses unterbreitet.

Der Rechnungshof richtet die vorliegende Beratung neben der Landesregierung bewusst auch an den Landtag, da es angesichts der zu bewältigenden finanzwirtschaftlichen Herausforderung gerade auch Aufgabe des Gesetzgebers ist, Vorschläge zur Konsolidierung der Thüringer Staatsfinanzen zu machen.

2 Verschuldung, künftige Einnahmемinderungen, finanzwirtschaftliche Risiken und Konsolidierungsbedarf des Landeshaushalts

2.1 Verschuldung

Die direkten Staatsschulden des Landes betragen am 31. Dezember 2009 rd. 15,7 Mrd. €. Addiert man hierzu noch die indirekten Verbindlichkeiten aus den Sondervermögen und den sog. "Alternativen Finanzierungen" in Höhe von rd. 0,9 Mrd. €, so betrug zum o. a. Zeitpunkt der Schuldenstand des Freistaats insgesamt rd. 16,6 Mrd. €.

Der Haushaltsgesetzgeber hat für das Jahr 2010 eine Neuverschuldung in Höhe von 0,82 Mrd. € zugelassen. Damit dürfte sich zum Ende dieses Jahres ein Schuldenstand von über 17 Mrd. € ergeben.

Für den Haushalt 2011 ist gemäß dem vorgelegten Planentwurf eine weitere Neuverschuldung in Höhe von rd. 620 Mio. € vorgesehen.

Ein Schuldenabbau durch entsprechende Tilgungsleistungen ist bisher in keinem Haushaltsjahr erfolgt und auch für die Jahre 2010 – 2012 nicht vorgesehen (lediglich für das Jahr 2013 ist eine Tilgung in Höhe von 50 Mio. € geplant – vgl. Mittelfristige Finanzplanung 2009 – 2013).

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Pro-Kopf-Verschuldung selbst bei gleichbleibendem Schuldenstand durch die in den kommenden Jahren weiter sinkenden Einwohnerzahlen rechnerisch ansteigen wird. So betrug die Pro-Kopf-Verschuldung zum 31. Dezember 2008 rd. 6.925 € und zum 31. Dezember 2009 bereits rd. 6.980 €.

2.2 Zinsbelastung

Die Belastung des Landeshaushalts durch Zinsleistungen betrug im Jahr 2009 rd. 630 Mio. €. Gemäß dem Haushaltsplan 2010 bzw. dem Entwurf des Haushaltsplans 2011 wird sich die Zinsbelastung in diesem Jahr voraussichtlich auf rd. 670 Mio. € erhöhen. Für die Folgejahre wird sie weiter steigen und zwar im Jahr 2012 auf rd. 750 Mio. € und im Jahr 2013 auf rd. 800 Mio. € (vgl. Mittelfristige Finanzplanung 2009 – 2013).

2.3 Feststehende Einnahmемinderungen und weitere Einnahmerisiken

Für die Haushalte des Landes ist bis zum Jahr 2020 von folgenden, mit Sicherheit eintretenden Mindereinnahmen auszugehen:

1. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBeZ)

Diese Zuweisungen "zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten" unterliegen einer gesetzlich fixierten Degression. Sie betragen für den Freistaat im Haushaltsjahr 2010 noch rd. 1,251 Mrd. € und damit rd. 12,7 v. H. des gesamten Haushaltsvolumens. Sie werden jährlich um rd. 100 Mio. € zurückgeführt und erreichen im Jahr 2020 den Betrag von Null.

2. Fördermittel der Europäischen Union

In der derzeit laufenden Förderperiode 2007 bis 2013 der EU erhält Thüringen insgesamt rd. 2,8 Mrd. €. In der anschließenden Förderperiode 2014 – 2020 ist mit einer deutlich geringeren Förderung zu rechnen.

3. Steuereinnahmeverluste durch Bevölkerungsrückgang

Der - durch die Halbierung der Geburtenzahlen in den neuen Ländern nach der Wiedervereinigung verursachte - Bevölkerungsrückgang ("demographische Entwicklung") sowie die Nettoabwanderung Thüringer Bürgerinnen und Bürger führen zu Minderungen des originären Steueraufkommens.

4. Geringere Einnahmen aus Länderfinanzausgleich

Aus der oben genannten demographischen Entwicklung und Abwanderung ergeben sich auch Effekte für den Länderfinanzausgleich: Da die Zahlung proportional zur jeweiligen Einwohnerzahl erfolgt, verringern sich mit jedem Einwohner, der dem Freistaat "verloren geht", die Zahlungen aus dem Ausgleichssystem zwischen den Ländern.² Für Thüringen ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der Einwohner bis zum Jahr 2020 um ca. 8,5 v. H. und damit auch entsprechend die Leistung aus dem Länderfinanzausgleich um – vorsichtig geschätzt – ca. 50 Mio. € jährlich verringern wird.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die ggf. nachteiligen finanziellen Auswirkungen aufgrund der von den Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen angekündigten abermaligen Klage gegen den Länderfinanzausgleich als Risikofaktor hinzuweisen.

5. Kürzung von sonstigen Zuweisungen des Bundes

Als weiteres Einnahmerisiko ist auf die bereits angekündigte Kürzung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a Grundgesetz sowie auf ggf. weitere (steuer-)politische Kürzungsmaßnahmen im Rahmen der Konsolidierungsanstrengungen des Bundes hinzuweisen. So könnten die bisher überproportionalen Zuweisungen des Bundes ggf. auf das Niveau der Zahlungen an die finanzschwachen Flächenländer im Westen zurückgeführt werden.

6. Auswirkungen der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung auf das originäre Steueraufkommen

Neben dem Risiko verminderter Steuereinnahmen aufgrund der zeitlich verzögerten Auswirkungen der im Jahr 2008 ausgelösten und noch nicht überwundenen Finanz- und Wirtschaftskrise ist für die Höhe der Steuereinnahmen Thüringens die weitere all-

² So rechnet z. B. Mecklenburg-Vorpommern mit Einnahmeverlusten von 2.680 €, Sachsen von 2.800 € je fehlendem Einwohner.

gemeine Wirtschaftsentwicklung naturgemäß von entscheidender Bedeutung und stellt damit ein weiteres Einnahmerisiko dar.

7. Neuverschuldung ab dem Jahr 2020

Auch das ab dem Jahr 2020 geltende grundsätzliche Neuverschuldungsverbot ist als Risiko der Einnahmeseite zu nennen, da dieses Instrument - bei höheren Ausgaben als Einnahmen - nicht mehr zur Schließung der Einnahmelücke durch eine Kreditaufnahme eingesetzt werden kann.

Aus den dargestellten bereits feststehenden Einnahmeminderungen und Einnahmerisiken ergibt sich, dass zwischen den Ausgaben des Haushaltsjahres 2010 (9.873 Mrd. €) und den zu erwartenden Einnahmen des Haushalts 2020 (rd. 7,1 Mrd. €) voraussichtlich eine Deckungslücke von rd. 2,8 Mrd. € entsteht.

2.4 Feststehende Ausgabenerhöhungen und weitere Ausgabenrisiken

Auch auf der Ausgabenseite sind einige Tatbestände zu nennen, die als Vorbelastungen und Ausgabenrisiken (noch) nicht immer unmittelbar ihren Niederschlag im Haushalt finden aber künftig dennoch umso stärker zu beachten sind.

1. Zinszahlungen

Die Zinszahlungen sind insbesondere abhängig von der Höhe des Schuldenstandes, der Entwicklung des Zinsniveaus und der künftigen Neuverschuldung bis zum Einsetzen der "Schuldenbremse" im Jahr 2020. Die bereits dargestellte Höhe der Zinszahlungen für die Jahre 2009 – 2013 beruht auf dem derzeit noch (sehr) niedrigen Zinsniveau. Eine Erhöhung des vom Land durchschnittlich zu zahlenden Zinssatzes um nur 1 v. H. würde – selbst bei einem gleichbleibenden Schuldenstand – eine Mehrbelastung von rd. 150 Mio. € bedeuten.

2. Tarif- und Besoldungserhöhungen

Ein weiteres Ausgabenrisiko künftiger Haushalte ist der praktisch feststehende Tatbestand allgemeiner Besoldungs- und Tariferhöhungen, deren Höhe und Umfang jedoch nicht vorhersehbar sind.

3. Anstieg der Versorgungsausgaben

Aufgrund des kontinuierlichen Anstiegs der Ruhestandsfälle werden die Versorgungsausgaben von rd. 1,9 Mio. € im Jahr 1995, rd. 58 Mio. € im Jahr 2009 auf rd. 400 Mio. € im Jahr 2020 ansteigen. Hierbei ist zu beachten, dass die Mittel aus dem im Jahr 1999 eingerichteten Pensionsfonds nur im geringen Maße zur Finanzierung der Versorgungsausgaben beitragen werden.

4. Ausgaben im Rahmen der Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung

Je nach der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung im Freistaat kann es für erforderlich gehalten werden, weitere ausgabewirksame wirtschafts- und finanzpolitische Stabilisierungsmaßnahmen (z. B. zur Förderung des Wirtschaftswachstums) zu ergreifen.

5. Erhöhung laufender Ausgaben für die Erhaltung von Infrastruktureinrichtungen

Die immer werthaltigeren und technisch besser ausgestatteten Hochbauten, die der Freistaat errichtet, erfordern einen steigenden Aufwand für deren Erhaltung, der bisher

unterschätzt und für den in den bisherigen Haushalten nicht gezielt Vorsorge getroffen worden ist. Dies gilt im Übrigen auch für den laufenden Aufwand zum Erhalt der Landesstraßen.

2.5 Konsolidierungsbedarf

Der von der Landesregierung in der Mittelfristigen Finanzplanung 2009 - 2013 erstmals ausgewiesene Konsolidierungsbedarf ergibt sich – unter Berücksichtigung der höchstmöglichen Neuverschuldung – aus der Differenz zwischen geplanten Einnahmen und Ausgaben (Defizit).

Dieser Konsolidierungsbetrag muss bei der Aufstellung des Haushalts eingespart werden, um dem Gesetzgeber einen verfassungsgemäßen Haushalt vorzulegen.

Da die in § 18 ThürLHO aufgenommene neue Schuldenregel nicht in die Thüringer Verfassung übernommen wurde, weist die Mittelfristige Finanzplanung beide – nach Landeshaushaltsordnung und nach Verfassung – bestehende Höchstkreditaufnahmen und damit unterschiedliche Konsolidierungsbedarfe wie folgt nach:

Nettokreditaufnahme und Konsolidierungsbedarf gemäß Mittelfristiger Finanzplanung 2009 bis 2013

| Haushalts- jahr | Netto-Kreditaufnahme | | Konsolidierungsbedarf | |
|--------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| | Nach § 18 ThürLHO | Nach Art. 98 ThürVerf | Nach § 18 ThürLHO | Nach Art. 98 ThürVerf |
| | Mio. € | Mio. € | Mio. € | Mio. € |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2009 | 0 ¹ | 0 ¹ | 0 | 0 |
| 2010 | 821,0 ² | 821,0 ² | 0 | 0 |
| 2011 | 607,9 ³ | 750,0 | 689,9 ⁴ | 547,8 |
| 2012 | 372,9 | 917,0 | 1.092,9 | 554,8 |
| 2013 | 0 | 987,6 | 1.642,0 | 683,6 |

¹ Im Haushaltsjahr 2009 fand – ebenso wie in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 – keine Neuverschuldung statt.

² Die Schuldenregel des § 18 ThürLHO gilt erst ab dem Haushaltsjahr 2011.

³ Gemäß Haushaltsplanentwurf rd. 620 Mio. €.

⁴ Der Konsolidierungsbetrag wurde durch Mehreinnahmen und Einsparungen erbracht.

3 Konsolidierung des Landeshaushalts als bisher größte finanzwirtschaftliche Herausforderung in der Geschichte des Freistaats

Angesichts der dargestellten Verschuldungssituation sowie der zu erwartenden geringeren Einnahmen im Jahr 2020 ist die finanzwirtschaftliche Lage des Freistaats - ohne zu übertreiben - als dramatisch und besorgniserregend zu bezeichnen.

Vor diesem Hintergrund muss der Freistaat in den kommenden Jahren folgende Herausforderung zur Konsolidierung des Landeshaushalts bewältigen:

- Thüringen muss – wie die anderen Länder auch – gemäß der grundgesetzlichen Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 ohne neue Schulden auskommen.
- Ab dem Haushalt für das Jahr 2011 muss der Freistaat die vorhandenen Deckungslücken (Konsolidierungsbedarf) schließen und seine Ausgaben an die künftig zu erwartenden Einnahmen (im Jahr 2020: ca. 7,1 Mrd. €) anpassen.
- Die (Alt-)Schulden des Freistaats müssen durch Tilgungsleistungen schrittweise zurückgeführt werden.

Um diese in der Geschichte des Freistaats bisher größte finanzwirtschaftliche Herausforderung zu bewältigen, sind in dieser und den nächsten Legislaturperioden außerordentliche Kraftanstrengungen und drastische Einsparungen notwendig.

Bezüglich der Inangriffnahme der Konsolidierungsanstrengungen ist nach Auffassung des Rechnungshofs größte Eile geboten, da jede zeitliche Verzögerung die finanzwirtschaftliche Lage nur noch weiter verschärfen würde.

Ziel der notwendigen Konsolidierungsanstrengungen sollte es sein, schrittweise den finanzwirtschaftlichen Handlungsspielraum zurückzugewinnen und damit die Zukunftsfähigkeit des Freistaats im Hinblick auf seine staatlichen Kernaufgaben dauerhaft zu sichern. Haushaltspolitisch sollten ab dem Haushaltsjahr 2013 die laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen ohne Netto-Kreditaufnahme gedeckt und die aufgebauten (Alt-)Schulden mittel- bzw. langfristig zurückgezahlt werden.

In diesem Zusammenhang ist auch in der gebotenen Kürze auf die wirtschaftspolitische Bedeutung des notwendigen Schuldenabbaus und der finanzwirtschaftlichen Konsolidierung des Landeshaushalts hinzuweisen: Eine staatliche Verschuldung ist aus ökonomischer Sicht

generell nicht zwangsläufig mit fiskalischen und/oder wirtschaftlichen Nachteilen verbunden. So kann z. B. eine Kreditaufnahme zur Stabilisierung gesamtwirtschaftlicher Konjunkturschwankungen zweckmäßig und gerechtfertigt sein und muss nicht zum Wachsen der Staatsverschuldung führen – nämlich dann, wenn die Verschuldung im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs mit den damit verbundenen höheren Steuereinnahmen wieder zurückgeführt wird. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass dies meist nicht geschieht. Nach neuesten Forschungsergebnissen kann als gesichert gelten, dass hohe Staatsschulden langfristig negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Wohlstand eines Landes haben. Sie beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit und die langfristigen Wachstumsperspektiven, was die Haushaltslage weiter verschlechtert. Wegen der steigenden Aufwendungen für die Zinsen müssen u. U. wachstumsfördernde Investitionen unterbleiben. Bezüglich der notwendigen Ausgabenkürzungen im Rahmen der Konsolidierungsanstrengungen ist anzumerken, dass diese das Wirtschaftswachstum zwar kurzfristig durchaus beeinträchtigen können. Andererseits jedoch eröffnen Ausgabenkürzungen Spielräume für niedrigere Schulden, wodurch mittelfristig zusätzliches Wachstumspotenzial entsteht. Insgesamt ist durch die verantwortlichen politischen Entscheidungsträger zwischen den notwendigen Ausgabenkürzungen und Investitionen des Freistaats – insbesondere in die Infrastruktur - eine wirtschaftlich vertretbare Balance zu finden, da zu starke Kürzungen der öffentlichen Investitionen zu Lasten von Wirtschaftswachstum und Steuereinnahmen gehen können.

Zur Bewältigung der genannten finanzwirtschaftlichen Herausforderung bestehen im Wesentlichen zwei Möglichkeiten:

- Erhöhung der Einnahmen und
- Senkung der Ausgaben.

Die Lösung des Konsolidierungsproblems durch die Erhöhung der Einnahmen ist aufgrund der entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen nur in begrenztem Maße möglich; sie sollte aber dennoch genutzt werden.

Die Haushaltskonsolidierung kann damit nur gelingen, wenn sie vorrangig bei den Ausgaben ansetzt.

Allerdings ist eine Senkung von Ausgaben kurzfristig nur bedingt möglich und kann lediglich mittel- und langfristig erfolgen, da der weit überwiegende Teil der Ausgaben durch (landes-)gesetzliche Regelungen und Verträge sowie durch die Personalausgaben festgelegt und

kurzfristig nicht disponibel ist. Umso wichtiger ist es daher, die Konsolidierung unverzüglich in Angriff zu nehmen.

Hinsichtlich der einzelnen Aufgabenfelder bzw. Politikbereiche, in denen die notwendigen Ausgabekürzungen vorgenommen werden (sollen), ist der Rechnungshof der Auffassung, dass allein wegen des Volumens der einzusparenden Konsolidierungsbeträge alle Politik- und Aufgabenbereiche in die Einsparüberlegungen einbezogen werden müssen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die Ausgabenkürzungen in den einzelnen Politik- bzw. Aufgabenbereichen je nach politischer Vorgabe in unterschiedlichem Ausmaß erfolgt. Ein generelles Ausklammern einzelner Bereiche dürfte jedoch sachlich kaum begründbar und möglich sein.

Bei der Realisierung der Konsolidierungsmaßnahmen dieses Umfangs und dieser inhaltlichen Qualität ist erfahrungsgemäß mit – erheblichem – Widerstand seitens der betroffenen Institutionen, Verbände und Interessengruppen zu rechnen. Dies ändert jedoch nichts an der gebotenen Kraftanstrengung zur unumgänglichen Konsolidierung des Landeshaushalts und entbindet die politischen Entscheidungsträger nicht von ihrer genuinen Verantwortung, die finanzwirtschaftliche Zukunftsfähigkeit des Freistaats zu sichern.

4 Ansatzpunkte der Haushaltskonsolidierung und Empfehlungen zur Durchführung des Konsolidierungsprozesses

4.1 Ansatzpunkte der Haushaltskonsolidierung

Wie im vorangegangenen Abschnitt ausgeführt, ist die Konsolidierung des Landeshaushalts im Wesentlichen durch die Senkung der Ausgaben und lediglich im begrenzten Umfang durch die Erhöhung der Einnahmen möglich. Beachtet man weiterhin, dass die Ausgaben untrennbar mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bzw. mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen für Bürger, Wirtschaft und Gesellschaft verbunden sind, so kann – "indirekt" – durch die Erhöhung der Effektivität und Effizienz der öffentlichen Aufgabenerfüllung ein potenziell erheblicher Konsolidierungsbeitrag erbracht werden, der nicht zu vernachlässigen ist. Die Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung ist damit ein zusätzliches wichtiges Instrument zur Konsolidierung des Landeshaushalts. Die Nutzung dieses wichtigen Instruments gilt im Übrigen auch für die Einnahmeseite, da auch die Erzielung der Einnahmen eine öffentliche Aufgabe ist (Steuer- und Finanzverwaltung), die ebenfalls effektiv und effizient zu erledigen ist.

4.1.1 Ausgaben

Analysiert man den letzten abgeschlossenen Landeshaushalt des Jahres 2009 unter dem Gesichtspunkt der Aufdeckung möglicher Einsparpotenziale, so lassen sich – unter Zugrundelegung des Gruppierungsplans – folgende Ausgabenbereiche bilden:

1) Personalausgaben³

Ausgabevolumen: rd. 2.222 Mio. € (rd. 24,4 v. H. der Gesamtausgaben)

Die Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsausgaben) bilden einen der größten Ausgabenblöcke des Landeshaushalts. Die "Abschmelzung" dieses Blocks ist daher ein entscheidender Hebel zur Konsolidierung des Landeshaushalts. Zur Erreichung dieses Zwecks sollte mittelfristig eine Anpassung des gegenwärtigen Personalbestandes an den Durchschnitt der mit Thüringen vergleichbaren Flächenländer erfolgen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der Bildungsbereich (Schulen). Hier sollte vor dem Hintergrund des Rückgangs der Schülerzahlen bis zum Jahr 2020 auf ca. nur noch 156.000 Schüler infolge der demographischen Entwicklung – ebenso wie im Bereich der Kindergärten – eine Anpassung der dann noch notwendigen Lehrer bzw. Erzieher vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang wäre auch eine Zusammenlegung von Schulen und Kindergärten zu prüfen.

Erhebliche Personalausgaben im zweistelligen Millionenbereich sind darüber hinaus mittel- und langfristig im Bereich der Schulen durch die Anpassung des Schüler-Lehrer-Verhältnisses der Thüringer Schulen an das durchschnittliche Schüler-Lehrer-Verhältnis der mit Thüringen vergleichbaren Flächenländer zu erreichen. Weitere Einsparmöglichkeiten ergeben sich im Schulbereich z. B. durch die Anhebung der Pflichtstundenzahl oder die Reduzierung der sog. "Abminderungsstunden".

Ferner können die Personalausgaben generell durch eine entsprechende Änderung des Tarifvertrags sowie durch sonstige Änderungen aller relevanten rechtlichen Regelungen und Vorschriften für die öffentlich Bediensteten im Besoldungs-, Vergütungs- und Versorgungsbereich gesenkt werden.

³ Die strukturell hohen Personalausgaben des Landes resultieren aus den Kernaufgaben der Länder (z. B. Bildung, Polizei) als im weitesten Sinne personengebundene Dienstleistungen, die naturgemäß personalintensiv sind. Darin unterscheiden sich die Länderhaushalte grundlegend von denen des Bundes und der Kommunen.

Darüber hinaus ist an dieser Stelle auf zwei auf mittlere Sicht wirksame Instrumente zur Senkung und Begrenzung der Personalausgaben hinzuweisen, deren intensive Nutzung in der Landesverwaltung bisher nur sehr unzureichend erfolgt ist, nämlich zum einen die Durchführung sog. "Vakanzenprüfungen" bei jeder frei werdenden Stelle, bei der die sachliche Notwendigkeit der Wiederbesetzung nach strengen Kriterien geprüft wird. Hierzu sollte zur Vermeidung von Loyalitätskonflikten eine ressortunabhängige Prüfeinheit eingerichtet werden, die ressortübergreifend alle Vakanzenprüfungen vornimmt. Zum anderen die Durchführung systematischer Arbeitsplatzüberprüfungen zur Festlegung der sachgerechten und damit tarifgerechten Eingruppierung der Arbeitnehmer bzw. der Dienstposten der Beamten. Hierzu sollten (mehrere) Prüfgruppen, die aus jeweils zwei erfahrenen und ausgebildeten Bediensteten bestehen, gebildet werden. Diese Prüfgruppen könnten auch die vorgeschlagenen "Vakanzenprüfungen" vornehmen.

Im Übrigen sollte auch im Bereich der Landesregierung und des Landtags hinsichtlich Besoldung, Versorgung und Zulagen ein Beitrag zur Senkung der Personalausgaben erbracht werden.

2) Kommunalen Finanzausgleich

Ausgabevolumen: rd. 2.293 Mio. € (rd. 25,2 v. H. der Gesamtausgaben)

Vor dem Hintergrund dieser – mit rd. 25 v. H. der Gesamtausgaben – größten Ausgabe-position ist der Rechnungshof grundsätzlich der Auffassung, dass die Konsolidierung des Landeshaushalts nur gelingen kann, wenn auch die kommunale Ebene an den Konsolidierungsanstrengungen beteiligt wird (evtl. im Wege einer Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen). Als erste Schritte zur Erzielung von Einsparungen in diesem Ausgabenbereich sollte künftig im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs eine – bisher nicht erfolgte – lückenlose und systematische Überprüfung der von den Kommunen beim TIM vorgelegten Kostenberechnungen – insbesondere der Kosten für die "Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis" – vorgenommen werden.

Weiterhin wären eine Senkung der Leistungen des Landes für die "angemessene Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen" in Abhängigkeit von der künftigen Einnahmesituation des Freistaats sowie eine Senkung der zusätzlichen freiwilligen Leistungen des Landes an die Kommunen denkbar. Außerdem wären mittel- und langfristige indirekt Einsparungen durch eine Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit, die Synergien und Effizienzrenditen generieren würden, denkbar.

3) Zuweisungen und Zuschüsse an öffentliche Stellen und Private für laufende Zwecke und zur Förderung von Investitionen

Ausgabevolumen: rd. 2.257 Mio. € (rd. 24,8 v. H. der Gesamtausgaben)

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Stellen und Private betragen im Jahr 2009 rd. 1 Mrd. €

Zur Erzielung von Einspareffekten bei diesem zweitgrößten Ausgabeposten des Landeshaushalts könnten die Zuweisungen und Zuschüsse entsprechend dem Subsidiaritätsprinzips für Investitionen an Kommunen, Private etc. und laufender Zwecke gekürzt bzw. die Mittel zukünftig nicht mehr in Form nicht-rückzahlbarer Zuschüsse, sondern in Form – ggf. zinsverbilligter – rückzahlbarer Darlehen vergeben werden. Außerdem könnte verstärkt das Instrument der Übernahme von Bürgschaften (etwa durch die Bürgschaftsbank Thüringen) genutzt werden. Durch die Vergabe von Darlehen und Bürgschaften würden neben der Mitteleinsparung die Eigenverantwortung der Empfänger und gleichzeitig der Anreiz einer wirtschaftlicheren Mittelverwendung gestärkt.

4) Ausgaben für Zinsen

Ausgabevolumen: rd. 633 Mio. € (rd. 7,0 v. H. der Gesamtausgaben)

5) Sonstige sächliche Verwaltungsausgaben

Ausgabevolumen: rd. 393 Mio. € (rd. 4,3 v. H. der Gesamtausgaben)

Beispiele größerer Einzelposten sind:

- IT-Gestattungen (Lizenzen, etc.)
- Gerichtskosten
- Energiekosten, Wasser etc.
- Geschäftsbedarf
- Mieten
- Unterhaltung der Landesstraßen
- KfZ-Betriebskosten
- Bauunterhaltung
- Kosten für Fortbildung

Bei diesen Ausgabepositionen lassen sich mittelfristig Einsparungen durch die erforderliche Anpassung bisher vorgehaltener Kapazitäten an den Bevölkerungsrückgang (demographische Entwicklung und Abwanderung) in den entsprechenden (Infrastruktur-) Bereichen (Schulen, Hochschulen, Polizei, Baumaßnahmen, Allgemeine Verwaltung etc.) erzielen.

6) Ausgaben für landeseigene Baumaßnahmen und sonstige Investitionen des Landes einschließlich "Alternative Finanzierung"

Ausgabevolumen: rd. 355 Mio. € (rd. 3,9 v. H. der Gesamtausgaben)

Hinsichtlich der Ausgaben für die landeseigenen Baumaßnahmen sollte bei allen künftigen Investitionsmaßnahmen (insbesondere im Hochbau, Straßenbau und Schienennetz) eine nachvollziehbare Bedarfsanalyse durchgeführt werden, die die demographische Entwicklung, Wanderungsbewegungen und die Altersstruktur berücksichtigt.

7) Unterstützungen und sonstige Geldleistungen aufgrund von Landes- und Bundesgesetzen

Ausgabevolumen: rd. 283 Mio. € (rd. 3,1 v. H. der Gesamtausgaben)

Beispiele für die Leistungen, die aufgrund von Bundes- und Landesgesetzen dem Grunde und der Höhe nach gebunden sind

- Wohngeld,
- Landeserziehungsgeld, Blindengeld,
- Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAFöG)
- Feuerwehrwesen,
- Wasser- und Abgabegesetz,
- Kindertagesstätten,
- Zuschüsse für freie Trägerschulen

8) Erstattungen an Sozialversicherungsträger für Rentenleistungen, Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der ehemaligen DDR

Ausgabevolumen: rd. 376 Mio. € (rd. 4,1 v. H. der Gesamtausgaben)

9) Freiwillige und gesetzliche Leistungen an kommunale Aufgabenträger außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs

Ausgabevolumen: rd. 115 Mio. € (rd. 1,3 v. H. der Gesamtausgaben)

Beispiele größerer Einzelposten sind

- Maßnahmen des ÖPNV,
- Kommunalisierung von Landesaufgaben im Sozialbereich,
- Grundschulerprobungsmodelle, Kostenerstattung für Förderschulen und Spezialgymnasien, Volkshochschulen,
- Jugendförderung, Unterbringung ausl. Jugendlicher,
- Kommunalisierung von Landesaufgaben im Landwirtschaftsbereich,
- Unterbringung ausländischer Flüchtlinge

Bezüglich dieser Ausgabenposition regt der Rechnungshof an, das in seiner Bedeutung oft unterschätzte bürgerschaftliche Engagement im Bereich der Kommunen und der kommunalen Infrastruktur durch entsprechende Maßnahmen der Landesregierung zu initiieren und/oder zu stärken, da dies zur Einsparung staatlicher Mittel führt.

10) Schuldendiensthilfen und Erstattungen an sonstige Bereiche

Ausgabevolumen: rd. 90 Mio. € (rd. 1,0 v. H. der Gesamtausgaben)

Beispiele für diese Leistungen sind

- Zinszuschussprogramme zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus, des Städtebaus, landwirtschaftlicher und sonstiger Unternehmen,
- Zins- und Tilgungsausgaben für BAFöG-Darlehen,
- Finanzhilfen an Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung,
- Zahlungen für den Maßregelvollzug an Krankenhäuser,
- Personalkostenerstattungen des Religionsunterrichts an Schulen,
- Ausgaben für die Kampfmittelräumung und die Tierseuchenbekämpfung.

11) Sonstiges

Ausgabevolumen: rd. 20 Mio. € (rd. 0,2 v. H. der Gesamtausgaben)

Hierunter fallen Verwaltungskostenerstattungen an Bund, Länder, etc. (14 Mio. €) sowie Kapitalausstattungen für Stiftungen (6 Mio. €).

Aus den dargestellten Ausgabenbereichen ergibt sich, dass die Ausgabenstruktur des Haushalts – ebenso wie die aller Länderhaushalte – nur wenig disponibel ist: Es dominieren die Personalausgaben, der Kommunale Finanzausgleich sowie Zuweisungen und Zuschüsse an öffentliche Stellen und Private für laufende Zwecke und zur Förderung von Investitionen.

Nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs sind von den gesamten Ausgaben lediglich ca. 2 v. H. disponibel, d. h. kurzfristig frei gestaltbar (rd. 200 Mio. €). Daraus folgt, dass ca. 98 v. H. der Ausgaben nur mittelfristig, teilweise sogar nur langfristig gesenkt werden können. Da unmittelbar evident ist, dass eine Konsolidierung des Landeshaushalts allein mit Hilfe der genannten disponiblen Ausgabemittel nicht möglich ist, ergibt sich die zwingende Notwendigkeit auch die mittel- und langfristig gebundenen Ausgaben in den Konsolidierungsprozess mit einzubeziehen und - soweit sachlich und politisch möglich - mittel- und langfristig zu senken. Hierzu ist es erforderlich, diese Ausgaben in den einzelnen Politikbereichen (z. B. Bildung, Wirtschaft, Soziales, Innere Sicherheit etc.) funktional zu analysieren, d. h. alle Aufgaben bzw. alle Leistungen – deren Erfüllung bzw. Erbringung die Ausgaben

verursachen – zu identifizieren, ihr jeweiliges Ausgabevolumen zu ermitteln und auf dieser Grundlage ("Aufgabenkritik") politisch zu entscheiden, in welchem Umfang die einzelnen Aufgaben bzw. Aufgabenbereiche und die damit verbundenen Ausgaben zur Haushaltskonsolidierung herangezogen werden sollen. Hierzu gehört selbstverständlich auch die Personalverwaltung, die eine eigene administrative Aufgabe darstellt und grundsätzlich ebenso wie alle anderen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit und auf Einsparmöglichkeiten überprüft werden kann und muss.

Zur Ermittlung der Einsparpotenziale bieten sich unter dem Aspekt der kurz- und mittelfristig zu realisierenden Ausgabeneinsparungen einerseits bzw. einer langfristig angelegten generellen und umfassenden Aufgabenkritik andererseits zwei Handlungsstrategien an:

1) Kurz- und mittelfristige Handlungsstrategie

Zur möglichst raschen Realisierung von Ausgabeneinsparungen wird eine Aufgabenkritik auf der Basis eines fest vorgegebenen Einsparbetrages (z. B. auf der Grundlage eines Kabinettschlusses) mit dem Ziel durchgeführt, diesen vorgegebenen Einsparbetrag zu ermitteln.

Hinsichtlich der Durchführung der Ermittlung der kurz- und mittelfristig zu realisierenden Einsparpotenziale bietet sich die dezentrale Lösung (durch jedes Ressort) an.

Die Lösung ist allein schon wegen des geltenden Ressortprinzips zweckmäßig. Außerdem werden damit alle Ressorts in die Pflicht genommen, ihren (vorgegebenen) Einsparbetrag eigenverantwortlich zu erbringen und im Haushaltsvollzug umzusetzen. Weiterhin werden die bei einer zentralen Lösung unvermeidlich auftretenden Konflikte zwischen der zentralen Stelle und den (übrigen) Ressorts und den sich daraus unweigerlich ergebenden erheblichen Reibungsverlusten sowie der Eindruck der "Bevormundung" vermieden. Hinzu kommt, dass eine zentrale Stelle mit der Aufgabe der ressortübergreifenden Ermittlung der Einsparmöglichkeiten wegen der hierfür notwendigen spezifischen Fachkenntnisse sowie organisatorisch, fachlich und personell überfordert wäre und daher die dezentrale Lösung insgesamt effektiver und effizienter sein dürfte.

Mit der Vorgabe eines fest vorgegebenen Einsparbetrages ist ein operational definiertes Ziel vorhanden, das kurz- bzw. mittelfristig (z. B. in 12 Monaten) oder zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht werden muss und dessen Erreichung nachgeprüft werden kann.

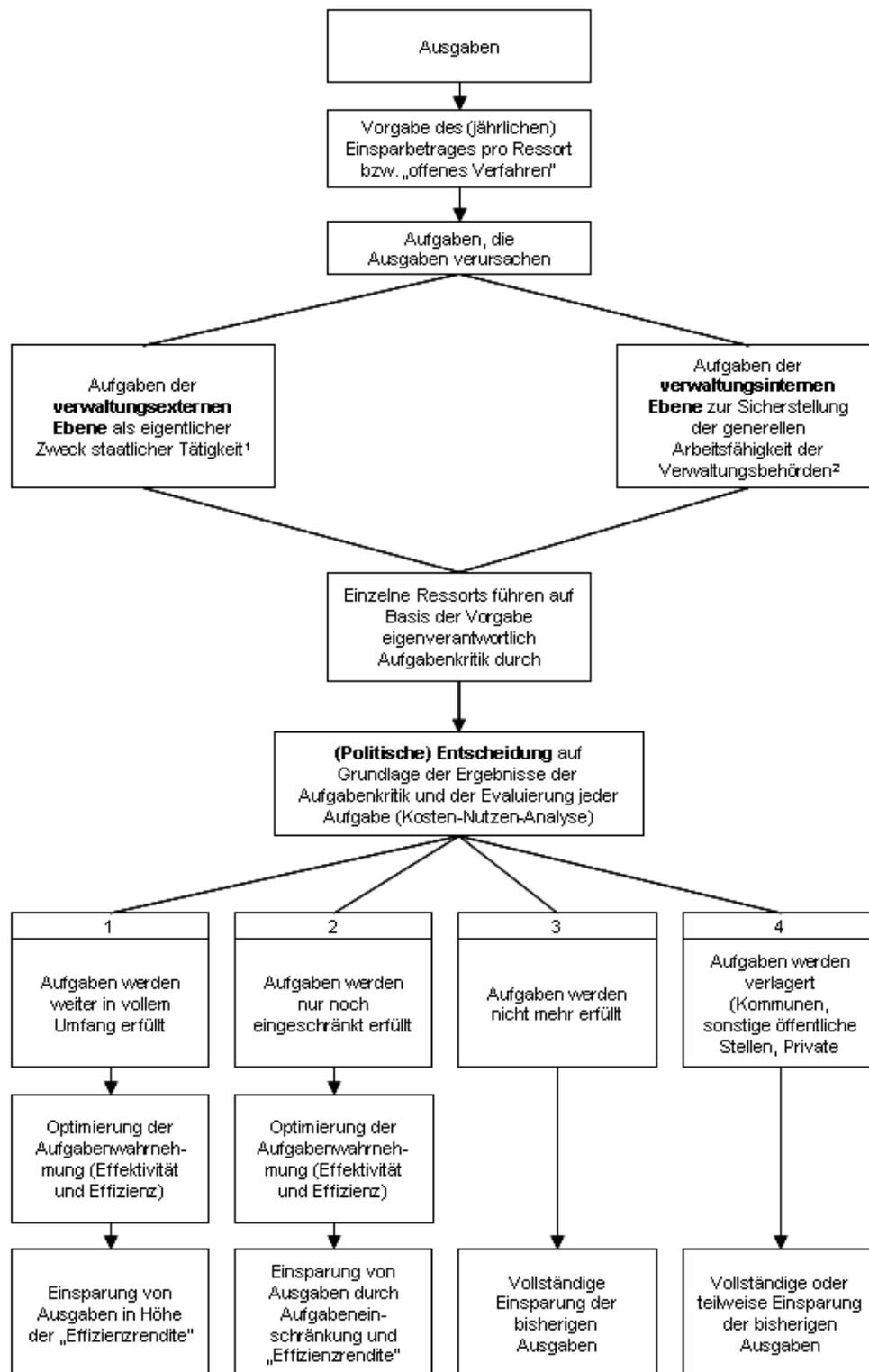
2) Langfristige Handlungsstrategie

Durchführung der Aufgabenkritik ohne Vorgabe eines Einsparbetrags in Form eines "offenen Verfahrens" mit dem Ziel, zunächst grundsätzlich alle potenziell möglichen Einsparmöglichkeiten zu ermitteln und auf dieser Grundlage über die konkret zu realisierenden Ausgabenkürzungen zu entscheiden.

Unabhängig von der wünschenswerten und notwendigen kurz- bzw. mittelfristigen Ermittlung und Realisierung von Einsparpotenzialen sollten langfristig ressortübergreifend alle Landesaufgaben auf den Prüfstand gestellt, und in einem "offenen Verfahren" alle potenziell möglichen Einsparmöglichkeiten ermittelt werden. Auf der Grundlage dieser Gesamtübersicht aller möglichen Einsparpotenziale könnte die Landesregierung dann über die konkret zu realisierenden Ausgabenkürzungen entscheiden.

Die Durchführung dieser Aufgabe sollte zentral durch eine neutrale Kommission mit wissenschaftlicher Unterstützung bzw. Begleitung ausgewiesener Fachexperten erfolgen, die nach Abschluss ihrer Arbeit ihren Bericht der Landesregierung vorlegt.

Die (technische) Durchführung der Aufgabenüberprüfung in Verbindung mit der Optimierung der Aufgabenwahrnehmung sollte – hier am Beispiel der ersten Handlungsstrategie – methodisch gemäß dem nachfolgenden Ablaufschema erfolgen. Für die Durchführung der Aufgabenkritik gemäß der zweiten – langfristigen – Handlungsstrategie gilt der Ablauf analog.



¹ Die Erfüllung dieser Aufgaben richtet sich nach „außen“, also auf die gesamte gesellschaftliche, wirtschaftliche, soziale „Umwelt“ des Freistaats. Deren Adressaten sind die Haushalte (Bürger) und Unternehmen, aber auch Private und öffentliche Institutionen der verschiedensten Art sind (Kirchen, Verbände, Vereine, gemeinnützige Einrichtungen) des Landes sowie andere öffentliche Verwaltungen.

² Beispiele hierfür sind das Haushalts- und Rechnungswesen, die Personalverwaltung, die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, der Innere Dienst etc.

Wie sich aus dem Schema ergibt, können die notwendigen Ausgabekürzungen zur Deckung des erforderlichen Konsolidierungsbedarfs auf 4 Wegen erreicht werden. Hierbei ist die Erzielung von Ausgabekürzungen auch bei einer im Umfang unveränderten Wahrnehmung einer Aufgabe durch eine Optimierung der Aufgabenwahrnehmung mit Hilfe einer entsprechenden Effektivitäts- und Effizienzerhöhung erwähnenswert und von besonderem Interesse.

Ein vollständiger oder teilweiser Wegfall von Aufgaben bzw. die Senkung des Aufgabenwahrnehmungsniveaus führt zu entsprechenden – dringend notwendigen – Personaleinsparungen. In diesem Zusammenhang ist ferner auf die Möglichkeit der Verlagerung geeigneter Aufgaben auf die kommunale Ebene sowie auf die Privatisierung bisher öffentlich erfüllter Aufgaben hinzuweisen. In diesen Fällen ist vor entsprechenden Maßnahmen der Nachweis der Vorteilhaftigkeit mit Hilfe geeigneter und methodisch ordnungsgemäßer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu führen. Weiterhin ist auf die verstärkte Möglichkeit einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung mit den Nachbarländern im Wege der länderübergreifenden Zusammenarbeit hinzuweisen.

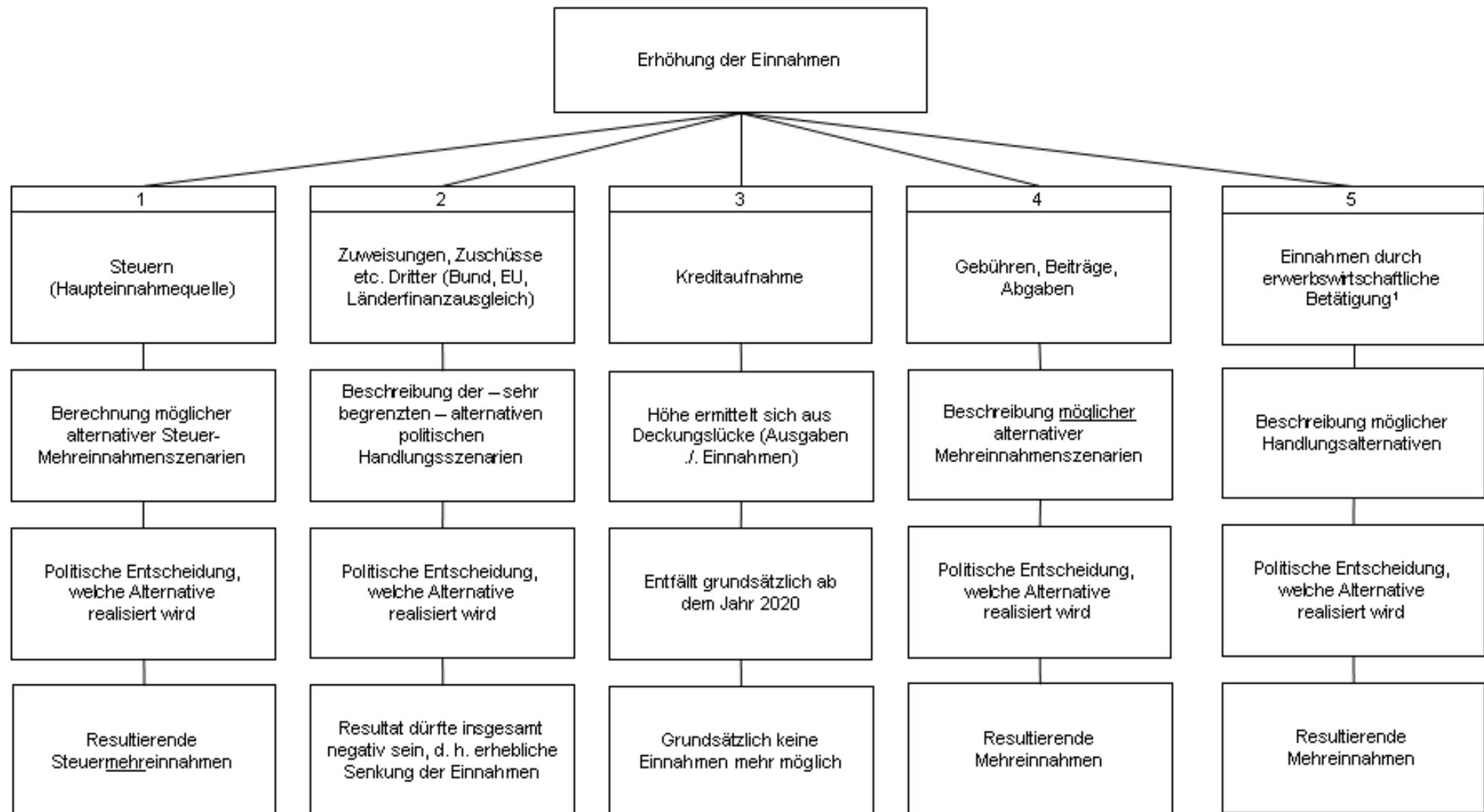
Abschließend empfiehlt der Rechnungshof die Durchführung einer Gebiets- und Funktionalreform einschließlich einer Aufgabeneuzuordnung bzw. –zuweisung (u. a. Voraussetzung für Umbau der Verwaltung und "echter" Kommunalisierung) als Voraussetzung für effektivere und effizientere Strukturen in den verschiedenen Aufgabenbereichen der Landes- und Kommunalebene (z. B. in der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung), um künftig ständige Finanzhilfen und Zuschüsse des Landes an kommunale Aufgabenträger möglichst zu vermeiden.

Hinsichtlich der Entscheidung über den vollständigen Wegfall einer Aufgabe bzw. über die künftig nur noch eingeschränkte Wahrnehmung einer Aufgabe wird empfohlen, bei den jeweils in Rede stehenden Aufgaben als (sachliche) Entscheidungshilfe die Ausgaben pro Einwohner im Freistaat denen anderer vergleichbarer Flächenländer (z. B. Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz) gegenüber zu stellen. Sind gegenüber diesen Ländern die Ausgaben pro Einwohner z. B. im Bereich der Bildung, Gesundheit und Soziales, der Energie- und Wasserwirtschaft etc.) in Thüringen höher, so kann dies eine zweckmäßige Orientierung für die zu treffenden Einsparentscheidungen sein.

4.1.2 Einnahmen

Neben der Senkung der Ausgaben als wichtigstem Instrument besteht die Möglichkeit, mit Hilfe höherer Einnahmen einen (Teil-)Beitrag zur notwendigen Konsolidierung des Landeshaushalts zu leisten, die unbedingt genutzt werden sollte.

Vor dem Hintergrund der dem Freistaat grundsätzlich zur Verfügung stehenden Einnahmemöglichkeiten dürfte dabei folgendes – schematisch dargestelltes – Verfahren zweckmäßig sein:



1 Hierunter werden auch Erträge (Einnahmen) aus Beteiligungen, Zinserträgen sowie sonstiger (Verwaltungs-)Einnahmen subsumiert.

Wie sich aus dem Schema ergibt, stehen mittelfristig nur noch drei Möglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen zur Verfügung, nämlich Steuererhöhungen sowie Einnahmen aus der Erhebung von Gebühren und Beiträgen und Einnahmen aus erwerbswirtschaftlicher Betätigung. Obwohl das Mehr-Aufkommen der drei genannten Einnahmearten insgesamt nur einen eher bescheidenen Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts leisten können, sollte angesichts der erforderlichen außerordentlichen Kraftanstrengung im Rahmen der gegebenen politischen Möglichkeiten auch dieses Instrumentarium genutzt werden.

In diesem Zusammenhang regt der Rechnungshof an, die Möglichkeit zu prüfen, die Finanzierung der staatlichen Leistungen aus allgemeinen Steuermitteln zumindest teilweise durch eine Gebühren- bzw. Entgeltfinanzierung zu ersetzen. Hierbei sollten gemäß dem "Vorteilsprinzip" und soweit dies ohne nennenswerten Aufwand möglich ist, diejenigen Bürger/Bürgerinnen, die die Leistungen in Anspruch nehmen, auch in Form von (möglichst kostendeckenden) Gebühren, Entgelten und Kostenerstattungen bezahlen.

Mit der Erhebung von Gebühren würde der Bürger Transparenz über die Kosten der in Anspruch genommenen staatlichen Leistungen erhalten. Außerdem würde er als Empfänger der staatlichen Leistung erkennbar belastet, was seine Sensibilität für die Kosten der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen deutlich erhöhen würde.

So könnten z. B. Studiengebühren an den Hochschulen mit einer sozialen Komponente (Befreiung der einkommensschwachen Studierenden) sowie der Verwaltungskostenbeitrag an den Hochschulen (wieder) erhoben werden. Außerdem könnte eine kostendeckende Abrechnung von Polizeieinsätzen [z. B. Sicherung bei Fußballspielen und sonstigen (Groß-)Veranstaltungen etc.] gegenüber den Veranstaltern vorgenommen werden.

Da es sich bei der Erzielung der Einnahmen um eine staatliche Aufgabe handelt, ist hier wieder darauf hinzuweisen, dass durch die Optimierung der Wahrnehmung auch dieser Aufgabe im Sinne der Erhöhung der Effektivität und Effizienz mittelfristig wiederum Ausgaben für diese Aufgabe gesenkt, also eingespart werden können.

4.1.3 Verbesserung der (Verwaltungs-)Effizienz

Bei der Wahrnehmung der Aufgaben können durch eine entsprechende Erhöhung der Effektivität und Effizienz Einsparungen realisiert und damit Ausgaben gesenkt werden. Die Erhöhung der Verwaltungseffektivität und –effizienz ist somit ein weiterer wichtiger Ansatz zur Konsolidierung des Landeshaushalts. Dadurch wird dem ohnehin geltenden Wirtschaftlich-

keitsgebot des § 7 ThürLHO Rechnung getragen. Auf die verschiedenen Möglichkeiten der Optimierung der Aufgabenwahrnehmung mit Hilfe betriebs- und volkswirtschaftlicher Ansätze, Methoden und Techniken soll daher kurz gesondert hingewiesen werden.

Zur Gewährleistung bzw. Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Wahrnehmung – administrativer – Aufgaben der verwaltungsinternen Ebene⁴ stehen grundsätzlich alle Methoden und Techniken der Betriebswirtschaftslehre (einschließlich der Organisationslehre) wie z. B. einzelwirtschaftliche Verfahren der Investitionsrechnung zur Auswahl der wirtschaftlich vorteilhaftesten Alternative, Aufgabenkritik, Organisationsuntersuchungen, Controlling, Kennzahlenvergleiche ("Benchmarking"), Kostenanalysen, Budgetierung, kaufmännisches Rechnungswesen⁵, Nutzwertanalysen etc. zur Verfügung. Hierzu gehört auch die Prüfung, ob Aufgaben durch Dritte (z. B. durch Ausgliederung oder Privatisierung) oder auf andere Weise zweckmäßiger und damit wirtschaftlicher erfüllt werden können (Zweckmäßigkeitprüfungen). Ebenso ist zu untersuchen, inwieweit zur Realisierung von Effizienzrenditen die gemeinsame Erledigung von bestimmten Aufgaben möglich ("shared services") ist und die verwaltungsinternen (Organisations-)Strukturen und Abläufe optimiert werden können. Nach der Durchführung einzelner Maßnahmen bzw. in gewissen Zeitabständen ist die Effektivität, also Erreichung des angestrebten Ziels bzw. des verfolgten Zwecks in Form einer vereinfachten Erfolgskontrolle zu überprüfen.

Zur Gewährleistung bzw. Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung der verwaltungsexternen Ebene als eigentlicher Zweck der staatlichen Tätigkeit, deren Adressaten die Haushalte, Unternehmen und (soziale) Institutionen der verschiedensten Art sind und die – in der Regel – erhebliche gesamtwirtschaftliche bzw. –gesellschaftliche Effekte induziert, sind in der Planungs- und späteren Kontrollphase entsprechend – gesamtwirtschaftliche – Verfahren zu verwenden. Hierzu gehören insbesondere zur Durchführung von ex-ante und ex-post Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Kosten-Nutzen-Analyse sowie die gesamtwirtschaftliche Kosten-Wirksamkeits-Analyse und Nutzwertanalyse. Außerdem stehen für die Analyse und Überprüfung der mit den im Rahmen der Aufgabenerfüllung durchgeführten (Einzel-) Maßnahmen bzw. Maßnahmeprogramme intendierten Wirkungen (Evaluierung) weitere einschlägige sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Methoden und Techniken zur Verfügung. Für den konkreten Vollzug der genannten Aufgabenkategorie sind zur Gewährleistung der "Vollzugseffizienz" auf der ausführenden Verwaltungsebene die bereits genannten Verfahren und Methoden sowie Techniken für die Aufgabenwahrnehmung auf der verwaltungsinternen

⁴ Die Wahrnehmung dieser Aufgaben gewährleistet die allgemeine Arbeitsfähigkeit der Verwaltungsbehörden (z. B. Personalverwaltung, Beschaffung, Fuhrpark- und Hausverwaltung, Innerer Dienst etc.).

⁵ Vgl. hierzu Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO vom 17. August 2006 "Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens".

Ebene anzuwenden. Nach der Realisierung der Maßnahmen bzw. eines Maßnahmenprogramms (z. B. ein bestimmtes Wirtschaftsförderprogramm) verlangt das Wirtschaftlichkeitsgebot (ggf. auch schon begleitend) die Durchführung einer umfassenden Erfolgskontrolle, in der ex-post deren (gesamtwirtschaftliche) Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zu überprüfen ist.

Wegen der zunehmenden Bedeutung für die Erhöhung der Effektivität und der Effizienz der Erfüllung der Aufgaben sowohl der verwaltungsinternen als auch der verwaltungsexternen Ebene ist auf ein Instrument gesondert hinzuweisen, nämlich die Informations- und Kommunikationstechnik: Hatte der Einsatz dieses Instruments noch vor wenigen Jahren in der Landesverwaltung "nur" eine rein operative Bedeutung, so gewinnt deren Einsatz im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung – und der damit verbundenen immensen Kosten – immer mehr eine strategische Bedeutung: Ausfälle von IT-Systemen können ganze Teile der Verwaltung zum Stillstand und zum Zusammenbruch von deren Funktionsfähigkeit führen (z. B. im Sicherheitsbereich, aber auch im Bereich der allgemeinen Verwaltung). Weiterhin hat der Einsatz der IT-Technik eine künftig noch stärker werdende Bedeutung als Instrument der Verwaltungsrationalisierung: Durch den Einsatz der IT-Technik kann durch die Substitution von menschlicher Arbeitskraft durch IT-Technik der weitere Abbau von – kostenträchtigem – Personal bei gleich bleibender Aufgabenwahrnehmung sowie die Beschleunigung der Abläufe ermöglicht werden. Hinzu kommt die enorme Bedeutung der Nutzung der IT-Technik für die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen durch die Bürger. Die bekannten Schlagwörter "Die Daten sollen laufen, nicht die Bürger" und "e-Government" mögen hierfür an dieser Stelle genügen. In diesem Zusammenhang sollten zur mittelfristigen Kostensenkung die beiden IT-Dienstleister TLRZ und ZIV zur Vermeidung von Doppelstrukturen, Koordinationsaufwand und administrativen Reibungsverlusten sowie zur Erzielung von Synergieeffekten baldmöglichst zusammengeführt werden.

4.2 Empfehlungen zur Durchführung des Konsolidierungsprozesses

4.2.1 Haushaltspolitische Grundsätze beachten und Konsolidierungskonzept entwickeln

Die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen sollten sich nach Auffassung des Rechnungshofs an folgenden haushaltspolitischen Grundsätzen orientieren:

- 1) Die Ausgaben und die Aufstellung der künftigen Haushalte haben sich an den realistisch zu erwartenden (Steuer-)Einnahmen ohne eine Netto-Kreditaufnahme sowie an der

"Konsolidierungsperspektive 2020" auszurichten, wie dies die Mittelfristige Finanzplanung (gemäß § 18 ThürLHO) für das Jahr 2013 vorsieht.

- 2) Die Ausgaben orientieren sich an der entsprechenden Ausgabenstruktur vergleichbarer Länder (z. B. Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).
- 3) Die Finanzierung neuer Aufgaben und Leistungen ist grundsätzlich nur durch "strukturelle" Mehreinnahmen oder durch den entsprechenden Wegfall bisheriger Aufgaben und Leistungen möglich.
- 4) Die erforderliche Senkung der Ausgaben bzw. Erhöhung der Einnahmen erfolgt auf der Grundlage einer zu entwickelnden Konsolidierungsstrategie, die bis zum Jahr 2020 reicht und die für jedes Haushaltsjahr die jeweils zu erreichenden Konsolidierungsziele und die konkret umzusetzenden Sparmaßnahmen nachprüfbar fixiert.
- 5) Die Konsolidierungsstrategie ist so zu gestalten, dass eine – politisch vorzugebende – angemessene Investitionsquote zur Stabilisierung bzw. Förderung des Wirtschaftswachstums gewährleistet wird.
- 6) Alle (Steuer-)Mehreinnahmen sind grundsätzlich in voller Höhe zur Konsolidierung des Landeshaushalts (Senkung der Neu-Verschuldung und/oder Senkung des Konsolidierungsbedarfs) zu verwenden.
- 7) Das Schuldenaufnahmeverbot wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt und nicht umgangen oder ausgehöhlt (z. B. durch die Verlagerung auf Sondervermögen oder landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts, Verlagerung auf Kommunen, überhöhte Kreditaufnahme bis zum Jahr 2019, Flucht in Sonderfinanzierungen, extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände, Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme im Vollzug, Zwischenfinanzierung, Verfügung über künftige Einnahmen)⁶.
- 8) Die Aufnahme neuer Schulden ist während des Übergangszeitraums bis zum Jahr 2019 nur noch in Höhe konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen bei gleichzeitiger Festlegung entsprechender Tilgungsvorgaben zulässig.

⁶ Vgl. dazu Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 5. Mai 2010 in Hamburg.

4.2.2 Breiten politischen Konsens herstellen und Ressortegoismen überwinden

Bezüglich der Durchführung der "Konsolidierungsmaßnahmen" wäre es angesichts der – auch politisch – notwendigen außerordentlichen Kraftanstrengung nach Auffassung des Rechnungshofs empfehlenswert, über dessen Inhalt (Strategie, Konzept, Ziele, konkrete Maßnahmen, Zeitplan etc.) – soweit politisch irgendetwas möglich – einen breiten (politischen) Konsens herzustellen, der möglichst partei- bzw. fraktionsübergreifend alle politisch relevanten parlamentarischen Kräfte umfasst.

In diesem Zusammenhang sollte erwogen werden, die Konsolidierungsmaßnahmen im Landtag zu beschließen. Weiterhin sollten die Konsolidierungsmaßnahmen durch die Landesregierung möglichst einvernehmlich beschlossen werden. Eine solche Verfahrensweise hätte sowohl für die Exekutive als auch die Legislative eine hohe Verbindlichkeit. Darüber hinaus würde dadurch die Transparenz für die Bürger erhöht sowie die Nachprüfbarkeit der gesteckten Ziele ("Erfolgskontrolle") leichter möglich.

Die Konsolidierungsbemühungen sind nach Auffassung des Rechnungshofs nur dann erfolgreich, wenn die Ressortegoismen überwunden und die Konsolidierungsherausforderung als gemeinsame Aufgabe aller Ressorts zur langfristigen Zukunftssicherung im Sinne des Gemeinwohls der Thüringer Bürger verstanden wird.

4.2.3 Notwendigkeit, Zweck und Ziel der Konsolidierung der Öffentlichkeit vermitteln

Die Konsolidierungsmaßnahmen werden nur erfolgreich sein, wenn Wirtschaft und Gesellschaft bereit sind, ihre Ansprüche bzw. Erwartungen an den Staat und die Verwaltung zumindest ein Stück weit zurückzunehmen. "Ohne Aufgabenbremse versagt auch die Ausgabenbremse".

Der Öffentlichkeit ist die äußerst prekäre finanzielle Lage des Freistaats schonungslos darzulegen sowie das Ziel und der Zweck der notwendigen (Spar-)Maßnahmen zu erläutern. Nur wenn die Mehrheit der Bürger bereit ist, die nachhaltige Konsolidierung mitzutragen, wird diese gelingen.

4.2.4 Langfristige Analyse der Einnahme- und Ausgabeentwicklung durchführen

Weiterhin weist der Rechnungshof auf einen, aus seiner Sicht wichtigen haushaltswirtschaftlichen Aspekt hin: Ein zweckmäßiges und sehr hilfreiches Instrument zur erfolgreichen

Durchführung des Konsolidierungsprozesses ist die Installierung regelmäßiger und systematischer Analysen der längerfristigen (bis zum Jahr 2020) finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Freistaats anhand der wichtigsten Einnahmen- und Ausgabepositionen. Dies ist deshalb von erheblicher Bedeutung, weil die Erfahrung gezeigt hat, dass der betrachtete Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung zu kurz ist, um frühzeitig bereits vorhandene oder sich abzeichnende Problemfelder bzw. Haushaltsrisiken⁷ zu erkennen und entsprechende Entscheidungen treffen zu können. Diese Einnahme- und Ausgabeszenarien könnten noch um den Vergleich geeigneter Kennzahlen mit anderen Ländern ergänzt werden. Aus diesen langfristigen, sich über 10 Jahre erstreckenden Einnahme- und Ausgabeprojektionen wäre dann die sich über 5 Jahre erstreckende Mittelfristige Finanzplanung abzuleiten, aus der dann (die) Eckwerte für die jeweils laufende Haushaltsplanung zu entnehmen wären. Darüber hinaus wäre aus der laufenden Einnahmeentwicklung, des jährlichen Konsolidierungsbedarfs, den Zinslasten und den Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich die Budgetgrenze abzuleiten.

Bezüglich der Haushaltsaufstellung hält es der Rechnungshof nach seiner Erfahrung für dringend erforderlich, hierzu den einzelnen obersten Landesbehörden verbindliche Eckwerte vorzugeben ("TOP-down-Verfahren"), da das früher praktizierte "Bottom-up-Verfahren" sich generell nicht als effektiv erwiesen hat und insbesondere für die zu bewältigende Konsolidierungsanstrengung als nicht zielführend erachtet wird.

4.2.5 Wirkungsvolle Organisation des Konsolidierungsprozesses etablieren und Berichterstattung sicherstellen

Die Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen und Erreichung der jeweils ressortbezogenen Konsolidierungsziele sollte durch die Staatskanzlei überwacht werden. Über den Konsolidierungsstand sollte dem Landtag und der Landesregierung kontinuierlich berichtet werden.

5 Schlussbemerkung

Die dargestellte finanzwirtschaftliche Lage des Freistaats ist angesichts der auch in den nächsten Jahren noch weiter ansteigenden Verschuldung sowie der aufgezeigten Einnahmerisiken und Vorbelastungen der künftigen Haushalte besorgniserregend. Die sich daraus ergebenden notwendigen Konsolidierungsanstrengungen dulden keinen Aufschub und sind unverzüglich in Angriff zu nehmen.

⁷ Hierunter werden sämtliche gesetzliche und/oder vertragliche sowie freiwillige Verpflichtungen und Leistungen aller Art und sonstige potenziell entstehende künftige Ausgaben des Freistaats verstanden, die Finanzmittel künftiger Haushaltsjahre binden.

Eine nachhaltige Konsolidierung der Landesfinanzen und der Einstieg in eine Tilgung der Altschulden sind in den kommenden Jahren nur zu erreichen, wenn das Land – trotz aktuell wieder steigender Steuereinnahmen – seinen finanzpolitischen Kurs grundlegend ändert.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Dette



Gerstenberger



Kalusche



Braun



Behrens