

Thüringer Rechnungshof

B e m e r k u n g e n 2 0 0 0

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

mit Bemerkungen

zur Haushaltsrechnung 1998

Sperrfrist:
21. Juni 2000, 11.30 Uhr

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
ATG	Ausgabeteilgruppe
BauGB	Baugesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DABau	Dienstanweisung für die Durchführung der Staatlichen Hochbaumaßnahmen des Landes Thüringen
DVO	Durchführungsverordnung
EU	Europäische Union
GFAW	Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IT	Informationstechnik
KULAP	Kulturlandschaftsprogramm
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
LHO	Landeshaushaltsordnung
LT	Landtag
NHU-Bau	Nachtragshaushaltsunterlage-Bau
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RStO-E	Richtlinie für die Standardisierung des Oberbaus bei der Erneuerung von Verkehrsflächen
SRPSt	Staatliche Rechnungsprüfungsstelle
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThürAGVermG	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Vermögensgesetzes
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung
ThürVerf.	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürWaldG	Thüringer Waldgesetz
TLSB	Thüringer Landesamt für Straßenbau
TMLNU	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
TMSFG	Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit
TMSG	Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit
TMWAI	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur
TMWFK	Thüringer Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
TMWI	Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
WGT	Westgruppe der Truppen

Inhaltsverzeichnis

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART		
Einleitung	1	9
Haushaltsrechnung, Haushaltsplan, Haushaltsvollzug		
Haushaltsrechnung 1997	2	11
Haushaltsplan 1998	4	12
Haushaltsrechnung 1998	5	12
Haushaltsüberschreitungen	7	13
Vorgriffe	11	18
Abschlussbericht	12	18
Haushaltsreste	18	21
Globale Mehrausgaben	25	27
Globale Minderausgaben	26	27
Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1997	27	28
Einhaltung der Bürgschafts- und Kreditermächtigungen	50	45
Nettokreditaufnahme und Entwicklung der Staatsschulden	55	50
Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes	60	53
Verpflichtungsermächtigungen	72	67

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
Vermögen des Landes	73	68
Rechnungsprüfung 1998	76	72
Feststellung gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	77	72
 BEMERKUNGEN ZU MEHREREN EINZELPLÄNEN		
Vergabe von Gutachten und Studien durch oberste Landesbehörden (Einzelpläne 02 bis 09, 15)	78	73
 BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03		
Gewährung von Zinsbeihilfen an Gemeinden und Zweckverbände (Kapitel 03 03)	82	78
Ausstattung eines Dienstzimmers (Kapitel 03 13)	86	82
Organisation von Abschleppmaßnahmen (Kapitel 03 14)	89	85
 BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04		
Auslastung und Wirtschaftlichkeit der Studien- seminare für das Lehramt an Regelschulen (Kapitel 04 20)	93	91
 BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06		
Personalkostenerstattung an kommunale Gebiets- körperschaften (Kapitel 06 19)	97	96

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07		
Ausgaben aus dem Strukturentwicklungsfonds (Kapitel 07 02)	101	103
Beachtung der Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen bei der Gewährung von Zuwendungen (Kapitel 07 03)	105	110
Thüringer Prüfstellen für Qualitätssicherung (Kapitel 07 04)	108	115
Zuschüsse für Investitionsvorhaben zur Verbesserung der Infrastruktur des ÖPNV (Kapitel 07 05, 07 03)	111	120
Ausbau von Landesstraßen (Kapitel 07 09)	114	124
Erneuerung von Landesstraßen (Kapitel 07 09)	120	128
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08		
Äußerung des Ministeriums zu Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs	123	132
Nichterhebung von Einnahmen aus der Übergabe eines Krankenhauses und einer Rehabilitationsklinik (Kapitel 08 02)	125	135
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09		
Ausgaben für die Beratung und Betreuung der Privat- und Körperschaftswaldeigentümer	129	140
Ankauf von Naturschutzflächen (Kapitel 09 05)	132	147

	<u>Tn.</u>	<u>Seite</u>
BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17		
Investitionsfördermaßnahmen (Kapitel 17 04)	135	152
Verwaltung und Übernahme von Bürgschaften (Kapitel 17 05)	138	160
 BERATUNGSTÄTIGKEIT DES THÜRINGER RECHNUNGSHOFS		
Konzentration von Rechnersystemen	159	181
 FÄLLE, IN DENEN DIE VERWALTUNG DEN ANLIEGEN DES RECHNUNGSHOFS ENT- SPROCHEN HAT		
Organisation, Stellen- und Personalausstattung bei obersten Landesbehörden – Geschäftsbereich der Thüringer Staatskanzlei (Einzelplan 02)	161	184
Erstattungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften (Kapitel 04 05)	162	185
Übergabe der Landessportschule Bad Blankenburg (Kapitel 08 36)	163	186
Rücklagen der Studentenwerke (Kapitel 15 24)	164	187
Gewährung von Finanzhilfen für kommunale Aufgaben- träger der Wasserver- und Abwasserentsorgung (Kapitel 17 32)	165	188
Zuweisungen für Abfallbeseitigungsanlagen aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs (Kapitel 17 34)	166	189

BEMERKUNGEN ALLGEMEINER ART

Einleitung

1 Der Thüringer Rechnungshof hat in diesem Jahresbericht Ergebnisse der Rechnungsprüfung 1998, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 1998 von Bedeutung sein können, in Bemerkungen für den Landtag zusammengefasst. Prüfungsergebnisse der dem Rechnungshof nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen wurden dabei berücksichtigt.

Insbesondere die Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung beschränken sich nicht auf das Haushaltsjahr 1998; vielmehr wurden auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen (vgl. § 97 Abs. 3 LHO).

Über seine Beratungstätigkeit berichtet der Rechnungshof in einem gesonderten Abschnitt (Tn. 159).

Zur Unterrichtung des Landtags sind im Übrigen beispielhaft Fälle dargestellt, in denen die Verwaltung den Anliegen des Rechnungshofs entsprochen hat (Tn. 161).

Allgemeine Rückschlüsse auf die Arbeitsweise und die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesverwaltung können aus den Bemerkungen nicht gezogen werden, da stets nur eine relativ geringe Anzahl von Behörden geprüft werden kann. Zudem wird jeweils nur über Teilbereiche der Tätigkeit einer Behörde berichtet. Aus der unterschiedlichen Häufigkeit von Bemerkungen zu einzelnen Ressorts darf auch nicht gefolgert werden, einige Verwaltungen hätten auf die Einhaltung der geltenden einschlägigen Vorschriften nur in geringem Maße, andere dagegen – weil nicht oder weniger oft erwähnt – hierauf mehr geachtet.

Die betroffenen Ministerien hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten und überwiegend auch zu Entwürfen der Bemerkungsbeiträge Stellung zu nehmen.

Diese Bemerkungen entsprechen dem Sachstand vom 9. Juni 2000.

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

Haushaltsrechnung, Haushaltsplan, Haushaltsvollzug

Haushaltsrechnung 1997

- 2 Die Bemerkungen 1999 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1997 vom 17. Mai 1999 sind dem Landtag und der Landesregierung am 18. Mai 1999 zugeleitet worden (LT-Drucksache 2/3738). Die Stellungnahme der Landesregierung zu den Bemerkungen wurde dem Landtag am 17. September 1999 übermittelt (LT-Drucksache 2/3914).

Der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags hat die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 1997 in seinen Sitzungen am 18. Februar und 10. März 2000 beraten und empfohlen, der Landesregierung gem. Artikel 102 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen i. V. m. § 114 LHO Entlastung zu erteilen (LT-Drucksache 3/426). Die Beschlussempfehlung wurde vom Plenum in der 12. Sitzung am 15. März 2000 angenommen.

- 3 Hinsichtlich der Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 1997 hatte der Haushalts- und Finanzausschuss in seiner Sitzung am 10. März 2000 dem Landtag empfohlen, für den Einzelplan 11 gem. § 101 LHO Entlastung zu erteilen. Die Beschlussempfehlung (LT-Drucksache 3/427) wurde vom Plenum ebenfalls in der Sitzung am 15. März 2000 angenommen.

Haushaltsplan 1998

- 4 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1998 wurde mit dem Haushaltsgesetz vom 16. Dezember 1997 festgestellt.

Der Haushaltsplan 1998 schloss in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab. Das Haushaltsvolumen belief sich – einschließlich Nachtragshaushalt vom 23. Juli 1998 – auf

19.685.692.000 DM.

Die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben lagen damit geringfügig (rd. 0,2 v. H.) über denen des Jahres 1997 (19.653,2 Mio. DM).

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf insgesamt

5.951.463.926 DM

festgesetzt.

Haushaltsrechnung 1998

- 5 Die Haushaltsrechnung 1998 vom 12. Oktober 1999 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 28. Oktober 1999 (LT-Drucksache 3/55) vorgelegt. Die Frist gem. Art. 102 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung, wonach die Rechnung im nächsten Rechnungsjahr vorzulegen ist, wurde somit eingehalten.

- 6 Die Rechnung des Rechnungshofs (Einzelplan 11) für das Haushaltsjahr 1998 wurde dem Landtag gem. §101 LHO mit Schreiben vom 27. Oktober 1999 (LT-Vorlage 3/6) zugeleitet.

Haushaltsüberschreitungen

7 In der Haushaltsrechnung 1998 (Anlage I) sind nachgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	249.355.728,05 DM
Außerplanmäßige Ausgaben	<u>32.207.379,29 DM</u>
Gesamtüberschreitungen	281.563.107,34 DM

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

Übersicht 1

Haushaltsüberschreitungen von mehr als 8 Mio. DM

Kapitel Titel	Betrag TDM	Begründung der Überschreitung
03 14 422 01	24.879,2	Gesetzliche oder tarifvertragliche Bestimmungen [allgem. Begründung a) der Haushaltsrechnung]
04 05 425 01	29.545,9	Gesetzliche oder tarifvertragliche Bestimmungen [allgem. Begründung a) der Haushaltsrechnung]
07 09 538 02 (apl)	15.635,9	Erstattungen des Bundes für die anteiligen Kosten am Gemeinschaftsaufwand an die Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungs-GmbH
08 02 ATG 73 - 75	9.607,0	„Arbeit für Thüringen“ - Absicherung der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen
08 22 684 01	15.393,1	Eingliederungshilfe für Behinderte - Anstieg der Antragszahl und Steigerung der Kostensätze für Hilfeempfänger
17 05 871 01	12.400,0	Inanspruchnahme des Freistaats Thüringen aus übernommenen Bürgschaften
17 14 641 03	35.916,4	Mehrerstattung an Sozialversicherungsträger für Rentenleistungen an Angehörige der Sonderversorgungssysteme
19 08 681 31	33.891,9	Miet- und Lastenzuschüsse nach dem Wohngeldgesetz

In sieben der aufgeführten acht Fälle waren rechtliche Verpflichtungen, Rechtsansprüche aus Gesetz oder Tarifvertrag zu erfüllen oder es handelte sich um Ausgabemittel, die von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt wurden. Insoweit war daher ein Nachtragshaushalt nicht erforderlich (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 1998).

Bei dem verbleibenden Fall (Kapitel 08 02 ATG 73-75), in dem die vorstehenden Voraussetzungen nicht vorlagen, ergibt sich das Überschreiten der Betragsgrenze von 8 Mio. DM daraus, dass das Finanzministerium aufgrund eines Antrags vom 29. September 1998 einer überplanmäßigen Ausgabe von 7.834 TDM und aufgrund eines Antrags vom 8. Dezember 1998 einer solchen von 1.915 TDM zugestimmt hatte. Im Einzelfall war somit die fragliche Betragsgrenze nicht überschritten worden. Da die entsprechenden Ausgaben für unterschiedliche Maßnahmen vorgesehen waren, handelte es sich auch nicht um eine unzulässige Aufteilung eines Gesamtbetrags. Ein Nachtragshaushalt war daher auch insoweit nicht erforderlich (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 Haushaltsgesetz 1998).

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben nach Einzelplänen

Einzelplan	Überplanmäßige Ausgaben		Außerplanmäßige Ausgaben		Summe Spalten 2+4 TDM	Anzahl der Fälle ohne Einwilligung des TFM
	Insgesamt TDM	ohne Einwilligung des TFM TDM	Insgesamt TDM	ohne Einwilligung des TFM TDM		
1	2	3	4	5	6	7
01	-	-	-	-	-	1*
02	8	-	-	-	8	-
03	34.463	-	156	-	34.619	2*
04	30.014	-	587	-	30.601	-
05	32.339	-	90	-	32.429	-
06	70	-	3	-	73	-
07	7.158	4.108	26.638	-	33.796	2
08	51.520	-	266	-	51.786	1*
09	850	-	1.773	-	2.623	-
11	39	-	-	-	39	-
15	9.717	-	492	-	10.209	1*
17	48.695	-	1.429	-	50.124	-
18	280	-	453	-	733	-
19	34.203	-	320	-	34.523	-
	249.356	4.108	32.207	-	281.563	7

* Beträge bis zu 500 DM im Einzelfall

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sind insgesamt – nachdem sie im Vorjahr den bisherigen Höchststand von 671 Mio. DM erreicht hatten – deutlich auf rd. 282 Mio. DM zurückgeführt worden. Der Gesamtbetrag der Haushaltsüberschreitungen entspricht 1,4 v. H. (Vorjahr 3,4 v. H.) des Haushaltssolls von 19.685,7 Mio. DM.

Während die Haushaltsüberschreitungen im Vorjahr noch in erheblichem Umfang durch Kreditaufnahmen gedeckt wurden, sind sie nach den Angaben in der Haushaltsrechnung 1998 ausnahmslos durch Einsparungen bei anderen Ausgaben bzw. durch Mehreinnahmen, davon

rd. 17 Mio. DM aus dem Länderfinanzausgleich, ausgeglichen worden.

- 9 Die erforderliche vorherige Zustimmung des Finanzministeriums zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben (vgl. §37 Abs.1 LHO) lag in der Regel vor. Die Anzahl der Fälle, in denen solche Ausgaben ohne Einwilligung des TFM geleistet wurden, ist weiter zurückgegangen. In der Haushaltsrechnung 1998 sind 7 einschlägige Fälle (Vorjahr: 15 Fälle) aufgeführt, wobei es sich in fünf Fällen jeweils um Beträge bis zu 500 DM handelte. Die verbleibenden 2 Fälle (Kapitel 07 09) betreffen Schadensersatzleistungen von rd. 18 TDM und Kosten des Umbaus von Landesstraßen in Höhe von rd. 4.090 TDM. Im letzteren Fall hat das TFM seine Zustimmung wegen nicht rechtzeitiger Antragstellung verweigert. Der Rechnungshof weist zum wiederholten Male darauf hin, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Finanzministeriums nicht geleistet werden dürfen (§ 37 Abs. 1 LHO).
- 10 In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Mehrausgaben insgesamt im Vergleich zum Haushaltsjahr 1997 – trotz des deutlichen Rückgangs der über- und außerplanmäßigen Ausgaben – um 599,8 Mio. DM zugenommen haben. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass Sondertilgungen (Kapitel 17 16) in Höhe von 603,5 Mio. DM zur Erlangung günstiger Kreditkonditionen gem. § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz vorgenommen wurden.
- Nachstehend ist die Entwicklung der Mehrausgaben in den Haushaltsjahren 1995 bis 1998 zusammengestellt.

Entwicklung der Mehrausgaben seit dem Haushaltsjahr 1995

Jahr	Mehrausgaben				
	Insgesamt	Davon gedeckt nach LHO, Haushaltsgesetz oder Haushaltsvermerk		Davon über- oder au- ßerplanmäßig nachge- wiesen	
		Mio. DM	Mio. DM	v. H.	Mio. DM
1995	1.942,1	1.451,1	74,7	491,0	25,3
1996	1.641,4	1.060,2	64,6	541,3	35,4
1997	1.561,4	890,5	57,0	670,9	43,0
1998	2.161,2	1.879,6	87,0	281,6	13,0

Die Übersicht zeigt, dass der Anteil der gedeckten Mehrausgaben, der bis zum Jahr 1997 rückläufig gewesen war, im Haushaltsjahr 1998 erheblich gestiegen ist. Hierbei hat sich ausgewirkt, dass durch das Haushaltsgesetz 1998 die Deckungsmöglichkeiten über die Regelungen des § 20 Abs. 1 LHO hinaus im Vergleich zum Vorjahr nochmals erweitert wurden (vgl. § 4 Abs. 1 Haushaltsgesetz). Danach waren innerhalb eines Einzelplans sowohl die Ausgaben bei den Titeln der Hauptgruppe 4 als auch der Hauptgruppe 5 mit Ausnahme der Titel der Gruppe 529 gegenseitig deckungsfähig. Weiter waren die Ausgaben bei den Titeln der Hauptgruppe 8 innerhalb eines Kapitels gegenseitig deckungsfähig.

Das mit der Erweiterung der Deckungsfähigkeit u. a. verfolgte Ziel, den Umfang der über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu verringern, ist somit im Haushaltsjahr 1998 erreicht worden.

Vorgriffe

- 11 Vorgriffe erfolgten nach der Zusammenstellung in Anlage I der Haushaltsrechnung in Höhe von 57.046,26 DM beim Einzelplan 15. Sie dienten zur Vorfinanzierung von ABM-Maßnahmen und Forschungsprojekten.

Abschlussbericht

- 12 Bei Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1998 von

20.611.902.372,65 DM

wird – wie in den Vorjahren – ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis (§ 82 LHO) ausgewiesen. Der Ausgleich wurde erreicht, weil zu Beginn des Haushaltsjahres 1999 aufgenommene Kredite in Höhe von 60,1 Mio. DM (Vorjahr: 19,6 Mio. DM) noch als Einnahme des Haushaltsjahres 1998 gebucht wurden. Dies war aufgrund eines im Haushaltsplan bei Kapitel 17 06 ausgebrachten Haushaltsvermerks zulässig.

- 13 Bestandteil des kassenmäßigen Abschlusses ist die der Ermittlung des Finanzierungssaldos dienende Finanzierungsrechnung. In dieser sind einerseits die Ist-Einnahmen um die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, die Entnahmen aus Rücklagen sowie die Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen früherer Jahre und andererseits die Ist-Ausgaben um die Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, die Zuführung an Rücklagen und die Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags früherer Jahre zu kürzen. Weiter sind haushaltstechnische Verrechnungen auszuschalten.

Der in der Haushaltsrechnung nachgewiesene Finanzierungssaldo beträgt:

- 1.755.612.985,47 DM

- 14 Da die insgesamt entstandenen Mehrausgaben von 280,8 Mio. DM hinter den Mehreinnahmen von 383,1 Mio. DM zurück blieben, ist der im Nachtragshaushaltsgesetz veranschlagte Finanzierungssaldo von 1.857,9 Mio. DM um 102,3 Mio. DM unterschritten worden. Im Vorjahr war noch eine Überschreitung von 411,9 Mio. DM zu verzeichnen.

Dabei haben sich im Jahr 1998 Abweichungen vor allem bei den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (+ 99,0 Mio. DM), den eigenen Einnahmen (+ 101,7 Mio. DM) sowie bei den Investitionsausgaben (+ 180,0 Mio. DM) ausgewirkt.

- 15 Die haushaltstechnischen Verrechnungen (Titel der Obergruppen 38 bzw. 98) sind in der Haushaltsrechnung bei den Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ausgewiesen.

- 16 Bei den in der Finanzierungsrechnung hinsichtlich der Rücklagen nachgewiesenen Entnahmen und Zuführungen von 22,9 Mio. DM bzw. 45,7 Mio. DM soll es sich nach den vom Finanzministerium im Abschlussbericht gegebenen Erläuterungen (Tn. 4.8; S. XIV der Haushaltsrechnung) um zweckgebundene Mittel aus der Abwasserabgabe und Wassernutzungsentgelt handeln. In der Haushaltsrechnung selbst aber ist die Entnahme aus den Rücklagen bei Kapitel 08 19 Titel 351 71 – Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz – und die Zuführung bei Kapitel 17 16 Titel 919 01 – Allgemeine Zuführung

an Rücklagen – ausgewiesen. Der erwähnte Abschlussbericht wäre ggf. entsprechend zu korrigieren.

- 17 Der Haushaltsabschluss für das Jahr 1998 (§ 83 LHO), in dem das Ergebnis der Haushaltsführung unter Berücksichtigung der Haushaltsreste darzustellen ist, weist ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von

194.216.357,87 DM

aus.

Da das kassenmäßige Jahresergebnis – wie in den Vorjahren – mit 0,00 DM ausgewiesen ist, resultiert dieser Betrag aus einer Reduzierung der in das Haushaltsjahr 1999 übernommenen Einnahmereste gegenüber dem Vorjahr um rd. 75,3 Mio. DM bei einer noch deutlicheren Verringerung der in das Folgejahr übertragenen Ausgabereiste um 269,5 Mio. DM.

Der als rechnungsmäßiges Gesamtergebnis für das Haushaltsjahr nachgewiesene Betrag von - 486.131.833,54 DM entspricht, da das kassenmäßige Gesamtergebnis ebenfalls mit 0,00 DM ausgewiesen ist, der Differenz zwischen den in das Haushaltsjahr 1999 übertragenen Haushaltsresten:

Einnahmereste:	245.478.136,12 DM
Ausgabereiste:	731.609.969,66 DM

Saldo	- 486.131.833,54 DM

=====

Haushaltsreste

- 18 In der Haushaltsrechnung 1998 sind bei 11 Haushaltsstellen Einnahmereste in Höhe von insgesamt 245,5 Mio. DM (Vorjahr: 6 Fälle mit 320,8 Mio. DM) nachgewiesen. Hierbei handelt es sich ausschließlich um zweckgebundene Einnahmen, deren Zahlung vom Bund bzw. der EU zugesagt war.
- 19 In das Haushaltsjahr 1999 wurden Ausgabereste in Höhe von insgesamt 731,6 Mio. DM (Vorjahr: 1.001,1 Mio. DM) übertragen.

Die Entwicklung der Haushaltsreste von 1991 bis 1998 ist in der nachstehenden Übersicht 4 dargestellt.

Übersicht 4

Entwicklung der Haushaltsreste

Haushaltsjahr	Ausgabereste Mio. DM	Einnahmereste Mio. DM
1991	342,5	-
1992	681,6	-
1993	465,7	-
1994	355,2	-
1995	1.002,1	395,3
1996	1.005,2	495,8
1997	1.001,1	320,8
1998	731,6	245,5

Die Zusammenstellung verdeutlicht, dass die Ausgabereste, die seit dem Jahr 1995 ein im Wesentlichen unverändert hohes Niveau hatten, im Haushaltsjahr 1998 erstmals wieder zurückgeführt worden sind. Ihr Anteil an den Ist-Ausgaben (20.611,9 Mio. DM) ist damit von 5,0 v. H. im Vorjahr auf 3,5 v. H. gesunken.

20 In der nachstehenden Übersicht 5 sind die Ausgabereste des Jahres 1998 nach Einzelplänen getrennt und teilweise aufgeschlüsselt zusammengestellt.

Übersicht 5

Ausgabereste nach Einzelplänen

Einzelplan	Reste			Investitionsausgaben	
	Gesamt TDM	davon investive TDM	v.H.	lt. Plan ¹ TDM	Ist ² TDM
1	2	3	4	5	6
01	166	146	88	456	145
02	93	-	-	40.491	40.474
03	3.438	2.796	81	65.083	54.756
04	782	112	14	24.610	24.483
05	515	209	41	13.207	10.655
06	3.701	1.616	44	14.588	31.998
07	112.150	95.534	85	1.942.651	1.873.820
08	239.765	239.112	100	965.283	717.202
09	28.660	24.641	86	533.991	439.058
11	-	-	-	305	314
15	33.475	10.240	31	230.136	201.125
17	231.170	95.500	41	896.461	840.111
18	15.502	15.502	100	347.937	305.898
19	62.193	62.193	100	570.959	492.420
	731.610	547.601	75	5.646.158	5.032.459

Die Übersicht zeigt, dass von den Ausgaberesten 547,6 Mio. DM auf Investitionsausgaben entfallen. Diese haben gegenüber dem Vorjahr um 280,1 Mio. DM und damit erneut stärker abgenommen als die Ausgabereste insgesamt (- 269,5 Mio. DM). Ihr Anteil an diesen Haushaltsresten ist daher, nach 83 v. H. im Vorjahr, weiter auf 75 v. H. gesunken. Damit ist der Anteil der für konsumtive Ausgaben gebildeten Ausgabereste, der im Jahr 1996 noch 14 v. H. betragen hatte, auf 25 v. H. gestiegen.

¹ Investive Ausgaben lt. Haushaltsplan einschließlich verbliebener Ausgabereste

² Investive Ausgaben im Ist ohne gebildete Ausgabereste

- 1 Die Zusammensetzung der Ausgabereste hat sich in den einzelnen Hauptgruppen gegenüber dem Vorjahr wie folgt verändert:

Übersicht 6

Ausgabereste nach Hauptgruppen

Ausgabereste	Haushaltsjahr 1997		Haushaltsjahr 1998		Veränderungen Mio. DM
	Betrag Mio. DM	Anteil v. H.	Betrag Mio. DM	Anteil v. H.	
1	2	3	4	5	6
HG 4 Personalausgaben	9,0	0,90	10,5	1,44	+ 1,5
HG 5 Sächliche Verwaltungsausgaben	16,7	1,67	15,8	2,16	- 0,9
HG 6 Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	147,7	14,75	157,1	21,47	+ 9,4
HG 7 Baumaßnahmen	21,5	2,15	6,0	0,82	- 15,5
HG 8 Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	806,2	80,53	541,6	74,03	- 264,6
HG 9 Besondere Finanzierungsausgaben	-	-	0,6	0,08	+ 0,6
Insgesamt	1.001,1	100,00	731,6	100,00	- 269,5

Die Übersicht verdeutlicht, dass die Reduzierung der in das Haushaltsjahr 1999 insgesamt übertragenen Ausgabereste auf einer Verringerung der bei den Investitionsausgaben gebildeten Reste beruht, und zwar im Wesentlichen bei der Hauptgruppe 8 – Sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen.

22 Ausgabereste von im Einzelfall mehr als 10 Mio. DM ergaben sich im Haushaltsjahr 1998 bei folgenden Haushaltsstellen:

Übersicht 7

Ausgabereste von mehr als 10 Mio. DM

Kapitel	Titel	Betrag TDM	Zweck der Ausgabe
1	2	3	4
07 02	892 83	86.680	Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen - Gewerbliche Wirtschaft -
08 25	893 01	214.787	Zuweisungen für Investitionen für Pflegeeinrichtungen i.S.d. SGB XI, insbesondere Altenpflegeeinrichtungen
08 29	883 02	19.642	Zuweisungen für Krankenhäuser nach Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz
17 04	891 03	39.700	Zuführung an den Konversionsfonds
17 16	685 01	58.531	Programm „Arbeitsförderung Ost“
17 24	613 01	65.930	Landesausgleichsstock
17 26	883 09	13.462	Kommunalanteil zur Finanzierung von Altenpflegeeinrichtungen (Art.52 PflegeVG)
17 32	883 01	14.752	Zuweisungen für Abwasseranlagen (Projektförderung)
18 20	821 01	12.000	Erwerb von Grundstücken
19 03	863 71	30.000	Baudarlehen für Mietwohnungen (Bund-Länder-Programm)
19 04	883 01	10.760	Vorauszahlungen an Gemeinden für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen im Bund-Landes-Programm
19 04	883 22	14.571	Zuweisungen der EU zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative „URBAN“

Aus der Zusammenstellung ist zu ersehen, dass die betragsmäßig größten Ausgabereste bei den Kapiteln 07 02, 08 25 und 17 24 gebildet wurden. Bei diesen Haushaltsstellen ergaben sich zugleich auch die deutlichsten Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. So haben

sich die Ausgabereste bei Kapitel 07 02 Titel 892 83 (Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen) um 217 Mio. DM, bei Kapitel 08 25 Titel 893 01 (Zuweisungen für Investitionen für Pflegeeinrichtungen, insbes. Altenpflege) um 30 Mio. DM und bei Kapitel 17 24 Titel 613 01 (Landesausgleichsstock) um 25 Mio. DM verringert.

- 23 Die im Haushaltsjahr 1997 gebildeten Ausgabereste wurden im Haushaltsjahr 1998 in folgendem Umfang (Übersicht 8) in Anspruch genommen (vgl. Anlage XVII zur Haushaltsrechnung 1998):

Übersicht 8

Inanspruchnahme von Ausgaberesten

Einzelplan	Ausgabereste 1997 TDM	Inanspruchnahme 1998 TDM	Anteil v. H.
1	2	3	4
01	82	-	-
02	135	17	12,6
03	3.324	1.201	36,1
04	7	7	100,0
05	969	850	87,7
06	2.655	3	0,1
07	336.600	145.609	43,3
08	307.854	56.068	18,2
09	56.893	21.024	36,9
11	-	-	-
15	30.144	4.198	13,9
17	188.263	76.564	40,7
18	41.871	14.799	35,3
19	32.352	17.283	53,4
Insgesamt	1.001.149	337.623	33,7

Eine Inanspruchnahme von Ausgaberesten erfolgte danach im Jahr 1998 insgesamt nur in Höhe von rd. 34 v. H. der aus dem Haushaltsjahr 1997 übertragenen Reste. Unter diesem Durchschnittswert lagen die Inanspruchnahmen insbesondere bei den Einzelplänen 15 und 08, bei denen lediglich rd. 14 bzw. 18 v. H. der gebildeten Reste im Haushaltsjahr 1998 auch zu Ausgaben führten.

- 24 Aus der Anlage XVI zur Haushaltsrechnung geht hervor, dass im Haushaltsjahr 1998 Ausgaben in Höhe von 25,2 Mio. DM (Vorjahr: 2,1 Mio. DM) gem. § 12 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1998 in das Folgejahr übertragen wurden. Nach dieser Bestimmung konnte das Finanzministerium die Übertragbarkeit von Ausgaben über die in der Landeshaushaltsordnung geregelten Fälle hinaus in besonders begründeten Einzelfällen zulassen. Der Umfang der aufgrund dieser Regelung übertragenen Ausgaben, wovon 23,3 Mio. DM allein auf den Einzelplan 15 (TMWFK) entfallen, hat sich danach im Vergleich mit den entsprechenden Werten des Vorjahres erheblich erhöht.

Die Aussagekraft der fraglichen Aufstellung ist allerdings begrenzt, da nicht weniger als 106 der in der genannten Anlage aufgeführten 137 Fälle Ausgaben betreffen, die bereits im Haushaltsplan durch Haushaltsvermerk für übertragbar erklärt waren. Insoweit handelt es sich also um Fälle der Übertragbarkeit gem. § 19 Abs. 1 Satz 2 LHO, bei denen somit eine Anwendung des § 12 Haushaltsgesetz 1998 nicht in Frage kam.

Globale Mehrausgaben

- 25 Globale Mehrausgaben in Höhe von 57,1 Mio. DM waren im Haushaltsplan 1998 bei Kapitel 17 16 Titel 461 01 für Personalausgaben aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen eingestellt.

Globale Minderausgaben

- 26 Bei Kapitel 17 06 war im Haushaltsplan 1998 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes eine globale Minderausgabe von 155 Mio. DM veranschlagt.

Das Finanzministerium hatte zur Durchsetzung dieser Minderausgaben im Februar und Juni 1998 haushaltswirtschaftliche Sperren angeordnet. In der Haushaltsrechnung (Anlage XIII) sind die erbrachten Ausgabeminderungen ressortbezogen dargestellt. Danach ergaben sich die betragsmäßig größten Minderungen bei den Einzelplänen 07 (40 Mio. DM), 08 (38 Mio. DM), 09 (14 Mio. DM) und 15 (15 Mio. DM).

Weiter war eine globale Minderausgabe bei den sächlichen Verwaltungsausgaben in Höhe von 31,2 Mio. DM veranschlagt. Nach den Angaben in Anlage XII der Haushaltsrechnung wurde diese ebenfalls erbracht.

Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1998

27 In der nachfolgenden Übersicht ist die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1998 gemäß Gruppierungsplan dem Haushaltssoll 1998, dem Ist-Ergebnis 1997 sowie dem Haushaltssoll und dem vorläufigen Ergebnis für das Jahr 1999 gegenübergestellt.

Übersicht 9

Verteilung der Einnahmen und Ausgaben

Einnahmen/Ausgaben	Ist 1997	Soll 1998	Ist 1998	Veränderungen gegenüber 1997		Soll 1999	Ist 1999
	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	Mio. DM
0 Steuern u. steuerähnliche Abgaben	8.017	8.183	8.282	265	3,3	8.675	8.624
- davon Steuern	7.991	8.171	8.263	272	3,4	8.664	8.604
1 Eigene Einnahmen	989	905	1.007	18	1,8	670	821
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen außer für Investitionen	4.965	4.925	5.069	104	2,1	5.137	5.133
3 Schuldenaufnahme:							
- Kreditmarktmittel brutto	3.015	2.864	3.392	377	12,5	3.150	- *
- Kreditmarktmittel netto	1.950	1.854	1.778	-172	-8,8	1.830	1.825
Zuweisungen für Investitionen; besondere Finanzierungseinn.	2.821 64	2.780 27	2.819 42	-2 -22	- -34,4	2.617 16	2.801 64
Gesamteinnahmen	19.871	19.686	20.612	741	3,7	18.946	19.269
Bereinigte Gesamteinnahmen	16.792	16.795	17.178	386	2,3	17.100	17.423
4 Persönliche Verwaltungsausg.	4.878	4.709	4.706	-172	-3,5	4.805	4.767
5 Sächliche Verwaltungsausg.	811	783	805	-6	-0,7	806	799
Ausg. für den Schuldendienst	1.970	2.019	2.601	631	32,0	2.405	1.093
- davon: Zinsen	905	1.009	987	82	9,1	1.095	1.093
Tilgung	1.065	1.010	1.613	548	51,5	1.320	- *
6 Zuweisungen und Zuschüsse außer für Investitionen	7.295	7.466	7.403	108	1,5	7.522	7.523
Investitionsausgaben gesamt	4.893	4.840	5.032	139	2,8	4.762	4.971
- davon:							
7 Bauausgaben	532	578	590	58	10,9	608	611
8 Sonstige Investitionsausgaben	4.361	4.262	4.442	81	1,9	4.154	4.361
9 Besondere Finanzierungsausgaben	23	-132	65	42	182,6	-34	115
Gesamtausgaben	19.871	19.686	20.612	741	3,7	18.946	19.269
Bereinigte Gesamtausgaben	18.783	18.653	18.933	150	0,8	18.930	19.154
Nettofinanzierungssaldo	1.991	1.858	1.756	-235	-11,8	1.830	1.731

*Es wurde nur die Nettokreditaufnahme veranschlagt.

- 28 Das nach der Haushaltsrechnung 1998 in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene Gesamtvolumen von 20.612 Mio. DM lag um 926 Mio. DM (4,7 v. H.) über dem veranschlagten Soll von 19.686 Mio. DM und um 741 Mio. DM (3,7 v. H.) über dem des Vorjahres.
- 29 Die bereinigten Gesamteinnahmen, d. h. die um Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten, um Entnahmen aus den Rücklagen und um haushaltstechnische Verrechnungen verminderten Gesamteinnahmen, beliefen sich auf 17.178 Mio. DM. Das Haushaltssoll von 16.795 Mio. DM wurde damit um 383 Mio. DM (2,3 v. H.) übertroffen. Gegenüber dem Jahr 1997 sind die Einnahmen um 386 Mio. DM (2,3 v. H.) gestiegen; damit hat sich die Zuwachsrate gegenüber dem Vorjahr (3,2 v. H.) abgeschwächt.
- 30 Die Steuereinnahmen beliefen sich auf 8.263 Mio. DM. Sie haben somit im Vergleich zum Vorjahr um 272,5 Mio. DM (3,4 v. H.) zugenommen und lagen – anders als in den Vorjahren – auch um 92 Mio. DM (1,1 v. H.) über dem Haushaltssoll von 8.171 Mio. DM. Dies beruht darauf, dass die ursprünglich veranschlagten Steuereinnahmen aufgrund der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 1998 im Nachtragshaushalt vom 23. Juli 1998 um 105 Mio. DM verringert wurden. Die Abweichung vom Soll resultiert aus Mehreinnahmen bei den Gemeinschaftssteuern von rd. 107,6 Mio. DM, denen Mindereinnahmen bei den Landessteuern von rd. 15,2 Mio. DM gegenüberstanden.

Das Aufkommen nach Steuerarten und die Veränderungen gegenüber dem Haushaltsjahr 1997 ergeben sich im Einzelnen aus nachfolgender Übersicht:

Steuereinnahmen

Steuerart	Titel	1997	1998	Veränderung zum Vorjahr	
		TDM	TDM	TDM	v. H.
Lohnsteuer	011	1.366.213	1.476.774	110.561	+ 8,1
Veranlagte Einkommensteuer	012	-411.958	-427.066	-15.108	
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	013	24.233	45.550	21.317	+ 88,0
Körperschaftsteuer	014	116.499	212.264	95.765	+ 82,2
Umsatzsteuer	015	6.115.069	6.148.945	33.876	+ 0,6
Gewerbsteuerumlage	017	5.548	6.635	1.087	+ 19,6
Zinsabschlagsteuer	018	71.897	75.463	3.566	+ 5,0
Erbschaftsteuer	052	8.916	8.364	-552	- 6,2
Grunderwerbsteuer	053	232.094	231.583	-511	- 0,2
Kfz-Steuer	054	369.379	381.285	11.906	+ 3,2
Lotteriesteuer	057	42.277	50.354	8.077	+ 19,1
Feuerschutzsteuer	059	15.128	14.117	-1.011	- 6,7
Biersteuer	061	34.945	38.354	3.409	+ 9,8
Sonstige Landessteuern	069	624	760	136	+ 21,8
Insgesamt		7.990.864	8.263.384	272.520	+ 3,4

Die Gegenüberstellung zeigt, dass das Lohnsteueraufkommen, das in den beiden vorangegangenen Jahren rückläufig gewesen war, wieder angestiegen ist, wenn auch der Stand des Haushaltsjahres 1995 (2.133 Mio. DM) nicht erreicht wurde. Das Aufkommen an Gemeinschaftssteuern hat sich insgesamt positiv entwickelt, wobei die nochmalige Zunahme des Negativsaldos bei der veranlagten Einkommensteuer auch darauf beruht, dass die weiterhin hohen Zahlungen für Investitionszulagen aus dem Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen zu bestreiten sind.

31 Das Aufkommen an steuerähnlichen Abgaben ist im Vergleich zum Vorjahr um 7Mio. DM zurückgegangen und betrug ca. 19 Mio. DM. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um zweckgebunden für was-

serwirtschaftliche Maßnahmen zu verwendende Einnahmen aus Abgaben nach dem Wasserabgabengesetz (17,8 Mio. DM).

- 32 Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, bezogen auf die Einwohnerzahl, sind ein Indikator für die Steuerkraft des Landes. Die Entwicklung des entsprechenden Werts in Thüringen seit dem Jahr 1996 ist nachfolgend der in den anderen neuen Ländern gegenübergestellt.

Übersicht 11

Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben je Einwohner

Land	DM			v. H. des Durchschnitts der neuen Länder			v. H. des Durchschnitts der alten Länder		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Brandenburg	3.143	3.243	3.295	98,2	99,8	97,7	85,1	89,5	86,0
Mecklenburg-Vorpommern	3.204	3.274	3.356	100,1	100,8	99,6	86,8	90,3	87,6
Sachsen	3.207	3.269	3.359	100,2	100,6	99,6	86,9	90,2	87,7
Sachsen-Anhalt	3.263	3.217	3.479	101,9	99,2	103,2	88,4	88,8	90,8
Thüringen	3.179	3.235	3.363	99,3	99,6	99,8	86,1	89,3	87,8
Neue Länder (Durchschnitt)	3.201	3.249	3.371	100,0	100,0	100,0	86,7	89,7	88,0

Quelle: Thüringer Finanzministerium, Statistisches Bundesamt

Aus der Übersicht geht hervor, dass die Steuereinnahmen, bezogen auf die Einwohnerzahl in Thüringen, wie in den anderen neuen Ländern im Jahr 1998 gegenüber dem Vorjahr erneut gestiegen sind. Dabei sind die Abweichungen vom Durchschnittswert weiterhin jeweils relativ gering. Die durchschnittliche Steuerkraft der alten Flächenländer (3.831 DM je Einwohner) wurde von den neuen Ländern insgesamt jedoch nur zu 88 v. H. erreicht. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass bei den entsprechenden Werten in den alten Ländern erheblich deutlichere Unterschiede bestehen. Sie lagen

dort im Jahr 1998 je Einwohner zwischen 3.362 DM (Rheinland-Pfalz) und 4.279 DM (Hessen).

33 Die Steuerdeckungsquote (Verhältnis der Steuereinnahmen und steuerähnlichen Abgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) hat sich mit 43,7 v. H. im Jahr 1998 gegenüber dem Vorjahr (42,7 v. H.) leicht verbessert. Dies beruht darauf, dass die Zunahme der genannten Einnahmen um rd. 115 Mio. DM über dem Zuwachs der bereinigten Gesamtausgaben lag. Die Steuerdeckungsquote in den anderen neuen Ländern betrug im Jahr 1998 zwischen 42 v. H. und 50 v. H. (Vorjahr: 41 bzw. 48 v. H.). In den alten Flächenländern belief sich diese Quote im Durchschnitt auf rd. 75 v. H. nach rd. 72 v. H. im Jahr 1997.

34 Die eigenen Einnahmen des Landes (Hauptgruppe 1) lagen mit 1.007 Mio. DM um 102 Mio. DM über dem Soll. Gegenüber dem Vorjahr sind sie nochmals um 18 Mio. DM (2,1 v. H.) gestiegen. Sie setzen sich im Wesentlichen aus Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen, Erlösen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen (Grundstücke sowie Anteile an Gesellschaften), Zinseinnahmen sowie Darlehensrückflüssen zusammen.

Betragsmäßig bedeutsame eigene Einnahmen des Landes sind nachstehend zusammengestellt:

Bedeutsame eigene Einnahmen

Kapitel	Titel	Einnahmen Mio. DM	Entstehungsgrund
03 16	112 71	28,5	Ordnungswidrigkeits- und Bußgeldverfahren der Zentralen Bußgeldstelle
05 04	112 01	171,1	Gerichtskosten, Geldstrafen und Geldbußen bei ordentlichen Gerichten
06 04	119 53	20,8	Einnahmen aus Säumniszuschlägen der Steuerverwaltung
07 02	119 41/42	23,8	Rückzahlungen von Zuwendungen
08 19	112 71	25,9	Ausgleichsabgabe nach dem Schwerkbehindertengesetz
09 22	125 11	60,8	Erlöse aus der Veräußerung von Holz durch den Staatsforstbetrieb
17 04	131 02	16,9	Veräußerungserlöse aus unbeweglichen Sachen, im Einzelfall über 10.000 DM
17 04	133 01	296,5	Erlöse aus der Veräußerung des Klinikums Suhl und von Aktien der JENOPTIK AG
17 16	119 43	18,8	Rückzahlungen aus dem Programm "Arbeitsförderung Ost"
17 16	123 03	33,7	Überschuss aus den Staatslotterien
18 25	119 51	10,8	Einnahmen aus Rückerstattungen von Vorplanungskosten
19 03	119 41	13,5	Rückzahlung von Überzahlungen im sozialen Wohnungsbau
19 04	119 42/43	16,6	Rückzahlung von Städtebauförderungsmitteln
19 07	182 01/02	13,6	Tilgung von Baudarlehen

Die Zusammenstellung zeigt, dass die betragsmäßig höchsten Einnahmen aus Veräußerungen sowie aus von den Gerichten festgesetzten Gerichtskosten, Geldstrafen usw. stammten. Sie macht auch deutlich, dass zwischen laufend wiederkehrenden und einmaligen derartigen Einnahmen zu unterscheiden ist. Während mit Einnahmen etwa bei Kapitel 05 04 (Gerichtskosten usw.) auch in den folgenden Haushaltsjahren gerechnet werden kann, sind Erlöse beispielsweise aus der Veräußerung von Anteilen an einer Gesellschaft oder von Grundstücken nicht beliebig oft zu erzielen, zumal die entsprechenden Reserven des Landes bereits teilweise verbraucht sind.

Eine grobe Aufschlüsselung der eigenen Einnahmen unter diesem Gesichtspunkt hat ergeben, dass im Haushaltsjahr 1998 nicht weniger als rd. 330 Mio. DM (Vorjahr: 175 Mio. DM) aufgrund derartiger nicht wiederholbarer Veräußerungen eingenommen wurden.

- 35 Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen außer für Investitionen (Hauptgruppe 2 des Gruppierungsplans) betragen 5.069 Mio. DM. Sie haben im Vergleich zum Vorjahr um 104 Mio. DM (2,1 v. H.) zugenommen und übertrafen den veranschlagten Betrag um 144 Mio. DM. Über dem Haushaltssoll lagen insbesondere die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (+ 47 Mio. DM) und aus Zuweisungen und Erstattungen des Bundes (+ 81 Mio. DM).

Die gesamten Einnahmen setzen sich im Vergleich zum Vorjahr wie folgt zusammen:

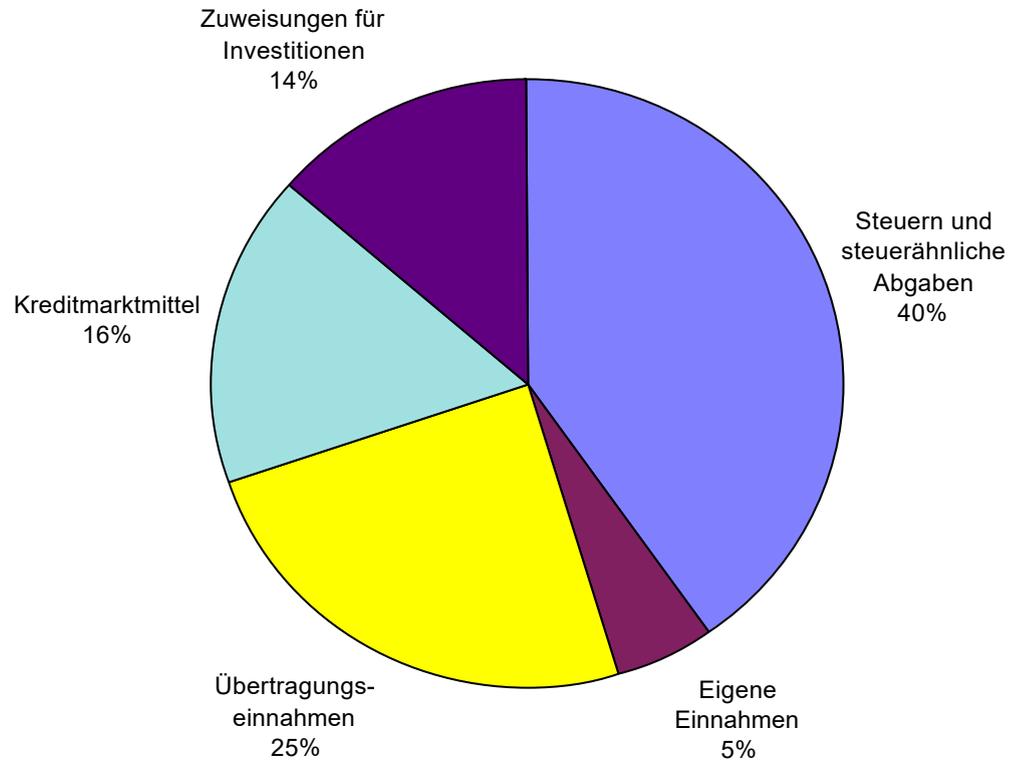
	1997 Mio. DM	1998 Mio. DM
Einnahmen von anderen Ländern (Länderfinanzausgleich)	1.153	1.150
Bundesergänzungszuweisungen		
Sonderbedarf	2.172	2.172
Fehlbetrag	453	471
Zuweisungen des Bundes (Bahnreform)	489	499
Zuschüsse der EU	222	274
Erstattungen des Bundes und der Länder	354	370
Sonstige Zuweisungen und Erstattungen	122	133
Insgesamt	4.965	5.069

- 36 Die Einnahmen des Landes aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen beliefen sich im Berichtsjahr auf 2.819 Mio. DM. Davon leistete der Bund 2.587 Mio. DM nach 2.522 Mio. DM im Haushaltsjahr 1997. Weitere Zuschüsse für Investitionen von ca. 96 Mio. DM

stammen aus dem kommunalen Bereich und von Sozialversicherungsträgern sowie in Höhe von ca. 136 Mio. DM von der EU für den Landwirtschafts- und Umweltbereich.

Die Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Erstattungen) des Bundes und der anderen Länder betragen im Haushaltsjahr 1998 insgesamt 6.879 Mio. DM. An solchen Zuweisungen und Zuschüssen waren Thüringen im Haushaltsjahr 1997 rd. 6.789 Mio. DM zugeflossen. Der Anteil dieser Einnahmen an den bereinigten Gesamteinnahmen beträgt damit 40,0 v. H. (1997: 40,4 v. H.).

- 37 Die Anteile der verschiedenen Einnahmearten an den Gesamteinnahmen stellen sich wie folgt dar:

Abbildung 1

38 Die bereinigten Gesamtausgaben (ohne Ausgaben zur Tilgung von Krediten, Zuführungen zu den Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen) sind gegenüber dem Vorjahr, nachdem sie im Jahr 1997 leicht (um 50 Mio. DM) gesunken waren, im Berichtsjahr um 150 Mio. DM (0,8 v. H.) auf 18.933 Mio. DM gestiegen. Das Haushaltssoll von 18.653 Mio. DM wurde damit um 280 Mio. DM (1,5 v. H.) überschritten.

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

Nettofinanzierungssaldo seit dem Jahr 1991

Jahr	Saldo in Mio. DM
1991	1.196
1992	2.192
1993	2.790
1994	3.383
1995	2.083
1996	2.556
1997	1.991
1998	1.756

- 40 Die Personalausgaben betragen 4.706 Mio. DM und lagen damit geringfügig (3,4 Mio. DM) unter dem veranschlagten Betrag. Die Entwicklung der Personalausgaben (einschließlich Ausgabereste) seit dem Jahr 1994 und die Veränderungen zum Jahr 1997 sind im Einzelnen der folgenden Übersicht zu entnehmen.

Entwicklung der Personalausgaben

	1994	1995	1996	1997	1998	Veränderung 1997/98 v.H.
	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM	
Abgeordnete	14.312	18.725	17.934	18.491	18.620	+ 0,7
Beamte	695.106	851.747	992.591	1.145.547	1.219.367	+ 6,4
Angestellte	3.291.351	3.368.444	3.393.092	3.354.308	3.116.646	- 7,1
Arbeiter	219.893	222.110	219.353	177.565	166.035	- 6,5
Sonstige	96.531	124.984	131.404	122.169	119.310	- 2,3
Versorgung	1.442	3.648	5.104	7.928	10.784	+ 36,0
Beihilfen	15.187	21.675	27.072	33.213	39.367	+ 18,5
personalbez. Sachausgaben	34.584	40.648	32.063	28.270	26.365	- 6,7
Insgesamt	4.368.406	4.669.981	4.820.166	4.887.491	4.716.495	- 3,5

Die Personalausgaben insgesamt sind im Jahr 1998 erstmals gegenüber dem Vorjahr gesunken, obwohl sich lineare Einkommensanhebungen für alle Bediensteten zum 1. Januar 1998 um 1,5 v. H. und eine Angleichung der abgesenkten Bezüge an die der alten Bundesländer auf 86,5 v. H. erhöhend ausgewirkt haben. Dies ist vor allem auf eine Einsparung von Planstellen und anderen Stellen zurückzuführen (s. unten Tn. 41). Zu berücksichtigen ist aber auch, dass im Jahr 1997 die Höhe dieser Ausgaben dadurch beeinflusst war, dass in einer Vielzahl von Fällen Abfindungen an ausscheidende Bedienstete zu zahlen sowie Nachzahlungen aufgrund vorher fehlerhafter Eingruppierungen notwendig waren, während solche einmaligen Zahlungen im Jahr 1998 nicht im gleichen Maße anfielen.

- 41 Die Landesregierung war durch das Haushaltsgesetz 1998 (§ 8 Abs. 5) beauftragt, 700 Planstellen und Stellen abzubauen. Nach den Angaben in Anlage XIV zur Haushaltsrechnung wurden per Saldo insgesamt 1.334 derartige Stellen eingespart. Diese Einsparungen wurden vor allem im Bereich des Thüringer Kultusministeriums mit dem Wegfall von 1.568 Stellen und beim Thüringer Finanzministerium (126 Stellen) erbracht. Dagegen wurden im Bereich anderer Ressorts, insbesondere beim Ministerium für Justiz und Europaangelegenheiten (119), Ministerium für Soziales und Gesundheit (92), Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (67) und beim Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (51) insgesamt 402 Stellen neu eingerichtet.
- 42 Die Veränderungen der Personalausgaben, der Personalausgabenquote sowie der Personalausgaben je Einwohner gegenüber dem Haushaltsjahr 1997 – im Vergleich mit den anderen neuen Ländern – ergeben sich aus der nachstehenden Übersicht.

Personalausgaben und Personalausgabenquoten der neuen Länder

Land	Bereinigte Gesamtausgaben			Personalausgaben			Personal- ausgabenquote		Personalausgaben je Einwohner		
	1997 Mio. DM	1998 Mio. DM	Verände- rung v. H.	1997 Mio. DM	1998 Mio. DM	Verände- rung v. H.	1997 v. H.	1998 v. H.	1997 DM	1998 DM	Verän- derung v. H.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Brandenburg	18.888	19.353	+ 2,5	4.869	4.911	+ 0,9	25,78	25,38	1.892	1.896	+ 0,2
Mecklenburg- Vorpommern	14.293	14.333	+ 0,3	3.566	3.620	+ 1,5	24,95	25,26	1.972	2.012	+ 2,0
Sachsen	30.638	30.072	- 1,8	7.636	7.760	+1,6	24,92	25,80	1.689	1.729	+ 2,4
Sachsen-Anhalt	21.140	20.401	- 3,5	5.335	5.341	0,0	25,24	26,18	1.974	1.997	+ 1,2
Thüringen	18.783	18.933	+ 0,8	4.878	4.706	- 3,5	25,97	24,86	1.969	1.911	- 2,9

43 Die Personalausgabenquote (Verhältnis der Personalausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) ist infolge der Abnahme der Personalausgaben bei einem leichten Anstieg der bereinigten Gesamtausgaben von 25,97 v. H. im Vorjahr auf 24,86 v. H. gesunken. Thüringen verzeichnete damit im Jahr 1998 die niedrigste Personalausgabenquote der neuen Länder. Die Personalausgaben, bezogen auf die Einwohnerzahl, haben ebenfalls gegenüber dem Jahr 1997 abgenommen, während sie in den anderen neuen Ländern zugenommen haben. Diese günstige Entwicklung beruht insbesondere auf der bereits erwähnten Einsparung von 1.334 Planstellen und anderen Stellen.

Das Verhältnis der Personalausgaben zu den Steuereinnahmen (Personalausgaben-Steuer-Quote) hat sich in den Jahren 1991 bis 1998 wie folgt entwickelt:

Übersicht 16

Personalausgaben-Steuer-Quote

Haushalts- jahr	Steuereinnahmen		Personalausgaben		
	Mio. DM	Veränderung v. H.	Mio. DM	Veränderung v. H.	Anteil an Steuereinn. v. H.
1	2	3	4	5	6
1991	2.759	--	2.756	--	99,0
1992	4.175	+ 51,3	3.443	+ 24,9	82,5
1993	4.225	+ 1,2	4.077	+ 18,4	96,5
1994	5.040	+ 19,5	4.368	+ 7,1	86,7
1995	8.065	+ 60,0	4.670	+ 6,9	57,9
1996	7.903	- 2,0	4.820	+ 3,3	61,0
1997	7.991	+ 1,1	4.887	+ 1,3	61,2
1998	8.263	+ 3,4	4.716	- 3,5	57,1

Die Zusammenstellung zeigt, dass die Beanspruchung der Steuereinnahmen in der Zeit von 1991 bis 1995 erheblich abnahm, weil die Steuereinnahmen deutlich stärker stiegen als die Personalausgaben. Danach kehrte sich dieses Verhältnis um und die Beanspruchung der Steuereinnahmen nahm wieder leicht zu, während sie im Jahr 1998 rückläufig war und leicht unter den Stand des Jahres 1995 gesunken ist. Da die Personalausgaben aber im Vergleich zum Jahr 1995 gestiegen sind, beruht dies auf der deutlicheren Zunahme der Steuereinnahmen.

Im Übrigen wird die durch Art. 98 Abs. 2 Thüringer Verfassung vorgegebene Grenze für Personalausgaben – 40 v. H. der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts – mit 24 v. H. noch deutlich unterschritten. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu erwähnen, dass die Bediensteten einer Vielzahl von Einrichtungen (Landesbetrieben) zwar Landesbedienstete sind, die entsprechenden Personalausgaben aber aufgrund der Regelung des § 26 LHO nicht als solche veranschlagt und auch nicht in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden. Damit bleiben sie bei der Ermittlung des Anteils der Personalausgaben an den Gesamtausgaben außer Betracht. In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass die fraglichen Personalausgaben zumindest teilweise über Zuweisungen mit Landesmitteln finanziert werden.

44 Die Sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51-54 des Gruppierungsplans) setzen sich wie folgt zusammen:

Sächliche Verwaltungsausgaben

Zweckbestimmung	1997 Mio. DM	1998 Mio. DM
Geschäftsbedarf	10,7	9,6
Bücher, Zeitschriften	6,2	6,9
Post- und Fernmeldegebühren	56,6	55,6
Haltung von Fahrzeugen	20,2	19,4
Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände	32,5	40,7
Dienst- und Schutzkleidung	4,4	4,2
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	100,0	97,1
Mieten und Pachten	68,0	72,8
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	44,9	40,9
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	8,8	13,6
Verbrauchsmittel	29,8	23,9
Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen, Bibliotheken	8,9	11,7
Lehr- und Lernmittel	24,2	23,6
Aus- und Fortbildung, Umschulung	12,0	11,2
Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	15,4	11,9
Dienstreisen	15,7	15,7
Verfügungsmittel	0,3	0,3
Sonstiges (Titel 531 – 546)	315,1	312,0
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungskosten	37,3	33,2
Insgesamt	811,0	804,5

Die sächlichen Verwaltungsausgaben sind zwar gegenüber dem Vorjahr um 6,5 Mio. DM auf 804,5 Mio. DM gesunken, das Haushaltssoll wurde jedoch um 21,7 Mio. DM überschritten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass – wie in Tn. 26 bereits erwähnt – im Haushaltsplan 1998 bei Titel 549 01 globale Minderausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben von 31,2 Mio. DM veranschlagt waren. In Anlage XIII zur Haushaltsrechnung sind

entsprechende Ausgabeminderungen und ihre Verteilung auf die Einzelpläne dargestellt.

- 45 Die Ausgaben für den Schuldendienst beliefen sich auf insgesamt 2.601 Mio. DM (Vorjahr 1.970 Mio. DM). Davon entfielen auf Tilgungen 1.613 Mio. DM und auf Zinsausgaben 987 Mio. DM (siehe auch Tn. 59).
- 46 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse außer für Investitionen (Übertragungsausgaben) wurden in Höhe von 7.403 Mio. DM geleistet; davon im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs 3.194,5 Mio. DM. Damit lagen die Übertragungsausgaben zwar um 63 Mio. DM (0,8 v. H.) unter dem Haushaltssoll, aber um 108 Mio. DM (1,5 v. H.) über denen des Vorjahres.
- 47 Die Ausgaben für Investitionen von insgesamt 5.032 Mio. DM übertrafen das Haushaltssoll um 192 Mio. DM (4,0 v. H.) und die des Vorjahres um 139 Mio. DM (2,8 v. H.). Dabei sind die Bauausgaben gegenüber dem Jahr 1997 um 58 Mio. DM (10,9 v. H.) und die sonstigen Investitionsausgaben um 81 Mio. DM (1,9 v. H.) gestiegen. Die entsprechenden Ausgabeermächtigungen – einschließlich der Ausgabereste aus dem Vorjahr – von insgesamt 5.646 Mio. DM wurden damit aber nicht ausgeschöpft. Allerdings wurden Ausgabereste in Höhe von 547,6 Mio. DM in das Folgejahr übertragen (vgl. Tn. 21).
- 48 Die Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) hat sich in Thüringen und in den anderen neuen Ländern seit dem Jahr 1991 wie folgt entwickelt:

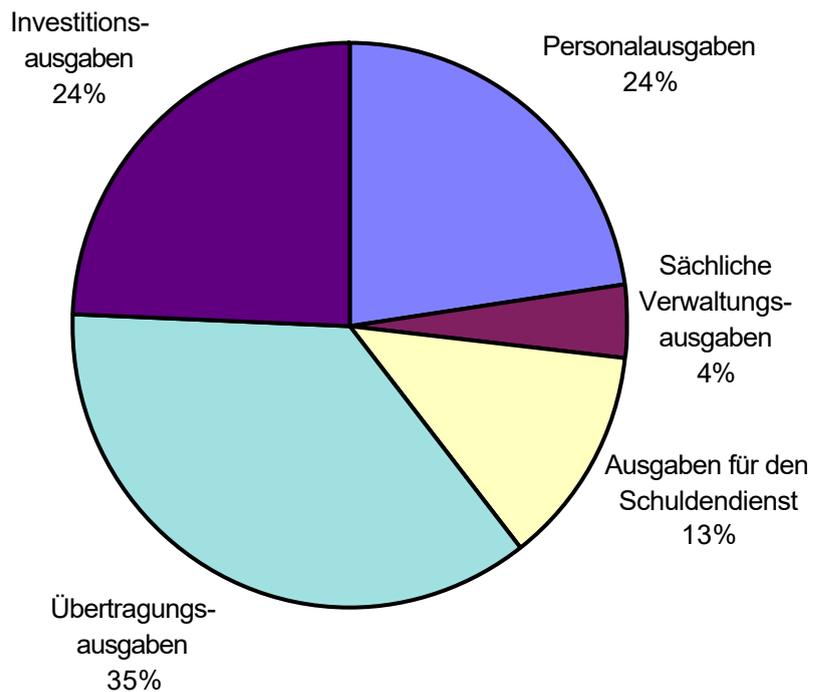
Entwicklung der Investitionsquote seit dem Jahr 1991

Jahr	Brandenburg v. H.	Meckle nburg- Vorpommern v. H.	Sachsen v. H.	Sachsen- Anhalt v. H.	Thüringen v. H.
1991	32,77	26,35	38,68	27,88	34,40
1992	35,52	31,62	34,86	27,10	35,90
1993	33,27	32,17	32,24	30,33	33,23
1994	28,76	30,56	28,32	27,65	32,82
1995	28,76	28,12	30,79	27,16	27,62
1996	25,65	27,90	32,82	22,96	28,02
1997	23,51	26,94	31,65	27,89	26,05
1998	24,96	25,05	29,80	25,07	26,58

Aus der Zusammenstellung ist ersichtlich, dass sich der Anteil der Ausgaben für Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben in Thüringen in den beiden letzten Jahren nur noch wenig verändert hat. Er ist jedoch im Jahr 1998 – abweichend von den meisten anderen neuen Ländern – auch nicht weiter gesunken, sondern leicht gestiegen.

49 Die Gesamtausgaben verteilen sich auf folgende Ausgabeblöcke:

Abbildung 2



Einhaltung der Bürgschafts- und Kreditermächtigungen

50 Nach dem Haushaltsgesetz war der Finanzminister ermächtigt, Bürgschaften und Garantien in Höhe von 1.595,0 Mio. DM einzugehen. Dieser Rahmen wurde mit 905,2 Mio. DM (56,7 v. H.) ausgeschöpft.

Damit verringerte sich der Umfang der übernommenen Bürgschaften und Garantien im Vergleich zum Haushaltsjahr 1997 um 333,1 Mio. DM, was einer Reduzierung um 26,9 v. H. entspricht.

Insgesamt hat das Land lt. Haushaltsrechnung seit dem Haushaltsjahr 1991 Bürgschaftsverpflichtungen von 6.460,2 Mio. DM übernommen.

Diese setzten sich im Vergleich zum Vorjahr wie folgt zusammen:

Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	31.12.1997 <u>Mio. DM</u>	31.12.1998 <u>Mio. DM</u>
- zur Förderung des Wohnungsbaus, der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden sowie des Erwerbs vorhandener Wohnungen	2.854,9	3.586,1
- zur Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen	32,7	34,0
- zur Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben	<u>2.667,5</u>	<u>2.840,1</u>
 Insgesamt	 5.555,1	 6.460,2

- 51 Infolge der Inanspruchnahme aus Bürgschaften mussten im Haushaltsjahr 1998 Zahlungen von insgesamt 77,8 Mio. DM geleistet werden; veranschlagt waren 60 Mio. DM. Die Ausgaben für diese Zwecke lagen um 21,1 Mio. DM unter denen des Vorjahres (98,9 Mio. DM). Nach den bisher vorliegenden Zahlen sind die entsprechenden Zahlungen im Haushaltsjahr 1999 jedoch erheblich – auf ca. 138,1 Mio. DM – gestiegen.

Nachfolgend sind die kumulierten Ausfallzahlungen sowohl absolut als auch im Verhältnis zum jeweiligen Bestand an übernommenen Bürgschaften seit dem Jahr 1993 zusammengestellt.

Bürgschaftsübernahmen und kumulierte Ausfallzahlungen

Stichtag	Bürgschaftsobligo Mio. DM	Ausfallzahlungen Mio. DM	Verhältnis Spalte 2:1 in v.H.
	1	2	3
31.12.93	1.772,7	-	-
31.12.94	2.440,8	3,3	0,1
31.12.95	3.274,6	27,4	0,8
31.12.96	4.316,7	84,7	2,0
31.12.97	5.555,1	183,6	3,3
31.12.98	6.460,2	261,4	4,0

Der prozentuale Anteil der Ausfallzahlungen im Verhältnis zur Höhe der übernommenen Bürgschaften insgesamt erscheint zwar noch vertretbar. Die Ausfallquote ist aber, wenn man die für die gewerbliche Wirtschaft gewährten Bürgschaften für sich betrachtet, erheblich höher (siehe auch Tn. 138). Außerdem waren die bisherigen Ausgaben – mit zunehmender Tendenz – absolut gesehen sehr hoch.

52 Hinsichtlich der Einhaltung des Kreditermächtigungsrahmens ist auf Folgendes hinzuweisen:

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 1998 war das Finanzministerium ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben die im Haushaltsplan vorgesehenen Kredite bis zur Höhe von 1.854,3 Mio. DM aufzunehmen. Weiter war es gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 dieses Gesetzes ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von zehn v. H. des in Satz 1 genannten Betrags zur Deckung von Ausgaben aufzunehmen, um die unvorhergesehenen und unabweisbaren Komplementärmittel, die das Land zur

Mitfinanzierung der von den Europäischen Gemeinschaften oder vom Bund zweckgebunden zur Verfügung gestellten Ausgabemittel erbringen muss, sowie um die nicht durch sonstige Einnahmen gedeckten unabweisbaren Mehrausgaben zu finanzieren.

Außerdem war das Finanzministerium ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von 1.010,0 Mio. DM aufzunehmen, die zur Erneuerung der im Haushaltsjahr 1998 zu tilgenden Kredite dienten. Es war darüber hinaus befugt, Kredite vorzeitig zu tilgen, soweit dies vor allem zur Erlangung günstigerer Kreditbedingungen notwendig war. Die vorstehende Kreditermächtigung erhöhte sich entsprechend (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz).

Im Haushaltsjahr 1998 ergab sich somit folgender Kreditermächtigungsrahmen:

gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 1998	1.854,3 Mio. DM
gem. § 2 Abs. 2 Satz 1 Haushaltsgesetz 1998	1.010,0 Mio. DM
vorzeitige Tilgung gem. § 2 Abs. 2 Satz 2 Haushaltsgesetz 1998	<u>603,5 Mio. DM</u>
Gesamtermächtigung	3.467,8 Mio. DM

Bei einer tatsächlichen Kreditaufnahme von 3.391,9 Mio. DM ist der Ermächtigungsrahmen somit eingehalten worden.

- 53 Gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2 Haushaltsgesetz 1998 war das Finanzministerium ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Vereinbarungen zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken und zur Optimierung der Kreditkonditionen zu treffen. In einem Fall ist zur Be-

grenzung des Zinsänderungsrisikos ein Darlehen in Höhe von 50 Mio. DM mit einer Zinsober- und Zinsuntergrenze vereinbart worden.

- 54 Im Übrigen war das Finanzministerium durch §2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1998 ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel der Staatshauptkasse jeweils kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von 8 v. H. des Haushaltsvolumens, also bis zu 1.574,8 Mio. DM, aufzunehmen. Von dieser Ermächtigung wurde, was aufgrund der regelmäßig innerhalb von zwei bis vier Kalenderwochen erfolgten Rückzahlung derartiger Kredite gemäß §18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 LHO zulässig ist, mehrfach Gebrauch gemacht. Der zum Jahresabschluss noch offene Kassenkredit von 381,5 Mio. DM wurde bis zum 12. Januar 1999 zurückgezahlt.

Damit wurde auch die Bestimmung des §18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 LHO eingehalten, wonach Kassenverstärkungskredite nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen wurden, fällig werden dürfen.

Für derartige Kredite waren Zinsen von insgesamt 13,7 Mio. DM zu zahlen. Diese lagen damit erneut erheblich über dem dafür bei Kapitel 17 06 veranschlagten Betrag von 5 Mio. DM.

Als Zinseinnahmen aus kurzfristigen Geldanlagen war ein Betrag von 8 Mio. DM (Vorjahr: 12 Mio. DM) veranschlagt worden, wovon tatsächlich nur 4,8 Mio. DM (Vorjahr: 2,6 Mio. DM) erzielt wurden.

Nach den vorliegenden Zahlen für das Haushaltsjahr 1999 stehen den geplanten Zinsaufwendungen für Kassenkredite von 10 Mio. DM tatsächliche von 11,1 Mio. DM und den geplanten Zinserträgen von 5 Mio. DM nur solche von 1,8 Mio. DM gegenüber.

Nettokreditaufnahme und Entwicklung der Staatsschulden

- 55 Die Nettokreditaufnahme des Landes – Saldo aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln und der Tilgung von Schulden – betrug im Haushaltsjahr 1998 lt. Haushaltsrechnung:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	3.391,9 Mio. DM
Tilgung von Schulden am Kreditmarkt	<u>1.613,5 Mio. DM</u>
Nettoneuverschuldung 1998	1.778,4 Mio. DM

Die Nettokreditaufnahme hat damit gegenüber dem Vorjahr (1.950,4 Mio. DM) um 172 Mio. DM abgenommen und lag auch um 75,9 Mio. DM unter der nach dem Haushaltsplan vorgesehenen von 1.854,3 Mio. DM.

- 56 Nach Art. 98 Abs. 2 Thüringer Verfassung dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten.

Im Haushaltsplan 1998 waren veranschlagt:

Investitionsausgaben von	4.840,4 Mio. DM
vermindert um Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen Dritter für Investitionen	2.780,7 Mio. DM
Anrechenbare Investitionsausgaben	<u>2.059,7 Mio. DM</u>
Nettokreditaufnahme	1.854,3 Mio. DM

Die veranschlagte Nettokreditaufnahme unterschreitet die anrechenbaren Investitionen damit um 205,4 Mio. DM.

57 Zum Haushaltsvollzug 1998 ist festzustellen:

Investitionsausgaben	5.032,4 Mio. DM
abzügl. Minderungen	<u>2.819,5 Mio. DM</u>
Investitionen netto	2.212,9 Mio. DM
Nettokreditaufnahme	<u>1.778,4 Mio. DM</u>

Die Nettokreditaufnahme blieb somit im

Haushaltsvollzug um 434,5 Mio. DM

unter den maßgeblichen Investitionen.

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

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

	31.12.1997	31.12.1998
	<u>Mio. DM</u>	<u>Mio. DM</u>
Schulden am Kreditmarkt:		
Schuldscheindarlehen	12.952,7	15.381,1
Landesschatzanweisungen	<u>3.235,0</u>	<u>2.585,0</u>
Summe der Staatsschulden	16.187,7	17.966,1
Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bauinvestitionen	<u>133,4</u>	<u>834,5</u>
Gesamtverschuldung	<u>16.321,1</u>	<u>18.800,6</u>
Eventualverbindlichkeiten:		
Bürgschaften und Garantien	5.555,1	6.460,2

59 Die im Haushaltsjahr 1998 für Kredite – einschließlich Geldbeschaffungskosten – insgesamt zu zahlenden Zinsen von 987,1 Mio. DM lagen um 81,8 Mio. DM über denen des Vorjahres. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 1999 sind die entsprechenden Ausgaben weiter auf 1.092,7 Mio. DM gestiegen.

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

Übersicht 20

Zinsausgaben für Kredite vom Kapitalmarkt

Haushalts-jahr	1995 Mio. DM	1996 Mio. DM	1997 Mio. DM	1998 Mio. DM	1999 Mio. DM
Soll	618,0	754,0	855,0	996,0 *)	1.075,0
Ist	558,0	734,8	882,3	963,1	1.079,0
Differenz	- 60,0	- 19,2	+ 27,3	- 32,9	+ 4,0

*) Solländerung durch Nachtragshaushalt 1998

Die fraglichen Zinsausgaben haben sich somit im Haushaltsjahr 1999 seit dem Jahr 1995 nahezu verdoppelt. Aufgrund der auch für die Folgejahre vorgesehenen Kreditaufnahmen ist von einem weiteren Ansteigen dieser Ausgaben auszugehen.

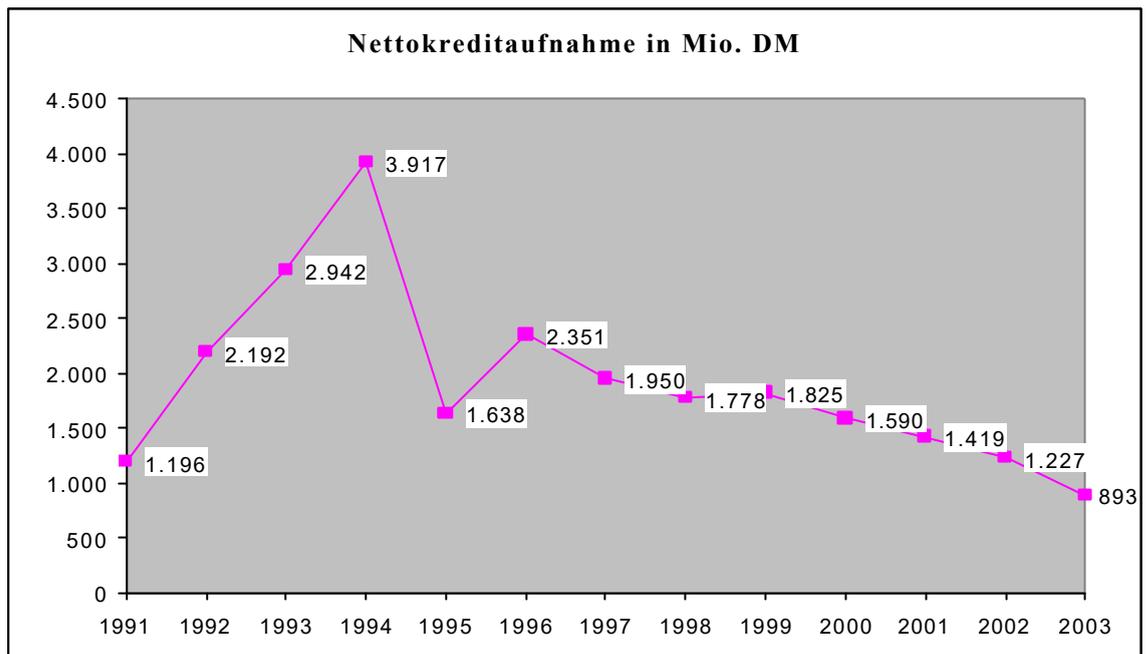
Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes

- 60 Die Staatsverschuldung ist im Haushaltsjahr 1998 weiter gestiegen. Die aus dem Finanzierungsdefizit resultierende Nettokreditaufnahme liegt mit 1.778 Mio. DM zwar um rd. 172 Mio. DM unter der des Vorjahres. Die ursprünglich im Haushaltsgesetz vorgesehene deutlichere Rückführung der Nettoneuverschuldung auf 1.454 Mio. DM ließ sich jedoch nicht verwirklichen, weil dieser Betrag im Nachtragshaushaltsgesetz um 400 Mio. DM auf 1.854 Mio. DM aufgestockt wurde. Diese Ermächtigung wurde im Haushaltsvollzug schließlich um 76 Mio. DM unterschritten.

Nach dem vorläufigen Jahresergebnis 1999 ist die Nettoneuverschuldung gegenüber dem Jahr 1998 sogar nochmals um 47 Mio. DM auf 1.825 Mio. DM gestiegen. Dagegen soll die Nettokreditaufnahme nach dem Haushaltsplan 2000 auf 1.590 Mio. DM zurückgeführt werden.

- 61 Die Entwicklung der Nettokreditaufnahme seit dem Jahr 1991 ergibt sich aus der nachfolgenden Abbildung 3.
- Dieser wie den folgenden Abbildungen liegen bis zum Jahr 1999 stets die – ggf. vorläufigen – Ist-Zahlen, für das Jahr 2000 die Zahlen des Haushaltsplans und ab dem Jahr 2001 die Angaben im Mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 1999 bis 2003 zugrunde. Soweit sich Werte auf Einwohnerzahlen beziehen, wurde die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Bevölkerungszahl zum 31. Dezember 1998 herangezogen.

Abbildung 3



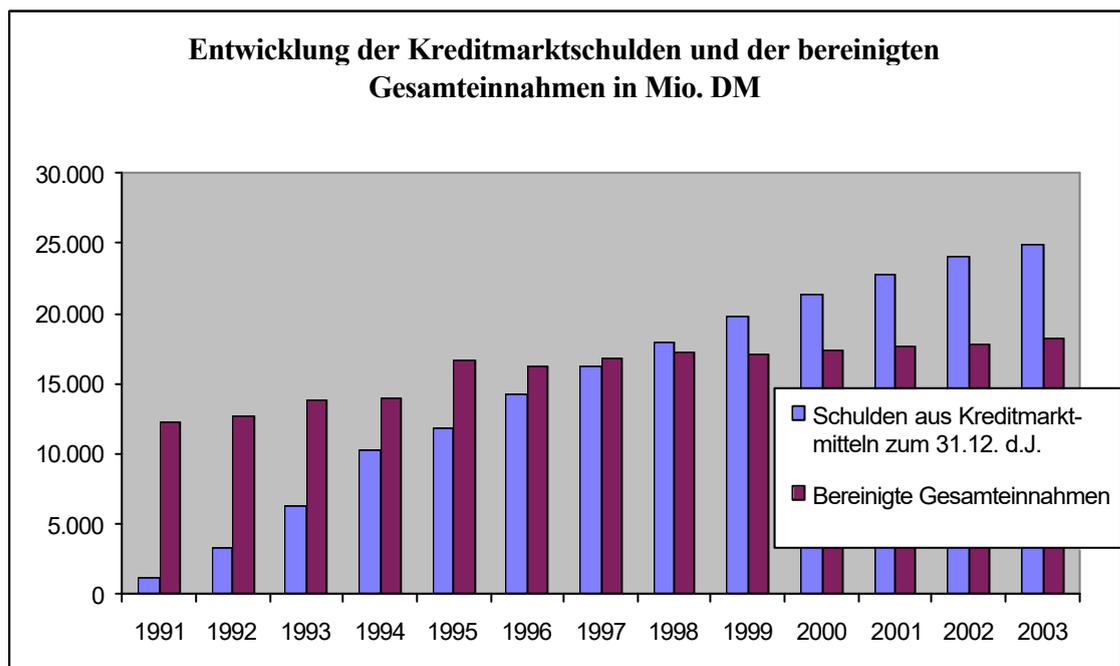
Die Darstellung zeigt die vorgesehene Verringerung der Nettokreditaufnahme. Hinsichtlich der Planzahlen ab dem Jahr 2000 ist anzumerken, dass sie etwas unter denen des vorangegangenen Mittelfristigen Finanzplans liegen. Danach soll die Nettoneuverschuldung bis zum Jahr 2003 auf 0,9 Mrd. DM abgesenkt werden. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu erwähnen, dass die Nettokreditaufnahme nach dem Mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 1997 bis 2001 bereits im Jahr 2001 auf 716,5 Mio. DM hatte zurückgeführt werden sollen; für dieses Jahr ist nunmehr eine Nettokreditaufnahme von 1.419 Mio. DM vorgesehen.

- 62 Die Schulden aus der Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt hatten in Thüringen und in den anderen neuen Ländern Ende des Jahres 1998 folgenden Stand erreicht:

Land	Schulden aus Kreditmarktmitteln Mio. DM
Brandenburg	22.765
Mecklenburg- Vorpommern	13.063
Sachsen	19.210
Sachsen-Anhalt	23.197
Thüringen	17.966

- 63 Die Kreditmarktschulden und die bereinigten Gesamteinnahmen haben sich in Thüringen seit dem Jahr 1991 wie folgt entwickelt bzw. sollen wie folgt zunehmen:

Abbildung 4



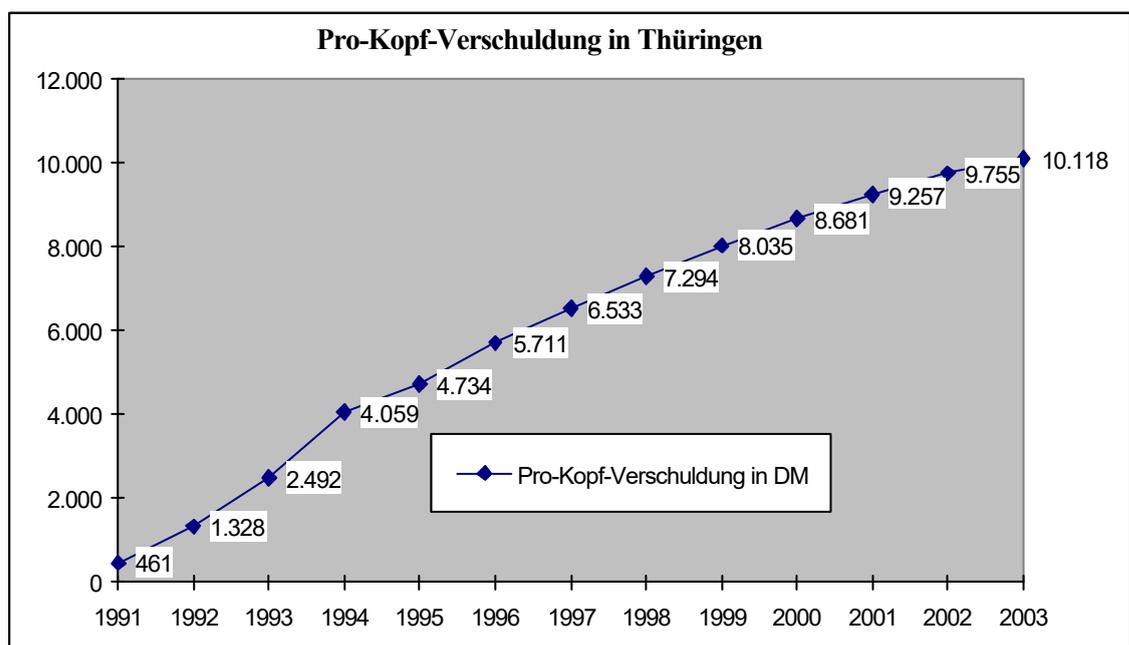
Danach haben die Schulden des Landes die bereinigten Einnahmen im Jahr 1998 erstmals überschritten. Die entsprechende Differenz wird auch im Planungszeitraum angesichts nur geringfügig steigender Gesamteinnahmen überproportional wachsen.

Die Abbildung verdeutlicht, dass die Einnahmen eines Jahres seit dem Jahr 1998 nicht mehr ausreichen, um alle Kreditmarktschulden zu tilgen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraumes im Jahr 2003 werden die Schulden bei bereinigten Gesamteinnahmen von 18 Mrd. DM einen Betrag von nicht weniger als 25 Mrd. DM erreichen.

Hierbei ist sogar noch außer Betracht geblieben, dass neben den Schulden aus der Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt auch Verbindlichkeiten aus der alternativen Finanzierung von Investitionen bestehen, die als kreditähnlich anzusehen sind und daher zu berücksichtigen wären. Zum 31. Dezember 1998 bestanden derartige Verbindlichkeiten aus der Durchführung von 11 Bauvorhaben in einer Gesamthöhe von ca. 835 Mio. DM. Nach den Angaben im Mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 1999 bis 2003 werden die Gesamtbelastungen aus derartigen bis Ende des Jahres 2000 abgeschlossenen Verträgen weiter auf insgesamt 1,6 Mrd. DM steigen.

- 64 Besonders deutlich wird das Ansteigen der Staatsverschuldung (nur Kreditmarktschulden), wenn man die Entwicklung bezogen auf die Einwohnerzahl betrachtet.

Abbildung 5



Die Pro-Kopf-Verschuldung ist in Thüringen bis zum Ende des Jahres 1998 gegenüber dem Vorjahr um 761 DM auf nunmehr 7.294 DM gestiegen. In der Mittelfristigen Finanzplanung wird mit einem weiteren Anwachsen der Verschuldung je Einwohner auf über 10.000 DM im Jahr 2003 gerechnet.

- 65 Zum Vergleich ist nachstehend die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der in den anderen neuen Ländern gegenüber gestellt.

Übersicht 21

Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung seit dem Jahr 1991

Jahr	Brandenburg DM	Mecklenburg-Vorpommern DM	Sachsen DM	Sachsen-Anhalt DM	Thüringen DM
1991	1.043	508	635	584	461
1992	2.477	996	1.434	1.821	1.328
1993	4.203	2.146	2.143	3.066	2.492
1994	5.964	3.642	2.693	4.447	4.058
1995	7.131	4.831	3.235	5.767	4.733
1996	8.056	5.388	3.687	6.687	5.711
1997	8.241	6.440	4.017	7.781	6.533
1998	8.790	7.261	4.279	8.675	7.294

Die Verschuldung des Landes aus Kreditmarktmitteln – bezogen auf die Anzahl der Einwohner – ist danach seit dem Jahr 1991 um 6.833 DM und somit stärker gestiegen als im Durchschnitt der neuen Länder (6.614 DM) insgesamt. Im gleichen Zeitraum hat der entsprechende Durchschnittswert für die alten Flächenländer lediglich um 1.792 DM/Einwohner zugenommen.

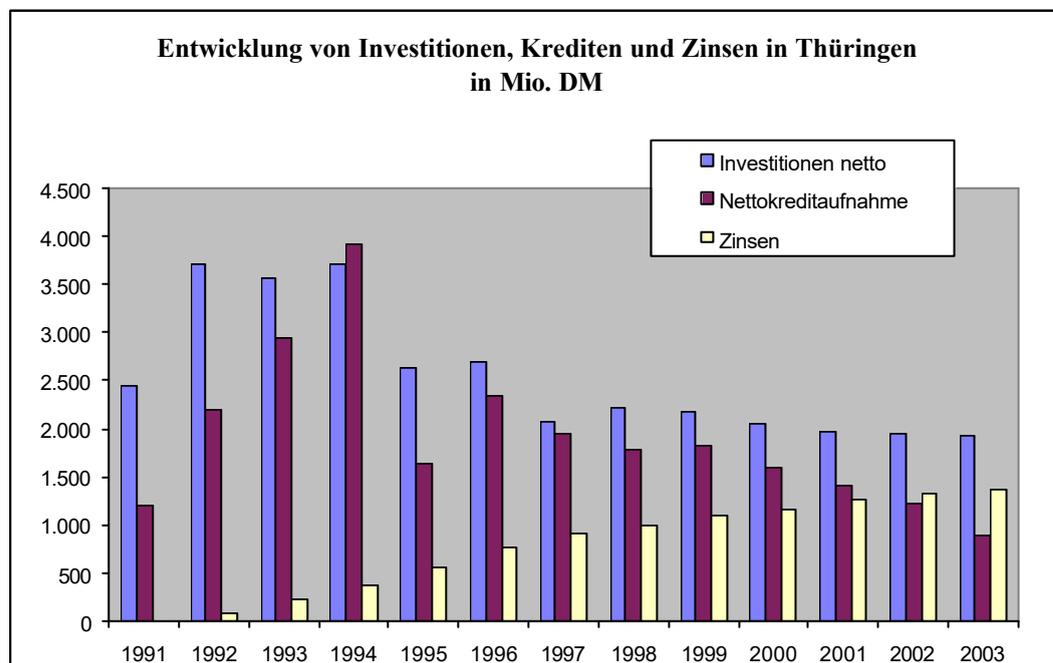
Die Zusammenstellung zeigt weiter, dass zwischen den neuen Ländern im Einzelnen deutliche Unterschiede bestehen. Der Durchschnittswert für diese insgesamt belief sich Ende des Jahres 1998 auf 6.864 DM. Die durchschnittliche Verschuldung je Einwohner in den

alten Flächenländern betrug zu diesem Zeitpunkt 6.690 DM ³, wobei die Unterschiede im Einzelnen erheblich sind und die Werte zwischen 3.005 DM (Bayern) und 11.603 DM (Saarland) lagen. Mit 7.294 DM überstieg der Wert für Thüringen – wie bereits im Vorjahr – sowohl den Durchschnittswert für die neuen Länder als auch den für die alten Flächenländer.

- 66 Der Zuwachs der Staatsschulden führte zwangsläufig zu weiter gestiegenen Zinsausgaben. Diese beliefen sich im Haushaltsjahr 1998 auf 963,1 Mio. DM und haben damit gegenüber dem Vorjahr (882,3 Mio. DM) um 80,8 Mio. DM (9,2 v. H.) zugenommen.

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

Abbildung 6



³ Bundesministerium der Finanzen, Übersicht vom 23. März 1999

Anhand der Abbildung wird deutlich, dass nach der derzeit gültigen mittelfristigen Finanzplanung die Zinsausgaben im Jahr 2002 die Nettokreditaufnahme übersteigen werden. Das bedeutet, dass aus Kreditaufnahmen über die Zinszahlungen hinaus kein Beitrag mehr zur Finanzierung des Haushalts geleistet werden kann.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2003 sollen die Zinsausgaben eine Höhe von knapp 1,4 Mrd. DM erreichen. Es muss allerdings befürchtet werden, dass dieser Betrag überschritten wird, da die Kreditmarktzinsen nach der Niedrigzinsphase der letzten Jahre voraussichtlich steigen werden.

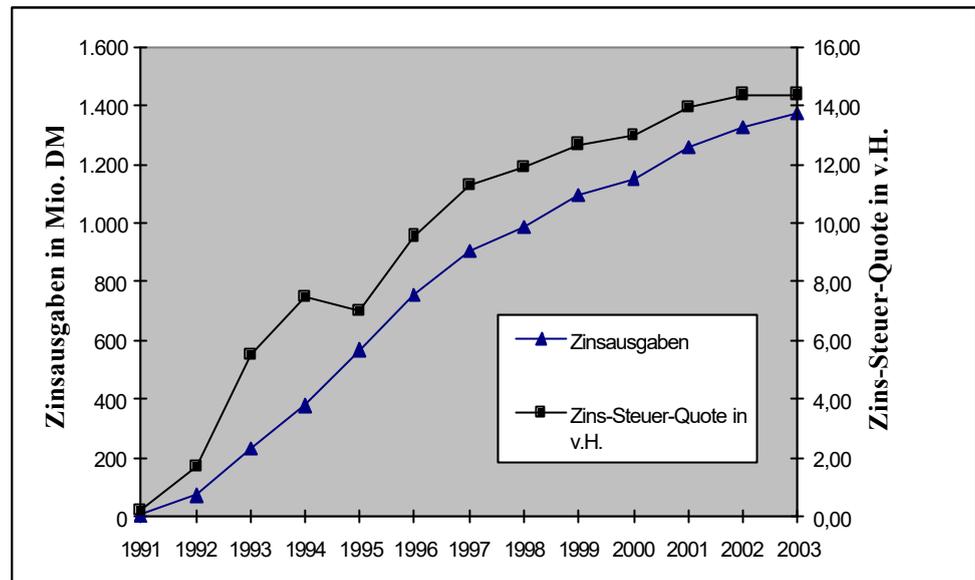
67 Die Zins-Ausgaben-Quote (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) zeigt die haushaltswirtschaftlichen Belastungen durch auf Kreditaufnahmen beruhende Zinsverpflichtungen. Sie ist von 4,8 v. H. im Jahr 1997 auf 5,2 v. H. gestiegen, was – unverändert – etwa dem Mittelwert für die neuen Länder entspricht (Übersicht 22). In der mittelfristigen Finanzplanung wird bis zum Jahr 2003 mit einem Wert von 7,2 v. H. gerechnet.

Zum Vergleich: Die Zins-Ausgaben-Quote der alten Flächenländer betrug im Jahr 1998 im Durchschnitt 7,7 v. H. ⁴

68 Auch die in der nachfolgenden Abbildung dargestellte Entwicklung der Zins-Steuer-Quote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) verdeutlicht die zunehmenden Haushaltsbelastungen durch Zinsverpflichtungen aufgrund von Kreditaufnahmen.

⁴ Bundesministerium der Finanzen, Dokumentation 2/99 (vorläufiges Ergebnis)

Entwicklung der Zins-Steuer-Quote



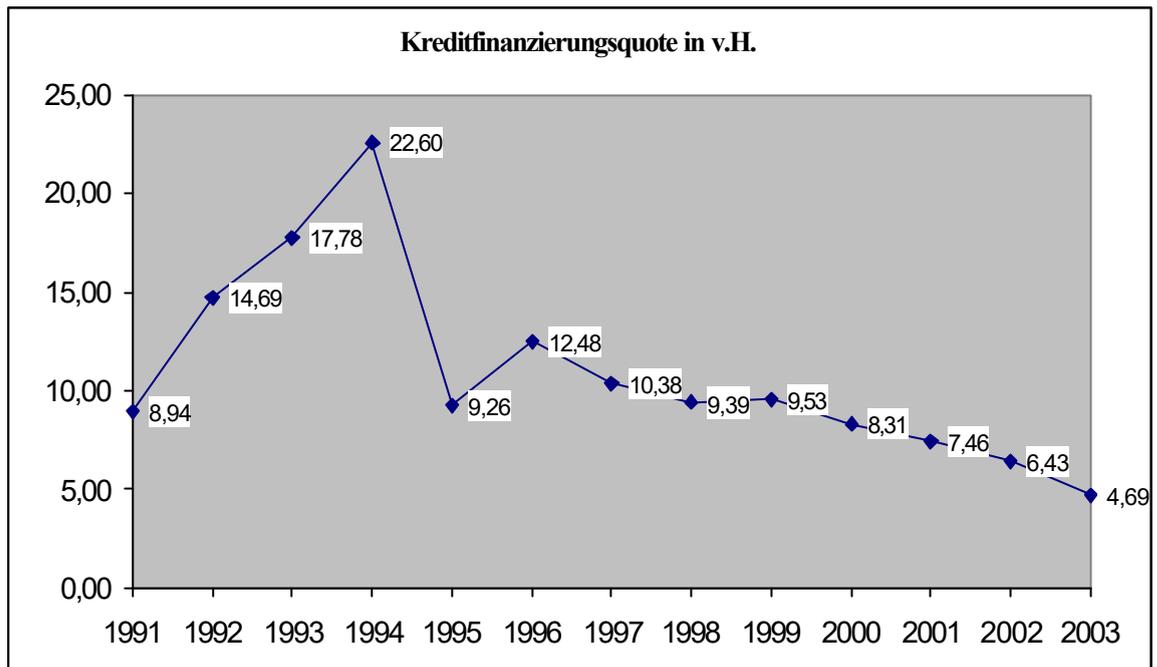
Das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen hat sich danach, obwohl diese gegenüber dem Vorjahr um 3,4 v. H. gestiegen sind, weiter von 11,3 v. H. auf 11,9 v. H. verschlechtert.

Die Zins-Steuer-Quote liegt damit zwar deutlich über der beim Freistaat Sachsen, der aufgrund seiner relativ geringen Verschuldung bei höheren Steuereinnahmen eine Zins-Steuer-Quote von lediglich 7,5 v. H. aufweist, jedoch unter der in den anderen neuen Ländern. Der entsprechende Durchschnittswert belief sich für die alten Bundesländer im Jahr 1998 auf 10,2 v. H.

69

Die Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote (Anteil der Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt in v. H. der bereinigten Gesamtausgaben) stellt sich seit dem Jahr 1991 wie folgt dar:

Abbildung 8



Die Kreditfinanzierungsquote hat sich im Berichtsjahr im Vergleich zum Jahr 1997 weiter auf 9,39 v. H. verbessert, was auf eine Verringerung der Nettokreditaufnahme um 172 Mio. DM zurückzuführen ist. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Kreditfinanzierungsquote in den anderen neuen Ländern in erheblich stärkerem Maße verringert wurde als in Thüringen (s. Übersicht 22). Zudem lag sie erheblich über dem entsprechenden Durchschnittswert von 4,4 v. H.⁵ der alten Flächenländer.

- 70 Nachstehend ist zusammenfassend die Entwicklung der Zinsausgaben, der Kreditfinanzierungsquote, der Zins-Ausgaben-Quote und der Zins-Steuer-Quote in Thüringen den entsprechenden Werten in den anderen neuen Ländern gegenübergestellt.

⁵ Bundesministerium der Finanzen (vorläufiges Ergebnis)

Entwicklung von Ausgaben und Kennzahlen in den neuen Ländern

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Zinsausgaben	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM
1991	7	3	19	13	5
1992	107	48	20	62	72
1993	427	134	373	372	232
1994	657	238	635	582	377
1995	871	395	750	827	568
1996	1.019	516	955	915	757
1997	1.160	652	1.085	1.085	905
1998	1.257	745	1.127	1.215	987
Kreditfinanzierungsquote	v. H.	v. H.	v. H.	v. H.	v. H.
1991	18,65	9,34	12,70	10,95	8,94
1992	21,73	8,16	13,93	20,41	14,69
1993	25,20	16,80	12,24	22,00	17,78
1994	23,26	20,32	8,87	20,02	22,60
1995	15,61	15,34	7,97	17,43	9,27
1996	12,80	6,55	6,31	11,81	12,48
1997	8,88	10,39	4,60	14,66	10,38
1998	2,76	4,82	3,41	8,98	9,39
Zins-Ausgaben-Quote	v. H.	v. H.	v. H.	v. H.	v. H.
1991	0,05	0,03	0,08	0,09	0,04
1992	0,65	0,43	0,08	0,36	0,48
1993	2,35	1,07	1,37	2,06	1,40
1994	3,47	1,79	2,30	3,10	2,17
1995	4,57	2,83	2,47	4,07	3,21
1996	5,29	3,50	3,03	4,53	4,02
1997	6,14	4,56	3,54	5,13	4,82
1998	6,50	5,20	3,75	5,96	5,21
Zins-Steuer-Quote	v. H.	v. H.	v. H.	v. H.	v. H.
1991	0,25	0,15	0,36	0,40	0,19
1992	2,71	1,58	0,27	1,48	1,72
1993	9,60	4,17	4,58	7,98	5,49
1994	12,28	6,38	6,48	10,33	7,48
1995	9,94	6,73	4,92	9,47	7,03
1996	12,71	8,85	6,54	10,28	9,55
1997	13,90	11,02	7,34	12,48	11,29
1998	14,73	12,34	7,47	13,06	11,92

71

Zusammenfassende Würdigung

Der Rechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen für die vergangenen Jahre eine tief greifende Haushaltskonsolidierung angemahnt und auf die besondere Bedeutung der Staatsverschuldung hingewie-

sen. Hierzu ist festzustellen, dass es auch im Jahr 1998 nicht gelungen ist, die Nettokreditaufnahme im notwendigen Umfang zurück zu führen. Das ursprüngliche Ziel, die Nettoneuverschuldung gegenüber dem Vorjahr um rd. 496 Mio. DM auf 1.454 Mio. DM zu verringern, wurde nicht erreicht. Vielmehr wurde der Haushaltsansatz in einem Nachtragshaushalt um 400 Mio. DM aufgestockt, und die Kreditaufnahme blieb mit 1.778 Mio. DM nur um 172 Mio. DM unter der im Jahr 1997. Nach den vorläufigen Zahlen für das Jahr 1999 ist die Kreditaufnahme sogar wieder auf 1.825 Mio. DM gestiegen und soll nach dem Haushaltsplan 2000 auf 1.590 Mio. DM abgesenkt werden. Also ein Niveau, das noch um 136 Mio. DM über dem bereits für das Jahr 1998 zunächst vorgesehenen liegt. Auch die nach dem Mittelfristigen Finanzplan 1999 bis 2003 beabsichtigte jährliche Verringerung der Nettokreditaufnahme ist nach Auffassung des Rechnungshofs unzureichend.

In diesem Zusammenhang ist auf Folgendes hinzuweisen:

Im Maastricht-Vertrag sind, um eine übermäßige Verschuldung der öffentlichen Haushalte zu vermeiden, Kriterien zur Begrenzung der Neuverschuldung vorgegeben und dazu Obergrenzen⁶ definiert worden. Darüber hinaus hat der Europäische Rat im Jahr 1999 in „Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ u. a. beschlossen, dass die Mitgliedstaaten bis spätestens Ende des Jahres 2002 nahezu ausgeglichene Haushalte oder Haushaltsüberschüsse erreichen sollen. Zudem haben der Bund und die Länder im Jahr 1999 im Finanzplanungsrat beschlossen, das gesamtstaatliche Defizit in der Bundesrepublik bis zum Jahr 2003 auf 0,5 v. H. des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zurück zu führen.

⁶ Kriterien: Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) soll 3 v. H. und das zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP soll 60 v. H. nicht übersteigen.

Die zur innerstaatlichen Umsetzung der sog. Maastricht-Kriterien erforderlichen Rechtsvorschriften sind noch nicht erlassen worden. Offen ist somit auch, an welchen Maßstäben die fragliche Obergrenze in den Ländern gemessen wird. Eine der in diesem Zusammenhang diskutierten Möglichkeiten ist das jeweilige regionale BIP. Legt man dieses zu Grunde, so ergibt sich Folgendes: Das BIP belief sich in Thüringen im Jahr 1998 auf rd. 66,5 Mrd. DM. Bei einer Nettokreditaufnahme von 1.778 Mio. DM betrug das Haushaltsdefizit somit 2,67 v. H. des BIP.

Eine jährliche Zunahme des BIP um 2 v. H. unterstellt, würde dieses Ende des Jahres 2003 rd. 73,4 Mrd. DM betragen. Hiervon und von der nach der mittelfristigen Finanzplanung im Jahr 2003 vorgesehenen Nettokreditaufnahme von 893,3 Mio. DM ausgehend, würde das Haushaltsdefizit zu diesem Zeitpunkt 1,22 v. H. des BIP ausmachen. Damit würde zwar die im Maastricht-Vertrag vorgegebene Obergrenze (3 v. H.) erheblich unterschritten, jedoch die vom Finanzplanungsrat beschlossene Obergrenze von 0,5 v. H. des BIP ebenso deutlich übertroffen.

Von Bedeutung für die nach Auffassung des Rechnungshofs gebotene noch stärkere Begrenzung der Schuldenaufnahme ist weiter, dass sowohl der Bund⁷ als auch einige Länder – Baden-Württemberg, Brandenburg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen – zwischenzeitlich öffentlich die Absicht erklärt haben, die Neuverschuldung stufenweise in unterschiedlichen Zeiträumen (von 2002 bis 2009) vollständig abzubauen. So wurde die Kreditfinanzierungsquote bereits im Jahr 1998 in Brandenburg auf 2,76 v. H. und in Sachsen auf 3,41 v. H. verringert. Sie lag aber auch in Mecklenburg-Vorpommern mit 4,82 v. H.

⁷ Finanzbericht 2000 des Bundes (S. 12 ff.); bis zum Jahr 2006

deutlich und in Sachsen-Anhalt mit 8,98 v. H. noch unter der in Thüringen von 9,39 v. H. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind damit und durch die vorstehend angeführten Beschlüsse Maßstäbe vorgegeben, die von der Landesregierung bei finanzpolitischen Entscheidungen nicht außer Betracht gelassen werden sollten.

Zudem bestehen hinsichtlich der Annahmen im Mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 1999 bis 2003, worauf auch die Landesregierung hingewiesen hat, u. a. folgende Risiken:

- Die Auswirkungen der beabsichtigten Unternehmens- und Einkommensteuerreform sind noch nicht eindeutig zu übersehen. Negative finanzielle Folgen hinsichtlich der Höhe der Steuereinnahmen können daher nicht ausgeschlossen werden.
- Ungeklärt sind auch die Auswirkungen der nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts notwendigen Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, die bis zum Ende des Jahres 2004 erfolgen muss.
- Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass bei einer Erhöhung des Zinssatzes um – im Vergleich zur Planung – nur einen Prozentpunkt angesichts der ab dem Jahr 2000 vorgesehenen Kreditaufnahmen (Neuverschuldung und Umschuldung) jeweils jährlich zusätzliche Zinsausgaben von durchschnittlich rd. 32 Mio. DM erforderlich wären. Damit würden die für das Jahr 2003 geplanten Zinsausgaben von 1,4 Mrd. DM auf 1,62 Mrd. DM steigen.

Aus diesen Risiken erwächst die Gefahr, dass zusätzliche Haushaltsdefizite entstehen. Diese müssten mangels finanzieller Spielräume wiederum durch eine gegenüber den Plandaten erhöhte Neuverschuldung ausgeglichen werden. Auch hieraus und unter dem Gesichts-

punkt, dass die politischen Handlungsspielräume ohnehin schon stark eingeschränkt sind, ergibt sich die Notwendigkeit, die Haushaltskonsolidierung in stärkerem Maße als bisher voranzutreiben.

Der Rechnungshof begrüßt es daher, dass es durch Personalabbau erstmals gelungen ist, die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr zu verringern. Er hält es aber für erforderlich, den eingeschlagenen Weg weiter zu beschreiten, um das vorhersehbare Anwachsen dieser Ausgaben – im Jahr 1999 sind diese wieder um rd. 61 Mio. DM gestiegen – der Höhe nach zu begrenzen. Allerdings ist allein damit eine tief greifende Haushaltskonsolidierung nicht zu erreichen.

Der Rechnungshof weist daher erneut darauf hin, dass es unumgänglich ist, die Ausgaben insgesamt spürbarer als geplant zurück zu führen, zumal nicht erwartet werden kann, dass Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen stets in demselben Umfang wie im Jahr 1998 (s. Tn. 34) erzielbar sind. Er hält es aus diesem Grund weiterhin für erforderlich, die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit aller bestehenden Förderprogramme kritisch zu überprüfen. Nicht zuletzt ist außerdem zu untersuchen, ob alle bisher vom Land wahrgenommenen Aufgaben zwingend nur vom Staat erfüllt werden können.

Verpflichtungsermächtigungen

72 Im Haushaltsplan 1998 waren Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt

5.951.463.926 DM

veranschlagt.

Aufgrund dieser Ermächtigungen sind Zusagen in folgendem Umfang erteilt worden:

	<u>Mio. DM</u>
- für das Haushaltsjahr 1999	1.451,8
- für das Haushaltsjahr 2000	772,6
- für das Haushaltsjahr 2001	558,6
- für spätere Haushaltsjahre	<u>1.407,1</u>
Insgesamt	4.190,1

Die Ermächtigungen wurden somit zu rd. 70 v. H. in Anspruch genommen.

In der Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen und Zusagen nach Art. 102 Abs. 1 Satz 1 der Thüringer Verfassung (Anlage VIII zur Haushaltsrechnung 1998) sind teilweise von der vorstehenden Zusammenstellung abweichende Werte ausgewiesen. Die entsprechenden Fehler wurden vom TFM zwischenzeitlich korrigiert.

Die im Haushaltsjahr 1998 eingegangenen Verpflichtungen, die zu einer entsprechenden Bindung von Haushaltsmitteln in den Folgejahren führen, sind gegenüber dem Vorjahr von 3.012,6 Mio. DM um rd. 1,2 Mrd. DM angewachsen. Davon entfällt ein beträchtlicher Anteil auf hinzugekommene Verpflichtungen aus alternativ finanzierten Bau-

investitionen, die von 91,5 Mio. DM um 611,1 Mio. DM auf 702,6 Mio. DM gestiegen sind.

In der Aufstellung sind im Übrigen auch Bewilligungen des Finanzministeriums gem. §38 Abs. 1 Satz 2 LHO in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses von rd. 856 Mio. DM erfasst. Davon lag in sechs Fällen – alle im Bereich des TMLNU – für Zusagen in einer Gesamthöhe von 5 Mio. DM weder eine haushaltsmäßige Ermächtigung noch die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums (vgl. § 38 Abs. 1 Satz 2 LHO) vor. Der darin liegende Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften ist zu beanstanden.

Vermögen des Landes

- 73 Entsprechend Art. 102 Thüringer Verfassung i. V. m. §86 Nr. 1 LHO hat das Finanzministerium in der Anlage XII der Haushaltsrechnung 1998 Übersichten über das Vermögen des Landes vorgelegt.

Der Grundbesitzbestand hat sich danach wie folgt entwickelt:

Bestand am 31. Dezember 1997	120.340.788 qm
Zugänge	34.542.697 qm
Abgänge	<u>8.593.491 qm</u>
Bestand am 31. Dezember 1998	146.289.994 qm

Die Abweichung vom Endbestand lt. Anlage XII der Haushaltsrechnung beruht auf einem Rechenfehler bei der Position Sondervermögen WGT, der zu korrigieren war.

Der Bestand setzte sich zum 31. Dezember 1998 im Wesentlichen wie folgt zusammen:

	<u>qm</u>
Liegenschaften unter Ressortverwaltung	37.152.979
Allgemeines Grundvermögen	4.048.928
Sondervermögen (WGT)	105.085.086
Gesamthandseigentum der neuen Länder	<u>3.001</u>
Insgesamt	146.289.994

74 Das Vermögen des Landes aus Darlehensforderungen und Beteiligungen (vgl. Übersichten II und III der Anlage XII zur Haushaltsrechnung) hat sich im Haushaltsjahr 1998 wie folgt verändert:

Übersicht 23

	Stand 1.1.1998 Mio. DM	Stand 31.12.1998 Mio. DM
Darlehen	165,4	1.973,5
<u>davon entfallen auf:</u>		
Förderung der Wiedereinrichtung/ Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe	100,2	101,2
BAföG (Darlehen an Schüler und Studierende)	46,1	47,8
Darlehen an LEG zum Erwerb von Beteiligungen/ Immobilien	0 ⁸	0
Darlehen Neubau, Modernisierung und Instandsetzung	- ⁹	1.808,5
Darlehen gem. Vorschussrichtlinie und Kfz-Darlehen	- ⁹	1,1
Darlehen für sonstige Zwecke	19,1	14,9
Beteiligungen	192,7	152,7
Gesamt	358,1	2.126,2

⁸ Der in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Betrag wurde korrigiert

⁹ Anfangsbestand ist nicht nachgewiesen

Erstmals zum 31. Dezember 1998 sind in der Übersicht III die im Bereich der sozialen Wohnungsbauförderung bestehenden Forderungen aus Darlehen für Neubau, Modernisierung und Instandsetzung, aus Darlehen gem. der „Richtlinie für die Gewährung von Vorschüssen in besonderen Fällen“ sowie aus der „Gewährung von Gehaltsvorschüssen an Gerichtsvollzieher in besonderen Fällen“ ausgewiesen. Die Veränderungen im Laufe des Jahres 1998 sind allerdings nicht dargestellt. Nach Angabe des TFM soll insoweit die Übersicht in der Haushaltsrechnung 1999 vervollständigt werden.

Was die in der Übersicht dargestellte Entwicklung einer Darlehensforderung gegenüber der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) betrifft, hatte der Rechnungshof schon in seinen Bemerkungen 1999 zur Haushaltsrechnung 1997 auf Unstimmigkeiten hingewiesen (Tn. 75 a. a. O.), die im Wesentlichen durch die Buchung von Tilgungszahlungen im bereits abgelaufenen Haushaltsjahr entstanden waren. Zutreffend wurde jedoch der Endbestand des Darlehens bereits in der Haushaltsrechnung 1997 mit 0,00 DM angegeben, so dass die erneute Darstellung in der Haushaltsrechnung 1998 nicht nachvollziehbar ist.

75 Der Nominalwert der unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts hat sich gegenüber dem Jahr 1997 per Saldo um 39.975 TDM auf 152.710,9 TDM verringert.

Neu eingegangen wurden Beteiligungen durch Übernahme von 20 TDM (28,57 v. H.) des Stammkapitals der Mitteldeutschen Medienförderung GmbH und von 2 TDM (2,44 v. H.) des Stammkapitals

der Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH.

Aufgegeben wurde die Beteiligung an der Aufbauwerk Thüringen GmbH, an der das Land 100 v. H. des Stammkapitals von 50 TDM gehalten hatte.

Bei der GFAW – Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen mbH, an der das Land weiterhin zu 100 v. H. beteiligt ist, wurde das Stammkapital um 50 TDM auf 100 TDM erhöht.

Die wesentliche Veränderung ergab sich bei der Beteiligung an der Jenoptik AG. Durch Veräußerung von Aktien im Wert von nominal 39.997 TDM hält das Land nunmehr noch Aktien mit einem Nominalwert von 35.002 TDM. Der Anteil an der AG hat sich dadurch und infolge einer Kapitalerhöhung, an der das Land nicht teilgenommen hat, von 49,99 v.H. auf 18,92 v.H. verringert.

Im Übrigen ist in der Übersicht über die Beteiligungen des Landes (Anlage XII der Haushaltsrechnung) die an der Trägergesellschaft Deutscher Pavillon mbH – offensichtlich versehentlich – doppelt aufgeführt.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die gem. Art. 102 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Verfassung der Haushaltsrechnung beizufügende Übersicht über das Vermögen des Landes – insbesondere über Grundbesitz und Darlehen – noch immer Mängel aufweist. Er erwartet, dass diese abgestellt und die entsprechenden Übersichten künftig vollständig sowie sachlich und rechnerisch richtig aufgestellt werden.

Rechnungsprüfung 1998

- 76 Die im Wesentlichen stichprobenweise vorgenommene Rechnungsprüfung 1998 ist bis auf insbesondere die Prüfung der Ausgaben für Zuwendungen abgeschlossen. Der Rechnungshof behält sich daher vor, etwaige bemerkenswerte Feststellungen im Rahmen weiterer Prüfungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Abs. 3 LHO).

Feststellung gem. § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO

- 77 Nach den stichprobenweisen Prüfungen des Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen stimmen die in der Haushaltsrechnung 1998 und die in den entsprechenden Kassenrechnungen nachgewiesenen Beträge überein. Bis auf wenige Fälle wurden keine Haushaltseinnahmen und -ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

BEMERKUNGEN ZU MEHREREN EINZELPLÄNEN

**Vergabe von Gutachten und Studien durch oberste Landesbehörden
(Einzelpläne 02 - 09, 15)**

Die obersten Landesbehörden vergeben jährlich eine Vielzahl von Gutachten und Studien. Hierdurch entstanden beispielsweise in den Haushaltsjahren 1995 und 1996 Ausgaben von insgesamt 12,5 Mio. DM.

Die hierbei festzustellende Vorgehensweise war in vielfacher Hinsicht mangelhaft. So wurden die Gründe für das Einholen von Gutachten und Studien häufig nicht dokumentiert und deren Notwendigkeit nicht nachgewiesen. Vor der Vergabe der entsprechenden Aufträge wurde insbesondere oftmals nicht geprüft, ob bereits entsprechende Untersuchungen in der Verwaltung vorliegen oder durch eigenes Personal durchgeführt werden könnten. Die Gutachten und Studien wurden überwiegend ohne Öffentliche bzw. Beschränkte Ausschreibung und ohne Einholung mehrerer Angebote freihändig vergeben. Eine Auswertung der Gutachten ist häufig unterblieben oder gewonnene Erkenntnisse wurden nicht umgesetzt.

78 Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsuntersuchung die Vergabe von Gutachten und Studien an Stellen außerhalb der Landesverwaltung durch die Thüringer Staatskanzlei und die Thüringer Ministerien in den Haushaltsjahren 1995 und 1996 geprüft. Dabei hat er insbesondere untersucht, ob und inwieweit die Vorschriften des Haushalts- und des Vergaberechts beachtet, die Gutachten ausgewertet und die Ergebnisse ggf. umgesetzt wurden. Nicht einbezogen wurden Gutachten, die aufgrund gesetzlicher Vorschriften einzuholen sind.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hatten nur einige Ressorts für die Vergabe von Untersuchungsaufträgen einheitliche Richtlinien mit Vertragsmustern erarbeitet und geregelt, welche Stellen bei der Vergabe zu beteiligen sind. Mangels entsprechender Aufzeichnungen war häufig nicht nachvollziehbar, dass überhaupt die Notwendigkeit bestand, Gutachten oder Studien in Auftrag zu geben, und dass es dazu ggf. einer Vergabe an Dritte bedurfte. Insbesondere unterblieb regelmäßig eine Prüfung der Frage, ob die Untersuchungen durch das Ministerium selbst oder andere Stellen der Landesverwaltung hätten durchgeführt werden können.

Von den in den Jahren 1995 und 1996 insgesamt 166 in Auftrag gegebenen Gutachten und Studien, die Ausgaben von rd. 12,5 Mio. DM erforderten, wurden 22 (rd. 13 v. H.) öffentlich oder beschränkt ausgeschrieben und 141 (rd. 85 v. H.) freihändig vergeben. Bei mehr als der Hälfte aller Gutachten und Studien war lediglich ein Angebot eingeholt worden. Nur in wenigen Fällen war dokumentiert, aus welchen Gründen eine Öffentliche oder Beschränkte Ausschreibung unterblieben bzw. auf das Einholen mehrerer Angebote verzichtet worden war. Zudem waren die den Aufträgen zu Grunde liegenden Leistungsbeschreibungen teilweise nicht erschöpfend und eindeutig.

In den entsprechenden Verträgen fehlten einerseits häufig notwendige Regelungen. So wurden beispielsweise Zahlungsmodalitäten, Termine für Zwischenberichte sowie die Folgen von Leistungsmängeln nicht festgelegt. Andererseits wurden in einigen Fällen unzulässige Vereinbarungen, wie Vorauszahlungen bis zu 50 v. H. der Gesamtvergütung, getroffen. Zudem wurden Schlusszahlungen oftmals bereits bei Eingang der Gutachten geleistet, ohne dass geprüft worden wäre, ob die Leistung tatsächlich den Vereinbarungen entsprach.

Weiter war festzustellen, dass eine Auswertung der Gutachten und die Umsetzung der Gutachtenergebnisse häufig unterblieben sind.

- 79 Der Rechnungshof hat die obersten Landesbehörden aufgefordert zu gewährleisten, dass vor der Entscheidung über die Vergabe von Gutachten oder Studien zunächst die Frage geprüft werde, ob sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes überhaupt benötigt werden (vgl. § 6 LHO) und – wenn dies zu bejahen sei – wie solche Gutachten unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) zu erbringen seien. So müsse vor einer Auftragsvergabe an Dritte auch geprüft werden, ob die vorgesehene Untersuchung nicht durch eigene Verwaltungskräfte oder wissenschaftliche oder sonstige Einrichtungen des Landes durchgeführt werden könnte. Nicht zuletzt sei zu klären, ob entsprechende Untersuchungen bereits im Hause oder anderen Behörden vorlägen. Die Ergebnisse all dieser Prüfungen seien nachvollziehbar zu dokumentieren. Im Übrigen hat der Rechnungshof die Einrichtung einer zentralen – ressortübergreifenden – Datenbank empfohlen, in der alle in Auftrag gegebenen und bereits vorliegenden Gutachten und Studien zu erfassen seien.

Der Rechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, es müsse sicher gestellt werden, dass die Vergabe von Gutachten und Studien grundsätzlich nur aufgrund einer vorausgegangen Öffentlichen Ausschreibung erfolge, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigten (vgl. § 55 Abs. 1 LHO). In jedem Fall aber seien die Gründe für ein Abweichen von der Regel nachvollziehbar zu dokumentieren. Unabdingbar sei es in solchen Fällen insbesondere unter Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgesichtspunkten, aber auch um Chancengleichheit im Wettbewerb zu gewährleisten, dass mehrere Angebote eingeholt würden.

Außerdem sei es für eine ordnungsgemäße Auftragserteilung, Auftragsabwicklung und Erfolgskontrolle unverzichtbar, dass jeweils eine umfassende und eindeutige Leistungsbeschreibung erstellt werde. Die entsprechenden Verträge müssten alle für das Erbringen der Leistung und die Auftragsabwicklung notwendigen Regelungen und Beschreibungen enthalten. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass Vorleistungen nur vereinbart werden dürften, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt sei (vgl. § 56 Abs. 1 LHO).

Angesichts der festgestellten unzulänglichen Umsetzung der Gutachtergebnisse hat der Rechnungshof die Durchführung von Erfolgskontrollen angeregt, um festzustellen, ob die durch die Gutachten angestrebten Zwecke erreicht worden sind bzw. der hierdurch erwartete Nutzen eingetreten ist.

Im Übrigen halte es der Rechnungshof für geboten, die Grundsätze für die Vergabe von Untersuchungsvorhaben in einheitlichen Richtlinien mit entsprechenden Vertragsmustern für die Landesverwaltung festzulegen.

80 Das für Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens zuständige Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (nunmehr: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur) hat die Empfehlungen des Rechnungshofs vor allem in vergaberechtlicher Hinsicht grundsätzlich begrüßt. Es sei jedoch zu berücksichtigen, dass dem jeweiligen auftraggebenden Fachreferat im Rahmen der §§ 7 und 55 LHO die eigenverantwortliche Prüfung und Wahl der im Einzelfall richtigen Vergabeart obliege. Auch sei nur dieses in der Lage, die Notwendigkeit eines Gutachtens sowie die Beschreibbarkeit der gewünschten Leistung einzuschätzen. In einer weiteren Stellungnahme hat das Ministerium dem Rechnungshof insbesondere darin beigepflichtet, dass bei einem

Abweichen von der Regel – Öffentliche Ausschreibung – in jedem Fall die entsprechende Prüfung dokumentiert werden müsse und eine Freihändige Vergabe möglichst im Wettbewerb erfolgen solle. Zudem hat es unter Aufgabe seiner bisherigen Auffassung die Zweckmäßigkeit einheitlicher landesweiter Richtlinien zur Vergabe von Gutachten eingeräumt.

Das für Angelegenheiten des Haushaltswesens zuständige und beim Erlass von Verwaltungsvorschriften des öffentlichen Auftragswesens zu beteiligende Finanzministerium hat sich dahingehend geäußert, es teile die Auffassung des Rechnungshofs hinsichtlich der Aufstellung einheitlicher Grundsätze für die Landesverwaltung. Es hat zwischenzeitlich den Entwurf einer Richtlinie zur Vergabe von Gutachten und Studien in der Landesverwaltung erarbeitet.

- 81 Der Rechnungshof begrüßt, dass die Notwendigkeit entsprechender einheitlicher Regelungen anerkannt und eine Richtlinie zur Vergabe von Gutachten und Studien erarbeitet worden ist.

Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, ein Gutachtencontrolling einzuführen, um den gesamten Prozess der Gutachtenvergabe begleitend zu steuern und damit die effektive und effiziente Durchführung aller damit verbundenen Einzelaktivitäten von der Planung und Auftragsvergabe bis zur Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse und Prüfung der Zweckerreichung (Erfolgskontrolle) sicherzustellen.

Im Übrigen empfiehlt er nochmals, alle bereits vorliegenden Gutachten in einer zentralen Datenbank zu erfassen. Nur so lässt sich vermeiden, dass zu einer Frage mehrfach Gutachten in Auftrag gegeben werden.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet beobachten und zu gegebener Zeit eine Kontrollprüfung durchführen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 03

Gewährung von Zinsbeihilfen an Gemeinden und Zweckverbände (Kapitel 03 03)

Das Land hat Gemeinden und Zweckverbänden auf der Grundlage einer Richtlinie Zinsbeihilfen gewährt, die teilweise erheblich über den tatsächlich entstandenen Zinsen lagen. Die entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie sind mit den Grundsätzen des Zuwendungsrechts nicht vereinbar.

- 82 Das Land gewährt den Gemeinden und Zweckverbänden auf der Grundlage einer „Richtlinie über die Gewährung von Zinsbeihilfen zur Finanzierung von Beiträgen nach § 7 des Thüringer Kommunalabgabengesetzes (ThürKAG) und von Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch (BauGB)“ vom 18. Juli 1994 Zuwendungen. Damit soll die Erhebung der genannten Beiträge erleichtert werden. Hintergrund ist, dass die betroffenen Bürger solche Beiträge häufig über Kredite finanzieren oder dass ihnen – meist verbunden mit einer Ratenzahlungsvereinbarung – eine Stundung zugestanden wird, wobei Stundungszinsen erhoben werden. Mit den fraglichen Zinsbeihilfen erstatten die Gemeinden und Zweckverbände den Beitragspflichtigen die von diesen für Kredite zu begleichenden Zinsen oder verrechnen sie mit den jeweils festgesetzten Stundungszinsen.

Die Zinsbeihilfe ist auf einen Zeitraum von sechs Jahren begrenzt und beträgt jährlich im ersten Jahr 8 v. H., im zweiten Jahr 7 v. H., im dritten Jahr 6 v. H., im vierten Jahr 5 v. H., im fünften Jahr 4 v. H. und im sechsten Jahr 3 v. H. der jeweiligen Restschuld, jedoch jährlich höchstens 5.000 DM je Beitragsschuldverhältnis.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Laufzeit sowohl der in solchen Fällen aufgenommenen Kredite als auch der gewährten Stundungen maximal drei, meist jedoch nur zwei Jahre betrug. Bei der Stundung von Beiträgen berechneten die Gemeinden und Zweckverbände Zinsen von höchstens 6 v. H.

Da aber das Land Zinsbeihilfen in Höhe von 8 v. H. im ersten und von 7 v. H. der jeweiligen Beitragsschuld im zweiten Jahr gewährte, ergaben sich bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden bei Stundungen mit Laufzeiten von einem und zwei Jahren beträchtliche Mehreinnahmen. Diese betrug beispielsweise in den Jahren 1997 und 1998 bei einem Zweckverband insgesamt 69 TDM und bei einer Stadt 68 TDM.

Weiter hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Gemeinden und Zweckverbände diese Mehreinnahmen auf Verwahrkonten angelegt haben. Das zuständige Innenministerium hat aufgrund entsprechender Anfragen den Bewilligungsbehörden im Jahre 1998 mitgeteilt, es sei gewollt, dass die Zuwendungen die tatsächlich anfallenden Aufwendungen der Gemeinden und Zweckverbände übersteigen. Die Mehreinnahmen sollten diesen „zur Zwischenfinanzierung der beitragsrelevanten Investitionsmaßnahmen verbleiben“.

83 Der Rechnungshof hat dem Ministerium mitgeteilt, die über den tatsächlichen Aufwendungen der Beihilfeempfänger liegenden Ausgaben des Landes seien mit dem Zuwendungsrecht nicht vereinbar. Dieses sehe zwingend vor, dass Berechnungsgrundlage einer Zuwendung immer nur die tatsächlichen Ausgaben des Zuwendungsempfängers seien.

Weiter hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, die vom Ministerium im Jahre 1998 vertretene Auffassung, die entstandenen Mehreinnahmen sollten den Zuwendungsempfängern zur „Zwischenfinanzie-

„...beitragsrelevanter Investitionsmaßnahmen“ verbleiben, stehe nicht im Einklang mit dem in der Richtlinie definierten Förderzweck. Dieser bestehe darin, dass den Gemeinden und Zweckverbänden die Erhebung von Anliegerbeiträgen erleichtert werden sollte.

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, die einschlägige Richtlinie zur Vermeidung weiterer Überzahlungen baldmöglichst zu ändern. Dies könnte z. B. dadurch geschehen, dass die derzeitige Formulierung in Ziff. 3.3 der Richtlinie durch die Formulierung ersetzt würde: „Die Zinsen sind in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen, höchstens jedoch bis 8 v. H. oder 5 TDM jährlich, zu erstatten.“

- 84 Das Innenministerium hat geltend gemacht, es sei beabsichtigt gewesen, die Gemeinden durch finanzielle Hilfen zur Erhebung der fraglichen Beiträge zu veranlassen. Aus diesen Gründen sei die Zinsbeihilfe in der Richtlinie in einer Höhe festgelegt worden, die im ersten Jahr zwei Prozentpunkte und im zweiten Jahr einen Prozentpunkt über dem Zinssatz bei Stundungen nach der Abgabenordnung liege. Da die Beihilfe degressiv bemessen sei, würde sich bei der Berechnung spätestens nach fünf Jahren ein Durchschnittzinssatz von 6 v. H. ergeben. Aufgrund dieser Vorgaben habe keine Veranlassung bestanden, das Landesverwaltungsamt zur Rückforderung von Zahlungen zu veranlassen, die über den tatsächlichen Zinsen liegen. Den Kommunen habe eine Möglichkeit gegeben werden sollen, etwa anfallende „Überschüsse“ zur Zwischenfinanzierung ihrer beitragsrelevanten Investitionen einzusetzen. Dies habe auch zur Akzeptanz der Beitragserhebung beigetragen. So hätten im Jahr 1991 nur 11,86 v. H. der Gemeinden, bis zum Jahr 1998 aber rd. 58 v. H. eine Straßenausbaubeitragssatzung erlassen. Die degressive Gestaltung der Beihilfe solle für Gemeinden und Beitragsschuldner ein Anreiz sein, in möglichst kurzer Zeit den Eingang der Beiträge zu sichern. Je kürzer die Stundungsfrist, desto höhere wirtschaftliche Vorteile sollten sich für beide Seiten ergeben. Aus diesen Gründen sei es politischer Wille gewesen, die Zinsen nicht

in tatsächlicher Höhe zu erstatten, sondern in Höhe der in der Richtlinie für die einzelnen Jahre vorgegebenen Sätze. Deshalb sei dem Land auch kein finanzieller Schaden entstanden. Gleichwohl würden die Anregungen des Rechnungshofs bei einer Fortschreibung der Richtlinie weiter verfolgt.

- 85 Der Rechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass die aufgezeigte Begünstigung der Gemeinden und Zweckverbände politisch gewollt gewesen sei. Er weist aber darauf hin, dass die Zinsbeihilfen nach der einschlägigen Richtlinie im Wege der Anteilsfinanzierung als Projektförderung gewährt werden. Es handelt sich somit um Zuwendungen, deren maximale Höhe grundsätzlich durch die tatsächlichen Ausgaben des Zuwendungsempfängers begrenzt wird. Da dies nicht beachtet wurde, sind dem Land bisher nicht unbeträchtliche zusätzliche Ausgaben entstanden. Der Rechnungshof empfiehlt daher nochmals eine Änderung der genannten Richtlinie und erwartet, dass seine Anregungen bei deren Fortschreibung berücksichtigt werden.

Ausstattung eines Dienstzimmers (Kapitel 03 13)

Für die Ausstattung des Dienstzimmers des Leiters einer oberen Landesbehörde wurden rd. 20.400 DM ausgegeben. Das erhebliche Überschreiten des für solche Zwecke vorgegebenen Höchstbetrags von 4.500 DM ist als gravierender Verstoß gegen das Gebot einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung und als Verschwendung von Haushaltsmitteln zu beanstanden.

- 86 In den „Vorläufigen Richtlinien für die Ausstattung von Dienstzimmern von Landesbediensteten“ vom 12. Juni 1992 sowie den jährlichen Schreiben des Finanzministeriums zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge ist eine maximal zulässige Höhe der Ausgaben je Dienstzimmer, gestaffelt nach der Funktion des Stelleninhabers, vorgegeben. Für die Leiter von Ober- und Mittelbehörden belief sich dieser Höchstsatz bis zum Jahr 1995 auf 4.500 DM; seit dem Haushaltsjahr 1996 ist dieser Betrag auf 6.000 DM angehoben worden.

Der Rechnungshof hat die Ausgaben für Dienstzimmerausstattungen u. a. der Leiter oberer und mittlerer Landesbehörden in den Jahren 1993 bis 1997 geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass von einer oberen Landesbehörde Ende des Jahres 1994 für die Ausstattung des Dienstzimmers ihres Präsidenten ein Schreibtisch für rd. 10.200 DM, ein Schrankelement mit Regalteil für rd. 8.000 DM und ein Sideboard für 2.200 DM angeschafft wurden. Außerdem waren bereits – außerhalb des Prüfungszeitraums – ein ebenfalls zur Dienstzimmerausstattung gehörender Besuchertisch mit fünf Stühlen, ein Akten- und Aktenkleiderschrank sowie eine Couchgarnitur beschafft worden.

Der Rechnungshof hat gegenüber dem zuständigen Innenministerium die Nichtbeachtung des damals geltenden Höchstsatzes von 4.500 DM sowie die Höhe der Ausgaben als unangemessen und nicht mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot vereinbar beanstandet.

87 Das Ministerium hat sich dahingehend geäußert, dass Ausgaben für Umbauarbeiten in der fraglichen Landesbehörde bei anderen Kostenstellen als vorgesehen abgerechnet bzw. geplante Umbauarbeiten nicht realisiert worden seien. Daher hätten Ende des Jahres 1994 für den Ausbau des Präsidentenzimmers noch Haushaltsmittel in Höhe von 20.406 DM zur Verfügung gestanden.

Der von einem Architektenbüro erarbeitete ursprüngliche Vorschlag zur Möblierung des Präsidentenzimmers sei vom Staatsbauamt abgelehnt worden und nach Überarbeitung Gegenstand einer Besprechung mit dem Finanzministerium und dem Staatsbauamt gewesen. In dieser sei der oberen Landesbehörde mitgeteilt worden, eine Veränderung der Nachtragshaushaltsunterlage-Bau (NHU-Bau) könne nur durch das Innenministerium herbeigeführt werden. Bei dem Vertreter der in Rede stehenden Behörde sei dabei irrtümlich der Eindruck entstanden, das Finanzministerium sei ausnahmsweise mit der Verwendung der noch vorhandenen Mittel für Einbauten einverstanden. Wegen dieser Begründung habe das Ministerium einer entsprechenden Veränderung der NHU-Bau zugestimmt. Dies könne dem Ministerium jedoch nicht vorgeworfen werden, weil die Entscheidung von allen Beteiligten mitgetragen worden sei.

88 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Es ist insbesondere nicht nachvollziehbar, wie der Eindruck entstehen konnte, dass die Mittel für Bauleistungen für die Beschaffung von Ausstattungsgegenständen für das Dienstzimmer verwendet werden dürften. Ebenso unverständlich ist es, dass das Ministerium kurz vor Ende des Haushaltsjahres diesen Ausgaben offenbar ohne Prüfung der Frage

zugestimmt hat, ob sie für diesen Zweck zulässig und notwendig waren. Im Übrigen war das Ministerium zur Erteilung der fraglichen Zustimmung im haushaltsrechtlichen Sinne nicht ermächtigt; diese ist ausschließlich dem Finanzministerium vorbehalten (Abschnitt E Nr. 3.2.7.2 DABau-Thüringen).

Auf die Höhe der Ausgaben für die einzelnen Gegenstände ist das Ministerium nicht eingegangen. Der Rechnungshof hält die Ausgaben weiterhin für unangemessen hoch. Er sieht in der Beschaffung teurerer Ausstattungsgegenstände, wobei der vorgegebene Höchstsatz erheblich überschritten wurde, einen eklatanten Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) und eine Verschwendung von Haushaltsmitteln.

Der Rechnungshof nimmt den vorliegenden Fall zum Anlass, auf die Notwendigkeit hinzuweisen, dass die jeweiligen Beauftragten für den Haushalt künftig auf die strikte Einhaltung von Richtlinien und Vorgaben des Finanzministeriums achten.

Organisation von Abschleppmaßnahmen (Kapitel 03 14)

Das Innenministerium hat die Polizeidirektionen im Jahr 1995 angewiesen, alle Aufträge zum Abschleppen von Kraftfahrzeugen über eine Abschleppzentrale zu erteilen. Mangels Ausschreibung ist nicht gewährleistet, dass die entsprechenden Leistungen stets kostengünstig erbracht werden. Bei einer vom Rechnungshof geprüften Polizeidirektion haben sich daher die durchschnittlichen Kosten je Abschleppauftrag mehr als verdoppelt.

- 89 Der Rechnungshof hat im Jahre 1999 im Rahmen der Prüfung einer Polizeidirektion u. a. die Vergabe von Abschleppaufträgen geprüft und Folgendes festgestellt: Bis zum April 1995 vergaben die Polizeidirektionen an Hand eines Verzeichnisses der Abschleppunternehmen, das nach einer entsprechenden Marktanalyse erstellt worden war, alle Abschleppaufträge eigenständig. Dieses Verfahren wurde durch die vom Innenministerium zum 1. Mai 1995 in Kraft gesetzte "Richtlinie über das Abschleppen und Verwahren von Fahrzeugen" beendet. Danach sind alle Abschleppaufträge an eine zentrale Stelle zu richten, die ihrerseits einen – dieser Abschleppzentrale angeschlossenen – Abschleppdienst beauftragt. Ziel dieser Richtlinie sollte es sein, den Polizeivollzugsdienst von sachfremden Aufgaben zu entlasten. Träger dieser Abschleppzentrale ist ein Verein. Betreiber der Abschleppzentrale ist nach einem entsprechenden Beschluss der Mitgliederversammlung des Vereins – auf der Grundlage einer Beschränkten Ausschreibung – ein privates Unternehmen.

90 Der Rechnungshof hat dem Thüringer Innenministerium mitgeteilt, die o. a. Richtlinie sei nicht mit § 55 LHO vereinbar, wonach dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen müsse. Durch die Anweisung, ausschließlich die Abschleppzentrale mit dem Abschleppen und Verwahren von Fahrzeugen zu beauftragen, sei mangels vorheriger Ausschreibung dieser Leistungen der freie Wettbewerb, wie ihn § 1 Abs. 1 VOL/A vorschreibe, ausgeschaltet worden. Unabhängig davon werde der Wettbewerb zusätzlich dadurch eingeschränkt, dass nicht der Abschleppzentrale angeschlossene Abschleppdienste bei der Auftragsvergabe unberücksichtigt blieben. Das Ministerium solle daher umgehend eine Ausschreibung der Abschleppleistungen durchführen, an der sich der fragliche Verein neben anderen Bewerbern beteiligen könne, die jeweils wirtschaftlichsten Anbieter für die entsprechende Region auswählen und die genannte Richtlinie entsprechend ändern.

Weiter hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, die seit Mai 1995 gültige Neuregelung der Vergabe von Abschleppaufträgen sei unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht vertretbar. Die vom Rechnungshof geprüfte Polizeidirektion habe im Jahr 1998 – unter großzügiger Auslegung einer Ausnahmeregelung der fraglichen Richtlinie – Abschleppaufträge ohne Einschaltung der Abschleppzentrale direkt an Abschleppunternehmen erteilt und damit Einsparungen in Höhe von mehr als 45 TDM gegenüber dem Vorjahr erzielt. Trotz dieser erheblichen Kostenersparnis habe das Innenministerium die Polizeidirektion aber angewiesen, Abschleppaufträge – mit Ausnahme von Fällen einer gebotenen besonderen Verwahrung – wieder ausschließlich an die Abschleppzentrale zu vergeben.

Im Übrigen hat der Rechnungshof dem Ministerium mitgeteilt, es sei nicht zu erkennen, dass das mit der neuen Regelung verfolgte Ziel erreicht werde, den Polizeivollzugsdienst von sachfremden Aufgaben zu

entlasten. Zum einen mache es für den Vollzugsdienst keinen Unterschied, ob er die ihm übermittelten Abschleppaufträge direkt an den nächstgelegenen Abschleppdienst oder an die Abschleppzentrale weiterleite. Zum anderen entstünden gerade durch die Vergabe der Aufträge an die Abschleppzentrale negative zeitliche und finanzielle Effekte. Einerseits werde die Auftrags erledigung durch die nunmehr vorgeschriebene „Zwischenstation Abschleppzentrale“ zeitlich verzögert. Andererseits entstünden, weil für jede Abschleppmaßnahme eine „Vermittlungsgebühr“ zu zahlen sei, in jedem Einzelfall zusätzliche Kosten.

- 91 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, die Frage einer Ausschreibung der Abschleppaufträge sei nach einer erfolgreich abgeschlossenen „Pilotierungsphase“ im Jahr 1997 überprüft worden. Dabei habe sich ergeben, dass eine Ausschreibung nur für hoheitliche Abschleppaufträge, die von der Polizei selbst zu bezahlen sind, erfolgen könne, nicht aber für solche Aufträge, die von der Polizei auf Bitte und im Auftrag der Fahrzeugführer erteilt würden. Da das kalkulierte Auftragsvolumen je Unternehmen in diesem Jahr nur ca. 8 TDM betragen habe, sei von einer Ausschreibung abgesehen worden. Zwischenzeitlich habe sich gezeigt, dass die Abschleppaufträge in regional unterschiedlicher Anzahl anfielen. Daher werde nunmehr zunächst eine Ausschreibung für Abschleppleistungen in Ballungsräumen und im Bereich der Bundesautobahnen in Erwägung gezogen. Damit würden derartige Abschleppaufträge nicht mehr über die Abschleppzentrale vermittelt. Die Vermittlung der Aufträge, die von Kraftfahrern direkt erfolge, solle aber bei der Zentrale verbleiben.

Zum Wirtschaftlichkeitsvorteil der bis April 1995 geltenden Regelung – direkte und eigenständige Vergabe der Abschleppaufträge – bei der vom Rechnungshof geprüften Polizeidirektion hat das Ministerium mitgeteilt, die erheblichen "Preisunterschiede" zwischen den Ab-

schleppmaßnahmen dieser Polizeidirektion und denen anderer Direktionen hätten ihre Ursache in den unterschiedlichen regionalen Strukturen der Polizeibehörden. Im Übrigen seien die erwähnten Einsparungen der fraglichen Polizeidirektion im Jahre 1998 vor dem Hintergrund eines Rückganges der Fallzahlen von rd. 34 v. H. gegenüber 1997 zu sehen. Zudem lägen die von dieser Polizeidirektion ermittelten Preise für Abschleppleistungen weit unter den in allen anderen Polizeidirektionen anfallenden Durchschnittswerten.

Eine Entlastung der Polizei im Zusammenhang mit der Abwicklung aller Abschleppvorgänge durch die Abschleppzentrale sei sehr wohl eingetreten. Sie beschränke sich nicht nur auf die erforderlichen Telefonate zur Auswahl des Unternehmens, sondern bestehe auch im Fortfall der Pflege des Datenbestandes, der Prüfung der Unternehmen auf Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen usw.

Die von der Abschleppzentrale berechnete „Vermittlungsgebühr“ sei Teil der Gesamtkosten der Abschleppleistung und werde mit Kostenbescheid zurückgefordert bzw. als Auslagenvormerkung in Strafverfahren behandelt. Diese Aufwendungen würden daher dem Landeshaushalt wieder zugeführt.

- 92 Der Rechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass das Ministerium nunmehr wenigstens eine Ausschreibung von Abschleppleistungen in bestimmten Gebieten erwägt. Er bleibt aber bei seiner Auffassung, dass es notwendig ist, die fraglichen Leistungen für die Fälle, in denen das Land Auftraggeber ist, nicht nur in Ballungsräumen, sondern für alle Regionen auszuschreiben. Die „Richtlinie über das Abschleppen und Verwahren von Fahrzeugen“, nach der grundsätzlich die Abschleppzentrale mit dem Abschleppen und Verwahren von Fahrzeugen zu beauftragen ist, muss daher geändert und den Bestimmungen des § 55 LHO angepasst werden.

Wenn das Innenministerium anführt, die von der betreffenden Polizeidirektion ermittelten Preise für Abschleppleistungen lägen weit unter den in allen anderen Polizeidirektionen anfallenden Durchschnittswerten, so spricht gerade dies für die Verfahrensweise dieser Polizeidirektion. Diese hatte aufgrund einer Marktanalyse die preisgünstigsten Anbieter ermittelt. Die Wirtschaftlichkeit dieses Vorgehens wird auch dadurch bestätigt, dass die Polizeidirektion durch die zeitweise „Nichtbeachtung“ der einschlägigen Richtlinie im Jahr 1998 erhebliche Ausgaben einsparen konnte. Der in diesem Zusammenhang erhobene Einwand des Ministeriums, die Einsparung sei vor dem Hintergrund eines Rückgangs der Fallzahlen gegenüber dem Vorjahr zu sehen, ist nur teilweise stichhaltig. Im Jahr 1997 sind von der genannten Polizeidirektion für 233 erteilte Abschleppaufträge insgesamt 65.905,97 DM aufgewendet worden, somit je Fall im Durchschnitt 282,86 DM. Die im Jahr 1998 angefallenen 154 Aufträge haben Kosten von 20.237,46 DM verursacht, je Auftrag also im Durchschnitt 131,41 DM. Damit steht fest, dass die vom Rechnungshof angeführte Einsparung von mehr als 45 TDM nicht nur mit dem Sinken der Fallzahlen begründet werden kann. Vielmehr beruht sie auch darauf, dass die von der Polizeidirektion ermittelten Preise für Abschleppleistungen weit unter denen der Abschleppzentrale lagen, was im Übrigen auch vom Innenministerium eingeräumt worden ist. Für den Rechnungshof ist es daher unverständlich, dass aufgrund dieser Erfahrungen nicht längst eine Ausschreibung der fraglichen Leistungen durchgeführt worden ist.

Die vom Ministerium angeführten Entlastungseffekte (Fortfall der Pflege des Datenbestandes, Prüfung der Unternehmen auf Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen) wiegen bei weitem nicht die aufgezeigten Wirtschaftlichkeitsnachteile auf. Zudem werden sie nach Auffassung des Rechnungshofs durch Mängel des Verfahrens zumindest teilweise

aufgehoben. So entstehen bei Einschaltung der „Zwischenstation Abschleppzentrale“ oftmals Verzögerungen, und zwar insbesondere dann, wenn das beauftragte Abschleppunternehmen ortsunkundig ist und den Abschlepport erst mit erheblicher Verspätung erreicht. In dieser Zeit stehen die Polizeibeamten und das Einsatzfahrzeug für andere Aufgaben nicht zur Verfügung.

Im Übrigen trifft es zwar zu, dass die von der Abschleppzentrale erhobene „Vermittlungsgebühr“ den Landeshaushalt letztlich nicht in jedem Fall belastet, weil sie weiter berechnet werden kann. Dies entbindet die Verwaltung aber nicht von der Verpflichtung, das jeweils kostengünstigste Verfahren anzuwenden.

Nach allem erwartet der Rechnungshof, dass nunmehr unverzüglich eine umfassende Ausschreibung der fraglichen Abschleppleistungen durchgeführt wird.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 04**Auslastung und Wirtschaftlichkeit der Studienseminare für das Lehramt an Regelschulen
(Kapitel 04 20)**

Das Land unterhält gegenwärtig an fünf Standorten Staatliche Studienseminare für das Lehramt an Regelschulen. Die Anzahl der Lehramtsanwärter an allen Studienseminaren ist von insgesamt 305 Anwärtern im Jahre 1991 auf 44 Anwärter im Jahre 1999 gesunken. Als Folge sind die durchschnittlichen Gesamtausgaben je Anwärter von rd. 5.400 DM im Jahre 1992 auf rd. 105.400 DM im Jahre 1998 gestiegen. Die weitere Aufrechterhaltung aller Standorte ist daher sowohl unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit als auch angesichts der angespannten Haushaltslage des Landes nicht vertretbar. Eine Konzentration der fraglichen Studienseminare auf einen, maximal zwei Standorte ist daher angezeigt. Bei Schließung eines Studienseminars könnten jährlich Haushaltsmittel von etwa 627 TDM eingespart werden.

- 93 Das Land unterhält gegenwärtig an fünf Standorten Staatliche Studienseminare für das Lehramt an Regelschulen; ein ursprünglich sechstes Seminar ist im Jahr 1997 geschlossen worden. An den Studienseminaren wird in einem zweijährigen Vorbereitungsdienst die pädagogisch-praktische Ausbildung der Lehramtsanwärter durchgeführt. Angesichts der rückläufigen Entwicklung der Anwärterzahlen hat der Rechnungshof im Jahre 1999 geprüft, ob die Ausbildung an fünf Standorten noch zweckmäßig und wirtschaftlich ist. Hierbei hat er festgestellt, dass die Anzahl der Anwärter von insgesamt 305 im Ausbildungsjahr 1991 auf 44 im Ausbildungsjahr 1999 gesunken ist.

Die durchschnittliche Anzahl von Anwärtern je Studienseminar, die im Jahre 1991 noch 50,8 betragen hatte, ist dadurch im Jahr 1999 auf 8,8 gesunken. So waren im Jahre 1999 beim Studienseminar Nordhausen noch 5 und beim Studienseminar Meiningen nur noch 3 Anwärter zu betreuen.

Infolge des starken Rückgangs der Anwärterzahl sank der durchschnittliche monatliche Nutzungsgrad der von den Studienseminaren vorgehaltenen Seminarräume bis zum Jahre 1999 – mit Ausnahme des Studienseminars Erfurt – auf weniger als 50 v. H. Hinsichtlich des Betreuungsverhältnisses (Anzahl der zu betreuenden Anwärter je Bediensteten der Studienseminare) wurde festgestellt, dass im Ausbildungsjahrgang 1991/1992 im Durchschnitt ein Bediensteter rd. fünf Anwärter, im Ausbildungsjahrgang 1999/2000 dagegen weniger als einen Anwärter betreute. Als weitere Folge sind die durchschnittlichen Personalausgaben je Anwärter (1992: rd. 4.100 DM; 1998: rd. 100.000 DM), die durchschnittlichen sächlichen Verwaltungsausgaben je Anwärter (1992: rd. 1.300 DM; 1998: rd. 5.360 DM) und die durchschnittlichen Gesamtausgaben je Anwärter entsprechend stark gestiegen (1992: rd. 5,4 TDM; 1998: rd. 105,4 TDM). Beim Studienseminar Meiningen betragen die durchschnittlichen Gesamtausgaben je Anwärter im Jahre 1998 rd. 396.000 DM, in Nordhausen rd. 143.000 DM und in Pößneck rd. 117.000 DM.

- 94 Der Rechnungshof hat dem Thüringer Kultusministerium mitgeteilt, es sei sowohl unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit als auch im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage nicht vertretbar, weiterhin an fünf Standorten entsprechende Ausbildungsstätten zu unterhalten. Er empfehle daher, unverzüglich die Möglichkeit einer Konzentration der zurzeit vorhandenen fünf Studienseminare auf einen bis maximal zwei Standort(e) zu prüfen. Bei der Entscheidung über den bzw. die zu erhaltenden Standort(e) solle zur Erzielung von Synergie-

und damit weiteren Kosteneinsparungseffekten auch die Zusammenlegung mit anderen Studienseminaren (z. B. für Grundschulen, Gymnasien etc.) erwogen werden.

Weiter hat der Rechnungshof mitgeteilt, bereits die Schließung eines Studienseminars würde zu dauerhaften Einsparungen von durchschnittlich mindestens 747.000 DM jährlich führen. Durch die Schließung eines oder mehrerer Studienseminare könne somit ein wirksamer Beitrag zur Entlastung des Landeshaushalts geleistet werden.

- 95 Das Ministerium hat darauf hingewiesen, es habe – als sich das Missverhältnis zwischen der Anzahl der Ausbilder und der auszubildenden Lehramtsanwärter abzuzeichnen begann – zunächst mit Hilfe der Dienst- und Konferenzordnung, die die Anzahl der Stunden für den Unterrichtseinsatz der Fachleiter an die Anzahl der Anwärter kopple, sowie mit anderen personalwirtschaftlichen Maßnahmen Ausbildungspersonal eingespart bzw. wieder in den normalen Schuldienst überführt. Ferner seien durch die Schließung eines Studienseminars im Jahr 1997 mehrere Stellen eingespart worden.

Im Jahre 1998 sei zudem eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Lösung des Problems eingerichtet worden. Sie habe inzwischen ein neues Konzept erarbeitet und zwei weiterführende Modelle vorgelegt, mit denen Kosteneinsparungen sozialverträglich und ohne Einbußen bei der Qualität der Ausbildung erreicht werden sollen. Das eine Modell sehe die Lösung in einer Konzentration: An voraussichtlich insgesamt nur noch drei Studienseminaren sollen Lehrer für alle Schularten ausgebildet werden; für das Lehramt an Regelschulen sehe das Modell nur noch zwei Standorte vor. Durch entsprechende Kombination solle die Kooperation zwischen den Studienseminaren der einzelnen Schularten entscheidend verbessert werden. Das andere Modell lasse sich als ein dezentrales, integratives beschreiben. Es sehe

eine Integration der Staatlichen Studienseminare in die Schulämter vor und sichere dabei gleichzeitig die Integration der Lehrerausbildung in der Region in allen Phasen. Dieses Modell hebe das Missverhältnis der Anzahl von Ausbildern und auszubildenden Lehramtsanwärtern, das erfahrungsgemäß wellenartig die Schularten zu verschiedenen Zeitpunkten erreiche, weitestgehend auf. Bei diesem Modell werde davon ausgegangen, dass die sächlichen Aufwendungen künftig auf alle Anwärter aller Schularten zu gleichen Teilen umgelegt werden könnten. Beide Modelle seien einer kurzfristigen Schließung von Seminaren vorzuziehen. Eine Entscheidung für eines der beiden Modelle sei noch nicht getroffen, die Abwägungsprozesse hierzu seien noch im Gange. Es sei aber sicher gestellt, dass den Feststellungen und Anregungen des Rechnungshofs Rechnung getragen werde.

Im Übrigen hat das Ministerium ausgeführt, die vom Rechnungshof aufgezeigte Kosteneinsparung bei der Schließung eines Studienseminars sei um mindestens 120.000 DM nach unten zu korrigieren. Bei einem Wegfall der Fachleiterstellen könnten nicht – wie vom Rechnungshof errechnet – 69,2 v. H., sondern nur 50 v. H. der Ausgaben je Stelle eingespart werden. Die geringere Einsparung ergebe sich daraus, dass Fachleiter derzeit 13 Unterrichtsstunden erteilen, während der Rechnungshof seinen Berechnungen nur 8 Unterrichtsstunden zu Grunde gelegt habe.

- 96 Der Rechnungshof begrüßt die im Jahre 1997 erfolgte Schließung eines Seminarstandortes und die weiteren Maßnahmen des Ministeriums, die insgesamt zur Einsparung der Stellen für einen Seminarleiter, zwei ständige Vertreter und zehn Fachleiter geführt haben. Dennoch haben sich die durchschnittlichen Gesamtausgaben pro Anwärter von rd. 5.400 DM im Jahr 1992 auf rd. 105.000 DM im Jahre 1998 erhöht.

Die vom Ministerium dargestellten zwei Modelle zur Erreichung weiterer Kosteneinsparungen hat der Rechnungshof zur Kenntnis genommen. Eine Entscheidung, welchem Modell für die Ausbildung der Lehramtsanwärter in Thüringen der Vorzug gegeben wird, ist bislang aber noch nicht getroffen worden. Angesichts der Dringlichkeit der Angelegenheit sollte das Ministerium so bald wie möglich eine Entscheidung in der Sache und hinsichtlich der zu schließenden Standorte treffen.

Der Einwand des Ministeriums, die vom Rechnungshof ermittelte Kosteneinsparung bei der Schließung eines Studienseminars sei zu reduzieren, ist berechtigt, wenn die Fachleiter – wie vom Ministerium vorgebracht – derzeit 13 Unterrichtsstunden zu erteilen haben. Der Rechnungshof war bei seinen Berechnungen von der in der Dienst- und Konferenzordnung als Minimum festgelegten Unterrichtsverpflichtung von 8 Stunden wöchentlich als konstanter Größe ausgegangen.

Aber selbst wenn die Einsparungssumme in der vom Ministerium genannten Höhe (120 TDM) gekürzt würde, verbliebe bei der vom Rechnungshof empfohlenen Schließung von drei Studienseminaren noch immer ein wirksamer Beitrag zur Entlastung des Landeshaushalts in Höhe von jährlich rd. 1,8 Mio. DM (je Studienseminar etwa 627.000 DM). Hieraus folgt die Notwendigkeit, die entsprechenden Entscheidungen nunmehr unverzüglich zu treffen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 06

Personalkostenerstattung an kommunale Gebietskörperschaften (Kapitel 06 19)

Durch unzutreffende Anwendung von Vorschriften des Gesetzes zur Kommunalisierung staatlicher Aufgaben leistet das Land an die Landkreise und kreisfreien Städte für die Übernahme von Personal zu hohe Erstattungen. Sofern das bisherige Verfahren beibehalten wird, summieren sich die entsprechenden Überzahlungen bis Ende des Jahres 2001 auf mindestens 4,4 Mio. DM.

- 97 Durch das Thüringer Gesetz zur Kommunalisierung staatlicher Aufgaben vom 13. Juni 1997 wurde die Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) geändert und es wurde das Thüringer Gesetz zur Ausführung des Vermögensgesetzes (ThürAGVermG) erlassen. Dieses verpflichtete die Landkreise und kreisfreien Städte, zeitweise - bis zum 31. Dezember 1998 – die Aufgaben der Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen im übertragenen Wirkungskreis wahrzunehmen. Gleichzeitig wurde den Landkreisen und kreisfreien Städten aufgegeben, bis zum 30. September 1997 die Hälfte der am 1. Juli 1997 für die Aufgaben der Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen vom Land gestellten Beamten und Angestellten in ihren Dienst zu übernehmen (§ 5 Abs. 1 ThürAGVermG). Zur Abgeltung der Personalkosten sollten die Landkreise und kreisfreien Städte bis zum 31. Dezember 1998 pauschalierte Beträge erhalten. Für diese Personalkostenerstattungen wurden die Regelungen des § 130 a Abs. 5 und 6 ThürKO für entsprechend anwendbar erklärt (§ 5 Abs. 5 Satz 2 ThürAGVermG). Darüber hinaus sollen die Landkreise und kreisfreien Städte für die nach § 5 Abs. 1 ThürAGVermG übernommenen Bediensteten zur Abgeltung der Personalkosten auch in den Jahren 1999 bis 2001

vom Land sich jeweils jährlich verringernde Beträge erhalten (§ 5 Abs. 5 Satz 3 ThürAGVermG).

Nach den erwähnten entsprechend anwendbaren Regelungen (§ 130a Abs. 5 ThürKO) liegt der Personalkostenerstattung u. a. die Anzahl der Bediensteten nach den betreffenden Stellenplänen und Stellenübersichten des Landeshaushaltsplans 1995 zugrunde. Weiter ist die Pauschale an die Personalkostenentwicklung im kommunalen Bereich anzupassen (§ 130 a Abs. 6 ThürKO).

Bei einer Prüfung hatte die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl festgestellt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte vom Land die Hälfte des im Jahr 1997 für die Aufgaben der Ämter für offene Vermögensfragen gestellten Personals, nämlich insgesamt 270 Bedienstete, übernommen haben. Sie hat weiter festgestellt, dass dagegen die pauschalierten Personalkostenerstattungen des Landes auf der Grundlage von 305 Bediensteten erfolgten. Hierbei handelt es sich um die Hälfte der im Landeshaushaltsplan 1995 für die fraglichen Ämter ausgewiesenen Planstellen und Stellen.

Ursprünglich hatte das Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen nur Erstattungsbeträge für 270 Bedienstete überwiesen. Die Spitzenverbände verlangten jedoch unter Hinweis auf die o. a. Regelung der Thüringer Kommunalordnung die Erstattung von Personalkosten für 305 Bedienstete. Nach Abstimmung mit dem Finanzministerium hat das Landesamt den Landräten und Oberbürgermeistern daraufhin mit Schreiben vom 4. Dezember 1997 mitgeteilt, der Betrag für die tatsächlich nicht übernommenen 35 Bediensteten werde nach dem für die übernommenen 270 Personen maßgebenden Schlüssel auf die kommunalen Körperschaften als „Zuschlag“ verteilt.

98 Der Rechnungshof hat dem Finanzministerium mitgeteilt, die Zulässigkeit der Zahlung der vorstehenden Zuschläge sei für die Jahre 1997 und 1998 zumindest zweifelhaft.

Das Heranziehen der Anzahl der Bediensteten nach dem Stellenplan bzw. der Stellenübersicht für das Jahr 1995 entspreche in der hier interessierenden Erstattungsfrage nicht der Rechtslage. Nach § 5 Abs. 5 Satz 1 ThürAGVermG sollten die Landkreise und kreisfreien Städte bis zum 31. Dezember 1998 Personalkostenerstattungen erhalten, wobei gemäß Satz 2 dieser Vorschrift § 130a Abs. 5 ThürKO entsprechend anzuwenden sei. Danach wäre u. a. die Anzahl der Bediensteten nach dem Haushaltsplan 1995 maßgebend. Dem stehe aber § 5 Abs. 1 Satz 1 ThürAGVermG gegenüber, wonach es auf die Anzahl der Bediensteten am 1. Juli 1997 ankomme. Es müsse daher durch Auslegung dieser Bestimmungen ermittelt werden, wie bei den hier in Rede stehenden Personalkostenerstattungen zu verfahren sei. Hierbei könne auch auf die Begründung der Landesregierung zu § 5 Abs. 5 des Entwurfs des ThürAGVermG (Drucksache 2/1469 S. 14) zurückgegriffen werden. Dieser sei zu entnehmen, dass die Kostenerstattung nur auf der Grundlage der tatsächlichen Anzahl der von den Landkreisen und kreisfreien Städte übernommenen Bediensteten erfolgen sollte. Denn die Landesregierung habe ausgeführt, Grundlage für die pauschale Erstattung sei die Bewertung und die Anzahl der im Haushaltsplan 1997 für die in Rede stehende Aufgabe vorgesehenen Bediensteten. Dementsprechend seien die Personalkosten für 276 Bedienstete zu erstatten. Wenn die Landesregierung von dem Personalbestand nach dem Haushaltsplan 1997 ausgegangen sei, so deshalb, weil der Gesetzesentwurf vorgesehen hatte, dass die Hälfte der am 1. Januar 1997 vorhandenen Bediensteten zu übernehmen sei. Dieser Termin sei jedoch im Laufe der parlamentarischen Beratungen durch den 1. Juli 1997 ersetzt worden, was in der Begründung zum Gesetzentwurf naturgemäß nicht hätte berücksichtigt werden können.

Demgemäß hätten die Personalkostenerstattungen für die Jahre 1997 und 1998 auf der Grundlage der von den Landkreisen und kreisfreien Städten tatsächlich übernommenen Anzahl von 270 Bediensteten berechnet werden müssen. Davon abweichend sei bei der Berechnung aber von 305 Bediensteten ausgegangen worden, so dass die vom Land in den Jahren 1997 und 1998 geleisteten Zahlungen nach Auffassung des Rechnungshofs um rd. 2,9 Mio. DM überhöht gewesen seien.

Der Rechnungshof hat weiter beanstandet, dass bei der Berechnung der Personalkostenerstattungen seit Beginn des Jahres 1999 ebenfalls von 305 Bediensteten ausgegangen worden ist. Diese Verfahrensweise entbehre eindeutig jeglicher Rechtsgrundlage. Nach § 5 Abs. 5 Satz 3 ThürAGVermG sollen die Landkreise und kreisfreien Städte „für die nach Absatz 1 übernommenen Bediensteten“ für die Jahre 1999 bis 2001 nach bestimmten Von-Hundert-Sätzen bemessene pauschalierte Beträge erhalten. Durch diese Verweisung sei unmissverständlich festgelegt, dass Berechnungsgrundlage die Anzahl der am 1. Juli 1997 übernommenen Bediensteten sei. Diese Auffassung werde auch durch die oben erwähnten Ausführungen der Landesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs bestätigt. Somit dürften den Erstattungen für die Jahre 1999 bis 2001 nur 270 Bedienstete zu Grunde gelegt werden.

Sofern das angewandte Verfahren nicht geändert werde, würden diese Überzahlungen bis Ende des Jahres 1999 auf rd. 2,3 Mio. DM und bis Ende des Jahres 2001 auf insgesamt mindestens rd. 4,4 Mio. DM ansteigen, wobei Tarifierhöhungen noch nicht berücksichtigt seien.

Der Rechnungshof hat gebeten, eine Rückforderung der im Jahr 1999 vorgenommenen Überzahlungen zu prüfen und unverzüglich eine entsprechende Neuberechnung der künftigen Personalkostenerstattungen vorzunehmen.

99 Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme die beanstandeten Erstattungen verteidigt. Für den Standpunkt des Rechnungshofs spreche zwar die Begründung des Gesetzentwurfs durch die Landesregierung. Diese spiegele aber die ursprünglich auf Referentenebene vertretene Auffassung wider, die sich nicht mit der zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Haltung decke.

Der Wortlaut des Gesetzes gebe ebenfalls keinen Anhalt für die Auffassung des Rechnungshofes. Es sei aus dem Gesetz nicht zu ersehen, weshalb anstatt der Stellenpläne des Jahres 1995 die des Jahres 1997 Grundlage für die Personalkostenerstattung bilden sollten. Eine Auslegung im Sinne der Ausführungen des Rechnungshofes würde der Intention des Kommunalisierungsgesetzes, die finanziellen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte durch die Übernahme von Personal abzufedern, nicht gerecht. Die Notwendigkeit einer finanziellen Ausgleichsleistung sei im Bereich der Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen sogar noch größer als im Geltungsbereich des Artikels 1 des Kommunalisierungsgesetzes, da hier im Gegensatz zu Artikel 1 das Personal bei den Kommunen verbleibe, die Aufgabe – Regelung offener Vermögensfragen – aber wieder an das Land zurückfalle. Die Auffassung des Rechnungshofes stehe daher im Widerspruch zu der Absicht des Gesetzes, einen fairen Interessenausgleich zwischen Land und kommunaler Seite herzustellen. Durch Anwendung der Stellenpläne 1995 sollten die Kommunen begünstigt werden, da auch Stellen in die Erstattungsregelung einbezogen werden sollten, die zum Zeitpunkt der Übernahme nicht mehr besetzt gewesen seien. Dies sei ein Kernpunkt des finanziellen Ausgleichs, zu dem sich das Land verpflichtet habe. In diesem Zusammenhang hat das TFM auf das Protokoll der 48. Sitzung des Innenausschusses verwiesen.

100 Die Ausführungen des TFM überzeugen nicht.

Der Rechnungshof hat zunächst mit Verwunderung zur Kenntnis genommen, dass die offizielle Begründung des fraglichen Gesetzentwurfs durch die Landesregierung nicht deren Auffassung widerspiegeln soll, so dass die entsprechenden Angaben gegenüber dem Landtag unzutreffend gewesen wären.

Soweit das TFM die Meinung vertritt, für die Auffassung des Rechnungshofs gebe der Wortlaut des Gesetzes keinen Anhalt, kann ihm nicht gefolgt werden. Der Rechnungshof räumt ein, dass die gesetzliche Regelung aufgrund der Verweisung auf § 130a Abs. 5 ThürKO für den Erstattungszeitraum 1997 und 1998 auslegungsbedürftig ist. Für diese Jahre kann die vom TFM vorgenommene Auslegung hingenommen werden, wenn sie auch im Widerspruch zu der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs steht.

Dies gilt aber nicht für den Erstattungszeitraum seit dem Jahr 1999. Insoweit nimmt das TFM eine Auslegung gegen den eindeutigen Wortlaut des Gesetzes vor, was nicht zulässig ist. Nach § 5 Abs. 5 Satz 3 ThürAGVermG soll die pauschalierte Erstattung auf der Grundlage der nach § 5 Abs. 1 ThürAGVermG übernommenen Bediensteten bemessen werden. In dieser Vorschrift ist aber festgelegt, dass die in Frage kommenden kommunalen Körperschaften die Hälfte der am 1. Juli 1997 vorhandenen entsprechenden Bediensteten zu übernehmen hatten. Damit ist die Berechnungsgrundlage ausdrücklich und unzweideutig angegeben, so dass nur von 270 Bediensteten hätte ausgegangen werden dürfen. Wenn die Landesregierung insoweit tatsächlich etwas Anderes gewollt haben sollte, so hat das im Gesetzeswortlaut keinen Niederschlag gefunden und muss daher außer Betracht bleiben.

Die Meinung des TFM widerspricht auch der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs. In dieser hat die Landesregierung hierzu ausgeführt (Drucksache 2/1469 S. 15): „Durch die darüber hinausgehende Übernahme der Personalkosten für die von den kreisfreien Städten

und Landkreisen übernommenen Bediensteten für 1999 bis 2001 soll gewährleistet werden, dass dieses Personal für andere Aufgaben im kommunalen Bereich qualifiziert werden kann. Damit wird faktisch eine zweijährige Qualifizierung für alle 276 Mitarbeiter sichergestellt, obwohl eine Vielzahl ohne weitere Qualifizierung mit anderen Aufgaben im kommunalen Bereich beauftragt werden kann.“ Für die vom TFM vorgebrachten darüber hinausgehenden Intentionen des Gesetzes ergeben sich keinerlei Anhaltspunkte.

Im Übrigen ist dem Wortprotokoll der 48. Sitzung des Innenausschusses, auf das vom TFM verwiesen wurde, hinsichtlich des fraglichen Stichtags nichts Gegenteiliges zu entnehmen.

Schließlich sprechen sowohl die ursprüngliche Verfahrensweise des Landesamts zur Regelung offener Vermögensfragen (Erstattung nur für 270 Bedienstete) als auch der Umstand, dass die weiter gehenden Zahlungen als „Zuschlag“ bezeichnet werden, für die Auffassung des Rechnungshofs.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass bei einem Beibehalten der bisherigen Verfahrensweise seitens des Landes von 1999 bis Ende des Jahres 2001 ohne Rechtsgrund Zahlungen in beträchtlicher Höhe vorgenommen würden.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 07

Ausgaben aus dem Strukturentwicklungsfonds (Kapitel 07 02, ATG 78)

Das damalige Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur hat bei der Förderung von Strukturentwicklungsvorhaben an Industriestandorten mit einer Gesellschaft, die es mit solchen Maßnahmen betraut hat, unzureichende Vereinbarungen getroffen.

An diese Gesellschaft wurden im Dezember 1995 rd. 28,2 Mio. DM ausgezahlt, die erst nach Ablauf von drei Jahren zweckentsprechend verwendet waren. Mangels einer entsprechenden Überwachung hat das Ministerium dies ebenso wenig erkannt wie die zinsbringende Anlage solcher Mittel durch die GmbH. Damit war auch das Geltendmachen von Zinsansprüchen unterblieben.

Das Ministerium hat die notwendige abschließende Klärung vom Rechnungshof aufgeworfener Fragen bis zu der längst fälligen Prüfung der bereits seit Ende des Jahres 1998 vorliegenden Verwendungsnachweise hinausgeschoben.

- 101 Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur (TMWAI) gewährt auf der Grundlage der „Richtlinie zur Strukturentwicklung und Umstrukturierung von Industriestandorten (Strukturentwicklungsfonds)“ vom 22. November 1995 zur Finanzierung entsprechender Projekte Zuwendungen. Der Zuwendungsempfänger – Träger solcher Projekte – ist u. a. verpflichtet, die mit Mitteln des Strukturentwicklungsfonds geförderten Vorhaben möglichst rasch einer Weiternutzung zuzuführen und zu veräußern. Dabei erzielte Erlöse sind, sofern sie einer aus dem Strukturentwicklungsfonds finanzierten

Einzelmaßnahme zugeordnet werden können, diesem (revolvierend) unverzüglich für weitere Maßnahmen zuzuführen.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera (SRPSt) hat bei einer Prüfung solcher Fördermaßnahmen festgestellt:

Mit Schreiben vom 25. Oktober, 24. November und 4. Dezember 1995 hatte das damalige Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (TMWI) eine Gesellschaft (GmbH) beauftragt, an vier benannten Industriestandorten Grundstücke zu erwerben, um diese zu sanieren, zu entwickeln und an geeignete Investoren zu veräußern. Gleichzeitig hat es zugesichert, das Land werde Beiträge zur Finanzierung des jeweiligen Projekts leisten. Dazu würden der GmbH im Haushaltsjahr 1995 insgesamt 28,25 Mio. DM zweckgebunden zur Verfügung gestellt. Im Übrigen wurde der Gesellschaft der Abschluss entsprechender Verträge angetragen. Die fraglichen Mittel wurden von der GmbH abgerufen und im Dezember 1995 an sie ausgezahlt.

Die SRPSt ist in ihrer Prüfungsmitteilung vom 21. Juli 1999 davon ausgegangen, in dem Mittelabruf sei die Annahme der Vertragsangebote zu sehen. Es seien daher Zuwendungsverträge zu Stande gekommen. Derartige Verträge seien zwar grundsätzlich zulässig, es sei jedoch zu beanstanden, dass in diese nicht, wie in VV Nr. 4.3 zu § 44 LHO vorgeschrieben, die für Zuwendungen durch Bescheid geltenden Vorschriften aufgenommen worden seien. So seien u. a. erforderliche Vereinbarungen hinsichtlich eines Rücktrittsrechts sowie zur Verzinsung von Erstattungsansprüchen nicht getroffen worden, so dass ggf. die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen des Landes zweifelhaft sei.

Die SRPSt hat dem Ministerium weiter vorgehalten, die im Dezember 1995 ausgezahlten Fördermittel von 28,25 Mio. DM seien nicht – wie vorgeschrieben – innerhalb von zwei Monaten für Zahlungen aufgrund der Durchführung der fraglichen Projekte verbraucht worden.

So hätten der Zuwendungsempfängerin Ende des Jahres 1996 – ein Jahr nach Auszahlung – noch Mittel von ca. 20 Mio. DM und am Jahresende 1997 noch immer ca. 10 Mio. DM zur Verfügung gestanden. Erst nahezu drei Jahre nach ihrer Auszahlung seien die Fördermittel vollständig für die Finanzierung der Vorhaben eingesetzt worden. Es sei daher das Geltendmachen von Zinsansprüchen des Landes zu prüfen.

Weiter wurde das Ministerium darauf hingewiesen, die ihm vorliegenden Verwendungsnachweise enthielten Angaben, die u. a. auf eine Vermietung oder Veräußerung der geförderten gewerblichen Immobilien hindeuteten. Entsprechende Einnahmen seien in den zahlenmäßigen Nachweisen aber nicht aufgeführt. Auch seien dem Strukturentwicklungsfonds bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (Juni 1999) keine Einnahmen zugeflossen. Das Ministerium habe es offenkundig versäumt zu überwachen, dass solche Erlöse – wie in der Richtlinie vorgeschrieben – dem Strukturentwicklungsfonds unverzüglich zugeführt werden.

Schließlich hat die SRPSt beanstandet, die Zuwendungsempfängerin habe aus den vom Land bereit gestellten Mitteln bis zum Dezember 1997 Zahlungen von rd. 1,7 Mio. DM für den Erwerb einer gewerblichen Immobilie geleistet. Dieses Projekt sei aber nicht Gegenstand eines der eingangs erwähnten Schreiben gewesen, so dass die entsprechenden Landesmittel nicht zweckentsprechend verwendet worden seien.

102 Das TMWAI hat in seiner Stellungnahme vom 12. Januar 2000 einleitend darauf hingewiesen, eine abschließende Prüfung der Verwendungsnachweise für die fraglichen Projekte sei noch nicht erfolgt.

In der Sache selbst hat es vorgetragen, die GmbH sei im Jahre 1995 mit der Durchführung der vier angeführten Fördervorhaben beauftragt worden. Die von der SRPSt angeführten Schreiben seien Grundlage für das Handeln der Gesellschaft gewesen. Seit dem Haushaltsjahr 1996 seien die Mittel des Strukturentwicklungsfonds ausschließlich mittels Zuwendungsbescheiden gewährt worden.

Hinsichtlich des nicht alsbaldigen Mittelverbrauchs hat das Ministerium eingeräumt, die nicht verbrauchten Fördermittel seien von der Zuwendungsempfängerin zinsbringend angelegt worden. Diese habe – nach einer entsprechenden Aufforderung – im Dezember 1999 eine Zinsberechnung vorgelegt und die Verwendung solcher Erlöse erläutert. Danach seien im Zeitraum von 1995 bis 1999 Zinserträge von insgesamt 1,32 Mio. DM erzielt worden. Davon habe die Zuwendungsempfängerin 1,15 Mio. DM zur Finanzierung eines Projektes eingesetzt; rd. 173 TDM seien dem Landeshaushalt zugeführt worden. Eine abschließende Bewertung der Zinsthematik werde es im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung vornehmen.

Weiter hat das TMWAI ausgeführt, die Zuwendungsempfängerin habe bis zum 31. Dezember 1998 bei den geprüften Fördervorhaben Erlöse aus Vermietung und Veräußerung von insgesamt 7.361.940,57 DM erzielt. Diese Erlöse seien dem Strukturentwicklungsfonds nicht zugeführt worden. Der Einsatz dieser Mittel sei Gegenstand der Verwendungsnachweisprüfung.

Im Übrigen hat das TMWAI hinsichtlich der Verwendung von 1,7 Mio. DM für ein nicht vereinbartes Förderprojekt vorgebracht, zwischen diesem und der fraglichen Standortförderung werde ein sachlicher Zusammenhang gesehen. Die Zuwendungsempfängerin habe frühzeitig festgestellt, dass sich kurzfristig auf dem geförderten Standort keine Investoren ansiedeln könnten. Deshalb sei die zunächst

nicht geförderte gewerbliche Immobilie in die Standortförderung einbezogen worden. Es werde daher – vorbehaltlich der Verwendungsnachweisprüfung – den von der GmbH geltend gemachten Aufwand anerkennen.

- 103 Der Rechnungshof hat dem Ministerium einen Entwurf dieser Bemerkung zugeleitet und in diesem auch kritisiert, dass die bereits seit dem 12. November 1998 vorliegenden Verwendungsnachweise noch nicht abschließend geprüft worden seien. Im Übrigen sei angesichts der getroffenen Feststellungen eine Prüfung der Frage unumgänglich, ob es vertretbar sei, die Zuwendungsempfängerin auch künftig mit der Durchführung von Fördervorhaben zu betrauen.

Das TMWAI hat in seinem Schreiben vom 22. Februar 2000 den Vorwurf säumiger Bearbeitung der Verwendungsnachweise zurück gewiesen. Es handele sich um ein hochkomplexes Verfahren. Zu einer abschließenden Prüfung sei es aus Kapazitätsgründen nicht in der Lage; ein Ausschreibungsverfahren mit dem Ziel einer externen Vergabe sei eingeleitet worden.

Im Übrigen hat das Ministerium geltend gemacht, der Unternehmensgegenstand der Zuwendungsempfängerin umfasse auch die Durchführung einschlägiger Fördervorhaben. Soweit die o. a. Zahlungen „nicht in einer den haushaltsrechtlichen Vorschriften entsprechenden Form erfolgt sein mögen,“ zwingt dies nicht zu der Schlussfolgerung, die Zuwendungsempfängerin sei nicht für vergleichbare Aufgaben geeignet.

Schließlich hat das TMWAI versichert, es werde die vom Rechnungshof aufgeworfenen Fragen so schnell wie möglich einer Klärung zuführen.

104 Die Stellungnahmen des Ministeriums sind insgesamt unbefriedigend. Für den Rechnungshof ist insbesondere nicht hinnehmbar, dass es sich für seine Äußerung zu den Prüfungsmitteilungen zwar fast ein halbes Jahr Zeit ließ, mit dem wiederholten Hinweis auf die noch vorzunehmende abschließende Prüfung der Verwendungsnachweise konkrete Aussagen zu wesentlichen Prüfungsfeststellungen jedoch weitgehend umgangen hat. Davon abgesehen ist es unverständlich, dass die Verwendungsnachweise, die bereits seit dem 12. November 1998 vorliegen, noch nicht abschließend geprüft worden sind. Hierzu aber hätte auch aufgrund der Prüfungsmitteilung der SRPSt besondere Veranlassung bestanden.

Der Rechnungshof hält daher seinen Vorwurf, das Ministerium habe seine Verpflichtung zur unverzüglichen Prüfung der Verwendungsnachweise verletzt, aufrecht. Dessen Berechtigung wird durch das neue Vorbringen des Ministeriums, es sei ein Ausschreibungsverfahren zur Vergabe von Prüfungsleistungen eingeleitet worden, geradezu bestätigt. Denn es kann nicht angenommen werden, dass die Komplexität des Verfahrens und die Notwendigkeit, Dritte mit Prüfungsleistungen zu beauftragen, erst anfangs des Jahres 2000 erkennbar gewesen sind. In diesem Zusammenhang wird vorsorglich darauf hingewiesen, dass solche Leistungen eine abschließende Bewertung der Verwendungsnachweise durch das Ministerium nicht ersetzen.

Unbeschadet der zwischenzeitlich eingeleiteten Maßnahmen bleibt das vom Ministerium in den hier in Rede stehenden Fällen angewandte Verfahren – „Auftragsschreiben“ – für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar. Ganz davon abgesehen, dass in einem der Fälle das Schreiben des Ministeriums vor dem Inkrafttreten der einschlägigen Richtlinie erging, ist der Stellungnahme des TMWAI zu entnehmen, dass die GmbH vom Land, vertreten durch das damalige TMWI „beauftragt“ wurde, die fraglichen Projekte durchzuführen. Diese Schreiben seien Grundlage für das Handeln der GmbH gewesen. Der Rech-

nungshof weist darauf hin, dass demzufolge ein Auftragsverhältnis zu Stande gekommen wäre, so dass die Gesellschaft einen Rechtsanspruch auf Aufwendungsersatz bzw. Vergütung hätte. Unter dieser Prämisse hätten die Zahlungen (rd. 28 Mio. DM) aus den für „Zuwendungen“ veranschlagten Haushaltsmitteln nicht erfolgen dürfen.

Weiter bleibt zu beanstanden, dass seitens des Ministeriums eine hinreichende Überwachung der Mittelverwendung und eine begleitende fachliche Steuerung der Fördervorhaben nicht sichergestellt wurde. Dies aber wäre, wie die dargestellten Prüfungsergebnisse belegen, zwingend geboten gewesen.

Das Ministerium wird dafür zu sorgen haben, dass die GmbH die erforderlichen Unterlagen für eine sachgerechte Prüfung der Mittelverwendung vollständig vorlegt. Der Rechnungshof erwartet, dass nunmehr unverzüglich eine umfassende Sachaufklärung hinsichtlich der Finanzierung der Einzelobjekte und der Zinserträge sowie der Vermietungs- und Verkaufserlöse einschließlich deren Verwendung erfolgt.

Im Übrigen hält es der Rechnungshof für erforderlich, die begleitende Überwachung solcher Fälle durch das Ministerium zu intensivieren, da das fragliche Unternehmen auch weiterhin mit der Durchführung von Fördervorhaben des Landes betraut werden soll.

Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

**Beachtung der Beruflichen Ergänzungsbestimmungen bei der Gewährung von Zuwendungen
(Kapitel 07 03)**

Das damalige Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur hat es bei der Förderung von Baumaßnahmen versäumt, die Bauverwaltung bereits in der Planungsphase dieser Maßnahmen zu beteiligen. Die in diesem Fall vom Rechnungshof festgestellte ungünstige Gestaltung von Ingenieurvertragen und die dadurch entstandenen Mehrkosten von 325 TDM wären ggf. vermieden worden.

105 Das damalige Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (TMWI) hat einer Gesellschaft (im Folgenden: GmbH) in den Jahren 1994 bis 1996 auf der Grundlage jährlicher Wirtschaftspläne Zuschüsse zur Mitfinanzierung der Herstellungskosten von baulichen Anlagen/Gebäuden gewährt.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung und Verwendung dieser Mittel geprüft und dem Ministerium mitgeteilt, Mängel bei der Gestaltung von Ingenieurvertragen betr. die Planung und Durchführung einzelner Baumaßnahmen hätten zu Mehrkosten von 325 TDM geführt.

Im Wesentlichen handele es sich um:

- zu hohe Aufwendungen in Verbindung mit Planungsänderungen während der Bauausführung, die als gesonderter Auftrag und nicht, da geringfügig, als Auftragserweiterung vergeben worden seien,
- infolge Splittung von Ingenieurleistungen zu hohe Honorarzahlungen, weil sich dadurch der degressive Aufbau der Honorartabellen nicht ausgewirkt habe,
- die Vergütung einzelner Bauuberwachungsleistungen an einen Projektsteuerer, die bereits einem anderen mit der Objektplanung beauftragten Ingenieurbüro vergütet worden seien,

- das Unterlassen einer Minderung des Honorars für Bauüberwachungsleistungen infolge Reduzierung des Aufwands – bedingt durch den Abschluss von Bauverträgen als Pauschalverträge (Wegfall von Aufmaßerstellungen und entsprechende Abrechnungen).

Der Rechnungshof hat dem Ministerium vorgehalten, die genannten Mehrkosten seien auch auf Versäumnisse der Bewilligungsbehörde zurückzuführen. Diese habe die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung nicht bereits in der Planungsphase der Fördermaßnahmen – was nach Nr. 3 und 4 der Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den VV zu § 44 LHO möglich ist – beteiligt, so dass bei der Gestaltung von Ingenieurverträgen eine korrigierende Mitwirkung des Staatsbauamts nicht erfolgen konnte.

- 106 Das Ministerium hat in seinen Stellungnahmen hinsichtlich der kritisierten gesonderten Auftragserteilung infolge Planungsänderung darauf hingewiesen, es sei ein selbständiger Vertrag abgeschlossen worden, so dass ein entstandener Schaden äußerst schwierig festzustellen sei. Daher werde von einem Teilwiderruf der Zuwendung abgesehen.

Die Beanstandungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Gestaltung der Ingenieurverträge seien grundsätzlich zutreffend, dies werde im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigt.

Es hat weiter mitgeteilt, die Einschaltung eines Projektsteuerers sei bei größeren Maßnahmen durchaus üblich und im vorliegenden Fall wesentlich aus Gründen der Qualitätssicherung veranlasst worden. Die entsprechenden Mehrkosten seien bewusst in Kauf genommen worden, um größere Schäden zu vermeiden, da die bis dahin beauftragte Planungsfirma mangelhaft gearbeitet habe.

Zu dem Vorwurf, die Bauverwaltung sei verspätet eingeschaltet worden, hat das Ministerium eingewandt, die baufachliche Beurteilung

von Baumaßnahmen sei erst dann möglich, wenn eine Kostenschätzung bzw. eine Kostenberechnung prüfbar vorliege. Dazu sei aber die Vorarbeit und damit die Beauftragung eines Planungsbüros erforderlich.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieser Bemerkung hat das Ministerium ergänzend geltend gemacht, aufgrund besonderer Umstände sei im vorliegenden Fall eine Mitwirkung der staatlichen Bauverwaltung bei der Vorbereitung des Förderantrags nicht erforderlich gewesen. Am Stammkapital der in Rede stehenden GmbH sei das Land wesentlich beteiligt. Mit der Privatisierung der von dieser wahrzunehmenden Aufgaben sei auch beabsichtigt worden, dass Baumaßnahmen nicht von Bauverwaltungsbehörden, sondern von den Organen der GmbH durchgeführt werden. Zudem sei aufgrund des bei der GmbH vorhandenen Sachverstands und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass vorwiegend Spezialbauwerke zu errichten seien, ein Einschalten der Bauverwaltung nicht geboten gewesen, zumal diese insoweit über keine besonderen fachlichen Kenntnisse verfüge.

Im Übrigen hat es das Ministerium als verwunderlich bezeichnet, dass der Rechnungshof Sachverhalte wieder aufgreife, die er in einem früheren Schreiben für erledigt erklärt habe.

107 Hinsichtlich des letzteren Einwands des Ministeriums weist der Rechnungshof darauf hin, dass sich seine Erledigungserklärung erkennbar nicht auf den Vorwurf bezog, die staatliche Bauverwaltung sei nicht rechtzeitig eingeschaltet worden.

In der Sache selbst begrüßt es der Rechnungshof, dass das Ministerium die Beanstandungen hinsichtlich der Gestaltung der Ingenieurverträge als grundsätzlich berechtigt anerkannt und zugesagt hat, dies bei der Prüfung der Verwendungsnachweise zu berücksichtigen.

Hinsichtlich des erwähnten Projektsteuerers hat der Rechnungshof das Einschalten eines solchen beim Planen und Durchführen von Baumaßnahmen nicht in Frage gestellt. Seine Beanstandung richtete sich vielmehr dagegen, dass im vorliegenden Fall der Projektsteuerer mit Ingenieurleistungen betraut wurde, mit denen bereits ein anderes Büro beauftragt worden war, so dass diese Leistungen und die entsprechende Vergütung nicht notwendig waren. In diesem Zusammenhang ist das Vorbringen des Ministeriums, die Mehrkosten seien in Kauf genommen worden, nicht nachvollziehbar. Wenn das ursprünglich beauftragte Planungsbüro – wie vorgetragen – mangelhafte Leistungen erbracht hat, so hätte dessen Vergütung entsprechend reduziert werden können, womit Nachteile vom Land abgewendet worden wären.

Die Ansicht des Ministeriums, das Einschalten der Bauverwaltung sei nicht erforderlich gewesen, wird nicht geteilt. Insbesondere der Einwand, die Bauverwaltung verfüge nicht über das notwendige, bei der GmbH jedoch vorhandene spezielle Fachwissen, geht am Kern der Beanstandung des Rechnungshofs vorbei. Diese betraf nicht Versäumnisse bei der Planung der Baumaßnahmen als solche, sondern Mängel bei der Ausgestaltung von Ingenieurverträgen und die Abrechnung der entsprechenden Leistungen. Die dabei zu beachtenden Grundsätze aber gelten für die Planung und Durchführung jeglicher Baumaßnahme, unabhängig von ihrer speziellen Ausrichtung. Insoweit hätten die einschlägigen Erfahrungen der Bauverwaltung genutzt werden können.

Der Rechnungshof hält daher seine Beanstandung aufrecht. Er ist nach wie vor der Auffassung, dass es im gegebenen Fall geboten gewesen wäre, die staatliche Bauverwaltung gemäß den Beruflichen Ergänzungsbestimmungen in dem vorstehend bezeichneten Rahmen einzuschalten. Damit hätten die genannten Mehrkosten von rd. 325 TDM ggf. vermieden werden können.

Im Übrigen erhält es der Rechnungshof grundsätzlich für erforderlich, künftig in geeigneten Fällen von der aufgezeigten Möglichkeit einer frühzeitigen Einschaltung der Bauverwaltung stärker als bisher Gebrauch zu machen.

Thüringer Prüfstellen für Qualitätssicherung (Kapitel 07 04)

Die Thüringer Straßenbauverwaltung unterhält zur Qualitätssicherung bei Straßen- und Brückenbaumaßnahmen zwei Baustoff- und Bodenprüfstellen. Nach Auffassung des Rechnungshofs werden bei diesen zu hohe Personal- und Gerätekapazitäten (einschließlich Kraftfahrzeuge) vorgehalten. Durch eine Zusammenlegung der beiden Prüfstellen könnten deren Effizienz erhöht und Haushaltsmittel von jährlich ca. 300 TDM eingespart werden.

108 Die Thüringer Straßenbauverwaltung unterhält an zwei Standorten Baustoff- und Bodenprüfstellen. Aufgabe dieser Prüfstellen ist es, auf Anforderung des Thüringer Landesamts für Straßenbau (TLSB) sowie von Straßenbauämtern bzw. des Autobahnamts bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung von Straßen- und Brückenbauten mitzuwirken.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der genannten Einrichtungen in den Haushaltsjahren 1997 und 1998 geprüft. Er hat das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur (TMWAI) u. a. darauf hingewiesen, die Baustoff- und Bodenprüfstellen hätten in erheblichem Umfang Leistungen für Dritte – übrigens ohne diese immer dem jeweiligen Auftraggeber zu berechnen – erbracht. Zudem habe eine der Prüfstellen in insgesamt 264 Fällen aus Kontrollprüfungsergebnissen externer Prüfinstitute umfangreiche Prüfberichte gefertigt. Dies sei aber im Regelfall Gegenstand der an Externe erteilten Prüfungsaufträge.

Der Rechnungshof hat aus diesen Feststellungen den Schluss gezogen, dass bei den beiden Prüfstellen zu hohe Kapazitäten vorgehalten werden. Zum einen bestehe keine Notwendigkeit, zwei derartige Prüfstel-

len zu unterhalten. Zum anderen sei deren personelle Ausstattung mit je einem Leiter und vier bzw. drei Mitarbeitern überhöht. Es sei daher aus Wirtschaftlichkeitsgründen geboten, die fraglichen Prüfstellen zusammenzulegen und den Personalbestand bedarfsgerecht zu reduzieren. Nach einer überschlägigen Berechnung könnten dabei Haushaltsmittel von jährlich ca. 300 TDM eingespart werden.

109 Das TMWAI hat in mehreren Stellungnahmen im Wesentlichen eingewandt, den Prüfstellen seien feste Aufgaben zugeordnet, wobei sie ihre langjährigen Kenntnisse des Altbestandes des Straßennetzes sowie die umfangreichen eigenen Erfahrungen mit den Labor- und Feldprüfungen nutzen könnten. Sie seien hochgradig spezialisiert; ihre Leistungen könnten bei den Straßenbauämtern nicht vorgehalten werden.

Die regionale Zuständigkeit der Prüfstellen habe sich bewährt. Sie ermögliche eine effektive Arbeitsweise hinsichtlich der Bewertung von Mängeln und Schäden vor Ort. Bei nur einem Standort würden die Reisezeiten sprunghaft steigen und in weiter entfernten Gebieten ein effektives Arbeiten unmöglich machen. Eine zwangsläufige Reduzierung des Einflussbereiches der Prüfstellen würde zudem einen Qualitätsabbruch insbesondere in den Randbereichen zu Bayern und Sachsen bedeuten. In diesen Regionen sei eine Qualitätssicherung besonders erforderlich, weil für aus den genannten Ländern stammende Materialien (z. B. Asphaltmischgut und Mineralstoffe) dort Ausnahmeregelungen bestünden. Ein Ausschluss dieser Regelungen im Bauvertrag müsse kontrolliert und im Streitfall begutachtet werden. Es könne nicht im Interesse der Volkswirtschaft liegen, wenn durch eine Zentralisierung – wie vom Rechnungshof vorgeschlagen – der Betreuungsumfang empfindlich eingeschränkt werde und unter den gegenwärtigen Marktbedingungen erhebliche Qualitäts- und damit finanzielle Einbußen hingenommen werden müssten.

Im Übrigen sei die vom Rechnungshof aufgezeigte Kosteneinsparung nicht nachvollziehbar. Eine Zentralisierung ermögliche bei Beibehaltung des Leistungsumfangs nicht nur Kostenminderungen, sondern verursache an anderen Stellen auch Kostenerhöhungen. Überdies rechtfertige der jährliche Nutzen durch Vor-Ort-Prüfungen und Beratung der Ämter in Fragen der Bautechnik von 2,5 Mio. DM das Beibehalten von zwei Prüfstellen. Selbst wenn von einer Nutzenminderung um 1,0 Mio. DM ausgegangen werde, sei die Aufrechterhaltung eines zweiten Standorts gerechtfertigt.

Das Ministerium hat weiter darauf hingewiesen, die Auswertung von Kontrollprüfungen externer Büros werde künftig nur noch in Einzelfällen vorgenommen und Leistungen für Dritte würden seit dem Jahre 1999 nicht mehr erbracht. Letztere hätten übrigens einschließlich Amtshilfefällen im Jahr 1998 weniger als 5 v. H. des „reinen Prüfungsumfangs“ betragen. Von einer Überkapazität könne nicht ausgegangen werden, da diese Leistungen „neben den eigentlichen Aufgaben“ erbracht worden seien.

Abschließend hat das Ministerium mitgeteilt, es werde die personelle Besetzung sowie den Bestand an Kraftfahrzeugen, auch wegen der schrittweisen Fertigstellung vieler großer Straßenbauprojekte, im Rahmen der Umstrukturierung der Straßenbauverwaltung nochmals kritisch prüfen.

- 110 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Baustoff- und Bodenprüfstelle beim Neu- und Ausbau von Straßen und Brücken des Landes sowie des Bundes in Thüringen wichtige Aufgaben zur Qualitätssicherung zu erfüllen hat. Er stellt diese Einrichtung als solche auch nicht in Frage. Vielmehr wendet er sich gegen das Vorhalten überhöhter Kapazitäten. Deren Bestehen ergibt sich schon aus der Durchführung von nicht zu

den originären Aufgaben der staatlichen Verwaltung gehörenden Leistungen. Der Hinweis des Ministeriums, solche Arbeiten würden nur noch in Einzelfällen bzw. überhaupt nicht mehr erbracht, ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung, weil durch den weit gehenden Wegfall dieser Tätigkeiten die Überkapazitäten nicht beseitigt werden.

Der Einwand des Ministeriums, der Umfang der Leistungen für Dritte habe bei einer der Prüfstellen im Jahr 1998 weniger als 5 v. H. des Prüfungsumfangs betragen, ist nicht nachvollziehbar. Aus Aufstellungen des TLSB und Aufzeichnungen der fraglichen Prüfstelle über die Laboreingänge im Jahr 1997 ergibt sich, dass beispielsweise von den insgesamt eingegangenen 61 Baustoff- und Bodenproben 15 für Dritte untersucht wurden, deren Anteil sich somit auf rd. 25 v. H. belief. Im Jahr 1998 betrug der entsprechende Anteil sogar rd. 37 v. H., da von den insgesamt 41 eingegangenen Laborproben wiederum 15 von Dritten eingesandt worden waren. Selbst wenn unterstellt wird, dass der Prüfaufwand je Probe unterschiedlich war, folgt hieraus, dass der Anteil der Leistungen für Dritte deutlich über dem vom Ministerium angegebenen gelegen haben muss. In diesem Zusammenhang ist im Übrigen anzumerken, dass beide Prüfstellen gegen Entgelt außerdem Überwachungsaufgaben bei Mineralstofflieferanten (Steinbrüche) wahrnehmen, die nicht zu ihren originären Aufgaben gehören.

Das Argument des Ministeriums, bei nur noch einem Standort würden die Reisezeiten sprunghaft ansteigen, so dass insbesondere in den weiter entfernten Gebieten ein effektives Arbeiten unmöglich werde, ist ebenfalls nicht überzeugend. Zum einen sind die Entfernungen in Thüringen relativ gering und zum anderen könnte für das Zusammenlegen beider Dienststellen ein zentral gelegener Standort gewählt werden, so dass jedenfalls keine wesentlich längeren Reisezeiten entstehen würden. Zudem bezweifelt der Rechnungshof aufgrund des Ergebnisses seiner Untersuchung über die Auslastung der Dienstfahrzeuge der Prüfstellen die Notwendigkeit aufwendiger Dienstreisen. Er hat fest-

gestellt, dass die mit Prüf- und Messgeräten ausgestatteten größeren Fahrzeuge im Jahre 1997 von 250 möglichen Arbeitstagen bei der einen Prüfstelle nur an 65 Tagen und bei der anderen lediglich an 56 Tagen genutzt wurden. Im Haushaltsjahr 1998 lag die Auslastung bei 80 bzw. 71 Tagen. Dies bedeutet eine Gesamtauslastung für die beiden Jahre von 37,5 v. H. Für die insgesamt fünf Fahrzeuge (Busse und PKW), die bei den Prüfstellen vorgehalten werden, ergibt sich eine Auslastung in den beiden geprüften Jahren von lediglich 44 v. H.

Auch der Einwand, insbesondere in den Randgebieten zu Sachsen und Bayern sei auf eine Qualitätssicherung hinsichtlich der Verwendung von Baustoffen (Asphaltnischgut und Mineralstoffe) zu achten, ist nicht stichhaltig: Denn der Auftraggeber kann in der Leistungsbeschreibung die Qualitätsmerkmale der zu verwendenden Baustoffe benennen und Materialien, wie sie in anderen Ländern zulässig sein sollen, ausschließen. Davon abgesehen wird durch dieses Argument die Feststellung des Rechnungshofs nicht widerlegt, dass in den Baustoff- und Bodenprüfstellen zu hohe Kapazitäten vorgehalten werden. Daran ändert auch nichts der angegebene Nutzen dieser Stellen von jährlich 2,5 Mio. DM.

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass eine Zusammenlegung beider Prüfstellen ohne Qualitätseinbußen möglich ist und dadurch Personal- und Sachkosten von jährlich ca. 300 TDM eingespart werden könnten. Er ist überzeugt, dass die vom Ministerium angekündigte nochmalige kritische Prüfung der personellen Besetzung und des Kraftfahrzeugbestands der Prüfstellen ebenfalls zu diesem Ergebnis führen wird.

**Zuschüsse für Investitionsvorhaben zur Verbesserung der Infrastruktur des ÖPNV
(Kapitel 07 05, ATG 71 und Kapitel 07 03, ATG 75)**

Das damalige Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur hat in den Haushaltsjahren 1991 bis 1997 im Rahmen der Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs für 51 zwischenzeitlich abgeschlossene Baumaßnahmen Zuwendungen von insgesamt ca. 187 Mio. DM gewährt.

Bis zum Ende des Jahres 1998 waren nur für 29 dieser Fälle Verwendungsnachweise vorgelegt worden, die zudem noch nicht abschließend geprüft waren.

Der Rechnungshof hat 11 der fraglichen Maßnahmen begleitend geprüft und dabei Überzahlungen von rd. 1,25 Mio. DM festgestellt. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass sich bei dem fraglichen Landesinvestitionsprogramm Rückforderungen von mehreren Millionen DM ergeben werden, die mangels abschließender Prüfung der Verwendungsnachweise noch nicht realisiert worden sind.

- 111 Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (jetzt Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur) hat in den Haushaltsjahren 1991 bis 1997 für 51 zum Zeitpunkt unserer Prüfung abgeschlossene Maßnahmen – Aus- und Neubau von Straßenbahn- und Omnibusbetriebshöfen – Zuwendungen von insgesamt rd. 187 Mio. DM gewährt.

Der Rechnungshof hat anhand der bei der Bewilligungsbehörde zur Überwachung der Verwendung der Zuwendungen geführten Übersichten (Stand: 14. Dezember 1998) festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger in der Mehrzahl dieser 51 Fälle die Verwendungsnachweise nicht wie vorgeschrieben innerhalb eines halben Jahres nach Erfül-

lung des Zuwendungszwecks vorgelegt hatten. In einigen dieser Fälle waren die Bauwerke zu dem genannten Zeitpunkt bereits seit mehreren Jahren fertig gestellt. Lediglich 18 Zuwendungsempfänger waren zur Vorlage der Verwendungsnachweise angemahnt worden. Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass von den eingegangenen 29 Verwendungsnachweisen keiner abschließend geprüft worden war.

Der Rechnungshof hat zum einen die nicht fristgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise und zum anderen die Versäumnisse der Bewilligungsbehörde bei der Überwachung und Prüfung dieser Nachweise beanstandet. Er hat das Ministerium – auch im Hinblick auf zu erwartende erhebliche Rückforderungen – aufgefordert, für eine unverzügliche Aufarbeitung der Rückstände und künftig für eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise zu sorgen.

- 112 In seinen Stellungnahmen hat das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur (TMWAI) die bestehenden Rückstände auf die Unterbesetzung des zuständigen Dezernats beim Thüringer Landesamt für Straßenbau zurückgeführt. Mit der derzeitigen Personalausstattung könnten die anstehenden Aufgaben nicht in vollem Umfang erfüllt werden. So habe das Investitionsvolumen im Jahr 1999 rd. 175 Mio. DM betragen; zu dessen Ausreichung seien ca. 300 Zuwendungsbescheide erstellt worden. Im Jahr 2000 würden voraussichtlich sogar 190 Mio. DM zur Verfügung stehen. Es seien jedoch bereits Schritte eingeleitet, um die bestehende Unterbesetzung des fraglichen Dezernats zu beseitigen und die Personalausstattung an das umfangreiche Aufgabengebiet anzupassen. Das Ministerium gehe davon aus, dass die offenen Stellen im Jahr 2000 besetzt werden und die ausstehende Prüfung von Verwendungsnachweisen erfolgen könne. Gegenwärtig werde auch geprüft, inwieweit der Bearbeitungsstau durch eine Fremdvergabe von Prüfungsleistungen abgearbeitet werden könne. Im Übrigen seien die Verwendungsnachweise teilweise aber

vorab durchgesehen und es seien ergänzende Unterlagen und Angaben von den Zuwendungsempfängern angefordert worden. Die bei dieser Durchsicht festgestellten Überzahlungen seien weitaus geringer als die vom Rechnungshof angenommenen.

- 113 Die Einlassung des Ministeriums ist unbefriedigend. Insbesondere ist es nach Auffassung des Rechnungshofs nicht hinnehmbar, dass erst jetzt Vorstellungen entwickelt werden, wie durch eine personelle Verstärkung des zuständigen Referats beim Landesamt für Straßenbau sowie durch die Vergabe von Prüfungen an Dritte eine Aufarbeitung der Rückstände erfolgen könnte. Dies ist auch deshalb unverständlich, weil der Rechnungshof bei einer begleitenden Prüfung von nur 11 der oben erwähnten 51 Fälle festgestellt hatte, dass allein bei diesen 11 Fällen Zuwendungen in Höhe von insgesamt ca. 1,25 Mio. DM zurückzufordern sind. Dieser Betrag errechnet sich daraus, dass Ausgaben für Grunderwerb einschließlich Herstellung von PKW-Stellflächen in Höhe von 710 TDM und für die Errichtung nicht förderfähiger baulicher Anlagen in Höhe von 460 TDM nicht zuwendungsfähig sind sowie dass Zuwendungsempfänger Verkaufserlöse in Höhe von 420 TDM nicht angesetzt haben.

Die vom TMWAI in diesem Zusammenhang geäußerte Ansicht, die bei einer teilweisen Vorabdurchsicht festgestellten Überzahlungen seien weitaus geringer, überzeugt schon deshalb nicht, weil dieser Annahme keine genaue Prüfung der Verwendungsnachweise vorausging. Es ist daher weiterhin davon auszugehen, dass – hochgerechnet auf das gesamte Landesinvestitionsprogramm, dem die o. a. 51 Baumaßnahmen zuzuordnen sind – Rückforderungen von mehreren Millionen DM aufgrund der Verzögerung der Verwendungsnachweisprüfung nicht zeitgerecht realisiert worden sind.

Der Rechnungshof weist zum wiederholten Male darauf hin, dass es insbesondere bei Zuwendungen in der fraglichen Höhe nicht zu vertre-

ten ist, dass die Prüfung von Verwendungsnachweisen – wie offenkundig bisher geschehen – als von nachrangiger Bedeutung betrachtet und ständig hinausgeschoben wird. Er befürchtet, dass in absehbarer Zeit der Umfang der Rückstände eine Aufarbeitung nahezu unmöglich machen wird. Der Rechnungshof weist vorsorglich darauf hin, dass dies insbesondere wegen der erwähnten finanziellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt nicht akzeptiert werden könnte. Er erwartet vielmehr, dass das Ministerium – auch unter dem Aspekt einer möglichen Verjährung von Rückforderungen – nunmehr umgehend konkrete und zeitlich fixierte Schritte unternimmt, um die überfälligen Prüfungen der Verwendungsnachweise vorzunehmen.

**Ausbau von Landesstraßen
(Kapitel 07 09)**

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurde von der Straßenbauverwaltung nicht immer beachtet.

Infolge mangelhafter Bearbeitung von Nachtragsvereinbarungen wurden bei zwei Baumaßnahmen vermeidbare Mehrausgaben von ca. 200 TDM geleistet.

Von zwei Straßenbauämtern wurde zum Aufbau bzw. zur Unterhaltung von Banketten zu aufwendiges Material verwendet. Bei Einsatz eines technisch und funktionell ausreichenden kostengünstigeren Materials hätten allein im Haushaltsjahr 1997 ca. 200 TDM eingespart werden können.

114 Der Rechnungshof hat bei der unteren Straßenbauverwaltung (Straßenbauämter) den Um- und Ausbau von Landesstraßen geprüft und dabei u. a. festgestellt:

Die Straßenbauverwaltung hat aufgrund von Nachtragsvereinbarungen bei zwei Baumaßnahmen anteilig – im Verhältnis der Nachtragsangebote zum jeweiligen Hauptangebot – geltend gemachte pauschale Baustelleneinrichtungskosten vergütet.

Der Rechnungshof hat beanstandet, hierbei sei nicht beachtet worden, dass bei nicht unmittelbar leistungsabhängigen Kosten (hier: Baustelleneinrichtungskosten), für die eine gesonderte Position im Hauptangebot enthalten sei, keine gesonderten Nachtragspositionen anfallen. Die entsprechenden Forderungen von insgesamt rd. 200 TDM seien daher zu Unrecht erfüllt worden.

115 Das Landesamt für Straßenbau hat eingewandt, infolge der zusätzlichen Arbeiten seien auch zusätzlich Geräte und Betriebsmittel sowie Baumaschinen angefahren worden, so dass eine anteilige Erhöhung der Kosten der Baustelleneinrichtung berechtigt gewesen sei. Weiter hat es ausgeführt, bei einer Neuausschreibung der zusätzlich ausgeführten Arbeiten wären ebenfalls Kosten für die Baustelleneinrichtung angefallen. Dadurch wären ggf. Mehrkosten verursacht worden, so dass für das Land im Vergleich mit einer Neuausschreibung kein finanzieller Nachteil entstanden sei.

Das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur (TMWAI) hat zu dem Entwurf dieser Bemerkung ausgeführt: Da ein Nachweis des zusätzlich entstandenen Aufwands nicht mehr möglich sei, müsse die Argumentation des Rechnungshofs mitgetragen werden.

116 Die Ausführungen des Ministeriums sind nicht nachvollziehbar. Es hat sich zwar der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen, jedoch mit der Begründung, der vergütete zusätzliche Aufwand sei nicht mehr nachweisbar. Sollte dies zutreffen, so wäre die daraus folgende unzulängliche Dokumentation der Bewirtschaftung öffentlicher Mittel zu beanstanden. Der Rechnungshof ist allerdings der Auffassung, dass ein solcher Nachweis schon deshalb nicht erbracht werden kann, weil zusätzlicher Aufwand nicht entstanden war.

Einerseits sind Nachtragsvereinbarungen in der Regel auf Massenerhöhungen zurückzuführen, die – bezogen auf die Baustelleneinrichtung – nicht den Einsatz weiterer Baumaschinen erfordern. Den Vertragsunterlagen ist jedenfalls nicht zu entnehmen, dass hierzu Verhandlungen stattgefunden hätten. Andererseits gehen die Kosten, die durch den Einsatz der zur Leistungserbringung benötigten Baumaschinen und Betriebsmittel entstehen, in die Einheitspreise für diese Leistungen ein. Dies folgt auch aus den Verhandlungsprotokollen zu

den Nachträgen, denen zu entnehmen ist, dass kein gesonderter Aufwand für die Baustelleneinrichtung entsteht.

Es bleibt somit festzuhalten, dass die Zahlung der fraglichen 200 TDM nicht gerechtfertigt war.

117 Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass im Zuständigkeitsbereich eines Straßenbauamtes bei fast allen geprüften Maßnahmen für den Aufbau von Banketten zugelassenes Frostschutzmaterial der Körnung 0/45 sowie eine 2 cm dicke Schicht von gebrochenem Stein der Körnung 0/16 ausgeschrieben und auch vergütet wurde.

Er hat beanstandet, diese Bauweise sei nicht erforderlich gewesen und aus Kostengründen nicht vertretbar. Die Befestigung der Bankette mit schwachbindigem Erdstoff sei in technischer Hinsicht ausreichend und aufgrund des um ca. 20 DM/m³ günstigeren Preises im Vergleich zum klassifizierten Frostschutzmaterial wesentlich kostengünstiger. Wäre dies vom Straßenbauamt beachtet worden, hätten nach einer überschlägigen Berechnung bei 17 geprüften Maßnahmen ca. 170 TDM eingespart werden können. Da ein weiteres Straßenbauamt das in Rede stehende Frostschutzmaterial auch bei der Unterhaltung der Bankette verwendet habe, müsse von Mehrkosten von insgesamt ca. 200 TDM ausgegangen werden.

118 Das Landesamt für Straßenbau hat eingewandt, aufgrund der Straßenbreiten im fraglichen Bereich von lediglich 5,50 bis 6,00 m würden häufig die Bankette vom Schwerlastverkehr im Begegnungsfall befahren. Dieser Notbefahrung hätten die anfangs der 90-er Jahre aus verschiedenen schwachbindigen Materialien hergestellten Bankette nicht standgehalten, was wiederholt Arbeiten zur Herstellung eines ordnungsgemäßen Banketts erforderlich gemacht habe. Aus dieser Erfahrung heraus seien die Bankette später mit zugelassenem Frostschutzmaterial hergestellt worden.

Das Ministerium hat vorgetragen, bei der Befestigung der Bankette besitze die Gewährleistung der Verkehrssicherheit oberste Priorität. Bei der Beurteilung sollte die erforderliche Standsicherheit im Vordergrund stehen. Es schlägt vor, bei der Ausschreibung des Ausbaus und der Instandsetzung von Banketten künftig die Formulierung „zugelassenes Frostschutzmaterial“ durch „gebrochene abgestufte Mineralstoffe“ zu ersetzen.

119 Der Rechnungshof begrüßt den „Vorschlag“ des Ministeriums, mit dessen Umsetzung dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen würde. Er geht davon aus, dass danach auch im Bereich der hier in Rede stehenden beiden Straßenbauämter für das Ausbauen und Unterhalten von Banketten Material verwendet wird, wie es in den Bezirken aller anderen Straßenbauämter in Thüringen erfolgreich eingesetzt worden ist.

Es bleibt allerdings zu kritisieren, dass hierauf nicht bereits früher hingewirkt worden ist. Mehrkosten von beispielsweise rd. 200 TDM allein im Jahr 1997 wären ggf. vermieden worden.

Erneuerung von Landesstraßen (Kapitel 07 09)

Bei der Erneuerung einer Landesstraße sind infolge mangelhafter Bauvorbereitung durch die Straßenbauverwaltung Mehrkosten von mindestens 500 TDM entstanden.

120 Aufgrund von Vorgaben der Straßenbauverwaltung wurden bei der Erneuerung einer Landesstraße für die Herstellung des Profilausgleichs pro Quadratmeter auszubauender Straße 0,69 t hochwertiges bituminöses Mischgut der Körnung 0/22 eingebaut. Dies entspricht einer durchschnittlichen Einbaudicke von 29 cm.

Der Rechnungshof hat dem Thüringer Landesamt für Straßenbau mitgeteilt, der bituminöse Straßenoberbau sei nicht entsprechend den Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus bei der Erneuerung von Verkehrsflächen (RStO-E) hergestellt worden. Er wies darauf hin, dass im gegebenen Fall ein Straßenaufbau nach Bauklasse IV RStO-E mit 4 cm Deckschicht und 8 cm Asphalttragschicht angemessen gewesen wäre. Beim Ausgleich der Resthöhe mit Frostschutzmaterial, was technisch ausgereicht hätte, wären bei der Baumaßnahme Kosten von 900 TDM eingespart worden.

121 Das Landesamt hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, da dieser Streckenabschnitt als Umleitungsstrecke dringend benötigt worden sei, habe die Baumaßnahme kurzfristig durchgeführt werden müssen. Die Festlegung des notwendigen Befestigungsaufbaus der Straße sei in Abstimmung mit der Prüfstelle für Qualitätssicherung erfolgt. Einem auf Veranlassung des Auftragnehmers erstellten Höhenplan sei zu entnehmen, dass aufgrund von Höhendifferenzen in der Achse und in den jeweils dazugehörigen Fahrbahnrandern erhebliche Mengen Profilausgleich sowohl im Quer- als auch im Längsausgleich

erforderlich gewesen seien. Dabei sei erkennbar gewesen, dass entsprechend den jeweiligen Festlegungen für den notwendigen Aufbau der Regelquerschnitte über den Gradientenhochpunkten der vorhandenen Fahrbahnen versucht worden sei, minimale Überdeckungen von 10 bzw. 17 cm einzuhalten.

Das Wirtschaftsministerium hat ergänzend darauf hingewiesen, beim „Bauen ohne Planungsunterlagen“ seien infolge der Dringlichkeit der Baumaßnahme bei gleichzeitiger Gradienten- und Querneigungsverbesserung die Massen zu gering eingeschätzt worden. Infolge des teilweise teerbelasteten Materials der vorhandenen unteren Schichten sei ein Aufreißen der Decke und eine Erneuerung der Straße nach RStO (mit Frostschutz) nicht weiter verfolgt worden; die Einhaltung der RStO-E sei beachtet worden.

Zudem sei erst während der Ausführung vom Umweltamt die Zustimmung für eine geringe Verbreiterung der Straße auf 5,50 m gegeben worden, was sich auf die Mengen ausgewirkt habe. Letztlich seien die erhöhten Profilausgleichsschichten mit Bindermaterial 0/22 erbracht worden, weil das erforderliche Längs- und Querabkanten beim Einbau von Tragschichtmaterial 0/32 unter Verkehr zu erheblichen Behinderungen bei der vorhandenen Fahrbahnbreite geführt hätte. Den Profilausgleich mit ungebundenem Materialgemisch (Frostschutz) zu erbringen, entspreche nicht der RStO-E.

Weiter teilte das Ministerium mit, die geringe Verbreiterung der Straße habe erhebliche Massenwirksamkeit zur Folge gehabt. Zudem habe der Rechnungshof bei der Berechnung der Mehrkosten den Aushub und das Entfernen der teerhaltigen Straßenoberfläche nicht mit einbezogen. Deshalb würden sich die von ihm angeführten Mehrkosten erheblich reduzieren.

122

Die Ausführungen des Ministeriums sowie des Landesamtes für Straßenbau überzeugen nicht.

Zum Hinweis, der Befestigungsaufbau der Straße sei in Abstimmung mit der Prüfstelle für Qualitätssicherung erfolgt, deren Ergebnis sich in einem Regelquerschnitt dokumentiere, merkt der Rechnungshof Folgendes an: Im fraglichen Regelquerschnitt wurde von einer Profilausgleichsschicht von 7 bis 16 cm Dicke (bituminöses Mischgut der Körnung 0/22) ausgegangen. Wie eingangs erwähnt, ist jedoch der Profilausgleich tatsächlich in einer durchschnittlichen Dicke von 29 cm vorgenommen worden, was der Abstimmung mit der Prüfstelle nicht entspricht.

Auch das Argument, infolge „Bauen ohne Planungsunterlagen“ bei gleichzeitiger Gradienten- und Querneigungsverbesserung seien die Massen zu gering ermittelt worden, überzeugt nicht. Gerade eine Gradientenverbesserung sollte im Rahmen der Bauvorbereitung zu einer planerischen Auseinandersetzung mit der Bauaufgabe führen. Der Rechnungshof moniert in diesem Zusammenhang insbesondere, dass selbst nach Vorliegen eines Höhenplans, der eine Höhendifferenz zwischen vorhandener und neuer Gradienten von durchschnittlich 30 cm (plus) auswies, die Straßenbauverwaltung an der ursprünglich geplanten Bauweise festgehalten hat und den Ausgleich mit ausschließlich kostenintensivem bituminösem Material vornahm. Darüber hinaus entstanden infolge des schichtenweisen Einbaus des fraglichen Materials zusätzliche Kosten für erhöhten technischen Aufwand.

Die vom Ministerium vorgebrachte Massenmehrung während der Bauphase infolge geringer Verbreiterung der Straße auf 5,50 m ist nach Auffassung des Rechnungshofs von untergeordneter Bedeutung, da es sich hierbei um ein Flächenverhältnis von 1 : 50 handelt, d. h. die Fahrbahnverbreiterung betrug lediglich 2 v. H. der gesamten Straßenfläche. Auch das in diesem Zusammenhang vorgebrachte Argument einer erheblichen Massenwirksamkeit ist nicht durchschlagend, da entsprechend dem Gradientenplan die Höhendifferenz zwischen

Straßenachse und Fahrbahnrand im Durchschnitt lediglich 4 cm betrug.

Schließlich kann der Rechnungshof auch das Argument der dringlichen Ausführung nicht anerkennen, da es aufgrund des vorhandenen Straßennetzes in diesem Bereich möglich gewesen wäre, Teilabschnitte für den Durchgangsverkehr zu sperren, so dass ein relativ ungestörter Straßenausbau hätte durchgeführt werden können.

Der Rechnungshof hält daher an seiner Beanstandung fest, die Straßenbauverwaltung habe die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit missachtet, indem sie zur Ausbildung einer neuen Gradienten kostintensives bituminöses Material in einer durchschnittlichen Dicke von 29 cm eingebaut hat.

Bei Zugrundelegung der Bauklasse IV RStO-E – wie eingangs beschrieben –, allerdings mit vorherigem Aufreißen der vorhandenen bituminösen Fahrbahndecke, hätten 900 TDM eingespart werden können. Der Rechnungshof stimmt dem Ministerium allerdings insoweit zu, als diese Ausführungsart nicht den klassischen Fall einer standardisierten Straßenerneuerung im Rahmen der RStO-E betrifft. Jedoch hätte der Rechnungshof erwartet, dass Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte beachtet werden und die in Rede stehende Straße nach den Grundsätzen der RStO ausgebildet worden wäre: Aushub und Entfernen der vorhandenen Fahrbahn in einer Stärke von max. 35 cm und Einbringen einer aus Mineralstoffen bestehenden Frostschutzschicht sowie der bituminösen Trag- und Deckschicht. Nach einer überschlägigen Berechnung hätten unter Zugrundelegung dieser Bauweise immer noch ca. 500 TDM eingespart werden können.

Im Übrigen hält es der Rechnungshof grundsätzlich für erforderlich, bei der Vorbereitung von Baumaßnahmen und dabei insbesondere bei der Ermittlung der Mengenansätze für auszuschreibende Leistungen größere Sorgfalt als bisher anzuwenden.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 08

Äußerung des Ministeriums zu Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs (Einzelplan 08)

Das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit hat seiner gesetzlichen Verpflichtung, innerhalb einer bestimmten Frist zu Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs Stellung zu nehmen, nur unzureichend entsprochen. Die Erfüllung der dem Rechnungshof verfassungsmäßig übertragenen Aufgaben wird dadurch erheblich beeinträchtigt.

123 Nach § 96 Abs. 1 Satz 1 LHO sind die zuständigen Stellen verpflichtet, sich zu den ihnen mitgeteilten Ergebnissen einer Prüfung innerhalb einer vom Rechnungshof bestimmten Frist zu äußern. Dieser Verpflichtung kommt das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) nur sehr zögerlich nach. Gesetzte Fristen werden häufig nicht eingehalten und trotz entsprechender Erinnerungen erheblich überschritten. So stehen Stellungnahmen zu Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs und seiner Rechnungsprüfungsstellen in einer Vielzahl von Fällen noch aus.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium mit Schreiben vom 22. November 1999 insgesamt 23 solcher Fälle mitgeteilt und die Beantwortung der entsprechenden Prüfungsmitteilungen angemahnt. Noch immer aber sind dazu erst in wenigen Fällen Stellungnahmen eingegangen. Dies ist auch deshalb unverständlich, weil in mehreren der noch offenen Fälle vom Rechnungshof oder einer Rechnungsprüfungsstelle Mängel mitgeteilt worden sind, die zur Rückforderung von Zuwendungen in Millionenhöhe führen könnten. Beispielhaft wird auf folgenden Fall verwiesen:

Die Rechnungsprüfungsstelle Gera hat dem Ministerium aufgrund einer Prüfung am 19. April 1999 mitgeteilt, es habe einer Klinik zur Sanierung ihres Heizhauses im Wege der Festbetragsfinanzierung Fördermittel in Höhe von zunächst 8,5 Mio. DM bewilligt, obwohl die Antragsunterlagen nicht vollständig gewesen seien und mit der Sanierung des Objektes bereits vor Antragstellung begonnen worden sei. Eine Bauunterlage sei weder erstellt noch geprüft worden. Den Antragsunterlagen sei zu entnehmen, dass das fragliche Heizhaus neben dem Krankenhaus auch ca. 900 Wohnungen der benachbarten Wohnanlage versorge. Zum Zeitpunkt der Bewilligung sei die Höhe der Aufwendungen hierfür nicht genau bestimmt gewesen. Weiter seien Belange der Denkmalpflege zu beachten gewesen, ohne dass der denkmalpflegerische Mehraufwand nachgewiesen worden sei. Somit seien die förderfähigen Kosten insgesamt nicht eindeutig festgestellt worden. Das zeige sich auch daran, dass der Bauherr die Höhe des Investitionsumfanges mehrfach korrigiert habe. Im Übrigen seien in Aussicht gestellte Finanzierungsbeiträge Dritter nicht bestimmt und abgesichert worden.

Nach dem Zuwendungsbescheid hätten die Mittel erst dann abgerufen und ausgezahlt werden dürfen, wenn Bauunterlagen zur Verfügung gestanden hätten und von der Bauverwaltung geprüft worden seien. Obwohl die Klinik bis zum Abschluss des Vorhabens keine Bauunterlagen vorgelegt habe, seien dennoch die angeforderten Mittel ausgezahlt worden. Zudem sei die Zuwendung um 4,4 Mio. DM auf 12,9 Mio. DM – bei Beibehaltung der Festbetragsfinanzierung – erhöht worden.

In ihrem Verwendungsnachweis – der von der Verwaltung noch immer nicht geprüft ist – machte die Klinik förderfähige Kosten in Höhe von 13,8 Mio. DM geltend. Davon seien aus Sicht der Rechnungsprüfung mindestens 3,5 Mio. DM nicht förderfähig. Begründet sei dies

dadurch, dass Architektenhonorare abweichend von der Vereinbarung bauabschnittsweise vergütet (Mehrkosten rund 0,5 Mio. DM), Honorarzone höher als zulässig vereinbart (mindestens 0,4 Mio. DM) und für die Berechnung der Heizungsanschlüsse Dritter nicht die tatsächlichen Anschlusskosten zugrunde gelegt worden seien (fast 2 Mio. DM).

Mit der Aufstellung der Leistungsverzeichnisse, dem Prüfen und Werten der Angebote sowie mit der Erarbeitung von Vergabevorschlägen sei ein Ingenieurbüro beauftragt worden. Dieses habe im wesentlichen Umfang Aufträge letztlich nur an ein Unternehmen vergeben, das mit ihm wirtschaftlich verbunden gewesen sei. In diesem Zusammenhang hat die im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs prüfende Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera auf zahlreiche Besonderheiten des durchgeführten Vergabeverfahrens hingewiesen und um Aufklärung gebeten.

- 124 Die Frist zur Stellungnahme war am 30. September 1999 abgelaufen. Das Ministerium hat zu den Prüfungsfeststellungen trotz mehrfacher Aufforderung durch den Rechnungshof bisher nicht Stellung genommen.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium seine Stellungnahmen zu diesem und den anderen noch offenen Fällen nunmehr unverzüglich nachholt und künftig seiner gesetzlichen Verpflichtung zur fristgerechten Äußerung nachkommt.

**Nichterhebung von Einnahmen aus der Übergabe eines Krankenhauses und einer Rehabilitationsklinik
(Kapitel 08 02)**

Das zuständige Ministerium hat es nach der Veräußerung eines Krankenhauses und einer Rehabilitationsklinik versäumt, seine Zustimmung zur Weiterveräußerung von Sachanlagevermögen durch den Käufer von der Begleichung offener Forderungen von etwa 2,7 Mio. DM abhängig zu machen. In Folge dessen sah es sich veranlasst, in einem zwischenzeitlich ausgehandelten Vergleich Gegenforderungen des Käufers der Kliniken zu akzeptieren. Damit ist für das Land ein finanzieller Schaden entstanden, der hätte vermieden werden können.

- 125 Mit notariellem Vertrag vom 16. Dezember 1992 (im Folgenden: Kaufvertrag) hat das Land, vertreten durch das damalige Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit (TMSG), eine Rehabilitationsklinik und ein Krankenhaus an einen privaten Erwerber veräußert. Der „vorläufige Kaufpreis“ war auf rd. 2,4 Mio. DM festgesetzt, wovon ein Teilkaufpreis für das vom Erwerber übernommene Vorratsvermögen für den Zeitpunkt des Besitzübergangs, der am 1. Januar 1993 erfolgen sollte, noch zu ermitteln war. Ab diesem Zeitpunkt war der Kaufpreis bis zu seiner Fälligkeit, die mit Vollzug der Auflassung eintrat, zu verzinsen. Im Übrigen waren für den Fall des Zahlungsverzugs Zinsen in Höhe von mindestens 3 v. H. über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zu zahlen.

Nicht veräußert wurden insbesondere das sonstige Umlaufvermögen der o. a. Einrichtungen, u. a. die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen, sowie die am Übergabestichtag bestehenden und entstehenden Verbindlichkeiten. Insoweit war vereinbart, dass der Erwerber die Forderungen einzieht und die Verbindlichkeiten begleicht; ein α -

waiger Überschuss war an das Land auszuzahlen. Hierüber hatte der Erwerber Rechnung zu legen und eine Übergabebilanz zum Bilanzstichtag vorzulegen.

Zudem war der Erwerber nach dem Kaufvertrag u. a. verpflichtet, innerhalb von vier Jahren seit dem Eigentumsübergang einen Klinikneubau zu errichten. Zur Vermeidung von Spekulationsgeschäften war bestimmt, dass eine Veräußerung des Kaufgegenstands bis zur Inbetriebnahme dieses Neubaus nur mit Zustimmung des Verkäufers erfolgen dürfe. Eine entsprechende beschränkte persönliche Dienstbarkeit wurde im Grundbuch eingetragen.

Auf den zum Zeitpunkt der Auflassung im September 1993 fälligen Kaufpreis zahlte der Erwerber am 10. Dezember 1993 einen Betrag von 1,6 Mio. DM – Anteil für Grundstücke und Gebäude – sowie Zinsen von rd. 27 TDM. Im August 1998 wurde ein weiterer Teil des Restkaufpreises von rd. 228 TDM beglichen. Darüber hinaus gehende Zahlungen hat der Erwerber bisher nicht geleistet.

Im Oktober 1994 und damit vor Fertigstellung des Klinikneubaus, die erst Ende des Jahres 1996 erfolgte, veräußerte der Erwerber die Immobilie an einen Dritten weiter. Das Ministerium erteilte hierzu im Dezember 1994 seine Zustimmung unter dem Vorbehalt, dass der Dritte in bestimmte übernommene Rechte und Pflichten aus dem ersten Kaufvertrag einzutreten habe; alle anderen Rechte und Pflichten hinsichtlich des Betriebs der Einrichtungen sollten bei einer errichteten Betriebs-GmbH bzw. bei dem ehemaligen Käufer verbleiben.

126 Bei einer Überprüfung offener Forderungen des Landes aus der Privatisierung von Einrichtungen aus dem Verantwortungsbereich des TMSG stellte der Rechnungshof zu Beginn des Jahres 1997 u. a. fest, dass im gegebenen Fall der Kaufpreis noch nicht vollständig gezahlt worden war.

Das Ministerium teilte hierzu auf Anfrage im März 1997 mit, ein Ausgleich sei noch nicht erfolgt, weil der Erwerber die finanziellen Ansprüche des Landes nunmehr bestreite und eigene Forderungen insbesondere wegen notwendiger Instandsetzungsaufwendungen sowie Schadensersatzansprüche entgegen setze. Hinsichtlich der vorhandenen Guthaben mache er daher ein Zurückbehaltungsrecht geltend. Da entsprechende Verhandlungen erfolglos geblieben seien, werde das Land seine Forderungen klageweise durchsetzen.

Auf erneute Anfrage des Rechnungshofs berichtete das Ministerium mit Schreiben vom 30. Dezember 1999 über den Sachstand. Daraufhin bat der Rechnungshof mit Schreiben vom 25. Januar 2000 um nähere Aufklärung zu verschiedenen Punkten. Er fragte u. a., aus welchen Gründen die Zustimmung zur vorzeitigen Veräußerung der Immobilie nicht von der Begleichung der offenen Forderungen abhängig gemacht worden sei.

Das Ministerium hat hierzu am 9. und 10. März 2000 Stellung genommen. Es hat im Wesentlichen ausgeführt, die ursprüngliche Forderung des Landes von rd. 4,0 Mio. DM habe sich, ohne Berücksichtigung von Verzugszinsen, durch zwischenzeitliche Zahlungen auf etwa 2,2 Mio. DM reduziert. Zur Beendigung des anhängigen Rechtsstreits sei zwischen den Beteiligten ein Vergleich ausgehandelt worden, dessen notarielle Beurkundung noch ausstehe. Dabei habe sich der Erwerber verpflichtet, zur Abgeltung sämtlicher gegenseitiger Ansprüche aus dem eingangs genannten Kaufvertrag 1,3 Mio. DM an das Land zu zahlen. Das TFM habe dem Vergleichsvorschlag zugestimmt. Die Zustimmung des Erwerbers liege ebenfalls vor. Vor der notariellen Beurkundung des Vergleiches müsse jedoch noch geprüft werden, ob der Erwerber insbesondere seinen Investitionsverpflichtungen nachgekommen sei.

Weshalb die im Dezember 1994 erteilte Zustimmung zu der fraglichen Veräußerung nicht von der Begleichung der offenen Forderungen abhängig gemacht worden sei, könne anhand der Akten nicht mehr nachvollzogen werden.

- 127 In seiner Stellungnahme zum Entwurf dieser Bemerkung hat das Ministerium der Auffassung des Rechnungshofs widersprochen, infolge der nicht rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen aus der fraglichen Veräußerung sei dem Land ein finanzieller Schaden von etwa 1,1 Mio. DM entstanden. Ein solcher Schaden sei nur anzunehmen, wenn die Gegenforderungen des Käufers für Instandhaltungen von rd. 768,3 TDM und für Reparaturen aufgrund eines Wasserschadens von rd. 962 TDM ungerechtfertigt wären. Äußerungen des Gerichts sei zu entnehmen, dass das Prozessrisiko für das Land hinsichtlich der Aufrechnung mit Forderungen aus Instandhaltungen als gering, hinsichtlich der Forderungen aus dem Wasserschaden aber als sehr hoch einzuschätzen sei. Wären beide Forderungen des Käufers berechtigt, würde der vergleichsweise ausgehandelte Betrag von 1,3 Mio. DM nach Berechnungen des Ministeriums die tatsächlichen Restforderungen des Landes einschließlich Zinsen übersteigen. Sei nur die Gegenforderung aufgrund des Wasserschadens gerechtfertigt, läge die Restforderung geringfügig über dem vorstehenden Betrag. Die Auffassung des Rechnungshofs zur Höhe des Schadens sei daher nicht haltbar.

- 128 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Es mag sein, dass der Käufer in dem anhängigen Rechtsstreit mit seiner Gegenforderung aus dem Wasserschaden durchgedrungen wäre und erfolgreich hätte aufrechnen können.

Kernpunkt der Kritik des Rechnungshofs ist aber nicht der Abschluss des Vergleichs zum jetzigen Zeitpunkt, bei dem es gerechtfertigt gewesen sein mag, die Gegenforderungen des Käufers teilweise zu ak-

zeptieren. Vielmehr ist dem Ministerium vorzuwerfen, dass es diese Situation selbst mit herbeigeführt hat, indem es im Jahr 1994 versäumte, seine Zustimmung zum Weiterkauf der Immobilie vor Ablauf der im Kaufvertrag vereinbarten Spekulationsfrist an die Bedingung zu knüpfen, dass alle ausstehenden Forderungen des Landes beglichen werden.

Zu diesem Zeitpunkt beliefen sich die Forderungen des Landes an den Käufer, einschließlich aufgelaufener Zinsen und unter Berücksichtigung der im Dezember 1993 geleisteten Zahlung, noch auf etwa 2,7 Mio. DM. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten gute Aussichten bestanden, die noch ausstehenden Zahlungen in voller Höhe zu vereinnahmen. Denn der Käufer hatte offenkundig ein erhebliches Interesse an der Weiterveräußerung der Immobilie noch vor Ablauf der Spekulationsfrist, was wegen der zugunsten des Landes im Grundbuch eingetragenen entsprechenden Dienstbarkeit nur mit Zustimmung des Landes wirksam möglich war. Das Ministerium hätte daher zumindest versuchen müssen, diese Chance zu nutzen, zumal der Käufer den Kaufpreis einschließlich Zinsen nicht in voller Höhe und nicht zum vereinbarten Termin geleistet hatte, so dass mit weiteren Schwierigkeiten bei der Abwicklung des Verkaufs gerechnet werden konnte.

Da dies aus – nach Angaben des Ministeriums – nicht mehr feststellbaren Gründen unterblieb, hält der Rechnungshof seinen Vorwurf aufrecht, dass das Ministerium die Ansprüche des Landes nicht mit dem nötigen Nachdruck eingefordert und damit gegen die Bestimmungen des § 34 Abs. 1 LHO verstoßen hat, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind. Dem Land ist dadurch ein finanzieller Schaden von bis zu 1,1 Mio. DM entstanden, der ggf. hätte vermieden werden können.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 09**Ausgaben für die Beratung und Betreuung der Privat- und Körperschaftswaldeigentümer**

Gesetzlichen Vorgaben entsprechend unterstützt die Landesforstverwaltung die privaten und kommunalen Waldbesitzer in Thüringen durch kostenfreie Beratung und eine Betreuung zu nicht kostendeckenden Gebühren. Auf Antrag übernimmt staatliches Forstpersonal für diese Waldbesitzer auch die sog. forsttechnische Leitung und/oder den forsttechnischen Betrieb. Durch solche Dienstleistungen ist fast die Hälfte des Personals der Landesforstverwaltung gebunden.

Der Rechnungshof hält es u. a. aus Kostengründen nicht für vertretbar, hieran auf Dauer festzuhalten.

129 Die Thüringer Landesforstverwaltung erbringt entsprechend den Vorgaben des Thüringer Waldgesetzes (ThürWaldG) auch Dienstleistungen für Dritte. Diese bestehen im Wesentlichen aus Beratungsaufgaben und in der Betreuung bzw. Bewirtschaftung des Privat- und Körperschaftswaldes, der sich in Händen von rd. 100.000 privaten und 887 kommunalen Eigentümern befindet und rd. 60 v. H. der Waldfläche Thüringens ausmacht. Die genannten Aufgaben werden von derzeit 48 Staatlichen Forstämtern mit 396 Forstrevieren wahrgenommen.

Der Rechnungshof hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen Gera und Erfurt auf allen Verwaltungsebenen der Thüringer Landesforstverwaltung Erhebungen zu der Frage vorgenommen, welcher Anteil der gesamten Personal- und sonstigen Ausgaben der Forstverwaltung auf die fraglichen Dienstleistungen für Privat- und Körperschaftswaldbesitzer entfällt.

Er hat dem Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU) mitgeteilt, da die entsprechenden Kosten der forstinternen Buchführung nicht vollständig zu entnehmen seien, habe er hierzu mit der Forstverwaltung abgestimmte Untersuchungen angestellt. Diese hätten ergeben, dass rd. 46 v. H. der entsprechenden Ausgaben des Haushaltsjahres 1998 auf Dienstleistungen für Dritte und rd. 11 v. H. auf Hoheits- und Behördenaufgaben entfielen. Von dem insgesamt vorhandenen Forstpersonal (1018 Planstellen/Stellen) seien 49 v. H. dem Dienstleistungsbereich und 9,6 v. H. dem Hoheitsbereich zuzurechnen, so dass für diese beiden Bereiche zusammen mehr Personal eingesetzt werde als für den Staatsforstbetrieb.

Den Aufwendungen der Forstämter für Dienstleistungen in Höhe von 27,4 Mio. DM im Jahr 1998 hätten Kostenbeiträge der Waldbesitzer in Höhe von nur 2,2 Mio. DM gegenübergestanden. Wesentlicher Grund für den entsprechenden Fehlbetrag sei, dass die in der einschlägigen Durchführungsverordnung (5. DVO ThürWaldG) vom 6. März 1998 festgesetzten Kostenbeiträge nicht kostendeckend sind. Nach Auffassung des Rechnungshofs müsse geprüft werden, ob solche Fehlbeträge auf längere Sicht vom Land hingenommen und ob die fraglichen Bestimmungen beibehalten werden können.

Zudem sei kritisch zu untersuchen, ob es ordnungs- und finanzpolitisch vertretbar sei, Landesbedienstete auch weiterhin im bisherigen Umfang in privaten Forstbetrieben mitarbeiten zu lassen. Die von staatlichem Forstpersonal für private und kommunale Waldeigentümer erbrachten Leistungen umfassten beispielsweise die Aushaltung und Aufnahme des eingeschlagenen Holzes, das Fertigen der Holzaufnahmebücher und der Holzverkaufslisten sowie den Holzverkauf. Weiter werde Hilfestellung bei Grundstücksgeschäften und der Beschaffung von Geräten und Materialien geleistet; ferner werde auf Antrag die Betriebs- und Lohnabrechnung vorgenommen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sei eine derartig weit gehende Mitwirkung des Staates nicht zweckdienlich. Vielmehr sei es erforder-

lich, die Verantwortlichkeit der privaten und kommunalen Eigentümer für eine ordnungsgemäße Forstbewirtschaftung (§ 18 Abs. 1 Thür-WaldG) stärker als bisher herauszustellen. Sofern die Waldeigentümer nicht gegen forstrechtlich relevante Tatbestandsmerkmale verstießen, könne ihnen die Art der Bewirtschaftung überlassen werden. Es sei zwar aus verschiedenen Gründen (volkswirtschaftlichen, waldpflegerischen) wünschenswert, z. B. den Holzeinschlag im außerstaatlichen Wald zu erhöhen, doch sei es allein Sache der Waldbesitzer, insoweit tätig zu werden. Ein Schaden für den Wald sei dadurch nicht zu befürchten, zumal auch ein nicht idealtypisch bewirtschafteter Wald die im Thüringer Waldgesetz genannten Schutz- und Erholungsfunktionen erfülle.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium im Bewusstsein, dass es hierzu ggf. einer Änderung des Thüringer Waldgesetzes und der o. a. Durchführungsverordnung bedarf, im Wesentlichen empfohlen:

- die Beratung der Waldbesitzer und das Holzverkaufsmanagement Privaten zu übertragen,
- die Eigenverantwortung der Waldbesitzer durch Beratung zu stärken und im Gegenzug die Leistungen hinsichtlich des Privat- und Körperschaftswaldes abzubauen,
- für die danach noch verbleibenden Leistungen kostendeckende Gebühren festzusetzen,
- auf größere forstliche Zusammenschlüsse hinzuwirken (Reorganisation der 213 Forstbetriebsgemeinschaften),
- die durch staatliches Forstpersonal wahrgenommene Geschäftsführung bei den Forstbetriebsgemeinschaften aufzugeben,
- periodische Betriebspläne/Betriebsgutachten nur dann erstellen zu lassen, wenn die Waldbesitzer dies wünschen und für diese Aufgabe selbständige Forstsachverständige heranzuziehen und
- die Zuschüsse für bei Gemeinden angestelltes Forstpersonal zurückzuführen.

130 Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme mehrmals betont, die Aktivitäten der Landesforstverwaltung im Geschäftsbereich „Dienstleistungen für Dritte“ entsprächen den Vorgaben des Thüringer Waldgesetzes. Die Beanstandungen des Rechnungshofs zielten im Ergebnis auf eine Änderung der bestehenden Rechtslage.

Es hat weiter auf die besondere Ausgangslage hingewiesen, die der Förderung der Privat- und Körperschaftswaldbesitzer zugrunde liege. Nach vierzigjähriger staatlicher Waldbewirtschaftung, die oft Vermögensminderungen – ohne gesetzlichen Ausgleichsanspruch – bedeutet habe, müsse erst wieder ein Eigentümerbewusstsein herausgebildet werden. Weiter sei der Gefahr des Verlustes der Bindungen Privater an ihr Waldeigentum zu begegnen. Der Generationenwechsel und der Wegzug der Erben bereite in diesem Zusammenhang weitere Probleme.

Mit den kostenfreien Beratungen und den zu vergütenden Betreuungsleistungen würden entsprechende gesetzliche Ansprüche der Privat- und Körperschaftswaldbesitzer erfüllt. Dabei werde aus landes- und forstpolitischen Überlegungen „noch“ davon abgesehen, für die Betreuungsleistungen kostendeckende Entgelte zu erheben. Durch die fraglichen Leistungen der Landesforstverwaltung solle die Schutz-, Nutz- und Erholungsfunktion des Waldes gesichert und ein Ausgleich zwischen den Belangen der Allgemeinheit und den Interessen der Waldbesitzer herbeigeführt werden.

Hinsichtlich der erhobenen Kostenbeiträge hat das Ministerium ausgeführt, höhere Kostenbelastungen würden die derzeitigen finanziellen Möglichkeiten der Betroffenen übersteigen. Eine Reduzierung der Dienstleistungen für die Privat- und Körperschaftswaldbesitzer berge auch das Risiko forstfachlicher Einbußen und laufe allen nationalen und internationalen Bemühungen zur Unterstützung dieser Gruppe zuwider. Davon abgesehen sei die Differenz zwischen den entstande-

nen Dienstleistungskosten und den erzielten Einnahmen geringer als vom Rechnungshof angenommen, weil Erlöse aus der Übernahme von Verwaltungsaufgaben für Dritte nicht berücksichtigt worden seien. Im Übrigen hätten die Einnahmen aus Kostenbeiträgen für Dienstleistungen im Jahr 1999 bereits um 1,2 Mio. DM über denen des Vorjahres gelegen. Es sei zwar eine Anhebung der Kostensätze erforderlich, allerdings könne nicht davon ausgegangen werden, dass sich damit das Verhältnis von Aufwand und Ertrag grundsätzlich ändern werde.

Im Übrigen hat das Ministerium die Kritik an der unzureichenden Aussagekraft des verwendeten Buchungssystems zurückgewiesen. Das Rechnungswesen der Landesforstverwaltung entspreche dem bundeseinheitlichen Standard. Wie in anderen Ländern würden die Aufwendungen für Dienstleistungen bzw. für Hoheitsaufgaben auf der Basis von globalen Zeitschätzungen bzw. über Schlüsselzahlen ermittelt. Mit der Übernahme eines neu entwickelten „Produktplans Forst“ erfolge aber eine Neuausrichtung des Rechnungswesens. Dessen Implementierung ermögliche eine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erstellte Jahresrechnung, u. a. eine produktbezogene Vollkostenrechnung. Dazu sei jedoch die Anschaffung neuer Informationstechnik erforderlich, so dass mit der Einführung erst ab dem Jahre 2002 begonnen werde.

- 131 Der Rechnungshof hat nicht in Zweifel gezogen, dass die Wahrnehmung von Aufgaben für Privat- und Körperschaftswaldbesitzer durch die Forstverwaltung mit dem geltenden Forstrecht in Einklang steht. Er sieht es jedoch auch als seine Aufgabe an, auf Fälle hinzuweisen, in denen eine Aufgabenerledigung durch den Staat nicht zwingend geboten ist und entsprechende Einsparmöglichkeiten auch dann aufzuzeigen, wenn dazu eine Änderung von Rechtsvorschriften erforderlich ist.

Aufgrund des Ergebnisses seiner Prüfung regt der Rechnungshof daher an, die zur Umsetzung seiner oben angeführten Empfehlungen notwendigen Gesetzesänderungen in Betracht zu ziehen. Die hiergegen vorgebrachten Einwände des Ministeriums überzeugen nicht.

Er bezweifelt insbesondere, dass es auf dem eingeschlagenen Weg gelingen kann, ein Eigentümerbewusstsein zu erzeugen und Uninteressierte wieder an ihr Waldeigentum zu binden. Zudem stößt die weitreichende Förderung der Waldbesitzer, insbesondere die intensive Mitwirkung staatlichen Forstpersonals, an finanzielle Grenzen.

Dabei ist es letztlich nur von nachrangiger Bedeutung, dass sich das vom Rechnungshof für den Bereich Dienstleistungen für Dritte errechnete Defizit von 25,2 Mio. DM im Jahr 1998 bei Berücksichtigung der vom Ministerium angeführten zusätzlichen Erlöse auf 18 Mio. DM verringert. Zum einen ist auch dieser Fehlbetrag beachtlich. Zum anderen hat das Ministerium selbst eingeräumt, dass sich auch bei einer Erhöhung der Kostensätze nach der einschlägigen Durchführungsverordnung das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag nicht wesentlich ändern werde. Nach Auffassung des Rechnungshofs besteht daher die Notwendigkeit, die bisherige Verfahrensweise grundsätzlich zu überdenken und insbesondere zu prüfen, ob der Staat tatsächlich solche Aufgaben wahrnehmen muss.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Privat- und Körperschaftswaldbesitzer keinen Anspruch darauf haben, dass von ihnen nur verminderte Gebühren erhoben werden oder dass ihnen ein Entgelt gezahlt wird, weil ihre Waldflächen Schutz- und Erholungsfunktion haben, die auch der Allgemeinheit zugute kommt. Vielmehr ist es ihre Pflicht, ihren Wald nach den Zielen des Thüringer Waldgesetzes zum Wohle der Allgemeinheit nach forstlichen und landeskulturellen Grundsätzen fachkundig zu bewirtschaften und vor Schäden zu bewahren (vgl. § 18 Abs. 1 ThürWaldG). Nur wenn diese Verpflichtungen Maßnahmen erfordern, die über die Sozialpflichtigkeit des Eigen-

tums hinausgehen, ist den Waldbesitzern ein den zusätzlichen Leistungen entsprechendes Entgelt zu zahlen (§ 18 Abs. 2 ThürWaldG).

Dass der Wegfall einer möglichst kostenfreien Beratung und die Erhebung kostendeckender Entgelte für die Betreuung bei den Betroffenen auf Proteste stößt, ist zwar verständlich, nach Auffassung des Rechnungshofs aber unbeachtlich. Die Lösung könnte für das Land ggf. nur darin bestehen, Leistungen nicht mehr anzubieten, bei denen eine kostendeckende Vergütung nicht erzielbar ist.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass durch die in Rede stehenden Dienstleistungen die Arbeitskraft von rechnerisch rd. 500 Forstbediensteten gebunden wird. Er hält es aus Kostengründen, aber auch um die gemeindliche Selbstverantwortung für den Körperschaftswald zu stärken und der Eigenverantwortung der privaten Waldbesitzer Raum zu lassen, für notwendig, dieses Engagement merklich zurück zu führen, zumal ein Schaden für den Wald dadurch nicht entstehen kann. Die forstpolitisch für notwendig erachteten Aufgaben der Bündelung des Holzverkaufs, der Organisation von Betriebsarbeiten oder der zentrale Einkauf von Material sollte von forstlichen Zusammenschlüssen oder den Waldbesitzerverbänden übernommen werden. Der Rechnungshof hält es jedenfalls für nicht vertretbar, dass Bedienstete des Landes dauerhaft Betriebsleiter in Tausenden privater Forstbetriebe sind.

Ankauf von Naturschutzflächen (Kapitel 09 05)

Der Erwerb von Grundstücken für Naturschutzzwecke ist wegen der vergleichsweise hohen Investitions- und der jährlichen Bewirtschaftungskosten der kostenintensivste Weg zur Verfolgung von Zielen des Naturschutzes.

Außerhalb von Naturschutzgroßprojekten sollte grundsätzlich auf den Erwerb von Flächen verzichtet und auf Instrumente der Förderpolitik zurückgegriffen werden.

132 Das Land – Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU) – hat zur langfristigen Sicherung schutzwürdiger Naturflächen in den Haushaltsjahren 1992 bis 1998 Flächen von insgesamt 1.058 Hektar erworben und dafür rd. 9,4 Mio. DM aufgewendet. Davon hat die Europäische Union für den Erwerb von 146 Hektar rd. 940 TDM erstattet. Nach den Erläuterungen zu dem jeweiligen Grunderwerbstitel in den Landeshaushaltsplänen wird dem Kauf solcher Flächen Vorzug vor deren Pacht gegeben.

Der Rechnungshof hat den Erwerb der genannten Flächen zur Sicherung der Naturschutzziele unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten untersucht, wobei er drei weitere mögliche Varianten (Pacht und Förderung mittels zweier einschlägiger Programme) in eine Kostenvergleichsrechnung einbezogen hat. Von den so ermittelten Kosten ausgehend sei festzustellen, dass die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf andere Weise als den Erwerb der Flächen, z. B. durch eine Förderung der Eigentümer im Rahmen des sog. Vertragsnaturschutzes bzw. des Kulturlandschaftsprogramms (KULAP), wesentlich kostengünstiger und somit wirtschaftlicher erreicht werden könnten.

Weiter hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, der Grunderwerb für Naturschutzzwecke könne auch deshalb eingeschränkt bzw. völlig aufgegeben werden, weil etwa für Zwecke des Flächentausches 7.000 Hektar des Sondervermögens WGT¹⁰ und rd. 10.000 Hektar andere landeseigene Flächen zur Verfügung stünden.

Im Übrigen hat der Rechnungshof in einem Einzelfall beanstandet:

Das Land (TMLNU) hatte im Jahre 1995 einer landeseigenen Gesellschaft durch Abtretung seines Restitutionsanspruchs auf eine ehemalige Domäne die Möglichkeit zum Eigentumserwerb an dieser Domäne verschafft. Im Jahre 1997 hat es davon eine 110 Hektar große landwirtschaftliche Nutzfläche für 1,6 Mio. DM zur Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen erworben.

Der Rechnungshof hat dem TMLNU vorgehalten, es sei nicht zu erkennen, dass die Ziele des Naturschutzes nicht ohne den Erwerb der fraglichen Flächen durch das Land hätten verwirklicht werden können. Er sei der Auffassung, dass die aufgewandten Haushaltsmittel von rd. 1,6 Mio. DM hätten eingespart werden können.

Die fragliche landeseigene Gesellschaft sei ein der Aufsicht des TMLNU unterliegendes gemeinnütziges Siedlungsunternehmen. Nach § 2 Nr. 3.2 des Gesellschaftsvertrags gehöre zu deren Aufgaben u. a. die Mithilfe bei der Bereitstellung von Flächen für Naturschutzmaßnahmen. Es konnte daher von ihr nach Zuordnung der Flächen der ehemaligen Domäne erwartet werden, die Flächen auf die gleiche Weise für Naturschutzzwecke zur Verfügung zu stellen, wie das nach dem Kauf durch das Land geschehen sei.

¹⁰ Westgruppe der sowjetischen Truppen, deren Liegenschaften vom Bund dem Freistaat gegen Übernahme der Altlastensanierung überlassen worden sind.

133 In seiner Stellungnahme hat das Ministerium ausgeführt, der Erwerb von für den Naturschutz wertvollen Flächen sei nur eine unter den verschiedenen Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung, Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verfolgen. Sofern es um die dauerhafte Sicherung von besonders herausragenden, nicht ersetzbaren oder hoch sensiblen Teilen des Thüringer Naturerbes gehe, bleibe der Flächenkauf das geeignete Mittel. Dieser diene auch dazu, bestehende Nutzungskonflikte zu entschärfen. Vor entsprechenden Entscheidungen würden alle Varianten geprüft, wobei die Geltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips auch bei Vorhaben des Naturschutzes nicht in Frage gestellt werde.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof vorgenommenen Kostenvergleichsrechnung hat das Ministerium u. a. in methodischer Hinsicht Einwände erhoben. Es hat aber eingeräumt, unter Kostengesichtspunkten stelle sich die Förderung gegenüber dem Erwerb günstiger dar. Jedoch könnten die vom Rechnungshof untersuchten Varianten in Bezug auf die Inhalte und die Durchsetzbarkeit bestimmter naturschutzfachlicher Ziele nicht als gleichwertig angesehen werden. Die Unterschiede lägen in der Freiwilligkeit der Teilnahme an den Förderprogrammen, der Zeitdauer der Förderung und der Abhängigkeit von der Bereitstellung der entsprechenden Haushaltsmittel.

Weiter hat das Ministerium ausgeführt, von den 7.000 Hektar WGT-Flächen seien bereits 2.200 Hektar in den Nationalpark Hainich einbezogen worden. Bei dem Rest handele es sich überwiegend um Forstflächen, die sich größtenteils an Ort und Stelle eignen, Naturschutzziele zu realisieren. Bezüglich der Verfügbarkeit des vom Rechnungshof erwähnten landwirtschaftlichen Grundbesitzes von 10.000 Hektar sei – nach Abgaben an zwei Landesunternehmen und das Allgemeine Grundvermögen – nur noch von 6.378 Hektar im sog. Flächenpool des landwirtschaftlichen Grundbesitzes auszugehen. Dieser werde langfristig an landwirtschaftliche Betriebe verpachtet und eigne sich auf-

grund seiner Streulage und des geringen Anteils an der Gesamtfläche Thüringens nur begrenzt für Tauschzwecke.

Der Erwerb von Flächen der ehemaligen Domäne sei notwendig gewesen, um den landwirtschaftlichen Betrieben die Flächen als Kompensation für die Extensivierung der Uferrandstreifen an der Milz zu verpachten. Gleichzeitig habe man so die Liquidität der abgebenden Gesellschaft verbessert, um diese in die Lage zu versetzen, Projekte zur Entwicklung der Agrarstruktur an anderen Stellen in Thüringen durchzuführen. Inzwischen sei ein Flurbereinigungsverfahren beantragt worden, um die bachfernen Flächen gegen ufernahe Grundstücke zu tauschen. Erst danach könne das Projekt endgültig beurteilt werden.

Eine kostenfreie Übertragung der Flächen von der landeseigenen Gesellschaft an den Freistaat sei nicht zulässig, da diese ihre Geschäfte nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen habe.

134 Für den Rechnungshof mag es dahingestellt bleiben, ob die Einwände des Ministeriums gegen die Kostenvergleichsrechnung berechtigt sind. Immerhin hat das Ministerium selbst eingeräumt, dass der Verbleib naturschutzwürdiger Flächen im Privateigentum bei entsprechender Förderung die wirtschaftlichste Alternative ist. Der in diesem Zusammenhang vom Ministerium gemachte Hinweis auf die Freiwilligkeit der Teilnahme an Fördermaßnahmen überzeugt nicht, weil auch zu Verkäufen niemand gezwungen werden kann. Der nach § 48 Thüringer Naturschutzgesetz zwar mögliche, aber schwierige Weg der Enteignung dürfte nur in Ausnahmefällen beschritten werden.

Der Rechnungshof schließt nicht aus, dass ausnahmsweise hochsensibile und dauerhaft zu sichernde Lebensräume nur durch Flächenankauf gesichert werden können. Dies gilt auch für Naturschutzgroßprojekte, z. B. „Orchideenregion Jena – Muschelkalkhänge im Mittleren Saaletal“. Er sieht allerdings nicht, dass diese Voraussetzungen bei al-

len bereits erworbenen Flächen vorlagen und bleibt daher bei seiner Bewertung, dass mit dem Ankauf der kostenintensivste Weg zur Sicherung von Naturschutzflächen gewählt wurde. Im Übrigen vermag er nicht zu erkennen, dass der Ankauf geeignet ist, die zwischen den Landnutzern und dem Naturschutz bestehenden Konflikte zu lösen, weil die entsprechenden Flächen für eine Bewirtschaftung nur noch bedingt zur Verfügung stehen.

Bezüglich des vermehrten Einsatzes von Flächen aus dem Flächenpool hält der Rechnungshof daran fest, dass diese nicht nur für landwirtschaftliche Zwecke, sondern auch als Tauschland für den Naturschutz verwendet werden sollten. Die vom Ministerium als hinderlich herausgestellte Streulage sieht er dabei eher als positiv an, weil damit die Chance erhöht ist, landesweit auf solche Flächen zurückzugreifen. Der Rechnungshof hielte es für verfehlt, wenn ein unzulängliches Flächenmanagement zu vermeidbaren Ankäufen führen würde.

Schließlich hält der Rechnungshof seine Kritik an dem Erwerb von Flächen der fraglichen Domäne in vollem Umfang aufrecht. Bei der Übertragung dieser landeseigenen Flächen an das landeseigene Unternehmen war dieses gehalten, die strukturpolitischen Ziele der Landesregierung zu unterstützen. Dazu hätte es keines Haushaltsmittel beanspruchenden Zwischenschrittes bedurft. Mit dem Rückkauf durch das Land, auch um dem Unternehmen Liquidität zu verschaffen, wurden übergeordnete Gesichtspunkte zu Gunsten betriebswirtschaftlicher Interessen außer Acht gelassen. Die dadurch entstandene Ausgabe von 1,6 Mio. DM war somit nicht zu rechtfertigen.

BEMERKUNGEN ZUM EINZELPLAN 17**Investitionsfördermaßnahmen
(Kapitel 17 04)**

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur hat einem mit der Durchführung von Fördermaßnahmen beauftragten Unternehmen Aufwendungen für Eigenleistungen ersetzt, die nach pauschalierten Kostensätzen ermittelt wurden, sowie zur Abdeckung von Risiken pauschale Beträge im Wege der Zuwendung gewährt.

Das Ministerium hat dabei weder die Angemessenheit der Zuwendungen für die Eigenleistungen noch für die pauschale Risikovorsorge überprüft. Da dem Unternehmen zudem aus solchen Risiken nur relativ geringfügige Aufwendungen entstanden, haben die dazu gezahlten Zuschüsse zu einer unzulässigen Überfinanzierung des Unternehmens geführt. Diese belief sich in den Jahren 1993 bis 1996 auf rd. 5 Mio. DM.

- 135 Das Land (TMWAI) gewährt einem Unternehmen, das – so die „Richtlinie für Erschließung und Erwerb von Bauland“ – „im Auftrag“ des Landes bestimmte Aufgaben im Bereich der Investitionsförderung erfüllt, Zuwendungen. Diese bemessen sich gemäß der Richtlinie nach den im Rahmen der Durchführung der Fördervorhaben entstandenen direkten Ausgaben sowie den Aufwendungen des Unternehmens für Eigenleistungen gem. § 6 HOAI. Zudem wird ihm eine objektbezogene Gemeinkostenumlage von 3 v. H. der Objekteinzelkosten vergütet. In der Richtlinie ist weiter festgelegt, dass die Fördergegenstände umgehend an geeignete Nachnutzer zu veräußern und die Erlöse daraus einem Investitionsförderfonds zuzuführen sind. So-

weit diese Veräußerungserlöse und weitere vorhabenbedingte Einnahmen die Gesamtkosten der geförderten Investitionsvorhaben nicht decken, sollen dem Unternehmen in Höhe der entsprechenden Fehlbeiträge verlorene Zuschüsse gewährt werden.

Der Rechnungshof hat bei einer Prüfung u. a. festgestellt, dass die von dem Unternehmen für Eigenleistungen geltend gemachten Aufwendungen, die ihm im Wege der Zuwendungsgewährung ersetzt wurden, auf der Grundlage von Stundennachweisen und pauschalierten Kostensätzen ermittelt werden.

Auf Bitte des Rechnungshofs hat das Unternehmen zum Nachweis der pauschalierten Kostensätze seine tatsächlichen Personal- und gesamten Sachkosten einschließlich der Gemeinkosten (Kalenderjahre 1996 und 1997) ermittelt. Diese Kostenübersichten enthalten eine Aufteilung der tatsächlichen Personalkosten in direkt zurechenbare Personalkosten und in Personalgemeinkosten sowie die summarische Ermittlung der gesamten weiteren Aufwendungen des Unternehmens, die den Gemeinkosten zugeordnet worden sind.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium mitgeteilt, aus diesen Kostenübersichten ergebe sich, dass mit den im Zuwendungsverfahren angewandten pauschalierten Kostensätzen die Kosten der Eigenleistungen des Unternehmens vollständig erfasst seien. Mit den dem Unternehmen – z.B. im Förderzeitraum von 1993 bis 1996 – gewährten Zuwendungen von insgesamt 9,73 Mio. DM seien somit neben den projektbezogenen Personalaufwendungen auch die anteiligen weiteren Kosten (Sach- und Gemeinkosten) des Unternehmens abgegolten worden. Die Frage der Angemessenheit der einzelnen Ausgaben des Unternehmens bleibe hierbei außer Betracht.

Der Rechnungshof sei der Auffassung, aus diesen Gründen habe für die weiteren Zuwendungen zur Abgeltung der in der Förderrichtlinie vorgesehenen pauschalierten Gemeinkostenumlage (3 v. H. der Ob-

jekteinzelkosten), die in den Jahren 1993 bis 1996 rund 5,0 Mio. DM betragen, keine Notwendigkeit bestanden. Diesen Zahlungen hätten nach seinen Feststellungen lediglich Ausgaben des Unternehmens für Versicherungsprämien von 170 TDM gegenüber gestanden. Die entsprechenden Zuwendungen hätten zu einer unzulässigen Überfinanzierung des Unternehmens geführt. Dies sei als Verstoß gegen das Sparsamkeitsgebot zu beanstanden.

Er hat das TMWAI aufgefordert, die angemessenen tatsächlichen Ausgaben des Unternehmens zu ermitteln und überzahlte Beträge zurückzufordern. Weiter hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, sofern die fraglichen Vorhaben auch weiterhin gefördert werden sollten, sei umgehend eine entsprechende Änderung der Förderrichtlinie vorzunehmen.

- 136 Das TMWAI hat in seinen Stellungnahmen darauf hingewiesen, da das Unternehmen keine institutionelle Förderung erhalte, sei es darauf angewiesen, sämtliche ihm entstehenden Kosten über die durchgeführten Projekte abzurechnen. Deshalb sehe die Richtlinie auch die Abrechnung nach § 6 HOAI und die Gemeinkostenumlage vor. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass diese Richtlinie auch im Einvernehmen mit dem Rechnungshof ergangen sei.

Hinsichtlich der Personalausgaben des Unternehmens habe der Rechnungshof nicht berücksichtigt, dass in dem fraglichen Zeitraum (1993 bis 1996) nicht nur in der für die Durchführung der in Rede stehenden Aufgaben zuständigen Abteilung selbst Personalausgaben in Höhe von 4,64 Mio. DM angefallen seien, vielmehr seien weitere Ausgaben auch in anderen Bereichen angefallen. Das betreffe insbesondere notwendige interne Dienstleistungen, z. B. der Abteilungen Recht, Finanz- und Rechnungswesen sowie Organisation und Personal.

Zur Kritik des Rechnungshofs an den Zahlungen für die Gemeinkostenumlage hat das TMWAI ausgeführt, der Begriff sei missverständlich gewählt. Es handele sich hier nicht um eine solche im technischen Sinne. Die Definition in der Förderrichtlinie zeige eindeutig, dass es sich dabei um Positionen handele, die bei der Berechnung der Personalkosten noch nicht erfasst worden seien. Zu den objektbezogenen Gemeinkosten in diesem Sinne gehörten danach u. a. erhöhte Prämien für die Haftpflichtversicherung, Zuführungen zu den Rückstellungen für Gewährleistungsansprüche nach Maßnahmenabschluss sowie für die Haftung bei der Vergabe. Die Aufzählung verdeutliche, dass es sich nicht um die üblichen Gemeinkosten, sondern um eine Risikovorsorge handele.

Da bei Abrechnung der Fördermaßnahmen noch nicht absehbar sei, ob und in welchem Umfang diese Risiken eintreten werden, sei die 3-prozentige Gemeinkostenumlage zur pauschalen Abdeckung dieser Risiken ohne späteren Einzelnachweis gewählt worden. Eine Doppelabrechnung dieser Risikoaufwendungen im Hinblick auf die unter dem Begriff Personalkosten erfassten Gemeinkosten sei somit nicht erfolgt.

Aus der fraglichen Gemeinkostenumlage und der Zusage, Verluste ggf. durch Zuschüsse zu decken, ergebe sich auch keine doppelte Risikoabsicherung. Denn die von der Gemeinkostenumlage erfassten Risiken könnten nicht unter der allgemeinen Verlustdeckung noch einmal geltend gemacht werden. Die gewährte Risikopauschale sei daher sachgerecht und zulässig und im Übrigen auch angemessen.

Das Ministerium hat weiter ausgeführt, wenn der Rechnungshof bei seiner Prüfung festgestellt habe, dass sich die erwarteten Risiken nicht im geschätzten Umfang realisiert hätten und er daraus Rückforderungsansprüche ableiten wolle, könne es sich dem nicht anschließen. Dies würde gerade der gewollten pauschalen Regelung widersprechen. Zudem komme eine Rückforderung von Zuwendungen auch aus

Rechtsgründen schon deshalb nicht in Frage, weil sich das Unternehmen richtlinienkonform und nicht fehlerhaft verhalten habe. Dieses genieße daher im Hinblick auf die Regelungen der Förderrichtlinie Vertrauensschutz.

Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass die Funktion des revolvingierenden Investitionsförderfonds lediglich in einer Zwischenfinanzierung der von dem Unternehmen durchzuführenden Maßnahmen bestehe. Sämtliche Kosten einschließlich der angesprochenen Gemeinkostenumlage würden auf die Erwerber umgelegt. Sämtliche dem Fonds entnommenen Mittel würden diesem aus den Verkaufserlösen wieder vollständig zugeführt.

Schließlich hat das TMWAI darauf hingewiesen, dass dem Rechnungshof ein zwischenzeitlich erarbeitetes Konzept zur Beendigung der fraglichen Förderung übersandt worden sei.

137 Die Ausführungen des TMWAI zur Rechtfertigung der Abrechnung sowohl nach HOAI als auch nach Gemeinkostenumlage gehen an der Sache vorbei. Dies gilt auch für den Hinweis, die Richtlinie sei im Einvernehmen mit dem Rechnungshof erlassen worden, weil das Einvernehmen sich lediglich auf die Regelungen zum Verwendungsnachweis und die Prüfung durch den Rechnungshof erstreckt (§ 44 Absatz 1 Satz 4 LHO).

In der Sache selbst ist Folgendes von Bedeutung:

Wenn einem Unternehmen Aufwendungen, die bei der Durchführung von Maßnahmen für das Land entstehen, durch Gewährung von Zuwendungen erstattet werden sollen, ist es notwendig, dabei auch die Regeln des Zuwendungsrechts zu beachten. Es wäre also erforderlich gewesen, da grundsätzlich nur tatsächlich entstandene Ausgaben zuwendungsfähig sein können, die angemessenen projektbezogenen Personal- und Sachausgaben einschließlich der anteiligen Gemeinkosten

zu ermitteln, und den Ersatz der Aufwendungen für Eigenleistungen des Unternehmens danach zu bemessen. Die Anwendung von Kostensätzen nach der HOAI sowie die zusätzliche Vergütung einer Gemeinkostenumlage haben dagegen zu Zahlungen des Landes geführt, die weder den projektbezogenen tatsächlichen Ausgaben noch den angemessenen notwendigen Ausgaben entsprechen.

Folge der Verfahrensweise, kalkulierte und nicht die tatsächlichen Ausgaben zu erstatten, ist es u. a., dass eine hinreichende Transparenz und Haushaltskontrolle nach zuwendungsrechtlichen Regeln nicht gewährleistet wird. Insbesondere ist die haushaltsrechtlich gebotene Begrenzung des Umfangs der Personal- und Sachkosten des Unternehmens nicht möglich. Aufgrund des angewandten Verfahrens (Stundennachweise und pauschalisierte Kostensätze) bestimmt ausschließlich das Unternehmen den Umfang seiner Aufwendungen.

Zu beanstanden ist in diesem Zusammenhang weiter, dass seitens des TMWAI seit Beginn der fraglichen Förderung im Jahre 1992 keine Überprüfung der Angemessenheit der in der Richtlinie festgelegten Förderbeträge vorgenommen und dazu von dem Unternehmen keine entsprechende Kostenermittlung angefordert wurde. Die notwendige Anpassung der Zuwendungen an die tatsächlich entstehenden und angemessenen Aufwendungen ist somit unterblieben.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, sofern Aufwendungen für Eigenleistungen des fraglichen Unternehmens auch künftig im Wege einer Projektförderung ersetzt werden sollen, insbesondere die Angemessenheit der hierauf jeweils entfallenden Personal- und Sachausgaben einschließlich der anteilig geltend gemachten Gemeinkosten sorgfältig zu prüfen; dabei können Aufwendungen für interne Dienstleistungen anderer Bereiche des Unternehmens berücksichtigt werden. Die Notwendigkeit einer solchen Kostenprüfung ergibt sich auch daraus, dass neben der in Rede stehenden Abteilung weitere Geschäftsbe-

reiche des Unternehmens vom Land in entsprechender Weise über pauschalierte Kostensätze finanziert wurden/werden.

Die Ausführungen des Ministeriums zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen für die fragliche pauschalierte Gemeinkostenumlage, die sich in den Jahren 1993 bis 1996 auf rd. 5 Mio. DM beliefen, überzeugen nicht.

Nach der Förderrichtlinie gehört zu den dem Unternehmen zu ersetzenden Kosten auch eine „objektbezogene Gemeinkostenumlage von 3 % der Objekteinzelkosten“. Die entsprechenden Zuwendungen dienen – wie auch vom TMWAI vorgetragen – der Risikovorsorge.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs beliefen sich die Aufwendungen des Unternehmens für die fragliche Risikovorsorge auf lediglich rd. 170 TDM, die für Versicherungsprämien anfielen. Die von ihm in diesem Zusammenhang ursprünglich verlangte Rückforderung der darüber hinaus geleisteten Zahlungen wird allerdings nicht weiter verfolgt. Er schließt sich der Meinung des Ministeriums, eine Rückforderung der entsprechenden Zahlungen stehe im Widerspruch zu der gewollten pauschalen Regelung und sei zudem auch aus Rechtsgründen nicht möglich, insoweit an, als deren rechtliche Zulässigkeit aus diesen Gründen zumindest zweifelhaft wäre.

Dies entlastet das TMWAI aber nicht von dem Vorwurf, Zahlungen in Millionenhöhe geleistet zu haben, für die keine Notwendigkeit bestand. Unbeschadet dessen, ob eine pauschale Risikoabdeckung im Rahmen der Zuwendungsgewährung überhaupt zulässig ist, hat eine solche jedoch grundsätzlich nach Erfahrungswerten zu erfolgen. Dem Ministerium kann zwar zugebilligt werden, dass bei Erlass der fraglichen Richtlinie solche Erfahrungswerte noch nicht vorlagen. Umso mehr hätte daher aber die Notwendigkeit bestanden, die Angemessenheit der fraglichen Pauschale baldmöglichst zu überprüfen und ggf. an die Erfordernisse anzupassen. Das TMWAI hat daher nicht erkannt,

dass dem Unternehmen für die fraglichen Zwecke außer den o. a. Versicherungsprämien keine entsprechenden Aufwendungen entstanden sind, insbesondere wurden Zuführungen zu den in der Richtlinie genannten Rückstellungen nicht vorgenommen. Es wurden somit in beträchtlichem Umfang Zuwendungen gewährt, denen nicht nur keine entsprechenden Ausgaben zu Grunde lagen, sondern die auch erheblich über dem für eine Risikovorsorge erforderlichen Beträgen lagen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Verfahrensweise des TMWAI mit dem Sparsamkeitsgebot nicht vereinbar war.

Daran ändert auch der Hinweis des TMWAI nichts, es sei lediglich eine Zwischenfinanzierung der Maßnahmen erfolgt. Im Übrigen führt die Umlage aller Kosten des Unternehmens, also auch der Gemeinkostenumlage, auf die späteren Erwerber zu einer entsprechenden Erhöhung der Veräußerungspreise, was mit dem Zweck des Förderprogramms schwerlich zu vereinbaren ist.

Der Rechnungshof begrüßt es, dass zwischenzeitlich vom TMWAI und vom TFM ein Konzept zur Schließung des hier in Rede stehenden Investitionsförderfonds erarbeitet worden ist. Er erwartet aber, dass die dargestellten grundsätzlichen Mängel, soweit diese auch bei ähnlichen Förderprogrammen anzutreffen sind, abgestellt werden.

Verwaltung und Übernahme von Bürgschaften (Kapitel 17 05)

Das TFM hatte aufgrund entsprechender Ermächtigungen in den jeweiligen Haushaltsgesetzen bis zum 31. Dezember 1997 zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft und der freien Berufe Bürgschaften für Kredite in Höhe von insgesamt rd. 2.850 Mio. DM übernommen.

Soweit die Ermächtigung, für das Land Bürgschaften einzugehen, auf Dritte übertragen worden ist, fehlen Vorgaben hinsichtlich der Höhe der jährlich zulässigen Bindungen.

Die in Einzelfällen erfolgte Verbürgung von 90 v. H. der entsprechenden Kredite ist nicht vertretbar. Aber auch die regelmäßige Bürgschaftsquote von 80 v. H. ist nach Auffassung des Rechnungshofs überprüfungsbedürftig.

Hinsichtlich der Erteilung so genannter Kreditaufträge, die im Rahmen der Bürgschaftsermächtigungen erfolgt, fehlen notwendige Verfahrensregelungen. Bedenklich ist dies insbesondere deshalb, weil das Land für Forderungsausfälle bei Kreditaufträgen in vollem Umfang als Bürge haftet. Außerdem ist das Risiko einer Inanspruchnahme in diesen Fällen hoch, weil Kreditaufträge bisher vor allem in solchen Fällen erteilt wurden, in denen Banken aufgrund fehlender Solvenz der Unternehmen keine Kredite mehr gewährten.

Die Bearbeitung von Bürgschaften und Kreditaufträgen wurde einem Kreditinstitut übertragen, bei dem eine ordnungsgemäße Bearbeitung nicht sicher gestellt war. Das TFM sah sich veran-

lasst, auf das Geltendmachen von sich hieraus eventuell ergebenden Schäden in Höhe von 80 Mio. DM zu verzichten; mit entsprechenden Ausfallzahlungen des Landes muss gerechnet werden.

Ausschlaggebend für die Übernahme von Bürgschaften waren häufig arbeitsmarkt-, struktur- sowie regionalpolitische Gesichtspunkte. Bedenklich ist dies, soweit dabei haushaltsrechtliche Erfordernisse als nachrangig betrachtet wurden. Erhebliche Ausfallzahlungen sind die Folge.

Im Hinblick auf die besondere haushaltsmäßige Bedeutung der Bürgschaften ist die bisherige Darstellung dieser Eventualverbindlichkeiten in der jeweiligen Haushaltsrechnung unzulänglich.

138 Der Rechnungshof hat die Übernahme und Verwaltung von Bürgschaften durch das Thüringer Finanzministerium (TFM) stichprobenweise geprüft. Bis zum 31. Dezember 1997 waren in rd. 3.700 Fällen Bürgschaften bzw. Rückbürgschaften für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft und freien Berufe übernommen worden; dabei bedient sich das Land teilweise einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Die entsprechenden Eventualverbindlichkeiten des Landes beliefen sich zu diesem Zeitpunkt auf insgesamt 2.850,1 Mio. DM.

Nach einer einschlägigen Richtlinie ist die Anstalt „ermächtigt“, für Kredite bis zur Höhe von 6 Mio. DM im Einzelfall in eigenem Namen Bürgschaften zu übernehmen, für die das Land unter im Einzelnen genannten Voraussetzungen Rückbürgschaften in Höhe von 80 v. H. des jeweiligen Bürgschaftsbetrags übernimmt.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass zwar die Übernahme von Bürgschaften im Einzelfall der Höhe nach begrenzt sei, nicht jedoch das Gesamtvolumen der in einem Haushaltsjahr der Anstalt zugestandenen Bürgschaftsübernahmen. Eine derartige Festlegung sei aber erforder-

derlich. Andernfalls könne nicht ausgeschlossen werden, dass durch die vom Land insoweit zu übernehmenden Rückbürgschaften zusammen mit den anderen von ihm gewährten Bürgschaften der entsprechende haushaltsgesetzlich vorgegebene Rahmen überschritten werde.

- 139 Das TFM hat in seinen Stellungnahmen – zuletzt zu einem Entwurf dieser Bemerkung – ausgeführt, die Vorgabe eines Bürgschaftsrahmens sei nicht notwendig. Durch die Mitgliedschaft eines Vertreters des Ministeriums im einstimmig entscheidenden Bürgschaftsausschuss der fraglichen Anstalt und die Einbindung des TFM in spätere Bürgschaftsmodifikationen könne das Rückbürgschaftsobligo des Landes ohne Weiteres gesteuert und u. U. begrenzt werden. Die Gefahr einer Überschreitung des gesetzlichen Bürgschaftsrahmens bestehe daher nicht. Im Übrigen könne die Anstalt bei einer jährlichen pauschalen Rückbürgschaftserklärung ohne Einbeziehung des Ministeriums in die Einzelfallentscheidung dazu neigen, den Rahmen entgegen dem betriebswirtschaftlichen Sachverstand bis zum Jahresende in vollem Umfang auszuschöpfen („Dezemberfieber“). Dieser Hinweis symbolisiere kein Misstrauen gegenüber dem fraglichen Förderinstitut, vielmehr handele es sich bei dem „Dezemberfieber“ um ein allgemein bekanntes Phänomen der Kameratechnik.
- 140 Die Ausführungen des TFM überzeugen nicht. Nach Auffassung des Rechnungshofs bietet die Mitwirkung des Ministeriums bei der Bürgschaftsvergabe durch die Anstalt keine ausreichende Gewähr dafür, dass der haushaltsgesetzlich vorgegebene Rahmen insgesamt stets eingehalten wird, auch wenn eine Überschreitung bisher nicht erfolgt ist. Die Kenntnis der Einzelfälle sowie die Berechnung der eingegangenen Bindungen durch den Vertreter des Ministeriums in dem jeweiligen Bürgschaftsausschuss kann eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Bürgschaften anhand eindeutig festgelegter Begrenzungen nicht ersetzen.

Zudem gehen die Ausführungen des TFM insofern an der Sache vorbei, als der Rechnungshof mit seiner Forderung nach Vorgabe eines Rahmens nicht empfohlen hatte, von einer Mitwirkung des Ministeriums in Einzelfallentscheidungen abzusehen. Was das vom TFM befürchtete Auftreten des „Dezemberfiebers“ betrifft, so gibt das Ministerium hiermit selbst zu erkennen, dass sein Vertrauen in eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung durch die Anstalt begrenzt ist. Denn es ist nicht erkennbar, dass dieses „Phänomen der Kameralistik“ bei dem nach kaufmännischen Kriterien zu führenden Förderinstitut auftreten könnte. Angesichts dessen erscheint die vom Rechnungshof geforderte Vorgabe eines Bürgschaftsrahmens erst recht notwendig. Im Übrigen wäre es Aufgabe des TFM–Vertreters im Bürgschaftsausschuss, der vom TFM befürchteten Verfahrensweise ggf. entgegen zu wirken.

141 Entsprechend den geltenden Bürgschaftsrichtlinien hat das Land Bürgschaften in der Regel in Höhe von 80 v. H., in einem beachtlichen Umfang auch in Höhe von 90 v. H. und bis zur vollständigen Absicherung des jeweiligen Kredits übernommen.

Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, schon ein Bürgschaftssatz von 80 v. H. sei ungewöhnlich hoch. Eine darüber hinausgehende Kreditabsicherung sei jedenfalls unvertretbar. Zum einen müsse in Fällen, in denen ein Kreditinstitut auf einer solchen Absicherung seiner Darlehen bestehe, davon ausgegangen werden, dass es das Risiko besonders hoch einschätze; unter diesen Voraussetzungen verbiete sich eine Bürgschaftsübernahme von vornherein. Zum anderen würden damit die Kreditinstitute zu Lasten des Landes über Gebühr von ihrem unternehmerischen Risiko freigestellt. Hinsichtlich des bei den Banken verbleibenden Restrisikos sei noch anzumerken, dass sich dieses infolge der Auswirkung von Ausfällen auf die Höhe der Ertragssteuern weiter verringere. Angesichts dessen bestehe die Möglichkeit, dass die Bank bei der Bearbeitung des Kreditgeschäfts eine geringere als die sonst übliche Sorgfalt anwende.

142 Das TFM hat zunächst darauf hingewiesen, eine Bürgschaftsquote von mehr als 80 v. H. des Kredits sei – außer bei Kreditaufträgen – nur in einer relativ geringen Anzahl von Fällen in den Jahren 1992 bis 1994 gewährt worden. Nach den seit dem Jahr 1995 geltenden Richtlinien seien Quoten über 80 v. H. ausgeschlossen. Die Vorschriften des Landes seien somit restriktiver als die der Europäischen Kommission, die beispielsweise in den Leitlinien für Unternehmen in Schwierigkeiten eine Bürgschaftsquote bis zu 90 v. H. zuließen.

Das Ministerium hat weiter ausgeführt, maßgeblich sei nach seiner Ansicht weniger die relative Bürgschaftsquote als vielmehr das absolute Kreditrisiko der Hausbanken. Bei einem Kreditvolumen von beispielsweise 10 Mio. DM sei auch ein Selbstbehalt der Banken von lediglich 10 v. H. erheblich. Aus diesen Gründen hätten diese nur dann 90-prozentige Bürgschaften beantragt, wenn die Kredithöhe und damit der Selbstbehalt für das Kreditinstitut „bedrohlich“ gewesen sei. Es sei auch davon auszugehen, dass Kreditgeber zumindest ab einem nicht gesicherten Eigenobligo von 1 Mio. DM erhöhte Sorgfalt walten ließen. Davon abgesehen würden etwaige Sorgfaltspflichtverletzungen der Hausbanken vom TFM in der Abwicklungsphase angemessen sanktioniert.

Im Übrigen würde der Hinweis des Rechnungshofs, auch eine Bürgschaftsquote von 80 v. H. müsse hinterfragt werden, zwar gerne aufgegriffen werden. Die Erfahrung zeige jedoch, dass der Anreiz der Bürgschaftsprogramme für die Geschäftsbanken bei einer noch restriktiveren Handhabung verloren ginge und sich diese noch weiter aus der mittelständischen Kreditfinanzierung zurückzögen.

Schließlich sei der Hinweis des Rechnungshofs auf die steuerlichen Folgen von Kreditausfällen bei Kreditinstituten nicht nachvollziehbar. Hieraus müsste die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Banken auf der Suche nach sich steuerlich günstig auswirkenden Kreditausfällen auf jegliche Absicherung von Krediten verzichten würden.

143 Es trifft zu, dass Bürgschaften inzwischen nur noch bis zur Höhe von 80 v. H. der jeweiligen Kredite übernommen werden. Dabei bleiben allerdings die in nicht unerheblichem Umfang bestehenden Bürgschaften aufgrund von Kreditaufträgen, bei denen die Bürgschaftsquote 100 v. H. beträgt (s. unten Tn. 144), außer Betracht.

Davon abgesehen verdeutlichen die Ausführungen des TFM die generelle Situation bei Bürgschaftsübernahmen durch das Land. Diese erfolgten häufig für Kredite an Unternehmen, deren Überlebenschancen von den Banken als kritisch eingeschätzt wurden.

Hinsichtlich des vom Ministerium angesprochenen Restrisikos der Banken bleibt der Rechnungshof bei seiner Einschätzung. Insbesondere die Ausführungen des TFM zur steuerlichen Relevanz von Kreditausfällen gehen an der Sache vorbei. Unstreitig wirkt sich ein Kreditausfall bei dem Kreditinstitut auf die Höhe des Jahresergebnisses und damit der zu zahlenden Steuern aus. Beispielsweise führt ein Ausfall in Höhe von 10 Mio. DM zu einer Minderung der Steuerschuld um etwa 5 Mio. DM, so dass ein weiterer nennenswerter Anteil des Ausfalls mittelbar von der öffentlichen Hand getragen wird. Der Rechnungshof hält daher seine Forderung, die relative Höhe der Bürgschaften zu begrenzen, aufrecht und empfiehlt, den derzeitigen Bürgschaftssatz in Höhe von 80 v. H. kritisch zu überprüfen. Er erkennt nicht, dass die Situation in den neuen Ländern nicht mit der in den alten Ländern vergleichbar ist, in denen solche Bürgschaftsquoten nicht üblich sind. Er ist jedoch der Auffassung, dass Bürgschaften in dem genannten Umfang allenfalls in besonders gelagerten Ausnahmefällen übernommen werden sollten. Dabei hält er das Argument nicht für stichhaltig, nach den Beihilferichtlinien der Europäischen Kommission sei sogar eine Quote bis zu 90 v. H. zulässig. Er sieht aus den o. a. Gründen keine Notwendigkeit, diese Quote auszuschöpfen oder sich ihr weitestgehend anzunähern. Auch der Einwand, die Geschäftsbanken würden sich ggf. noch weiter aus der Kreditfinanzierung zurück-

ziehen, überzeugt nicht. Falls diese Folge in Einzelfällen tatsächlich eintreten sollte, dann allenfalls in solchen Fällen, in denen das Risiko so hoch eingeschätzt wird, dass auch eine Bürgschaftsübernahme durch das Land unzulässig wäre.

- 144 Das TFM hat zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft in beträchtlichem Umfang so genannte Kreditaufträge erteilt. Dabei wird ein Kreditinstitut beauftragt, einem Unternehmen in eigenem Namen und für eigene Rechnung ein der Höhe nach bestimmtes Darlehen zu gewähren. In solchen Fällen haftet das Land gegenüber der Bank für alle aus der Kreditgewährung entstehenden Verbindlichkeiten des Unternehmens als Bürge (vgl. § 778 BGB). Das entsprechende Obligo des Landes summierte sich bis zum 31. Dezember 1997 auf 510 Mio. DM.

Der Rechnungshof hat in seinen Mitteilungen u. a. kritisiert, dass hinsichtlich der Erteilung solcher Kreditaufträge keine Verfahrensvorschriften erlassen worden seien. So seien die entsprechenden Aufträge in der Regel kurzfristig und ohne Durchführung des bei Bürgschaftsübernahmen üblichen Prüfverfahrens erteilt worden. Dies sei nicht vertretbar, zumal das Land insoweit – anders als bei den sonst üblichen Bürgschaften – für den gesamten Darlehensbetrag zuzüglich Nebenkosten hafte. Zudem seien Kreditaufträge vor allem in Fällen erteilt worden, in denen die Banken nicht bereit waren, weitere Kredite zu gewähren, und den Unternehmen die Insolvenz drohte. Das Risiko, aus derartigen Aufträgen in Anspruch genommen zu werden, sei daher beträchtlich. So habe das TFM selbst bei dem o. a. Auftragsvolumen von 510 Mio. DM mit einer Inanspruchnahme des Landes in Höhe von insgesamt 150 Mio. DM gerechnet.

Im Übrigen hat der Rechnungshof aufgrund des Umstands, dass die im Wesentlichen nur einem Institut erteilten Kreditaufträge in erheblichem Umfang Not leidend geworden seien, bezweifelt, dass bei der

Auswahl dieses Instituts die erforderliche Sorgfalt angewandt worden sei. Dies folge auch daraus, dass sich das TFM genötigt gesehen habe, auf das Geltendmachen von Regressforderungen wegen mangelhafter Bearbeitung von Kreditaufträgen in Höhe von 30 Mio. DM zu verzichten.

- 145 Das TFM hat eingewandt, angesichts der Tatsache, dass es sich bei der Erteilung von Kreditaufträgen um zivilrechtliche Verträge und Entscheidungen im Einzelfall handele, bedürfe es keiner besonderen Verfahrensvorschriften. Der Einzelfallcharakter ergebe sich auch daraus, dass – nachfragebedingt – in den Jahren 1998 und 1999 nur drei derartige Aufträge erteilt worden seien. Es treffe zwar zu, dass in einzelnen Fällen von der beim Landesbürgschaftsprogramm üblichen Prüfung abgesehen und nicht selten ein solcher Auftrag kurzfristig erteilt worden sei. In allen Fällen habe man jedoch Begutachtungen durch Dritte auswerten können. Das TFM habe keinen Kreditauftrag zugunsten von Unternehmen erteilt, deren rechtliche und wirtschaftliche Verhältnisse nicht auf diesem Weg näher bekannt gewesen seien.

Das Ministerium hat weiter ausgeführt, Kreditaufträge würden im Benehmen mit dem Thüringer Wirtschaftsminister grundsätzlich nur erteilt, wenn die Liquidität eines Thüringer Unternehmens gesichert werden solle. Das Handeln der politischen Entscheidungsträger werde von dem Willen geleitet, solche Unternehmen zu fördern, um damit nachhaltig Arbeitsplätze zu sichern. Dabei sei sich das Ministerium bewusst, dass sich aus den Kreditrisiken im Einzelfall für das Land die erhöhte Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme ergeben könne. Dies werde aber in Abwägung mit den arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Effekten in Kauf genommen. Die Ausnutzung dieser politischen Ermessensspielräume sei jedoch nie so weit gegangen, dass man

sich über haushaltsrechtliche Bestimmungen hinweggesetzt hätte. Daran ändere auch nichts, dass seitens des TFM Einschätzungen zu künftigen Inanspruchnahmen erfolgt seien. Bis zum 31. März 1999 hätten aber kassenwirksame Inanspruchnahmen durch das Kreditinstitut von lediglich rd. 46,3 Mio. DM vorgelegen. Ausgehend von dem Bürgschaftsvolumen zum Ende des Jahres 1999 von insgesamt 7,6 Mrd. DM und Ausfallzahlungen von ca. 380 Mio. DM ergebe sich eine Ausfallquote von unter 5 v. H. Diese könne als noch vertretbar angesehen werden. Dass die Risiken in einzelnen Bürgschaftssegmenten graduell höher seien, müsse im Rahmen der Wirtschaftsförderung akzeptiert werden.

Im Übrigen sei eine besondere Schadensneigung von Kreditaufträgen, die der fraglichen Bank erteilt worden seien, nicht erkennbar. Dass von dieser bei den entsprechenden Geschäftsbesorgungen u. U. nicht mit der notwendigen Sorgfalt und nicht ordnungsgemäß vorgegangen worden sei, führe nicht ohne Weiteres dazu, dass der Bürge in Anspruch genommen werden könne. Sorgfaltspflichtverletzungen seien nicht immer kausal für einen Kreditausfall und damit eine Inanspruchnahme des Bürgen. Der vom Rechnungshof erwähnte Verzicht auf entsprechende Einwendungen durch das Ministerium hätte im Hinblick auf verschiedene Unklarheiten der vertraglichen Vereinbarungen einen eher vergleichenden Charakter gehabt.

Schließlich empfinde es das Ministerium als abwegig, die Sorgfalt bei der Auswahl des Kreditinstituts in Frage zu stellen, da das Institut gerade für die Übernahme derartiger Aufgaben errichtet worden sei. Mit diesem habe man daher im Rahmen des sensiblen Bürgschafts- und Kreditgeschäfts grundsätzlich vertrauensvoller zusammenarbeiten können als mit außenstehenden Geschäftsbanken.

146 Die Ausführungen des TFM, Verfahrensvorschriften hinsichtlich der Erteilung von Kreditaufträgen seien entbehrlich, weil es sich dabei um zivilrechtliche Verträge und Einzelfallentscheidungen handele, überzeugen nicht. Es ist insbesondere nicht erkennbar, dass insoweit ein Unterschied zur Übernahme von Bürgschaften durch das Land besteht, der einen Verzicht auf Erlass entsprechender Verfahrensregeln rechtfertigen könnte.

Auch der Einwand, in den Jahren 1998/99 seien nur drei solche Aufträge erteilt worden, ist nicht stichhaltig. In diesem Zusammenhang ist die Anzahl der entsprechenden Fälle nur von nachrangiger Bedeutung. Entscheidend ist vielmehr das jeweilige Kreditvolumen, das teilweise beträchtlich war und sich bis Ende des Jahres 1999 auf insgesamt 537 Mio. DM summierte.

Zudem wurden Kreditaufträge häufig in Fällen erteilt, in denen – wie das Ministerium eingeräumt hat – eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für die Inanspruchnahme des Landes als Bürge bestand. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass diese Risiken in Kauf genommen wurden, um Arbeitsplätze zu erhalten und zu sichern. Soweit hierbei – wie vom Ministerium vorgebracht – politische Ermessensspielräume genutzt wurden, hat der Rechnungshof das Vorgehen nicht zu bewerten. Er teilt allerdings nicht die Meinung des TFM, dass dieses stets im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen stand. Denn eine Bürgschaftsübernahme und damit auch das Erteilen von Kreditaufträgen ist haushaltsrechtlich dann unzulässig, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Inanspruchnahme des Landes zu rechnen ist. Davon aber war nach den Feststellungen des Rechnungshofs in einigen der fraglichen Fälle auszugehen. Dafür spricht auch, dass selbst das Ministerium mit einer Inanspruchnahme in Höhe von insgesamt 150 Mio. DM gerechnet hat. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist dieses Volumen realistisch eingeschätzt. Der vom TFM erhobene Einwand, bis Ende März 1999 seien Inanspruchnahmen von lediglich

rd. 46,3 Mio. DM kassenwirksam geworden, ändert daran nichts, weil dabei die bestehenden erheblichen Restrisiken außer Betracht bleiben. Anhaltspunkt für diese ist, dass seitens des Ministeriums gegenüber dem Kreditinstitut zwischenzeitlich auf Einwendungen aus fehlerhafter Kreditbearbeitung in Höhe von nunmehr insgesamt 80 Mio. DM verzichtet wurde. In diesem Zusammenhang ist es unbeachtlich, ob der Verzicht, wie das TFM zu dem ursprünglichen Betrag von 30 Mio. DM vorgetragen hatte, „einen eher vergleichenden Charakter“ hat.

Zudem ist das Vorbringen des Ministeriums zu relativieren, die zum Ende des Jahres 1999 errechnete Ausfallquote von insgesamt unter 5 v. H. könne als vertretbar angesehen werden. Dabei hat es das gesamte Bürgschaftsobligo zu Grunde gelegt, also die Bürgschaften für die Bereiche Wohnungsbau und Landwirtschaft einbezogen. In diesen waren bisher aber nur geringfügige Ausfälle zu verzeichnen und werden erfahrungsgemäß auch künftig kaum eintreten. Nach den uns bekannten vorläufigen Zahlen ist zum 31. Dezember 1999 von einem Bürgschaftsvolumen für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft von 3,46 Mrd. DM und Ausfallzahlungen von insgesamt rd. 398 Mio. DM auszugehen. Damit errechnet sich insoweit eine Ausfallquote von 11,5 v. H. Im Bereich der Kreditaufträge (537 Mio. DM) ergibt sich bei Ausfallzahlungen von rd. 53 Mio. DM derzeit eine Ausfallquote von 9,9 v. H. Diese wird sich allerdings aufgrund der vom Ministerium selbst erwarteten weiteren Inanspruchnahmen noch beträchtlich erhöhen.

Der Rechnungshof hält es daher nach wie vor für erforderlich, das Verfahren auch für den Bereich der Kreditaufträge in entsprechenden Vorschriften zu regeln.

Im Übrigen hält der Rechnungshof seinen Vorwurf aufrecht, dass bei der Auswahl des fraglichen Kreditinstituts nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorgegangen wurde. Es trifft zwar zu, dass dieses Institut

nach dem entsprechenden Errichtungsgesetz im Jahr 1992 auch dazu gegründet wurde, gewerblichen Unternehmen in Thüringen Kredite zu gewähren. Doch musste dem TFM bekannt sein, dass die Ordnungsmäßigkeit der Bearbeitung von Kreditgeschäften bei dem Institut nicht gewährleistet und dieses somit nicht in der Lage war, insoweit seiner Aufgabenstellung gerecht zu werden. Zur Vermeidung von Nachteilen für das Land hätten hieraus Konsequenzen gezogen werden müssen. Der oben erwähnte Verzicht des Landes auf Einwendungen gegen Inanspruchnahmen (80 Mio. DM), die entsprechende Ausfallzahlungen auslösen dürften, wäre ggf. nicht erforderlich gewesen.

147 Der Rechnungshof hat weiter kritisiert, das TFM sei der Verpflichtung, Nachweise hinsichtlich der eingegangenen Bürgschaften zu führen, nur unzulänglich nachgekommen. Dadurch sei der aktuelle Stand dieser Eventualverbindlichkeiten nicht eindeutig bestimmbar. Dementsprechend seien die Angaben in der Übersicht über die Staatsschulden, die der jeweiligen Haushaltsrechnung als Anlage beigelegt ist, unzutreffend. Zudem sei die Darstellung in der fraglichen Übersicht wenig aussagekräftig, da lediglich der Endbestand der Haftungssummen, unterteilt nach den Bereichen Förderung des Wohnungsbaus, Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen und Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben, angegeben ist. Zumindest müssten jeweils vom Anfangsbestand ausgehend die Zu- und Abgänge sowie der Endbestand dargestellt werden.

Der Rechnungshof hat im Hinblick auf die Bedeutung der Bürgschaftsübernahmen empfohlen, die Darstellung in den entsprechenden Übersichten der Haushaltsrechnung weiter zu verbessern und angeregt, dabei nach einem dem Ministerium zugeleiteten Schema zu verfahren.

148 Das TFM hat eingeräumt, dass eine Nachweisführung bzgl. der Bürgschaften und Garantien bei ihm detaillierter und aktueller möglich wäre. Es könne aber ohne Weiteres nachgewiesen werden, von wem (Mandatar/Bürgschaftsinstitut), wann (Ausreichung der Bürgschaftsurkunde), an wen (Kreditinstitut), zu wessen Gunsten (Kreditnehmer) und zu welchen Konditionen Bürgschaften eingegangen seien. Auch ein Nachweis der erloschenen Bürgschaften sei „weitgehend möglich“. Es werde aber nicht bestritten, dass es im Einzelfall zu Schwierigkeiten beim Nachweis gekommen sei.

In seiner ergänzenden Stellungnahme hat das Ministerium nochmals darauf hingewiesen, eine genauere Nachweisführung und differenziertere Abschlussrechnung sei zwar möglich, erfordere aber einen verhältnismäßig hohen verwaltungstechnischen Aufwand, ohne dass dadurch Finanzmittel des Landes eingespart werden könnten. Um dem Anliegen des Rechnungshofs in gewisser Weise Rechnung zu tragen, sei es jedoch derzeit im Begriff, u. a. in Zusammenarbeit mit den Mandataren die Nachweisführung zu verbessern. Das vom Rechnungshof vorgeschlagene Erfassungsmodell werde dabei berücksichtigt.

149 Die Ausführungen des Ministeriums bestätigen zunächst die Feststellung des Rechnungshofs, dass aus den beim TFM geführten Nachweisen nicht alle erforderlichen Angaben entnommen werden können. Der Rechnungshof begrüßt es daher, dass die Nachweisführung nunmehr verbessert werden soll.

Da das Ministerium aber erkennbar die Notwendigkeit dessen noch immer nur mit Vorbehalten anerkennt, weist der Rechnungshof auf Folgendes hin: Es ist insbesondere zu beanstanden, dass die Angaben in der erwähnten Anlage zur jeweiligen Haushaltsrechnung unzutreffend waren. Gemäß Artikel 102 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Staatsschulden beizufügen (vgl. auch § 86 Nr. 2 LHO). Diese ist

somit Gegenstand des jährlichen Entlastungsverfahrens der Landesregierung (vgl. Art. 102 Abs. 3 ThürVerf.). Es muss daher sicher gestellt werden, dass auch der aktuelle Stand der in Rede stehenden Eventualverbindlichkeiten zutreffend wiedergegeben wird. Dazu ist es nach Auffassung des Rechnungshofs – was durch seine Feststellungen belegt ist – unumgänglich, die Nachweisführung durch das TFM zu verbessern.

Davon abgesehen erscheint es geboten, insbesondere den Thüringer Landtag über die Entwicklung der Aufnahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen in der Haushaltsrechnung umfassender als bisher zu unterrichten. Der Rechnungshof erachtet daher eine detailliertere Darstellung dieser potentiellen Belastungen nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass sich die entsprechenden Verpflichtungen bis zum 31. Dezember 1999 auf rd. 7,6 Mrd. DM belaufen und bis zu diesem Zeitpunkt Ausfallzahlungen von ca. 398 Mio. DM zu leisten waren, für angezeigt.

- 150 Der Rechnungshof hat bei seiner stichprobenweisen Prüfung von Einzelfällen festgestellt, dass für die Übernahme von Bürgschaften einschließlich Kreditaufträgen – wie auch vom TFM mehrfach betont worden ist – nicht zuletzt arbeitsmarkt-, struktur- sowie regionalpolitische Aspekte maßgebend waren. Dabei wurden mit dem vorrangigen Ziel, Arbeitsplätze zu retten, auch in Fällen Bürgschaften übernommen, in denen die Überlebensfähigkeit des betreffenden Unternehmens zumindest zweifelhaft war.

Beispielhaft werden nachstehende Fälle angeführt:

- 151 In einem Fall war die Übernahme einer beantragten Bürgschaft vom Mandatar nicht befürwortet worden. Der Landesbürgschaftsausschuss hatte bei seiner positiven Empfehlung darauf hingewiesen, nach seiner

Einschätzung sei das Unternehmen nur bei einem Forderungsverzicht des Hauptgläubigers überlebensfähig.

Der Rechnungshof hat die Übernahme der Bürgschaft wegen der hohen Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme des Landes als haushaltsrechtlich unzulässig beanstandet. Das damit verfolgte Ziel, das Unternehmen zu retten und eine nennenswerte Anzahl von Arbeitsplätzen zu erhalten, sei zwar aner kennenswert. Es sei jedoch erkennbar gewesen, dass dies auf dem eingeschlagenen Weg nicht zu erreichen sein würde. Insbesondere hätte vor der Bürgschaftsübernahme mit den Hauptgläubigern eine verbindliche Vereinbarung über einen Forderungsverzicht getroffen werden müssen. Da dies unterblieb, sei ein solcher Verzicht nicht zu Stande gekommen und dem vorgelegten Sanierungskonzept sei die Grundlage entzogen gewesen. Das TFM habe sich daher in der Folgezeit veranlasst gesehen, weitere Zusagen zur Absicherung von Krediten zu geben. Das Engagement des Landes summierte sich dabei auf insgesamt rd. 20 Mio. DM.

Der Rechnungshof hat weiter kritisiert, die verbürgten Kredite seien zu einem wesentlichen Anteil zur Rückführung bereits bestehender Verbindlichkeiten verwendet worden, was einer Nachverbürgung gleich komme. Dies sei mit der einschlägigen Richtlinie nicht vereinbar gewesen.

- 152 Das TFM hat geltend gemacht, das fragliche Engagement des Landes sei zwar mit Risiken behaftet gewesen. Diese seien aber vor allem wegen der fest in Aussicht gestellten Entschuldung durch einen Hauptgläubiger vertretbar erschienen. Die hohe Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme habe somit nicht bestanden. Zudem sei zu berücksichtigen, dass Bürgschaftsübernahmen nicht selten unter erheblichem Zeitdruck erfolgten, um die Liquidität des Unternehmens sicherzustellen und eine Insolvenz vermeiden zu helfen. Der Vorwurf des Rechnungshofs, gegen Haushaltsrecht verstoßen zu haben, werde daher zurückgewiesen.

Dies gelte auch hinsichtlich der Beanstandung, es habe eine nach den Richtlinien unzulässige Nachverbürgung bereits ausgereicher Kredite vorgelegen. Es habe sich vielmehr um eine Umschuldung von Krediten zu günstigeren Konditionen, verbunden mit einem Wechsel der Hausbank, gehandelt. Nach den Bürgschaftsvorschriften sei eine Verbürgung von Krediten, die der Ablösung von bei einer anderen Bank bestehenden Krediten dienten, nicht generell ausgeschlossen. Dem Rechnungshof könne nur gefolgt werden, wenn die Bürgschaft für einen neuen Kredit gewährt worden wäre, mit dem ein unverbürgter Kredit derselben Bank getilgt werde.

Im Übrigen sei es dem TFM nach den Bürgschaftsrichtlinien gestattet, sich über ein Votum des Mandatars und eine Empfehlung des Landesbürgschaftsausschusses hinwegzusetzen.

153 Die Ausführungen des Ministeriums überzeugen nicht. Es trifft zwar zu, dass das Ministerium an das Votum des Mandatars und eine Empfehlung des Bürgschaftsausschusses nicht gebunden war. Doch wäre es geboten gewesen, zumindest die Hinweise dieser sachverständigen Stellen bei der abschließenden Entscheidung zu berücksichtigen. So war der Empfehlung des Bürgschaftsausschusses zu entnehmen, dass das Überleben des Unternehmens und damit der Erfolg der Maßnahme von Forderungsverzichten der Hauptgläubiger abhängig war. Es wäre daher notwendig gewesen sicher zu stellen, dass diese Voraussetzung durch Abschluss rechtsverbindlicher Vereinbarungen vor Übernahme von Bürgschaften erfüllt worden wäre. Da dies unterblieb, war die letztlich erfolgte Inanspruchnahme des Landes aus den Bürgschaften vorhersehbar.

Im Übrigen kann der Einwand des TFM, es habe sich nicht um eine den einschlägigen Richtlinien widersprechende Übernahme von Bürgschaften für Altschulden gehandelt, nicht anerkannt werden. Die beanstandete Verfahrensweise war zumindest mit dem Sinn und Zweck der entsprechenden Bestimmung der Bürgschaftsrichtlinie nicht vereinbar,

mit der eine nachträgliche Entlastung der Banken zu Lasten der Bürgen verhindert werden soll. Im Ergebnis wirkt sich die Übernahme einer Bürgschaft für einen neuen Kredit, mit dem bereits bestehende Darlehen einer anderen Bank abgelöst werden, genau so aus, wie eine – unzulässige – Bürgschaftsübernahme für die ursprünglichen Darlehen.

154 In einigen Fällen wurden vom TFM auch noch nach Eröffnung des Gesamtvollstreckungsverfahrens über das Vermögen eines Unternehmens für so genannte Sequester-Darlehen Bürgschaften übernommen oder es wurden Kreditaufträge erteilt.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, in solchen Fällen habe eine Inanspruchnahme des Landes auf der Hand gelegen. Daher sei das Instrument der Bürgschaft haushaltsrechtlich unzulässig, im Übrigen auch untauglich gewesen.

Das Ministerium hat geltend gemacht, es habe in diesen Fällen aus wirtschaftlichen – insbesondere aber aus arbeitsmarkt- und strukturpolitischen – Gründen den Versuch einer Rettung und Weiterführung des gesamten Unternehmens unternommen. Dieser Weg sei einer Zerschlagung des Unternehmens und der Verwertung der Vermögenswerte vorgezogen worden. Davon abgesehen werde bestritten, dass insoweit erhöhte Risiken eingegangen worden seien. Der vom Rechnungshof geprüfte Fall sei nicht exemplarisch. Gerade in einem dieser Fälle sei es gelungen, das Unternehmen und damit Arbeitsplätze zu retten. Im Übrigen sei die gerügte Höhe der Bürgschaft von 90 v. H. vor dem Hintergrund zu sehen, dass einerseits die Banken zu einem Engagement nicht bereit gewesen seien und andererseits der politische Wunsch des Landes bestanden habe, Arbeitsplätze zu erhalten.

Der Rechnungshof hält seine Kritik aufrecht und weist darauf hin, dass sich die voraussichtliche Inanspruchnahme des Landes auf rd. 25 Mio. DM belaufen wird.

155 In einem weiteren Fall hatte der Mandatar in einem Gutachten ausgeführt, die Übernahme einer Landesbürgschaft werde den Zusammenbruch des Unternehmens zwar verzögern, aber nicht verhindern und sei daher nicht vertretbar. Der Bürgschaftsausschuss sah ebenfalls davon ab, die Übernahme einer Bürgschaft zu empfehlen. Das TFM hat dennoch Bürgschaften in zweistelliger Millionenhöhe bewilligt. Die Einleitung eines Insolvenzverfahrens konnte aber auch durch das erhebliche Engagement des Landes nicht verhindert werden.

Der Rechnungshof hat die Übernahme von Bürgschaften in diesem und einem vergleichbaren Fall kritisiert. Die Inanspruchnahme des Landes hieraus sei vorhersehbar gewesen. Eine Rettung der Unternehmen hätte u. a. deshalb als aussichtslos erkannt werden müssen, weil in dem fraglichen Gewerbebereich ein Verdrängungswettbewerb geherrscht habe, dem bereits renommierte, ja weltbekannte Unternehmen zum Opfer gefallen seien. Unter diesen Bedingungen sei das Vorhaben, mehrere derartige Produktionsstandorte und Unternehmen in Thüringen zu erhalten, von vornherein zum Scheitern verurteilt gewesen.

Der Hinweis des TFM, diese Unternehmen hätten innovative Produktpaletten herstellen wollen bzw. mit deren Produktion begonnen, überzeugt nicht. Denn der bestehende Wettbewerbsdruck zwang auch andere Unternehmen, ihre Angebote attraktiver zu gestalten und Nischen zu finden. Auch das Vorbringen des TFM, es erscheine müßig, mehrere Jahre nach Bürgschaftsgewährung die nach bestem Wissen und Gewissen durchgeführte Entscheidungsfindung nach betriebswirtschaftlichen Aspekten zu hinterfragen, kann nicht als berechtigt anerkannt werden. Die genannten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung bereits bekannt und hätten daher berücksichtigt werden können und müssen.

156 Der Rechnungshof hat zudem Bedenken dagegen erhoben, dass vom TFM in einem der vorstehenden Fälle der Inanspruchnahme aus der Bürgschaft trotz Forderungsverzichts des Kreditinstituts zugestimmt wurde. In derartigen Fällen scheidet eine Inanspruchnahme aus der Bürgschaft aus, weil die Bürgschaft mit dem Forderungsverzicht gegenstandslos werde. Eine Zahlung des Landes aus den für Bürgschaftsfälle veranschlagten Haushaltsmitteln sei somit nicht zulässig. Das TFM hat geltend gemacht, die Rechtsauffassung des Rechnungshofs sei grundsätzlich richtig, betreffe aber nicht den Fall einer vorzeitigen Inanspruchnahme aus der Bürgschaft. Das bürgschaftsnehmende Kreditinstitut mache seine Forderungsverzichtserklärung ausnahmslos von der Zustimmung des Bürgen abhängig und sichere sich damit die Bürgschaftsdeckung für den Verzichtsanteil. Bei Ablehnung durch den Bürgen würde von einem Forderungsverzicht abgesehen und über eine Kreditkündigung und ein anschließendes Insolvenzverfahren eine reguläre – dann aber regelmäßig weiter gehende – Inanspruchnahme des Bürgen angestrengt. Im Übrigen sei es nach einem Arbeitspapier des Bundes zulässig, im Rahmen eines Sanierungsverfahrens den Bürgschaftsfall herbeizuführen. Das TFM werde daher an der in allen Bundesländern gängigen Vorgehensweise festhalten.

Der Rechnungshof weist nochmals darauf hin, dass die fraglichen Zahlungen letztlich aufgrund eines Schuldanerkenntnisses vorgenommen werden. Die dazu bisher verwandten Haushaltsmittel waren aber nach ihrer Zweckbestimmung nur für Ausfallzahlungen aufgrund einer Bürgschaft veranschlagt.

Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang auch auf die Problematik einer – ggf. unerlaubten – Subventionierung hingewiesen. Im konkreten Fall hatte die EU-Kommission die Eröffnung eines Hauptprüfungsverfahrens u. a. mit den Überkapazitäten bei den fraglichen Produkten und der evtl. wettbewerbsverfälschenden Wirkung der Bei-

hilfen begründet. Dieses Verfahren endete damit, dass die Rückforderung sämtlicher Beihilfen verlangt wurde. Die entsprechende Forderung wurde als Massforderung angemeldet, da sich das begünstigte Unternehmen in Gesamtvollstreckung befand.

Der Rechnungshof hat es, auch aufgrund verstärkter Prüfungen derartiger Vorgänge durch die EU, als notwendig angesehen, dem Aspekt der unerlaubten Subventionierung grundsätzlich mehr Beachtung als bisher zu widmen. Er hat zur Kenntnis genommen, dass – lt. TFM – seit langem außerordentliche Anstrengungen unternommen werden, um die Beihilfekonformität bei der Übernahme und Verwaltung der Bürgschaften sicher zu stellen.

157 Der Rechnungshof hat weiter darauf hin gewiesen, nicht selten sei der Übernehmer eines Unternehmens als „Gewinner“ des Gesamtverfahrens anzusehen gewesen. Solche Unternehmen hätten, nachdem sie durch Ausfall von Krediten und der Inanspruchnahme des Landes aus Bürgschaften in einen ertragbringenden Zustand versetzt worden seien, zu für den Erwerber sehr günstigen Konditionen übernommen werden können.

So habe das TFM Bürgschaften für Kredite eines Unternehmens von 37 Mio. DM in Höhe von 90 v. H. bzw. 100 v. H. übernommen, ohne dass die erhoffte wirtschaftliche Gesundung des Unternehmens erreicht worden sei. Als Lösung sei die Gesamtvollstreckung und ein sich daran anschließender Neuaufbau des Unternehmens angesehen worden. Aus den Bürgschaften sei das Land im Insolvenzverfahren mit rd. 33,5 Mio. DM zuzüglich Zinsen in Anspruch genommen worden. Für das Folgeunternehmen habe das Land erneut Bürgschaften in zweistelliger Millionenhöhe übernommen. Nachdem auch dieses Unternehmen nicht den angestrebten wirtschaftlichen Erfolg hatte, sei ein weiterer Investor gesucht worden. Dieser habe die Geschäftsanteile zu einem erheblich unter dem Nominalwert liegenden Preis erworben;

ein auch nur teilweiser Ausgleich der Leistungen des Landes sei nach der Rechtslage dabei nicht möglich gewesen.

Der Einwand des TFM, das fragliche Unternehmen arbeite nun mit Erfolg, es seien insgesamt 190 Arbeitsplätze gerettet worden, ist zwar berechtigt. Es darf aber nicht übersehen werden, dass zum einen das Unternehmen durch das Engagement des Landes weitgehend entschuldet und damit in die Lage versetzt wurde, kostengünstig am Markt zu wirtschaften und dass zum anderen das Erhalten eines Arbeitsplatzes für das Land mit Ausgaben von rd. 176 TDM (33,5 Mio. DM / 190) je Arbeitsplatz verbunden war.

- 158 Zusammenfassend stellt der Rechnungshof fest, dass die Übernahme und Verwaltung von Bürgschaften des Landes durch das TFM im Prüfungszeitraum (1991 – 1997) mit Mängeln behaftet war. Er verkennt nicht, dass diese auch auf das Fehlen entsprechender Erfahrungen infolge des Neuaufbaus der Verwaltung zurück zu führen sind. Nicht zuletzt war auch das Bemühen maßgebend, Industriestandorte in Thüringen zu erhalten und Arbeitsplätze zu sichern.
- Der Rechnungshof erwartet aber, dass die aufgezeigten Unzulänglichkeiten, soweit dies zwischenzeitlich nicht bereits geschehen ist, unverzüglich abgestellt werden. Er wird sich hiervon zu gegebener Zeit überzeugen.

BERATUNGSTÄTIGKEIT DES THÜRINGER RECHNUNGSHOFS

- 159 Abgesehen von seiner Prüfungstätigkeit hat der Rechnungshof seine Aufgabe auch darin gesehen, den Landtag und die Landesregierung durch Beratung bei ihren Entscheidungen zu unterstützen (vgl. § 2 Abs. 1 Rechnungshofgesetz).
- Neben der laufenden Beratung des Haushalts- und Finanzausschusses und oberster Landesbehörden hat er sich insbesondere zu dem nachstehenden Thema geäußert.

Konzentration von Rechnersystemen

- 160 Das Thüringer Finanzministerium hatte den Obersten Landesbehörden mit Schreiben vom 12. Oktober 1999 mitgeteilt, durch die rasante Weiterentwicklung der Informationstechnik in den letzten beiden Jahren sei es unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und aus Gründen der IT-Sicherheit (Datenschutz) angezeigt, alle zentralen Serververfahren mit LAN/WAN-Anbindung (Rechnersysteme) im Zentrum für Informationsverarbeitung in Erfurt zu konzentrieren. Mit der zentralen Aufstellung und Betreuung an einem Standort könne durch die damit verbundenen erheblichen Synergieeffekte mit Einsparungen in Höhe von mehreren Millionen DM pro Jahr gerechnet werden. Aus diesem Grund bat das Finanzministerium die Obersten Landesbehörden um eine Auflistung aller IT-Verfahren (Serververfahren), die unter Berücksichtigung der vorgenannten Gründe im Zentrum für Informationsverarbeitung konzentriert werden könnten.

Der Rechnungshof hat zu dem Vorhaben gegenüber dem Finanzministerium mit Schreiben vom 15. November 1999 beratend Stellung genommen (§ 88 Abs. 2 LHO). Darin hat er darauf hingewiesen, dass den möglichen Einsparungen durch die Konzentration von Rechnersystemen ein erhöhter Aufwand im Zentrum für Informationsverarbeitung in Erfurt gegenüberstünde (z. B. zusätzlich notwendige Datenübertragungskapazität sowie ggf. Personalmehrung und notwendige Hard- und Software-Erweiterungen). Der Rechnungshof hat es deshalb für unabdingbar gehalten, vor der Realisierung entsprechender Maßnahmen in jedem Einzelfall deren Wirtschaftlichkeit anhand einer Untersuchung nachzuweisen. In dieser sollten alle positiven und negativen Auswirkungen der beabsichtigten Konzentration der Rechnersysteme bei allen von der Maßnahme betroffenen Stellen umfassend berücksichtigt werden (finanziell messbare Größen, wie z. B. Personal- und Sachaufwand sowie alle sonstigen auch nicht monetär messbaren Effekte). Im Übrigen sei die geplante Maßnahme – da von grundsätzlicher Bedeutung – dem Interministeriellen Ausschuss für Informationstechnik vorzulegen, um die konzeptionelle Abstimmung zwischen den Ressorts sowie die Einordnung in das IT-Gesamtkonzept der Thüringer Landesverwaltung zu gewährleisten.

Das Finanzministerium hat daraufhin mit Schreiben vom 25. November 1999 u. a. mitgeteilt, dass es wegen der zentralen Bedeutung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) die Oberfinanzdirektion – Zentrum für Informationsverarbeitung – angewiesen habe, die ihm von den einzelnen Ressorts zugeleiteten Meldungen unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu prüfen und ihm ggf. Vorschläge für die Konzentration von Rechnersystemen im Zentrum für Informationsverarbeitung zu unterbreiten. Die Verlagerung der Rechnersysteme werde vom Finanzministerium mit dem jeweiligen Ressort abgestimmt. Außerdem sollen die geplanten Verlagerungen der Rechnersysteme in den IT-Ressortplan aufgenommen werden

und seien damit auch Gegenstand der Beschlussfassung des Interministeriellen Ausschusses für Informationstechnik nach Ziffer 5 der IT-Richtlinien.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung der Angelegenheit insbesondere im Hinblick darauf verfolgen, ob vor der Konzentration der Rechnersysteme jeweils entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt wurden und die erwarteten Einsparungen tatsächlich eingetreten sind.

**FÄLLE, IN DENEN DIE VERWALTUNG DEN ANLIEGEN
DES RECHNUNGSHOFS ENTSPROCHEN HAT****Organisation, Stellen- und Personalausstattung bei obersten Landesbehörden – Geschäftsbereich der Thüringer Staatskanzlei
(Einzelplan 02)**

- 161 Der Rechnungshof hat im Frühjahr 1999 die Organisation, Stellen- und Personalausstattung der Thüringer Staatskanzlei geprüft. Dabei wurden u. a. die Größe und der zweckmäßige Zuschnitt der Abteilungen und Referate sowie die Effektivität der Aufgabenzuordnung auf die einzelnen Organisationseinheiten untersucht. Hierbei hat er beanstandet, dass überwiegend „Kleinreferate“ (das sind Referate mit weniger als fünf sachbearbeitenden Mitarbeitern) eingerichtet, in mehreren Kleinreferaten gleiche oder ähnliche Aufgaben wahrgenommen und im Rahmen der Gewährung von Zuwendungen nicht-ministerielle Verwaltungstätigkeiten verrichtet wurden. Auf der Grundlage seiner Prüfungsfeststellungen hat der Rechnungshof Vorschläge zur Neustrukturierung der internen Organisation der Staatskanzlei gemacht.

Im Zuge der organisatorischen Umsetzung des Beschlusses der Thüringer Landesregierung vom 9. November 1999 zur Neuregelung der Zuständigkeiten der einzelnen Ministerien hat die Staatskanzlei die vom Rechnungshof im Rahmen der Prüfung unterbreiteten Anregungen aufgegriffen und weitgehend umgesetzt. So wurde die Organisationsstruktur von 8 Abteilungen mit insgesamt 48 Referaten auf 7 Abteilungen mit 32 Referaten verringert. Kleinreferate bilden nunmehr die Ausnahme. Mit der organisatorischen Neustrukturierung wurden die Ablauforganisation effektiver und die Zuständigkeiten gebündelt und klarer geregelt.

Erstattungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften (Kapitel 04 05)

162 Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat im Jahre 1998 die für den Zeitraum 1994 - 1997 an die Kirchen gezahlten Personalkosten-erstattungen für Geistliche und kirchliche Beauftragte als Religionslehrer (Gestellungsgeld) geprüft. Grundlage dieser Erstattungen sind entsprechende zwischen den Kirchen und dem Land abgeschlossene Verträge.

Dabei wurde festgestellt, dass bei der Berechnung der Gestellungsgelder statt des vertraglich vereinbarten Ortszuschlags der Stufe 3 allgemein der höhere Ortszuschlag der Stufe 4 zu Grunde gelegt wurde und die Sonderzuwendungen nicht ordnungsgemäß entsprechend der jeweiligen Einstufung in die Tarifgruppe angesetzt wurden. Dadurch kam es zu Überzahlungen in Höhe von etwa 500 TDM. Außerdem wurde festgestellt, dass die am Ende jeden Quartals zu zahlenden Gestellungsgelder für das jeweils vierte Quartal pauschal in voller Höhe der noch vorhandenen Haushaltsmittel als Abschlagszahlung zugewiesen wurden. Dadurch waren aus der Haushaltsrechnung die tatsächlichen Ausgaben für die einzelnen Schuljahre nicht ersichtlich.

Das Thüringer Kultusministerium hat aufgrund der Feststellungen und entsprechender Empfehlungen der Rechnungsprüfungsstelle mitgeteilt, dass ab dem Schuljahr 1997/98 bei der Berechnung der Gestellungsgelder der vorgeschriebene Ortszuschlag und die sich aus dem Tarif ergebende korrekte Sonderzuwendung berücksichtigt werde. Die Gestellungsgelder der vorausgegangenen Schuljahre würden nachberechnet und zurückgefordert bzw. mit künftigen Zahlungen verrechnet. Außerdem habe es im Laufe des Jahres 1999 mit den Kirchen neue Zahlungstermine für die Gestellungsgelder vereinbart. Damit

werde die Haushaltsrechnung künftig die tatsächlich geleisteten Zahlungen ausweisen.

Dem Anliegen des Rechnungshofs ist damit im vollen Umfang entsprochen worden.

Übergabe der Landessportschule Bad Blankenburg (Kapitel 08 36, TG 79)

163 Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Gera hat im Auftrag des Thüringer Rechnungshofs die Übergabe der Landessportschule Bad Blankenburg an einen neuen Träger geprüft.

Der Trägerschaftswechsel sollte auf der Grundlage eines am 16. Dezember 1996 geschlossenen Betriebsüberlassungsvertrages erfolgen. Vertragspartner waren der Freistaat Thüringen, vertreten durch das Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit (TMSG), und ein eingetragener Verein.

Die Rechnungsprüfungsstelle hatte beanstandet, für die Abwicklung erforderliche Unterlagen seien nicht erstellt; insbesondere sei kein ordnungsgemäßer Nachweis der übertragenen Vermögensgegenstände erbracht worden.

Unabhängig davon hätte eine Endabrechnung vorgelegt und die Rückführung der bis 1996 von der Landessportschule verwalteten Zahlungsmittel bis spätestens 31. März 1997 vorgenommen werden müssen.

Erst nach Aufforderung durch die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle verlangte das TMSG im April 1999 die Endabrechnung und die Auflösung der Zahlstelle der ehemaligen Landessportschule Bad Blan-

kenburg. Das zwischenzeitlich vom neuen Träger aus Landesmitteln angelegte Festgeld i. H. v. ca. 122 TDM wurde daraufhin – 2,5 Jahre nach der vertraglich vorgesehenen Übergabe – zurückgefordert und dem Landeshaushalt zugeführt.

Rücklagen der Studentenwerke (Kapitel 15 24)

164 Der Rechnungshof hat bei einer im Jahre 1996 durchgeführten Prüfung der Studentenwerke festgestellt, dass diese – obwohl ihre Ausgaben zu etwa 30 bis 40 v. H. durch Zuwendungen des Landes finanziert werden – im Zeitraum von 1991 bis 1995 Rücklagen von insgesamt rd. 6,3 Mio. DM gebildet hatten. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof weiter festgestellt, dass den Studentenwerken nach dem Studentenwerkgesetz zwar die Bildung von Rücklagen gestattet ist. Voraussetzung hierfür wären aber entsprechende Regelungen des Aufsicht führenden Ministeriums, die nicht vorhanden waren.

Der Rechnungshof hat deshalb das Ansammeln öffentlicher Mittel in Form von Rücklagen bei Studentenwerken als unzulässig beanstandet und dem Ministerium empfohlen, für die künftige Rücklagenbildung entsprechende Regelungen zu schaffen.

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst hat daraufhin einen entsprechenden Verordnungsentwurf erarbeitet, der sich gegenwärtig (Stand: Ende Mai 2000) in der Abstimmungsphase befindet. Nach der geplanten Verordnung sollen die Bildung und die Verwendung von Rücklagen der Genehmigung des Ministeriums unterworfen werden. Außerdem sieht die Verordnung aufgrund eines Hinweises des Rechnungshofs vor, die Rücklagen künftig auf Verwahr-

konten des Landes zu führen, um Zinsverluste für den Freistaat zu vermeiden.

Die bisher angesammelten Rücklagen bei den Studentenwerken wurden im Jahre 1999 aufgelöst und entsprechend der geplanten Verordnung an die Staatskasse überwiesen.

**Gewährung von Finanzhilfen für kommunale Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung
(Kapitel 17 32)**

165 Das Thüringer Innenministerium hat ab dem Jahre 1996 aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs Finanzhilfen für Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen gewährt. Dies geschah zum einen in Form von Zuwendungen zur Zinsverbilligung von Darlehen, die vor dem 1. Januar 1995 für Investitionen aufgenommen worden waren, zum anderen als zurückzuzahlende Überbrückungshilfen.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle (SRPSt) Suhl hat im Jahre 1998 die zweckentsprechende Verwendung der Finanzhilfen geprüft und bei einem Zweckverband beanstandet, dass die bei der Bewilligung einer Überbrückungshilfe zu Grunde gelegten Ausgaben im Bewilligungszeitraum nicht angefallen seien und somit eine Rückforderung zu prüfen sei.

Bei einem anderen Zweckverband hat die SRPSt Suhl festgestellt, dass die Mittel nicht fristgerecht verwendet worden seien, wofür Zinsen zu erheben gewesen wären.

Das Thüringer Innenministerium hat die von der Rechnungsprüfungsstelle gegebenen Hinweise aufgegriffen und von dem einen Zuwen-

dungsempfänger die vorzeitige Rückzahlung der Überbrückungshilfe von 500 TDM sowie infolge nicht zweckentsprechender Verwendung der Mittel Zinsen von 207.518,20 DM gefordert.

Nach Angaben des Ministeriums sind die genannten Beträge am 29. April 1999 dem Landeshaushalt zugeführt worden.

In dem anderen Fall sind dem Zweckverband Zinsen wegen verspäteter Mittelverwendung in Höhe von 6.119,76 DM berechnet worden, die lt. Thüringer Innenministerium inzwischen dem Landeshaushalt zugeführt worden sind.

**Zuweisungen für Abfallbeseitigungsanlagen aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs
(Kapitel 17 34)**

166 Das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt hat die Sanierung und Erweiterung von Deponien mit Zuschüssen gefördert.

Nach Prüfung des von einem Landkreis als Zuwendungsempfänger vorgelegten Verwendungsnachweises hat das Ministerium diesem im Juni 1997 mitgeteilt, das Maßnahmeziel sei erreicht, es bestünden keine Rückforderungs- oder Zinsansprüche.

Die Staatliche Rechnungsprüfungsstelle Suhl hat im Rahmen einer Prüfung u. a. beanstandet, das Ministerium habe trotz erheblicher Verstöße des Zuwendungsempfängers gegen das Zuwendungsrecht die Maßnahmen für abgeschlossen erklärt, obwohl der Zuwendungsempfänger die Fördermittel erst mehrere Jahre nach Ende des Bewilligungszeitraumes und somit nicht fristgerecht verwendet und diese vorübergehend zinsbringend angelegt hatte.

Das Ministerium hat nach nochmaligen Überprüfungen am 23. Juni 1999 einen Feststellungs- und Leistungsbescheid mit einer Rückforderung von 647.820,02 DM erlassen.

Der genannte Betrag wurde am 31. August 1999 dem Landeshaushalt zugeführt.

Rudolstadt, 9. Juni 2000

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Dr. Dr. Dietz

Dr. Gundermann

Naumann

Kalusche

Marschner