

Pressemitteilung

Rudolstadt, 28. März 1996

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs, Wolfgang Ibel, führte anlässlich der Zuleitung der Bemerkungen 1996 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1994 an den Thüringer Landtag und die Landesregierung auf der Pressekonferenz in Rudolstadt am 28. März 1996 u.a. aus:

Nachdem die Bemerkungen 1996 gestern dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet worden sind, berichte ich heute auf dieser Pressekonferenz über wichtige Ergebnisse der Arbeit des Rechnungshofs. Schwerpunkt der diesjährigen Bemerkungen sind die Darstellung der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung Thüringens sowie Prüfungsergebnisse, die aus einer großen Zahl von Einzelprüfungen ausgewählt wurden. Kriterien für die Auswahl der Bemerkungsbeiträge sind nicht nur die finanzielle Tragweite, sondern auch die Fehlerhäufigkeit und die Bedeutung von Strukturängeln für das Verwaltungshandeln. In Mark und Pfennig lassen sich die Auswirkungen der aufgezeigten Mängel häufig nicht ausdrücken. Die Tätigkeit des Rechnungshofs hat im übrigen eine erhebliche präventive Wirkung, da jede Behörde und jeder Beschäftigte damit rechnen muß, daß

unwirtschaftliches Verhalten beanstandet wird und die Verantwortlichen Rechenschaft geben müssen.

Doch nun zu Schwerpunkten des Jahresberichts:

Mit einem Volumen von 510,9 Mio. DM haben die ohne Ermächtigung im Haushaltsgesetz oder im Haushaltsplan geleisteten Ausgaben wiederum eine außergewöhnliche Höhe erreicht. Während die über- und außerplanmäßigen Ausgaben in den anderen vier neuen Bundesländern im Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben einen Anteil von durchschnittlich 1,16 % erreichen, beträgt dieser Anteil in Thüringen 2,9 %.

Die in den Bemerkungen des Vorjahres vorgenommene Bewertung, bei der Aufstellung des Haushaltsplans sei gegen das Vollständigkeitsgebot verstoßen worden, trifft in gleicher Weise für das Haushaltsjahr 1994 zu. Der Rechnungshof hält den Umfang der über- und außerplanmäßigen Ausgaben für bedenklich.

Augenfällig ist immer noch die große Anzahl der über- und außerplanmäßigen Ausgaben, die in mehreren Einzelplänen teilweise mit derselben Begründung beantragt und bewilligt worden sind wie im Vorjahr.

Einen mit ca. 10 Mio. DM immer noch beachtlichen Umfang nehmen die ohne Einwilligung des Finanzministers geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben ein. Diese Ausgaben stellen einen Verstoß gegen Artikel 101 Thüringer Verfassung und gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen dar, der nicht hingenommen werden kann. Auch hat der Landtag im Rahmen der Behandlung der Bemerkungen 1995 die Landesregierung aufgefordert, solche verfassungs- und haushaltsrechtlichen Verstöße künftig zu unterbinden, die Verantwortlichen abzumahnern und Regreßansprüche geltend zu machen.

Die Einnahmen des Landes bestanden auch im Jahre 1994 noch

zu einem erheblichen Teil aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes und der alten Bundesländer. Der Anteil der entsprechenden Einnahmen belief sich - nach 64 v.H. im Vorjahr - auf 55,7 v.H.

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben lagen je Einwohner in Thüringen nach leichtem Anstieg im Jahr 1994 immer noch um ca. 3,7 v.H. unter dem Durchschnitt der neuen Länder.

Die Personalausgabenquote (Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben) lag mit 25,2 v.H. in 1994 weiter leicht über dem entsprechenden Durchschnittswert der neuen Bundesländer. Die Personalausgaben werden trotz beabsichtigter weiterer Verringerung des Personalbestandes bis 1999 die 6 Mrd.-Grenze erreichen. Dies entspricht dann einer Personalausgabenquote von 30 v.H. Um z.B. den Landesbedienstetenanteil Hessens zu erreichen, müßte der Stellenbestand in Thüringen auf ca. 56.000 verringert werden.

Der Rechnungshof verfolgt mit Sorgen den starken Anstieg der Verschuldung des Landes und der daraus erwachsenden Belastungen der Haushalte künftiger Jahre. So ist die Nettokreditaufnahme von 1.196 Mio. DM im Jahre 1991 steil auf 3.917 Mio. DM im Jahre 1994 gestiegen. Die Schulden des Landes sind bis zum Jahre 1994 sprunghaft auf 10.248 Mio. DM gestiegen. Der Anstieg wird sich zwar auf vorgesehene 13.636 Mio. DM bis zum Jahre 1996 verlangsamen. Bis zum Jahre 1999 werden die Schulden nach der mittelfristigen Finanzplanung den beachtlichen Stand von 17.405 Mio. DM erreichen. Dann würden nahezu die Einnahmen eines Jahres benötigt, um die Kreditmarktschulden zu tilgen.

Die Pro-Kopf-Verschuldung hat von 461 DM im Jahr 1991 auf 4.058 DM im Jahr 1994 besorgniserregend zugenommen. Sie

wird bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums (1999) auf 6.961 DM steigen.

Mit der Zunahme der Staatsverschuldung einhergehend sind die Ausgaben des Landes für Zinsen für das Jahr 1994 auf 377 Mio. DM angewachsen. Im Jahr 1999 wird die beabsichtigte Nettokreditaufnahme nicht ausreichen, um die Zinsausgaben abzudecken.

Die Kreditfinanzierungsquote - Anteil der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Gesamtausgaben - ist von 8,9 v.H. im Jahr 1991 auf 22,6 v.H. im Jahr 1994 gestiegen.

Nach Artikel 98 Thüringer Verfassung dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten. Diese von der Verfassung gezogene Kreditobergrenze wurde weder im Haushaltsgesetz 1994 noch im Haushaltsvollzug eingehalten. Die Summe der anrechenbaren investiven Ausgaben lag unter der veranschlagten Kreditaufnahme. Die Kreditobergrenze wurde um 527,4 Mio. DM überschritten.

Die Landesregierung ist ihrer Pflicht, den Landtag auf das Überschreiten der verfassungsmäßigen Kreditobergrenze hinzuweisen, nicht nachgekommen.

Einzelne Bemerkungsbeiträge

Der Rechnungshof ist zu folgenden ihm besonders wesentlich erscheinenden Prüfungsfeststellungen gelangt. Sie betreffen die Bereiche Steuerverwaltung, Investitionen auf den Gebieten Brandschutz, Wasser und Abwasser, die Unterbringung von Asylbewerbern, das Schulwesen, das Gerichtsvollzieherwesen, den Straßenbau und die Werbung für die Landwirtschaft.

Aufbau der Thüringer Steuerverwaltung (Kapitel 06 04)

- 1 Der organisatorische Aufbau der Steuerwaltung in Thüringen kann - mit Ausnahme der Betriebsprüfung - als weitgehend abgeschlossen angesehen werden.

Durch den Rechnungshof festgestellte Mängel bei der Anwendung des an sich schon komplizierten, dazu noch ständigen Änderungen unterliegenden Steuerrechts belegen, daß für die Bearbeiter in den Finanzämtern weiterhin erheblicher Fortbildungsbedarf besteht.

Die Thüringer Steuerverwaltung hat dies zwar erkannt und Maßnahmen zur Abhilfe ergriffen.

Der Rechnungshof wendet sich jedoch gegen ein Nachlassen in der Ausbildung und regt an zu prüfen, ob mehr Steuerbeamte als bisher ausgebildet und eingestellt werden sollten.

Aufbau einer steuerlichen Betriebsprüfung (Kapitel 06 04)

- 2 Unser besonderes Interesse galt dem Aufbau der steuerlichen Betriebsprüfung. Der Rechnungshof war sich dabei bewußt, daß erfahrene Prüfungsbeamte in einem im Verwaltungsaufbau befindlichen Land schwerlich vorhanden sein können. Betriebsprüfungen führen in der Regel aufgrund von Änderungen der Steuerfestsetzung zu Mehrsteuern, die sich laut Statistik des Bundesfinanzministers z.B. in den Jahren 1992 bis 1994 je Prüfer im Bundesdurchschnitt auf ca. 1,6 bis 1,8 Mio. DM beliefen.

In der Stellenzuweisung der Oberfinanzdirektion Erfurt (OFD) für das Jahr 1995 wurde ein Bedarf an 310 Betriebsprüfern und 30 Sachgebietsleitern ausgewiesen, hinter dem der Personalbestand von 7 Sachgebietslei-

tern und 59 Betriebsprüfern (Stand 1. Oktober 1995) weit zurückbleibt.

Dieses Personal hat im Jahre 1995 insgesamt 1001 Betriebe geprüft, was zu Steuernachforderungen von 35,8 Mio. DM führte. Geprüft wurden 45 Groß-, 417 Mittel-, 300 Klein- und 239 Kleinstbetriebe. Daraus ergibt sich für die einzelnen Betriebskategorien folgende Prüfungshäufigkeit:

Ein Großbetrieb würde alle 64 Jahre einmal geprüft (Bundesdurchschnitt: alle 4 bis 6 Jahre), ein Mittelbetrieb alle 33,5 Jahre (12,4), ein Kleinbetrieb alle 84,2 Jahre (19,4), ein Kleinstbetrieb alle 455,9 Jahre (39,3).

Nachteilig wirkt sich aus, daß für Prüfungen von Großbetrieben, die erfahrungsgemäß zu hohen Steuernachzahlungen führen, die erforderlichen erfahrenen Prüfer fehlen. Außerdem ist die Zahl der Auszubildenden für den gehobenen Dienst der Steuerverwaltung deutlich zurückgeführt worden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs muß der weitere Aufbau der Betriebsprüfung durch verstärkte Anstrengungen der Thüringer Steuerverwaltung vorangetrieben werden.

Zuwendungen für den Bau einer Kläranlage (Kapitel 17 32)

- 3 Das damalige Ministerium für Umwelt und Landesplanung hat im Jahre 1992 Zuwendungen für den Bau einer Kläranlage in Höhe von rund 17 Mio. DM an eine Kommune gewährt. Die Kläranlage war aufgrund unzureichend aktualisierter Daten vor der Zeit der Deutschen Einheit geplant worden. Die Planung des geförderten Projekts "Neubau des biologischen Teils der Kläranlage" sah einen zweistufigen Ausbau vor. Sie war

zunächst auf 80.000, später auf 120.000 Einwohnerwerte ausgelegt worden. Abweichend hiervon wurde der überwiegende Teil der Anlage von vornherein in Endausbaugröße errichtet, mit einer Gesamtveranschlagung in Höhe von 71,8 Mio. DM. Die Anlage ist heute nur zu einem geringen Teil, nämlich mit 27.000 Einwohnerwerten ausgelastet, der im Jahre 2003 nur auf rund 59.000 Einwohnerwerte ansteigen wird.

Der Rechnungshof hat beanstandet, daß dem Zuwendungsempfänger nicht die Auflage gemacht worden ist, die Kläranlage wegen der sich bereits seit 1991 deutlich abzeichnenden Verringerung des Abwasseranfalls anders zu dimensionieren. Das Ministerium hat bei der Förderung der Maßnahme gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

Kostenerstattungen des Landes für die Unterbringung von Asylbewerbern (Kapitel 08 42/08 43)

- 4 Das Ministerium für Soziales und Gesundheit hat Verträge mit Betreibern von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber genehmigt, die zu weit überhöhten Folgekosten für das Land führten. Diese Verträge sahen - unabhängig von der tatsächlichen Belegung - in der Regel eine Kostenerstattung für mindestens 80 v.H. der jeweiligen Bettenkapazität vor. Da Einrichtungen weit unterbelegt waren, hatte das Land Zahlungen in erheblichem Umfang ohne Gegenleistung zu erbringen.

In einem Fall sind monatelang Zahlungen an einen Betreiber aufgrund dessen falscher Angaben von Bettenkapazitäten erfolgt. Die Angaben waren nicht ordnungsgemäß behördlich kontrolliert worden.

In einem weiteren Fall verursachte die Auswahl des Betreibers nach regionalen statt nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten Mehrausgaben von über 170.000 DM.

Zuwendungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung des Brandschutzes

- 5 Das Thüringer Innenministerium hat den Neu- und Umbau von Feuerwehrhäusern gefördert, die zu groß geplant sowie architektonisch zu aufwendig gestaltet waren. Auch war deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert. So wurde bei kleineren Gemeinden deren finanzielle Leistungsfähigkeit häufig nicht berücksichtigt.

Einer Gemeinde mit 350 Einwohnern wurden Zuwendungen von 350.000 DM für den Bau eines Feuerwehrhauses mit geplanten Kosten von fast 2 Mio. DM gewährt, obwohl die ungesicherte Gesamtfinanzierung bekannt war und das Gebäude in der vorgesehenen Größe nicht mehr errichtet werden sollte.

Mehrere Gemeinden haben sich durch den Bau eines Feuerwehrhauses so hoch verschuldet, daß sie notwendige Investitionen in den nächsten Jahren nicht mehr vornehmen können. Die von uns geprüfte Gemeinde wird - wenn ihr nicht anderweitig geholfen wird - ihre gesamten Einnahmen in den nächsten 15 Jahren für Zahlungsverpflichtungen verwenden müssen, die mit dem Bau des Feuerwehrhauses zusammenhängen.

Der Fördermodus des Innenministeriums hat zur Überschuldung von Gemeinden beigetragen.

Zuwendungen in Millionenhöhe wurden zu früh ausgezahlt. Dem Land ist dadurch ein beträchtlicher Zinsausfallschaden entstanden.

Die Verwendung der Mittel wurde nur unvollständig überprüft.

Ansprüche des Landes, die sich aus nicht zweckgerechter Verwendung ergaben, wurden nicht geltend gemacht. Infolge verspäteter Prüfung der Verwendungsnachweise können möglicherweise Rückforderungsansprüche des Landes nicht mehr geltend gemacht werden.

Einrichtung von Laborräumen bei der Pädagogischen Hochschule Erfurt (Kapitel 15 11)

- 6 Die Einrichtung von Laborräumen bei der Pädagogischen Hochschule Erfurt hätte im Hinblick auf deren vorgesehene Eingliederung in die Universität Erfurt unterbleiben müssen.

In den Jahren 1993/1994 wurde der Lehrbetrieb für die naturwissenschaftlichen Fächer von der Außenstelle Mühlhausen der PH Erfurt nach Erfurt verlagert.

Aufträge zur Einrichtung der Laborräume sind nach Auskunft des Wissenschaftsministeriums im Jahre 1995 erteilt worden, also zu einem Zeitpunkt, zu dem der Wissenschaftsrat bereits abgeraten hatte, angesichts der naturwissenschaftlichen Fakultäten in den Universitäten Jena und Ilmenau in Erfurt weitere naturwissenschaftliche Kapazitäten zu errichten.

Dieser Fachbereich der PH hätte in Mühlhausen belassen werden müssen, da in diesem Jahre die naturwissenschaftliche Fachrichtung am Standort Erfurt ohnehin aufgelöst werden soll.

Rund 610.000 DM wurden unnötig verausgabt.

Unterrichtstätigkeit von Dozenten einer Verwaltungsschule

- 7 Bei den hauptamtlichen Dozenten einer Verwaltungsschule entfielen im Jahr 1994 durchschnittlich lediglich rund 35 v.H. der Regellehrverpflichtung von 20 Wochenstunden auf die Erteilung von Unterricht. Ursächlich dafür war vor allem eine großzügige Anrechnung verschiedener anderer Tätigkeiten auf die Regellehrverpflichtung. So wurden die Mitgliedschaft in Prüfungskommissionen mit 34 v.H. Zeitanteil, Verwaltungstätigkeit sowie Aufsichts- und Prüfungsaufgaben mit je 9 v.H. und Unterrichtsvorbereitung mit 6 v.H. angerechnet.

Die Anrechnung dieser Tätigkeiten ist nur zum Teil berechtigt, in grundsätzlich zulässigen Fällen ist der Anrechnungsmodus unvertretbar günstig.

Der relativ geringe Umfang der Unterrichtserteilung durch die hauptamtlichen Dozenten machte es erforderlich, verstärkt nebenberufliche Lehrkräfte einzusetzen. Dadurch sind zusätzliche Kosten in erheblichem Umfange entstanden.

Schadensersatzansprüche bei Unfällen von Landesbediensteten (Einzelpläne 03, 04, 06 und 09)

- 8 Bei Unfällen von Landesbediensteten sind von den Dienststellen des Landes Schadensersatzansprüche, die sich gegen Dritte ergeben könnten, häufig nicht geprüft und daher auch nicht geltend gemacht worden. Mögliche Einnahmequellen sind dadurch nicht ausgeschöpft worden.

Der Rechnungshof hält es für geboten, die bisher unterlassene Prüfung von Ersatzansprüchen weitestgehend nachzuholen und bestehende Ansprüche durchzusetzen. Im Interesse einer effektiven und effizienten Bearbeitung solcher Fälle sollte die Zuständigkeit möglichst bald einer zentralen Stelle übertragen werden.

Gerichtsvollzieherwesen (Kapitel 05 04)

- 9 Das Versäumnis des Justizministeriums, rechtzeitig eine genügende Anzahl Gerichtsvollzieher auszubilden sowie organisatorische Mängel haben zu einer kontinuierlichen Zunahme der Zahl an unerledigten Vollstreckungsaufträgen geführt. So sind im Jahre 1995 nur 10 Gerichtsvollzieher zur Ausbildung zugelassen worden.

Das hat zu einer gravierenden Unterbesetzung im Gerichtsvollzieherwesen beigetragen. Dies ist umso unverständlicher, als die Arbeitsbelastung der Gerichtsvollzieher im Jahre 1994 bei Anwendung des einschlägigen Schlüssels mit rund 185 v.H. erheblich über dem Bundesdurchschnitt mit 138 v.H. lag. Versetzungen, Abordnungen, Änderungen von Vollstreckungsbezirken und unnötig lange Anfahrtswege zum Vollstreckungsort haben die Vollstreckungstätigkeit zusätzlich beeinträchtigt.

Die erheblich verzögerte Erledigung von Vollstreckungsaufträgen verstößt zum einen gegen das rechtsstaatliche Gebot der zügigen Verfahrenserledigung. Zum anderen können im Einzelfall Schadensersatzansprüche gegen das Land erwachsen.

Erwerb eines Gebäudes bei der Talsperre Schmalwasser (Kapitel 10 07)

- 10 Das Ministerium für Umwelt und Landesplanung hat im Jahre 1992 ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung und ohne sachliche Notwendigkeit für rund 997.000 DM ein Gebäude erworben, das zur Vorbereitung des Baus der Talsperre Schmalwasser in den Jahren 1985 bis 1987 errichtet worden war.

In der Grundsatzentscheidung des 1983 zuständig gewesenen Ministeriums war das Gebäude jedoch nicht in das Investitionsvorhaben aufgenommen worden. Dennoch wurde die Ausgabe für den Erwerb im Jahr 1992 aus dem Haushaltstitel "Investitionen für den Talsperrenbau" geleistet. Zu diesem Zeitpunkt hat kein Konzept zur Nutzung des Gebäudes vorgelegen. Erst am 14. Februar 1996 hat nach Auskunft des Ministeriums der Verwaltungsrat der Thüringer Talsperrenverwaltung beschlossen, den Umbau mit geplanten Kosten von rund 1,2 Mio. DM fortzusetzen und das Gebäude einer endgültigen Nutzung zuzuführen.

Der Rechnungshof hält die Ausgabe nicht für gerechtfertigt, weil das Gebäude zur Erfüllung der Aufgaben des Landes nicht benötigt wird.

Kosteneinsparungen beim Straßenbau (Kapitel 07 09)

- 11 Die Straßenbauverwaltung hat beim Ausbau von Bordrinnen zu aufwendige Bauweisen, die je Straßenkilometer unnötigerweise zu Mehrkosten zwischen 14.000 und 50.000 DM führten, angewandt. So wurden beim Herstellen der Bordrinnen anstelle von bituminösen Schichten der Fahrbahn generell Betonplatten oder Pflaster verwendet.

Die Notwendigkeit der besonderen Befestigung mit Betonplatten oder Pflaster hätte besonders geprüft werden müssen. Dies ist in der Regel unterblieben.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, daß Sickerrohrleitungen in Ortsdurchfahrten mit unmittelbar angrenzender Bebauung aus technischen Gründen grundsätzlich nicht erforderlich sind, es sei denn, mit einem Baugrundgutachten würde die Notwendigkeit nachgewiesen werden. Der generell vorgenommene Einbau der Sickerrohrleitungen verursachte unnötige Kosten von rund 37.000 DM pro Straßenkilometer.

Zuschüsse zur Verbesserung der Marktposition von Landwirten (Kapitel 09 02)

- 12 Das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft und Forsten hat im Jahre 1993 ohne haushaltsmäßige Ermächtigung einen Heißluftballon sowie ein geländegängiges Zugfahrzeug samt Anhänger erworben und zur Durchführung von Werbefahrten unentgeltlich einem Ballonfahrtunternehmen übertragen. Die Fahrzeuge trugen die Werbeaufschrift "Original Thüringer Qualität".

Das gesamte Vorhaben, für das bis Ende des Jahres 1994 insgesamt rund 300.000 DM aufgewendet wurden, ist haushaltsrechtlich unzulässig, weil es u.a. zum einen von der Zweckbestimmung der in Anspruch genommenen Haushaltsstelle nicht gedeckt war, zum anderen es nicht des Kaufs eines Heißluftballons und eines Zugfahrzeuges bedarf, um ein Herkunftszeichen bekannt zu machen. Es ist gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit eindeutig verstoßen worden. Es war haushaltsrechtlich nicht zu verantworten, ein geländegängiges Zugfahrzeug nebst Anhänger dem Ballonfahrtunternehmen unentgeltlich zu überlassen.

Schlußbemerkung

Ich habe einige Beispiele unwirtschaftlichen Verwaltungshandelns ausgewählt. Weitere finden Sie in dem Jahresbericht 1996.

Der Jahresbericht stellt die äußerst schwierige Haushaltslage Thüringens dar. Zu keiner Zeit war es so wichtig, die vorhandenen Mittel intelligent zu verwenden, mit denselben Mitteln bessere Erfolge und Ergebnisse zu erzielen. Der Rechnungshof nennt zahlreiche Beispiele der Verschwendung und mahnt vor Fehlentwicklungen. Er zeigt zugleich Wege der effizienten Verwendung der Haushaltsmittel auf.

Die besondere Sorge des Rechnungshofs gilt dem Tempo der Staatsverschuldung. Angesichts dieser Entwicklung muß unverzüglich der Grund für eine Trendwende gelegt werden, um nicht künftige Generationen unzumutbar zu belasten. Ich erinnere abschließend an die in seinem Urteil vom 18. April 1989 ausgesprochene Mahnung des Bundesverfassungsgerichts, wonach vermieden werden muß, daß sich

"ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushalts, auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt."

Ich hoffe, daß der vorgelegte Jahresbericht den Beitrag zur "Trendwende" leistet, der einem Rechnungshof möglich ist.