

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1994 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1992)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Vorbemerkung	1	7
Gegenstand der Bemerkungen	1.1	7
Politische Entscheidungen	1.2	7
Prüfungsumfang und Prüfungsrechte	1.3	7
Allgemeines	1.3.1	7
Finanzkontrolle im Bereich Eisenbahnen	1.3.2	8
Prüfung des Beitragseinzugs für die Rentenversicherungs- träger und die Bundesanstalt für Arbeit	1.3.3	9
Beratungstätigkeit	1.4	9
Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen	1.5	9
Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen	1.6	9
Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen	1.7	10
Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1992	2	11
Entlastung für das Haushaltsjahr 1991	2.1	11
Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1992	2.2	11
Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 1992	2.3	11
Ordnungsmäßigkeit der Rechnung (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)	2.4	17

	Nummer	Seite
Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Gesamtverschuldung	2.5	17
Abführungen der Deutschen Bundesbank	2.6	18
Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes	3	20
Besondere Prüfungsergebnisse		
Bundeskanzleramt		
Informationsverarbeitung beim Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	4	27
Auswärtiges Amt		
Aufwandsentschädigung im Auswärtigen Dienst	5	28
<i>Ausstattungshilfe für ausländische Streitkräfte</i>	<i>s. 50</i>	<i>s. 118</i>
Bundesministerium des Innern		
Organisation und Durchführung von Dienstreisen	6	30
Organisation des Bundesausgleichsamtes	7	31
Bundesanstalt „Die Deutsche Bibliothek“	8	32
Bundesministerium der Finanzen		
Unternehmensbeteiligungen und Nebentätigkeiten leitender Bediensteter eines Rechenzentrums der Bundesfinanzverwaltung	9	35
Eisenbahnzollstellen für den grenzüberschreitenden Güterverkehr	10	38
Private Mitbenutzung dienstlicher Telefon-Endeinrichtungen	11	39
<i>Allgemeine Finanzverwaltung</i>	<i>s. 57—66</i>	<i>s. 130—149</i>
<i>Treuhandanstalt</i>	<i>s. 70—72</i>	<i>s. 161—165</i>
Bundesministerium für Wirtschaft		
Querschnittsprüfung der Ausgaben des Bundes für die Beratungshilfe zugunsten der mittel- und osteuropäischen und Neuen Unabhängigen Staaten	12	41
Förderung von Projekten bei wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen in den neuen Bundesländern	13	44
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung		
Überwachung der Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung	14	46
Überzahlungen bei der Umwertung von Invalidenrenten in den neuen Bundesländern	15	48
Rentenüberzahlungen nach dem Tode des Berechtigten ..	16	51
Einfluß innerstaatlicher Rechtsänderungen auf Renten in der EU	17	52
Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit	18	54
Verwaltungskostenerstattung an die Künstlersozialkasse ..	19	58

	Nummer	Seite
Haushalts- und Rechnungswesen der Rentenversicherungsträger	20	60
Feststellung von Behinderungen und Ausstellung von Schwerbehindertenausweisen	21	62
Bewirtschaftung von Mitteln zur Förderung überregionaler Einrichtungen oder von Modelleinrichtungen der beruflichen und der medizinischen Rehabilitation	22	65
<i>Bundesanstalt für Arbeit</i>	<i>s. 67—69</i>	<i>s. 153—157</i>
Bundesministerium für Verkehr		
Beseitigung eines Bahnübergangs in Schwarzenbek	23	66
Musterprüfverfahren beim Luftfahrt-Bundesamt	24	68
Verkehrsprojekte Deutsche Einheit — Schiene —	25	69
Vertrag über Planung und Ausbau des Streckenabschnittes Magdeburg–Marienborn	26	73
Einbau der Festen Fahrbahn als Alternative zum Schotteroberbau	27	77
Elektrifizierung einer Bahnstrecke in Schleswig-Holstein ..	28	79
Bundeseisenbahnvermögen		
Verwendung des Schlosses Lützow und des Palais Zabeltitz	29	81
Angemessenheit der Wohnungsmieten	30	84
Bundesministerium für Post und Telekommunikation		
Sondervermögen Deutsche Bundespost		
Gesamtjahresabschluß 1992 der Deutschen Bundespost ...	31	86
Vertragsgestaltung für das Programm Turn-Key '92 der Deutschen Bundespost Telekom	32	89
Bundesministerium der Verteidigung		
Ausbildung von Transportflugzeugführern der Luftwaffe und Marine an der Verkehrsfliegerschule der Deutschen Lufthansa	33	92
Organisation der Aus- und Fortbildung des Geophysikalischen Beratungsdienstes der Bundeswehr	34	93
Auflösung einer Standortverwaltung	35	93
Zulässigkeit und Umfang des Truppenshuttle-Flugverkehrs	36	94
Strukturplanungen des Bundesministeriums der Verteidigung auf dem Gebiet der stationären sanitätsdienstlichen Versorgung der Soldaten	37	96
Planung von Wirtschaftsgebäuden und Sanierung von Flugzeugschutzbauten	38	98
Wohnform „Kaserne 2000“	39	99
Mobiles Führungssystem der Luftwaffe	40	101
Entwicklung und Nutzung des Führungsinformationssystems des Heeres „HEROS“, Systemanteil 3	41	102
Entwicklung und Betrieb eines Prüfsystems für elektronisches Wehrmaterial	42	104

	Nummer	Seite
Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen durch die Teilstreitkraft Heer	43	106
Beschaffung von Bergeschleppern	44	109
Beschaffung eines Wattfahrzeugs	45	110
Schäden an Bremsanlagen von Lastkraftwagen der Bundeswehr	46	111
Nutzung eines Luftfahrzeuges des Musters Do-228 bei der Wehrtechnischen Dienststelle der Bundeswehr in Manching	47	113
Einfuhrabgaben für das Vorhaben „Aufklärungssystem LAPAS“	48	115
Realisierung von Ansprüchen auf Exportabgaben	49	116
Ausstattungshilfe für ausländische Streitkräfte	50	118
Bundesministerium für Gesundheit		
Einsatz von Informationstechnik beim Paul-Ehrlich-Institut, Bundesamt für Sera und Impfstoffe	51	120
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit		
Vorausleistungen der künftigen Benutzer der Endlager für radioaktive Abfälle	52	121
Bundesministerium für Familie und Senioren		
Förderung der Wohlfahrts- und Vertriebenenverbände mit einem Sonderprogramm der Bundesregierung zur Eingliederung der Aussiedler	53	122
Bundesministerium für Forschung und Technologie		
Förderung der Entwicklung des Magnetschnellbahnsystems Transrapid	54	124
Versorgung		
Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage	55	127
Die Betätigung des Bundes bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit		
Wirtschaftlichkeit der Einrichtung und Unterhaltung von Außenbüros	56	129
Allgemeine Finanzverwaltung		
Zeitnahe Ablieferung der Bundesanteile an den Steuereinnahmen der Bundesländer	57	130
Zwischenstaatliche Amtshilfe durch Auskunftsaustausch in Steuersachen	58	133
Steuerliche Behandlung der Pferderennvereine	59	136
Verfahren der Finanzämter in den neuen Bundesländern bei der Gewährung von Steuerbefreiungen für reprivatisierte Unternehmen	60	137
Verfahren der Finanzämter in den neuen Bundesländern bei der Bearbeitung der Anträge auf Investitionszulage	61	139
Steuerliche Behandlung der Ausschüttungen aus den unteilbaren Fonds von Produktionsgenossenschaften des Handwerks	62	142

	Nummer	Seite
Besteuerung der Bäuerlichen Handelsgenossenschaften der Deutschen Demokratischen Republik und ihrer Rechtsnachfolger für das 2. Halbjahr 1990	63	143
Ermittlung der Anschaffungskosten und Überwachung der Veräußerungen von Anteilen an Kapitalgesellschaften in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin bei wesentlichen Beteiligungen im Sinne des § 17 Einkommensteuergesetz	64	145
Steuerliche Behandlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	65	147
Lohnsteuererhebung	66	149
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Bundesanstalt für Arbeit		
Beschaffung von Informationstechnik	67	153
Planung eines Dienstgebäudes für ein Arbeitsamt	68	156
Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer — Lohnkostenzuschüsse —	69	157
Treuhandanstalt		
Leitungsausschuß bei der Treuhandanstalt	70	161
Kontrollsystem der Treuhandanstalt über die Abwicklung der Privatisierungsgeschäfte	71	163
Ökologische Altlastenverpflichtungen der Treuhandanstalt	72	165
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes		
Zusammenlegung von Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft und Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung	73	169
Vergabe von Aufträgen an Werkstätten für Behinderte durch die öffentliche Hand	74	169
Umfang der früheren bergbaulichen und jetzigen knappschaftlichen Rentenversicherung in den neuen Bundesländern	75	170
Ausgaben für die Instandhaltung des Elbtunnels im Zuge der Bundesautobahn A 7	76	171
Erstattungen für erhöhten Personalaufwand im Bereich der Deutschen Reichsbahn	77	172
Verwertung von Immobilien	78	173
Aussagefähigkeit des innerbetrieblichen Rechnungswesens der Deutsche Bahn AG	79	175
Bestimmungen für die Planung, Entwicklung und Nutzung von DV-Vorhaben	80	176
Bereitstellung Technischer Dienstvorschriften als Teil der Versorgungsreife von Wehrmaterial	81	177
Neuorganisation der Treuhandanstalt vom Jahre 1995 an .	82	178

	Nummer	Seite
Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist		
Grundstückskauf und Baumaßnahmen für das Goethe-Institut in San José/Costa Rica	83	180
Informationsverarbeitung beim Bundeskriminalamt	84	180
DV-gestütztes Such- und Mahnverfahren im gemeinschaftlichen/gemeinsamen Versandverfahren (SIGMA)	85	181
IT-Verfahren in der Bundeszollverwaltung	86	181
Verwaltungskostenerstattung an Bundesländer	87	182
Flugkosten Dritter bei Reisen des Bundesministers	88	182
Zuschüsse des Bundes zu den Beiträgen in der Altershilfe für Landwirte	89	183
Erstattung von Beiträgen zur Rentenversicherung an Werkstätten für Behinderte	90	183
Zuschüsse und Leistungen des Bundes an die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung	91	183
Vergaben für die Beschaffung und die Errichtung von Verkehrszeichen sowie Leit- und Schutzeinrichtungen an Bundesfernstraßen	92	184
Zweigleisiger Ausbau einer Bahnstrecke	93	184
Einbau der punktförmigen Zugbeeinflussung bei der Deutschen Reichsbahn	94	185
Betätigung des Bundes bei einem Unternehmen der Touristik	95	185
Prüfung der Organisation und Personalausstattung des Bundesamtes für Post und Telekommunikation	96	186
Organisation und Personalbedarf der Standortverwaltungen und Kreiswehersatzämter in den neuen Bundesländern ..	97	186
Wärmeversorgung in Liegenschaften der Bundeswehr (Lager- und Depotgebäude)	98	186
Verringerung der Ausgaben für Betriebsstoffe	99	187
Verrechnung von Kosten objektbezogener freier Forschung und Entwicklung in Selbstkostenpreisen	100	187
Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	101	187
Gestaltungsformen zur Erlangung des Vorsteuerabzugs ..	102	188
Umsetzung der Richtlinie 91/680/EWG des Rates vom 16. Dezember 1991 zum gemeinsamen Mehrwertsteuersystem und zur Beseitigung der Steuergrenzen	103	189
Befreiung von der Umsatzsteuer-Abzugsverpflichtung	104	190
Verwaltung des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes (Drittes Verstromungsgesetz)	105	190
Informationstechnik bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte	106	191
Privatisierung eines Binnenfischereiunternehmens durch die Treuhandanstalt	107	192
Verpachtung landwirtschaftlicher Nutzflächen durch die von der Treuhandanstalt mit der Bodenverwertung und -verwaltung beauftragte Gesellschaft	108	193
Zweckzuwendungen der Treuhandanstalt zu Sozialplanaufwendungen ihrer Beteiligungsunternehmen	109	195

1 Vorbemerkung

1.1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungsergebnisse in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zusammengefaßt. In die Bemerkungen sind Ergebnisse der Vorprüfung einbezogen.

Die Bemerkungen sind nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (s. § 97 Abs. 3 BHO). Das gilt auch für die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1992 (vgl. Nr. 2), die besondere Bedeutung für die Entscheidung über die Entlastung haben. Die Bemerkungen erfassen Prüfungsergebnisse so zeitnah wie möglich.

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Bundesrechnungshof dann, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten beispielhafte Bedeutung zukommt.

In einem besonderen Abschnitt berichtet der Bundesrechnungshof über seine Beratungstätigkeit (vgl. Nrn. 73 bis 82).

Außerdem wird zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist, in einer Kurzfassung berichtet (vgl. Nrn. 83 bis 109).

Die Bundesministerien und die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Falls anderes nicht ausdrücklich erwähnt ist, kann davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte Meinungsverschiedenheiten nicht bestehen. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen hinsichtlich der Würdigung vorgebracht haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck.

1.2 Politische Entscheidungen

Politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung durch die zuständigen Stellen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten.

Zum einen kommt er dabei dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche

Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO), zum anderen trägt er dem Wunsch des Parlamentes Rechnung, „den Haushaltsausschuß und die zuständigen Fachausschüsse laufend über Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu Empfehlungen für gesetzgeberische Maßnahmen geführt haben oder für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind“ (s. z. B. Beschlußempfehlung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Jahresrechnung 1991 und zu den Bemerkungen 1993 — Drucksache 12/7951 S. 2 zu B).

1.3 Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

1.3.1 Allgemeines

1.3.1.1

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erstreckt sich auf alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplanes, Sondervermögen des Bundes, bundesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts und die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

1.3.1.2

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen auf Stichproben zu beschränken (§ 89 Abs. 2 BHO). Auch unter Einbeziehung der Kapazität der Vorprüfungsstellen kann damit nur ein geringer Teil des ständig wachsenden Prüfungsstoffes erfaßt werden. Die Tatsache, daß einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht behandelt werden, läßt nicht den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze gelegt haben. Allerdings bemüht sich der Bundesrechnungshof, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Stichproben so auszuwählen, daß sie ein aussagekräftiges Bild des jeweiligen Teilbereichs vermitteln. Die Berichterstattung über mehrere Jahre hinweg läßt eher erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes insgesamt entwickelt hat.

1.3.1.3

Nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO regelt das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) das Nähere über die Einrichtung der Bücher und Belege im

Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof. Unter den Regelungsbereich des § 79 BHO fallen auch alle automatisierten Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, insbesondere für die Berechnung und Festsetzung von Zahlungen, Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, Erteilung von Kassenanordnungen, Zahlbarmachung, Buchführung und Rechnungslegung. Dies gilt auch für alle Verfahren außerhalb der Bundesverwaltung, mit denen Bundesmittel bewirtschaftet werden. Bei diesen Verfahren prüft der Bundesrechnungshof, ob die Vollständigkeit, Transparenz und Richtigkeit der Buchführung sowie die Nachprüfbarkeit der Entscheidungen einschließlich der Verantwortlichkeiten gewährleistet sind.

1.3.1.4

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung — zum Teil in abgegrenzten Bereichen — der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. dann, wenn eine Prüfung durch ihn vereinbart ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO) oder wenn sie nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung vorgesehen ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 BHO). Solche Prüfungsrechte bestehen gegenwärtig in einigen Fällen.

1.3.2 Finanzkontrolle im Bereich Eisenbahnen

Durch die zum 1. Januar 1994 in Kraft getretene Bahnreform hat sich das Verhältnis zwischen dem Bund und dem Unternehmen Bahn grundlegend verändert. Die Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes richten sich nunmehr nach den dafür vorgesehenen gesellschaftsrechtlichen Regeln, soweit es sich nicht um die Vergabe von Bundesmitteln an die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (Deutsche Bahn AG) handelt.

Dementsprechend haben sich auch die Prüfungsaufgaben und Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes im Bereich Eisenbahnen und die daraus folgenden Möglichkeiten der Berichterstattung geändert. Während die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn in vollem Umfang der Prüfung durch den Bundesrechnungshof unterlag, wird die Deutsche Bahn AG als privatrechtliches Unternehmen vom Bundesrechnungshof nicht geprüft.

Der Bundesrechnungshof prüft nunmehr in erster Linie die Betätigung des alleinigen Anteilseigners Bund bei der Deutsche Bahn AG (§ 27 Abs. 1 Deutsche Bahn Gründungsgesetz — DBGrG —) unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze (§ 92 Abs. 1 BHO). Diese Betätigungsprüfung hat das Verhalten des Bundes als Gesellschafter und der auf Veranlassung des Bundes gewählten Mitglieder des Aufsichtsrates der Deutsche Bahn AG und ihrer Tochterunternehmen zum Gegenstand.

Der Bundesrechnungshof prüft außerdem die Verwendung der Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt

an die Deutsche Bahn AG (§ 27 Abs. 2 DBGrG). Darunter fällt der überwiegende Teil der Leistungen des Bundes an die Deutsche Bahn AG, die insgesamt eine Größenordnung von etwa 25 Mrd. DM jährlich erreichen. Gegenstand der Zuwendungsprüfung des Bundesrechnungshofes sind insbesondere die Vergabe und Verwendung der Bundesleistungen zur Finanzierung von Investitionen in die Schienenwege sowie der Beiträge des Bundes zum Abbau von Altlasten der Deutschen Reichsbahn. Geprüfte Stelle ist der Bund als Zuwendungsgeber.

Nach § 91 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 BHO ist der Bundesrechnungshof berechtigt, Erhebungen im Unternehmen Deutsche Bahn AG durchzuführen, um die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Zuwendungen zu prüfen.

Die hierzu nach allgemeinem Haushaltsrecht (§ 91 Abs. 2 Satz 2 BHO) vorgesehene Möglichkeit, die Prüfung der Verwendung der Zuwendungen auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Empfängers zu erstrecken, ist durch § 27 Abs. 2 DBGrG gegenüber der Deutsche Bahn AG ausgeschlossen worden.

Die vom Bund finanzierten Eigenleistungen der Deutsche Bahn AG, die in die zuwendungsfähigen Kosten einfließenden Gemeinkosten der Deutsche Bahn AG und der Zusammenhang zwischen den vom Bund finanzierten Investitionen in die Schienenwege (Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen) und dem von der Deutsche Bahn AG finanzierten Unterhaltungsaufwand für den Fahrweg führen zu zahlreichen Schnittstellen zwischen dem zuwendungsfinanzierten und dem eigenwirtschaftlichen Bereich der Deutsche Bahn AG. Die Verwendung der umfangreichen Bundesleistungen an die Deutsche Bahn AG wird sich daher vielfach nicht ohne Informationen über mit der Zuwendung zusammenhängende eigenwirtschaftliche Bereiche nachvollziehen lassen.

Ob die Ausnahmeregelung in § 27 Abs. 2 DBGrG für den mit Abstand wichtigsten Zuwendungsempfänger des Bundes zu einer Beeinträchtigung der Verwendungsprüfung führen wird, weil dem Bundesrechnungshof der Einblick in mit der Zuwendung zusammenhängende eigenwirtschaftliche Bereiche verweigert wird, muß die Praxis in den nächsten Jahren zeigen. Sofern es zu einer Beeinträchtigung kommt, erwartet der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages einen Bericht der Bundesregierung.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesministerium für Verkehr, daß es als Zuwendungsgeber seine Verantwortung für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel mit der gebotenen Sorgfalt wahrnimmt. Zwischen den Interessen des Zuwendungsgebers Bund und den auf Gewinnerzielung gerichteten Interessen der Deutsche Bahn AG bestehen Unterschiede, die zu Konflikten führen können. Solche Konflikte können nicht dadurch gelöst werden, daß den unternehmerischen Interessen generell Vorrang vor den Interessen des Bundes eingeräumt wird. Soweit aus unternehmerischen Entscheidungen der Deutsche Bahn AG Finanzierungsansprüche gegen den Bund abgeleitet werden, ist der Bund berechtigt und verpflichtet, die

Sachgerechtigkeit dieser Entscheidungen aus der Sicht des Zuwendungsgebers zu prüfen, um seine eigene Finanzierungsentscheidung treffen zu können. Dies setzt die Möglichkeit voraus, auf entscheidungsrelevante, nur im Unternehmen vorhandene Informationen zugreifen zu können. Die unternehmerische Freiheit und Verantwortung der Deutsche Bahn AG bleibt im übrigen unberührt, wenn der Bund bestimmte Kosten nicht als finanzierungsfähig anerkennt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird der Erfolg der Bahnreform nicht allein daran gemessen werden können, ob die Deutsche Bahn AG ein positives Unternehmensergebnis vorweist, sondern auch daran, daß dieses Ergebnis eindeutig der unternehmerischen Leistung und nicht teils in unbestimmter Weise den Zuschüssen aus öffentlichen Haushalten an die Deutsche Bahn AG zuzurechnen ist, die tendenziell verringert werden sollen.

In welchem Umfang Ausgaben zu Lasten des Bundeshaushaltsplanes bei wirtschaftlicher Verfahrensweise eingespart werden können, zeigen die Feststellungen der Finanzkontrolle 1994 im Bereich Eisenbahnen beispielhaft auf (vgl. Nrn. 25 bis 28, 93 und 94). Die Ausführungen in Nr. 27 zeigen die unterschiedliche Interessenlage der Deutsche Bahn AG und des Bundes besonders deutlich.

1.3.3 Prüfung des Beitragseinzugs für die Rentenversicherungsträger und die Bundesanstalt für Arbeit

Allgemeine Ortskrankenkassen (AOK) haben es dem Bundesrechnungshof verwehrt, bei ihnen zu Fragen des Einzugs der Beiträge zur Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit Erhebungen nach § 91 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BHO anzustellen. Zur Durchsetzung dieses Erhebungsrechtes und damit verbundener Einsichts- und Auskunftsrechte (§ 95 BHO) hat der Bundesrechnungshof im Dezember 1991 in zwei Fällen und danach in einem weiteren Fall den Rechtsweg beschritten. Für Streitigkeiten über Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes der in Betracht kommenden Art ist nach der Rechtsprechung der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

In zwei Fällen hat der Bundesrechnungshof inzwischen aufgrund einstweiliger Anordnungen Erhebungen durchgeführt. Beide Verfahren wurden daraufhin für erledigt erklärt.

Im dritten Fall ist nach einem für den Bundesrechnungshof günstigen erstinstanzlichen Urteil derzeit das Berufungsverfahren anhängig.

1.4 Beratungstätigkeit

Neben seinen Prüfungsaufgaben übt der Bundesrechnungshof Beratungsfunktionen für die Regierung und insbesondere gegenüber dem Parlament aus (§§ 88 Abs. 2 BHO, 1 Satz 2 BRHG). Diese Aufgabe erfüllt er vor allem auf zwei Wegen:

- im Rahmen der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushaltes und
- in Form von Berichten zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, bei denen ein Informationsbedürfnis der Entscheidungsträger besteht.

Der Bundesrechnungshof nimmt an den Verhandlungen des Bundesministeriums mit den Ressorts über die Haushaltsvoranschläge auf Referatsleitersebene und an den Berichterstattergesprächen zur Vorbereitung der Verhandlungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages teil und bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein. Außerdem nimmt die Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung umfänglich zu IT-Rahmenkonzepten Stellung, die Grundlage für die Bewilligung von Haushaltsmitteln für die Datenverarbeitung sind.

Im Jahre 1993 hat der Bundesrechnungshof neben zahlreichen Stellungnahmen für den Rechnungsprüfungsausschuß dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages oder den Berichterstattern 25 Berichte zugeleitet. Über einzelne Beratungsfälle berichtet der Bundesrechnungshof in den Nrn. 73 bis 82.

1.5 Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof behält im Auge, welche Maßnahmen die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht, ob die vom Parlament erteilten Auflagen von der geprüften Stelle erfüllt werden, und führt nach einiger Zeit Kontrollprüfungen durch, ob die zugesagten Verbesserungen eingetreten sind. Dadurch wird den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung getragen und der Umsetzung von Prüfungserkenntnissen Nachdruck verliehen.

1.6 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen

1.6.1

Die Prüfung der Finanzmittel der EU obliegt dem Rechnungshof der EU in Luxemburg, der nach dem am 7. Februar 1992 unterzeichneten Vertrag über die EU den Rang eines Gemeinschaftsorgans erhalten hat.

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit dem Rechnungshof der EU und den Rechnungshöfen der EU-Mitgliedstaaten im sogenannten „Kontaktausschuß“ der Präsidenten zusammen. Nach der Neufassung der Regelungen über die Rechnungsprüfung in Artikel 188 c des Vertrages über die EU bemühen sich die Rechnungshöfe um eine Angleichung der Prüfungsverfahren und -methoden und um eine Festlegung der Modalitäten des Zusammenwirkens.

1.6.2

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch Veranstaltung von Seminaren im Inland, die Entsendung von Fachreferenten auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle in das Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikanten aus Kontrollbehörden des Auslandes. Dabei stehen die Maßnahmen für die Kontrollbehörden in den ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas sowie nach einem entsprechenden Regierungsabkommen mit der Volksrepublik China die Fortbildung von Führungskräften der chinesischen Rechnungskontrollbehörde im Vordergrund.

1.7 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied einer Vielzahl von internationalen (zwischenstaatlichen) Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 1993 waren im Bundeshaushaltsplan Ausgaben an inter- und supranationale Organisationen (ohne EU) in Höhe von etwa 6,6 Mrd. DM vorgesehen. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der nationalen Finanzkontrolle beschränken sich auf die Zahlung der Mittel an die internationalen Organisationen und auf die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesministerien in den Gremien dieser Organisationen. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Orga-

nisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

Der Bundesrechnungshof stellt in vielen Fällen haupt- oder nebenamtliche Prüfer für die Prüfungsorgane internationaler Einrichtungen. Er bemüht sich, dies insbesondere für die Prüfung solcher Organisationen zu erreichen, die für den Bundeshaushalt von finanziellem Gewicht sind und bei denen die Prüfung auch der Wirtschaftlichkeit von besonderer Bedeutung ist.

Im Jahre 1994 sind zwei Beamte als hauptamtliche Prüfer beim Internationalen Rechnungsprüfungsamt der NATO tätig. Nebenamtlich wirken Beamte des Bundesrechnungshofes u. a. mit bei der Prüfung der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), der Westeuropäischen Union (WEU), des Europäischen Zentrums für mittelfristige Wettervorhersage (EZMW), des Instituts Max v. Laue — Paul Langevin, Grenoble (ILL), der Europäischen Synchrotronstrahlungsanlage, Grenoble (ESRF), des Deutsch-Französischen Forschungsinstituts Saint Louis (ISL) und des Deutsch-Französischen sowie des Deutsch-Polnischen Jugendwerks.

Über das Ergebnis ihrer Prüfung berichten die Prüfungseinrichtungen unmittelbar den aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten bestehenden Lenkungsgremien der betreffenden internationalen Organisationen.

2 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1992

2.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 1991

Für das Haushaltsjahr 1991 haben der Bundesrat am 5. November 1993 (Plenarprotokoll 662/93 S. 520) und der Deutsche Bundestag am 29. Juni 1994 (Plenarprotokoll 12/237 S. 20880 bis 20889 i. V. m. Drucksache 12/7951) der Bundesregierung gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt.

2.2 Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1992

Grundlage für die Haushaltsführung des Bundes im Haushaltsjahr 1992 war das Haushaltsgesetz vom 20. Dezember 1991 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 15. Juli 1992. Dieses Gesetz stellte die Einnahmen und Ausgaben auf 425,1 Mrd. DM¹⁾ fest (Haushalts-Soll 1992).

Für die **Einnahmen** ohne Kredite und Münzeinnahmen waren im Soll 383,7 Mrd. DM vorgesehen. Dieser Betrag wurde im Ist-Ergebnis (387,8 Mrd. DM) um 1,1 v. H. überschritten; im Vorjahr waren es 0,3 v. H. Die Steigerungsrate der Ist-Einnahmen gegenüber dem Vorjahr betrug 11,3 v. H.

Die **Ist-Ausgaben** ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel beliefen sich auf 427,2 Mrd. DM. Sie haben das Soll (425,1 Mrd. DM) um 0,5 v. H. überschritten (vgl. dazu Nr. 2.3.1.4); im Vorjahr lagen sie um 2,1 v. H. unter dem Soll. Die Steigerungsrate der Ist-Ausgaben gegenüber dem Vorjahr betrug 6,3 v. H.

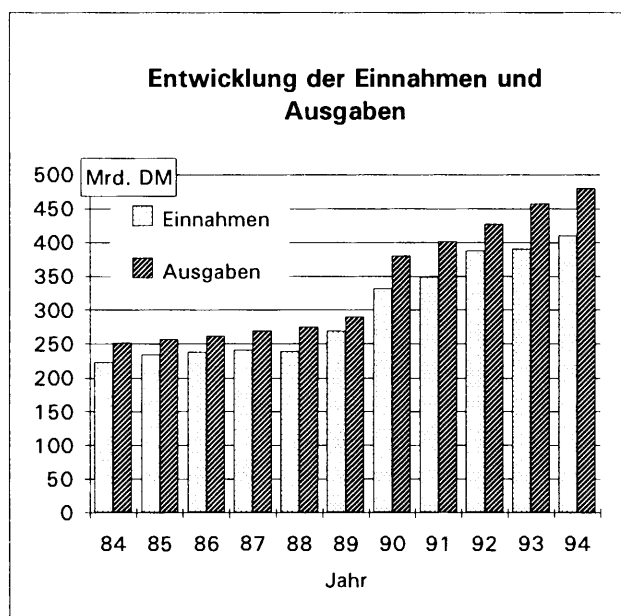
Die **Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben** (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) ist für die Jahre 1984 bis 1994 in dem **Schaubild 1** dargestellt; für das Jahr 1994 wurden die Zahlen des Bundeshaushaltsplanes zugrunde gelegt.

2.3 Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 1992

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 21. Dezember 1993 gemäß Artikel 114 Abs. 1 GG zur Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1992 Rechnung gelegt (Drucksache 12/6544). In der Vermögensrechnung sind der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres 1992 sowie die Veränderungen während des Jahres nachgewiesen (§ 86 BHO). In der Haushaltsrechnung sind die im Haushaltsjahr 1992 gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplanes unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt (§ 81 BHO).

¹⁾ Die nachfolgenden Zahlen sind durchweg gerundet

Schaubild 1



2.3.1

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes sind folgende Feststellungen in der Haushaltsrechnung 1992 für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung:

2.3.1.1

Das **kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis** schließt für das Haushaltsjahr 1992 mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 427,744 Mrd. DM ausgeglichen ab (Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung). Der Ausgleich wird durch den Vermerk bei Kapitel 32 01 zugelassen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht und am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen. Aus dem Haushaltsjahr 1991 wurde ein Betrag von 9,4 Mrd. DM in das Haushaltsjahr 1992 übernommen; aus dem Haushaltsjahr 1993 wurden Einnahmen aus Krediten in Höhe von 2,1 Mrd. DM zugunsten des Haushaltsjahres 1992 umgebucht.

2.3.1.2

Die Finanzierungsübersicht des Nachtrags zum Gesamtplan sah einen **Finanzierungssaldo** von 41,355 Mrd. DM vor. Infolge von Mehreinnahmen (4,053 Mrd. DM) und Mehrausgaben (2,069 Mrd. DM) verringerte sich dieser Betrag um 2,006 Mrd. DM²⁾ auf 39,349 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

2.3.1.3

Bedeutende **Mehreinnahmen** gegenüber dem Soll ergaben sich vor allem bei der Umsatzsteuer (2,207 Mrd. DM), bei der Lohnsteuer (1,505 Mrd. DM), beim Solidaritätszuschlag zur Körperschaftsteuer (1,407 Mrd. DM), beim Solidaritätszuschlag zur Einkommensteuer (1,244 Mrd. DM) und infolge Minderabführung bei den Zuweisungen an die Europäischen Gemeinschaften nach BSP-Schlüssel (2,026 Mrd. DM). Die größten **Mindereinnahmen** sind bei den Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (1,910 Mrd. DM), beim Solidaritätszuschlag zur Lohnsteuer (1,886 Mrd. DM), bei der Einfuhrumsatzsteuer (1,870 Mrd. DM) sowie bei der Tabaksteuer (1,247 Mrd. DM) zu verzeichnen.

Bedeutende **Minderausgaben** sind bei den Verstärkungsmitteln für die Personalausgaben (997 Mio. DM) entstanden, ferner bei den Zinsen für Bundesobligationen (938 Mio. DM), beim Erziehungsgeld (828 Mio. DM) und beim Kindergeld für Berechtigte, die das Kindergeld von der Bundesanstalt für Arbeit — Kindergeldkasse — erhalten (823 Mio. DM). Die größten **Mehrausgaben** wurden beim Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (8,940 Mrd. DM), bei den Zinsen für Bundesschatzanweisungen (1,007 Mrd. DM) und bei der Arbeitslosenhilfe (906 Mio. DM) geleistet.

Die Abweichungen vom Haushalts-Soll sind im einzelnen unter Nr. 3.5 des Abschlußberichts sowie unter Nr. 4.7 und 4.8 der Übersichten zur Haushaltsrechnung dargestellt.

2.3.1.4

Im Haushaltsjahr 1992 wurden **über- und außerplanmäßige Ausgaben** in Höhe von 11,7 Mrd. DM geleistet. Auf überplanmäßige Ausgaben entfielen 11,4 Mrd. DM, auf außerplanmäßige Ausgaben 0,3 Mrd. DM. Der Gesamtbetrag entspricht 2,8 v. H. des Haushalts-Solls in Höhe von 425,1 Mrd. DM. Die Haushaltsüberschreitungen waren um rd. 10 Mrd. DM höher als im Vorjahr (1,7 Mrd. DM oder 0,4 v. H. des Haushalts-Solls).

Überplanmäßige Ausgaben in einer Größenordnung von mehr als 100 Mio. DM wurden geleistet für

- Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit (8,94 Mrd. DM bei Kapitel 11 12 Titel 616 31),
- Arbeitslosenhilfe (906 Mio. DM bei Kapitel 11 12 Titel 681 01),

²⁾ Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (22,5 Mio. DM)

- Vorruhestandsgeld für Empfänger in den neuen Bundesländern (319 Mio. DM bei Kapitel 11 12 Titel 681 04),
- Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte (240 Mio. DM bei Kapitel 10 02 Titel 656 55),
- Beiträge an die Vereinten Nationen (129 Mio. DM bei Kapitel 05 02 Titel 686 30).

Außerplanmäßige Ausgaben in der Größenordnung von mehr als 10 Mio. DM entstanden für

- die Mitfinanzierung eines Ländernotprogramms zur Beseitigung von Folgen der Dürreschäden in Nord- und Ostdeutschland (196 Mio. DM bei Kapitel 10 02 Titel 652 12),
- die Errichtung winterfester Flüchtlingsunterkünfte in Kroatien (50 Mio. DM bei Kapitel 05 02 Titel 686 46),
- den Beitrag zum Sekretariatsneubau EUMETSAT (33 Mio. DM bei Kapitel 12 14 Titel 685 01),
- eine einmalige Zuwendung an die zentrale Organisation zur Unterstützung von Staatsangehörigen des ehemaligen Jugoslawien, die die Bundesrepublik Deutschland vorübergehend aus humanitären Gründen aufgenommen hat (25,5 Mio. DM bei Kapitel 06 02 Titel 684 15).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben sollen durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan ausgeglichen werden (§ 37 Abs. 3 BHO). Dieses gesetzlich vorgegebene Ziel konnte nicht in vollem Umfang erreicht werden. Insgesamt konnte von den Haushaltsüberschreitungen (11,7 Mrd. DM) nur ein Teilbetrag von 9,6 Mrd. DM durch Minderausgaben gedeckt werden. Die Haushaltsüberschreitungen sind im einzelnen unter Nr. 3.4 und Nr. 4.1 der Haushaltsrechnung dargestellt.

Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben der **Zustimmung des Bundesministeriums**; die Zustimmung darf nur im Falle eines „unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses“ erteilt werden (Artikel 112 GG). Von den in der Haushaltsrechnung 1992 dargelegten Haushaltsüberschreitungen wurden in 61 Fällen insgesamt 38,8 Mio. DM ohne die notwendige Zustimmung geleistet, und zwar bei 17 Einzelplänen. Etwa 33 v. H. der Leistungen (rd. 12,6 Mio. DM) erfolgten aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen, z. B. für die Arbeitslosenhilfe. Acht Fälle wurden als Vorgriff behandelt (§ 37 Abs. 6 BHO).

Das Bundesministerium hat in 22 Fällen (Gesamtvolumen 25,9 Mio. DM; dies sind 66,7 v. H. von 38,8 Mio. DM) in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu einer Haushaltsüberschreitung erteilt hätte, z. B. zur Erfüllung des Mehrbedarfs für ein Hospital in Pnom Penh/Kambodscha (rd. 2 Mio. DM bei Kapitel 14 08 Titel 522 21). In den verbliebenen 39 Fällen hat das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht abgegeben. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Verwaltung nicht hinreichend dargelegt und begründet hat, daß ein „unvorhergesehenes und unabweisba-

res Bedürfnis" für die geleisteten Ausgaben vorlag. Beispiele dafür sind überplanmäßige Ausgaben

- beim **Bundesgrenzschutz** für Sachverständige (rd. 30 000 DM bei einem Ansatz von 1 000 DM bei Kapitel 06 25 Titel 526 02) und für die zusätzliche Anwerbung von Nachwuchskräften (rd. 139 500 DM bei einem Titelanatz von rd. 1,2 Mio. DM bei Kapitel 06 25 Titel 532 61),
- beim **Bundesministerium für Wirtschaft** für Reisekostenvergütungen für Auslandsreisen (rd. 42 000 DM bei einem Ansatz von 2,9 Mio. DM und einer mit Zustimmung des Bundesministeriums geleisteten weiteren überplanmäßigen Ausgabe von 600 000 DM bei Kapitel 09 01 Titel 527 02),
- beim **Bundesministerium für Frauen und Jugend** für die Maklerprovision im Zusammenhang mit der Anmietung eines neuen Gebäudes (rd. 645 000 DM bei einem Titelanatz von rd. 2,2 Mio. DM bei Kapitel 17 01 Titel 518 01).

Weitere ressortbezogene Einzelheiten sind in der **Übersicht 1** dargestellt:

Seit der Einführung eines automatisierten Verfahrens für Teilbereiche des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens (HKR-Verfahren) wird vor jeder Auszahlung maschinell geprüft, ob bei dem betroffenen Titel oder für ein bestimmtes Objekt ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen (Verfügbarkeitskontrolle; vgl. dazu Bemerkungen 1993 — Drucksache 12/5650 Nr. 2.5). Sind die Mittel ausgeschöpft, führt dies zunächst zur Zurückweisung der Auszahlungsanordnung. Die Zahlung wird nur aufgrund einer weiteren Entscheidung geleistet, die der Anordnungsbefugte in Kenntnis der Tatsache trifft, daß die im Bundeshaushaltsplan angesetzten Mittel nicht ausreichen. Mit dieser Entscheidung übernimmt der Anordnungsbefugte die Verantwortung dafür, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Haus-

haltsüberschreitung vorliegen. Kann die Einwilligung des Bundesministeriums nicht rechtzeitig eingeholt werden, ist darzulegen, daß „sofortiges Handeln zur Abwendung einer dem Bund drohenden unmittelbar bevorstehenden Gefahr erforderlich ist“ und das „durch die Notlage gebotene Maß nicht überschritten wird“ (§ 116 Abs. 2 BHO). Ausnahmen von diesen Verfahrensgrundsätzen bestehen nur für Ausgaben, die auf gesetzlicher Verpflichtung beruhen (Soll = Ist-Fälle).

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß Verstöße gegen das Haushaltsrecht (§§ 37, 116 BHO) von den Ressorts in Zukunft auch unter dienstrechtlichen Gesichtspunkten überprüft werden sollten. Der gesetzlichen Forderung nach ordnungsgemäßer Haushaltsführung entsprechend gilt dies unabhängig von der Höhe einer festgestellten Haushaltsüberschreitung. Die Ressorts sollten so in ihrem Verantwortungsbereich dem parlamentarischen Anliegen stärker Rechnung tragen, über die haushaltsrechtliche Ermächtigung hinausgehende Ausgaben zu vermeiden (vgl. dazu Kurzprotokoll der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Januar 1992 S. 23 bis 26).

2.3.1.5

Im Haushaltsjahr 1992 waren folgende **globale Minderausgaben** veranschlagt:

Kapitel 04 03 Titel 972 01	5 000 000 DM
Kapitel 09 02 Titel 972 01	75 000 000 DM
Kapitel 23 02 Titel 972 01	25 000 000 DM
Kapitel 30 01 Titel 972 01	180 000 000 DM
Kapitel 31 01 Titel 972 01	42 500 000 DM
Kapitel 60 02 Titel 972 08	1 500 000 000 DM
	1 827 500 000 DM

Übersicht 1

Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF)			Zustimmung des BMF für den Fall rechtzeitiger Antragstellung	
	Anzahl der Posten	in Mio. DM	Anzahl der Posten	in Mio. DM
Bundesministerium der Verteidigung ..	8	13,132	6	13,064
Bundesministerium für Familie und Senioren	2	6,693		
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung	5	5,953	1	5,768
Bundesministerium für Verkehr	8	4,007	3	3,414
Bundesministerium für Gesundheit	5	3,956	1	0,020
Bundesministerium des Innern	10	2,430	6	2,236
Auswärtiges Amt	6	1,394	3	1,329
	44	37,565	20	25,831
10 weitere Einzelpläne	17	1,250	2	0,055
	61	38,815	22	25,886

Sie wurden innerhalb der betroffenen Einzelpläne erwirtschaftet. Für den Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) wurde die globale Minderausgabe im Rahmen des Gesamthaushaltes erbracht. Einzelheiten sind aus dem Vorwort der betreffenden Einzelpläne in der Haushaltsrechnung ersichtlich.

2.3.1.6

Die in das Haushaltsjahr 1993 übertragenen **Ausgabe-reste** belaufen sich auf insgesamt 10,488 Mrd. DM; darin sind **Vorgriffe** in Höhe von 11,862 Mio. DM enthalten. Die Ausgabereste betragen 2,5 v. H. (im Vorjahr 2,3 v. H.) der Ist-Ausgaben.

Der Restbestand hat sich gegenüber dem Vorjahr um 1,123 Mrd. DM erhöht; die Einzelheiten ergeben sich aus der vom Bundesministerium für die Haushaltsjahre 1989 bis 1993 erstellten Übersicht (Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung).

2.3.1.7

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht standen dem Bund im Haushaltsjahr 1992 Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt 80,436 Mrd. DM zur Verfügung. Nach einer aufgrund der Ressortmeldungen vom Bundesministerium erstellten Übersicht waren diese **Verpflichtungsermächtigungen** (einschließlich der über- und außerplanmäßigen) zum Jahresende 1992 in Höhe von 43,085 Mrd. DM in Anspruch genommen worden.

Die Rechnungslegung in diesem Bereich wurde nicht durchgeführt, da die Buchung der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen im HKR-Verfahren erst seit dem Haushaltsjahr 1993 möglich ist. Der Bundesrechnungshof hat über das HKR-Verfahren zuletzt in den Bemerkungen 1993 berichtet (Drucksache 12/5650 Nr. 2.5).

2.3.2

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung unter Nr. 4.2 eine **Übersicht** über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an **Sondervermögen** beigelegt (§ 85 Nr. 2 BHO; vgl. auch Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung). Feststellungen über die bisherigen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn enthalten die Nrn. 25 bis 28, 79 und 93 bis 95, über das seit 1. Januar 1994 bestehende Bundeseisenbahnvermögen wird unter Nrn. 29, 30, 77 und 78 berichtet. Auf die Deutsche Bundespost wird unter Nrn. 31 und 32 eingegangen.

2.3.2.1

Zu den Sondervermögen, die in unmittelbarer Bundesverwaltung stehen, ist aus der Sicht des Bundesrechnungshofes folgendes zu bemerken:

2.3.2.1.1

Das Sondervermögen „**Kreditabwicklungsfonds**“ wurde mit dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland errichtet. Ihm ist im Einigungsvertrag (Artikel 23 und 24) und in dem Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Kreditabwicklungsfonds“ (KAF-Gesetz) die Aufgabe zugewiesen, folgende finanziellen Lasten zu übernehmen:

- die Gesamtverschuldung des Republikhaushaltes der Deutschen Demokratischen Republik,
- die Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausgleichsfonds Währungsumstellung aus der Zuteilung von Ausgleichsforderungen,
- die Verpflichtungen des Bundes aus der Gewährträgerhaftung für die Staatsbank Berlin,
- die Kosten der Abwicklung von Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland und der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie im Rahmen des Außenhandels- und Valutamonopols oder in Wahrnehmung anderer staatlicher Aufgaben der Deutschen Demokratischen Republik begründet wurden.

Mit der Verwaltung des Sondervermögens ist das Bundesministerium beauftragt; es ist ermächtigt, die für die Schuldendienstverpflichtungen des Kreditabwicklungsfonds erforderlichen Mittel im Wege der Kreditaufnahme zu beschaffen (Artikel 23 Abs. 1 Satz 2 Einigungsvertrag, § 5 Abs. 1 KAF-Gesetz). Die Zinsverpflichtungen des Kreditabwicklungsfonds fallen letztlich dem Bund und der Treuhandanstalt zur Last; sie erstatten monatlich jeweils zur Hälfte die von dem Sondervermögen im Vormonat gezahlten Zinsen (Artikel 23 Abs. 3 Einigungsvertrag, § 6 KAF-Gesetz).

Die am Ende des Jahres 1994 aufgelaufene Verschuldung des Kreditabwicklungsfonds geht am 1. Januar 1995 auf das neu geschaffene Sondervermögen „Erb-lastentilgungsfonds“ über.

Die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds beliefen sich am 31. Dezember 1992 auf 91,76 Mrd. DM (Nr. 2.2.1.12 der Vermögensrechnung).

2.3.2.1.2

Über das Sondervermögen **Fonds „Deutsche Einheit“** sollen bis zum Jahre 1994 insgesamt 160,705 Mrd. DM — davon 95 Mrd. DM im Wege der Kreditaufnahme finanziert — zum Ausgleich der Haushalte im Beitrittsgebiet geleistet werden. Im Haushaltsjahr 1992 wurden Fondsmittel in Gesamthöhe von 33,9 Mrd. DM — davon 24 Mrd. DM kreditfinanziert — als allgemeine Finanzaufweisungen an die neuen Bundesländer einschließlich Berlin (für den Ostteil der Stadt) überwiesen.

Vom Jahre 1993 an betragen die jährlichen Fondsleistungen

- 35,2 Mrd. DM (davon 15 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1993 und

— 34,6 Mrd. DM (davon 5 Mrd. DM kreditfinanziert) für das Jahr 1994.

Die neuen Bundesländer leiten 40 v. H. der ihnen zufließenden Fondsleistungen an ihre Gemeinden (Gemeindeverbände) weiter.

Der Fonds erhält zur Abdeckung seiner Schuldendienstverpflichtungen Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, deren Höhe 10 v. H. der vom Fonds jeweils bis zum Ende des Vorjahres insgesamt in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen beträgt. Die Einzelheiten sind in § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Fonds „Deutsche Einheit“ (Fondsgesetz) geregelt. Die alten Bundesländer (Berlin für den Westteil der Stadt) beteiligen sich bis Ende des Jahres 1994 zu 50 v. H. an den vom Bund zu leistenden Schuldendienstzuschüssen zu Lasten ihres Anteils an der Umsatzsteuer (vgl. § 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern). Nach der Neuregelung des Finanzausgleichs wird der Bund vom Jahre 1995 an um rd. 2,1 Mrd. DM jährlich bei den Schuldendienstzuschüssen an den Fonds zu Lasten der alten Bundesländer entlastet.

Das Fondsgesetz bestimmt nicht den Zeitpunkt, zu dem das Sondervermögen aufgelöst wird. Nach Auslaufen der Fondsleistungen an die neuen Bundesländer im Jahre 1994 werden die Schulden des Fonds nach Angaben des Bundesministeriums Ende des Jahres 1994 rd. 89,7 Mrd. DM betragen. Die daraus folgenden Schuldendienstverpflichtungen (Zinsen und Tilgung) sind vom Jahre 1995 an durch die vorgenannten Schuldendienstzuschüsse so lange zu finanzieren, bis die Schulden des Fonds getilgt sind. Die Tilgungsdauer wird im wesentlichen von der Entwicklung der Kapitalmarktzinsen abhängen, weil die Fondsschulden nur in dem Maße getilgt werden können, in dem die Schuldendienstzuschüsse (10 v. H. der am 31. Dezember 1994 in Anspruch genommenen Kreditermächtigung von 95 Mrd. DM) nicht für die Zahlung von Zinsen benötigt werden.

Die Verbindlichkeiten des Fonds beliefen sich am 31. Dezember 1992 auf 74,6 Mrd. DM (Nr. 2.2.1.11 der Vermögensrechnung).

2.3.2.1.3

Das Sondervermögen „**Entschädigungsfonds**“ ist aufgrund des Einigungsvertrages (Artikel 41 Abs. 1) zum 1. August 1991 errichtet worden; es wird vom Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen auf Weisung und unter Aufsicht des Bundesministeriums verwaltet. Der Entschädigungsfonds hat die Rechte und Verpflichtungen übernommen, die sich für den Bund aus dem Vermögensgesetz ergeben; das Vermögensgesetz regelt die Art und Weise der Rückgabe von Vermögenswerten, die in der Deutschen Demokratischen Republik entschädigungslos enteignet wurden.

Die notwendigen gesetzlichen Regelungen zur Höhe der Entschädigung, zu ihrer Bemessungsgrundlage und ihrer Finanzierung sollen in einem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz getroffen werden. Der entsprechende Gesetzentwurf wurde vom

Deutschen Bundestag beschlossen (Drucksachen 12/7588 und 12/7832); er fand bis Ende August 1994 noch nicht die Zustimmung des Bundesrates (BR-Drucksache 689/1/94, Plenarprotokoll 672/94 S. 377).

Der Gesetzentwurf sieht Entschädigungen und Ausgleichsleistungen vor, die voraussichtlich ein Volumen von 12,6 Mrd. DM erreichen werden. Diese Leistungsansprüche sollen vom Entschädigungsfonds in der Regel durch die Zuteilung von Schuldverschreibungen erfüllt werden, die vom Jahre 2004 an in fünf gleichen Jahresraten getilgt werden sollen. Die Schuldverschreibungen sollen vom 1. Januar 2004 an mit 6 v. H. verzinst werden.

Das Gesamtausgabevolumen des Entschädigungsfonds wird vom Bundesministerium auf der Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfs ab dem Jahre 1994 auf rd. 18 Mrd. DM geschätzt. Diese Ausgaben sollen in Höhe von 7,3 Mrd. DM aus den dem Fonds gesetzlich zugewiesenen Einnahmen und mit einem Zuschuß von 10,7 Mrd. DM aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Der Bundeszuschuß an den Entschädigungsfonds soll nach der vorgesehenen Tilgung und Verzinsung der Schuldverschreibungen ab dem Jahre 2004 fällig werden.

Das Sondervermögen hat zum 31. Dezember 1992 Rücklagen in Höhe von 122,6 Mio. DM ausgewiesen, die im wesentlichen zweckgebunden waren (Nr. 2.2.1.13 der Vermögensrechnung).

2.3.2.1.4

Die Fondsmittel des **ERP-Sondervermögens** dienen seit Abschluß der Wiederaufbauphase nach dem 2. Weltkrieg der allgemeinen Förderung von Investitionsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstandes. Diesem Zweck stehen verschiedene Darlehensprogramme zur Verfügung, aus denen zinsgünstige und langlaufende Investitionskredite vergeben werden.

Mit der deutschen Vereinigung wurde das Kreditgeschäft des ERP-Vermögens stark erweitert. Der jährliche Umfang der ERP-Darlehensprogramme hat sich seit dem Jahre 1989 fast verdoppelt und betrug im Jahre 1993 mehr als 9,6 Mrd. DM. Am Jahresende 1993 erreichte der Schuldenstand des Sondervermögens einen Betrag von 28,15 Mrd. DM; der Wirtschaftsplan für das Jahr 1994 enthält eine Kreditermächtigung von 8,83 Mrd. DM. Im Bundeshaushalt waren bis Ende des Jahres 1993 Verpflichtungsermächtigungen für Zinszuschüsse an das ERP-Sondervermögen in Höhe von 9,4 Mrd. DM für künftige Jahre ausgewiesen. Die daraus mögliche Darlehensvergabe und zusätzlich erforderliche Neuverschuldung kann dazu führen, daß der Schuldenstand des ERP-Sondervermögens bis zum Jahre 1996 auf über 50 Mrd. DM anwächst und sich damit gegenüber Ende des Jahres 1992 verdoppelt.

Bezogen auf das Entlastungsjahr ist folgendes festzustellen: Der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1992 betrug 20,5 Mrd. DM (im Vorjahr 19,3 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf 24,3 Mrd. DM (im Vorjahr 16,4 Mrd. DM).

2.3.2.1.5

Zu den Sondervermögen Ausgleichsfonds (Lastenausgleich), Ufi-Abwicklungserlös, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes und Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft hat der Bundesrechnungshof keine Prüfungserkenntnisse, die für das Entlastungsjahr 1992 Bedeutung erlangen.

2.3.2.2

Sondervermögen, die von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden, sind das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank, das Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das Treuhandvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau und das „Bergmannssiedlungsvermögen“. Auch zu diesen Sondervermögen liegen keine Prüfungserkenntnisse vor, die für das Entlastungsjahr 1992 von Bedeutung sind.

Das Treuhandvermögen **Revolving Fonds** und **Freistellungs-Fonds** wurden vom Bundesministerium in der Haushaltsrechnung (Nr. 4.2.1.17) und in der Vermögensrechnung (Nr. 2.2.1.18) als Sondervermögen ausgewiesen, obwohl Sondervermögen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes gebildet werden können.

2.3.3

Bei den **Bundesbetrieben** wurden zum Jahresende 1992 folgende Betriebsergebnisse ausgewiesen:

2.3.3.1

Die **Maschinenzentrale Kiel-Wik** versorgt die Kasernenanlagen und schwimmenden Einrichtungen — neben gewerblichen und privaten Abnehmern — in Kiel mit Strom, Dampf, Warm- und Kaltwasser. Sie arbeitet nicht mit der Absicht, Gewinne zu erwirtschaften und verzeichnete einen Verlust von 1 163 DM bei einem Betriebskapital von rd. 4,5 Mio. DM.

2.3.3.2

Die **Wasserwerke Oerbke** beliefern seit Kriegsende außer den militärischen Anlagen des NATO-Truppenlagers Fallingbostal die Stadt Fallingbostal sowie die Orte Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz mit Wasser. Sie erwirtschafteten einen Gewinn von 156 483 DM bei einem Betriebskapital von rd. 1,5 Mio. DM.

2.3.3.3

Die **Wirtschaftsbetriebe Meppen** bewirtschaften die Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen. Sie wiesen zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1992 bei einem Betriebskapital von

9 Mio. DM einen tatsächlichen Bilanzverlust von 418 229 DM aus, der durch einen Zuschuß des Bundes aus Kapitel 08 07 Titel 682 02 abgedeckt wurde.

2.3.3.4

Das **Westvermögen** wurde noch vom Deutschen Reich der Deutschen Bau- und Grundstücks-Aktiengesellschaft zur treuhänderischen Verwaltung übertragen. Das Vermögen umfaßt gegenwärtig rd. 10 300 Wohneinheiten, die jeweils etwa zur Hälfte in den Jahren 1922/1924 und nach dem 2. Weltkrieg unter Einsatz von Wohnungsfürsorge- und öffentlichen Mitteln errichtet wurden. Der Wohnungsbestand dient der Unterbringung von Bediensteten der öffentlichen Hand, insbesondere von Bundesbediensteten. Das Westvermögen erzielte einen Jahresüberschuß von 7,6 Mio. DM bei einem Treuhandkapital von 120,7 Mio. DM.

2.3.3.5

Zum Aufgabenbereich der **Bundesdruckerei** gehörte die Herstellung von Druckerzeugnissen für den Bund und die Länder, die für die Ausübung hoheitlicher Aufgaben benötigt werden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben waren drei Betriebe eingerichtet, und zwar die Zentrale in Berlin sowie die Zweigbetriebe in Neuisenburg und Bonn. Die Bundesdruckerei verzeichnete einen Bilanzgewinn von 18,6 Mio. DM (Vorjahr 50,8 Mio. DM) bei einem Eigenkapital von 413,2 Mio. DM (ohne Rücklagen, Gewinnvortrag und Bilanzgewinn).

Die Bundesdruckerei wurde zum 1. Juli 1994 in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung umgewandelt.

2.3.3.6

Die **Kleiderkasse für die Bundeswehr** hat die Aufgabe, die zweckentsprechende Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 14 11 Titel 516 02) und damit die Versorgung der Selbstkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung zu angemessenen Preisen sicherzustellen. Sie wies einen Fehlbetrag von 102 749 DM bei Umsatzerlösen (Rohgewinn) von rd. 7,4 Mio. DM sowie anderen Erträgen von 869 717 DM aus.

2.3.3.7

Von den insgesamt neun **behördeneigenen Kantinen** in den Geschäftsbereichen der Bundesministerien der Finanzen, für Wirtschaft sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten haben fünf Kantinen Überschüsse erzielt (insgesamt rd. 20 000 DM), vier Kantinen haben Verluste erwirtschaftet (insgesamt rd. 61 000 DM).

2.4 Ordnungsmäßigkeit der Rechnung (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben die vom Bundesministerium für das Haushaltsjahr 1992 gelegte **Rechnung** unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten geprüft. Sie haben keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Besondere Prüfungserkenntnisse, die der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der **Haushalts- und Wirtschaftsführung** des Bundes gewonnen hat, werden in den nachfolgenden Teilen dieser Bemerkungen dargestellt (s. Nr. 4ff.).

2.5 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Gesamtverschuldung

Die dem Bundesministerium im Jahre 1992 zur Deckung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung stehenden **Kreditermächtigungen** waren zum 31. Dezember 1992 wie folgt in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung, s. **Übersicht 2**):

Die nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1992 stand im Haushaltsjahr 1993 zunächst noch zur Verfügung (§ 18 Abs. 3 BHO), und

zwar in Höhe von 27,169 Mrd. DM (Unterschiedsbetrag zwischen 40,530 Mrd. DM und 13,361 Mrd. DM in **Übersicht 2**).

Über die Ermächtigung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1992 hinaus wurden aufgrund des § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung Tilgungskredite in Höhe von 3,971 Mrd. DM (Vorjahr 0,037 Mrd. DM) aufgenommen, die zur Finanzierung der Einlösung von vorzeitig zurückgegebenen Bundesschatzbriefen (1992: 6,0 Mrd. DM; 1991: 5,2 Mrd. DM) erforderlich wurden.

Die für die Übergangsfinanzierung der Haushaltsjahre 1992/1993 vorgesehene Vorgriffermächtigung in Höhe von 17,004 Mrd. DM (§ 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1992) wurde nicht in Anspruch genommen.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für den Ankauf von Schuldtiteln des Bundes im Wege der Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1992) wurde im Jahre 1992 in Höhe des Saldos zwischen den Einnahmen und Ausgaben bei der Marktpflege (14,775 Mrd. DM) beansprucht.

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes 1992 i. V. m. Artikel 1 Nr. 1 des Nachtragshaushaltsgesetzes 1992 war das Bundesministerium zur Aufnahme von **Kassenverstärkungskrediten** in Höhe von 34,008 Mrd. DM (bis zur Höhe von 8 v. H. der Summe des Bundeshaushaltes) ermächtigt. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO konnte diese Ermächtigung — jeweils nach Rückzahlung vorher in Anspruch genommener Kassenverstärkungskredite — wiederholt in Anspruch genommen werden.

Übersicht 2

	Ermächtigungs- betrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1991	25,259	25,259
Zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1992) ..	40,530	13,361
Zur Tilgung (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1992)	72,026	72,026
Zur Tilgung aufgrund von § 1 Abs. 2 Reichsschuldenordnung ...	3,971	3,971
Vorgriffermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1992 ..	17,004	0,000
Zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1992)	49,406 ³⁾	14,775
Gesamtermächtigung	208,196	129,392
Bereits 1991 aufgenommen		-9,436
Im Jahre 1993 aufgenommen		-2,105
Bruttokreditaufnahme 1992 ⁴⁾		117,851

³⁾ Lt. Jahresbericht der Bundesschuldenverwaltung 1992

⁴⁾ In kapitalmarktmäßiger Abgrenzung

Aus der Übersicht des Bundesministeriums über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshaupthauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 36 Tagen (im Vorjahr an 56 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 14,969 Mrd. DM (im Vorjahr 6,768 Mrd. DM), d. s. 3,5 v. H. der Summe des Bundeshaushaltes (im Vorjahr 1,7 v. H.). Die Buchkredite der Deutschen Bundesbank, die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 a des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank im Entlastungsjahr auf 6 Mrd. DM begrenzt waren, waren mit 9,5 v. H. bis 9,75 v. H. zu verzinsen. Die Zinssätze für bei anderen Kreditgebern aufgenom-

mene Geldmarktmittel betrugen 8,75 v. H. bis 9,20 v. H. An Zinsen für Kassenverstärkungskredite mußten insgesamt 58,9 Mio. DM (im Vorjahr 38,5 Mio. DM) gezahlt werden. Der Buchkredit der Deutschen Bundesbank wies am 31. Dezember 1992 einen Bestand von 4,4 Mrd. DM aus.

2.5.1

Die im Bundeshaushaltsplan in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 1992 veranschlagte **Nettokreditaufnahme** in Höhe von 40,530 Mrd. DM wurde um 1,910 Mrd. DM unterschritten. Einzelheiten sind in der **Übersicht 3** dargestellt.

Übersicht 3

	Ermächtigungs- betrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Bruttokreditaufnahme in kapitalmarktmäßiger Abgrenzung (vgl. Übersicht 2)		117,851
Im Haushaltsjahr 1991 aufgenommen (§ 72 Abs. 6 BHO ⁵⁾)		9,436
Aus dem Haushaltsjahr 1993 umgebucht (§ 72 Abs. 6 BHO ⁵⁾)		2,105
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	165,933	129,392
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (einschl. Marktpflege)	-125,403	-90,772 ⁶⁾
Nettokreditaufnahme 1992 in haushaltsmäßiger Abgrenzung	40,530	38,620

⁵⁾ In Verbindung mit dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01

⁶⁾ Mehreinnahmen aus der Abführung des Bundesbankgewinns in Höhe von 7,464 Mrd. DM waren zur Tilgung fälliger Schulden zu verwenden (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Haushaltsgesetz 1992), so daß insgesamt 98,236 Mrd. DM getilgt wurden

2.5.2

Am Ende des Haushaltsjahres 1992 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes (ohne Sondervermögen) 611,099 Mrd. DM (s. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

Übersicht 4

	in Mrd. DM
Finanzkredite	606,645
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfe-Abgabe	0,079
Kassenverstärkungskredite	4,354
Schuldmitübernahme Ausgleichs- fonds	0,021
Gesamtverschuldung	611,099

2.6 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 1992 von dem Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 1991 (15,213 Mrd. DM) 14,464 Mrd. DM an den Bund abgeführt; davon wurden 7,464 Mrd. DM zur Schuldentilgung verwendet. Im Haushaltsjahr 1993 betrug die Abführung an den Bund 13,092 Mrd. DM (davon 6,092 Mrd. DM zur Schuldentilgung) und im Haushaltsjahr 1994 18,255 Mrd. DM (davon 11,255 Mrd. DM zur Schuldentilgung).

Im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahre 1998 geht die Bundesregierung davon aus, daß Gewinnablieferungen der Deutschen Bundesbank in Höhe von jeweils 7 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung verwendet werden können. Die Entwicklung der Bundesbankgewinne seit dem Jahre 1982 ist in der **Übersicht 5** dargestellt; sie macht deutlich, daß die Bundeseinnahmen insoweit erheblichen Schwankungen unterliegen.

Die **Übersicht 5** zeigt ferner die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung, die erstmals in das Haushaltsgesetz 1989 (§ 2 Abs. 2 Satz 2) übernommen wurde; nach dieser Regelung werden die über den Haushaltsansatz hinausgehenden Mehreinnahmen aus der Gewinnabführung nicht zur Ausgabenfinanzierung, sondern zur Tilgung fälliger Schulden verwendet. Nach dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (Artikel 37 FKPG) werden die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn ab dem Jahre 1995 dem Erblastentilgungsfonds zugeführt, soweit sie 7 Mrd. DM übersteigen.

Der Einfluß, den der als Einnahme im Bundeshaushaltsplan veranschlagte Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (Kapitel 60 02 Titel 121 04) auf die Höhe der Nettokreditaufnahme hatte und haben wird, wird ebenfalls in der **Übersicht 5** deutlich. Zum Vergleich ist darin auch die Summe der Ausgaben für Investitionen dargestellt.

Übersicht 5

Haushaltsjahr	Nettokredit- aufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank			Ausgaben für Investitionen
		Verwendung zur Ausgaben- finanzierung	Verwendung zur Schuldentilgung ⁷⁾	Insgesamt	
	in Mrd. DM				
1982	37,2	10,5	—	10,5	32,2
1983	31,5	11,0	—	11,0	31,5
1984	28,3	11,4	—	11,4	33,8
1985	22,4	12,9	—	12,9	33,7
1986	22,9	12,7	—	12,7	33,3
1987	27,5	7,3	—	7,3	33,8
1988	35,4	0,2	—	0,2	33,4
1989	19,2	5,0	5,0	10,0	36,2
1990 ⁸⁾	46,7	7,0	3,0	10,0	45,0
1991	52,0	7,0	1,3	8,3	61,5
1992	38,6	7,0	7,5	14,5	65,8
1993	66,2	7,0	6,1	13,1	65,1
1994 ⁹⁾	69,1	7,0	11,3	18,3	64,3
1995 ¹⁰⁾	68,8	7,0			74,4
1996 ¹¹⁾	59,6	7,0			71,7
1997 ¹¹⁾	43,4	7,0			68,5
1998 ¹¹⁾	27,4	7,0			66,3

⁷⁾ Aufgrund § 2 Abs. 2 Satz 2 der Haushaltsgesetze seit dem Jahre 1989; ab dem Jahre 1995 Zuführung an den Erblastentilgungsfonds (Artikel 37 FKPG)

⁸⁾ Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushaltes 1990

⁹⁾ Bundeshaushaltsplan 1994; zur Höhe der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1993

¹⁰⁾ Regierungsentwurf des Bundeshaushaltes 1995

¹¹⁾ Finanzplan 1994 bis 1998

3 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen der vergangenen Jahre wiederholt über Erkenntnisse berichtet, denen er für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes Bedeutung beigemessen hat. Er ist dabei insbesondere auf die verfassungsrechtliche Begrenzung der Kreditaufnahme sowie auf die Auswirkungen der hohen Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen eingegangen. Ferner hat er sich mit der Frage befaßt, in welchem Umfang die Bundesregierung ihre haushaltswirtschaftlichen Zielvorstellungen, die der fünfjährigen Finanzplanung zugrunde liegen, verwirklicht hat (zuletzt: Drucksache 12/5650 Nr. 3).

Die **finanzwirtschaftliche Entwicklung** in den Haushaltsjahren 1992 bis 1995 ist in der **Übersicht 1** dargestellt. Die Zahlen sind entnommen aus der Haushaltsrechnung 1992, aus den vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) bekanntgegebenen Abschlußzahlen für das Jahr 1993, aus dem Haushaltsplan 1994 sowie aus dem Haushaltsentwurf 1995, der von der Bundesregierung am 15. Juli 1994 beschlossen wurde (Drucksache 12/8000).

3.1 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber, im Haushaltsplan grundsätzlich nicht mehr an Krediten zu veranschlagen, als für Investitionen ausgegeben werden soll (Artikel 115 Abs. 1 GG). Mit dieser **Kreditobergrenze** soll der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf künftige Einnahmen „jedenfalls dadurch begrenzt werden, daß der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter

in Anspruch genommen werden darf“. Auf dieses Grundelement einer „alten Deckungsregel“ hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18. April 1989 ausdrücklich hingewiesen (vgl. BVerfGE 79, 311 ff., 334). Eine Überschreitung der Kreditobergrenze läßt das Grundgesetz nur im Ausnahmefall zu, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren (Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG).

In diesem Zusammenhang hat das Bundesministerium betont, daß „die Bundesregierung allen Bestrebungen widerspricht, den Maßstab des Artikels 115 GG als ausschöpfbaren Handlungsspielraum zu betrachten“. Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung. Er hat bereits in den Bemerkungen 1990 deutlich gemacht, daß die Darlegungen des Bundesverfassungsgerichtes zur Begrenzung der Staatsverschuldung auch und gerade für Zeiten günstiger Konjunkturlage gelten (Drucksache 11/7810 Nr. 2.9.4).

Die Schulden des Bundes erreichten Ende des Jahres 1993 einen Stand von rund 685 Mrd. DM (Drucksache 12/8227 S. 9). Die Entwicklung der **Finanzkredite (ohne Sondervermögen)** in den Jahren 1954 bis 1994 zeigt das **Schaubild 1**. Die Zahlen für die Jahre 1954 bis 1993 wurden dem statistischen Teil zum Jahresbericht 1993 der Bundesschuldenverwaltung (S. 39 ff.) entnommen; für das Jahr 1994 wurde der Unterschiedsbetrag zwischen der geplanten Nettokreditaufnahme von 69,1 Mrd. DM und den zur Tilgung zu verwendenden Mehreinnahmen (11,3 Mrd. DM) aus der Abführung des Bundesbankgewinns hinzuge-rechnet.

Übersicht 1

	1992 ¹⁾		1993 ²⁾		1994 ³⁾	1995 ⁴⁾
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Soll
	in Mrd. DM					
Ausgaben	425,1	427,2	458,1	457,5	480,0	484,7
davon für Investitionen ...	68,6	65,8	67,9	65,1	64,3	74,4
Zinsen ⁵⁾	44,2	43,7	45,7	46,1	53,2	56,2
Einnahmen	383,7	387,8	389,7	390,5	410,3	415,3
Finanzierungssaldo	41,4	39,3	68,5	66,9	69,7	69,3
Nettokreditaufnahme	40,5	38,6	67,6	66,2	69,1	68,8

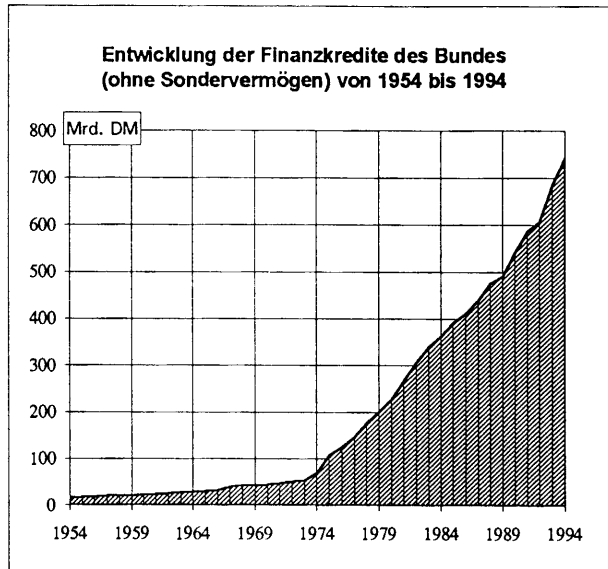
¹⁾ Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt

²⁾ Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt

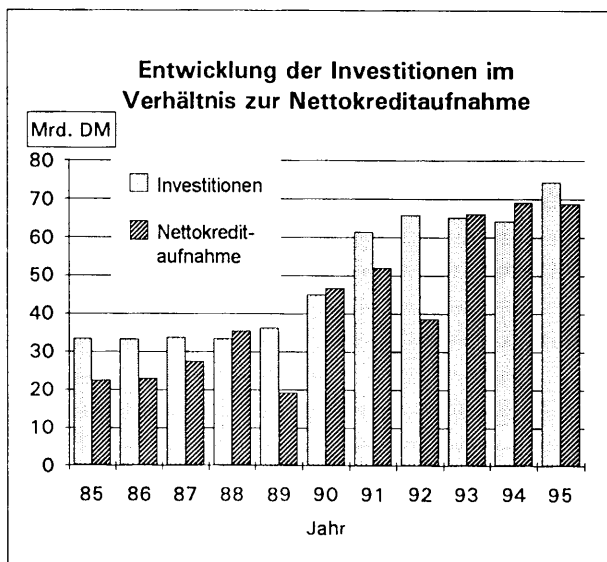
³⁾ Bundeshaushaltsplan 1994

⁴⁾ Regierungsentwurf des Bundeshaushaltsplanes 1995

⁵⁾ Lt. Kapitel 32 05, d. h. ohne Ausgaben aus Anlaß der Beschaffung von Kreditmitteln aus Kapitel 32 03 (bis 1992) und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09; ab 1993 einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung

Schaubild 1

Die Entwicklung der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist für die Jahre 1985 bis 1995 im **Schaubild 2** dargestellt; dabei wurden bis zum Jahre 1993 die Ist-Zahlen und für die Jahre 1994 und 1995 die in der **Übersicht 1** dargestellten Soll-Zahlen zugrunde gelegt.

Schaubild 2**3.1.1**

Im **Entlastungsjahr 1992** lagen die im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus Krediten (40,5 Mrd. DM) um 28,1 Mrd. DM unter der Summe

der veranschlagten Ausgaben für Investitionen (68,6 Mrd. DM). Damit wurde die Kreditobergrenze eingehalten. Im Ist-Ergebnis lag die Nettokreditaufnahme (38,6 Mrd. DM) um 27,2 Mrd. DM unter der Summe der als investiv ausgewiesenen Ausgaben (65,8 Mrd. DM).

3.1.2

In dem Haushaltsgesetzgebungsverfahren für das **Jahr 1993** hatte die Bundesregierung angekündigt, die Nettokreditaufnahme im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahre 1996 „auf deutlich unter 25 Mrd. DM“ zurückzuführen; die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze sollte „in jedem einzelnen Planungsjahr deutlich unterschritten“ werden (Finanzbericht 1993 S. 12). Die Verschlechterung der Konjunktur während des Haushaltsvollzugs im Jahre 1993 führte zu einem Nachtragshaushalt, nach dessen Vorgaben die Nettokreditaufnahme (67,6 Mrd. DM) noch knapp (0,3 Mrd. DM) unter der Summe der für Investitionen veranschlagten Ausgaben (67,9 Mrd. DM) lag. Im **Ist-Ergebnis** wurde die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze dagegen überschritten. Die tatsächliche Nettokreditaufnahme belief sich auf 66,2 Mrd. DM; die Summe der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben betrug 65,1 Mrd. DM. Damit wurden im Ergebnis konsumtive Ausgaben in Höhe von 1,1 Mrd. DM im Wege der Kreditaufnahme finanziert.

Die Verfassungsregelung zur Kreditobergrenze (Artikel 115 Abs. 1 GG) stellt nicht auf die tatsächlichen Ergebnisse, sondern auf die im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Beträge ab. Damit wird klargestellt, daß letztlich der Haushaltsgesetzgeber die Entscheidung zu treffen und politisch zu verantworten hat, ob eine bevorstehende oder eingetretene Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch die Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben bekämpft werden soll. Folgerichtig ist die mit einer solchen Entscheidung verbundene Abwägung aller gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkte beim Haushaltsvollzug für die Bundesregierung verbindlich. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt, daß die „Befugnis zur ausnahmsweisen Überschreitung der Kreditobergrenze“ dem Haushaltsgesetzgeber, nicht aber der Exekutive übertragen ist (vgl. dazu BVerfGE a.a.O., S. 342, 343). Deshalb ist die Bundesregierung nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten grundsätzlich daran gehindert, bei der Ausführung des Haushaltsgesetzes mehr an Krediten aufzunehmen, als für Investitionen ausgegeben wird; für den Ausnahmefall ist eine Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers notwendig.

Das Bundesministerium hat diesen Überlegungen widersprochen. In seiner Stellungnahme hat es auf den Wortlaut von Artikel 115 Abs. 1 GG abgestellt und die folgende Ansicht vertreten: „Eine Ist-Nettokreditaufnahme des Bundes, die höher ist als das Investitionsausgaben-Ist desselben Jahres, verletzt nicht den Artikel 115 GG. Die Bundesregierung hat deshalb keine besonderen Darlegungspflichten.“

Mit dieser Ansicht schränkt das Bundesministerium den Sinngehalt der Verfassungsvorschriften zur staatlichen Kreditaufnahme unangemessen ein, denn die in der Verfassung gezogenen Grenzen für den finanzpolitischen Ermessensspielraum des Gesetzgebers sind auch beim Haushaltsvollzug zu berücksichtigen. Würde die vom Bundesverfassungsgericht erläuterte Deckungsregel nur für die Planung gelten, nicht aber für die Bewirtschaftung der im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben, wäre der Exekutive ein weiterer finanzpolitischer Ermessensspielraum eröffnet als dem Gesetzgeber. Der Bundesrechnungshof ist deshalb der Auffassung, daß die im Haushaltsgesetz 1993 enthaltene Kreditermächtigung nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter — also für Investitionen — in Anspruch genommen werden durfte. Die mit der Entscheidung des Parlamentes über die Höhe der Kreditaufnahme verbundene Abwägung aller gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkte sieht der Bundesrechnungshof beim Vollzug des Bundeshaushaltsplanes für die Bundesregierung als verbindlich an. Wenn eine davon abweichende Entscheidung über die Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben ohne Mitwirkung des Parlamentes getroffen werden könnte, würde die Befugnis zur Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 GG in sinnwidriger Weise auf die Regierung verlagert.

Die in dieser Frage zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesrechnungshof deutlich gewordenen Meinungsunterschiede legen es nahe, eine Klärung durch den Gesetzgeber herbeizuführen. Zunächst wird die Bundesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 1993 dem Parlament zu erläutern haben, welche Gründe für die Überschreitung der Kreditobergrenze beim Haushaltsvollzug maßgebend waren.

3.1.3

Im **Bundeshaushaltsplan 1994** wurden für die Nettokreditaufnahme 69,1 Mrd. DM und für investive Ausgaben 64,3 Mrd. DM veranschlagt. Mit der damit verbundenen Überschreitung der Verschuldungsgrenze, die die Bundesregierung in der Vorlage des Haushaltsentwurfes 1994 begründet hat, hat sich der Bundesrechnungshof eingehend in den Bemerkungen 1993 befaßt (Drucksache 12/5650 Nr. 3.1). Nachdem das Parlament entschieden hat, sieht der Bundesrechnungshof unter Berücksichtigung seiner Aufgabenstellung von einer weiteren Stellungnahme ab.

3.1.4

In dem Verfahren zur **Aufstellung des Bundeshaushaltsplanes 1995** plant die Bundesregierung mit einer Nettokreditaufnahme von 68,8 Mrd. DM bei investiven Ausgaben von 74,4 Mrd. DM. Für die Folgejahre hat sie angekündigt, daß die „Regelverschuldungsgrenze des Artikel 115 GG nicht tangiert“ werde, „weil das Volumen der investiven Ausgaben des Bundes das der Neuverschuldung jeweils deutlich übersteigt“. In der Finanzplanung für die Jahre 1996 bis 1998 soll die Nettokreditaufnahme von 60 Mrd. DM über 43 Mrd. DM auf 27 Mrd. DM gesenkt

werden; diesem Ansatz sollen investive Ausgaben von 72 Mrd. DM im Jahre 1996, 68 Mrd. DM im Jahre 1997 und 66 Mrd. DM im Jahre 1998 gegenübergestellt werden (Drucksache 12/8001).

Die Bundesregierung hat diesen Planungszahlen die nach dem geltenden Steuerrecht zu erwartenden Einnahmen zugrunde gelegt. Andererseits hat sie seit September 1993 im Rahmen ihrer Berichterstattung zur Zukunftssicherung des Standorts Deutschland verschiedene Maßnahmen angekündigt, die sich auf die Berechnung des Finanzierungsdefizits im Finanzplanungszeitraum bis 1998 auswirken werden. Wichtige Beispiele dafür sind

- die Freistellung des Existenzminimums von der Einkommensteuer sowie eine bessere steuerliche Berücksichtigung familienbezogener Lasten und
- die Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform mit dem Ziel der Stärkung des Wettbewerbs und der Förderung des Wachstums.

Die Bundesregierung beabsichtigte ursprünglich, „ihr steuerpolitisches Konzept rechtzeitig vor der nächsten Legislaturperiode vorzulegen“ (Drucksache 12/5620 S. 44). Noch im Februar 1994 ging sie davon aus, daß das Bundesministerium ein solches Konzept bis Juni 1994 erarbeiten werde (Drucksache 12/6907 S. 25). Mit der Vorlage des Bundeshaushaltsplanes 1995 hat das Bundesministerium dazu mitgeteilt, die Entscheidungen zu Steuerrechtsänderungen seien noch nicht so weit fortgeschritten, daß „finanzielle Auswirkungen haushaltsreif quantifiziert werden könnten“. Im Finanzplan seien lediglich „die finanziellen Auswirkungen der geltenden Übergangsregelung zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums fortgeschrieben“.

Eine Besteuerung des existenznotwendigen Bedarfs hat das Bundesverfassungsgericht bereits im September 1992 als verfassungswidrig angesehen. Es hat festgestellt, daß „dem der Einkommensteuer unterworfenen Steuerpflichtigen nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen soviel verbleiben muß, als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und — unter Berücksichtigung von Artikel 6 Abs. 1 GG — desjenigen seiner Familie bedarf“ (BVerfGE 87, 153 ff., 169). Das Gericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, „mit Wirkung vom Veranlagungszeitraum 1996 an die verfassungswidrige durch eine verfassungsgemäße Regelung zu ersetzen“. Mit dieser Fristsetzung sollte die Möglichkeit geschaffen werden, „die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der geltenden Neuregelung im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen“ (BVerfGE, a.a.O., 181).

In seiner Stellungnahme zu den vorstehenden Feststellungen hat das Bundesministerium folgendes ausgeführt: „Die Bundesregierung hat sowohl bei der Darstellung des öffentlichen Gesamthaushaltes im Finanzplanungsrat am 9. Juni 1994 als auch bei der Vorlage des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 1995 deutlich gemacht, daß im Zusammenhang mit der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums in der nächsten Legislaturperiode Entscheidungen getroffen werden müssen. Diese Entscheidungen sind jedoch noch nicht so weit fortgeschritten, daß finanzielle Auswirkungen haushaltsreif quantifiziert

werden können. Die Darlegungen des Bundesrechnungshofes befassen sich somit mit künftigen steuerpolitischen Entscheidungen, bei denen Art, Umfang, Zeitpunkt und Gegenfinanzierung noch nicht festgelegt sind. Sie vernachlässigen außerdem die Tatsache, daß durchaus Lösungsansätze in Betracht kommen, die mit deutlich geringeren Steuerausfällen für die Gebietskörperschaften als die in der Öffentlichkeit genannten 40 Mrd. DM verbunden sind."

Die Entscheidung über die Art, den Umfang und eine mögliche Gegenfinanzierung der gebotenen Freistellung des Existenzminimums von der Einkommensteuer ist zunächst von der Bundesregierung zu treffen und politisch zu verantworten. Deshalb sieht der Bundesrechnungshof im gegenwärtigen Zeitpunkt keine Veranlassung, sich mit dem notwendigen Entwurf einer gesetzlichen Neuregelung inhaltlich zu befassen. Er erinnert jedoch daran, daß die Bundesregierung aufgrund des zitierten verfassungsgerichtlichen Urteils bei der Wahl des Zeitpunkts für die anstehenden steuerpolitischen Entscheidungen nicht frei ist. Sie wird den notwendigen Gesetzentwurf vielmehr so rechtzeitig vorzulegen haben, daß das Gesetzgebungsverfahren noch vor Beginn des Jahres 1996 abgeschlossen werden kann.

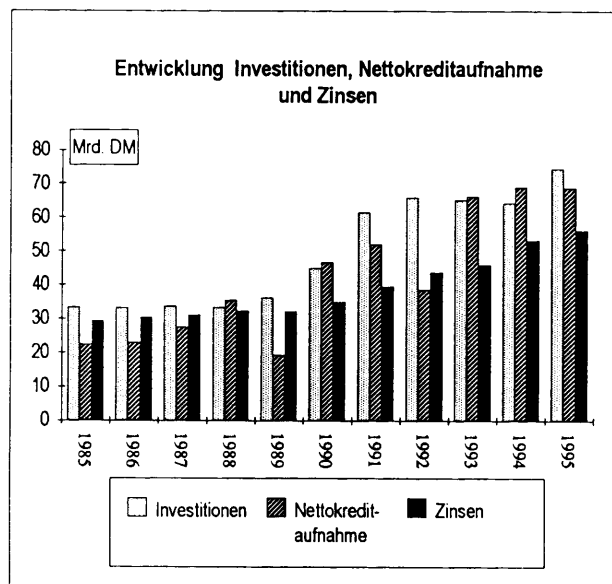
Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß die mit der langen Fristsetzung des Bundesverfassungsgerichtes verbundene Möglichkeit, die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der anstehenden Neuregelung im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen, nach der Einlassung des Bundesministeriums bisher noch nicht genutzt wurde.

3.2 Auswirkungen der Verschuldung des Bundes

Die seit dem Jahre 1973 ständig ansteigende Staatsverschuldung (vgl. dazu **Schaubild 1**) hat Zinsverpflichtungen zur Folge, die den Handlungsspielraum bei der Haushaltswirtschaft immer stärker einengen. Der Einzelplan 32 (Bundesschuld) hat seit dem Jahre 1992 im Bundeshaushalt das zweitgrößte Ausgabenvolumen nach dem Einzelplan 11 (Arbeit und Sozialordnung). Das **Schaubild 3** macht die stark anwachsende Belastung des Bundeshaushaltes mit Zinsverpflichtungen deutlich; im Vergleich dazu sind die Ausgaben für Investitionen und die Nettokreditaufnahme dargestellt (vgl. **Schaubild 2**).

Zu dem starken Anstieg der Folgekosten der staatlichen Verschuldung trägt auch bei, daß die Schulden des Bundes bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise letztlich nicht getilgt werden; die fälligen Tilgungen werden vielmehr im wesentlichen durch neu aufgenommene Kredite finanziert. Dies führt im Ergebnis dazu, daß heute und in Zukunft Zinsen auch für solche Kredite gezahlt werden, deren Gegenwert ganz oder teilweise schon nicht mehr vorhanden ist. Die Zinsverpflichtungen haben für die Haushaltsplanung erhebliche Auswirkungen. Die Grenzen, die dem politischen Ermessen bei der Entscheidung über das Ausgabenprogramm schon heute gezogen werden, werden durch den Vergleich der Beträge deutlich, die in der derzeitigen Finanzplanung für Zinsverpflichtungen, Gesamtausgaben und erwartete Steuereinnahmen vorgesehen sind. Danach wird der Anteil der

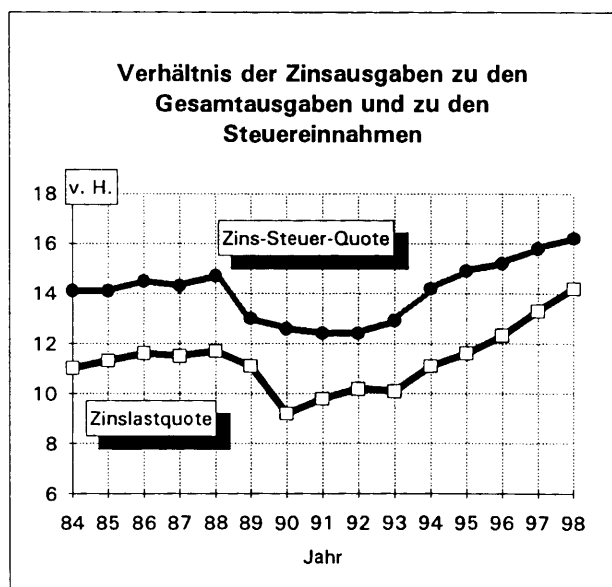
Schaubild 3



Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes (**Zinslastquote**) im Zeitraum von 1993 bis 1998 von 10,1 v. H. (Ist) auf 14,2 v. H. (Planung) steigen, der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen (**Zins-Steuer-Quote**) von 12,9 v. H. (Ist) auf 16,2 v. H. (Planung).

Die Entwicklung der Zinslastquote und der Zins-Steuer-Quote nach den Zahlen der Finanzplanung ist in **Schaubild 4** dargestellt. Dabei wird die ansteigende

Schaubild 4



relative Belastung des Bundeshaushaltes mit Zinsausgaben während des Finanzplanungszeitraums im Vergleich zu früheren Jahren deutlich. Das Absinken der Zinslastquote im Haushaltsjahr 1990 ist im wesentlichen auf den hohen Anstieg der einigungsbedingten Gesamtausgaben des Bundes zurückzuführen.

Die absoluten Zahlen, die der Zinslastquote und der Zins-Steuer-Quote zugrunde liegen, ergeben sich aus der **Übersicht 2**; die dort genannten Ausgaben für Zinsen erfassen nur die Zinsverpflichtungen aus Finanzkrediten des Bundes einschließlich der Kreditbeschaffungskosten ab dem Jahre 1993 (Kapitel 32 05 des Bundeshaushaltsplanes).

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Probleme, die mit der notwendigen finanz- und wirtschaftspolitischen Zielsetzung verbunden sind, die Nettokreditaufnahme zurückzuführen, gleichzeitig aber die Konjunktur zu beleben, den einigungsbedingten Belastungen Rechnung zu tragen und die strukturellen Schwächen in den neuen Bundesländern zu beseitigen. Der Anstieg der Zinsbelastung aus den Finanzkrediten des Bundes verdeutlicht jedoch das dringende Erfordernis, die Ausgaben des Bundes in künftigen Haushaltsjahren so zu begrenzen, daß die Finanzierungsdefizite entscheidend zurückgeführt werden. Auch für die finanzwirtschaftlichen Entscheidungen der Bundesregierung gilt dabei der Grundsatz, den das Bundesverfassungsgericht für den Haus-

haltsgesetzgeber festgeschrieben hat: Dieser könne und müsse „jeweils von den konkret für ihn gegebenen Bedingungen ausgehen und sein Handeln danach einrichten“ (BVerfGE 79, 311 ff., 340).

3.3 Schulden der Sondervermögen und der Treuhandanstalt

Die unter Nr. 3.2 dargestellten Verpflichtungen aus Finanzkrediten sind nur ein Teil der finanziellen Belastungen, die erheblichen Einfluß auf die zukünftige Haushaltswirtschaft haben werden. In der Vergangenheit hat der Bund zusätzliche Kredite über Sondervermögen aufgenommen und im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung Kreditermächtigungen erteilt, die ihn letztlich selbst belasten. Das **Schaubild 5** verdeutlicht den Gesamtumfang der Schulden, für die der Bund am Ende des Haushaltsjahres 1993 (Ist-Ergebnis) einzustehen hatte. Von insgesamt 1 247,5 Mrd. DM Schulden entfielen auf den Bund 685,3 Mrd. DM, auf seine Sondervermögen 392,9 Mrd. DM und auf die Treuhandanstalt 169,3 Mrd. DM.

Nach den Planungen auf der Grundlage der Ende Juli 1994 bestehenden Kreditermächtigungen muß damit gerechnet werden, daß die Gesamtschulden bis zum Jahresende 1994 auf rd. 1,38 Billionen DM ansteigen werden. Nach den Erwartungen des Bundesministeriums werden davon voraussichtlich auf den Bund 726,8

Übersicht 2

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen ⁶⁾		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
1984	251,8	197,2	27,8	11,0	14,1
1985	257,1	206,3	29,2	11,3	14,1
1986	261,5	208,9	30,3	11,6	14,5
1987	269,0	217,0	31,0	11,5	14,3
1988	275,4	220,3	32,3	11,7	14,7
1989	289,8	247,1	32,1	11,1	13,0
1990 ⁷⁾	380,2	277,5	34,9	9,2	12,6
1991	401,8	317,9	39,5	9,8	12,4
1992	427,2	352,9	43,7	10,2	12,4
1993	457,5	356,0	46,1	10,1	12,9
1994 ⁸⁾	480,0	375,2	53,2	11,1	14,2
1995 ⁹⁾	484,7	377,5	56,2	11,6	14,9
1996 ¹⁰⁾	480,1	387,6	59,1	12,3	15,2
1997 ¹⁰⁾	483,1	407,0	64,3	13,3	15,8
1998 ¹⁰⁾	490,1	429,9	69,6	14,2	16,2

⁶⁾ Lt. Kapitel 32 05, d. h. ohne Ausgaben aus Anlaß der Beschaffung von Kreditmitteln aus Kapitel 32 03 (bis 1992) und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09; ab 1993 einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung

⁷⁾ Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushaltes

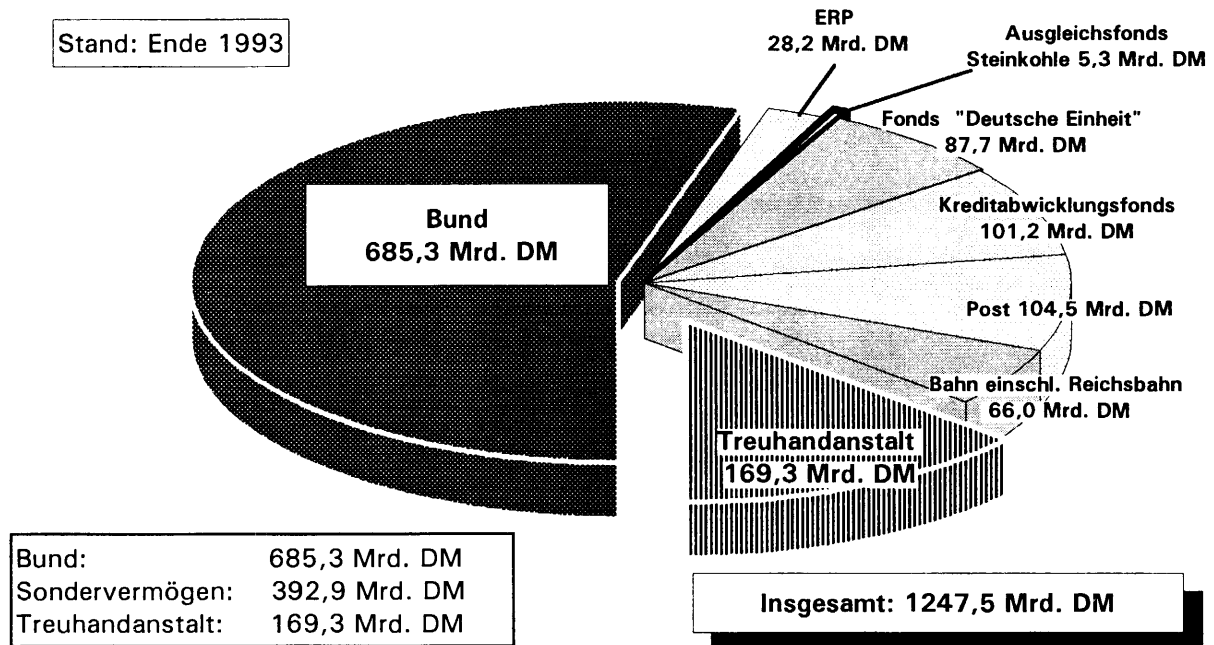
⁸⁾ Bundeshaushaltsplan 1994

⁹⁾ Regierungsentwurf des Bundeshaushaltsplanes 1995

¹⁰⁾ Finanzplan 1994 bis 1998

Schulden des Bundes und der Sondervermögen sowie der Treuhandanstalt

Stand: Ende 1993



Mrd. DM, auf seine Sondervermögen 427 Mrd. DM und auf die Treuhandanstalt etwa 225 Mrd. DM entfallen. Der Schuldenstand der einzelnen Sondervermögen wird zum 31. Dezember 1994 voraussichtlich folgende Größenordnungen erreichen:

— Bundeseisenbahnvermögen	72,7 Mrd. DM
— Deutsche Bundespost	115,8 Mrd. DM
— Kreditabwicklungsfonds	111,0 Mrd. DM
— Fonds „Deutsche Einheit“	89,7 Mrd. DM
— ERP-Sondervermögen	33,7 Mrd. DM
— Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes	4,0 Mrd. DM
Insgesamt:	426,9 Mrd. DM

Nach dem Gesetz zur Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (Postreform II) sollen die Verbindlichkeiten des bisherigen Sondervermögens Deutsche Bundespost auf die Nachfolgeunternehmen übergehen. Der Bund trägt mit Beginn des Jahres 1995 die Gewährleistung für die Erfüllung der bestehenden Verbindlichkeiten (Artikel 3 § 2 Postumwandlungsgesetz).

Das Bundesministerium hat mit der Vorlage des Bundeshaushaltsplanes 1995 darauf hingewiesen, daß „die zusätzliche Kreditaufnahme außerhalb des Bundeshaushaltes durch den Fonds ‚Deutsche Einheit‘ und die Treuhandanstalt“ mit Beginn des Jahres 1995 beendet werden soll. Die durch die Vereinigung

entstandenen besonderen Lasten sollen im Erblastentilgungsfonds zusammengefaßt und „im Laufe einer Generation“ getilgt werden.

Der Bundesrechnungshof hat sich mit den finanzwirtschaftlichen Problemen, die sich aus der hohen Verschuldung der Sondervermögen und der Treuhandanstalt ergeben, in den Bemerkungen 1993 eingehend befaßt (Drucksache 12/5650 Nr. 3.3). Er hat daran erinnert, daß eine Gegenüberstellung der Neuverschuldung allein im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung mit den im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen keine ausreichende Grundlage dafür bildet, die Vorbelastungen des Bundes für die Zukunft angemessen und umfassend zu bewerten. Der Überblick über diese Vorbelastungen wird weiter erschwert, wenn die Haushaltsbelastungen aus dem Sondervermögen „Entschädigungsfonds“ so weit in die Zukunft verlagert werden, daß sie für mehrere Jahre von der Finanzplanung des Bundes nicht erfaßt werden. Dieses Sondervermögen soll Forderungsrechte verbriefen, die nach derzeitigem Planungsstand zum größten Teil mit einem Zuschuß aus dem Bundeshaushalt in der Größenordnung von 11 Mrd. DM finanziert werden sollen, der erst ab dem Jahre 2004 fällig wird (vgl. Nr. 2.3.2.1.3).

Die finanziellen Belastungen des Bundes aus der Verschuldung der Sondervermögen sind in der **Übersicht 3** (s. S. 26) dargestellt. Die Belastungen sind so berechnet, daß beim Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ die Erstattungen der Bundesländer für

Übersicht 3

	1992 (Ist)	1993 (Ist)	1994	1995	1996	1997	1998
	in Mrd. DM						
Fonds „Deutsche Einheit“ (netto)	2,6	3,8	4,5	2,7	2,7	2,7	2,7
Kreditabwicklungsfonds ¹¹⁾	7,6	4,2	6,0	—	—	—	—
Erblastentilgungsfonds ¹²⁾	—	—	—	28,5	28,8	29,1	29,1
Bundeseisenbahnvermögen ¹³⁾ .	—	—	5,8	5,2	5,7	5,6	5,6
Zusammen	10,2	8,0	16,3	36,4	37,2	37,4	37,4

¹¹⁾ Der Kreditabwicklungsfonds geht ab dem Jahre 1995 in dem Erblastentilgungsfonds auf

¹²⁾ Ohne etwaige Mittel aus Mehreinnahmen des Bundesbankgewinns und aus der Privatisierung des Wohnungsbestandes in den neuen Bundesländern

¹³⁾ Ausgaben für Zinszahlungen

den Schuldendienst und beim Kreditabwicklungsfonds die Erstattungen der Treuhandanstalt für Zinsleistungen abgezogen werden.

Bezieht man die Zuführungen aus dem Bundeshaushalt für die Erfüllung dieser Schuldendienstverpflichtungen in die Berechnung des Anteils der Zinsausgaben aus den Gesamtausgaben und den Steuereinnahmen des Bundes (vgl. Nr. 3.2) ein, führt dies zu folgendem Ergebnis: Bereits im Jahre 1995 wird die Zinslastquote eine Größenordnung von 19 v. H. (19,1 v. H.) erreichen; die Zins-Steuer-Quote wird über 24 v. H. liegen (24,5 v. H.). Im Haushaltsjahr 1997 werden die Zinsausgaben des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen nach der derzeitigen Fi-

nanzplanung erstmals den Betrag von 100 Mrd. DM (101,7 Mrd. DM) übersteigen.

Die vorstehenden Erkenntnisse geben dem Bundesrechnungshof wie im Vorjahr Veranlassung, daran zu erinnern, daß dem finanzpolitischen Ermessensspielraum der Bundesregierung verfassungsrechtliche Grenzen gezogen sind (Artikel 115 Abs. 1 und Artikel 109 Abs. 2 GG): Die Bundesregierung hat die Aufgabe, bei ihrer Haushaltswirtschaft zu verhindern, daß sich „ein stetig wachsender Schuldensockel bildet, der schließlich die Fähigkeit des Staatshaushaltes, auf die Probleme der Gegenwart und der Zukunft zu reagieren, in Frage stellt“ (BVerfGE 79, 311 ff., 355, 356).

Besondere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzleramt

(Einzelplan 04)

4 Informationsverarbeitung beim Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Kapitel 04 03)

4.0

Im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung werden umfangreiche IT-Verfahren betrieben. Dabei sind die Integrität, Vertraulichkeit und Verfügbarkeit von Daten und Programmen nicht in angemessenem Umfang gewährleistet. Es wurden erhebliche Mängel in den Bereichen Datennetzwerksicherheit, Zugriffsschutz, Zugangskontrolle und Katastrophenvorsorge festgestellt.

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung hat vor der Beschaffung von IT-Geräten nicht in ausreichendem Maße die Notwendigkeit und den Umfang der Maßnahme geprüft. Daraus haben sich finanzielle Nachteile für den Bund ergeben.

4.1 Sicherheit der Informationstechnik

Der Deutsche Bundestag, zahlreiche Bundesbehörden, verschiedene Länderparlamente und Landesbehörden greifen über eigene Datennetzwerke auf die Rechner des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Presseamt) zu. Diese sind somit Teil eines bundesweiten komplexen Datennetzwerkes, dessen Schutz im Hinblick auf die angestrebte hohe Verfügbarkeit und Integrität der Daten eine besondere Bedeutung zukommt.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, daß das Datennetzwerk des Presseamtes nicht gegen unbefugte Einwirkungen von fremden Datennetzen aus geschützt war. Wegen des fehlenden Schutzes hätten Daten des Presseamtes von angeschlossenen externen Stellen mitgelesen und verfälscht werden und das Datennetzwerk ohne besondere Schwierigkeiten zum Absturz gebracht werden können.

Ein im Rahmen des Zugriffsschutzes eingesetztes Programm ließ Verbindungen über unberechtigte Datensichtgeräte zu den Rechnern des Presseamtes zu, weil diese Geräte nicht in eine Prüfroutine einbezogen waren.

Bei einer Stichprobe wurde festgestellt, daß auf einem allgemein zugänglichen Datensichtgerät die vollständigen Benutzeridentifikationen mit Paßwort im Klartext auf den Funktionstasten hinterlegt waren. Die

Schutzwirkung von Paßworten wurde dadurch aufgehoben.

Es lag kein Konzept zur Katastrophenvorsorge für die Rechenzentren des Presseamtes vor, so daß auch derzeit noch nicht sichergestellt ist, daß der Wiederanlauf der Programme — insbesondere des Verfahrens zur laufenden Unterrichtung des Bundespräsidenten und der Bundesregierung — nach Eintritt einer Katastrophe kurzfristig und sicher durchgeführt werden kann.

Aufgrund der Feststellungen und der daraus resultierenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das Presseamt gravierende Schwachstellen durch technische wie organisatorische Maßnahmen teilweise beseitigt.

Das Presseamt hat zugesagt, die weiter festgestellten Mängel alsbald abzustellen und den Bundesrechnungshof hierüber zu unterrichten.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht die Bemühungen des Presseamtes, die Sicherheit seiner Informationsverarbeitung zu verbessern. Er hält es jedoch aufgrund der komplexen IT-Struktur im Presseamt und der Vermaschung von internen und externen Datenverbindungen für dringend geboten, die begonnenen Sicherheitsmaßnahmen beschleunigt durchzuführen und abzuschließen.

4.2 Beschaffung von Geräten der Informationstechnik

Im Rahmen des Modellprojektes „PARLAKOM“ des Deutschen Bundestages, das den Abgeordneten u. a. auch einen direkten Zugriff auf die Datenbank BPA-Dok des Presseamtes ermöglichen sollte, beschaffte das Presseamt im Jahre 1989 ein Großrechner-System zum Kaufpreis von rd. 1,07 Mio. DM. Für Miete und Wartung der entsprechenden Software fielen laufende Kosten in Höhe von rd. 290 000 DM jährlich an.

Die Beschaffung erfolgte, obgleich ein vorheriger Modellversuch noch nicht ausgewertet war und sich dort bereits abgezeichnet hatte, daß nur wenige Abgeordnete an einer Zugriffsberechtigung interessiert waren. Auch lagen keine statistischen Angaben darüber vor, ob überhaupt eine Direktbenutzung stattgefunden hatte. Darüber hinaus waren urheberrechtliche Probleme mit einer Nachrichtenagentur noch nicht geklärt.

Dennoch wurde die Beschaffung mit einer zu erwartenden Mehrbelastung durch den Direktzugriff der Abgeordneten begründet. Eine auf die Datenbank des Presseamtes zugeschnittene Bedarfsanalyse wurde nicht durchgeführt. Alternativen zur Beschaffung eines zweiten Großrechners wurden nicht näher untersucht.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung im Frühjahr 1993 fest, daß die vom Presseamt erwartete Mehrbelastung durch den direkten Zugriff auf die Datenbank BPA-Dok durch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages nicht eingetreten war. Von den insgesamt zum Zeitpunkt der Prüfung nur neun zugriffsberechtigten Bundestagsabgeordneten recherchierte in einem Monat (März 1993) lediglich ein Abgeordneter in der Datenbank.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Beschaffung verfrüht und ohne ausreichende Prüfung des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme durchgeführt worden ist.

Das Presseamt hat entgegnet, daß es aufgrund der Vorgaben der Bundestagsverwaltung zu Beginn des Modellprojektes „PARLAKOM“ davon ausgehen mußte, daß eine Vielzahl von Abgeordneten auf das IT-gestützte Dokumentationssystem BPA-Dok des Presseamtes zugreifen werde. Es sei zu dem damaligen Zeitpunkt nicht vorhersehbar gewesen, daß die Bundestagsverwaltung später eine zentrale Abfragestelle für Abgeordnete des Deutschen Bundestages einrichtete.

Das Presseamt hat weiter mitgeteilt, daß der Großrechner am 30. April 1994 ersatzlos ausgesondert worden sei.

Die Ausführungen des Presseamtes vermögen den Bundesrechnungshof nicht von der Richtigkeit und Notwendigkeit der teuren Maßnahme zu überzeugen. Es ist ein vermeidbarer Schaden in Höhe von 2,5 Mio.

DM entstanden. Wegen dieser erheblichen finanziellen Auswirkungen hätte das Presseamt seine Entscheidung zum Kauf eines vollständigen Großrechner-Systems nicht zu einem so frühen Zeitpunkt treffen dürfen, sondern das Ergebnis des Modellversuches abwarten müssen. Es hätte sich zudem vor der Maßnahme erneut mit der Bundtagsverwaltung abstimmen sollen.

Der vom Presseamt lediglich zur Begründung der Maßnahme herangezogene „künftige vermehrte Anschlußbedarf durch PARLAKOM“ war auch aus damaliger Sicht nicht als gesichert anzusehen. Die geringe Anzahl der beantragten und vergebenen Zugriffsberechtigungen sowie die fehlenden statistischen Auswertungen über die Nutzung der Datenbank BPA-Dok hätten nach Ansicht des Bundesrechnungshofes für das Presseamt Anlaß sein müssen, im Rahmen einer auf sein Datenbanksystem bezogenen genauen Bedarfsanalyse die Ursachen des geringen Anwenderinteresses festzustellen. Gegebenenfalls hätte von der Beschaffung Abstand genommen werden müssen.

Weiterhin hätte das Presseamt die Klärung der aufgetretenen urheberrechtlichen Probleme mit der Nachrichtenagentur bei der Entscheidung über die Beschaffung abwarten müssen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Presseamt künftig durch

- Bedarfsanalysen,
- die Untersuchung alternativer Realisierungsmöglichkeiten,
- Kosten- und Aufwandsschätzungen

die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen im IT-Bereich nachweist und dokumentiert.

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

5 Aufwandsentschädigung im Auswärtigen Dienst

(Kapitel 05 03)

5.0

Die in den Auslandsvertretungen tätigen Bediensteten des Auswärtigen Dienstes erhalten für die Pflege dienstlicher Kontakte eine Aufwandsentschädigung.

Der Bundesrechnungshof hat Hinweise für eine wirtschaftlichere und sparsamere Verwendung der Mittel für die Pflege dienstlicher Kontakte gegeben, denen das Bundesministerium teilweise gefolgt ist.

5.1

Beamte des Auswärtigen Dienstes im Ausland sind — auch außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit — verpflichtet, die notwendigen Kontakte zu pflegen und zu fördern. Zu diesem Zweck erhalten sie ohne Rechtsanspruch eine Aufwandsentschädigung. Im Haushalt 1994 sind hierfür insgesamt rd. 35 Mio. DM vorgesehen.

Die Höhe der Aufwandsentschädigung des Leiters einer Auslandsvertretung wird vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages festgesetzt. Sie bewegt sich — abhängig von der Bedeutung des ausländischen Dienstortes — zwischen rd. 1 000 DM und rd. 19 000 DM monatlich. Die Aufwandsentschädigung der übrigen Bediensteten bemißt sich nach

einem im Haushaltsplan festgelegten v. H.-Satz der Entschädigung des Leiters.

Die Leiter und ihre ständigen Vertreter sind gehalten, die Aufwendungen für gesellschaftliche Veranstaltungen, für die im Jahresdurchschnitt mindestens 60 v. H. der Aufwandsentschädigung verwendet werden müssen, in einem Verwendungsnachweis festzuhalten. Dieser Verwendungsnachweis ist den Inspektoren oder unmittelbar dem Bundesministerium gegenwärtig nur von Fall zu Fall und nur auf Anforderung vorzulegen. Wird der Anteil von 60 v. H. nicht zweckentsprechend ausgegeben, ist er zurückzufordern. Reichen die Mittel nicht aus, kann ein Zuschuß für Repräsentationsverpflichtungen aus besonderem Anlaß beantragt werden.

Die übrigen Bediensteten der Auslandsvertretungen sind gehalten, 50 v. H. der Aufwandsentschädigung für gesellschaftliche Veranstaltungen auszugeben, sind aber derzeit nicht zur Führung eines Verwendungsnachweises verpflichtet. Aus besonderem Anlaß können sie ebenfalls einen Zuschußantrag stellen.

Die restlichen 40 v. H. der Aufwandsentschädigung bei Leitern und deren Vertretern — 50 v. H. bei den übrigen Bediensteten — sollen die sogenannten fixen Kosten pauschal, d. h. ohne Verwendungsnachweis, abgelten. Fixe Kosten sind u. a.

- Mehrkosten für ständig beschäftigtes Personal, das aufgrund repräsentativer Verpflichtungen erforderlich ist,
- Kosten, die durch die Teilnahme an repräsentativen Veranstaltungen Dritter entstehen,
- Aufwendungen, die durch die Teilnahme von Ehegatten und anderen Familienangehörigen an Repräsentationsveranstaltungen am Dienort entstehen,
- Beiträge zu Vereinigungen und Clubs,
- Kosten für Visitenkarten.

5.2

5.2.1

Eine stichprobenweise Überprüfung durch den Bundesrechnungshof ergab, daß in einer Reihe von Fällen ein Teil der Aufwandsentschädigung zurückzufordern war, weil die erforderliche 60 v. H.-Grenze nicht erreicht worden war. Der Bundesrechnungshof hat daher die bisherige nur eingeschränkte Kontrolle durch Inspektoren des Bundesministeriums und die

stichprobenweise Überprüfung durch die Zentrale nicht für ausreichend gehalten. Er hat zudem um Prüfung gebeten, inwieweit auch für die übrigen Bediensteten eine Nachweispflicht eingeführt werden solle.

Das Bundesministerium hat sich inzwischen der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Es will die nunmehr „vollständige Überprüfung“ von 60 v. H. der Aufwandsentschädigung für Missionschefs und deren Vertreter einführen. Die übrigen Bediensteten sollen künftig einen Verwendungsnachweis über 50 v. H. der ihnen zustehenden Aufwandsentschädigung führen. Nach Überprüfung durch den Leiter der Auslandsvertretung soll dem Bundesministerium berichtet werden.

5.2.2

Bei seiner Prüfung hatte der Bundesrechnungshof auch festgestellt, daß mit der Aufwandsentschädigung Veranstaltungen finanziert wurden, an denen nur — oder ganz überwiegend — Angehörige der eigenen Vertretung oder Familienangehörige der Bediensteten teilnahmen. Als Beispiele für derartige Veranstaltungen seien Sommerfest, Betriebsausflug, Damentee genannt. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß für Ausgaben, die nur der Pflege des Betriebsklimas dienen, die Aufwandsentschädigung nicht gedacht ist.

Das Bundesministerium hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und die Auslandsvertretungen darüber unterrichtet, „daß Veranstaltungen, an denen nur Angehörige der Vertretung und/oder entsandte anderer deutscher Behörden teilnehmen, nicht auf Mittel der Aufwandsentschädigung übernommen werden können“.

5.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß es beabsichtige, die bestehenden Regelungen für die pauschale Aufwandsentschädigung sowie für die Zuschüsse zu überarbeiten und die Neuregelungen zum 1. Januar 1995 in Kraft zu setzen.

Der Bundesrechnungshof hält es im Hinblick auf die grundsätzlichen Probleme für geboten, daß die Neuregelungen der Aufwandsentschädigung die von ihm gegebenen Hinweise berücksichtigen. Er wird prüfen, wie sich die Neuregelungen praktisch auswirken und ob sie für eine wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Mittel ausreichen.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

**6 Organisation und Durchführung
von Dienstreisen**
(verschiedene Einzelpläne, Titel 527 01)

6.0

Die vorhandenen Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Gestaltung von Dienstreisen — insbesondere zur Reduzierung der Fahr- und Übernachtungskosten sowie des bei der Planung der Dienstreisen entstehenden Verwaltungsaufwandes — werden in der Bundesverwaltung nur unzureichend genutzt.

6.1

Die durch eine Dienstreise entstehenden Kosten werden vor allem von den anfallenden Fahr- und Übernachtungskosten, aber auch von dem durch die Planung der Dienstreise verursachten Verwaltungsaufwand bestimmt. Der Bundesrechnungshof hat bei 28 Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung mit hohem Reiseaufkommen untersucht, inwieweit Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Gestaltung von Dienstreisen genutzt werden.

Im wesentlichen hat er festgestellt:

- Obwohl Dienstreisen überwiegend in oder zumindest in die Nähe von Großstädten und Ballungszentren (Berlin, München, Bonn, Hamburg, Frankfurt) führen, hatten nur wenige Behörden Sondervereinbarungen mit Hotels oder Hotelketten getroffen. Waren solche Vereinbarungen vorhanden, hatten andere Behörden von diesen Preisnachlässen keine Kenntnis, so daß Bedienstete verschiedener Behörden im selben Hotel und zur selben Zeit unterschiedliche Preise entrichtet haben. Verzeichnisse über preisgünstige und angemessene Hotels waren bei keiner der geprüften Behörden vorhanden.
- Sondervereinbarungen mit Fluggesellschaften bestanden in unterschiedlichem Umfang, nicht jedoch einheitliche und günstige Konditionen für die gesamte Bundesverwaltung.
- Die Unterkünfte wurden in nahezu allen Fällen von den Dienstreisenden selbst, teilweise mit erheblichem Zeit- und Kostenaufwand, ausgewählt und gebucht.

Im Gegensatz hierzu sind Unternehmen der Privatwirtschaft schon seit langem dazu übergegangen, die Kosten durch eine professionelle Organisation zu senken. So konnten sie z. B. durch Sondervereinbarungen mit Fluggesellschaften und Hotels die Flug- und Übernachtungskosten sowie durch organisatori-

sche Maßnahmen den Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren.

6.2

Aufgrund dieser Feststellungen und unter Einbeziehung der Erkenntnisse von Unternehmen der Privatwirtschaft hat der Bundesrechnungshof den obersten Bundesbehörden empfohlen,

- kurzfristig mit Fluggesellschaften besondere Vereinbarungen zu schließen sowie
- mit preisgünstigen und angemessenen Hotels oder mit Hotelketten Sonderpreise zu vereinbaren und den Bediensteten alle Unterkunftsmöglichkeiten, aufgeteilt nach bundeseigenen Unterkünften, Hotels, mit denen Sondervereinbarungen bestehen, und sonstigen angemessenen und preisgünstigen Hotels bekanntzugeben,
- zu prüfen, inwieweit mittelfristig Planungsaufgaben, die bei den meisten der in die Prüfung einbezogenen Behörden noch vom Dienstreisenden selbst wahrgenommen werden, auf andere Stellen übertragen werden können (z. B. auf eine Reisestelle innerhalb größerer Behörden, auf eine zentrale Reisestelle mehrerer Behörden, aber auch auf private Organisationen). Dies ist insbesondere im Hinblick auf die bereits jetzt vorhandenen DV-gestützten Informations- und Buchungssysteme sowie die für die Dienstreisenden wenig überschaubare Angebotspalette an Sonderpreisen bei Verkehrsmitteln und Hotels angezeigt. Auch das komplexe Reisekostenrecht legt diese Überlegung nahe.

6.3

Zahlreiche oberste Bundesbehörden haben aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes inzwischen Sondervereinbarungen mit Hotels abgeschlossen und ihren Bediensteten Verzeichnisse über Hotels, mit denen Sondervereinbarungen bestehen, und sonstige preiswerte und angemessene Hotels bekanntgegeben.

Eine oberste Bundesbehörde hat ihr umfangreiches Verzeichnis über preiswerte Hotels, die dem Bund Sonderpreise eingeräumt haben, allen obersten Bundesbehörden übersandt und anheimgestellt, das Hotelverzeichnis auch in dem jeweiligen Geschäftsbereich anzuwenden. Der Behörde ist es gelungen, erhebliche Preisnachlässe, teilweise von über 30 v. H., zu erreichen.

Einige Behörden haben dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, daß sie nunmehr — versuchsweise — die Hilfe eines Hotelreservierungsservice in Anspruch nehmen.

Die Mehrzahl der Behörden hat es als sinnvoll angesehen, längerfristig auch zentrale Reisetellen einzurichten.

Eine Verhandlungsgruppe unter Federführung des Bundesministeriums des Innern hat inzwischen Verhandlungen mit Fluggesellschaften geführt und wesentlich verbesserte Konditionen erreicht.

6.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen. Die bisherigen Ergebnisse zeigen, daß Kosteneinsparungen bei Dienstreisen möglich sind. Die Behörden sollten ihre Bemühungen zur wirtschaftlichen Gestaltung von Dienstreisen fortsetzen, hierbei die Erfahrungen der Dienstreisenden berücksichtigen und alsbald die Prüfung abschließen, inwieweit die bei Dienstreisen anfallenden Aufgaben auf private Unternehmen (z. B. Reisebüros) oder auch auf „Zentrale Reisetellen“ verlagert werden sollen.

Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

7 Organisation des Bundesausgleichsamtes (Kapitel 06 42)

7.0

Die Organisation des Bundesausgleichsamtes weist Mängel auf. Die anfallenden Verwaltungskosten sind vergleichsweise hoch. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung sollte das Bundesausgleichsamt an eine andere Behörde angegliedert werden und mit dieser eine Verwaltungsgemeinschaft bilden. Dadurch könnte auch die Liegenschaft Bad Homburg v. d. H. aufgegeben werden.

7.1

Der Lastenausgleich wird zum Teil in Bundes- und zum Teil in Bundesauftragsverwaltung durchgeführt. Dem Bundesausgleichsamt obliegen insbesondere die zentralen Steuerungs- und Regelungsaufgaben für den „klassischen“ Lastenausgleich und für das Rückforderungsverfahren. Die Einzelfallentscheidungen treffen in aller Regel die Ausgleichsämter (Dienststellen der Stadt- und Landkreise).

Ziele des „klassischen“ Lastenausgleichs sind die Abgeltung von Verlusten und Schäden infolge des 2. Weltkrieges sowie die Milderung von Härten bei der Neuordnung des Geldwesens. Der Abschluß dieser Aufgaben ist absehbar, da aufgrund des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes die Antragstellung bis Ende des Jahres 1995 befristet ist. Unter Berücksichtigung der bis dahin noch zu erwartenden Anträge betrug der Erledigungsgrad Anfang des Jahres 1994

zwar bereits rd. 98 v. H.; dennoch ist damit zu rechnen, daß die vollständige Abwicklung der Anträge durch die Ausgleichsämter noch einige Jahre in Anspruch nehmen wird.

Die mit der Vereinigung einsetzende Rückgabe von Vermögen an die früheren Eigentümer oder die ersatzweise vorgesehenen Entschädigungen führen teilweise zur Rückforderung von Lastenausgleichsleistungen. Hierfür hat das Bundesausgleichsamt den Ausgleichsämtern in mehreren Rundschreiben allgemeine Arbeitsgrundlagen bereitgestellt. Ein zur Zeit noch nicht abzuschätzender Regelungs- und Steuerungsaufwand könnte für das Bundesausgleichsamt insbesondere aufgrund des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes, der einsetzenden Rechtsprechung sowie für die Anpassung bisheriger Weisungen an die Praxis entstehen. Insgesamt handelt es sich um eine befristete Aufgabe.

Das Bundesausgleichsamt ist in zwei Abteilungen mit je vier Referaten und eine Gruppe Verwaltung gegliedert. Insgesamt sechs dieser Referate sind Klein- oder Kleinstreferate. Eines der Referate nimmt fast ausschließlich Zuwendungsaufgaben außerhalb des eigentlichen Zuständigkeitsbereiches des Bundesausgleichsamtes wahr, die dem Amt vom Bundesministerium übertragen wurden, um frei gewordene Arbeitskapazitäten auszulasten und ein weiteres Absinken der Personalstärke des Bundesausgleichsamtes zu vermeiden. Solche Zuwendungsaufgaben werden üblicherweise vom Bundesverwaltungsamt bearbeitet. Darüber hinaus ist dem Präsidenten des Bundesausgleichsamtes der Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds beim Bundesverwaltungsgericht unterstellt, der im Jahre 1993 von Januar bis Mitte November nur vier Fälle — darunter nur ein neuer Fall — zu bearbeiten hatte.

Laut Haushalt 1994 hat das Bundesausgleichsamt 86 Stellen. Davon werden 8 Stellen im Zuwendungsbereich und 43 Stellen für allgemeine Verwaltungsaufgaben eingesetzt. 35 Stellen entfallen auf die dem Bundesausgleichsamt verbliebenen Lastenausgleichsaufgaben, darunter 3 Stellen für den Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds beim Bundesverwaltungsgericht.

Auf der rd. 20 000 m² großen bundeseigenen Liegenschaft des Bundesausgleichsamtes in herausgehobener Wohnlage ist auch eine Außenstelle des in Köln ansässigen Bundesverwaltungsamtes mit rd. 40 Bediensteten untergebracht, für die das Bundesausgleichsamt Teile der Verwaltungsaufgaben miterledigt. Diese Außenstelle wurde im Jahre 1981 nach einem zwischen den Bundesministerien des Innern und der Finanzen abgestimmten Konzept mit dem Ziele errichtet, bis Ende des Jahres 1984 Stellen, Personal und Restaufgaben des Bundesausgleichsamtes in diese Außenstelle des Bundesverwaltungsamtes zu überführen. Im Rahmen dieses Konzepts wurde die Leitung des Bundesausgleichsamtes und des Bundesverwaltungsamtes einem Präsidenten in Personalunion übertragen. Die geplante Überführung des Bundesausgleichsamtes in das Bundesverwaltungsamt erfolgte nicht. Bei der Außenstelle des Bundesverwaltungsamtes sind als Referatsleiter überwie-

gend jüngere Beamte des höheren Dienstes eingesetzt, die vorher nicht im Bundesausgleichsamt tätig waren.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation des Bundesausgleichsamtes geprüft. Er hat dabei festgestellt, daß die verbliebenen Steuerungs- und Regelungsaufgaben die derzeitige Organisation des Bundesausgleichsamtes mit eigener Infrastruktur und Liegenschaft nicht rechtfertigen. Lediglich noch rd. 40 v. H. der Stellen des Bundesausgleichsamtes sind im Lastenausgleich eingesetzt, wobei die vorhandenen Abteilungen und Referate überwiegend nicht allgemeinen Organisationsgrundsätzen entsprechen. So sollten fünf bis elf Referate zu einer Abteilung zusammengefaßt und keine Klein- oder Kleinstreferate geschaffen werden. Darüber hinaus sollte der Vertreter der Interessen des Ausgleichsfonds beim Bundesverwaltungsgericht zumindest mit seiner bisherigen Personalausstattung nicht beibehalten werden. Hinzu kommt, daß mit steigendem Erledigungsgrad im Lastenausgleich zukünftig weitere Anpassungen der Organisation und der Personalausstattung erforderlich werden.

Weiterhin belastet die Verwendung von rd. 50 v. H. der Stellen für allgemeine Verwaltungsaufgaben den wirtschaftlichen Aufgabenvollzug in einer nicht länger hinnehmbaren Weise. Selbst wenn man berücksichtigt, daß das Bundesausgleichsamt Teile der Verwaltungsaufgaben für die Außenstelle des Bundesverwaltungsamtes miterledigt, liegt der Stellenanteil für die Verwaltung mit über einem Drittel immer noch weit höher als bei vergleichbaren kleinen Dienststellen des Bundes. Dieser relativ hohe Personalaufwand ist nicht zuletzt durch die weitläufige Liegenschaft begründet. Zusätzlich besteht wegen des hohen Verkehrswertes des Grundstückes eine beträchtliche Kapitalbindung.

7.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, ein mittelfristig zu realisierendes Konzept für das Bundesausgleichsamt zu entwickeln, das eine Anpassung der organisatorischen und personellen Strukturen sowie eine drastische Senkung der vergleichsweise hohen Verwaltungskosten zum Ziel hat.

Bei der Verlagerung der Zuwendungsaufgaben an das Bundesverwaltungsamt ist eine Bündelung der Lastenausgleichsaufgaben in drei bis vier Referaten denkbar. Durch eine Angliederung des Bundesausgleichsamtes an eine andere Behörde und die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft könnte die Liegenschaft Bad Homburg v. d. H. aufgegeben und der unvertretbar hohe Verwaltungsaufwand wesentlich abgesenkt werden. Die Aufgaben der in Bad Homburg eingerichteten Außenstelle des Bundesverwaltungsamtes sollten an dessen Hauptsitz zurückverlagert werden.

7.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es werde das vom Bundesrechnungshof geforderte Konzept für das Bundesausgleichsamt erstellen und dabei die künftige Organisation, die Stellen- und Personalausstattung sowie die Nutzung der Liegenschaft in Bad Homburg v. d. H. berücksichtigen. Darüber hinaus will es bereits vorab die Personalausstattung des Vertreters der Interessen des Ausgleichsfonds beim Bundesverwaltungsgericht auf ein Mindestmaß verringern und die Verwaltungskosten absenken.

7.5

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, welches Konzept das Bundesministerium entwickelt und wie es umgesetzt wird.

8 Bundesanstalt „Die Deutsche Bibliothek“

8.0

Die Deutsche Bibliothek in Frankfurt und die Deutsche Bücherei in Leipzig wurden im Rahmen der Vereinigung zu einer Bundesanstalt mit Sitz in Frankfurt und Leipzig zusammengeführt. Bei erweitertem Aufgabenprofil und nur leicht gestiegenem Schriftgutaufkommen hat sich ihre Personalausstattung im Vergleich zum Personalbestand der Deutschen Bibliothek in Frankfurt im Jahre 1990 annähernd verdoppelt. Die Organisation der Anstalt weist Mängel auf, die Personalausstattung ist überhöht.

8.1

Mit dem Einigungsvertrag wurden die Deutsche Bibliothek in Frankfurt am Main (Bibliothek Frankfurt) und die Deutsche Bücherei in Leipzig (Bücherei Leipzig) zu der bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts „Die Deutsche Bibliothek“ mit Sitz in Frankfurt und Leipzig (Bundesanstalt) zusammengeführt. Die Bundesanstalt ist zentrale Archibibliothek und nationalbibliografisches Zentrum der Bundesrepublik Deutschland. An beiden Standorten sind alle wesentlichen Bibliotheksfunktionen (Erwerbung, Formal- und Sacherschließung sowie Benutzung, Auskunftsdienst und Archivierung) vorhanden und entsprechende Abteilungen eingerichtet. In Leipzig bestehen außerdem das Zentrum für Bucherhaltung und das Deutsche Buch- und Schriftmuseum.

Erwerbung, Formal- und Sacherschließung des Schriftgutes erfolgen nach einheitlichen Vorgaben und örtlichen Einzugsgebieten arbeitsteilig im Verhältnis 2:1 in Frankfurt und Leipzig. Am jeweiligen Standort werden die Exemplare bis zur Magazinreife bearbeitet und dann nach Leipzig bzw. Frankfurt transportiert. Die Bundesanstalt nimmt die inhaltliche Erschließung der Literatur zunehmend auch für

andere Bibliotheken wahr und beabsichtigt, dies auf nahezu alle Literaturbereiche auszudehnen.

In den Bereichen Benutzung, Auskunftsdienst und Archivierung bestehen zwischen der Bibliothek Frankfurt und der Bücherei Leipzig bei nahezu gleicher Benutzeranzahl Unterschiede im Dienstleistungsangebot und in den Arbeitsverfahren. Die Lesesäle sind in Leipzig 18 Wochenstunden (30 v. H.) länger geöffnet als in Frankfurt. Fernleihen werden in der Bücherei Leipzig mit gesondertem Personal bearbeitet, in der Bibliothek Frankfurt werden sie von den Lesesaalaufsichten miterledigt. Benutzerkopien werden in Leipzig von Mitarbeitern der Bibliothek erstellt, wohingegen in Frankfurt außer für schutzwürdiges Schriftgut Münzkopierer für die Benutzer bereitstehen. Für Archivierungs- und Magazinarbeiten werden in Leipzig rd. 15 Mitarbeiter mehr als in Frankfurt eingesetzt, obwohl in Leipzig eine moderne Buchförderanlage zur Verfügung steht.

Die Bundesanstalt unterhält daneben Musikalien- und Musiktonträgersammlungen in Berlin (Deutsches Musikarchiv) und in Leipzig. Alle Musikalien und Tonträger werden in Berlin erschlossen, ein Stück wird nach Leipzig abgegeben. Die historischen Bestände in Berlin und Leipzig unterscheiden sich. Die Bestände des Musikinformationszentrums der Deutschen Demokratischen Republik sind in das Musikarchiv in Berlin übernommen worden.

Allgemeine Verwaltungsaufgaben wie Personalwesen sowie Angelegenheiten des Haushaltes und des Inneren Dienstes nehmen die Bibliothek Frankfurt und die Bücherei Leipzig je für sich getrennt in eigenen Referaten wahr. Im Gegensatz zu Frankfurt ist in der Bücherei Leipzig ein besonderes Referat für Bauangelegenheiten und Instandhaltung eingerichtet.

Für die Bundesanstalt sind im Haushalt 1994 766 Stellen veranschlagt. Hiervon sind 123 Stellen mit kw-Vermerken versehen, die stufenweise in den Haushaltsjahren 1995 bis 1999 wirksam werden sollen. Der Bundesanstalt würden 643 Stellen auf Dauer verbleiben. Demgegenüber belief sich das Soll der Bibliothek Frankfurt vor der Vereinigung auf 323 Stellen. Damit ist der Personalaufwand für die zentrale Archivbibliothek und das nationalbibliografische Zentrum der Bundesrepublik Deutschland bei jetzt zwei Standorten und den hinzugekommenen Aufgabenbereichen (Zentrum für Bucherhaltung und Deutsches Buch- und Schriftmuseum) um 320 Stellen gestiegen und hat sich somit nahezu verdoppelt.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation und die Personalausstattung der Bundesanstalt geprüft. Als Maßstab hatte er dabei die personellen und organisatorischen Verhältnisse sowie die Arbeitsverfahren und Dienstleistungen der Bibliothek Frankfurt vor der Vereinigung zugrunde gelegt und auf die Funktionen sowie die arbeitsteilige Aufgabenwahrnehmung der neuen Bundesanstalt mit ihren zwei Standorten übertragen. Auf dieser Grundlage hat der

Bundesrechnungshof festgestellt, daß von den nach Wirksamwerden der vorhandenen kw-Vermerke verbleibenden 643 Stellen mindestens 125 Stellen eingespart werden können.

Die Einsparungsmöglichkeiten verteilen sich im einzelnen wie folgt:

- Im Bereich Benutzung, Auskunftsdienst und Archivierung können in Leipzig auch bei Beibehaltung der längeren Öffnungszeiten insgesamt 35 Stellen einschließlich der Stelle eines Abteilungsleiters entfallen, wenn die Aufbauorganisation gestrafft wird und das Dienstleistungsangebot sowie die Arbeitsverfahren an die Gegebenheiten in Frankfurt angeglichen werden.
- Bei den Aufgaben Erwerbung und Formalerschließung sind 72 Stellen einschließlich zwei Stellen für Abteilungsleiter entbehrlich. Der Stellenzuwachs (rd. 104 Stellen) gegenüber dem Bestand der Bibliothek Frankfurt vor der Vereinigung ist in seinem Umfang nicht zu rechtfertigen. Das Literaturaufkommen hat sich im Zeitraum von 1990 bis 1992 kaum verändert. Lediglich für das Anwachsen der Neuzugänge um rd. 6 v. H. in den Jahren 1992 bis 1993 sowie für Arbeiten, die sich zwangsläufig aufgrund der Aufgabenwahrnehmung an nunmehr zwei Standorten ergeben, entsteht ein begrenzter Stellenmehrbedarf.
- Im Verwaltungsbereich sind insbesondere durch eine stärkere Zusammenfassung der Aufgaben an einem Standort und durch die Rückführung der Bauunterhaltungsaufgaben bei der Bücherei Leipzig an das Staatliche Hochbauamt zwölf Stellen nicht mehr erforderlich.
- Bei den Musikalien- und Musiktonträgersammlungen können insgesamt sechs Stellen entfallen. Die Übernahme der Bestände des ehemaligen Musikinformationszentrums der Deutschen Demokratischen Republik in das Deutsche Musikarchiv in Berlin ist inzwischen abgeschlossen. Darüber hinaus sollte eine Zusammenführung der Sammlungen in Berlin und Leipzig an einem Standort erfolgen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof Bedenken, ob der Personalaufwand für die Ausweitung der inhaltlichen Erschließung von Literatur auch zum Vorteil anderer Bibliotheken, für die zusätzlich 37 Stellen eingesetzt werden sollen, ganz überwiegend zu Lasten des Bundes erbracht werden darf. Fragen hinsichtlich der Zuständigkeiten stellen sich auch bei der Unterhaltung des Buch- und Schriftmuseums. Hierzu sind die Erörterungen von insbesondere verfassungsrechtlichen Fragen mit dem Bundesministerium noch nicht abgeschlossen.

8.3

Das Bundesministerium hat den Berechnungsgrundlagen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt. Anstelle der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Einsparungen von 125 Stellen hält es jedoch bis zum Jahre 2000 lediglich rd. 41 Stellen in

den Bereichen Erwerbung, Formalerschließung und Benutzung für verzichtbar. Hinsichtlich der vorgeschlagenen Einsparungen von 21 Stellen im Verwaltungsbereich, beim Deutschen Musikarchiv und bei den Dienstposten für Abteilungsleiter hat das Bundesministerium noch näheren Prüfungsbedarf, wobei sich ggf. weitere Stellenminderungen ergeben könnten.

Die verbleibenden rd. 63 Stellen hält das Bundesministerium für notwendig, da für die Bundesanstalt insbesondere ein erweitertes, neues Leistungsprofil — auch bezogen auf die Nutzung von Altbeständen aus der Zeit vor dem Jahre 1945 — zugrunde zu legen sei. Dies begründen das Bundesministerium und die Bundesanstalt im einzelnen wie folgt:

- 14 Stellen sollen unter Verzicht auf bisher bestehende Haushaltsermächtigungen zur Beschäftigung von Aushilfskräften neu geschaffen werden.
- 5 Stellen seien notwendig, um bereits vor der Vereinigung bestehende Personaldefizite auszugleichen.
- 22 Stellen würden benötigt, um die Erwerbung und Formalerschließung auszuweiten und zu intensivieren mit dem Ziel, das Leistungsprofil zu erweitern und dem gesetzlichen Auftrag in größerem Umfang als bisher gerecht zu werden.
- 22 Stellen seien in Leipzig erforderlich, um über das bei der Bibliothek Frankfurt bis zur Vereinigung bestehende Dienstleistungsangebot hinauszugehen. Notwendig seien u. a. besondere Schichtregelungen wegen der längeren Öffnungszeiten, die Erstellung von Kopien für Bibliotheksbenutzer durch Behördenpersonal und Verbesserungen bei der Bearbeitung von Fernleihen.

Außerdem entsteht nach Auffassung des Bundesministeriums in Verbindung mit dem Einzug in das neue Dienstgebäude im Jahre 1996 in Frankfurt ein vermehrter Personalaufwand für Hausverwaltung und Haustechnik sowie infolge gegliederter Lesesäle.

Hinsichtlich der inhaltlichen Erschließung von Literatur auch für andere Bibliotheken und deren Erweiterung auf fast alle Literaturbereiche hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß dadurch andere öffentliche Haushalte erheblich entlastet werden könnten. Im übrigen erziele die Bundesanstalt Einnahmen für ihre Dienstleistungen von jährlich 2,6 Mio. DM.

8.4

Der Bundesrechnungshof hält auch nach der Stellungnahme des Bundesministeriums an seinen Vorschlägen zur Einsparung von 125 Stellen fest. Nicht berücksichtigt sind dabei die Stellen für die Ausweitung der

Sacherschließung und für die Führung des Buch- und Schriftmuseums.

Einsparungen von rd. 41 Stellen hat das Bundesministerium anerkannt. Zu den Einsparungsvorschlägen des Bundesrechnungshofes von rd. 21 Stellen in den Bereichen Verwaltung, beim Deutschen Musikarchiv und bei den Dienstposten für Abteilungsleiter hat es auf weiteren internen Prüfungsbedarf verwiesen und Stellenminderungen nicht ausgeschlossen. Für den Bundesrechnungshof sind derzeit keine Gründe erkennbar, die seinen Einsparungsvorschlägen entgegenstehen.

Für die Notwendigkeit der übrigen 63 Stellen hat das Bundesministerium ganz überwiegend Gründe aufgeführt, die nicht in Verbindung mit der Zusammenführung der Bibliothek Frankfurt und der Bücherei Leipzig stehen. Dies gilt insbesondere für die Umwandlung von befristeten Arbeitsverhältnissen in Dauerstellen sowie für den von der Bundesanstalt zur Verbesserung der Aufgabenerledigung für erforderlich gehaltenen Ausgleich von Personaldefiziten, die bereits vor der Vereinigung bestanden. Auch längere Öffnungszeiten in Leipzig könnten — falls weiterhin erforderlich — mit geringerem Personaleinsatz realisiert werden, da die bisherige Schichteinteilung teilweise zu Überschneidungen führt. Des weiteren hält der Bundesrechnungshof Vereinfachungen bei den in Leipzig ausschließlich durch Behördenpersonal erstellten Benutzerkopien für möglich. Ferner geht die von der Bundesanstalt für erforderlich gehaltene Ausweitung des Leistungsprofils in den Bereichen Erwerbung und Formalerschließung über das Ausmaß der bisherigen Aufgabenwahrnehmung hinaus.

Insgesamt hat der Haushaltsgesetzgeber Art und Umfang der Aufgabenerledigung in der Vergangenheit durch einen vorgegebenen personellen Rahmen bestimmt. Es ist bisher nicht erkennbar, daß er bei der Zusammenführung der Einrichtungen darüber hinausgehen wollte.

Hinsichtlich der inhaltlichen Erschließung von Literatur auch für andere Bibliotheken und deren Ausweitung auf nahezu alle Literaturbereiche sowie die Unterhaltung des Buch- und Schriftmuseums zu Lasten des Bundes wird der Bundesrechnungshof seine Erörterungen mit dem Bundesministerium fortsetzen, zumal die derzeit hierfür erzielten Einnahmen die tatsächlichen Kosten nur zu einem geringen Teil decken.

Über den in Verbindung mit dem Einzug der Bibliothek Frankfurt in das neue Dienstgebäude vom Bundesministerium für erforderlich gehaltenen Personalmehrbedarf müßte zu gegebener Zeit gesondert entschieden werden. Der endgültige Personalbedarf sollte durch personalwirtschaftliche Untersuchungen abgesichert werden.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

**9 Unternehmensbeteiligungen und
Nebentätigkeiten leitender Bediensteter eines
Rechenzentrums der Bundesfinanzverwaltung**
(Kapitel 08 04)

9.0

Ein Rechenzentrum der Bundesfinanzverwaltung betreut IT-Verfahren der Zollverwaltung. Leitende Bedienstete dieses Rechenzentrums sind mehrheitlich an zwei IT-Betrieben beteiligt, die auch Hard- und Software zur Zollabwicklung für Speditionen vertreiben. Dienstliche Belange und wirtschaftliche Interessen der Bediensteten lassen sich objektiv nicht trennen, so daß Beschaffungsentscheidungen unter maßgeblicher Mitwirkung der Bediensteten zu deren Vorteil nicht auszuschließen sind.

9.1

9.1.1

Ein Rechenzentrum der Bundesfinanzverwaltung stellt die technische Infrastruktur für mehrere IT-Verfahren der Zollverwaltung bereit, die der Abwicklung der Warenein- und -ausfuhr dienen, und ist für deren Entwicklung und Betrieb verantwortlich. Das Rechenzentrum ist räumlich getrennt von der für die Dienstaufsicht zuständigen Oberfinanzdirektion untergebracht. Eine automatisierte Arbeitszeiterfassung in Verbindung mit Zu- und Abgangskontrollen gibt es im Rechenzentrum nicht.

Der Leiter des Rechenzentrums ist Angestellter. Sein Vertreter ist Beamter. Die Bediensteten wirkten entscheidend an Ausschreibungen und Bewertungen von Angeboten sowie der Beschaffung von Hardware, Software und Dienstleistungen für die vom Rechenzentrum betreuten Zollverfahren mit. Außerdem wirkten die Bediensteten maßgeblich bei der Festlegung der wesentlichen Teile der Systemkonfiguration der Zollverfahren mit, die das Bundesministerium im Jahre 1990 vornahm. Die Festlegungen bestimmten die Beschaffungen der Folgejahre.

Die Bediensteten sind mit dem überwiegenden Anteil der Einlagen an zwei Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Betriebe der Bediensteten) beteiligt, die u. a. Hard- und Software zur Zollabwicklung für Speditionen vertreiben.

Während die Bediensteten diese Nebentätigkeiten der Oberfinanzdirektion anzeigten, legten sie die Mehrheitsbeteiligung an einem dritten Unternehmen drei Jahre lang nicht offen. Kunden dieses dritten Unternehmens waren überwiegend Speditionen und Luftfahrtgesellschaften, davon viele mit Sitz in der

Nähe des Rechenzentrums. Alle Rechte und Pflichten dieses Unternehmens sind mit Wirkung zum 31. Dezember 1992 auf einen der beiden anderen Betriebe der Bediensteten übergegangen.

Einer der Betriebe der Bediensteten gründete zusammen mit einer IT-System-Gesellschaft ein Tochterunternehmen. Der Geschäftsführer und gleichzeitig Mehrheitsgesellschafter dieser IT-System-Gesellschaft wurde Geschäftsführer des Tochterunternehmens und übernahm Anteile des Tochterunternehmens.

Die Betriebe der Bediensteten arbeiteten eng mit einem IT-Großunternehmen zusammen, z. B. bei der Entwicklung und Betreuung von IT-Programmen.

9.1.2

Das Bundesministerium wählte aufgrund einer Ausschreibung dieses Großunternehmen als Generalunternehmer für die Einrichtung eines automatisierten Zollverfahrens aus. Dabei wurden neben Produkten des IT-Großunternehmens auch Hard- und Software der IT-System-Gesellschaft eingesetzt, wie z. B. ein Softwarepaket, das ursprünglich einer der Betriebe der Bediensteten entwickelt und vertrieben hatte. Darüber hinaus waren zusätzliche Plattenspeicher und Bandlaufwerke der IT-System-Gesellschaft im Beschaffungswert von insgesamt rd. 3,2 Mio. DM installiert, die zum großen Teil nicht benutzt wurden.

Die IT-System-Gesellschaft ist nicht selbst Hersteller der von ihr gelieferten Hardware, sondern tritt lediglich als Zwischenhändler auf. Produkte dieser Gesellschaft verwendet die Bundesfinanzverwaltung ausschließlich im Rahmen der vom Rechenzentrum betreuten Verfahren. Produkte anderer Anbieter waren im Rechenzentrum nur in geringem Umfang eingesetzt.

Eine Reihe von Produkten der IT-System-Gesellschaft wurde ohne Wettbewerb beschafft. Dienstleistungen wurden mit wenigen Ausnahmen ohne Wettbewerb an das IT-Großunternehmen und die IT-System-Gesellschaft vergeben.

9.1.3

Fluggesellschaften, Speditions- und andere Unternehmen können als Zollbeteiligte Daten für die Zollabwicklung über eine Datenschnittstelle ins Rechenzentrum übertragen lassen (Teilnehmereingabe). Für die Zulassung zur Teilnehmereingabe wird in Zusammenarbeit mit dem Rechenzentrum ein Test der Software der Zollbeteiligten vorgenommen. Zu den

dienstlichen Obliegenheiten der Bediensteten gehört auch die Betreuung von Firmen, die die Teilnehmereingabe nutzen. Sie wirkten außerdem bei Informationsveranstaltungen der Zollverwaltung mit, bei denen Unternehmen für die Teilnehmereingabe gewonnen werden sollten.

Die Bediensteten des Rechenzentrums wirkten maßgeblich an der Entwicklung der zollseitigen Verfahrensteile zur Teilnehmereingabe mit. Die Betriebe der Bediensteten boten u. a. solche Software für Speditionen an, die die Teilnehmereingabe ermöglichte. Diese Software benutzten z. B. zwölf bei einem Zollamt zusammengeschlossene Speditionen in einem Computer-Netz mit rd. 30 Arbeitsplätzen. Diese Einrichtung hatte für die Zollverwaltung Pilotcharakter, da sich dort Speditionen zur Teilnehmereingabe bereitfanden, die sonst nicht in eigene Hard- und Software investiert hätten. Die Eingabeplätze befinden sich in demselben Gebäude wie das Zollamt. Die Teilnehmereingabe wurde teilweise auch durch das Zollamt betreut. Auch die Bediensteten waren u. a. im Rahmen der Unterstützung des Zollamtes mit der Betreuung der Einrichtung befaßt.

9.1.4

Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesministerium und die Oberfinanzdirektion erstmals in den Jahren 1990 und 1991 auf mögliche Interessenkonflikte zwischen dem Hauptamt der Bediensteten und der Tätigkeit bei Teilnehmungsunternehmen hingewiesen und auf eine Überprüfung gedrängt. Das Bundesministerium sah keinen Anlaß, gegen die Bediensteten die Dienstaufsicht zu verstärken. Wie der Bundesrechnungshof in einem weiteren Prüfungsverfahren im Jahre 1993 feststellte, blieb dem Bundesministerium die Beteiligung der Bediensteten an dem dritten Unternehmen, die diese erst mit dreijähriger Verspätung anzeigten, verborgen.

Auch die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (Koordinierungsstelle) wies das Bundesministerium im Jahre 1990 und erneut im Jahre 1992 auf die Nebentätigkeiten und Beteiligungen der Bediensteten hin und äußerte die Befürchtung, daß Mitbewerber die Objektivität der ausschreibenden Stelle anzweifeln könnten.

9.2

9.2.1

Nach dem Bundesbeamtengesetz (BBG) sind Nebentätigkeiten grundsätzlich genehmigungspflichtig. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn zu besorgen ist, daß dienstliche Interessen beeinträchtigt werden (§ 65 Abs. 2 BBG). Nach einem Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern ist eine solche Besorgnis begründet, wenn konkrete Anhaltspunkte auf einen Interessenkonflikt hindeuten. Gerade im Hinblick auf die kritische Bewertung in der Öffentlichkeit soll darauf geachtet werden, den Anschein einer Gefähr-

dung der Unparteilichkeit oder Unbefangenheit zu vermeiden.

9.2.2

Die maßgebliche Mitwirkung der Bediensteten bei der Festlegung der Systemkonfiguration der Zollverfahren und die anschließenden Beschaffungs- und Dienstleistungsaufträge — teilweise ohne Wettbewerb — an das IT-Großunternehmen und die IT-System-Gesellschaft können nach Ansicht des Bundesrechnungshofes den Eindruck vermitteln, daß wirtschaftliche Interessen der Bediensteten und sachfremde Überlegungen die Auswahlentscheidung maßgeblich beeinflußt haben. Dieser Eindruck wird dadurch untermauert, daß die Speichereinrichtungen auch im Wettbewerb zu beschaffen gewesen wären und sowohl das IT-Großunternehmen als auch die IT-System-Gesellschaft in diesem Fall lediglich als Zwischenhändler tätig waren. Die Tatsache, daß die zusätzlichen Speichereinrichtungen teilweise nicht wirtschaftlich genutzt und ausschließlich im Rahmen der vom Rechenzentrum betreuten Verfahren verwendet werden, verstärkt die Zweifel an der Objektivität der Auswahlentscheidungen.

In diesem Zusammenhang erscheint auch die Vergabe von Aufträgen an Mitarbeiter des IT-Großunternehmens und der IT-System-Gesellschaft ohne Wettbewerb bedenklich.

9.2.3

Bei der Betreuung der Zollteilnehmer, die die Teilnehmereingabe nutzen, lassen sich dienstliche Belange und wirtschaftliche Interessen der Bediensteten objektiv nicht trennen. So haben die Bediensteten, z. B. durch eine intensive Betreuung der Kunden ihrer Firmen im Rahmen des Tests für die Zulassung zur Teilnehmereingabe, zum Erfolg der von ihren Betrieben vertriebenen Produkte beitragen können. Die Unterstützung der Teilnehmereingabe bei einem Zollamt hat unmittelbar den Kunden ihrer Betriebe gedient. Eine Mitwirkung der Bediensteten an Informationsveranstaltungen für Interessenten an der Teilnehmereingabe ist zudem geeignet gewesen, die Akquisitionstätigkeit der Betriebe der Bediensteten zu fördern. Darüber hinaus haben diese Betriebe durch die Bediensteten gegenüber anderen Anbietern von Speditionsoftware Wettbewerbsvorteile erlangen können, da wesentliche Funktionen der von ihren Betrieben angebotenen Software denen der Zollverfahren entsprechen. Außerdem sind die Bediensteten über geplante Entwicklungen schneller informiert gewesen als ihre Konkurrenten und haben aktuelle Versionen ihrer Produkte schneller zur Verfügung stellen können als Mitanbieter.

9.2.4

Der Bundesrechnungshof hat eine weitere Vermischung von dienstlichem und privatem Handeln befürchtet, weil sich einige Kunden der Betriebe der

Bediensteten in unmittelbarer Nähe des Rechenzentrums befinden und darüber hinaus Zu- oder Abgangskontrollen nicht vorhanden sind. Kundenbesuche während der Dienstzeit sind grundsätzlich nicht auszuschließen.

9.2.5

Eine Gefährdung der Unparteilichkeit oder Unbefangenheit der Bediensteten hat der Bundesrechnungshof angesichts der Unternehmensbeteiligungen und der Nebentätigkeit der Bediensteten für gegeben gehalten. Er hat darüber hinaus nicht ausgeschlossen, daß die für die Verwaltung teilweise nachteiligen Festlegungen und Beschaffungsentscheidungen durch die Nebentätigkeit der Bediensteten verursacht worden sind und unmittelbar deren wirtschaftlichen Interessen gedient haben.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß das Bundesministerium seine bereits früher geäußerten Bedenken und die der Koordinierungsstelle nicht zum Anlaß genommen hat, die Nebentätigkeit der Bediensteten einzuschränken oder die Dienstaufsicht zu intensivieren.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Bediensteten ihre Nebentätigkeiten zu untersagen. Er hat außerdem gebeten zu untersuchen, inwieweit die Bediensteten durch Beschaffungsentscheidungen wirtschaftliche Vorteile zu Lasten des Bundes erlangt haben.

9.3

Das Bundesministerium hat dazu dargelegt, daß anfangs wegen des Umfangs der Nebentätigkeit und des Produktspektrums nicht zu besorgen gewesen sei, daß dienstliche Belange beeinträchtigt sein könnten. Wegen der Beteiligungen der beiden Bediensteten sei der Geschäftsführer der IT-System-Gesellschaft vor der Ausweitung der Geschäftsbeziehungen mit der Bundesfinanzverwaltung Mitte des Jahres 1990 amtlich befragt worden, ob eine mittelbare oder unmittelbare Verflechtung zwischen Bediensteten des Rechenzentrums und seinem Unternehmen bestehe. Diese Frage habe er verneint. Die weiteren verfügbaren Informationsquellen hätten ebenfalls keinen Hinweis auf eine solche Verflechtung ergeben.

Die Beteiligung eines der Betriebe der Bediensteten zusammen mit der IT-System-Gesellschaft an dem Tochterunternehmen sei ohne Wissen der beiden Bediensteten geschehen. Nach Erlangen entsprechender Kenntnis sei die Änderung des Gesellschaftsvertrages betrieben worden. Die Abläufe bei der Offenlegung der weiteren Unternehmensbeteiligung seien bedenklich und müßten weiter aufgeklärt werden. Es bleibe zu prüfen, welche Maßnahmen zu ergreifen seien.

Die Festlegung der Systemkonfiguration der Zollverfahren sei nicht ohne eingehende Prüfung von Alternativen, teilweise im Herstellerwettbewerb, geschehen. Nach Bekanntwerden der Nebentätigkeiten sei

bei Beschaffungsentscheidungen stets berücksichtigt worden, daß mit einzelnen Entscheidungsalternativen wirtschaftliche Vorteile der Bediensteten verbunden sein könnten. Gleichwohl sei aus sachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten in bestimmten Fällen eine Entscheidung für die Produkte der IT-System-Gesellschaft zu treffen gewesen. Hinsichtlich der Beschaffungen bei dem IT-Großunternehmen sei angesichts der Größenverhältnisse und des Unternehmensgegenstandes keine Gefahr der Verquickung dienstlicher und privatwirtschaftlicher Interessen zu sehen.

Seitdem die privatgeschäftlichen Engagements der Bediensteten zumindest teilweise bekannt seien, würden die funktionalen Anforderungen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit kritisch hinterfragt. Vor Aufnahme neuer Geschäftsbeziehungen würden wirtschaftliche Verflechtungen eingehend geprüft.

Das Bundesministerium sei bemüht gewesen, die Angelegenheit so weit wie möglich aufzuhellen.

Nach den vorliegenden Erfahrungen sei durch den Erwerb der Produkte des IT-Großunternehmens und der IT-System-Gesellschaft kein wirtschaftlicher Nachteil entstanden. Zum Zeitpunkt der Beschaffungsentscheidung sei man davon ausgegangen, daß mehr Anwendungssoftware und Daten gespeichert werden müßten. Zudem hätten nicht absehbare Verzögerungen bei der Projektabwicklung dazu geführt, daß externe Bandlaufwerke nicht wie vorgesehen eingesetzt werden konnten. Die externen Speicherplatten sollten in einem anderen IT-Verfahren Verwendung finden, um die dort bestehenden Probleme mit mangelnder Speicherkapazität zu beheben.

Eine Vergabe im Wettbewerb sei in den festgestellten Fällen nicht sinnvoll gewesen.

Die Zollverwaltung habe aus wirtschaftlichen Gründen ein großes Interesse daran, Zollbeteiligte für die Teilnehmereingabe zu gewinnen. Die intensive Betreuung der beispielhaft genannten Speditionen wäre in noch größerem Umfang erforderlich gewesen, wenn dort nicht die Produkte eines Betriebes der Bediensteten eingesetzt würden. Da die Betreuung durch das Zollamt erfolge, sei eine Interessenkollision nicht erkennbar.

Da es trotz aller Offenlegung unmöglich erscheine, den Eindruck zu vermeiden, es könne eine Vermischung von dienstlichen und privatwirtschaftlichen Interessen geben, sei — auch ohne Feststellung einer konkreten Pflichtverletzung — die Nebentätigkeit im Juni 1994 untersagt worden.

9.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Bundesministerium die Nebentätigkeiten sorgfältiger hätte überprüfen müssen, nachdem der Bundesrechnungshof und die Koordinierungsstelle auf die Probleme hingewiesen hatten. Die kritische Betrachtung funktionaler Anforderungen auf ihre Notwendigkeit hin ist selbstverständlich, auch wenn keine privatge-

schäftlichen Engagements der an der Beschaffungsentscheidung Beteiligten bekannt sind.

Da die zusätzlichen Speichereinrichtungen bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes nicht genutzt worden sind, ist sehr wohl ein wirtschaftlicher Schaden entstanden, selbst wenn die Geräte später ggf. in anderen IT-Verfahren verwendet werden können.

Der Bundesrechnungshof sieht es weiterhin als schwerwiegenden Mangel an, daß das Bundesministerium auf Vergaben im Wettbewerb verzichtete, zumal ihm die außerdienstlichen Verflechtungen der Bediensteten im IT-Bereich bekannt waren.

Die Ausführungen des Bundesministeriums zur Betreuung der Teilnehmereingabe vermögen die Bedenken im Hinblick auf die Trennung von dienstlichen und privatgeschäftlichen Belangen nicht auszuräumen, zumal nicht ausschließlich das Zollamt, sondern auch die Bediensteten bei der Betreuung der Zollteilnehmer tätig wurden. Es muß jeder falsche Anschein vermieden werden, um die Integrität der Verwaltung zu wahren.

Über die Untersagung der Nebentätigkeiten hinaus sollte untersucht werden, ob die Bediensteten weiter mit ihren Aufgaben im Rechenzentrum betraut bleiben können. Das Bundesministerium wird dafür Sorge zu tragen haben, daß ähnlich gelagerte Fälle künftig vermieden werden und Bedienstete, die mit Beschaffungsentscheidungen befaßt sind, nicht mit einschlägigen Unternehmen verbunden sind.

10 Eisenbahnzollstellen für den grenzüberschreitenden Güterverkehr (Kapitel 08 04)

10.0

Das Bundesministerium unterhält an der deutsch-polnischen und der deutsch-tschechischen Grenze u. a. die Eisenbahngrenzzollstellen Bahnhof Oderbrücke, Ebersbach und Horka. Dort wird der überwiegende Teil der eingeführten Waren bereits vor ihrer Weiterbeförderung im Rahmen vereinfachter Zollverfahren zum freien Verkehr abgefertigt. Zollfachliche Gründe für die Grenzabfertigungen liegen nicht vor; die Zollbehandlungen könnten auch am Bestimmungsort erfolgen.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, daß die vorgenannten und alle übrigen vergleichbaren Eisenbahngrenzzollstellen aufgehoben werden sollten.

10.1

Das Zollamt Bahnhof Oderbrücke sowie die Abfertigungsstellen Ebersbach und Horka waren bereits vor der Vereinigung Grenzzollstellen der Zollverwaltung der Deutschen Demokratischen Republik. Das Bundesministerium betreibt diese Zollstellen weiter.

Alle Exportsendungen und ein kleiner Teil der Importsendungen werden von dort ohne zollamtliche

Behandlung an die aus- und inländischen Bestimmungsorte weiterbefördert. Der überwiegende Teil der über diese Zollstellen eingeführten Waren wird jedoch vor der Weiterbeförderung zum freien Verkehr abgefertigt, obwohl die Empfänger außerhalb der Grenzregionen ansässig sind.

10.2

Nach den einschlägigen Vorschriften sind Eisenbahnsendungen grundsätzlich nicht beim Grenzübergang zollamtlich zu behandeln, sie sind daher in der Regel bereits am Abgangsort des Ausfuhrstaates oder erst am Bestimmungsort des Einfuhrstaates einer Zollbehandlung zuzuführen.

Da mithin zollfachliche Gründe den Fortbestand derartiger Eisenbahngrenzzollstellen nicht erfordern, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, solche Dienststellen aufzuheben.

10.3

Das Bundesministerium hat dagegen Bedenken, die Grenzzollstellen zu schließen. Die in das Gebiet der Gemeinschaft verbrachten Waren seien von der Deutsche Bahn AG auf dem Amtplatz derjenigen Eisenbahngrenzzollstelle zu stellen, bei der planmäßig zum ersten Mal nach dem Grenzübergang gehalten wird. Das gelte auch für den Fall, daß sich die im Eisenbahnverkehr eingeführten Waren im vereinfachten gemeinschaftlichen Versandverfahren befinden. Es hat darauf hingewiesen, daß bestimmte Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse, für die Einfuhrverbote oder Einfuhrbeschränkungen bestehen, zur Beschau vorzuführen seien. Außerdem sei ein wirtschaftliches Bedürfnis für den Fortbestand der Grenzzollstellen vorhanden, da dort eine sehr große Zahl Importeure aus der ganzen Bundesrepublik Deutschland abfertigen lasse. Den Beteiligten sei insbesondere daran gelegen, die eingeführten Waren unmittelbar nach dem Grenzübergang von zollrechtlichen Beschränkungen zu befreien, um sie bereits von dort aus verteilen zu können. Schließlich sei der Bahnhof Oderbrücke als Übergabebahnhof mit gemeinsamen Kontrollbereichen festgeschrieben (Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Volksrepublik Polen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs vom 25. November 1971 — GBl. der Deutschen Demokratischen Republik 1972 S. 98). Eine einseitige Änderung dieses völkerrechtlichen Vertrages könne nicht ad hoc erfolgen.

10.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß die Einrichtung von Grenzzollstellen für den Eisenbahngüterverkehr grundsätzlich nicht notwendig ist. Solche Dienststellen sollten geschlossen und die dort beschäftigten Bediensteten in anderen Aufgabengebieten, in denen Personalmangel herrscht, eingesetzt werden.

Die Erfassung von Bahngut im vereinfachten Versandverfahren erfolgt in der Regel durch zentrale Verrechnungsstellen der Eisenbahngesellschaften, die mit den Zollbehörden zusammenarbeiten. Die Gestellung und Abfertigung der eingeführten Waren zum vereinfachten Versandverfahren ist nicht erforderlich. Diese Waren brauchen daher von den Eisenbahngesellschaften nicht bei der Eisenbahnzollstelle gestellt zu werden, bei der planmäßig zum ersten Mal gehalten wird. Für die regelmäßig über die in Rede stehenden Zollstellen eingeführten Waren bestehen keine Einfuhrverbote und -beschränkungen. Zollfachliche Gründe, die gegen eine Schließung dieser Zollstellen sprechen würden, liegen mithin nicht vor.

Bei dem vom Bundesministerium vorgetragenen wirtschaftlichen Bedürfnis für die Fortführung der Grenzzollstellen handelt es sich um Einzelinteressen der Beförderungsunternehmen und Importeure. Die Importeure, die schon jetzt im Rahmen von Sammelzollverfahren abfertigen lassen, könnten dies auch am Bestimmungsort tun. Das ist sogar wirtschaftlicher, weil sie sich dabei — anders als bei der Grenzbehandlung — nicht durch Dritte vertreten zu lassen brauchen. Sofern aus irgendwelchen Gründen dennoch ausnahmsweise Zollbehandlungen zwischen Staatsgrenze und Bestimmungsort erforderlich werden sollten, können diese bei jeder Eisenbahnbinnenzollstelle vorgenommen werden, die an der Strecke zum Bestimmungsbahnhof gelegen ist. Gerade bei dem bekannten Personalmangel im Grenzaufsiehdienst ist ein strenger Maßstab bei der Beurteilung anzulegen, ob Grenzaufbereitungsstellen eingerichtet oder weiterbetrieben werden sollen.

Das vom Bundesministerium zitierte Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Republik Polen betrifft die Übergabemodalitäten zwischen den Eisenbahnverwaltungen. Dieses Abkommen würde durch die Schließung der Zollstellen nicht berührt.

11 Private Mitbenutzung dienstlicher Telefon-Endeinrichtungen (verschiedene Einzelpläne, Titel 513 01)

11.0

Die derzeitige Entgeltregelung bei der privaten Mitbenutzung dienstlicher Telefon-Endeinrichtungen führt zu einer uneinheitlichen Handhabung in der Bundesverwaltung, erheblichen Einnahmeausfällen und zu einem unangemessenen Verwaltungsaufwand.

11.1

Das Bundesministerium faßte im Jahre 1992 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Einrichtung und Benutzung dienstlicher Telekommunikationsanlagen für die Bundesverwaltung (Dienstanschlußvorschriften vom 1. Dezember 1992) neu. Die Dienstanschlußvorschriften, die mit einigen Ausnahmen in der gesamten Bundesverwaltung gelten, enthalten u. a.

Entgeltregelungen bei privater Mitbenutzung dienstlicher Telefon-Endeinrichtungen.

Nach diesen Regelungen ist ein Entgelt für alle privaten Ferngespräche zu entrichten. Für Orts- und/oder Nahgespräche kann unter Berücksichtigung der vorhandenen Haushaltsmittel auf ein Entgelt verzichtet werden,

- wenn die jeweilige Behörde nicht über eine automatische Telekommunikationsdatenerfassung verfügt

oder

- bei automatischer Telekommunikationsdatenerfassung bis zu einer Höhe von 5 DM pro Kalendermonat (Freibetrag).

Der Bundesrechnungshof hatte zu dem Entwurf der Regelung Bedenken geäußert und insbesondere darauf hingewiesen, daß

- es nicht der Entscheidung der jeweiligen obersten Bundesbehörde überlassen bleiben kann, nach Maßgabe der im jeweiligen Einzelplan vorhandenen Haushaltsmittel auf ein Entgelt zu verzichten,
- durch die Regelung eine einheitliche Handhabung in der Bundesverwaltung nicht sichergestellt ist,
- die private Mitbenutzung dienstlicher Telefon-Endeinrichtungen nur gegen angemessenes Entgelt gewährt werden darf (§ 52 BHO) und
- auf eine Einziehung dieses Entgelts nur dann verzichtet werden kann, wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen.

Der Bundesrechnungshof hatte daher dem Bundesministerium empfohlen, eine Regelung vorzusehen, wonach zumindest bei automatischer Telekommunikationsdatenerfassung für alle Privatgespräche (Orts- und/oder Nahgespräche sowie Ferngespräche) ein Entgelt zu erheben sei. Lediglich aus Gründen des Verwaltungsaufwandes könne auf Beträge unter 5 DM verzichtet werden (Kleinbetragsregelung), allerdings sei bei Überschreitung dieser Grenze der volle Betrag einzuziehen. Auch hatte er angeregt, einen vierteljährlichen Abrechnungszeitraum vorzusehen, da hierdurch der Verwaltungsaufwand und die Anzahl der von der Kleinbetragsregelung betroffenen Fälle reduziert werden könne.

Das Bundesministerium ist dieser Empfehlung nicht gefolgt und hat ausgeführt, daß es an der Freibetragsregelung für Orts- und/oder Nahgespräche festhalte. Die Entgelte für private Ferngespräche seien als steuerpflichtiger geldwerter Vorteil des Bediensteten zu behandeln und daher in jedem Einzelfall zu erstatten.

Nach Inkrafttreten der Regelung hatte der Bundesrechnungshof die obersten Bundesbehörden gebeten, die nach den Dienstanschlußvorschriften zu erlassenden näheren Bestimmungen ihres Geschäftsbereichs für eine Entgeltregelung von Privatgesprächen zu übersenden oder mitzuteilen, welche Regelungen

beabsichtigt seien. Die Angaben der Behörden haben die Bedenken des Bundesrechnungshofes bestätigt.

Bezüglich des zu entrichtenden Entgelts bei automatischer Telekommunikationsdatenerfassung hatten die Ressorts unterschiedliche Regelungen getroffen, die sich in nachfolgende vier Hauptgruppen zusammenfassen lassen:

- Einziehung der Entgelte für sämtliche Privatgespräche (weder Kleinbetrags- noch Freibetragsregelung),
- Kleinbetragsregelung in Anlehnung an die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes,
- Kleinbetragsregelung lediglich für Orts- und/oder Nahgespräche oder
- Freibetragsregelung entsprechend den Dienstanschlußvorschriften.

Einige Ressorts haben auf die durch die neugefaßten Dienstanschlußvorschriften erforderlich werdende Softwareanpassung — insbesondere hervorgerufen durch die Trennung von Orts-/Nah- und Ferngesprächen — und die dadurch verursachten erheblichen Ausgaben hingewiesen.

Der Ausschuß für Organisationsfragen, in dem die Leiter der Organisationsreferate und der Referate Innerer Dienst der Bundesministerien vertreten sind, hat die Thematik im September 1993 aufgegriffen und folgenden Beschluß gefaßt:

- „1. Für alle Bundesressorts soll in einer Ressortbesprechung eine einheitliche Regelung der Anwendung der Dienstanschlußvorschriften gefunden werden.
2. Das Bundesministerium der Finanzen wird aufgefordert, möglichst schnell die notwendige, klarstellende Änderung der Dienstanschlußvorschriften zu veranlassen.“

Aufgrund dieses Beschlusses haben die Ressorts teilweise auf weitere Maßnahmen (z. B. den Erlass von Ausführungsbestimmungen, notwendige Softwareumstellungen) verzichtet, da sie davon ausgingen, daß es alsbald zu einer von den haushaltsmäßigen Gegebenheiten des jeweiligen Ressorts unabhängigen, einheitlichen Regelung kommen werde.

11.2

Anfang des Jahres 1994 hat das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof auf seine erneute Anfrage mitgeteilt, daß es aufgrund einer Entscheidung der Leitung des Hauses die zunächst erwogene Überarbeitung der Dienstanschlußvorschriften (insbesondere der Entgeltregelung für Privatgespräche) bis auf weiteres zurückgestellt und den Referaten Innerer Dienst und Organisation bei den obersten Bundesbehörden mitgeteilt habe, daß die Dienstanschlußvorschriften in der Fassung ihrer Bekanntgabe umzusetzen seien.

Mitte des Jahres 1994 hat das Bundesministerium seine den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gegenüber ablehnende Haltung erstmals näher präzi-

siert und ausgeführt, daß mit der vorhandenen Freibetragsregelung erreicht werden solle, Beschäftigte in Dienstbehörden mit automatischer Telekommunikationsdatenerfassung denen in Dienstbehörden ohne eine solche annähernd gleichzustellen, da diese Beschäftigten wegen des unangemessen hohen Verwaltungsaufwandes keine Entgelte zu entrichten hätten. Darüber hinaus sei der Vorbehalt vorhandener Haushaltsmittel unverzichtbar, um den Dienststellen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens freie Gestaltungsmöglichkeiten zu geben, da ansonsten das Ziel einer annähernden Gleichbehandlung aller Bundesbediensteten noch weniger erreicht werden könne. Des weiteren sei auch bei einer Kleinbetragsregelung, wie sie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen werde, aus steuerrechtlichen Gründen die Trennung zwischen Orts-/Nah- und Ferngesprächen erforderlich, so daß die angestrebte Vereinfachung auch dann nicht erreicht werden könne, wenn der Abrechnungszeitraum erweitert würde.

Bei der nächsten Änderung der Dienstanschlußvorschriften werde es aber die Möglichkeit einer Verlängerung des Abrechnungszeitraums auf drei Monate prüfen.

11.3

Die Ausführungen des Bundesministeriums vermögen nicht zu überzeugen.

Die bei automatischer Telekommunikationsdatenerfassung getroffene Regelung wird dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht gerecht. Dies wird an folgendem Beispiel deutlich:

Für Privatgespräche sind in einem Monat Gebühren von insgesamt 5,06 DM (4,83 DM für Orts- und 0,23 DM für Ferngespräche) angefallen. Bei Anwendung der Freibetragsregelung entsprechend den Dienstanschlußvorschriften ist eine Aufteilung zwischen Orts-/Nah- und Ferngesprächen erforderlich, es würde jedoch nur ein Betrag in Höhe von 0,23 DM eingezogen. Nach den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes würde der volle Betrag von 5,06 DM vereinnahmt; eine aufwendige Trennung zwischen Orts-/Nah- und Ferngesprächen könnte unterbleiben. Bei einer Ausweitung des Abrechnungszeitraums auf drei Monate würde sich nicht nur der Verwaltungsaufwand weiter verringern, sondern es würden auch kaum noch steuerrechtlich relevante geldwerte Vorteile für die Bediensteten entstehen, da der Freibetrag fast ausnahmslos überschritten und damit die gesamten Entgelte zu erheben wären.

Die jetzige Regelung führt zu erheblichen Einnahmeausfällen, die sich nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes auf mehrere Millionen DM jährlich belaufen und die bei Verwirklichung der beabsichtigten Gebührenerhöhung für Orts- und Nahgespräche noch anwachsen würden. Dies läßt sich nicht mit der „annähernden Gleichbehandlung“ der Bediensteten bei Dienstbehörden mit und ohne automatischer Telekommunikationsdatenerfassung rechtfertigen. Eine solche wird gerade — wie die Angaben der obersten

Bundesbehörden und der Beschluß des Ausschusses für Organisationsfragen zeigen — durch die Regelung nicht erreicht, da der Verzicht auf ein Entgelt in das Ermessen der jeweiligen Behörde gestellt ist und von dem in diesem Zusammenhang unbrauchbaren Kriterium der vorhandenen Haushaltsmittel abhängig gemacht wird. Im übrigen ist es verwunderlich, warum das Bundesministerium den Gleichbehandlungsgesichtspunkt bei den Bediensteten, die außerhalb des Nahbereichs ihrer Dienstbehörde wohnen und somit z. B. für jedes Telefongespräch mit der Familie zahlen müssen, nicht berücksichtigt. Darüber hinaus kann nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ein Verzicht nur mit dem mit der Erfassung und Abrechnung der Leistung verbundenen Verwaltungsaufwand begründet werden. Unter Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes liegen bei Privatgesprächen mit manueller sowie mit automatischer Telekommunikationsdatenerfassung unterschiedliche Verfahrensabläufe mit stark voneinander abweichenden Kostenstrukturen und damit unterschiedliche Sachverhalte vor, die auch abweichende Entgeltregelungen zulassen. Im übrigen gibt es auch bei nicht vorhandener automatischer Telekommunikationsdatenerfassung Möglichkeiten, die privat geführten Gespräche im Orts- und Nahbereich ohne großen Verwaltungsaufwand zu erfassen (z. B. durch Selbstaufschrieb der Bediensteten) und die entsprechenden Entgelte zu erheben.

Der vom Bundesministerium vertretene Standpunkt, daß Entgelte für private Ferngespräche — auch in geringer Höhe — wegen der steuerlichen Behandlung als geldwerter Vorteil in jedem Einzelfall zu erstatten seien, und andererseits bei Behörden ohne automati-

sche Telekommunikationsdatenerfassung die Möglichkeit besteht, Privatgespräche im Orts- und Nahbereich unbegrenzt unentgeltlich und steuerfrei zu führen, ist kaum vermittelbar. Im übrigen würde dieser Problematik bei einer Verlängerung des Abrechnungszeitraums kaum noch Bedeutung zukommen. Sollte jedoch aus übergeordneten steuerrechtlichen Gesichtspunkten eine derartige Vorgehensweise nicht in Erwägung gezogen werden können, wäre das Bundesministerium zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes gefordert, eine wirtschaftliche Alternative zu entwickeln. So wäre z. B. denkbar, Entgelte für alle privat geführten Gespräche so lange fortzuschreiben, bis der Kleinbetrag von 5 DM überschritten ist.

Durch die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Änderungen könnten Ausgaben für die erforderlichen Softwareanpassungen, die in keinem angemessenen Verhältnis zu den erzielbaren Entgelten stehen, vermieden, die Einnahmen erhöht und eine einheitliche Handhabung in der Bundesverwaltung sichergestellt werden.

11.4

Das Bundesministerium sollte für die private Mitbenutzung dienstlicher Telefon-Endeinrichtungen eine Regelung treffen, die eine einheitliche Handhabung in der Bundesverwaltung gewährleistet, Einnahmeausfälle und einen unangemessenen Verwaltungsaufwand vermeidet.

Bundesministerium für Wirtschaft

(Einzelplan 09)

12 Querschnittsprüfung der Ausgaben des Bundes für die Beratungshilfe zugunsten der mittel- und osteuropäischen und Neuen Unabhängigen Staaten (Kapitel 09 02)

12.0

Der Bundesrechnungshof hat das Beratungshilfeprogramm der Bundesregierung für die mittel- und osteuropäischen und Neuen Unabhängigen Staaten (Haushalts-Soll 1993 rd. 331 Mio. DM) querschnittsmäßig geprüft.

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere festgestellt, daß

- *die bisher getroffenen Maßnahmen zur Konzentration der Zuständigkeiten für die wirtschaftliche Beratung von ursprünglich 17 auf 8 Ressorts noch nicht ausreichend sind (s. Nr. 12.1),*
- *künftig eine verstärkte Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei den Haushaltsent-*

scheidungen über das Beratungsprogramm durch entsprechende Festlegungen im Bundeshaushaltsplan sichergestellt werden sollte (s. Nr. 12.2),

- *nicht immer geeignete Durchführungsorganisationen mit der Projektdurchführung beauftragt wurden und ein einheitliches Regelwerk für die Abwicklung von Vorhaben sowie klare Zielfestlegungen und eindeutige Kriterien für die Projektauswahl fehlten (s. Nr. 12.3),*
- *eine angemessene Erfolgskontrolle noch nicht sichergestellt ist (s. Nr. 12.4).*

12.1 Organisation

12.1.1

Die Beratungshilfe für den Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und den Staaten Mittel- und

Osteuropas wurde von den fachlich zuständigen Ressorts in eigener Verantwortung vorgenommen. Für Maßnahmen der Beratungshilfe standen im Jahre 1992 insgesamt 17 Bundesressorts Haushaltsmittel zur Verfügung. Um aufgetretene Unzulänglichkeiten bei der Koordinierung zu beseitigen, beschloß das Bundeskabinett am 13. Juli 1993, die Koordinierung der Beratungshilfe einem gemeinsamen Ausschuß unter Federführung des Bundesministeriums und des Auswärtigen Amtes (Koordinierungsausschuß) zu übertragen. Zur Koordinierung der Maßnahmen wurde beim Bundesministerium ein Beauftragter der Bundesregierung bestellt. Die inhaltliche und finanzielle Koordinierung konzentriert sich auf diejenigen Staaten, die nicht den Charakter eines Entwicklungslandes haben, und dort auf die Bereiche Wirtschaft und Recht. Die Zuständigkeit für Privatisierungs- und Entflechtungsmaßnahmen verblieb beim Bundesministerium der Finanzen, die für Maßnahmen der Aus- und Fortbildung des Managements der Wirtschaft beim Auswärtigen Amt.

Aufgrund dieser organisatorischen Maßnahmen wurden nach einem Beschluß der Bundesregierung die Haushaltsmittel für die Beratungshilfe für das Haushaltsjahr 1993 bei nur noch acht Bundesressorts ausgebracht; bei sieben weiteren Ressorts wurden Leertitel ausgewiesen, die aus dem Einzelplan 60 gedeckt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages anläßlich der Haushaltsberatungen 1994 vor allem zu der organisatorischen Ausgestaltung und der Veranschlagung der Haushaltsmittel vorab informiert.

12.1.2

Die bisher ergriffenen Maßnahmen der Bundesregierung stellen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes eine Verbesserung gegenüber dem früheren Zustand dar, reichen aber u. a. aus folgenden Gründen noch nicht aus, eine wirksame und wirtschaftliche Beratungshilfe zu gewährleisten.

- Trotz der formalen Einbindung in Länderprogramme orientieren sich auch heute noch eine Vielzahl von Projekten mehr an den Fachinteressen der einzelnen Ressorts als an den Entwicklungsprioritäten der Partnerländer.
- Die Vorhaben der politischen Stiftungen, die ohne eindeutige haushaltsmäßige Abgrenzung sowohl vom Auswärtigen Amt als auch vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert werden, werden weiterhin nicht mit den Fachressorts abgestimmt.
- Die Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse des Beauftragten der Bundesregierung sowie seine politische Verantwortlichkeit sind bis heute nicht eindeutig genug festgelegt worden.
- Die Wahrnehmung des Aus- und Fortbildungsprogramms für Führungskräfte der Wirtschaft durch das Auswärtige Amt sowie die Zuständigkeit des Bundesministeriums der Finanzen für Bera-

tungsmaßnahmen der Privatisierung führt zu Überschneidungen mit den Aufgaben des Bundesministeriums.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die noch bei acht Einzelplänen veranschlagten Haushaltsmittel für wirtschaftliche Beratung entweder beim Haushalt des Bundesministeriums oder beim Einzelplan 60 mit Übertragung der Bewirtschaftung auf das Bundesministerium zu konzentrieren sowie keine Leertitel bei den anderen Ressorts mehr auszubringen.

Er hat der Bundesregierung weiter nahegelegt, die fachliche Zuständigkeit in einigen Bereichen der wirtschaftlichen Beratung unter dem Gesichtspunkt regionaler und sektoraler Schwerpunktbildungen zu verlagern.

12.1.3

Das Bundesministerium hat die Zuständigkeit von acht Bundesressorts mit entsprechender Haushaltsausstattung mit deren langjährigen erheblichen Erfahrungen in den neuen Bundesländern begründet. Es hat die Meinung geäußert, daß Überlegungen zur weiteren Konzentration erst dann angestellt werden sollten, wenn Erfahrungen mit den neuen Beschlüssen zur Koordinierung und zur Umsetzung des Länderrahmenprogramms vorliegen.

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme schließlich darauf verwiesen, daß die Bundesregierung im Laufe des Jahres 1995 im Zusammenhang mit der Umsetzung ihrer jüngsten Beschlüsse zur Koordinierung und zu den Länderprogrammen prüfen wird, ob künftig Veränderungen bei der Programmverantwortung und der Mittelveranschlagung angezeigt sind.

12.1.4

Den Bundesrechnungshof überzeugt das Argument, die Erfahrungen, die acht Bundesressorts in den neuen Bundesländern gewonnen hätten, begründeten eine eigene Zuständigkeit, nicht. Zum einen könnte das Argument, wenn es richtig wäre, auch die verlorene Zuständigkeit anderer Ressorts neu begründen. Zum anderen dürfte die Erfahrung der Ressorts in den neuen Bundesländern nur eingeschränkt als eine besondere Eignungsvoraussetzung für die Beratung angesehen werden können, denn das Beratungshilfeprogramm soll Lösungen für neuartige Problemstellungen anbieten, die es in dieser Ausprägung in den neuen Bundesländern nicht gegeben hat.

Die organisatorische und haushaltsmäßige Zuständigkeit von immer noch acht Bundesressorts sowie die Notwendigkeit der Einbindung von sieben weiteren Bundesressorts erzeugt einen hohen vermeidbaren Koordinierungsaufwand. Der Bundesrechnungshof hält daher daran fest, daß die fachliche Zuständigkeit für die Beratungshilfe weiter konzentriert werden sollte, was auch Veränderungen bei der Programmverantwortung nach sich ziehen müßte.

Schließlich vermag der Bundesrechnungshof die Begründung für ein weiteres Abwarten nicht nachzuvollziehen. Nach seiner Auffassung sind die Rahmenbedingungen für die Durchführung der Beratungshilfe geklärt, so daß die vorgeschlagene weitere Konzentrierung der organisatorischen und haushaltsmäßigen Zuständigkeit möglichst bald umgesetzt werden sollte.

12.2 Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel

12.2.1

Anläßlich der Beratungen des Bundeshaushaltes 1994 wurde im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages darauf hingewiesen, daß die parlamentarische Kontrolle verstärkt werden müsse.

12.2.2

Angesichts der jetzt noch bestehenden zersplitterten Haushaltszuständigkeit und wegen der Bedeutung der Beratungshilfe hat der Bundesrechnungshof eine über das Haushaltsjahr 1994 hinaus wirkende Beratungsgrundlage für den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages für erforderlich gehalten. Er hat daher empfohlen, entsprechend der Regelung für Maßnahmen der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern durch Haushaltsvermerke bei den entsprechenden Titeln sicherzustellen, daß die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach sogenannten vertraulichen Erläuterungen (nach Empfängerländern erstellte Vorhabenslisten) bewirtschaftet werden.

12.2.3

Das Bundesministerium hat zu bedenken gegeben, daß die Bundesregierung den Vorschlag des Bundesrechnungshofes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages noch eingehend prüfen müsse.

12.2.4

Der Bundesrechnungshof hält an seinem Vorschlag fest. Eine Notwendigkeit für die vom Bundesministerium vorgesehene weitere Prüfung sieht er nicht, da es sich um ein bewährtes haushaltsrechtliches Verfahren aus der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit handelt.

12.3 Projektdurchführung

12.3.1

Die Bundesressorts setzten zum Teil in der internationalen Projektdurchführung unerfahrene oder neu eingerichtete Durchführungsorganisationen ein, obwohl ihnen bereits lange im Bereich der entwicklungspoli-

tischen Zusammenarbeit tätige Einrichtungen, wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, zur Verfügung standen.

Viele Vorhaben enthielten keine Zielvorgabe und es gab bei dem Gesamtprogramm der Beratungshilfe keine ausreichende Trennung zwischen Zielen und Maßnahmen. Es fehlten zum Teil klar erkennbare, zwischen Bundesregierung und Partnerländern abgestimmte Entscheidungskriterien. Die formale und inhaltliche Ausgestaltung der Regelungen für die finanzielle Förderung war sehr unterschiedlich. Bei nur wenigen Durchführungsorganisationen gab es verbindliche Verfahrensregelungen zur Projektauswahl, -durchführung und Ergebniskontrolle. Der überwiegende Teil der Aufträge wurde im Wege der freihändigen Vergabe erteilt.

12.3.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, nur projekt- und auslandserfahrene Durchführungsorganisationen einzusetzen.

Er hat ferner auf die Notwendigkeit verwiesen, die Ziele der Beratungshilfe als Grundlage für die Ableitung von Aufgaben und Maßnahmen klar zu formulieren. Er hat empfohlen, für die Auswahl der Vorhaben einen Kriterienkatalog zu entwickeln und dabei zu prüfen, ob das von der Kreditanstalt für Wiederaufbau üblicherweise angewendete Entscheidungsverfahren als modellhafte Lösung herangezogen werden kann. Er hat der Bundesregierung nahegelegt, als Grundlage für die Mittelvergabe und die Projektdurchführung einheitliche Förderrichtlinien zu erlassen. Schließlich hat er darauf hingewiesen, daß Aufträge grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben sind.

12.3.3

Das Bundesministerium hat erwidert, daß die Bundesressorts bei der Projektdurchführung im Regelfall erfahrene Organisationen, insbesondere die Kreditanstalt für Wiederaufbau, aber auch die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit nutzten. In Einzelbereichen, wie der Privatisierungs- sowie der Börsen- und Kapitalmarktberatung, habe die Notwendigkeit der Schaffung neuer Durchführungsorganisationen bestanden.

Das Bundesministerium hat zugesagt, sich um eine deutlichere Unterscheidung zwischen Zielen und Maßnahmen zu bemühen. Es habe sich um eine Verbesserung und Angleichung der Auswahlkriterien für Projekte bemüht, angesichts der Unterschiedlichkeit der Maßnahmen der einzelnen Bundesressorts sei aber eine völlige Vereinheitlichung nicht zweckmäßig. Eine primär am Bedarf der Partnerländer orientierte Auswahl der Vorhaben sei künftig durch die Länderprogramme sichergestellt. Es hat ferner darauf hingewiesen, daß inzwischen zwei weitere Bundesressorts Fördergrundsätze für spezifische Bereiche

erstellt haben. Es hat versichert, Aufträge in Zukunft grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben.

12.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die nicht auslandserfahrenen kleinen Einrichtungen mit besonderem Fachwissen nicht als Durchführungsorganisationen, sondern allenfalls als Auftragnehmer für Projekte eingesetzt werden. Bezüglich der Unterscheidung zwischen Zielen und Maßnahmen und der Verbesserung der Auswahlkriterien sieht er über die bisherigen Absichtserklärungen hinaus noch konkreten Handlungsbedarf. Er teilt die Auffassung des Bundesministeriums, daß mit dem Zustandekommen von Länderprogrammen der Übergang zu einem partnerorientierten Förderansatz vollzogen worden ist. Nach seiner Auffassung hat mit den weiteren Fördergrundsätzen für spezifische Bereiche die Zersplitterung des Regelwerks zugenommen. Er hält es für unabdingbar, einheitliche Förderrichtlinien zu erlassen, die unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der Maßnahmen insbesondere Förderziele und -voraussetzungen sowie einheitliche materielle und verfahrensmäßige Standards festlegen. Der Bundesrechnungshof wird darauf achten, daß Aufträge zur Projektdurchführung künftig grundsätzlich im Wettbewerb vergeben werden.

12.4 Erfolgskontrolle

12.4.1

Bisher gab es begleitende und abschließende Erfolgskontrollen beim Beratungshilfeprogramm nur vereinzelt. Zum Teil waren sie auch unzulänglich, weil keine klaren und überprüfbaren Ziele vorgegeben waren.

12.4.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes entspricht dies nicht den Erfordernissen des § 7 BHO und der zugehörigen Vorläufigen Verwaltungsvorschriften. Er hat empfohlen, alsbald Richtlinien für die Erfolgskontrolle zu entwickeln und sich dabei an den Regelungen und den Erfahrungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu orientieren.

12.4.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß es unter Mitarbeit der Kreditanstalt für Wiederaufbau mit der Entwicklung eines Instruments zur Erfolgskontrolle befaßt sei und daß auch die übrigen Bundesressorts eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung ihrer Vorhaben — in Abstimmung mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau — vorsehen würden.

12.4.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß Instrumente zur Erfolgskontrolle einheitlich von allen an der Durchführung der Beratungshilfe beteiligten Stellen der Bundesregierung angewendet werden. Dies darf nach seiner Auffassung allerdings nicht zu einem aufwendigen und praxisfernen wissenschaftlichen Gutachterwesen führen. Erforderliche Gutachten sollten nach den Regeln des Wettbewerbs eingeholt werden. Er wird sich zu gegebenem Zeitpunkt mit den Regelungen zur Erfolgskontrolle und deren Praxis befassen.

13 Förderung von Projekten bei wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen in den neuen Bundesländern

Kapitel 60 08 Titel 685 01 (1992)

Kapitel 09 02 Titel 685 58 (seit 1993)

13.0

Die Förderung von Projekten wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen in den neuen Bundesländern ist auf das Haushaltsjahr begrenzt und damit wenig geeignet, die notwendige Hilfe zur Umstrukturierung der Industrieforschung zu leisten und einen nachhaltigen Innovationsschub zur Einführung neuer Erzeugnisse und technologischer Verfahren zu geben. In den Jahren 1992 und 1993 förderte das Bundesministerium Projekte mit Vorgaben, die widersprüchlich und mit dem Zuwendungsrecht nicht vereinbar waren.

13.1 Konzeption des Programms

13.1.1

Das Programm zur Förderung von Projekten wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen in den neuen Bundesländern, für das in den Jahren 1992 bis 1994 über 400 Mio. DM bewilligt wurden, hat vor allem zum Ziel, die industriellen Forschungs- und Entwicklungskapazitäten marktorientiert umzustrukturieren und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in den neuen Bundesländern durch schnelle Einführung neuer Erzeugnisse und Technologien zu verbessern. Die Projekte gemeinnütziger Einrichtungen werden bis zu 100 v. H., die anderer Einrichtungen bis 50 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben bezuschußt. Nach der Programmkonzeption konnten nur solche Projekte gemeinnütziger und anderer Einrichtungen gefördert werden, die innerhalb des jeweiligen Haushaltsjahres abzuschließen waren. Die Antragsteller wiesen deshalb oft Teilabschnitte aus Gesamtprojekten als abgegrenzte, innerhalb des jeweiligen Haushaltsjahres abzuschließende Vorhaben aus. Für sie war nicht sichergestellt, ob sie auch im nächsten Jahr Fördermittel erhalten würden und das geplante Projekt in seiner Gesamtheit verwirklichen könnten.

13.1.2

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, daß mit der auf das Haushaltsjahr ausgerichteten Förderkonzeption die Industrieforschung in den neuen Bundesländern marktorientiert und längerfristig wirksam umstrukturiert werden kann. Forschungsvorhaben werden losgelöst vom Haushaltsjahr geplant und sind in der Regel jahresübergreifend oder dauern länger als ein Jahr. Der Entwicklungsstand am Ende eines geförderten Teilabschnittes eröffnet meist noch keine Verwertungsmöglichkeiten und die Ergebnisse können von Unternehmen nicht ohne weiteres übernommen und in neue Produkte oder Verfahren umgesetzt werden. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus bezweifelt, daß mit der Förderkonzeption gemeinnützige Einrichtungen, bei denen ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb ausgeschlossen ist, marktorientiert umgestaltet werden können; er sieht die Gefahr, daß diese nur durch ständige Förderung überlebensfähig bleiben.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Förderkonzeption grundlegend zu überprüfen.

13.1.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, die technologiepolitische Zielstellung des Programms sei ursprünglich auf die Verhinderung des völligen Zusammenbruchs der Industrieforschung in den neuen Bundesländern ausgerichtet und die Förderung zunächst nur auf ein Jahr beschränkt gewesen. Grundsätzlich sei dem Bundesrechnungshof zuzustimmen, daß sich ein Innovationsprozeß über einen längeren Zeitraum als ein Jahr erstrecke. Es sei aber zu berücksichtigen, daß bei der zunächst nur für das Jahr 1992 vorgesehenen Förderung die Hilfestellung zum Anstoß einer marktorientierten Umstrukturierung im Vordergrund stand. Das Bundesministerium teile auch nicht die Auffassung, daß durch eine jährliche Förderung von in sich abgeschlossenen Teilabschnitten die Erreichung der technologiepolitischen Zielstellungen ausgeschlossen sei. Die Beschleunigung des Privatisierungsprozesses, die Zunahme der Beschäftigten und die Entwicklungsergebnisse belegten den Erfolg der Förderung.

Bei einzelnen Teilprojekten handele es sich um abgeschlossene Forschungs- und Entwicklungsabschnitte. Eventuell während der Projektlaufzeit sich als notwendig herausstellende Folgearbeiten wären entsprechend dem Zuwendungsbescheid aus eigenen Mitteln des Unternehmens zu finanzieren. Es müsse allerdings eingeräumt werden, daß eine Konsolidierung auf breiter Front noch nicht erfolgt sei, da die Laufzeit der Fördermaßnahme zu kurz gegriffen und das bisher geschaffene Fundament an Produkt- und Verfahrensinnovationen noch zu dünn sei, um langfristig zu tragen und einen dauerhaften Erfolg zu sichern.

Auch gemeinnützige Einrichtungen müßten sich an Markterfordernissen ausrichten und sich um Aufträge aus unterschiedlichen Bereichen der Wirtschaft

bemühen. Es sei nicht zu befürchten, daß sie nur mit Fördermitteln überleben könnten. Jedoch sei dem Bundesrechnungshof zuzustimmen, daß diesem Fragenkomplex größere Aufmerksamkeit gewidmet werden müsse, wenn es gelungen sei, weitere Zusammenbrüche wichtiger industrienaher Forschungspotentiale zu verhindern.

Das Bundesministerium hat abschließend erklärt, es strebe im Bundeshaushaltsplan 1995 eine längerfristige Bereitstellung der Fördermittel mit degressivem Verlauf an.

13.1.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten beim Programmbeginn. Gerade die vom Bundesministerium aufgezeigten Probleme hätten aber Anlaß geben müssen, die Förderung losgelöst vom Haushaltsjahr anzulegen. Wegen der jahresbezogenen Förderung war für die betroffenen Einrichtungen keine verlässliche Programmplanung für jahresübergreifende oder länger als ein Jahr dauernde Projekte möglich und nicht sichergestellt, daß begonnene Projekte zum Abschluß geführt werden konnten. Dabei wird nicht in Frage gestellt, daß mit den bisher geförderten Teilprojekten auch Erfolge verbunden waren. Teilergebnisse bewirken im allgemeinen aber noch nicht, daß sich die Einrichtungen am Markt behaupten können. Zudem ist es widersprüchlich, wenn das Bundesministerium einerseits darauf hinweist, daß notwendige Folgearbeiten aus eigenen Mitteln des Unternehmens zu finanzieren seien, an anderer Stelle aber ausführt, daß die meisten Einrichtungen noch nicht die finanzielle Kraft haben, um im Innovationswettbewerb bestehen zu können.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, wenn nunmehr eine über ein Haushaltsjahr hinausgehende Bereitstellung von Fördermitteln mit degressivem Verlauf angestrebt wird. Das Bundesministerium bleibt jedoch aufgefordert, auch seine Förderkonzeption unter Berücksichtigung der marktorientierten Umstrukturierung gemeinnütziger Einrichtungen entsprechend zu verändern.

13.2 Ablauf der Förderung**13.2.1**

Das Bundesministerium förderte in den Jahren 1992 und 1993 Projekte ohne Richtlinien auf der Grundlage von Einzelentscheidungen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Vorgaben des Bundesministeriums in den Antragsformularen und seine Einzelbewilligungen widersprüchlich und verwirrend waren sowie zum Teil nicht mit dem Zuwendungsrecht im Einklang standen.

Das Bundesministerium verwandte in seinen Antragsformularen und Zuwendungsbescheiden Begriffe, die zu falschen Angaben der Antragsteller führten, erhöhten Klärungsaufwand verursachten und eine Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung erschwerten oder gar unmöglich machten. Die Regelungen über

zuwendungsfähige Geräteausgaben sowie Geräteverwendung und -einsatz nach Abschluß des Projektes fehlten oder waren unzureichend und in jedem Jahr unterschiedlich. Die Zuwendungsbescheide wiesen Mängel auf, da die Finanzierungsart und die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht oder fehlerhaft angegeben wurden.

Eine Förderung wurde gewährt, auch wenn Gutachter das Vorhaben kritisch beurteilten. So hat ein Gutachter u. a. ausgeführt: „Wenn man Firmen subventionieren will, ist eine Befürwortung verantwortlich. Es ist erstaunlich, wie wenig dem Antragsteller Neues einfällt angesichts der Fülle ungelöster Probleme.“ Das Vorhaben wurde gefördert, weil nach Angaben des Bundesministeriums beide Gutachter in ihrem Votum das Projekt grundsätzlich befürworteten.

13.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Verwendungsnachweise im Hinblick auf die dargestellten Mängel eingehend zu prüfen und bei neuen Programmen sorgfältiger zu verfahren.

13.2.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß bei der Kritik an der Vorbereitung und Durchführung des Programms die Notsituation und Anfangsschwierig-

keiten bei der Förderung in den Jahren 1992 und 1993 berücksichtigt werden müßten. Wegen der zunächst vorgesehenen Laufzeit des Programms von nur einem Jahr und der Notwendigkeit, sofort mit der Förderung zu beginnen, sei auf die zeitaufwendige Ausarbeitung und Abstimmung einer formellen Förderrichtlinie verzichtet worden. Mit den neuen Grundsätzen für die Förderung für das Jahr 1994 seien die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten methodischen und organisatorischen Mängel behoben worden. Die Verwendungsnachweise für die Jahre 1992 und 1993 würden von einer Prüfgruppe des Bundesministeriums hinsichtlich der Einhaltung aller Vorgaben geprüft.

13.2.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß es nach den Anlaufschwierigkeiten des Jahres 1992 hätte gelingen können, die Förderung nach klaren und eindeutigen Vorgaben durchzuführen. Mit den Grundsätzen für die Förderung im Jahre 1994 sind zwar die dargestellten Mängel teilweise behoben worden, jedoch ist nach wie vor die Förderung auf das Haushaltsjahr beschränkt geblieben. Das Bundesministerium sollte bei der Aufstellung neuer Programme künftig sorgfältiger verfahren.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Einzelplan 11)

14 Überwachung der Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung (Kapitel 11 13)

14.0

Die Krankenkassen als die gesetzlich vorgesehenen Einzugsstellen für die Beiträge zur Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung sind u. a. verpflichtet, die Zahlung der Beiträge zur Rentenversicherung für deren Träger zu überwachen. Sie haben mindestens alle vier Jahre in den Betrieben die Beitragszahlung durch die Arbeitgeber zu prüfen. Der Bundesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte durch örtliche Erhebungen bei Einzugsstellen fest, daß diese Betriebsprüfungen vielfach nicht wie erforderlich durchgeführt werden. Mit erheblichen Beitragsausfällen für die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und andere Versicherungsträger ist als Folge davon zu rechnen.

14.1

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 1986 (Drucksache 10/6138 Nr. 10) angeregt, die Überwachung der Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) gesetzlich neu zu ordnen. Die Betriebsprüfungsdienste der Krankenkassen (Einzugsstellen des Gesamtsozialversicherungsbeitrags) und der Rentenversicherungsträger sollten organisatorisch zu einem einheitlichen und unabhängigen Prüfungsdienst zusammengefaßt und die Bundesanstalt daran beteiligt werden. Sofern ein solcher Prüfungsdienst nicht zustande komme, sollten die am Gesamtsozialversicherungsbeitrag beteiligten Versicherungsträger und die Bundesanstalt gesetzlich verpflichtet werden, regionale Prüfungsgemeinschaften zu bilden.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatte in seiner Beschlußempfehlung vom 16. September 1987 von der Bemerkung zustimmend Kenntnis

genommen (Drucksache 11/831 S. 6). Das Bundesministerium wurde aufgefordert, dem Gesetzgeber unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes unverzüglich Vorschläge zur Neugestaltung der Beitragsüberwachung zu unterbreiten, die eine Prüfverpflichtung der Rentenversicherung vorsehen und einer Mehrfachprüfung bei den Arbeitgebern entgegenwirken sollten. Der Gesetzgeber hatte daraufhin die Beitragsüberwachung mit Wirkung vom 1. Januar 1989 neu geregelt.

14.2

Seit der gesetzlichen Neuregelung überwachen die Einzugsstellen (d. h. die Krankenkassen) die Abgabe der Meldungen, die Zahlung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags und die Einreichung der Beitragsnachweise durch die Arbeitgeber. Sie haben mindestens alle vier Jahre beim Arbeitgeber insbesondere die Richtigkeit der Beitragszahlung zu überprüfen. In die Prüfung sind auch die Lohnunterlagen der Beschäftigten einzubeziehen, für die keine Gesamtsozialversicherungsbeiträge gezahlt wurden. Die Rentenversicherungsträger sind verpflichtet, in ausreichendem Maße an den Betriebsprüfungen mitzuwirken. Krankenkassen und Rentenversicherungsträger können vereinbaren, daß eine Einzugsstelle oder ein Rentenversicherungsträger für einen oder mehrere andere Versicherungsträger die Betriebsprüfung übernimmt (§ 28 p Abs. 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch — SGB IV —).

14.3

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 1992 und 1993 im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) die Beitragsüberwachung in der Rentenversicherung der Angestellten. Er untersuchte dabei auch, wie sich die Neuregelung der Beitragsüberwachung auswirkt, ob die Prüfverpflichtungen erfüllt werden und inwieweit Mehrfachprüfungen bei den Arbeitgebern vermieden werden. Hierzu wurden Erhebungen bei zwei Ersatzkassen und zwei Ortskrankenkassen durchgeführt.

Dabei wurde festgestellt:

14.3.1

Die Einzugsstellen (Krankenkassen) sind gesetzlich verpflichtet, mindestens einmal in vier Jahren bei allen Arbeitgebern die Beitragszahlungen für alle Versicherten zu prüfen. Die im Verband der Angestellten-Krankenkassen e. V. und im Arbeiter-Ersatzkassen-Verband e. V. zusammengeschlossenen Ersatzkassen legten in „Richtlinien für die Durchführung von Betriebsprüfungen“ jedoch fest, daß im vierjährigen Prüfungszeitraum die einzelne Ersatzkasse nur 60 v. H. bis 70 v. H. der Arbeitgeber zu prüfen hat. Da die Beitragsansprüche in vier Jahren verjähren, ist nicht auszuschließen, daß der BfA sowie

allen anderen am Gesamtsozialversicherungsbeitrag beteiligten Versicherungsträgern und der Bundesanstalt durch diese Verfahrensweise erhebliche Beitragsausfälle entstehen.

14.3.2

Vereinbarungen über Vertretungsprüfungen kamen aus Wettbewerbsgründen weder zwischen Ersatzkassen und Pflichtkrankenkassen noch zwischen den Ersatzkassen untereinander zustande. Es bestand lediglich — für die Ersatzkassen — ein Informationssystem, das eine bundesweite Abstimmung der Prüfpläne und den gegenseitigen Austausch von Prüfungsberichten und -ergebnissen vorsieht. Da die Beschäftigten eines Betriebes überwiegend bei verschiedenen Krankenkassen versichert sind und jede Krankenkasse als Einzugsstelle zur Prüfung verpflichtet ist, kam es bei den meisten Arbeitgebern zwangsläufig zu Mehrfachprüfungen.

14.3.3

Die Ersatzkassen prüften bei Arbeitgebern grundsätzlich nur die Unterlagen ihrer Mitglieder. Deshalb wurden Beschäftigte, für die der Arbeitgeber keine Gesamtsozialversicherungsbeiträge gezahlt hatte (z. B. geringfügig Beschäftigte, freie Mitarbeiter, Studenten), nicht in die Prüfung einbezogen. Nach Auffassung der Ersatzkassen obliegt die Beitragsüberwachung dieser Beschäftigten allein der Einzugsstelle, die im Falle der Versicherungspflicht kraft Gesetzes zuständig wäre (Pflichtkrankenkasse), also der Orts-, Betriebs-, Innungskrankenkasse oder der landwirtschaftlichen Krankenkasse. Das wurde damit begründet, daß die Mitgliedschaft zu einer Ersatzkasse nicht kraft Gesetzes, sondern durch Ausübung des Wahlrechts erlangt wird.

Nach den Erfahrungen der BfA gingen inzwischen auch Pflichtkrankenkassen dazu über, bei Arbeitgeberprüfungen nur noch die Versicherungsverhältnisse ihrer Mitglieder zu prüfen.

Aufgrund dieser Prüfungspraxis können Fälle nicht aufgedeckt werden, in denen der BfA und den anderen am Gesamtsozialversicherungsbeitrag beteiligten Sozialversicherungsträgern und der Bundesanstalt Beiträge aufgrund von Manipulationen in den Lohnkonten der Arbeitgeber, von Mißbräuchen bei geringfügiger Beschäftigung und von verdeckter Arbeitnehmertätigkeit freier Mitarbeiter vorenthalten werden.

14.3.4

Bei Ortskrankenkassen und Ersatzkassen waren häufig Aufgaben der Betriebsberatung, die der Pflege der Verbindung zu den Arbeitgebern und der Gewinnung neuer Mitglieder dient, und der Betriebsprüfung zur Überwachung der Beitragszahlung durch die Arbeitgeber organisatorisch und personell im Außendienst zusammengefaßt. Die mit der Betriebsprüfung beauftragten Bediensteten waren vorrangig als Berater/

Akquisiteure im Außendienst und nicht als Prüfer eingesetzt. Das entsprach den Empfehlungen des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen (AOK-Bundesverband) zur Organisation des Außendienstes, wonach ein AOK-Betriebsberater zu 80 v. H. für Beratung/Akquisition und zu 20 v. H. für Betriebsprüfungen eingesetzt werden soll. Bei Ersatzkassen bestand eine ähnliche Aufgabenverteilung.

Diese Aufgabenverteilung soll eine „reibungslose Zusammenarbeit“ zwischen Krankenkasse und Arbeitgeber erleichtern. Bei Ortskrankenkassen ist deshalb auch nicht mehr von der „Betriebsprüfung“, sondern nur noch von einer „Kontenabstimmung“ die Rede.

Die derzeitige Organisation der Betriebsprüfungsdienste bei Ortskrankenkassen und Ersatzkassen muß zu Interessenkollisionen und kann zu sachfremden Erwägungen führen, die eine ordnungsgemäße Betriebsprüfung beeinträchtigen. Diese Situation wird sich noch verschärfen, wenn die Krankenkassen wegen der vom 1. Januar 1996 an geltenden generellen Krankenkassenwahlfreiheit der Mitglieder in einen noch stärkeren Wettbewerb um Mitglieder eintreten werden.

14.4

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, daß auch nach Neuregelung der Beitragsüberwachung vom 1. Januar 1989 an Betriebsprüfungen nicht so durchgeführt wurden, daß die Melde- und Beitragssicherheit in der Rentenversicherung (wie auch in der Kranken- und Arbeitslosenversicherung) gewährleistet ist. Es ist damit zu rechnen, daß die genannten Mängel erhebliche Beitragsausfälle verursachen, die sich auf die Finanzlage — und damit auf die Beitragssätze und die Bundeszuschüsse — in der Rentenversicherung, aber auch in der Arbeitslosenversicherung sowie auf die Beiträge in der Krankenversicherung negativ auswirken.

Welche finanzielle Bedeutung der Beitragsüberwachung zukommt, zeigen die Ergebnisse einer vom AOK-Bundesverband im Jahre 1987 durchgeführten Umfrage über Formen und Umfang von Beitragsmanipulationen (Manipulationen der Lohnkonten der Arbeitgeber — ohne Schwarzarbeit), die bei Betriebsprüfungen der Ortskrankenkassen aufgedeckt wurden. In dem Papier des AOK-Bundesverbandes wird zum Umfang der Beitragsvorenthaltungen ausgeführt, es erscheine sicher, „daß der allgemeine Beitragssatz um mehr als einen Prozentpunkt durch die Manipulationen belastet wird“. Danach ergäben sich für die Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung Beitragsausfälle in Höhe von mehr als 10 Mrd. DM pro Jahr.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb im Interesse einer wirksamen, unabhängigen und ausreichenden Beitragsüberwachung für notwendig, die Vorschrift des § 28 p SGB IV zu ändern. Er hat dem Bundesministerium vorgeschlagen, unter Berücksichtigung der in seinen Bemerkungen 1986 enthaltenen Lösungs-

vorschläge (vgl. Nr. 14.1) die Gestaltung der Beitragsüberwachung neu zu ordnen.

14.5

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme der Auffassung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, daß die Vorschrift über die Beitragsüberwachung (§ 28 p SGB IV) alsbald geändert werden muß. Zu diesem Zweck seien bereits Kontakte mit dem Bundesministerium für Gesundheit und dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger e. V. hergestellt. Das Bundesministerium für Gesundheit habe sich mit den Spitzenverbänden der Krankenkassen in Verbindung gesetzt.

Aus Sicht des Bundesministeriums sei es notwendig, die Prüfung der Arbeitgeber von einer neutralen Stelle innerhalb der Sozialversicherung durchführen zu lassen. Als neutrale Stelle mit Prüfungserfahrung böten sich die Träger der Rentenversicherung an.

14.6

Das Bundesministerium und das Bundesministerium für Gesundheit sollten wegen der erheblichen finanziellen Bedeutung und wegen der Dringlichkeit der Angelegenheit eine Gesetzesänderung alsbald in die Wege leiten.

15 Überzahlungen bei der Umwertung von Invalidenrenten in den neuen Bundesländern (Kapitel 11 13 Titel 656 06 und 656 07)

15.0

Im Zuge der Überleitung des gesamtdeutschen Rentenrechts auf die neuen Bundesländer wurden nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik bewilligte Invalidenrenten über längere Zeiträume hinweg als Renten wegen Erwerbsunfähigkeit weitergezahlt, auch wenn nur die niedrigere Rente wegen Berufsunfähigkeit zustand. Die bei diesem Verfahren auftretenden Überzahlungen hätten zurückgefordert werden können, wenn bei Einführung des neuen Rechts angesichts des sich bereits abzeichnenden Bearbeitungsstaus dafür gesorgt worden wäre, daß die nicht zustehenden Leistungsanteile nur vorläufig und jederzeit rückforderbar gezahlt wurden. Hierauf sollte künftig in ähnlichen Fällen geachtet werden.

15.1

Die nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik bewilligten Invalidenrenten waren nach dem Rentenüberleitungsgesetz zum 1. Januar 1992 in Erwerbsunfähigkeitsrenten, bei Einkommen neben der Rente über 400 DM aber nur in die niedrigeren Berufsunfähigkeitsrenten umzuwerten. Das Bundesministerium und die für die neuen Bundesländer

zuständigen Rentenversicherungsträger gingen bereits bei Schaffung der Regelung im 1. Halbjahr 1991 davon aus, daß die voraussichtliche Höhe dieser Einkommen bis zur Umwertung zum 1. Januar 1992 nicht ermittelt werden könne. Bei nachträglichem Bekanntwerden eines zu hohen Einkommens sollten die Renten — aufgrund entsprechender Hinweise in den Bescheiden — rückwirkend und zügig in Berufsunfähigkeitsrenten umgewandelt und etwaige Überzahlungen zurückgefordert werden.

Die Rentenversicherungsträger werteten die Renten zum 1. Januar 1992 in Erwerbsunfähigkeitsrenten um, ohne zuvor das voraussichtliche Einkommen ab 1. Januar 1992 festzustellen. Sie legten den Beziehern nur eine Mitteilungspflicht bei Überschreitung der 400-DM-Grenze auf.

Bei etwa 2 500 Invalidenrenten wurde diese Einkommensgrenze überschritten. Dadurch entstanden im Zusammenhang mit den Rentenanpassungen ab 1. Januar 1992 Überzahlungen, die sich — bei Hochrechnung der in etwa 300 Einzelfällen ermittelten Beträge — auf eine Summe von rd. 1 Mio. DM bis 1,5 Mio. DM nicht zurückgeforderter Überzahlungen belaufen. Die Rückforderung unterblieb aus folgenden Gründen:

Die Rentenversicherungsträger sahen sich nicht in der Lage, die seit der Jahreswende 1991/1992 eingegangenen Einkommensmitteilungen der Rentner zeitnah zu bearbeiten und dadurch die überhöhten Renten — wie vorgesehen — kurzfristig zu berichtigen. Sie verständigten sich am 1. April 1992 darauf, bei Meldungen bis zum 31. März 1992 generell auf eine Rückforderung für die Zeit vom 1. Januar 1992 bis zum Korrekturzeitpunkt zu verzichten. Wegen der Untätigkeit der Rentenversicherungsträger, die mindestens bis Ende März 1992, meist jedoch weitaus länger, anhielt, wurde eine rückwirkende Berichtigung der Renten nicht mehr für zulässig gehalten.

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) bestimmte darüber hinaus, von Rückforderungen abzusehen, wenn die Einkommensmeldungen bis zum 31. Mai 1992 erfolgt waren. Sie begann im Sommer des Jahres 1992 mit der Bearbeitung und schloß diese erst gegen Ende des Jahres 1993 endgültig ab. Auch die Landesversicherungsanstalt (LVA) Brandenburg berichtigte die letzten Fälle erst Ende des Jahres 1993. Zu besonders langen durchschnittlichen Bearbeitungszeiten kam es bei der LVA Mecklenburg-Vorpommern, die die Bearbeitung der Einkommensmeldungen von vornherein um mindestens eineinhalb Jahre zurückstellte und dementsprechend vorsah, daß generell bei Meldungen, die im Jahre 1992 eingingen, Rückforderungen entfallen sollten. Sie nahm erst Anfang August 1993 — unmittelbar im Anschluß an die örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes — die Bearbeitung der Invalidenrenten auf und erklärte im Dezember 1993, die Umwandlung sei abgeschlossen. Auch soweit Meldungen nach den jeweils gesetzten Terminen eingingen, unterblieb zumeist eine Rückforderung im Hinblick auf die weiterhin verzögerte Reaktion der Träger auf Einkommensmeldungen.

Die verspätete Bearbeitung beruhte im allgemeinen darauf, daß die Rentenversicherungsträger anderen

Aufgaben, insbesondere der Bearbeitung von Rentenansprüchen, Vorrang einräumten. Bei der BfA kam noch hinzu, daß sie auf sämtliche Akten der Angestelltenrenten in den neuen Bundesländern, für die sie am 1. Januar 1992 zuständig geworden war, warten mußte. Diese wurden im wesentlichen erst im März und April 1992 zur BfA überführt.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß den finanziellen Verlusten der Rentenversicherungsträger hätte vorgebeugt werden sollen: Wenn schon die Weiterzahlung der Invalidenrenten in Höhe von Erwerbsunfähigkeitsrenten ohne vorherige Prüfung der Einkommensvoraussetzung vorgesehen wurde, hätte zumindest die Rückforderung der dann drohenden Überzahlungen sichergestellt werden sollen, wie das im übrigen bei den Sozialzuschlägen geschehen ist. Angesichts der absehbaren, außergewöhnlich hohen Arbeitsbelastung der Rentenversicherungsträger durch das Inkrafttreten des Rentenüberleitungsgesetzes am 1. Januar 1992 hätte das Bundesministerium nicht eine Gesetzesfassung vorschlagen dürfen, bei der von vornherein mit Überzahlungen gerechnet werden mußte, deren Rückforderung nur bei rascher Bearbeitung der Meldungen der Rentenbezieher hätte gesichert werden können. Vielmehr hätte es eine Befugnis der Rentenversicherungsträger zur vorläufigen, jederzeit rückforderbaren Leistung der einkommensabhängigen Differenzbeträge zwischen Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten vorschlagen sollen.

15.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, daß kein Anlaß bestanden habe, dem Gesetzgeber eine derartige Regelung vorzuschlagen.

15.3.1

Das Bundesministerium hat sich im wesentlichen der Meinung der BfA angeschlossen. Nach deren Auffassung war nicht einmal die Entstehung von Überzahlungen rechtzeitig vorhersehbar, da erst am 11. Oktober 1991 entschieden worden sei, die Umwertung der Renten zum 1. Januar 1992 mit einer Rentenanpassung zu verbinden. Erst dadurch seien die Überzahlungen entstanden. Änderungen des Rentenwertungsprogramms seien danach nicht mehr möglich gewesen.

Jedenfalls habe mit Verzögerungen bei der Bearbeitung der Einkommensmeldungen, die zu einem Verzicht auf die Rückforderungen zwingen würden, nicht gerechnet werden müssen. Zwar sei ein „enormer Arbeitsaufwand“ durch Einführung des neuen Rechts zum 1. Januar 1992 zu erwarten gewesen. Dem habe der Gesetzgeber jedoch aus der damaligen Sicht des Bundesministeriums durch Verfahrensvereinfachungen ausreichend Rechnung getragen. Die tatsächlichen Schwierigkeiten hätten allerdings die Erwartun-

gen übertroffen, weshalb erst nachträglich weitere Erleichterungen für die Rentenversicherungsträger durch das Ergänzungsgesetz zum Rentenüberleitungsgesetz im Jahre 1993 geschaffen worden seien.

15.3.2

Selbst wenn die Schwierigkeiten vorhersehbar gewesen wären, habe kein Anlaß bestanden, etwas zu unternehmen. Auch aus gesetzgeberischer Sicht seien Regelungen zur vorläufigen Zahlung der Erhöhungsbeträge nicht angezeigt gewesen, da sie den Schutz der Leistungsempfänger nach den Vorschriften des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X) über die Aufhebbarkeit von Leistungsbescheiden ausgehöhlt hätten und damit systemwidrig gewesen wären. Im übrigen hätte es, auch wenn die Zahlungen nur vorläufig erfolgt wären, bei einer späteren Rückforderung Vollstreckungsprobleme gegeben, so daß eine derartige Regelung keinerlei Vorteile gebracht hätte. Zudem hätten bei einer vorläufigen Leistungsgewährung alle 350 000 Invalidenrenten überprüft werden müssen, wodurch die Rentenversicherungsträger vollends überfordert worden wären. Schließlich habe wegen der zu erwartenden Beunruhigung der Rentner aus politischer Sicht kein Interesse an einer derartigen Regelung bestanden.

15.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Rückforderung von Überzahlungen bei den ehemaligen Invalidenrenten gerechnet werden mußte. Diesen hätte durch eine Regelung zur vorläufigen Zahlung der Differenzbeträge vorgebeugt werden sollen.

15.4.1

Zwar trifft zu, daß die Überzahlungen durch das Zusammentreffen mit einer — erst im Oktober 1991 beschlossenen — Renten Anpassung zum 1. Januar 1992 zustande kamen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß mit Überzahlungen vorher nicht gerechnet zu werden brauchte. Denn angesichts der starken Lohnsteigerungen in den neuen Bundesländern lag es nahe, daß — wie bereits am 1. Juli 1990, 1. Januar 1991 und 1. Juli 1991 geschehen — weiterhin in Halbjahresschritten eine Renten Anpassung, nunmehr zum 1. Januar 1992, erfolgen würde.

Auch mußte bereits während der Gesetzgebungsverfahren im 1. Halbjahr 1991 damit gerechnet werden, daß eine rasche Bearbeitung von Einkommensmeldungen nicht möglich sein würde. Denn bereits im Gesetzgebungsverfahren hielt die BfA die Bearbeitung der Einkommensmeldungen bei Invalidenrenten mit zu hohem Einkommen angesichts der insgesamt außerordentlich verwaltungsaufwendigen Regelungen des Rentenüberleitungsgesetzes für zu arbeitsintensiv, weshalb sie — allerdings ohne Erfolg — die Fortzahlung als Rente wegen Erwerbsunfähigkeit

ohne Einkommensgrenze vorgeschlagen hatte. Dies zeigt, daß die BfA erhebliche Verzögerungen von Anfang an befürchtete und dem Bundesministerium dies bekannt war.

15.4.2

Eine Regelung, die als Ausnahmebestimmung zu den Vorschriften des SGB X über die Aufhebbarkeit von Leistungsbescheiden die vorläufige, jederzeit rückforderbare Leistung des Differenzbetrages zwischen Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente vorgesehen hätte, wäre aus der Sicht des Gesetzgebers durchaus möglich gewesen. So bestehen auch im geltenden Rentenrecht bereits derartige Ausnahmebestimmungen, und zwar auch für den Fall, daß eine Leistung bereits bewilligt war, jedoch Veränderungen der Höhe noch nicht überprüft sind (vgl. § 18e Abs. 4 Viertes Buch Sozialgesetzbuch). Anderenfalls wäre der Rentenversicherungsträger gezwungen, ohne Kenntnis von Anspruchsvoraussetzungen die Leistung zu erhöhen oder die Erhöhung einstweilen ganz zu versagen.

Im übrigen soll mit einer derartigen Ausnahmeregelung nicht Vollstreckungsproblemen vorgebeugt, sondern eine Rückforderung überhaupt erst ermöglicht werden, die anderenfalls, wie bei der hier gegebenen Sachlage, nach Auffassung des Bundesministeriums und der Rentenversicherungsträger nicht zulässig wäre.

Eine solche Regelung hätte die Rentenversicherungsträger auch nicht stärker belastet als das von ihnen vorgesehene Verfahren. Die Bescheide hätten lediglich so gefaßt werden müssen, daß die Vorläufigkeit der Zahlung der Differenzbeträge zum Ausdruck gekommen wäre. Eine Vorab-Prüfung aller 350 000 Fälle wäre jedenfalls bei entsprechender Fassung einer gesetzlichen Regelung nicht notwendig gewesen. Auch ein Wiederaufgreifen hätte auf die korrekturbedürftigen Fälle beschränkt werden können.

Es ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb eine vor-schußweise Zahlung der Differenzbeträge größere Unruhe unter den betroffenen Rentnern hätte verursachen sollen als die ohnehin angekündigte Herabsetzung der Renten in diesen Fällen.

15.5

Regelungen, die zu Überzahlungen führen müssen, sollten aus grundsätzlichen rechtsstaatlichen Überlegungen künftig möglichst generell, jedenfalls aber vor dem Hintergrund außergewöhnlicher Belastungen der Rentenversicherungsträger vermieden werden. Soweit dies nicht möglich ist, sollte zumindest Vorsorge durch die Schaffung von Vorschriften zur vorläufigen Zahlung nicht überprüfter Erhöhungsbeträge getroffen werden, um die Erhebung von Rückforderungen sicherzustellen.

16 Rentenüberzahlungen nach dem Tode des Berechtigten (Kapitel 11 13 Titel 656 06)

16.0

Landesversicherungsanstalten in den neuen Bundesländern hatten Rentenüberzahlungen nach dem Tode des Berechtigten zunächst unzureichend bearbeitet und nur in wenigen Fällen von den Erben zurückgefordert. Aufgrund von Erhebungen des Bundesrechnungshofes wurde zwar mit der Aufarbeitung der Rückstände begonnen. In einer Vielzahl von Fällen dauert aber die Ermittlung der Erben noch an und steht die Geltendmachung der Rückforderungen noch aus. Bis die Rückstände vollständig beseitigt sind, wird noch ein längerer Zeitraum vergehen.

16.1

Die Landesversicherungsanstalten (LVAen) lassen die laufenden Rentenleistungen durch den Postrentendienst der Deutschen Bundespost auszahlen. Sobald dieser Nachricht vom Ableben eines Rentenempfängers erhält, stellt er die Zahlung ein. Durch den Zeitablauf bis zur Berücksichtigung einer Todesmeldung treten regelmäßig Überzahlungen auf. Diese fordert der Postrentendienst zurück. Soweit auf dem Bankkonto des Verstorbenen ein ausreichendes Guthaben vorhanden ist, sind die Banken verpflichtet, diese Forderungen zu erfüllen. Der Postrentendienst übergibt den Rechenzentren der LVAen Magnetbänder, auf denen die Angaben zur Einstellung der Rentenzahlungen und zu einer bereits vom Postrentendienst veranlaßten Rückforderung von Überzahlungen gespeichert sind. Die Rechenzentren haben diese Daten auszudrucken und an die LVAen weiterzuleiten. Auf der Grundlage dieser Mitteilungen haben die LVAen diejenigen Überzahlungen, die vom Postrentendienst nicht wiedererlangt werden konnten, von den Erben zurückzufordern.

16.2

Das von den LVAen Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gemeinsam betriebene Rechenzentrum Leipzig e. V. (Rechenzentrum) druckte im Zeitraum November 1991 bis November 1992 die Mitteilungen über die Einstellung von Rentenzahlungen nicht mehr aus, obwohl ihm die Daten vom Postrentendienst regelmäßig und vollständig zugegingen. Die Mitteilungen für diesen Zeitraum gingen erst ab Ende des Jahres 1992, und auch dann oft nur unvollständig und mit weiteren zeitlichen Verzögerungen ein. Die Ursachen für diese Störungen konnten vom Bundesrechnungshof nicht ermittelt werden, weil hinsichtlich des Prüfungsrechts des Bundesrechnungshofes Meinungsverschiedenheiten mit dem Vorstand des Rechenzentrums bestehen.

Aufgrund der verspäteten Zuleitung der Mitteilungen durch das Rechenzentrum konnten die am Rechen-

zentrum beteiligten LVAen während eines längeren Zeitraums Rentenüberzahlungen in Todesfällen nicht bearbeiten. Der Bundesrechnungshof stellte im letzten Quartal des Jahres 1993 bei örtlichen Erhebungen in 16 von insgesamt 112 Außenstellen der LVAen Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen Rentenüberzahlungen in Höhe von rd. 1 Mio. DM fest. Eine Gesamtübersicht über Anzahl und Höhe der Überzahlungen und den Umfang der Rückzahlungen war bei den LVAen nicht vorhanden, da Forderungen und Zahlungseingänge oft nicht überwacht wurden.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes bemühten sich die LVAen, die fehlenden Mitteilungen zu beschaffen. Während die LVA Sachsen beim Rechenzentrum den Nachdruck der ausstehenden Mitteilungen überwiegend ohne Einzelanfragen beim Postrentendienst erreichte, sahen sich die LVAen Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen gezwungen, die fehlenden Mitteilungen mittels derartiger kostenpflichtiger Einzelanfragen in einem aufwendigen manuellen Verfahren erstellen zu lassen. Allein der LVA Thüringen entstanden dadurch für rd. 10 000 Fälle zusätzliche Kosten von rd. 100 000 DM.

Erst aufgrund der Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes vereinbarten die Träger des Rechenzentrums im März 1994, alle ab Januar 1992 noch fehlenden Mitteilungen den beteiligten LVAen zur Verfügung zu stellen. Obgleich daraufhin Mitteilungen nachgedruckt wurden, hatten die LVAen im August 1994 noch immer nicht alle rückständigen Mitteilungen beschafft.

Viele verspätet eingegangene Mitteilungen aus den Jahren 1991 und 1992 wurden zudem von den LVAen nicht zügig bearbeitet. So stellte der Bundesrechnungshof im letzten Quartal des Jahres 1993 bei den LVAen Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen fest, daß Mitteilungen aus dem Jahre 1991 noch nicht bearbeitet worden waren. In vielen Fällen wurde dadurch die Ermittlung der zahlungspflichtigen Erben erschwert oder sogar unmöglich gemacht; Rückforderungen konnten deshalb oft erst Jahre nach der Überzahlung oder gar nicht mehr geltend gemacht werden.

Von den vom Bundesrechnungshof bei 16 Außenstellen der LVAen Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen festgestellten Überzahlungen von rd. 1 Mio. DM wurden bis Ende Mai 1994 rd. 370 000 DM zurückgezahlt.

16.3

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren bei der Bearbeitung von Rentenüberzahlungen im Todesfall beanstandet. Die LVAen Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen hätten dafür Sorge tragen müssen, daß das von ihnen gemeinsam mit der LVA Sachsen-Anhalt betriebene Rechenzentrum die Mitteilungen über Rentenüberzahlungen unverzüglich ausdrückte und an alle beteiligten LVAen weiterleitete. Sie hätten ferner sicherstellen müssen, daß die Mitteilungen sodann unverzüglich bearbeitet wur-

den. Kostspielige Einzelanfragen beim Postrentendienst wären dadurch ebenso vermieden worden wie die erheblichen finanziellen Einbußen der Rentenversicherungsträger durch die verspätete oder unterlassene Geltendmachung von Rückforderungen überzahlter Renten. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang auch die unzureichende Überwachung von Rückforderungen und Zahlungseingängen beanstandet, die eine genaue Feststellung des entstandenen Schadens unmöglich gemacht hat.

16.4

Die verspätete Bearbeitung von Rentenüberzahlungen in Todesfällen haben die LVAen damit begründet, daß die finanzielle Absicherung der Rentenantragsteller Vorrang vor allen anderen Aufgaben hatte und die Mitarbeiter zur Bewältigung der täglichen Arbeit erst eingehend zu schulen waren. Die Renten Neubearbeitung sei deshalb den notwendigen Nachbehandlungen bei Zahlungseinstellung wegen Todes des Berechtigten vorgezogen worden. Dies habe sich auch auf die Tätigkeit des Rechenzentrums ausgewirkt, das die Umwertung der Bestandsrenten der Deutschen Demokratischen Republik zum 1. Januar 1992 und die Rentenberechnung nach dem Sechsten Buch Sozialgesetzbuch vorrangig durchzuführen gehabt habe. Das gelte auch für die Programmierarbeiten des Rechenzentrums. Beispielsweise sei die Verarbeitung der Mitteilungen des Postrentendienstes im Rechenzentrum im November 1991 durch die Aufteilung des Gesamtrentenbestandes zum 1. Januar 1992 auf die einzelnen Leistungsträger unterbrochen oder in der Folgezeit aufgrund fehlender bzw. unzureichender Programme bei anderen Aufgaben zurückgestellt worden. Die ständige Einflußnahme der LVAen auf das Rechenzentrum habe nunmehr — wenn auch verspätet — eine regelmäßige und mängelfreie Bereitstellung der Mitteilungen des Postrentendienstes sichergestellt.

16.5

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht die sozialpolitische Bedeutung der Bearbeitung von Rentenanträgen und die Schwierigkeiten, die den Rentenversicherungsträgern durch die Rentenüberleitung und die damit verbundenen Anpassungsschwierigkeiten im Rechenzentrum entstanden sind.

Diese Gründe können jedoch die erheblichen Verzögerungen bei der Rückforderung überzahlter Renten wegen Todes und die Mehraufwendungen für die Bearbeitung durch Einzelanfragen beim Postrentendienst nicht rechtfertigen. Die Rentenversicherungsträger hätten bereits in den Jahren 1991 und 1992 versuchen müssen, neben der Antragsbearbeitung auch diese Aufgabe in stärkerem Maße sachgerecht zu berücksichtigen; die aufwendigen manuellen Nacharbeiten hätten dadurch vermieden werden können.

Der Bundesrechnungshof hat die LVAen gebeten, weiterhin die Rückstände bei der Bearbeitung und

Rückforderung von überzahlten Renten in Todesfällen zügig abzubauen sowie durch ihre Einflußnahme auf das Rechenzentrum eine kontinuierliche und mängelfreie Bereitstellung der Mitteilungen des Postrentendienstes dauerhaft sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof wird die Beseitigung der Rückstände weiter verfolgen.

17 Einfluß innerstaatlicher Rechtsänderungen auf Renten in der EU

(Kapitel 11 13 Titel 656 01 und 656 02)

17.0

Das Bundesministerium hat innerstaatliche Rechtsänderungen durch das Rentenreformgesetz 1992 unzureichend mit dem Recht der EU abgestimmt. Dadurch beeinflussen Regelungen, die bei innerstaatlichen Rentenansprüchen keine oder nur geringfügige Auswirkungen haben, die Ansprüche nach EU-Recht zum Teil erheblich. So erhöhen sich nunmehr Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit nach EU-Recht bei der Berechnung einer Folgerente (z. B. Altersruhegeld) oft um ein Mehrfaches. Frauen mit Wohnsitz in Dänemark oder den Niederlanden können — anders als Frauen in der Bundesrepublik Deutschland — nun auch dann eine deutsche Altersrente ab dem 60. Lebensjahr beanspruchen, wenn sie nach Vollendung des 40. Lebensjahres nicht mehr erwerbstätig waren.

17.1

Die gemeinsamen sozialversicherungsrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten der EU sollen gewährleisten, daß die soziale Sicherheit von Arbeitnehmern, die von der Freizügigkeit innerhalb der EU Gebrauch machen und deshalb während ihres Berufslebens verschiedenen nationalen Sozialordnungen unterliegen, nicht beeinträchtigt wird. Die Renten von solchen Versicherten werden nach EU-Recht festgestellt. Dabei werden sowohl für die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen als auch für die Rentenberechnung die innerstaatlichen Regelungen ergänzt oder überlagert, um Benachteiligungen von Arbeitnehmern auszuschließen, die Versicherungszeiten in zwei oder mehr EU-Mitgliedstaaten zurückgelegt haben.

17.2

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992) traten zum 1. Januar 1992 innerstaatliche Rechtsänderungen in Kraft. Die Auswirkungen dieser Änderungen auf Rentenansprüche, die nach dem Recht der EU festgestellt werden, wurden vom Bundesrechnungshof geprüft. Dies führte in zwei Fallgruppen zu Feststellungen, bei denen eine Unterrichtung des Gesetzgebers und des für die Vorbereitung der Rechtsetzung zuständigen Ressorts angezeigt erscheint.

17.2.1 Zurechnungszeit

Nach deutschem Recht wird einem Versicherten eine rentenerhöhende Zurechnungszeit gewährt, wenn er durch den Eintritt eines Leistungsfalls vor dem 60. Lebensjahr nicht die Möglichkeit hat, seine Versicherungslaufbahn voll mit rentenrechtlichen Zeiten zu belegen. Bei Anwendung des EU-Rechts wird der Leistungsanteil aus der Zurechnungszeit nur in dem Verhältnis gezahlt, in dem die Entgeltpunkte für deutsche Zeiten zu den unter Einbeziehung mitgliedstaatlicher Zeiten erreichten Entgeltpunkten stehen. Sind — bei nur wenigen deutschen Zeiten — vorwiegend mitgliedstaatliche Zeiten zurückgelegt, ist der auf die Zurechnungszeit entfallende Leistungsanteil einer zwischenstaatlich berechneten Rente entsprechend gering. Diese Regelung hat der Europäische Gerichtshof ausdrücklich bestätigt. Die Rechtslage wurde insoweit durch das RRG 1992 nicht verändert.

Demgegenüber entstand für Anschlußrenten, z. B. bei der Umwandlung von Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit (mit Zurechnungszeit) in Regelaltersrenten wegen Vollendung des 65. Lebensjahres, bei der Anwendung des EU-Rechts eine völlig neue Lage. Während die früheren Regelungen lediglich die Übernahme der Zurechnungszeit aus der Vorrente — und damit die nur anteilige zwischenstaatliche Abgeltung für die Folgerente — vorsahen, bestimmte das RRG 1992 die bisherige Zurechnungszeit neu als Anrechnungszeit. Aufgrund dieser Änderung werden bei den Anschlußrenten seit dem 1. Januar 1992 die bisherigen Zurechnungszeiten als rentenerhöhende Zeiten vollständig angerechnet.

Seit Inkrafttreten des RRG 1992 sind daher bei Rentenumwandlungen zwischenstaatliche Folgerenten an Berechtigte im Ausland gewährt worden, die — ohne jede weitere Beitragszahlung — oft um das Zweibis Fünffache höher lagen als die Vorrente. In einem vom Bundesrechnungshof geprüften Fall stieg bei der Berechnung des Altersruhegeldes als Folgerente die Rentenzahlung hauptsächlich aufgrund der Rechtsänderung sogar von rd. 40 DM auf über 720 DM im Monat an. Nach Mitteilung des Bundesministeriums ergab eine Stichprobe aus der Zeit von Dezember 1993 bis Februar 1994 eine durchschnittliche Zahlbeitragssteigerung von 98 v. H.

17.2.2 Wohnsitz

Für die Erfüllung der nationalen Anspruchsvoraussetzungen für eine Rente sind die in anderen EU-Mitgliedstaaten zurückgelegten Zeiten den innerstaatlichen Zeiten grundsätzlich gleichgestellt. Dies gilt sowohl für die Erfüllung der Wartezeiten als auch der besonderen Anspruchsvoraussetzungen für eine Rente.

Auswirkungen hat das z. B. bei Frauen, die Altersrente ab dem 60. Lebensjahr beantragen. Der Rentenanspruch setzt voraus, daß sie nach Vollendung des 40. Lebensjahres mehr als zehn Jahre Pflichtbeitragszeiten zurückgelegt haben.

Bis zum Inkrafttreten des RRG 1992 wurde statt dessen die Ausübung einer rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung oder Tätigkeit als Voraussetzung des Rentenanspruchs verlangt. Die nunmehr lediglich geforderten Pflichtbeitragszeiten führen bei Anwendung des EU-Rechts zu einer Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises. Damit werden nämlich nun auch Versicherungszeiten in Staaten mit einer Wohnversicherung, in denen bereits reine Wohnzeiten die Eigenschaft von Pflichtbeitragszeiten haben, anerkannt. Seither können Frauen, nur weil sie ihren Wohnsitz in Dänemark oder den Niederlanden haben, auch dann eine deutsche Altersrente ab dem 60. Lebensjahr beanspruchen, wenn sie nach Vollendung des 40. Lebensjahres nicht mehr erwerbstätig waren. Frauen aus der Bundesrepublik Deutschland mit vergleichbaren deutschen Zeiten können hingegen die Rente nicht beanspruchen.

Bei den geprüften Fällen sind Aufwendungen für Altersrenten zwischen 31 DM und 555 DM für 60jährige Frauen in den Niederlanden für die Dauer von drei bis fünf Jahren entstanden, die für Frauen mit Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland nicht angefallen wären.

17.3

Die Rechtsauslegung der Rentenversicherungsträger entspricht geltendem Recht. Der Bundesrechnungshof hält jedoch die geschilderten Auswirkungen der innerstaatlichen Rechtsänderungen durch das RRG 1992 auf die zwischenstaatlichen Renten für nicht vertretbar. Er hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, auf eine Beseitigung der Folgen bei der Anwendung des EU-Rechts hinzuwirken.

Dabei müßten Änderungsmöglichkeiten vorrangig im nationalen Sozialrecht geprüft werden. Für den Bereich der zwischenstaatlichen Folgerenten käme in Betracht, die Zurechnungszeit in gleichem Umfang und mit gleichem Wert beizubehalten. Für die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen der Altersrente für Frauen könnte der Begriff der Pflichtbeitragszeiten so eingeschränkt werden, daß eine Gleichstellung von Wohnzeiten ausgeschlossen ist.

17.4

Das Bundesministerium hat erwidert, die Ausgestaltung des deutschen Rechts sei sachgerecht und folge zwingenden systematischen Grundsätzen, die für die geschlossene Konzeption des RRG 1992 unverzichtbar seien. Änderungen im deutschen Recht müßten zwar dann ins Auge gefaßt werden, wenn die Auswirkungen im EU-Recht zu untragbaren finanziellen Belastungen führen würde. Dies sei aber in beiden genannten Fallgruppen nicht der Fall.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die geschilderten Fälle und deren Ergebnisse als problematisch empfunden werden können. Jedoch habe seine Überprüfung ergeben, daß es sich hierbei um ausgesprochene Extremfälle handle. Sie seien in keiner Weise repräsentativ. Generell sei das gesamte

Koordinierungsrecht geprägt von dem Grundsatz der Gleichbehandlung. Bei der Unterschiedlichkeit der zu koordinierenden Systeme lasse sich jedoch nicht völlig verhindern, daß die Koordinierung in Einzelfällen zu unbefriedigenden Ergebnissen führen könne. Dies lasse sich aber auch im innerstaatlichen Recht nicht immer ganz verhindern.

17.5

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß die Auswirkungen der innerstaatlichen Rechtsänderungen auf zwischenstaatliche Renten nicht vertretbar sind. Es sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, eine Besserstellung der Wanderarbeitnehmer zu vermeiden, ohne daß es deshalb zu ungerechtfertigten Benachteiligungen kommt.

Es handelt sich auch nicht, wie das Bundesministerium meint, um extreme Einzelfälle. Immerhin zählt allein die Landesversicherungsanstalt Schwaben als Verbindungsstelle für Italien zur Zeit über 14 000 Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit nach EU-Recht, in denen eine Zurechnungszeit enthalten ist. In all diesen Fällen werden die geschilderten Folgen — mit unterschiedlich hoher finanzieller Auswirkung — früher oder später eintreten. Nach der bereits erwähnten Stichprobe des Bundesministeriums betragen die derzeit gezahlten Renten monatlich im Durchschnitt 200 DM. Beim Übergang in die Altersrente werden sie sich nach den Berechnungen des Bundesministeriums etwa verdoppeln. Dies würde zu einem ungerechtfertigten Mehraufwand von etwa 35 Mio. DM jährlich führen. Hierbei sind die Renten aus der Angestelltenversicherung sowie die Renten der Arbeiter aus den übrigen EU-Staaten noch nicht berücksichtigt.

Bei den Frauen mit einer Pflichtversicherung aufgrund ihrer Wohnzeiten in Dänemark oder den Niederlanden handelt es sich ebenfalls nicht lediglich um Einzelfälle. Gerade in den Grenzgebieten dürfte ein erheblicher Personenkreis betroffen sein, zumal für den zwischenstaatlichen Rentenanspruch ggf. nur zwölf Monate deutsche Versicherungszeit genügen.

Das Bundesministerium sollte deshalb alle Möglichkeiten ausschöpfen, die durch das RRG 1992 eingetretenen ungerechtfertigten Folgewirkungen bei zwischenstaatlichen Renten zu beseitigen. Dies ist schon deshalb eilbedürftig, weil anderenfalls nicht ausgeschlossen werden kann, daß die Fehlentwicklungen sich verfestigen und Bescheide nicht mehr änderbar sind.

18 Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit (Kapitel 11 13 Titel 656 01 und 656 02)

18.0

Renten wegen Minderung der Erwerbsfähigkeit werden großzügiger gewährt, als es dem Wortlaut des Gesetzes entspricht. Die Rechtsprechung hat

das Recht seit dem Jahre 1957 so fortentwickelt, daß der ursprüngliche Gesetzeszweck, wonach aufgrund einer Leistungseinschränkung ausgefallener Arbeitslohn ersetzt werden soll, nicht mehr im Vordergrund steht. Da die Vorschriften nicht an die Rechtsprechung angeglichen worden sind, besteht zudem erhebliche Unsicherheit bei den Rentenversicherungsträgern, den begutachtenden Ärzten und den Versicherten. Das führte zu fehlerhaften oder nicht nachvollziehbaren Rentengewährungen oder -ablehnungen. Darüber hinaus prüfen die Rentenversicherungsträger, besonders bei älteren Versicherten, die Anspruchsvoraussetzungen nicht ausreichend. Ob die einmal festgestellte, für die Rentengewährung maßgebliche Minderung der Erwerbsfähigkeit noch fortbesteht, wird ebenfalls nur unvollständig ermittelt.

18.1

Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit) haben Lohnersatzfunktion. Sie sollen das durch Krankheit oder Behinderung wegfallende Arbeitsentgelt bzw. Arbeitseinkommen ersetzen. Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit sind dann zu zahlen, wenn ein Versicherter aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr in der Lage ist, in seinem Beruf oder in einem ihm zumutbaren Verweisungsberuf wenigstens die Hälfte dessen zu verdienen, was ein Gesunder mit vergleichbarem beruflichen Werdegang erzielen kann (§ 43 Abs. 2 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch — SGB VI —).

Renten wegen Erwerbsunfähigkeit haben zur Voraussetzung, daß Versicherte auf nicht absehbare Zeit außerstande sind, eine Erwerbstätigkeit in gewisser Regelmäßigkeit auszuüben. Ein geringfügiger Hinzuverdienst (im Jahre 1993 bis 530 DM monatlich) ist unschädlich (§ 44 Abs. 2 SGB VI).

Diese Regelungen wurden mit der Rentenreform des Jahres 1957 in die Sozialgesetze aufgenommen. Die Rechtsprechung hat allerdings seitdem im Wege der Rechtsfortbildung Entscheidungen getroffen, die den Kreis der Rentenberechtigten deutlich ausgeweitet haben.

So können z. B. Erwerbsunfähige unbegrenzt hinzuverdienen, wenn sie „auf Kosten der verbliebenen Restgesundheit“ arbeiten. Außerdem erhalten Versicherte auch dann Erwerbsunfähigkeitsrente, wenn es den Rentenversicherungsträgern oder der Arbeitsverwaltung nicht gelingt, die Versicherten auf Teilzeitarbeitsplätze zu vermitteln, obwohl sie die medizinischen Voraussetzungen für eine Rente wegen Minderung der Erwerbsfähigkeit nicht erfüllen. Rente erhalten auch Versicherte, die auf einen oft selbstgewählten, tatsächlich ausgeübten Beruf nicht verweisbar sind, weil er ihnen nicht zumutbar ist. Aus dem Gesetz sind die dazu von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze nicht unmittelbar zu ersehen.

Wegen dieser von der ursprünglichen Konzeption abweichenden Entwicklung hat der Deutsche Bundestag im Jahre 1977 die Bundesregierung aufgefordert, Vorschläge für Rechtsänderungen zu machen

(Drucksache 8/337 S. 11 Nr. 3b). Zu einer Reform dieses Rechtsgebiets ist es bis heute nicht gekommen.

18.2

Der Bundesrechnungshof überprüfte die Gewährung von Renten wegen Erwerbsminderung bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) und bei mehreren Landesversicherungsanstalten (LVAen). Dabei wurden insbesondere solche Fälle in die Prüfung einbezogen, in denen nicht unerhebliches Arbeitseinkommen neben der Rente erzielt wurde. Im einzelnen wurde dabei festgestellt:

18.2.1 Verweisbarkeit

Im Zusammenhang mit der Feststellung von Rentenansprüchen wegen Berufsunfähigkeit entwickelte die Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen Hauptberuf und zumutbarer Verweistungstätigkeit (§ 43 Abs. 2 SGB VI) ein Mehrstufenschema, das die Arbeiterberufe in verschiedene „Leitberufe“ untergliedert. Danach gibt es Vorarbeiter mit Vorgesetztenfunktion, Facharbeiter, angelernte und ungelernte Arbeiter. Bei Unfähigkeit zur Ausübung des erlernten Berufs aus medizinischen Gründen darf der Versicherte allenfalls auf die seinem bisherigen Beruf folgende niedrigere Gruppe verwiesen werden („Berufsschutz“).

Deshalb darf z. B. ein Facharbeiter, der seinen Status aufgrund einer mindestens zweijährigen Ausbildung erlangt hat, nach einer schweren Erkrankung nicht auf den Beruf eines Pförtners verwiesen werden mit der Folge, daß er — auch wenn er diesen Beruf ausübt — neben dem Gehalt Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit erhält (sogenannte „Prestigerente“).

Die Rechtsprechung ordnet nunmehr auch solche Versicherte als Facharbeiter ein, die Tätigkeiten ohne anerkannte Ausbildung ausüben, wenn diese Tätigkeiten den anerkannten Ausbildungsberufen tarifvertraglich gleichgestellt sind, und gewährt ihnen „Berufsschutz“. Bei einem Tarifvertrag sei davon auszugehen, daß die tarifliche Einstufung auf der Qualität der Tätigkeit beruhe.

So kommen Personen in den Genuß des „Berufsschutzes“ als Facharbeiter und sind damit auf den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht mehr verweisbar, nur weil der für sie geltende Tarifvertrag bestimmte Berufsbilder den Facharbeitern zuordnet. Wie der Bundesrechnungshof feststellte, erhielten deshalb ein Brauereikraftfahrer ohne Ausbildung, angelernte Schweißer mit längerer Berufserfahrung oder eine Postarbeiterin im Briefsortierdienst Berufsschutz mit der Folge, daß sie neben ihrer Rente noch in einer ungelernten Tätigkeit hinzuverdienen konnten.

18.2.2 Teilzeitarbeitsmarkt

Versicherte, die noch unter halbschichtig (aber mehr als zwei Stunden) einsatzfähig sind, erhalten Renten wegen Berufsunfähigkeit. Wer mindestens halbschichtig, aber nicht vollschichtig arbeiten kann, hat nach dem Gesetz keinen Anspruch auf Rente.

Nach der Rechtsprechung darf allerdings ein Versicherter nicht auf einen (Teilzeit-)Arbeitsplatz verwiesen werden, den es auf dem Arbeitsmarkt nicht gibt. So erhält ein erheblicher Personenkreis — nach vergeblichen Vermittlungsversuchen des Arbeitsamtes — Rente wegen Erwerbsunfähigkeit wegen des „verschlossenen Teilzeitarbeitsmarktes“.

Dies galt auch im Falle eines Hilfsarbeiters, dem das Arbeitsamt keine Teilzeitstelle vermitteln konnte und dem deshalb letztlich Rente wegen Erwerbsunfähigkeit gezahlt werden mußte. Dabei war unerheblich, daß der Versicherte seinen Rentenanspruch aus der Strafvollzugsanstalt stellte, wo er gerade eine dreijährige Haftstrafe verbüßte und folglich eine Teilzeitstelle schon wegen der verschlossenen Zellentür nicht hätte erreichen können. Ebenso unerheblich war, daß der Versicherte seine Nichtvermittelbarkeit möglicherweise durch seine Straftaten selbst herbeigeführt hat. Die Rechtsprechung fordert in jedem Fall die konkrete Vermittlung.

Weil Teilzeitarbeitsplätze fehlen, sind Renten wegen Berufsunfähigkeit fast bedeutungslos geworden. Die weitaus meisten Renten wegen Minderung der Erwerbsfähigkeit (rd. 90 v. H. von rd. 1,8 Millionen Renten bei einem durchschnittlichen Rentenbetrag von knapp über 1 000 DM in den alten Bundesländern) sind Erwerbsunfähigkeitsrenten.

Auf der anderen Seite bekommt keine Rente, wer einen (Teilzeit-)Arbeitsplatz tatsächlich innehat. So erhielten, wie der Bundesrechnungshof feststellte, zwei schwersterkrankte junge Frauen, die bei ihren bisherigen Arbeitgebern auf Halbtagsstellen weiterarbeiteten, trotz einer Lohneinbuße von 50 v. H. keinerlei Leistungen der Rentenversicherung. Dabei hätten sie — wie andere Versicherte dies getan haben — allein durch Kündigung die Rentenzahlung auslösen können.

18.2.3 Versicherte über 55 Jahre

Bei Versicherten über 55 Jahren werden geringere Anforderungen an eine medizinische Begutachtung gestellt als bei jüngeren Personen, weil ältere Arbeitnehmer — zumal mit gemindertem Leistungsvermögen — auf einen Teilzeitarbeitsplatz kaum vermittelbar sind. Teilweise verzichten die Rentenversicherungsträger auf eine eigene Begutachtung und übernehmen private Befundberichte der behandelnden Ärzte. Selbst wenn tatsächlich eine Tätigkeit ausgeübt wird, wird die medizinische Begutachtung in der Regel nicht überprüft.

So gewährte die BfA im Jahre 1988 einem damals 63jährigen Beamten, der zuvor als Angestellter die versicherungsmäßigen Voraussetzungen erfüllt hatte, eine dauernde Erwerbsunfähigkeitsrente von monat-

lich rd. 1 500 DM. Der behandelnde Arzt hatte ihm „Nulleistungsvermögen“ attestiert. Er könne überhaupt nicht mehr arbeiten, insbesondere „keine Tätigkeiten geistiger oder körperlicher Art“ verrichten. Der beratende Arzt der BfA übernahm diese Beurteilung. Gleichwohl leitete der Beamte seit dem Jahre 1969 ununterbrochen als Regierungsdirektor eine Behörde, fühlte sich bis zu seiner Pensionierung im Jahre 1990 uneingeschränkt dienstfähig und erhielt Bezüge von zuletzt rd. 6 800 DM monatlich. Diese Tätigkeit war der BfA bekannt.

Entgegen der Beweisregel, wonach einer tatsächlich ausgeübten Tätigkeit eines Versicherten ein höherer Beweiswert zukommen sollte als der — offensichtlich unzutreffenden — medizinischen Begutachtung, vertritt die BfA den Standpunkt, ihre Entscheidung sei fehlerfrei gewesen. Sie habe keinen Anlaß gehabt, die Feststellungen des Privatgutachters in Zweifel zu ziehen.

18.2.4 Sozialmedizinische Begutachtung

Der Erfolg eines Rentenantrags hängt wesentlich von der Einschätzung des sozialmedizinischen Gutachters ab. Der begutachtende Arzt muß Prognosen über die verbliebenen Fähigkeiten abgeben und dabei — mit nach der Lebenserfahrung großer Unsicherheit — Fragen beantworten, die rechtlich als Anspruchsvoraussetzungen beurteilt werden müssen.

So hat z. B. die Frage, ob ein Versicherter noch knapp unter vier Stunden oder vier Stunden und mehr tätig sein kann, eine erhebliche Bedeutung für die Gewährung einer Rente wegen Berufsunfähigkeit. Dies gilt in gleicher Weise für die Entscheidung, ob die Leistungsfähigkeit auf „noch“ zwei Stunden oder unter zwei Stunden gemindert ist, da dann statt einer Rente wegen Berufsunfähigkeit eine 50 v. H. höhere Erwerbsunfähigkeitsrente gezahlt werden muß.

Der Arzt muß außerdem z. B. ein verbindliches Urteil darüber abgeben, ob der Versicherte noch in der Lage ist, mehr als 500 m zu Fuß zurückzulegen, um den Arbeitsplatz oder ein Verkehrsmittel dorthin zu erreichen. Ist dies nicht der Fall, steht Rente wegen Erwerbsunfähigkeit zu.

Darüber hinaus muß der Arzt feststellen, welche Zeit der Versicherte in seinem bisherigen Beruf und welche er auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten kann. Dazu müßten die Mediziner mit den Belastungen und Anforderungen einer Vielzahl körperlicher und geistiger Berufe vertraut sein. Einen eigens dafür ausgebildeten berufskundlichen Dienst hat lediglich die BfA eingerichtet. Die LVAen behelfen sich mit Schulungsmaßnahmen für das ärztliche Personal.

Auch bei sorgfältiger und verantwortungsvoller Arbeit des sozialmedizinischen Dienstes können diese Feststellungen fehlerhaft sein. Fehler treten dann zutage, wenn Versicherte entgegen der medizinischen Einschätzung in vollschichtiger Arbeit beschäftigt sind und dennoch eine Rente erhalten.

18.2.5 Arbeiten auf Kosten der Gesundheit

Es bleibt auch dann bei der Rentenzahlung, wenn sich später herausstellt, daß ein Rentner vollschichtig arbeitet. Dies wird mit der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes begründet, nach der ein Hinzuverdienst unschädlich ist, wenn er „auf Kosten der verbliebenen Restgesundheit“ erzielt wird. Das Bundessozialgericht nahm allerdings nur in außergewöhnlichen Einzelfällen ein Arbeiten auf Kosten der Gesundheit an.

Der Bundesrechnungshof sah im Verlauf seiner Prüfung eine Vielzahl von Akten ein, in denen Rentenberechtigte nach Ansicht der Rentenversicherungsträger „auf Kosten ihrer Gesundheit“ arbeiten. Diese Feststellung hat immer zur Folge, daß der Versicherte neben seiner Rente wegen Erwerbsunfähigkeit weiterhin unbeschränkt Arbeitseinkommen beziehen darf. Dies betraf z. B. den unter Nr. 18.2.3 geschilderten Fall des Leiters einer Behörde. In einem anderen Fall zahlte die BfA einem ehemaligen Berufsfußballspieler, der sich Schäden in beiden Knien zugezogen hatte, vom Jahre 1976 an ununterbrochen Rente wegen Erwerbsunfähigkeit. Der medizinischen Beurteilung zufolge konnte er lediglich auf einem rollstuhlgerechten Arbeitsplatz noch einer Berufstätigkeit nachgehen. Der Versicherte bezog in den Jahren 1983 bis 1991 stetig steigendes Arbeitsentgelt aus einer Außendiensttätigkeit von zuletzt rd. 77 000 DM im Jahr. Gleichwohl erhielt er eine Erwerbsunfähigkeitsrente wegen „Nulleistungsvermögens“ von rd. 1 900 DM pro Monat.

Ein Versicherter, der nach einem Unfall nicht mehr als landwirtschaftlicher Gehilfe einsetzbar war, erhielt aus dem gleichen Grund Rente wegen Minderung der Erwerbsfähigkeit, obwohl er nach einer Fortbildung zum Fachagrarwirt zunächst stundenweise, letztlich aber wieder vollschichtig mit einem Jahresgehalt von 72 000 DM arbeitete.

Nach der Entscheidungspraxis der Rentenversicherungsträger können Versicherte offenbar auch über einen längeren Zeitraum auf Kosten ihrer Gesundheit arbeiten. In einem Fall war auch zehn Jahre nach Feststellung der Erwerbsunfähigkeit keine Verschlechterung des Gesundheitszustandes festzustellen. Der Rentner nahm im Gegenteil ein halbes Jahr vor seinem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben noch eine nebenamtliche Tätigkeit mit sechs Wochenstunden auf.

18.2.6 Zeitrenten

Bei Aussicht, daß die Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit in absehbarer Zeit behoben sein kann, ist eine Rente nur für eine bestimmte Zeit zu gewähren. Gleichwohl haben Rentenversicherungsträger selbst bei Knochenbrüchen von 30jährigen Dauerrenten gewährt, obwohl nach der Lebenserfahrung von weitgehender Heilung ausgegangen werden mußte. Auch wurden entgegen der ärztlichen Empfehlung Zeitrenten mit zu langer Befristung gezahlt.

18.2.7 Nachprüfung weiterer Rentenberechtigung

Renten wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit müssen bei einer Änderung in den tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen entzogen werden; eine Rente wegen Erwerbsunfähigkeit ist unter Umständen in eine Rente wegen Berufsunfähigkeit umzuwandeln.

Nach den Arbeitsanweisungen der Rentenversicherungsträger haben die Sachbearbeiter deshalb die Voraussetzungen für Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in 2jährigen Abständen zu überprüfen. Werden vor den regelmäßigen Nachprüfungen Umstände bekannt, die darauf schließen lassen, daß verminderte Erwerbsfähigkeit nicht mehr vorliegt (z. B. wegen der Aufnahme einer Beschäftigung), ist sofort zu prüfen. Bei über 55jährigen Versicherten finden allgemein keine Nachprüfungen der weiteren Rentenberechtigung mehr statt.

Die Rentenversicherungsträger sehen zunehmend von regelmäßigen, allgemeinen Nachprüfungen auch bei jüngeren Versicherten ab. Ursächlich hierfür sei bei der BfA der erhöhte Arbeitsanfall in den neuen Bundesländern. Dadurch ist nicht auszuschließen, daß Renten weitergezahlt werden, deren Voraussetzungen bereits entfallen sind. Für einzelne LVAen (z. B. in Bayern) ist ein Verfahren unter Einbeziehung der Arbeitgebermeldungen bei Bezug von Arbeitsentgelt angeblich wirtschaftlicher. Diese Praxis setzt aber voraus, daß das Datenübermittlungsverfahren mit hinreichender Sicherheit die einschlägigen Fälle erfaßt.

Dies ist nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes derzeit nicht der Fall, weil

- ein erheblicher Teil der Entgeltmeldungen oder Meldungen einer Arbeitsaufnahme, die vom Arbeitgeber übermittelt werden müssen, in den Akten nicht zu finden war oder unbeachtet blieb;
- eine Wiederaufnahme der Arbeit beim selben Arbeitgeber (z. B. nach Krankheit) keine Meldung auslöst;
- das Meldesystem nicht mängelfrei arbeitet. Beispielsweise wurden Neuanmeldungen auch in Fällen ohne jede Beschäftigungsaufnahme gespeichert. Auch gingen Meldungen für über 65jährige ein, die unbeschränkt verdienen können.

Auf die regelmäßigen allgemeinen Nachprüfungen kann nach Ansicht des Bundesrechnungshofes — wenn überhaupt — erst dann verzichtet werden, wenn die Mängel im Meldeverfahren beseitigt und gezielte Überprüfungen im Einzelfall sichergestellt sind.

18.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium über diese Erkenntnisse unterrichtet und aufgefordert, auf die Anpassung der Vorschriften hinzuwirken.

Dabei käme insbesondere in Betracht,

- Renten nicht mehr wegen fehlender Verweisbarkeit zu gewähren, wenn tatsächlich eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird;
- das Risiko, keinen geeigneten Teilzeitarbeitsplatz zu finden, nicht auf die Rentenversicherungsträger zu verlagern;
- Rente nicht zusätzlich zu gewähren, wenn trotz festgestellter Erwerbsunfähigkeit dennoch Einkommen erzielt wird.

Dabei sollten die Schwierigkeiten der Sozialmediziner mit Prognosen über die verbliebenen Fähigkeiten so berücksichtigt werden, daß notwendige Einstufungen und Abgrenzungen erleichtert werden.

Gegenüber den Rentenversicherungsträgern wäre darüber hinaus darauf hinzuwirken, daß die Entscheidungen auch bei älteren Versicherten nach gleichen Kriterien getroffen und regelmäßig überprüft werden.

Eine Reform dieses Rechtsgebiets wird allgemein für notwendig gehalten. So hat bereits der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Jahre 1994 — veranlaßt durch eine Bemerkung des Bundesrechnungshofes über Rentenzahlungen der Bundesknappschaft an von der Arbeit freigestellte Betriebsratsmitglieder (Drucksache 12/5650 Nr. 20) — das Bundesministerium aufgefordert, „die notwendige Reform des Rechts der Renten wegen verminderter Erwerbstätigkeit so schnell wie möglich in Angriff zu nehmen und eine umfassende gesetzliche Neuregelung für alle Fälle nicht gerechtfertigter Doppelzahlung herbeizuführen“ (Drucksache 12/7951 S. 20).

Der Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme zum Rentenreformgesetz 1992 (Drucksache 11/4452) den Bereich der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit für dringend reformbedürftig und hat die Bundesregierung gebeten, eine Änderung des Rechts der Erwerbsminderungsrenten vorzubereiten.

18.4

Auch das Bundesministerium hat wiederholt eingeräumt, daß das Recht der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit grundlegend reformbedürftig sei.

Dem Bundesrechnungshof hat es mitgeteilt, eine Neuregelung sei derzeit jedoch nicht möglich, weil im Zusammenhang mit der Herstellung der Deutschen Einheit vordringliche Aufgaben anstünden. Darüber hinaus würde eine umfassende Reform das „Arbeitsmarktrisiko“ für leistungsgeminderte Versicherte auf die Arbeitslosenversicherung zurückverlagern. Dies hätte Kostenverschiebungen von der Rentenversicherung auf die Bundesanstalt für Arbeit in Milliardenhöhe zur Folge und würde Arbeitsmarktsituation und Finanzlage für die Bundesanstalt für Arbeit verschlechtern. Bis zu einer deutlichen Entspannung des Arbeitsmarktes müsse „dem Gesetzgeber als eine Gestaltungsvariante auch ein bewußtes Nichttätigwerden zugestanden werden“.

Das Bundesministerium stellte allerdings die Möglichkeit in Aussicht, im Vorgriff auf eine umfassende

Reform zur Beseitigung der Fehlentwicklungen im Bereich „Prestigerenten“ und „Arbeiten auf Kosten der Gesundheit“ eine „kleine Reform“ zu verwirklichen.

18.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages mit seinem Beschluß im Jahre 1994, die notwendige Reform solle so schnell wie möglich in Angriff genommen werden, das Bundesministerium eindeutig zum Handeln aufgefordert. Ein Wille zu „bewußtem Nicht-tätigwerden“ des Gesetzgebers konnte daraus jedenfalls nicht abgeleitet werden. Das Bundesministerium wird auf die Behebung der sozial unausgewogenen Ergebnisse der geschilderten Fallgruppen alsbald hinzuwirken haben. Sozialpolitisch besonders bedenklich ist es, das „Arbeiten auf Kosten der Gesundheit“ zu unterstützen, weil damit zwangsläufig höhere Folgekosten in einem anderen Zweig der Sozialversicherung, der Krankenversicherung, entstehen, sobald die Gesundheit vollends geschädigt ist.

Eine Reform ist um so dringlicher, als Gesetzestext und Praxis nicht mehr übereinstimmen. Rentenzahlungen wegen eines verschlossenen Teilzeitarbeitsmarktes sind im Gesetz nicht erwähnt, Hinzuerdienstmöglichkeiten über 530 DM (im Jahre 1993) hinaus neben Erwerbsunfähigkeitsrente sogar konkret ausgeschlossen.

Gerade im sozialen Bereich muß der Bürger die ihm zustehenden Rechte aus den gesetzlichen Regelungen klar erkennen können. Die derzeitige Praxis verunsichert Versicherte wie auch die Rentenversicherungsträger; die Fachliteratur spricht von einer „wissenschaftlichen Lotterie“.

Sollte die geforderte umfassende Reform derzeit an finanziellen und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen scheitern, könnte der Vorschlag des Bundesministeriums aufgegriffen werden, eine „kleine Reform“ vorzuziehen. Dies müßte dann allerdings unverzüglich geschehen. Auch sollte die umfassende Reform dennoch zügig vorbereitet werden.

19 Verwaltungskostenerstattung an die Künstlersozialkasse (Kapitel 11 13 Titel 636 11)

19.0

Die Ausgaben des Bundes für Verwaltungskosten der Künstlersozialkasse sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Demgegenüber ist die finanzielle Beteiligung der Unternehmer an der Finanzierung der Künstlersozialversicherung zu niedrig.

Der Bundesrechnungshof hält es für sachgerecht, die abgabepflichtigen Unternehmer mit Verwaltungskosten der Künstlersozialkasse zu belasten, um in gleichem Umfang den Bundeshaushalt zu entlasten.

19.1

Aufgabe der Künstlersozialkasse (Kasse) ist, als Inkassostelle die Beiträge (Versichertenanteile) zur Kranken- und Rentenversicherung bei den selbständigen Künstlern und Publizisten und die Künstlersozialabgabe bei den Unternehmern (Verwerter künstlerischer oder publizistischer Werke und Leistungen) einzuziehen und mit dem Bundeszuschuß zusammenzuführen. Sie führt für jeden versicherten Künstler und Publizisten einen individuellen Beitrag an die zuständige Krankenkasse und die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) ab.

Der Bund zahlt der Kasse für jedes Kalenderjahr einen Zuschuß von 25 v. H. ihrer Ausgaben. Er trägt außerdem die Verwaltungskosten der Kasse.

Das Nähere über die Verwaltungskosten der Kasse soll das Bundesministerium mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen in allgemeinen Verwaltungsvorschriften regeln; sie wurden bisher nicht erlassen.

19.2

19.2.1

Der Bund trägt neben dem Bundeszuschuß die laufenden Verwaltungskosten der Kasse bereits seit Inkrafttreten des Künstlersozialversicherungsgesetzes im Jahre 1983. Diese Regelung wurde auch beibehalten, als durch das Gesetz zur finanziellen Sicherung der Künstlersozialversicherung vom 18. Dezember 1987 (BGBl. I S. 2794) die Kasse als rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts aufgelöst und ihre Aufgaben — unter Beibehaltung der Bezeichnung „Künstlersozialkasse“ — mit Wirkung vom 1. Januar 1988 der Landesversicherungsanstalt Oldenburg-Bremen übertragen wurden. Die Aufwendungen des Bundes für Verwaltungskosten der Kasse betrugen in den Jahren 1983 bis 1987 jährlich bis zu 3,7 Mio. DM und entwickelten sich danach von 7,4 Mio. DM (im Jahre 1988) auf 14,1 Mio. DM (im Jahre 1993). Für das Jahr 1994 sind 15,3 Mio. DM veranschlagt.

Die jährlichen Verwaltungskosten der Kasse wuchsen damit in einem Maße, wie es bei Verabschiedung des Künstlersozialversicherungsgesetzes im Jahre 1981 und seiner Novellierung im Jahre 1987 nicht erwartet worden war. Wesentliche Ursache dafür war, daß die Zahl der versicherten Künstler und Publizisten sowie der abgabepflichtigen Unternehmer ständig zunahm. So stieg der Versichertenbestand von 34 000 (Ende des Jahres 1988) auf 65 300 (Ende des Jahres 1993) und der Bestand der Unternehmer von 16 100 (Ende des Jahres 1988) auf 22 600 (Ende des Jahres 1993). Hinzu kamen die arbeitsintensive Beratung und Einbeziehung der Künstler und Publizisten und der abgabepflichtigen Unternehmer in den neuen Bundesländern sowie die Einführung eines neuen DV-Systems, das insbesondere in den Jahren 1990 und 1991 zu einer erheblichen Steigerung der Sach- und Personalkosten führte.

19.2.2

Eine gegenläufige Entwicklung vollzog sich bei der Künstlersozialabgabe, die in Form einer Umlage von den Unternehmern zur Finanzierung der Künstlersozialversicherung erhoben wird.

Die Künstlersozialabgabe wird getrennt nach den Bereichen Wort, bildende Kunst, Musik und darstellende Kunst in v. H.-Sätzen der Entgelte (Honorarsummen) erhoben, die die abgabepflichtigen Unternehmer im Laufe eines Kalenderjahres an selbstständige Künstler und Publizisten zahlen. Die Höhe der Abgabesätze war nur bis zum Jahre 1989 gesetzlich festgelegt (s. Änderungsgesetz vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2606) und wird seit dem Jahre 1990 durch Rechtsverordnung bestimmt. Die Abgabesätze sind so zu bemessen, daß das Abgabeaufkommen des jeweiligen Bereichs für ein Kalenderjahr ausreicht, um zusammen mit den Beitragsanteilen der Versicherten und dem Bundeszuschuß den Bedarf der Kasse in diesem Bereich zu decken.

Der Gesetzgeber legte auf der Grundlage seiner Schätzungen zur erforderlichen Abgabenhöhe die v. H.-Sätze für das Jahr 1989 auf 4,4 v. H. im Bereich Wort und auf 6 v. H. in den Bereichen bildende Kunst, Musik und darstellende Kunst fest. In den folgenden Jahren betrugen die v. H.-Sätze in den Bereichen

Jahr	Wort v. H.	bildende Kunst v. H.	Musik v. H.	dar- stellende Kunst v. H.
1990	3,8	6,5	6,2	6,5
1991	1,7	7,0	3,3	6,9
1992	—0—	2,0	—0—	3,4
1993	0,6	3,6	—0—	4,8
1994	—0—	—0—	—0—	0,3

Die Senkung der Abgabesätze zum Teil bis auf Null war überwiegend eine Folge der in früheren Jahren angesammelten Überschüsse. Diese waren dadurch entstanden, daß die der Abgabeberechnung zugrundezulegenden Honorarsummen stets höher waren als ursprünglich geschätzt wurde. Ein weiterer Grund war die von Jahr zu Jahr höhere Zahl abgabepflichtiger Unternehmer (mit entsprechend höherem Abgabeaufkommen), die auf die intensive Erfassungsarbeit der Kasse und die Bildung von Ausgleichsvereinigungen zurückzuführen war. Die aus den niedrigen Abgabesätzen berechnete Künstlersozialabgabe reichte aus, um zusammen mit den Beitragsanteilen der Versicherten und dem Bundeszuschuß den Bedarf der Kasse zu decken.

19.3

Angesichts erheblich gestiegener Verwaltungskosten der Kasse sowie einer wesentlich geringeren finanziellen Belastung der Unternehmer aller Bereiche durch die Künstlersozialabgabe vom Jahre 1992 an, die nach der letzten gesetzlichen Festlegung der Abgabesätze

(für das Jahr 1989) nicht erwartet worden war, hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, die Erstattung der Verwaltungskosten der Kasse durch den Bund zu überdenken. Da nach Ansicht des Bundesrechnungshofes davon auszugehen ist, daß auch nach dem Jahre 1994 die v. H.-Sätze der Künstlersozialabgabe in den einzelnen Bereichen niedriger sein werden als im Jahre 1989, hat er angeregt, durch eine entsprechende Gesetzesänderung auch die Unternehmer mit Verwaltungskosten der Kasse zu belasten. Der Bund sollte Verwaltungskosten nicht mehr oder nur noch in dem Umfange erstatten, in dem er mit dem Bundeszuschuß an den Ausgaben der Künstlersozialversicherung beteiligt ist.

Darüber hinaus hält es der Bundesrechnungshof für sachgerecht, die Krankenkassen und die BfA gesetzlich zu verpflichten, der Kasse für den Einzug, die Verwaltung und die Weiterleitung der Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung für versicherungspflichtige Künstler und Publizisten eine Vergütung vergleichbar der Beitragseinzugsvergütung nach § 281 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) zu zahlen. Diese würde die Ausgaben der Kasse für Verwaltungskosten zu einem erheblichen Teil abdecken. Die Vergütung sollte — entsprechend der Regelung über die Beitragseinzugsvergütung für Krankenkassen — nach einem v. H.-Satz der von der Kasse abgeführten Beiträge bemessen werden. Der v. H.-Satz müßte wegen des systembedingt aufwendigeren Beitragseinzugsverfahrens der Kasse höher sein als die v. H.-Sätze, die bei Berechnung der Beitragseinzugsvergütung für Krankenkassen gelten.

19.4

Das Bundesministerium hat in seinen Stellungnahmen die Auffassung vertreten, eine finanzielle Beteiligung der abgabepflichtigen Unternehmer an den Verwaltungskosten der Kasse wäre nicht vertretbar. Sie würde eine ungerechtfertigte Doppelbelastung darstellen, da die Abgabepflichtigen über die Künstlersozialabgabe bereits den entsprechenden Anteil an den Verwaltungskosten der Kranken- und Rentenversicherungsträger trügen.

Das Bundesministerium hat darüber hinaus der Annahme des Bundesrechnungshofes widersprochen, auch nach Abbau der Überschüsse sei mit niedrigeren Abgabesätzen zu rechnen als im Jahre 1989. Ohne die Überschüsse hätten die Abgabesätze schon für das Jahr 1994 in den Bereichen bildende Kunst und darstellende Kunst auf 5,68 v. H. bzw. 5,98 v. H. festgesetzt werden müssen; nur in den Bereichen Wort und Musik wären mit 2,93 v. H. und 2,4 v. H. deutlich niedrigere Abgabesätze festzusetzen gewesen als im Jahre 1989. Da die Grundannahmen des Bundesrechnungshofes nicht zuträfen, bestehe kein Anlaß, die abgabepflichtigen Unternehmer an den Verwaltungskosten der Kasse zu beteiligen.

Dagegen hat das Bundesministerium die Anregung des Bundesrechnungshofes für erwägenswert gehalten, von den Krankenkassen und der BfA eine Beitragseinzugsvergütung zu verlangen. Das Bundesmi-

nisterium will die Angelegenheit aber erst aufgreifen, wenn die Ergebnisse einer in Auftrag gegebenen Untersuchung über die Neubemessung und -verteilung der Beitragseinzugsvergütung für Krankenkassen vorliegen.

19.5

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Aufgrund der finanziellen Entwicklung in der Künstlersozialversicherung sollte die Möglichkeit genutzt werden, den Bund von den Ausgaben für Verwaltungskosten der Kasse zu entlasten, zumal die derzeitige Regelung der Kostentragung in der Sozialversicherung unüblich ist.

Der Auffassung des Bundesministeriums, eine Übernahme der um die Beitragseinzugsvergütung verminderten Verwaltungskosten durch die Unternehmer wäre nicht sachgerecht, vermag sich der Bundesrechnungshof nicht anzuschließen. Die Unternehmer tragen zwar bereits über den jeweiligen Beitragssatz zur Kranken- und Rentenversicherung einen Anteil an den Verwaltungskosten der Krankenkassen und der BfA. Eine Beteiligung der Unternehmer an den Verwaltungskosten auch der Kasse wäre aber dennoch gerechtfertigt, weil der Bund bereits einen hohen Zuschuß zu den Ausgaben der Kasse zahlt, während die Belastung der Unternehmer durch die Künstlersozialabgabe seit Jahren geringer ist, als vom Gesetzgeber noch im Jahre 1989 vorausgesetzt wurde. Sie wird auch künftig nicht die v. H.-Sätze des Jahres 1989 erreichen.

Die gegenteilige Annahme des Bundesministeriums ist schon deshalb nicht überzeugend, da das Bundesministerium unberücksichtigt gelassen hat, daß aus den gleichen Gründen wie bisher auch in Zukunft Überschüsse auftreten können und daß die Zahl der Abgabepflichtigen — wie schon in der Vergangenheit — voraussichtlich auch in der Zukunft weiter steigen wird.

Die Prognose des Bundesrechnungshofes über die Höhe der v. H.-Sätze der Künstlersozialabgabe vom Jahre 1995 an stützt sich auf die Entwicklung in den Jahren 1990 bis 1994, berücksichtigt aber durchaus, daß künftig niedrigere Überschüsse bei der Ermittlung des Bedarfs der Kasse anzurechnen sein werden. Sie wird bestätigt durch die vorliegenden Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der v. H.-Sätze der Künstlersozialabgabe für das Jahr 1995. Danach wird der v. H.-Satz für den Bereich Wort auf 0,8 v. H., für den Bereich bildende Kunst auf 2,1 v. H., für den Bereich Musik auf 0 v. H. und für den Bereich darstellende Kunst auf 0,3 v. H. festzusetzen sein. Die Abgabesätze für die Unternehmer werden folglich im Jahre 1995 zwischen 3,6 v. H.-Punkten und 6 v. H.-Punkten unter den vom Gesetzgeber für das Jahr 1989 festgelegten Abgabesätzen liegen. Die Unternehmer werden somit auch weiterhin erheblich weniger belastet als vom Gesetzgeber angenommen. Ein Absenken des Abgabesatzes um nur 1 v. H. entlastet bei Zugrundelegung der für das Jahr 1994 erwarteten Honorarsummen die Unternehmer bereits um 26 Mio. DM. Selbst wenn die Unternehmer die Verwaltungskosten in Höhe von derzeit rd. 15 Mio. DM nach einer entsprechenden Gesetzesänderung vollständig über-

nehmen müßten, wäre deshalb darin keine unge-rechtfertigte Belastung zu sehen.

19.6

Das Bundesministerium sollte alsbald Vorschläge für eine Gesetzesänderung erarbeiten.

20 Haushalts- und Rechnungswesen der Rentenversicherungsträger

20.0

Im Zusammenhang mit einer Änderung der gesetzlichen Vorschriften zur Regelung von Erstattungsansprüchen der Rentenversicherungsträger hat die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände pauschal einen Betrag in Höhe von 100 Mio. DM an den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger e. V. überwiesen. Dieser Betrag wurde nicht auf die berechtigten Versicherungsträger aufgeteilt und an sie weitergeleitet, sondern vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger auf Abruf für die am Aufbau der Berufsförderungswerke in den neuen Bundesländern beteiligten Versicherungsträger bereitgehalten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß gegen Haushalts- und Rechnungsbestimmungen der Rentenversicherung verstoßen wurde, und gefordert, zukünftig ähnliche Ausgleichszahlungen auf alle Versicherungsträger aufzuteilen und in deren Haushaltsplänen und Jahresrechnungen auszuweisen.

20.1

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) zahlte im Frühjahr 1991 einen Betrag in Höhe von 100 Mio. DM an den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger e. V. (VDR). Es handelte sich dabei um eine pauschale Abgeltung strittiger Erstattungsforderungen der im VDR zusammengeschlossenen Rentenversicherungsträger gegen die Arbeitgeber wegen vorzeitig gewährter Altersruhegelder. Sie stand im Zusammenhang mit der vom Gesetzgeber zum Inkrafttreten des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch vorgesehenen Streichung der bestehenden Erstattungsregelung. Der Vorstand des VDR beschloß mit Zustimmung der Mitgliederversammlung, die Ausgleichszahlung nicht auf die berechtigten Versicherungsträger nach einem angemessenen Verteilungsschlüssel aufzuteilen und die danach ermittelten Anteile an sie weiterzuleiten, sondern den Betrag für eine Beteiligung der Rentenversicherung zum Aufbau von sieben Berufsförderungswerken in den neuen Bundesländern zu verwenden. Wegen des Verwaltungsaufwandes, der mit der Aufteilung und Weiterleitung des Betrages an alle Rentenversicherungsträger im Bundesgebiet verbunden gewesen wäre, wurde ferner beschlossen, den

Betrag beim VDR treuhänderisch zu verwalten und ihn bis zum Abruf durch die am Aufbau beteiligten Versicherungsträger auf Festgeldkonten zu verwahren. Die Trägeranstalten der neuen Berufsförderungswerke riefen die Fördermittel in der Folgezeit entsprechend ihrem jeweiligen Bedarf ab. Der überwiegende Teil der zur Verfügung stehenden Mittel sowie die daraus erwachsenen Zinserträge wurden von ihnen inzwischen entsprechend der vorgegebenen Zweckbestimmung verbraucht.

Das vom Vorstand des VDR beschlossene Verfahren hatte zur Folge, daß die auf die einzelnen Rentenversicherungsträger entfallenden Anteile am Ausgleichsbetrag bei diesen weder in den Haushaltsplänen veranschlagt noch in den Jahresrechnungen ausgewiesen wurden. Lediglich die von den Trägeranstalten der Berufsförderungswerke abgerufenen und verwendeten Mittel erschienen bei diesen Anstalten in den Haushalten und Jahresrechnungen.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das in den Selbstverwaltungsgremien des VDR beschlossene Verfahren hinsichtlich der Verwaltung der Ausgleichszahlung nicht mit geltenden Haushalts- und Rechnungsbestimmungen der gesetzlichen Rentenversicherung vereinbar ist.

Nach den für alle Rentenversicherungsträger maßgeblichen Haushaltsvorschriften (§§ 67 ff. Viertes Buch Sozialgesetzbuch — SGB IV —, Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung — SVHV —) haben diese für jedes Haushaltsjahr einen Haushaltsplan aufzustellen, der alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sowie alle zu erwartenden Einnahmen enthält. Er wird von der Vertreterversammlung festgestellt. In der nach Ablauf des Rechnungsjahres zu erstellenden Jahresrechnung sind alle tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Haushaltsplanes gegenüberzustellen. Die Vertreterversammlung beschließt über die Entlastung des Vorstandes und der Geschäftsführung.

Die dem Grunde nach allen Verbandsmitgliedern des VDR anteilmäßig zustehende Ausgleichszahlung der BDA hätte deshalb vom VDR unverzüglich nach Eingang der Zahlung im Frühjahr 1991 aufgeteilt und an die Verbandsmitglieder weitergeleitet werden müssen. In der Folge wäre dadurch gewährleistet worden, daß die Teilbeträge in den Haushalten und Jahresrechnungen der Empfängeranstalten ausgewiesen worden wären. Die Vertreterversammlungen und Vorstände aller Rentenversicherungsträger im Bundesgebiet wären dann an der Übertragung ihres Anteils auf die Trägeranstalten der neuen Berufsförderungswerke beteiligt worden. Sowohl die am Haushaltsaufstellungs- und am Entlastungsverfahren beteiligten Selbstverwaltungsgremien der Versicherungsträger als auch die jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden hätten damit die Möglichkeit gehabt, an der Entscheidung über die Verwendung des Betrages mitzuwirken und eine wirksame Kontrolle der Haushaltsführung vorzunehmen.

20.3

Das Bundesministerium und der VDR, dessen Ausführungen es sich zu eigen gemacht hat, haben dazu vorgetragen, der von der BDA an den VDR überwiesene Betrag sei aufgrund eines entsprechenden Beschlusses der Selbstverwaltung des VDR auf die Versicherungsträger aufgeteilt und diesen zur Verfügung gestellt worden. Bei den sieben Rentenversicherungsträgern, die bisher die auf sie entfallenden Anteile angefordert hätten, seien die Beträge auch in den Jahresrechnungen ausgewiesen worden.

Eine Ausweisung der (Teil-)Beträge in den Haushaltsplänen der einzelnen Versicherungsträger sei vor der Einigung mit der BDA und vor Aufteilung des Gesamtbetrages nicht möglich gewesen, da weder die Höhe der auf die einzelnen Versicherungsträger entfallenden Beträge noch der Zeitpunkt der Zahlung bei der Aufstellung der Haushaltspläne abzuschätzen gewesen seien.

Es sei auch nicht zu beanstanden, daß die Entscheidung über die Aufteilung und Verwendung des Betrages durch die Selbstverwaltung des VDR getroffen worden sei. Da sich die Anteile der einzelnen Träger nicht aus den gesetzlichen Regelungen ergaben, habe es sich um eine im Rahmen des VDR wahrzunehmende Aufgabe aller Rentenversicherungsträger gehandelt.

20.4

Diese Ausführungen sind nicht geeignet, die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes auszuräumen.

Die Ausgleichszahlung hätte nicht, wie vom VDR beschlossen, nur den Trägeranstalten der Berufsförderungswerke in den neuen Bundesländern zugute kommen dürfen, sondern hätte auf alle Verbandsmitglieder aufgeteilt werden müssen, auch wenn sich die Höhe des Anteils der einzelnen Versicherungsträger nicht unmittelbar aus dem Gesetz ableiten ließ. Da die Mittel nicht dem Verband als solchem, sondern seinen Mitgliedern zustanden, war der Verband auch nicht berechtigt, die Mittel für seine Mitglieder zu verwalten und lediglich auf Abruf bereitzustellen. Vielmehr hätten die jeweiligen Anteile an der Ausgleichszahlung umgehend an die einzelnen Rentenversicherungsträger weitergeleitet und die Entscheidung über ihre Verwendung in den einzelnen Selbstverwaltungsgremien getroffen werden müssen.

Es ist ferner nicht ausreichend, daß die Verwendung der Mittel aus der Ausgleichszahlung in den Jahresrechnungen der Trägeranstalten der Berufsförderungswerke nachgewiesen wurde. Die Mittel hätten statt dessen in Höhe des jeweiligen Anteils in die Haushaltspläne und Jahresrechnungen aller Rentenversicherungsträger aufgenommen werden müssen. Wäre die Aufteilung und Weiterleitung nach dem Eingang der Ausgleichszahlung unverzüglich erfolgt, wäre es entgegen der Ansicht des Bundesministeriums durchaus möglich gewesen, die zusätzlichen Einnahmen in Übereinstimmung mit den Haushalts-

vorschriften, wenn nicht in einem Nachtragshaushalt 1991, so doch spätestens in den Haushaltsplänen für 1992 und die Folgejahre zu veranschlagen. So hat ein großer Rentenversicherungsträger im Jahre 1993 den ihm zustehenden Teilbetrag beim VDR angefordert und die Einnahme in seinem Haushalt gebucht.

Nur so hätten die Selbstverwaltungsorgane der einzelnen Rentenversicherungsträger, vor allem auch der Versicherungsträger, die wegen der Entscheidung des VDR zugunsten der Trägeranstalten der Berufsförderungswerke keine Anteile an der Ausgleichszahlung erhalten haben, ordnungsgemäß über die Verwendung der Mittel entscheiden können. Der statt dessen durch den Vorstand des VDR mit Zustimmung der Mitgliederversammlung gefaßte Beschluß kann die Entscheidung der zuständigen Selbstverwaltungsorgane der betroffenen Rentenversicherungsträger nicht ersetzen. In der Mitgliederversammlung des VDR sind lediglich die Vorstände der Verbandsmitglieder vertreten; sie ist deshalb den Vertreterversammlungen der einzelnen Rentenversicherungsträger nicht gleichzustellen.

20.5

Der Bundesrechnungshof hält es nach allem für erforderlich, daß die Versicherungsträger zukünftig geltende Haushalts- und Rechnungsbestimmungen einhalten.

21 Feststellung von Behinderungen und Ausstellung von Schwerbehindertenausweisen

21.0

Die Feststellung von Behinderungen und Ausstellung von Schwerbehindertenausweisen ist durch hohe Fallzahlen geprägt. Dies führt zu fehlerhaften oder unzulänglich begründeten Entscheidungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen.

Teilweise wurden nach dem Schwerbehindertengesetz nicht berücksichtigungsfähige alterstypische Beeinträchtigungen als Behinderungen anerkannt.

Die Versorgungsverwaltungen vergaben bis zu 90 v. H. der Gutachtenaufträge an externe medizinische Sachverständige, von denen einzelne unvertretbar viele Aufträge ausführten.

21.1

Nach dem Schwerbehindertengesetz (SchwbG) ist Behinderung „die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden Funktionsbeeinträchtigung, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht“ (§ 3 Abs. 1 Satz 1 SchwbG). Alterstypische Gesundheitsbeeinträchtigungen fallen nicht darunter (§ 3 Abs. 1 Satz 2 SchwbG).

Der Schwerbehindertenausweis ist Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Nachteilsausgleichen nach dem Schwerbehindertengesetz oder nach anderen Vorschriften. Er ermöglicht den Nachweis der Schwerbehinderteneigenschaft, des Grades der Behinderung sowie weiterer gesundheitlicher Merkmale (z. B. Merkzeichen „G“ für die erhebliche Beeinträchtigung der Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr).

Zum Jahresende 1993 lebten in der Bundesrepublik Deutschland 6,4 Millionen amtlich anerkannte Schwerbehinderte. Das sind Personen, denen nach dem Schwerbehindertengesetz ein „Grad der Behinderung“ (GdB) von 50 oder mehr zuerkannt worden ist. Etwa drei Viertel von ihnen sind 55 Jahre alt oder älter. Da der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung zunehmen wird, ist für die Zukunft mit einem Anstieg der Zahl Schwerbehinderter zu rechnen.

Die Versorgungsbehörden der Bundesländer führen das Feststellungsverfahren nach dem Schwerbehindertengesetz als eigene Angelegenheit aus. Die Rechtsaufsicht wird vom Bundesministerium wahrgenommen.

Für die Dauer der häufig unbefristeten Feststellungsentscheidungen und des daraufhin erteilten Ausweises ergeben sich erhebliche Folgekosten für die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, z. B. wegen

- der unentgeltlichen Beförderung im öffentlichen Personenverkehr,
- der Gewährung von Steuerpauschbeträgen,
- der Ermäßigung von Telefongebühren,
- der Berücksichtigung besonderer Freibeträge bei der Inanspruchnahme sozialer Leistungen (z. B. Bundesausbildungsförderungsgesetz, Zweites Wohnungsbaugesetz, Gesetz über den Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, Wohngeldgesetz),
- des Zusatzurlaubs von in der Regel fünf Arbeitstagen,
- der vorzeitigen Altersrente in der Rentenversicherung ab vollendetem 60. Lebensjahr,
- der vorzeitigen Ruhestandsversetzung von Beamten ab vollendetem 60. Lebensjahr.

Allein die Erstattungen wegen unentgeltlicher Beförderung aus dem Bundeshaushalt stiegen von 214,4 Mio. DM im Jahre 1989 auf 379,9 Mio. DM im Jahre 1993. Die ergänzend von den Bundesländern getragenen Aufwendungen entwickelten sich im gleichen Zeitraum von 394,4 Mio. DM auf 494,9 Mio. DM. Die weiteren erheblichen finanziellen Auswirkungen sind nur schwer abschätzbar.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat in drei Bundesländern im Einvernehmen mit den jeweiligen Landesrechnungshöfen das Feststellungsverfahren nach dem Schwerbehindertengesetz untersucht. Er beschränkte

seine Erhebungen auf solche Personen, die über 55 Jahre alt waren und in den Jahren 1989/1990 erstmals einen Antrag auf Zuerkennung der Schwerbehinderteneigenschaft gestellt hatten. In zwei Bundesländern hat er sich auch mit der ärztlichen Begutachtung befaßt und in einem Fünftel der Fälle ausgewählte Entscheidungen durch einen externen medizinischen Sachverständigen überprüfen lassen.

21.2.1

21.2.1.1

Das Verfahren zur Feststellung von Behinderungen ist durch hohe Fallzahlen geprägt. Dabei wurden die vom Bundesministerium herausgegebenen „Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachtertätigkeit im sozialen Entschädigungsrecht und nach dem Schwerbehindertengesetz 1983“ („Anhaltspunkte“) teilweise nicht zutreffend berücksichtigt, z. B. durch

- Beschränkung auf die Wiedergabe von Diagnosen aus hausärztlichen Befunden (z. B. degeneratives WS-Syndrom, Bluthochdruck),
- Beurteilung von Gesundheitsstörungen trotz unzureichender Befundunterlagen (z. B. fehlende Aussagen über Meßwerte bei Herzleistungsminde- rung),
- Übernahme ärztlicher Entscheidungsvorschläge durch die Versorgungsverwaltung ohne eigene Würdigung des Sachverhalts.

Der Bundesrechnungshof hat unter Beteiligung eines medizinischen Sachverständigen im Bundesland A rd. 1 500 Entscheidungen (Bundesland B: 1 050) ausgewertet, in denen eine Schwerbehinderung festgestellt worden war. In 15 v. H. der Fälle (Bundesland B: 10 v. H.) hatte er Zweifel, ob die Versorgungsverwaltung die Schwerbehinderteneigenschaft zu Recht bejaht hatte.

Die Landesversorgungsverwaltung des Bundeslandes A hat die vom Bundesrechnungshof ausgewählten Fälle unter Einschaltung einer ärztlichen Prüfgruppe nochmals bewertet. Sie kam zu dem Ergebnis, daß in 4,5 v. H. aller vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle keine Schwerbehinderung anzunehmen sei. Das Bundesland B hat der ermittelten Fehlerquote nicht widersprochen.

21.2.1.2

Das Bundesministerium hat den Bundesländern auf der Grundlage der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes und des Ergebnisses einer Länderreferentenbesprechung eine Reihe von Empfehlungen gegeben, u. a. zum Verwaltungsverfahren und zur Anwendung der „Anhaltspunkte“.

Das Bundesministerium geht davon aus, daß die Bundesländer diesen Empfehlungen folgen werden und daß damit die vom Bundesrechnungshof und Bundesministerium angestrebten Verbesserungen im Rahmen des Feststellungsverfahrens erreicht werden.

21.2.1.3

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der möglichen Schwankungsbreite ärztlicher Beurteilungen nicht für sinnvoll, das Thema „Fehlerquoten“ weiter zu vertiefen. Jedoch kann auch die vom Bundesland A selbst eingeräumte Quote von 4,5 v. H. nicht als unbeachtlich angesehen werden.

21.2.2

21.2.2.1

Funktionelle Beeinträchtigungen, die nach ihrer Art und ihrem Umfang für das jeweilige Alter typisch sind, sieht das Schwerbehindertengesetz nicht als Behinderung an (§ 3 Abs. 1 Satz 2 SchwbG). Daher haben ärztliche Gutachter bei der Beurteilung des Gesamtgrades der Behinderungen „Alterungserscheinungen“ von Gesundheitsstörungen im Alter abzugrenzen. Dies geschah teilweise nicht sachgerecht, da die Vordrucke für den ärztlichen Entscheidungsvorschlag in den Bundesländern B und C nicht auf diese Abgrenzungsproblematik hinwiesen. Hier waren Beurteilungen angeführt wie

- „Unter Berücksichtigung altersüblicher Verschleißerscheinungen halte ich eine Gesamtbehinderung von 70 für angemessen“ (Alter: 73 Jahre),
- „Hinzu kommen altersgemäße degenerative Veränderungen der Wirbelsäule und Gelenke, die einen Grad von 30 bedingen“ (Alter: 61 Jahre).

Die Vordrucke im Bundesland A enthielten zwar den Hinweis,

„Keine Behinderungen sind folgende Funktionsbeeinträchtigungen (sie bleiben bei der Bewertung des Gesamt-GdB außer Betracht), weil sie nicht von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen:“

Die ärztlichen Gutachter haben hierzu meistens keine Angaben gemacht.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß sich die Verwaltungspraxis bei der Beurteilung der Schwerbehinderteneigenschaft der über 55jährigen Antragsteller — mit einer Trendverstärkung bei zunehmendem Alter — nicht immer mit der Zielsetzung des § 3 Abs. 1 Satz 2 SchwbG deckt, wonach alterstypische Gesundheitsstörungen nicht zu berücksichtigen sind. Er hat weiter darauf hingewiesen, daß die „Anhaltspunkte“ nicht ausreichend beachtet und teilweise Alterungserscheinungen — entgegen der gesetzlichen Bestimmung — bei den gutachterlichen Beurteilungen durch Versorgungsärzte und Außen-gutachter berücksichtigt würden.

Aus dieser Verfahrensweise ergibt sich entgegen dem Willen des Gesetzgebers, daß die altersbedingte allgemeine Verminderung der körperlichen Leistungsfähigkeit, das altersentsprechende Nachlassen des Gedächtnisses und der geistigen Beweglichkeit und auch die altersspezifischen Einschränkungen der Hör- und Sehfähigkeit bei Menschen im hohen Alter viel-

fach zur Feststellung einer Schwerbehinderung führen.

21.2.2.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die Bundesländer hätten ihre Bereitschaft erklärt,

- den Vordruck für den ärztlichen Entscheidungsvorschlag zu ergänzen und
- mehr als bisher auf die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen „Alterungserscheinungen“ und Behinderungen im Alter zu achten.

Es hat zugesagt, für die Abgrenzung von nicht zu berücksichtigenden alterstypischen Beeinträchtigungen einerseits und Behinderungen im Alter andererseits im Rahmen der Überarbeitung der „Anhaltspunkte“ noch genauere Begutachungskriterien zu formulieren, wobei auch die Ausführungen erfahrener Sachverständiger bei versorgungsmedizinischen Fortbildungstagungen berücksichtigt würden.

Das Bundesministerium hat im übrigen erklärt, daß eine genaue Beschreibung der Abgrenzungskriterien im Schwerbehindertengesetz selbst nicht möglich sei. Auch eine Gesetzesänderung mit dem Ziel, bestimmte im Alter gehäuft auftretende Behinderungen von der Anerkennung auszuschließen, könne nicht in Betracht kommen. Dies entspreche auch der Auffassung der Bundesländer.

21.2.2.3

Der Bundesrechnungshof begrüßt es, daß das Bundesministerium für die Abgrenzung alterstypischer Beeinträchtigungen von Behinderungen im Alter genauere Kriterien formulieren will.

21.2.3

21.2.3.1

Im Bundesland A wurden rd. 80 v. H. (Bundesland B rd. 90 v. H.) der ärztlichen Beurteilungen, die der Feststellung des Grades der Behinderung zugrunde lagen, von externen medizinischen Sachverständigen (Außengutachter) erstellt, da die personelle Kapazität der versorgungsärztlichen Dienste nicht ausreichte. Im Bundesland A handelte es sich bei den Beurteilungen ganz überwiegend um Stellungnahmen nach Aktenlage.

Als Außengutachter wurden und werden aktive und pensionierte Ärzte aus dem öffentlichen Gesundheitsdienst (Krankenhäuser, Gesundheitsämter, Bahn- oder Postbetriebsärzte, Versorgungsverwaltung), aber auch frei praktizierende Ärzte beschäftigt. Hauptamtliche Versorgungsärzte eines Bundeslandes erstatteten sogar für ein Versorgungsamt eines Nachbarlandes Gutachten auf privatvertraglicher Grundlage.

In den Bundesländern A und B bestanden keine Beschränkungen hinsichtlich der Anzahl der Gutachtaufträge, die einem Außengutachter erteilt werden konnten. Ein im öffentlichen Gesundheitsdienst beschäftigter Arzt gab als externer Gutachter monatlich bis zu 1 600 Stellungnahmen ab und hatte hieraus jährliche Honorareinnahmen von über 400 000 DM. Ermittlungen des Arbeitsministeriums des Bundeslandes A ergaben, daß in den Jahren 1990 und 1991 auch andere Ärzte in erheblichem Umfang Aufträge erhalten hatten:

- ein Gutachter monatsdurchschnittlich rd. 1 890 Fälle (Jahreshonorar über 500 000 DM)
- vier Gutachter monatsdurchschnittlich zwischen 1 200 und 1 500 Fällen (Jahreshonorare über 300 000 DM).

Im Bundesland B hat ein Amtsarzt im Ruhestand im Jahre 1991 monatsdurchschnittlich 2 900 Stellungnahmen und Überprüfungen anderer Gutachten bearbeitet (Jahreshonorar über 300 000 DM).

Die — unterschiedlichen — Pensenschlüssel der Bundesländer sehen für eine Stellungnahme nach Aktenlage im Schwerbehindertenbereich eine Bearbeitungszeit von 15 bis 20 Minuten vor. Das Monatspensum eines Versorgungsarztes liegt danach zwischen 400 und 600 Stellungnahmen.

Das Bundesland A hat aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes die Anzahl der Prüfaufträge je Außengutachter „bis auf weiteres“ auf höchstens 600 Fälle je Monat begrenzt. Das Bundesland B hat erklärt, die Gutachtaufträge „in ausgeglichenerem Verhältnis“ zu vergeben.

Der Bundesrechnungshof hat im Hinblick auf die Qualität der Feststellungsentscheidungen Bedenken, wenn bis zu 90 v. H. der gutachterlichen Beurteilungen an externe medizinische Sachverständige vergeben werden.

21.2.3.2

Das Bundesministerium hat die Problematik „Reduzierung der Außengutachter“ unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes mit den Bundesländern eingehend erörtert. Es teilt die Auffassung, daß eine höhere Einschaltung von Außengutachtern zu einer Erhöhung der Fehlerquote führen kann. Die Bundesländer haben allerdings die Auffassung vertreten, daß dies nicht durchgehend zutreffe. Das Bundesministerium hat den Bundesländern vorgeschlagen, daß bis zu 50 v. H. der Fälle durch den versorgungsärztlichen Dienst erledigt werden sollten.

Die Festlegung von Obergrenzen für die Beauftragung eines Außengutachters hält das Bundesministerium für problematisch.

21.2.3.3

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin die Qualität der Begutachtungen als gefährdet an, wenn ein Außengutachter monatlich die zwei- bis dreifache Anzahl von Gutachten erstellt, die ein Versorgungsarzt nach dem Pensenschlüssel zu erstellen hätte. Eine derartig hohe Belastung hat nach der Lebenserfahrung auch Auswirkungen auf die Arbeitsorgfalt.

Soweit Bedienstete des öffentlichen Gesundheitsdienstes als externe Gutachter tätig sind, ergeben sich auch Bedenken aus dem öffentlichen Nebentätigkeitsrecht. Hiernach ist die Genehmigung einer Nebentätigkeit zu versagen, wenn sie nach Art und Umfang die Arbeitskraft des Beamten so stark in Anspruch nimmt, daß die ordnungsgemäße Erfüllung seiner dienstlichen Pflichten behindert werden kann. Dies ist in der Regel anzunehmen, wenn die zeitliche Beanspruchung durch eine oder mehrere Nebentätigkeiten in der Woche ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit überschreitet (§ 42 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und Satz 3 Beamtenrechtsrahmengesetz). Der Bundesrechnungshof sieht die vom Bundesland A auf monatlich 600 Fälle festgelegte Obergrenze — das ist etwas mehr als das Monatspensum eines beamteten Versorgungsarztes — jedenfalls dann als rechtlich problematisch an, wenn es sich bei dem Außengutachter um einen im öffentlichen Gesundheitsdienst beschäftigten Arzt handelt.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß das Bundesministerium auf die Bundesländer einwirkt, damit diese die Zahl der Gutachtenaufträge begrenzen, die einem externen Sachverständigen erteilt werden können. Dabei könnte berücksichtigt werden, ob der Außengutachter noch aktiv im Berufsleben steht oder bereits ausgeschieden ist.

21.3**21.3.1**

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß es wegen der hohen Fallzahlen wünschenswert ist, den Ablauf der ärztlichen Begutachtung und den administrativen Teil der Entscheidungsfindung durch Standardisierung zu beschleunigen. Die Qualität der Entscheidungen sollte dadurch jedoch nicht beeinträchtigt werden. Der Bundesrechnungshof regt an, daß das Bundesministerium durch Länderreferentenbesprechungen, Rundschreiben zu Vollzugsfragen und Empfehlungen auf die Bundesländer im Sinne einer einheitlichen und sachgerechten Durchführung des Feststellungsverfahrens einwirkt.

21.3.2

Insgesamt sollte das Bundesministerium unter Beachtung der föderalen Aufgabenverteilung (Organisations- und Personalhoheit der Bundesländer) auf die Bundesländer einwirken, daß diese die Qualität der Entscheidung bei der Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft verbessern.

22 Bewirtschaftung von Mitteln zur Förderung überregionaler Einrichtungen oder von Modelleinrichtungen der beruflichen und der medizinischen Rehabilitation (Kapitel 11 02 Titel 893 11)

22.0

Das Bundesministerium hat bei der Förderung von Werkstätten für Behinderte und der ihnen angeschlossenen Wohnstätten Mittel in Höhe von 52,2 Mio. DM an die Deutsche Ausgleichsbank ausgezahlt, die von den geförderten Einrichtungen bis zum Ablauf des Haushaltsjahres nicht benötigt wurden („Dezemberfieber“), und dadurch Zinsverluste des Bundes verursacht.

22.1

Das Bundesministerium fördert überregionale Einrichtungen und Modelleinrichtungen der beruflichen und der medizinischen Rehabilitation sowie der medizinischen Prävention. Hierunter fallen auch Werkstätten für Behinderte sowie ihnen angeschlossene Wohnstätten in den neuen Bundesländern. Die Mittel für die Förderung dieser Einrichtungen werden aufgrund eines Geschäftsbesorgungsvertrages von der Deutschen Ausgleichsbank (Ausgleichsbank) bewirtschaftet. Die Projekte werden von der Ausgleichsbank durch Zuwendungsbescheide bewilligt.

Die Ausgleichsbank soll den Bedarf an Betriebsmitteln für die notwendigen Auszahlungen aufgeschlüsselt nach Einzelprojekten für jeden Kalendermonat bis zum 10. des Vormonats beim Bundesministerium anfordern. Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs sind bis zum Ende des Monats vor Anforderung nicht verbrauchte Mittel zu berücksichtigen. Die angeforderten Mittel sollen bis zum 25. des Monats der Anforderung für den Folgemonat der Ausgleichsbank zufließen.

Das Bundesministerium wies im Haushaltsjahr 1991 der Ausgleichsbank aufgrund der von ihr bewilligten Vorhaben Betriebsmittel zur Leistung der notwendigen Auszahlungen in Höhe von 56,3 Mio. DM zu, obwohl Bedarfsanforderungen der geförderten Einrichtungen nur in Höhe von 4,1 Mio. DM vorlagen. Noch am 12. Dezember 1991 wurde ein Betrag von 34,9 Mio. DM überwiesen. Den nicht in Anspruch genommenen Betrag von 52,2 Mio. DM zahlte die Ausgleichsbank nicht zurück, sondern legte ihn auf einem Kontokorrentkonto in Höhe des jeweiligen Diskontsatzes der Deutschen Bundesbank verzinslich an und übernahm ihn in das Haushaltsjahr 1992. Von diesem Betrag wurden bis September 1992 38,1 Mio. DM ausgegeben. Die Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen wurde nicht eingeholt. Den noch verbleibenden Betrag in Höhe von 14,1 Mio. DM forderte das Bundesministerium im Oktober 1992 zusammen mit den aufgelaufenen Zinsen in Höhe von 2 Mio. DM zurück und vereinnahmte diese Beträge bei dem Ausgabentitel.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium die im Geschäftsbesorgungsvertrag vorgesehene Ermittlung des Finanzbedarfs nicht beachtet und die Mittel allein aufgrund der Bewilligungen ausgezahlt hat, ohne daß Mittelanforderungen vorgelegt haben. Damit liegt zugleich ein Verstoß gegen die Grundsätze der Bewirtschaftung von Ausgabemitteln nach § 34 BHO vor; Ausgaben dürfen nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

Die Zahlungen hätten also erst nach Abruf erfolgen dürfen.

Im übrigen konnten die noch am 12. Dezember 1991, also kurz vor Ende des Haushaltsjahres ausgezahlten Mittel schon aus zeitlichen Gründen nicht mehr verwendet werden. Dem Bundesministerium kam es vielmehr darauf an, daß die Mittel noch im Haushaltsjahr 1991 abfließen, um keine Ausgabereste bilden zu müssen. Sie wurden vom Bundesministerium ausschließlich zur Ausschöpfung des Haushaltsansatzes ausgezahlt („Dezemberfieber“).

Außerdem entstanden dem Bund Zinsverluste, weil die Sollzinsen, die er für seine Kredite zahlen muß, höher lagen als die Habenzinsen, die die Ausgleichsbank erwirtschaften konnte.

22.3

Das Bundesministerium hat erwidert, es liege kein Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften vor.

Bei der Zuweisung der Betriebsmittel an die Ausgleichsbank habe davon ausgegangen werden müssen, daß diese kurzfristig von den Zuwendungsempfängern benötigt würden. Entgegen der Einschätzung aller Beteiligten seien die verfügbaren Mittel aber verzögert abgeflossen. Dies sei auf erhebliche Schwierigkeiten in den neuen Bundesländern zurückzuführen. Den nicht in Anspruch genommenen Betrag von 52,2 Mio. DM habe die Ausgleichsbank verzinslich angelegt und nicht zurückgezahlt, weil das Bundesministerium diesen Betrag nicht zurückgefordert habe.

22.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag sind Mittel nur in Höhe der von den Einrichtungen angeforderten Beträge bereitzustellen. Mit der Bereitstellung nicht benötigter Mittel hat das Bundesministerium gegen die Grundsätze der Bewirtschaftung von Ausgabemitteln, das Gebot der zeitlichen Bindung von Ausgaben und gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit verstoßen.

Das Bundesministerium wird künftig die Regelungen des Geschäftsbesorgungsvertrages einzuhalten und der Ausgleichsbank nur die tatsächlich benötigten Mittel zuzuweisen haben.

Bundesministerium für Verkehr (Einzelplan 12)

23 Beseitigung eines Bahnübergangs in Schwarzenbek (Kapitel 12 10 und 12 20)

23.0

Zur Beseitigung eines Bahnübergangs erstellte eine Straßenbauverwaltung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium eine unnötig lange Brücke, die zudem so weit vom ursprünglichen Bahnübergang entfernt liegt, daß für Fußgänger und Radfahrer zusätzlich eine Unterführung an der Stelle des alten Bahnübergangs gebaut werden mußte. Hierdurch entstanden vermeidbare Mehrkosten von mindestens 17 Mio. DM.

23.1

Die Bundesstraße 207 quert in Schwarzenbek die Eisenbahnstrecke Hamburg–Berlin. Um den Bahnübergang zu beseitigen, sollte die Bundesstraße verlegt werden. Hierzu erstellte die zuständige Straßen-

bauverwaltung einen Entwurf für eine 167 m lange, westlich der Ortslage gelegene Brücke, den sie im Jahre 1976 mit Gesamtkosten in Höhe von 11,6 Mio. DM veranschlagte. Die Trasse führte, von der Bebauung abgerückt, auf brachem Gelände an einem 50 m × 80 m großen eingeschossigen Flachbau eines Supermarktes mit Betonfassade und Parkplätzen sowie im weiteren Verlauf in rd. 100 m Entfernung an mehrgeschossigen Wohn- und Bürogebäuden vorbei.

Das Bundesministerium stimmte diesem Entwurf zunächst zu. Die Straßenbauverwaltung leitete auf der Grundlage dieses Entwurfs ein Planfeststellungsverfahren ein, das bei der Stadt Schwarzenbek zu erheblichen Widerständen gegen die vorgeschlagene Lösung führte. Daraufhin stellte die Straßenbauverwaltung das Planfeststellungsverfahren ein und erarbeitete mit Zustimmung des Bundesministeriums einen neuen Entwurf, der den Forderungen der Stadt Schwarzenbek entgegenkam.

Nunmehr wurde die Linienführung gestreckt, der Abstand zum Ortskern vergrößert und die Brücke erheblich verlängert. Zum Überqueren der knapp 20 m breiten Bahnstrecke und eines schmalen Flußlaufes sowie aus städtebaulichen Gestaltungsgründen und im Hinblick auf einen geplanten Erholungspark westlich der Bundesstraße war jetzt eine 318 m lange, aufwendig gestaltete, an den Pfeilern verklinkerte Brücke mit einem zusätzlichen dritten Fahrstreifen für die Linksabbieger geplant. Da sich durch die lange Talbrücke in Verbindung mit der Verlegung der Bundesstraße die Wege für Fußgänger und Radfahrer wesentlich verlängert hätten, wurde der Bau einer Fuß- und Radwegunterführung im Bereich des ursprünglichen Bahnübergangs erforderlich. Außerdem sah der neue Entwurf die Verlegung weiterer einmündender Bundesstraßen vor.

Die Gesamtkosten für die im Jahre 1993 weitgehend abgeschlossene Beseitigung des Bahnübergangs in Schwarzenbek betragen statt der ursprünglich veranschlagten 11,6 Mio. DM nunmehr 52,1 Mio. DM, davon über 11 Mio. DM für die zusätzliche Fuß- und Radwegunterführung und über 16 Mio. DM für die 318 m lange Talbrücke. Von den 52,1 Mio. DM trugen der Bund 29,5 Mio. DM, die Deutsche Bundesbahn 15,5 Mio. DM, das Land Schleswig-Holstein für anteilige Verwaltungskosten 1,3 Mio. DM und die Stadt Schwarzenbek für sonstige, nicht kreuzungsbedingte Maßnahmen 5,8 Mio. DM.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Kosten für die Beseitigung des Bahnübergangs zum großen Teil nicht kreuzungsbedingt, sondern auf sonstige städtebauliche Maßnahmen zurückzuführen waren. Er hat dabei beanstandet, daß die Kosten um insgesamt mindestens 17 Mio. DM geringer hätten ausfallen können, wenn die Straßenbauverwaltung bei der Planung, der Planfeststellung und der Durchführung der Baumaßnahme den Schwerpunkt auf verkehrliche und nicht auf städtebauliche Belange gelegt hätte. Insofern wären die ausschließlich städtebaulich bedingten Mehrkosten von der Stadt Schwarzenbek zu tragen gewesen.

Für die Querung der Talaue und der Bahnstrecke wäre eine wesentlich kürzere Brücke, wie im ursprünglichen Entwurf aus dem Jahre 1976 geplant, ausreichend gewesen, die nicht mehr als 10 Mio. DM gekostet hätte. Gegenüber der 16 Mio. DM teuren, 318 m langen Talbrücke hätten somit über 6 Mio. DM eingespart werden können.

Bei einer ortsnäheren Linienführung in Verbindung mit einer kürzeren Brücke hätte die Straßenbauverwaltung den Fuß- und Radweg in das Brückenbauwerk integrieren können. Auf diese Weise wäre die über 11 Mio. DM teure Fuß- und Radwegunterführung nicht erforderlich gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus die Auffassung vertreten, daß die städtebaulichen Vorteile der ausgeführten Maßnahme in keinem vernünftigen Verhältnis zum finanziellen Aufwand stehen. Aus

städtebaulicher Sicht sind weder die neben der Brücke liegende Bausubstanz noch deren Umgebung wertvoll oder besonders schützenswert. Die aufwendig gestaltete, an den Pfeilern verklinkerte Brücke führt an der unansehnlichen Betonfassade des Supermarktes vorbei. Auch rechtfertigt ein Erholungspark in Randlage, außerhalb der Bebauung und im Bereich einer stark befahrenen Bundesstraße, diesen Aufwand zu Lasten des Bundes nicht.

23.3

Das Bundesministerium und die zuständige Straßenbauverwaltung haben erklärt, daß neben den verkehrlichen Belangen auch städtebauliche Aspekte sowie eine intensive Beteiligung der Bürger und der Gemeinden beim Planungsvollzug zu berücksichtigen seien.

Das Bundesministerium hat weiter darauf hingewiesen, daß aus umweltrelevanten und ökologischen Belangen dem Bund nicht selten für Bauwerke, auch in nicht bebauten Gebieten, beträchtliche Mehrkosten auferlegt würden, die der Bund als Veranlasser für die Eingriffe und Beeinträchtigungen zu tragen habe.

23.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß bei der Planung von Bundesstraßen auch städtebauliche Belange zu berücksichtigen sind. Dies darf aber nicht dazu führen, daß — wie im vorliegenden Fall — die städtebaulichen Aufgaben und Entwicklungen den Umfang der Straßenbaumaßnahme in einem derartigen Ausmaß zu Lasten des Bundes bestimmen.

Wenn von der Gemeinde derartig kostenintensive, nicht kreuzungsbedingte Forderungen gestellt werden, so sind die Mehrkosten auch von ihr zu tragen. Dies ist bereits beim Entwurf, an dem das Bundesministerium beteiligt ist, zu berücksichtigen. Dabei sollte der Bund auf eine Festschreibung seines Kostenanteils hinwirken. Kommt es im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren auf der Grundlage des vom Bund genehmigten Entwurfs zu keiner Einigung, so hat die zuständige Straßenbauverwaltung als Planfeststellungsbehörde nach Abwägung der Belange aller Betroffenen im Planfeststellungsbeschluß notfalls gegen den Einspruch der Gemeinde zu entscheiden. Dem Bundesministerium und der Straßenbauverwaltung ist vorzuwerfen, bei der Planung und der Planfeststellung im Hinblick auf die erheblichen Mehrkosten nicht sachgerecht abgewogen zu haben.

Das Bundesministerium wird dafür Sorge tragen müssen, daß künftig derartig aufwendige, nicht kreuzungsbedingte, städtebauliche Maßnahmen von der betreffenden Gemeinde getragen werden oder unterbleiben.

Der Bundesrechnungshof hat an diesem Fall, der typisch ist für eine Vielzahl vergleichbarer Maßnahmen, beispielhaft dargestellt, wie überzogene Anforderungen realisiert werden, weil sie zu Lasten des

Bundes gehen. Um einen effizienten Einsatz der Bundesmittel zukünftig zu gewährleisten, sollte das Bundesministerium seine Zielvorgaben anpassen und prüfen, ob darüber hinaus Änderungen der Vorschriften und Richtlinien erforderlich sind. Dabei sollten die vom Bund zu tragenden Kosten eindeutiger festgelegt werden.

24 Musterprüfverfahren beim Luftfahrt-Bundesamt (Kapitel 12 16)

24.0

Das Luftfahrt-Bundesamt setzt 45 Ingenieure u. a. für die Überwachung von Musterprüfungen ein. Da die alleinige Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit dieser Prüfungen anerkannten Entwicklungsbetrieben obliegt, sollte die zusätzliche Überwachung aufgegeben werden. Dadurch könnte der Stellenbedarf vermindert werden.

Zur Deckung der Kosten werden Gebühren erhoben. Der Kostendeckungsgrad im Jahre 1993 ist mit 19 v. H. niedrig. Die gesetzlich vorgegebene Kostendeckung sollte in erster Linie durch eine Senkung der Kosten, nötigenfalls jedoch auch durch eine stufenweise Anhebung der Gebühren erreicht werden.

24.1

24.1.1

Das Luftfahrt-Bundesamt (Amt) ist u. a. für die Musterzulassung von Luftfahrtgeräten zuständig. Wichtigstes Zulassungskriterium ist die Lufttüchtigkeit eines Musters, die durch eine Musterprüfung nachzuweisen ist. Im Jahre 1968 delegierte das Bundesministerium im Verordnungswege nach dem Grundsatz „weniger Staat — mehr Selbstverantwortung“ die zuvor staatliche Prüfaufgabe auf die Betriebe, die Luftfahrtgeräte entwickeln und vom Amt als Entwicklungsbetrieb anerkannt sind. Die Verantwortung für die Lufttüchtigkeit von Luftfahrtgeräten solle von denen getragen werden, die dafür am besten qualifiziert seien, d. h. von den Betrieben selbst.

Im Jahre 1993 waren 45 Unternehmen — überwiegend seit vielen Jahren und zum Teil für mehrere Projekte — als Entwicklungsbetriebe anerkannt. Die Anerkennung gilt jeweils für zwei Jahre. Das Amt kann aber jederzeit und nicht nur bei Ablauf der Frist nachprüfen, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung fortbestehen. Unter anderem für diese Aufgabe setzt das Amt 45 Ingenieure ein, von denen mehr als die Hälfte dem höheren Dienst angehören. Diese Mitarbeiter sind der Auffassung, daß sie in technischer Hinsicht Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit einzelner Musterprüfungen tragen. Da konkrete Vorgaben fehlen, haben sich überwiegend aus dem technischen Interesse der einzelnen Mitarbeiter umfangreiche zusätzliche Prüftätigkeiten des Amtes im Musterprüfverfahren entwickelt.

Das Amt führte im Jahre 1990 bei einem Symposium aus:

„Es kann nicht der Grundsatz einer mit einem Minimum an Haushaltsmitteln ausgestatteten Überwachungsbehörde sein, alle anerkannten Entwicklungsbetriebe bezogen auf alle Musterprüfprojekte fortlaufend und tiefgehend zu überwachen. Dies wäre ein hoffnungsloses Unterfangen. Dies würde aber auch nicht zu dem Prinzip der Delegation von Verantwortung passen. So gilt vielmehr der Grundsatz der Eigenverantwortung des Entwicklungsbetriebes.“

Die Überwachungsbehörde kann nur selektiv auswählend an ihr vielleicht bekannten kritischen Stellen des Entwicklungsbetriebes versuchen, Schwachstellen herauszuarbeiten. Vor allem aber die tagtägliche Praxis im Rahmen konkreter Musterprüfungen erlaubt der Behörde einen tieferen Einblick in die innere Struktur eines Entwicklungsbetriebes und nur anhand der Diskussion dieser konkreten Beispiele lassen sich Veränderungen erzielen.“

24.1.2

Die Amtshandlungen im Musterprüfverfahren verursachten nach Angaben des Amtes im Jahre 1993 Kosten von rd. 13 Mio. DM, die zu 19 v. H. durch Gebühreneinnahmen von etwa 2,5 Mio. DM gedeckt wurden. Nach § 32 Abs. 1 Nr. 13 des Luftverkehrsgesetzes sind die Gebühren so zu bemessen, daß der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1978 und auch in den Folgejahren das Bundesministerium zur Einhaltung dieser gesetzlichen Bestimmung aufgefordert.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Aufgaben und der Verantwortungsbereich der 45 Ingenieure nicht eindeutig geregelt sind und der Kostendeckungsgrad unverändert niedrig ist.

Überwachung muß mit der Übernahme von Verantwortung verknüpft sein. Mitverantwortung könnte von dem einzelnen Mitarbeiter des Amtes jedoch nur bei umfassender Beteiligung an einer Musterprüfung getragen werden, die aber auch nach Auffassung des Amtes weder notwendig noch überhaupt möglich ist. Zudem würden die vorgegebenen Grenzen der Verantwortung zu Lasten der Mitarbeiter des Amtes verwischt. Die Verantwortung des Amtes ist deshalb nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aus rechtlichen und praktischen Gründen grundsätzlich auf die Anerkennung geeigneter Betriebe beschränkt. Die Teilnahme seiner Mitarbeiter an einzelnen Musterprüfungen ist insoweit nicht erforderlich.

Der Bundesrechnungshof hat eingeräumt, daß die Teilnahme von Ingenieuren des Amtes an einzelnen Abschnitten von Musterprüfungen aus anderen Gründen gleichwohl notwendig sein kann. Zum einen muß

das Amt wegen der Pflege und Auslegung der Bauvorschriften kompetenter Partner der Entwicklungsbetriebe bleiben. Zum anderen sind auf diese Weise Einblicke in den Entwicklungsbetrieb möglich, die ein fundiertes Urteil darüber zulassen, ob der einmal anerkannte Entwicklungsbetrieb die Anerkennung weiterhin verdient. Der Umfang der Beteiligung des Amtes an einzelnen Musterprüfungen hat sich an diesen Zielen auszurichten. Da die Aufgaben der Mitarbeiter des Amtes nicht klar genug beschrieben sind, kommt es zwangsläufig zu überhöhtem Überwachungsaufwand. Der Bundesrechnungshof hat daher dargelegt, daß der Einsatz von 45 hochqualifizierten Ingenieuren zu einem erheblichen Teil für die Überwachung der Anerkennungswürdigkeit von 45 bereits anerkannten und überwiegend erfahrenen Entwicklungsbetrieben nicht zu rechtfertigen ist. Auch der jahrelange Verstoß gegen die gesetzliche Vorgabe in § 32 des Luftverkehrsgesetzes, kostendeckende Gebühren zu erheben, kann nicht länger hingenommen werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium deshalb aufgefordert,

- die Abgrenzung der Verantwortung zwischen Entwicklungsbetrieb und Amt zu verdeutlichen,
- die dem Amt im Bereich der Musterprüfung obliegenden Aufgaben klar zu beschreiben,
- den Personalbestand deutlich zu verringern und dadurch die Kosten zu senken und
- kostendeckende Gebühren festzulegen.

24.3

Das Bundesministerium teilt grundsätzlich die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Fachkompetenz und das Wissen über die praktische Anwendung der Bauvorschriften seien für das Amt unerlässlich. Vor diesem Hintergrund sehe es als Aufgaben des Amtes bei der Musterprüfung die Anerkennung von Entwicklungsbetrieben und die Überwachung des Fortbestehens der Voraussetzungen für eine Anerkennung. Als Instrument für diese Überwachung sei eine schwerpunktmäßige Überwachung einzelner Musterprüfungen unverzichtbar. Eine eindeutige Abgrenzung des Aufgabenbereichs im Einzelfall könne aber schwierig sein. Es habe das Amt beauftragt, Aufgaben und Schnittstellen klar zu definieren. Auf dieser Grundlage werde der Dienstpostenbedarf neu bemessen.

Ansätze für Rationalisierungspotentiale würden nach Vorliegen einer ersten Auswertung der Kosten- und Leistungsrechnung erwartet und künftig unter Zuhilfenahme dieses Instrumentes weiterverfolgt, um so der Zielsetzung der Vollkostendeckung dieses Bereichs schneller gerecht zu werden.

Das Bundesministerium strebe eine Anhebung der Gebühren in Stufen an, da im Interesse der Wahrung des Industriestandortes Deutschland Vollkostendeckung nicht in einem Schritt erzielt werden sollte. Eine entsprechende Änderung der Gebührenordnung, die

einen Kostendeckungsgrad von etwa 55 v. H. erwarten lasse, sei auf den Weg gebracht.

24.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusagen des Bundesministeriums. Er erwartet, daß die Aufgabenabgrenzung zwischen Amt und Entwicklungsbetrieb klargestellt, auf dieser Grundlage der Stellenbedarf zurückgeführt und — soweit danach noch erforderlich — auch durch eine Anhebung der Gebühren in Stufen der Kostendeckungsgrad verbessert wird. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Vorbemerkung zu den Nrn. 25 bis 30, 77 bis 79 und 93 bis 95

Auf die Ausführungen zu dem durch die Bahnreform veränderten Verhältnis zwischen dem Bund und dem Unternehmen Deutsche Bahn AG sowie über die sich daraus ergebenden Änderungen der Finanzkontrolle wird hingewiesen (s. Nr. 1.3.2).

25 Verkehrsprojekte Deutsche Einheit — Schiene —

25.0

Für Verkehrsprojekte Deutsche Einheit — Schiene — im Netz der Deutschen Reichsbahn waren in zahlreichen Fällen unnötige, zu große und zu teure Maßnahmen geplant. Baumaßnahmen waren unzureichend vorbereitet, und es wurden Kosten übernommen, die Dritte zu tragen hatten. Die Qualität der Bauausführung hatte zum Teil erhebliche Mängel.

Im Gesamtergebnis der stichprobenweisen Prüfung bei drei Projekten konnten diese noch um mehr als 500 Mio. DM entlastet werden.

Die bis in die Gegenwart reichenden Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes geben keinen Hinweis darauf, daß der Umfang der Planungs- und Abwicklungsmängel in den bisher nicht untersuchten Abschnitten der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit — Schiene — entscheidend geringer wäre. Dies sollte das Bundesministerium bei Bewilligung und Kontrolle der inzwischen als Zuwendungen nach dem Schienenwegeausbaugesetz der Deutsche Bahn AG zu gewährenden Bundesmittel berücksichtigen.

25.1 Allgemeines

Der Bundesrechnungshof hat, unterstützt durch den Prüfungsdienst bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn, im Jahre 1992 begonnen, stichprobenweise die Maßnahmen zur Realisierung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit — Schiene —

zu prüfen. Die Projekte befinden sich derzeit in unterschiedlichen Planungs- und Bauphasen. Ihre völlige Realisierung wird noch weit über das Jahr 1998 hinausgreifen.

Nach der Neustrukturierung der Deutschen Bahn am 1. Januar 1994 werden die fortgesetzten und neuen Maßnahmen des Schienenwegeausbaues im Wege der Finanzierungsvereinbarungen mit der Deutsche Bahn AG durch Zuwendungen weiterhin vom Bund finanziert. Der Bundesrechnungshof hat daher die Prüfungen bei den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit nicht unterbrochen, sondern setzt sie fort, nunmehr mit Unterstützung der Vorprüfungsstelle beim Eisenbahn-Bundesamt. Dabei beachtet er, daß geprüfte Stelle jetzt nicht mehr das Sondervermögen, sondern das Bundesministerium als Zuwendungsgeber ist.

Im folgenden berichtet der Bundesrechnungshof über Prüfungsergebnisse, bei denen die Erörterungen mit den geprüften Stellen im wesentlichen abgeschlossen sind. Sie betreffen drei der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit — Schiene — im Netz der Deutschen Reichsbahn. Die fachlichen Stellungnahmen, mit denen in der überwiegenden Zahl der Fälle die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt wurden, hat überwiegend der Vorstand der Deutschen Reichsbahn, teilweise aber auch bereits der Vorstand der Deutsche Bahn AG abgegeben. Die Prüfungsergebnisse haben sich als Einsparungen zum Teil noch bis zum 31. Dezember 1993, also auf das Sondervermögen Deutsche Reichsbahn, ausgewirkt; der andere Teil verringert die vom 1. Januar 1994 an zu zahlenden Zuwendungen des Bundes. In den folgenden Einzeldarstellungen ist als einheitliche Bezeichnung „die Bahn“ gewählt.

Der Bundesrechnungshof hat in die Prüfung auch die Tätigkeit der Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH (Managementgesellschaft) einbezogen, die als Tochtergesellschaft der Bahn in deren Namen Planungs- und Bauleistungen allein mit Bundesmitteln einkauft, koordiniert und abrechnet.

25.2 Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 2 (Berlin–Hamburg)

25.2.1

Beim Ausbau des Streckenabschnittes Berlin–Schwanheide ist in mehreren Bahnhöfen der Abstand zwischen den Streckengleisen auf den vorgeschriebenen Regelabstand zu erweitern. Die Bahn plante, diesen Abstand auch zwischen den Nebengleisen herzustellen und hätte dafür deren Untergrund verbessern müssen.

Die Vorschriften lassen es zu, den Regelabstand zu unterschreiten, wenn die Mindestwerte für den Gleisabstand eingehalten werden. Bei gering belasteten Nebengleisen ist es auch zulässig, eine eventuell wünschenswerte Untergrundsanierung bis zur nächsten planmäßigen Gleiserneuerung aufzuschieben.

Auf den Hinweis des Bundesrechnungshofes hin spart die Bahn allein bei vier Bahnhöfen 4 Mio. DM.

25.2.2

Beim Umbau der Bahnhöfe wurde der Gleisplan zum Teil nicht optimal gestaltet.

Der Bundesrechnungshof hat eine bessere Gestaltung aufgezeigt, durch deren Übernahme die Bahn bei sechs Bahnhöfen rd. 13 Mio. DM spart.

25.2.3

Die Strecke Berlin–Hamburg ist für eine Geschwindigkeit von 160 km/h mit der Option für 200 km/h geplant. In solchen Fällen werden Streckenteile nur dann für 200 km/h ausgelegt, wenn dadurch keine nennenswerten Mehrkosten entstehen. Die Bahn plante jedoch, zwei mit 160 km/h befahrbare Brücken bereits jetzt für eine planmäßige Geschwindigkeit von 200 km/h zu erneuern, obwohl sie noch nicht erneuerungsbedürftig waren.

Der Bundesrechnungshof hat den Verzicht auf die vorzeitige Erneuerung angeregt, durch den die Bahn Baukosten in Höhe von 5 Mio. DM vermeidet.

25.2.4

Eine Streckenüberführung sollte erneuert werden, weil bei der Elektrifizierung der Strecke 5 cm Durchfahrhöhe fehlten und die seitlichen Stützen näher am Gleis standen als bei Neubauten vorgeschrieben.

Der Bundesrechnungshof hat darauf aufmerksam gemacht, daß kein Grund für die Brückenerneuerung besteht, da das Absenken der Gleise wesentlich kostengünstiger ist und der Stützenabstand den Bestimmungen der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) entspricht. Da die Bahn der Anregung folgte, sparte sie mindestens 2 Mio. DM.

25.2.5

Zwischen Spandau und Falkensee wurde ein 5 km langer Damm gebaut, um drei neue höhengleiche Bahnübergänge zu vermeiden und zwei Bahnübergänge zu beseitigen. Die Bahn hatte übersehen, daß die Kosten dieser Maßnahme nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz mit den Straßenbaulastträgern nach einem besonderen Schlüssel zu teilen sind.

Auf den Hinweis des Bundesrechnungshofes hin verhandelte die Bahn nachträglich über die Übernahme von 21 Mio. DM durch die Beteiligten. Die entsprechenden Vereinbarungen liegen diesen zur Unterzeichnung vor.

25.2.6

Für mehrere Gleisabschnitte mit einer Gesamtlänge von rd. 66 km sah die Bahn die Erneuerung des Oberbaues vor, obwohl die Bauart hier bereits eine Geschwindigkeit von 160 km/h zuließ und das Gleis nicht zur Erneuerung anstand.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Erneuerung um einige Jahre zurückzustellen. Dadurch spart die Bahn 18 Mio. DM an Zinsaufwand.

25.2.7

Die Stellwerkstechnik der Strecke war mit 697 Mio. DM veranschlagt. Dies war nach den vorgegebenen Richtsätzen um mindestens 300 Mio. DM zu hoch.

Die Veranschlagung wurde auf die Anregung des Bundesrechnungshofes hin von der Bahn um 385 Mio. DM gekürzt.

25.2.8

An der Kreuzung der Strecke mit dem Berliner Außenring plante die Bahn für 18,3 Mio. DM den Bau einer neuen Umsteigeanlage.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Maßnahme bei dem erwarteten geringen Umsteigeverkehr nicht wirtschaftlich ist. Die Bahn hat daraufhin den Bau der Umsteigeanlage zurückgestellt.

25.2.9

Die Bahn grenzte das Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 2 gegenüber anderen Baumaßnahmen nicht ausreichend scharf ab.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Projekt allein im Raum Nauen sowie zwischen Wittenberge und Ludwigslust mit Kosten von 76 Mio. DM für nicht zu diesem Projekt gehörende Maßnahmen belastet wurde. Die Bahn hat zugesagt, die Projektkosten zu berichtigen.

25.3 Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 6 (Eichenberg – Halle)

25.3.1

Bei der Wiederherstellung der Strecke für zwei Gleise sah die Bahn in Einschnitten Stützwände unnötig weit vom Gleis entfernt vor und dimensionierte sie dadurch aufwendiger als erforderlich. Sie setzte den Stützwänden noch Geröllfangwände auf, obwohl flaches Gelände anschließt. Die Bahn untersuchte nicht, ob es sachgerecht gewesen wäre, statt des Baues von Stützmauern Böschungen abzutragen oder die Höhenlage der Gleise zu ändern.

Auf den Vorhalt des Bundesrechnungshofes hat die Bahn die Fehlplanung bestätigt und mitgeteilt, daß es gelungen sei, noch nicht errichtete Stützwände zweckmäßiger zu gestalten. Dadurch seien 22,5 Mio. DM gespart worden. Soweit Mehraufwendungen entstanden sind, sieht die Bahn keine Möglichkeit, die beteiligten Ingenieurbüros in Anspruch zu nehmen.

25.3.2

Über der in Heiligenstadt abzweigenden Nebenbahn nach Heiligenstadt Ost erneuerte die Bahn als Folgemaßnahme der Elektrifizierung der Hauptstrecke eine Straßenbrücke. Danach wurde die Nebenbahn stillgelegt. Die Baukosten betrugen 0,8 Mio. DM.

Die Bahn hat bestätigt, daß die Brücke erneuert wurde, ohne zuvor deren Entbehrlichkeit zu prüfen. Sie hat Vorkehrungen getroffen, die eine Wiederholung eines solchen Falles verhindern sollen.

25.3.3

Die Baustofftransporte für den Streckenausbau waren nicht koordiniert. Dies führte dazu, daß unnötige Lade- und Lagerarbeiten erforderlich wurden. So mußten allein 20 000 Schwellen zwischengelagert werden.

Es entstanden erhebliche vermeidbare Kosten.

Die Bahn hat zugesagt, die Baustofftransporte künftig besser zu koordinieren.

25.3.4

Die Bahn erkannte nicht, daß Entwässerungsanlagen falsche Höhen- und Seitenlage hatten. Dieser Mangel und vom Auftragnehmer verursachte Schäden veranlaßten die Bahn nicht zu einer Verringerung des Entgelts. Außerdem fehlte das Aufmaß für Leistungen in Höhe von 1,5 Mio. DM. Bei einem vorläufigen Aufmaß wurden nahezu 300 000 DM zuviel vergütet.

Die Bahn hat die Mängel inzwischen beseitigen lassen und die Überzahlungen bei weiteren Rechnungen ausgeglichen. Das betreffende Ingenieurbüro wird sie nicht mehr bei Vergaben berücksichtigen.

25.4 Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 8 (Berlin – Halle/Leipzig)

25.4.1

Die Managementgesellschaft hatte die Kosten für den Ausbau des Abschnittes Berlin – Bitterfeld auf eine Streckengeschwindigkeit von 160 km/h mit 2 367 Mio. DM veranschlagt. Dies sah offensichtlich die Bahn als überzogen an, denn sie übernahm daraus einen Betrag von 417 Mio. DM in den Ansatz für den Nachbarabschnitt Bitterfeld – Halle/Leipzig.

Die Managementgesellschaft setzte in den Vorschlägen für „Unvorhergesehenes“ einen Zuschlag von 15 v. H. der Baukosten an, obwohl die Wirtschaftsvorschriften der Deutschen Reichsbahn hierfür einen Regelhöchstwert von 5 v. H. vorgaben. Außerdem setzte sie für bahneigene Leistungen den üblichen Zuschlag von 16 v. H. in voller Höhe an, obwohl die Baukosten auf der Basis einer Komplettvergabe an Generalunternehmer veranschlagt wurden. Deshalb waren z. B. Personal-, Stoff- und Gerätebeistellungen

der Bahn, die sie als Subunternehmer des Generalunternehmers erbringt, durch die Vergütung der Generalunternehmerleistungen abgedeckt. Bei diesen Positionen hätte der Zuschlag von 16 v. H. auf rd. 7 v. H. vermindert werden müssen. Unberücksichtigt im Kostenanschlag ließ die Managementgesellschaft auch Kostensenkungen durch eine Reihe von Überarbeitungen der Planung.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die im Wirtschaftsplan freigeordneten Mittel des Abschnittes Berlin-Bitterfeld ohne Grund von der Bahn in den Ansatz für den Abschnitt Bitterfeld-Halle/Leipzig übernommen und nicht zur Disposition gestellt wurden. Er hat außerdem den Ansatz überhöhter Zuschlagssätze kritisiert.

Die Bahn hat eine gründliche Überarbeitung der Veranschlagung eingeleitet. Sie werde auch die Zuschläge für „Unvorhergesehenes“ auf 5 v. H. senken. Bei Vorveranschlagungen werde sie künftig auf einen Ansatz für „Unvorhergesehenes“ verzichten. Die Zuschläge für bahneigene Leistungen könne sie aber nicht senken, weil die Bahn nicht nur ihre Betriebserschwerungskosten zu tragen habe, sondern auch einen hohen Anteil der Bau- und Ausrüstungskapazität einsetze. Zu den Mittelumsetzungen äußerte die Bahn sich nicht.

Der Bundesrechnungshof vermag dem Argument zum Zuschlag für bahneigene Leistungen nicht zu folgen. In einer Komplettvergabe an einen Generalunternehmer sind alle Leistungen, auch die von der Bahn als Auftragsleistung für den Generalunternehmer erbrachten, abgedeckt und können nicht nochmals als Zuschläge vom Bund vergütet werden.

25.4.2

Die zu hoch veranschlagten Maßnahmen führten auch zu überhöhten Honoraren für Ingenieurleistungen, da sich das Honorar nach den veranschlagten Bausummen bemißt. So errechnete sich z. B. bei einem Vertrag der Managementgesellschaft mit einer Ingenieurberatungsgesellschaft über ein zentrales Projektcontrolling ein um 1,1 Mio. DM überhöhtes Honorar.

Auf die Mitteilung des Bundesrechnungshofes hin sagte die Bahn eine Überprüfung zu. Ein Ergebnis steht aus.

25.4.3

In den Vergütungen für die Führungskräfte der Managementgesellschaft sind erfolgsbezogene Anteile in industrieüblicher Höhe enthalten, die der Aufsichtsrat festlegt. Darüber hinaus sah die Gesellschaft in einem Vertragsentwurf mit der Bahn für Einsparungen gegenüber den veranschlagten Beträgen einen Bonus von 35 v. H. der Differenz zur eigenen Verwendung vor, „um die Wirkung der eigenen Tätigkeit durch diese Motivation zu erhöhen“.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Managementgesellschaft auf diese Weise

einen „Veranschlagungs-Bonus“ in mehrstelliger Millionenhöhe erhalten könne, obwohl die Minimierung des Mitteleinsatzes eines der Managementziele der Gesellschaft sei und nicht in doppelter Weise durch persönliche Zulagen vergütet werden müsse.

Die Bahn hat dazu mitgeteilt, daß die von der Gesellschaft vorgeschlagene Regelung nicht genehmigt werde.

25.5 Zusammenfassende Würdigung

25.5.1

Im Ergebnis der stichprobenweisen Prüfung bei den drei Verkehrsprojekten Deutsche Einheit — Schiene — konnten diese Projekte um mehr als 500 Mio. DM entlastet werden. Ähnliche Feststellungen bei anderen Vorhaben des Schienenwegeausbaues im Netz der Deutschen Reichsbahn (s. Nrn. 26, 93 und 94) haben ebenfalls zu Einsparungen jeweils mehrstelliger Millionenbeträge geführt.

Der Bundesrechnungshof hat Verständnis für Arbeitsmängel aus der ersten Zeit nach der Vereinigung, weil sie unter dem Druck der eiligen Erledigung sowie durch Defizite an Kenntnis und Erfahrung der beteiligten Kräfte entstanden. Nach seinen bis in die Gegenwart reichenden Prüfungserfahrungen bei den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit — Schiene — sind zum einen derartige Mängel aus jener Zeit in den Planungen noch immer enthalten. Zum anderen hat er auch viele Planungs- und Abwicklungsmängel festgestellt, die auf das Handeln in jüngerer Zeit zurückgehen. Es steht auch nicht zu erwarten, daß solche Mängel in der Folge der Neustrukturierung der Bahn schlagartig eingedämmt werden könnten.

In der Finanzplanung des Bundes für die Jahre 1994 bis 1998 sind Zuwendungen nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz in Höhe von rd. 34 Mrd. DM vorgesehen, die schwergewichtig für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit — Schiene — bestimmt sind. Im Hinblick darauf und auf seine Prüfungserfahrungen hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium darauf hingewiesen, es sollte mit Unterstützung durch das Eisenbahn-Bundesamt bei der Abwicklung von Finanzierungsvereinbarungen mit der Deutsche Bahn AG verstärkt darauf achten, daß die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung von Bundesmitteln sichergestellt wird.

25.5.2

Das Bundesministerium hat zu den Einzelfeststellungen mitgeteilt, es bestünden im wesentlichen keine Einwände. Den überwiegenden Teil der Anregungen habe die Bahn akzeptiert und habe entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Zu seiner Zuwendungsprüfung hat es bemerkt, daß die vorgesehenen Finanzierungsvereinbarungen entsprechende vertragliche Regelungen enthielten. Auch aus seiner Sicht komme der sachgerechten Handhabung und Abwicklung der Finanzierungsvereinbarungen ein herausgehobener Stellenwert zu; die ordnungsgemäße und wirtschaftli-

che Verwendung von Bundesmitteln werde hierbei selbstverständlich höchste Priorität genießen.

25.5.3

Der Bundesrechnungshof teilt die hohe Einschätzung des Bundesministeriums für die Aufgabe, die Vereinbarungen mit der Deutsche Bahn AG über Schienenausbaumaßnahmen vorzubereiten und durchzuführen, die weitgehend auf das Eisenbahn-Bundesamt delegiert ist. Das Bundesministerium wird dafür zu sorgen haben, daß dessen Personalausstattung in Umfang und Qualität seinen Aufgaben entspricht.

Der Bundesrechnungshof wird bei den Maßnahmen des Schienenausbaues prüfen, ob die Bundesmittel bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwaltet und verwendet werden. Im Zusammenhang damit wird er sein Augenmerk auf die Funktionsfähigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes hinsichtlich seiner Bewilligungs- und Kontrollaufgaben richten.

26 Vertrag über Planung und Ausbau des Streckenabschnittes Magdeburg–Marienborn

26.0

Die Deutsche Reichsbahn schloß mit einem Konsortium aus drei westdeutschen Firmen einen „Generalübernehmervertrag“ über die Entwurfsplanung, die Ausführungsplanung und die Ausführung des Ausbaues der 43 km langen zweigleisigen Strecke Magdeburg–Marienborn. Die hierfür veranschlagte Investitionssumme betrug rd. 860 Mio. DM.

Das Bundesministerium hat keinen nachhaltigen Einfluß auf den Vorstand der Deutschen Reichsbahn ausgeübt, um erkennbare Mängel im Vertragswerk und Fehlentwicklungen zu Beginn der 3jährigen Planungs- und Bauzeit zu verhindern; so wurde nur etwa ein Viertel der Leistungen im Wettbewerb vergeben.

Das Konsortium hat den Hauptteil der vertraglich vereinbarten Leistungen zu deutlich höheren als den Marktpreisen in Rechnung gestellt. Die im Vertrag angesetzten Ingenieurleistungen sind um mindestens 80 Mio. DM überhöht. Da das Bundesministerium seine Aufsichtsfunktion nicht hinreichend wahrnahm, wurden überflüssige Bahnanlagen für mehr als 110 Mio. DM erstellt.

26.1 Konsortialvertrag

26.1.1

Im März 1990 vereinbarten der Rat des Bezirks und der Rat der Stadt Magdeburg mit der Deutschen Reichsbahn, die Stadt Magdeburg an das InterCity-Netz anzuschließen und die 43 km lange Strecke Magdeburg–Marienborn entsprechend auszubauen. Die aus den Verkehrsministerien der Deutschen

Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland gebildete Verkehrswegekommission bestätigte später diese Vereinbarung.

Die Beratungen der Deutschen Reichsbahn mit einem Elektrokonzern als Konsortialführer eines aus drei westdeutschen Unternehmen bestehenden Konsortiums führten am 9. August 1990 zu einer beiderseitigen Absichtserklärung, in der sich das Konsortium bereit erklärte, einen entsprechenden Auftrag zum Bauvorhaben „Ausbau und Elektrifizierung der Strecke Magdeburg–Marienborn–Helmstedt“ anzunehmen. Der Auftrag sollte die Entwurfsplanung, Baudurchführung und Bauüberwachung („Generalübernehmer“) enthalten. Die erforderlichen Einzelheiten sollten vertraglich geregelt werden. Die Arbeiten wurden begonnen, ohne daß die Verhandlungen abgeschlossen waren und schriftliche Verträge vorlagen.

Mit der Vereinigung kam es zur Unterbrechung der Vertragsverhandlungen. Das Bundesministerium untersagte die für den 26. Oktober 1990 vorgesehene Unterzeichnung des ursprünglichen Vertrages und wies die Deutsche Reichsbahn sodann am 31. Oktober 1990 in einer Besprechung darauf hin, daß dieser Vertragsentwurf gegen das Wettbewerbsprinzip verstoße. Es verlangte, „die ab 3. Oktober 1990 gegebene Gesetzlichkeit des Bundes zu beachten“. Im einzelnen forderte das Bundesministerium von der Deutschen Reichsbahn:

- In einem ersten Vertrag mit dem Konsortium sollten alle Lieferungen und Leistungen, die durch die Deutsche Reichsbahn vor dem 3. Oktober 1990 ohne schriftlichen Vertrag in Auftrag gegeben wurden, erfaßt und abgerechnet werden. Dabei sollte angestrebt werden, den Schaden für die Deutsche Reichsbahn (z. B. durch überhöhte Preise und überdimensionierte Anlagen) so gering wie möglich zu halten.
- In einem weiteren Vertrag sollten dem Konsortium die gesamten Planungs- und Projektsteuerungsleistungen einschließlich der Vorhabenüberwachung für den noch ausstehenden Leistungsteil angeboten werden.
- Die Leistungen sollten grundsätzlich im freien Wettbewerb vergeben werden.
- Die jeweiligen Vertragsentwürfe sollten mit dem Bundesministerium abgestimmt werden.

Am 28. März 1991 schloß die Reichsbahndirektion Halle im Namen der Deutschen Reichsbahn mit dem Konsortium als „Generalübernehmer“ dann doch nur einen einzigen Vertrag, der keine Abrechnung der bis zum 3. Oktober 1990 in Auftrag gegebenen Leistungen vorsah und eine Auflistung der ggf. auszuscheidenden Leistungen enthielt. Dieser Vertrag umfaßte alle Planungs- und Bauleistungen, die zur Fertigstellung der Strecke erforderlich waren. Weder die Deutsche Reichsbahn noch das Bundesministerium überprüften den weitgehend durch das Konsortium vorgesehenen Bauumfang hinsichtlich der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit.

Für die Ausbaumaßnahme waren insgesamt 860 Mio. DM veranschlagt. Sie wurde überwiegend in den Jahren von 1990 bis 1993 realisiert. Eine Schlußrechnung über die tatsächlichen Ausgaben lag im Juni 1994 noch nicht vor.

26.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß sich das Bundesministerium nach anfänglicher Beteiligung an der Vertragsgestaltung aus dem weiteren Geschehen zurückgezogen hat. Es hat versäumt, seine Auflagen mit Nachdruck durchzusetzen, und zugelassen, daß ein Vertrag abgeschlossen wurde, der diesen Auflagen nicht entsprach. Ferner hat es zugelassen, daß der Auftragnehmer weitgehend den Umfang der Bauaufgabe festlegte, die Entwurfs- und Ausführungsplanung erstellte, den überwiegenden Teil der Bauausführung übernahm und die Bauüberwachung selbst regelte bzw. ausführte.

26.1.3

Der Vorstand der Deutschen Bahn AG (Vorstand) hat entgegnet, daß der Deutschen Reichsbahn zur Realisierung eines derartigen Projektes in nur rd. drei Jahren zum damaligen Zeitpunkt die notwendigen Erfahrungen gefehlt hätten. Insbesondere die Einhaltung des Inbetriebnahmetermins zum Fahrplanwechsel Mai 1993 habe es erforderlich gemacht, die Auflagen des Bundesministeriums so nicht aufrecht zu erhalten. Die Verträge seien aber mit dem Bundesministerium abgestimmt worden.

Das Bundesministerium hat nicht bestritten, das Vertragswerk anfangs kritischer beurteilt zu haben. Es hat jedoch geltend gemacht, später sei zu befürchten gewesen, daß die Einhaltung der ursprünglich vorgesehenen Vertragsauflagen einen unvermeidbar hohen Zeitverlust in der politisch prioritär eingestuften Wiederherstellung einer ersten leistungsfähigen und elektrifizierten Strecke zwischen Ost und West bedeutet hätte. Die Entscheidungen seien insoweit bewußt und politisch motiviert zustande gekommen und nicht etwa dadurch, daß es versäumt habe, seine Auflagen mit Nachdruck zu verfolgen. Daß man heute bei konsolidierten politischen und verwaltungsmäßigen Voraussetzungen vergleichbare Ausbauprojekte anders beurteilen und handhaben würde, sei unbestritten. Entscheidend sei, daß die damalige Situation von geschichtlicher Einmaligkeit gewesen sei und insoweit auch keinen Maßstab für zukünftiges Handeln bilden werde.

26.1.4

Der Bundesrechnungshof erkennt angesichts der besonderen Situation keineswegs die Notwendigkeit eines raschen Handelns der Entscheidungsträger. Die Argumente des Bundesministeriums sind aber dennoch nicht überzeugend. Es hat nicht dargetan, welche der ursprünglich vorgesehenen Auflagen das Ziel, eine schnelle, leistungsfähige Verbindung zwischen

Magdeburg und Marienborn zu schaffen, sowie den geplanten Fertigstellungstermin gefährdet hätten. Eine Bauzeit von mehr als zwei Jahren für die Instandsetzung und den teilweisen Ausbau einer zweigleisigen Strecke von nur 43 km Länge erscheint durchaus ausreichend, insbesondere im Hinblick darauf, daß erfahrene westdeutsche Unternehmen eingeschaltet waren und daß auf zeitraubende Planfeststellungsverfahren verzichtet wurde.

Gerade weil die Deutsche Reichsbahn — auch für das Bundesministerium erkennbar — keine ausreichenden Erfahrungen hatte, wäre es eine wichtige Aufgabe des Bundesministeriums gewesen, diese z. B. durch konkrete Vorgaben für die Vertragsgestaltung zu unterstützen. Es hätte insbesondere auch für eine stärkere Unterstützung der Deutschen Reichsbahn durch die Deutsche Bundesbahn sorgen müssen, wie es der Bundesrechnungshof bereits Anfang Januar 1991 empfohlen hatte.

Im übrigen ist es nicht verständlich, wenn das Bundesministerium mit seinen Erfahrungen bei Instandsetzungs- und Ausbaumaßnahmen der Deutschen Bundesbahn mit vergleichbarem Umfang und vergleichbarer Bauzeit hier einen Generalübernehmer zugelassen hat. Auf die Gefahr erheblicher Interessenkollisionen, wenn Festlegung des Aufgabenumfangs, Bauausführung und Bauüberwachung in einer Hand liegen, ist das Bundesministerium nicht eingegangen.

26.2 Wettbewerb und Preise

26.2.1

In einer Anlage des Vertrages legte die Deutsche Reichsbahn mit dem Konsortium die Leistungen fest, die ab Juni 1991 einer Ausschreibung und damit einer Fremdvergabe unterliegen sollten. Insgesamt wurden nur Aufträge mit einem Volumen von insgesamt 206 Mio. DM im Wettbewerb vergeben (Stand: Juni 1994).

Für den Ausbau der Strecke waren Ausgaben vorgesehen, die etwa doppelt so hoch waren wie bei vergleichbaren Projekten. Die im Konsortialvertrag vereinbarten Preise für Leistungen, die die Firmen des Konsortiums selbst erbrachten, lagen in der Regel um 50 v. H., teilweise auch um 100 v. H. und mehr über vergleichbaren Marktpreisen. So wurden einem Mitglied des Konsortiums für Weichen auf Betonschwellen je nach Bauform der Weichen zwischen 150 000 DM und 210 000 DM gezahlt. Bei einem Kauf dieser Weichen über den zentralen Einkauf der Deutschen Bundesbahn wäre höchstens die Hälfte der Ausgaben angefallen.

Zum Leistungsumfang des Konsortialvertrages gehörten „Ingenieurleistungen“ für insgesamt 159 Mio. DM. Diesen Ingenieurleistungen standen Bauleistungen in Höhe von 490 Mio. DM gegenüber; dies ergibt ein Verhältnis von 1 : 3. Bei vergleichbaren Projekten, bei denen die Leistungen im Wettbewerb vergeben wurden, schwankt das Verhältnis der Werte von Ingenieur- zu Bauleistungen zwischen 1 : 10 und 1 : 11.

Bei Anwendung der höchstzulässigen Sätze der dem Vertrag zugrundeliegenden Honorarordnung für Architekten und Ingenieure errechnet sich aus den Bauleistungen ein Verhältnis von 1:6 bis 1:7.

26.2.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß der Ausbau der Strecke insbesondere deshalb so teuer wurde, weil nur ein Viertel des Gesamtwertes der Leistungen dem Wettbewerb ausgesetzt war. Er hat darauf hingewiesen, daß allein bei der Beschaffung von Weichen durch einen Konsortialpartner etwa 10 Mio. DM hätten gespart werden können.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium dem die Ausbaukosten vergleichbarer Maßnahmen aus den Wirtschaftsplänen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn bekannt waren — die überhöhte Veranschlagung der Maßnahme hinnahm und nicht darauf hinwirkte, daß Leistungen soweit wie möglich im Wettbewerb vergeben wurden.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem auf das Mißverhältnis zwischen dem Wert der Ingenieurleistungen und dem Wert der Bauleistungen hingewiesen und beanstandet, daß die Ingenieurleistungen um mindestens 80 Mio. DM überhöht sind. Der Bundesrechnungshof sieht hierin auch eine Folge des fehlenden Wettbewerbs.

26.2.3

Den unterlassenen Wettbewerb hatte zuvor der Vorstand mit den Terminzwängen begründet. Den verhältnismäßig hohen Anteil an Ingenieurleistungen hatte er damit erklärt, daß dem Konsortium so viele Ingenieurleistungen übertragen worden seien, wie es rechtlich möglich gewesen sei. Denn die Deutsche Reichsbahn sei nicht in der Lage gewesen, diese Leistungen selbst zu übernehmen. Man habe deshalb eine Art „Generalübernehmer“ benötigt. Im Zuge der firmeninternen Preisprüfungen werde zur Zeit (Stand: Juni 1994) geprüft, ob bei den Ingenieurleistungen Rückforderungen geltend gemacht werden können.

Das Bundesministerium hat bestätigt, daß die Kritik des Bundesrechnungshofes unter Anlegung normaler Maßstäbe berechtigt sei. Doch es müsse auch hier entlastend berücksichtigt werden, daß die politische Situation in der Bundesrepublik Deutschland und der daraus resultierende Handlungsdruck für kurzfristige Maßnahmen und Entscheidungen sowohl die Deutsche Reichsbahn als auch das Bundesministerium vor neue und außergewöhnlich schwierige Aufgaben gestellt hätten, die kaum anders als durch unbürokratische ad hoc-Entscheidungen hätten bewältigt werden können. Daß hierbei der überwiegende Teil der Leistungen ohne Wettbewerb und mit verhältnismäßig hohen Ingenieurleistungsanteilen als Auftrag vergeben worden sei, wäre unter normalen Bedingungen selbstverständlich nicht zu billigen.

26.2.4

Die vom Vorstand angeführten Terminzwänge sind nicht näher begründet. Der Bundesrechnungshof verweist hierzu auf seine Ausführungen unter Nr. 26.1.4. Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für bedenklich, wenn von 860 Mio. DM aus dem Bundeshaushalt nur rd. 206 Mio. DM unter Wettbewerbsbedingungen in den Wirtschaftskreislauf gelangten. Die aufgrund des nicht genutzten Wettbewerbs entstandenen überhöhten Preise sollten auch das Bundesministerium davon überzeugen, in Zukunft verstärkt dafür zu sorgen, daß keine derartigen „Generalübernehmerverträge“ abgeschlossen werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte schon die Auswahl des „Generalübernehmers“ im Wettbewerb vorgenommen werden können. Besser wäre es gewesen, wenn die Deutsche Reichsbahn mit Unterstützung der Deutschen Bundesbahn vor der Bauvergabe selbst oder durch ein Ingenieurbüro einen groben Entwurf aufgestellt und mit dem Bundesministerium abgestimmt hätte. Dieser Entwurf hätte auch als Ausschreibungsgrundlage dienen können. Die hierfür benötigte Zeit wäre im Bauablauf durch eine bessere Planung ausgleichbar gewesen. Der Bau selbst hätte in Anpassung an die betrieblichen Möglichkeiten in mehrere Lose zerlegt und an mehrere Auftragnehmer vergeben werden können. Dabei hätten unterschiedliche Fertigstellungstermine für Teilbauleistungen Gegenstand der Leistungsbeschreibung für alternative Angebote sein können. Der Gesamtfertigstellungstermin zum Fahrplanwechsel 1993 wäre dadurch nicht gefährdet gewesen. So hätte auch ein Wettbewerb für die Leistung „schnelleres Bauen“ erzeugt werden können. Die Mehrkosten aus kürzeren Planungs- und Bauzeiten hätten so auch den erwarteten Mehrerlösen aus früherer Inbetriebnahme gegenübergestellt und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden können.

Der Bundesrechnungshof vermag zudem nicht die „neue und außergewöhnlich schwierige Aufgabe“ für das Bundesministerium bei diesem Projekt zu erkennen, da es bereits zahlreiche ähnliche Projekte bei der Deutschen Bundesbahn gab.

26.3 Umfang der Bahnanlagen

26.3.1

Die für den Ausbau der Strecke geplanten Bahnanlagen waren zum Teil nicht notwendig, ihr Umfang wurde auch nicht an den erkennbar starken Rückgang des Personen- und Güterverkehrs angepaßt.

Das Bundesministerium stellte über mehr als drei Jahre die von der Deutschen Reichsbahn jedes Jahr beantragten Mittel ohne begründende Unterlagen bereit. Es nahm keinen Einfluß auf die Planung, sondern führte lediglich eine Bereisung im Dezember 1992 durch.

26.3.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß aufgrund des Verkehrsrückganges auf der nur 43 km langen Strecke u. a. auf folgende Anlagen hätte verzichtet werden können:

- 14 Überholungs- und Nebengleise mit einer Gesamtlänge von rd. 20 km bei einer gesamten Gleislänge von 110 km,
- mindestens 68 von insgesamt 120 Weichen,
- die zu diesen Gleisen und Weichen gehörenden etwa 70 Hauptsignale und Oberleitungsanlagen,
- 4 Fußgängerunterführungen, da sich in unmittelbarer Nähe der Bahnsteige jeweils ein Bahnübergang befindet,
- mindestens eine Laderampe in einen Bahnhof, in dem überhaupt keine Güter mehr umgeschlagen werden.

Nach diesen Feststellungen wäre es möglich gewesen, mehr als 110 Mio. DM zu sparen.

26.3.3

Der Vorstand hat dazu mitgeteilt, daß die Erarbeitung der Ausbauplanung im Jahre 1991 noch sehr stark von den bei der Deutschen Reichsbahn vorhandenen Erfahrungen bei der Gestaltung derartiger Anlagen geprägt gewesen sei. Der enorme Rückgang der Leistungen im Personen- und Güterverkehr sei noch nicht in vollem Umfang absehbar gewesen. Dazu gehöre auch, daß die vorrangig auf die Termineinhaltung geprägte Vorgehensweise des Konsortiums dazu geführt habe, daß die kritische Infragestellung des Umfangs der Leistungen nicht in jeder Planungsphase auf der Tagesordnung stand.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Aufgabenstellung der enorme Verkehrsrückgang noch nicht zweifelsfrei erkennbar gewesen sei. Die Feststellung des Bundesrechnungshofes, daß das Bundesministerium seiner Aufsichtsfunktion nicht gerecht geworden sei, sei nur bedingt richtig; das Bundesministerium habe mit ausgewählten Fachreferaten ein umfangreiches Bereisungsprogramm durchgeführt und die Strecke Marienborn–Magdeburg im Dezember 1992 bereist. Auf die teilweise Überdimensionierung von Bahnanlagen sei während der Bereisung hingewiesen worden; jedoch habe der damalige Realisierungsstand nur noch wenige Korrekturen ermöglicht. So sei beispielsweise der geplante Personentunnel in Marienborn nicht gebaut worden.

Auf die Feststellung des Bundesrechnungshofes über die Bereitstellung der Mittel ohne begründende Planungsunterlagen ist das Bundesministerium nicht eingegangen.

26.3.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist das Bundesministerium seiner Aufsichtsfunktion nicht gerecht geworden und hätte die Überdimensionierung der Anlagen durch rechtzeitiges Eingreifen verhindern können. Es führte seine Bereisung ein halbes Jahr vor der Inbetriebnahme durch. Der Bauumfang war zu dieser Zeit kaum noch zu beeinflussen.

Der Rückgang des Verkehrsaufkommens insbesondere auch im regionalen Güterverkehr war aus der Güterstruktur der Deutschen Demokratischen Republik für das Bundesministerium in der Tendenz seit dem Jahre 1990 vorhersehbar. Spätestens im Jahre 1991 hätte der insgesamt eingetretene Verkehrsrückgang Anlaß sein müssen, im Rahmen der baubegleitenden Planung auf eine Reduzierung des Anlagenumfangs hinzuwirken.

Gerade wenn diese Strecke so hohe Priorität hatte, hätte es nicht über zwei Jahre hinweg Mittel zur Verfügung stellen und erst danach eine Bereisung unter Teilnahme verschiedener Fachreferate durchführen dürfen. Das die Maßnahme genehmigende Referat hat im übrigen nicht an der Bereisung im Jahre 1992 teilgenommen, mit der Folge, daß auch im Jahre 1993 die von der Deutschen Reichsbahn beantragten Mittel voll zur Verfügung gestellt wurden.

Daß einige Korrekturen am Ausbauumfang durchgeführt wurden, ist auf die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes zurückzuführen. Das gilt auch für den Wegfall des geplanten Personentunnels in Marienborn.

26.4 Folgerungen für die Zukunft

Der Bundesrechnungshof hat diesen Fall aus der Zeit der Zusammenführung der beiden Deutschen Bahnen dargestellt, weil er exemplarisch Auswirkungen des Einsatzes von Generalübernehmern aufzeigen wollte, wenn deren Aufgaben nicht klar umrissen und begrenzt werden. Besonders kritisch ist diese Entwicklung dann zu bewerten, wenn die auftraggebende Stelle noch nicht oder nicht mehr über ausreichende Kenntnisse verfügt, um ihrer Aufgabe gerecht werden zu können. Auswirkungen wie in dem dargestellten Fall können sich auch bei künftigen Großvorhaben des Schienenwegeausbaugesetzes ergeben, wenn die Aufgaben nur grob umrissen werden und nicht auf ein angemessenes Verhältnis zwischen Leistungen und Gegenleistungen geachtet wird.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, bei der Vergabe von überwiegend durch Zuwendungen finanzierten Streckenneu- und -ausbaumaßnahmen folgende Rahmenbedingungen festzulegen:

- Die Aufgabenstellung eines Neu- oder Ausbauvorhabens ist auf der Grundlage von Betriebsprogrammen vor der Vergabe abschließend zu formulieren, vom Bundesministerium zu genehmigen und im Zuwendungsvertrag festzuschreiben.
- Das Vergabeverfahren ist in Anlehnung an die Verdingungsordnung für Bauleistungen durchzu-

führen, d. h. Leistungen sind im Wettbewerb ohne Verhandlungsverfahren zu vergeben.

- Bei allen Projekten sind die Leistungen für die Entwurfsplanung, für die Bauausführung und für die Bauüberwachung jeweils getrennt aususchreiben und verschiedene, nicht voneinander wirtschaftlich und rechtlich abhängige Auftragnehmer auszuwählen. Generalunternehmer können zugelassen werden, wenn sie nachweislich die wirtschaftlichere Auftragserfüllung gewährleisten.

27 Einbau der Festen Fahrbahn als Alternative zum Schotteroberbau

27.0

Die Feste Fahrbahn, bei der die Gleise in Beton oder Asphaltbeton verlegt werden, ist in der Herstellung erheblich teurer als der bisher übliche Schotteroberbau. Die Wirtschaftlichkeit der Festen Fahrbahn ist bisher nicht nachgewiesen, die höheren Kapitalkosten werden bei weitem nicht durch günstigere Instandhaltungskosten ausgeglichen. Dennoch ordnete der Vorstand der Deutschen Bahnen (Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn) im Anschluß an den Bau von zahlreichen Versuchsabschnitten für den Einbau der Festen Fahrbahn im Netz der Deutschen Bundesbahn ohne Zustimmung des Bundes die Ausführung von drei weiteren Streckenabschnitten im Bereich beider Bahnen von zusammen mehr als 20 km Länge für rd. 110 Mio. DM in dieser Technik an, wobei Mehrkosten gegenüber dem Schotteroberbau in Höhe von etwa 38 Mio. DM entstanden. Dieser Versuchsumfang geht weit über das als notwendig anerkannte übliche Maß für Versuchsabschnitte hinaus.

Außerdem läßt der Vorstand der Deutsche Bahn AG große Streckenteile der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, für deren Schotteroberbau bereits fertige Planungen vorliegen, für die Feste Fahrbahn umplanen und zusätzlich in dieser Variante ausschreiben.

Das Bundesministerium hat dazu auf die Eigenverantwortlichkeit des Vorstandes und auf seine fehlende Weisungsbefugnis hingewiesen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium sowohl als Anteilseigner der Deutsche Bahn AG als auch als Zuwendungsgeber bei der Finanzierung des Fahrweges darauf zu achten, daß der Oberbau in der insgesamt für den Bund wirtschaftlicheren Ausführung gebaut wird.

27.1

Verschiedene Konstruktionen der Festen Fahrbahn wurden seit etwa 20 Jahren in 25 Versuchsabschnitten von wenigen 100 Metern bis zu mehreren Kilometern Länge erprobt. Bei der Festen Fahrbahn werden die Gleise nicht wie bisher üblich in Schotter, sondern in

Beton oder Asphaltbeton verlegt. Dies soll Vorteile bei hohen Lasten und bei hohen Geschwindigkeiten bringen und die Instandhaltungskosten des Oberbaues vermindern. Die Feste Fahrbahn ist bisher in der Herstellung etwa doppelt so teuer wie der übliche Schotteroberbau. Erforderliche Gleisregulierungen und Erneuerungen dauern länger und sind aufwendiger. Diese Nachteile können nach Ansicht des Vorstandes der Deutsche Bahn AG durch Weiterentwicklungen beseitigt oder gemindert werden. Seit Mitte des Jahres 1993 wurde in drei weiteren 6 km bis 9 km langen zweigleisigen Streckenabschnitten die Feste Fahrbahn für rd. 110 Mio. DM eingebaut, ohne daß die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen nachgewiesen war. Der Vorstand erklärte daraufhin die Streckenabschnitte nachträglich zu weiteren Versuchsabschnitten zur technischen, praxisnahen Erprobung auf Großbaustellen. Ohne daß ein Ergebnis vorlag, hat er die Bauart zunächst für Tunnelabschnitte und inzwischen allgemein als eine Regelbauart, d. h. zur freien Anwendung zugelassen.

Die im Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes vorliegenden sechs Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum System Feste Fahrbahn wiesen alle nach eigener Rechnung der Deutschen Bundesbahn oder nach deren Richtigstellung durch den Bundesrechnungshof eine gegenüber dem Schotteroberbau schlechtere Wirtschaftlichkeit aus. Der Vorstand erwartet, daß die Herstellkosten der Festen Fahrbahn künftig so gesenkt werden können, daß insbesondere durch die niedrigeren Instandhaltungskosten geringere Jahreskosten als beim Schotteroberbau anfallen.

Wie die folgenden Beispiele zeigen, wird diese Annahme durch die bisher vorliegenden Erkenntnisse aus den seit Mitte des Jahres 1993 in Fester Fahrbahn gebauten drei Streckenabschnitten nicht gerechtfertigt.

Beim Neubau der „Nantenbacher Kurve“, einer Verbindungskurve zur Neubaustrecke Hannover — Würzburg, wurde der Gleisneubau von 7,3 km zweigleisiger Strecke, die zu 90 v. H. im Tunnel verläuft, alternativ mit Schotteroberbau und Fester Fahrbahn ausgeschrieben. Das preisgünstigste Angebot für den Schotteroberbau lag bei 4,2 Mio. DM und für die Feste Fahrbahn bei 15,3 Mio. DM. Ein Vergleich der Gesamtinvestitionen für den Oberbau, unter Einbeziehung der von der Deutschen Bundesbahn beigestellten Stoffe und Transportleistungen, ergab Herstellkosten für den Schotteroberbau von 8,5 Mio. DM gegenüber 18,5 Mio. DM für die Feste Fahrbahn, d. h. ein Verhältnis von mindestens 1 : 2. Bei Preisverhandlungen, in denen dem Anbieter der Festen Fahrbahn — um dem künftigen Preis bei ständiger Anwendung nahezukommen — ein zusätzlicher Auftrag in Höhe von etwa 200 Mio. DM angeboten wurde, verminderte dieser sein Angebot von 15,3 Mio. DM auf 12 Mio. DM. Bei einer Annahme dieses Angebotes hätten die Herstellkosten der Festen Fahrbahn einschließlich der Stoffe und Transportleistungen immer noch das 1,8-fache des Schotteroberbaues betragen.

Auf Weisung des Vorstandes der Deutschen Reichsbahn gab die Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH (Planungsgesellschaft) im Rahmen

des Streckenausbaues Hamburg — Berlin den Umbau eines rd. 6 km langen zweigleisigen Streckenabschnittes außerhalb von Tunneln in Fester Fahrbahn in Auftrag. In den Vergleich der Herstellkosten bezog die Planungsgesellschaft zusätzlich zu den Kosten des Oberbaues auch die Erdbaukosten ein und errechnete deshalb ein Kostenverhältnis zwischen Schotteroberbau und Fester Fahrbahn von 1:1,5. Da in beiden Fällen beim Erdbau kein Unterschied bestand, war dieser in den Vergleich nicht einzubeziehen. Der Kostenvergleich der beiden Oberbauvarianten ergibt wiederum ein Kostenverhältnis von rd. 1:2.

Ebenfalls auf der Ausbaustrecke Hamburg — Berlin wurde der Bau eines rd. 8,3 km langen zweigleisigen Streckenabschnittes in Fester Fahrbahn in Auftrag gegeben. Auch bei dieser Maßnahme bezog die Planungsgesellschaft in den Vergleich der Investitionen für die Feste Fahrbahn und den Schotteroberbau die Kosten für den Erdbau mit ein und errechnete so um das 1,5fache höhere Herstellkosten für die Feste Fahrbahn. Bei einem Vergleich der reinen Oberbaukosten ergeben sich aber auch bei dieser Maßnahme doppelt so hohe Investitionen bei Ausführung des Oberbaues in Fester Fahrbahn gegenüber dem Schotteroberbau.

Bei diesen drei Baumaßnahmen ergaben sich durch den Einbau der Festen Fahrbahn Mehrkosten von 38 Mio. DM.

Weil sich die vom Vorstand erwartete Senkung der Herstellkosten bisher nicht einstellte, kündigte er an, weitere längere Streckenabschnitte bis zu ganzen Strecken mit der Festen Fahrbahn auszurüsten. Er ordnete an, die Feste Fahrbahn mit Präferenz vorzusehen und ließ große Streckenteile des Schienenverkehrsprojektes Deutsche Einheit Berlin — Hannover, die bereits in Schotteroberbau fertig geplant waren, mit erheblichen Kosten zur Ausführung mit Fester Fahrbahn umplanen und zusätzlich in dieser Variante ausschreiben. Für diese Maßnahmen sagte der Vorstand zu, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Entscheidungsgrundlage zu erstellen, lehnte es aber ab, für seine Entscheidungen die Verzinsung des eingesetzten Kapitals zu berücksichtigen.

Im Dezember 1993 wies das Bundesministerium den Vorstand darauf hin, daß technische, umweltrelevante und wirtschaftliche Vorteile der Festen Fahrbahn nicht nachgewiesen seien. Es stellte klar, daß im Hinblick auf die Finanzverantwortung des Bundes eine Abstimmung über die technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen erforderlich ist, wenn die Feste Fahrbahn wegen besonderer Bedingungen in Einzelfällen in Betracht gezogen werden soll. Die Verzinsung des eingesetzten Kapitals müsse in den vorzulegenden Wirtschaftlichkeitsunterlagen stets berücksichtigt werden. Am 1. Februar 1994 präzisierte das Bundesministerium seine im Dezember 1993 bereits grundsätzlich gegebenen Weisungen speziell für die Schnellbahnverbindung Hannover — Berlin und erklärte es als nicht vertretbar, daß angesichts der abgeschlossenen Planfeststellungen und der fortgeschrittenen Auftragsvergaben im Land Sachsen-Anhalt eine Umplanung und Entscheidung zugunsten der Festen Fahrbahn erfolgt.

Die Deutsche Bahn AG plant jedoch weiterhin für die Schnellbahnstrecke Hannover — Berlin vorrangig den Oberbau in Fester Fahrbahn, ohne deren Wirtschaftlichkeit nachgewiesen zu haben.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat gegen technische Versuche nichts einzuwenden. Er vertritt aber die Auffassung, daß die Wirtschaftlichkeit der Festen Fahrbahn bisher nicht nachgewiesen und deshalb der Bau größerer Streckenabschnitte und ganzer Strecken in dieser Technik aus heutiger Sicht nicht zu rechtfertigen ist. Dies gilt wegen der erheblichen Mehrkosten insbesondere für die Umplanung von Strecken, bei denen das Planungsverfahren bereits für Schotteroberbau abgeschlossen ist und erneute, aufwendigere Bodengutachten als Planungsgrundlage ausgelöst werden. Eine Begründung für eine technische Umrüstung ergibt sich auch nicht aus der bisherigen Erfahrung mit Schotteroberbau auf Schnellfahrstrecken und stark belasteten Güterstrecken.

Für einen überschlägigen Wirtschaftlichkeitsvergleich der beiden Oberbauvarianten ist der Bundesrechnungshof von jährlichen Instandsetzungskosten für den Schotteroberbau von etwa 15 000 DM je Gleiskilometer oder 2 v. H. der Herstellkosten ausgegangen. Um die gleiche Wirtschaftlichkeit zu erreichen, dürfte die Feste Fahrbahn dann unter Berücksichtigung der auch bei dieser Bauweise anfallenden Instandsetzungskosten höchstens das 1,2fache der Herstellkosten eines Schotteroberbaues verursachen. Es ist nicht erkennbar, wie dies durch bessere Fertigungsmethoden erreicht werden könnte, denn allein der Materialaufwand ist bei der Festen Fahrbahn schon deutlich höher als beim Schotteroberbau. Bei allen bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes in Auftrag gegebenen Maßnahmen erforderte der Oberbau in Fester Fahrbahn etwa doppelt so hohe Investitionen wie der Schotteroberbau. Hinzu kommt, daß die Vorbereitung des Unterbaues für den Einbau der Festen Fahrbahn nennenswert höhere Kosten verursacht. Dies blieb in den bisher ausgeführten Vergleichsberechnungen noch unberücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Vorstand von sich aus nicht bereit war, bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Verzinsung des eingesetzten Kapitals zu berücksichtigen. Unabhängig davon, ob Investitionen von der Deutsche Bahn AG selbst finanziert werden oder als zinslose Darlehen oder als Baukostenzuschüsse vom Bund getragen werden, ist eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nur dann sinnvoll und aussagefähig, wenn die Verzinsung des eingesetzten Kapitals in die Rechnung einbezogen wird.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß sich durch die Umplanung und den Bau der Festen Fahrbahn die Inbetriebnahme der Schnellbahnstrecke Hannover — Berlin um etwa ein Jahr verzögern kann und sich daraus und aus ggf. notwendigen Kündigungen bestehender Verträge erhebliche Mehrkosten, Einnahmeausfälle und Ersatzforderungen ergeben werden. Er hat das Bundesministerium

gebeten, ihm mitzuteilen, ob das Schreiben vom 1. Februar 1994 als zwingende Weisung des Zuwendungsgebers Bund zu verstehen sei.

27.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme erklärt, daß die Deutsche Bahn AG für die Planung und Bauausführung selbst verantwortlich sei und es insofern gegenüber der Deutsche Bahn AG kein Weisungsrecht habe. Es verwies auf die zu den einzelnen Maßnahmen abzuschließenden Finanzierungsvereinbarungen. Vor deren Abschluß werde es sich die technische Eignung und Wirtschaftlichkeit — bezogen auf den Anwendungsfall — nachweisen lassen und dabei die Kapitalverzinsung berücksichtigen. Es bestehe derzeit nicht die Absicht, die Mehrkosten der Festen Fahrbahn durch den Bund zu tragen. Die Deutsche Bahn AG habe ihre Bereitschaft zur Übernahme der Mehrkosten bekundet.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß nach Angaben der Deutsche Bahn AG die Instandhaltungskosten für die bisher in Betrieb genommenen Neubaustrecken Hannover—Würzburg und Mannheim—Stuttgart mit 30 000 DM je Gleiskilometer doppelt so hoch wie die in der überschlägigen Wirtschaftlichkeitsberechnung des Bundesrechnungshofes angesetzten Kosten seien.

Es hat weiterhin erläutert, daß die Deutsche Bahn AG inzwischen, seinen eigenen Forderungen und denen des Bundesrechnungshofes entsprechend, für ein weiteres Projekt bei Halle Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit Verzinsung des Kapitaleinsatzes vorgelegt habe und nur noch 39 v. H. Mehrkosten für die Herstellung der Festen Fahrbahn zu verzeichnen wären.

Jedoch liege dem Bundesministerium bislang noch kein Nachweis vor, der die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der Festen Fahrbahn gegenüber dem Schotteroberbau überzeugend belege.

27.4

Der Bundesrechnungshof hält den Hinweis des Bundesministeriums auf die Eigenverantwortlichkeit der Deutsche Bahn AG und sein fehlendes Weisungsrecht in Zusammenhang mit den durch Zuwendungen des Bundes geförderten Investitionen für nicht zutreffend. Das Bundesministerium hat als Anteilseigner der Deutsche Bahn AG darauf zu achten, daß diese bei Investitionsmaßnahmen die für den Bund wirtschaftlichere Alternative wählt. Als Zuwendungsgeber darf es eine unwirtschaftliche Bauweise nicht finanzieren. Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Bundesministerium dies beim Abschluß der Finanzierungsvereinbarungen beachten will.

Die angebotene Übernahme der Mehrkosten der Festen Fahrbahn durch die Deutsche Bahn AG führt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes zu keiner gesamtwirtschaftlich sinnvollen Lösung, sondern nur zu einer Umschichtung des Mitteleinsatzes zwischen

dem bundeseigenen Unternehmen Deutsche Bahn AG und dem Bund.

In den vom Bundesministerium bei einer Lebensdauer von 25 Jahren angeführten Instandhaltungskosten von 30 000 DM je Gleiskilometer und Jahr bei Neubaustrecken sind zu Unrecht die Kosten einer nicht üblichen Bettungsreinigung des Schotteroberbaues und eines Schienenwechsels, der auch bei Fester Fahrbahn vorgenommen werden müßte, enthalten. Bereinigt um diese Kosten entstehen auch im Bereich der Neubaustrecken Instandhaltungskosten von 15 000 DM je Gleiskilometer, wie sie der Bundesrechnungshof seiner überschlägigen Wirtschaftlichkeitsberechnung zugrunde gelegt hat.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die Deutsche Bahn AG künftig die Verzinsung des eingesetzten Kapitals in Wirtschaftlichkeitsberechnungen berücksichtigt. Er stellt fest, daß auch die neueste Wirtschaftlichkeitsberechnung erhebliche Mehrkosten der Festen Fahrbahn ausweist und damit deren Wirtschaftlichkeit nach wie vor nicht nachgewiesen ist. Das Bundesministerium erwähnte in diesem Zusammenhang auch nicht, daß der Antrag auf Finanzierung dieser Maßnahme, die nur 39 v. H. Herstellungsmehrkosten verursachen soll, am 27. Juni 1994 vom Eisenbahn-Bundesamt für den Anteil der Festen Fahrbahn abgelehnt wurde. Die Unterlagen seien nicht prüfbar, es fehle die Kostentransparenz und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien nicht plausibel. Nach einer Bereinigung der nach den Feststellungen des Eisenbahn-Bundesamtes falschen Ansätze sei der Schotteroberbau die wirtschaftlichere Variante. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist das Kostenverhältnis unverändert 1:2. Dieser 16 km lange doppelgleisige Streckenabschnitt wird seit August 1994 mit Fester Fahrbahn gebaut.

Der Bundesrechnungshof lehnt die Feste Fahrbahn nicht ab. Er erwartet aber, daß Bauarten gewählt werden, durch die dem Bund keine wirtschaftlichen Nachteile entstehen.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß die Deutsche Bahn AG nach der gegenwärtigen Finanzplanung des Bundes in den Jahren 1994 bis 1998 für Investitionen mehr als 50 Mrd. DM erhält, an denen der Oberbau einen erheblichen Anteil hat, und in den Folgejahren entsprechende Leistungen des Bundes für Ersatzinvestitionen — auch bei Oberbau — beansprucht wird. Die Überwachung der wirtschaftlichen Ausführung dieser Investitionen ist deshalb von erheblicher finanzieller Bedeutung. Eine Präferenz für die Feste Fahrbahn ist derzeit nicht hinnehmbar.

28 Elektrifizierung einer Bahnstrecke in Schleswig-Holstein

28.0

Das Bundesministerium wird für die Elektrifizierung einer Hauptbahnstrecke in Schleswig-Holstein 22,5 Mio. DM mehr aufwenden müssen, als unter Zugrundelegung der bisher üblichen Verträge erforderlich gewesen wäre, weil die Deut-

sche Bundesbahn von den Bedingungen eines bestehenden Rahmenvertrags abwich.

Außerdem hat die Deutsche Bundesbahn für im Stundenlohn abzurechnende Begleitarbeiten durch unzureichende Bauüberwachung nicht nachvollziehbare, erheblich überhöhte Mengensätze anerkannt und abgerechnet; der Schaden für den Bund beträgt etwa 2 Mio. DM.

28.1

28.1.1

Am 20. August 1991 schlossen die Deutsche Bundesbahn und das Land Schleswig-Holstein einen Vertrag über die Kostenbeteiligung des Landes an der Elektrifizierung der Strecken Hamburg — Flensburg/Kiel; das Land stellte damit die Voraussetzungen her, um an das moderne Leistungsangebot der Deutschen Bundesbahn (ICE-, IC- und IR-Züge) besser angebunden zu werden. Die Elektrifizierung von bisher mit Dieseltraktion befahrenen Strecken wurde von der Deutschen Bundesbahn seit Jahren zu den Bedingungen eines bestehenden Rahmenvertrags, der jährlich der Preisentwicklung angepaßt wurde, an drei Vertragsunternehmen vergeben. Für die Auswahl des Unternehmens waren die aufgrund der Örtlichkeit unterschiedlich angebotenen Zu- und Abschläge maßgeblich. Ein darüber hinausgehender Wettbewerb nach den Verdingungsordnungen für Leistungen und für Bauleistungen wurde nicht durchgeführt.

So war die Bundesbahndirektion Hamburg zunächst auch im Fall der Elektrifizierung in Schleswig-Holstein vorgegangen. Im Hinblick auf die neuen Bestimmungen der EU zog die Zentrale Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn das laufende Vergabeverfahren an sich und führte die weiteren Verhandlungen allein weiter. Sie führte diese nur mit dem Unternehmen, das ihr zu verstehen gab, daß es auf strittige Forderungen aus einem anderen Vertrag aus früheren Jahren verzichten werde, wenn ihm der Gesamtauftrag für die Elektrifizierung in Schleswig-Holstein übertragen würde. Über die Verhandlungen mit dem Vorstand des Unternehmens konnte keine Niederschrift vorgelegt werden, so daß nicht feststeht, welche Leistungen dabei zugrunde gelegt wurden. In dem am 17. September 1992 übersandten und von der Deutschen Bundesbahn angenommenen schriftlichen Festpreisangebot in Höhe von 71 Mio. DM sind u. a. zahlreiche Beistell-Leistungen und Stundenlohnarbeiten — die im Rahmenvertrag enthalten sind — ausgeklammert.

28.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Leistungen und Lieferungen mit den Konditionen des Rahmenvertrags verglichen.

Er hat für einen repräsentativen Streckenabschnitt die notwendigen Einzelleistungen ermittelt, diese sowohl nach den Vorgaben des Rahmenvertrags als auch

nach dem abgeschlossenen Vertrag bewertet und die Differenz auf die gesamte Streckenlänge hochgerechnet. Danach ergibt sich bei gleichem Leistungsumfang nach dem von der Deutschen Bundesbahn abgeschlossenen Vertrag ein um 22,5 Mio. DM höherer Preis, als sich bei einem Abschluß zu den Bedingungen des Rahmenvertrags ergeben hätte. Angesichts dessen hat der Bundesrechnungshof Nachverhandlungen mit dem Auftragnehmer für erforderlich gehalten.

28.1.3

Der Vorstand der Deutsche Bahn AG hat in seiner vom Bundesministerium eingeholten Stellungnahme erklärt, an einem Vergleich mit einer anderen, in den letzten Jahren elektrifizierten Strecke sei zu erkennen, daß keine Verteuerung der Leistungen je Kilometer gegenüber dieser eingetreten sei. Nachverhandlungen mit dem Auftragnehmer seien deshalb nicht erforderlich.

Das Bundesministerium hat sich der Stellungnahme des Vorstandes der Deutsche Bahn AG weitgehend angeschlossen. Es hält sie für plausibel und nachvollziehbar, weist aber darauf hin, daß es in die Abwicklung der Vorhabens nicht eingebunden sei und nicht über entsprechende Detailkenntnisse verfüge.

28.1.4

Der Bundesrechnungshof vermag sich dieser Darstellung nicht anzuschließen und bleibt bei seinen Feststellungen.

Der vom Vorstand der Deutschen Bundesbahn vorgenommene und vom Bundesministerium methodisch akzeptierte Vergleich mit einer anderen Maßnahme berücksichtigt nicht, daß der für die Elektrifizierung in Schleswig-Holstein abgeschlossene Vertrag im Gegensatz zu der Vergleichsmaßnahme zahlreiche Leistungen, insbesondere Stundenlohnarbeiten und Beistellungen, nicht enthielt. Bei der jetzigen Vertragslage wird deshalb die Elektrifizierung in Schleswig-Holstein rd. 22,5 Mio. DM (46 v. H.) teurer, als dies bei einer Anwendung des Rahmenvertrags der Fall gewesen wäre.

Das Bundesministerium sollte dies zum Anlaß nehmen, künftig bei der Gewährung von Zuwendungen darauf zu achten, daß die Deutsche Bahn AG in Kostenvergleiche nur vergleichbare Leistungen und Mengen einbezieht.

28.2

28.2.1

Bei der Neuerrichtung von Oberleitungsanlagen werden nach dem bestehenden Rahmenvertrag alle Arbeiten, deren Umfang und Art infolge der Unübersichtlichkeit der Bauvoraussetzungen bei der Auftragserteilung nicht eindeutig bestimmt werden können, als Stundenlohnarbeiten abgegolten. Hierzu

können z. B. Suchschachtungen für das Beseitigen und Umlegen von Kabeln oder Rohren im Zusammenhang mit Gründungsarbeiten für die Oberleitungsmaste zählen.

Die Deutsche Bundesbahn übernahm dieses Verfahren auch bei dem für die Elektrifizierung in Schleswig-Holstein abgeschlossenen Vertrag. Für insgesamt 7 200 Gründungen ließ sie rd. 4 000 Suchschachtungen im norddeutschen Raum ausführen. Dafür wurden ihr im Mittel zehn Stunden pro Suchschachtung berechnet und von der Bauüberwachung anerkannt.

28.2.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, daß bei den überwiegend leichten Böden im norddeutschen Raum höchstens

drei Stunden je Suchschachtung erforderlich sind und daß der höhere Aufwand von der Bauüberwachung nicht nachgewiesen werden konnte. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wurde die Leistung nicht sachgerecht aufgemessen und abgerechnet. Dadurch erhielt der Auftragnehmer etwa 2 Mio. DM zuviel.

28.2.3

Der Vorstand der Deutsche Bahn AG bestätigte dem Bundesministerium, daß der Aufwand für Suchschachtungen zu hoch war und daß Ungenauigkeiten bei den Aufschreibungen der Bauüberwachung vorlagen. Die Vergabe soll nun nach Festpreisen im Rahmen einer Ausschreibung erfolgen. Der Vorstand will „die Bauüberwachung optimieren“.

Das Bundesministerium wird auf die Einhaltung der Zusagen zu achten haben.

Bundeseisenbahnvermögen

29 Verwendung des Schlosses Lützow und des Palais Zabeltitz

29.0

Das ehemalige Erholungsheim der Deutschen Reichsbahn, Schloß Lützow bei Schwerin, wurde nicht wie vorgesehen Anfang des Jahres 1992 geschlossen und vermarktet, sondern bis Mai 1994 mit hohem Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand als Wohnheim für Mitarbeiter der Deutschen Reichsbahn genutzt.

Das Palais Zabeltitz der Deutschen Reichsbahn nahe Dresden wurde mit Kosten in Höhe von bisher rd. 6 Mio. DM saniert und als anspruchsvolle Seminar- und Tagungsstätte für Führungskräfte der Bahn ausgebaut, bevor wesentliche Eigentums- und Finanzierungsfragen geklärt waren. Die Seminarkosten in Zabeltitz dürften mehr als doppelt so hoch wie in bisher genutzten Seminarstätten sein.

29.1 Schloß Lützow

29.1.1

Das seit dem Jahre 1941 im Eigentum der Deutschen Reichsbahn stehende Schloß Lützow liegt rd. 15 km von Schwerin entfernt in einer größeren Parkanlage, die der Gemeinde Lützow gehört. Das repräsentative Gebäude verfügt über elf große möblierte Wohnräume und zwei Wohnungen, die im Jahre 1991 renoviert wurden, sowie über mehrere Säle. Es besteht Sanierungsbedarf. Ein Gutachten aus dem Jahre 1993 ergab für das rd. 12 000 m² große Anwesen einen Verkehrswert von 2,9 Mio. DM.

Bis zum Jahre 1989 wurde Schloß Lützow als politische Bildungsstätte, danach als Erholungsheim genutzt. Nachdem der Vorstand der Deutschen Reichsbahn (Vorstand) die Schließung aller Ferienheime zum 1. Januar 1992 und ihre schrittweise Vermarktung angeordnet hatte, wurde das Schloß ab dem Jahre 1992 als Wohnheim für Eisenbahner eingerichtet. Ende November 1993 bewohnten der damalige Präsident der Reichsbahndirektion Schwerin für 300 DM Miete die im Souterrain gelegene 2½-Zimmer-Wohnung und der ehemalige Heimleiter für 700 DM Miete die zweite 2½-Zimmer-Wohnung; die möblierten Zimmer waren zu Mietpreisen von rd. 200 DM belegt. Alle Mieten enthielten sämtliche Nebenkosten. Den jährlichen Mieteinnahmen von rd. 37 000 DM standen im Jahre 1992 Aufwendungen (ohne Abschreibung) von rd. 264 000 DM gegenüber, die zu rd. 85 v. H. durch die Beschäftigung von fünf Arbeitskräften verursacht wurden. Wegen der hohen Kosten ergaben sich je Mieter Zuschüsse von rd. 14 000 DM im Jahr. In anderen Wohnheimen der Deutschen Reichsbahn betrugen die Zuschüsse jährlich nur zwischen 2 000 DM und 3 000 DM.

29.1.2

Die Entscheidung, Schloß Lützow als Wohnheim weiterzubetreiben, hat vermeidbare Kosten in beträchtlicher Höhe verursacht. Bei Schließung des Objekts zum 1. Januar 1992 hätten bis Mitte des Jahres 1994 rd. 0,5 Mio. DM, bei kurzfristiger Vermarktung sogar rd. 1 Mio. DM eingespart werden können. Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes haben im Jahre 1992 ausreichend andere Unterbringungsmöglichkeiten für Eisenbahner bestanden. So war z. B. ein Wohnheim in Schwerin-Lankow nur gering ausgelastet; weitere kostengünstige Wohnmöglichkeiten haben nachweislich auf dem freien Markt bestanden.

29.1.3

Der Vorstand hat ausgeführt, daß das ehemalige Erholungsheim Lützwow weisungsgemäß zum 1. Januar 1992 geschlossen wurde. Gleichzeitig habe ein erhöhter Wohnungsbedarf für Eisenbahner der aufgelösten Reichsbahndirektion Greifswald sowie für abgeordnete Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn bestanden. Da andere geeignete Unterbringungsmöglichkeiten trotz umfangreicher Bemühungen nicht beschafft werden konnten, sei das Schloß für den Eigenbedarf genutzt worden. Die Höhe der für den ehemaligen Präsidenten der Reichsbahndirektion festgesetzten Miete sei dadurch gerechtfertigt, daß es sich um eine „feuchte Kellerwohnung“ handle.

Das Bundesministerium hat den Feststellungen und Wertungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Es hat ergänzend mitgeteilt, daß neben der Eigennutzung aus Wohnungsfürsorgegründen die Verkaufsvorbereitungen weitergeführt und das inzwischen leerstehende Objekt im Januar 1994 öffentlich ausgeteilt worden sei. Es solle an eine private Interessentin veräußert werden. Die vorgesehene Veräußerung zu einem unterhalb des gutachterlichen Verkehrswertes liegenden Kaufpreis von 2,5 Mio. DM werde u. a. mit Denkmalschutzauflagen, begrenzten Nutzungsmöglichkeiten und schlechtem baulichen Zustand sowie den hohen Unterhaltungskosten und Zinsverlusten begründet.

29.1.4

Nach Information des Bundesrechnungshofes hat die in Aussicht genommene Erwerberin inzwischen ihr Kaufangebot zurückgenommen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß erhebliche Kosten hätten vermieden werden können, wenn das Schloß Lützwow zum 1. Januar 1992 geschlossen und kurzfristig vermarktet worden wäre. Ernsthafte Bemühungen der Reichsbahndirektion Schwerin, die Mieter des Schlosses anderweitig unterzubringen, hat er nicht erkennen können. Hinsichtlich der behaupteten Feuchtigkeitmängel weist der Bundesrechnungshof darauf hin, daß die im Souterrain gelegene Präsidentenwohnung noch im Jahre 1991 renoviert wurde und daß im übrigen eine mangelbehaftete Wohnung den hohen Aufwand für die weitere Nutzung von Schloß Lützwow noch weniger hätte rechtfertigen können.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Einschätzung durch die Gründe bestätigt, die das Bundeseisenbahnvermögen für eine Veräußerung unterhalb des gutachterlichen Verkehrswertes angeführt hat. Diese Gründe bestanden nämlich schon Anfang des Jahres 1992 und hätten bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise bereits damals, jedenfalls aber vor Januar 1994 zu intensiven Verkaufsbemühungen führen sollen, um der Gefahr fortschreitender Vermögensnachteile entgegenzuwirken.

29.2 Palais Zabeltitz**29.2.1**

Die Deutsche Reichsbahn war seit dem Jahre 1956 Rechtsträger des 40 km nordwestlich von Dresden gelegenen denkmalgeschützten Barockpalais und -parks Zabeltitz. Der rd. 160 000 m² große Komplex wurde in den Jahren 1966 bis 1992 durch ein Institut zur Weiterbildung von Führungskräften des Verkehrswesens genutzt. Im Anlagevermögen der ehemaligen Reichsbahndirektion Dresden ist die Immobilie mit einem Zeitwert von 3,5 Mio. DM ausgewiesen.

Auf Beschluß der Vorstände der Deutschen Bahnen (Vorstände) wurde im Dezember 1992 begonnen, Zabeltitz zu sanieren und als anspruchsvolle Seminar- und Tagungsstätte für Führungskräfte der Bahn mit einer Kapazität von 36 Plätzen auszubauen. Die Vorstände gingen dabei davon aus, daß eine ganzjährige Auslastung für zwei bis fünf Jahre sichergestellt sei.

Zur Finanzierung des Vorhabens war ein Immobilienleasing vorgesehen. Danach sollte eine Objektgesellschaft, an der die Deutsche Bundesbahn Holding GmbH (Holding) zu 98 v. H. beteiligt ist, die Immobilie Zabeltitz zu einem Kaufpreis von 3,2 Mio. DM erwerben sowie den Umbau des Palais und den Neubau eines Bettenhauses für insgesamt rd. 10 Mio. DM finanzieren. Nach Fertigstellung der Baumaßnahmen sollte die Holding die Immobilie von der Objektgesellschaft über einen Zeitraum von 20 Jahren anmieten, wobei die Mietraten von insgesamt rd. 22 Mio. DM nur die Finanzierungskosten abdecken würden; alle Nebenkosten sollten dem Mieter gesondert in Rechnung gestellt werden. Die Sanierung des Palais wurde im September 1993 abgeschlossen; die Kosten in Höhe von rd. 6 Mio. DM trug die Objektgesellschaft, die auf ein Gesellschafterdarlehen der Holding sowie ein von der Holding verbürgtes Bankdarlehen zurückgriff. Das neue Bettenhaus war Mitte des Jahres 1994 noch im Bau.

Ende Oktober 1993 beantragte die Deutsche Reichsbahn beim Bundesministerium die nach dem zu diesem Zeitpunkt noch geltenden Bundesbahngesetz erforderliche Genehmigung der Veräußerung. Wegen der ausstehenden Genehmigungsentscheidung, aber auch wegen noch nicht geklärter Restitutionsansprüche kam es im Jahre 1993 nicht mehr zu einem Verkauf, so daß die Immobilie mit Inkrafttreten des Eisenbahnneuordnungsgesetzes am 1. Januar 1994 auf das Bundeseisenbahnvermögen überging. Nach den Vorstellungen der Deutsche Bahn AG gehört Palais Zabeltitz nicht zu den Liegenschaften, die dem Bundeseisenbahnvermögen im Rahmen eines „Pakets“ nicht bahnotwendiger Liegenschaften zur Verwertung zugeordnet werden sollen.

Seit Oktober 1993 werden in Zabeltitz Seminare veranstaltet; der Seminarbetrieb wie auch die Vermarktung der nicht durch die Bahn genutzten Kapazitäten wurden der Mitteleuropäischen Schlaf- und Speisewagen AG (MITROPA) übertragen. Im Jahre 1994 will die Deutsche Bahn AG für Seminare und Sonderveranstaltungen etwa 6 000 Seminartage belegen; sie zahlt hierfür an die MITROPA eine Lehr-

gangspauschale von 180 DM je Teilnehmer und Tag. Zur Abdeckung des nicht durch die Lehrgangspauschale gedeckten Betreiberaufwands hat die Deutsche Bahn AG bisher weitere 0,5 Mio. DM an die MITROPA geleistet. Eine Beteiligung der Deutsche Bahn AG oder der MITROPA an den von der Holding unmittelbar zu tragenden Mietraten und Kosten der baulichen Unterhaltung ist nicht vorgesehen. Unter Berücksichtigung aller Kosten dürfte bei dem angemeldeten Bedarf für das Jahr 1994 jeder Seminarplatz rd. 400 DM pro Tag kosten. Die Kosten lägen damit doppelt so hoch wie in bisher genutzten Seminarstätten der Deutschen Bundesbahn. Auch anspruchsvolle Tagungshotels und Schulungszentren der privaten Wirtschaft bieten entsprechende Tagungskapazitäten zu deutlich niedrigeren Preisen an.

29.2.2

Der Bundesrechnungshof hat zum Vorhaben, Zabeltitz als anspruchsvolle Seminar- und Tagungsstätte umzugestalten, Bedenken geäußert. Er hat im Hinblick auf andere vorhandene Schulungskapazitäten eine hinreichende Auslastung über den gesamten Leasingzeitraum von 20 Jahren bezweifelt. Aber selbst im Falle einer hinreichenden Auslastung sieht der Bundesrechnungshof bei einem Tagessatz von rd. 400 DM eine Wirtschaftlichkeit nicht gegeben. Die Höhe der in Zabeltitz anfallenden Kosten dürfte einer Vermarktung an Dritte enge Grenzen setzen.

Der Bundesrechnungshof hat Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Kostenvergleiche als Grundlage für die Entscheidungen der Vorstände vermißt. Er hat nicht feststellen können, daß Alternativen zur Deckung des Weiterbildungsbedarfs in anderen privaten oder bahneigenen Einrichtungen untersucht wurden. Er hat außerdem beanstandet, daß die Vorstände die Genehmigung der Veräußerung erst beantragt haben, nachdem die in Aussicht genommene Erwerberin bereits Investitionen von mehr als 6 Mio. DM in die Immobilie vorgenommen hatte und die Holding entsprechende Darlehen gewährt und Bürgschaften übernommen hatte. Dies war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes geeignet, die Genehmigungsentscheidung des Bundesministeriums zu präjudizieren. Problematisch ist auch, daß die Investitionen durchgeführt wurden, obwohl eventuelle Rückübertragungsansprüche aufgrund ungeklärter Eigentumsfragen noch nicht ausgeräumt waren.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann Zabeltitz nicht als bahnotwendige Liegenschaft angesehen werden, da eine Seminar- und Tagungsstätte, deren Bedarf und Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist, weder für das Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen noch für das Betreiben der Eisenbahninfrastruktur notwendig ist. Die Deutsche Bahn AG wäre deshalb nach dem Eisenbahnneuordnungsgesetz verpflichtet, den Erlös aus der Veräußerung von Zabeltitz dem Bundeseisenbahnvermögen auszu zahlen.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, ob die gewählte Konstruktion einer verursachungsgerechten Kosten-

Nutzen-Verteilung innerhalb des Deutsche Bahn-Konzerns entspricht. Er hält im Interesse transparenter Kosten- und Leistungsbeziehungen innerhalb des Konzerns eine Beteiligung der Nutzer an den Kosten der Gebäudemiete und -unterhaltung für angebracht.

29.2.3

Die Vorstände der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn und der Vorstand der Deutsche Bahn AG haben sich gegenüber dem Bundesrechnungshof nicht geäußert.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, daß die Liegenschaft Zabeltitz möglicherweise nach Artikel 21 des Einigungsvertrages Eigentum des Freistaates Sachsen geworden sei und daß sich in diesem Falle die Feststellungen und Wertungen des Bundesrechnungshofes erübrigen.

29.2.4

Der Bundesrechnungshof sieht durch die im Bemerkungsverfahren erstmals geäußerte Rechtsauffassung des Bundesministeriums zu den Eigentumsverhältnissen seine Bedenken nicht ausgeräumt. Folgte man der Argumentation des Bundesministeriums, so hätte die Deutsche Reichsbahn Investitionen in Millionenhöhe in eine möglicherweise in fremdem Eigentum stehende Liegenschaft veranlaßt und die Veräußerung dieser Liegenschaft an einen Dritten in die Wege geleitet. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten etwaige Zweifel an der eigentumsrechtlichen Zuordnung der Immobilie vor Durchführung der Investitionsmaßnahmen geklärt werden müssen.

Im übrigen bleibt die Feststellung des Bundesrechnungshofes, daß mit Zabeltitz eine Seminar- und Tagungsstätte geschaffen wurde, deren Wirtschaftlichkeit wegen der hohen Kosten fraglich ist, von der Eigentumsfrage unberührt.

29.2.5

Der Bundesrechnungshof empfiehlt,

- nach Klärung der Eigentumsverhältnisse den Veräußerungserlös an das Bundeseisenbahnvermögen auszuzahlen und
- über die Vertreter des Bundes in den Aufsichtsräten der Deutsche Bahn AG und der Holding darauf hinzuwirken, daß die von der Holding an andere Konzernunternehmen erbrachten Leistungen in angemessener Höhe vergütet werden.

Hinsichtlich eines wirtschaftlichen Betriebs der Seminar- und Tagungsstätte weist der Bundesrechnungshof darauf hin, daß dies inzwischen in die unternehmerische Eigenverantwortung des Vorstandes der Deutsche Bahn AG fällt.

30 Angemessenheit der Wohnungsmieten**30.0**

Die aus der Verwaltungsstelle des ehemaligen Reichsbahnvermögens in Berlin (West) hervorgegangene Dienststelle Berlin des Bundeseisenbahnvermögens bewirtschaftet u. a. rd. 150 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern, die überwiegend von Bediensteten des Bundeseisenbahnvermögens und der Deutsche Bahn AG bewohnt werden.

In der Vergangenheit wurde der gesetzliche Rahmen für Mieterhöhungen nicht genutzt. Die zur Zeit von Bediensteten gezahlten Durchschnittsmieten unterschreiten daher die durchschnittlichen ortsüblichen Mieten um mehr als die Hälfte.

30.1

Die Verwaltungsstelle des ehemaligen Reichsbahnvermögens in Berlin (Verwaltungsstelle) verwaltete das in Berlin (West) gelegene und nicht dem unmittelbaren Eisenbahnbetrieb dienende Reichsbahnvermögen, darunter mehr als 1 900 Wohnungen. Mit Inkrafttreten des Eisenbahnneuordnungsgesetzes am 1. Januar 1994 ist die Verwaltungsstelle in der Dienststelle Berlin des Bundeseisenbahnvermögens aufgegangen. Zum Wohnungsbestand der Dienststelle Berlin gehören rd. 150 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern, die überwiegend von Bediensteten des Bundeseisenbahnvermögens und der Deutsche Bahn AG bewohnt werden. Bis zum Jahre 1991 lag die Miete für diese Ein- und Zweifamilienhäuser bei rd. 90 v. H. der Mieten unter 6 DM/m² und damit erheblich unter den ortsüblichen Mieten.

Als Grundlage für die in den Jahren 1991 und 1992 fällige Mietanpassung ließ die Verwaltungsstelle Mietwertgutachten für ein großes Einfamilienhaus und ein kleines Einfamilienhaus in mittlerer Wohnlage sowie eine kleine Wohnung in einem Zweifamilienhaus in einfacher Wohnlage erstellen.

Der Gutachter ermittelte für jedes der Objekte ausgehend von einem ortsüblichen Mittelwert zunächst einen sogenannten Mietrichtwert, der bereits lagemäßige Besonderheiten des begutachteten Objekts, z. B. die Nähe zu einem Gewerbegebiet, berücksichtigte, und sodann die angemessene individuelle Miete, die vom durchschnittlichen Standard abweichende Wohnqualitätsmerkmale der begutachteten Wohnung berücksichtigte.

Die Verwaltungsstelle legte die sich aus den Gutachten ergebenden Mietrichtwerte als ortsübliche Vergleichsmiete für die nicht begutachteten Wohnungen zugrunde, und zwar auch dann, wenn diese eine bessere Wohnlage hatten. Diese Mietrichtwerte kürzte sie aufgrund eines von ihr selbst erstellten Abschlagskataloges um Abschläge wegen Qualitätsabweichungen und errechnete daraus die für Bedienstete maßgeblichen Vergleichsmieten. Abschläge wurden u. a. für folgende Merkmale vorgenommen:

- bei Wohnungen, in denen Bäder neu eingebaut oder renoviert waren, wurde der Mietrichtwert

wegen einfacher sanitärer Ausstattung um mindestens 2 v. H. gekürzt, obwohl dem Mietrichtwert eine Wohnung mit nicht renoviertem Bad zugrunde lag;

- es wurden Abschläge wegen fehlender Terrasse/Balkon vorgenommen, obwohl das begutachtete Vergleichsobjekt ebenfalls weder Terrasse noch Balkon besitzt;
- bereits ab 110 m² Wohnfläche wurden Mietabschläge wegen Übergröße vorgenommen, obwohl die anrechenbare Wohnfläche bereits nach der zweiten Berechnungsverordnung um 10 v. H. gekürzt war;
- wegen schlechter Isolierung von Mansardenräumen wurden Mietnachteile von teilweise mehr als 100 DM/Monat gewährt, die in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Energiemehraufwand stehen;
- Abschläge wurden für Zimmerhöhen „etwas geringer als 2,50 m“ gewährt.

Bei Wohnungen in Zweifamilienhäusern wandte die Verwaltungsstelle den niedrigen Mietrichtwert, der auf die unterdurchschnittliche Größe der begutachteten Wohnung zurückzuführen war, auch auf größere Wohnungen an.

Durch diese Verfahrensweise ergaben sich maßgebliche Vergleichsmieten zwischen 6,80 DM/m² und 9,93 DM/m². Wegen unzureichender Mietanhebungen in der Vergangenheit und wegen der durch Gesetz oder Verwaltungsvorschriften vorgegebenen Kappungsgrenzen liegen die von den Bediensteten seit dem Jahre 1992 gezahlten durchschnittlichen Mieten jedoch noch deutlich unter diesen Werten; sie betragen 7,30 DM/m² bei Einfamilienhäusern und 5,85 DM/m² bei Zweifamilienhäusern und unterschreiten damit die von der Oberfinanzdirektion Berlin (Oberfinanzdirektion) für ihren Wohnungsbestand zugrunde gelegten ortsüblichen Mieten um mehr als die Hälfte. In einem Fall reicht die für ein umfassend renoviertes und modernisiertes Einfamilienhaus erhobene Miete nicht einmal für eine angemessene Verzinsung der Renovierungs- und Modernisierungskosten in Höhe von rd. 270 000 DM.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Verwaltungsstelle bei der Mietanpassung der Jahre 1991 und 1992 die maßgeblichen Vergleichsmieten methodisch fehlerhaft ermittelt hat, da fast alle Wohnungen so eingestuft wurden, als blieben sie lage- und ausstattungsmäßig hinter den begutachteten Wohnungen zurück.

Der Bundesrechnungshof hat auf die aus den ungewöhnlich niedrigen Mieten resultierenden Einnahmeausfälle sowie auf die ungerechtfertigte Begünstigung der Mieter im Vergleich zu anderen Bediensteten des Bundes hingewiesen.

30.3

Das Bundeseisenbahnvermögen hält das Mietanpassungsverfahren insgesamt für sachgerecht. Es habe in nahezu drei Viertel aller Fälle zu Mietanhebungen von mindestens 20 v. H. geführt. Die begutachteten Objekte hätten weitgehend dem Standard der übrigen Wohnungen entsprochen. Der für eine kleine Zweifamilienhauswohnung ermittelte Mietrichtwert könne auch für große Zweifamilienhauswohnungen angewendet werden, zumal die Quadratmetermieten in großen Wohnungen teilweise erheblich niedriger lägen als in kleinen Wohnungen. Ein Vergleich der vom Bundeseisenbahnvermögen verwalteten Häuser mit denen der Oberfinanzdirektion sei nicht möglich, da diese sich in guten, häufig sogar in hervorragenden Wohnlagen befänden und eine bessere Ausstattung aufwiesen.

Das Bundeseisenbahnvermögen hat anerkannt, daß nach heutigem Erkenntnisstand teilweise geringere oder keine Abschläge anzusetzen wären und auch hinsichtlich der Lage eine etwas andere Handhabung denkbar gewesen wäre. Es hält jedoch seinen Abschlagskatalog insgesamt für angemessen. Das von der Verwaltungsstelle hierzu entwickelte Verfahren werde den Bedingungen der Altbau-Ein- und Zweifamilienhäuser unterschiedlichster Bauart, Herkunft und Alters gerecht. Im übrigen seien für über den Standard hinausgehende Ausstattungen Zuschläge angesetzt worden. Den Abschlag für Übergröße bei Wohnflächen von mehr als 110 m² hat das Bundeseisenbahnvermögen damit begründet, daß nach den Baufachlichen Bestimmungen für bundeseigene oder mit Bundesmitteln geförderte Wohnungen die Wohnfläche von 5-Zimmer-Wohnungen 108 m² nicht überschreiten dürfe.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, das Bundeseisenbahnvermögen werde die Mieten an die maßgebliche Vergleichsmiete anpassen. Die Weisungen der ehemaligen Verwaltungsstelle zur Berechnung der Mieten seien inzwischen durch die für den übrigen Wohnungsbestand des Bundeseisenbahnvermögens geltenden Weisungen ersetzt worden. Im übrigen solle durch Verpachtung der von der Dienststelle Berlin verwalteten Wohnungen an die Eisenbahn-Siedlungsgesellschaft Berlin mbH sichergestellt werden, daß sich die Mieten im Großraum Berlin für alle Mitarbeiter in gleicher Weise entwickelten.

30.4

Die Darlegungen des Bundeseisenbahnvermögens überzeugen nicht.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß die Mietanpassungen unzureichend und ein großer Teil der vom Bundeseisenbahnvermögen angewandten Abschläge nicht gerechtfertigt waren. Er ist der Auffassung, daß die Ergebnisse der Gutachten nicht ohne weiteres auf lage- und ausstattungsmäßig höherwer-

tige Wohnungen übertragen werden durften. Der Bundesrechnungshof hat sich bei einer stichprobenweisen Begehung von Objekten davon überzeugt, daß eine Vielzahl von Wohnungen sowohl von ihrer Lage als auch von ihrer Ausstattung her höher einzustufen ist als die begutachteten Objekte. Die Argumentation des Bundeseisenbahnvermögens, daß die Quadratmetermiete in großen Wohnungen erheblich niedriger läge als in kleinen Wohnungen, steht in Widerspruch zum Vorgehen des Gutachters, der von der für größere Wohnungen ermittelten ortsüblichen Miete einen Abschlag von 20 v. H. vorgenommen hatte, um die begutachtete kleinere Wohnung vergleichbar zu machen. Auch geht der Hinweis des Bundeseisenbahnvermögens auf die Begrenzung der Wohnfläche nach den genannten Baufachlichen Bestimmungen fehl; diese Bestimmungen sollen bei neu zu errichtenden Wohnungen einen wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel sicherstellen und überzogene Raumbedarfsanforderungen von Bediensteten verhindern; sie lassen jedoch nicht den Schluß zu, daß eine vorhandene größere Wohnfläche zu Mietabschlägen berechtigt.

Angesichts der niedrigen Ausgangsmieten erlaubt die vom Bundeseisenbahnvermögen angeführte Tatsache, daß bei rd. drei Viertel der Wohnungen die Mieten in den Jahren 1991 und 1992 um mindestens 20 v. H. angehoben wurden, keineswegs die Bewertung, daß die Mietanpassung insgesamt ausreichend war. Die im Jahre 1994 gezahlten Durchschnittsmieten von 7,30 DM/m² bzw. 5,85 DM/m² machen deutlich, in welchem Umfang in der Vergangenheit Mietanpassungen unterblieben sind. Der Mietunterschied zum Wohnungsbestand der Oberfinanzdirektion ist in dieser Größenordnung nicht mit einem höherwertigen Wohnungsbestand der Oberfinanzdirektion zu rechtfertigen, zumal auch diese über einen Mischbestand an Wohnungen verfügt, bei dem höherwertige Häuser nur etwa 20 v. H. ausmachen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt es daher, daß die von der ehemaligen Verwaltungsstelle erlassenen Sonderregelungen, die zu der unangemessenen Miethöhe beigetragen haben, inzwischen aufgehoben wurden. Er sieht in der vom Bundesministerium angekündigten Mietanpassung einen ersten Schritt zu einer angemessenen Mietpreisgestaltung und zu einer Verringerung der Einnahmeausfälle.

30.5

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die angekündigte Mietanpassung umgehend durchzuführen und dabei die gesetzlichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Er weist auf die Notwendigkeit hin, die aus den niedrigen Mieten resultierenden geldwerten Vorteile zu versteuern. Der Bundesrechnungshof wird die Mietentwicklung bei den Wohnungen des Bundeseisenbahnvermögens weiter beobachten.

Bundesministerium für Post und Telekommunikation

Sondervermögen Deutsche Bundespost

31 Gesamtjahresabschluß 1992 der Deutschen Bundespost

31.0

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation, von den Postunternehmen und deren Tochtergesellschaften Berichte über die Bezüge des Aufsichtsrates, des Vorstandes und der leitenden Angestellten zu verlangen. Dies entspricht der Praxis bei Unternehmen im Mehrheitsbesitz des Bundes.

Der Gesamtjahresabschluß 1992 ist vom Abschlußprüfer mit einem eingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen worden, weil ein Einzelnachweis der Gegenstände des Anlagevermögens der Telekom in den alten Bundesländern noch nicht möglich war. Mit der Einführung der kaufmännischen Buchführung vom 1. Januar 1993 an wird sich dies ändern.

31.1 Allgemeines

Der Gesamtjahresabschluß der Deutschen Bundespost zum 31. Dezember 1992 umfaßt die Jahresabschlüsse der drei Unternehmen Deutsche Bundespost Telekom (Telekom), Deutsche Bundespost Postdienst (Postdienst) und Deutsche Bundespost Postbank (Postbank).

31.2 Vermögens- und Finanzlage (Bilanz)

31.2.1 Entwicklung im Jahre 1992

Die Schlußbilanz zum 31. Dezember 1992 wies für das Sondervermögen Deutsche Bundespost nachstehende Vermögens- und Finanzlage¹⁾ aus (s. Tabelle rechts oben):

31.2.2 Anlagevermögen und Investitionen

31.2.2.1

Das Anlagevermögen der Deutschen Bundespost wurde zum 31. Dezember 1992 auf rd. 151 Mrd. DM beziffert. Den größten Anteil daran hatte das Sachanlagevermögen mit 145,2 Mrd. DM, auf die Finanzanlagen entfielen 5,7 Mrd. DM.

¹⁾ Unterschiede in den Summen und Differenzen in der nachfolgenden Tabelle beruhen auf Rundungen

	31. Dezember 1992	31. Dezember 1991	Veränderungen
	— in Mrd. DM —		
Aktiva			
Anlagevermögen . . .	150,9	138,0	+ 12,9
Vorräte			
Sachanlagen	3,0	1,9	+ 1,1
Umlaufvermögen . . .	55,6	52,1	+ 3,5
Rechnungsabgrenzung	1,8	1,7	+ 0,1
Sonderverlustkonto .	0,8	0,8	—
Bilanzsumme	212,1	194,5	+ 17,6
Passiva			
Eigenkapital	48,4	49,3	– 0,9
Rückstellungen	11,4	10,2	+ 1,2
(— darunter langfristig)	(0,4)	(1,0)	(– 0,6)
Verbindlichkeiten . .	149,7	132,6	+ 17,1
(— darunter langfristig)	(38,0)	(32,3)	(+ 5,7)
Rechnungsabgrenzungen	2,5	2,3	+ 0,2
Bilanzsumme	212,1	194,5	+ 17,6

31.2.2.2

Die Brutto-Investitionen betrugen rd. 29,1 Mrd. DM, die Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen rd. 15,4 Mrd. DM (einschließlich der außerplanmäßigen Abschreibungen von rd. 0,4 Mrd. DM). Ein Investitionsschwerpunkt waren auch im Geschäftsjahr 1992 die fernmeldetechnischen Anlagen insbesondere in den neuen Bundesländern.

Der Nettozugang bei den Sachanlagen in Höhe von rd. 12,3 Mrd. DM ging einher mit einem Anstieg der Fremdmittel um rd. 18,5 Mrd. DM.

31.2.2.3

Bei den Gegenständen des fernmeldetechnischen Anlagevermögens (Restbuchwerte insgesamt 94,5 Mrd. DM) war nur bei einem kleinen Teil (6,5 Mrd. DM in den neuen Bundesländern) ein Einzelnachweis gegeben. Bei dem weitaus überwiegenden Teil (88 Mrd. DM in den alten Bundesländern) fehlte der Einzelnachweis.

Der Abschlußprüfer hat deshalb den Abschluß am 17. März 1994 mit folgendem Bestätigungsvermerk versehen: „Der Gesamtjahresabschluß der Deutschen

Bundespost entspricht nach unserer pflichtgemäßen Prüfung den für die Postunternehmen geltenden gesetzlichen Vorschriften mit der Einschränkung, daß die Werthaltigkeit von lediglich in Jahreskonten erfaßten Gegenständen des fernmeldetechnischen Anlagevermögens mit einem Restbuchwert von 88 Mrd. DM aufgrund fehlender Einzelnachweise nur global beurteilt werden konnte.“

Der Abschlußprüfer begründete die Einschränkung des Bestätigungsvermerkes damit, daß diese Bestände mit einem Restbuchwert von rd. 88 Mrd. DM einen (hohen) Anteil von rd. 41 v. H. an der Bilanzsumme der Deutschen Bundespost von rd. 212,1 Mrd. DM haben. Eine entsprechende Einschränkung enthält auch der Bestätigungsvermerk des Abschlußprüfers zum Jahresabschluß der Telekom.

31.2.2.4

Damit die Werthaltigkeit des gesamten fernmeldetechnischen Anlagevermögens im einzelnen beurteilt werden kann, hatte der Bundesrechnungshof in seinem letztjährigen Prüfungsbericht empfohlen, auch bei den übrigen Gegenständen des Anlagevermögens die Voraussetzungen für einen Einzelnachweis zu schaffen (Bestandsaufnahme und Fortschreibung in Anlagekartei mit entsprechendem internem Kontrollsystem). Das Direktorium der Deutschen Bundespost teilte hierzu mit, daß dieser Mangel der bisherigen Anlagenbuchhaltung ein Grund für die Einführung der kaufmännischen Buchführung vom 1. Januar 1993 an und einer Anlagenbuchhaltung auf der Grundlage objektbezogener Einzelnachweise war.

Dem Wirtschaftsprüfer wird es dadurch vom Geschäftsjahr 1993 an möglich sein, auf eine diesbezügliche Einschränkung seines Bestätigungsvermerkes zum Jahresabschluß der Telekom und zum Gesamtjahresabschluß der Deutschen Bundespost zu verzichten.

31.2.3 Pensionsverpflichtungen

31.2.3.1

Die Deutsche Bundespost wies in ihrer Bilanz zum 31. Dezember 1992 Pensionsrückstellungen in Höhe von rd. 385 Mio. DM aus. Diese wurden für unmittelbare Verpflichtungen gebildet, soweit sie aus seit dem 1. Januar 1990 neu begründeten Anwartschaften resultierten. Nach Aussage des Abschlußprüfers im Prüfungsbericht entsprachen sie der in Artikel 28 Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch vorgesehenen Mindesthöhe.

Für Pensionsverpflichtungen aus bis zum 1. Januar 1990 bereits bestehenden Beschäftigungs- oder Pensionsverhältnissen wurden keine Rückstellungen gebildet. Im Anhang zum Gesamtjahresabschluß 1992 wurden diese nicht passivierten Pensionsverpflichtungen für Altzusagen vor dem 1. Januar 1990 mit 96,6 Mrd. DM angegeben. Sie überstiegen damit das in der Bilanz der Deutschen Bundespost ausgewiesene Eigenkapital (48,4 Mrd. DM) um rd. 48 Mrd. DM = 99 v. H.

31.2.3.2

Angesichts dieser Sachlage würde auch eine nur teilweise bilanzielle Berücksichtigung der bislang nicht bilanzierten Pensionsverpflichtungen zu einem Rückgang oder einer völligen Aufzehrung des Eigenkapitals führen. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Beratungstätigkeit zu den Gesetzentwürfen zur Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in Aktiengesellschaften auf die Auswirkungen einer bilanziellen Berücksichtigung der bislang nicht passivierten Pensionsverpflichtungen hingewiesen. Er hat weiterhin zu den rechtlichen Grundlagen und zu wirtschaftlichen Aspekten einer Bildung von Pensionsrückstellungen bei den Unternehmen Stellung genommen. Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation (Bundesministerium) hat die Anmerkungen im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt.

31.3 Ertragslage (Gewinn- und Verlustrechnung)

31.3.1 Entwicklung im Jahre 1992

Aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Deutschen Bundespost ergaben sich als wesentliche Posten die nachfolgenden Erträge und Aufwendungen²⁾. Die Werte für das Jahr 1991 sind nachrichtlich angegeben.

	Jahr 1992	Jahr 1991
	— in Mrd. DM —	
Laufende Erträge		
Umsatzerlöse	77,2	69,7
Sonstige Erträge	3,9	3,6
Summe	81,1	73,3
Laufende Aufwendungen		
Materialaufwand	9,4	6,4
Personalaufwand	38,3	34,9
Abschreibungen	15,1	14,7
Zinsergebnis	6,3	4,9
Übrige Aufwendungen	4,9	4,8
Summe	74,0	65,8
Geschäftsergebnis	7,1	7,6
Neutrales Ergebnis	– 0,6	– 0,6
Ergebnis vor Ablieferung an den Bund und Steuern	6,5	7,0
Ablieferung an den Bund und Steuern	8,0	7,3
Jahresabschluß (+)		
Jahresfehlbetrag (–)	– 1,5	– 0,3

²⁾ Unterschiede in den Summen und Differenzen in der nachfolgenden Tabelle beruhen auf Rundungen

Die weit überwiegenden Anteile des Umsatzes der Telekom (von 53,7 Mrd. DM) und des Postdienstes (von 20,9 Mrd. DM) wurden im Monopolbereich erzielt. Bei der Telekom betrugen allein die voll dem Monopolbereich zuzurechnenden Telefongebühren 83,3 v. H. des Umsatzes. Beim Postdienst hatte der Briefdienst, der ebenfalls Monopolstellung besitzt, im Jahre 1992 einen Anteil am Gesamtumsatz von 75,3 v. H.

31.3.2 Personalaufwendungen

Nach dem Wirtschaftsprüfer-Bericht bezogen sich die Personalaufwendungen in Höhe von 38,3 Mrd. DM auf 624 115 im Jahresdurchschnitt beschäftigte Mitarbeiter (371 255 beim Postdienst, 22 016 bei der Postbank und 230 844 bei der Telekom). Bei Umrechnung der Teilzeitkräfte auf Vollzeitkräfte ergab sich folgender jahresdurchschnittlicher Personalbestand (die Entwicklung im Jahre 1993 ist nachrichtlich aufgeführt):

	Beschäftigte	
	Jahr 1993	Jahr 1992
Postdienst	301 229	313 252
Postbank	18 214	19 373
Telekom	231 344	230 058
insgesamt	550 787	562 683

Auswirkungen der Umrechnung werden bei der Ermittlung der Personalaufwendungen je Arbeitskraft als Vergleichszahl — z. B. bei Unternehmens- oder Branchenvergleichen — deutlich: Beim Abstellen auf die Anzahl der Beschäftigten — wie im Wirtschaftsprüfer-Bericht — ergeben sich für das Jahr 1992 Personalaufwendungen von rd. 61 000 DM je Mitarbeiter, beim Abstellen auf die auf vollbeschäftigte Mitarbeiter umgerechnete Zahl Personalaufwendungen von rd. 68 000 DM je Mitarbeiter.

Die Unternehmen der Deutschen Bundespost haben angekündigt, bis Ende des Jahres 1997 rd. 74 000 Stellen abzubauen. Auf den Postdienst entfallen hiervon 36 000 Stellen, auf die Postbank 8 000 Stellen und auf die Telekom 30 000 Stellen. Die Personalverminderung soll sozialverträglich und weitgehend im Rahmen der Personalfuktuation vorgenommen werden.

31.3.3 Ablieferung und Steuern

Insgesamt flossen dem Bund im Jahre 1992 Ablieferungen und Steuern aus dem Sondervermögen in Höhe von 8 Mrd. DM (Vorjahr 7,3 Mrd. DM) zu. In Zukunft werden sich die dem Bund zufließenden Mittel verändern. Es ist vorgesehen, daß nach Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in Aktiengesellschaften im Rahmen der Postreform II nur noch für das Jahr 1995 Ablieferungen an den Bund zu leisten sind (gemäß Artikel 12 § 2 des Gesetzes zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation).

31.4 Bezügebericht

31.4.1

Die drei Unternehmen Postdienst, Postbank und Telekom beauftragten ihre Abschlußprüfer mit der erweiterten Prüfung und Berichterstattung gemäß § 53 HGrG. Diese Vorschrift richtet sich grundsätzlich an Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts, Voraussetzung für ihre Anwendung ist eine Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand. Sie gilt somit auch für die Postunternehmen nach der Umwandlung in Aktiengesellschaften.

Das Bundesministerium der Finanzen hat Grundsätze für die Prüfung von Unternehmen nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) herausgegeben und als Anlage zur Vorläufigen Verwaltungsvorschrift Nr. 2 zu § 68 BHO veröffentlicht. Hiernach gehört die Berichterstattung über die Bezüge des Aufsichtsrates, des Vorstandes und der leitenden Angestellten zwar „nicht ohne weiteres zur Berichtspflicht gemäß § 53 HGrG. Das Bundesministerium der Finanzen hat jedoch die Unternehmen, an denen der Bund mit Mehrheit beteiligt ist, darum gebeten, den Bericht auch auf diese Fragen zu erstrecken; es kann davon ausgegangen werden, daß der Vorstand einer solchen Gesellschaft einen entsprechenden Auftrag erteilen wird.“ Bezügeberichte werden von Unternehmen im Mehrheitsbesitz des Bundes generell verlangt; sie sind — ebenso wie der Bericht des Abschlußprüfers — nicht öffentlich.

31.4.2

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Postreform II wurde nachdrücklich betont, daß der zuständige Bundesminister weiterhin die politische Verantwortung für die Beteiligung des Bundes an den Unternehmen gegenüber dem Parlament trägt. Die Gehaltsstruktur der Geschäftsführung bei einer einem Bundesland gehörenden Gesellschaft hat eine öffentliche Diskussion hervorgerufen und zu Konsequenzen bis in den politischen Bereich hinein geführt. Angesichts dieser Entwicklung empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium und den von ihm entsandten Vertretern in den Aufsichtsgremien der drei Postunternehmen sowie deren Tochtergesellschaften, bei Vorliegen der Voraussetzungen — Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand — zur Wahrung der Verantwortung des Bundesministers jeweils einen solchen Bezügebericht zu verlangen.

31.4.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlung aufgegriffen. Es hat darauf verwiesen, daß in den Anhängen der Einzelabschlüsse der Unternehmen die Pflichtangaben über die Organe (Vorstand und Aufsichtsrat) gemäß § 285 Ziffer 9 Handelsgesetzbuch enthalten seien. Es hat zugesagt, es werde veranlassen, daß entsprechend der Bitte des Bundesministeriums der Finanzen in den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften die Unternehmen künftig einen Bericht über die Bezüge des Aufsichtsrates, des Vorstandes und der leitenden Angestellten erstellen.

32 Vertragsgestaltung für das Programm Turn-Key '92 der Deutschen Bundespost Telekom

32.0

Die Deutsche Bundespost Telekom übertrug ein Drittel des für das Jahr 1992 vorgesehenen Netzausbaues in den neuen Bundesländern drei Generalunternehmern. Zur Beschleunigung verzichtete die Deutsche Bundespost Telekom darauf, die Bauleistungen vor der Vergabe anhand der örtlichen Gegebenheiten planen und sie danach in einem wirksamen Wettbewerb an ausführende Firmen vergeben zu lassen. Dadurch hatte sich nach einer Untersuchung des Bundesrechnungshofes der Auftragswert für die Bauleistungen zum Ausbau des Kabelnetzes um etwa 500 Mio. DM auf 1,6 Mrd. DM erhöht. Nach eigener Einschätzung der Deutschen Bundespost Telekom seien die Mehrkosten auf 460 Mio. DM begrenzt.

32.1

Die Deutsche Bundespost Telekom (Telekom) beabsichtigte, mit ihrem Ausbauprogramm des Jahres 1992 in den neuen Bundesländern 600 000 Telefonanschlüsse bereitzustellen. Wegen begrenzter eigener Personalkapazität und zur schnellen Bedarfsdeckung der Kommunikationsanforderungen übertrug sie als sogenanntes Programm Turn-Key '92 die Durchführung eines Drittels dieses Ausbauprogramms (200 000 Telefonanschlüsse) freihändig ihren bisherigen Systemlieferfirmen der Vermittlungstechnik als Generalunternehmer. Die übrigen zwei Drittel des Ausbauprogramms 1992 führte sie in eigener Regie durch.

Der Auftragswert für den vom Bundesrechnungshof geprüften Ausbau des Kabelnetzes (Ortsanschlußleitungsnetz) des Programms Turn-Key '92 beläuft sich auf Gesamtkosten von etwa 2 Mrd. DM. Die darin enthaltenen Kosten für die Bauleistungen (ohne Ingenieurleistungen) betragen etwa 1,6 Mrd. DM. Die Leistungen sind noch nicht endgültig abgerechnet.

Die Telekom verzichtete bei der vertraglichen Gestaltung des Turn-Key-Programms im Unterschied zu ihrem eigenen Teil des Ausbauprogramms darauf, die erforderlichen Bauleistungen vor der Vergabe anhand der örtlichen Gegebenheiten planen und sie anschließend in einem wirksamen Wettbewerb unter den ausführenden Tiefbau- und Montagefirmen vergeben zu lassen.

Der zum Zwecke der freihändigen Vergabe auf der Grundlage von Modellnetzannahmen durchgeführte sogenannte Preiswettbewerb zwischen den drei Generalunternehmern ergab im Durchschnitt mehr als doppelt so hohe Einheitspreise, wie sie die Telekom selbst kalkuliert hatte. Die Gesamtpreise der drei Angebote lagen dabei vergleichsweise eng beieinander.

Nach annähernd drei Monaten dauernden Preisverhandlungen vereinbarte die Telekom mit den Generalunternehmern niedrigere Einheitspreise und eine im Mittel je Bieter einzuhaltende Preisobergrenze einschließlich Ingenieurleistungen von 2 300 DM (ein Bieter 2 380 DM) je Wohnungseinheit. Sie selbst hatte vor der Anforderung der Angebote auf der Grundlage der Modellnetzannahmen einen Preis von 1 725 DM je Wohnungseinheit kalkuliert.

Die Vereinbarungen zu der Preisobergrenze enthalten erhebliche Vorbehalte. So konnten die Generalunternehmer beispielsweise bei „außergewöhnlichen Risiken“ noch nach der Planung Maßnahmen zur Einhaltung der Preisobergrenze vorschlagen. Außerdem enthalten die Vereinbarungen zu wichtigen Vertragsinhalten keine Angaben, beispielsweise wie die Zahl der Wohnungseinheiten zu berechnen sei oder wie zu verfahren sei, wenn bei der Endabrechnung der Maßnahmen die Preisobergrenze nicht eingehalten werde.

Die Bedeutung einzelner Vertragsinhalte, insbesondere zur Einhaltung der Preisobergrenze, ist noch im Jahre 1994 strittig. Dabei geht es um einen dreistelligen Millionenbetrag. Beispielsweise verhandelt die Telekom noch immer über das Herausnehmen aufwendiger Netzabschnitte („teure Netzausläufer“) aus der Berechnung der Preisobergrenze.

Die Generalunternehmer erbrachten die Ingenieurleistungen zum Teil selbst, zum Teil ließen sie sie von Unterauftragnehmern erbringen. Die Bauleistungen übertrugen die Generalunternehmer in der Regel großen, mit ihnen unternehmerisch verbundenen Nachauftragnehmern, die ihrerseits die Leistungen an kleinere Unternehmen weitervergaben.

Die Telekom machte die Abschlagszahlungen nicht von der Vorlage von Rechnungsaufmaßen abhängig. Die an feste Termine gebundenen Abschlagszahlungen waren bei Verzug nicht zu verzinsen.

Die Generalunternehmer legten die Rechnungsaufmaße nicht zeitgerecht vor. Die Telekom hat inzwischen erhebliche Zweifel, ob die Generalunternehmer nur Leistungen in Rechnung stellen, die sie auch tatsächlich erbracht haben. Daher setzt sie seit Ende des Jahres 1993 verstärkt eigene Prüfgruppen ein.

Die Generalunternehmer stellten die Telefonanschlüsse etwa sechs Monate später als vereinbart bereit.

32.2

Die Telekom stand bei ihrer Entscheidung über die Gestaltung des Programms Turn-Key '92 unter erheblichem Zeitdruck und unter dem Druck hoher Erwartungen insbesondere der Politik und Wirtschaft an einen schnellen Netzausbau. Dennoch hätte sie bei der Vertragsgestaltung für das Programm Turn-Key '92 auf für die Wirtschaftlichkeit entscheidende Merkmale nicht verzichten dürfen. Die Telekom hätte den Generalunternehmern vorgeben müssen, den

Ausbau der Kabelnetze zunächst zu planen, um damit die Voraussetzungen zu schaffen, daß die Bauleistungen im Wettbewerb an die ausführenden Firmen vergeben werden können. Der zeitliche Mehraufwand hätte von vornherein nicht mehr als drei Monate betragen.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie sich der Verzicht der Telekom auf für die Wirtschaftlichkeit entscheidende Verfahrensmerkmale auf die Preise ausgewirkt hat.

Dazu hat er die im Programm Turn-Key '92 für die einzelnen Bauleistungen vereinbarten Einheitspreise mit den Einheitspreisen mehrerer stichprobenweise ausgewählter abgerechneter Kabelbaumaßnahmen verglichen, die die Telekom in eigener Regie im gleichen Zeitraum in den neuen Bundesländern zunächst geplant und anschließend ausgeschrieben hatte.

Die Untersuchung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, daß durch das beim Programm Turn-Key '92 angewendete Verfahren bei den Bauleistungen Mehrkosten von mehr als 50 v. H. entstanden sind und sich dadurch die Kosten um etwa 500 Mio. DM auf 1,6 Mrd. DM erhöht haben. Die Mehrkosten würden sich nur dann etwas verringern, wenn die vereinbarte Preisobergrenze ohne Verringerung des Leistungsumfanges wirksam werden würde.

Die Wirksamkeit der Preisobergrenze sieht der Bundesrechnungshof aber als zweifelhaft an, weil die Preisobergrenze wegen des damals nur in groben Zügen bekannten Leistungsinhalts von vornherein nicht ohne Einschränkung verbindlich vereinbart werden konnte und weil die Telekom auch solche Randbedingungen, die an sich hätten eindeutig vereinbart werden können, nicht klar geregelt hat. Zumindest die wesentlichen im Zusammenhang mit der Preisobergrenze stehenden Fragen, die vor der Vereinbarung geklärt werden konnten, hätten auch geregelt werden müssen, weil von vornherein damit zu rechnen war, daß die Generalunternehmer aufgrund ihrer Interessenlage bestrebt sein würden, eine befürchtete Kappung ihrer Vergütung durch Ausnutzen von Schwachstellen im Vertrag zu vermeiden.

Außer des hinsichtlich der Vergabe der Leistungen unzweckmäßigen Vertragsmodells hat die Telekom auch keine hinreichenden Regelungen zur späteren Kontrolle der sachlichen Richtigkeit der in Rechnung gestellten Leistungen getroffen. Sie hätte durch entsprechende vertragliche Gestaltung eine Vorlage der Rechnungsaufmaße nach Baufortschritt sicherstellen und so die Voraussetzung für wirksame eigene Kontrollen der Rechnungsaufmaße schaffen sollen. Dazu hätte sie für die Abschlagszahlungen keine festen Termine vereinbaren dürfen, sondern sie hätte die Zahlungen davon abhängig machen müssen, daß Teilrechnungen mit den entsprechenden Aufmaßen vorgelegt werden. Weil diese Voraussetzungen nicht geschaffen wurden, ist die sachliche Richtigkeit der in Rechnung gestellten Leistungen fraglich und eine spätere Prüfung durch die Telekom nur noch bedingt gegeben. Auch ist damit die Möglichkeit, die Gene-

ralunternehmer zu einer beschleunigten Fertigstellung zu veranlassen, nicht genutzt worden.

32.3

Die Telekom hat eingewendet, Politik und Wirtschaft hätten gefordert, daß die Telekom beim Aufbau Ost unkonventionelle Mittel wähle. Aus damaliger Sicht sei es nicht angezeigt gewesen, Planung und Ausbau deutlich voneinander zu trennen, weil sonst der gewünschte Zeitrahmen nicht habe gewährleistet werden können.

Der Bundesrechnungshof habe das Programm Turn-Key '92 ausschließlich unter dem Teilaspekt Ausbau des Kabelnetzes betrachtet. Die ebenfalls dringende Umstellung auf die neue digitale Vermittlungstechnik sei nur bei einem gleichzeitigen, abgestimmten Ausbau der Ortsnetze, wozu das Turn-Key-Programm wesentlich beigetragen habe, wirtschaftlich vertretbar gewesen.

Um die besonders wichtigen Geschäftskunden schnell mit Telefonanschlüssen zu versorgen, habe es erfolgversprechende Alternativen zu den Turn-Key-Programmen nicht gegeben.

Die Telekom habe Mehrkosten gegenüber den Preisen bei Durchführung in eigener Regie in Kauf nehmen müssen. Diese seien jedoch durch die Vereinbarung der Preisobergrenze bezogen auf die Gesamtkosten auf maximal 30 v. H. begrenzt.

Die Telekom hat eingeräumt, daß zwischen den Generalunternehmern und ihr über mit der Preisobergrenze zusammenhängende wichtige Fragen unterschiedliche Auffassungen bestehen. Es sei aber nicht daran gedacht, die Preisobergrenze aufzugeben.

Die Telekom hat bestätigt, daß die Generalunternehmer die Rechnungsaufmaße nicht zeitnah erstellt haben. Sie sei jedoch damals der Meinung gewesen, daß die Generalunternehmer die Aufmaße auch ohne Sanktionen rechtzeitig und vollständig vorlegen würden. Ein Grund für die überaus schleppende Vorlage der Rechnungsaufmaße könnten die nicht leistungsabhängigen Abschlagszahlungen sein. Bereits durchgeführte eigene Überprüfungen hätten bei vielen Projekten erhebliche Ungereimtheiten und auch doppelte Rechnungsaufmaße aufgedeckt.

Die Telekom hat auch angeführt, die heutigen Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Turn-Key-Programmen hätten zum Zeitpunkt der Entscheidung für das Programm Turn-Key '92 noch nicht vorgelegen. Deswegen seien aus damaliger Sicht die getroffenen Regelungen ausreichend gewesen.

Das Bundesministerium hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

32.4

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß die Telekom aus volkswirtschaftlichen Gründen auch im Jahre 1992 noch gehalten war, schnell Telefonan-

schlüsse bereitzustellen. Er hat auch nicht erwartet, daß die Telekom ihr eigenes Verfahren unverändert anwendet und wendet sich nicht dagegen, daß die Telekom mit der Beauftragung von Generalunternehmern einen unkonventionellen Weg gegangen ist. Allerdings hätte sie bei der Vergabe an die Generalunternehmer sicherstellen sollen, daß die Bauleistungen vor der Vergabe an die ausführenden Firmen geplant und anschließend in einem wirksamen Wettbewerb vergeben werden.

Den gewünschten Zeitrahmen hat die Telekom auch bei der von ihr gewählten Art der Turn-Key-Lösung nicht eingehalten. Dabei ist im nachhinein nicht mehr feststellbar, inwieweit zu dieser eingetretenen Verzögerung jeweils beigetragen hat, daß das Vorgehen der Telekom langwierige Preisverhandlungen auslöste, daß dabei die Planung vor der Bauausführung nachgeholt werden mußte und daß die Telekom wirksame vertragliche Regelungen für ein starkes Bemühen der Generalunternehmer um eine beschleunigte Fertigstellung nicht vereinbart hatte. Es bleibt also dahingestellt, ob die vom Bundesrechnungshof für erforderlich gehaltene vorherige Planung und anschließende Vergabe der Bauleistungen im Wettbewerb gegenüber der tatsächlichen Fertigstellung überhaupt zu einer Verzögerung geführt hätte. Aber selbst unter der Annahme, daß ein zusätzlicher Bedarf von bis zu drei Monaten entstehen würde, hätte sich die Telekom für dieses Vorgehen entscheiden müssen, weil sie mit den dadurch eingesparten Mitteln große weitere Bereiche hätte ausbauen können.

Der Einwand der Telekom, man könne nicht nur den Teil Ausbau der Kabelnetze betrachten, weil ein wirtschaftlich abgestimmtes Vorgehen auch mit der Vermittlungstechnik nötig gewesen sei, geht fehl, denn die vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Alternative schließt eine solche Abstimmung nicht aus.

Dem Hinweis der Telekom, sie habe beim Programm Turn-Key '92 wegen der wichtigen Geschäftskundenanschlüsse auf vorherige Planung und anschließende Ausschreibung verzichtet, ist entgegenzuhalten, daß sie bei dem von ihr in eigener Regie durchgeführten doppelt so großen Teil des Ausbauprogramms 1992 diese wichtigen Merkmale beibehalten hat.

Mit ihrer Einschätzung, bei Einhaltung der Preisobergrenze seien die Mehrkosten auf 30 v. H. der Gesamtkosten — das entspricht etwa 460 Mio. DM — begrenzt, hat die Telekom im übrigen die vom Bun-

desrechnungshof ermittelte Größenordnung der Mehrkosten annähernd bestätigt.

Die Versicherung der Telekom, trotz der zwischen ihr und den Generalunternehmern bestehenden unterschiedlichen Auffassungen sei nicht daran gedacht, die Preisobergrenze aufzugeben, nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Er erwartet aber, daß die Telekom dieses Ziel nicht durch Verringerung des Leistungsumfangs — wie bereits mit dem Herausnehmen „teurer Netzausläufer“ geschehen —, sondern bei unverändertem Leistungsinhalt zu erreichen sucht.

Die Vertragsgestaltung zur Vorlage der Rechnungsaufmaße läßt im übrigen erkennen, mit welchem großem Vertrauen die Telekom den Generalunternehmern begegnete, obwohl sie hätte erwarten müssen, daß die Unternehmen ihren eigenen wirtschaftlichen Interessen nachgehen würden.

Daß die Telekom nunmehr zum Ausdruck bringt, sie sehe nach den Erkenntnissen und Erfahrungen aus den Turn-Key-Programmen heute den Handlungs- und Regelungsbedarf anders, nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Er erkennt auch an, daß die Telekom inzwischen verstärkt Prüfgruppen zur Kontrolle der sachlichen Richtigkeit der Rechnungen einsetzt, um so die Kosten, soweit noch möglich, zu begrenzen.

32.5

Unabhängig von der besonderen Situation einer schnellen Bedienung der Kommunikationsanforderungen in den neuen Bundesländern haben die Erfahrungen, die die Telekom bei der Vergabe der Ingenieur- und Bauleistungen für das Kabelnetz in ihrem Programm Turn-Key '92 gemacht hat, über ihren eigenen Bereich hinaus auch für andere öffentliche Auftraggeber Bedeutung. Sie machen nämlich die finanziellen Nachteile augenfällig, mit denen Auftraggeber rechnen müssen, wenn sie Generalunternehmern zugleich die Aufgaben, den Bauumfang zu planen und die Bauleistungen auszuführen, ohne ausreichenden Wettbewerb übertragen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, soweit Mittel aus dem Bundeshaushalt eingesetzt werden, auf Vertragsmodelle, die Planung und Bauausführung in sich vereinen und keinen ausreichenden Wettbewerb vorsehen, zu verzichten.

Bundesministerium der Verteidigung

(Einzelplan 14)

33 Ausbildung von Transportflugzeugführern der Luftwaffe und Marine an der Verkehrsfliegerschule der Deutschen Lufthansa**33.0**

Die Deutsche Lufthansa bildet seit 30 Jahren Soldaten der Bundeswehr zu Transportflugzeugführern aus. Das Bundesministerium hat zugelassen, daß die Flugschüler von der Verkehrsfliegerschule der Deutschen Lufthansa in Bremen gegen hohe Kosten untergebracht und verpflegt werden, obwohl Kasernenunterkünfte in unmittelbarer Nähe liegen. Das hat zu Mehrausgaben von rd. 870 000 DM pro Jahr geführt. Für die elfjährige Laufzeit des zuletzt mit der Deutschen Lufthansa abgeschlossenen Ausbildungsvertrages ergeben sich insgesamt Mehrausgaben von rd. 9,5 Mio. DM.

33.1

Die Verkehrsfliegerschule der Deutschen Lufthansa (Lufthansa) bildet seit dem Jahre 1960 Soldaten der Bundeswehr zu Transportflugzeugführern aus. Derzeit ist ein Ausbildungsvertrag maßgebend, der im Jahre 1986 über eine Laufzeit von elf Jahren abgeschlossen wurde. Er sieht vor, daß die Lufthansa für die auszubildenden Flugschüler der Bundeswehr auch Unterkunft und Verpflegung bereitstellt.

Die Ausgaben für Unterkunft und Verpflegung der Lehrgangsteilnehmer der Bundeswehr haben sich über den Zeitraum von 1976 bis 1991 wie folgt entwickelt:

Jahr	Zahl der Lehrgangsteilnehmer	Ausgaben für Unterkunft	Ausgaben für Verpflegung
1976	45	269 600 DM	164 900 DM
1986	50	498 200 DM	437 100 DM
1991	65*)	777 800 DM	701 400 DM

*) davon waren 17 Lehrgangsteilnehmer nicht bei der Lufthansa untergebracht

Eigene Flugschüler der Lufthansa haben seit April 1983 für ihre Unterbringung selbst zu sorgen.

Das Bundesministerium hat bislang für die bei der Lufthansa-Verkehrsfliegerschule in der Ausbildung befindlichen Lehrgangsteilnehmer weder Unterkünfte noch Truppenverpflegung bereitgestellt.

Die Bundeswehr verfügt mit einer Kaserne in Bremen-Huckelriede, in der Nähe der Verkehrsfliegerschule (rd. 6 km), über hinreichende Unterbringungsmög-

lichkeiten. Die von der Lufthansa zur Verfügung gestellten Unterkünfte liegen 30 km entfernt zur Verkehrsfliegerschule.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium die Möglichkeit der Unterkunft und Verpflegung in einer eigenen Kaserne nicht genutzt hat.

Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes hätten seit dem Jahre 1987 mit Abschluß des neuen Ausbildungsvertrages Ausgaben in Höhe von 870 000 DM pro Jahr eingespart werden können, wenn für die Flugschüler Kasernenunterkünfte und Truppenverpflegung bereitgestellt worden wäre. Dem Bund entstehen für die Laufzeit des gültigen Ausbildungsvertrages Mehrausgaben von insgesamt rd. 9,5 Mio. DM.

33.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die ursprüngliche Unterbringung der Schüler in Mehrbettzimmern nach den Bundeswehr-Standards sei unter Berücksichtigung der besonderen Belastung der Flugschüler und der Erfordernisse des Selbststudiums während der Ausbildung nicht hinnehmbar gewesen. Die Unterbringung der Flugschüler in der Kaserne in Bremen-Huckelriede sei zwar beabsichtigt gewesen, habe jedoch zeit- und kostenaufwendige Renovierungs- und Sanierungsarbeiten vorausgesetzt.

Unter Berücksichtigung der Laufzeit des Ausbildungsvertrages mit der Lufthansa sei die Bauausführung für die Umbaumaßnahmen nunmehr für die Zeit von 1995 bis 1997 terminiert. Mit der Verschiebung der Baumaßnahmen werde einer Forderung der Lufthansa auf Vertragserfüllung hinsichtlich der Unterbringung der Flugschüler in einer Liegenschaft der Verkehrsfliegerschule bis zum Auslaufen des Vertrages entsprochen.

33.4

Die vom Bundesministerium beabsichtigten Umbau- und Renovierungsmaßnahmen hätten bereits vor Abschluß der langfristig der Lufthansa übertragenen Transportflugzeugführerausbildung in die Wege geleitet werden müssen. Dieses Versäumnis ist angesichts der seit dem Jahre 1960 laufenden Transportflugzeugführerausbildung nicht zu rechtfertigen. Zumindest hätte sich das Bundesministerium eine Kündigungsmöglichkeit hinsichtlich der Unterbrin-

gung der Flugschüler vertraglich einräumen lassen müssen.

Das Bundesministerium wird künftig vor Abschluß ähnlicher langfristiger Verträge darauf zu achten haben, daß auch Nebenleistungen/-pflichten — hier Unterbringung und Verpflegung der Flugschüler — angemessen und wirtschaftlich geregelt werden.

34 Organisation der Aus- und Fortbildung des Geophysikalischen Beratungsdienstes der Bundeswehr

34.0

Das Bundesministerium unterhält eine Schule für Wehrgeophysik, an der das Fachpersonal des Geophysikalischen Beratungsdienstes der Bundeswehr und des Deutschen Wetterdienstes für die Fachrichtung Wetterdienst ausgebildet wird.

Der künftige Aus- und Fortbildungsbedarf der Bundeswehr in diesem Bereich rechtfertigt keine eigenständige Ausbildungseinrichtung mehr. Jährliche Personalausgaben von 2 Mio. DM können vermieden werden, wenn die Schule einer anderen Ausbildungseinrichtung angegliedert wird.

34.1

Das Bundesministerium unterhält eine Schule für Wehrgeophysik (Schule), an der das Fachpersonal des Geophysikalischen Beratungsdienstes der Bundeswehr (Beratungsdienst) und des Deutschen Wetterdienstes (Wetterdienst) für die Fachrichtung Wetterdienst ausgebildet wird. Die Auslastung der Schule wird im wesentlichen vom Aus- und Fortbildungsbedarf des mittleren Dienstes bestimmt. Durch die Reduzierung von Beratungsstellen der Bundeswehr — infolge der Auflösung von Fliegerhorsten — wird sich die Anzahl der Fachdienstposten in diesem Bereich von zur Zeit 1 056 Dienstposten bis zum Jahre 1997 auf 727 Dienstposten um fast ein Drittel verringern.

Von den 39 Dienstposten, die insgesamt an der Schule eingerichtet sind, entfallen 18 auf das Lehrpersonal; hiervon werden zur Zeit lediglich 8 Fachlehrer-Dienstposten für die Aus- und Fortbildung des Beratungsdienstes und 5 Fachlehrer-Dienstposten für die Ausbildung des Wetterdienstes benötigt. Abhängig von der Entscheidung über die künftige Rechtsform des Wetterdienstes könnte dessen Anteil sich vermindern oder vollständig wegfallen. Fortbildungslehrgänge haben bisher weniger als ein Drittel des Bundeswehrbedarfs an Hörsälen und Fachlehrern gebunden.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Ausbildung in den Laufbahnen der Fachrichtung Wetterdienst an den Einrichtungen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung sowie

an den Ausbildungsstätten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr durchzuführen. Für die Vermittlung der notwendigen bundeswehrspezifischen Lehrinhalte könnte eine Lehrgruppe bei einer bestehenden Technischen Schule der Luftwaffe eingerichtet werden. Damit könnte die Bundeswehr jährlich allein Personalkosten in Höhe von rd. 2 Mio. DM einsparen.

34.3

Das Bundesministerium hat sich wegen der noch ausstehenden Entscheidung des Bundesministeriums für Verkehr zur künftigen Organisationsform des Wetterdienstes derzeit nicht in der Lage gesehen, Entscheidungen über Art und Umfang der zukünftigen Laufbahnausbildung an der Schule zu treffen; außerdem hat es darauf verwiesen, daß dem Fortbildungsbedarf der Geophysikbeamten ein zu geringes Gewicht beigemessen wurde. Durch neue Technologien und neuen künftigen Bedarf der Streitkräfte (z. B. Krisenreaktionskräfte) werde die Fortbildung an Bedeutung und Umfang zunehmen.

34.4

Das Bundesministerium ging von sehr konkreten Annahmen aus, wie sich der Bestand an Dienstposten und der Personalbedarf des Beratungsdienstes bis zum Ende des Jahrzehnts entwickeln werde. Daraus hat es bereits jetzt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, unabhängig von der Rechtsform des Wetterdienstes, Folgerungen für die Ausbildung des eigenen Fachpersonals ziehen können. Die Fortbildung spielte bisher hinsichtlich der Auslastung der Schule eine untergeordnete Rolle; eine künftig verstärkte Fortbildung hat der Bundesrechnungshof bei seiner Bewertung bereits berücksichtigt.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, auf eine eigenständige Ausbildungseinrichtung für die Fachrichtung Wetterdienst zu verzichten und die Aus- und Fortbildung in diesem Bereich an bestehende Ausbildungseinrichtungen anzugliedern.

35 Auflösung einer Standortverwaltung

35.0

Bei der Neuorganisation der Territorialen Wehrverwaltung in Bayern hätte es nahegelegen, die am Stadtrand von München gelegene Standortverwaltung Neubiberg aufzulösen; deren Aufgaben können durch die Standortverwaltung München wahrgenommen werden.

Durch Auflösung der Standortverwaltung Neubiberg können — unter Beibehaltung der notwendigen Betriebsdienste in Neubiberg — Ausgaben in Höhe von rd. 2 Mio. DM pro Jahr vermieden werden.

35.1

Das Bundesministerium löste bis Ende des Jahres 1993 26 Standortverwaltungen (StOV) auf. Bis Ende des Jahres 1996 sollen weitere 52 StOV aufgelöst werden. Dazu gehört bislang nicht die StOV Neubiberg, obwohl deren Aufgaben aufgrund der räumlichen Nähe und der guten Verkehrsanbindung durch die StOV München wahrgenommen werden können.

35.2

Die StOV Neubiberg ist nach Schließung des Fliegerhorstes Neubiberg u. a. zuständig für:

- die Liegenschaften der Universität der Bundeswehr München (Universität),
- das Munitionslager Hohenbrunn,
- den wehrtechnischen Studienbeauftragten in Otobrunn,
- die Geländebetreuung der Standortschießanlage Perlacher Forst und der Raketenstellung Lenggries (zuvor zuständig StOV München).

Insgesamt betreut die StOV Neubiberg 4 440 Personen, von denen rd. 4 000 Angehörige der Universität sind.

Die Universität deckt mit der eigenen zentralen Verwaltung weitgehend die Aufgabenbereiche ab, die ansonsten von einer Standortverwaltung wahrzunehmen sind. Lediglich die Liegenschafts- und Unterkunftsangelegenheiten können nicht in vollem Umfang von der Universitätsverwaltung wahrgenommen werden.

35.3

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die StOV Neubiberg aufzulösen und die noch verbleibenden Aufgaben von der StOV München wahrnehmen zu lassen. In Neubiberg wären lediglich eine Bezirksverwaltung und die für die Universität notwendigen Betriebsdienste als Teilbereiche der StOV München weiter vorzuhalten mit der Folge, daß Personal- und Sachkosten von mindestens 2 Mio. DM jährlich eingespart werden können.

35.4

Das Bundesministerium hat erwidert, die Kapazitätsgrenze der StOV München sei im Hinblick auf Führungsvermögen und Dienstaufsicht erreicht. Zudem müsse der räumlichen Nähe und der günstigen Verkehrsanbindung Neubibergs an München die „zeitliche Entfernung“ entgegengesetzt werden. Diese erlaube es nicht, Neubiberg von München aus in einem angemessenen zeitlichen Rahmen zu erreichen.

Es reiche nicht aus, in Neubiberg lediglich eine Bezirksverwaltung und die notwendigen Betriebsdienste weiter zu betreiben, um die Grundversorgung

der Universität mit Unterkunft, Verpflegung und Bekleidung für die Soldaten, Büroräume für Verwaltungs- und wissenschaftliches Personal sowie den Betrieb der Lehre und Forschung sicherzustellen.

35.5

Die Ansicht des Bundesministeriums, daß die Kapazitätsgrenze der StOV München hinsichtlich Führungsvermögen und Dienstaufsicht erreicht sei, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Ähnliche Größenverhältnisse sind bei der StOV Hamburg vorzufinden. Auch dort sind Bezirksverwaltungen — u. a. für die Universität der Bundeswehr Hamburg — eingerichtet.

Aus diesem Grunde greift auch das Argument nicht, die Fahrzeiten seien zu lang, da die Bediensteten der Betriebsdienste und der Bezirksverwaltung weiterhin Neubiberg als Dienstort beibehalten.

Da die Universität im Gegensatz zu anderen Bundeswehrdienststellen über eine eigene zentrale Verwaltung verfügt, können Liegenschaftsangelegenheiten teilweise durch das Liegenschaftsdezernat wahrgenommen werden. Die eigentliche Liegenschaftsbetreuung und der technische Betrieb werden durch die vor Ort verbleibende Bezirksverwaltung und die Betriebsdienste sichergestellt. Die Grundversorgung mit Verpflegung und Bekleidung kann die StOV München durch organisatorische Maßnahmen ohne zusätzlichen Aufwand gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin, die StOV Neubiberg aufzulösen.

36 Zulässigkeit und Umfang des Truppenshuttle-Flugverkehrs

36.0

Das Bundesministerium hat es zugelassen, daß noch bis Mitte Januar 1993 Luftfahrzeuge der Bundeswehr ausschließlich für Wochenendheimflüge der in die neuen Bundesländer entsandten Bundeswehrangehörigen eingesetzt und in Anspruch genommen wurden. Der Bundesrechnungshof hat den zusätzlichen Wochenend-Lufttransport beanstandet, weil durch diesen erheblich höhere Kosten entstanden als für die Zahlung von Reisebeihilfen bei Nutzung ziviler Beförderungsmittel.

36.1

Das Bundesministerium hat Luftfahrzeuge der Bundeswehr für die Beförderung von Wochenendpendlern an Freitagen in Ost-West-Richtung und an Montagen in West-Ost-Richtung eingesetzt.

Auf Weisung des Staatssekretärs richtete zunächst die Luftwaffe für Dienstreisende und abgeordnete Mitarbeiter des Geschäftsbereichs des Bundesministeriums einen regelmäßigen Flugdienst in die neuen Bundesländer ab Oktober 1990 ein. Für diese Flüge im Inland erteilte der Staatssekretär die Mitflugerlaubnis.

Später erarbeitete das Lufttransportkommando wegen des gestiegenen Bedarfs ein Flugroutensystem für die mit „Truppenshuttle“ bezeichneten Verbindungsflüge.

Für den Bereich des Heeres richtete das Heeresamt außerdem einen Zubringerdienst mit Hubschraubern des Heeres für die Wochenend-Lufttransportverbindungen der Luftwaffe ein. Wegen hoher Auslastung der Lufttransportverbände der Luftwaffe führte das Heer zusätzliche reine Heeresflieger-Verbindungsflüge und ab 7. Januar 1991 auch Ersatzflüge mit Hubschraubern durch. Das Heer stellte die Personentransportflüge an den Wochenenden ab 1. Juli 1992 ein.

Im Marinebereich wurden ebenfalls Hubschrauber für Wochenendheimflüge und für Zubringerflüge eingesetzt; diese stellte die Marine ab September 1992 ein.

Die an Freitagen in Ost-West-Richtung und an Montagen in West-Ost-Richtung verkehrenden Luftfahrzeuge wurden überwiegend von Wochenendpendlern in Anspruch genommen.

In der Zeit von Oktober 1990 bis Ende Juni 1992 wurden Luftfahrzeuge der Bundeswehr für Flüge im Rahmen des Truppenshuttle wie folgt eingesetzt:

	Gesamtflugstunden	davon im 1. Hj. 1992
Transportflugzeuge der Luftwaffe	6 080	1 123
Hubschrauber des Heeres	2 872	460
Hubschrauber der Marine	999	270
insgesamt	9 951	1 853

Unter Berücksichtigung der geringsten — für Amtshilfe geltenden — Erstattungskostensätze für die Lufttransporteinsätze ergeben sich für die Zeit von Januar bis Ende Juni 1992 (sechs Monate) bereits rd. 11,7 Mio. DM Kosten (zuzüglich Ausgaben in Höhe von rd. 600 000 DM für die Nutzung von zivilen Einrichtungen). Zivile Flughäfen und Landeplätze sind vermehrt in Anspruch genommen worden, um den Heimkehrern günstige Anschlußmöglichkeiten mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu ihren Heimatorten zu ermöglichen.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat den ausschließlich für Wochenendheimflüge dienenden Einsatz von Luftfahrzeugen für die Zeit ab Beginn des Jahres 1992 — nach Auflösung des Bundeswehrkommandos Ost — beanstandet.

Dem Bund ist durch den erhöhten Betrieb der Luftfahrzeuge und die häufigere Nutzung ziviler Flugbetriebseinrichtungen gegenüber den erzielten Einsparungen für Familienheimfahrten ein erheblicher finanzieller Aufwand entstanden.

36.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die Flüge im Rahmen des Truppenshuttle seien „wegen nicht vorhersehbarer hoher Belastungen der Lufttransportgeschwader durch humanitäre Einsätze und wegen des nachlassenden Bedarfs am 16.01.1993 eingestellt worden“.

Des weiteren hat das Bundesministerium zum Einsatz der Luftfahrzeuge mitgeteilt, daß nach den einschlägigen Vorschriften ein Einsatz möglich sei, wenn nach eingehender Beurteilung der Transportlage Zweck, Entfernung, Zeit und sonstige Faktoren es ausschließen oder unzweckmäßig machen, andere Transportmittel zu verwenden.

Grundlage für den Einsatz der Luftfahrzeuge sei das dienstliche Interesse der Bundeswehr an der Einsparung von Haushaltsmitteln gewesen. Aufgrund der vom Bundeskabinett beschlossenen Verpflichtung, Reisebeihilfen für wöchentliche Heimflüge zu zahlen, hat das Bundesministerium folgende Vergleichsberechnung aufgestellt:

Mit dem Luftfahrzeug C-160 seien bei einer angenommenen Auslastung von 90 v. H. 80 Personen mitgeflogen. Bei einem Stundensatz von 7 968 DM (Erstattungskostensatz bei Amtshilfe ohne Besatzungskosten, Start- und Landegebühen) betrügen die Kosten für die Mitflüge bei drei Flugstunden insgesamt rd. 24 000 DM. Dagegen hätten den Mitflugberechtigten für Familienheimflüge bei der Nutzung ziviler Luftfahrzeuge auf der Strecke Köln/Bonn — Berlin und zurück bei einem Flugpreis von 738 DM Reisebeihilfen in Höhe von rd. 59 000 DM gezahlt werden müssen.

Der Kostenvergleich erfasse wegen der aufgezeigten Einsparung nicht mehr die Kosten der Nutzung ziviler Flughäfen und Einrichtungen. Da der Aufwand für den Einsatz des Luftfahrzeuges gegenüber dem Aufwand für die Reisebeihilfen weniger als die Hälfte betrage, seien diese Ansätze vernachlässigt worden. Der Vergleichsberechnung seien die Kosten des zivilen Linienfluges zugrunde zu legen, da nach § 5a Abs. 4 Trennungsgeldverordnung die notwendigen Flugkosten — d. h. nicht zwangsläufig die von Billigflügen — zu erstatten seien.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung beziehe sich auf den gesamten Transportshuttle und nicht auf einzelne Luftfahrzeuge. Ganz überwiegend seien die Transportflugzeuge zu 90 v. H. ausgelastet gewesen, so daß die Wirtschaftlichkeit nicht in Frage gestanden habe.

36.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Die Begründung des Bundesministeriums, die Personentransportflüge an den Wochenenden im Rahmen des Truppenshuttle seien wegen der Einsparung von Haushaltsmitteln gerechtfertigt und deshalb im dienstlichen Interesse, geht von einer unzutreffenden Vergleichsberechnung aus.

Das Bundesministerium hat einen Flugstundensatz für das Transportflugzeug C-160 in Höhe von 7 968 DM zugrunde gelegt, einen Satz, der bei Einsätzen in Katastrophenfällen und Amtshilfe maßgebend ist. Die Flüge im Rahmen des Truppenshuttle sind jedoch der Kategorie „Übernahme von Arbeiten auf wirtschaftlichem Gebiet“ zuzuordnen.

Der Transport von reisebeihilfeberechtigten Bundesbediensteten an den Wochenenden ist an sich gewerblichen Fluggesellschaften vorbehalten. Für die Vergleichsberechnungen hätten daher die Erstattungskostensätze (einschließlich Flugbetriebsstoffe ohne Besatzungskosten, Start- und Landegebühren) in Höhe von 18 851 DM pro Flugstunde für die C-160 zugrunde gelegt werden müssen. Einschließlich der Kosten für Zubringerflüge mit Hubschraubern der Teilstreitkräfte Heer und Marine von den Einsatzorten der Mitflieger zu den Abflugstandorten und zurück sowie der Ausgaben für die Nutzung ziviler Flugplätze ergeben sich für das 1. Halbjahr 1992 Kosten von rd. 26,5 Mio. DM. Noch ungünstiger sieht die Rechnung aus, wenn — entsprechend einer Kostenaufstellung des Streitkräfteamtes für das Jahr 1991 — die Vollkosten einer Flugstunde C-160 (einschließlich kalkulatorische Kosten für Abschreibung und Zinsen) von insgesamt 23 047 DM zugrunde gelegt würden.

Es kommt hinzu, daß das Bundesministerium nicht von einer nahezu vollen Auslastung der Luftfahrzeuge ausgehen konnte. Denn Flüge wurden auch für lediglich zehn Passagiere durchgeführt. Flüge fielen erst aus, wenn weniger als zehn Passagiere mitgeflogen wären. Ob im übrigen Reisebeihilfen in der angenommenen Höhe angefallen wären, ist fraglich, da zum einen vergleichbare Flugverbindungen mit Passagierflugzeugen ziviler Gesellschaften in dem Umfang nicht bestanden und andererseits Sondertarife der Luftfahrtgesellschaften hätten in Anspruch genommen werden müssen.

Die Vergleichsberechnung des Bundesministeriums ist daher irreführend. Von einer Einsparung von Haushaltsmitteln kann nicht ausgegangen werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt kein dringendes dienstliches Bedürfnis für diese Flüge. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, auf die sich das Bundesministerium beruft, waren kostenlose Mitflüge nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur unter der Voraussetzung zu rechtfertigen, wenn freie Kapazitäten bei dienstlichen Einsätzen genutzt werden.

37 Strukturplanungen des Bundesministeriums der Verteidigung auf dem Gebiet der stationären sanitätsdienstlichen Versorgung der Soldaten (Kapitel 14 08)

37.0

Im Hinblick auf die Verringerung der Personalstärke der Bundeswehr und angesichts der geringen Auslastung der Bettenkapazität sollte das Bundesministerium die Zahl der Bundeswehrkrankenhäuser und der Betten für die Behandlung von Zivilpersonen vermindern.

37.1

Das Bundesministerium betreibt zur sanitätsdienstlichen Versorgung der Soldaten der Bundeswehr und für die Behandlung von Zivilpersonen 2 638 Krankenhausbetten in zehn Bundeswehrkrankenhäusern (Stand: Dezember 1993). In sechs Bundeswehrkrankenhäusern beträgt die Zahl der vorgehaltenen Betten jeweils 156. Vier Bundeswehrkrankenhäuser haben zwischen 305 und 497 Betten. Zum 1. Januar 1995 will das Bundesministerium die Bettenzahl auf 2 605 senken, wobei insgesamt 686 Betten (= 26 v. H.) „aus Gründen der Aus-, Fort- und Weiterbildung des Sanitätspersonals“ sowie zur Einrichtung wirtschaftlicher Stationsgrößen für die Behandlung von Zivilpersonen vorgesehen sind.

Das Bundesministerium selbst hat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen bisher für die Aus-, Fort- und Weiterbildung der „Sanitätsoffiziere Arzt der Bundeswehr“ einen Bettenanteil von 15 v. H. für die Behandlung von Zivilpersonen für ausreichend erachtet.

Das Bundesministerium beabsichtigt ferner, in Stationierungsschwerpunkten für die ambulante Untersuchung, Behandlung und Begutachtung von Soldaten zunächst sieben Facharztzentren als Außenstellen der Bundeswehrkrankenhäuser einzurichten. Über die weitere Einrichtung von Facharztzentren soll in Abhängigkeit von der künftigen Struktur und der Stationierung der Truppe entschieden werden. Auf diese Weise will das Bundesministerium die sanitätsdienstliche Versorgung der Soldaten standortnah gestalten und stärken.

Die Auslastung der Bettenkapazität geht bei den bestehenden Bundeswehrkrankenhäusern insgesamt bei ständig steigendem Anteil von Zivilpersonen als Patienten beträchtlich zurück (s. folgende Seite).

Eine vom Bundesministerium auf Anregung des Bundesrechnungshofes beauftragte Beratungsgesellschaft kam auf der Grundlage der Daten des Jahres 1990 zu dem Ergebnis, daß ein bis zwei Bundeswehrkrankenhäuser mit 156 Betten entbehrlich sind und die verbleibenden Bundeswehrkrankenhäuser nur dann auftragsgerecht und wirtschaftlich weitergeführt werden können, wenn ihre Bettenkapazität mindestens zu 85 v. H. ausgelastet wird.

Jahr	Betten Soll (OrgBef)	Betten-Ist (Jahr)	durch- schnittliche Belegung/ Jahr	davon Soldaten	davon Zivil- personen	Auslastung gesamt v. H.	Auslastung durch Soldaten v. H.	Auslastung durch Zivil- patienten v. H.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1985	3 183	3 080	2 517	2 022	495	82	66	16
1986	3 213	3 040	2 454	1 946	508	81	64	17
1987	3 215	3 018	2 394	1 879	515	79	62	17
1988	3 204	2 952	2 357	1 806	551	80	61	19
1989	3 204	2 956	2 245	1 673	572	76	57	19
1990	3 204	2 942	2 175	1 547	628	74	53	21
1991	3 232	2 946	2 017	1 404	613	68	48	21
1992	3 520	3 163	2 045	1 312	733	65	41	23
1993	2 785	2 638	1 713	1 087	626	65	41	24

Quelle: Jahreszusammenfassungen WehrMedStatInst (Zahlen in Sp. 7 bis 9 sind gerundet)

37.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, angesichts der immer geringer werdenden Auslastung (im Jahre 1993 nur noch zu 65 v. H.) seien zehn Bundeswehrkrankenhäuser nicht mehr beizubehalten und die Zahl der Betten zu verringern.

Mit der vom Bundesministerium beabsichtigten Erhöhung der Bettenzahl für Zivilpersonen auf insgesamt 686 steigt deren Anteil an der Bettenzahl in den Bundeswehrkrankenhäusern auf rd. 26 v. H. Damit wird der eigentliche Auftrag, nämlich Soldaten umfassend medizinisch zu versorgen, unangemessen ausgeweitet und medizinisches Fach- und Hilfspersonal außerhalb der eigentlichen Aufgabenstellung der Bundeswehr ohne zwingenden Grund gebunden.

Im übrigen sind Zweifel nicht von der Hand zu weisen, ob Bundeswehrkrankenhäuser mit nur 156 Betten für die medizinische Grund- und Regelversorgung wirtschaftlich und medizinisch qualifiziert betrieben werden können. Auch wirkt sich die Tätigkeit der Facharztzentren entlastend auf die Kapazität der Bundeswehrkrankenhäuser aus, so daß das flächendeckende Netz der Bundeswehrkrankenhäuser weitmaschiger als bisher geplant angelegt werden kann. Ferner ist zu berücksichtigen, daß die Inanspruchnahme ziviler Krankenhäuser durch Soldaten schon jetzt Bestandteil der Krankenversorgung ist und bei der Planung ebenso eine Rolle zu spielen hat.

Das Gutachten der Beratungsgesellschaft stützt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß sowohl die Zahl der Bundeswehrkrankenhäuser als auch der Betten erheblich verringert werden sollten. Es ist nicht vertretbar, daß das Bundesministerium aus der Tatsache, daß im Jahre 1993 nur noch 41 v. H. der Betten von Soldaten belegt waren, nur die Folgerung zieht, die Bettenzahl geringfügig zu verringern, den Anteil der Zivilpatienten aber erheblich aufzustocken.

Der Bundesrechnungshof hat angesichts dieser Gegebenheiten und der weiteren Verringerung der Personalstärke der Bundeswehr dem Bundesministerium empfohlen, eine weitergehende Konzentration der Bundeswehrkrankenhäuser vorzunehmen, insbesondere mit dem Ziel,

- die Bettenkapazität hinreichend auszulasten und
- die Wirtschaftlichkeit insgesamt zu verbessern.

37.3

Das Bundesministerium hält grundsätzlich an seiner Planung fest. Es wolle zwar die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes „im Zuge der anstehenden weiteren Reduzierung und Neuorganisation der Streitkräfte bei der Weiterentwicklung der konzeptionellen Vorstellungen zur ambulanten und stationären fachärztlichen Versorgung der Soldaten“ berücksichtigen, bestehe aber auf einem Bettenanteil für die Behandlung von Zivilpatienten in Höhe von 25 v. H. bis 30 v. H., denn die „Beibehaltung eines möglichst großen Kontingentes von Zivilbetten ist für das Herstellen und Erhalten der Einsatzbereitschaft des Sanitätsdienstes der Bundeswehr von essentieller Bedeutung“.

Das Bundesministerium hat den steigenden Anteil der Betten für Zivilpatienten an der Gesamtzahl der Betten im wesentlichen mit dem Abbau der Betten für Soldatenpatienten erklärt.

Zur Auslastung hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß die dargestellten Zahlen nicht wiedergeben, ob und ggf. wie lange einzelne Leistungsstellen in Bundeswehrkrankenhäusern aus personellen oder infrastrukturellen Gründen ganz oder teilweise nicht aufnahmefähig/einsatzfähig gewesen seien. Rückschlüsse auf die künftige Auslastung könnten daher aus den Zahlen nicht gezogen werden.

37.4

Die Darlegungen des Bundesministeriums überzeugen nicht. Der sanitätsdienstlichen Versorgung steht nicht entgegen, die Zahl der Bundeswehrkrankenhäuser an der hinreichenden Auslastung der Bettenkapazität zu orientieren, zumal schon jetzt, aber auch in Krise und Kriegszeiten auf die Inanspruchnahme ziviler Einrichtungen zurückgegriffen wird. Aus diesem Grunde bedarf es auch nicht eines „möglichst großen Kontingentes von Zivilbetten“, sondern eines der Aufgabenstellung des Sanitätsdienstes angemessenen und an Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit orientierten Anteils von Betten für die Behandlung von Zivilpatienten.

Der Bundesrechnungshof bleibt im übrigen bei seiner Auffassung, daß die dargestellten Zahlen der Auslastung in der Tendenz eine höchst kritische Entwicklung aufzeigen.

Das Bundesministerium sollte bei seiner Planung, entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die Zahl der Bundeswehrkrankenhäuser vermindern und davon absehen, den Anteil der Bettenkapazitäten für die Behandlung ziviler Patienten zu erhöhen.

38 Planung von Wirtschaftsgebäuden und Sanierung von Flugzeugschutzbauten (Kapitel 14 12)

38.0

Das Bundesministerium plante unter Zeitdruck zwei neue Wirtschaftsgebäude mit erheblich überhöhtem Bauvolumen und veranschlagte infolgedessen jeweils unnötige Kosten in Höhe mehrerer Millionen DM. Kurz vor der Vergabe der Bauleistungen für ein Gebäude wies der Bundesrechnungshof auf diesen Mangel hin und veranlaßte, beide Gebäude umzuplanen.

Das Bundesministerium versäumte bei der Sanierung von Flugzeugschutzbauten, den Umfang der Baumaßnahmen rechtzeitig, sorgfältig und kostenbewußt auf das notwendige Maß zu beschränken. Dadurch entstanden unnötige Baukosten in Höhe von rd. 800 000 DM und unnötige Planungskosten in Höhe von rd. 225 000 DM.

38.1 Wirtschaftsgebäude**38.1.1**

Das Bundesministerium beabsichtigte, zwei neue Wirtschaftsgebäude für Kasernen in einem neuen Bundesland zu errichten. Die Haushaltsunterlagen mit veranschlagten Kosten in Höhe von rd. 14 Mio. DM für das eine und rd. 21 Mio. DM für das andere Gebäude prüften und genehmigten das Bundesministerium und die bauausführende Oberfinanzdirektion bei gemeinsamen Besprechungen, wie es das sogenannte vereinfachte Verfahren zur Beschleunigung

von Baumaßnahmen in den neuen Bundesländern vorsah. Mit dem Bau dieser Wirtschaftsgebäude sollte so schnell wie möglich begonnen werden. Für eines der Bauwerke war die Ausschreibung zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof bereits durchgeführt und die Vergabe der Bauleistung stand kurz bevor.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß Grundflächen, Raumhöhen und die technische Ausstattung mehrerer Räume zu groß bemessen waren und nicht den sogenannten Baufachlichen Richtlinien des Bundesministeriums entsprachen. Darüber hinaus plante das Bundesministerium Räume, für die kein Bedarf bestand. Das führte insgesamt zu einem weit überhöhten Bauvolumen.

38.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planung beanstandet. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, beide Wirtschaftsgebäude umzuplanen, den Raumbedarf zu überprüfen und dabei auch den neuesten Stand der Baufachlichen Richtlinien zu beachten.

38.1.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe neue Planungen veranlaßt und dabei einerseits neue Forderungen des Nutzers berücksichtigt und andererseits das Bauvolumen und die technische Ausstattung verringert. Es habe für das eine Wirtschaftsgebäude einen neuen Bauantrag erstellt und dabei Kosten in Höhe von 10 Mio. DM statt ursprünglich 14 Mio. DM als Kostenorientierung festgelegt. Auch für das andere Gebäude sei — veranlaßt durch die Prüfung des Bundesrechnungshofes — eine neue Planung beabsichtigt; allerdings stehe ein neuer Bauantrag noch aus. Das Bundesministerium hat zudem zugesagt, die Baufachlichen Richtlinien künftig zu beachten.

38.1.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Bemühungen des Bundesministeriums um eine Verringerung der Kosten bei der zweiten Baumaßnahme zu Einsparungen in Höhe von mehreren Millionen DM führen und daß das Bundesministerium künftig von Anfang an für sorgfältigere Planung sorgt.

38.2 Flugzeugschutzbauten**38.2.1**

Die Bundeswehr übernahm von der Nationalen Volksarmee auf dem Flugplatz Laage 48 sanierungsbedürftige Flugzeugschutzbauten (Schutzbauten). Das Bundesministerium beabsichtigte, zunächst vorrangig 4 Schutzbauten für die Stationierung einer Alarmstaffel und danach die übrigen 44 zu sanieren. Die luftthoheitliche Aufgabe „Air Policing“ sollte mit zwei

Alarmrotten vom 1. Juli 1991 an von diesem Flugplatz aus wahrgenommen werden.

Dementsprechende Bauanträge stellte das Bundesministerium — wegen Dringlichkeit — in Form von Besprechungsniederschriften, wie es das sogenannte vereinfachte Verfahren vorsah. Auf diese Weise legte das Bundesministerium mit seinem Bauantrag für die Sanierung der ersten 4 Schutzbauten den Umfang der Maßnahmen — allerdings ohne genaue Kenntnis der Grundlagen der Sanierungs- und Ausbaurfordernisse — mit grob geschätzten Kosten in Höhe von etwa 300 000 DM je Schutzbau fest. Da die übrigen 44 Schutzbauten einen teilweise niedrigeren Standard der technischen Ausrüstung erforderten, rechnete das Bundesministerium bei diesen mit Kosten in Höhe von 180 000 DM je Schutzbau.

Die Bauverwaltung beauftragte ein Ingenieurbüro, Haushalts- und Ausführungsunterlagen für die gesamte Baumaßnahme zu erstellen und die Bauleistung auszuschreiben. Sie vergab die Leistungen für die ersten 4 Schutzbauten im April des Jahres 1992 mit einer Auftragssumme in Höhe von 700 000 DM je Schutzbau, nachdem sie sich im Rahmen der Planungsbesprechungen mit dem Bundesministerium abgestimmt hatte. Nach Kenntnis dieser voraussichtlichen Kosten veranschlagte die Bauverwaltung aus Gründen der Kostensicherheit für die restlichen 44 Schutzbauten im August des Jahres 1992 760 000 DM je Schutzbau.

Die erhebliche Überschreitung der im Bauantrag genannten Kosten veranlaßte das Bundesministerium, die militärische Bedarfsforderung zu überprüfen und daraufhin den Umfang der Sanierungsmaßnahmen zu verringern. Es machte nun eine Kostenvorgabe in Höhe von 240 000 DM je Schutzbau. Das entsprach einer Verringerung der in der Haushaltsunterlage Bau- veranschlagten Kosten von 33 Mio. DM auf 10 Mio. DM.

Zu diesem Zeitpunkt — Mitte des Jahres 1992 — konnte der Umfang der Sanierung für die ersten 4 Schutzbauten nicht mehr verringert werden, da die Bauleistung 4 Monate zuvor vergeben und zum großen Teil bereits ausgeführt worden war. Außerdem war die Leistung des Ingenieurs für die Planung der gesamten Baumaßnahmen im ursprünglichen Umfang für alle 48 Schutzbauten bereits vollständig erbracht und mit einem Honorar in Höhe von rd. 450 000 DM zu vergüten. Bei rechtzeitigem und sachgerechtem Handeln hätten sowohl bei der Sanierung der 4 Schutzbauten für die Alarmstaffel Bau- und Planungskosten in Höhe von rd. 800 000 DM (rd. 200 000 DM je Schutzbau) als auch für die übrigen 44 Schutzbauten Planungskosten in Höhe von mindestens insgesamt 225 000 DM eingespart werden können.

Die Alarmstaffel wurde statt am 1. Juli 1991 erst am 1. Oktober 1993 verlegt, weil die für ihren Einsatz notwendige Infrastruktur (Bereitschafts- und Unterkunftsgelände, Flugplatzbefeuerung, Fernmeldeverbindungen) nicht früher fertiggestellt wurde. Eine Ursache dafür war, daß die Ausschreibung für die Flugplatzbefeuerung wegen zu hoher Kosten aufgehoben werden mußte.

38.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium den Umfang der Sanierungsmaßnahmen nicht früher — spätestens vor der Vergabe der Bauleistungen — auf das Notwendige beschränkte und die Ausschreibung wie bei der Vergabe der Flugplatzbefeuerung nicht aufhob.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß die Maßnahme unter erheblichem Termindruck geplant und teilweise ausgeführt wurde, obwohl sie nicht dringlich war, wie der Vergabetermin (April 1992), der weit hinter dem ursprünglich geplanten Fertigstellungstermin (1. Juli 1991) lag, und der endgültige Termin für die Verlegung der Alarmstaffel (1. Oktober 1993) zeigen.

38.2.3

Das Bundesministerium hat die Darstellung des Bundesrechnungshofes im wesentlichen bestätigt. Es hat aber entgegnet, die Maßnahme sei stets dringlich gewesen, auch wenn Verzögerungen beim Bereitstellen der Infrastruktur zu mehrfachen Verschiebungen der Verlegung der Alarmstaffel geführt hätten.

38.2.4

Die Argumentation des Bundesministeriums überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Jedenfalls zeigt die tatsächliche Verzögerung der Maßnahme von über zwei Jahren, daß sie nicht so dringlich war, zumal bei der Flugplatzbefeuerung die Höhe der Kosten Anlaß zur Terminverschiebung war. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb bei den übrigen Maßnahmen Kostenüberlegungen gegenüber der Dringlichkeit zurückgestellt wurden.

38.3 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kommt diesen beiden Beispielen über den Einzelfall hinaus grundsätzliche Bedeutung zu, da sachlich unbegründetes übereiltes Handeln immer wieder eine rechtzeitige und vollständige Klärung aller für die Planung wichtigen Fragen vereitelt hat.

Das Bundesministerium wird künftig für rechtzeitige und vollständige Klärung aller für die Planung wichtigen Fragen zu sorgen und darüber hinaus das Einhalten seiner neuen Kostenvorgaben sicherzustellen haben.

39 Wohnform „Kaserne 2000“

39.0

Das Bundesministerium setzte den sogenannten Kostenrahmen für die Wohnform „Kaserne 2000“ zu hoch fest, weil es wesentliche, selbst geforderte

Einsparungen unberücksichtigt ließ. Das Bundesministerium sollte unverzüglich für eine sachgerechte Fortschreibung des Kostenrahmens sorgen.

39.1

Das Bundesministerium hielt die in seinen Kasernen und Schulen bisher üblichen 6-Mann-Stuben mit Sammelsanitäreinrichtungen nicht mehr für zeitgerecht und beschloß deshalb im Jahre 1989, das Wohnen bei der Bundeswehr attraktiver zu gestalten. Es entwickelte ein neues Raumkonzept und beabsichtigte, die Unterkünfte der Bundeswehr Zug um Zug umzubauen. Die neue Wohneinheit besteht aus zwei Wohn-/Schlafräumen und einer diesen Räumen zugeordneten Sanitäreinheit. Dem Wehrpflichtigen stehen bei dieser sogenannten Wohnform „Kaserne 2000“ statt bisher 4,5 m² nun 6,75 m² Wohnfläche zur Verfügung.

Für diese Wohnform bestimmte das Bundesministerium den Standard für den Ausbau sowie die Kosten für eine Wohneinheit in seinen Planungshinweisen aus dem Jahre 1989. Danach sollte ein sogenannter Kostenrahmen in Höhe von 140 000 DM je Wohneinheit, der aus Kostendaten von Kompaniegebäuden herkömmlicher Art abgeleitet war, bei Neubauten nicht überschritten werden.

Da sich der Kostenrahmen als nicht ausreichend erwies, erhöhte ihn das Bundesministerium im Juni 1993 auf 160 000 DM je Wohneinheit. Gleichzeitig verfügte es folgende kostenmindernde Planungshinweise:

- Verringern der Flurbreite von 2,51 m auf 2,01 m,
- Verringern der Raumhöhe von 3,00 m auf 2,75 m,
- Verzicht auf sogenannte Funktionsbereiche,
- Ausbau bisher ungenutzter Dachgeschosse,
- Reduzierung des Ausbaustandards (z. B. Einbauschränke nur noch in begründeten Ausnahmefällen).

Das Bundesministerium ließ diese Einsparmöglichkeiten aber bei der Festsetzung des Kostenrahmens von 160 000 DM unberücksichtigt.

Etwa fünf Monate nachdem das Bundesministerium den Kostenrahmen neu festgesetzt hatte, beschlossen Verteidigungs- und Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, das Projekt „Kaserne 2000“ vorerst nur noch im Bereich von Schulen der Bundeswehr weiter zu betreiben. Neue Verträge sollten nicht mehr abgeschlossen, bestehende Verträge nur noch abgewickelt werden. Bis dahin waren für fertiggestellte Neubauten Mittel in Höhe von 51 Mio. DM verausgabt worden; Neubaumaßnahmen mit Kosten in Höhe von 74 Mio. DM befanden sich in der Ausführung. Aufgrund des Beschlusses plant das Bundesministerium nun, noch Mittel in Höhe von rd. 50 Mio. DM für Schulen zu verausgaben.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium bei der Festsetzung des neuen Kostenrahmens von ihm selbst geforderte, kostenmindernde Planungshinweise nicht berücksichtigte. Daraus folgte, daß für geplante und ausgeführte Bauvorhaben der Wohnform „Kaserne 2000“ Möglichkeiten der Kostenbegrenzung in Höhe von mehreren Millionen DM nicht genutzt wurden. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, seinen Kostenrahmen umgehend zu überarbeiten.

39.3

Das Bundesministerium hat geantwortet, die in die Planungshinweise eingearbeiteten Einsparmöglichkeiten sowie das mit den Bedarfsträgern abgestimmte Mindern des baulichen Standards seien zum Zeitpunkt seiner Verfügung kostenmäßig nicht beurteilbar gewesen, da diesbezüglich Erfahrungen nicht vorgelegen hätten. Es beabsichtige aber nun, im Jahre 1994 eine Baumaßnahme fertigzustellen, abzurechnen und danach die Kosten zu analysieren, um den Kostenrahmen zutreffender als bisher beurteilen zu können. Im übrigen hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß der Kostenrahmen „nur der Orientierung“ diene. Ein hoher Kostenrahmen habe nicht zwangsläufig auch zu hohe Veranschlagung zur Folge, da jedes Projekt einzeln unter Berücksichtigung aller Einsparmöglichkeiten veranschlagt werde.

39.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums kann die Beanstandung des Bundesrechnungshofes nicht entkräften. Die für die Veranschlagung von Baukosten erforderliche Sorgfalt hätte auch beim Festlegen des Kostenrahmens geübt werden müssen, da dieser beim Veranschlagen einzelner Maßnahmen Anhaltspunkt sein soll. Zu hohe Kostenrahmen begünstigen kostensteigernde Lösungen bei häufig errichteten Bauwerkstypen. Zudem wird dem Nutzer die Möglichkeit gegeben, nachträglich Forderungen auf Ergänzung oder Verbesserung des Ausbaustandards durchzusetzen. Deshalb sieht der Bundesrechnungshof in dem zu hohen Kostenrahmen einen besonders schwerwiegenden, die Zweckmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit beeinträchtigenden Mangel.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, unverzüglich die möglichen Einsparungen im Kostenrahmen zu berücksichtigen, auch wenn die Wohnform „Kaserne 2000“ nicht mehr im ursprünglich geplanten Umfang verwirklicht wird. Immerhin dürften bei Maßnahmen mit Investitionen in Höhe von rd. 124 Mio. DM, die zur Zeit geplant oder gebaut werden, noch nennenswerte Beträge einsparbar sein. Darüber hinaus könnte der sachgerechtere Kostenrahmen Grundlage für die vom Bundesministerium beabsichtigten neuen Planungshinweise sein.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

40 Mobiles Führungssystem der Luftwaffe (Kapitel 14 14)

40.0

Die Aufteilung des Führungsinformationssystems der Luftwaffe EIFEL in Subsysteme hatte sich nicht bewährt. Deshalb hatte das Bundesministerium entschieden, die Subsysteme in einem Realisierungsplan zusammenzufassen. Im Widerspruch dazu hat es ohne einen Realisierungsplan die Einföhrungsgenehmigung für einen Mobilen Gefechtsstand Luftwaffenführungskommando erteilt. Damit wird die vom Bundesministerium selbst als unbedingt notwendig angesehene „Integrität des Gesamtsystems“ gefährdet.

40.1

Das rechnergestützte Führungsinformationssystem EIFEL soll die Führung und den Einsatz konventioneller Luftstreitkräfte unterstützen. Zu EIFEL gehören verschiedene Subsysteme. Seit dem Jahre 1977 wird das System genutzt. Die von der Luftwaffe geforderte Weiterentwicklung des veralteten Systems EIFEL scheiterte; der Entwicklungsvertrag wurde zum 31. Mai 1991 ohne ein einsetzbares neues System beendet. Mit Hilfe von sogenannten „Lebensdauer-verlängernden Maßnahmen“ wurde das bestehende System in die Lage versetzt, den operationellen Betrieb weiterzuführen.

Im April 1993 stellte das Bundesministerium fest, daß sich die Aufteilung des Systems in Subsysteme nicht bewährt habe. Die Auseinanderentwicklung der Subsysteme habe unterschiedliche technische Teillösungen und unbeabsichtigte, künstliche Schnittstellen bewirkt, die die Zusammenbindung zu einem System erheblich erschweren. Deshalb wurde von der Leitung des Bundesministeriums eine neue Vorgehensweise gebilligt und entschieden, daß vor der Weiterentwicklung von EIFEL ein Realisierungsplan unter Beachtung folgender Grundsätze aufzustellen sei:

- keine separate Realisierung von komplexen Systemanteilen,
- Zusammenfassung der verfügbaren Entwicklungs- und Beschaffungsmittel,
- Reihung aller noch zu realisierenden Forderungen nach Dringlichkeit,
- Bildung von überschaubaren Paketen und
- schrittweise Realisierung abhängig von verfügbaren Finanzen.

Ohne diesen Realisierungsplan billigte das Bundesministerium im September 1993 ein Taktisches Konzept für ein Mobiles Führungssystem Luftwaffe und eine Forderung und Einföhrungsgenehmigung (Einföhrungsgenehmigung) für einen Mobilen Gefechtsstand

Luftwaffenführungskommando. Mit den dafür geforderten Haushaltsmitteln in Höhe von 8 Mio. DM soll insbesondere ab dem Jahre 1995 die Beschaffung von handelsüblicher DV-Hard- und Software ermöglicht werden. Entwicklungsarbeiten werden nicht für erforderlich gehalten.

Die Einföhrungsgenehmigung besagt, daß die DV-Ausstattung des Mobilen Gefechtsstandes Luftwaffenführungskommando integraler Teil von EIFEL sein soll. Die im stationären Führungsinformationssystem EIFEL eingesetzte Anwendungssoftware und die für die wesentlichen Aufgaben benötigten Daten sollen auf den zentralen Gefechtsstandrechner des mobilen Systems übernommen werden.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium Ende des Jahres 1993 darauf hingewiesen, daß die Einföhrungsgenehmigung „Mobiler Gefechtsstand Luftwaffenführungskommando“ nicht im Einklang mit der neuen Vorgehensweise bei der Weiterentwicklung des Führungsinformationssystems EIFEL steht. Mit dem Mobilen Gefechtsstand wird erneut ein Subsystem geschaffen. Das Vorhaben ist als mobiler Anteil des stationären EIFEL zu betrachten. Das ergibt sich schon daraus, daß die Einföhrungsgenehmigung selbst den Mobilen Gefechtsstand als „integralen Teil“ von EIFEL definiert. Nach der vom Bundesministerium genehmigten neuen Vorgehensweise EIFEL hätte vordringlich ein Realisierungsplan für die Weiterentwicklung EIFEL erarbeitet und genehmigt werden müssen.

Ohne diesen Realisierungsplan fehlen wesentliche Voraussetzungen für die Einföhrungsgenehmigung.

40.3

Das Bundesministerium hat dazu ausgeführt, daß es sich bei dem Führungsinformationssystem EIFEL und dem Mobilen Führungssystem Luftwaffe um zwei unterschiedliche Vorhaben handle. Der Mobile Gefechtsstand als Teil des Mobilen Führungssystems Luftwaffe werde so ausgelegt, daß seine Nutzung nicht vom stationären Rechnerverbund EIFEL abhängig sei. Es sei allerdings davon auszugehen, daß der Informations- und Datenbedarf grundsätzlich dem eines Gefechtsstandes im stationären Führungssystem der Luftwaffe entspreche.

Der DV-Anteil solle so ausgelegt werden, daß ein Maximum an vorhandener EIFEL-Software verwendet werden könne. Daraus könne aber nicht abgeleitet werden, daß der Mobile Gefechtsstand eine mobile Variante von EIFEL sei. Das würde bedeuten, daß Softwareprodukte nicht mehr querschnittlich genutzt werden könnten, da sie sonst Bestandteil des gleichen Systems sein müßten.

Das Bundesministerium sieht die erforderliche Abstimmung durch die Bearbeitung beider Vorhaben in jeweils einer Zuständigkeit im Bundesministerium und bei den ausführenden Ämtern gewährleistet.

40.4

Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß es sich bei dem Mobilien Gefechtsstand aufgabenmäßig um eine mobile Variante des Führungsinformationssystems EIFEL handelt, wird dadurch bestätigt, daß nach den Ausführungen des Bundesministeriums beim DV-Anteil des Mobilien Gefechtsstandes ein Maximum an vorhandener EIFEL-Software verwendet werden soll. Zudem vermutet das Bundesministerium auch einen nahezu identischen Datenbedarf. Der Bundesrechnungshof hält ferner daran fest, daß beide Vorhaben im Zusammenhang zu sehen und zu konzipieren sind, ansonsten besteht die Gefahr, daß sich die Hard- und Software auseinanderentwickeln, für beide Systeme Aufwendungen für die Softwarepflege entstehen und die einheitliche Führung beeinträchtigt wird. Das Bundesministerium sollte nach dem Scheitern der Weiterentwicklung des alten Systems EIFEL nicht ein weiteres unnötiges Risiko eingehen. Es bleibt deshalb aufgefordert, seine eigenen Entscheidungen konsequent umzusetzen und vor der Beschaffung weiterer Hard- und Software einen Realisierungsplan zu erarbeiten und diesen verbindlich für die weitere Entwicklung EIFEL und aller seiner Subsysteme, einschließlich des mobilen Anteils, festzulegen.

41 Entwicklung und Nutzung des Führungsinformationssystems des Heeres „HEROS“, Systemanteil 3 (Kapitel 14 20)

41.0

Das „Heeresführungsinformationssystem für die rechnergestützte Operationsführung in Stäben“ (HEROS) ist das Führungsinformationssystem für alle höheren Stäbe des Feld- und des Territorialheeres. HEROS war für einige Jahre nur eingeschränkt einsetzbar. Statt eine unverzügliche Leistungssteigerung des Systems durch den Austausch von Hard- und Software herbeizuführen, hat das Bundesministerium eine zur Aufgabenerfüllung nicht notwendige Neuentwicklung begonnen, deren konzeptionelle Grundlage zudem nicht ausreichend war. Ein umfassender, automatischer Meldungs- und Datenaustausch unter operativen Bedingungen war nicht erreicht worden. Die Verwendung von unzureichenden Standardisierungen führte zu nur bedingt zusammenarbeitsfähigen Systemen. Obwohl HEROS seit acht Jahren in der Nutzung ist, war das für die Softwarepflege und -änderung zuständige Systemzentrum personell und geräte technisch nicht in der Lage, seine Aufgaben wahrzunehmen.

41.1

Das „Heeresführungsinformationssystem für die rechnergestützte Operationsführung in Stäben“ (HEROS) ist das Führungsinformationssystem für alle höheren Stäbe des Feld- und Territorialheeres. HEROS ist ein

Teil der Führungsorganisation des Heeres. In Verbindung mit dem Fernmeldesystem, dem Gefechtsfeldführungssystem und den Führungs- und Waffeneinsatzsystemen ist es seine Aufgabe, Daten, d. h. Meldungen, Lagen und Befehle, zu speichern, zu verarbeiten, darzustellen und zu übermitteln. Das Meldewesen im Heer bildet hierfür die Grundlage. Es ist ein Verfahren, das Daten zeitgerecht und ereignisorientiert verfügbar machen soll und besteht aus einer Anzahl in Inhalt und Aufbau standardisierter Meldungen, deren Formate im Handbuch Meldewesen Heer festgelegt sind.

Der Führungsstab des Heeres ist bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in hohem Maße von Daten anderer Informationssysteme abhängig. Deshalb liegt ein Schwerpunkt von HEROS darin, externe Daten zu übernehmen.

Diese Unterstützung der Stabsarbeit soll HEROS im Frieden, in Krise und im Krieg leisten.

Um das Führungsinformationssystem HEROS schrittweise entwickeln und einführen zu können, ist das Gesamtsystem u. a. in die Systemanteile

- HEROS-2/1, mobiler Anteil zur Unterstützung der Stäbe unterhalb des Führungsstabes des Heeres und
- HEROS-3, stationärer Anteil zur Unterstützung des Führungsstabes des Heeres und des Führungszentrums Heer

gegliedert worden.

HEROS-3 wird seit dem Jahre 1984 genutzt. Es besteht aus zwei Rechenzentren, die über ein Datenübertragungsnetz miteinander verbunden sind. An das Netz sind Datensichtgeräte und Drucker in den meldepflichtigen Stäben des Heeres angeschlossen.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung des Systemanteils HEROS-3 im Jahre 1992 festgestellt, daß das System seit längerem operativ nur eingeschränkt einsetzbar war. Die mit einem Gesamtaufwand von mehr als 80 Mio. DM installierte Hard- und Software war den Anforderungen nicht mehr gewachsen. Während der letzten Übung im Jahre 1988 mußten einsatzwichtige Terminals wegen Überlastung des Hauptrechners abgeschaltet werden, um den Betrieb aufrechterhalten zu können. Die Akzeptanz in der Truppe war durch lange Antwortzeiten des Systems, wenig nutzerfreundliche Meldungseingabe und den damit verbundenen erheblichen Einarbeitungsaufwand gering.

Das Bundesministerium hatte die Schwächen von HEROS-3 schon im Jahre 1987 erkannt und eine DV-Änderungsforderung erarbeitet. Danach sollte zunächst nur die Hard- und Software ausgetauscht werden, um die Einsatzbereitschaft schnellstmöglich wiederherzustellen und Ende des Jahres 1990 ein verbessertes System in Betrieb nehmen zu können. Als Realisierungsgrundlage verlangte der Bedarfsdecker vom Nutzer eine genaue Beschreibung der

einzelnen Forderungen. Zu diesem Zweck wurde im Juni 1989 ein „Fortgeschriebenes Organisatorisches Konzept“ fertiggestellt, das aus Sicht des Bedarfsdeckers zu zahlreichen erforderlichen Angaben keine eindeutigen Aussagen machte. Darin waren zudem neue Forderungen enthalten; insbesondere sollten die Systemleistungen durch den Einsatz von Arbeitsplatzcomputern dezentralisiert werden. Deshalb war aus Sicht des Bedarfsdeckers eine Neuentwicklung erforderlich. Der vorgesehene Austausch der Hard- und Software wurde zurückgestellt. Da im Jahre 1992 lediglich Hardware und Betriebssystem ausgetauscht wurden, befindet sich HEROS aus der Sicht der Nutzer noch weitgehend im alten Zustand. Auch heute, sechs Jahre nach Unterzeichnung der Änderungsforderung, ist die Neuentwicklung noch nicht abgeschlossen.

Ein neues Zielsystem und Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind nicht erstellt worden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß HEROS-3 zwar in der Lage war, innerhalb des eigenen Netzes und mit ausgewählten NATO-Dienststellen Meldungen auszutauschen und darauf aufbauend Lagen automatisch graphisch darzustellen. Zwischen HEROS und den Führungsinformationssystemen der NATO-Partner konnte auch ein technisch aufwendiger und kostenintensiver Netzübergang von einem Fernmeldenetz zum anderen geschaffen werden. Ein zuverlässiger, operativ einsetzbarer Datenaustausch zur automatischen Weiterleitung und Verarbeitung von Meldungen ist dadurch jedoch nicht entstanden. Bei der Übertragung und Umsetzung von Meldungen kam es aufgrund von inhaltlichen Unterschieden zwischen den Systemen zu hohen Fehlerraten. Die dem formatierten Meldewesen als Grundlage dienenden Standardisierungsvereinbarungen der NATO waren nicht eindeutig und führten deshalb nicht automatisch zu zusammenarbeitsfähigen Systemen.

Die Forderung nach dem Aufbau eines umfassenden, automatischen Meldungs- und Datenaustausches unter operativen Bedingungen war nicht erfüllt worden.

Nach den Vorschriften sollen Systemzentren für die Softwarepflege und -änderung schon zu Beginn der Nutzung zur Verfügung stehen, um vorhandene Programmfehler beseitigen und Programmänderungen aufgrund von Nutzerforderungen vornehmen zu können. Obwohl HEROS seit acht Jahren in der Nutzung war und das Systemzentrum HEROS seit mehr als drei Jahren bestand, war es personell und gerätetechnisch nicht in der Lage, seine Aufgaben zu erfüllen. Deshalb wurden seit mehreren Jahren Programmierarbeiten an gewerbliche Unternehmen für jährlich mehr als 2 Mio. DM vergeben. Hierfür wurden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.

41.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß HEROS mehr als fünf Jahre, nachdem die Leistungsschwächen erkannt worden waren, immer noch nur eingeschränkt einsetzbar ist. Wegen der geschilderten Mängel stellt HEROS nach seiner Auffassung

— auch nach dem im Jahre 1992 vorgenommenen Austausch von Hardware und Betriebssystem — kein ausreichend zuverlässiges System dar. Insbesondere ist unter den erschwerten Bedingungen von Krise und Verteidigungsfall eine wirkungsvolle Aufgabenerledigung nicht sichergestellt.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Dezentralisierung von Systemleistungen eine vollständige Abkehr von der bisherigen Zentralrechner-Konzeption. Er hat beanstandet, daß für eine so einschneidende Neuorientierung, die einer Neuentwicklung mit gestiegenen technischen und finanziellen Risiken gleichkommt, das im Jahre 1989 erstellte Organisatorische und das Technische Konzept keine ausreichend detaillierte Grundlage bieten. Die vorgesehene Ausstattung mit Arbeitsplatzcomputern war für die Einsatzbereitschaft des Systems nicht erforderlich. Statt dessen hätte der ursprünglich vorgesehene unverzügliche Austausch der Hard- und Software des vorhandenen Systems mit geringerem technischen und finanziellen Risiko alsbald wieder zu einem weitgehend operativ einsetzbaren Führungsinformationssystem geführt.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, daß ohne hinreichende Standardisierung des Meldewesens keine automatische Zusammenarbeit mit anderen Systemen möglich ist und HEROS deshalb einen wesentlichen Teil seiner Aufgaben nicht erfüllen kann.

Insbesondere zu Beginn der Nutzungsphase eines Führungsinformationssystems treten vermehrt Fehler in der Software oder Änderungsforderungen der Benutzer auf. Deshalb ist die Einsatzbereitschaft einer Einrichtung für die Softwarepflege und -änderung zu diesem Zeitpunkt besonders wichtig. Der dauerhafte Einsatz von Industrieunterstützung ohne eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung widerspricht dem Konzept für Softwarepflege und -änderung sowie anderen Erlassen des Bundesministeriums.

41.4

Nach Ansicht des Bundesministeriums sei die Unterstützung des Führungsvorgangs bis zum Jahre 1988 in durchaus akzeptablem Umfang sichergestellt gewesen. Da jedoch erkannt worden sei, daß Anforderung und verfügbare Leistung nicht übereinstimmten, sei im gleichen Jahr eine DV-Änderungsforderung erarbeitet worden. Bisher hätte es keine Probleme bei der Entwicklung des neuen Systems gegeben, die auf das Organisatorische oder das Technische Konzept zurückzuführen wären. Aus Gründen der Standardisierung der Systemanteile sei es zweckmäßig erschienen, die Software von HEROS-2/1 auch für HEROS-3 zu übernehmen und auf eine Neubeschaffung eines leistungsfähigeren Rechners für HEROS-3 zu verzichten. Untersuchungen hätten ergeben, daß eine Weiterentwicklung HEROS-3 auf der vorhandenen Hard- und Software im Hinblick auf die geforderte Dezentralisierung nicht sinnvoll gewesen wäre, vielmehr eine Angleichung an HEROS-2/1 aus Wirtschaftlichkeitsgründen zweckmäßig erschienen sei. Die Neuorientierung sei ein Nachvollziehen der technischen

Möglichkeiten gewesen, dies werde als Anpassung, aber nicht als Neuentwicklung angesehen.

Zum automatischen Meldungs austausch hat das Bundesministerium eingeräumt, daß die bestehenden Standardisierungsvereinbarungen Interpretationsspielräume böten. Aufgrund der beabsichtigten Ausstattung von HEROS-3 mit HEROS-2/1-Software sei die Entwicklung der Schnittstellen vorerst eingestellt worden. Es hat in diesem Zusammenhang auf die im Jahre 1993 begonnene Überarbeitung des Schnittstellenkonzepts hingewiesen, bei der Überlegungen zur besseren Zusammenarbeit der Informationssysteme eingebracht werden sollten. Im Schnittstellenkonzept werde beschrieben, wie die Forderungen nach Übermittlung von Daten aus anderen DV-Verfahren erfüllt werden sollten. Die Schnittstelle mit den NATO-Partnern sei im operativen Einsatz erfolgreich getestet worden. Teilstreitkraftübergreifend liefen zur Zeit Bemühungen, zum automatisierten Meldungs austausch ein Standardprogramm einzusetzen. Eine Untersuchung habe ergeben, daß HEROS mit diesem Standardprogramm nicht verbessert werden könne.

Die Voraussetzungen für die Leistungssteigerung des Systemzentrums HEROS und die Ausbildung des Personals seien im Jahre 1993 geschaffen worden. Eine Verbesserung der Geräteausstattung sei ab dem Jahre 1994 vorgesehen. Der Einsatz von Industrieunterstützung entspreche der „Rahmenregelung für die Softwarepflege/-änderung in der Bundeswehr“. Künftig würden für Softwarepflege/-änderungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt, bevor sie an gewerbliche Unternehmen vergeben werden. Erst mit befriedigender Personalausstattung könne die gewerbliche Unterstützung insgesamt verringert werden.

41.5

Die Feststellung des Bundesrechnungshofes, daß HEROS nur eingeschränkt einsetzbar ist, wird durch die Darstellung des Bundesministeriums nicht widerlegt. Gerade die erkennbaren Leistungsschwächen des Systems haben das Bundesministerium veranlaßt, die Neuorientierung einzuleiten. Der Bundesrechnungshof sieht seine Auffassung bestätigt, daß die angestrebte Dezentralisierung einer Neuentwicklung des Systems gleichkommt. Wenn lediglich technische Möglichkeiten nachvollzogen worden wären, hätte die Entwicklung nicht fünf Jahre dauern dürfen. Bei der Bedeutung, die die Bundeswehr dem Führungsinformationssystem HEROS beimißt, hätte die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung und damit die Wiederherstellung eines einsatzbereiten Systems unbedingt Vorrang vor dem „Nachvollziehen technischer Möglichkeiten“ haben müssen. Durch die unverzügliche Leistungssteigerung des vorhandenen Systems hätte Zeit für die notwendige umfassende und ausreichend detaillierte konzeptionelle Vorarbeit zur Dezentralisierung der Systemleistung gewonnen werden können.

Wenn die notwendigen konzeptionellen Grundlagen rechtzeitig erarbeitet worden wären, wäre der tatsächliche Entwicklungsaufwand schon zu Beginn der

Neuorientierung sichtbar geworden. Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, daß HEROS die Führungsleistung des Heeres gesteigert hat. Es ist aber nicht nachvollziehbar, ob der Aufwand erforderlich war und wie hoch der Zielerreichungsgrad bei den einzelnen Zielen ist. Der Bundesrechnungshof erwartet nicht, daß der Nutzen des Systems lückenlos in Geldeinheiten ausgedrückt wird. Er ist allerdings der Auffassung, daß die angestrebten Vorteile weitgehend in meßbaren Einheiten dargestellt werden sollten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, daß die Schnittstelle mit den NATO-Partnern keine zuverlässige Übermittlung von automatisch weiterverarbeitbaren Meldungen ermöglicht. Das Bundesministerium sollte seine Anstrengungen verstärken, damit die Standardisierungsvereinbarungen eindeutige Definitionen für das Meldewesen ergeben. Nach Möglichkeit sollte handelsübliche Standardsoftware einheitlich bei den verschiedenen Führungs- und Fachinformationssystemen eingesetzt werden.

Das gemäß Konzept vorgesehene bundeswehreigene Systemzentrum HEROS hätte mit mehr Nachdruck errichtet werden müssen, damit es mit Beginn der Nutzung des Systems funktionsfähig gewesen wäre. Seine jetzige Personalausstattung ist immer noch unzureichend. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Industrieunterstützung nachzuweisen.

42 Entwicklung und Betrieb eines Prüfsystems für elektronisches Wehrmaterial (verschiedene Kapitel)

42.0

Das Bundesministerium gab für die Entwicklung und Beschaffung eines Systems einheitlicher Prüfautomaten für elektronisches Wehrmaterial mehr als 1,3 Mrd. DM aus, ohne die mit diesem Prüfsystem verfolgten Ziele zu erreichen. Weitgehend verfehlt wurden der standardisierte Einsatz in allen drei Teilstreitkräften, die Terminvorgaben für die Einführung des Systems, die Kostenziele für die Entwicklung und Beschaffung und schließlich die Wirtschaftlichkeit im Betrieb. Das Bundesministerium setzte weder die für einen Erfolg des Vorhabens wesentlichen technischen und organisatorischen Voraussetzungen durch, noch zog es rechtzeitig die Konsequenzen, als der Mißerfolg erkennbar wurde. Obwohl der Betrieb der inzwischen veralteten Prüfautomaten nie wirtschaftlich war, soll er weiter aufrechterhalten werden.

42.1

42.1.1

Anteil und Wert elektronischer Bauteile und Schaltungen im Wehrmaterial nahmen seit Beginn der 60er Jahre ständig zu. Die Prüfung und Instandsetzung wurden damit zeitaufwendiger und personalintensiver.

ver. Die Typenvielfalt individueller Prüfgeräte für jedes Waffensystem warf zusätzlich logistische, personelle und finanzielle Probleme auf. Zu ihrer Vermeidung empfahl eine vom Bundesministerium im Jahre 1970 in Auftrag gegebene Grundsatzstudie ein einheitliches rechnergesteuertes Prüfsystem, dessen Prüfstationen aus handelsüblichen Bausteinen (Meßgeräte, Rechner usw.) bestehen sollten.

Das Bundesministerium konzipierte daraufhin ein „Prüfsystem Elektronik“ für alle nach dem Jahre 1975 eingeführten Waffensysteme und Geräte mit elektronischen Komponenten in allen drei Teilstreitkräften. Es besteht im wesentlichen aus drei Systemanteilen, dem „Rechnergesteuerten einheitlichen Meß- und Prüfsystem (REMUS)“, dem „Prüfautomat(en) Unterbaugruppen“ und den „Module(n) für Prüfgeräte“.

Ein derartiges waffensystem- und teilstreitkraftübergreifendes Standardisierungskonzept erfordert eine Reihe technischer und organisatorischer Voraussetzungen. Die elektronischen Baugruppen müssen modular aufgebaut sein. Für jede von ihnen ist zudem eine Adoptionsausrüstung zum Anschluß an den Prüfautomaten bereitzustellen. Das standardisierte Prüfsystem ist teilstreitkraftübergreifend für die Materialerhaltung alles geeigneten Wehrmaterials vorzusehen und einzuführen. Ein Ausweichen auf individuelle Prüfausrüstungen ist zu vermeiden. Dazu müssen die Entwicklung und Einführung des Prüfsystems wie auch seiner Adaptionen so gesteuert werden, daß nicht die Entwicklungs- und Einführungsstermine der zu prüfenden Waffensysteme und Geräte behindert werden. Das gilt auch für mehrnationale Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben.

Diese Voraussetzungen sind für alle Systemanteile, wie im folgenden beispielhaft für REMUS dargestellt, nicht erfüllt worden.

42.1.2

Für den Systemanteil REMUS zogen schon drei Jahre nach Vorhabenbeginn die Luftwaffe und Marine ihre Bedarfsforderungen zurück. Die Marine hielt den Einsatz des Systems in ihrem Bereich für unwirtschaftlich, die Luftwaffe die Durchsetzung der Standardisierung bei ihren internationalen Rüstungsvorhaben für nicht möglich. Eine daraufhin vom Heer in Auftrag gegebene Kosteneffektivitätsstudie bestätigte zwar erneut den Kostenvorteil von Prüfautomaten, allerdings unter sehr unsicheren Annahmen über das Ausfallverhalten der Baugruppen und die Adoptionskosten.

Die Zuständigkeit für die Entwicklung, Beschaffung und Finanzierung der Prüfstationen lag bei einem übergreifenden Systemmanagement, diejenige der Adoptionsausrüstungen bei den späteren Anwendern. Die Entwicklung zeigte, daß eine Vielzahl der zu adaptierenden Baugruppen nicht für eine automatische Prüfung ausgelegt war und langwierige und kostspielige Anpassungsmaßnahmen erforderte. Die Adoptionsausrüstungen standen nicht rechtzeitig zur Verfügung und waren zudem oft wegen Hard- und

Softwarefehlern nicht nutzbar, so daß die Truppe die inzwischen beschafften Prüfstationen nicht einsetzen konnte. Zusätzliche Instandsetzungsverträge mit der Industrie waren notwendig, um die Einsatzfähigkeit der Waffensysteme zu gewährleisten. Verzögerungen und Kostensteigerungen beeinträchtigten die Akzeptanz des Systems auf Dauer.

Zehn Jahre nach Beginn des Vorhabens waren daher erst vier Adaptionen für sieben Baugruppen eines Waffensystems entwickelt. Inzwischen sind rd. 170 Baugruppentypen aus 15 Vorhaben adaptiert. Das Instandsetzungsaufkommen erreichte jedoch nicht annähernd die vorhergesagte Höhe, da das Ausfallverhalten der Baugruppen erheblich günstiger als erwartet war. Daher liegen derzeit die Kosten der Instandhaltung der Baugruppen mit REMUS erheblich über dem durchschnittlichen Preis einer vergleichbaren Industrieleistung. Dennoch beabsichtigt das Bundesministerium, das inzwischen veraltete System auf der Grundlage eines inzwischen überholten Materialerhaltungskonzepts für elektronisches Wehrmaterial bis über die Jahrtausendwende hinaus zu nutzen.

Die Entwicklungs- und Beschaffungskosten für REMUS beliefen sich auf insgesamt rd. 1,3 Mrd. DM, wovon rd. 600 Mio. DM auf die Prüfstationen und rd. 700 Mio. DM auf die Adoptionsausrüstungen entfielen. Sie überstiegen die Ausgangsschätzungen von rd. 200 Mio. DM (Ausstattung für alle drei Teilstreitkräfte, jedoch ohne Adaptionen) um ein Vielfaches. Obwohl die Einführung des Systems im wesentlichen mit den zu erwartenden Kostenvorteilen einer Instandsetzung mit einheitlichen Prüfautomaten begründet wurde, verschaffte sich das Bundesministerium keinen Überblick über die tatsächlichen Betriebskosten.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat die völlig unzureichende Erfolgskontrolle des Vorhabens „Prüfsystem Elektronik“ beanstandet. Das Bundesministerium hat das Vorhaben weitergeführt, obwohl es schon frühzeitig erkennen konnte, daß wegen der fehlenden organisatorischen und technischen Voraussetzungen die verfolgten Ziele trotz beträchtlicher Investitionen nicht zu erreichen waren. Es hat insbesondere die Risiken dieses komplexen Systems weit unterschätzt. Es hat überdies dem koordinierenden Systemmanagement keine Durchgriffsmöglichkeiten in die Adaptionen eingeräumt, obwohl die Wirtschaftlichkeit des Prüfsystems entscheidend von der Auslastung der Prüfautomaten und damit von der Zahl der adaptierten Baugruppen abhing. Die organisatorischen Unzulänglichkeiten haben auch die Lösung technischer Probleme erschwert und so den Einsatz des Systems um Jahre verzögert. Daher sind die Prüfautomaten aufgrund des schnellen Generationswechsels elektronischer Geräte inzwischen technisch veraltet.

Der Bundesrechnungshof hat auch bemängelt, daß das Bundesministerium die den anfänglichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zugrundeliegenden Annahmen — insbesondere über das Instandsetzungs-

aufkommen und die Investitionskosten — nicht in angemessenen Zeitabständen überprüfte. Selbst als zu Beginn der Nutzungsphase eine Aufstellung der Gesamtausgaben vorlag, wurden die Betriebskosten des Systems nicht ermittelt.

Der Bundesrechnungshof hat eine neue Konzeption für die Instandhaltung elektronischen Wehrmaterials angemahnt, auf dessen Grundlage das Bundesministerium über die taktisch-logistische Notwendigkeit derartiger standardisierter Prüfsysteme entscheiden sollte. Von einer weiteren Nutzung der eingeführten Systeme sollte abgesehen werden, wenn die Wirtschaftlichkeit ihres Betriebes nicht entscheidend verbessert werden kann.

42.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes als umfassend und im wesentlichen zutreffend bezeichnet. Es hat angemerkt, daß sich in dem Bewertungszeitraum von rd. 20 Jahren die grundlegenden Bedingungen für das Prüfsystem Elektronik in mehrfacher Hinsicht geändert hätten, insbesondere habe sich der Gedanke eines allumfassenden, waffensystemübergreifenden Prüfsystems als unrealistisch erwiesen. Zudem habe die technische Entwicklung den konzeptionellen Ansatz zweifelhaft werden lassen: Zunächst sei das technische Entwicklungspotential des Prüfsystems überschätzt worden, dann seien die zu prüfenden Waffensysteme und ihre Baugruppen wesentlich komplexer, aber auch wesentlich zuverlässiger geworden als erwartet. Schließlich wurden die bestehenden logistischen Konzepte Ende der 80er Jahre durch die sich ändernde sicherheitspolitische Lage überholt. Aus dieser Entwicklung erklärten sich Entscheidungen, die zu ihrer Zeit und damaligen Erwartungen entsprechend gerechtfertigt gewesen seien, auch wenn sich im nachhinein die Erwartungen nicht erfüllt hätten und die getroffenen Entscheidungen aus heutiger Sicht unzweckmäßig gewesen seien.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat sich das Bundesministerium einen Überblick über die Betriebskosten des Prüfsystems verschafft und zugestanden, daß unter den gegebenen organisatorischen Rahmenbedingungen der Einsatz der REMUS-Prüfstationen unwirtschaftlich sei. Bevor allerdings eine sichere Unterstützung durch die Industrie in allen denkbaren Kriegsszenarien aus rechtlichen Erwägungen nicht gewährleistet sei, wäre es unverantwortlich, eine funktionierende militärische Instandsetzungskapazität nur aus Wirtschaftlichkeitserwägungen aufzuheben. Bei knapper werdenden Haushaltsmitteln werde die Materialerhaltung konzeptionell so angelegt, daß kostenminimierend dort eine Materialerhaltung durch Soldaten erhalten bleibe, wo sie aus taktisch/operationellen Gründen unverzichtbar sei. Dies sei auch in der neuen „Konzeptionellen Leitlinie für Logistik und Sanitätswesen des Heeres im erweiterten Aufgabenspektrum“ berücksichtigt, die Grundlage für die Erarbeitung von Folgekonzepten, insbesondere für die Materialerhaltung, sei.

42.4

Der Bundesrechnungshof ist nicht der Auffassung, daß die Entscheidungsgänge aus ihrer Zeit und den damaligen Erwartungen entsprechend gerechtfertigt waren. Obwohl das Bundesministerium und sein nachgeordneter Bereich über ausreichende Fach- und Managementkompetenz verfügen, um sowohl die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Einführung wie auch für eine wirtschaftliche Nutzung eines derart umfassenden und teuren Prüfsystems sachgerecht bewerten und ihre weitere Entwicklung verfolgen zu können, hat es nicht rechtzeitig entsprechende Konsequenzen bis hin zum Abbruch des Vorhabens gezogen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sind gerade die in diesem System aufgetretenen Probleme typisch für die Entwicklung und Beschaffung querschnittlich einzusetzender unterstützender Systeme. Sie sind nicht so spektakulär wie Waffensysteme. Die Steuerung ihrer Einführung, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ihres Einsatzes genießen daher nicht die Aufmerksamkeit der Leitung des Bundesministeriums, die sie aufgrund ihrer Kosten verdient hätten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt zwar, daß sich das Bundesministerium inzwischen um die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der beschafften Prüfsysteme bemüht und insbesondere auch konzeptionell die Instandsetzungsverfahren von elektronischen Bauteilen verbessern will. Nach wie vor ist er jedoch der Auffassung, daß das Prüfsystem Elektronik nicht weiter genutzt werden sollte, wenn die Wirtschaftlichkeit seines Betriebes nicht entscheidend verbessert werden kann. Die jüngsten Überlegungen zur Privatisierung machen ohnehin eine neue Gewichtung von militärischen gegenüber wirtschaftlichen Zielen erforderlich. In diesem Zusammenhang wird auch von der Extremforderung abzurücken sein, unwirtschaftliche militärische Instandsetzungskapazitäten vorzuhalten, solange eine sichere Unterstützung durch die Industrie nicht in allen denkbaren Kriegsszenarien gewährleistet ist.

43 Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen durch die Teilstreitkraft Heer (Kapitel 14 14 Titel 553 04 u. a.)

43.0

Das Heer läßt seit dem Jahre 1987 amtseigene Aufgaben durch eine Firma wahrnehmen, die das Bundesministerium eigens für diese Zwecke hat gründen lassen. Weder vorher noch bei der späteren Auftragserteilung war hinreichend untersucht worden, ob die Aufgaben nicht auch mit eigenem Personal hätten wahrgenommen werden können. Die Firma genoß von Anfang an weitgehenden Wettbewerbsschutz; die Auftragsvergabe wies Mängel auf, wie unzureichende Spezifikationen, Duldung von Vorleistungen und für eine Vergabe nach außen ungeeignete Auftragsgegenstände.

43.1

Das Bundesministerium erörterte im Jahre 1986 mit führenden Industrierepräsentanten Möglichkeiten zur verstärkten Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen der Industrie für das Heer und schlug drei Rüstungsunternehmen vor, gemeinsam eine Unterstützungsgesellschaft zu gründen. Diese Firma sollte vom Jahre 1987 an Aufgaben übernehmen, die nach Auffassung des Bundesministeriums im Ämterbereich aufgrund personeller Unterkapazitäten nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen werden konnten.

Der Wirtschaftsplan der daraufhin im Jahre 1987 gegründeten Firma ging von einem Unterstützungsbedarf des Heeres im Wert von rd. 3 Mio. DM für das Jahr 1987, 8 bis 10 Mio. DM für das Jahr 1988, 16 bis 18 Mio. DM für das Jahr 1989 und 20 bis 22 Mio. DM für die Folgejahre aus, der ausschließlich von ihr, also ohne Wettbewerb, zu decken sei. Entsprechende freihändig vergebene Aufträge erhielt die Firma bis Mitte des Jahres 1988 in Einzelverträgen, danach über einen ebenfalls ohne Ausschreibung abgeschlossenen Rahmenvertrag, der ursprünglich bis Mitte des Jahres 1990 befristet war und bis Ende des Jahres 1991 verlängert wurde. In diesem Zeitraum beauftragte das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) die Firma ohne Wettbewerb mit etwa 140 Einzelvorhaben im Gesamtwert von rd. 47 Mio. DM. Das Materialamt des Heeres (Materialamt) als Bedarfsträger begründete seine Forderung nach freihändiger Vergabe an diese Firma regelmäßig damit, daß keine ausschreibungsfähige Leistungsbeschreibung erstellt werden könne. Die Firma und deren Mitarbeiter seien in besonderer Weise mit der Organisationsstruktur des Materialamtes vertraut und daher besonders geeignet, den Auftrag in verhältnismäßig kurzer Zeit erledigen zu können. Andere Anbieter müßten zeitaufwendig durch Personal des Materialamtes eingewiesen werden, was die Personal- und Arbeitssituation weiter verschlechtern würde.

Auch nach Auslaufen des Rahmenvertrages und Weisungen des Bundesministeriums zu mehr Wettbewerb bei der Vergabe logistischer Unterstützungsleistungen änderte sich die Auftragslage der Firma nicht wesentlich. Bei 12 von 15 Neuvorhaben des Jahres 1992 wurde sie — neunmal im Wege der freihändigen Vergabe — mit der Durchführung beauftragt. Bis Ende November 1993 schloß das Bundesamt zu 14 weiteren Vorhaben Verträge. Davon wurden 11 freihändig und 2 im Wettbewerb an die Firma vergeben, begründet grundsätzlich mit „Eilbedürftigkeit“ oder „Anschlußvertrag (Know-how bei Firma . . . , Übertragung nicht möglich bzw. Einarbeitung durch Amtsseite aus Personal- und Zeitmangel nicht vertretbar)“.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1993 die Inanspruchnahme logistischer Unterstützungsleistungen dieser Firma durch das Materialamt geprüft und

festgestellt, daß die vom Bundesministerium ergriffenen Maßnahmen ungewöhnlich waren. Er hat beanstandet:

Die Firma wurde mit originären Amtsaufgaben beauftragt, die sich für eine Vergabe nach außen nicht eigneten. Zudem wurde vor der Auftragsvergabe nicht geprüft, ob alle Möglichkeiten der Aufgabenwahrnehmung durch eigenes Personal ausgeschöpft waren.

So erhielt die Firma beispielsweise Ende des Jahres 1989 einen Auftrag zur ausführlichen Untergliederung der in ihrem eigenen Rahmenvertrag vereinbarten Leistungen. Mit diesen sogenannten Musterleistungsbeschreibungen sollten logistische Unterstützungsleistungen für Material, Materialgruppen, Geräte und Waffensysteme ausgeschrieben werden, also Leistungen, die die Firma selbst anbot. Schon kurz nach der Auftragsvergabe äußerte das Materialamt Bedenken wegen der fehlenden Kenntnisse und Neutralität der Firma, bezweifelte die Notwendigkeit der Auftragsvergabe und wies darauf hin, daß das Bundesamt nur selbst erstellte Musterleistungsbeschreibungen als Grundlage einer Angebotsaufforderung akzeptierte. Verwendungsfähige Musterleistungsbeschreibungen wurden bislang nicht geliefert.

In einem weiteren Fall sollte ein Handbuch für den Bevollmächtigten Vertreter Logistik und für den Nutzungsbeauftragten im Führungsstab des Heeres, seit Jahren im Amtsbereich eingerichtete Dienstposten, erarbeitet werden, in dem u. a. deren Aufgaben, Stellung, Kompetenz und Verantwortung beschrieben und Hilfen für die Aufgabenwahrnehmung gegeben werden sollten. Die Firma erhielt im April 1990 einen entsprechenden Auftrag, als Vergütung wurde ein höchstbegrenzter Selbstkostenrichtpreis von rd. 500 000 DM vereinbart. Als die Firma dafür ein vorläufiges Handbuch lieferte, hatten sich die Aufgaben des Bevollmächtigten und des Nutzungsbeauftragten inzwischen geändert. Eine entsprechende Überarbeitung des Handbuches wurde zurückgestellt, der Vertrag aber mit einer Erhöhung des Vertragswertes um insgesamt rd. 720 000 DM weitergeführt. Vertragsinhalt war nunmehr die Entwicklung eines DV-Instrumentes für die Planungsunterstützung.

Nach dem Verhalten des Bundesministeriums konnten die Gründungsgesellschaften davon ausgehen, daß die Firma zumindest in der Anfangsphase weitgehenden Wettbewerbsschutz genießen würde. Dieser den Vergabevorschriften zuwiderlaufende Wettbewerbsschutz blieb nicht nur während der Laufzeit des Rahmenvertrages, sondern auch danach — nunmehr entgegen den Anweisungen des Bundesministeriums — erhalten. Eine konsequente Vergabe der Unterstützungsleistungen im Wettbewerb beschränkte sich auch weiterhin auf Einzelfälle. Die eindeutige Bevorzugung der Firma gegenüber allen anderen Wettbewerbern war nicht zuletzt auch auf die von Anfang an aufgebauten engen Kontakte zum Amtsbereich, die Kenntnis amtsinterner Zusammenhänge und den bei der Ausführung amtsoriginärer Aufgaben gewonnenen Wissensvorsprung zurückzuführen.

Der Bundesrechnungshof konnte anhand eines Beispiels aufzeigen, daß durch die Vergabe im Wettbewerb, den das Bundesamt gegen den Widerstand des Materialamtes durchführte, rd. 600 000 DM — 25 v. H. des Auftragswertes — eingespart wurden.

Die Vertragsgestaltung und -abwicklung hatten Mängel. So waren weder eine Festpreisbildung noch eine Kostenprüfung möglich. Dennoch vergütete das Bundesamt als „nicht prüfbar“ und „nicht abrechnungsfähig“ bezeichnete Leistungen in Millionenhöhe. Rechnungen wurden „festgestellt“ und zur Zahlung angewiesen, obwohl sie für eine Nachprüfung nicht ausreichend spezifiziert waren. Überdies erbrachte die Firma regelmäßig während der Laufzeit des Rahmenvertrages mit Wissen des Materialamtes und des Bundesamtes Vorleistungen (vor Vertragsabschluß). Dies war auch nach den amtsinternen Vorschriften unzulässig. Schließlich wurden der Firma Aufgaben übertragen, für die sie nicht qualifiziert war, die sie deshalb in erheblichem Umfang an Unterauftragnehmer weitergeben oder für die sie sich die Kenntnisse auf Kosten des Bundes erst aneignen mußte. Eine Vergabe im Wettbewerb wurde so verhindert.

43.3

Das Bundesministerium hat zum Hintergrund der Firmengründung ergänzend darauf hingewiesen, daß die personellen Unterkapazitäten im Ämterbereich sowohl den Umfang als auch die Qualifikation des verfügbaren Personals betrafen und ihre Beseitigung allenfalls mittelfristig zu erwarten war. Zudem sei die klassische Form der öffentlichen Auftragsvergabe im Wettbewerb hier als nicht geeignet erschienen. In einem Pilotversuch sollte für ein bestimmtes, zeitkritisches, jedoch weder im Umfang konkret einplanbares noch im einzelnen vorab spezifizierbares Leistungsspektrum eine privatwirtschaftliche, für die Bundeswehr ökonomische Lösung gefunden werden. Die Industriekapazitäten sollten als „verlängerte Werkbank“ der Amtsseite tätig werden. Da der Versuch die Erwartungen des Heeres erfüllt habe, könne er als erfolgreicher Vorläufer heutiger Planungsabsichten zur Aufwandsbegrenzung im Betrieb durch Privatisierung angesehen werden.

Als weiteren Grund für diese Auftragsvergabe führte das Bundesministerium „die wirtschaftliche Unterstützung des Landes Rheinland-Pfalz“ an.

Das Bundesministerium hat zwar die Monopolisierungs- und Abhängigkeitsgefahren, die durch die ständige Inanspruchnahme der Firma entstehen, und zugleich die begrenzte Wirkung der eigenen Kontrollinstrumente eingeräumt. Insofern sei die Firma auch nach Ablauf des Rahmenvertrages gegenüber anderen Wettbewerbern bevorzugt gewesen. Aus seiner Sicht würden jedoch die Vorteile einer schnellen, flexiblen und zuverlässigen Aufgabenerledigung überwiegen.

Inzwischen sei auch durch Personalwechsel im Management und Neuregelung des Verfahrens die Beachtung der Weisung zu mehr Wettbewerb garantiert. Die kritisierten Mängel bei der technischen und wirt-

schaftlichen Prüfung der Rechnungen der Firma, zurückzuführen auf Abstimmungsprobleme zwischen dem Bundesamt und dem Materialamt sowie auf sich widersprechende Regelungen, seien inzwischen durch ergänzende Bestimmungen behoben worden. Die (vor Vertragsabschluß) erbrachten Vorleistungen seien zwar vermutlich amtsseitig geduldet worden, die Firma sei jedoch nach Auslaufen des Rahmenvertrages auf ihr eigenes Risiko in diesem Zusammenhang hingewiesen worden. Unterauftragnehmer seien schon im Rahmenvertrag zugelassen worden, da von Anfang an klar gewesen sei, daß die Firma nicht die ganze Bandbreite der zu erbringenden Leistungen abdecken konnte. Der Schwerpunkt der Gesamtleistung sollte aber bei der Firma liegen.

43.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik am bisherigen Auftragsvergabeverfahren, wenngleich er anerkennt, daß das Bundesministerium sich mit den bislang eingeleiteten Schritten bemüht, die aufgezeigten Mängel, insbesondere die Abhängigkeit von einer Firma, die Verflechtung von Firmen- und Amtsaufgaben sowie die Wettbewerbsbehinderungen zu beheben.

Die ergänzenden Hinweise des Bundesministeriums haben die Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen eine derartig langfristige und enge Zusammenarbeit der Amtsseite mit einer von vornherein bevorzugten, sie in ihren originären Aufgaben unterstützenden Firma eher verstärkt, als ausgeräumt. Schon ein „Pilotversuch“ für diese Unterstützung konnte offenbar eine Abhängigkeit zwischen Firmen- und Amtsseite schaffen, die nur schwer zu kontrollieren oder wieder zu lösen ist. Insofern muß bezweifelt werden, daß diese privatwirtschaftliche „verlängerte Werkbank“ der Amtsseite neben ihrer Flexibilität auch auf Dauer kostengünstig ist. Die Erhebungsergebnisse des Bundesrechnungshofes sprechen eher dagegen.

Besonders bedenklich ist das Ersetzen von Amtsdurch Firmenpersonalkapazität, wenn dadurch auf längere Sicht

- eine dringend notwendige Durchforstung der Aufgabenstellung, Organisation und Personalausstattung der Ämter verhindert oder verzögert wird,
- bei amtsoriginären Aufgaben mangelnde Qualifikation des auf Ämterseite verfügbaren Personals durch Firmenpersonal ausgeglichen werden soll,
- im Haushalt Sachkosten veranschlagt werden, die im Grunde zusätzliche Personalkosten sind.

Der Pilotversuch kann sicher auch nicht im nachhinein als erfolgreicher Vorläufer für Privatisierungsvorhaben zur Aufwandsbegrenzung im Betrieb gewertet werden. Dazu sind nur in eindeutigen Leistungsbeschreibungen klar abgrenzbare, nicht amtsoriginäre Aufgaben geeignet, die auch einen fundierten Kostenvergleich zwischen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Durchführung zulassen.

Die wirtschaftliche Unterstützung eines Bundeslandes im Sinne einer regionalen Strukturförderung ist nicht Aufgabe des Bundesministeriums, insofern auch keine Begründung für eine bevorzugte Auftragsvergabe an die Firma.

43.5

Das Bundesministerium wird im vorliegenden Fall dafür zu sorgen haben, daß auch bei der Vergabe von Unterstützungsleistungen die Vergabevorschriften, insbesondere zur Vergabe im Wettbewerb, strikt eingehalten werden, und jede Bevorzugung einer bestimmten Firma ausgeschlossen wird.

Darüber hinaus empfiehlt der Bundesrechnungshof, gerade bei den jetzigen Überlegungen zur Privatisierung auf die Gefahren einer zunehmend undurchschaubaren Verflechtung von Amts- und Firmenaufgaben zu achten. Dazu vorgesehene Pilotversuche und Modellerprobungen sollten zeitlich und sachlich so abgegrenzt werden, daß keine Abhängigkeiten, wie im vorliegenden Fall, entstehen und die wirtschaftlichen Vor- oder Nachteile der öffentlichen oder privatwirtschaftlichen Lösungen objektiv nachzuvollziehen sind.

Der Bundesrechnungshof wird die Vergabe von Unterstützungsleistungen durch die Ämter, insbesondere bei amtsoriginären Aufgaben, bei einer weiteren Teilstreitkraft untersuchen und ggf. erneut berichten.

44 Beschaffung von Bergeschleppern (Kapitel 14 15)

44.0

Das Bundesministerium verzichtete im Jahre 1988 auf die Beschaffung von 77 Bergeschleppern M 48 für die Truppe, weil nach den damaligen Erkenntnissen ein struktureller Bedarf nicht mehr gegeben war. Im Jahre 1989 entschied das Bundesministerium, doch noch acht Bergeschlepper für rd. 12 Mio. DM zu beschaffen und sie bei wehrtechnischen Dienststellen einzusetzen, um die dort genutzten Bergepanzer 2 und M 88 für das Heer verwenden zu können. Es überließ die acht Fahrzeuge jedoch unmittelbar nach deren Fertigstellung unentgeltlich ausländischen Streitkräften und einem inländischen Rüstungsunternehmen. Obwohl das Bundesministerium diese Verwendung bereits vor Abschluß des Beschaffungsvertrages beabsichtigt hatte, gab es gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen für die Aufhebung der für dieses Vorhaben seit mehreren Jahren geltenden Haushaltssperre gemäß § 24 Abs. 3 BHO eine anderslautende Begründung ab.

44.1

Das Bundesministerium ließ im Jahre 1985 durch das Heeresamt ein Bergekonzept für die Umrüstung überzähliger Kampfpanzer M 48 in Bergeschlepper M 48 erarbeiten mit dem Ziel, die „Bergelücke“ im Heer abzumildern. Das Heeresamt schlug vor, zunächst 80 Kampfpanzer zu Bergeschleppern umzubauen.

Der endgültige Gesamtbedarf an Bergeschleppern wurde in der im Jahre 1987 genehmigten Taktischen Forderung mit 77 Fahrzeugen festgelegt. Das Vorhaben wurde dementsprechend zum Bundeswehrplan 1989 und zum Haushalt 1989 mit einem finanziellen Volumen von 114 Mio. DM angemeldet, jedoch gemäß § 24 Abs. 3 BHO gesperrt.

Ende des Jahres 1988 entschied das Bundesministerium, das Vorhaben nicht weiterzuverfolgen, weil ein struktureller Bedarf an Bergeschleppern nicht mehr gegeben war.

Die Angelegenheit war damit jedoch nicht abgeschlossen. Im Jahre 1989 wurde das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) darüber unterrichtet, nunmehr sei vorgesehen, acht Bergeschlepper M 48 für 12 Mio. DM zu beschaffen und sie bei wehrtechnischen Dienststellen einzusetzen, um dort genutzte Bergepanzer 2 und M 88 für das Heer verwenden zu können.

Das Bundesministerium beantragte Anfang des Jahres 1990 beim Bundesministerium der Finanzen, die für das Vorhaben nach wie vor bestehende Sperre für die Beschaffung von acht Bergeschleppern aufzuheben. Das Bundesministerium der Finanzen bezweifelte, daß überhaupt noch ein Bedarf an Bergeschleppern gegeben sei, und bat um eine nähere Begründung. Daraufhin begründete das Bundesministerium die geplante Beschaffungsmaßnahme mit seiner Absicht, die im Heer nach dem Zulauf des Kampfpanzers Leopard 2 bestehende „Bergelücke“ schließen zu wollen. Im Rahmen der Heeresstruktur 2000 seien hierfür 440 Bergepanzer 2 und M 88 neben 150 Bergepanzern 3 notwendig. Um diese Planung verwirklichen zu können, sei die Rückführung von acht Bergepanzern 2 und M 88 von verschiedenen wehrtechnischen Dienststellen zur Truppe erforderlich. Zum Ersatz dieser Bergepanzer sei vorgesehen, acht Bergeschlepper zu beschaffen. Das Bundesministerium der Finanzen hob im Frühjahr 1990 nach dieser Begründung die Sperre nach § 24 Abs. 3 BHO auf.

Im Sommer 1990 bestellte das Bundesamt acht Bergeschlepper M 48 zu einem Auftragswert von rd. 12 Mio. DM; im Vertrag war vorgesehen, die Bergeschlepper bei wehrtechnischen Dienststellen der Bundeswehr einzusetzen.

Die Fahrzeuge wurden in der Zeit von Oktober 1990 bis Juli 1992 ausgeliefert; sieben Bergeschlepper wurden ausländischen Streitkräften, das achte Fahrzeug einem inländischen Rüstungsunternehmen unmittelbar anschließend unentgeltlich überlassen.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium gegen § 45 BHO verstoßen und Haushaltsmittel von rd. 12 Mio. DM für die Beschaffung von Bergeschleppern für den wehrtechnischen Bereich ausgegeben hat, ohne daß tatsächlich und zwingend ein Bedarf gegeben war. Er hat ferner gerügt, daß das Bundesministerium die Aufhebung der Haushaltssperre mit einer unzutreffenden Begründung beantragt hat.

44.3

Das Bundesministerium hat zunächst bestritten, daß bereits vor Abschluß des Beschaffungsvertrages festgestanden habe, die Bergeschlepper nicht bei wehrtechnischen Dienststellen einzusetzen. Es hätten sich auch keine Hinweise auf eine etwa beabsichtigte „Exportförderung“ finden lassen.

44.4

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin anhand von Unterlagen aus der Zeit von Juni bis August 1989 aus dem militärischen Leitungsbereich des Bundesministeriums nachgewiesen, daß sehr wohl bereits vor Einleitung der Beschaffung eine „Exportförderung“ beabsichtigt war und welche Stellen des Bundesministeriums zu welchen Zeitpunkten eine solche Maßnahme befürwortet haben.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus auch noch einmal im einzelnen aufgezeigt, daß die Begründung, es müßten genau acht an die Truppe abzugebende Bergepanzer 2 und M 88 durch acht neu zu beschaffende Bergeschlepper M 48 ersetzt werden, ohnehin unzutreffend war; im Heer wären ausreichende Bestände an diesen Fahrzeugen vorhanden gewesen.

Das Bundesministerium hat daraufhin von weiteren Einlassungen abgesehen.

Der Bundesrechnungshof weist nachdrücklich darauf hin, daß das Bundesministerium verpflichtet ist, bei der Aufstellung und Ausführung des Bundeshaushaltsplanes wahrheitsgemäße Angaben zu machen und Beschaffungen nur zu veranlassen, wenn tatsächlich ein entsprechender Bedarf vorliegt.

45 Beschaffung eines Wattfahrzeugs (Kapitel 14 21)

45.0

Das im September 1991 für 2,8 Mio. DM beschaffte wattgängige Amphibienfahrzeug (Wattfahrzeug) ist seit dieser Zeit infolge planungsbedingter Konstruktionsmängel nicht einsetzbar. Die Fertigstellung und Nutzung wäre mit erheblichen Ausgaben

für den Bund verbunden. Inzwischen ist das Fahrzeug entbehrlich geworden und sollte unverzüglich ausgedient werden.

45.1

Im Jahre 1989 wies das Bundesministerium das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) an, für den Erprobungsplatz Melderer Bucht an der Nordsee umgehend ein geeignetes Wattfahrzeug zu beschaffen und als spätesten Liefertermin für das Fahrzeug den Jahresanfang 1991 vorzusehen.

Als geeignet sah das Bundesministerium ein zu Beginn der 80er Jahre mit Zuwendungen des Bundesministeriums für Forschung und Technologie entwickeltes „wattgängiges Fahrzeug zur Ölbeseitigung“ an, welches nach entsprechenden Modifikationen, u. a. an der Kette, allen Anforderungen entsprechen sollte. Der Umfang der technischen Änderungen betrug gemessen an der Gesamtvertragssumme etwa 40 v. H.

Das Bundesamt schloß im März 1990 einen Liefervertrag im Gesamtwert von rd. 2,84 Mio. DM ab. Es hat keine besonderen technischen Risiken gesehen und ging davon aus, daß dieses als Prototyp existierende Fahrzeug ohne zusätzlichen Entwicklungs- und Erprobungsaufwand schnellstens hätte zulaufen können.

Das Fahrzeug wurde vom Bundesamt am 13. September 1991 übernommen. Es ist seither wegen fehlerhafter Laufketten nicht einsatzfähig. Das Bundesministerium hat sich diesbezüglich mit dem Auftragnehmer über einen Gewährleistungsanspruch in Höhe von 190 000 DM (ohne Mehrwertsteuer) geeinigt.

Die Kosten für den Bau einer neuen Kette wurden zum damaligen Zeitpunkt mit etwa 500 000 DM veranschlagt.

Bis zum März 1994 war noch kein Vertrag über die Fertigstellung des Fahrzeugs abgeschlossen, da entsprechende Haushaltsmittel nicht zur Verfügung standen. Nach dem letztbekannten Preisstand vom November 1993 beliefen sich die Kosten für Konstruktion und Fertigung einer neuen Kette auf 1,1 Mio. DM (abzüglich 190 000 DM Gewährleistungsansprüche), zuzüglich Kosten in Höhe von 300 000 DM für die Beseitigung von Schäden, die durch den langen Fahrzeugstillstand entstanden sind. Die jährlichen Betriebskosten wurden mit 140 000 DM veranschlagt.

Möglichkeiten des weiteren Vorgehens, wie

- die Suche nach anderen Nutzern für das Fahrzeug,
- Rücknahme des Fahrzeugs durch den Auftragnehmer,
- erhebliche Reduzierung der Fertigstellungskosten im Verhandlungswege,

haben sich als bisher nicht umsetzbar erwiesen.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat Anfang des Jahres 1992 beanstandet, daß das Bundesamt das technische Risiko der Umbauten, insbesondere an den Fahrzeugketten, unterschätzt hatte.

Der Bundesrechnungshof hat damals auch die Übernahme des nicht vertragsgemäßen Leistungsgegenstandes bemängelt, zumal der Auftragnehmer zu diesem Zeitpunkt jegliche Gewährleistungsansprüche des Bundes bestritten hatte.

Da das Fahrzeug inzwischen entbehrlich geworden ist, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, auf die Fertigstellung des Wattfahrzeugs zu verzichten und das Vorhaben rasch zu beenden.

45.3

Das Bundesministerium hat im Jahre 1992 dazu erklärt, daß der vorgegebene Zeit- und Kostenrahmen sehr eng gewesen sei. Es hat eingeräumt, daß es versäumt habe, bei der Auslegung der Fahrzeugkette im Bundesamt vorhandene technische Fachkenntnisse zu nutzen.

Es hat jedoch dargelegt, daß die Bundeswehr bei einer endgültigen Lösung der Kettenprobleme selbst mit einem zusätzlichen Aufwand von 400 000 DM ein noch preisgünstiges Fahrzeug beschaffe, auch wenn dann immer noch ein technisches „Restrisiko“ vorhanden sei.

Im Mai 1994 hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß es nunmehr prüfe, ob das Fahrzeug durch die Anpassung einer vorhandenen Kette fertiggestellt werden könne. Außerdem werde untersucht, ob eine an der Mitbenutzung des Fahrzeugs interessierte Firma einen Teil der Reaktivierungskosten übernehme.

Sollten diese Bemühungen keinen Erfolg haben, beabsichtige man, der Aussonderungsempfehlung des Bundesrechnungshofes zu folgen.

45.4

Der Bundesrechnungshof hält an den Beanstandungen fest. Eine sorgfältigere Planung hätte die Umbaurisiken verringert. Das defekte Fahrzeug hätte nicht übernommen werden dürfen, weil die vertraglich vereinbarte Leistung nicht erbracht worden war.

Die stark zurückgegangene Zahl an Waffenerprobungen macht das Wattfahrzeug jetzt und künftig entbehrlich. Davon geht offenbar auch das Bundesministerium aus, da es der Aussonderungsempfehlung des Bundesrechnungshofes dann folgen will, wenn die Anpassung einer vorhandenen Kette und die Mitfinanzierung durch einen Dritten nicht erreicht werden können.

Das Bundesministerium sollte auch wegen der zu erwartenden hohen Betriebskosten auf eine Fertigstellung des Fahrzeugs verzichten und eine rasche Beendigung des Vorhabens anstreben, um weitere unnötige Ausgaben zu vermeiden.

46 Schäden an Bremsanlagen von Lastkraftwagen der Bundeswehr (Kapitel 14 15 Titel 553 04)

46.0

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung hat im Zeitraum zwischen den Jahren 1979 und 1989 rd. 40 000 handelsübliche Lastkraftwagen beschafft, deren Druckluftbremsanlagen für die besonderen Einsatzbedingungen in der Bundeswehr nicht geeignet sind. Schon während der ersten Nutzungsjahre trat Korrosion in den Bremsanlagen auf, die die Betriebs- und Verkehrssicherheit der Fahrzeuge beeinträchtigt. Auch die aufwendige Instandsetzung, die Kosten von mindestens 100 Mio. DM verursachen wird, vermag diesen Mangel letztlich nicht zu beheben. Die erforderliche Umrüstung wird zusätzlich rd. 400 Mio. DM kosten. Diese Kosten hätten zum größten Teil vermieden werden können, wenn die im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung vorhandenen fachtechnischen Kenntnisse und Erfahrungen rechtzeitig und bestimmungsgemäß bei dem Beschaffungsvorhaben berücksichtigt worden wären.

46.1

Im Verlaufe der Nutzungszeit der 1. Fahrzeuggeneration der Bundeswehr waren in großem Umfang Schäden an den Druckluftbremsanlagen der Lastkraftwagen aufgetreten. Ursächlich dafür war der durch kurze Betriebs- und lange Standzeiten gekennzeichnete bundeswehrspezifische Einsatz dieser Fahrzeuge, der zu innenkorrodierten Bremsleitungen und -aggregaten geführt hatte. Innenkorrodierte Druckluftbremsanlagen sind nicht betriebs- und verkehrssicher, weil z. B. abgelöste Rostpartikel die Funktion der Bremsen — bis hin zum völligen Ausfall — beeinträchtigen. Derartige Schäden können dauerhaft nur durch den kompletten Austausch gegen eine korrosionsschutzte Druckluftbremsanlage beseitigt werden. Hierüber lagen dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) umfangreiche fachtechnische Kenntnisse und Erfahrungen vor.

Deshalb entschied das Bundesministerium im Jahre 1974, die militärischen Sonderentwicklungen von Lastkraftwagen der 2. Generation mit korrosionsresistenten Druckluftbremsanlagen auszurüsten. An diesen, seit dem Jahre 1977 beschafften Lastkraftwagen gibt es bis heute keine korrosionsbedingten Schäden an den Bremsanlagen.

Daneben beschaffte das Bundesamt in den Jahren 1979 bis 1989 rd. 40 000 handelsübliche Lastkraftwagen, die ebenso wie die militärischen Sonderentwick-

lungen bundeswehrspezifischen Einsatzbedingungen unterliegen. Die Druckluftbremsanlagen dieser Fahrzeuge waren handelsüblich und nicht korrosionsschutz. Die Mehrkosten für korrosionsschutzte Bremsanlagen hätten je Fahrzeug etwa 2 000 DM, insgesamt also 80 Mio. DM, betragen.

Schon in den ersten zwei Nutzungsjahren traten wegen des bundeswehrspezifischen Einsatzes der Fahrzeuge Korrosionsschäden in den Druckluftbremsanlagen auf. Die Schadenshäufigkeit stieg mit zunehmendem Alter der Fahrzeuge an. Die Fahrzeuge waren nicht betriebs- und verkehrssicher. Deshalb versuchte das Bundesministerium, die während der ersten Nutzungsjahre erkannten akuten Korrosionsschäden durch den Austausch defekter Teile zu beheben. Die Schäden wurden dadurch jedoch nicht dauerhaft beseitigt. Die Ausgaben für diese Maßnahme sind aus den Unterlagen des Bundesministeriums nicht genau zu ermitteln. Die Schadenshäufigkeit und der Baugruppenverbrauch lassen jedoch auf einen Betrag von mindestens 100 Mio. DM schließen.

Im Jahre 1990 entschied das Bundesministerium, die bis dahin vorgesehene Nutzungszeit von 10 Jahren auf 20 Jahre zu verlängern und nach Ablauf der ersten 10 Jahre eine umfassende Instandsetzung durchführen zu lassen, die nunmehr eine Sanierung der gesamten Druckluftbremsanlage einschließt. Die Maßnahme begann im Jahre 1991 und soll voraussichtlich im Jahre 2000 abgeschlossen sein. Das Bundesministerium veranschlagte allein für die Bremsensanierung durchschnittlich 10 000 DM/Fahrzeug, insgesamt also rd. 400 Mio. DM.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium wegen des um rd. 2 000 DM geringeren Kaufpreises je Fahrzeug rd. 40 000 Lastkraftwagen mit nicht für den Einsatz in der Bundeswehr geeigneten Druckluftbremsanlagen beschafft hat, obwohl die damit verbundene spätere Einschränkung der Betriebs- und Verkehrssicherheit der Fahrzeuge absehbar war. Zudem hätte das Bundesministerium bereits zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung — auch für die Nutzungszeit von nur zehn Jahren — die hohen Instandhaltungsausgaben zur Beseitigung des absehbaren Sicherheitsrisikos berücksichtigen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium korrosionsbedingte Schäden an Druckluftbremsanlagen dieser Fahrzeuge durch den Austausch defekter Teile partiell beseitigen läßt, ohne dadurch deren Betriebs- und Verkehrssicherheit dauerhaft wiederherzustellen. Der Bundesrechnungshof hat den Nutzen dieser Instandsetzungsmaßnahmen in Frage gestellt und deshalb empfohlen, korrosionsbedingte Schäden künftig durch Umrüstung der Bremsanlagen dauerhaft und wirtschaftlich zu beseitigen. Nur dadurch können weitere Risiken und unnötige Ausgaben in zweistelliger Millionenhöhe für partielle Instandsetzungen vermieden werden.

46.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe im Jahre 1974 entschieden, statt teurer militärischer Sonderentwicklungen rd. zwei Drittel der Lastkraftwagen der 2. Generation mit einer mäßigen „Teilmilitarisierung“ in handelsüblicher Ausführung zu kaufen. Die dafür zur Auswahl stehenden Lastkraftwagen hätten sich im zivilen Bereich in den unterschiedlichsten Einsatzfällen bewährt. Gleiches sei deshalb auch für den Einsatz der Fahrzeuge in der Bundeswehr angenommen worden.

Bei der Einführung der Kraftfahrzeuge der 2. Generation seien die damals vorliegenden Erkenntnisse zur Bremsanlage beachtet worden. Die Entscheidung für eine handelsübliche Bremsanlage sei unter Beachtung von Kostengesichtspunkten, Zeitfaktoren, Risikoabschätzungen und der geplanten Nutzungsdauer von zehn Jahren getroffen worden. Nach den damals vorliegenden Erfahrungen sei die vorteilhafteste Lösung gewählt worden. Bei Abschluß der Beschaffungsverträge sei nur ein geringes Risiko angenommen worden. Der Umfang der späteren Schäden sei nicht zu erkennen gewesen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß im Verlauf der Nutzungszeit der handelsüblichen Lastkraftwagen Korrosionsschäden in den Druckluftbremsanlagen aufgetreten sind. Eine Mängelhäufung sei jedoch erst nach sechs Jahren aufgetreten. Eine eingeschränkte Einsatzfähigkeit habe es nicht gegeben, die Fahrzeuge hätten lediglich im Zeitraum der erforderlichen Schadensbeseitigung nicht zur Verfügung gestanden. Auch sei — entgegen der Ansicht des Bundesrechnungshofes — die Betriebs- und Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigt. Alle Schäden seien während der vorgeschriebenen Überprüfungen entdeckt und behoben worden. Es sei kein Unfall und keine akute Gefahrensituation aufgrund mangelhafter Bremsanlagen bekannt geworden.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß korrosionsbedingte Schäden in Druckluftbremsanlagen durch Reparaturen nicht dauerhaft beseitigt werden können. Eine generelle Erneuerung der Bremsanlage zu einem früheren Zeitpunkt als zur vorgesehenen „Werkstandsetzung“ sei jedoch mit den für die Materialerhaltung verfügbaren Haushaltsmitteln nicht möglich. Die vorzunehmenden Umrüstungen der Bremsanlagen wären größtenteils nicht erforderlich gewesen, wenn nicht aufgrund fehlender Haushaltsmittel die ursprünglich vorgesehene Nutzungsdauer der Fahrzeuge von 10 Jahren auf 20 Jahre ausgedehnt worden wäre.

46.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums vermag die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht zu entkräften.

Der Bundesrechnungshof kann der Darstellung des Bundesministeriums, der Umfang der späteren Schäden sei zum Zeitpunkt der Beschaffung der Fahrzeuge nicht erkennbar gewesen, nicht folgen. Nach den

Erfahrungen mit der 1. Fahrzeuggeneration waren die Nachteile nicht korrosionsgeschützter Druckluftbremsanlagen hinreichend bekannt. Gerade deshalb ist die militärische Sonderentwicklung von Lastkraftwagen der 2. Generation mit korrosionsresistenten Bremsanlagen ausgerüstet worden. Eine sachgerechte Berücksichtigung dieser Erfahrungen hätte bei der Entscheidung für handelsübliche Fahrzeuge zu demselben Ergebnis führen müssen.

Das Bundesministerium hätte wissen müssen, daß Fahrzeuge mit innenkorrodierten Druckluftbremsanlagen nicht betriebs- und verkehrssicher sind. Das gilt im übrigen auch für die partiell instandgesetzten Bremsanlagen.

Der geringere Kaufpreis konnte absehbar die Nachteile

- der verminderten Einsatzfähigkeit durch häufige Ausfallzeiten wegen fehlender Betriebs- und Verkehrssicherheit,
- der hohen Ausgaben der (kaum wirksamen) partiellen Instandsetzung sowie
- der wesentlich höheren Ausgaben für die Umrüstung der Bremsanlagen

nicht aufwiegen.

Der Einwand des Bundesministeriums, Umrüstungen wären größtenteils nicht erforderlich gewesen, wenn nicht die ursprünglich vorgesehene Nutzungsdauer von 10 Jahren auf 20 Jahre ausgedehnt worden wäre, wird durch seine eigenen Darlegungen widerlegt. Es hat selbst darauf hingewiesen, daß eine Mängelhäufung nach 6 Jahren aufgetreten sei und die Bundeswehr es vorgezogen hätte, die Bremsanlagen sofort und nicht erst nach einem Zeitraum von 10 Jahren umrüsten zu lassen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, die noch bis zum Jahre 2000 vorgesehene partielle Instandsetzung der Druckluftbremsanlagen unverzüglich einzustellen und die Mängel bei den noch länger genutzten Fahrzeugen durch Umrüstung dauerhaft und insgesamt erheblich wirtschaftlicher zu beseitigen.

47 Nutzung eines Luftfahrzeuges des Musters Do-228 bei der Wehrtechnischen Dienststelle der Bundeswehr in Manching

47.0

Das Bundesministerium beschaffte ein gebrauchtes ziviles Luftfahrzeug des Musters Do-228 für Erprobungsunterstützungs- und Transportflüge, ohne einen Wettbewerb von Anbietern marktgängiger ziviler Transportflugzeuge durchzuführen. Die Flugstundenkosten sind entgegen den ursprünglichen Berechnungen überproportional gestiegen. Da das Luftfahrzeug nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden kann, sollte es ausgesondert werden.

47.1

Das Bundesministerium kaufte im Jahre 1988 ein gebrauchtes Luftfahrzeug des Musters Do-228 zum Marktpreis von 5,7 Mio. DM und stellte es der Wehrtechnischen Dienststelle der Bundeswehr für Luftfahrtgerät in Manching bei Ingolstadt (Dienststelle) als Transportflugzeug für die Erprobungsunterstützung zur Verfügung. Mit dem Zulauf dieses 19sitzigen Flugzeuges sonderte es zwei Flugzeuge des Musters HFB-320 mit je 8 Sitzplätzen aus, die während einer 8jährigen Nutzungsdauer zusammen im Durchschnitt 175 Stunden jährlich geflogen worden sind.

Beim Kauf des gebrauchten Luftfahrzeuges Do-228 verzichtete das Bundesministerium auf einen Wettbewerb von Anbietern marktgängiger und jederzeit beschaffbarer Mehrzweckflugzeuge. Seine Entscheidung begründete es u. a. mit den niedrigen Flugstundenkosten von rd. 1 300 DM während einer 20jährigen Nutzungsdauer und einem jährlichen Bedarf von 450 bis 500 Flugstunden sowie der Tatsache, daß sich das Luftfahrzeug Do-228 durch den probeweisen Betrieb bei verschiedenen Bundeswehr-Einrichtungen bereits bewährt habe. Der Flugstundensatz von rd. 1 300 DM ist im Jahre 1992 auf 10 096 DM (Erstattungssatz) bzw. auf 16 196 DM gestiegen (Ist-Kostenrechnung des Streitkräfteamtes).

47.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Luftfahrzeug Do-228 bei der Dienststelle in den Jahren 1988 bis 1993 durchschnittlich nur 239 Flugstunden jährlich, davon 38 für Ausbildung und Flugscheinerhaltung, genutzt wurde. Die Flugstunden für die eigentliche Erprobungsunterstützungsaufgabe betrugen nur etwa die Hälfte der jährlichen Gesamtflugstunden. Ein nicht unwesentlicher Anteil entfiel auf reine Transportflüge. Dabei war das Flugzeug selten ausgelastet. Anhand von Flugaufträgen aus den Jahren 1991 und 1992 hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß in der Regel nur drei bis sieben Personen und Gepäck bzw. Material in geringem Umfang befördert wurden und das Luftfahrzeug in acht Monaten überhaupt nicht eingesetzt wurde.

Das nachstehende Beispiel veranschaulicht die dabei entstandenen Kosten. Um einen Soldaten zu einem Ortstermin bei der Dienststelle hinzuzuziehen, wurde der Soldat am 6. Juni 1991 mit dem Luftfahrzeug Do-228 in Preschen abgeholt und nach Manching geflogen. Die Flugzeit betrug 3:05 Stunden. Bei Ansatz des amtlich bekanntgegebenen Erstattungssatzes für dieses Flugzeugmuster (VMBl 1992 S. 27) in Höhe von 10 096 DM betrugen die Flugkosten 31 126 DM; bei Bahnbenutzung hätten die Reisekosten aber weniger als 1 000 DM betragen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Bundesministerium auf eine genaue Bedarfsermittlung und auf einen Wettbewerb von Anbietern handelsüblicher Transportflugzeuge nicht hätte verzichten dürfen. Dann hätte anstelle des Kaufs des 19sitzigen, gebrauchten und für die Aufgaben der Dienststelle überdimensionierten Luftfahrzeuges Do-228 ein

kleineres Transportflugzeug ausgeschrieben und beschafft werden können. Die bisherige Nutzung des Luftfahrzeuges Do-228 entspricht etwa nur der Hälfte der ursprünglich geplanten, wobei 16 v. H. der geleisteten Flugstunden auf Ausbildung und Flugscheinerhaltung der Piloten entfallen.

Die Notwendigkeit der meisten Transporte war oft lange vor dem Flugtag bekannt. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß Ingolstadt IC-Station ist, hätten viele Transporte mit öffentlichen Verkehrsmitteln wesentlich wirtschaftlicher durchgeführt werden können. Das gilt sowohl für einzelne Transportflüge innerhalb der Bundesrepublik Deutschland wie auch für die Unterstützungsflüge im näheren Umkreis von Manching, für die auch Dienstfahrzeuge hätten eingesetzt werden können. Der Bundesrechnungshof sieht in dem dargestellten Einzelfall einen besonders unwirtschaftlichen Einsatz des Luftfahrzeuges.

Ebensowenig können die Flüge als dienstlich notwendig begründet werden, bei denen das Luftfahrzeug Do-228 bei der Abholung oder dem Rücktransport von Angehörigen des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung, die vorher erst von Koblenz nach Köln-Wahn hatten anreisen müssen, jeweils einen Leerflug zwischen Manching und Köln-Wahn durchführen mußte.

Während der bisherigen Nutzungsdauer von rd. sechs Jahren stiegen die Flugstundensätze für dieses Luftfahrzeugmuster auf ein Vielfaches gegenüber den der Kaufentscheidung zugrunde gelegten Kostenannahmen für eine 20jährige Nutzungsdauer. Deshalb sollte dieses Luftfahrzeug bei Anwendung der Grundsätze einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung als reines Transportmittel bei der Dienststelle nicht weiterbetrieben werden. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, das Luftfahrzeug Do-228 auszusondern.

47.3

Hierzu hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß auf den weiteren Einsatz des Luftfahrzeuges Do-228 bei der Dienststelle nicht verzichtet werden könne. Um Erprobungen an auswärtigen Orten mit möglichst niedrigen Kosten und geringem Aufwand abwickeln zu können, müßte auf Störungen schnell reagiert werden. Hierzu seien Flexibilität bezüglich Personal- und Materialtransport unabdingbar. In den meisten Fällen würden die Vorlaufzeiten für einen Unterstützungsflug nur ein bis zwei Tage betragen. Bei allen Einsätzen müßten deshalb auch alle Randbedingungen berücksichtigt werden. Das für eine Erprobungsaufgabe erforderliche Personal und Material müßte zu bestimmten Zeiten zur Verfügung stehen. Diese Zeiten könnten aber nicht gehalten werden, wenn auf Straßentransport und/oder öffentliche Verkehrsmittel ausgewichen werden müßte.

Zum Verzicht auf einen Wettbewerb von Anbietern marktgängiger und jederzeit beschaffbarer Mehrzweckflugzeuge hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß eine umfassende Markterkundung — wie sie für ein ziviles handelsübliches Transportflugzeug not-

wendig gewesen wäre — nicht stattgefunden habe. Seine vergleichenden Bewertungen hätten sich vielmehr auf die technischen Leistungsdaten beschränkt. Bei dieser Bewertung hätte sich das zivile, marktgängige Luftfahrzeug Do-228 ohne Änderungen für die Aufgaben der Dienststelle als das am besten geeignete herausgestellt. Luftfahrzeuge anderer Hersteller hätten, um eine uneingeschränkte Verwendung herleiten zu können, erst die Anforderungen an einen militärischen Flugbetrieb unter Beweis stellen müssen. Diesen Beweis habe das Luftfahrzeug Do-228 durch Einsatz bei den Marinefliegern und der Flugbereitschaft uneingeschränkt erbracht.

Bei der damals im Vorfeld der Markterkundung von der Herstellerfirma genannten Flugstundenpauschale handele es sich — ohne die spezifischen Einsatzerfordernisse der Dienststelle zu berücksichtigen — um reine Schätzkosten zum Erkenntnisstand des Jahres 1987. Der genaue Umfang der zu erbringenden Betreuungsleistungen habe im Zeitpunkt des Kaufs des gebrauchten Luftfahrzeuges Do-228 noch nicht festgelegt werden können, so daß die damals genannte Flugstundenpauschale, obwohl sie zur Berechnung der Lebenswegkosten herangezogen worden sei, im später abgeschlossenen Instandsetzungsrahmenvertrag nicht mehr habe festgeschrieben werden können. Auch die seinerzeit angenommenen 500 Flugstunden pro Jahr seien lediglich eine Orientierungsgröße gewesen und hätten erst im Laufe der Jahre konkretisiert werden können.

Im übrigen gelte der amtlich bekanntgegebene Flugstundensatz von 10 096 DM nur für das mit besonderer Elektronik ausgerüstete Luftfahrzeug Do-228, das von der Marine zur Ölüberwachung in Nord- und Ostsee eingesetzt werde, nicht für das Transportflugzeug bei der Dienststelle, für das allenfalls ein Flugstundensatz von 6 205 DM berücksichtigt werden könne. Nach einer weiteren Flugkostenberechnung vom Februar 1994 koste bei einer Nutzungsdauer von 36 Jahren und 250 Flugstunden pro Jahr die Flugstunde sogar nur 4 127 DM.

Zu den Stillstandzeiten hat das Bundesministerium nachträglich mitgeteilt, daß sie der Modifizierung des Luftfahrzeuges für den auftragsbezogenen Einsatz gedient hätten. In diesem Zusammenhang hat es noch einmal darauf hingewiesen, daß das Luftfahrzeug Do-228 ein unverzichtbares Element im Bemühen um den Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Dienststelle für die Kernaufgabe „technische Erprobung“ und deren effektive Abwicklung sei.

47.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen nicht. Sie belegen vielmehr, daß wesentliche Auswahlkriterien für ein neues Luftfahrzeug, wie notwendige Sitzplatzkapazität, jährliches Flugstundenaufkommen, Gesamtnutzungsdauer sowie das Nutzungs- bzw. Wartungskonzept, im Zeitpunkt der Kaufentscheidung noch nicht abschließend definiert waren. Die Bestimmung dieser Kriterien ist aber unabdingbare Voraussetzung für eine wirtschaftliche Beschaffung und hätte es ermöglicht, anstelle der

freihändigen Vergabe einen Wettbewerb von Anbietern marktgängiger ziviler Transportflugzeuge zu eröffnen. Dabei hätten die Betreuungsleistungen in der Verantwortung des Herstellers für die ursprünglich geplante Nutzungsdauer in die Ausschreibung einbezogen und im Kaufvertrag vertraglich festgeschrieben werden können. Dies ist aber nicht geschehen.

Die Entscheidung über den Kauf des gebrauchten Luftfahrzeuges beruhte aber auch auf der unzutreffenden Annahme, daß ein jährlicher Bedarf von 450 bis 500 Flugstunden bestehe und das Flugzeug sich uneingeschränkt für eine militärische Nutzung eignen müsse. Selbst die abgelösten Luftfahrzeuge sind während einer 8jährigen Nutzungsdauer zusammen im Durchschnitt nur 175 Stunden jährlich geflogen worden. Tatsächlich ist das Luftfahrzeug Do-228 seit seiner Indienststellung bei der Dienststelle im Jahre 1988 jährlich nur rd. 125 Flugstunden für Zwecke der Erprobungsunterstützung eingesetzt worden. Das Bundesministerium bestreitet auch, daß die meisten Flüge oft lange vorher bekannt waren, führt jedoch keine Belege an, die den Erhebungen des Bundesrechnungshofes widersprechen. Zudem hat das Bundesministerium auch nicht nachgewiesen, daß die mit dem Luftfahrzeug Do-228 vorgenommenen Flüge wirtschaftlicher als Transporte mit anderen möglichen und preiswerteren Verkehrsmitteln gewesen wären.

Der Hinweis des Bundesministeriums, daß der für das Luftfahrzeugmuster Do-228 amtlich bekanntgegebene Flugstundensatz bei einem Einsatz auf wirtschaftlichem Gebiet in Höhe von 10 096 DM nicht für das bei der Dienststelle eingesetzte Luftfahrzeug gelten dürfe, mag hinsichtlich der Zusatzkosten der Elektronikausstattung für das zur Ölüberwachung eingesetzte Luftfahrzeug zutreffen und hätte zur Veröffentlichung unterschiedlicher Flugstundensätze führen müssen. Es kann aber nicht hingenommen werden, daß das Bundesministerium während des Rechnungsprüfungsverfahrens dem Bundesrechnungshof stets neue Sätze auf Basis geänderter Berechnungsgrundlagen mitteilt. Das führt zu Zweifeln an der Solidität der Flugstundenberechnungen, die Grundlage der Lebenswegkostenberechnungen und damit wirtschaftlicher Bestandteil einer Auswahlentscheidung sein sollten.

Es kann dahingestellt bleiben, ob bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ein Flugstundensatz von 16 196 DM, von 10 096 DM, von 6 205 DM oder von 4 127 DM hätte berücksichtigt werden müssen. Selbst ein Flugstundensatz von 4 127 DM, der trotz einer im nachhinein vorgenommenen Verlängerung der Nutzungsdauer auf 36 Jahre noch immer weit über dem ursprünglichen für eine Nutzungsdauer von 20 Jahren berechneten Satz von 1 300 DM liegt, rechtfertigt nicht mehr den Weiterbetrieb dieses Luftfahrzeuges.

Im übrigen haben sich die ergänzenden Angaben des Bundesministeriums zur Modifizierung des Luftfahrzeuges für den auftragsbezogenen Einsatz während der festgestellten Stillstandzeiten im nachhinein als unzutreffend erwiesen.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, daß das Luftfahrzeug Do-228 bei der Dienststelle ausgesondert werden sollte.

48 Einfuhrabgaben für das Vorhaben „Aufklärungssystem LAPAS“ (Kapitel 14 19 und 14 20)

48.0

Dem Bundeshaushalt ist bei der Entwicklung und Beschaffung des Aufklärungssystems „LAPAS“ ein Betrag von mindestens 10 Mio. DM entzogen worden, weil das Bundesministerium Erstattungsansprüche wegen unbegründeter Zahlungen von Einfuhrabgaben nicht rechtzeitig geltend gemacht hat. Die Ansprüche sind mittlerweile verjährt.

48.1

Das Bundesministerium ließ seit Mitte der 80er Jahre das Aufklärungssystem „LAPAS“ (Luftgestütztes, abstandsfähiges Primäraufklärungssystem) in den USA entwickeln und ein Truppenversuchsmuster (Bodenstation, Missionsausrüstung und drei Flugzeuge) beschaffen. Auf die weitere Beschaffung verzichtete das Bundesministerium im Jahre 1993.

Für die Abfertigung der Einfuhren von Verteidigungsmaterial galt im vorliegenden Fall eine zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium getroffene Vereinbarung über die Vereinfachung der Zollbehandlung von Einfuhren für die Bundeswehr. Nach dieser Vereinbarung konnte die Bundeswehr die einfuhrrechtliche Behandlung für ihre Einfuhren selbst vornehmen und die Einfuhrabgaben (Zölle, Einfuhrumsatzsteuer) unter Anwendung von Pauschalsätzen entrichten.

Die Abgabensätze betragen für Materialkäufe in den USA zur Zeit 3 v. H. Zoll und grundsätzlich 15 v. H. Einfuhrumsatzsteuer. Bemessungsgrundlage für die Steueranmeldung ist der Wert des Materials im Zeitpunkt der Einfuhr in das Zollgebiet. Die Zölle sind Eigenmittel der EU und sind in voller Höhe an diese abzuführen. Vom Aufkommen der Einfuhrumsatzsteuer steht den Bundesländern zur Zeit ein Anteil von 37 v. H. zu. Diese Sätze galten im wesentlichen auch für den hier angesprochenen Zeitraum.

Bis zum 1. Dezember 1990 hatte das Bundesministerium in beträchtlichem Umfang Einfuhrabgaben gezahlt, obwohl die entsprechenden Güter noch nicht eingeführt waren. Die Überzahlungen entstanden vor allem, weil die Bundeswehr abweichend von den vereinbarten Regelungen für die vereinfachte Einfuhrabfertigung nicht die tatsächlichen Lieferungen, sondern statt dessen — losgelöst von den für die Abgabenerhebung maßgeblichen Warenbewegungen — Zahlungs- und Buchungsvorgänge der Versteuerung zugrunde gelegt hatte. Dies hatte zur Folge, daß die Einfuhrabgaben teilweise zu früh gezahlt wurden. Darüber hinaus entstanden Überzahlungen, weil das Bundesministerium Einfuhrabgaben auch für

Leistungen gezahlt hatte, die letztlich nicht in das deutsche Zollgebiet eingeführt wurden.

Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesministerium auf diesen Systemmangel hingewiesen. Nach Erörterungen der Angelegenheit im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages (Protokoll der 78. Sitzung am 9. Mai 1990 S. 24) hat das Bundesministerium mit Wirkung vom 1. Dezember 1990 das Einfuhrverfahren im Hinblick auf die Fälligkeit von Steuerschulden so geregelt, daß Einfuhrabgaben erst bei der Einfuhr gezahlt werden.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Bundesministerium im Zusammenhang mit dem Aufklärungssystem „LAPAS“ seit Dezember 1990 Erstattungsansprüche gegenüber der Finanzverwaltung in Höhe von rd. 47,1 Mio. DM besaß. Das Bundesministerium hatte nämlich vorzeitig Einfuhrabgaben gezahlt, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Komponenten des Systems noch nicht in die Bundesrepublik Deutschland eingeführt waren.

Erst im Juli 1993 stellte das Bundesministerium wegen der unbegründet gezahlten Steuern einen Erstattungsantrag über rd. 24,5 Mio. DM. Die Differenz zu 47,1 Mio. DM von rd. 22,6 Mio. DM betraf Steuerzahlungen, für die im Juli 1993 die dreijährige Festsetzungsverjährung bereits abgelaufen war. Diese ohne Grund gezahlten Abgaben sind zunächst dem Bundeshaushalt zugeflossen. Die in den oben genannten 22,6 Mio. DM enthaltenen Zölle in Höhe von rd. 4,2 Mio. DM waren jedoch an die EU abzuführen. Vom Aufkommen der Einfuhrumsatzsteuer von 18,4 Mio. DM war ein Anteil in der Größenordnung von mindestens 6 Mio. DM an die Bundesländer zu zahlen. Somit sind diese Beträge in Höhe von mindestens 10 Mio. DM dem Bundeshaushalt endgültig entzogen worden, obwohl es nach der Umstellung des Verfahrens im Dezember 1990 noch möglich gewesen wäre, alle Steuerbescheide so zu korrigieren, daß die Verjährung der Erstattungsansprüche nicht eingetreten wäre.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgehalten, die Korrektur von unzutreffend gezahlten Einfuhrabgaben nicht rechtzeitig und vollständig unter Beachtung der Verjährungsfristen vorgenommen zu haben.

48.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß nicht mehr eindeutig feststellbar sei, weshalb nach dem Erlaß der neuen Anweisung Ende des Jahres 1990 das Kriterium „Einfuhrabgaben erst bei Einfuhr“ vernachlässigt und erst später Erstattungsansprüche geltend gemacht wurden. Insofern seien die Feststellungen und Ausführungen des Bundesrechnungshofes zu den bereits verjährten Erstattungsansprüchen zutreffend.

48.4

Das Bundesministerium wird sicherstellen müssen, daß alle Vorhaben, bei denen Einfuhrabgaben nicht nach dem Kriterium „Einfuhrabgaben erst bei Einfuhr“ entrichtet wurden, im Hinblick auf noch mögliche Erstattungsansprüche untersucht und in Zukunft die Einfuhrabgaben zeitgerecht und zutreffend gezahlt werden.

49 Realisierung von Ansprüchen auf Exportabgaben

(Kapitel 14 20 Titel 281 01)

49.0

Ansprüche auf Rückzahlung von Entwicklungsgeldern von rd. 87 Mio. DM, die dem Bund wegen des Exports des Waffensystems Tornado zustehen, sind seit Jahren offen. Ob weitere Ansprüche bis zu rd. 95 Mio. DM aufgrund eines im Jahre 1993 abgeschlossenen zweiten Exportgeschäfts realisiert werden können, ist zweifelhaft.

Das Bundesministerium hat nicht die Möglichkeit genutzt, den Schuldner im Zuge des Abschlusses einer Regierungsvereinbarung über das Geschäft zur Erfüllung seiner Verpflichtungen zu veranlassen.

49.1

Bei der Entwicklung von Waffensystemen unter Verwendung von Haushaltsmitteln des Bundes werden die industriellen Vertragspartner in der Regel verpflichtet, im Falle des Verkaufs der entwickelten Rüstungsgüter an Dritte einen Teil der Entwicklungskosten in Form einer Abgabe an den Bund zurückzahlen. Dieser Grundsatz findet auch bei internationalen Gemeinschaftsprogrammen Anwendung und wird durch entsprechende Formulierungen der Regierungsabkommen berücksichtigt.

Eines der größten Rüstungsvorhaben betrifft das Kampfflugzeug Tornado, dessen Entwicklung und Beschaffung in Zusammenarbeit mit Großbritannien und Italien durchgeführt wurde. Der deutsche Entwicklungskostenanteil betrug rd. 5 Mrd. DM, d. s. etwa 40 v. H. der Gesamtentwicklungskosten.

In mehreren im Rahmen des Tornado-Programms mit den beiden anderen Staaten getroffenen Regierungsvereinbarungen wurde festgelegt, daß die Industrie im Falle des Exports von Flugzeugen oder Serviceleistungen eine Exportabgabe in Höhe von 7,5 v. H. des Verkaufspreises zugunsten der Nationen an die zuständige NATO-Organisation NAMMO abzuführen habe. Die Verträge mit den Firmen sahen entsprechende Zahlungsverpflichtungen vor.

Müssen aus Wettbewerbsgründen beim Export Preiszugeständnisse gemacht werden, so kann der Abgabesatz im Einvernehmen der Nationen gemindert werden. Die Exportabgabe wird nicht verzinst.

Im Jahre 1985 kam es zum Verkauf von 72 Tornado-Flugzeugen und zugehörigen Serviceleistungen durch Großbritannien an Saudi-Arabien. Industrieller Vertragspartner des Exportgeschäfts war ein am Tornado-Konsortium wesentlich beteiligter britischer Flugzeughersteller. Das Bundesministerium schätzte die Ansprüche auf Exportabgaben gegen die britische Firma auf insgesamt mindestens 260 Mio. DM und den deutschen Anteil auf über 100 Mio. DM.

Die Flugzeuge wurden in den Jahren 1985 bis 1992 geliefert. Bis zum Jahre 1991 leistete der britische Flugzeughersteller aber keine Abgabebzahlungen. Erst nachdem das NATO-Rechnungsprüfungsamt dies in seinen Berichten wiederholt beanstandet hatte, gingen bis Dezember 1992 Zahlungen von insgesamt rd. 13 Mio. DM ein. Seitdem wurden trotz Drängens des Bundesministeriums im Leitungsausschuß der NAMMO keine weiteren Zahlungen mehr geleistet. Nach Erklärungen des britischen Vertreters in diesem Leitungsausschuß verhandelte die britische Regierung seit geraumer Zeit mit dem Abgabeschuldner über die Restzahlungen.

Im Jahre 1993 zeichnete sich ab, daß es zu einem weiteren Verkauf von 48 Tornado-Flugzeugen an Saudi-Arabien zu einem Gesamtpreis in der Größenordnung von 3,1 Mrd. DM kommen könnte. Eine Exportabgabe von 7,5 v. H. würde also rd. 230 Mio. DM, der deutsche Anteil hieraus rd. 95 Mio. DM, betragen. Aufgrund von Absprachen in früheren Regierungsvereinbarungen zum Tornado-Programm erfordern Exportgeschäfte das Einvernehmen der beteiligten Nationen. Dieses Einvernehmen sollte für das neue Geschäft in Form einer Ergänzung eines bestehenden Regierungsabkommens herbeigeführt werden.

Der Bundesrechnungshof wies das Bundesministerium wiederholt auf die Notwendigkeit einer Durchsetzung von Abgabeansprüchen hin. Im September 1993 schlug der Bundesrechnungshof im Hinblick auf dieses Exportvorhaben vor, den Anspruch auf Exportabgaben vertraglich ausreichend abzusichern. Insbesondere sollten klare Regelungen über die Informationspflichten der Auftragnehmer bei Verkäufen an Dritte, Sicherheiten z. B. in Form von Bankbürgschaften im Zusammenhang mit der Genehmigung des Geschäfts, Zahlungsfristen und Verzugsfolgen getroffen werden.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium erneut eine Vereinbarung getroffen hat, durch die der Anspruch auf Exportabgaben nicht ausreichend abgesichert ist. Für den Bundesrechnungshof ist das Verhalten des Bundesministeriums nicht verständlich, da es aus den Erfahrungen mit den Exportabgaben für die im Jahre 1985 verkauften Tornado-Flugzeuge und den Hinweisen des Bundesrechnungshofes hätte Folgerungen für die Vertragsgestaltung ziehen müssen. Neben den noch ausstehenden Exportabgaben in Höhe von 87 Mio. DM aus dem ersten Tornado-Verkauf sind nunmehr weitere 95 Mio. DM aus dem neuen Tornado-Verkauf gefährdet.

Im Oktober 1993 unterzeichnete das Bundesministerium die Zusatzvereinbarung zu einem bestehenden Regierungsabkommen und eröffnete damit die Exportmöglichkeit nach Saudi-Arabien. Die Frage der Exportabgaben wurde aber in der Zusatzvereinbarung nicht angesprochen. Die Vereinbarung griff auch nicht die vom Bundesrechnungshof gemachten Verbesserungsvorschläge zur Erhebung der Exportabgabe auf. Dagegen übertrug sie das Finanzmanagement des Exportgeschäfts von der mit dieser Aufgabe üblicherweise betrauten NATO-Organisation NAMMO auf den britischen Flugzeughersteller.

49.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß sich die Erhebung der Exportabgaben für das neue Geschäft nach den für das Tornado-Programm aufgestellten allgemeinen Verfahrensvorschriften richte. Im übrigen sei nach einer Erklärung des britischen Vertreters im NAMMO-Leitungsausschuß die Zahlung einer Exportabgabe für das neue Geschäft unwahrscheinlich, da die Flugzeuge wegen der Wettbewerbssituation zu einem relativ niedrigen Preis verkauft worden seien, bei dem keine Gewinne erwirtschaftet werden könnten. Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur besseren Absicherung der Ansprüche seien zum Zeitpunkt des Abschlusses der Zusatzvereinbarung noch im Ressort und in der Industrie geprüft worden, so daß sie nicht in die Verhandlungen hätten eingebracht werden können.

Das Bundesministerium hat dargelegt, es werde mit der Industrie und den Partnerstaaten nach Regelungen suchen, mit denen künftige Ansprüche des Bundes aus Entwicklungsverträgen und Kooperationsvorhaben abgesichert werden könnten.

49.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums überzeugt nicht. Da der Abschluß des weiteren Exportgeschäfts vom Einvernehmen der drei beteiligten Nationen abhängig war, hätten die Nationen die Möglichkeit gehabt, einklagbare Rechtsansprüche zu vereinbaren und durchzusetzen. Da das Bundesministerium aufgrund der nicht geregelten Informationspflichten des Auftragnehmers nicht einmal die Verkaufspreise erfährt, kann es auch nicht überprüfen, ob Gewinne erwirtschaftet werden.

Angesichts der vorliegenden Erfahrungen ist es nicht verständlich, daß das Bundesministerium den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung des Erhebungsverfahrens nur deswegen nicht gefolgt ist, weil diese noch nicht von der Industrie und dem Ressort abschließend geprüft worden waren. Außerdem wurde mit der Übertragung des Finanzmanagements auf den Abgabeschuldner ein ungewöhnlicher Weg beschritten. Gerade deshalb hätte Anlaß bestanden, die Möglichkeiten für die Erhebung der Abgabe zu verbessern.

Das Bundesministerium sollte die Realisierung der Ansprüche gegen das britische Unternehmen nunmehr mit Nachdruck betreiben.

50 Ausstattungshilfe für ausländische Streitkräfte (Kapitel 05 02 Titel 686 23)

50.0

Das Bundesministerium hat der in Mali tätigen deutschen militärischen Beratergruppe keine ausreichenden Vorgaben für die Durchführung von Baumaßnahmen erteilt und diese Maßnahmen nur unzureichend kontrolliert.

Für die Bezahlung der Arbeiten in den Empfängerländern hat das Bundesministerium haushaltsrechtlich unzulässige Verfügungsfonds eingerichtet. Abrechnungen über Fondsmittel enthalten wesentliche Mängel.

50.1 Einführung

Das Bundesministerium gewährt — auf der Grundlage von Abkommen — bestimmten Entwicklungsländern aus Mitteln des Auswärtigen Amtes Ausstattungshilfen für deren Streitkräfte. Dabei handelt es sich um die Durchführung von Infrastruktur- und Baumaßnahmen sowie um Materiallieferungen (z. B. Fahrzeuge und Ersatzteile, jedoch keine Waffen).

Diese Maßnahmen werden vor Ort von deutschen militärischen Beratergruppen (Beratergruppe) im Zusammenwirken mit den örtlichen Behörden betreut.

50.2 Projekt „BAPHO“

50.2.1

Eine der größten Maßnahmen in diesem Zusammenhang ist das Projekt „BAPHO“ in Mali, eine zentrale Instandsetzungseinrichtung der Armee. Das Projekt wurde nach Angabe des Bundesministeriums Mitte der 80er Jahre genehmigt. Ein formelles Genehmigungsdokument mit genauer Baubeschreibung und Kostenschätzung konnte allerdings nicht vorgelegt werden.

Im August 1989 nahm das vom Bundesministerium mit der verwaltungsmäßigen Durchführung beauftragte Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) in Zusammenarbeit mit der Beratergruppe eine Bestandsaufnahme vor. Zu diesem Zeitpunkt waren im wesentlichen zwei Fertigteilhallen, vier Kompaniegebäude und mehrere Unterkünfte fertiggestellt.

Auch für die Zeit nach dem Jahre 1989 existiert kein vom Bundesministerium förmlich genehmigtes Baukonzept. In einem im Oktober 1991 zwischen dem malischen Verteidigungsminister und dem Bundesministerium geführten Gespräch wurde die „Komplettierung des Projektes BAPHO“ vereinbart. Die durchzuführenden Arbeiten wurden im einzelnen nicht bezeichnet oder kostenmäßig dargestellt. Das Bun-

desministerium ließ demnach der Beratergruppe weitgehend freie Hand in Ausführung, Durchführung und Kostengestaltung der Objekte.

Für die Jahre 1989 bis 1992 hat die Beratergruppe Bauausgaben von insgesamt 4,3 Mio. DM abgerechnet. Nach Aktenlage besteht jedoch keine Klarheit darüber, welche Objekte nach dem Jahre 1989 realisiert worden sind und welche Ausgaben im einzelnen wofür angefallen sind. Für das Jahr 1992 liegt ein Tätigkeitsbericht der Beratergruppe vor, der die in diesem Jahr realisierten Projekte benennt, ihnen jedoch keine Ausgaben zuordnet. Ein Vergleich der in der Jahresabrechnung 1992 insgesamt geltend gemachten Ausgaben von 1,05 Mio. DM mit Kostenschätzungen der Beratergruppe vom Dezember 1991 zeigt eine Kostenüberschreitung von 285 000 DM (rd. 28 v. H.), zu der jedoch keine Erläuterungen gegeben werden.

50.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß ein detailliertes und genehmigtes Baukonzept mit Kostenberechnung nicht vorlag. Er hat empfohlen, daß sich das Bundesministerium in Zukunft von den Beratergruppen in sinngemäßer Anwendung des § 24 BHO ein detailliertes Bauprogramm mit Plänen, Erläuterungen und Kostenberechnungen zur Abstimmung mit den Empfängerländern und vor Freigabe der Haushaltsmittel zur Genehmigung vorlegen läßt. Selbst ein Kostenvergleich ist nämlich mangels Rechenschaftsbericht der Beratergruppe für die Jahre vor 1992 nicht möglich. Die Genehmigung ist zu dokumentieren. Die Kontrolle der Durchführung durch das Bundesamt sollte verstärkt wahrgenommen werden.

50.2.3

Das Bundesministerium hat erwidert, daß im Rahmen der Ausstattungshilfe erstmals ein Bauprojekt in der Größenordnung „BAPHO“ durchgeführt worden sei und daß in Zukunft den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes Rechnung getragen werde. Es hat zudem darauf verwiesen, daß in den deutsch/malischen Programmverhandlungen jeweils global anhand von Planunterlagen Vorgaben für die Durchführung von Baumaßnahmen gemacht worden seien. Diese Planunterlagen würden in Zukunft den entsprechenden Protokollen beigelegt. Im übrigen gebe eine inzwischen vom Bundesamt vor Ort in Mali durchgeführte Überprüfung genauen Aufschluß über die in den Jahren 1989 bis 1993 erbrachten Leistungen.

50.2.4

Der Bundesrechnungshof erwartet in Zukunft eine bessere Dokumentation der Entscheidungsprozesse und eine stärkere Kontrolle der Maßnahmen durch das Bundesamt.

50.3 Einrichtung von Verfügungsfonds**50.3.1**

Bis Mitte des Jahres 1988 wurden Zahlungen der Beratergruppen für Lieferungen und Leistungen in den Empfängerländern durch Zahlstellen der jeweiligen Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland geleistet. Diese Zahlungen wurden über die Legationskassen des Auswärtigen Amtes im Wege des Buchausgleichs mit der zuständigen Bundeswehrkasse abgerechnet. Im 2. Halbjahr 1988 wurde dieses Verfahren geändert. Nach Auskunft des Bundesministeriums hatten sich die Auslandsvertretungen über den mit den Zahlungen verbundenen Arbeitsaufwand beklagt. Auf Weisung der Rüstungsabteilung des Bundesministeriums wurden die Beratergruppen daraufhin von der Bundeswehrkasse Koblenz mit sogenannten Verfügungsfonds in Form von Verrechnungsschecks ausgestattet. Verwalter der Verfügungsfonds waren die jeweiligen Leiter der Beratergruppen. Die Bundeswehrkasse verbuchte die Schecks zum Zeitpunkt der Ausstellung als Ausgabe auf dem Titel für Ausstattungshilfen. Vorgaben über Aufbewahrung, Einlösung und Verwendung der Schecks bzw. die Form des Nachweises der Mittel wurden den Beratergruppen nicht gemacht.

Im Jahre 1992 bestanden zwölf sogenannte Verfügungsfonds mit insgesamt 2,3 Mio. DM. Der größte Einzelfonds war der für Mali mit 1,15 Mio. DM. Die übrigen Fonds betrugen zwischen 50 000 DM und 150 000 DM.

Im September 1992 wurde von der Bundeswehrkasse Koblenz gegenüber der Haushaltsabteilung des Bundesministeriums Klage geführt, daß wegen der Stückelung der Mittel in bis zu 100 Verrechnungsschecks je Einzelfonds für die Kasse Überwachungsprobleme entstünden und daß die Schecks häufig erst längere Zeit nach Ausstellung eingelöst würden. Als Beispiel wurde der Fall der Beratergruppe Kenia genannt, für die am 24. November 1988 20 Schecks à 50 000 DM ausgestellt und als Ausgabe gebucht worden seien. Die Schecks seien jedoch erst zwischen dem 20. September 1989 und dem 13. Juli 1990 eingelöst worden.

Die Haushaltsabteilung des Bundesministeriums hatte bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes Anfang des Jahres 1994 keine Änderung des Verfahrens veranlaßt.

50.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bereitstellung von sogenannten Verfügungsfonds für Zwecke der vorliegenden Art in den Ausführungsregeln des Haushaltsrechts nicht vorgesehen und damit unzulässig ist. Nach § 70 BHO dürfen Zahlungen nur von Kassen und Zahlstellen geleistet werden. Die Beratergruppen seien keine Zahlstellen in diesem Sinne. Zudem lägen Projektauswahl, Auftragserteilung und Zahlung bei den Beratergruppen in einer Hand. Die Verfügungsfonds sollten daher unverzüglich aufgelöst und die noch nicht eingelösten Schecks

zurückgefordert werden. Mit dem Auswärtigen Amt sollte vereinbart werden, daß Auszahlungen künftig wieder unter Inanspruchnahme der Kassen der Auslandsvertretungen geleistet werden. Soweit Handvorschüsse erforderlich seien, sollten diese unter Beachtung der geltenden Bestimmungen des Bundesministeriums eingerichtet und verwaltet werden.

50.3.3

Das Bundesministerium hat geantwortet, daß es das Geldversorgungsverfahren umgestellt habe und daß Zahlungen künftig wieder von den Zahlstellen der Auslandsvertretungen ausgeführt würden.

50.4 Zahlungsnachweise**50.4.1**

Die Beratergruppen haben dem Bundesamt Nachweise über die Verwendung der Mittel nicht, wie vorgesehen, halbjährlich, sondern nur einmal im Jahr übersandt. Sie wurden vom Bundesamt nicht geprüft.

50.4.2

Bei Überprüfung der Abrechnungen der Beratergruppe Mali durch den Bundesrechnungshof ergaben sich folgende Beanstandungen:

- Nachweise über die erhaltenen Schecks fehlten,
- Bankbelege lagen nicht vor,
- zu den vorgelegten Rechnungen fehlten die zugehörigen Aufträge,
- Umbuchungen in den Jahren 1990 bis 1992 im Betrag von insgesamt 360 000 DM auf ein zweites Konto der Beratergruppe wurden als Ausgabe behandelt. Belege hierüber wurden jedoch nicht vorgelegt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium daher um eine nochmalige Überprüfung aller bisherigen Abrechnungen gebeten. Er hat ferner empfohlen, das Abrechnungsverfahren durch die Verwendung von in der Verwaltung eingeführten Vordruckmustern zu vereinheitlichen und zu erleichtern. Hinsichtlich des Betrags von 360 000 DM hat der Bundesrechnungshof um lückenlose Aufklärung gebeten.

50.4.3

Das Bundesministerium hat geantwortet, daß mit der Umstellung des Geldversorgungsverfahrens in Zukunft die Beanstandungen über fehlende Schecknachweise entfallen würden. Es habe das Bundesamt beauftragt, für die Beratergruppen Vorgaben und Verfahrensweisen zur Bewirtschaftung der Haus-

haltsmittel zu erarbeiten. Hinsichtlich der nicht als Ausgabe nachgewiesenen Umbuchungen im Betrag von insgesamt 360 000 DM hat das Bundesministerium auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes erwidert, daß es eine Überprüfung durch das Bundesamt veranlassen werde.

50.4.4

Diese Überprüfung hat inzwischen stattgefunden, ohne daß dadurch die tatsächliche Verwendung der Gelder geklärt wurde. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Bundesministerium für Gesundheit (Einzelplan 15)

51 Einsatz von Informationstechnik beim Paul-Ehrlich-Institut, Bundesamt für Sera und Impfstoffe (Kapitel 15 06)

51.0

Das Paul-Ehrlich-Institut begann im Jahre 1989, ein Rechnernetz mit Verfahren zur Bürokommunikation einzurichten. Vier Jahre später war das Netz noch immer nicht funktionsfähig. Es entstanden Aufwendungen von mehr als 1 Mio. DM, denen kein entsprechender Nutzen gegenübersteht.

51.1

Das Paul-Ehrlich-Institut (Institut) hat die Aufgabe, Sera und Impfstoffe zu prüfen und zuzulassen, den Verkehr mit Sera und Impfstoffen, Testallergenen, Testsera und Testantigenen zu überwachen sowie entsprechende Forschungen zu betreiben. Sowohl der wissenschaftliche Bereich als auch die Verwaltung des Instituts sind mit Informationstechnik (IT) ausgestattet. Die eingesetzten Technologien sind entsprechend dem Aufgabenbereich vielfältig.

Das Institut bestellte im Jahre 1989 eine neue Telekommunikationsanlage (Anlage) und beauftragte ein Unternehmen, auf Basis der Anlage ein Rechnernetz einzurichten und Verfahren zur Bürokommunikation zu installieren.

Da wesentliche Informationen fehlten, um die Anlage einzurichten, konnte sie nicht im vereinbarten Zeitraum von vier bis sechs Wochen installiert werden. Vielmehr dauerte es über ein Jahr, bis die Anlage installiert, und mehr als drei Jahre, bis sie abgenommen wurde. Die Anlage war jedoch Voraussetzung für das Rechnernetz und das darauf aufbauende Bürokommunikationssystem. Die ebenfalls im Jahre 1989 beschafften IT-Komponenten konnten deshalb nicht bestimmungsgemäß eingesetzt werden.

Im Mai des Jahres 1992 konnten schließlich die Programme für die Bürokommunikation installiert werden. Sie erwiesen sich als fehlerhaft. Die Mängel konnten auch innerhalb eines Jahres nicht behoben werden.

Inzwischen entsprechen die Geräte nicht mehr dem heutigen Stand der Technik.

Das IT-Netz wurde nie wie vorgesehen in Betrieb genommen. Ein Teil-Betrieb im Referat für Personalwesen wurde wieder eingestellt. Es entstanden Aufwendungen von mehr als 1 Mio. DM, denen kein entsprechender Nutzen gegenübersteht.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Einführung der Bürokommunikation unzureichend geplant und deshalb ein Scheitern des IT-Vorhabens abzusehen war.

51.3

Das Bundesministerium hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

51.4

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Schadenersatzansprüche gegenüber dem Auftragnehmer zu prüfen und die Wirtschaftlichkeit einer Neukonzeption des Netzes zu untersuchen. Außerdem regt er an, künftig vor Beginn aller Vorhaben der Informationstechnik die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Projektdurchführung zu prüfen und in die Planung einzubeziehen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

**52 Vorausleistungen der künftigen Benutzer
der Endlager für radioaktive Abfälle**
(Kapitel 16 07 Titel 111 02)

52.0

Das Bundesministerium finanzierte die Errichtung von Endlagern für radioaktive Abfälle in den Jahren 1990 bis 1992 mit insgesamt rd. 828 Mio. DM vor. Diese Aufwendungen sind dem Bund von den künftigen Benutzern zu erstatten. Das Bundesministerium ließ zu, daß die Beitragspflichtigen die Aufwendungen für die Errichtung von Endlagern mit einer zeitlichen Verzögerung von rd. zwölf Monaten erstatteten. Durch die verspäteten Abrechnungen entstanden dem Bund für die Jahre 1990 bis 1992 Zinsaufwendungen in Höhe von rd. 64 Mio. DM.

Die hohen Zinsaufwendungen des Bundes lassen sich durch beschleunigte Abrechnungen auf etwa die Hälfte verringern. Weitestgehend vermeiden lassen sie sich aber nur durch die Einführung einer Verpflichtung zu Abschlagszahlungen der Beitragspflichtigen. Dazu bedarf es einer Änderung bestehender Rechtsvorschriften.

52.1

Der Bund ist nach § 9a Abs. 3 des Gesetzes über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 15. Juli 1985 in der Fassung vom 21. Dezember 1992 verpflichtet, Anlagen zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten. Die Aufwendungen für diese Endlager belasten zunächst den Bundeshaushalt. Zur Deckung des notwendigen Aufwandes für die Planung, den Erwerb von Grundstücken und Rechten, die anlagenbezogene Forschung und Entwicklung sowie die Errichtung, die Erweiterung und die Erneuerung von Endlagern für radioaktive Abfälle erhebt der Bund von den zur Ablieferung radioaktiver Abfälle Verpflichteten — das ist insbesondere die Energiewirtschaft — Beiträge. Die Höhe dieser Beiträge kann erst nach Fertigstellung der Anlagen abschließend ermittelt werden. Von den Beitragspflichtigen werden Vorausleistungen auf die Beiträge verlangt; das Verfahren ist in der Verordnung über Vorausleistungen für die Einrichtung von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle (Endlagervorausleistungsverordnung) vom 28. April 1982 in der Fassung vom 12. Juli 1990 geregelt.

Der vom Bund vorfinanzierte „notwendige Aufwand“ wird jeweils nach Ablauf eines Kalenderjahres durch das Bundesamt für Strahlenschutz (Bundesamt) abge-

rechnet. Er enthält neben den Ausgaben des Bundes aus Kapitel 16 07 — Titelgruppe 03 (Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle) — auch den Aufwand für Fremdaufträge (Gutachter, Studien, Untersuchungen usw.), die das Bundesamt direkt vergibt oder die über die Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe als Baunebenkosten gesondert abgerechnet werden. Zudem wird der Aufwand der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe für die Inanspruchnahme ihres geologischen Sachverständes bei der Errichtung der Endlagerstätten abgerechnet.

Die Berücksichtigung der verschiedenartigen Aufwendungen, die durch eine Reihe von Einrichtungen erbracht werden, führte in der Vergangenheit zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Abrechnung durch das Bundesamt. So hat das Bundesamt die dem Bund jeweils bis zum 31. Dezember eines Jahres entstandenen Aufwendungen

- für das Jahr 1990 in Höhe von 246 Mio. DM am 15. November 1991,
- für das Jahr 1991 in Höhe von 304 Mio. DM am 12. November 1992,
- für das Jahr 1992 in Höhe von 278 Mio. DM am 5. November 1993

bei den Beitragspflichtigen durch Vorausleistungsbescheide angefordert. Die Vorausleistungen werden einen Monat nach Zustellung der Vorausleistungsbescheide fällig. Demzufolge wurden die von der Energiewirtschaft zu erstattenden Beträge in den Jahren 1990 bis 1992 jeweils erst fast genau ein Jahr nach Abschluß des Rechnungsjahres fällig. Dafür entstanden dem Bund Zinsaufwendungen von

- 21 Mio. DM für das Jahr 1990,
- 25 Mio. DM für das Jahr 1991,
- 18 Mio. DM für das Jahr 1992.

Dabei sind keine Zinsaufwendungen für mögliche weitere Kredite berücksichtigt, die der Bund während eines Rechnungsjahres für laufende Zahlungsverpflichtungen in Anspruch nehmen mußte.

52.2

Die durch die langwierigen, erheblich verzögerten Abrechnungen entstehenden Zinsaufwendungen gehen ausschließlich zu Lasten des Bundeshaushaltes, da sie nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nach der gegenwärtigen Rechtslage den künftigen Nutzern nicht als „notwendiger Aufwand“ angelastet

werden können. Die Zinsaufwendungen werden in den kommenden Jahren voraussichtlich noch ansteigen, da mit zunehmender Bautätigkeit und steigenden Baukosten künftig höhere Abrechnungssummen zu erwarten sind.

Bei einem rationellen und beschleunigten Verwaltungsverfahren ließe sich nach Meinung des Bundesrechnungshofes der Abrechnungszeitraum auf fünf bis sechs Monate verkürzen. Der Bund hätte dadurch in den Jahren 1990 bis 1992 Zinsaufwendungen in Höhe von mehr als 30 Mio. DM einsparen können.

Eine noch weitergehende Entlastung des Bundeshaushaltes könnte dadurch erreicht werden, daß die Beitragspflichtigen Abschlagszahlungen auf die Vorausleistungen erbringen. Die für Abschlagszahlungen erforderlichen Kostenvoranschläge stehen dem Bundesamt bereits zur Verfügung. Da die Endlagervorausleistungsverordnung in der gegenwärtigen Fassung solche Abschlagszahlungen jedoch nicht vorsieht, hat der Bundesrechnungshof angeregt, die rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung von Abschlagszahlungen zu schaffen.

52.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich anerkannt. Es hat jedoch darauf hingewiesen, daß die verzögerte Bearbeitung für die Abrechnungszeiträume 1990 bis 1992 u. a. auf den Einigungsprozeß und darüber hinaus für den Abrechnungszeitraum 1991 auf besondere personelle Probleme zurückzuführen seien, die in dieser Konstellation nicht mehr auftreten dürften. Das Bundesministerium hat zugesagt, alles zu unternehmen, um die Bearbeitungszeiten drastisch zu verkürzen. Es hat jedoch darauf hingewiesen, daß die Aufwendungen eines Jahres nach den Regelungen der Endlagervorausleistungsverordnung erst im jeweiligen Folgejahr abgerechnet werden können. Durch das aufwendige Verwaltungsverfahren (umfangreiche Abrechnungsunterlagen, Ermittlung der Vorausleistungspflichtigen in den Bundesländern) sei bisher jeweils erst im November des Folgejahres

abgerechnet worden. Im übrigen hat das Bundesministerium nach eingehender Prüfung bestätigt, daß die Zinsaufwendungen nicht als „notwendiger Aufwand“ auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden können. Wegen einer möglichen Änderung der Endlagervorausleistungsverordnung und der Einführung von Abschlagszahlungen auf die zu erwartenden Vorausleistungen hat das Bundesministerium Verhandlungen mit der Energiewirtschaft geführt. In diesen Gesprächen sollen die Unternehmen der Energiewirtschaft „Abschlagszahlungen zur Minderung der Zinsbelastungen des Bundes strikt abgelehnt“ haben. Das Bundesministerium wird dennoch prüfen, wie eine Änderung der Endlagervorausleistungsverordnung zur Einführung von Abschlagszahlungen möglich ist. Dazu bedarf es der Zustimmung des Bundesrates.

52.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministeriums um eine Verkürzung des Abrechnungszeitraums an. Da eine Verkürzung der Abrechnungszeiträume wegen der gesetzlichen Regelungen und wegen der Vielzahl der am Abrechnungsverfahren Beteiligten sowie wegen des Umfangs der Abrechnungsunterlagen voraussichtlich kaum unter einen Zeitraum von sechs Monaten möglich sein wird, sollte das Bundesministerium seine Bemühungen um eine Änderung der Endlagervorausleistungsverordnung mit dem Ziel der Einführung von Abschlagszahlungen der Beitragspflichtigen mit Nachdruck fortsetzen.

Die Begründung des Bundesministeriums, die Bearbeitung für den Abrechnungszeitraum 1990 bis 1992 sei durch personelle Probleme und einigungsbedingte Mehrbelastungen mehr als elf Monate verzögert worden, hält der Bundesrechnungshof nicht für vertretbar. In Anbetracht der Höhe der Zinsbelastungen hätte das Bundesministerium durch Prioritätensetzung sicherstellen müssen, daß vorhandenes Personal vorrangig für eine unverzügliche Abrechnung eingesetzt wird.

Bundesministerium für Familie und Senioren (Einzelplan 18)

53 Förderung der Wohlfahrts- und Vertriebenenverbände mit einem Sonderprogramm der Bundesregierung zur Eingliederung der Aussiedler (Kapitel 18 02 Titel 684 03)

53.0

Mit einem Sonderprogramm wird die individuelle Beratung und Betreuung der Aussiedler durch die Kirchen, die Spitzenverbände der Freien

Wohlfahrtspflege, die Träger der Jugendsozialarbeit und die Verbände der Vertriebenen verstärkt gefördert. In dem Programm ist festgelegt, daß die Verbände dafür vom Bund Zuschüsse bis zu 80 v. H. ihrer Personal- und Sachkosten erhalten.

In den Haushaltsjahren 1988 bis 1993 wurden den Verbänden Zuwendungen bewilligt, durch die überwiegend mehr als 80 v. H. ihrer Kosten abgedeckt wurden, ohne daß die Bundesregierung der Erhöhung des Bundesanteils zugestimmt hätte. Die

einzelnen Projekte sind dadurch erheblich höher gefördert worden als im Sonderprogramm vorgesehen.

53.1

Ein von der Bundesregierung am 31. August 1988 beschlossenes Sonderprogramm zur Eingliederung von Aussiedlern sieht vor, die individuelle Beratung und Betreuung der Aussiedler durch die Kirchen, die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, die Träger der Jugendsozialarbeit und die Verbände der Vertriebenen verstärkt zu fördern. Am Programm wirkten neben dem Bundesministerium neun weitere Bundesministerien sowie das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung mit. Mit den Bundesländern und den zuständigen Verbänden wurde das Programm erörtert.

Das Sonderprogramm enthält die Schwerpunkte der Förderungsmaßnahmen. Darin sind auch die Zuschüsse an die Wohlfahrts- und Vertriebenenverbände zur sozialen Beratung und Betreuung von Aussiedlern aufgeführt, für die das Bundesministerium zuständig ist. Danach erhalten die Verbände vom Bund „.... bis zu 80 v. H. ihrer Personal- und Sachkosten für die individuelle Beratung und Betreuung“.

53.2

Die Vorprüfungsstelle des Bundesministeriums überprüfte in den Jahren 1988 bis 1993 alle in Frage kommenden Förderungsfälle und stellte dabei fest, daß sich die Bewilligungen bei der ganz überwiegenden Zahl der Verbände auf mehr als 80 v. H., in Einzelfällen sogar auf 100 v. H. der Personal- und Sachkosten beliefen. Insgesamt wurden für diese zusätzliche Förderung rd. 28,3 Mio. DM — bei Zuschüssen von insgesamt rd. 345 Mio. DM — ausgegeben. Die Zustimmung der anderen am Sonderprogramm beteiligten Ressorts wurde nicht eingeholt.

53.3

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, daß nach dem Sonderprogramm nur eine Förderquote von höchstens 80 v. H. zulässig ist. Ohne Zustimmung der Bundesregierung habe das Bundesministerium hiervon nicht abweichen dürfen. Die einzelnen Projekte seien dadurch erheblich höher als im Sonderprogramm vorgesehen gefördert worden.

53.4

Das Bundesministerium hat dagegen eingewandt, daß die Obergrenze von 80 v. H. nicht verbindlich für den Förderanteil des Bundes sei. Sie sei vielmehr nur eine Zielvorgabe auf der Grundlage der seinerzeitigen Aussiedlerzahlen. Die Verbände hätten aufgrund des starken Anstiegs der Aussiedlerzahlen in den Jahren 1988 bis 1990 ihren nach dem Sonderprogramm vorgesehenen Eigenmittelanteil von 20 v. H. nicht leisten können. Der Bundeskanzler sei hierüber bereits im Dezember 1988 von den Wohlfahrtsverbänden unterrichtet worden; dem Bundesministerium der Finanzen sei der Abdruck eines Schreibens zugeleitet worden, in dem ebenfalls die schwierige finanzielle Lage der Wohlfahrtsverbände geschildert worden sei. Die Zuwendungen des Bundes hätten der Entwicklung angepaßt und erhöht werden müssen.

Das Bundesministerium der Finanzen, das die Abweichung von der festgelegten Förderquote ohne Zustimmung der Bundesregierung nicht für zulässig hält, hat in seiner Stellungnahme zur Bemerkung angekündigt, es werde bei den Haushaltsverhandlungen 1995 auf eine konsequente Einhaltung der im Sonderprogramm festgelegten Förderquote drängen.

53.5

Die Ansicht des Bundesministeriums findet keine Bestätigung im Wortlaut des Sonderprogramms. Vielmehr ergibt sich daraus eindeutig, daß das Bundesministerium an die dort genannte Förderquote von 80 v. H. gebunden ist. Das Bundesministerium war deshalb ohne Zustimmung der Bundesregierung nicht zu einer Erhöhung des Anteils der Bundesmittel berechtigt. Die notwendige Zustimmung konnte auch nicht, wie das Bundesministerium offenbar meint, durch ein Gespräch der Wohlfahrtsverbände mit dem Bundeskanzler oder durch die Zuleitung des Abdrucks eines Schreibens an das Bundesministerium der Finanzen ersetzt werden. Durch das Verhalten des Bundesministeriums konnten wichtige andere Vorhaben im sozialen Bereich nicht gefördert werden.

53.6

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß sich das Bundesministerium an die Vorgaben der Bundesregierung hält.

Bundesministerium für Forschung und Technologie
(Einzeplan 30)**54 Förderung der Entwicklung des
Magnetschnellbahnsystems Transrapid**
(Kapitel 30 08 Titelgruppe 02)**54.0**

Das Bundesministerium hat der Gesellschaft, die mit dem Betrieb der Magnetbahnversuchsanlage beauftragt war, einen Gewinn von 9,5 Mio. DM zugewilligt, obwohl der Bund sämtliche Kosten für den Betrieb der Anlage übernahm und die Betreibergesellschaft kein unternehmerisches Wagnis trug. Durch vorzeitig ausgezahlte Fördermittel konnte die Betreibergesellschaft Zinseinnahmen in Millionenhöhe erwirtschaften.

54.1 Allgemeines

Das Bundesministerium fördert seit dem Jahre 1970 die Entwicklung des Magnetschnellbahnsystems Transrapid. Bis Ende des Jahres 1992 hatte es dafür etwa 1,6 Mrd. DM ausgegeben, das abschließende Entwicklungsprogramm in den Jahren 1992 bis 1996 soll nochmals etwa 450 Mio. DM kosten. Bei der Förderung unterschied das Bundesministerium zwischen dem Technologieprogramm, in dem die beteiligten Industrieunternehmen die Fahrzeuge und Komponenten entwickelten und bauten, und dem Bau und Betrieb der Versuchsanlage für das Magnetschnellbahnsystem Transrapid im Emsland. Bau und Betrieb der Versuchsanlage und die Betriebsleittechnik finanzierte das Bundesministerium vollständig.

Für den Betrieb der Versuchsanlage wurde auf Veranlassung des Bundesministeriums eine Gesellschaft privaten Rechts (Betreibergesellschaft) gegründet. Diese übernahm die Versuchsanlage vom „Konsortium Magnetbahn Transrapid“, das die Anlage gebaut und entwickelt hatte. Der Betreibergesellschaft wurden später noch weitere Aufgaben, wie die Programmkoordination und -steuerung, übertragen. Das Bundesministerium erteilte der Betreibergesellschaft einen Auftrag zum Selbstkostenerstattungspreis. Die vereinbarte Vergütung betrug während der Laufzeit des ersten Vertrages in der Zeit vom 1. Januar 1984 bis 31. Dezember 1992 420 Mio. DM. Für die Zeit vom 1. Januar 1993 bis 31. Dezember 1995 wurde ein neuer Vertrag zum Selbstkostenerstattungspreis von 136 Mio. DM abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat die Fördermaßnahme geprüft. Er beschränkt sich hier auf die Darstellung weniger Feststellungen, die exemplarisch auch auf andere Bereiche übertragbar sind.

54.2 Gewinn der Betreibergesellschaft**54.2.1**

Das Bundesministerium vereinbarte mit der Betreibergesellschaft einen kalkulatorischen Gewinn von 3 v. H. der Selbstkosten für alle Eigen- und Fremdleistungen außer denen der Anteilseigner, für die während der Laufzeit des ersten Vertrages ein Gewinnzuschlag von 0,99 v. H., im zweiten Vertrag kein Gewinnzuschlag galt. Insgesamt war für die Gesamtlaufzeit der Verträge ein kalkulatorischer Gewinn der Betreibergesellschaft von 9,5 Mio. DM vereinbart. Bezogen auf das von den Gesellschaftern eingebrachte Stammkapital von 51 000 DM, für das nach dem Betriebsführungsvertrag eine Verzinsung von mindestens 6 v. H. als angemessen angesehen wurde, ist die tatsächliche Rendite um ein Vielfaches höher.

54.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium mit der Betreibergesellschaft einen kalkulatorischen Gewinn vereinbarte. Bei Selbstkostenerstattungspreisen kann zwar ein kalkulatorischer Gewinn zur Abdeckung des allgemeinen Unternehmerwagnisses vereinbart werden. Ein solches Wagnis liegt aber bei einer Gesellschaft, die nicht marktorientiert arbeitet und deren Gesamtaufwand durch Bundesmittel finanziert wird, nicht vor. Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, daß die Gesellschafter sich nicht zum Zwecke der Gewinnerzielung, sondern wegen anderer Interessen beteiligt hätten.

54.2.3

Nach Auffassung des Bundesministeriums war die Gewinnvereinbarung gerechtfertigt, da die Betreibergesellschaft beispielsweise bei Unteraufträgen durchaus ein unternehmerisches Risiko trage. Es hat beispielsweise darauf verwiesen, daß die Betreibergesellschaft in einem Falle Kosten von 750 000 DM zu Lasten ihrer Rücklagen übernehmen mußte. Auch stelle die Betreibergesellschaft keine Kosten für Einzelwagnisse in Rechnung. Durch den Gewinnzuschlag werde der Betreibergesellschaft in Anlehnung an privatwirtschaftliche Unternehmen ein Anreiz gegeben, ihre Aufgaben in eigenem wirtschaftlichen Interesse mit besonderer Sorgfalt zu erledigen. Im übrigen sei der Gewinn nach dem zweiten Vertrag nicht zur Ausschüttung an die Betreibergeschafter bestimmt, sondern zur Abdeckung von Risiken, z. B. für den Rückbau der Versuchsanlage.

54.2.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums kann das Vorliegen eines allgemeinen Unternehmerwagnisses, das Voraussetzung für die Vereinbarung eines kalkulatorischen Gewinnes wäre, nicht begründen. Dies gilt auch für den beispielhaft angeführten Fall, der im übrigen der einzige war, bei dem die Betreibergesellschaft Kosten aus ihren Rücklagen trug. Diese Kosten waren für Arbeiten entstanden, die bei der Projektplanung nicht berücksichtigt waren. Die dafür eingesetzten Rücklagen dienten somit nicht zum Ausgleich eines dem allgemeinen Unternehmerwagnis zuzurechnenden Verlustes. Hätten die — im übrigen vollständig aus Bundesmitteln finanzierten — Rücklagen nicht zur Verfügung gestanden, wäre die Alternative eine Mittelumschichtung innerhalb des Vertrages oder dessen Aufstockung gewesen. Kosten für Einzelwagnisse kann die Betreibergesellschaft nicht in Rechnung stellen, weil ihr tatsächlich keine Verluste aus Wagnissen entstanden sind. Unvorhergesehene Ausgaben wie für nicht durch Gewährleistungen Dritter gedeckte Schäden an der Versuchsanlage wurden durch Aufstockung der Vertragssumme vom Bund übernommen. Im übrigen geht der Hinweis des Bundesministeriums auf die vorgegebene Gewinnverwendung fehl. Während der Laufzeit des ersten Vertrages wäre die Ausschüttung des gesamten Gewinnes an die Betreibergesellschafter zulässig gewesen, beim zweiten die Hälfte. Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, daß bei einem Verkauf der Anlage, der im Betriebsführungsvertrag als Alternative vorgesehen ist, die Rückstellungen für Risiken wieder aufgelöst und dann als Gewinn ausgeschüttet werden können.

Motivation für die Erledigung ihrer Aufgaben mit besonderer Sorgfalt hätten für die Beschäftigten der Betreibergesellschaft und insbesondere für deren Geschäftsführer bereits die Höhe ihrer Gehälter sein müssen. Die Notwendigkeit einer zusätzlichen Motivation der Gesellschaft ist nicht ersichtlich, zumal eine sorgfältige und wirtschaftliche Geschäftsführung durch den an der Höhe der Selbstkosten orientierten Gewinnzuschlag überhaupt nicht belohnt wird.

54.2.5

Das Bundesministerium sollte bei Verträgen mit Institutionen, die nicht marktorientiert arbeiten und vollständig von ihm finanziert werden, künftig grundsätzlich keine kalkulatorischen Gewinne vereinbaren.

54.3 Zinseinnahmen der Betreibergesellschaft**54.3.1**

Die Betreibergesellschaft hatte beträchtliche Zinseinnahmen. Diese stammten teilweise aus der Anlage ihres Stammkapitals sowie ihrer Rücklagen und Rückstellungen und zum Teil aus der Anlage von Mitteln,

die das Bundesministerium als Abschlagszahlungen auf das vereinbarte Entgelt leistete. Die Höhe dieser quartalsweisen Abschlagszahlungen richtete sich nach den anfallenden Kosten. Es kam aber beim Zahlungsempfänger z. B. bei der Ausnutzung von Zahlungszielen zu zeitlichen Differenzen zwischen der Kostenentstehung und seinen Zahlungen, so daß die Mittel für diesen Zeitraum zur zinsbringenden Anlage zur Verfügung standen. Die hohen liquiden Mittel der Betreibergesellschaft und die daraus resultierenden Zinserträge waren dem Bundesministerium spätestens durch ein Schreiben der Betreibergesellschaft aus dem Jahre 1988 bekannt, aufgrund dessen es jedoch nichts veranlaßte. Auch zu einem weiteren Schreiben der Betreibergesellschaft aus dem Jahre 1991 sind keine Maßnahmen des Bundesministeriums zu erkennen.

54.3.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die hohen Kassenbestände der Betreibergesellschaft ihre Ursache auch in dem vereinbarten Zahlungsverfahren haben, das dem üblichen Verfahren des Bundesministeriums bei Aufträgen und Zuwendungen, die auf Kostenbasis abgerechnet werden, entspricht. Hier können bei bestimmten Konstellationen, so z. B. bei einem sehr hohen Anteil an Fremdleistungen, die in den Zahlungsanforderungen angegebenen Kosten erheblich von den Ausgaben des Zahlungsempfängers abweichen und damit auch der in den Abrechnungen ausgewiesene „Kassenbestand“ von dem tatsächlich vorhandenen. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, daß das Bundesministerium trotz Kenntnis des Sachverhaltes hinsichtlich der Zinseinnahmen der Betreibergesellschaft nichts veranlaßt und auch sein übliches Zahlungsverfahren nicht kritisch im Hinblick auf vergleichbare Fälle untersucht hat. Er hat auf das sogenannte Abrufverfahren verwiesen, mit dem die Mittel genau an den jeweiligen Zahlungstermin angepaßt zur Verfügung gestellt werden können.

54.3.3

Zu den hohen Kassenbeständen hat das Bundesministerium angeführt, das Zahlungsverfahren werde bei Aufträgen und Zuwendungen einheitlich angewendet. Das Abrufverfahren schränke die notwendige Flexibilität beim Haushaltsvollzug innerhalb eines Titels zu stark ein. Unvorhersehbare und unvermeidbare Schwankungen des Mittelabflusses könnten beim jetzigen Verfahren zwischen den Projekten eines Förderbereichs ausgeglichen werden. Diese Flexibilität habe sich in der Vergangenheit bewährt. Die aufgelaufenen Zinsen würden den Gewinnrücklagen zugeführt und verblieben damit im Projekt. Die Frage der Zinsgewinne der Betreibergesellschaft sei nach Eingang des erwähnten Schreibens vom Juni 1991 im Bundesministerium erörtert worden. Bereits vorher habe das Bundesministerium die zuständige Preisüberwachungsstelle eingeschaltet mit der Bitte,

die Zinsen nach ihrer Herkunft abzugrenzen. Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die Erörterungen sich nicht in der Aktenlage widerspiegeln, sie hätten aber dazu geführt, das bisherige Zahlungsverfahren zunächst beizubehalten, zumal das für Zuwendungen mit dem Bundesrechnungshof abgestimmte Zahlungsverfahren auch bei diesem Vertrag angewendet worden und eine andere Verfahrensweise nicht praktikabel gewesen sei. Es sei eine vertragliche Regelung beabsichtigt, nach der auflaufende Zinsen im Folgejahr auf die Auftragsmittel angerechnet würden. Es strebe im übrigen generell bei Projektförderungen an, die Zahlungen quartalsweise nachträglich aufgrund der tatsächlich entstandenen und abgerechneten Kosten zu leisten.

54.3.4

Insbesondere im Hinblick auf den durch die Verschuldung des Bundes verursachten Zinsaufwand ist es unverständlich, daß es das Bundesministerium hinnimmt, daß Bundesmittel in Millionenhöhe früher ausgezahlt werden, als sie der Empfänger für fällige Zahlungen benötigt. Im Gegensatz zu der vom Bundesministerium vertretenen Auffassung ist das Verfahren nach den sogenannten Abrufrichtlinien des Bundesministeriums der Finanzen praktikabel und wirtschaftlich. Es läßt auch Mittelumschichtungen zwischen verschiedenen Fördermaßnahmen eines Förderbereichs zu.

Der Verbleib der den Gewinnrücklagen zugeführten Zinsen im Projekt ist, wie sich aus den oben angeführten Regelungen zur Gewinnverwendung ergibt, durchaus nicht sichergestellt. Die beabsichtigte Regelung zur Anrechnung der Zinsen ist im Ergebnis nicht befriedigend.

Der Hinweis des Bundesministeriums auf die Anwendung bestehender, mit dem Bundesrechnungshof abgestimmter Regelungen kann den Vorwurf der zögerlichen Bearbeitung dann nicht entkräften, wenn bekannt ist, daß dies unter den gegebenen Umständen zu unerwünschten und unwirtschaftlichen Ergebnissen führt. Im übrigen hat sich der Bundesrechnungshof in der Vergangenheit schon mehrfach für spätere Zahlungstermine eingesetzt. Die vom Bundesministerium erwähnte Einschaltung der Preisüberwachungsstelle zur Abgrenzung der Herkunft der Zinsen konnte der Bundesrechnungshof in den Akten nicht nachvollziehen. Die Prüfung der Verzinsung von Kassenbeständen gehört zudem nicht zu den Aufgaben der Preisüberwachungsbehörden.

54.3.5

Das Bundesministerium sollte sicherstellen, daß die Zinsen aus der Anlage der von ihm zur Verfügung gestellten Mittel tatsächlich wieder dem Bundeshaushalt zugeführt werden, und sein Zahlungsverfahren kritisch überprüfen.

54.4 Kosten für den Rückbau der Versuchsanlage

54.4.1

Im neuen Vertrag vereinbarte das Bundesministerium mit der Betreibergesellschaft, daß diese mindestens die Hälfte ihres kalkulatorischen Gewinnes zur Bildung von Rückstellungen, insbesondere zur Finanzierung des Rückbaues der Versuchsanlage heranzuziehen hat. Das Bundesministerium hat der Betreibergesellschaft zugesagt, die darüber hinausgehenden Kosten zu übernehmen.

54.4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium die Übernahme von Kosten für den Rückbau der Versuchsanlage ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung gegeben hat. Außerdem zahlte das Bundesministerium durch die Finanzierung der Rückstellungen der Betreibergesellschaft für den Rückbau der Versuchsanlage unter Verstoß gegen § 34 Abs. 2 BHO ab dem Jahre 1993 schon für Ausgaben, die voraussichtlich erst im Jahre 1996 oder später fällig werden.

54.4.3

Das Bundesministerium hat die Zusage der Kostenübernahme für den Rückbau der Versuchsanlage mit der Verantwortung des Bundes für die Finanzierung begründet. Umfang, Notwendigkeit und Zeitpunkt des Rückbaues stünden bis heute nicht fest. Daher sei die Maßnahme zur Zeit nicht etatreif. Der Zeitpunkt des Rückbaues liege voraussichtlich jenseits der aktuellen Finanzplanung. Bei einem früher erforderlichen Rückbau wegen Programmabbruchs könnten dann nicht ausgeschöpfte Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen werden. Es würden auch keine zukünftigen Aufgaben durch den Bund vorfinanziert, sondern die Betreibergesellschaft erhalte den ihr zustehenden Ausgleich für ihre unternehmerischen Risiken, zu denen auch die Verantwortung für einen möglichen Rückbau der Versuchsanlage gehöre.

54.4.4

Das Bundesministerium hätte die Zusage zur Übernahme der Kosten für den Rückbau der Versuchsanlage nur unter Inanspruchnahme entsprechender Verpflichtungsermächtigungen für künftige Haushaltsjahre geben dürfen. Wann diese Verpflichtungen fällig werden, ist lediglich eine Frage der Darstellung im Haushaltsplan. Da der Bund — wie vom Bundesministerium dargestellt — die Verantwortung für die Finanzierung des Rückbaues trägt, wird im Ergebnis kein „unternehmerisches Risiko“ der Betreibergesellschaft abgegolten, sondern zu früh gezahlt. Der Rückbau ist keine selbständige Maßnahme, sondern hätte von vornherein als Folgekosten in den Gesamtfinanzierungsplan aufgenommen werden müssen, um das Vorhaben „Bau der Transrapid-Versuchsanlage Emsland“ etatreif zu machen.

54.4.5

Das Bundesministerium sollte darauf achten, daß Ausgaben erst bei Fälligkeit geleistet und Verpflichtungen zur Übernahme künftiger Ausgaben nicht ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung eingegangen werden. Es sollte bei der Förderung von Versuchs- oder Demonstrationsanlagen auch die Rückbaukosten von vornherein im Finanzierungsplan berücksichtigen.

54.5 Kalkulation eines Auftragnehmers**54.5.1**

In Abstimmung mit dem Bundesministerium setzte die Betreibergesellschaft für den Bau der im Jahre 1987 fertiggestellten Südschleife eines der an der Transrapid-Entwicklung beteiligten Industrieunternehmen als Generalunternehmer ein. Sie erteilte dem Generalunternehmer einen Auftrag zum Selbstkostenerstattungspreis.

54.5.2

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken gegen die Ansätze in der Kalkulation erhoben und gebeten, diese eingehend zu prüfen.

54.5.3

Das Bundesministerium erklärte, es habe auch aufgrund von eigenen Bedenken erstmals im Oktober 1989 die Preisüberwachungsbehörde gebeten, die

vom Unternehmen vorgelegten Kalkulationen zu prüfen. Der Vorgang sei mit mehreren anderen Vorgängen immer noch anhängig.

54.5.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium seine Verpflichtung zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der von ihm zur Verfügung gestellten Mittel versäumt. Im Gegensatz zu Aufträgen, bei denen die Preisüberwachungsbehörden das Zustandekommen des Preises in Ausübung ihrer eigenen Aufgaben prüfen, ist für die Prüfung der Verwendung von Zuwendungen das Bundesministerium auch dann selbst verantwortlich, wenn es die Unterstützung der Preisüberwachungsbehörden für die nachkalkulatorische Prüfung in Anspruch nimmt. Es hätte deshalb längst eingreifen und ggf. selbst prüfen müssen, wenn die Preisüberwachungsbehörde nach derart langer Zeit immer noch kein Ergebnis vorlegt.

54.5.5

Das Bundesministerium sollte dafür Sorge tragen, daß es bei der ihm obliegenden Prüfung der Verwendung von Zuwendungen auf Kostenbasis nicht ausschließlich von den Preisüberwachungsbehörden abhängig ist. Es muß bei Verzögerungen, wie sie hier eingetreten sind, oder bei besonders eiligen Fällen ggf. selbst prüfen.

Versorgung

(Einzelplan 33)

55 Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage**55.0**

Die Zulage für Beamte und Soldaten mit vollzugspolizeilichen Aufgaben (Polizeizulage) ist seit dem 1. Januar 1990 u. a. dann ruhegehaltfähig, wenn der Beamte mindestens zehn Jahre zulageberechtigend verwendet worden ist. Der Empfängerkreis der „Polizeizulage“ wurde mehrfach erweitert. Auch in diesen Fällen sind Verwendungszeiten vor Inkrafttreten der die Zulagenberechtigung einräumenden Vorschrift dann dem Zehnjahreszeitraum zuzurechnen, wenn die Verwendung nach der jetzt geltenden Rechtslage zulagenberechtigend gewesen wäre.

Das Bundesministerium der Finanzen berücksichtigt im Zusammenhang mit Versetzungen in den Ruhestand seit dem 1. Januar 1990 die Zulage bei

der Ermittlung des Ruhegehalts — im Gegensatz zu der Auffassung und Praxis des für Grundsatzfragen des Besoldungsrechts zuständigen Bundesministeriums des Innern — auch dann, wenn sie tatsächlich nie bezogen wurde.

Der Bundesrechnungshof hält dies für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.

55.1

Die Zulage für Beamte und Soldaten mit vollzugspolizeilichen Aufgaben (Polizeizulage) gehört seit 1. Januar 1990 zu den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen, wenn der Berechtigte u. a. mindestens zehn Jahre zulageberechtigend verwendet worden ist.

Damit die jeweils vorausgehenden Zeiten zur **Auffüllung des Zehnjahreszeitraums** herangezogen werden

können, ist in den Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen bestimmt worden, daß auch Zeiten vor Inkrafttreten der jeweiligen Vorschrift berücksichtigt werden können, in denen die Verwendung zulageberechtigt gewesen wäre.

Die zur Polizeizulage bekanntgegebenen Durchführungshinweise des Bundesministeriums des Innern vom September 1990 gehen für die **Ruhegehaltfähigkeit** davon aus, daß die Zulage tatsächlich bezogen wurde. Die Ressorts verfahren fast alle nach diesen Durchführungshinweisen. Der Arbeitskreis für Besoldungsfragen und die Finanzministerkonferenz haben sich der Rechtsauffassung des Bundesministeriums des Innern angeschlossen.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) berücksichtigt dagegen im Zusammenhang mit Versetzungen in den Ruhestand seit dem 1. Januar 1990 die Zulage auch dann bei der Festsetzung der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge, wenn sie tatsächlich nie bezogen wurde. In seinem Geschäftsbereich sind Beamte des Grenzaufwachtsdienstes und des Grenzabfertigungsdienstes seit dem 1. Januar 1974 und Beamte des Zollfahndungsdienstes seit dem 1. Juli 1980 zulageberechtigt.

55.2

Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesministerium bereits im Jahre 1991 seine Bedenken gegen die abweichende Verfahrensweise mitgeteilt. Da das Bundesministerium bei seiner Ansicht blieb, ließ der Bundesrechnungshof durch die Vorprüfungsstellen prüfen, ob und in welchen Fällen die Ruhegehaltfähigkeit der Polizeizulage im Geschäftsbereich des Bundesministeriums unrichtig zugestanden wurde. Dabei stellte sich heraus, daß in 517 von 2 069 geprüften Versorgungsfällen die bei den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen berücksichtigte Polizeizulage vor Eintritt in den Ruhestand nie bezogen worden war. Die Mehrausgaben durch die Regelung des Bundesministeriums betragen jährlich rd. 1 Mio. DM.

55.3

55.3.1

Das Bundesministerium vertritt die Ansicht, daß die Ruhegehaltfähigkeit der Zulage nicht von einem tatsächlichen Bezug abhängig gemacht werden könne. Es begründet dies damit, daß der Gesetzgeber die Ruhegehaltfähigkeit ausschließlich von der zulagenberechtigenden Verwendung abhängig gemacht habe. Das Bundesministerium meint, auch aus der amtlichen Begründung zum die Ruhegehaltfähigkeit von Stellenzulagen regelnden Gesetz könne nicht entnommen werden, daß der tatsächliche Bezug als Tatbestandsvoraussetzung gewollt sei. An die Durchführungshinweise des Bundesministeriums des Innern fühlt es sich nicht gebunden. Es lehnt eine Aufhebung seiner Verwaltungspraxis ab und begünstigt damit weiterhin die Angehörigen seines Ressorts.

55.3.2

Das Bundesministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsentwurf die Rechtsauffassung vertreten, daß Zulagen nach Inkrafttreten der Zulagenvorschrift zumindest einmal tatsächlich bezogen sein müssen, um Ruhegehaltfähigkeit zu erlangen.

Es beabsichtigt nunmehr, in den Verwaltungsvorschriften zum Bundesbesoldungsgesetz dies allgemein und rechtsverbindlich klarzustellen. Hieran würden dann alle Ressorts rechtlich gebunden sein.

55.4

55.4.1

Der Bundesrechnungshof hält die Verfahrensweise des Bundesministeriums der Finanzen mit der gesetzlichen Regelung und der gebotenen gleichen Behandlung der Bundesbediensteten bei den verschiedenen Ressorts für unvereinbar.

Die Praxis des Bundesministeriums verstößt gegen den Willen des Gesetzgebers. Nach der amtlichen Begründung zum Fünften Gesetz zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften (Drucksache 11/6542 S. 19) sollen Empfänger von Versorgungsbezügen dann noch an der höheren Besoldung teilhaben, wenn der während der aktiven Dienstzeit für erhöhte Anforderungen und Belastungen gewährte Bezügebestandteil ihren Lebensschnitt mitgeprägt hat. Eine nie bezogene Zulage kann jedoch keinen Einfluß hierauf genommen haben. Dieser Ansicht folgt auch die einschlägige Kommentarliteratur.

55.4.2

Um Ungleichbehandlungen innerhalb der Bundesverwaltung zu vermeiden, sollte das Bundesministerium seine bisherige Haltung unverzüglich aufgeben und die Zulage nur noch dann bei der Festsetzung des Ruhegehalts berücksichtigen, wenn sie vor Eintritt in den Ruhestand tatsächlich bezogen wurde.

Das Bundesministerium des Innern sollte die angekündigte Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften zum Bundesbesoldungsgesetz alsbald vornehmen. Der Bundesrechnungshof hält dabei im Interesse der Rechtssicherheit einen Mindestzeitraum von zwei Jahren für den tatsächlichen Bezug für sachdienlich.

In den Altfällen sollte die Zulage eingefroren und durch die sonstigen Erhöhungen abgeschmolzen werden.

Die Betätigung des Bundes bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit**56 Wirtschaftlichkeit der Einrichtung und Unterhaltung von Außenbüros****56.0**

Eine im alleinigen Eigentum des Bundes stehende Gesellschaft, die überwiegend für den Bund Aufträge durchführt, unterhält in zahlreichen Ländern Außenbüros, die mit ihrem Dienstleistungsangebot die Projekte und die Zentrale der Gesellschaft entlasten sollen. Die Wirtschaftlichkeit der Einrichtung und Unterhaltung der Außenbüros mit jährlichen Kosten von rd. 20 Mio. DM ist bisher nicht im notwendigen Umfang nachgewiesen.

56.1

Eine Gesellschaft in einer Rechtsform des privaten Rechts, an der der Bund als alleiniger Anteilseigner beteiligt ist, hat seit dem Jahre 1978 in mehr als 50 Partnerländern Außenbüros eingerichtet. Diese Büros bieten den im Auftrag des Bundes durchgeführten Projekten entgeltliche Serviceleistungen an (z. B. bei der Beschaffung von Sachgütern und Dienstleistungen, bei der Erledigung zentraler verwaltungs- und finanztechnischer Angelegenheiten, sonstiger administrativer Tätigkeiten sowie „projektübergreifender“ und „qualitativer“ Aufgaben). Die Gesellschaft geht davon aus, daß die Außenbüros die angebotenen Leistungen kostengünstiger und rationeller als im Rahmen der Projekte durchführen und daß diese sich dadurch verstärkt ihrer fachbezogenen Arbeit widmen können.

Die Zahl der Außenbüros wuchs im Zeitraum der Jahre 1986 bis 1992 von 26 auf 45 (= + 73 v. H.). Die Kosten hierfür stiegen von rd. 7,6 Mio. DM im Jahre 1986 auf rd. 19,5 Mio. DM im Jahre 1992 (= + 156 v. H.); sie werden den von dem Bundesministerium finanzierten Projekten mittels bestimmter Schlüssel belastet.

Für die Entscheidung über die Neueinrichtung von Außenbüros führt die Gesellschaft nach eigenen Angaben seit dem Jahre 1990 vorher eine sogenannte verkürzte Wirtschaftlichkeitsanalyse durch. Darin werden — im allgemeinen auf der Grundlage von Befragungen der Projektmitarbeiter — den vorgesehenen Investitionen für ein Außenbüro (Einmalaufwendungen und Kosten des laufenden Betriebs) die geplanten Einsparungen bei den Projekten und in der Zentrale der Gesellschaft gegenübergestellt. Fallen danach — auf der Grundlage von Soll-Planstunden — bei den Projekten für die mit Tagessätzen bewerteten übertragbaren Aufgaben höhere Kosten an, als dies bei einer Wahrnehmung durch ein Außenbüro der Fall

wäre, wird von dessen Wirtschaftlichkeit ausgegangen und die Einrichtung befürwortet.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurde nicht vor jeder Neueinrichtung eines Außenbüros eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. In anderen Fällen machten die Projektbeteiligten im Rahmen ihrer Befragung durch die Gesellschaft nur unvollständige, unzureichende und zum Teil überhaupt keine Angaben zum Umfang der auf ein Außenbüro übertragbaren Aufgaben. Ferner wurden nicht immer Befragungen der Projektleiter und ihrer Mitarbeiter durchgeführt. Den Kosten eines Außenbüros wurde kein entsprechender Nutzen in Form meßbarer Qualitätssteigerungen bei der Arbeit, Projekt-Laufzeitverkürzungen oder Personaleinsparungen gegenübergestellt.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat zwar anerkannt, daß das Bundesministerium seit dem Jahre 1990 Wirtschaftlichkeitsanalysen durchzuführen bemüht ist. Wie die Feststellungen ergeben haben, weisen diese jedoch nicht unerhebliche Lücken auf.

Nach seiner Ansicht können deshalb die von der Gesellschaft durchgeführten Untersuchungen nicht als hinreichend aussagefähige Grundlage für die Entscheidungen über die Neueinrichtung von Außenbüros angesehen werden. Unverbindliche und unvollständige Erklärungen der Projektbeteiligten über die Möglichkeiten der Aufgabenübertragungen an die Außenbüros reichen nicht aus, um die Wirtschaftlichkeit der Einrichtung von Außenbüros nachzuweisen.

Auch den Nachweis der Wirtschaftlichkeit des laufenden Betriebs der Außenbüros sieht der Bundesrechnungshof nicht als hinreichend erbracht an. Angesichts der in der Mehrzahl der Fälle eingetretenen deutlichen Unterschreitung der vorgesehenen Soll-Planstunden für Projektstätigkeiten ist nach seiner Auffassung die tatsächliche Auslastung der Außenbüros weitgehend ungeklärt.

56.3

Das Bundesministerium vertritt in seiner Stellungnahme die Auffassung, daß die Entscheidungen über die Einrichtung von Außenbüros aufgrund von methodisch gesicherten und aussagekräftigen Wirtschaftlichkeitsanalysen erfolgten.

Allerdings könne sich die Bedeutung der Außenbüros und damit auch der Maßstab für deren Wirtschaftlichkeit angesichts der immer weiter ansteigenden qualitativen Anforderungen an die Zusammenarbeit mit

den Partnerländern sowie des größer gewordenen Vorbereitungs- und Abwicklungsaufwandes infolge politischer und wirtschaftlicher Instabilität in vielen Entwicklungsländern nicht in rein monetär quantifizierbaren Vorteilen erschöpfen.

Auch wenn durch die Einrichtung von Außenbüros Kosten in den Projekten nicht sofort oder nur teilweise abgebaut würden, könne von einem zusätzlichen Projektnutzen ausgegangen werden, da bei Beibehaltung der Mitarbeiterzahl die Projekte mehr Kapazität für die eigentliche Projektarbeit zur Verfügung hätten.

Ein besseres Instrument zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Außenbüros sei — zu vertretbaren Kosten — nicht erkennbar; dies schließe eine Verbesserung und Fortentwicklung selbstverständlich nicht aus. Im übrigen seien die in der Zeit vor Anwendung der verkürzten Wirtschaftlichkeitsanalyse aufgetretenen Mängel seit dem Jahre 1990 kaum mehr relevant.

Die vorgesehene Überprüfung der Wirtschaftlichkeit einzelner Außenbüros bei laufendem Betrieb habe sich zunächst verzögert, da es zum Teil an den methodischen Voraussetzungen hierfür gefehlt habe. Seit dem Jahre 1991 sei aber anhand bestimmter Indikatoren ein Kennzahlensystem entwickelt und seither laufend verbessert worden. Zusätzlich arbeite die Gesellschaft derzeit an der Entwicklung einer sogenannten vorgangsbezogenen Wirtschaftlichkeitsanalyse, d. h. an der Einführung von Leistungskatalogen und Standardkosten für die Außenbüros.

Ein Einsparpotential im Bereich der einzelnen Projekte sei grundsätzlich gegeben und werde auch genutzt. Als Beleg hierfür führt das Bundesministerium das Beispiel eines Außenbüros an; dort habe die koordinierende, überwachende und lenkende Tätigkeit des Büros eine erhebliche kostensenkende Umstrukturierung der laufenden Projekte ermöglicht.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

57 Zeitnahe Ablieferung der Bundesanteile an den Steuereinnahmen der Bundesländer (Kapitel 60 01 Titel 012 01 u. a.)

57.0

Das Bundesministerium der Finanzen hat die rechtzeitige Ablieferung der Bundesanteile an den Steuereinnahmen der Bundesländer bislang nicht im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnisse überprüft. Dem Bund entstehen durch verspätete Ablieferungen der Bundesländer erhebliche Einnahmeausfälle auf Zeit, die Zinsausgaben für aufzunehmende Kredite zur Folge haben.

56.4

Der Bundesrechnungshof bezweifelt weder grundsätzlich mögliche Vorteile von Außenbüros, noch verkennt er die Bemühungen des Bundesministeriums und der Gesellschaft um einen Nachweis der Wirtschaftlichkeit. Er sieht jedoch seine Auffassung, wonach die Wirtschaftlichkeit der Einrichtung und des laufenden Betriebs der Außenbüros wegen der nicht oder unzulänglich durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen derzeit nicht hinreichend nachgewiesen ist, durch die Einlassung des Bundesministeriums nicht als widerlegt an.

Die angesprochenen Mängel bestehen entgegen der Aussage des Bundesministeriums nach wie vor.

Auch nach der Eröffnung eines Außenbüros müssen kontinuierliche Überprüfungen der Wirtschaftlichkeit des laufenden Betriebs die Grundlage für die Entscheidung über dessen Unterhaltung und Fortführung bilden. Daß dies auch in monetär quantifizierbaren Kriterien grundsätzlich möglich ist, belegt das von dem Bundesministerium angeführte Beispiel des Außenbüros. Das von der Gesellschaft entwickelte Kennzahlensystem dürfte dabei erst dann zu Verbesserungen führen, wenn eine vollständige und zutreffende Erfassung der für die Indikatoren maßgeblichen Daten gewährleistet ist.

56.5

Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, daß das Bundesministerium über die Vertreter des Bundes im Aufsichtsrat die Gesellschaft dazu veranlaßt, die Entscheidung über die Einrichtung weiterer Außenbüros sowie über die Fortführung bestehender Außenbüros auf der Grundlage aussagekräftiger und überprüfbarer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.

57.1

Der Bundesrechnungshof hat die Feststellung und Ablieferung des Bundesanteils der von den Bundesländern im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern im Kalenderjahr 1992 geprüft.

Hierzu zählen insbesondere die sogenannten Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer), die etwa 75 v. H. der gesamten Steuererträge der Bundesrepublik Deutschland erbringen. Anteile an den Gemeinschaftsteuern stehen dem Bund, den Bundesländern und teilweise auch den Gemeinden zu.

Bei der Auftragsverwaltung von Steuern obliegt dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) die Bundesaufsicht. Diese schließt das Recht ein, die Ausführung des Grundgesetzes und von Bundesgesetzen durch Landesfinanzbehörden zu kontrollieren und ermächtigt das Bundesministerium, Weisungen zu erteilen.

Die Bundesländer haben nach den Regelungen des Grundgesetzes die Bundesanteile an ihren Steuereinnahmen unverzüglich nach deren Zufluß abzuführen, damit der Bund ohne zeitliche Verzögerungen darüber verfügen kann. Das Bundesministerium hat hierzu im Jahre 1969 als Ergebnis einer Bundesländer-Besprechung der obersten Finanzbehörden geregelt, daß der Bundesanteil an den Steuereinnahmen der Bundesländer grundsätzlich täglich — am „Tage des Aufkommens“ — abzuführen ist. Dieser Tag entspricht dem Tag des Zuflusses, d. h. dem Zeitpunkt der Gutschrift der Steuereinnahmen. Für die Umsatzsteuer war dies in den jeweiligen Verordnungen zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern geregelt. Soweit der Bundesanteil aus zwingenden Gründen nicht feststellbar ist, sind die Einnahmen aufgrund des geschätzten Aufkommens abzuliefern und mit dem tatsächlichen Aufkommen auszugleichen.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesministerium und in vier alten Bundesländern örtliche Erhebungen durchgeführt und festgestellt, daß das Bundesministerium im Rahmen der ihm obliegenden Rechts- und Fachaufsicht nicht geprüft hat, ob die Bundesländer die Bundesanteile an ihren Steuereinnahmen ordnungsgemäß feststellen und rechtzeitig abliefern. Insbesondere in den nachstehenden Bereichen lagen Mängel vor.

57.2.1

Die Verfahren der Bundesländer zur Feststellung des Bundesanteils an ihren Steuereinnahmen ermöglichten nicht die Ablieferung am „Tage des Aufkommens“. An diesem Tag standen den Bundesländern die zur Feststellung des Bundesanteils erforderlichen Angaben noch nicht zur Verfügung. So lagen weder die Daten ihrer Rechenzentren über das Steueraufkommen noch Kontoauszüge über die auf den Konten der Finanzverwaltung vereinnahmten Steuern vor. Diese Unterlagen waren frühestens am Folgetag verfügbar, so daß eine Ablieferung grundsätzlich auch erst dann möglich war. Dies hat das Bundesministerium entgegen seiner Regelung hingenommen. Es hat lediglich die telegraphische Überweisung durch die Landes-/Staatshauptkassen gefordert, um so die Verzögerung wenigstens teilweise zu kompensieren.

57.2.2

Ein Bundesland überwies in dem untersuchten Zeitraum (146 Arbeitstage) die Anteile des Bundes an 30 Arbeitstagen nicht und an 35 Arbeitstagen nur zum Teil unmittelbar nach deren Feststellung am Folgetag des Zuflusses. Es handelte sich um Tagesbeträge zwischen 12 Mio. DM und 2,034 Mrd. DM.

Die monatlichen Kassenabschlüsse dieses Bundeslandes ergaben zudem regelmäßig noch Ansprüche des Bundes zum Monatsende zwischen 74 Mio. DM und 522 Mio. DM (durchschnittlich 201 Mio. DM), die jeweils erst nach Beginn des Folgemonats beglichen wurden, so daß dem Bund weitere finanzielle Nachteile entstanden.

57.2.3

Ein weiteres Bundesland erfüllte in dem vom Bundesrechnungshof untersuchten Zeitraum (146 Arbeitstage) die Ansprüche des Bundes an 106 Arbeitstagen nicht und an 28 Arbeitstagen nur zum Teil unmittelbar nach deren Feststellung. Hier ging es um Tagesbeträge zwischen 1,7 Mio. DM und 208,4 Mio. DM.

In diesem Bundesland standen zudem die Daten des Rechenzentrums der Finanzverwaltung, die es zur Ermittlung der anteiligen Steuereinnahmen des Bundes benötigte, regelmäßig erst mit einer — vermeidbaren — Verzögerung von einem weiteren Arbeitstag zur Verfügung. Hierdurch entstanden dem Bund nochmals finanzielle Nachteile.

57.2.4

Die Finanzbehörden der Bundesländer buchen Einnahmen als Verwahrung, die mangels fehlender Angaben nicht einer bestimmten Abgabenart oder einem bestimmten Abgabenschuldner zugeordnet werden können. Zwei Bundesländer bezogen die Bundesanteile an den in Verwahrung gebuchten Steuereinnahmen nicht unverzüglich nach deren Zufluß in die Ablieferungen an den Bund ein. Sie lieferten die Anteile des Bundes an diesen Einnahmen erst nach Auflösung der Verwahrung ab. Die Verwahrungen werden erst nach Ermittlung der fehlenden Angaben aufgelöst. Hierdurch entstanden weitere Einnahmeausfälle auf Zeit.

57.2.5

Schließlich unterließen es die Bundesländer, an einzelnen Arbeitstagen, an denen Daten ihrer Rechenzentren über das Steueraufkommen aus technischen Gründen nicht vorlagen, die Anteile des Bundes an dem Steueraufkommen nach Erfahrungswerten zu schätzen und abzuliefern.

57.3

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Bundesministerium im Rahmen seiner Kontrollbefugnisse zumindest stichprobenartig hätte prüfen müssen, wie die Bundesländer bei der Feststellung und Abführung der Bundesanteile an ihren Steuereinnahmen verfahren. Dies wäre Voraussetzung dafür gewesen, die vorhandenen Mängel zu erkennen und beseitigen zu lassen. Das Bundesministerium hat damit das Gebot, die Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 BHO) nicht beachtet. Durch die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel hat der Bund Einnahmen zum Teil erst mit erheblicher Verspätung erhalten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, bei den von ihm überprüften Bundesländern die Beseitigung der festgestellten Mängel zu veranlassen. Das Bundesministerium sollte, um künftig ordnungsgemäße Ablieferungen der Bundesanteile an den Steuereinnahmen aller Bundesländer sicherzustellen, seine Kontrollbefugnisse ausüben und — zumindest stichprobenweise — Prüfungen durchführen. Daneben sollte das Bundesministerium alle Bundesländer ausdrücklich anweisen, auch die Anteile des Bundes an den in Verwahrung gebuchten Steuereinnahmen — unmittelbar nach deren Zufluß — soweit wie möglich in die Ablieferungen einzubeziehen, um zu gewährleisten, daß der Bund auch über diese Einnahmen rechtzeitig verfügen kann. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, den Bundesländern aufzugeben, die Bundesanteile an den Verwahrungen nach Erfahrungswerten zu ermitteln und abzuliefern.

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß er in keinem der geprüften Bundesländer Verfahrensweisen vorgefunden hat, die eine Feststellung und Ablieferung der anteiligen Steuereinnahmen des Bundes am „Tage des Aufkommens“ — wie angeordnet — ermöglichen. Das Bundesministerium sollte seine Anordnungen überprüfen und ggf. ändern.

57.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß eine bundesaufsichtliche Prüfung und Überwachung des Ablieferungsverkehrs mit den Bundesländern nicht unbedingt angezeigt gewesen sei. Der Bund habe bei der Ausübung seiner Kontrollrechte einen Ermessensspielraum. Angesichts der großen praktischen Schwierigkeiten sowie des beträchtlichen personellen und sachlichen Aufwands einer Prüfung habe der Bund auf ein aufsichtliches Tätigwerden verzichten dürfen, da fraglich sei, ob ein möglicher Ertrag diese Aufwendungen ausgleichen könne. Das Bundesministerium frage seit 1. Januar 1994 bei allen Bundesländern täglich die zu erwartenden Ablieferungen fernmündlich ab und dokumentiere diese. Dadurch würden die Bundesländer ständig an die rechtzeitige Ablieferung der Bundesanteile an ihren Steuereinnahmen erinnert. Bei aus der laufenden Dokumentation im Zeit- und Ländervergleich sich zeigenden

offensichtlich verzögerten Ablieferungen könne gezielt bei dem betreffenden Bundesland nachgefragt werden. Da die von den Bundesländern abzuliefernden Beträge mit Hilfe von DV-Verfahren berechnet würden, dürften Eingriffe in diese Verfahren mit dem Ziel, die Zahlungen bewußt zu verzögern, sehr aufwendig sein.

Weitere Möglichkeiten der Kontrolle hält das Bundesministerium zum gegenwärtigen Zeitpunkt für nicht erforderlich. Die vom Bundesrechnungshof geforderten — zumindest stichprobenweisen — Kontrollen begegnen finanzpolitischen und verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie würden das weitgehend ungetrübte, von Kooperation geprägte Verhältnis zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Bundesverwaltung der Gemeinschaftsteuern auf Dauer nachhaltig belasten. Auch der Umstand, daß der Länderanteil an der durch die Bundesfinanzbehörden verwalteten Einfuhrumsatzsteuer nicht täglich, sondern in monatlichen Teilbeträgen am 15. eines jeden Monats in Form von Abschlagszahlungen auf der Grundlage des Vormonatserfolgs überwiesen werde und damit die bisherige Praxis des Abrechnungsverkehrs dem Bund auch Vorteile verschaffe, spreche gegen die vom Bundesrechnungshof befürwortete Verfahrensweise.

Im übrigen unterliege das Bundesministerium bei den ihm grundgesetzlich eingeräumten Kontrollrechten und Weisungskompetenzen bei den Gemeinschaftsteuern der Pflicht zu länderfreundlichem Verhalten. Nach diesem Grundsatz dürfte es problematisch sein, wenn das Bundesministerium künftig regelmäßig, d. h. dauerhaft und ohne konkreten Anlaß, in einzelnen Bundesländern Kontrollen zur Überprüfung des ordnungsgemäßen Gesetzesvollzugs vornehme.

Ansonsten hat das Bundesministerium Mängel bei der Ablieferung der Bundesanteile eingeräumt, jedoch darauf hingewiesen, daß das Wort „Tag des Aufkommens“ von Anbeginn weit ausgelegt werden mußte und von Bundesseite zeitlich verzögerte Ablieferungen von einem Arbeitstag durch die Bundesländer wegen zentralisierter Abrechnung und Ablieferung bei telegraphischer Zahlung akzeptiert wurden. Die Kassenreferenten von Bund und Ländern hätten unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes die Änderung zum Abrechnungsverkehr beraten und beschlossen. In diesen Beratungen sei von Bundesseite auch auf das Erfordernis der rechtzeitigen Ablieferung hingewiesen worden. Das Bundesministerium werde in einem gesonderten Schreiben die Gesamtproblematik darlegen und auf dieser Grundlage sich im Gespräch mit den Bundesländern um weitere Verbesserungen des Ablieferungsverkehrs bemühen. Das Bundesministerium hält es nicht für erforderlich, gesondert an die vom Bundesrechnungshof überprüften Bundesländer zwecks Beseitigung der festgestellten Mängel heranzutreten, da davon auszugehen sei, daß auch die nicht geprüften Bundesländer die Anteile des Bundes an ihren Steuereinnahmen nicht immer unverzüglich und vollständig feststellten und abführten.

Schließlich habe der Bund in Zeiten schwerpunktmäßiger Ablieferung der Bundesanteile durch die Bundesländer zum Teil erhebliche Kassenguthaben, die er bei der Deutschen Bundesbank zinslos anlegen müsse.

Zu dem Problem der in Verwahrung gebuchten Steuereinnahmen und ihrer Ablieferung an den Bund hat das Bundesministerium im Bemerkungsverfahren keine Stellung genommen.

57.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reichen die vom Bundesministerium in Aussicht gestellten oder bereits eingeleiteten Maßnahmen nicht aus, um die rechtzeitige und vollständige Ablieferung der Bundesanteile an den Steuereinnahmen der Bundesländer sicherzustellen. Die geprüften Bundesländer haben entgegen der Verwaltungsregelung aus dem Jahre 1969 die Bundesanteile teilweise weder am Tage des Aufkommens noch nach deren Feststellung am Folgetag abgeliefert. Zudem dürfte, wie das Bundesministerium eingeräumt hat, auch das Ablieferungsverhalten weiterer — nicht geprüfter — Bundesländer mangelhaft sein. Der Bundesrechnungshof hält daher — zumindest stichprobenweise — Kontrollen des Bundesministeriums in einzelnen Bundesländern — ggf. durch Einsichtnahme in periodisch zu übersendende, aussagekräftige Ablieferungsunterlagen — für unerlässlich. Dabei unterstellt der Bundesrechnungshof keineswegs, daß einzelne Bundesländer ihre DV-Programme beeinflussen, um die zeitgerechte Ablieferung zu verzögern. Es ist aber unstreitig, daß einzelne Bundesländer — im Rahmen der DV-Verfahren berechnete — Bundesanteile verspätet abliefern. Die festgestellten Mängel sollten abgestellt werden. Die vorgesehenen fernmündlichen Kontakte des Bundesministeriums mit den Bundesländern können eine wirksame Kontrolle nicht ersetzen. Entgegen der Ansicht des Bundesministeriums erfordert die stichprobenweise Überprüfung des Ablieferungsverkehrs in einzelnen Bundesländern weder einen unverhältnismäßigen personellen noch sachlichen Aufwand, da hierdurch künftig beträchtliche finanzielle Nachteile des Bundes auf Dauer vermieden werden können. Derartigen Stichproben des Bundesministeriums könnten sich die Bundesländer auch nicht unter Hinweis auf die Verpflichtung des Bundes zu länderfreundlichem Verhalten verschließen, wie die unstreitige Berechtigung des Bundes zu derartigen Aufsichtsmaßnahmen etwa bei der Entwicklung der Steuerrückstände an Gemeinschaftsteuern in den einzelnen Bundesländern zeigt.

Sollte die Ablieferung der Bundesanteile am Tage des Aufkommens technisch nicht möglich sein, wäre die Verwaltungsregelung entsprechend zu ändern, wie dies für die Umsatzsteuer ab dem Jahre 1994 bereits geschehen ist; auch eine noch so weite Auslegung kann den Tag des Aufkommens nicht in den Folgetag verwandeln.

Zur Einfuhrumsatzsteuer ist darauf hinzuweisen, daß diese nur 7,5 v. H. der gesamten Gemeinschaftsteuern beträgt und damit kaum ins Gewicht fällt. Im übrigen ist die Überweisung der Länderanteile an der Einfuhrumsatzsteuer durch den Bund gesetzlich vorgeschrieben (§ 14 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern).

Hinsichtlich der Kassenguthaben aufgrund schwerpunktmäßiger Ablieferungen ist anzumerken, daß diese nicht an allen Tagen vorgelegen haben. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß der Bund durch eine Änderung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank ab dem 1. Januar 1994 nicht mehr verpflichtet ist, Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zinslos anzulegen.

Schließlich wiederholt der Bundesrechnungshof seine Auffassung, daß der Bund auch die in Verwahrung gebuchten Steuereinnahmen unmittelbar nach deren Zufluß anteilig beanspruchen kann. Das Bundesministerium sollte daher die Bundesländer ausdrücklich verpflichten, die Anteile des Bundes täglich nach Erfahrungswerten zu schätzen und abzuliefern.

58 Zwischenstaatliche Amtshilfe durch Auskunfts-austausch in Steuersachen (Kapitel 60 06 Titel 012 01 u. a.)

58.0

In- und ausländische Finanzbehörden nutzen die Möglichkeiten des zwischenstaatlichen Auskunftsverkehrs unzureichend. Dies verursacht beträchtliche Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern.

58.1

Die Finanzbehörden des Bundes und der Länder müssen im Besteuerungsverfahren eine ständig wachsende Zahl von Fällen mit Auslandsbeziehungen beurteilen. Sie haben aber keine Möglichkeit, außerhalb des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland durch eigene Bedienstete Ermittlungen zu führen. Um Sachverhalte mit Auslandsbeziehungen im Inland vollständig erfassen und ordnungsgemäß besteuern zu können, sind sie auf zwischenstaatliche Amtshilfe angewiesen. Die Bundesregierung und das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) haben auf die Bedeutung des Austausches von Auskünften mit dem Ausland in Steuersachen wiederholt hingewiesen.

Nach den Regelungen über zwischenstaatliche Amtshilfe (insbesondere in Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung) dürfen inländische Finanzbehörden Auskünfte auf Ersuchen oder ohne Ersuchen gewähren und beanspruchen. Auskünfte ohne Ersuchen können in Einzelfällen unter bestimmten Voraussetzungen als sogenannte Spontanauskünfte (z. B. Erkenntnisse aus einer Betriebsprüfung bei einem Unternehmen) sowie in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle als sogenannte automatische Auskünfte (z. B. über inländische Zinserträge von Angehörigen eines anderen Staates) mit dem Ausland ausgetauscht werden. Für den Verkehr mit ausländischen Finanzbehörden sind grundsätzlich das Bundesministerium und das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) zuständig.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1992 das Verfahren des zwischenstaatlichen Auskunftsverkehrs in Steuersachen beim Bundesministerium und beim Bundesamt untersucht. Er hat verschiedene Mängel festgestellt.

58.2.1

Die Zahl der Auskunftersuchen, die inländische Finanzbehörden bei Steuerpflichtigen mit Auslandsbeziehungen im Besteuerungsverfahren stellen, ist seit Jahren gering, gemessen an der Zahl der einschlägigen Fälle und an den Schwierigkeiten, solche Sachverhalte aufzuklären. Das Bundesamt hatte im Jahre 1992 etwa 250 000 Inländer mit steuerlichen Auslandsbeziehungen erfaßt. In den Jahren 1989 bis 1991 beanspruchten die Finanzbehörden des Bundes und der Länder jedoch nur in 396 Fällen die Amtshilfe ausländischer Finanzbehörden zur Aufklärung auslandsbezogener Sachverhalte. Ausländische Finanzbehörden ersuchten in diesem Zeitraum in 237 Fällen um Auskunft.

Die Auskunftersuchen inländischer Finanzbehörden bezogen sich nur in geringem Umfang auf Großunternehmen und Konzerne. Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter — die bei der Prüfung großer Unternehmen die Auslandsbeziehungen schwerpunktmäßig zu untersuchen haben — verzichteten weitgehend darauf, die Möglichkeiten der zwischenstaatlichen Amtshilfe zu nutzen. Es wäre aber naheliegend, z. B. zur Überprüfung der Lieferungen und Leistungen einschließlich der Preisgestaltung bei länderübergreifend tätigen Konzernen auch Auskunftersuchen an die Finanzbehörden der betreffenden Staaten zu richten, um die beschränkten Ermittlungsmöglichkeiten inländischer Finanzbehörden zu verbessern.

Wegen der geringen Zahl der Auskunftersuchen dürften nicht unerhebliche Steuerausfälle entstanden sein. Auskünfte, die ausländische Finanzbehörden auf Ersuchen erteilten, erbrachten in Einzelfällen beträchtliche Mehrsteuern.

Auch die Zahl der automatischen Auskünfte und Spontanauskünfte, die das Bundesamt an ausländische Finanzbehörden übermittelt hat, ist seit Jahren niedrig. Das Bundesamt leitete in den Jahren 1989 bis 1991 insgesamt 453 automatische Auskünfte und 1 162 Spontanauskünfte inländischer Finanzbehörden in das Ausland weiter. Von dort empfing es hingegen in diesem Zeitraum 51 066 automatische Auskünfte (davon allein 23 496 im Jahre 1991 von US-amerikanischen Finanzbehörden) und 575 Spontanauskünfte.

58.2.2

Für Einkünfte inländischer Steuerpflichtiger, die für einen inländischen Arbeitgeber im Ausland tätig sind, hat nach einer Reihe von Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung der Tätigkeitsstaat das

Besteuerungsrecht. Diese Einkünfte sind von der inländischen Besteuerung freigestellt (sogenannte Freistellungsmethode). Zur Sicherstellung einer einmaligen Besteuerung werden Spontanauskünfte auch über Arbeitslöhne erteilt, die von der inländischen Besteuerung freigestellt sind.

Das Bundesministerium verfuhr in diesen Fällen nicht einheitlich. Insbesondere wurden Auskünfte der Landesfinanzbehörden nicht oder nur teilweise an solche Staaten weitergeleitet, bei denen Schwierigkeiten bestehen, die Steuerpflichtigen zu erfassen oder die Steueransprüche durchzusetzen.

Das Bundesministerium hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes noch nicht untersucht, wie die — einmalige — Besteuerung dieser Fälle zukünftig sichergestellt werden kann.

58.2.3

Das Bundesministerium hatte die Finanzbehörden der Bundesländer gebeten, geeignete Daten für Spontanauskünfte nach dem Amtshilferecht der EU zu sammeln. Es leitete jedoch diese Auskünfte an bestimmte EU-Staaten (z. B. Italien, Portugal und Spanien) wegen fehlender Gegenseitigkeit des Auskunftsaustausches zum Teil nicht weiter. Ferner beurteilte es das Erfordernis der Gegenseitigkeit des Auskunftsaustausches beim EU-Staat Irland nicht einheitlich. So leitete es Spontanauskünfte in diesen Staat in einigen Fällen weiter, während es in anderen sachverhalts-gleichen Fällen wegen angeblicher fehlender Gegenseitigkeit davon absah. Die unterbliebene Übermittlung erbrachte den Steuerpflichtigen in Einzelfällen beträchtliche — nicht gerechtfertigte — Steuervorteile. Das Bundesministerium hatte im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes Verhandlungen mit den betroffenen EU-Staaten zur Herstellung der Gegenseitigkeit des Auskunftsaustausches zum Teil noch nicht aufgenommen oder erst mit — vermeidbaren — Verzögerungen fortgesetzt.

58.2.4

Der Austausch automatischer Auskünfte mit EU-Staaten auf der Grundlage des EU-Amtshilferechts setzt u. a. voraus, daß die Bundesrepublik Deutschland mit den einzelnen EU-Staaten eine zwischenstaatliche Vereinbarung schließt. Dazu ist es bisher nicht gekommen. Gleichwohl nahm das Bundesministerium automatische Auskünfte in verschiedenen Fällen entgegen; auch leitete es solche Auskünfte inländischer Finanzbehörden an EU-Staaten weiter.

58.2.5

Das Bundesamt muß automatische Auskünfte aus dem Ausland rechtlich prüfen, Übersetzungen fertigen und entscheiden, in welchen Fällen eine Weiterleitung an

Landesbehörden zur Auswertung zweckmäßig ist. Der dafür anfallende Arbeitsaufwand ist beträchtlich. Das Bundesamt übermittelt diese Auskünfte deshalb aus Nutzen-Kosten-Erwägungen nur dann den Finanzbehörden der Bundesländer, wenn die Auskünfte auswertungsfähig sind und die darin ausgewiesenen Besteuerungsmerkmale eine Mindestgrenze von 5 000 DM übersteigen. So übermittelte das Bundesamt im Jahre 1991 von 23 496 eingegangenen automatischen Auskünften US-amerikanischer Finanzbehörden lediglich 3 140 an die Finanzbehörden der Bundesländer.

Das Bundesministerium unterließ es bislang, mit den Finanzbehörden ausländischer Staaten zu erörtern, dem Bundesamt zur Vermeidung von — beiderseitigem — Arbeitsaufwand automatische Auskünfte möglichst unter Beachtung einer Mindestgrenze zu übermitteln und bestimmte häufige Mängel zu vermeiden, die eine Auswertung hemmen.

58.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß — abgesehen von bestimmten Ausnahmen im Bereich empfangener automatischer Auskünfte — durch die verhältnismäßig geringe Zahl der von ausländischen Finanzbehörden auf Ersuchen und ohne Ersuchen erteilten Auskünfte die ordnungsgemäße steuerliche Erfassung einer Vielzahl grenzüberschreitender Sachverhalte unterblieben sein dürfte. Für den Bundesrechnungshof ist außerdem nicht ersichtlich, aus welchen Gründen inländische Finanzbehörden Großunternehmen und länderübergreifend tätige Konzerne bislang in nur geringem Maße in Auskunftsersuchen einbezogen haben. Das Bundesministerium sollte daher prüfen, wie die Möglichkeiten der zwischenstaatlichen Amtshilfe in Steuersachen in diesen Bereichen — auch im Rahmen von Betriebsprüfungen — vermehrt genutzt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium weiter aufgefordert zu prüfen, wie der Auskunftsverkehr wirkungsvoller und einheitlicher gestaltet werden kann, um die einmalige Besteuerung von Arbeitslöhnen sicherzustellen, die im Inland nach Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung steuerlich freigestellt sind.

Er hat dem Bundesministerium empfohlen,

- Verhandlungen mit verschiedenen EU-Staaten zur Herstellung der Gegenseitigkeit beim Austausch von Spontanauskünften aufzunehmen bzw. fortzusetzen, um den Austausch dieser Auskünfte zu verbessern und ungerechtfertigte Steuervorteile künftig zu vermeiden, dabei über die Frage der Gegenseitigkeit bei sachverhaltsgleichen Fällen gleich zu entscheiden und im Hinblick auf die angespannte Arbeitslage der Landesfinanzbehörden künftig erst dann die Sammlung von Daten für Spontanauskünfte zu verlangen, wenn die Voraussetzungen für die Übermittlung an ausländische Finanzbehörden geschaffen sind,

- weiterhin auf die EU-Staaten einzuwirken, um die rechtlichen Voraussetzungen zum Austausch automatischer Auskünfte nach dem EU-Amtshilfegesetz zu schaffen,

- ausländische Finanzbehörden — etwa im Rahmen ohnehin anstehender Verhandlungen — zu bewegen, automatische Auskünfte dem Bundesamt möglichst unter Beachtung einer Mindestgrenze zu übermitteln und bestimmte, die Auswertung hemmende Mängel zu vermeiden, um so dem Bundesamt eine wirtschaftlichere Arbeitsweise zu ermöglichen.

58.4

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel weitgehend eingeräumt. Es habe vorgesehen, eine Ausweitung des Auskunftsverkehrs mit dem Ausland unter Einbeziehung von Großunternehmen mit den Bundesländern zu erörtern. Das gelte auch hinsichtlich der Einmalbesteuerung von Arbeitslöhnen. Mit den Erörterungen habe jedoch wegen personeller Engpässe noch nicht begonnen werden können. Spontanauskünfte würden künftig an alle EU-Staaten übermittelt, da inzwischen davon ausgegangen werden könne, daß die Gegenseitigkeit des Auskunftsaustausches sichergestellt sei. Im übrigen teile das Bundesministerium die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß über die Frage der Gegenseitigkeit bei sachverhaltsgleichen Fällen gleich zu entscheiden sei. Die beim Bundesamt bestehende Mindestgrenze zur Weiterleitung und Auswertung ausländischer automatischer Auskünfte an Landesfinanzbehörden werde in der nächsten Sitzung mit den zuständigen Vertretern der Bundesländer im Jahre 1994 erörtert. Anschließend sei beabsichtigt, das Ergebnis zum Gegenstand zwischenstaatlicher Gespräche mit dem Ziel zu machen, die entsprechenden ausländischen Staaten zu veranlassen, automatische Auskünfte künftig unter Beachtung der Mindestgrenze zu übermitteln. Man müsse aber hier auch den Aufwand beachten, der den ausländischen Finanzbehörden erwachse. Das Bundesministerium hat auch vorgesehen, in zukünftigen Verhandlungen mit den EU-Staaten die rechtlichen Voraussetzungen für den Austausch automatischer Auskünfte zu schaffen und entsprechende zwischenstaatliche Vereinbarungen abzuschließen.

58.5

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministeriums zur Verbesserung des zwischenstaatlichen Austausches von Auskünften in Steuersachen im In- und Ausland an. Das Bundesamt sollte jedoch bei den Finanzbehörden der Bundesländer auf eine verstärkte Nutzung der Möglichkeiten des zwischenstaatlichen Auskunftsaustausches dringen und auf Verbesserungen der Austauschverfahren hinwirken.

**59 Steuerliche Behandlung
der Pferderennvereine**
(Kapitel 60 01 Titel 014 01 und 015 01)

59.0

Pferderennvereine (Trab- und Galopprennvereine) sind als Förderer der Tierzucht als gemeinnützig anerkannt mit der Folge der entsprechenden Steuerbefreiungen, obwohl die Rechtslage seit Jahren streitig ist.

Ungeachtet der Frage der Gemeinnützigkeit des Rennbetriebs vermeiden die Vereine steuerpflichtige Einkommen durch Verlagerungen von Aufwendungen des steuerneutralen gemeinnützigen Bereichs (Rennbetrieb) in den steuerwirksamen Bereich (Totalisator).

59.1

Nach den Vorschriften der Abgabenordnung verfolgt ein Verein gemeinnützige und damit steuerbegünstigte Zwecke, wenn seine Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, sittlichem oder geistigem Gebiet selbstlos zu fördern. Die Förderung geschieht selbstlos, wenn dadurch nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke verfolgt werden. Eigenwirtschaftliche Zwecke werden verfolgt, wenn die wirtschaftlichen Interessen oder Vorteile des Vereins oder seiner Mitglieder im Vordergrund stehen.

Die Mittel des Vereins dürfen nur für die satzungsmäßigen Zwecke verwendet und nicht einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb (steuerpflichtige Tätigkeit zur Einnahmeerzielung) zugeführt werden.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat die steuerlichen Verhältnisse von 16 Trabrenn- und Galoppsportvereinen in neun alten Bundesländern überprüft.

59.2.1

Sämtliche Vereine sind als gemeinnützig anerkannt.

Der gemeinnützige Satzungszweck soll durch die „Förderung der Pferdezucht“ oder die „Förderung der Vollblutzucht“ in Form der Abhaltung von Pferderennen als sogenannte Leistungsprüfungen erfüllt werden.

Mit den Pferderennen betreiben die Vereine als wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb einen Totalisator, der es den Besuchern der Rennveranstaltungen ermöglicht, auf den jeweiligen Rennausgang zu wetten.

59.2.2

Im Rahmen der Besteuerung der Vereine wurden Überschüsse aus den steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben in der Vergangenheit nicht ausgewiesen. Die Finanzämter legten vielmehr — teilweise erhebliche — Dauerverluste über Jahrzehnte der Besteuerung zugrunde. Im Regelfall ergaben sich Verluste von nahezu 1 Mio. DM im Jahr, in einem Einzelfall lagen die Verluste über 4 Mio. DM. Die Verluste ergaben sich durch eine von der Finanzverwaltung zugelassene Gewinnermittlungsmethode, bei der große Teile der im steuerneutralen Rennbetrieb verursachten Kosten von den Einnahmen des steuerpflichtigen Totalisatorbetriebs abgezogen wurden. Damit sind im Ergebnis im steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stets Verluste ausgewiesen worden, was grundsätzlich zum Entzug der Gemeinnützigkeit führen müßte.

Die Referatsleiter Körperschaftsteuer des Bundes und der Länder versuchten daher, neue Formen der Gewinnermittlung zu entwickeln. Diese Modelle führten entweder zu „unangemessenen Ergebnissen“ (Steuerbelastung für die Vereine) oder waren „unter rechtlichen Gesichtspunkten nicht möglich“. Daraufhin ermittelten Außenprüfer nach dem steuerlich maßgeblichen Veranlassungsprinzip anhand der Bilanzdaten für die Jahre 1980 bis 1987 von vier Galopp- und drei Trabrennvereinen die Gewinne aus den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben mit durchschnittlich 1,06 Mio. DM (Galopp = 0,56 Mio. DM, Trab = 1,82 Mio. DM). Die Referatsleiter Körperschaftsteuer lehnten damals die gefundenen Ergebnisse ab, da der Vorschlag der Außenprüfer „nicht zu dem angestrebten Ergebnis“ führe.

59.3

Der Bundesrechnungshof hat die Anerkennung der Vereine als gemeinnützig beanstandet, da das Betreiben des Totalisators bei weitem die übrige Tätigkeit der Vereine überwiegt und die Rennpreise und Zuchtwertfeststellungen in erster Linie den eigenwirtschaftlichen Interessen von Züchtern und Pferdebesitzern als Mitgliedern der Vereine dienen. Auch der Ausgleich der in den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben ermittelten langfristigen Verluste durch den gemeinnützigen Bereich steht einer Anerkennung der Gemeinnützigkeit entgegen.

Ungeachtet der Frage der Gemeinnützigkeit hat der Bundesrechnungshof die Auffassung vertreten, daß bei der Gewinnermittlung nur die unmittelbar mit dem steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zusammenhängenden Ausgaben in diesem Betrieb abziehbar sind.

59.4

Das Bundesministerium der Finanzen hat die Auffassung vertreten, daß Pferderennvereine auch nach ihrer tatsächlichen Geschäftsführung nicht in erster Linie die wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder

oder eigene wirtschaftliche Interessen fördern, sondern die Veranstaltung von Pferderennen als Leistungsschau im Vordergrund steht. Indem sie diese nach dem Tierzuchtgesetz vorgeschriebene Leistungsprüfung abhielten, verwirklichten sie selbstlos, ausschließlich und unmittelbar ihren ideellen Zweck.

Eine Körperschaft verstoße zwar gegen das Gebot der Selbstlosigkeit, wenn sie auf Dauer Mittel des ideellen Bereichs für den Ausgleich von Verlusten des steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs verwende. Dies sei bei den Pferderennvereinen grundsätzlich aber nicht der Fall. Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Dauerverluste dürften nur auf einer unzutreffenden Ermittlung der Ergebnisse des steuerpflichtigen Betriebs beruhen. Wenn der Gewinn auf die Art ermittelt worden wäre, die der Bundesrechnungshof für richtig hält, und die auch nach Auffassung der Finanzbehörden der Bundesländer in Zukunft angewendet werden soll, wäre im steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb kein Verlust, sondern ein Gewinn entstanden.

59.5

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Frage der Gemeinnützigkeit der Leistungsprüfung an sich dahingestellt bleiben kann, sofern tatsächlich für die Zukunft sichergestellt wird, daß der Gewinn des steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs zutreffend und den allgemeinen für das Ertragsteuerrecht geltenden Prinzipien folgend ermittelt wird. Hierbei muß sichergestellt werden, daß eine solche Ermittlung alsbald vorgenommen und ein Ausgleich mit aufgelaufenen, gemeinnützigkeitsschädlichen Verlusten aus der Vergangenheit ausgeschlossen wird.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

60 Verfahren der Finanzämter in den neuen Bundesländern bei der Gewährung von Steuerbefreiungen für reprivatisierte Unternehmen (Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

60.0

Finanzämter in den neuen Bundesländern bearbeiteten die Anträge auf Gewährung von Steuerbefreiungen für reprivatisierte Unternehmen unzureichend. Sie ermittelten die Sachverhalte nur unvollständig, prüften die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung nicht und ließen die Vorgaben ihrer vorgesetzten Behörden außer acht. Bund und Ländern sind durch unberechtigte Steuerbefreiungen nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes Steuerausfälle in Höhe von mindestens 500 Mio. DM entstanden. Die Finanzbehörden werden prüfen müssen, ob die gewährten Steuerbefreiungen rückgängig gemacht werden können.

60.1

Gemäß § 17 des Gesetzes über die Gründung und Tätigkeit privater Unternehmen und über Unternehmensbeteiligungen (Reprivatisierungsgesetz) vom 7. März 1990 (GBl. DDR I S. 141) konnten Betriebe, die aufgrund eines Beschlusses des Präsidiums des Ministerrates der Deutschen Demokratischen Republik vom 9. Februar 1972 in Volkseigentum überführt worden waren, auf Antrag der früheren Inhaber, Gesellschafter oder deren Erben wieder in Einzelunternehmen, Personengesellschaften oder in Kapitalgesellschaften umgewandelt (reprivatisiert) werden. Der Antrag war nach § 17 Abs. 2 innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes (9. März 1990) beim zuständigen Rat des Bezirks zu stellen. Nach § 3 Abs. 1 der ersten Durchführungsverordnung zu diesem Gesetz (GBl. DDR I S. 144) waren die Gewinne der reprivatisierten Unternehmen sowie die Einkommen ihrer Gesellschafter für die ersten zwei Jahre der wirtschaftlichen Tätigkeit steuerfrei. Betrieben, deren Wert bei der Rückübertragung deutlich unter dem Vermögenswert des Jahres 1972 lag oder die zeitweilig unrentabel arbeiteten, sollte nach § 5 Abs. 9 der Durchführungsverordnung eine erweiterte — zusätzliche — Steuerbefreiung gewährt werden.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 26. November 1991 (BStBl. I S. 1012 ff.) klargestellt, daß die Steuerbefreiungen zur Anpassung an das bundesdeutsche Steuerrechtssystem auf das Jahr 1990 zu beschränken sind, da sie nicht in den Katalog des gemäß dem Einigungsvertrag fortgeltenden Rechts der Deutschen Demokratischen Republik aufgenommen wurden. Das Bundesministerium hat weiter darauf hingewiesen, daß die Steuerbefreiung nur für die unternehmensbezogenen laufenden Einkünfte der ehemaligen Eigentümer enteigneter Betriebe und ihrer Erben gilt. Sie ist nicht zu gewähren, soweit diese Einkünfte auf neu in das Unternehmen eingetretene Gesellschafter entfallen oder ein ehemals staatlicher Anteil fortbesteht.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat von Dezember 1992 bis Oktober 1993 im Bereich von vier Oberfinanzdirektionen in 85 Einzelfällen das Verfahren der Finanzämter in den neuen Bundesländern bei der Gewährung von Steuerbefreiungen für reprivatisierte Betriebe überprüft und festgestellt, daß die Gewährung von Ertragsteuerbefreiungen für die Betriebe in 83,5 v. H. der eingesehenen Fälle fehlerhaft war und dadurch erhebliche Steuerausfälle entstanden.

60.2.1

Die Finanzämter gewährten Steuerbefreiungen, obwohl eine Reprivatisierung nach dem Reprivatisierungsgesetz nicht vorlag. So erteilten sie Steuerbefreiungen bei Unternehmensrückgaben nach dem Vermögensgesetz, in dem eine solche Begünstigung nicht vorgesehen war, und ließen Steuerbefreiungen auch

in den Fällen zu, in denen Unternehmen entgeltlich erworben worden waren.

Beispielsweise gewährte ein Finanzamt die Steuerbefreiung für einen nach dem Vermögensgesetz auf eine Privatperson übertragenen Betrieb. Der steuerbefreite Unternehmensgewinn für das 2. Halbjahr 1990 betrug rd. 1 Mio. DM.

Ein weiteres Finanzamt ließ den Gewinn einer Kapitalgesellschaft für das 2. Halbjahr 1990 in Höhe von 10,7 Mio. DM unbesteuert, obwohl sämtliche Gesellschaftsanteile durch Vertrag vom 8. Februar 1991 von der Treuhandanstalt käuflich erworben wurden. Der Käufer hatte hierbei gemäß § 8 des Kaufvertrages ausdrücklich auf die Rechte aus seinem vorherigen Antrag auf Rückübertragung für sich und weitere Personen verzichtet.

60.2.2

Die Steuerbefreiung ist nur für die reprivatisierten Betriebe selbst zu gewähren. Wird ein reprivatisiertes Unternehmen in eine Personen- oder Kapitalgesellschaft eingebracht, entfällt nach den einheitlichen Anweisungen der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder die Steuerbefreiung auch hinsichtlich des Anteils der Altgesellschafter an der neuen Gesellschaft zum Zeitpunkt des Vermögensübergangs, da das ursprünglich reprivatisierte Unternehmen und die damit verbundene unternehmerische Tätigkeit in der neuen Gesellschaft nicht fortgeführt wird.

Die Finanzämter gewährten dennoch in steuerlich bedeutsamen Fällen Steuerbefreiungen für neu gegründete Gesellschaften, in die das Betriebsvermögen zuvor reprivatisierter Betriebe eingelegt wurde. Die Finanzämter ließen in diesen Fällen Gewinne bis zu 3,6 Mio. DM pro Einzelfall unbesteuert.

60.2.3

Die steuerliche Förderung steht nach dem Reprivatisierungsgesetz und den hierzu ergangenen Anweisungen der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder den Unternehmen nur insoweit zu, als ihre Gewinne auf Alteigner oder deren Erben entfallen. Aufgabe der Finanzämter war es deshalb, in jedem Einzelfall diesen Personenkreis zu ermitteln. Derartige Anfragen hat nur eines der geprüften Finanzämter regelmäßig gestellt. Entsprechende Nachweise, z. B. Abschlußunterlagen aus dem Jahre 1972 mit Auflistung der Gesellschafter und ggf. Erbscheine haben die Finanzämter nur in Ausnahmefällen zu den Akten genommen. Sie haben auch überwiegend nicht sachgerecht den Eintritt neuer Gesellschafter bei reprivatisierten Personen- oder Kapitalgesellschaften ermittelt. Sie gewährten häufig unrechtmäßig vollständige Steuerbefreiungen, auch wenn sich aus den vorgelegten Unterlagen ergab, daß ein Unternehmen nicht oder nicht ausschließlich von enteigneten Altgesellschaftern oder deren Erben fortgeführt wurde. Ein Großstadtfinanzamt erteilte einem reprivatisierten Unternehmen mit einem Gewinn in Höhe von 2,5 Mio.

DM eine vollständige Steuerbefreiung, obwohl erklärungsgemäß 40 v. H. der Unternehmensanteile von neu eingetretenen Gesellschaftern gehalten wurden. Ein anderes Finanzamt ließ den Gewinn einer GmbH in Höhe von 1,4 Mio. DM unbesteuert, obwohl es sich bei deren Anteilseignern um eine Kapitalgesellschaft und einen neu eingetretenen Gesellschafter handelte.

60.2.4

Nach den gemeinsamen Vorgaben des Bundes und der Länder war die Steuerbefreiung nicht zu gewähren, soweit die laufenden Einkünfte eines reprivatisierten Betriebs auf fortbestehende, ehemalige staatliche Anteile entfallen. Die Finanzämter haben das Fortbestehen solcher staatlichen Anteile vielfach nicht erkannt und den Unternehmen in vollem Umfang Steuerbefreiungen gewährt.

60.3

Die erweiterte Steuerbefreiung nach § 5 Abs. 9 der ersten Durchführungsverordnung zum Reprivatisierungsgesetz ist nur für Betriebe zu gewähren, deren Wert beim Rückkauf deutlich unter dem Vermögenswert des Jahres 1972 lag oder die zeitweilig unrentabel arbeiteten. Sie erstreckt sich insbesondere auf die Umsatzsteuer (in der Regel 3 v. H.) sowie andere für das 1. Halbjahr 1990 zu leistende Abgaben wie Produktionsfondssteuer und Gewinnausgleich.

Nach den Vorgaben ihrer vorgesetzten Behörden sollten die Finanzämter bei Anträgen auf erweiterte Steuerbefreiung in jedem Einzelfall Unterlagen anfordern, aus denen der Vermögensrückgang bzw. die Unrentabilität des Betriebs ersichtlich war, und vor Zusage der Steuerbefreiung die Zustimmung der Oberfinanzdirektion einholen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gewährten die Finanzämter bei den überwiegend vor dem 1. Juli 1990 reprivatisierten Betrieben jedoch regelmäßig ohne Prüfung erweiterte Steuerbefreiungen. Selbst wenn die Steuerpflichtigen keinen Antrag auf erweiterte Steuerbefreiungen gestellt hatten, weil die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen, setzten die Finanzämter erklärte Steuerbeträge bis zu 108 000 DM pro Einzelfall nicht fest, oder gewährten im gleichen Maßstab wie bei Ertragsteuerfreistellungen anteilige erweiterte Steuerbefreiungen bis zu 94,5 v. H.

60.4

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Finanzämter die gesetzlichen Voraussetzungen für Steuerbefreiungen nicht geprüft, die Vorgaben der vorgesetzten Behörden nicht beachtet und die Sachverhalte unzureichend ermittelt haben. Das hat zu erheblichen Steuerausfällen geführt. Die vom Bundesrechnungshof überprüften 85 Betriebssteuerakten haben für das Jahr 1990 zusammen einen Gewinn

in Höhe von rd. 61 Mio. DM (durchschnittlich 717 000 DM) ausgewiesen. Davon haben die Finanzämter knapp 35 Mio. DM (55,2 v. H.) zu Unrecht nicht besteuert. Die geprüften Finanzämter haben einen oder mehrere der unter den Nrn. 60.2 und 60.3 dargestellten Bearbeitungsfehler „flächendeckend“ begangen. Angesichts der Stichprobenerhebung ist davon auszugehen, daß solche Fehler auch bei der Bearbeitung von Steuerfällen reprivatistierter Betriebe durch die übrigen, vom Bundesrechnungshof nicht geprüften Finanzämter vorgekommen sind. Durch die unzulässigen Ertragsteuerbefreiungen bei den insgesamt rd. 3 000 reprivatisierten Unternehmen sowie den zahlenmäßig nicht erfaßbaren, schon vom Grundsatz her nicht begünstigten Betrieben (Nrn. 60.2.1 und 60.2.2) und durch nicht gerechtfertigte erweiterte Steuerbefreiungen (Nr. 60.3.1) sind nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes insgesamt Steuerausfälle von mindestens 500 Mio. DM entstanden.

60.5

Das Bundesministerium hat keine Einwendungen gegen diese Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhoben. Ob und welche Folgerungen aus den Beanstandungen zu ziehen sind, hat das Bundesministerium offengelassen.

60.6

Durch die fehlerhafte Bearbeitung der Anträge auf Steuerbefreiung für reprivatisierte Betriebe haben die Finanzämter die entsprechenden Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis nicht oder nicht vollständig realisiert. Sie haben gegen das Gebot der gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung der Steuern (§ 85 Abgabenordnung) verstoßen.

Das Bundesministerium sollte mit dem gebotenen Nachdruck darauf hinwirken, daß die Finanzämter die einschlägigen Steuerbefreiungen noch einmal überprüfen und ggf. Änderungsbescheide erlassen.

61 Verfahren der Finanzämter in den neuen Bundesländern bei der Bearbeitung der Anträge auf Investitionszulage (Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

61.0

Die Finanzämter in den neuen Bundesländern bearbeiteten die Anträge auf Gewährung von Investitionszulage häufig unzureichend. Sie prüften in vielen Fällen nicht, ob die gesetzlichen Voraussetzungen vorlagen, beachteten die Vorgaben ihrer vorgesetzten Behörden nicht und klärten die Sachverhalte nicht genügend auf. Dadurch wurden nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes Investitionszulagen in Höhe von mehr als 1 Mrd. DM zu Unrecht gewährt.

61.1

Nach der Investitionszulagenverordnung vom 4. Juli 1990 und dem Investitionszulagengesetz vom 24. Juni 1991 (InvZulG, letzte Fassung vom 23. September 1993), das für nach dem 31. Dezember 1990 abgeschlossene Investitionen gilt, erhalten Steuerpflichtige Investitionszulagen für die Anschaffung bestimmter beweglicher Wirtschaftsgüter in den neuen Bundesländern und seit dem Jahre 1991 auch im Westteil von Berlin (Fördergebiet). Diese Fördermaßnahmen sollen zu einer Investitionstätigkeit anregen, zu Gründungen und Modernisierungen von Betrieben im Fördergebiet führen und damit zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen.

61.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1992 und 1993 schwerpunktmäßig die Bearbeitung von Investitionszulageanträgen für die Jahre 1990 bis 1992 in allen neuen Bundesländern geprüft. Die unzulässig gewährten Investitionszulagen betrugen für die Jahre 1990 bis 1992 häufig mehrere hunderttausend DM, teilweise mehr als 1 Mio. DM pro Fall. Zwar war die Fehlerhäufigkeit deutlich zurückgegangen; jedoch stellte der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen auch noch im Jahre 1993 fest, daß die Finanzämter durchschnittlich 15 v. H. der Investitionszulagen zu Unrecht festgesetzt und Fördermittel in diesem Umfang zuviel gewährt haben. Nachfolgend werden bedeutsame Fehlergruppen beispielhaft dargestellt.

61.2.1

Zur Inanspruchnahme von Investitionszulagen berechtigt sind einkommen- oder körperschaftsteuerpflichtige natürliche oder juristische Personen, die bestimmte betriebliche Investitionen im Fördergebiet vornehmen. Für Körperschaften, die zum Teil steuerbefreit sind, gilt dies nur, soweit sie sich gewerblich betätigen und soweit die Investitionen zum Anlagevermögen des Gewerbebetriebs gehören.

In zahlreichen Fällen gewährten die Finanzämter Investitionszulagen an Körperschaften, ohne zu klären, ob der Investor eine Betriebsstätte im Fördergebiet unterhielt oder die begünstigten Wirtschaftsgüter im Gewerbebetrieb eingesetzt wurden.

Zur Überwachung des Eingangs und der Bearbeitung von Anträgen auf Investitionszulage haben die Finanzämter Investitionszulagelisten zu führen. Nach den hierzu ergangenen Verwaltungsanweisungen haben sie u. a. die Gewährung einer Investitionszulage auf Anzahlungen oder Teilherstellungskosten gesondert zu vermerken, um Mehrfachbegünstigungen zu vermeiden. Die Finanzämter unterließen es jedoch, die geforderten Vermerke zu fertigen; dadurch kam es zu ungerechtfertigten Mehrfachgewährungen von Investitionszulagen. In einem Fall hat ein Finanzamt erkennbar sowohl die Gesamtanschaffungskosten einer Investition als auch die hierauf

geleisteten Anzahlungen in Höhe von 1,2 Mio. DM begünstigt.

Bei Leasingverhältnissen sollen die Finanzämter zur Vermeidung von Mehrfachbegünstigungen in Fällen, in denen ein Leasingnehmer einen Zulageantrag gestellt hat, eine Anfrage an das für den Leasinggeber zuständige Finanzamt zur Klärung der Frage richten, wem der Leasinggegenstand zuzurechnen ist; die entsprechenden Verträge sind einzusehen.

Die Finanzämter forderten die Leasingverträge jedoch vielfach nicht an und prüften nicht, wem die Leasinggegenstände zuzuordnen waren. Bei vorliegenden Leasingverträgen unterblieben regelmäßig Anfragen an das für den Leasinggeber zuständige Finanzamt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß sowohl dem Leasinggeber als auch dem Leasingnehmer Zulagen für dieselben Wirtschaftsgüter gewährt worden sind.

61.2.2

Maßgebend für die Höhe der Investitionszulage ist der Zeitpunkt, in dem die Anschaffung oder Herstellung eines Wirtschaftsgutes abgeschlossen wird. Das ist der Fall, wenn es montiert und betriebsbereit seiner Zweckbestimmung gemäß genutzt werden kann.

Für Investitionen, bei denen der Anschaffungs- oder Herstellungsvorgang in der Zeit vom 1. Juli 1990 bis 30. Juni 1992 abgeschlossen wurde, beträgt die Investitionszulage 12 v. H. der Bemessungsgrundlage (§ 5 i. V. m. § 3 Nr. 1 der Investitionszulagenverordnung bzw. § 5 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 3 Nr. 1 InvZulG). Für die danach getätigten Investitionen wurde der Zulagesatz auf 8 v. H. der Bemessungsgrundlage gemindert (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 3 Nr. 2 InvZulG).

In zahlreichen Fällen gewährten die Finanzämter die Investitionszulage, ohne den Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt der Wirtschaftsgüter zu ermitteln.

Auch wenn sich aus den vorliegenden Rechnungen häufig Hinweise darauf ergaben, daß Wirtschaftsgüter außerhalb des Begünstigungszeitraums angeschafft wurden, zahlten die Finanzämter die Investitionszulage aus. In einigen Fällen behaupteten die Investoren, daß sie die vor dem 1. Juli 1990 gelieferten Wirtschaftsgüter erst im Begünstigungszeitraum nutzen konnten, weil noch Montage- oder Einstellungsarbeiten auszuführen gewesen seien. Die Finanzämter haben dies ungeprüft hingenommen und die beantragte Zulage gewährt.

Häufig und zum Teil in Millionenhöhe haben die Finanzämter Zulagen für Wirtschaftsgüter gezahlt, mit deren Herstellung die Investoren bereits in den Jahren 1981 ff. begonnen hatten, deren Fertigstellung erklärungsgemäß aber erst nach dem 30. Juni 1990 erfolgt sein soll. Eine Überprüfung dieser Angaben z. B. durch eine Nachschau unter Einsichtnahme in die entsprechenden Verträge oder andere Unterlagen, die Aufschluß über den Gesamtumfang der Investitionen sowie über die Fertigstellung des Vorhabens geben können, nahmen die Finanzämter regel-

mäßig nicht oder nicht nachvollziehbar vor. Sie prüften auch nicht, ob selbständig nutzungsfähige Teilbereiche hiervon ggf. schon vor dem 1. Juli 1990 einsatzbereit waren. In Einzelfällen wurde der Zeitpunkt der Fertigstellung durch geringfügige Nachbesserungsarbeiten, die die Investoren nach ihren Angaben selbst vorgenommen hatten, in den Begünstigungszeitraum verlegt, obwohl die Bauabnahme durch die staatliche Bauaufsicht lange Zeit davor erfolgt war.

Die Finanzämter folgten vielfach ohne Prüfung den Angaben der Antragsteller über den angeblichen Investitionsabschluß vor dem 1. Juli 1992, obwohl aus den eingereichten Unterlagen ein wesentlich späterer Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung hervorging. Dadurch setzten sie die Investitionszulage unrichtig mit 12 v. H. statt mit 8 v. H. fest.

In mehreren bedeutsamen Fällen gewährten die Finanzämter antragsgemäß für jeweils dasselbe Wirtschaftsgut die Zulage teilweise überhöht. So begünstigte ein Finanzamt die vor dem 1. Juli 1992 angefallenen (Teil-)Herstellungskosten einer Fertigungsanlage in Höhe von 7,3 Mio. DM mit 12 v. H., obwohl die Anlage erst im Dezember 1992 betriebsbereit war. Für die bis dahin angefallenen Montagekosten gewährte es die Investitionszulage mit 8 v. H. Die unbegründet festgesetzte Zulage betrug 292 000 DM.

Die mangelhafte Führung der Investitionszulagelisten (vgl. Nr. 61.2.1) führte zur Gewährung überhöhter Zulagen. Ein Finanzamt zahlte für in den Jahren 1990 und 1991 geleistete Anzahlungen auf Anschaffungskosten in Höhe von 6,6 Mio. DM die Zulage mit 12 v. H. aus. Für die Ende des Jahres 1992 nach Lieferung des Wirtschaftsgutes entrichtete Restzahlung setzte es die Zulage mit 8 v. H. fest. Es überprüfte und berichtigte den Zulagesatz für die in den Vorjahren mit 12 v. H. begünstigten Anzahlungen nicht. Dadurch erhielt der Steuerpflichtige eine um 264 000 DM zu hohe Zulage.

61.2.3

Eine Investitionszulage ist zu gewähren für die Anschaffung oder die Herstellung von neuen abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, die eine mindestens dreijährige Zugehörigkeits-, Verbleibens- und Nutzungsvoraussetzung zu einem Betrieb oder einer Betriebsstätte im Fördergebiet erfüllen (§ 2 der Investitionszulagenverordnung bzw. des InvZulG).

Ein Wirtschaftsgut ist für den Erwerber neu, wenn es der Veräußerer fabrikneu zum Zweck der Weiterveräußerung angeschafft und bis dahin nicht (z. B. zu Vorführzwecken) genutzt hat. Auch modernisierte oder erweiterte (hergestellte) Wirtschaftsgüter sind unter bestimmten Voraussetzungen als neu anzusehen. In den neuen Bundesländern waren vorhandene Fertigungsmaschinen, Betriebsvorrichtungen oder vollständige industrielle Anlagen vielfach zur Anpassung an marktwirtschaftliche Bedingungen zu modernisieren oder zu erweitern.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gewährten die Finanzämter häufig Investitionszula-

gen für Wirtschaftsgüter, die bereits durch die Rechnungslegung als gebraucht ausgewiesen waren oder bei denen sich aus der Rechnung und den Anlagen Hinweise auf eine vorherige Nutzung ergaben. Bei Modernisierungen oder Erweiterungen prüften die Finanzämter oftmals die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Zulage selbst in solchen Fällen nicht, in denen die Steuerpflichtigen keine, unvollständige oder nicht nachvollziehbare Angaben machten.

Bei der Prüfung der weiteren Voraussetzung für die Zulagengewährung, dem Vorliegen beweglicher Wirtschaftsgüter (insbesondere Maschinen und maschinelle Anlagen sowie Werkzeuge und Einrichtungsgegenstände) ergaben sich besondere Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen unbeweglichen Wirtschaftsgütern (Gebäuden) und Betriebsvorrichtungen, die wegen ihres selbständigen und vom Gebäude losgelösten Nutzungs- und Funktionszusammenhangs mit dem Gewerbebetrieb als bewegliche Wirtschaftsgüter anzusehen sind, und bei der Abgrenzung zwischen Herstellungskosten und Erhaltungsaufwendungen.

Die Finanzämter sahen Betriebs- oder Produktionsgebäude zu Unrecht als Betriebsvorrichtung an. Sie klärten häufig nicht, ob Einbauten (z. B. Heizungs- oder Trinkwasseranlagen) als Gebäudebestandteil oder als Betriebsvorrichtungen zu behandeln waren. So wies ein Betrieb des Baustoffrecyclinggewerbes in einem Antrag auf Investitionszulage Investitionen in Höhe von rd. 12 Mio. DM aus. Ein großer Teil dieser Aufwendungen betraf die Erschließung des Grundstücks sowie des Gebäudes. Das Finanzamt prüfte nicht, ob und ggf. in welcher Höhe hier Aufwendungen für unbewegliche Wirtschaftsgüter geltend gemacht wurden, und gewährte die Zulage in der beantragten Höhe.

Ein anderes Finanzamt gewährte einer Erdgasversorgungsgesellschaft eine Zulage auf Investitionen in Höhe von 578 Mio. DM. Aus den Unterlagen (Fotokopien eines zusammengefaßten Anlagenverzeichnis) ist nicht ersichtlich, ob und ggf. in welcher Höhe die geltend gemachte Bemessungsgrundlage Herstellungskosten für Betriebsgebäude enthält. Eine entsprechende Überprüfung nahm das Finanzamt nicht vor.

Die weitere Voraussetzung des Verbleibens der Wirtschaftsgüter in einer Betriebsstätte im Fördergebiet ist bei Transportmitteln erfüllt, wenn diese in jedem Jahr des Dreijahreszeitraums überwiegend und regelmäßig im Fördergebietsverkehr eingesetzt werden. Die Zulassung der Fahrzeuge in dem Betriebsstättenort im Fördergebiet allein reicht hierfür nicht aus.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes überprüften die Finanzämter bei Transportmitteln nur in Ausnahmefällen die Erfüllung der Verbleibensvoraussetzungen (z. B. durch Einsichtnahme in die Fahrtenbücher). Nahmen sie Prüfungen vor, war die Investitionszulage häufig zu versagen oder zurückzufordern, weil die Fahrzeuge nicht überwiegend im Fördergebietsverkehr eingesetzt wurden.

61.2.4

In vielen Fällen kann ohne Prüfung in den Betrieben nicht beurteilt werden, ob die Zulagevoraussetzungen erfüllt sind. Die neuen Bundesländer hatten die Fragen, ob und wann bei Anträgen auf Investitionszulage Außenprüfungen durchzuführen sind, unterschiedlich geregelt. Die entsprechende Beanstandung des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen 1993 Drucksache 12/5650 S. 217) hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) dazu bewogen, in Zusammenarbeit mit den obersten Finanzbehörden der Länder im Januar 1993 den Finanzämtern einheitliche Aufgriffskriterien für die Durchführung von Außenprüfungen vorzugeben.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beachteten die Finanzämter die einheitlichen Vorgaben vielfach nicht. Sie prüften überwiegend in zu geringem Umfang Anträge auf Investitionszulage im Rahmen von Außenprüfungen. Sie entschieden Anträge mit erheblichen Haushaltsauswirkungen nach Aktenlage, obwohl nicht eindeutig zu klären war, ob die Zulagevoraussetzungen erfüllt waren.

Die Prüfungsdichte lag im Jahre 1993 zwischen annähernd 0,5 v. H. und rd. 15 v. H. Einzelne Finanzämter haben auch im Jahre 1993 nur in Ausnahmefällen Sonderprüfungen durchgeführt.

61.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die Finanzämter durch die fehlerhafte und unzureichende Bearbeitung Zulagebeträge in nicht hinnehmbarem Umfang zu Unrecht auszahlten. Der überwiegende Verzicht auf Außenprüfungen auch in bedeutsamen Fällen hat die rechtzeitige Aufdeckung ungerechtfertigter Anträge verhindert.

Die von den neuen Bundesländern einschließlich des Ostteils von Berlin ausgezahlte Investitionszulage hat im Jahre 1991 rd. 1 044 Mio. DM, im Jahre 1992 rd. 3 391 Mio. DM und im Jahre 1993 rd. 3 529 Mio. DM betragen. Von der Gesamtsumme in Höhe von rd. 8 Mrd. DM haben 50 v. H. (Investitionszulage aus dem Körperschaftsteueraufkommen) bzw. 42,5 v. H. (Investitionszulage aus der veranlagten Einkommensteuer) den Bundeshaushalt belastet. Auch bei Berücksichtigung der verminderten Fehlerhäufigkeit im Jahre 1993 ist der öffentlichen Hand durch unzulässige Gewährung von Investitionszulagen nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes bisher ein Schaden von mehr als 1 Mrd. DM entstanden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, mit dem gebotenen Nachdruck darauf hinzuwirken, daß die Finanzämter die Zulagevoraussetzungen umfassend prüfen, Vorgaben der vorgesetzten Behörden beachten und die Außenprüfungen verstärken. Daneben hat er angeregt, eine Arbeits- und Prüfungsrichtlinie — ggf. im Einvernehmen mit den neuen Bundesländern — für die Bearbeitung der Anträge auf Investitionszulage zu erstellen.

61.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtert und darum gebeten, derartige Bearbeitungsmängel möglichst kurzfristig abzustellen. Die neuen Bundesländer hätten dazu erwidert, daß sich die Qualität der Bearbeitung infolge von Schulungsmaßnahmen und Dienstbesprechungen inzwischen erheblich verbessert habe. Fehler müßten aber weiter in Kauf genommen werden. Vor dem Hintergrund der nach wie vor verbesserungsbedürftigen beruflichen Qualifikation, der Schwierigkeit der Rechtsmaterie, der oftmals schlechten Antragsqualität und des unvermeidbaren Arbeitsdrucks dürften keine übertriebenen Anforderungen gestellt werden. Die neuen Bundesländer hätten weiter darauf aufmerksam gemacht, daß die Prüfungstätigkeit erheblich ausgeweitet und dabei beachtliche Mehrergebnisse erzielt worden seien. Die Erarbeitung einer bundeseinheitlichen Arbeits- und Prüfungsrichtlinie würde dagegen von den meisten neuen Bundesländern für verzichtbar, teilweise als für die Bearbeitung der Anträge hinderlich gehalten.

Das Bundesministerium hat angeregt, die Arbeitshilfe, die ein neues Bundesland zur Zeit erarbeite, auch den anderen neuen Bundesländern zur Verfügung zu stellen. Diese Bundesländer würden selbst entscheiden, ob die Arbeitshilfe in ihrem Zuständigkeitsbereich verwendet werden soll.

61.5

Der Bundesrechnungshof kann der Auffassung des Bundesministeriums, es sei inzwischen eine weitreichende Qualifikation der mit der Bearbeitung der Investitionszulage betrauten Mitarbeiter erfolgt, nicht uneingeschränkt folgen. Obwohl die Fehlerquote sich im Jahre 1993 verminderte, ist sie immer noch zu hoch und muß weiter spürbar gesenkt werden. Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Meinung, daß die Finanzämter trotz Personalknappheit bei Zulageanträgen die gesetzlichen Voraussetzungen zu prüfen und zweifelhafte Sachverhalte aufzuklären haben. Die Erstellung einer bundeseinheitlichen Arbeits- und Prüfungsrichtlinie hält er insbesondere wegen „der nach wie vor verbesserungsbedürftigen beruflichen Qualifikation und der Schwierigkeit der Rechtsmaterie“ für erforderlich. Auch der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung vom 16. Juni 1993 eine solche Hilfe für die Bearbeitung von Investitionszulagen für notwendig erachtet. Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, daß alle neuen Bundesländer den Finanzämtern eine derartige Arbeitshilfe zur Verfügung stellen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ausweitung der Prüfungstätigkeit in einzelnen neuen Bundesländern. Er meint aber, daß der Anteil der Sonderprüfungen an den insgesamt bearbeiteten Fällen zu unterschiedlich ist. Hier sollte alsbald eine Angleichung vorgenommen werden.

62 Steuerliche Behandlung der Ausschüttungen aus den unteilbaren Fonds von Produktionsgenossenschaften des Handwerks

(Kapitel 60 01 Titel 012 01)

62.0

Viele Finanzämter der neuen Bundesländer und im Ostteil von Berlin prüften nicht oder nicht in ausreichendem Umfang, ob die im Jahre 1990 vorgenommenen Ausschüttungen aus bestimmten unteilbaren Fonds von Produktionsgenossenschaften des Handwerks besteuert wurden. Dadurch dürften erhebliche Steuerausfälle entstanden sein.

62.1

Nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik hatten die mehr als 2 500 Produktionsgenossenschaften des Handwerks (Genossenschaften) in der Vergangenheit Mittel in bestimmten Fonds anzusammeln. Die aus Einlagen der Mitglieder gebildeten Anteilfonds und die aus Überschüssen gebildeten Konsumtionsfonds konnten zugunsten der Mitglieder verwendet oder an diese ausgezahlt werden. Dagegen standen die für bestimmte betriebliche oder gesellschaftliche Zwecke gebildeten Fonds für Ausschüttungen an die Mitglieder grundsätzlich nicht zur Verfügung. Zu diesen unteilbaren Fonds gehören die Grundmittelfonds, die Investitionsfonds, die Umlaufmittelfonds und die Reservefonds. In diesen Fonds wurden Beträge in Milliardenhöhe angesammelt.

Im Jahre 1990 häuften sich die Fälle, in denen gesetzeswidrig die unteilbaren Fonds ganz oder teilweise an verbleibende oder ausscheidende Mitglieder ausgeschüttet wurden.

Mit der Besteuerung der Genossenschaften war grundsätzlich auch die Besteuerung der Mitglieder für Einnahmen aus der zulässigen Gewinnverteilung der Genossenschaft und die Erlangung sonstiger Vorteile abgegolten. Die nicht vorgesehenen Zahlungen aus den unteilbaren Fonds waren dagegen bei den Genossenschaftsmitgliedern gesondert als Einnahmen aus Kapitalvermögen der Besteuerung zu unterwerfen. Nach §§ 43, 44 des bis zum 31. Dezember 1990 geltenden Einkommensteuergesetzes der Deutschen Demokratischen Republik waren die Genossenschaften verpflichtet, von den Auszahlungen Kapitalertragsteuer einzubehalten und für Rechnung der Genossenschaftsmitglieder an das Finanzamt abzuführen. Für die Mitglieder wirkte der Steuerabzug wie eine von ihnen geleistete Einkommensteuervorauszahlung, die auf die festgesetzte Steuer anzurechnen war.

Die Entwicklung der unteilbaren Fonds war von den Genossenschaften in ihren Steuererklärungen für das Jahr 1990 darzustellen. Die Finanzämter wurden in einigen Bundesländern angewiesen, ergänzende Ermittlungen vorzunehmen, wenn die eingereichten Erklärungen nicht die notwendigen Daten, wie Höhe

der Auszahlung, Name und Anschrift des Empfängers und ggf. die für das Mitglied entrichtete Kapitalertragsteuer, enthielten.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen im Jahre 1993 festgestellt, daß acht von neun Finanzämtern in vier neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin die eingegangenen Steuererklärungen und sonstigen Unterlagen in dieser Hinsicht — zum Teil trotz entsprechender Vorgaben der vorgesetzten Behörden — nicht oder nicht vollständig auswerteten, obwohl sich häufig Hinweise auf im Jahre 1990 getätigte Ausschüttungen aus den unteilbaren Fonds ergaben. In Einzelfällen wurden bis zu 3 Mio. DM ausgeschüttet. Das eine Finanzamt, das die Entwicklung der unteilbaren Fonds sämtlicher bei ihm geführten Genossenschaften prüfte, stellte bei allen Genossenschaften Ausschüttungen aus den unteilbaren Fonds fest. Einige Genossenschaftsmitglieder erhielten bis zu 75 000 DM ausgezahlt. Die aufgrund von Prüfungen in 14 Fällen festgestellten Mehrergebnisse betrugen über 1 Mio. DM.

62.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) das Ergebnis seiner Erhebungen mitgeteilt und darauf hingewiesen, daß auch in den anderen — nicht vom Bundesrechnungshof geprüften — neuen Finanzämtern eine unzureichende und ungleichmäßige Besteuerung der Ausschüttungen aus den unteilbaren Fonds zu befürchten ist. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung dafür zu sorgen, daß bei allen neuen Finanzämtern die zutreffende Besteuerung der Ausschüttungen aus den unteilbaren Fonds sichergestellt wird.

62.4

Das Bundesministerium hat erwidert, die Angelegenheit betreffe die Verwaltung der Steuern und falle daher in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer. Es habe die Prüfungsmittelung des Bundesrechnungshofes an die obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer weitergeleitet. Das Bundesministerium sehe seine Zuständigkeit nur gegeben, soweit die Koordination unter den obersten Finanzbehörden und die Umsetzung bundeseinheitlich getroffener Entscheidungen angesprochen sei.

62.5

Über die von den neuen Bundesländern nach Zusage der Prüfungsmittelung ergriffenen Maßnahmen liegen dem Bundesrechnungshof keine Stellungnahmen vor. Er hat jedoch davon Kenntnis erhalten, daß aufgrund seiner Erhebungen in einem Bundesland eine Überprüfung sämtlicher Genossenschaften ver-

anlaßt wurde, um zu ermitteln, wieviele Genossenschaften im Jahre 1990 Ausschüttungen vorgenommen haben, wieviele Auszahlungen erfolgten und wie hoch deren Summen waren. Die Ermittlungen wurden inzwischen bei 136 von 159 Genossenschaften abgeschlossen. Lediglich 28 Genossenschaften nahmen im Jahre 1990 keine Ausschüttungen vor. Die übrigen 108 Genossenschaften schütteten rd. 49,4 Mio. DM aus.

Die unterschiedliche Vorgehensweise der Finanzämter in den einzelnen Bundesländern führte zu einer ungleichmäßigen Besteuerung der Ausschüttungen. Soweit das Bundesministerium auf die Zuständigkeit der Bundesländer verweist, ist darauf hinzuweisen, daß bei der Verwaltung von Gemeinschaftsteuern durch Landesfinanzbehörden die allgemeinen Grundsätze über die Auftragsverwaltung des Artikels 85 GG nach Maßgabe des Artikels 108 GG anzuwenden sind. Das Bundesministerium kann danach den zuständigen Finanzbehörden für die Ausführung von Gesetzen Weisungen erteilen. Sein Aufsichtsrecht umfaßt Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Das Bundesministerium sollte daher im Rahmen seines Weisungsrechts bei den obersten Finanzbehörden der Länder auf eine einheitliche und zutreffende Besteuerung der im Jahre 1990 vorgenommenen Ausschüttungen aus den unteilbaren Fonds dringen.

63 Besteuerung der Bäuerlichen Handelsgenossenschaften der Deutschen Demokratischen Republik und ihrer Rechtsnachfolger für das 2. Halbjahr 1990 (Kapitel 60 01 Titel 014 01)

63.0

Die Bäuerlichen Handelsgenossenschaften der Deutschen Demokratischen Republik unterlagen bis zum 30. Juni 1990 einer vom dort gültigen Körperschaftsteuergesetz abweichenden Sonderbesteuerung. Ab dem 1. Juli 1990 unterlagen sie grundsätzlich der dortigen Regelbesteuerung. Dennoch gestatteten die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder ihnen und ihren Rechtsnachfolgern, für das 2. Halbjahr 1990 die Sonderbesteuerung beizubehalten und die Steuer in einem vereinfachten Verfahren abzuführen. Für den Bund ergaben sich dadurch Steuerausfälle in Millionenhöhe.

63.1

Die Bäuerlichen Handelsgenossenschaften (Genossenschaften) betätigten sich in der Deutschen Demokratischen Republik als Bank- und Einzelhandelsunternehmen im ländlichen Raum. Mit der Übernahme des Genossenschaftsrechts der Bundesrepublik Deutschland zum 1. Juli 1990 wurden sie zu eingetragenen Genossenschaften. Im 2. Halbjahr 1990 spalteten sie sich in Genossenschaftsbanken und Handelsgenossenschaften auf und erweiterten teilweise ihren

Geschäftsgegenstand und -umfang. Sie erzielten im 2. Halbjahr 1990 — insbesondere im Bankgeschäft — erhebliche Gewinne. Nach der Währungsumstellung verfügten sie in der Regel auch über große Vermögen.

63.2

Die Nachfolgegenossenschaften unterlagen bis zum Inkrafttreten des einheitlichen deutschen Steuerrechts am 1. Januar 1991 für das 2. Halbjahr 1990 grundsätzlich der Regelbesteuerung nach dem bis zum 31. Dezember 1990 geltenden Körperschaftsteuergesetz der Deutschen Demokratischen Republik. Bis zu einem Jahreseinkommen von 2 400 DM war keine Steuer zu entrichten. Ab diesem Betrag stieg die Körperschaftsteuer gestaffelt nach dem Jahreseinkommen bis zu einem Steuersatz von 50 v. H. bei einem Einkommen über 200 000 DM.

Mit Schreiben vom 27. Mai 1991 gestattete das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) nach Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder den Genossenschaften im Billigkeitswege, statt der gesetzlich vorgesehenen Steuer eine Pauschalsteuer zu entrichten. Wie nach der bis zum 30. Juni 1990 geltenden Verordnung über die Besteuerung der Bäuerlichen Handelsgenossenschaften und anderer Genossenschaften der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe vom 5. Mai 1966 (GBI. DDR II S. 321) sollte die Steuer 2,3 v. H. der Erlöse aus dem Warengeschäft und 25 v. H. des Gewinns aus dem Bankgeschäft betragen und zentral von den auf Landesebene gebildeten Genossenschaftsverbänden an bestimmte Finanzämter abgeführt werden.

Das Schreiben legte der Arbeitskreis genossenschaftlicher Verbände dahingehend aus, daß die oben angegebenen Steuersätze nicht auf die tatsächlich erwirtschafteten Gewinne und Erlöse, sondern auf die vom Zentralvorstand der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe für das 2. Halbjahr 1990 geplanten Beträge anzuwenden seien. Unter Berücksichtigung der Planungsgrößen dieses Dachverbandes wurde den einzelnen Landesverbänden aufgetragen, die Steuerabführungen für die ihnen angeschlossenen Genossenschaften vorzunehmen.

So führte z. B. ein Landesverband für die ihm angeschlossenen Genossenschaften eine auf der Grundlage von Planzahlen ermittelte Pauschalsteuer von 1 467 000 DM ab. Nach den ausgewiesenen Gewinnen in den handelsrechtlichen Jahresabschlüssen für 10 der 88 Nachfolgegenossenschaften dieses Bundeslandes hätte sich bei Anwendung des gesetzlichen Tarifes nur für diese Genossenschaften bereits eine Körperschaftsteuer von rd. 2 296 000 DM ergeben.

Ein anderer Landesverband entrichtete für eine Genossenschaftsbank, die einen Überschuß von rd. 263 000 DM im 2. Halbjahr 1990 erzielte, eine Steuer von 5 000 DM. Bei einer Regelbesteuerung hätten über 130 000 DM und bei einer Pauschalbesteuerung des tatsächlichen Gewinns über 65 000 DM abgeführt werden müssen.

Die Nachfolgegenossenschaften sahen mit der zentralen Steuerabführung ihre steuerlichen Verpflichtungen im Ertragsteuerbereich als erfüllt an. Sie ermittelten keinen Gewinn für steuerliche Zwecke und gaben für das Jahr 1990 keine Steuererklärung ab.

63.3

Der Bundesrechnungshof hat die Sonderregelung beanstandet. Sie steht mit dem Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht im Einklang. Gegenüber anderen regelbesteuerten Körperschaftsteuerpflichtigen ist eine der wenigen ertragsstarken und vermögenden Unternehmensformen in den neuen Bundesländern begünstigt worden. Die Höhe des Steuersatzes entspricht nicht dem Tarif, der bei derartig gewinnträchtigen Unternehmen im Normalfall anzuwenden ist. Auch die Bemessung der Steuer nach Planvorgaben ohne Berücksichtigung der tatsächlich erwirtschafteten Ergebnisse und der Leistungsfähigkeit der einzelnen Steuerpflichtigen kann nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht hingenommen werden. Die abweichende Besteuerung der vermögenden und ertragsstarken Unternehmen hat zu Steuerausfällen in Millionenhöhe geführt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium um eine Überprüfung der Sonderregelung gebeten.

63.4

Das Bundesministerium hat erwidert, es sehe weder „eine Veranlassung noch eine rechtliche Möglichkeit“, unter Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben von der mit Schreiben vom 27. Mai 1991 zugelassenen Sonderbesteuerung der Genossenschaften abzuweichen. Es hat darauf verwiesen, daß die Billigkeitsmaßnahme nur eine Übertragung des in der Zeit der Deutschen Demokratischen Republik geltenden Besteuerungsverfahrens für die Genossenschaften auf deren Rechtsnachfolger darstelle. Deshalb habe hingenommen werden müssen, daß die Pauschalbesteuerung die Nachfolgegenossenschaften im Vergleich zur Individualbesteuerung günstiger stelle.

Das Bundesministerium hat ausgeführt, daß der Sonderregelung nicht zu entnehmen sei, ob geplante oder tatsächlich erwirtschaftete Ergebnisse als Bemessungsgrundlage für die Steuer dienen sollten. Nach Auffassung der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder sei es im nachhinein jedoch nicht mehr möglich, die tatsächlichen Umsätze und Gewinne festzustellen, da alle in der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe zusammengefaßten Genossenschaften im Jahre 1990 das Waren- und Kreditgeschäft getrennt hätten. Einzelne Genossenschaften hätten sogar mit westdeutschen Genossenschaften fusioniert. Ein Großteil bestehe infolge Auflösung heute nicht mehr. Deshalb sei die Besteuerung nach Planzahlen gerechtfertigt gewesen.

63.5

Der Bundesrechnungshof ist sich bewußt, daß Steuern in der Deutschen Demokratischen Republik nur eine untergeordnete haushaltsmäßige Bedeutung hatten und deshalb auch die Bestimmungen für die Besteuerung der Genossenschaften mit dem planwirtschaftlichen System vereinbar waren. Diese Verhältnisse haben sich jedoch mit der Übernahme der Rechtsvorschriften der Bundesrepublik Deutschland geändert. Für die Rechtsnachfolger der Genossenschaften entfiel — wie auch für andere Steuerpflichtige — die gesetzliche Grundlage für die vormals gewährte Sonderbesteuerung. Auch andere Betriebe in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin mußten sich zur Anpassung an marktwirtschaftliche Verhältnisse rechtlich und inhaltlich umgestalten. Insbesondere fällt ins Gewicht, daß es sich im Unterschied zu einem großen Teil der sonstigen Unternehmen bei den Rechtsnachfolgern der Genossenschaften um ertragsstarke und gut organisierte Betriebe handelte. Sie erstellten mit Unterstützung ihrer Verbände ordnungsgemäße Jahresabschlüsse für das 2. Halbjahr 1990, aus denen sich die tatsächlich erzielten Überschüsse und Umsätze ergaben. Die für die Pauschalbesteuerung der Warenhandelsgenossenschaften bedeutsame Höhe der Erlöse wurde in der Regel auch für umsatzsteuerliche Zwecke von den Genossenschaften aufgezeichnet. Bei der Fusion mit einer westdeutschen Genossenschaft mußte der auf die ehemalige Genossenschaft entfallende Gewinn schon deshalb gesondert ermittelt werden, um seine steuerliche Erfassung in den alten Bundesländern zu vermeiden. Die Behauptung des Bundesministeriums, die tatsächlichen Umsätze und Gewinne der Genossenschaften für das 2. Halbjahr 1990 ließen sich nicht mehr feststellen, trifft daher nicht zu. Der Bundesrechnungshof würde es im übrigen auch für bedenklich halten, Buchführungsmängel durch eine Billigkeitsmaßnahme zu heilen.

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof bei seinen noch andauernden örtlichen Erhebungen in den Finanzämtern der neuen Bundesländer entgegen der Aussage des Bundesministeriums bisher keinen Fall feststellen können, in dem sich eine der Nachfolgegenossenschaften aufgelöst hat. Sollte das Bundesministerium jedoch davon Kenntnis haben, daß sich ein Großteil der Genossenschaften auflösen will, spräche dieser Umstand für eine beschleunigte Überprüfung der Sonderregelung.

Nach der Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesministerium die rechtlichen Möglichkeiten einer Aufhebung oder zumindest Einschränkung der Sonderregelung eingehender untersuchen müssen. Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 2 der in Nr. 63.2 genannten Verordnung sind die tatsächlich erzielten und nicht die geplanten Gewinne und Erlöse als Bemessungsgrundlage für die Steuer vorgesehen. Eine sich aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ergebende Bindungswirkung der Verwaltung, die gegen eine Besteuerung der Ist- statt der Sollergebnisse sprechen würde, ist nicht ersichtlich. Das Bundesministerium sollte die Umstände, die zu der Sonderregelung führten, noch einmal eingehend daraufhin überprüfen, ob die Voraussetzungen für

eine Rücknahme der Regelung erfüllt sind. Sollte eine vollständige Rücknahme der Sonderregelung nicht möglich sein, hätte das Bundesministerium ergänzend klarzustellen, daß die den Genossenschaften zugestanden Sonderdarlehen auf die tatsächlichen und nicht auf die geplanten Erlöse und Gewinne anzuwenden sind.

64 Ermittlung der Anschaffungskosten und Überwachung der Veräußerungen von Anteilen an Kapitalgesellschaften in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin bei wesentlichen Beteiligungen im Sinne des § 17 Einkommensteuergesetz (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

64.0

Bei der Besteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin haben die Finanzämter bisher weder die Anschaffungskosten der Anteile ermittelt, noch deren Veräußerung überwacht. Die zutreffende Besteuerung der Gewinne aus diesen Anteilsveräußerungen ist damit nicht sichergestellt.

64.1

Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an einer Kapitalgesellschaft gehören bei wesentlicher Beteiligung des Veräußerers unter den in § 17 Einkommensteuergesetz (EStG) genannten Voraussetzungen zu den Einkünften aus Gewerbebetrieb. Veräußerungsgewinn im Sinne dieser Vorschrift ist der Betrag, um den der Veräußerungspreis nach Abzug der Veräußerungskosten die Anschaffungskosten der Anteile übersteigt.

Bei Kapitalgesellschaften in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin, die bereits zum 1. Juli 1990 bestanden, gelten hinsichtlich der Ermittlung der Anschaffungskosten der Anteile rechtliche und tatbestandsmäßige Besonderheiten. Für die Anteile wurde häufig — z. B. bei umgewandelten oder reprivatisierten Betrieben — kein eigentlicher Kaufpreis gezahlt, so daß fiktive Anschaffungskosten anzusetzen waren.

Als Anschaffungskosten für die bis zum 1. Juli 1990 erworbenen Anteile gelten gemäß § 52 i. V. m. § 11 D-Markbilanzgesetz (DMBilG) die in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen anteiligen Eigenkapitalbeiträge oder die Verkehrswerte der Anteile.

Auch ist zu beachten, daß die mit der Treuhandanstalt abgeschlossenen Anteilskaufverträge von den üblichen Anschaffungsvorgängen abweichen. Neben der Bestimmung des Kaufpreises enthalten die Verträge in der Regel aufschiebend oder auflösend wirkende Vertragsbedingungen, die sich noch Jahre nach dem Erwerbszeitpunkt auf die Höhe der Anschaffungskosten der Anteile auswirken können, wie z. B. Zusatz- oder Minderzahlungen aufgrund von Investitions-

und Arbeitsplatzgarantien des Anteilserwerbers, Nachbewertungen von Betriebsvermögen sowie Einschränkungen wegen offener Vermögensfragen.

64.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, daß Finanzämter in den neuen Bundesländern die Bedeutung der Anschaffungskosten der Anteile teilweise nicht erkannt haben und ihnen die sich darauf beziehenden Vorschriften des DMBilG nicht bekannt waren. Im Zuge der noch andauernden rechtlichen und inhaltlichen Anpassung von Betrieben der Deutschen Demokratischen Republik an marktwirtschaftliche Verhältnisse ergaben sich aus mehreren Steuerakten bereits für die Jahre 1991 und 1992 Hinweise auf steuerlich relevante Veräußerungsvorgänge. Dennoch prüften weder die für die wesentlich beteiligten Anteilseigner noch die für die Kapitalgesellschaften zuständigen Veranlagungsbezirke, ob eine Anteilsveräußerung erfolgt war und ob diese nach § 17 EStG hätte besteuert werden müssen. Die zutreffende Besteuerung der Gewinne aus diesen Anteilsveräußerungen ist damit nicht sichergestellt.

64.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird der Besteuerungstatbestand des § 17 EStG in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin zunehmend an Bedeutung gewinnen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) seine Feststellungen mitgeteilt und aufgezeigt, wie die bei den neuen Finanzämtern bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der Ermittlung der Anschaffungskosten von Anteilen an den dort ansässigen Kapitalgesellschaften zu beseitigen sind. Er hat angeregt, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, daß durch geeignete Maßnahmen die Überwachung der Veräußerungsvorgänge sowie die zeitnahe Ermittlung und Fortschreibung der Anschaffungskosten der Anteile sichergestellt wird.

64.4

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben inzwischen die Vorschläge des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Ermittlung der Anschaffungskosten von Anteilen an Kapitalgesellschaften in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin bei wesentlichen Beteiligungen im Sinne des § 17 EStG einvernehmlich übernommen.

Weiterhin hat das Bundesministerium entsprechend der Anregung des Bundesrechnungshofes darauf hingewirkt, daß die obersten Finanzbehörden der Länder ein bundeseinheitliches Kontrollmitteilungsverfahren einführen werden, um dem angestrebten Ziel einer vollständigen steuerlichen Erfassung der Veräußerungsgewinne im Sinne des § 17 EStG näherzukommen. Im Rahmen der Vorbereitung des Kontrollmitteilungs-

verfahrens sei auch eine Erörterung darüber beabsichtigt, ob und inwieweit Angaben zu den Anschaffungskosten der Anteile aufgenommen werden.

Abweichend von der Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium die zeitnahe Ermittlung der Anschaffungskosten der Anteile und deren Fortschreibung für nicht erforderlich gehalten. Aus Praktikabilitäts- und Wirtschaftlichkeitsgründen sollten erst im Veräußerungsfall von der zuständigen Veranlagungsstelle die Anschaffungskosten der Anteile ermittelt werden.

64.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder entsprechend den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes Hinweise zur Ermittlung der Anschaffungskosten der Anteile gegeben haben, um die hier bestehenden Unsicherheiten zu beseitigen. Er begrüßt auch, daß die obersten Finanzbehörden der Länder sich darauf verständigt haben, die steuerliche Erfassung der Veräußerungsgewinne im Sinne des § 17 EStG durch Einführung eines bundeseinheitlichen Kontrollmitteilungsverfahrens zu verbessern. Er hält es für bedeutsam, daß in diesem Zusammenhang eine Erörterung darüber beabsichtigt ist, ob und inwieweit im Rahmen der Kontrollmitteilung Angaben zu den von den Veranlagungsbezirken ermittelten Anschaffungskosten der Anteile gemacht werden sollen.

Entgegen der vom Bundesministerium vertretenen Auffassung ist der Bundesrechnungshof jedoch weiterhin der Ansicht, daß die Anschaffungskosten der Anteile bei wesentlicher Beteiligung an Kapitalgesellschaften in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin seitens der Finanzverwaltung zeitnah ermittelt und fortgeschrieben werden sollten.

Dieses Verfahren hält der Bundesrechnungshof insbesondere deshalb für erforderlich, um die Erfassung nachträglicher Erhöhungen und Minderungen der ursprünglichen Anschaffungskosten sicherzustellen. Mögliche Informationsverluste, z. B. durch Aktenverjüngungen, können dadurch vermieden und späteren Streitigkeiten über die Höhe der Anschaffungskosten kann vorgebeugt werden. Damit ist die zutreffende Besteuerung bei Anteilsveräußerungen auch dann sichergestellt, wenn erhebliche Zeiträume zwischen den Anschaffungs- und Veräußerungsvorgängen liegen.

Dem vom Bundesministerium vorgebrachten Argument der mangelnden Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit der zeitnahen Ermittlung und Fortschreibung der Anschaffungskosten kann sich der Bundesrechnungshof nicht anschließen. Im Zusammenhang mit den noch andauernden wirtschaftlichen und gesellschaftsrechtlichen Umgestaltungen, den verstärkt auftretenden Unternehmenszusammenschlüssen und -auflösungen wird der Besteuerungstatbestand des § 17 EStG in den neuen Bundesländern zunehmend bedeutsam. Sich daraus ergebende Arbeitsbelastungen für die Finanzämter sind unvermeidlich. Der

Bundesrechnungshof hält es für wirtschaftlicher, die Anschaffungskosten der Anteile zeitnah zu ermitteln und im Rahmen der ohnehin jährlich anfallenden Veranlagungsarbeiten fortzuschreiben. Eine nachträgliche Feststellung und ihre Änderung zum Zeitpunkt der Anteilsveräußerung oder Liquidation der Gesellschaft durch Auswertung der Verträge, der DM-Eröffnungsbilanzen und sämtlicher seit dem Erwerb der Anteile durchgeführten Eigenkapitalgliederungen ist wesentlich aufwendiger und zum Teil nicht mehr durchführbar, wenn die entsprechenden Unterlagen nicht mehr oder nicht mehr vollständig vorhanden sind. Diese Auffassung wird von der obersten Finanzbehörde eines neuen Bundeslandes geteilt. Im übrigen haben die obersten Finanzbehörden der Länder in gleichlautenden Erlassen die Finanzämter angewiesen, bei der Überwachung der Besteuerung einbringungsgeborener Anteile nach dem Umwandlungssteuergesetz entsprechend den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes zu verfahren.

65 Steuerliche Behandlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

65.0

Das Verfahren der Finanzämter zur Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung ist verbesserungsbedürftig.

65.1

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1992 und 1993 in vier Bundesländern die einkommensteuerliche Behandlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung untersucht. Er hat örtliche Erhebungen bei fünf Finanzämtern durchgeführt und Mängel bei der Ermittlung der Einnahmen (Nr. 65.2) und der Werbungskosten (Nr. 65.3) festgestellt.

65.2

Vermieter von Wohnraum haben die erzielten Mieten als Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung in dem amtlich vorgeschriebenen Vordruck „Anlage V“ zur Einkommensteuer-, Körperschaftsteuer- bzw. Feststellungserklärung zur Steuerveranlagung zu erklären. Die im Veranlagungsjahr vereinnahmten Mieten für ein bebautes Grundstück sind in einem Betrag anzugeben. Der amtliche Vordruck sieht keine Angaben über die Zahl der vermieteten Wohnungen eines Hausgrundstücks, deren Wohnfläche und den für eine Wohnung erzielten Mietzins vor. Nur in bestimmten Fällen ist der Mietpreis nach Geschossen aufzuschlüsseln.

65.2.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes legte der Innendienst der Finanzämter — auch in Fällen mit zahlreichen vermieteten Wohnungen — regelmäßig die erklärten Mieteinnahmen als zutreffend der Besteuerung zugrunde. Nur ausnahmsweise fanden sich Hinweise, daß er — etwa durch Anforderung weiterer Unterlagen — überprüft hatte, ob die Angaben der Steuerpflichtigen vollständig und glaubhaft waren. Die Finanzämter stützten ihre Verfahrensweise auf entsprechende Verwaltungsvorschriften. Nach diesen sind Steuerfälle der Einkunftsart Vermietung und Verpachtung grundsätzlich nur überschlägig zu prüfen; ferner kann von der Anforderung von Belegen und sonstigen Unterlagen abgesehen werden, wenn die Angaben der Steuerpflichtigen glaubhaft erscheinen. Zudem boten die zusammengefaßten Mietbeträge nur selten Anlaß, die Vollständigkeit der erklärten Einnahmen zu bezweifeln.

Die Finanzämter bezogen die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in Außenprüfungen nur selten ein. Soweit sie Außenprüfungen jedoch auch auf diese Einkunftsart erstreckten, stellten sie fest, daß die von den Steuerpflichtigen erklärten Mieteinnahmen vielfach zum Teil erheblich zu erhöhen waren. Die erklärten Mieteinnahmen waren z. B. häufig deshalb zu niedrig, weil Vermieter Mieterhöhungen — zum Teil seit Jahren — in ihrer Steuererklärung nicht berücksichtigt oder für die vermieteten Wohnungen eines Hausgrundstücks Mieteinnahmen nur zum Teil erklärt oder als Umlagen erhaltene Zahlungen der Mieter nicht als Einnahmen angegeben hatten, obwohl sie die Ausgaben für die eine Umlage begründenden Leistungen als Werbungskosten geltend gemacht hatten.

65.2.2

Der Bundesrechnungshof hält die Ermittlungs- und Prüfungsverfahren der Finanzämter bei den Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung von Wohnraum für verbesserungsbedürftig. Die Mehrergebnisse der Außenprüfung lassen erhebliche Steuerausfälle für Bund und Länder wegen Mängeln im Veranlagungsverfahren erkennen.

Die in dem Vordruck „Anlage V“ vorgesehenen Angaben nur über den insgesamt aus einem bebauten Grundstück — in bestimmten Fällen je Geschos — erzielten Mietzins lassen eine Kontrolle der erklärten Werte nicht zu. Der Innendienst der Finanzämter hat mangels Aufschlüsselung des Mietzinses in den Steuererklärungen in der Regel weder Anlaß, an Höhe und Vollständigkeit der erklärten Mieteinnahmen zu zweifeln, noch hat er die Möglichkeit, deren Schlüssigkeit zu überprüfen oder die Einnahmen untereinander oder mit Marktmieten zu vergleichen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) eine Änderung des Vordrucks „Anlage V“ in der Weise vorgeschlagen, daß die Steuerpflichtigen für jede einzelne Wohnung Angaben über deren Größe und den im jeweiligen Veranlagungszeitraum erzielten Mietzins

machen müssen. Diese Angaben würden dem Innendienst eine überschlägige Plausibilitätskontrolle ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner empfohlen, die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung vermehrt in Außenprüfungen einzubeziehen.

65.2.3

Das Bundesministerium hat auf die seit dem Kalenderjahr 1993 gültigen Bearbeitungsgrundsätze für finanziell bedeutende Steuerfälle verwiesen. Danach seien — z. B. bei positiven Einkünften über 400 000 DM — auch die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung eingehend zu prüfen. Im übrigen steht das Bundesministerium eingehenderen Ermittlungen von Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung einschließlich der vorgeschlagenen Änderungen des Vordrucks „Anlage V“ überwiegend ablehnend gegenüber. Zwar könnte der Innendienst der Finanzämter anhand zusätzlich abgefragter Angaben auf breiterer Basis beurteilen, ob der erklärte Mietzins glaubhaft sei. Das zu erwartende steuerliche Mehrergebnis rechtfertige jedoch nicht die damit verbundenen Nachteile. Der bei Steuerfällen aus Vermietung und Verpachtung zusätzlich anfallende Prüfungsaufwand sei wegen der knappen Ausstattung des Innendienstes mit Personal und wegen der Zeitknappheit im Veranlagungsverfahren nur durch personelle Umschichtung zu leisten. Dies würde sich zu Lasten anderer — für das Steueraufkommen — wichtiger Aufgaben des Innendienstes auswirken und längere Bearbeitungszeiten für alle Steuerfälle verursachen. Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Vordruckgestaltung überschritten außerdem das für den Steuerpflichtigen Zumutbare. Dies zeige auch ein Vergleich mit den Erklärungspflichten bei anderen Einkunftsarten, z. B. bei Einkünften aus freiberuflicher Tätigkeit. Auch könnten die Finanzämter die Wohnungsgrößen den Einheitswert-Akten entnehmen.

Außerdem würde in dem Vordruckentwurf der Einkommensteuer-Erklärung 1994 von den Steuerpflichtigen zusätzlich verlangt, die Zahl der Wohnungen in jedem Geschloß anzugeben, und zwar bei mehr als fünf Geschossen auf einem gesonderten Blatt. Weitere Angaben über Wohnfläche und den Mietzins je Wohnung seien nicht zweckdienlich. Bei Kleinvermietern seien kaum verwertbare Erkenntnisse durch die Angaben des Mietzinses und der Fläche jeder einzelnen Wohnung zu erwarten. Die einzelnen Wohnungen von Großvermietern seien so verschieden, daß die Mieten kaum zu vergleichen seien.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, daß die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung vermehrt in Außenprüfungen einbezogen werden sollten. Zwar würden in einem Bundesland abgekürzte Außenprüfungen zur Einkunftsart Vermietung und Verpachtung durch die dortige Amtsbetriebsprüfung seit vielen Jahren mit gutem Erfolg durchgeführt. Das Bundesministerium sieht jedoch angesichts der Personallage der Finanzbehörden nur geringe Möglichkeiten, die Außenprüfungen in diesem Bereich allgemein zu vermehren.

65.2.4

Die Einwände des Bundesministeriums gegen verbesserte Ermittlungs- und Kontrollverfahren im Innendienst der Finanzämter und gegen die vorgeschlagene Änderung des Vordrucks „Anlage V“ überzeugen nicht.

Personelle Engpässe rechtfertigen es nicht, die Einnahmen einer bestimmten Einkunftsart — unter Verletzung der Grundsätze ordnungsgemäßer Steuerfestsetzung und Steuererhebung — weitgehend ungeprüft zu lassen. Der zusätzliche zeitliche Aufwand für eine Überprüfung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung anhand der erweiterten Angaben zum Mietzins und zu Wohnungsgrößen sollte für die durchschnittlichen Steuerfälle nicht überschätzt werden. Die Pflicht, genaue und nachprüfbare Angaben über die Einnahmen zu machen, könnte eine vorbeugende, die Steuerehrlichkeit fördernde Wirkung haben. Dies wird die Zahl der Fälle gering halten, in denen der Innendienst zeitaufwendig ermitteln muß. Zudem sollten arbeitsaufwendige Fälle für Außenprüfungen vorgesehen werden. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Verfahrensweise wird auch die eingehende Prüfung der finanziell bedeutenden Steuerfälle erleichtern.

Die ab dem Jahre 1994 vordruckmäßig geforderten Angaben der Anzahl der vermieteten Wohnungen je Geschloß genügt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht, um die Vollständigkeit der Mieteinnahmen auch nur überschlägig zu prüfen. Hierfür sind die Angaben von Größe der einzelnen Wohnungen und des darauf entfallenden Mietzinses unerlässlich. Soweit das Bundesministerium vorschlägt, daß die Veranlagungsbearbeiter wegen der Wohnungsgrößen die Einheitswert-Akten einsehen sollten, ist dies angesichts der Organisation und der unvollständigen Datenvernetzung der Finanzämter unwirtschaftlich. Die Einheitswert-Akten werden nicht in den Veranlagungsbezirken, sondern zusammengefaßt in anderen Stellen desselben oder auch eines anderen Finanzamtes geführt.

Der Bundesrechnungshof hält es anders als das Bundesministerium im Rahmen einer Interessenabwägung durchaus für zumutbar, daß Vermieter erweiterte Angaben über ihre Mieteinnahmen machen müssen. Wenn einerseits die Finanzämter von ihren vorgesetzten Behörden vermehrt angewiesen werden, den Angaben der Steuerpflichtigen zu glauben, sollten andererseits die Steuerpflichtigen verpflichtet werden, in ihren Steuererklärungen Auskünfte so umfangreich zu erteilen, daß falsche Angaben auf Dauer nicht unentdeckt bleiben.

Daran ändert auch ein Vergleich mit den Beziehern freiberuflicher Einkünfte nichts. Hier haben die Finanzämter in der Regel Überprüfungsmöglichkeiten aus anderen Angaben dieser Steuerpflichtigen. Außerdem unterliegen Steuerpflichtige mit freiberuflichen Einkünften rechtlich und tatsächlich in größerem Maße der Außenprüfung.

Soweit das Bundesministerium auch in den Fällen mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung verstärkt Außenprüfungen befürwortet, sollte es nach-

drücklicher als bisher auf der Durchsetzung seiner Auffassung bestehen. Die angespannte Personallage der Bundesländer im Außendienst kann durch vermehrte abgekürzte Außenprüfungen, die nur wenig Personal erfordern, berücksichtigt werden. Das erfolgreiche Beispiel abgekürzter Außenprüfungen in einem Bundesland sollte auf die übrigen Bundesländer übertragen werden.

65.3

Der Bundesrechnungshof hat auch bei der Anerkennung von Ausgaben als Werbungskosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung eine Reihe von Mängeln festgestellt.

Eigentümer von vermieteten Eigentumswohnungen haben an den Verwalter der Wohnungseigentümergemeinschaft regelmäßig ein sogenanntes Wohngeld zu zahlen. Dieses Wohngeld setzt sich in der Regel aus einem Anteil für die Instandhaltung und Instandsetzung des gemeinschaftlichen Eigentums (Instandhaltungsrücklage) sowie aus einem Anteil für die laufenden Betriebskosten zusammen. Der auf die Instandhaltungsrücklage entfallende Anteil ist — im Gegensatz zu dem Anteil für die laufenden Betriebskosten — nicht im Jahr der Abführung an den Verwalter, sondern erst bei Ausgabe des Betrages für Erhaltungsmaßnahmen als Werbungskosten abzugsfähig.

65.3.1

Die Erhebungen ergaben, daß die Steuerpflichtigen ihre Wohngeldzahlungen weit überwiegend in voller Höhe als Werbungskosten im Veranlagungszeitraum der Abführung geltend machten. Die Finanzämter prüften nicht, in welcher Höhe in den Zahlungen nicht sofort abzugsfähige Anteile enthalten waren.

Auch blieb ungeprüft, ob als Werbungskosten geltend gemachte Darlehenszinsen überhaupt der Erzielung der erklärten Einkünfte dienen, obwohl sie nur in diesen Fällen abzugsfähig sind. Weiterhin ließen Finanzämter Aufwendungen für Energielieferungen, Versicherungen und Abfallbeseitigungen ungeprüft zum Abzug zu, obwohl nicht erkennbar war, ob die Aufwendungen in den erklärten Mieteinnahmen enthalten waren oder mit diesen zusammenhingen.

65.3.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert zu untersuchen, wie künftig eine ordnungsgemäße Kontrolle der Werbungskosten dieser Einkunftsart sichergestellt werden soll. Er hat darauf hingewiesen, daß die Finanzämter die Eigenschaft von Wohngeldzahlungen als Werbungskosten ohne größeren Aufwand überprüfen könnten, wenn die Steuerpflichtigen in dem Vordruck „Anlage V“ das Wohngeld getrennt nach dessen abzugsfähigem und nicht abzugsfähigem Anteil auswiesen. Das Bundesministerium sollte eine entsprechende Änderung des Vordrucks erwägen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium ferner vorgeschlagen zu untersuchen, ob typische Ausgaben — die regelmäßig bei der Vermietung von Liegenschaften anfallen — durch Werbungskostenpauschalen abgegolten werden können. Solche Pauschalen könnten sowohl den Aufwand der Steuerpflichtigen für das Sammeln zahlreicher Belege mindern als auch der Verwaltung die Überprüfung der Werbungskosten erheblich erleichtern. Um eine Werbungskostenpauschale praxisgerecht zu gestalten, sollte sie mit einem v. H.-Satz der Mieteinnahmen bemessen werden. Welche Ausgaben mit welchem v. H.-Satz abzugelten wären, ließe sich durch Untersuchungen des Ausgabengefüges vermieteter Liegenschaften ermitteln. Dabei könnte das Bundesministerium auch auf Erfahrungen im Ausland (z. B. Frankreich, Schweiz) zurückgreifen. Die Pauschalierung der Werbungskosten mit einem angemessenen v. H.-Satz der Mieteinnahmen böte zudem einen Anreiz für die Steuerpflichtigen, ihre Mieteinnahmen zutreffend zu erklären.

65.3.3

Das Bundesministerium hat die unzureichende Kontrolle der Werbungskosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung eingeräumt und mitgeteilt, daß in der Anleitung zur Anlage V für das Jahr 1994 vorgesehen sei, von Wohnungseigentümern die Vorlage der Wohngeldabrechnungen zu verlangen. Dies werde helfen, Fehler bei der Berücksichtigung von Aufwendungen für Instandhaltungen bei diesen Vermietern zu vermeiden. Das Bundesministerium steht auch einer Pauschalierung von Werbungskosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung aufgeschlossen gegenüber. Hierfür seien jedoch noch aussagekräftige Daten erforderlich, um angemessene Pauschsätze zu ermitteln.

65.3.4

Der Bundesrechnungshof hält die angekündigte Maßnahme für geeignet, das Wohngeld künftig steuerlich zutreffend zu behandeln. Wegen der Einführung und Ermittlung von Werbungskostenpauschalen bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sollte das Bundesministerium die vorgesehenen Erörterungen mit den Bundesländern umgehend aufnehmen und die benötigten Daten erheben.

66 Lohnsteuererhebung (Kapitel 60 01 Titel 011 01)

66.0

Finanzämter stimmen ihre Tätigkeit bei Lohnsteuer-Außenprüfungen größerer Unternehmen und Unternehmensgruppen sowie die Erteilung lohnsteuerlicher Auskünfte an diese Arbeitgeber untereinander unzureichend ab.

Das Bundesamt für Finanzen wirkt an solchen Lohnsteuer-Außenprüfungen bisher nicht mit.

66.1

Inländische Arbeitgeber haben nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes Lohnsteuer vom Arbeitslohn ihrer Beschäftigten einzubehalten und an diejenigen Finanzämter abzuführen, in deren Bezirk sich die lohnsteuerlichen Betriebsstätten befinden. Eine lohnsteuerliche Betriebsstätte ist der Betrieb oder der Teil des Betriebs eines Arbeitgebers, in welchem der Arbeitslohn ermittelt wird, der für die Durchführung des Lohnsteuerabzugs maßgebend ist (§ 41 Abs. 2 Einkommensteuergesetz — EStG —).

Ein Arbeitgeber kann daher je nach Aufbau und Gliederung seines Unternehmens eine oder mehrere Betriebsstätten im lohnsteuerlichen Sinne mit der Folge haben, daß für den Lohnsteuerabzug mehrere Finanzämter (sogenannte Betriebsstättenfinanzämter) zuständig sind. Insbesondere Großunternehmen unterhalten neben ihrer Hauptniederlassung weitere Zweigwerke, Filialen oder ähnlich bezeichnete Niederlassungen, die lohnsteuerlich als Betriebsstätten gelten. Bei Konzernen gilt dies auch für juristisch selbständige Gliedunternehmen. Ein erheblicher Teil der Arbeitnehmerschaft ist in Unternehmen tätig, die lohnsteuerlich in mehrere Betriebsstätten gegliedert sind.

Zu den Aufgaben der Betriebsstättenfinanzämter gehört neben der Verwaltungstätigkeit des Innendienstes bei der Lohnsteuerabführung insbesondere die Außenprüfung der ordnungsgemäßen Einbehaltung, Übernahme und Abführung der Lohnsteuer durch die Arbeitgeber (§ 42f Abs. 1 EStG). Das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) ist zur Mitwirkung an solchen Außenprüfungen berechtigt (§ 19 des Gesetzes über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz) — FVG —). Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnungen einem Finanzamt Zuständigkeiten für die Bezirke mehrerer Finanzämter übertragen (§ 17 Abs. 2 Satz 3 FVG) und damit die Durchführung von Lohnsteuer-Außenprüfungen für den Bezirk mehrerer Finanzämter zentralisieren. Von dieser Möglichkeit haben nur wenige Bundesländer Gebrauch gemacht.

Im Jahre 1992 betrugen die bestandskräftig gewordenen Lohnsteuernachforderungen aufgrund von Lohnsteuer-Außenprüfungen rd. 986 Mio. DM.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat die Arbeitsweise des Innendienstes und der Lohnsteuer-Außenprüfung von 21 Betriebsstättenfinanzämtern in acht Bundesländern untersucht, und zwar in solchen Fällen, in denen Arbeitgeber lohnsteuerlich mehrere Betriebsstätten hatten. Darunter befand sich ein Arbeitgeber mit bundesweit annähernd 200 Filialen, die zu 49 lohnsteuerlichen Betriebsstätten zusammengefaßt sind und bei 32 Finanzämtern lohnsteuerlich geführt werden. Für die Lohnsteuer-Außenprüfung bei diesem Arbeitgeber sind 21 Finanzämter zuständig.

Der Bundesrechnungshof hat als wesentliches Ergebnis festgestellt, daß die Finanzämter gleichartige

Sachverhalte bei demselben Arbeitgeber mit mehreren Betriebsstätten lohnsteuerlich ungleich behandeln und dadurch das Ziel der zutreffenden Besteuerung verfehlen. Hierfür sind die nachstehenden Gründe ursächlich.

66.2.1

Die Lohnsteuer-Außenprüfungen umfassen üblicherweise einen mehrjährigen Zeitraum. Die geprüften Finanzämter führten diese Außenprüfungen bei den verschiedenen Betriebsstätten eines Arbeitgebers in der Regel ohne vorherige Abstimmung für unterschiedliche Prüfungszeiträume durch. So prüften drei Finanzämter eines Bundeslandes bei dem genannten Arbeitgeber mit 49 lohnsteuerlichen Betriebsstätten die Lohnsteuer u. a. des Jahres 1988 in folgender Weise: während ein Finanzamt in der zweiten Jahreshälfte des Jahres 1989 den Zeitraum von Januar 1985 bis Dezember 1988 prüfte, führte das zweite Finanzamt im Jahre 1991 eine Prüfung für den Zeitraum September 1986 bis Dezember 1990 durch; das dritte Finanzamt prüfte erst Mitte des Jahres 1992 den Zeitraum März 1988 bis März 1992.

Selbst wenn Finanzämter mit Prüfungen mehrerer Betriebsstätten eines Arbeitgebers innerhalb einer kurzen Zeitspanne begannen, umfaßten die Prüfungen häufig unterschiedliche Prüfungszeiträume.

Zu einer vorherigen Abstimmung der Finanzämter über Prüfungsgegenstände — etwa über die Prüfung solcher Sachverhalte, die mehrere Betriebsstätten desselben Arbeitgebers betrafen — kam es in der Regel ebenfalls nicht; Ursache waren fehlende Kenntnisse über die Prüfungszeit und die Prüfungszeiträume der anderen zuständigen Finanzämter sowie über die Prüfungsfeststellungen bei den einzelnen Betriebsstätten.

66.2.2

Um die Besteuerung von Arbeitslöhnen bei Lohnsteuer-Außenprüfungen zutreffend beurteilen zu können, müssen den Finanzämtern die gesamten Buchführungsunterlagen einschließlich der ergänzenden Aufzeichnungen und Belege des Arbeitgebers zur Verfügung stehen. Nur auf diese Weise läßt sich feststellen, ob alle Geldzahlungen und nicht in Geld bestehende Bezüge an Arbeitnehmer als Arbeitslohn in den Lohnkonten vollständig erfaßt und richtig versteuert sind.

In den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen konnten Finanzämter in Betriebsstätten häufig nur Teile der Buchhaltungsunterlagen — z. B. nur die Lohnkonten — einsehen, weil Aufzeichnungen und Belege bei anderen Betriebsstätten aufbewahrt waren oder die Finanzbuchhaltung bei der Hauptniederlassung geführt wurde.

So konnte bei Abordnungen von Arbeitnehmern zwischen zwei Zweigniederlassungen desselben Arbeitgebers keines der beiden Betriebsstättenfinanzämter mangels hinreichender Unterlagen prüfen, ob der

Arbeitgeber die Erstattungen für Reisekosten und Mehraufwendungen wegen doppelter Haushaltsführung dem Grunde und der Höhe nach zutreffend steuerfrei belassen hatte. Das für die Hauptniederlassung zuständige Finanzamt, das Einblick in die dort geführte gesamte Finanzbuchhaltung hatte, prüfte diese Vorgänge ebenfalls nicht, da die Abordnungen zwischen den Zweigniederlassungen stattgefunden hatten. Solche Prüfungslücken fanden sich auch, soweit leitende Angestellte Gehaltszahlungen und Sachlohn sowohl von ihrer Zweigniederlassung als auch von der Hauptniederlassung erhalten hatten. Vergleichbares gilt, wenn Arbeitnehmer der Betriebsstätten über die Hauptniederlassung unentgeltlich Belohnungsreisen oder Vergünstigungen bei Aktienbezügen, Darlehenszinsen, Versicherungsprämien, Reisebuchungen empfangen.

Die Finanzämter nahmen derartige Prüfungseinschränkungen in der Regel hin.

66.2.3

Die Finanzämter sind in Verwaltungsvorschriften angewiesen, sich über Feststellungen aus durchgeführten Lohnsteuer-Außenprüfungen bei einem Arbeitgeber mit mehreren lohnsteuerlichen Betriebsstätten gegenseitig zu unterrichten. Dem Finanzamt der Hauptniederlassung ist eine Ausfertigung sämtlicher Prüfungsberichte zu übersenden; dieses Finanzamt soll den übrigen Finanzämtern in geeigneter Form von solchen Sachverhalten Kenntnis geben, die auch Arbeitnehmer der anderen Betriebsstätten des Arbeitgebers betreffen.

Ein Informationsaustausch fand jedoch zwischen den beteiligten Finanzämtern nicht im erforderlichen Umfang statt. Soweit Mitteilungen über Feststellungen ergingen, fehlte es häufig an einer vollständigen Auswertung. In anderen Fällen konnten die Finanzämter die Mitteilungen nicht verwerten — z. B. Hinweise über die lohnsteuerliche Behandlung gestellter Berufskleidung, über an Ehegatten der Arbeitnehmer gewährte Reisekosten oder über empfangene Arbeitsessen —, weil sie die betroffenen Zeiträume für die von ihnen betreuten Betriebsstätten bereits abschließend geprüft hatten und eine Änderung deshalb aus Rechtsgründen nicht mehr möglich war. Dagegen sorgten die Arbeitgeber, die in der Regel Grundsatzfragen der lohnsteuerlichen Angelegenheiten ihrer Betriebsstätten zentral bearbeiteten, zumeist dafür, daß ihnen günstige lohnsteuerliche Entscheidungen von allen für sie zuständigen Finanzämtern beachtet wurden.

66.2.4

Die genannten Unzulänglichkeiten bestehen in gleicher Weise bei Arbeitgebern, die einem Konzern angehören. Die zahlreichen Finanzämter, die für Lohnsteuer-Außenprüfungen im Konzernbereich zuständig sind, prüfen regelmäßig unabhängig voneinander. Nur in den wenigen Bundesländern mit zentralisierter Lohnsteuer-Außenprüfung besteht auf Län-

derebene die Möglichkeit, in diesem Bereich unter einheitlicher Leitung zu prüfen.

Die Folgen nicht abgestimmter Prüfungen bei Konzernen zeigt das Beispiel der lohnsteuerlichen Behandlung einer Erholungsbeihilfe.

Ein Konzern, zu dessen Bereich auch zahlreiche — unselbständige — Niederlassungen gehören, gewährte seinen Arbeitnehmern unentgeltliche Aufenthalte im unternehmenseigenen Ferienheim. Das für den Bereich der Geschäftsleitung zuständige Finanzamt bewertete die Erholungsbeihilfe mit dem ortsüblichen Mittelpreis für einen solchen Heimaufenthalt und ließ eine pauschale Lohnversteuerung mit grundsätzlich 28,2 v. H. zu. Andere Betriebsstättenfinanzämter bewerteten die Erholungsbeihilfe — für die Arbeitnehmer günstiger — nach der Sachbezugsverordnung oder nahmen die Pauschalversteuerung mit höheren Sätzen vor oder verzichteten völlig auf die Lohnversteuerung in der irrigen Annahme, die Beihilfe werde zentral von dem Finanzamt lohnversteuert, das für den Bereich der Geschäftsleitung zuständig ist.

Schwierigkeiten ergeben sich für die Lohnsteuererhebung auch dann, wenn konzernzugehörige Unternehmen den Beschäftigten der anderen Unternehmen des Konzerns Rabatte und vergleichbare Vergünstigungen einräumen. Dabei handelt es sich oft um branchenfremde Unternehmen (z. B. Finanzierungs- und Leasinggesellschaften, Versicherungsgesellschaften, Banken, Reisebüros), die mit der Tätigkeit des herrschenden Unternehmens nur wenig gemein haben. Die Finanzämter, die Lohnsteuer-Außenprüfungen bei einer nachgeordneten Betriebsstätte des Konzerns durchführen, kennen häufig nicht die Gesellschaften, die zum Konzernbereich gehören. Sie verfügen in der Regel über keine Konzernverzeichnisse. Dadurch werden als Arbeitslohn zu besteuernde Leistungen nicht erfaßt.

66.2.5

Das Bundesamt ist berechtigt, an Außenprüfungen mitzuwirken, die durch Landesfinanzbehörden durchgeführt werden; dabei kann es auch verlangen, daß Betriebe zu einem bestimmten Zeitpunkt geprüft werden (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, § 19 Abs. 1 FVG). Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung — Betriebsprüfungsordnung — vom 17. Dezember 1987 behandelt dagegen nur die Mitwirkung des Bundesamtes an allgemeinen Außenprüfungen (Betriebsprüfungen). Entsprechend dieser Regelung beteiligt sich das Bundesamt an Betriebsprüfungen bei Großbetrieben. An lohnsteuerlichen Außenprüfungen wirkt es jedoch auch bei bedeutenden Arbeitgebern nicht mit.

66.2.6

Die Arbeitgeber haben die Möglichkeit, Zweifelsfragen zur Lohnsteuerabführung durch eine — verbindliche — Auskunft des zuständigen Betriebsstättenfinanzamtes klären zu lassen. Haben sie mehrere

Betriebsstätten, bei denen der gleiche Sachverhalt klärungsbedürftig ist, müssen sie — wegen der Zuständigkeitsregelung — von jedem betroffenen Finanzamt eine verbindliche Auskunft einholen. Dabei kann es wegen unterschiedlicher Beurteilungen bei gleichem Sachverhalt zu einander widersprechenden Auskünften kommen.

So erbat im Jahre 1991 ein Arbeitgeber mit inhaltsgleichen Anträgen Auskunft von 13 für ihn zuständigen Betriebsstättenfinanzämtern über die lohnsteuerliche Behandlung von Rabatten und ähnlichen Vorteilen, die ein verbundenes Unternehmen seinen Arbeitnehmern gewährte. Während die Mehrzahl der Finanzämter eine für die Arbeitnehmer günstige Auskunft erteilte, erhielt der Arbeitgeber zumindest von einem Betriebsstättenfinanzamt eine abweichende Auskunft. Der gleiche Sachverhalt wird seitdem in den Betriebsstätten dieses Arbeitgebers lohnsteuerlich unterschiedlich behandelt.

66.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß wegen der unzureichenden Zusammenarbeit der zuständigen Finanzämter Prüfungslücken entstehen und gleichartige Sachverhalte ungleich behandelt werden.

Er hat zur Verbesserung vorgeschlagen, daß

- eine Abstimmung der zuständigen Finanzämter zwingend vorgeschrieben wird,
- für Arbeitgeber dieser Art ein federführendes Finanzamt bestimmt wird, welches für abgestimmte Lohnsteuer-Außenprüfungen mit einheitlichen Prüfungszeiträumen, für einen Informationsaustausch und für gleiche Rechtsanwendung in gleichgelagerten Sachverhalten — auch in den Fällen der Anrufungsauskünfte — zu sorgen hat.

Bei Konzernen sollte ebenfalls eine einheitliche Lohnsteuer-Außenprüfung aller konzerngebundenen Arbeitgeber einschließlich etwaiger Betriebsstätten erreicht werden. Der Bundesrechnungshof hat hierfür vorgeschlagen, die Lohnsteuer-Außenprüfung im Konzernbereich nach dem Vorbild der Betriebsprüfung bei Konzernen zu regeln; die Vorschriften der Betriebsprüfungsordnung sehen dafür vor, Konzerne unter einheitlicher Leitung und nach einheitlichen Vorgaben zu prüfen. Dies könnte auch die lohnsteuerliche Erfassung von Rabatten an Arbeitnehmer konzernangehöriger Unternehmen erleichtern.

Außerdem würden abgestimmte Prüfungszeiträume die sorgfältige und rechtzeitige Auswertung von Prüfungsfeststellungen bei verschiedenen Betriebsstätten oder verschiedenen konzernzugehörigen Arbeitgebern sicherstellen.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, daß sich das Bundesamt in geeigneten Fällen an Lohnsteuer-Außenprüfungen bei Unternehmen mit einer größeren Zahl von Arbeitnehmern beteiligt. Es könnte bei der Einbehaltung und Abführung von Lohnsteuer durch bundesweit tätige Arbeitgeber auf eine einheitliche Handhabung hinwirken.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang auf die Regelungslücke in der Betriebsprüfungsordnung hingewiesen. Deren Vorschriften stehen nicht im Einklang mit den Bestimmungen des Finanzverwaltungsgesetzes, das dem Bundesamt auch die Mitwirkung an lohnsteuerlichen Außenprüfungen einräumt.

66.4

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat ausgeführt, die Fragen der Abstimmung von Lohnsteuer-Außenprüfungen der verschiedenen zuständigen Betriebsfinanzämter betreffen fast ausschließlich den organisatorischen Bereich des Gesetzesvollzuges. Dieser falle in die Zuständigkeit der Bundesländer. Ohne eine ausführliche Beteiligung der Bundesländer könne es keine abschließende Stellungnahme abgeben.

Es wolle sich zwar für verbesserten Informationsaustausch und verstärkte Abstimmung bei Lohnsteuer-Außenprüfungen einsetzen, sehe jedoch kein besonderes Koordinierungsbedürfnis bei Konzernen. Eine einheitliche Handhabung lohnsteuerlicher Sachverhalte in den Konzernen dürften deren zentrale Steuerabteilungen bewirken. Ob ein Unternehmen zu einem Konzernbereich gehöre, müßten die Betriebsstättenfinanzämter im Zweifelsfall bei den Oberfinanzdirektionen klären können, die Konzernverzeichnisse führten.

Zur geforderten Mitwirkung des Bundesamtes an Lohnsteuer-Außenprüfungen hat das Bundesministerium auf die grundsätzliche Bereitschaft des Bundesamtes hierzu verwiesen. Ohne eine entsprechende Personalaufstockung sei eine Betätigung in diesem Bereich jedoch nicht möglich. Wegen Stellenkürzungen dürfte es schwierig sein, die Planungen kurzfristig zu verwirklichen. Es bleibe abzuwarten, wie über entsprechende Personalanforderungen entschieden werde.

Zu den Anrufungsauskünften hat das Bundesministerium vorgetragen, daß zwar in den Jahren 1979 und 1983 private Wirtschaftsverbände sich für eine zentralisierte Bearbeitung der Anrufungsauskünfte ausgesprochen hätten. Diese Vorschläge hätten die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder erörtert, bislang jedoch nicht aufgegriffen. Eine einheitliche Rechtsanwendung sei im übrigen durch die Bund-Länder-Besprechungen in ausreichendem Maße gesichert. Auch reiche die Regelung in den Lohnsteuer-Richtlinien aus, nach der ein Finanzamt seine Auskunft mit den anderen Betriebsfinanzämtern abstimmen solle, soweit es sich um einen Fall von einigem Gewicht handle und erkennbar sei, daß die Auskunft auch für die anderen Betriebsstätten von Bedeutung sei.

66.5

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die derzeit unvollständig abgestimmten Lohnsteuer-Außenprüfungen bei einheitlich geleiteten Unternehmen mit mehreren lohnsteuerlichen

Betriebsstätten und bei Konzernen erheblich fehleranfällig sind. Dasselbe gilt für das Verfahren der Anrufungsauskünfte. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, daß die vom Bundesministerium angeführten Regelungen in den Lohnsteuer-Richtlinien unterschiedliche Auskünfte bei gleichgelagerten Sachverhalten nicht verhüten. Das Bundesministerium sollte auch prüfen, ob insoweit eine Gesetzesänderung erforderlich ist.

Soweit einzelne Bundesländer in Zuständigkeits-Verordnungen die Lohnsteuer-Außenprüfungen bei bedeutenden Arbeitgebern ausgewählten Finanzämtern für mehrere Finanzamtsbezirke übertragen haben, hilft das nur für den Bereich des jeweiligen Bundeslandes. Denn die Zentralisierung erstreckt sich nicht auf Arbeitgeber, die in mehreren Bundesländern Betriebsstätten haben.

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin an seiner Auffassung fest, daß die Beteiligung des Bundesamtes an Lohnsteuer-Außenprüfungen entsprechend der Regelung im Finanzverwaltungsgesetz gestaltet werden sollte, damit die gleichmäßige Behandlung bedeutender lohnsteuerlicher Sachverhalte bundesweit ermöglicht wird. Das Bundesamt sollte dafür in dem erforderlichen Umfang personell verstärkt werden.

Die vorgeschlagenen Verbesserungen würden sich auch finanziell lohnen. Die Mehrsteuern aufgrund der Lohnsteuer-Außenprüfungen von jährlich bis zu rd. 1 Mrd. DM zeigen, daß der Lohnsteuerabzug prüfungsbedürftig ist. Die festgesetzten Mehrsteuern sind in der Regel keine nur zeitlichen Verlagerungen von Steuerzahlungen.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Bundesanstalt für Arbeit

67 Beschaffung von Informationstechnik

67.0

Bei einer Kontrollprüfung stellte der Bundesrechnungshof in großem Umfang unwirtschaftliche Beschaffungen von Informationstechnik bei der Bundesanstalt für Arbeit fest. Sie wird durch unwirtschaftliche Mietverträge rd. 210 Mio. DM mehr aufwenden, als bei Kauf der Geräte notwendig gewesen wären. Die Bundesanstalt für Arbeit unterließ es, die Wirtschaftlichkeit ihrer Mietverträge umfassend zu untersuchen und den sich abzeichnenden Schaden zu mindern. Sie beschaffte einen großen Teil der IT-Ausstattung ohne Wettbewerb.

67.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) gab in den Jahren 1984 bis 1993 rd. 3,7 Mrd. DM für ihre Informationsverarbeitung aus. Der Bundesrechnungshof stellte Anfang des Jahres 1994 fest, daß die Bundesanstalt ihre grundsätzliche Entscheidung für die Miete von IT-Geräten beibehalten hatte und Kostenvergleichsrechnungen für Kauf-Miete-Entscheidungen vor dem Jahre 1992 nicht anstellte, obwohl der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Juni 1990 angesichts des enormen Kostenvolumens solche Untersuchungen gefordert hatte (Drucksache 11/7112 zu Nr. 60).

Die Bundesanstalt traf ihre Entscheidung für Miete global für die gesamte Aufbauphase in den Jahren 1984 bis 1991. Erst nach Abschluß der Aufbauphase — auch in den neuen Bundesländern — beabsichtigt sie nunmehr differenziert zu prüfen, in welchen Berei-

chen die Miete von Systemen aus Gründen der Anpassungsfähigkeit erforderlich und wo aus Gründen der Wirtschaftlichkeit andere Beschaffungsformen zweckmäßiger sind.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, daß die Bundesanstalt bei automatischen Mietverlängerungen nicht überwachte, ob bei weiterer Nutzung über die vertragliche Mindestmietzeit hinaus Maßnahmen zur Kostenreduzierung zu ergreifen waren. Ein im Jahre 1989 begonnenes Bestands- und Verwaltungssystem, mit dem auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für Kauf-Miete-Entscheidungen durchgeführt werden sollten, war noch nicht voll funktionsfähig.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Vertragsverhältnisse von Geräten, die aufgrund von Rahmenverträgen der Jahre 1984, 1987 und 1988 gemietet waren. Die inzwischen erreichten Mietzeiten waren teilweise doppelt so lang wie die Mindestmietzeiten. Der Bundesrechnungshof ermittelte anhand der vorgelegten Vertragsunterlagen für mehr als die Hälfte der Anfang des Jahres 1994 noch vorhandenen Geräte, daß die Summe der abgezinsten Mietzahlungen mehr als 120 Mio. DM höher war als der Kaufpreis von etwa 500 Mio. DM. Diese Summe wird bis zur vollständigen Abmietung dieser Geräte bis Mitte des Jahres 1995 noch um rd. 90 Mio. DM weiter ansteigen. Der Bundesrechnungshof ging bei seiner Vergleichsrechnung von der Erfahrung aus, daß bei Verhandlungen über Kaufpreise zumindest der gleiche Rabattsatz gegenüber dem Listenpreis zu erzielen ist, wie bei der Vertragsart Miete, und auch die sonstigen Nebenleistungen sich nicht unterscheiden.

Die Bundesanstalt beschaffte bisher weitgehend ohne Wettbewerb. Sie stellte zwar für die Neuausstattung

ihrer 184 Rechenzentren mit UNIX-Systemen im Jahre 1992 bei einer Markterkundung fest, daß mindestens vier Anbieter nach Preis und Leistung vergleichbare Produkte haben, schloß jedoch ungeachtet dieser Feststellung mit dem bisherigen Lieferanten einen neuen Rahmenvertrag mit einer Abnahmeverpflichtung für den wesentlichen Teil aller Rechenzentren der Arbeitsvermittlung bis zum Jahre 1999.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß es die Bundesanstalt unterließ, unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ihre Mietverhältnisse umfassend zu untersuchen. Sie hätte den Verlauf der Mietverhältnisse insbesondere zum Ende der vertraglichen Mindestmietzeit überwachen und die Fortsetzung unwirtschaftlicher Vertragsverhältnisse unterbinden müssen, um damit den sich abzeichnenden Schaden zu mindern.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, daß die Bundesanstalt vor Beschaffungsentscheidungen die Anforderungen, insbesondere die voraussichtliche Nutzungsdauer, sorgfältig ermitteln soll.

Er hat weiter die Vergabe von Aufträgen mit hohem Auftragswert ohne Wettbewerb beanstandet und darauf hingewiesen, daß die Erfahrung zeigt, daß erst unter dem Druck eines Wettbewerbs deutlich günstigere Angebote abgegeben werden.

67.3

Der Präsident der Bundesanstalt (Präsident) hat in seiner Stellungnahme die Ziele, Strategien und spezifischen Probleme für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesanstalt herausgestellt und betont, daß eine isolierte rechnerische Betrachtung des Beschaffungsvorgangs nicht den Empfehlungen der Koordinierungs- und Beratungsstelle beim Bundesministerium des Innern für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen entspreche. Für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung müßten vielmehr alle Faktoren berücksichtigt werden, die mit den IT-Vorhaben in Zusammenhang stehen, wie z. B. Aufwand zur Koordinierung mehrerer Kundendienste, generelle Betreuungsaufwendungen, Aufwendungen für Integrations-, Migrations- und Portierungsleistungen sowie für die Hoch-/Umrüstung der Hardware bei Einführung neuer IT-Verfahren bzw. -Verfahrensteile, Kostenansätze für die Folgen verspäteter oder unterbliebener IT-Unterstützung, Haftungsfragen im Schadensfall und bei eventuell erforderlicher Ersatzbeschaffung, Aufwendungen für den Verkauf oder die Entsorgung von Geräten und vieles mehr, nicht zuletzt Solidität, promptes Reaktionsvermögen und Kontinuität im Geschäftsgebaren des Lieferanten.

Die Bundesanstalt vertrete die Auffassung, daß Entscheidungen über die Art der Beschaffung jeweils vor der Beschaffung durchzuführen seien und danach grundsätzlich für die gesamte Nutzungsdauer Gültigkeit haben müßten. Sie richte den Einsatz der Infor-

mationstechnik strategisch an den Zielen für die Erfüllung ihrer arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Aufgaben aus. Zuverlässigkeit und Kontinuität sowie Einheitlichkeit und Anpassungsfähigkeit der Systeme seien für sie unverzichtbar. Die Bundesanstalt sei deshalb der Auffassung, daß die Mietentscheidung entsprechend ihren Beschaffungsgrundsätzen für die gesamte Aufbauphase die insgesamt wirtschaftlichste Lösung darstelle.

Eine Überwachung der Standzeiten einzelner Geräte, um sie ggf. zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit zum Restpreis erwerben zu können, sei von der Bundesanstalt bisher nicht praktiziert worden. In Anbetracht der Größenordnungen und Bewegungen ihres Gerätebestandes sei eine permanente Überwachung von Mietverhältnissen auf Einzelgeräteebene weder durchführbar noch zweckmäßig. Das im Jahre 1989 begonnene Bestands- und Verwaltungssystem werde erst im Laufe des Jahres 1994 vollständig aufgebaut sein, da u. a. in den Jahren 1990/1991 alle Vorhaben zugunsten des Aufbaues der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern zurückgestellt worden seien.

Den vom Bundesrechnungshof genannten „Überzahlungsbetrag“ in Höhe von mehr als 120 Mio. DM hat der Präsident nicht bestätigt, nach seinen Berechnungen ergebe sich allenfalls ein Betrag von rd. 66 Mio. DM. Nach seiner Auffassung habe der Bundesrechnungshof nicht berücksichtigt, daß nach Ende der ersten Mindestmietzeit die Folgemieten deutlich niedriger, Rabatte nach den vertraglichen Vereinbarungen auf Miete beschränkt und die Kosten für Nebenleistungen nur in Miete, nicht jedoch in Kaufpreisen enthalten seien.

Für die Bundesanstalt hätten sich darüber hinaus Vorteile ergeben, die im wesentlichen auf das langjährige Bestehen von Dauerschuldverhältnissen (Miete) mit den Vertragspartnern zurückzuführen seien. Die daraus erzielten finanziellen Vorteile seien mit 155 Mio. DM anzusetzen. Im einzelnen seien die unentgeltliche Einrichtung eines Diagnose- und Service-Zentrums und eines Netzes von Service- und Diagnose-Beauftragten mit unentgeltlichen Leistungen sowie die Ersparnis von Logistikpersonal zu nennen. Da keine entsprechenden Nebenleistungen bei Kauf in den Verträgen aufgeführt sind, seien diese bei der Kaufalternative gesondert zu berechnen.

Ferner habe der Bundesrechnungshof Einsparungen aufgrund vorzeitig beendeter Mietverhältnisse nicht gegengerechnet. In seiner letzten Stellungnahme hat der Präsident hierfür einen Betrag in Höhe von rd. 250 Mio. DM genannt und daraus geschlossen, daß durch die Entscheidung für Miete ein wirtschaftlich besonders günstiges Ergebnis erzielt werden konnte.

Zum Vorwurf der Beschaffung ohne Wettbewerb hat der Präsident ausgeführt, daß es sich bei dem im Jahre 1992 mit dem bisherigen Lieferanten vereinbarten Rahmenvertrag um die notwendige Ablösung von Verträgen handelte, kein Gestaltungsspielraum zur kurzfristigen Erzielung wirtschaftlicher Vorteile bestand und ein neuer Wettbewerb weder zu Kostenvorteilen geführt noch den sonstigen Anforderungen der Bundesanstalt gerecht geworden wäre. Insbesondere

habe dadurch auch die Anpassung und Umprogrammierung der Anwendersoftware und der betriebsorientierten Software entfallen können. Im übrigen hätte eine Ausschreibung drei Jahre gedauert. Nur durch die langjährigen Geschäftsbeziehungen mit dem Lieferanten sei es möglich gewesen, den neuen Rechnertyp sofort nach seiner Verfügbarkeit zu testen und in der Fläche einzusetzen. Obwohl die Bundesanstalt seit Jahren auf internationale Standards setze, gebe es zum gegenwärtigen Zeitpunkt immer noch viele systemtechnische Einflußfaktoren wie Zuverlässigkeit, Stabilität und Kontinuität, die Entscheidungsfreiräume einschränkten. Für die Kernbereiche ihrer Aufgaben werde die Bundesanstalt deshalb keinerlei Experimente eingehen und die langfristige Partnerschaft mit Herstellern fortsetzen. Gleichwohl werde sie prüfen, ob sie auch für diesen Bereich Beschaffungen im Wettbewerb ohne Gefährdung der Stabilitätsziele durch ein zufälliges Mixtum von Computern vornehmen könne.

67.4

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) bestätigt in seiner Stellungnahme zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes, daß es die Bundesanstalt nach der Beratung im Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu Kostenvergleichsberechnungen angehalten habe und bei Beschaffungen von Hardware nicht mehr von vornherein der Miete Vorrang vor dem Kauf eingeräumt werden dürfe. Nach den Beratungen im Vorstandsausschuß der Bundesanstalt sei das Bundesministerium davon ausgegangen, daß dem gemeinsamen Anliegen des Bundesrechnungshofes, des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesministeriums nunmehr Rechnung getragen werde. Nachdem das Bundesministerium im Jahre 1993 davon Kenntnis erlangte, daß die Bundesanstalt weiterhin die Beschaffungsart Miete als regelmäßig kostengünstigere Alternative ansah, habe es die Bundesanstalt bisher vergeblich aufgefordert, Bedenken zur Beschaffungsstrategie zu entkräften.

67.5

Auch der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen alle Faktoren zu berücksichtigen sind, die auf die Auswahlentscheidung Einfluß haben können. Die Bundesanstalt begründet jedoch die globale Grundsatzentscheidung für Miete in erster Linie mit erhöhter Anpassungsfähigkeit. Sie hat dabei den finanziellen Aspekten bisher zu wenig Gewicht beigemessen.

Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesanstalt auf, ihrer erklärten Absicht, Kauf-Miete-Vergleichsrechnungen durchzuführen, in allen Bereichen ihrer IT-Anwendungen zu folgen. Hierbei müßte auch das Kriterium der erforderlichen Anpassungsfähigkeit an geänderte Nutzungserfordernisse ebenso wie die erwartete Nutzungszeit realistisch bewertet werden.

Das zur Vertragsüberwachung geplante Bestands- und Verwaltungssystem ist nunmehr beschleunigt fertigzustellen. Damit wird die Grundlage für eine automatische Überwachung geschaffen. Die vom Präsidenten vertretene Auffassung, einmal getroffene Entscheidungen über die Beschaffungsart müßten für die gesamte Nutzungsdauer gelten, trifft nur zu, wenn die tatsächliche Nutzungszeit mit der angenommenen übereinstimmt. Die Prüfung des Bundesrechnungshofes zeigt jedoch, daß in der Vergangenheit Mietverträge insbesondere dann unwirtschaftlich wurden, wenn die zu Beginn geschätzte Nutzungszeit überschritten wurde.

Der Bundesrechnungshof ist bei der Ermittlung des Schadens in Höhe von 210 Mio. DM von den Daten der Bundesanstalt ausgegangen. Bei seinen Berechnungen hat er beachtet, daß die Mietzahlungen herabgesetzt wurden; er hat die Faktoren berücksichtigt, die nach seiner Prüfungserfahrung bei der Aushandlung von Kaufverträgen zu erreichen sind. So sind die von der Bundesanstalt in deren Berechnung nur für Miete angenommenen finanziellen Vorteile nach allgemeiner Erfahrung auf die Geschäftsbeziehungen mit dem Lieferanten, das große Beschaffungsvolumen und den Umfang der — entgeltlichen — Wartungsleistungen zurückzuführen. Sie wären mithin auch als Verhandlungsergebnis bei der Beschaffungsart Kauf zu erzielen gewesen.

Dem Einwand des Präsidenten, daß den unwirtschaftlichen Verträgen auch vorteilhafte Mietverträge gegenzurechnen seien, kann nicht gefolgt werden. Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, daß die Vertragsart Miete in geeigneten Fällen wirtschaftlich sein kann. So konnte die seit Ende des Jahres 1991 beabsichtigte spätere Neuausstattung der Rechenzentren im Hinblick auf die Nutzungsdauer den Abschluß von Mietverträgen rechtfertigen. Solche Verträge ändern nichts an dem vom Bundesrechnungshof ermittelten Schaden durch unwirtschaftliche Verträge. Die Bundesanstalt ist verpflichtet, ihre Mittel für alle Beschaffungen wirtschaftlich einzusetzen. Die Entscheidung über die jeweilige wirtschaftliche Beschaffungsart ist daher situationsgerecht zu fällen. Die Bundesanstalt hat auch bisher innerhalb von Arbeitsämtern unterschiedliche Beschaffungsarten eingesetzt, z. B. bei der laufenden Beschaffung von Arbeitsplatzausstattungen, die gekauft werden. Der Bundesrechnungshof bleibt insoweit bei seiner Auffassung, daß Globalentscheidungen für die Vertragsart Miete nicht angebracht sind.

Die Einlassungen des Präsidenten zum Verzicht auf Wettbewerb bei der Vergabe des Rahmenvertrages im Jahre 1992 entkräften nicht die Bedenken des Bundesrechnungshofes. Seit dem Jahre 1984 hat die Bundesanstalt in ihren Rahmenverträgen sich jeweils für bis zu zehn Jahre zur Abnahme großer Teile ihrer Ausstattung verpflichtet. Bereits nach jeweils vier Jahren wurden diese durch Folgeverträge ersetzt, die die Bindung an den Hersteller weiter fortgeschrieben. Die Bundesanstalt hatte damit ihren Gestaltungsspielraum selbst erheblich eingeschränkt. Den Vorteilen einer Zusammenarbeit mit nur einem Hersteller stehen erhebliche Nachteile durch die dadurch begründete Abhängigkeit gegenüber. Gerade die langfristi-

gen Erfordernisse der Bundesanstalt hätten sie veranlassen müssen, ihre Lieferantenbasis von früher zwei Herstellern zu verbreitern und nicht auf einen einzigen Hersteller zu verengen. Die sonst angeführten Gründe können nur zum Teil den Verzicht auf Wettbewerb erklären. So fallen die Aufwendungen für die Anpassung und Übernahme von Software dem Grunde nach unabhängig vom Ausgang eines Wettbewerbs an, da auch die von der Bundesanstalt verfolgte Lösung einen Hardware- und Betriebssystem-Wechsel beinhaltet. Auch der Zeitbedarf für eine förmliche Ausschreibung kann durch eine entsprechende Vorbereitung der Vorhaben angemessen beschränkt werden. Der Ansatz von drei Jahren für eine Ausschreibung entspricht dabei nicht der Praxiserfahrung. Die Bundesanstalt sollte daher künftig darauf achten, nicht erneut Abhängigkeiten zu schaffen oder auszuweiten, die bei kommenden Beschaffungen ihre Entscheidungsfreiheit unnötig einschränken.

Der Bundesrechnungshof befürwortet nicht ein Zuverlässigkeitsgefährdendes Mixtum von Computern. Die Bundesanstalt hat jedoch genügend Gestaltungsspielraum, um zusammenhängende Bereiche oder bestimmte Gerätearten jeweils im Wettbewerb zu vergeben. Das angeführte Beispiel der Beschaffung von Arbeitsplatzausstattungen zeigt, daß die Bundesanstalt mit begrenztem Aufwand unter Berücksichtigung ihrer Personalkapazität Aufträge auch im Wettbewerb wirtschaftlich vergeben kann. Sie sollte bei ihrer weiteren Ausstattung mit Informationstechnik geeignete Bereiche schrittweise dem Wettbewerb öffnen. Sie wird dann deutliche wirtschaftliche Vorteile sowohl durch den allgemeinen Preisverfall bei Hardware als auch durch die Vergabe von Aufträgen im Wettbewerb erzielen.

Der Bundesrechnungshof wird die Beschaffungspraxis der Bundesanstalt weiter beobachten.

68 Planung eines Dienstgebäudes für ein Arbeitsamt (Kapitel 6 Titel 723 04)

68.0

Die Bundesanstalt für Arbeit beabsichtigte, Anfang des Jahres 1991 einen Erweiterungsbau für ein Arbeitsamt zu errichten, um die im Stadtgebiet an verschiedenen Stellen untergebrachten Organisationseinheiten zusammenzuführen.

Dabei beachtete sie die Vorgaben ihres für die Beurteilung von Investitionsvorhaben gebildeten Gremiums nicht, indem sie den Neubau statt ausschließlich auf eigenem teilweise auf fremdem Grundstück plante. Da der zur Verwirklichung des Vorhabens notwendige Grunderwerb bisher nicht möglich war, verzögerte sich der Neubau bis heute. Bisher wurden für diese Maßnahme Planungskosten in Höhe von rd. 3 Mio. DM aufgewendet.

Darüber hinaus entstehen wegen der räumlichen Trennung der Organisationseinheiten Behinderungen im Verwaltungsablauf und somit unnötige Verwaltungskosten.

68.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) übernahm als Standort für ein Arbeitsamt eine Liegenschaft des Bundes mit einer Grundstücksfläche von rd. 18 000 m², die mit einem massiven Hauptgebäude und abbruchreifen Behelfsbauten (Baracken) bebaut war. Sie brachte im Hauptgebäude im wesentlichen ihre Organisationseinheit Arbeitsvermittlung unter. Für die übrigen Organisationseinheiten mietete die Bundesanstalt fünf weitere Gebäude an verschiedenen Stellen im Stadtgebiet. Für Mieten verausgabte sie jährlich Mittel in Höhe von rd. 4,4 Mio. DM. Darüber hinaus mußte sie aufgrund erschwelter Kommunikation zwischen den weit auseinanderliegenden Standorten erhöhte, im einzelnen nicht meßbare Verwaltungskosten in Kauf nehmen.

Die Bundesanstalt beabsichtigte, alle Organisationseinheiten in einem ausreichend großen Dienstgebäude zusammenzuführen, um die für Besucher und Bedienstete des Arbeitsamtes ungünstige Situation zu verbessern und um Mietausgaben einzusparen. Sie plante deshalb, das auf dem übernommenen Gelände befindliche Hauptgebäude zu sanieren und einen Erweiterungsbau zu errichten. In einem baufachlichen Gutachten über die Eignung und Bebaubarkeit des Grundstücks wies der Gutachter nach, daß der für das Arbeitsamt erforderliche Flächenbedarf auf dem Grundstück unterzubringen war. Das für die Beurteilung von Investitionsvorhaben gebildete Gremium der Bundesanstalt (Baukommission) stimmte dem Vorhaben zu. Da zu diesem Zeitpunkt der Baukommission der Übergang des Eigentums am Grundstück auf die Bundesanstalt noch nicht bekannt war, forderte sie bezüglich der Eigentumsverhältnisse eine „endgültige Planungssicherheit“.

Nachdem diese Planungssicherheit durch Grundbucheintrag im Januar 1991 gegeben war, veranstaltete die Bundesanstalt einen vereinfachten Architektenwettbewerb zwischen fünf Bewerbern. Von den eingereichten Entwürfen hielten nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zwei die Grundstücksgrenzen ein, während drei diese Grenzen so erheblich überschritten, daß der Ankauf von weiteren Flächen bis zu einer Größe von rd. 3 400 m² erforderlich gewesen wäre. Die Bundesanstalt wählte, ohne dies näher und nachvollziehbar zu begründen, einen Entwurf aus, der die Grundstücksgrenzen nicht einhielt.

Da nicht absehbar war, ob und wann die zusätzlich benötigten Grundstücke erworben werden konnten, lag die von der Baukommission als Voraussetzung für ihre Zustimmung geforderte Planungssicherheit nicht mehr vor. Die Bundesanstalt ging damals davon aus, daß der Grunderwerb ohne größere Schwierigkeiten möglich sei.

Um die ungünstige Unterbringungssituation des Arbeitsamtes schnellstmöglich zu beenden und Ver-

waltungskosten einzusparen, versuchte die Bundesanstalt, die Vorlaufzeiten bis zum Baubeginn abzukürzen, indem sie die Bauplanung gleichzeitig mit dem Grunderwerb betrieb.

Die Haushaltsunterlage-Bau- mit veranschlagten Kosten in Höhe von rd. 93 Mio. DM wurde in den Jahren 1992 und 1993 erstellt. Für diese Planung verausgabte die Bundesanstalt bisher Mittel in Höhe von rd. 3 Mio. DM.

Die Erwerbsverhandlungen mit verschiedenen Eigentümern gestalteten sich schwieriger als erwartet, insbesondere weil in einem Fall eine Pflugschaft für einen nicht zu ermittelnden Eigentümer bestellt worden war und in einem anderen Fall eine Erbengemeinschaft aus 19 Personen bestand. Im Juli 1993 lagen die Voraussetzungen zum Erwerb von sechs der sieben Einzelgrundstücke vor. Zum Vertragsabschluß kam es jedoch nicht, weil nun aufgrund überarbeiteter Verkehrsplanungen der Stadt die Eigentümer vor eine neue Situation gestellt wurden und dann nicht mehr verkaufsbereit waren.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesanstalt die Forderung der Baukommission nach Planungssicherheit nicht ausreichend beachtete, indem sie einen Entwurf auswählte, für dessen Verwirklichung erst noch Grunderwerb zu tätigen war. Dadurch konnte mit dem Erweiterungsbau bis heute nicht begonnen werden. Da nicht absehbar ist, ob er wie geplant errichtet werden kann, sind die Mittel für die Planung möglicherweise ganz oder teilweise unnötig verausgabt worden. Wegen der räumlichen Trennung der Organisationseinheiten entstehen außerdem Behinderungen im Verwaltungsablauf und somit unnötige Verwaltungskosten.

68.3

Die Bundesanstalt hat geantwortet, Ursache für die bisher eingetretenen Verzögerungen sei nicht die Auswahl des Entwurfs, sondern die unerwarteten Schwierigkeiten bei den Erwerbsverhandlungen mit den Eigentümern.

68.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätten sich Grunderwerbsverhandlungen erübrigt, wenn die Planung des Erweiterungsbaues auf das eigene Grundstück der Bundesanstalt beschränkt worden wäre. Mit dem Erweiterungsbau hätte wie geplant Anfang des Jahres 1992 begonnen werden können.

68.5

Die Bundesanstalt wird alsbald eine Entscheidung über das weitere Vorgehen herbeizuführen und dafür zu sorgen haben, daß künftig die Auflagen der Baukommission vollständig beachtet werden.

69 Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer — Lohnkostenzuschüsse —

69.0

Aufgrund unzutreffender Angaben oder Nichtanzeige leistungserheblicher Sachverhalte durch Arbeitgeber, Bearbeitungs- und Organisationsmängel in Arbeitsämtern sowie fehlender oder unzureichender Überprüfung der Anträge wurden Lohnkostenzuschüsse nach § 97 Arbeitsförderungsgesetz in erheblichem Umfang überzahlt. Der bereits im Jahre 1988 vom Bundesrechnungshof erhobenen Forderung, wegen des festgestellten Leistungsmißbrauchs die Angaben der Antragsteller in den Anträgen auch in den Betrieben zu überprüfen, war die Bundesanstalt für Arbeit nicht nachgekommen.

Die Arbeitsämter schöpften in fast allen Fällen den Förderungsrahmen voll aus. Die Einführung einer Obergrenze des förderungsfähigen Arbeitsentgelts sollte zur Vermeidung von Mißbrauchsfällen, aber auch aufgrund der Haushaltslage des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit geprüft werden.

Die Arbeitsämter prüften insbesondere auch bei der Beschäftigung von Ehegatten und Verwandten nicht hinreichend das Eigeninteresse des Arbeitgebers. Die geförderten Einstellungen gingen zu rd. einem Viertel nicht auf Initiative des Arbeitsamtes, sondern der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer zurück.

69.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) kann Arbeitgebern Zuschüsse zu den Lohnkosten für ältere Arbeitnehmer gewähren, die mindestens 50 Jahre alt sind, innerhalb der letzten 18 Monate mindestens 12 Monate arbeitslos gemeldet oder in einer allgemeinen Maßnahme zur Arbeitsbeschaffung beschäftigt waren sowie zusätzlich eingestellt und beschäftigt werden (§ 97 Arbeitsförderungsgesetz — AFG —).

Der Lohnkostenzuschuß bemißt sich nach dem tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsentgelt (§ 97 Abs. 2 AFG und § 6 der Anordnung über Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer — Anordnung nach § 99 AFG —).

Das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt (Vorprüfungsamt) hat in den Jahren 1991 und 1992 im Auftrag des Bundesrechnungshofes Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer gemäß §§ 97 ff. AFG untersucht. Insgesamt wurden bundesweit über 1 200 Förderungsfälle anhand der Lohnunterlagen in den Betrieben geprüft; ein hoher Anteil der geprüften Fälle war vom Vorprüfungsamt zu beanstanden.

69.2

69.2.1

Lohnkostenzuschüsse wurden in zahlreichen Fällen und erheblichem Umfang überzahlt. Die Überzahlungen waren insbesondere darauf zurückzuführen, daß Arbeitgeber leistungserhebliche Sachverhalte nicht anzeigten oder unzutreffende Angaben machten, die Arbeitsämter den Wahrheitsgehalt der Angaben nicht oder unzureichend anhand der betrieblichen Lohnunterlagen prüften und angezeigte Veränderungen aufgrund von Bearbeitungsfehlern oder Organisationsmängeln nicht berücksichtigten.

69.2.1.1

Zahlreiche Betriebe hatten ein höheres als das tatsächlich gezahlte Arbeitsentgelt im Antrag angegeben. Teilweise wurde dadurch ein Zuschuß gewährt, der die gesamten Lohnkosten deckte. Die zu Unrecht gezahlten Beträge betrugen im Einzelfall bis zu mehreren tausend DM und beliefen sich für die geprüften Fälle auf insgesamt über 200 000 DM. Hochgerechnet auf den jeweils bewilligten gesamten Förderungszeitraum, der im Einzelfall bis zu acht Jahren dauern kann, hätten die Überzahlungen ein Mehrfaches dieses Betrages erreicht.

- So wurde erst bei der Prüfung der Lohnunterlagen im Betrieb durch das Vorprüfungsamt festgestellt, daß für die Dauer von fünf Monaten dem Arbeitnehmer ein um 788 DM geringeres Arbeitsentgelt gezahlt worden war, als der Bewilligung zugrunde lag. Ebenso war eine gegenüber dem Arbeitsamt angezeigte Lohnerhöhung um weitere 300 DM, die auch zu einer Erhöhung des Zuschusses führte, dem Arbeitnehmer nicht ausgezahlt worden. Der Arbeitgeber hat rd. 4 100 DM zu Unrecht erhalten.
- Die Prüfung der Lohnunterlagen eines Architektenbüros ergab, daß das an den Arbeitnehmer gezahlte Arbeitsentgelt um monatlich 400 DM geringer war als das der Förderung zugrundeliegende Arbeitsentgelt. Die Überzahlung betrug bis zum Zeitpunkt der Feststellung rd. 3 400 DM. Auf den gesamten Förderungszeitraum bezogen wären rd. 27 000 DM zu Unrecht an den Arbeitgeber gezahlt worden.
- Mehrere Kommunen hatten Lohnkostenzuschüsse auf der Grundlage einer höheren Vergütungsgruppe beantragt und erhalten, als sie tatsächlich den Arbeitnehmern an Entgelt auszahlten.
- Vielfach wurde das im Antrag angegebene Entgelt nur im Einstellungsmonat gezahlt und vom zweiten Beschäftigungsmonat an um den Eigenanteil des Betriebs abgesenkt, so daß das an den Arbeitnehmer gezahlte Bruttoarbeitsentgelt der Höhe des Lohnkostenzuschusses entsprach.

69.2.1.2

In einer Reihe von Fällen wurde die Zahlung von Krankengeld an Arbeitnehmer im Anschluß an den Lohnfortzahlungszeitraum nicht angezeigt. Auch wurden weiterhin Zuschüsse gewährt, obwohl die geförderten Arbeitnehmer bereits wieder arbeitslos waren und Arbeitslosengeld bezogen. Die im Arbeitsamt hierzu vorliegenden Erkenntnisse wurden nicht berücksichtigt.

- Bei Einsichtnahme in die Lohnunterlagen eines Betriebs wurde z. B. festgestellt, daß die Zahlung des Arbeitsentgelts an den geförderten Arbeitnehmer seit mehr als drei Monaten eingestellt war, weil er Krankengeld von der zuständigen Krankenkasse erhielt. Der Betrieb hatte diesen Tatbestand jedoch nicht angezeigt. Lohnkostenzuschüsse in Höhe von über 7 500 DM wurden zu Unrecht gewährt.
- In einem anderen Fall hatte ein Arbeitgeber beim zuständigen Amtsgericht die Eröffnung des Konkursverfahrens beantragt, dies dem Arbeitsamt jedoch nicht mitgeteilt. Die zugewiesenen Arbeitnehmer hatten sich zum Teil wieder beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet und bezogen Lohnersatzleistungen. Trotz der nicht mehr bestehenden Arbeitsverhältnisse wurden an den Arbeitgeber weiterhin Lohnkostenzuschüsse gewährt.

69.2.1.3

Die Arbeitsämter legten in der Mehrzahl aller Fälle ohne nähere Prüfung die in den Anträgen auf Lohnkostenzuschuß angegebenen Bruttoarbeitsentgelte der Bewilligung zugrunde. Diese unzureichende Prüfung führte in rd. 65 v. H. der geprüften Fälle zu fehlerhaften Entscheidungen, die zum Teil erhebliche finanzielle Auswirkungen hatten. Beispielsweise wurde in folgenden Fällen ein höheres als das tarifliche Arbeitsentgelt bezuschußt.

- Für einen vom Arbeitsamt zugewiesenen Verwandten des Betriebsinhabers wurde ein Bruttoarbeitsentgelt in Höhe von 5 197 DM der Förderung zugrunde gelegt, obwohl der Tarifvertrag nur ein Entgelt in Höhe von 3 764 DM vorsah.
- In einem weiteren Fall wurde die Beschäftigung eines Verwandten des Geschäftsführers für acht Jahre und einem Förderungssatz von 75 v. H. des ortsüblichen Arbeitsentgelts von 6 052 DM gefördert, obwohl das tarifliche Arbeitsentgelt nur 5 603 DM betrug. Durch die Beanstandung des Vorprüfungsamtes konnte eine Überzahlung von insgesamt rd. 50 000 DM verhindert werden.

69.2.1.4

Darüber hinaus berücksichtigten Arbeitsämter Urlaubsgeld, obwohl die persönlichen Voraussetzungen, die der Tarifvertrag hierfür vorsah, nicht erfüllt waren, oder eine außertarifliche Weihnachtszuwendung.

Zum Teil verschafften sich Betriebe über eine nachträgliche Änderung der mit den zugewiesenen Arbeitnehmern vereinbarten Arbeitsbedingungen erhebliche Vorteile.

- So beschäftigte ein Antragsteller eine zugewiesene Arbeitnehmerin — entgegen seinen Angaben im Antrag — nicht als Buchhalterin, sondern als Verkäuferin in einem Imbißwagen auf seinem Campingplatz. Damit war die Entlohnung der Arbeitnehmerin nicht mehr tarifgerecht. Zudem wurde sie in den Sommermonaten teilweise bis zu 60 Stunden in der Woche beschäftigt. Die Überzeitarbeit wurde im Winter „abgegolten“, weil der Campingplatz während dieser Zeit geschlossen war. Obwohl der Lohnkostenzuschuß nur für die tarifliche Arbeitszeit gewährt werden kann, wurde er auch während dieser Zeit weitergezahlt.

69.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Überzahlungen beanstandet. Der festgestellte erhebliche Mißbrauch durch die Arbeitgeber war möglich, weil die Arbeitsämter in fast allen Fällen die Angaben der Antragsteller nicht nachprüften oder im Arbeitsamt vorliegende Erkenntnisse z. B. über eine erneute Gewährung von Arbeitslosengeld nicht berücksichtigten.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1988 erheblichen Leistungsmißbrauch bei der Gewährung von Lohnkostenzuschüssen festgestellt und die Bundesanstalt aufgefordert, die Angaben der Träger in den Anträgen auf Lohnkostenzuschüsse eingehend zu überprüfen.

Er hatte darauf hingewiesen, daß bei unzureichender Kontrolle mit Leistungsmißbrauch zu rechnen und der mögliche finanzielle Schaden im Hinblick auf die langen Förderungszeiträume von bis zu acht Jahren besonders hoch ist.

Der Präsident der Bundesanstalt (Präsident) hielt damals eine „nachgehende Prüfung“ nicht für erforderlich, weil der Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zum Erfolg stehe und darüber hinaus der Antragsteller zur Wahrheit in den Anträgen verpflichtet sei sowie alle Tatsachen und Veränderungen in den Verhältnissen dem Arbeitsamt mitzuteilen habe.

Wegen der nunmehr erneut festgestellten hohen Anzahl unzutreffender Angaben von Arbeitgebern und des damit verbundenen Leistungsmißbrauchs, hat der Bundesrechnungshof den Präsidenten gebeten, seine Auffassung noch einmal zu überprüfen, und ihn aufgefordert, eine generelle Prüfungspflicht bei der Bewilligung arbeitsmarktlischer Lohnsubventionen einzuführen, um Mißbrauch wirksam zu bekämpfen. Er hat zudem gebeten, die organisatorischen Mängel in den Arbeitsämtern abzustellen und zu prüfen, ob in den einzelnen Fällen Straftatbestände erfüllt waren. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) hat er hierüber unterrichtet.

Zur Förderung von höheren als den tariflichen oder ortsüblichen Entgelten hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß übertarifliche Zahlungen nicht förderungsfähig sind und daher unberücksichtigt bleiben müssen. Darüber hinaus sind die Angaben der Betriebe zum jeweiligen ortsüblichen Arbeitsentgelt zu überprüfen und bei Abweichungen gegenüber vergleichbaren Arbeitsentgelten die Gründe aktenkundig zu machen. Eine Anerkennung der von den Arbeitgebern in den Anträgen angegebenen Arbeitsentgelte ohne nähere Prüfung begünstigt Leistungsmißbrauch.

69.2.3

Der Präsident hat nunmehr erklärt, er beabsichtige, die bestehenden Weisungen dahingehend zu ergänzen, daß Arbeitgeber bei Antragstellung aufgefordert werden, einen Arbeitsvertrag einzureichen und nach Ablauf des Förderungsjahres entsprechende Nachweise über gezahltes Arbeitsentgelt und Sozialversicherungsbeiträge dem Arbeitsamt vorzulegen. Bei Nichteinhaltung sei die Leistung zurückzuzahlen. Weiter plane er, stichprobenweise Prüfungen im Betrieb vorzusehen.

Der Präsident hat weiter zugesichert, er werde die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Organisations- und Bearbeitungsmängel zum Anlaß nehmen, nach einer Ursachenanalyse das Verfahren durch Ergänzung der Weisungen zu regeln. Soweit sich Anhaltspunkte für die Erfüllung des Tatbestandes des Betruges ergäben, habe er die betroffenen Arbeitsämter angewiesen, Strafanzeige zu erstatten.

Im Rahmen der geplanten Änderungen der Durchführungsanweisungen werde er zudem vorsehen, daß der tarifgebundene Arbeitgeber zusammen mit dem Antrag auf Förderungsleistungen einen Auszug aus dem jeweils gültigen Tarifvertrag vorzulegen habe, anhand dessen die Arbeitsvermittlung das zugrunde gelegte Arbeitsentgelt nachprüfen könne. Gleiches gelte für Veränderungsmitteilungen des Arbeitgebers als Folge tariflicher Änderungen.

Das Bundesministerium hält diese beabsichtigten Maßnahmen für geeignet und ausreichend, um Leistungsmißbrauch zu bekämpfen. Es werde ihre Umsetzung weiterverfolgen.

69.2.4

Die vom Präsidenten nunmehr ergriffenen Maßnahmen erscheinen grundsätzlich geeignet, die Fehlerhäufigkeit sowie den Leistungsmißbrauch zu verringern. Sie hätten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch bereits früher ergriffen und mit größerem Nachdruck betrieben werden müssen, zumal er bereits im Jahre 1988 auf das Problem hingewiesen hatte. Die Arbeitsämter werden die Richtigkeit der vorgelegten Unterlagen in geeigneter Weise zu überprüfen haben.

69.3

Im Januar 1992 hatte der Präsident im Hinblick auf die knappen Haushaltsmittel angeordnet, die im Gesetz vorgesehenen Förderungsobergrenzen grundsätzlich nicht mehr auszuschöpfen. Die Regelförderung habe sich nunmehr deutlich (mindestens 5 v. H.) unterhalb der Obergrenze zu bewegen. Trotz dieser Weisung hatten fast alle geprüften Arbeitsämter den gesetzlichen Förderungsrahmen weitgehend ausgeschöpft.

Der Bundesrechnungshof hat den Präsidenten darauf hingewiesen, daß mit der überwiegenden Bewilligung des Förderungshöchstsatzes der vom Gesetzgeber und auch der durch seinen Erlaß vorgesehene Förderungsrahmen durch die Arbeitsämter weitgehend nicht eingehalten wurde. Nach den gesetzlichen Vorschriften beträgt der Zuschuß in der Regel 50 v. H. des Arbeitsentgelts und darf 70 v. H. nicht übersteigen; bei einer Arbeitslosigkeit von mindestens zwei Jahren kann er 75 v. H. betragen. Regelfördersatz ist danach nicht der Höchsthöchstfördersatz. Dies schließt eine überwiegende Gewährung von Leistungen an der Obergrenze der Förderung aus.

Der Präsident hat entgegnet, im April 1993 habe er die Dienststellen erneut angewiesen, die im Gesetz vorgegebenen Förderungsobergrenzen nicht mehr auszuschöpfen und auf eine nachhaltige Absenkung des Förderungssatzes hinzuwirken. Weiterhin werde er diese Thematik nochmals u. a. in Dienstbesprechungen behandeln.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß der Präsident die Beachtung seiner Weisungen zur Absenkung des Förderungssatzes nunmehr wirksam durchsetzt.

69.4

In mehreren Fällen wurden Arbeitsentgelte in Höhe von monatlich 6 000 DM bis 7 500 DM gefördert. Die bewilligten Lohnkostenzuschüsse betrugen aufgrund dieser Bemessungsgrundlage pro Monat zwischen 4 200 DM und 5 250 DM; sie überstiegen damit den Höchstbetrag des Arbeitslosengeldes um bis zu rd. 2 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium und den Präsidenten gebeten zu prüfen, ob angesichts der Haushaltslage des Bundes und der Bundesanstalt eine Obergrenze des förderungsfähigen Arbeitsentgelts eingeführt werden sollte, die sich z. B. an der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung orientieren könnte (derzeit 5 700 DM in den alten und 4 425 DM in den neuen Bundesländern).

Der Präsident hat mitgeteilt, die Einführung einer zusätzlichen Obergrenze des förderungsfähigen Arbeitsentgelts sei aus seiner Sicht durchaus überlegenswert.

Das Bundesministerium hält die geltenden Regelungen grundsätzlich für ausreichend, um überhöhte Arbeitsentgelte und damit die Zuschußleistungen zu verhindern. Es gelte nur, diese Regelungen in der Praxis zu beachten und die entsprechenden Prüfun-

gen zu verstärken. Eine Begrenzung der Bemessungsgrundlage erscheine wegen der Haushaltslage der Bundesanstalt und des Bundes durchaus erwägenswert und werde geprüft.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium das Ergebnis seiner Prüfung alsbald vorlegt.

69.5

Die Förderungsvoraussetzung der „zusätzlichen Einstellung und Beschäftigung“ (§ 97 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AFG) liegt dann vor, wenn das „arbeitsmarktpolitische Interesse an der Beschäftigung des Arbeitnehmers größer ist als das Interesse des Arbeitgebers an der Einstellung“ (§ 5 Abs. 2 der Anordnung nach § 99 AFG).

Nach den Feststellungen des Vorprüfungsamtes haben die Arbeitsämter das arbeitsmarktpolitische Interesse an einer Beschäftigung in mehr als 90 v. H. aller Entscheidungen nicht hinreichend geprüft oder nicht aktenkundig gemacht. Soweit Feststellungen aus den häufig unvollständig oder fehlerhaft geführten Vermittlungsunterlagen noch möglich waren, ergab sich, daß in rd. 25 v. H. der Förderungsfälle die Initiative zur Arbeitsaufnahme und zur Förderung nicht auf das Arbeitsamt, sondern auf die Arbeitnehmer oder die Arbeitgeber zurückging.

— So wurde die Beschäftigung eines älteren Zahn-technikermeisters mit einem monatlichen Arbeitsentgelt von 6 000 DM vom Inhaber eines Dental-Labors offenbar nur deshalb angestrebt, weil dieser wegen fehlender Meisterprüfung, auf die er sich gerade vorbereitete, den Betrieb noch nicht selbst führen konnte. Der geförderte Arbeitnehmer war der einzige Beschäftigte.

Mehrfach wurde die Beschäftigung von Ehegatten und Verwandten gefördert. Die diesbezüglichen Weisungen des Präsidenten, die vorsehen, daß bei der Bewilligung hierbei strenge Maßstäbe anzulegen sind, wurden häufig nicht beachtet.

— So wurde z. B. ein älterer Arbeitnehmer mit Vermittlungsvorschlag dem Bauunternehmen seines Sohnes empfohlen und von diesem auch eingestellt. Laut Eintrag in den Vermittlungsunterlagen war vom Arbeitsvermittler mit dem Betrieb vereinbart worden, „den Vater am 01.04.1992 mit Lohnkostenzuschuß“ einzustellen. Im Stellenangebot war der Hinweis angebracht: „nicht veröffentlichen, eingestellt wird der Vater des Arbeitgebers mit LKZ“. Für das Arbeitsverhältnis wurde ein Zuschuß in Höhe von 75 v. H. des Arbeitsentgelts für sieben Jahre und vier Monate bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres des Arbeitnehmers bewilligt.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß der hohe Anteil der Fälle, bei denen die Einstellung statt auf Initiativen der Arbeitsämter allein auf Initiativen der Arbeitgeber beruhte, auf erhebliche Mitnahmeeffekte schließen läßt. Da die Arbeitsämter bei dem hohen Fördersatz von bis zu 75 v. H. und der

langen Förderungsdauer von bis zu acht Jahren zum Teil über Förderbeträge von über 100 000 DM im Einzelfall entscheiden, sind an die Prüfung des arbeitsmarktpolitischen Interesses besondere Anforderungen zu stellen, um Leistungsmißbrauch und Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Dies gilt in besonderem Maße für die Förderung von Ehegatten- und Verwandtenbeschäftigungen.

Der Bundesrechnungshof hat auf den Wortlaut des Gesetzes verwiesen, der ausschließt, daß ohnehin vorgesehene Einstellungen von Arbeitnehmern gefördert werden.

Der Präsident hat darauf hingewiesen, daß die Arbeitsämter nicht an Anregungen von Arbeitgebern gebunden sind, ihnen einen bestimmten Arbeitslosen zuzuweisen. Zur Förderung bei Verwandtenbeschäftigung will er in Dienstbesprechungen darauf hinweisen, daß dies nur unter strengen Voraussetzungen und nur im Ausnahmefall zulässig ist. Zur Frage der „Zusätzlichkeit“ hat er entgegnet, daß nach seiner Auffassung das arbeitsmarktpolitische Interesse dann größer sei als das Interesse des Arbeitgebers an der Einstellung, wenn die Bemühungen der Dienststelle fehlgeschlagen seien, den Arbeitnehmer in ein nicht-gefördertes Arbeitsverhältnis oder in ein Arbeitsverhältnis mit einem dem Lohnkostenzuschuß vorrangigen Förderinstrument zu vermitteln und auch weiter-

hin keine Aussicht auf eine berufliche Integration bestehe.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß auch im Bereich der Vermittlung älterer Arbeitnehmer die subventionsfreie Vermittlung grundsätzlich Vorrang habe. Eine solche Vermittlung sei jedoch für schwervermittelbare Arbeitslose, insbesondere ältere Langzeitarbeitslose, in vielen Fällen nicht realisierbar. Das Instrument der Lohnkostenzuschüsse nach § 97 AFG solle für diese schwervermittelbaren Arbeitnehmer, bei denen die übrigen vorrangigen Hilfen des Arbeitsförderungsgesetzes zur beruflichen Eingliederung versagt hätten, Arbeitsplätze schaffen. Dies könne jedoch nur gelingen, wenn nach Sinn und Zweck des Gesetzes der Begriff der „zusätzlichen Einstellung und Beschäftigung“ nicht allzu eng ausgelegt werde. Das Bundesministerium hält die Definition der „Zusätzlichkeit“ in § 5 Abs. 2 der Anordnung nach § 99 AFG für sachgerecht. Allerdings seien die in diesem Zusammenhang notwendigen Feststellungen und Abwägungen zu dokumentieren.

Das Bundesministerium und der Präsident werden sicherzustellen haben, daß die festgestellten Mängel abgestellt und die Zusätzlichkeit der Einstellung sorgfältig geprüft und nachvollziehbar dokumentiert wird.

Treuhandanstalt

70 Leitungsausschuß bei der Treuhandanstalt

70.0

Das Bundesministerium der Finanzen ergriff keine wirksamen Maßnahmen zur Abwehr möglicher Interessenkonflikte im Leitungsausschuß.

70.1 Vorbemerkungen

Der Leitungsausschuß bei der Treuhandanstalt, einschließlich der ihm zuarbeitenden Prüfungsteams, ist eine vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) und der Treuhandanstalt eingerichtete unabhängige Beratergruppe, die insbesondere den Vorstand der Treuhandanstalt bei Entscheidungen über die Sanierungsfähigkeit ihrer Beteiligungsunternehmen unterstützen sollte. Das Bundesministerium hielt den Beratereinsatz außerdem für notwendig, um die Fach- und Rechtsaufsicht über die Treuhandanstalt bei der Beurteilung schwieriger rechtlicher und technischer Sachverhalte wahrnehmen zu können.

Die Beratergruppe bestand seit Herbst 1990. Der vom Bundesministerium beauftragte und bezahlte Teil der Beratergruppe setzte sich aus zunächst 40 bis 50 und von April 1994 an aus 21 Beratern zusammen, die von sechs verschiedenen Wirtschaftsprüfungs- und Unter-

nehmensberatungsgesellschaften (Beratungsgesellschaften) entsandt wurden. Darüber hinaus waren weitere von der Treuhandanstalt beauftragte und bezahlte Berater und Mitarbeiter für den Leitungsausschuß tätig.

70.2 Interessenkollisionen im Leitungsausschuß

70.2.1

In seinen Auftragsschreiben wies das Bundesministerium die Beratungsgesellschaften darauf hin, daß sie alles zu unterlassen haben, „was die Objektivität und Neutralität des Leitungsausschusses in Frage stellen und den Anschein einer Interessenkollision begründen könnte“. Es wurde nicht im einzelnen klargestellt, bei welchen Konstellationen die Gefahr von Interessenkonflikten besteht und wie sie vermieden oder zumindest offengelegt werden können.

Aus den Arbeitsergebnissen des Leitungsausschusses, den sogenannten Prüfvermerken und Ergebnisprotokollen, war weder ersichtlich, welche Berater bei ihrer Erstellung mitwirkten, noch welchen Gesellschaften sie angehörten. Aus diesem Grunde war für die Empfänger dieser Arbeitsergebnisse (d. h. für die verschiedenen Direktorate und den Vorstand der Treuhandanstalt, für das Bundesministerium und ggf. für Beteiligungsunternehmen der Treuhandanstalt)

nicht ohne weiteres erkennbar, ob die Gefahr von Interessenkonflikten bestand.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß Unternehmenskonzepte für Beteiligungsunternehmen der Treuhandanstalt im Leitungsausschuß und seinen Prüfungsteams von Mitarbeitern derselben Beratungsgesellschaft geprüft und beurteilt wurden, die das Unternehmenskonzept erstellt oder daran mitgewirkt hatten. In anderen Fällen waren Mitarbeiter derselben Gesellschaft im Leitungsausschuß oder seinen Prüfungsteams und als Berater oder Wirtschaftsprüfer der untersuchten Gesellschaft tätig.

70.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Doppelfunktionen einer Beratungsgesellschaft im Leitungsausschuß und in seinen Prüfungsteams einerseits und in Treuhandunternehmen andererseits insbesondere dann zu Interessenkonflikten führen können, wenn sie Unternehmenskonzepte betreffen. In diesen Fällen erscheint die angestrebte Neutralität des Leitungsausschusses und seiner Teams bei Empfehlungen sowie Prüfungsfeststellungen und Bewertungen nicht gewährleistet. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof aber auch Zweifel geäußert, ob die Neutralität des Leitungsausschusses und seiner Teams bei Stellungnahmen zu Unternehmenskonzepten gesichert ist, wenn in ihm vertretene Beratungsgesellschaften zuvor oder gleichzeitig mit der Wahrnehmung anderer Beratungs- oder Prüfungsaufgaben für ein vom Leitungsausschuß zu begutachtendes Unternehmen beauftragt waren. Er hat in diesem Zusammenhang beispielhaft auf mögliche Interessenkollisionen hingewiesen, die entstehen können, wenn im Leitungsausschuß vertretene Beratungsgesellschaften wertvolle Aufträge eines Unternehmens erhalten oder anstreben, dessen Management sie im Rahmen der Prüfung von Unternehmenskonzepten durch den Leitungsausschuß kritisch zu beurteilen haben.

Der Bundesrechnungshof hat die Vorgabe des Bundesministeriums an die Beratungsgesellschaften, Interessenkollisionen zu vermeiden, nicht für ausreichend gehalten. Er hat deshalb empfohlen,

- durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, daß die vom Bundesministerium beauftragten Beratungsgesellschaften, soweit sie auch für das vom Leitungsausschuß zu begutachtende Unternehmen tätig sind oder waren, weder im Leitungsausschuß noch in den ihm zuarbeitenden Prüfungsteams an der Begutachtung von Konzepten dieses Unternehmens beteiligt werden,
- vor allem Mehrfachberatungen des Unternehmens und der Treuhandanstalt in gleicher Sache (z. B. für das gleiche Unternehmenskonzept) zu unterbinden,
- mindestens jedoch Regelungen zu treffen, die gewährleisten, daß Mehrfachberatungen und mögliche Interessenkonflikte aufgedeckt und den Beteiligten ausdrücklich offengelegt werden.

Zu diesem Zweck hat der Bundesrechnungshof es insbesondere für notwendig befunden,

- vor der Begutachtung von Unternehmenskonzepten festzustellen, welche Beratungsgesellschaften mit der Konzepterstellung oder sonstigen Beratungs- und Prüfungstätigkeiten für die Gesellschaft beauftragt waren,
- festzuhalten, welche Berater bzw. Beratungsgesellschaften für den Leitungsausschuß bei der Konzeptbewertung tätig wurden und
- diese Informationen in den Prüfvermerk aufzunehmen.

70.2.3

Das Bundesministerium hat dagegen die pauschale Verpflichtung der für den Leitungsausschuß tätigen Gesellschaften zur Vermeidung von Interessenkonflikten für ausreichend gehalten. Es hat dargelegt, daß die für den Leitungsausschuß tätigen Berater „grundsätzlich nicht auf der ‚anderen Seite‘ tätig sind“. Bei der großen Zahl von Mandanten aller großen Beratungs- und Prüfungsgesellschaften seien jedoch „mögliche Interessenkonflikte zwangsläufig nicht auszuschließen“. Zu den berufsmäßigen Standards dieser Gesellschaften gehöre es deshalb,

- allen Beteiligten das Bestehen möglicher Interessenkonflikte mitzuteilen,
- Prüfungs- und Beratungsteams konsequent personell zu trennen,
- durch Anweisung sicherzustellen, daß zwischen den Teams kein Informationsaustausch erfolgt,
- sich bei Beratungen der Stimme zu enthalten, wenn die eigene Person von einer Entscheidung betroffen ist.

Das Bundesministerium hat weiter dargelegt, das vierköpfige Leitungsgremium der Beratergruppe fasse nur einstimmige Empfehlungen. Gleiches gelte für die Branchenteams, deren Teamleitung aus zwei Beratern unterschiedlicher Gesellschaften bestehe. Damit sei gewährleistet, daß kein einzelnes Beratungsunternehmen seine Interessen durchsetzen könne.

70.2.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums, die weitgehend auf berufsmäßige Standards und die pauschale vertragliche Verpflichtung der Berater hinweist, den Anschein von Interessenkollisionen zu vermeiden, ist unbefriedigend. Die Einhaltung der sogenannten berufsmäßigen Standards, insbesondere die Verhinderung des Informationsaustausches zwischen verschiedenen Prüfungsteams einer Gesellschaft, ist nicht zu überprüfen. Die Offenlegung möglicher Interessenkonflikte gegenüber allen Beteiligten scheitert im übrigen schon daran, daß der Leitungsausschuß und seine Teams nicht festhalten, welche in ihm vertretenen Beratungsgesellschaften an der

Begutachtung von Unternehmenskonzepten und der Erstellung der entsprechenden Prüfvermerke mitwirkten und welche Beratungsgesellschaften in dem begutachteten Unternehmen tätig sind oder waren. Nach aller Erfahrung ist es auch nicht ausreichend, daß die Branchenteams von zwei Beratern unterschiedlicher Gesellschaften geleitet werden, da sich diese gegenseitig in der gleichen Interessenlage sehen und somit die Besorgnis besteht, daß im Zweifel kritische Betrachtungen und Hinweise unterbleiben könnten.

Das Bundesministerium hat die Verantwortung für die Vermeidung von Interessenkonflikten in vollem Umfang auf den Leitungsausschuß abgewälzt. Im Hinblick auf die Bedeutung, die das Bundesministerium der Arbeit des Leitungsausschusses sowohl für Entscheidungen der Treuhandanstalt wie auch für die Wahrnehmung der Fach- und Rechtsaufsicht über die Treuhandanstalt beimißt, hält der Bundesrechnungshof dies für nicht angemessen. Er ist vielmehr der Auffassung, daß das Bundesministerium aktiv dazu beitragen sollte, Interessenkollisionen im Leitungsausschuß zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest, durch die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen sicherzustellen, daß Mehrfachberatungen und mögliche Interessenkonflikte aufgedeckt und den Betroffenen offengelegt werden.

Derartige Regelungen sind nach wie vor von Bedeutung. Zwar nahmen die Prüfungen von Unternehmenskonzepten durch den Leitungsausschuß mit sinkendem Unternehmensbestand bei der Treuhandanstalt ab. Sie sind aber bei den verbleibenden Beteiligungsunternehmen der Treuhandanstalt oder ihrer Nachfolgeorganisationen sowie den sogenannten Management-Kommanditgesellschaften bei der Treuhandanstalt nach wie vor erforderlich.

71 Kontrollsystem der Treuhandanstalt über die Abwicklung der Privatisierungsgeschäfte

71.0

Das interne Kontrollsystem der Treuhandanstalt reicht für die Unterrichtung der Entscheidungsträger über maßgebliche Risiken bei Privatisierungsgeschäften nicht aus.

71.1

Die Treuhandanstalt entwickelte im 2. Halbjahr 1991 Mindeststandards zur ordnungsgemäßen Abwicklung von Privatisierungsgeschäften. Dadurch sollten Risiken in den einzelnen Verfahrensschritten im Verlauf der Privatisierung erkannt und begrenzt werden. Mit geeigneten Kontrollfragen in einer Checkliste zu den einzelnen Privatisierungsphasen (z. B. Vermarktungsaktivitäten, Angebotserfassung, Verwertungsentscheidung) sollte ein ordnungsgemäßer Privatisierungsverlauf überwacht werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte seit Ende des Jahres 1991 im Bereich der Privatisierung der Treuhandan-

stalt und befaßte sich dabei auch mit den Entscheidungsverfahren und -grundlagen. Er hatte die Treuhandanstalt schon frühzeitig wiederholt über seine Erkenntnisse (z. B. Behandlung von Investitions- und Arbeitsplatzzusagen sowie von ökologischen Altlasten) unterrichtet und zahlreiche, auch für das interne Kontrollsystem wichtige Anregungen gegeben; hierüber hat er in seinen Bemerkungen für die Jahre 1992 und 1993 berichtet (Drucksachen 12/3250 und 12/5650).

Mitte des Jahres 1992 prüfte der Bundesrechnungshof die Mindeststandards und die Checkliste des Kontrollsystems und deren Praktikabilität anhand von ausgewählten Privatisierungsfällen. Er stellte fest, daß der Vorstand der Treuhandanstalt (Vorstand) nach den Mindeststandards in wesentlichen Privatisierungsphasen nicht verbindlich zu beteiligen war. Das interne Kontrollsystem sah erst am Ende des Privatisierungsverfahrens vor, daß der Vorstand vor seiner abschließenden Entscheidung vor allem anhand von Angaben in der Checkliste bestimmte Risiken (z. B. unsachgerechte Vermischung von Unternehmensbewertung und verkaufspolitischen Gesichtspunkten, fehlerhafte Abwägung entscheidender Verwertungsaspekte — z. B. Kaufpreis, Investitionsvolumen, Arbeitsplatzsicherung —) beurteilen konnte und sollte. In den Mindeststandards nicht behandelt und damit in der Checkliste vernachlässigt waren die Privatisierungsphasen der „Bearbeitung von Anfragen“ und der „Angebotsauswertung“ (z. B. Bewertung der im einzelnen unterschiedlichen Angebots-elemente); über die Wahrnehmung und die Ergebnisse dieser Arbeitsschritte wurde der Vorstand deshalb nicht oder nur teilweise unterrichtet. Bereits die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1992 (Drucksache 12/3250) hatten die nicht transparenten internen Entscheidungsprozesse der Treuhandanstalt bei der Privatisierung der Interhotel AG aufgezeigt.

71.2

Der Bundesrechnungshof hat auf Lücken des internen Kontrollsystems und auf die unzureichende Unterrichtung der Entscheidungsträger hingewiesen und dies mit festgestellten Problemen bei untersuchten Privatisierungsfällen belegt. Da der Vorstand in wesentlichen Phasen der Privatisierung nicht beteiligt wurde, hat er anhand der vorzulegenden Unterlagen bei seiner Entscheidung die Risiken bei der Bieterauswahl wegen fehlender Vergleichbarkeit unterschiedlicher Angebots-elemente (z. B. Kaufpreis, Investitionen, Arbeitsplätze), die Risiken einer unzureichenden Prüfung von Unternehmenskonzepten sowie die Bonität des Kaufinteressenten am Ende des Privatisierungsverfahrens nicht oder nur schwer erkennen können. Die fehlende Berücksichtigung der Bearbeitung von Anfragen kaufinteressierter Investoren im internen Kontrollsystem hat dazu geführt, daß Anfragen unvollständig und ungeordnet erfaßt worden sind. Wegen fehlender Regelungen zur Angebotsauswertung ist nicht unerheblichen Risiken (z. B. wegen schwierig vergleichbarer Angebots-elemente mehrerer Bieter, bei der Beurteilung der Unternehmenskonzepte in Verbindung mit dem Investitionsvorhaben) für das weitere Privatisierungsverfahren zu wenig Rechnung getragen worden. Dies hat dazu beigetragen, daß im Verlauf von Privatisierungsprozessen

konkrete Angebote ohne nachvollziehbare Begründung vernachlässigt worden sind (vgl. Nr. 107).

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Mindeststandards, die Checkliste und das Entscheidungsverfahren durch systematische Untersuchungen auf weitere Schwachstellen überprüfen zu lassen. Insbesondere hat er eine angemessene Dokumentation des Entscheidungsprozesses, die auch eine wesentliche Geschäftsgrundlage für den Privatisierungserfolg und die Überwachung der Vertragsvereinbarungen ist, in allen wesentlichen Phasen für notwendig erachtet. Er hat zudem eine verbesserte Unterrichtung und frühzeitige Beteiligung des Vorstandes am Entscheidungsverfahren empfohlen, damit dieser den Privatisierungsprozeß noch rechtzeitig steuern und die zur Verkaufsentscheidung vorgelegten Verhandlungsergebnisse hinreichend beurteilen kann. Außerdem hat er eine nachhaltigere Überwachung des Privatisierungsverfahrens daraufhin für erforderlich gehalten, inwieweit die Vorgaben beachtet werden.

71.3

Die Treuhandanstalt hat entgegnet, den Mindeststandards und der daraus abgeleiteten Privatisierungsscheckliste komme zwar für die ordnungsgemäße Durchführung von Privatisierungsverfahren eine grundlegende Rolle zu; sie seien jedoch Bestandteil eines umfangreichen ergänzenden und praxisorientierten internen Kontrollsystems der Treuhandanstalt. Sie seien deshalb bewußt in knapper und abstrakter Form auf ein unverzichtbares Minimum abgestellt worden. Die Treuhandanstalt hat auch geltend gemacht, daß das interne Kontrollsystem menschliches Versagen und „doloses Handeln“ nicht vollständig verhindern könne. Sie bemühe sich, das System laufend auszubauen und zu verbessern. Die Einhaltung des Kontrollsystems werde u. a. durch die kaufmännischen Direktorate (Vier-Augen-Prinzip), die mit Querschnittsaufgaben betrauten Direktorate und die interne Revision überwacht.

Der Vorstand habe aufgrund der sehr hohen Anzahl von Privatisierungsfällen davon Abstand genommen, im Vorverfahren der Verkaufsentscheidung mit allen Phasen des Privatisierungsverfahrens entscheidungsmäßig befaßt zu sein; es sei ihm vielmehr auf eine laufende Abstimmung mit der zuständigen Entscheidungsebene und auf eine nachvollziehbare Dokumentation der Privatisierungsvorgänge angekommen. Um eine zügige und ordnungsgemäße Privatisierung zu ermöglichen, sei der Ablauf organisatorisch so gestaltet, daß die Verantwortung für das bis zur Privatisierung ablaufende Verfahren bei dem zuständigen Direktor Privatisierung und bei dem kaufmännischen Direktor liege.

Die Dokumentation von Anfragen zu Privatisierungen habe die Treuhandanstalt für unpraktikabel und zur Sicherung der Ordnungsmäßigkeit der Abläufe für entbehrlich gehalten. Die Entscheidungsträger seien in alle Privatisierungsphasen einbezogen; sie würden regelmäßig über die neueste Entwicklung wichtiger Privatisierungsvorgänge, insbesondere über vorliegende Anfragen und Angebote, unterrichtet. Vorentscheidungen im Privatisierungsverfahren würden

somit ohne Kenntnis der zuständigen Entscheidungsträger nicht getroffen. Bei mindestens wöchentlichen Besprechungen der beteiligten Entscheidungsebenen werde auch über Gesprächsergebnisse mit vorhandenen Investoren und über neu hinzugekommene Kaufinteressenten informiert. Anhand der dem Vorstand vorgelegten Checkliste seien die einzelnen Vorgänge und Begründungen für (Vor-)Entscheidungen nicht nachvollziehbar gewesen; dies sei dem Vorstand durch die Privatisierungsakte und durch eine der Privatisierungsvorlage beigelegte gesonderte Aufstellung über den Angebotsvergleich ermöglicht worden.

Im übrigen sei die Treuhandanstalt stets bereit, Vorschläge zur Verbesserung und Absicherung eines ordnungsgemäßen Privatisierungsprozesses auf ihre Durchführbarkeit hin zu prüfen und ggf. umzusetzen. So habe sie bereits im September 1991 dem Bundesrechnungshof den Entwurf der Mindeststandards mit der Bitte um Stellungnahme übersandt; er habe dies jedoch damals abgelehnt.

Das Bundesministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es teile die Ansicht der Treuhandanstalt, daß das vorhandene Regelwerk eine ausreichende Information der Entscheidungsträger sicherstelle.

71.4

Die Ausführungen der Treuhandanstalt und des Bundesministeriums der Finanzen überzeugen nicht. Die Treuhandanstalt hatte dem Bundesrechnungshof im September 1991 einen Entwurf der Mindeststandards übermittelt, aus dem die organisatorische Gestaltung der Privatisierungsabläufe nicht zu ersehen war. Wesentliche Bestandteile der Mindeststandards waren nur schlagwortartig dargestellt und ließen keinen konkreten Bezug zum Ablauf und zu den Entscheidungsprozessen von Privatisierungsverfahren erkennen. Der Bundesrechnungshof hatte deshalb der Treuhandanstalt bereits im November 1991 mitgeteilt, daß er bei den bereits begonnenen Prüfungen auch die Dokumentation und Transparenz der Privatisierungsgeschäfte untersuchen und Hinweise zur vorgelegten Konzeption des internen Kontrollsystems geben werde. Er könne dieses Konzept allerdings erst sachgerecht beurteilen, wenn er auch eigene Erkenntnisse über die Verfahrensabläufe bei Privatisierungen und so eine Grundlage für die Beratung gewonnen habe. Dies ist auch nachhaltig fortlaufend geschehen. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof schon damals auf die Notwendigkeit einer hinreichenden Dokumentation von Entscheidungen hingewiesen, weil erste Prüfungseindrücke insofern Lücken erkennen ließen. Der Vorwurf der Treuhandanstalt, der Bundesrechnungshof habe sie trotz der im September 1991 geäußerten Bitte bei der Gestaltung der Verfahrens-, Steuerungs- und Entscheidungsprozesse im Privatisierungsgeschäft nicht unterstützt, ist daher unberechtigt. Allerdings haben die zahlreichen, seit Ende des Jahres 1991 wiederholten Anregungen des Bundesrechnungshofes nicht zu einer Änderung des internen Kontrollsystems in den dargestellten Punkten geführt.

Der Bundesrechnungshof erkennt weder die Arbeitsbelastung des Vorstandes noch die Notwendigkeit, Aufgaben an Arbeitsbereiche unterhalb des Vorstandes zu delegieren. Zumindest in denjenigen finanziell oder sonst bedeutenden Privatisierungsfällen, in denen letztlich der Vorstand selbst zu entscheiden hatte, wäre jedoch dessen rechtzeitige Einschaltung bei wichtigen Zwischenentscheidungen zu Beginn des Privatisierungsverfahrens notwendig gewesen. Dies gilt insbesondere für die Angebotsauswertung; zusammen mit den Arbeitsschritten der Erfassung von Anfragen und Angeboten hat diese Privatisierungsphase die Ausschöpfung des Investorenpotentials und den weiteren Verhandlungsspielraum der Treuhandanstalt maßgeblich beeinflusst. Wegen der nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes häufig unzulänglichen Dokumentation war das Entscheidungsverfahren der nachgeordneten Hierarchieebenen nicht transparent; wesentliche Voraussetzungen für das vom Vorstand gewählte Beteiligungsverfahren waren damit nicht erfüllt. Auch mit den von der Treuhandanstalt vorgebrachten Überwachungsmaßnahmen für die Einhaltung der Regelungen des internen Kontrollsystems sind die aufgezeigten Schwachstellen nicht behoben worden; die Maßnahmen sind auch teilweise nicht ausreichend.

71.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Treuhandanstalt die organisatorischen und fachlichen Anregungen sowie die Hinweise auf die erforderliche Dokumentation der wesentlichen Phasen von Privatisierungsverfahren auch für die selbst angestrebte Weiterentwicklung des internen Kontrollsystems nutzt. Die Anzahl der noch zu privatisierenden Unternehmen hat sich erheblich verringert. Der verbliebene Bestand erfordert jedoch besondere Anstrengungen bei der Privatisierung. Der Vorstand der Treuhandanstalt bzw. der Vorstand der vom Jahre 1995 an zuständigen Nachfolgeorganisation sollten sich daher bereits in der Phase der Auswahl von Angeboten intensiv und nachvollziehbar in die Entscheidungsprozesse einschalten. Im übrigen ist eine gewissenhafte Dokumentation der Entscheidungsabläufe bedeutsam für den Erfolg des nachfolgenden Vertragsmanagements, das bei Vertragsauslegungen auf die Dokumentation der Verhandlungsabläufe bei Privatisierungen und auf die übereinstimmend zugrunde gelegten Tatbestände (Geschäftsgrundlage) zurückgreifen muß.

72 Ökologische Altlastenverpflichtungen der Treuhandanstalt

72.0

Unternehmen der Treuhandanstalt bildeten in ihren Bilanzen zu hohe Rückstellungen für die Beseitigung ökologischer Altlasten. Daraus können erhebliche finanzielle Belastungen für die Treuhandanstalt resultieren. In den Fällen, in

denen die Treuhandanstalt, die neuen Bundesländer und Berlin im Rahmen eines Verwaltungsabkommens die Finanzierung der ökologischen Altlastenbeseitigung gemeinsam übernehmen, reichen die bisher getroffenen Beschlüsse noch nicht aus, die Risiken für die Finanzplanung der öffentlichen Haushalte wirksam zu begrenzen.

Die Treuhandanstalt sollte für eine umfassende Überprüfung der von den Unternehmen gebildeten Rückstellungen sorgen. Der Bund sollte sich umgehend um abgesicherte Entscheidungsgrundlagen für die Beseitigung ökologischer Altlasten bemühen.

72.1 Vorbemerkung

In den Eröffnungsbilanzen der Treuhandunternehmen (Stichtag: 1. Juli 1990) waren insgesamt rd. 45 Mrd. DM Rückstellungen für ökologische Altlastenverpflichtungen ausgewiesen. Diese Altlastenrisiken wirkten sich auf

- die Bewertungen der Unternehmen,
- die Ausgleichsforderungen der Unternehmen gegenüber der Treuhandanstalt,
- Finanzhilfen bei der Sanierung von Unternehmen und
- die Privatisierungsergebnisse (Kaufpreinsnählasse, Kostenbeteiligungen) der Treuhandanstalt aus.

Darüber hinaus bilden die Rückstellungen für ökologische Altlastenverpflichtungen in den Eröffnungsbilanzen der Unternehmen in der Regel die Grundlage für das Freistellungsverfahren nach dem Umweltrahmengesetz und die finanzielle Beteiligung der Treuhandanstalt.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung eines externen Gutachters, auch durch Erhebungen bei ausgewählten Unternehmen der Treuhandanstalt, geprüft, ob die ökologischen Altlasten in den Bilanzen zutreffend erfaßt und bewertet worden sind und welche Maßnahmen die Treuhandanstalt zur Begrenzung ihrer ökologischen Altlastenverpflichtungen ergriffen hat. Der Bundesrechnungshof hat sich außerdem mit bewilligten Freistellungen von ökologischen Altlasten nach dem Umweltrahmengesetz befaßt, bei denen entsprechend einem Verwaltungsabkommen der Bund (die Treuhandanstalt), die neuen Bundesländer und Berlin gemeinsam die Kosten für Maßnahmen zur Beseitigung der Umweltschäden der alten Industrie- und Gewerbeflächen in einem bestimmten Verhältnis tragen.

72.2 Maßnahmen der Treuhandanstalt

72.2.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestanden bei den Unternehmen der Treuhandanstalt erhebliche Unsicherheiten, wie bilanzielle Rückstellungen für ökologische Altlasten zu bilden sind. Dies ist auf die erheblichen handelsrechtlichen Ermessens-

spielräume bei der Bilanzierung ökologischer Altlasten und das Fehlen eines bundeseinheitlichen Begriffs der ökologischen Altlasten zurückzuführen. Die Unternehmen erfaßten neben den Kosten für die Behandlung von Belastungen des Bodens und des Grundwassers teilweise auch sonstige Sanierungs-, Erneuerungs-, Erhaltungs- und Reparaturaufwendungen.

Die Treuhandanstalt hat die Definition der ökologischen Altlasten wiederholt verändert und erst im März 1992 abschließend festgelegt. Seitdem stuft sie diese als Belastungen des Bodens durch Schadstoffe aus industrieller oder gewerblicher Nutzung ein, von denen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht; ihren Unternehmen verdeutlichte sie allerdings nicht hinreichend ihre grundsätzliche Auffassung, inwieweit sich die Treuhandanstalt als Gesellschafter verpflichtet sieht, vor dem 1. Juli 1990 wirtschaftlich verursachte Altlasten durch eigene (Bundes-)Mittel zu beheben. In finanziell bedeutsamen Fällen beurteilte die Treuhandanstalt mit einem prognostischen Schätzverfahren, das auf Bodenproben mit konkreten Bodenuntersuchungen verzichtet, die Altlasten bei ihren Unternehmen, die Wahrscheinlichkeit einer Gefahrensituation und den finanziellen Rahmen erforderlicher Gefahrenabwehrmaßnahmen. Dieser ersten prognostischen Einschätzung „möglicherweise berechtigter Altlastenkosten“ sollten weitergehende Untersuchungs- und Beurteilungsschritte folgen.

Eine vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) Anfang des Jahres 1992 eingerichtete Arbeitsgruppe Bilanzüberprüfung, die die Treuhandanstalt auch bei der Beurteilung der Rückstellungen für ökologische Altlasten berät, führte den Begriff der „behebungspflichtigen Lasten“ ein, der über den Altlastenbegriff der Treuhandanstalt hinausgeht und weitere Lasten gegenüber Dritten (z. B. Gebäudelasten, Rekultivierungen) berücksichtigt. Selbst bei diesem erweiterten Rahmen hielt die Arbeitsgruppe bei einer Vielzahl überprüfter Unternehmensbilanzen die gebildeten Rückstellungen für ökologische Altlasten nicht für gerechtfertigt oder für wesentlich überhöht.

Nach den Feststellungen des vom Bundesrechnungshof beauftragten Gutachters waren die ausgewiesenen Rückstellungen für ökologische Altlasten nach handelsrechtlichen Grundsätzen bei keinem der in die Untersuchungen einbezogenen sechs Unternehmen in der jeweils veranschlagten Höhe anzuerkennen. Es fehlte teilweise eine inhaltliche Begründung zur Bildung der Rückstellungen; eine rechtliche Verpflichtung zur Beseitigung der Altlasten bestand nicht und die Altlasten waren auch nicht in jedem Fall vor dem 1. Juli 1990 wirtschaftlich verursacht; die Rückstellungen wurden teilweise auch deutlich zu hoch angesetzt. Die Arbeitsgruppe Bilanzüberprüfung, die zu den Erkenntnissen des vom Bundesrechnungshof beauftragten Gutachters Stellung genommen hat, hielt insgesamt gesehen — unbeschadet unterschiedlicher Bewertungen der Rückstellungsbildung im einzelnen — die Ansätze der Unternehmen ebenfalls für wesentlich überhöht.

72.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Treuhandanstalt darauf hingewiesen, daß die großzügige Bilanzierung ökologischer Altlasten zu überhöhten Ausgleichsforderungen der Unternehmen gegenüber der Treuhandanstalt führen kann, die die Treuhandanstalt mit einem ungerechtfertigten Kapitaldienst belasten. Er hat auch auf die Auswirkungen überhöhter Rückstellungen auf die Privatisierungsverhandlungen von Unternehmen (z. B. Kostenbeteiligung der Treuhandanstalt, Minderung von Kaufpreisen) und auf die Finanzierungsübernahmen durch die Treuhandanstalt im Rahmen der Sanierung von Unternehmen aufmerksam gemacht. Über die altlastenspezifischen Probleme bei Privatisierungen von Unternehmen, bei denen eine hinreichende Beurteilung ökologischer Altlasten sowie deren eindeutige Abgrenzung und klare Vertragsformulierungen häufig fehlten, hat der Bundesrechnungshof bereits in den Bemerkungen 1993 (Drucksache 12/5650) berichtet und vor allem umfassende Mitwirkungsrechte der Treuhandanstalt bei der Behandlung der Altlasten im Rahmen des Vertragsmanagements für notwendig erachtet. Er ist insgesamt gesehen zur Auffassung gelangt, daß sich die Treuhandanstalt zwar in zunehmendem Maße um eine Begrenzung ihrer Altlastenverpflichtungen bemüht und auch Erfolge erzielt hat. Dennoch hat sie die finanziellen Belastungen der öffentlichen Hand wegen erforderlicher Umweltmaßnahmen insgesamt zu wenig bedacht.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, die Umweltbeeinträchtigungen, für deren Beseitigung eine Finanzierung durch die öffentliche Hand in Betracht kommt, eindeutig zu bestimmen und von sonstigem Erneuerungs- und Erhaltungsbedarf klar abzugrenzen. In den Fällen, in denen von einer Dekontaminationspflicht auszugehen ist, sollten die Sanierungsziele und die unter Kostenaspekten angemessenen Sanierungstechniken — soweit wie möglich — festgelegt werden. Die Rückstellungsbildung für ökologische Altlasten durch die Unternehmen kann für eine Beteiligung der öffentlichen Hand an den Kosten für Sanierungsmaßnahmen allein nicht maßgeblich sein. Die im öffentlichen Interesse zu behebende Umweltgefährdung und die Angemessenheit der Beseitigungsmaßnahmen sollten vielmehr durch konkrete Untersuchungen festgestellt werden, damit die Belastung der öffentlichen Haushalte begrenzt wird. Dies wird auch eine wesentliche Voraussetzung für die Beteiligung der Bundesländer an den Kosten für die Beseitigung ökologischer Altlasten nach dem Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund, den neuen Bundesländern und Berlin sein.

Der Bundesrechnungshof hat der Treuhandanstalt empfohlen,

— die von den Unternehmen bilanzierten Rückstellungen für ökologische Altlasten kritisch zu überprüfen und berichtigen zu lassen sowie die Auswirkungen auf die Ausgleichsforderungen oder -verbindlichkeiten der Unternehmen gegenüber der Treuhandanstalt zu beachten,

- allgemeine Sanierungsziele bei ökologischen Altlasten festzulegen und den Unternehmen bekanntzugeben und
- beim Vertragsmanagement auf ungerechtfertigte Rückstellungsbildung für ökologische Altlasten in den Bilanzen der Unternehmen zu achten.

72.2.3

Die Treuhandanstalt hat die Unsicherheiten der Unternehmen bei der Bildung von Rückstellungen für ökologische Altlasten eingeräumt. Sie habe jedoch darauf geachtet, daß sich aus der Bilanzierungspraxis ihrer Unternehmen keine nachteiligen Folgen für sie ergeben, und zur Abwendung eine Reihe von Maßnahmen ergriffen. So habe sie eine intensive Prüfung und ggf. Korrektur der Altlastenrückstellungen sowie eine professionelle technische und kostenmäßige Kontrolle durchzuführender Sanierungsmaßnahmen sichergestellt. Die Treuhandanstalt sei inzwischen auch bezüglich Begriffsabgrenzung, Organisation, Verfahrensweise und Entscheidungskriterien im Rahmen ihrer Möglichkeiten durchaus in der Lage, den von ihr zu erwartenden Beitrag zur wirksamen Begrenzung der Risiken aus ökologischen Altlasten für die Finanzplanung der öffentlichen Haushalte in zufriedenstellendem Ausmaß zu leisten. Im übrigen sei durch die Anregung der Treuhandanstalt in einem Entwurf zum „Zweiten Gesetz zur Änderung des D-Markbilanzgesetzes“ (Kabinettsbeschluß vom 2. Februar 1994) die gesetzliche Definition der Folgen etwaiger Rückstellungsänderungen aufgenommen sowie § 36 D-Markbilanzgesetz ergänzt worden.

Das Altlastenschätzverfahren der Treuhandanstalt sei die frühestmögliche, begründete erste Meinungsbildung über ökologische Altlasten, der sich auch die Arbeitsgruppe Bilanzüberprüfung angeschlossen habe, um in dem für weitere Detailuntersuchungen immer zu kurzen Zeitraum zu einer vorläufig abschließenden Beurteilung zu kommen. Immer dann, wenn ausreichend Zeit zur Verfügung stehe und das Prognoseverfahren von einer Gefahr ausgehe, erfolge der nächste Untersuchungsschritt. Zweifelloshafte der Schätzung des finanziellen Rahmens der erforderlichen Gefahrenabwehrmaßnahmen im Einzelfall eine gewisse Unsicherheit an. Bei der Vielzahl der geschätzten Unternehmen (weit über 1 000) seien aber qualifizierte Rückschlüsse für den Umfang der finanziellen Aufwendungen möglich.

Die unterschiedlichen Ergebnisse des vom Bundesrechnungshof beauftragten Gutachters zur bilanziellen Rückstellungsbildung und der Arbeitsgruppe Bilanzüberprüfung wiesen auf die Bandbreite möglicher Beurteilungen hin. Es seien auch die über die Altlastendefinition der Treuhandanstalt hinausgehenden Verpflichtungen aufgrund erfolgter oder zu erwartender behördlicher Anordnungen, etwa nach den Abfallgesetzen des Bundes und der Länder oder nach dem Wasserhaushaltsgesetz, als Rückstellungen für ökologische Altlasten zu berücksichtigen.

Das Altlastenmanagement der Treuhandanstalt beziehe sich zukünftig auf die Behandlung der Altlastensituation bei den restlichen noch zu privatisierenden Unternehmen und Unternehmensteilen sowie auf die Behandlung der Altlastenfrage im Rahmen des Vertragsmanagements.

72.2.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die im Zeitablauf durchaus verbesserten Maßnahmen der Treuhandanstalt die finanziellen Risiken für die öffentlichen Haushalte noch nicht hinreichend begrenzt haben. Die bei der Treuhandanstalt vorliegenden Erkenntnisse über die Art und den Umfang der Umweltbeeinträchtigungen sowie über die erforderlichen Dekontaminationspflichten und -ziele sind im allgemeinen unzureichend. Die Treuhandanstalt wird sich deshalb Aufschluß darüber zu verschaffen haben, in welcher Höhe die von den Unternehmen gebildeten Rückstellungen für ökologische Altlasten auf Umweltbeeinträchtigungen zurückzuführen sind, die aufgrund behördlicher Anordnungen beseitigt werden müssen und für deren Finanzierung eine Beteiligung der öffentlichen Hand in Betracht kommt. Hierzu wird von der Treuhandanstalt und dem Bundesministerium zu klären sein, inwieweit vom Altlastenbegriff der Treuhandanstalt oder der umfassenderen Definition der Arbeitsgruppe Bilanzüberprüfung (behebungspflichtige Lasten) auszugehen ist. Dabei wird das zum 30. Juli 1994 geänderte D-Markbilanzgesetz zu beachten sein, das eine Rückzahlungsverpflichtung der Unternehmen vorsieht, sofern die Treuhandanstalt Zahlungen aufgrund von Ausgleichsforderungen der Unternehmen geleistet hat und Rückstellungen für ökologische Altlasten u. a. wegen Freistellungen nach dem Umweltrahmengesetz nicht in Anspruch genommen worden sind.

72.3 Freistellungen nach dem Umweltrahmengesetz

72.3.1

Die Beteiligungsunternehmen der Treuhandanstalt konnten nach dem Umweltrahmengesetz bis Ende März 1992 einen Antrag bei den zuständigen Landesbehörden auf Freistellung von der Verantwortung für die vor dem 1. Juli 1990 verursachten Umweltschäden stellen. Nach Angaben der Treuhandanstalt hatten Ende März 1994 etwa 3 700 Unternehmen Freistellungsanträge gestellt; zu etwa 350 dieser Anträge seien Bescheide durch die Länderbehörden erteilt worden; in knapp 70 v. H. dieser Bescheide seien Freistellungen bewilligt worden.

Ein Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund, den neuen Bundesländern und Berlin regelt bei bewilligten Freistellungen die Kostenaufteilung für die Beseitigung ökologischer Altlasten. Danach sind die Kosten in Höhe von mindestens 10 v. H. vom Käufer eines Unternehmens der Treuhandanstalt zu tragen; die Treuhandanstalt, die neuen Bundesländer und Berlin

teilen sich die verbleibenden Kosten im Verhältnis 60 (Treuhandanstalt) : 40 (Bundesländer). Für Großprojekte (z. B. Unternehmen der Braunkohle und Großchemie) werden die Kosten im Verhältnis 75 (Treuhandanstalt) : 25 (Bundesländer) geteilt.

Der Bundesrechnungshof hat bei fünf untersuchten Großprojekten festgestellt, daß die ökologischen Altlasten und die damit verbundenen Gefahren in den Bewilligungsbescheiden der Landesbehörden nicht hinreichend beschrieben waren. Die Bescheide gaben keine oder nur unzureichende Anhaltspunkte für die Behandlung der ökologischen Altlasten und über den Umfang der Kostenbeteiligung durch die Treuhandanstalt und die Bundesländer, weil Maßnahmen zur Gefahrenabwehr im allgemeinen pauschal bewilligt worden sind. Die Höhe der von der Treuhandanstalt und den Bundesländern zu tragenden Kosten insgesamt und die Finanzierungszeiträume sind damit ungewiß; dies ist auch auf die pauschalen Beschreibungen der ökologischen Altlasten durch die Unternehmen zurückzuführen.

Sofern andere Unterlagen nicht vorliegen, bilden die Rückstellungen in den Eröffnungsbilanzen der Unternehmen die Entscheidungsgrundlage für Freistellungen; diese sind für eine Entscheidung zur Kostenübernahme durch die öffentliche Hand nicht geeignet, da Rückstellungen auch unternehmensspezifische Risiken berücksichtigen, für die eine Finanzierung durch den Bund und die Länder nicht in Betracht kommt. Der Bundesrechnungshof hat daher die Angaben der Unternehmen als Grundlage für Entscheidungen der Verwaltungsbehörden für unzureichend und ungeeignet gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium und der Treuhandanstalt zur Eingrenzung des finanziellen Risikos für die öffentlichen Haushalte und zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten empfohlen, sich um gesicherte, mit den Bundesländern abgestimmte Entscheidungskriterien für das Freistellungsverfahren unter Einbeziehung der Sanierungsziele und -maßnahmen zu bemühen.

72.3.2

Die Treuhandanstalt hat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium mitgeteilt, Art und Umfang der Sanierungspflichten von ökologischen Altlasten seien im wesentlichen durch landesgesetzgeberische Vorgaben begründet. Das Umweltrahmengesetz räume

den Bundesländern einen weiten Ermessensspielraum bei ihren Entscheidungen ein. Eine Einschränkung dieses Ermessens durch Vorgaben seitens des Bundes/der Treuhandanstalt gegenüber den Bundesländern sei nicht durchsetzbar, da jede Freistellungsentscheidung erhebliche finanzielle Verpflichtungen der Bundesländer begründe.

Im Rahmen des Freistellungsverfahrens seien die Ordnungsbehörden der Bundesländer für die Festlegung erforderlicher Sanierungsziele und -maßnahmen sowie die damit verbundenen Kosten zuständig. Dabei seien alle Betroffenen einzubinden. Die Treuhandanstalt verstehe ihre Aufgabe darin, anhand des jeweiligen Einzelfalles in direktem Kontakt mit den jeweils zuständigen Behörden ihre Vorstellungen durchzusetzen.

Die Treuhandanstalt würde es dennoch begrüßen, wenn allgemein gültige Kriterien für die Beurteilung der ökologischen Altlasten gefunden werden könnten. Die unterschiedlichen Einschätzungen und Zielsetzungen gestalteten Gespräche mit den neuen Bundesländern schwierig. Die vorhandenen Unklarheiten führten zu zahlreichen Diskussionen mit den Bundesländern und den Erwerbern. Bei der Umsetzung der Freistellungsbescheide und der Festlegung der Altlastenmaßnahmen hätten die Treuhandanstalt und der Bund entsprechend einem Bund-Länder-Beschluß (gemeinsame Arbeitsgruppe Bund/Treuhandanstalt/Länder) vom 11. Juni 1993 Mitspracherechte. Zur Überwachung der Kostenbeteiligung werde ein Ergänzungsbeschluß vom 26. Oktober 1993 angewendet.

72.3.3

Der Bundesrechnungshof sieht die getroffenen Bund-Länder-Beschlüsse im Rahmen des Freistellungsverfahrens nach dem Umweltrahmengesetz noch nicht als ausreichend an, die Risiken für die Finanzplanung der öffentlichen Haushalte wirksam zu begrenzen. Er hält es weiterhin für dringend erforderlich, daß sich das Bundesministerium und die Treuhandanstalt um gesicherte, mit den Bundesländern abgestimmte Entscheidungskriterien für das Freistellungsverfahren bemühen, da ansonsten einheitliche grundsätzliche Verfahrensweisen unter Berücksichtigung der begrenzten öffentlichen Mittel nicht sichergestellt sind.

Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

73 Zusammenlegung von Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft und Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Kapitel 10 07 und Kapitel 10 04)

73.1

Der Bundesrechnungshof hat die Zusammenfassung von Marktordnungsaufgaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bundesministerium) empfohlen. Hierzu sollten das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft und die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung zu einer rechtsfähigen, von nur noch einer Person geleiteten Anstalt des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit verschmolzen werden.

73.2

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat den Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und zur Änderung von Vorschriften auf den Gebieten der Land- und Ernährungswirtschaft vorgelegt. Der Gesetzentwurf wird derzeit im Parlament beraten. Das Bundesministerium hat ferner ein Organisationskonzept für die neue Anstalt erarbeitet, das, insbesondere zur Aufbauorganisation und zu den Leitungsstrukturen, weitestgehend die Vorstellungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt.

Die Zusammenlegung ermöglicht im Vergleich zur bisherigen Organisation eine erhebliche Straffung der Aufgabenbereiche und der Leitungsstruktur. Sie schafft die Voraussetzungen für eine effizientere Aufgabenerledigung und erschließt Rationalisierungspotentialen, die zu deutlichen Einsparungen bei den Personal- und Sachausgaben des Bundes führen werden. Obwohl die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung zusätzliche Aufgaben übernimmt, wird sie von Anfang an voraussichtlich mit etwa 50 Planstellen/ Stellen weniger auskommen als die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung und das Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft zusammen hatten. Unter anderem fallen 18 Stellen für Leitungsfunktionen weg. Weitere Einsparungen sind von einer analytischen Stellenbemessung und -bewertung zu erwarten, die baldmöglichst nach der vollzogenen Fusion durchgeführt werden sollte.

74 Vergabe von Aufträgen an Werkstätten für Behinderte durch die öffentliche Hand (Kapitel 11 13 Titel 656 04)

Um die Auftragslage der Werkstätten für Behinderte (Werkstätten) zu sichern, verpflichtet § 56 Abs. 1 des Schwerbehindertengesetzes die öffentliche Hand, Aufträge, die von den Werkstätten ausgeführt werden können, bevorzugt diesen Einrichtungen zu übertragen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 1993 die Erstattungen des Bundes an die Werkstätten für Beiträge zur Rentenversicherung ihrer Behinderten bei den nach Landesrecht zuständigen Stellen und bei jeweils zwei Werkstätten in den Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Bei dieser Gelegenheit stellte er fest, daß die Mehrzahl der Werkstätten keine oder nur in geringem Umfang Aufträge der öffentlichen Hand erhielten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes genügt der Umfang der Auftragserteilung durch die öffentliche Hand — insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen der allgemeinen wirtschaftlichen Rezession — nicht der gesetzlichen Verpflichtung zur bevorzugten Auftragserteilung.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung empfohlen, gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft sowohl den Bundesbereich als auch die Bundesländer an diese Verpflichtung zu erinnern. Er hat darauf hingewiesen, daß öffentliche Auftraggeber unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt sind, 30 v. H. des Rechnungsbetrages mit nach dem Schwerbehindertengesetz zu zahlenden Ausgleichsabgaben zu verrechnen. Außerdem verringern sich die Erstattungen des Bundes für Rentenversicherungsbeiträge, wenn die Werkstätten in der Lage sind, ihren beschäftigten Behinderten höhere Arbeitsentgelte zu zahlen.

Die beiden Bundesministerien haben daraufhin die obersten Bundesbehörden und die Bundesländer nachdrücklich auf die gesetzliche Verpflichtung hingewiesen, Aufträge, die von Werkstätten für Behinderte ausgeführt werden können, diesen bevorzugt anzubieten.

75 Umfang der früheren bergbaulichen und jetzigen knappschaftlichen Rentenversicherung in den neuen Bundesländern

75.1

Die knappschaftliche Versicherung ist eine Berufsversicherung, die ihren Ursprung in den im Vergleich zu anderen Berufszweigen besonders schwierigen Verhältnissen und Gefahren des Bergbaues hat (vgl. Begründung I S. 31 zum Reichsknappschaftsgesetz). Aus diesem Grundgedanken heraus erklären sich Vergünstigungen im Leistungsrecht dieser Rentenversicherung, die der Bund mit erheblichen Zuschüssen mitfinanziert.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß bei einem hohen Anteil — nach seinen Schätzungen etwa einem Viertel — der früher nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik bergbaulich und jetzt über die Entwicklung in den alten Bundesländern hinaus knappschaftlich Versicherten in den neuen Bundesländern ein Zweckbezug zu diesen Vergünstigungen nicht erkennbar war.

75.1.1

Besonders weitreichende Abweichungen von den Verhältnissen in den alten Bundesländern beruhten auf der Einbeziehung von bergbaufremden Produktionen in Bergbaubetriebe.

So waren Beschäftigte von Betrieben, die einem Bergbaubetrieb angegliedert waren, selbst dann bergbaulich versichert, wenn sie Bauleistungen für den außerbetrieblichen Bedarf erbrachten oder Konsumgüter, wie Haushaltsgeräte, Freizeitartikel oder Lebensmittel herstellten. Das galt beispielsweise für den Bau- und Montagebetrieb eines sehr großen Unternehmens, das Ende der 80er Jahre zu etwa 30 v. H. für den außerbetrieblichen Bedarf produzierte, und das Konsumgüterwerk in einem Kombinat, das mit zuletzt über 600 bergbaulich Versicherten Stahlrohrmöbel und — nicht für den Bergbau geeignete — Bohrmaschinen herstellte.

Ferner gehörten zur bergbaulichen Versicherung die in erheblich über den Bedarf des Betriebes hinausgehenden Sozial-, Kultur- und Gesundheitseinrichtungen sowie Sportvereinen tätigen Personen. So waren die faktisch professionellen Spieler der Fußballmannschaft eines großen Unternehmens ebenso bergbaulich versichert wie alle bei seinen Betriebssportgemeinschaften insgesamt beschäftigten 335 Personen. In den Gesundheitseinrichtungen dieses Unternehmens, die die umliegende Region mitversorgten, waren rd. 6 000 Personen bergbaulich versichert.

Schließlich waren etwa 1 000 hauptberufliche Funktionäre mit politischen und gesellschaftlichen Aufgaben in den bergbaulichen Betrieben in die Versicherung einbezogen.

75.1.2

Zudem wurde die bergbauliche Versicherung insbesondere durch Einzelentscheidungen zur Gleichstellung nicht bergbaulicher Betriebe und Betriebsteile — in einigen bedeutenden Fällen erst in den Jahren 1988 bis 1990 — immer weiter auf Bereiche ausgedehnt, deren Angehörige nach dem Recht in den alten Bundesländern nicht knappschaftlich zu versichern gewesen wären.

So waren die Erdöl- und Erdgasindustrie und geologische Betriebe einschließlich des Anlagenbaues mit mehr als 20 000 Beschäftigten einbezogen. Dasselbe galt für einen erheblichen Teil der 28 000 Arbeitnehmer der Kombinate der Erzförderung, die in Metallverarbeitungs- und anderen — z. B. mit Gerätebau oder Transport befaßten — Betrieben, beschäftigt waren. Bergbaulich versichert war auch ein Großteil der rd. 41 000 Personen in Kombinat, die nur aus Weiterverarbeitungs- und Hilfsbetrieben der Braunkohleindustrie ohne bergbauliche Gewinnung bestanden.

75.2

Die Mitarbeiter der nur nach dem Recht der Deutschen Demokratischen Republik als bergbaulich geltenden Betriebe sind aufgrund von Besitztztvorschriften des Einigungsvertrages, die in das Sechste Buch Sozialgesetzbuch übernommen wurden, weiterhin knappschaftlich versichert, solange die Arbeitsverhältnisse und Betriebe weiterbestehen. In dieser Hinsicht haben sich allerdings Auslegungsschwierigkeiten ergeben, zu denen Gerichtsverfahren anhängig sind, so daß möglicherweise die Bemühungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) und des Bundesversicherungsamtes, eine sachgerechte Abgrenzung zu finden, nicht erfolgreich sein werden. Es ist deshalb nicht auszuschließen, daß sich die Zahl der im Rahmen des Besitztzt knappschaftlich Versicherten in der Folgezeit wieder erhöhen wird. Schon jetzt bestehen nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Zweifel, ob die vom Bundesversicherungsamt vorgesehene Abgrenzung in der Praxis hinreichend beachtet wird.

Personen, die in einem bergbaulich — und nunmehr knappschaftlich — anerkannten Beschäftigungsverhältnis waren, bleiben auch als Bezieher von Sozialleistungen (z. B. von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit) nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses in der knappschaftlichen Sondernversicherung. Für diese sind die in der knappschaftlichen Versicherung erhöhten Beiträge zu zahlen.

Die von der knappschaftlichen Rentenversicherung zu berücksichtigenden Zeiten werden bei der Rentenberechnung um ein Drittel höher bewertet als die Zeiten in der übrigen Rentenversicherung. Die dadurch entstehenden Mehrbelastungen trägt letztlich der Bund im Rahmen seiner Defizithaftung für die Bundesknappschaft.

75.3

Der Bundesrechnungshof hat diesen Sachverhalt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages, die Bundesregierung bei ihren Entscheidungen zu unterstützen, dem Bundesministerium dargelegt und mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung und auf die Zielgerichtetheit gesetzlicher Maßnahmen angeregt zu überprüfen, ob und inwieweit Änderungen der gesetzlichen Regelung erforderlich sind.

75.4

Das Bundesministerium hat einen Handlungsbedarf für gesetzgeberische Initiativen verneint. Der Bundesrechnungshof verkenne die eigentliche Bedeutung der knappschaftlichen Rentenversicherung als Solidargemeinschaft der am Bergbau beteiligten Arbeitnehmer. Die Verhältnisse in Ost und West lägen grundsätzlich ähnlich. Die für die Deutsche Demokratische Republik spezifischen Auswüchse bei der Bestimmung des bergbaulich versicherten Personenkreises seien inzwischen verschwunden. Soweit in den Bereichen, die in der Deutschen Demokratischen Republik über das Bundesrecht hinausgehend versichert gewesen seien, die Versicherung aufgrund von Besitzschutzvorschriften des Einigungsvertrages fortgeführt werde, entspreche dies dem Sinn des Vertrages, Besonderheiten der Entwicklung in der Deutschen Demokratischen Republik Rechnung zu tragen. Im übrigen seien auch nach Reichs- und Bundesrecht ähnliche Besitzschutzregelungen getroffen worden.

75.5

Der Bundesrechnungshof ist auch unter Berücksichtigung der Argumente des Bundesministeriums nicht davon überzeugt, daß der dargestellte Sachverhalt unter dem Blickwinkel des Verfassungsgebots der Gleichbehandlung und des Maßstabes der Zielgerichtetheit der gesetzlichen Regelungen unbedenklich ist.

Im Gegensatz zur Auffassung des Bundesministeriums ist nicht die Ausgestaltung als Solidargemeinschaft maßgebend, sondern der Schutzzweck der Versicherung. Unter diesem Gesichtspunkt ist es nicht zu rechtfertigen, daß ein hoher Anteil der Versicherten bei der zukünftigen Rentenleistung erheblich begünstigt ist, obwohl die Art ihrer beruflichen Tätigkeit sowohl im Vergleich mit anderen Beschäftigten im Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik als auch mit knappschaftlich Versicherten in den alten Bundesländern dies sachlich nicht begründen kann. Beispielsweise ist kein Grund erkennbar, weshalb ein Mitarbeiter in der Verwaltung eines Betriebes des Konsumgüterbereichs eine um ein Drittel höhere Rente erhalten kann als ein Beschäftigter bei vergleichbarer Tätigkeit in einem nicht von der bergbaulichen Versicherung erfaßten Betrieb.

Das Bundesministerium läßt den finanziell bedeutendsten Teil des Problems außer acht, wenn es darauf

hinweist, daß eindeutig bergbaufremde Beschäftigungsverhältnisse nach dem gegenwärtigen Recht — abgesehen von Besitzschutzfällen — nicht mehr möglich sind. Vielmehr betreffen die Auswirkungen, auf die der Bundesrechnungshof hingewiesen hat, insbesondere die Anerkennung der in der Deutschen Demokratischen Republik erworbenen, sachlich bergbaufremden Zeiten und die darauf beruhende Besserstellung der Bezieher von Sozialleistungen aus diesen Bereichen.

Im übrigen trägt der Hinweis auf vergleichbare Besitzschutzregelungen des Reichs- und Bundesrechts nicht, da die Bergbauversicherung der Deutschen Demokratischen Republik in besonderem Maße über den eigentlichen Schutzzweck einer derartigen Versicherung hinausging.

Der Bundesrechnungshof ist sich dessen bewußt, daß es hier insbesondere auch um politische Entscheidungen des Gesetzgebers geht. Der Bundesrechnungshof hat es aber im Sinne der Unterstützung für die gesetzgeberische Arbeit als geboten angesehen, diesen Sachverhalt dem Bundesministerium vorzulegen und in diese Bemerkungen aufzunehmen, zumal der Bundesrechnungshof von Seiten des Parlamentes ständig gebeten worden ist, auch Hinweise zu gesetzgeberischen Maßnahmen zu geben (vgl. z. B. Drucksache 12/7951 S. 2 i. V. m. Plenarprotokoll 12/237 S. 20889). Dabei hat der Bundesrechnungshof auch berücksichtigt, daß die gegenwärtige Rechtsanwendung zu Problemen hinsichtlich der Abgrenzung des begünstigten Personenkreises geführt hat und ohnehin zu bedenken ist, ob nicht eine gesetzliche Klärstellung zweckmäßig wäre.

Der Bundesrechnungshof wird das Bundesministerium zu diesen Fragen aufgrund der noch laufenden Prüfungen weiter beraten.

76 Ausgaben für die Instandhaltung des Elbtunnels im Zuge der Bundesautobahn A 7 (Kapitel 12 10)

76.1

Die Ausgaben des Bundes für die Instandhaltung (Erneuerung und Sanierung) des Elbtunnels betragen in den Jahren von 1986 bis einschließlich 1994 rd. 103 Mio. DM. Seit dem Jahre 1992 haben sie sich wesentlich erhöht auf durchschnittlich 22 Mio. DM je Jahr. Damit liegen sie, bezogen auf 1 km Tunnelröhre mit 2 Fahrstreifen, um mehr als das 10fache über den Ausgaben für die Instandhaltung anderer Straßentunnelbauwerke.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Suche nach den Gründen für die hohen Ausgaben fest, daß die im Auftrag des Bundes tätige Straßenbauverwaltung bei der Planung des Bauwerks vor über 20 Jahren gültige Baunormen und allgemein anerkannte Regeln der Technik nicht ausreichend beachtet hatte. Zudem unterschätzte sie aufgrund des damaligen Kenntnisstandes die Wirkungen der Autoabgase und des von Fahrzeugen mitgeschleppten Wassers, die zu erheblichen Bauwerksschäden am Tunnel führten.

Der Bundesrechnungshof ermittelte als weitere Ursache für die hohen Instandhaltungsausgaben eine mangelhafte Bauausführung aufgrund unzureichender Bauüberwachung durch die Verwaltung. Durch eine sachgerechte Planung und eine fachgerechte Bauausführung hätte die Verwaltung mehrere 10 Mio. DM bei der Instandhaltung sparen können.

76.2

Der Bundesrechnungshof hat diese Feststellungen zum Anlaß genommen, das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) aufzufordern, die Erfahrungen aus den Bauwerksschäden und der Instandhaltung des Elbtunnels in die Planung und Instandhaltung künftiger Tunnelbauwerke einfließen zu lassen, um deren Instandhaltungsausgaben nachhaltig zu senken. Dazu sollte das Bundesministerium auf eine entsprechende Ergänzung der mit der Planung und Ausführung von Straßentunneln befaßten Regelwerke hinwirken. Des weiteren hat der Bundesrechnungshof angeregt, im Hinblick auf die am Beispiel des Elbtunnels aufgezeigten hohen Ausgaben für die Instandhaltung strenge Maßstäbe für die Genehmigung weiterer Straßentunnel anzulegen.

76.3

Das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltung teilen die Auffassung des Bundesrechnungshofes zu den Ursachen der Schäden. Das Bundesministerium beobachtet in diesem Zusammenhang mit Sorge eine erhebliche Schwächung der örtlichen Bauüberwachung als Folge der reduzierten Haushaltsansätze und des Personalmangels bei den Bundesländern; dies habe negative Auswirkungen auf das Qualitätsniveau der Bauwerke. Im übrigen habe das Bundesministerium aus den vorliegenden Erfahrungen bereits Konsequenzen gezogen, die mit den Bundesländern erörtert würden. Die Anregung des Bundesrechnungshofes, bei der Genehmigung weiterer Straßentunnel strenge Maßstäbe anzulegen, haben sowohl Bundesministerium als auch Straßenbauverwaltung ausdrücklich begrüßt.

76.4

Der Bundesrechnungshof teilt die Sorge des Bundesministeriums hinsichtlich der Schwächung der örtlichen Bauüberwachung und wird diesem Problem bei seinen Prüfungen nachgehen.

77 Erstattungen für erhöhten Personalaufwand im Bereich der Deutschen Reichsbahn

77.1

Nach dem Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn AG erstattet das Bundeseisenbahnvermögen der Deutsche Bahn AG längstens für neun Jahre die Kosten, die ihr infolge des erhöhten Personalbedarfs

im Bereich der Deutschen Reichsbahn entstehen, soweit der erhöhte Personalbedarf auf den technisch-betrieblichen Rückstand der Deutschen Reichsbahn im Vergleich zum technisch betrieblichen Stand der Deutschen Bundesbahn zurückzuführen ist. Einzelheiten zur Durchführung werden in einer Vereinbarung zwischen dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutsche Bahn AG geregelt, die der Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr (Bundesministerium) und des Bundesministeriums der Finanzen bedarf. Die erforderlichen Finanzmittel werden dem Bundeseisenbahnvermögen aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt.

In der Gesetzesbegründung wurde darauf hingewiesen, daß nach Untersuchungsergebnissen der Regierungskommission Bahn die Deutsche Reichsbahn nach dem Stand von 1992 ihre Leistungen mit rd. 70 000 Mitarbeitern erbringen könnte, wenn ihr technischer Standard dem der Deutschen Bundesbahn entsprechen würde.

77.2

Das Bundesministerium und der Vorstand der Deutschen Bahnen gingen zunächst davon aus, daß der Personalbestand der Deutschen Reichsbahn, soweit er über 70 000 Mitarbeiter hinausging, als erhöhter Personalbedarf aufgrund technisch-betrieblichen Rückstands anzusehen sei, für den der Bund die Personalkosten zu erstatten habe. Dementsprechend veranschlagte das Bundesministerium in seinen Haushaltsvoranschlägen 1994 Erstattungsleistungen in Höhe von rd. 5,5 Mrd. DM, was einem erhöhten Personalbedarf von rd. 87 000 Mitarbeitern entsprach.

Im Rahmen der Haushaltsverhandlungen legte der Bundesrechnungshof dar, daß schon nach Ermittlungen der Deutschen Reichsbahn von den 87 000 Mitarbeitern mindestens 20 000 Mitarbeiter als Personalmehrbestand nicht zur Erbringung der Verkehrsleistungen benötigt würden. Dieser Personalmehrbestand könne nicht als erhöhter Personalbedarf angesehen werden. Aufgrund dieses Hinweises konnte der Haushaltsansatz 1994 um rd. 1,3 Mrd. DM auf rd. 4,2 Mrd. DM reduziert werden; im gesamten Erstattungszeitraum bis zum Jahre 2002 konnten die vorgesehenen Erstattungsleistungen des Bundes um insgesamt rd. 11 Mrd. DM zurückgenommen werden. Bis Ende des Jahres 1993 reduzierte die Deutsche Reichsbahn den festgestellten Personalmehrbestand durch eine befristete außertarifliche Abfindungsregelung um mehr als 25 000 Mitarbeiter.

Zur Ermittlung der Höhe des vom Bund zu finanzierenden erhöhten Personalbedarfs beauftragte das Bundesministerium eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Erstellung eines Gutachtens. Grundlage für die Ermittlung des Produktivitätsrückstands im Personalbereich der Deutschen Reichsbahn sollte ein Vergleich der im Jahre 1994 geplanten Verkehrsleistungen (Personen- und Tonnenkilometer) der Deutschen Bahnen sein.

77.3

Der Bundesrechnungshof hat die Entstehung des Gutachtens beratend begleitet. Er hat darauf hingewiesen, daß

- ein Teil des Personalaufwands durch Eigenleistungen der Deutschen Reichsbahn bei Investitionsmaßnahmen entsteht und bereits in der Investitionsfinanzierung berücksichtigt ist;
- ein weiterer Teil des Personalaufwands bereits durch Erträge aus Leistungen der Deutschen Reichsbahn für Dritte finanziert wird;
- der erhöhte Personalbedarf in erheblichem Umfang nicht durch technisch-betrieblichen Rückstand, sondern durch unterlassene organisatorische und personalwirtschaftliche Verbesserungen bedingt ist;
- der Personalaufwand zu einem erheblichen Teil auf Personalüberhänge wegen fehlender Anpassung des Personalbestands wie auch des Personalbedarfs an die seit dem Jahre 1990 um rd. 60 v. H. gesunkenen Verkehrsleistungen zurückzuführen ist.

77.4

Der Gutachter hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes teilweise berücksichtigt. Nach Korrekturen des Personalbedarfs um Mitarbeiter, die Leistungen für Dritte oder aktivierungspflichtige Eigenleistungen erbringen, gelangte er zu dem Ergebnis, daß der erhöhte Personalbedarf aufgrund technisch-betrieblichen Rückstands im Jahre 1994 rd. 68 000 Mitarbeiter beträgt, was einem Personalaufwand von — unverändert — rd. 4,2 Mrd. DM entspricht.

Daß der Personalmehrbedarf trotz der vom Bundesrechnungshof veranlaßten Korrekturen nahezu unverändert blieb, ergibt sich daraus, daß nach der gewählten Methode des Leistungsvergleichs die Deutsche Reichsbahn ihre inzwischen gesunkenen Verkehrsleistungen mit deutlich weniger Mitarbeitern erbringen könnte, als noch von der Regierungskommission Bahn angenommen worden war. Dementsprechend hätte sich der Personalbedarf aufgrund technisch-betrieblichen Rückstands trotz zwischenzeitlichen Personalabbaues weiter erhöht. Der Gutachter erklärte die weiter gesunkene Personalproduktivität der Deutschen Reichsbahn mit den Besonderheiten des Verkehrsbetriebes, die eine kurzfristige Anpassung des Personalbedarfs an Änderungen der Verkehrsleistungen nur in sehr eingeschränktem Maße erlaubten. Eine Verbesserung der Personalproduktivität könne daher nur mit zeitlicher Verzögerung in Abhängigkeit von Rationalisierungsinvestitionen eintreten. Zum Begriff des technisch-betrieblichen Rückstands führte der Gutachter aus, daß dieser auch technologisch bedingte Fehlstrukturen in betrieblichen Abläufen umfasse, nicht jedoch Fehlstrukturen im organisatorischen Aufbau. Die Untersuchung organisatorischer Verbesserungsmöglichkeiten und deren Auswirkungen auf den Personalbedarf war allerdings nicht Gegenstand des Gutachtauftrages.

77.5

Der Bundesrechnungshof hat geltend gemacht, daß der über Leistungsgrößen ermittelte erhöhte Personalbedarf von 68 000 Mitarbeitern nicht allein auf dem technisch-betrieblichen Rückstand beruht, sondern — am Personalbestand orientiert — auch auf noch nicht genutzte Verbesserungsmöglichkeiten im organisatorischen Bereich sowie auf die noch ausstehende Anpassung des Personalbedarfs an die gesunkenen Verkehrsleistungen zurückzuführen ist, wobei sich die Auswirkungen dieser verschiedenen Faktoren mit vertretbarem Aufwand zahlenmäßig nicht genau bestimmen lassen. Er hat deshalb angeregt, als Grundlage für die Erstattungsleistungen des Bundes in den Jahren 1994 bis 2002 feste Personalzahlen zu vereinbaren und dabei ggf. die Auswirkungen der gesunkenen Verkehrsleistungen durch einen Abschlag auf den vom Gutachter ermittelten erhöhten Personalbedarf zu berücksichtigen. Dieses Verfahren hätte für die Finanzplanung des Bundes und die Unternehmensplanung der Deutsche Bahn AG den Vorteil weitgehender Planbarkeit und Berechenbarkeit.

Der Bundesrechnungshof hat ferner angeregt, die abzuschließende Durchführungsvereinbarung so auszugestalten, daß bei der Deutsche Bahn AG ein Anreiz zu einem schnelleren Personalabbau entsteht.

77.6

Die beteiligten Bundesministerien sind den Empfehlungen im Ergebnis weitgehend gefolgt. Der vorliegende Vereinbarungsentwurf über die Erstattung von Personalkosten sieht ausgehend von einem erhöhten Personalbedarf von 68 000 Mitarbeitern im Jahre 1994 einen linearen Abbau des vom Bund zu finanzierenden Personalbedarfs bis zum Jahre 2002 vor. Die als Grundlage der Kostenerstattung vereinbarten Personalzahlen erlauben nach heutigem Preisstand eine weitere Rückführung der Bundesleistungen im Erstattungszeitraum um knapp 5 Mrd. DM.

78 Verwertung von Immobilien**78.1**

Die Deutsche Bundesbahn erlöste in den vergangenen Jahren rd. 500 Mio. DM jährlich durch die Veräußerung von Immobilien. Nach dem Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens werden die bahnnotwendigen Liegenschaften vom Bundeseisenbahnvermögen auf die Deutsche Bahn AG übertragen. Zur verfahrensmäßigen Umsetzung der gesetzlichen Vorgabe ist eine sogenannte Paketlösung vorgesehen. Danach sollen leicht verwertbare Liegenschaften mit einem noch festzulegenden Wert beim Bundeseisenbahnvermögen verbleiben; alle übrigen Liegenschaften sollen auf die Deutsche Bahn AG übergehen. Der Schwerpunkt der Verwertung nicht bahnnotwendiger Liegenschaften wird beim Bundeseisenbahnvermögen liegen, das sich dabei auf eine noch zu gründende

Immobilienwirtschaft und auf private Dritte stützen will.

Der Bundesrechnungshof hat die Verwertung von Immobilien bei der Deutschen Bundesbahn untersucht und aufgrund der dabei festgestellten Mängel dem Bundeseisenbahnvermögen Maßnahmen für eine wirtschaftliche Verwertung der nicht bahnnotwendigen Liegenschaften empfohlen.

78.2

Der Bundesrechnungshof hat im wesentlichen folgendes festgestellt:

- Die Handlungsfähigkeit der Immobilienwirtschaft litt unter der Verteilung immobilienwirtschaftlicher Aufgaben auf verschiedene Dienststellen der Deutschen Bundesbahn (Immobilienwirtschaft, Baudienst, Bahnmeistereien, Generalvertretungen Güterverkehr).
- Die Verwertung von Immobilien setzt eine förmliche Entscheidung über deren Entbehrlichkeit auf der Grundlage einer Entbehrlichkeitsprüfung voraus. Die Entbehrlichkeitsprüfungen nahmen nur in Ausnahmefällen weniger als zwei Monate in Anspruch; in Einzelfällen stand erst nach mehreren Jahren fest, ob ein Grundstück entbehrlich war oder nicht. Die Dauer der Entbehrlichkeitsprüfungen und die Ungewißheit über deren Ergebnis erschwerten die Verwertung. Da innerhalb der Deutschen Bundesbahn keine marktgerechten Kostensätze für die Inanspruchnahme von Immobilien galten, neigten die Fachdienste dazu, Immobilien zu bevorraten und deren Nutzung nicht auf das wirtschaftlich notwendige Maß zu beschränken.
- Die Verwertung von Grundstücken erfordert eine zutreffende Ermittlung ihres Verkehrswertes. Große Arbeitsrückstände bei der Wertermittlung hatten zur Folge, daß die Verwertung verzögert oder sogar beeinträchtigt wurde. Häufig nahmen Kaufinteressenten wegen der langen Wartezeit Abstand vom Kauf. Bei einer Dienststelle waren mehr als 300 Wertermittlungen für Objekte mit einem erwarteten Verkehrswert von mehr als 100 Mio. DM nicht bearbeitet; rd. 90 Anforderungen für eine Wertermittlung lagen länger als ein Jahr zurück, rd. 50 länger als zwei Jahre.
- Die Verwertung von Grundstücken setzt in vielen Fällen voraus, daß die Grundstücke von eisenbahntechnischen Einrichtungen freigemacht, Altlasten beseitigt oder Bauten entfernt werden. Die damit verbundenen Unwägbarkeiten wälzte die Deutsche Bundesbahn in der Regel auf den Käufer ab, was die Veräußerung von Grundstücken erschwerte.
- In der Vergangenheit fehlte ein umfassender Überblick über die verwertbaren Grundstücke; ein für die Zwecke der Immobilienverwertung nutzbares Informationssystem stand nicht zur Verfügung.

- Es fehlte ein Konzept für die Verwertung von Immobilien.

78.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- die für die Immobilienwirtschaft tätigen Mitarbeiter in einer Organisationseinheit zusammenzufassen,
- die Entbehrlichkeitsprüfungen zeitlich und organisatorisch zu straffen,
- bei geeigneten Objekten verstärkt externe Gutachter für die Wertermittlung einzusetzen,
- vor der Veräußerung vermehrt Aufwertungsmaßnahmen und Projektentwicklungen anhand objektbezogener Verwertungs- und Nutzungskonzepte durchzuführen,
- mindestens für eine Übergangszeit — bis zum Aufbau eines eigenen Informationssystems — den Zugriff auf die Immobilieninformationen der Deutsche Bahn AG sicherzustellen,
- vorrangig ein Konzept zur Verwertung von Immobilien zu entwickeln, das die regionalen Marktgegebenheiten und Verwertungsmöglichkeiten berücksichtigt und den jeweiligen Zustand der Grundstücke (z. B. die Altlasten) einbezieht; das Konzept sollte Kriterien enthalten, aus denen sich Prioritäten für die Aufwertung und Verwertung von Flächen sowie für die Aufgabenverteilung zwischen internen Kräften und den mit der Verwertung beauftragten Dritten ableiten lassen.

78.4

Das Bundeseisenbahnvermögen hat mitgeteilt, daß eine konkrete und endgültige Aufteilung der Liegenschaften im Rahmen der Paketlösung noch beraten werde.

Beim Aufbau des Bundeseisenbahnvermögens sei die Verteilung der für die Immobilienwirtschaft tätigen Mitarbeiter auf verschiedene Organisationseinheiten vermieden worden. Aufgabe und Ziel dieser Organisation sei ein aktives und marktwirtschaftlich orientiertes Immobilienmanagement. Zu diesem Zweck solle eine Immobilienverwertungsgesellschaft gegründet werden.

Die Deutsche Bahn AG werde die zur Verwertung durch das Bundeseisenbahnvermögen bestimmten Immobilien mit abgeschlossener Entbehrlichkeitsprüfung an das Bundeseisenbahnvermögen übergeben.

Dem Bundeseisenbahnvermögen stünden noch keine vollständigen Unterlagen über den Immobilienbestand zur Verfügung. Im Rahmen der Paketlösung würden dem Bundeseisenbahnvermögen jedoch alle Unterlagen über die zur Verwertung überlassenen Immobilien übergeben.

Ein Verwertungskonzept könne erst dann erstellt werden, wenn der Umfang der zu verwertenden

Immobilienmasse feststehe und die Aufgaben der Immobilienverwertungsgesellschaft definiert seien. Sobald diese Voraussetzungen erfüllt seien, werde das Bundeseisenbahnvermögen ein Konzept für die Verwertung der Immobilien erarbeiten.

78.5

Die wirtschaftliche Verwertung nicht bahnotwendiger Immobilien hat entscheidenden Einfluß auf die Höhe der aus dem Finanzbedarf des Bundeseisenbahnvermögens resultierenden Belastung des Bundeshaushaltes. Der Bundesrechnungshof mißt daher der Verwertung der Immobilien besondere Bedeutung zu. Er hält es für vordringlich, Klarheit über den Immobilienbestand zu gewinnen und ein Verwertungskonzept zu entwickeln. Er wird die Angelegenheit weiter beobachten.

79 Aussagefähigkeit des innerbetrieblichen Rechnungswesens der Deutsche Bahn AG

Der Bundesrechnungshof hat das innerbetriebliche Rechnungswesen der Deutschen Bundesbahn vor Übergang auf die Deutsche Bahn AG geprüft; aufgrund der Prüfungsergebnisse untersuchte er, inwieweit das Rechnungswesen dem Bund als Eigentümer der Deutsche Bahn AG verlässliche Aussagen über die Höhe seiner finanziellen Verpflichtungen und die Verwendung seiner Leistungen an die Deutsche Bahn AG liefern kann. Diese beruhen auf seiner Finanzverantwortung für das Schienennetz, auf der Übernahme von Altlasten im Bereich der Deutschen Reichsbahn und auf der Entscheidung des Gesetzgebers, im Rahmen der Neuordnung des Eisenbahnwesens den Bundesländern zum 1. Januar 1996 die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr der Eisenbahnen des Bundes zu übertragen. Für Investitionen gewährt der Bund an die Deutsche Bahn AG jährliche Zuwendungen in Höhe von mehr als 10 Mrd. DM; für erhöhten Personalbedarf und erhöhten Materialaufwand im Bereich der Deutschen Reichsbahn gewährt der Bund für einen Zeitraum von neun Jahren Beiträge, die im Jahre 1994 eine Größenordnung von knapp 7 Mrd. DM erreichen und in den Folgejahren zurückgeführt werden. Für den öffentlichen Personennahverkehr leistet der Bund in den Jahren 1994 und 1995 Ausgleichszahlungen in Höhe von 7,4 Mrd. DM bzw. 7,7 Mrd. DM, die ab dem Jahre 1996 durch grundgesetzlich gesicherte, zweckgebundene und dynamisierte Zuweisungen an die Bundesländer aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes ersetzt werden (1996: 8,7 Mrd. DM; 1997: 12 Mrd. DM); die Höhe der ab dem Jahre 1998 den Bundesländern zustehenden Beträge soll im Jahre 1997 anhand der Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr überprüft werden.

Bereits im Oktober 1974 erteilte der Vorstand der Deutschen Bundesbahn den Auftrag, ein innerbetriebliches Rechnungswesen zu schaffen, das aktuelle Aussagen über die Wirtschaftlichkeit einzelner Kostenstellen und Verkehrsarten und ihre Erhaltung- und Förderungswürdigkeit liefern sollte. Die

bestehende, für zeitnahe und differenzierte Aussagen ungeeignete Gesamtkostenrechnung sollte bis Ende des Jahres 1984 um folgende Steuerungsinstrumente ergänzt werden:

- eine Kostenstellenrechnung; sie beantwortet die Frage, wo die Kosten — nach Kostenarten gegliedert — entstanden sind;
- eine Kostenträgerrechnung; sie soll diejenigen Kosten zuordnen, die für verkaufsfähige Leistungen entstanden sind;
- eine Erfolgs- bzw. Deckungsbeitragsrechnung; sie weist — vor allem für kurzfristige Kontrollen — aus, inwieweit die einzelnen Produktarten zum Gesamtgewinn oder Verlust beigetragen haben, und
- eine Plankostenrechnung mit Soll-Ist-Vergleichen als Grundlage für Abweichungsanalysen und Gegensteuerungsmaßnahmen.

Knapp 110 Mio. DM wurden aufgewendet; dennoch wurde das Ziel, ein aussagekräftiges Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument zu entwickeln, nicht erreicht. Erst im Jahre 1990 gelang es, die Kostenstellenrechnung zu stabilisieren und flächendeckend den Ist-Kostenanfall im Unternehmen darzustellen.

Die Kostenrechnungsdaten fanden jedoch bei den Anwendern kaum Akzeptanz, da diese die Verlässlichkeit der Daten bezweifelten und mit den Nutzungsmöglichkeiten nicht vertraut waren.

Die Deutsche Bundesbahn konnte dem Bundesrechnungshof nicht eine einzige Investition oder personalwirtschaftliche Entscheidung nennen, die auf der Informationsgrundlage der Kostenstellenrechnung getroffen worden war.

Nicht eingeführt werden konnten die Deckungsbeitragsrechnung und die Plankostenrechnung. Die Leistungsdaten, die den örtlichen Kosten gegenübergestellt erst eine fundierte Aussage über die Wirtschaftlichkeit einer Dienststelle bringen, werden von vielen Unternehmensbereichen bis heute nicht geliefert.

Ende des Jahres 1992 wurde mit der Einführung eines neuen Rechnungswesens im Industriestandard unter Berücksichtigung der bahnspezifischen Gegebenheiten begonnen, das auch das externe Rechnungswesen und den Neuaufbau der Finanzwirtschaft der Deutschen Reichsbahn einbezieht. Mit diesem „Controlling“ genannten Projekt sollen die im innerbetrieblichen Rechnungswesen noch vorhandenen Mängel überprüft und behoben werden.

Durch Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sollen die Nutzungsdefizite abgebaut werden.

Rund 300 Mio. DM sind für das Projekt vorgesehen; es hat folgende Zeitplanung:

- Umstellung der vorhandenen Kostenstellen-Ist-Rechnung auf die neue Organisation zum 1. Januar 1994; Einführung der Auftragsabrechnung auch im technischen Bereich im Jahre 1994.

- Im Jahre 1995 flächendeckende Leistungserfassung, Erlösrechnung und Deckungsbeitragsrechnung.
- Einführung der Plankostenrechnung zum 1. Januar 1996.

Bis zum 1. Januar 1997 sollen das Gesamtsystem eingeführt und eine unternehmensweite Controllingorganisation aufgebaut sein.

Die Datenbasis über die wirtschaftliche Situation und die Perspektiven der einzelnen Unternehmensteile und -ebenen sowie für Abweichungs- und Ursachenanalysen wird zu diesem Zeitpunkt noch sehr schmal sein.

Der Bund soll aber bereits vom Jahre 1996 an Beträge aus seinem Steueraufkommen zur Verfügung stellen, deren Höhe im Jahre 1997 überprüft werden soll.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Verkehr deshalb empfohlen, über die Vertreter des Bundes im Aufsichtsrat der Deutsche Bahn AG darauf hinzuwirken, daß die Teile des innerbetrieblichen Rechnungswesens, die für die zutreffende Ermittlung des den Bundesländern künftig zustehenden Betrages besonders dringlich sind, schneller eingeführt werden als bisher vorgesehen. Insbesondere die Deckungsbeitragsrechnung und die Plankostenrechnung sind von besonderer Bedeutung für die Begründung und für die Höhe der Leistungen des Bundes, weil sie die Entscheidungsträger zeitnah und detailliert über Kosten und Erträge des Schienenpersonenverkehrs informieren. Diese Teile liefern der Deutsche Bahn AG insgesamt die Informationen über Stärken und Schwächen der angebotenen Produkte auf den jeweiligen Märkten und die Entscheidungsgrundlage darüber, ob und welche Leistungen selbst erstellt oder von Dritten bezogen werden sollen. Die Deutsche Bahn AG sollte den Anteilseignervertretern im Interesse möglichst zeitnaher Information in regelmäßigem Turnus über die Fortschritte der Arbeiten an ihrem innerbetrieblichen Rechnungswesen berichten.

Das Bundesministerium für Verkehr will der Anregung des Bundesrechnungshofes folgen.

80 Bestimmungen für die Planung, Entwicklung und Nutzung von DV-Vorhaben (Kapitel 14 04, 14 09, 14 17, 14 21)

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) beabsichtigte im Jahre 1993, eine neue Verfahrensregelung „Bestimmungen für die Planung, Entwicklung und Nutzung von DV-Vorhaben“ herauszugeben. Diese Bestimmungen sollten künftig für Phasenvorlauf, Definition, Entwicklung, Einführung und Nutzung von Vorhaben angewendet werden, bei denen die Technik der Datenverarbeitung den bestimmenden Anteil ausmacht. Der Geltungsbereich dieser Verfahrensregelung sollte insbesondere die Führungsinformationssysteme, Fachinformationssysteme und entsprechende DV-Einzelaufgaben umfassen. Daneben sollten die „Bestimmungen für die

Entwicklung, Beschaffung und Nutzung von Wehrmaterial“ ihre Gültigkeit behalten.

Im Einzelplan 14 sind mehr als 400 Mio. DM für die DV-Vorhaben veranschlagt, die von den neuen Bestimmungen betroffen wären.

Aufgrund eigener Erkenntnisse aus den Prüfungen der Führungsinformationssysteme „EIFEL“, „RUBIN“, „HEROS“ und den „Militärischen Fachinformationssystemen“ sowie der Erkenntnisse der Vorprüfungsstelle des Bundesministeriums und in Anbetracht der weitreichenden finanziellen Auswirkungen der Bestimmung hat der Bundesrechnungshof zu dem Entwurf Stellung genommen.

- Unter dem Gesichtspunkt der Vereinheitlichung der Verfahren sei es zweckmäßig, die Bestimmungen für DV-Vorhaben in die allgemeinen Bestimmungen für Wehrmaterial zu integrieren.
- Zur wirtschaftlichen Gestaltung der DV-Bedarfsdeckung sollten die zur Zeit noch auf das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung und das Bundesamt für Wehrverwaltung verteilten Aufgaben zusammengefaßt werden.
- Die unterschiedliche Behandlung von Führungsinformationssystemen einerseits und Fachinformationssystemen oder DV-Einzelaufgaben andererseits bei Planung, Entwicklung und Beschaffung sollte weitgehend aufgegeben werden.
- Die im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung und im Bundesamt für Wehrverwaltung angewandten unterschiedlichen Verfahren zur Bedarfsplanung und Haushaltsanmeldung sollten vereinheitlicht und die gleichen Verfahren, die für das übrige Wehrmaterial gelten, angewendet werden.
- Die Kosten sollten sowohl bei der Entwicklung von Wehrmaterial und Führungsinformationssystemen als auch bei Fachinformationssystemen und DV-Einzelaufgaben nach den Vorgaben für Wehrmaterial einheitlich erfaßt werden.
- Die nach den IT-Richtlinien der Bundesregierung zu erstellenden Konzepte sollten stärker in die Stufen- und Phasenentscheidungen der allgemeinen Bestimmungen für Wehrmaterial eingebunden und die Erarbeitung von Konzepten und Stufen-/Phasendokumenten gleichen Inhaltes vermieden werden.
- Im Hinblick auf die Weisung, verstärkt handelsübliche Produkte einzusetzen, ist wegen der damit verbundenen erheblichen finanziellen Bedeutung der Begriff „handelsüblich“ präzise zu definieren.

Das Bundesministerium hat Maßnahmen eingeleitet, die den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend entsprechen, und sowohl die Überarbeitung der Neufassung der Bestimmungen für Planung, Entwicklung, Beschaffung, Einführung und Nutzung von Wehrmaterial und DV-Vorhaben wie auch die Zusammenlegung der Aufgaben des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung und des Bundesamtes

für Wehrverwaltung bei der DV-Bedarfsdeckung angeordnet.

81 Bereitstellung Technischer Dienstvorschriften als Teil der Versorgungsreife von Wehrmaterial (mehrere Kapitel)

81.1

Technische Dienstvorschriften (Vorschriften) enthalten umfangreiche Beschreibungen für die Nutzung und Anleitungen für die Wartung und Instandsetzung von Wehrmaterial wie Waffen, Fahrzeuge, Ausrüstung. Wenn sie nicht rechtzeitig zur Auslieferung des Wehrmaterials zur Verfügung stehen, wird dessen Einsatzfähigkeit erheblich beeinträchtigt. Zudem kann sich der Aufwand für die Materialerhaltung erhöhen.

Die Erstellung und Beschaffung der Vorschriften beanspruchen Haushaltsmittel in beträchtlicher Höhe. Beispielsweise kosteten die Vorschriften für den Kampfpanzer Leopard 2 rd. 40 Mio. DM und für den Flugabwehrkanonenpanzer 1 Gepard knapp 70 Mio. DM. Der Ersatzteilkatalog (Teil 5 der Vorschriften) für die militärischen Lkw 5 t bis 15 t kostete rd. 6 Mio. DM.

Für das Verfahren ist im wesentlichen das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) zuständig. Auf der Grundlage der Forderungen des militärischen Bedarfsträgers hat es entsprechende Verträge mit der Industrie abzuschließen, deren Leistungsbeschreibungen zuvor hinreichend genau spezifiziert sein müssen, und die Vertragserfüllung zu steuern und zu kontrollieren. Dazu verfügt es neben den projektbearbeitenden Fachreferaten über besondere Materialgrundlagenreferate.

81.2

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich die Erstellung und Beschaffung dieser Vorschriften geprüft und insbesondere festgestellt:

Die Organisation der Vorschriftenbearbeitung im Bundesamt ist uneinheitlich, ohne daß dafür gerätespezifische oder sonstige sachliche Gründe erkennbar wären. Weitgehend gleiche Aufgaben nehmen hier sowohl die Materialgrundlagenreferate wie auch technische Fachreferate wahr. Das Personal, das sich nach der Aufgabenbeschreibung sowohl in den Materialgrundlagenreferaten als auch in den Fachreferaten mit diesen Vorschriften befaßt, verteilt sich auf 176 Dienstposten mit jährlichen Personalkosten von 11,5 Mio. DM.

Mit dem gegenwärtig praktizierten Verfahren wird die Forderung, daß mit der Lieferung des 1. Seriengerätes auch die Vorschriften zur Verfügung stehen, nicht erreicht. In zahlreichen Fällen wurden Geräte an die Truppe ausgeliefert, während — zum Teil über Jahre hinweg — die zugehörigen Vorschriften noch fehlten.

Ursachen für die überlangen Bearbeitungszeiten der Vorschriften waren vor allem unklare Forderungen des Bedarfsträgers, nicht hinreichend spezifizierte Leistungsbeschreibungen zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe, Änderungen am Konstruktionsstand oder am Instandsetzungskonzept sowie unverhältnismäßig intensive amtsseitige Prüfungen der von den Auftragnehmern erstellten Entwürfe.

Für die Vorschriftenerstellung gelten umfangreiche Bestimmungen mit sehr detaillierten Vorgaben, z. B. zur Seiten- und Abschnittsnumerierung, zur Schriftart und Schriftgröße, zu Maßeinteilungen, zum Satzspiegel und zum Druck einschließlich der Papierqualität. Dabei haben die Teilstreitkräfte unterschiedliche Vorgaben über Druckformate, Farbe und Gewicht von Trennblättern, sogar der Lochung und dergleichen.

81.3

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Organisation der Vorschriftenbearbeitung im Bundesamt zu straffen und zu vereinheitlichen. Dazu sollten die Materialgrundlagenreferate aufgelöst und ihre Aufgaben den technischen Fachreferaten übertragen werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Einhaltung eines überzogenen Formalismus und ihre Kontrolle Kosten verursachen, die vermeidbar sind. Er hat daher empfohlen, bei der dringend erforderlichen Überarbeitung der Verfahren besonderes Augenmerk auf eine Verkürzung der Bearbeitungszeit und damit die rechtzeitige Bereitstellung der Vorschriften zu legen.

81.4

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt und seine Empfehlungen aufgegriffen.

So hat es ein Konzept zur Verbesserung der Herstellung der Versorgungsreife erarbeitet, das zur Zeit im Bundesamt in Durchführungsbestimmungen für das Vorhabenmanagement umgesetzt wird. Damit sollen u. a. auch die Bearbeitungszeiten der Vorschriften deutlich verkürzt werden.

Es hat außerdem zugesagt, den Umfang an Prüfungen der Materialgrundlagen im Amtsbereich zu reduzieren.

Nach Darstellung des Bundesministeriums ist im Rahmen der organisatorischen Änderungen, die mit der Neustrukturierung des Bundesamtes einhergehen, vorgesehen, die Materialgrundlagenreferate aufzulösen. Deren Aufgaben sollen auf die Stellen übergehen, die auch die Geräte bearbeiten.

81.5

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit wegen ihrer finanziellen Bedeutung weiter verfolgen. Er wird insbesondere beobachten, ob und inwieweit die vom Bundesministerium aufgegriffenen Empfehlungen wirksam umgesetzt werden.

82 Neuorganisation der Treuhandanstalt vom Jahre 1995 an**82.1**

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages und dem Ausschuß Treuhandanstalt (Ausschüsse) im Januar 1994 seine Vorstellungen zum Konzept für die Auslagerung von Aufgaben der Treuhandanstalt auf funktionale Beteiligungsgesellschaften nach dem Jahre 1994 berichtet. Danach sollte die Treuhandanstalt ihre Kernaufgabe, die Unternehmen der neuen Bundesländer in privatwirtschaftliche Strukturen zu überführen, im wesentlichen im Jahre 1994 abschließen. Die verbleibenden Aufgaben sollten effizient — soweit sachgerecht und möglich — weitgehend durch privatwirtschaftliche Organisationen dezentral erledigt werden. Dem Bund und dem Parlament sollten ausreichende Kontroll- und Eingriffsrechte verbleiben. Neue Aufgaben sollten der Treuhandanstalt nicht übertragen werden.

Von den bisher bereits ausgegründeten Beteiligungsgesellschaften (Treuhandliegenschaftsgesellschaft — TLG — sowie Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft mbH — BVVG —) sollte die bislang als Management-Gesellschaft arbeitende TLG in eine Liegenschafts- und Verwertungsgesellschaft mit eigenem Grundeigentum fortentwickelt werden. Eine neue Vertrags-, Reprivatisierungs- und Abwicklungs-Management GmbH (VRA-GmbH) sollte unter Mitwirkung von erfahrenen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften die Aufgaben des Vertragsmanagements, der Reprivatisierung und der Abwicklung im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrages wahrnehmen. Der Organisations- und DV-Bereich der Treuhandanstalt, dem die Informationsverarbeitung für die Treuhandanstalt und für ihre bereits bestehenden funktionalen Tochtergesellschaften obliegt, sollte in eine Dateninformations- und Organisationssystem GmbH (DISOS) ausgegründet werden; mit dieser sollten die Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt Dienstleistungsverträge abschließen. Diese Gesellschaft sollte alsbald privatisiert werden. Zur Beteiligungsführung für die verbleibenden Unternehmen der Treuhandanstalt wurde in Betracht gezogen, eine oder zwei Zwischengesellschaften zu gründen; die Verantwortung für die Erfüllung der Aufgaben sollte jedoch bei der Bundesregierung oder einer neuen Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) verbleiben. Dieser sollten außerdem kurzfristig (in zwei bis drei Jahren) abzuschließende Aufgaben (z. B. hoheitliche Aufgaben, treuhänderische Verwaltung/Verwertung des Vermögens von Parteien und Massenorganisationen) und längerfristig verbleibende Aufgaben (z. B. im Zusam-

menhang mit der Kontrolle von Geschäftsbesorgungsverträgen sowie der Finanzplanung der Geschäftsbesorger) übertragen werden.

Der Ende des Jahres 1993 bei der Treuhandanstalt und bei ihren funktionalen Tochtergesellschaften vorhandene Personalbestand sollte für das Jahr 1995 um rd. 1 300 auf 3 810 Mitarbeiter zurückgeführt werden.

82.2

Der Bundesrechnungshof hat die zuständigen parlamentarischen Gremien im Februar 1994 darauf hingewiesen, daß die Organisationsüberlegungen des Bundesministeriums transparente Entscheidungsprozesse und eine wirtschaftliche Verfahrensweise sowie eine angemessene Beteiligung der politischen Verantwortungsträger, vor allem des Parlamentes, nicht hinreichend gewährleisten. Er hat zu wesentlichen Punkten des vorgelegten Konzepts Bedenken geäußert.

So komme dem Vertragsmanagement die bedeutende Aufgabe der Überwachung und Sicherstellung der Vertragserfüllung zu (z. B. Einhaltung von Arbeitsplatz- und Investitionszusagen, Kostenbeteiligung an Maßnahmen zur Behandlung von ökologischen Altlasten, Gewährleistungen). Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben mit bedeutenden hauswirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen seien Ermessensentscheidungen zu treffen, die — wie auch die vom Bundesministerium beauftragte Unternehmensberatung festgestellt hat — staatliche Zuständigkeiten erforderten und privatisierten Organisationseinheiten nicht übertragen werden sollten.

Hinsichtlich der parlamentarischen Beteiligung an der Gestaltung der Geschäftspolitik der Nachfolgeorganisationen und der Kontrollrechte des Parlamentes hat der Bundesrechnungshof konkrete Vorgaben vermißt; diese seien wegen der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Aufgaben und wegen deren finanzieller Auswirkungen auf den Bundeshaushalt besonders wichtig.

Hinsichtlich der geplanten Ausgründung der Organisations- und DV-Servicefunktionen in eine rechtlich selbständige Gesellschaft (DISOS), die zunehmend Aufträge externer Dritter akquirieren sowie auf Dauer wettbewerbsfähig sein und deshalb kurzfristig privatisiert werden sollte, hat der Bundesrechnungshof auf verschiedene Probleme aufmerksam gemacht. So müßten der Zusammenhang dieser Servicefunktionen mit den Kernaufgaben der Treuhandanstalt angemessen gewahrt und die Prioritäten im Interesse der öffentlichen Hand weiterhin uneingeschränkt bestimmt werden können; auch müßte eine Vermischung privater Geschäftsinteressen mit öffentlichen Aufgaben vermieden werden. Nach übereinstimmender Auffassung des Bundesrechnungshofes mit dem externen Gutachter des Bundesministeriums seien zudem das fehlende Branchen-Know-how, die hohen Markteintrittsbarrieren und die starke Konkurrenz im

Drittgeschäft am freien Markt zu bedenken. Außerdem müßten die mit der Neugründung der Gesellschaft verbundenen — auch vom Gutachter des Bundesministeriums genannten — wettbewerbspolitischen Auswirkungen berücksichtigt werden, die insbesondere auf die Anschubfinanzierung durch die öffentliche Hand und auf die mit öffentlichen Aufträgen, mit der Übernahme des Personals und der Anlagen der Treuhandanstalt besonders gestärkte Marktposition der neuen Gesellschaft zurückzuführen sein werden; zudem stehe eine durch die öffentliche Hand unterstützte und finanzierte Dienstleistungsgesellschaft im DV-Bereich der Neufassung des § 7 BHO entgegen, wonach Dienstleistungen, für die ein Anbietermarkt besteht, möglichst unter Wettbewerb auf private Anbieter zu verlagern sind. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die DV-Funktionen der Bundesanstalt zu übertragen und vergabefähige DV-Leistungen so weit wie möglich auszuschreiben.

Zu den Personalausgaben der Treuhandanstalt (Gehälter für Führungskräfte und Nebenleistungen) hatte sich der Bundesrechnungshof bereits in den Bemerkungen 1993 (Drucksache 12/5650) geäußert. Er hatte im Zusammenhang mit der Neuorganisation der Treuhandanstalt eine kritische Überprüfung der Personal- und Vergütungsstruktur gefordert. Die bisher vorgebrachte Begründung für das hohe Gehaltsniveau bei der Treuhandanstalt (z. B. Endlichkeit und insbesondere Schwierigkeit der Aufgaben, Wettbewerb am Arbeitsmarkt bei der Personalgewinnung) könne nunmehr für die Nachfolgeorganisationen nicht mehr maßgeblich sein. Er hat es deshalb für geboten gehalten, die Vergütung für Führungskräfte deutlich abzusenken und ein integriertes Vergütungssystem innerhalb angemessener Gehaltsbandbreiten festzulegen. Bonuszahlungen sollten nur in engen Grenzen für Führungskräfte mit operativen Aufgaben in Betracht kommen; Prämien an Ausführungskräfte sollten nicht mehr gezahlt werden.

82.3

Die Ausschüsse haben die Privatisierung der Bereiche Vertragsmanagement, Reprivatisierung und Abwicklung durch Gründung einer VRA-GmbH abgelehnt. Sie haben insbesondere klargestellt, daß hoheitliche Aufgaben keinesfalls für eine Organisationsprivatisierung in Betracht kämen. Das Bundesministerium hat daraufhin empfohlen, diese Aufgaben einer divisionalen Einheit der Bundesanstalt zu übertragen; diesem Vorschlag haben die Ausschüsse Ende April 1994 zugestimmt.

Die parlamentarischen Kontroll- und Einflußmöglichkeiten des Deutschen Bundestages bezüglich der Treuhand-Nachfolgeeinrichtungen, insbesondere die haushaltsmäßigen Kontrollrechte, seien — nach der Beschlußfassung der Ausschüsse — sicherzustellen und die Kontroll- und Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes seien zu wahren. Hierzu sollte in die Gesellschaftsverträge privatisierter oder noch zu privatisierender funktionaler Tochtergesellschaften (z. B. TLG, DISOS) auch eine Klausel zur Sicherung der Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes aufgenommen werden.

Die Ausschüsse haben die beabsichtigte Ausgründung der DV-Funktionen in die DISOS unter Berücksichtigung eines ergänzenden Berichtes des Bundesministeriums zum Unternehmens- und Finanzierungskonzept, einer Stellungnahme des Bundesrechnungshofes hierzu sowie von zusätzlichen, allgemein befürwortenden Ausführungen des externen Gutachters des Bundesministeriums mehrmals beraten; sie haben der Ausgründung am 23. Juni 1994 u. a. mit der Auflage zugestimmt, die DISOS so bald wie möglich zu privatisieren (spätestens mit Auflösung der Bundesanstalt). Sie soll Leistungen für die Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt erbringen. Bei nachlassendem Treuhandgeschäft soll die DISOS auf definierten strategischen Geschäftsfeldern Drittgeschäft vornehmlich im öffentlichen Bereich akquirieren und realisieren.

Die Ausschüsse haben außerdem betont, daß das Stellensoll und die Vergütungsstruktur für alle Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt deutlich zu reduzieren sind. Das Bundesministerium ist zusätzlich aufgefordert worden, die vorhandenen Spielräume für Anpassungen im Personalbereich und zur Reduzierung der Ausgaben für externe Berater vollständig zu nutzen.

82.4

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der Neuorganisation, insbesondere auch die Geschäftstätigkeit der ausgegliederten Organisationseinheiten beobachten. Bei der DISOS wird es wesentlich darauf ankommen, wie die zunächst ebenfalls vom externen Sachverständigen des Bundesministeriums genannten Problempunkte (Wettbewerbsfähigkeit, Akquisition privater Aufträge und Abgrenzung zu öffentlichen Aufgaben) gelöst und die Auftragsvergabe und -abrechnung mit den Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt abgewickelt werden.

Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

83 Grundstückskauf und Baumaßnahmen für das Goethe-Institut in San José/Costa Rica (Kapitel 05 04 Titelgruppe 03)

Das Goethe-Institut (Institut) in Costa Rica residiert in einer zentral gelegenen Villa in San José. Im Innern des eingeschossigen Gebäudes befindet sich ein bepflanzter Hof mit einem überdachten Rundgang, um den sich die verschiedenen Räumlichkeiten gruppieren. Dabei handelt es sich um Büro- und Klassenräume, drei kleinere Räume sowie einen Mehrzweckraum mit 80 Sitzplätzen.

Die Aktivitäten des Instituts sind neben der Spracharbeit überwiegend auf Ausstellungen und Filmvorführungen sowie auf Vorträge, Musikveranstaltungen und Theateraufführungen ausgerichtet. Soweit hierfür nicht die eigene Liegenschaft genutzt wird, stehen in San José eine Reihe weiterer Räumlichkeiten zur Verfügung, darunter auch der mit einem Bundeszuschuß von 700 000 DM errichtete Veranstaltungssaal der Deutschen Schule.

Auf Betreiben des Instituts erwarb das Auswärtige Amt im Jahre 1991 zwei in der Nachbarschaft der Villa gelegene Grundstücke zum Preis von 560 000 US-Dollar. Auf dem einen — unbebauten — Grundstück sollte für das Institut ein neuer Veranstaltungssaal mit einer Kapazität von 100 Sitzplätzen errichtet werden. Auf dem zweiten — bebauten — Grundstück sollte im Erdgeschoß des vorhandenen Gebäudes eine großzügige Instituts-Bibliothek eingerichtet und im Obergeschoß die Außenstelle des Deutschen Akademischen Austauschdienstes untergebracht werden. Die erforderlichen Neu- und Umbaumaßnahmen auf beiden Grundstücken hätten sich nach Auskunft der Bundesbaudirektion auf rd. 2 Mio. DM belaufen.

Der Bundesrechnungshof kam bei seiner Prüfung zu dem Ergebnis, daß die geplanten Baumaßnahmen sachlich nicht vertretbar seien. Die Schaffung einer Kapazität von 100 Plätzen in einem neuen Veranstaltungssaal falle im Vergleich zu den 80 Plätzen des bestehenden Mehrzweckraums nicht ins Gewicht und stehe in keinem Verhältnis zu den dadurch anfallenden Bau- und Folgekosten. Für die Errichtung einer Bibliothek gebe es weder einen feststellbaren Bedarf, noch seien die für die personelle Ausstattung erforderlichen Stellen bewilligt worden. Schließlich sehe auch der Deutsche Akademische Austauschdienst keine Priorität für eine Verlegung seiner derzeitigen zentralen Unterkunft, für die er keine Miete zahle.

Mangels entsprechenden Raumbedarfs sah der Bundesrechnungshof auch den Erwerb der beiden Grundstücke als nicht nötig an. Gegen eine von dem Institut gewünschte Überdachung des Innenhofs der Villa, mit dem dieser auch während der Regenzeit besser

genutzt werden könnte, hat der Bundesrechnungshof keine Bedenken erhoben. Er regte daher an, auf die geplanten Baumaßnahmen zu verzichten und die erworbenen Grundstücke einvernehmlich mit dem Bundesministerium der Finanzen zu verwerten.

Das Auswärtige Amt hat sich den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Es sieht — angesichts einer verbesserten Nutzungsmöglichkeit des Institutsgebäudes durch eine Überdachung des Innenhofs — die Neu- und Umbaumaßnahmen auf den beiden erworbenen Grundstücken als entbehrlich an und hat deswegen die Einstellung aller entsprechenden Aktivitäten veranlaßt. Die Ersparnis hieraus beläuft sich auf rd. 2 Mio. DM. Die beiden Grundstücke werden einvernehmlich mit dem Bundesministerium der Finanzen verwertet.

84 Informationsverarbeitung beim Bundeskriminalamt (Kapitel 06 10)

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundeskriminalamt, das im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben eine Zentralstellenfunktion für die Führung und den Betrieb des polizeilichen Bund-Länder-Informationssystems INPOL einnimmt, geprüft, ob die dort gespeicherten Daten und Programme wirksam und angemessen geschützt waren.

INPOL ist ein in den Jahren seines Einsatzes gewachsenes, überaus komplexes elektronisches Informationssystem für die Arbeit der Polizei des Bundes und der Länder. Die Vernetzung zahlreicher unterschiedlicher Rechnersysteme und der vielfältige Zugang zu INPOL enthalten ein beachtliches Risikopotential für die Sicherheit des Gesamtsystems.

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung erhebliche Mängel in der Sicherheit der Informationstechnik des Bundeskriminalamtes festgestellt.

Das Ausnutzen der Schwachstellen hätte die systemweite Ausspähung, Manipulation oder Zerstörung aller sensiblen Daten und Programme, aber auch die Blockierung des gesamten INPOL-Systems erlaubt. Die Maßnahmen für die schnelle Wiederaufnahme der Datenverarbeitung nach einer Katastrophe oder einem Systemausfall waren nicht ausreichend.

Aufgrund der Feststellungen und der daraus resultierenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das Bundeskriminalamt die schwerwiegenden Schwachstellen durch technische wie organisatorische Maßnahmen weitgehend beseitigt. Das Bundeskriminalamt und das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) haben zugesagt, noch weiter festgestellte Mängel alsbald abzustellen.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erstreckte sich im Rahmen seiner Zuständigkeit nur auf das Bundeskriminalamt als Bundesbehörde und Zentralstelle des INPOL-Systems.

Der Bundesrechnungshof regt an, daß das Bundesministerium im Rahmen seiner Mitgliedschaft im Arbeitskreis „Öffentliche Sicherheit und Ordnung (AK2)“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder darauf hinwirkt, daß die Sicherheit des Gesamtsystems unter Einbeziehung der Länder untersucht wird und Schwachstellen beseitigt werden.

85 DV-gestütztes Such- und Mahnverfahren im gemeinschaftlichen/gemeinsamen Versandverfahren (SIGMA) (Kapitel 08 04 Titelgruppe 03)

85.1

Das DV-Verfahren SIGMA (Suchverfahren im gemeinschaftlichen/gemeinsamen Versandverfahren) wurde im Jahre 1991 bei der Zentralstelle Such- und Mahnverfahren in Duderstadt in Betrieb genommen und danach auf mehrere Zentralstellen und Hauptzollämter ausgedehnt. Im Jahre 1991 sind dafür etwa 0,5 Mio. DM, im Jahre 1992 etwa 1,1 Mio. DM, im Jahre 1993 etwa 1 Mio. DM und im Jahre 1994 0,5 Mio. DM veranschlagt worden.

Das DV-Verfahren SIGMA dient der Abwicklung von Mahn- und Suchverfahren. Diese Verfahren werden eingeleitet, wenn Versandverfahren zwischen zwei Zollstellen (Abgangs- und Bestimmungszollstelle) nicht fristgerecht erledigt werden und deshalb ermittelt werden muß, ob und ggf. in welcher Höhe eine Abgabenschuld für das Versandgut entstanden ist.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die zeitaufwendige Suche in den Gestellungsbüchern bei den Bestimmungszollstellen nicht automatisiert worden ist, obwohl die Gestellungsbücher wenigstens zum Teil bereits mit DV-Unterstützung geführt werden. Er hat aufgezeigt, daß das DV-Verfahren SIGMA ein nicht zu unterschätzendes Abgabenausfallrisiko birgt, weil ein Ausstieg wegen fehlender Automatisierung der Arbeitsschritte jederzeit und ohne Hinweise auf abgabenrechtlich bedeutungsvolle Unterlagen möglich ist und dadurch unter Umständen das erforderliche Besteuerungsverfahren unterbleibt. Das DV-Verfahren ist deshalb in wesentlichen Punkten weiterzuentwickeln, um die rechtzeitige und vollständige Abgabenerhebung für nicht ordnungsgemäß behandeltes Versandgut sicherzustellen.

Bei der Weiterentwicklung des Verfahrens sollte sichergestellt werden, daß die Abfolge der Bearbeitungsschritte vom System vorgegeben wird, um den jetzt noch in jeder Bearbeitungsphase des Mahn- und Suchverfahrens möglichen Ausstieg aus dem DV-Verfahren zu unterbinden. Auch die Fristenüberwachung sollte so automatisiert werden, daß das System den Bearbeiter rechtzeitig vor Ablauf jeder mit einer finanziellen Auswirkung verbundenen Frist (z. B. Frist für die Unterrichtung des Bürgen) warnt. Schließlich

sollte das automatisierte Such- und Mahnverfahren nur durch die Eingabe abgabenrechtlich bedeutsamer Daten, z. B. Angaben aus Rückscheinen oder Steuerbescheiden, beendet werden können, um die Abgabenerhebung für verlorengegangenes Versandgut sicherzustellen.

Außerdem sollte aus Kostengründen angestrebt werden, innerhalb einer Verwaltung möglichst wenige DV-Verfahren zu betreiben. Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, die DV-gestützte Bearbeitung der Such- und Mahnverfahren nach Abschluß der geforderten Weiterentwicklung in bereits vorhandene DV-Verfahren der Zollverwaltung zu integrieren.

85.2

Das Bundesministerium der Finanzen hat erklärt, der DV-gestützte Zugriff auf elektronisch geführte Gestellungsbücher sei inzwischen bei einer Dienststelle erfolgreich erprobt worden; eine Arbeitskraft sei eingespart worden. Das Verfahren werde deshalb auch anderen Dienststellen zur Verfügung gestellt werden. Es sei beabsichtigt, die Funktionen des DV-Verfahrens SIGMA in das Projekt EVITA (Einführung von Informationstechnik bei den Bundesabteilungen der Oberfinanzdirektionen, den Hauptzollämtern und den Bundesvermögensämtern) zu integrieren; dabei würden auch die zur Zeit noch nicht realisierten Funktionen (Abgabeberechnung und Bescheiderteilung) berücksichtigt.

86 IT-Verfahren in der Bundeszollverwaltung (Kapitel 08 04)

Die Prüfergruppe Datenverarbeitung der Vorprüfungsstelle des Bundesministeriums der Finanzen (Prüfergruppe) hat in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof das IT-Verfahren Tabaksteuerzeichen-Ausgabe (TARA) der Bundeszollverwaltung geprüft.

Die Bundeszollverwaltung wickelte den Vertrieb von Tabaksteuerzeichen bislang über drei Steuerzeichenstellen mit dem IT-Verfahren TARA ab. Die Verteilung der Aufgaben auf drei örtlich voneinander getrennte Stellen erforderte erheblichen Personal- und Sachaufwand, weil Daten mehrfach erfaßt und gespeichert werden mußten. Darüber hinaus verzögerte der Datenaustausch zwischen den Steuerzeichenstellen den Verfahrensablauf und verursachte unnötige Datenfernübertragungskosten.

Die Prüfergruppe hat deshalb empfohlen, den Vertrieb der Tabaksteuerzeichen-Ausgabe unter verstärkter Ausnutzung der Informationstechnik zu zentralisieren. Dadurch könnten rd. 16 Dienstposten eingespart und der Verfahrensablauf beschleunigt werden. Zudem seien beim Sachaufwand, z. B. für Hardware, Software, Datenfernübertragung, Einsparungen möglich.

Das Bundesministerium der Finanzen hat die Anregungen der Prüfergruppe aufgegriffen und im August

1993 die Tabaksteuerzeichen-Ausgabe auf eine Steuerzeichenstelle konzentriert. Durch diese Maßnahme werden künftig rd. 2 Mio. DM jährlich eingespart.

87 Verwaltungskostenerstattung an Bundesländer

(Kapitel 08 07 Titel 632 01 und Kapitel 14 12 Titel 632 01)

87.1

Der Bund vereinbarte im Jahre 1991 mit den neuen Bundesländern, daß er die Kosten, die den Bundesländern für das Durchführen von Bauaufgaben im Auftrag des Bundes entstehen, in gleicher Weise wie mit den alten Bundesländern erstattet. Danach ist bei der Abrechnung der Verwaltungskosten zwischen sogenannten trennbaren Kosten, die einer Baumaßnahme des Bundes direkt zurechenbar sind, und sogenannten nicht trennbaren Kosten, die über einen bestimmten Schlüssel auf Bund und Land zu verteilen sind, zu unterscheiden.

Die Bundesländer berechneten die vom Bund zu erstattenden Kosten ungeachtet gleichlautender Vereinbarungen jeweils unterschiedlich und teilweise abweichend von den Vereinbarungen, wie folgende Beispiele zeigen:

- Zwei Bundesländer rechneten Verwaltungskosten für Große Baumaßnahmen sowohl als trennbare als auch als nicht trennbare Kosten ab. Dadurch erstattete der Bund diese Kosten doppelt. So entstanden Mehrausgaben in Höhe von insgesamt rd. 7 Mio. DM.
- Ein Bundesland erhöhte die Abrechnungssätze für Neubauten, um sich Erschwernisse bei Um- und Erweiterungsbauten abgelten zu lassen, statt um 20 v. H. — wie es die Vereinbarung vorsieht — um mehr als 100 v. H. Dadurch entstanden dem Bund Mehrkosten in Höhe von rd. 2 Mio. DM.
- Ein Bundesland forderte über die vereinbarten Verwaltungskosten hinaus Kosten in Höhe von rd. 5 Mio. DM für angeblich hohen Koordinierungsaufwand beim Einsatz einer sogenannten Patenbauverwaltung (Tätigwerden der Bauverwaltung eines anderen Bundeslandes).
- Zwei Bundesländer entwickelten gemeinsam ein anderes als das vereinbarte Abrechnungsverfahren. Dadurch unterblieben Ausgaben des Bundes in Höhe von insgesamt rd. 11 Mio. DM, auf die Ansprüche der Bundesländer bestanden.

Diese Mängel führten zu nicht vereinbarungsgemäß abgerechneten Verwaltungskosten des Jahres 1991 in Höhe von insgesamt rd. 25 Mio. DM.

Die Abrechnung der Verwaltungskosten stellte die jeweilige Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung der Oberfinanzdirektion im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) fest und übersandte sie dem Bundesministerium mit den begrün-

denden Unterlagen. Das Bundesministerium prüfte diese Abrechnungen, ohne zu erkennen, daß sie in wesentlichen Punkten nicht der Vereinbarung entsprachen.

87.2

Der Bundesrechnungshof hat die nicht zutreffende Abrechnung der Verwaltungskosten beanstandet.

87.3

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel im wesentlichen anerkannt und mitgeteilt, es werde im Haushaltsjahr 1994 im Zusammenhang mit der Verwaltungskostenabrechnung für das Jahr 1993 mit dem jeweiligen Bundesland für einen finanziellen Ausgleich zugunsten oder zu Lasten des Bundes aufgrund nicht richtig ermittelter Verwaltungskosten sorgen.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium mitgeteilt, es habe sich von Anfang an um sachgerechte Abrechnung durch die Bundesländer bemüht, indem es diesen die einschlägigen Verfügungen zugesandt und erläutert habe.

87.4

Das Bundesministerium wird nun dafür zu sorgen haben, daß die Verwaltungskostenabrechnung des Jahres 1991 richtiggestellt wird. Es wird künftig sorgfältiger als bisher zu prüfen haben, daß auch die Verwaltungskostenabrechnungen der Folgejahre den mit den Bundesländern getroffenen Vereinbarungen entsprechen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

88 Flugkosten Dritter bei Reisen des Bundesministers

(Kapitel 09 01 Titel 531 01 und 531 03)

Die Nutzung von Flugzeugen der Flugbereitschaft des Bundesministeriums der Verteidigung richtet sich nach den „Richtlinien für den Einsatz von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft des Bundesministeriums der Verteidigung zur Beförderung von Personen des politischen und parlamentarischen Bereichs“ (Richtlinien). Diese Richtlinien regeln auch die Höhe des von mitfliegenden Dritten zu erhebenden Kostenbeitrags und sehen einen Verzicht auf Kostenbeteiligung eines Dritten nur für den Fall vor, daß hierfür ein dringendes Bundesinteresse im Einzelfall nachgewiesen wird.

Der Bundesminister für Wirtschaft benutzte für seine Auslandsdienstreisen Luftfahrzeuge der Flugbereitschaft. Er ließ sich dabei u. a. von Vertretern der Wirtschaft und von Journalisten begleiten und übernahm größtenteils deren Beförderungskosten.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß dies im Widerspruch zu den Richtlinien steht.

Das Bundesministerium für Wirtschaft (Bundesministerium) hat mitgeteilt, gegenüber Vertretern der Wirtschaft sei es seit Februar 1992 nicht mehr zur Übernahme von Kostenbeiträgen gekommen. Bei einer Fortführung dieser Handhabung wird der Forderung des Bundesrechnungshofes insoweit ausreichend Rechnung getragen. Zur Kostenübernahme gegenüber Journalisten hat das Bundesministerium zunächst auf das öffentliche Interesse an der Berichterstattung und auf Gründe der Gleichbehandlung verwiesen. Inzwischen hat das Bundesministerium jedoch mitgeteilt, daß es seit dem 1. Januar 1994 zu einer richtlinienkonformen Handhabung übergegangen sei. Seitdem habe sich auch die Zahl der mitfliegenden Journalisten verringert. Mit der geänderten Handhabung ist dem Anliegen des Bundesrechnungshofes entsprochen.

89 Zuschüsse des Bundes zu den Beiträgen in der Altershilfe für Landwirte (Kapitel 10 02 Titel 656 51)

Der Bund trägt die Aufwendungen für nach der Höhe des Einkommens gestaffelte Zuschüsse zu den Beiträgen landwirtschaftlicher Unternehmer in der Altershilfe für Landwirte. Im Jahre 1992 wurden dafür rd. 429 Mio. DM aus Bundesmitteln aufgewendet, davon rd. 414 Mio. DM für landwirtschaftliche Unternehmen mit einem Wirtschaftswert bis zu 40 000 DM.

Die landwirtschaftlichen Alterskassen ließen bei der Gewährung von Beitragszuschüssen an landwirtschaftliche Unternehmen mit einem Wirtschaftswert bis zu 40 000 DM Einkommen aus land- und forstwirtschaftlichen Nebenbetrieben (z. B. Weinstuben, Brennereien, Pferdepensionen) unberücksichtigt. Dies wurde mit rechtlichen Überlegungen sowie mit tatsächlichen Schwierigkeiten bei der Erhebung der Einkünfte begründet.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) ließ, obwohl es sich bereits im Jahre 1992 gegen diese Verwaltungspraxis gewandt hatte, einen Lösungsvorschlag des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen zwei Jahre lang unbeantwortet. Das Bundesministerium griff die Angelegenheit erst wieder auf, nachdem der Bundesrechnungshof über das Ergebnis örtlicher Erhebungen berichtet und auf eine Änderung der Zuschußberechnung bei Betrieben mit einem Wirtschaftswert bis zu 40 000 DM gedrängt hatte.

Das Bundesministerium hat inzwischen im Agrarsozialreformgesetz 1995 eine Rechtsänderung vorgesehen, wonach die Einkünfte aus Nebenbetrieben über die Wirtschaftswertfestsetzung berücksichtigt werden. Damit ist sichergestellt, daß in Zukunft auch Einkünfte aus Nebenbetrieben von landwirtschaftlichen Unternehmen mit einem Wirtschaftswert bis zu 40 000 DM zuschlußmindernd berücksichtigt werden.

90 Erstattung von Beiträgen zur Rentenversicherung an Werkstätten für Behinderte (Kapitel 11 13 Titel 656 04)

Werkstätten für Behinderte, die nach dem Schwerbehindertengesetz anerkannt sind, erhalten von ihnen geleistete Beiträge zur Rentenversicherung vom Bund erstattet, soweit sie auf den Differenzbetrag zwischen dem tatsächlich erzielten Arbeitsentgelt der Behinderten und 80 v. H. der monatlichen Bezugsgröße entfallen (§ 179 Abs. 1 Sozialgesetzbuch VI, in Kraft getreten am 1. Januar 1992); Voraussetzung ist, daß das tatsächlich erzielte monatliche Arbeitsentgelt 80 v. H. der monatlichen Bezugsgröße (durchschnittliches Entgelt aller Rentenversicherten im vorvergangenen Kalenderjahr) nicht übersteigt.

In einem Bundesland wurde diese einschränkende Regelung nicht beachtet und die Erstattungsbeträge wurden auch aus dem tatsächlichen Arbeitsentgelt errechnet. Überzahlungen zu Lasten des Bundeshaushaltes in Höhe von rd. 800 000 DM waren die Folge. Darüber hinaus hatte das Bundesland im Jahre 1992 nicht verbrauchte Bundesmittel in Höhe von rd. 400 000 DM bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im August 1993 noch nicht wieder dem Bundeshaushalt zugeführt.

Auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesland die genannten Bundesmittel in Höhe von zusammen rd. 1,2 Mio. DM an den Bund zurückgezahlt. Die Vorgaben des § 179 Abs. 1 des Sozialgesetzbuches VI werden nunmehr beachtet.

91 Zuschüsse und Leistungen des Bundes an die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung (Kapitel 11 13)

Die Träger der gesetzlichen Renten- und der Unfallversicherung lassen die von ihnen zu zahlenden Leistungen durch den Postrentendienst (Rentenrechnungsstellen) auszahlen. Dafür weisen sie monatlich Vorschüsse an die Generalpostkasse an. Die Zuschüsse des Bundes zur Renten- und Unfallversicherung werden ebenfalls in monatlichen Raten an den für die Fälligkeit der Postvorschüsse festgelegten Terminen direkt der Generalpostkasse überwiesen und mit den Rentenzahlungen verrechnet. Lediglich die Bundesknappschaft ist als einziger Versicherungsträger dem Postrentendienst nicht angeschlossen und zahlt ihre Renten unmittelbar an die Rentenempfänger aus.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß der Geldtransfer zwischen den Rentenrechnungsstellen und dem Empfängerkonto des Leistungsberechtigten zwei Arbeitstage in Anspruch nimmt; einen Arbeitstag vom Girokonto der Rentenrechnungsstelle zum kontoführenden Bankinstitut des Rentenempfängers und einen Arbeitstag für das Verbuchen auf dem Konto des Rentenempfängers. Deshalb werden die von den jeweiligen Versicherungsträgern und dem Bund zu

zahlenden Postvorschüsse regelmäßig entsprechend früh angewiesen.

Um für den Bund einen Zinsverlust zu vermeiden, hat der Bundesrechnungshof gefordert, den Geldtransfer zwischen den Rentenrechnungsstellen und dem Empfängerkonto des Leistungsberechtigten auf maximal einen Arbeitstag zu verkürzen. Damit könnten auch die Fälligkeitstermine für die auszahlenden Postvorschüsse entsprechend verschoben werden. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ist dieser Forderung nachgekommen und hat in der Neufassung der Postrentendienstverordnung mit Wirkung ab 1. September 1994 u. a. geregelt, daß die Vorschüsse für Inlandszahlungen künftig nur einen Bank-Geschäftstag vor dem Fälligkeitstermin der laufenden Renten an die Generalpostkasse zu zahlen sind. Die Weiterleitung der Gelder auf die Konten der Leistungsempfänger erfolgt dann innerhalb eines Bank-Geschäftstages. Damit wird erreicht, daß die Vorschüsse der Versicherungsträger und des Bundes später angewiesen werden können.

Legt man den im Bundeshaushalt 1993 veranschlagten Betrag für Leistungen des Bundes an die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung sowie den durchschnittlichen Zinssatz des Jahres 1993 für Kredite des Bundes zur Deckung seiner Ausgaben in Höhe von rd. 6,8 v. H. zugrunde, wird mit der Verkürzung des Geldtransfers eine Zinsersparnis alleine für den Bund in Höhe von rd. 11 Mio. DM jährlich erzielt.

92 Vergaben für die Beschaffung und die Errichtung von Verkehrszeichen sowie Leit- und Schutzeinrichtungen an Bundesfernstraßen (Kapitel 12 10)

92.1

Für das Beschaffen und Errichten von Verkehrszeichen, Schutzplanken und Leitpfosten sowie für das Aufbringen von Straßenmarkierungen an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes gaben die Straßenbauverwaltungen der Bundesländer im Auftrag des Bundes im Jahre 1991 insgesamt 413 Mio. DM aus. Eine in den Jahren 1992/1993 durchgeführte Querschnittsprüfung der Vergabepaxis der Auftragsverwaltungen im gesamten Bundesgebiet durch den Bundesrechnungshof ergab folgendes:

- Die Auftragsverwaltungen kamen dem Gebot der öffentlichen Ausschreibung nach § 55 Abs. 1 BHO nur in ungenügendem Umfang nach. Sie schrieben — gemessen am Finanzvolumen — nur rd. 37 v. H. der Leistungen und Lieferungen öffentlich aus. Dagegen vergaben sie rd. 52 v. H. nach beschränkter Ausschreibung sowie 11 v. H. freihändig.
- Die Vergabepaxis der Auftragsverwaltungen schränkte den Wettbewerb ein. Dies trug dazu bei, daß die untersuchten Märkte für Verkehrszeichen sowie Schutz- und Leiteinrichtungen oft von nur wenigen Firmen bzw. Firmengruppen beherrscht wurden.

- Die von den Auftragsverwaltungen abgeschlossenen Jahresverträge enthielten häufig zu allgemein gehaltene Leistungsbeschreibungen mit ungenauen oder gar fehlenden Mengenangaben. Dadurch kamen in der Regel höhere Preise zustande, als es bei Einzelausschreibungen mit konkreteren Angaben der Fall wäre. Zudem verlängerten die Auftragsverwaltungen bereits abgelaufene Jahresverträge für ein oder mehrere Jahre, ohne die Leistungsbeschreibung oder die Mengenangaben anzupassen.

92.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auftragsverwaltungen aufgefordert, bei den nachgeordneten, auftragvergebenden Dienststellen auf die Beachtung der Vergabebestimmungen hinzuwirken mit dem Ziel, den Wettbewerb zu stärken und günstigere Preise zu erzielen.

92.3

Die Auftragsverwaltungen teilen die Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich und haben die nachgeordneten Dienststellen angewiesen, entsprechend zu verfahren. Im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit konnte der Bundesrechnungshof feststellen, daß die nachgeordneten Dienststellen seine Empfehlungen schon umsetzen.

93 Zweigleisiger Ausbau einer Bahnstrecke

Die Deutsche Reichsbahn stellte in ihren Wirtschaftsplan 142 Mio. DM für den Zeitraum der Jahre 1992 bis 1996 ein, um das bis zum Jahre 1945 vorhandene zweite Gleis der 26 km langen Strecke zwischen Sandersleben und Blankenheim wieder aufzubauen. Die Deutsche Reichsbahn begründete die Maßnahme mit einer erheblichen Zunahme der Zugzahlen nach dem Jahre 2000. Zudem sollte die Strecke für bestimmte Baumaßnahmen als Umleitungsstrecke dienen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ging nur von einem Investitionsansatz von 94 Mio. DM aus und ergab zudem keinen ausreichenden betriebswirtschaftlichen Erfolg.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. beanstandet, daß

- die Maßnahme genehmigt worden war, obwohl sich die Zugzahlen entgegen den ursprünglichen Verkehrserwartungen verringert hatten,
- die Notwendigkeit für Umleitungen nicht nachgewiesen war,
- die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht richtig gewürdigt wurden und
- die Entwurfsplanung zu teure und zu groß geplante Maßnahmen aufwies.

Die Reichsbahndirektion Halle erkannte weitgehend die Beanstandungen an.

Im Ergebnis hat die Hauptverwaltung der Deutschen Reichsbahn schließlich das Vorhaben zurückgestellt und es aus dem Wirtschaftsplan herausgenommen, so daß die veranschlagte Summe nicht ausgegeben wurde.

Das Bundesministerium für Verkehr erkannte die Beanstandungen an.

94 Einbau der punktförmigen Zugbeeinflussung bei der Deutschen Reichsbahn

Die Deutsche Reichsbahn plante, die punktförmige Zugbeeinflussung auf rd. 4 800 km Strecke nachzurüsten, da durch den Einigungsvertrag vom 31. August 1990 jetzt die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung anzuwenden ist. Die Einrichtung entspricht der „Indusi“ bei der Deutschen Bundesbahn und stellt eine magnetische Abhängigkeit zwischen der Lokomotive und der Stellung eines Hauptsignals (Halt/Fahrt erlaubt) her. Die Deutsche Reichsbahn erteilte den Auftrag zur Ausstattung ihres gesamten Fahrweges einer Arbeitsgemeinschaft der beiden marktbeherrschenden deutschen Firmen, die diese Leistung zum Preis von rd. 643 Mio. DM angeboten hatte.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß durch die Auftragsvergabe an die Arbeitsgemeinschaft dieser beiden Anbieter der Wettbewerb außer Kraft gesetzt wurde und daß der Auftrag sich auf den gesamten seinerzeit vorhandenen Fahrweg bezog. Letzteres hätte zur Ausrüstung von nicht mehr benötigten Bahnhofsgleisen, von schwachbelasteten Strecken, die nur mit geringer Geschwindigkeit (<100 km/h) befahren werden und sogar von voraussichtlich insgesamt stillzulegenden Strecken und Bahnhöfen geführt. Außerdem waren bei Vorhaben an Bahnübergängen, bei denen die Kreuzungsbeteiligten nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz kostenpflichtig sind, keine Kreuzungsvereinbarungen abgeschlossen worden.

Der Vorstand der Deutschen Reichsbahn hat daraufhin den Vertrag mit der Arbeitsgemeinschaft zum 31. Dezember 1993 gekündigt und zugesagt, regional im Wettbewerb auszuschreiben. Die Strecken werden nur in dem auf Dauer notwendigen Umfang mit der punktförmigen Zugbeeinflussung ausgerüstet und Kreuzungsvereinbarungen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz mit den Beteiligten abgeschlossen. Dadurch werden Einsparungen von weit über 50 Mio. DM möglich.

Das Bundesministerium für Verkehr hat sich den Feststellungen des Bundesrechnungshofes angeschlossen.

95 Betätigung des Bundes bei einem Unternehmen der Touristik

Der Bund war über die Deutsche Bundesbahn und ist jetzt über die Deutsche Bahn AG an einem Touristikunternehmen (Unternehmen) beteiligt. Die Beteiligung hat zum Ziel, die Wirtschaftlichkeit der touristischen Angebote der Bahn und deren Vermarktung zu

verbessern. Zu diesem Zweck übertrug die Deutsche Bundesbahn verschiedene Programme der Bahntouristik auf das Unternehmen. Sie unterstützte die Bahntouristik durch — teilweise erhebliche — Preiszugeständnisse und war grundsätzlich damit einverstanden, daß das Unternehmen Erträge aus erfolgreichen Bahnangeboten zur Verlustdeckung bei weniger erfolgreichen Bahnangeboten heranzog. Da die Bahntouristik trotz der Preiszugeständnisse der Deutschen Bundesbahn über Jahre hinweg rückläufig war, nahm das Unternehmen auch Reisen mit anderen Verkehrsträgern in seine Angebotspalette auf.

Die zu Geschäftssparten zusammengefaßten Angebote entwickelten sich unterschiedlich und trugen unterschiedlich zum Erfolg des Unternehmens bei. Den Erfolg der einzelnen Geschäftssparten stellte das Unternehmen in einer Spartenerfolgsrechnung dar. Darin wurden jedoch die Gemeinkosten, die nahezu die gleiche Größenordnung erreichten wie die den einzelnen Sparten direkt zurechenbaren Kosten, unzutreffend zugeordnet. Entsprechendes gilt für die Zuordnung der überwiegend aus dem Bahngeschäft erzielten Zinserträge. Die fehlerhafte Spartenerfolgsrechnung führte im Ergebnis dazu, daß Erträge aus der Bahntouristik, die durch Preiszugeständnisse oder großzügige Zahlungsziele der Deutschen Bundesbahn zustandegekommen waren, in erheblichem Umfang dazu dienten, defizitäre bahnfremde Geschäftssparten des Unternehmens zu stützen. Außerdem mangelte es dem Unternehmen an einer Kalkulation und Auswertung der einzelnen Objekte der touristischen Angebote, was Voraussetzung für eine genaue Analyse der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Angebote und eine Produktbereinigung gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof hat die Quersubvention bahnfremder Touristikangebote durch touristische Angebote der Bahn beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, daß einer zutreffenden Spartenergebnisrechnung besondere Bedeutung zukommt, wenn einzelne Geschäftssparten des Betätigungsunternehmens unterschiedlich oder überhaupt nicht zur Förderung des Bahnverkehrs und damit zur Erreichung des Beteiligungszieles beitragen. Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Bundesbahn gebeten, zur Wahrung des Beteiligungsinteresses des Bundes darauf zu achten, daß der Erfolg der reinen Bahngeschäfte im Vergleich zu bahnfremden Geschäften transparent wird. Er hat empfohlen, die Spartenergebnisse in der Berichterstattung an den Aufsichtsrat und im Bericht des Abschlußprüfers über die erweiterte Abschlußprüfung nach § 53 Haushaltsgrundsatzgesetz künftig genauer darzustellen. Er hat ferner die Einführung einer aussagefähigen Kalkulation empfohlen, um die Wirtschaftlichkeit einzelner Angebote beurteilen zu können.

Die Deutsche Bundesbahn ist den Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat die Geschäftsführung des Unternehmens veranlaßt, die Spartenerfolgsrechnung zu verbessern und ihre Ergebnisse in die Berichterstattung an den Aufsichtsrat und den Bericht über die erweiterte Abschlußprüfung einzu beziehen. Das Bundesministerium für Verkehr wird im Rahmen der Beteiligungsverwaltung darauf achten müssen, daß bahnfremde Geschäftsfelder von

Beteiligungsunternehmen nicht zu Lasten des Kerngeschäfts der Deutsche Bahn AG subventioniert werden.

96 Prüfung der Organisation und Personalausstattung des Bundesamtes für Post und Telekommunikation (Kapitel 13 05)

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation und die Personalausstattung des Bundesamtes für Post und Telekommunikation (Bundesamt) in den Jahren 1992 und 1993 geprüft. Er stellte dabei fest, daß die allgemeinen Organisationsgrundsätze nicht ausreichend beachtet und die Aufgaben in der Zentrale in Mainz auf zu viele Referate verteilt waren. Infolge der Liberalisierung auf dem Telekommunikationsmarkt kam es weiterhin zu einer Verringerung der Aufgaben des Bundesamtes. Dies war bei der Bemessung des Personalbedarfs noch nicht ausreichend berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Organisation zu straffen und die Personalausstattung zu vermindern.

Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation hat das Prüfungsergebnis im wesentlichen anerkannt und dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes zur Personaleinsparung entsprochen. Im Haushaltsplan für das Jahr 1994 sind 181 Planstellen (über alle Laufbahngruppen hinweg) gestrichen worden; bei weiteren 15 Planstellen sind kw-Vermerke ausgebracht. Hieraus ergibt sich eine Einsparung von wenigstens 11 Mio. DM jährlich.

97 Organisation und Personalbedarf der Standortverwaltungen und Kreiswehrrersatzämter in den neuen Bundesländern

97.1

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) richtete im Herbst 1990 in den neuen Bundesländern 19 Standortverwaltungen und 26 Kreiswehrrersatzämter ein und legte unter Berücksichtigung der dort bestehenden Besonderheiten eine vorläufige Dienstpostenausstattung fest. Die endgültige Organisationsstruktur sollte nach Entscheidung über die Stationierung der Streitkräfte festgesetzt werden.

97.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund einer Orientierungsprüfung Ende des Jahres 1991 festgestellt, daß auch unter Berücksichtigung der Übergangsschwierigkeiten in den neuen Bundesländern die Dienstpostenausstattung zu großzügig bemessen gewesen ist. Die Aufgaben der Standortverwaltungen im Bereich der Truppenküchen und der Technischen

Betriebsdienste hätten mit geringerem Personalaufwand erfüllt werden können. Auch der Auftrag der Kreiswehrrersatzämter, die Grundwehrdienstleistenden zu mustern und einzuberufen, hätte mit weniger Personal ausgeführt werden können. Die Zahl der eingerichteten Kreiswehrrersatzämter (26) hat der Bundesrechnungshof für überhöht angesehen und vorgeschlagen, mindestens 5 wieder aufzulösen. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof die Verwendung von methodisch unzureichenden Anhaltswerten zur Festlegung des Personalbedarfs beanstandet und empfohlen, den Personalbedarf nach einheitlichen und objektiven Maßstäben festzustellen.

97.3

Das Bundesministerium hat die Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Ein Personalberechnungsschlüssel für das zivile Küchenfach- und -hilfspersonal wurde inzwischen in Kraft gesetzt. Ein neuer Personalberechnungsschlüssel für das Fachgebiet Allgemeine Wehrrersatzangelegenheiten der Kreiswehrrersatzämter soll ab September 1994 in den neuen Bundesländern angewendet werden. Mit der Erarbeitung eines neuen Personalberechnungsschlüssels für den Technischen Betriebsdienst nach analytischen Methoden der Arbeits- und Zeitwirtschaft wurde bereits begonnen.

Das Bundesministerium werde, ausgehend von der vorläufigen Dienstpostenausstattung bei den Standortverwaltungen in den neuen Bundesländern, 1 070 Dienstposten zurückziehen. Entsprechend dem Fortgang der Gebietsreform in den neuen Bundesländern beabsichtigt es, fünf Kreiswehrrersatzämter wieder aufzulösen und die Zahl der Dienstposten um etwa 230 zu verringern.

Wegen der Besonderheiten in den neuen Bundesländern hat das Bundesministerium bisher davon abgesehen, Dienstposten zurückzuziehen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß sich das Bundesministerium um eine Verminderung des Personals der Standortverwaltungen und der Kreiswehrrersatzämter in den neuen Bundesländern bemüht und weitere Organisationsänderungen anstrebt. Das Bundesministerium sollte die aufgezeigten Einsparungen zügig umsetzen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

98 Wärmeversorgung in Liegenschaften der Bundeswehr (Lager- und Depotgebäude) (Kapitel 14 12 Titel 517 01 und 519 01)

Im Jahre 1993 gab das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) für die Beheizung von Gebäuden etwa 390 Mio. DM aus. Für das Jahr 1994 veranschlagte das Bundesministerium die Ausgaben auf rd. 428 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat seine Prüfungen auf dem Gebiet der rationellen Energieverwendung fort-

gesetzt und in mehreren Wehrbereichen untersucht, ob Wärmeenergie in Lager- und Depotgebäuden sparsam verwendet wird. Er hat ebenfalls geprüft, ob das Bundesministerium Mängel bei der Erfüllung der Forderungen des Energieeinsparungsgesetzes und der Heizungsanlagen-Verordnung beseitigt hat und ob Energieeinsparungen möglich sind.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, daß viele untersuchte Gebäude immer noch zu hoch beheizt wurden und häufig eine wirksame Nacht- und Wochenendabsenkung der Temperaturen in den Lagerhallen fehlte. Daneben wurde Wärmeenergie durch bauliche und organisatorische Mängel des Lagerbetriebes unnötig verschwendet. Auch waren Forderungen des Nutzers an das Temperaturniveau überzogen und unplausibel. Da bei mittleren Heiztemperaturen schon ein Grad Temperaturreduzierung zu einer Energiekosteneinsparung von 6 v. H. führt, ist das Einsparpotential erheblich.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, bestehende, am einzulagernden Material orientierte Forderungen an das Temperaturniveau zu überprüfen und herabzusetzen, die aufgezeigten baulichen Mängel abzustellen und für die Durchsetzung bereits ergangener Weisungen zu sorgen.

Das Bundesministerium hat die Mängel anerkannt. Es hat bestehende Vorschriften überarbeitet und dabei die lagergutorientierten Temperaturforderungen herabgesetzt. Auch hat das Bundesministerium die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes an seinen nachgeordneten Bereich zur Auswertung und Veranlassung von Maßnahmen übersandt und die Weisung erteilt, veraltete Heizungssteueranlagen zu sanieren, Anlagen effektiver zu überwachen, bestehende Vorschriften besser durchzusetzen und die Dienst- und Fachaufsicht zu verstärken.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der eingeleiteten Maßnahmen auf dem Gebiet der rationalen Energieverwendung weiter beobachten.

99 Verringerung der Ausgaben für Betriebsstoffe

(Kapitel 14 17 Titel 522 01 und Kapitel 14 15 Titel 552 11)

99.1

Die Bundeswehr versorgt aus ihren Beständen ausländische Truppenteile, Behörden und zivile Empfänger gegen Entgelt mit Betriebsstoffen (bis zu rd. 120 000 m³ jährlich). Die Einnahmen betragen rd. 40 Mio. DM jährlich.

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß die Entgelte nicht alle Nebenkosten der Bundeswehr, z. B. Mieten für Tankanlagen und Eisenbahnkesselwagen, berücksichtigten. Im August 1993 folgte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) den Anregungen des Bundesrechnungshofes und konnte die Einnahmen dadurch schon im 2. Halbjahr 1993 um 1 Mio. DM steigern; vom Jahre 1994 an

ist mit Mehreinnahmen von rd. 4 Mio. DM jährlich zu rechnen.

99.2

Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesministerium aufgrund der geänderten militärischen Lage empfohlen, die Betriebsstoffbevorratung erheblich zu verringern. Damit konnten auch von der Mineralölindustrie angemieteter Lagerraum gekündigt und zivile Mitbenutzer für die bundeseigenen Lager gewonnen werden.

Einer Forderung des Bundesrechnungshofes, die geringere Lagerraummiets im Haushalt zu berücksichtigen (Drucksache 11/7810 Nr. 26), kam das Bundesministerium nach und kürzte den Haushaltsansatz des Jahres 1994 für die Lagerung von Betriebsstoffen um 5 Mio. DM.

100 Verrechnung von Kosten objektbezogener freier Forschung und Entwicklung in Selbstkostenpreisen

Der Bundesrechnungshof hat bei der Prüfung der Ausgaben für die Entwicklung und Beschaffung der Mehrzweckwaffe MW-1 für das Waffensystem Tornado im Jahre 1989 festgestellt, daß ein Unternehmen in seinen Selbstkostenpreisen für die Serienvorbereitung Kosten objektbezogener freier Forschung und Entwicklung verrechnet hatte, obwohl diesem Vertrag eine vom Bund finanzierte gebundene Entwicklung vorausgegangen war.

Der Bundesrechnungshof hat bereits während der Erhebungen das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung auf die Unzulässigkeit dieser Verrechnung hingewiesen und gebeten, die überzahlten Beträge vom Auftragnehmer zurückzufordern bzw. zu verrechnen und vorläufig einen Betrag in Höhe von 3 Mio. DM einzubehalten.

Der Auftragnehmer lehnte zunächst die Verrechnung des vorsorglich einbehaltenen Betrages ab und berief sich dabei auf die damalige Angebots- und Vergabep Praxis.

Erst nach jahrelangen Verhandlungen gab das Unternehmen sein Verlangen auf und stimmte der endgültigen Verrechnung zu. Damit wurde dem Bundeshaushalt ein Betrag in Höhe von insgesamt 2 564 117 DM wieder zugeführt.

101 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Kapitel 31 03 Titelgruppe 01)

101.1

Der Bundesrechnungshof stellte in mehreren Prüfungsverfahren fest, daß Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) gewährt werden, die über den individuellen Bedarf hinausge-

hen oder dem Zweck staatlicher Ausbildungsförderung nicht entsprechen.

So werden bei der Berechnung von BAföG-Leistungen Geschwister unterschiedlich berücksichtigt, je nachdem, ob sie sich in einer Ausbildung für die Laufbahnen des gehobenen oder mittleren Dienstes befinden. BAföG-Berechtigte, deren Geschwister für die Laufbahn des gehobenen Dienstes ausgebildet werden, werden durch die derzeitige Regelung erheblich begünstigt. Außerdem werden bei der Einkommensberechnung in Ausbildung befindliche Geschwister auch dann berücksichtigt, wenn sie aufgrund der Höhe ihres Einkommens ihre Unterhaltspflichteten finanziell nicht belasten.

Ferner reicht nach den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes für einen objektiven Nachweis über die geordnete Durchführung des Studiums eine einmalige Leistungsüberprüfung nach Ablauf des vierten Fachsemesters nicht aus; bei diesem Verfahren werden Leistungen nach dem BAföG auch an nur formell immatrikulierte Studierende gezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Bundesministerium) eine Änderung der gesetzlichen Regelungen empfohlen. Insbesondere hat er eine weitere Überprüfung des Studienstandes für erforderlich gehalten.

101.2

Der Bundesrechnungshof stellte in seinen Prüfungen außerdem fest, daß das Verwaltungsverfahren in verschiedener Hinsicht zu verbessern ist.

So werden in Fällen, in denen Steuerbescheide vorgelegt werden, die unter dem Vorbehalt der Nachprüfung gemäß § 164 Abgabenordnung stehen, die Förderungsbescheide nicht unter Vorbehalt erlassen, so daß eine spätere Überprüfung und die Rückforderung zuviel gezahlter Förderungsmittel unterbleiben. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, in Zukunft einen Rückforderungsvorbehalt in die Förderungsbescheide aufzunehmen.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes ergaben ferner, daß der Verwaltungsaufwand für die Feststellung der vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers bei der Einkommensermittlung erheblich ist. Dabei sind die Auswirkungen auf die Förderungsleistungen gering. Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, die vermögenswirksamen Leistungen mit einer Pauschale zu berücksichtigen.

101.3

Das Bundesministerium hat die Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es beabsichtigt, im Rahmen des 17. BAföG-Änderungsgesetzes zu regeln, daß bei der Ermittlung des anzurechnenden Eltern-/Ehegatteneinkommens nur tatsächlich Unterhalt beziehende Auszubildende berücksichtigt werden. Außerdem soll die Vorlage eines weiteren Leistungsnachweises verlangt werden. Die Festsetzung von Förderungsleistungen unter dem Vorbehalt der

Rückforderung bei Vorlage von Steuerbescheiden unter dem Vorbehalt der Nachprüfung und die Pauschalierung der vermögenswirksamen Leistungen des Arbeitgebers bei der Einkommensermittlung sollen durch Änderungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BAföG umgesetzt werden.

Das Bundesministerium erwartet finanzielle Einsparungen für den Bund durch die beiden beabsichtigten gesetzlichen Änderungen in Höhe von etwa 40 Mio. DM jährlich.

102 Gestaltungsformen zur Erlangung des Vorsteuerabzugs

(Kapitel 60 01 Titel 015 01)

Die Finanzverwaltung hat seit Einführung des Mehrwertsteuersystems (Umsatzsteuergesetz 1967) immer wieder über die Anerkennung von Gestaltungsformen zur Erlangung des Vorsteuerabzugs zu entscheiden.

Ein Unternehmer kann die in Rechnungen gesondert ausgewiesene Steuer für Lieferungen oder sonstige Leistungen, die von anderen Unternehmen für sein Unternehmen ausgeführt worden sind, als Vorsteuer von seiner Umsatzsteuer abziehen (§ 15 Abs. 1 Umsatzsteuergesetz — UStG —).

Vom Vorsteuerabzug grundsätzlich ausgeschlossen ist die Steuer für Lieferungen und sonstige Leistungen, die der Unternehmer zur Ausführung steuerfreier Umsätze verwendet (§ 15 Abs. 2 UStG).

Der Ausschluß vom Vorsteuerabzug tritt u. a. nicht ein, wenn der Unternehmer, wie dies bei bestimmten steuerfreien Umsätzen möglich ist, auf die Steuerbefreiung der Umsätze verzichtet hat, denen die Vorsteuerbeträge zuzuordnen sind.

Die Möglichkeit des Verzichts auf die Steuerbefreiung für Umsätze aus der Vermietung und Verpachtung von Grundstücken hatte seit der Einführung des Mehrwertsteuersystems vom 29. Mai 1967 (UStG) zu — teilweise mißbräuchlichen — Gestaltungsformen zur Erlangung des Vorsteuerabzugs geführt.

Die Gestaltungen stellten sich in der Regel wie folgt dar:

Ein mit seinen Umsätzen steuerbefreiter und nicht vorsteuerabzugsberechtigter Unternehmer plante die Errichtung eines Gebäudes, das seinem Unternehmen dienen soll.

Um dennoch in den Genuß des Vorsteuerabzugs für die mit der Errichtung des Gebäudes verbundenen Vorleistungen zu gelangen, wurde ein weiterer Unternehmer (in der Regel eine Personengesellschaft, an der der nicht vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmer die Mehrheit hat, oder im gemeinnützigen Bereich ein Förderverein) mit dem Bau des Gebäudes beauftragt, der es nach Fertigstellung unter Verzicht auf die Steuerbefreiung an den nicht vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmer vermietete.

Der bauende Unternehmer erhielt den sofortigen Vorsteuerabzug. Wirtschaftlich kam dieser Vorsteu-

erabzug damit dem an sich nicht berechtigten Unternehmer zugute.

Dieses Gestaltungsmodell wurde bei folgenden Bauten angewendet:

- Volksbanken und Sparkassen,
- Schulgebäude von Privatschulen,
- Volkshochschulen von Gemeinden,
- Krankenhäuser, Altenpflegeheime, Kindergärten.

Die Finanzverwaltung war bei diesen sich in der gesetzlichen Grauzone befindlichen Sachverhaltsgestaltungen immer auf langwierige Einzelfallermittlungen angewiesen; trotzdem konnte sie in der Mehrzahl der Fälle den Vorsteuerabzug nicht verhindern, wie die örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes gezeigt haben.

Insbesondere mußte sie in jedem Einzelfall prüfen, inwieweit ein Mißbrauch von rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne von § 42 Abgabenordnung vorgelegen hat; dieser ist dann zu verneinen, wenn vernünftige außersteuerliche Gründe für die gewählte Gestaltung sprechen.

Die von den Umsatzsteuer-Referatsleitern des Bundes und der Länder in den Jahren 1990 und 1992 zum sogenannten Sparkassen- und Volksbankenmodell erlassenen Verwaltungsanweisungen, die auch auf ähnliche Gestaltungsformen anzuwenden waren, haben den Mißbrauch nicht verhindern können.

Einerseits sind diese Anweisungen nicht oder nicht sofort bundesweit umgesetzt worden, da einige Landesfinanzbehörden vermeintlich zu berücksichtigende Grundsätze von Treu und Glauben stärker als andere Landesfinanzbehörden anerkannt haben, zum anderen hat den Finanzbehörden die Übertragung der Verwaltungsanweisung zum Sparkassen- und Volksbankenmodell auf ähnliche Gestaltungsformen erhebliche Schwierigkeiten bereitet.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1993 das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) gebeten, eine gesetzliche Einschränkung des Verzichts auf Steuerbefreiung zu prüfen, die erhebliche Steuerausfälle verhindern würde. Das Bundesministerium hat diese Anregung aufgegriffen.

Der Deutsche Bundestag hat durch das mit Zustimmung des Bundesrates beschlossene Gesetz zur Bekämpfung des Mißbrauchs und zur Bereinigung des Steuerrechts vom 21. Dezember 1993 die einschlägige Vorschrift des § 9 Abs. 2 UStG geändert; bei Umsätzen im Zusammenhang mit einem Grundstück (z. B. Vermietung und Verpachtung) ist ein Verzicht auf die Steuerbefreiung und ein damit verbundener Vorsteuerabzug nunmehr nur zulässig, soweit der Unternehmer nachweist, daß das Grundstück ausschließlich für Umsätze verwendet wird, die den Vorsteuerabzug nicht ausschließen. Dem Bundeshaushalt werden dadurch künftig erhebliche Mehreinnahmen durch nicht erstattete Vorsteuern bei der Umsatzsteuer erwachsen.

103 Umsetzung der Richtlinie 91/680/EWG des Rates vom 16. Dezember 1991 zum gemeinsamen Mehrwertsteuersystem und zur Beseitigung der Steuergrenzen (Kapitel 60 01 Titel 015 01)

Das Umsatzsteuergesetz (UStG) macht die Verpflichtung zur Abgabe von monatlichen oder vierteljährlichen Voranmeldungen und zur Leistung von entsprechenden Vorauszahlungen wie auch die Befreiung von diesen Verpflichtungen von den Steuerbeträgen des vorangegangenen Kalenderjahres abhängig. Zur Abgabe von monatlichen Voranmeldungen ist danach nur verpflichtet, wessen Steuer im vorangegangenen Kalenderjahr nach Abzug der abzusetzenden Vorsteuerbeträge mehr als 6 000 DM betragen hat; beträgt diese Steuer nicht mehr als 1 000 DM, so kann das Finanzamt den Unternehmer von der Verpflichtung zur Abgabe der Voranmeldungen und Entrichtung der Vorauszahlungen befreien (§ 18 Abs. 2 UStG).

Die Einfuhr von Gegenständen unterlag bislang der vom Zoll erhobenen Einfuhrumsatzsteuer, die mindestens monatlich anzumelden war und spätestens bis zum 16. Tag des Folgemonats vereinnahmt wurde.

Das Gesetz zur Anpassung des Umsatzsteuergesetzes und anderer Rechtsvorschriften an den EG-Binnenmarkt (UStBG) vom 25. August 1992 hat die Einfuhr aus den Mitgliedstaaten der EU auf eine neue Grundlage gestellt. Der innergemeinschaftliche gewerbliche Warenverkehr ist nunmehr als innergemeinschaftlicher Erwerb von dem Erwerber zu versteuern.

§ 18 Abs. 2 UStG bestimmte in der ersten durch das UStBG geänderten Fassung, daß für die Betragsgrenzen des vorangegangenen Kalenderjahres zur Bestimmung der Abgabe- und Vorauszahlungsverpflichtungen die Steuer auf innergemeinschaftliche Erwerbe im Inland gegen Entgelt nicht zu berücksichtigen ist.

Der Bundesrechnungshof hat Ende März 1992 das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf hingewiesen, daß die Anmeldung der Umsatzsteuer auf den innergemeinschaftlichen Erwerb durch diese Vorschrift ggf. auf den Zeitpunkt der Abgabe der Vierteljahresanmeldung oder der Jahreserklärung hinausgeschoben würde mit der Folge späterer Zahlung der Umsatzsteuer. Das Bundesministerium hat diesen Hinweis zunächst nicht aufgegriffen, da nach den damaligen Erkenntnissen die zur Entrichtung der Einfuhrumsatzsteuer verpflichteten Unternehmer in der Regel zur Abgabe von monatlichen Umsatzsteuer-Voranmeldungen verpflichtet gewesen sind. Das Bundesministerium hat deshalb nur mit einem geringen Umsatzsteuerausfall durch die Verschiebung der Erhebung der für innergemeinschaftliche Erwerbe zu entrichtenden Umsatzsteuer gerechnet.

Im Dezember 1992 hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium auf die Gefahr des Mißbrauchs dieser Vorschrift zur Vermeidung der zeitnahen Abführung der Umsatzsteuer hingewiesen. Dies gilt insbesondere in Fällen der Gründung inländischer

Tochterunternehmen ausländischer Gesellschaften. Soweit das inländische Tochterunternehmen ausschließlich Waren von der im Gebiet der EU ansässigen Muttergesellschaft bezieht und ohne Gewinnaufschlag an inländische Unternehmer weiterveräußert, fällt ausschließlich Steuer auf innergemeinschaftliche Erwerbe an, die nach § 18 Abs. 2 UStG nicht zu berücksichtigen ist. Da die Steuer somit unter 1 000 DM bleibt, hätte das inländische Tochterunternehmen die vereinnahmte Umsatzsteuer ggf. erst mit der Umsatzsteuer-Jahreserklärung abzuführen. Die Jahreserklärungen werden im Regelfall aufgrund gewährter Fristverlängerungen erst weit nach Jahresablauf abgegeben. Der inländische Abnehmer hat diese Umsatzsteuer aber bereits im Rahmen seiner Voranmeldung für den Monat des Warenbezugs auf seine Steuerschuld angerechnet.

Eine im Januar 1993 gezahlte und vom Abnehmer als Vorsteuer berücksichtigte Umsatzsteuer wäre so vom Finanzamt ggf. erst im Jahre 1995 zu vereinnahmen. Bei zwischenzeitlicher Zahlungsunfähigkeit oder Konkurs der Tochtergesellschaft könnte ein endgültiger Steuerausfall eintreten.

Das Bundesministerium hat die Anregung des Bundesrechnungshofes zur Beseitigung dieser Mißbrauchsmöglichkeit aufgegriffen und dem Gesetzgeber eine entsprechende Änderung des § 18 Abs. 2 UStG vorgeschlagen. Diese ist mit dem Gesetz zur Bekämpfung des Mißbrauchs und zur Bereinigung des Steuerrechts vom 21. Dezember 1993 beschlossen worden und am 1. Januar 1994 in Kraft getreten.

104 Befreiung von der Umsatzsteuer-Abzugsverpflichtung (Kapitel 60 01 Titel 015 01)

Führt ein im Ausland ansässiger Unternehmer eine steuerpflichtige Werklieferung oder sonstige Leistung an einen inländischen Leistungsempfänger aus, so hat dieser von der von ihm zu zahlenden Gegenleistung die Umsatzsteuer einzubehalten und an das für ihn zuständige Finanzamt abzuführen (sogenanntes Umsatzsteuer-Abzugsverfahren). Diese Verpflichtung besteht nur, wenn der Leistungsempfänger ein Unternehmer oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist. Nach dem bis Ende des Jahres 1992 geltenden § 53 Abs. 1 Satz 3 Umsatzsteuereinführungsverordnung (UStDV) konnte der Leistungsempfänger von dieser Verpflichtung befreit werden, soweit zu erwarten war, daß der im Ausland ansässige Unternehmer aufgrund der Nichterhebungsgrenze gemäß § 19 Abs. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG) in Höhe von 25 000 DM (Kleinunternehmerregelung) keine Umsatzsteuer zu entrichten hatte.

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) und beim Bundesamt für Finanzen das Umsatzsteuer-Abzugsverfahren geprüft. Er hat bei seinen Erhebungen festgestellt, daß in Fällen, in denen der Umsatzfreibetrag von 25 000 DM durch den ausländischen Unternehmer überschritten wurde, der inländische Leistungsempfänger seiner Einbehaltungs- und Abführungspflicht der Umsatzsteuer in einer Vielzahl von

Fällen nicht nachgekommen war. Dies hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium in einer Prüfungsmitteilung im Jahre 1990 mitgeteilt. Das Bundesministerium hat geantwortet, daß es die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes zum Anlaß genommen hat, auf eine Änderung der Rechtslage hinzuwirken. Danach gilt ab 1. Januar 1993 die Kleinunternehmerregelung des § 19 Abs. 1 UStG nur noch für Unternehmer, die im Inland oder in den in § 1 Abs. 3 UStG bezeichneten Zollfreigebieten ansässig sind; § 53 Abs. 1 Satz 3 UStDV ist gestrichen worden. Soweit für einen Leistungsempfänger die Verpflichtung besteht, die Steuer von der Gegenleistung einzubehalten und an das für ihn zuständige Finanzamt abzuführen, ist nunmehr dieser Verpflichtung uneingeschränkt nachzukommen. Dem Bundeshaushalt werden dadurch künftig erhebliche Mehreinnahmen durch zutreffende Einbehaltung und Abführung der Umsatzsteuer im Abzugsverfahren erwachsen.

105 Verwaltung des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes (Drittes Verstromungsgesetz) (Titel 099 der Wirtschaftspläne 1988 bis 1991)

105.1

Nach dem Dritten Verstromungsgesetz werden die Mittel des Sondervermögens „Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes“ durch eine Ausgleichsabgabe (sogenannter Kohlepfennig) aufgebracht. Diese Abgabe wird von rd. 1 400 Schuldnern im Wege der Selbstveranlagung ermittelt und vom Bundesamt für Wirtschaft (Bundesamt) als Verwalter des Sondervermögens endgültig festgesetzt. Das Sondervermögen hat Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe in Höhe von über 5 Mrd. DM im Jahr.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß es zu erheblichen Rückständen bei der Bearbeitung von Selbstveranlagungen gekommen ist, die dem Bundesministerium für Wirtschaft (Bundesministerium) bereits aufgrund einer in den Jahren 1978/1979 durchgeführten Organisationsprüfung bekannt waren. Im Jahre 1991 war die Ausgleichsabgabe für 4 600 Selbstveranlagungen noch nicht endgültig festgesetzt.

Zu diesen mehrjährigen Rückständen haben insbesondere ein häufiger Personalwechsel, die Nichtbesetzung von Dauerarbeitsplätzen sowie der Einsatz von Mitarbeitern mit auf 18 Monaten befristeten Zeitdienstverträgen geführt. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, von personellen Umsetzungen abzuweichen und den Anteil von Beschäftigten mit Zeitdienstvertrag zurückzuführen.

Das Bundesministerium und das Bundesamt haben die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie bemühen sich gemeinsam, eine Beschleunigung des Bearbeitungsprozesses bei der Veranlagung der Ausgleichsabgabe sowie einen effizienten Personaleinsatz sicherzustellen.

105.2

Das Dritte Verstromungsgesetz enthielt für die Festsetzung der Ausgleichsabgabe keine Verjährungsvorschriften. Während das Bundesamt zunächst von einer 30jährigen Verjährungsfrist ausging, schränkte die Rechtsprechung die Frist auf vier Jahre, später auf ein Jahr ein.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die unklare Rechtslage zu Mehrbelastungen des Bundesamtes geführt hat und daß in bislang rd. 900 Fällen die Ausgleichsabgabe aufgrund des Verjährungseintritts nicht mehr endgültig festgesetzt werden konnte.

Nach dem inzwischen in Kraft getretenen Gesetz zur Sicherung des Einsatzes von Steinkohle in der Verstromung und zur Änderung des Atomgesetzes und des Stromeinspeisungsgesetzes ist in das Dritte Verstromungsgesetz eine Regelung zur Festsetzungsverjährung aufgenommen worden. Das Bundesministerium ist der Ansicht, daß für zurückliegende Fälle eine akute Verjährungsgefahr nicht mehr besteht.

105.3

Nach weiteren Feststellungen des Bundesrechnungshofes unterblieben in einigen Fällen Abgabefestsetzungen, obwohl alle den Abgabebetatbestand begründenden Voraussetzungen erfüllt waren. Außerdem hatte bei den größten Abgabeschuldnern noch keine Außenprüfung stattgefunden.

Das Bundesministerium hat eine Lösung der bestehenden Probleme bei der Abgabefestsetzung zugesagt und mitgeteilt, es habe inzwischen mit örtlichen Prüfungen bei diesen Abgabeschuldnern begonnen.

105.4

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

106 Informationstechnik bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Anstalt) setzt zur Verwaltung ihrer Einnahmen und Ausgaben Informationstechnik ein. Für den Betrieb und die Beschaffung von Geräten der Informationstechnik wendet die Anstalt jährlich mehr als 50 Mio. DM auf.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung eine Vielzahl von unwirtschaftlichen Beschaffungen fest.

- Die Anstalt hatte die meisten Geräte der Informationstechnik weit über die Mindestmietzeit von zumeist drei Jahren hinaus gemietet und dabei Mietsummen gezahlt, die teilweise mehr als das Doppelte des ursprünglichen Kaufpreises betrugen. Allein bei den zum Zeitpunkt der Prüfung

(Ende des Jahres 1992) noch bestehenden Mietverträgen zahlte sie an Miete über 17 Mio. DM mehr im Vergleich zu den in den Verträgen angegebenen Kaufpreisen in Höhe von 20 Mio. DM. Die Anstalt ging bei Abschluß der Mietverträge von kürzeren voraussichtlichen Nutzungszeiten aus. Die Standzeiten verlängerten sich aber insbesondere wegen der sich aus den rechtlichen und organisatorischen Folgen der Deutschen Einheit und neuen Gesetzesvorhaben (z. B. Rentenreformgesetz 1992) ergebenden Aufgaben. Seit Ende des Jahres 1992 hat die Anstalt die Mietverträge allerdings weitgehend auf Kauf oder Leasing umgestellt und es gelang ihr in Verhandlungen, den bei Umwandlungen fälligen Restkaufpreis um 2,5 Mio. DM zu verringern.

- Die Anstalt hatte Leasingverträge für Geräte mit einem Anschaffungswert von 50 Mio. DM abgeschlossen. Sie hätte je nach zugrundezulegendem Zinssatz bei Kauf der Geräte mindestens 1 Mio. DM einsparen können. Ältere Leasingverträge aus den Jahren 1987 bis 1988 führten im Vergleich zum Kauf zusätzlich zu Mehrzahlungen, da die Mindestleasingzeiten überschritten wurden. Die Anstalt hat beim Abschluß von Leasingverträgen nicht in ausreichendem Maße die Beschaffungsalternative Kauf in Wirtschaftlichkeitsvergleiche einbezogen.
- Die von der Anstalt vereinbarten Verträge für die Vollwartung von Arbeitsplatzausstattungen verursachten Ausgaben in Millionenhöhe. Wegen der geringen Störanfälligkeit der Geräte waren die Verträge unwirtschaftlich. Außerdem schloß sie für solche Geräte auch für die Dauer der Gewährleistung regelmäßig Wartungsverträge ab. Allein bei einem geprüften Vertrag standen den Aufwendungen von mehr als 560 000 DM keine Leistungen gegenüber.

Der Bundesrechnungshof hat der Anstalt empfohlen, künftig

- vor Auftragsvergabe die Nutzungszeiträume angemessener zu schätzen, einen Wirtschaftlichkeitsvergleich der Beschaffungsalternativen durchzuführen und bei der Wahl der Vertragsart zu berücksichtigen,
- die Wirtschaftlichkeit bestehender Miet- und Leasingverträge zum Ende der Mindestvertragsdauer zu prüfen und
- ein bedarfsorientiertes Wartungskonzept zu erarbeiten.

Die Anstalt hat die Beanstandungen anerkannt; sie werde sich bemühen, künftig die Nutzungszeiträume besser zu schätzen und vor jeder Investitionsentscheidung einen Wirtschaftlichkeitsvergleich vornehmen. Ende des Jahres 1993 hat die Anstalt mitgeteilt, daß sie sich aus wirtschaftlichen Gründen für den Kauf ihrer Informationstechnik entschieden habe.

Die Anstalt wird durch wirtschaftliche Vertragswahl erhebliche Einsparungen erzielen können, deren Höhe vom Auftragswert abhängig ist. Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der unterschiedlichen Ver-

tragsarten sind umfassend alle für den Bund relevanten Aspekte zu berücksichtigen. Die Anstalt wird daneben durch neue Wartungsvereinbarungen die Wartungskosten nachhaltig senken und durch die Verbesserung der Gewährleistungsregelungen weitere Einsparungen erzielen können.

107 Privatisierung eines Binnenfischereiunternehmens durch die Treuhandanstalt

107.1

Die Treuhandanstalt erhielt im Zuge der Privatisierung eines Binnenfischereiunternehmens mehrere Angebote für die Übernahme des Gesamtunternehmens und für Teilbetriebe. Sie traf während des Privatisierungsverfahrens Teilentscheidungen, die auf die Realisierung des Unternehmenskonzepts der späteren Käufer ausgerichtet waren, ohne eine nachvollziehbare Gegenüberstellung mit den anderen Angeboten vorgenommen zu haben. So verpachtete sie Anfang Juli 1992 in Übereinstimmung mit dem Käuferkonzept zunächst die Teichwirtschaften des Unternehmens an ehemalige Mitarbeiter und verkaufte einzelne Vermögensteile (u. a. die Fischbestände und die Ausrüstungsgegenstände für die Teichwirtschaften) an die Pächter. In der treuhandinternen Entscheidungsvorlage über die Ende August 1992 vollzogene Veräußerung der Gesellschaftsanteile wurden die Käufer, von denen drei gleichzeitig Pächter waren, unzutreffend als einzige Bewerber genannt, neben denen „keine anderen Interessenten zur Verfügung standen“.

Das den Entscheidungen zugrundeliegende Unternehmenskonzept der Käufer wies in seinem allgemeinen Teil auf die Notwendigkeit besonderer Investitionsmaßnahmen hin, diese waren jedoch in der zusammenfassenden Aufstellung aller geplanten Investitionen zur Ermittlung des Finanzbedarfs nicht berücksichtigt. Außerdem sah das Konzept einen jährlichen „Ausgleichsbetrag“ zur Verbesserung der Betriebsergebnisse der Teichwirtschaften des Unternehmens durch ein Bundesland vor. Zusagen des Bundeslandes gab es aber nicht. In der Entscheidungsvorlage zum Verkauf der Gesellschaftsanteile wurde gleichwohl die Plausibilität des Unternehmenskonzepts bestätigt.

Für die Veräußerung der Vermögensteile des Unternehmens an die Pächter hatte die Treuhandanstalt keine verkaufsbegründende Entscheidungsvorlage erstellt. Die Treuhandanstalt erzielte einen Kaufpreis von rd. 710 000 DM. Der Buchwert der zum großen Teil nach dem 1. Juli 1990 angeschafften Vermögensgegenstände betrug zum Verkaufszeitpunkt rd. 3,2 Mio. DM.

Die Gesellschaftsanteile verkaufte die Treuhandanstalt für 1 DM. Zum Vermögen der Gesellschaft gehörten rd. 4 300 ha Grundbesitz, der teilweise preußisches Staatseigentum und teilweise Bodenreformland gewesen war. Darin enthalten waren Grundstücke mit einer Gesamtfläche von rd. 250 ha, die im Kaufvertrag vorbehaltlos als Eigentum der

Gesellschaft aufgeführt wurden. Hinsichtlich der übrigen Grundstücke bestimmte der Kaufvertrag, daß sie nur insoweit endgültig in das Eigentum der Gesellschaft fallen, wie das betroffene Bundesland oder die Bundesrepublik Deutschland keine Ansprüche darauf erheben oder mögliche Ansprüche rechtsgültig abgewiesen werden. Eine Klärung möglicher Restitutionsansprüche wurde bis heute nicht herbeigeführt. Der Kaufvertrag enthält keine Klausel mit Besserungsscheincharakter für den Fall, daß weiteres Grundvermögen endgültig im Eigentum der Gesellschaft verbleibt. Ein aktueller Verkehrswert der Grundstücke wurde nicht ermittelt. Ihr Buchwert war in der DM-Eröffnungsbilanz mit rd. 8,3 Mio. DM ausgewiesen. Hinzu kam der Buchwert der Bauten, der zum Verkaufszeitpunkt rd. 30,7 Mio. DM betrug; darin waren im Jahre 1991 getätigte Investitionen in Höhe von rd. 6,1 Mio. DM enthalten. Der Buchwert der technischen Anlagen und Maschinen, in die nach dem 1. Juli 1990 rd. 0,5 Mio. DM investiert worden waren, belief sich auf rd. 1,4 Mio. DM. Die Treuhandanstalt übernahm ferner Verbindlichkeiten des Unternehmens in Höhe von rd. 20 Mio. DM.

Ende des Jahres 1992 regte die Unternehmensgruppe Land- und Forstwirtschaft der Treuhandanstalt an, durch das Direktorat Recht prüfen zu lassen, ob der Leiter der Niederlassung bei dem Verkauf der Geschäftsanteile des Unternehmens gegen Grundsätze der Treuhandanstalt verstoßen habe. Diese Anregung wurde jedoch nicht aufgegriffen.

107.2

Der Bundesrechnungshof hält die Entscheidungen der Treuhandanstalt über die Verpachtung der Teichwirtschaften, die Verwertung einzelner Vermögensteile und den Verkauf der Gesellschaftsanteile nicht für sachgerecht. Er hat darauf hingewiesen, daß

- die unzulängliche Auswertung der Angebote,
- die auf das Unternehmenskonzept der Käufer abgestimmten Verwertungsentscheidungen während des Privatisierungsverfahrens, durch die die weitere Unternehmensentwicklung in erheblichem Ausmaß festgelegt und die abschließende Verkaufsentscheidung präjudiziert wurden, sowie
- die unzutreffende Angabe in der Entscheidungsvorlage über das Fehlen „anderer Interessenten“

zeigen, daß die sich bietenden Privatisierungsalternativen nicht unvoreingenommen miteinander verglichen wurden und keine ausgewogene Entscheidung zwischen allen Privatisierungsmöglichkeiten getroffen wurde. Die Bestätigung der Plausibilität des in sich widersprüchlichen Unternehmenskonzepts in der Entscheidungsvorlage zum Verkauf der Gesellschaftsanteile hat der Bundesrechnungshof als weiteren Anhaltspunkt für eine nachlässige Vorbereitung der Privatisierungsentscheidung gewertet.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß über den Verkauf der Vermögensteile keine Entscheidungsvorlage erstellt wurde. Für den Bun-

desrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, daß sich die Treuhandanstalt mit einem Kaufpreis für die Vermögensteile zufrieden gab, der nur rd. 20 v. H. des Buchwertes der teilweise fast neuwertigen Vermögensgegenstände betrug.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Veräußerung der Gesellschaftsanteile zum Preis von 1 DM einer werthaltigen Schenkung gleichkommt, wobei der finanzielle Schaden für die Treuhandanstalt in zweistelliger Millionenhöhe liegen dürfte. Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß es die Treuhandanstalt unterließ, in den Kaufvertrag eine Klausel mit Besserungsscheincharakter aufzunehmen, denn insbesondere die unklaren Restitutionsansprüche eröffnen beträchtliche Vermögenszuwachschancen für die Erwerber.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich empfohlen, daß die Treuhandanstalt der Prüfungsanregung ihrer Unternehmensgruppe Land- und Forstwirtschaft umfassend nachgeht und die Prüfung zum Zwecke der Schadensbegrenzung nicht nur auf den Verkauf der Gesellschaftsanteile erstreckt, sondern auf alle im Zusammenhang mit diesem Unternehmen stehenden Rechtsgeschäfte unter ihrer Beteiligung ausdehnt. Daß diese Prüfung trotz der Hinweise aus der Unternehmensgruppe Land- und Forstwirtschaft nicht schon frühzeitig vorgenommen wurde, hat der Bundesrechnungshof als Indiz dafür gewertet, daß sich die internen Kontrollmechanismen der Treuhandanstalt in diesem Fall als nicht funktionsfähig erwiesen haben. Im übrigen hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß seine Feststellungen zur Veräußerung einzelner Vermögensteile und der Gesellschaftsanteile es nahelegen, im Hinblick darauf den Straftatbestand der Untreue zum Nachteil der Treuhandanstalt näher zu prüfen und ggf. entsprechende rechtliche Schritte einzuleiten.

107.3

Die Treuhandanstalt hat mitgeteilt, daß nach Auswertung der Prüfungsmittelung des Bundesrechnungshofes vom Vorliegen eines Anfangsverdachts für Untreue- bzw. Betrugshandlungen zum Nachteil der Treuhandanstalt auszugehen sei und zur Vorbereitung einer möglichen Strafanzeige weitere Ermittlungen durchgeführt werden würden. Darüber hinaus werde die Treuhandanstalt die Möglichkeit zivilrechtlicher Konsequenzen gegen die Beteiligten sowie die Möglichkeit der Anfechtung bzw. der Nachverhandlung des Privatisierungsvertrages überprüfen. Im übrigen hat sich die Treuhandanstalt außerstande gesehen, zu allen Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung zu nehmen, da die für das Privatisierungsverfahren verantwortlichen Mitarbeiter bereits seit längerem aus der Treuhandanstalt ausgeschieden seien. Ferner wies die Treuhandanstalt darauf hin, daß bislang bewußt auf eine Befragung der ehemaligen Mitarbeiter verzichtet worden sei, da aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes die Stabsstelle für besondere Aufgaben in der Treuhandanstalt eingeschaltet worden sei.

107.4

Der Bundesrechnungshof wird die Maßnahmen der Treuhandanstalt zur Begrenzung des Schadens zu gegebener Zeit überprüfen.

108 Verpachtung landwirtschaftlicher Nutzflächen durch die von der Treuhandanstalt mit der Bodenverwertung und -verwaltung beauftragte Gesellschaft

108.1

Mit der 3. Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz wurden die Eigentumsrechte an den volkseigenen landwirtschaftlichen Nutzflächen, die sich im Besitz von Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (Genossenschaften) oder Einzelpersonen befanden, in die treuhänderische Verwaltung der Treuhandanstalt übertragen. Die Treuhandanstalt hat eine privatrechtliche Gesellschaft, an der sie beteiligt ist, mit Wirkung vom 1. Juli 1992 mit der Verwertung und Verwaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen beauftragt.

108.2

Der Bundesrechnungshof hat Ende des Jahres 1992 die Betätigung der Treuhandanstalt bei dieser Gesellschaft und die Verpachtung landwirtschaftlicher Nutzflächen durch sie geprüft und der Treuhandanstalt Empfehlungen zur Beseitigung der festgestellten Mängel gegeben.

108.2.1

Die für eine Verpachtung zur Verfügung stehenden landwirtschaftlichen Nutzflächen waren nur unvollständig erfaßt, so daß erhebliche Flächendifferenzen zur Liegenschaftsdatei der Deutschen Demokratischen Republik unaufgeklärt blieben. Allein bei einer Regionalniederlassung der beauftragten Gesellschaft betrugen die nicht nachgewiesenen Flächen rd. 125 000 ha (= 41 v. H.). Der Bundesrechnungshof hat auf das Risiko von Einnahmeausfällen hingewiesen, die durch eine von der Treuhandanstalt unbemerkte Nutzung nicht erfaßter landwirtschaftlicher Nutzflächen eintreten können. Zur Herstellung einer verlässlichen Grundlage für die Verpachtung und anderweitige Verwertung landwirtschaftlicher Flächen hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Erfassung des Ist-Bestandes mit der gebotenen Sorgfalt fortzuführen, Differenzen aufzuklären und entgangene Nutzungsentgelte nachträglich geltend zu machen.

108.2.2

Die von der Treuhandanstalt beauftragte Gesellschaft räumte bei der Verpachtung der landwirtschaftlichen Nutzflächen den regionalen Landwirtschaftsbehörden bestimmenden Einfluß ein, so daß diese faktisch

zu Entscheidungsträgern wurden. Selbst wenn fachliche Beurteilungen der Landwirtschaftsbehörden nicht widerspruchsfrei oder nicht hinreichend aussagekräftig waren, legte die Gesellschaft sie ihren Entscheidungen zugrunde.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die unkritische Übernahme von Empfehlungen der regionalen Landwirtschaftsbehörden mit dem gesetzlichen treuhänderischen Auftrag der Treuhandanstalt nicht vereinbar ist. Er hat empfohlen, die Entscheidungszuständigkeit entsprechend dem Gesetzauftrag eindeutig festzulegen.

108.2.3

Nach einer Richtlinie der Treuhandanstalt sollte die beauftragte Gesellschaft Pachtbewerber bei gleichwertigen Betriebskonzepten nach einer Rangfolge berücksichtigen, die entsprechend dem Status der Bewerber als Wiedereinrichter, Neueinrichter oder als Nachfolgeeinrichtung früherer Genossenschaften Prioritäten setzte. Der Bundesrechnungshof hat in einer Regionalniederlassung der Gesellschaft festgestellt, daß aufgrund der genannten Richtlinie nachrangig zu berücksichtigende Nachfolgeeinrichtungen der Genossenschaften sowohl nach dem Flächenanteil als auch nach der Zahl der Anträge überproportional zumindest kurzfristige Pachtverträge erhielten. Er hat darauf hingewiesen, daß dies die Vermutung nahelegt, bei der Auswahl der Bewerber seien andere als die in der Richtlinie der Treuhandanstalt vorgegebenen Prioritäten angewendet worden.

108.2.4

Das kaufmännische Rechnungswesen der Gesellschaft hatte Mängel, die insbesondere die Bereiche Sollstellung von Pachtzins und Kaufpreis, periodische Abgrenzung von Einnahmen, das Mahnwesen sowie die Buchung von Geschäftsvorfällen betrafen.

Der Bundesrechnungshof hat der Treuhandanstalt empfohlen, sich davon zu überzeugen, ob die von der Gesellschaft anerkannten Mängel beseitigt sind und ein voll funktionstüchtiges kaufmännisches Rechnungswesen vorhanden ist.

108.3

Die Treuhandanstalt hat in ihren Stellungnahmen betont, daß die Gesellschaft zum Prüfungszeitpunkt erst vier Monate tätig war; daraus resultierende Anfangsschwierigkeiten könnten mindestens seit dem 30. November 1993, dem Stichtag für die Stellungnahme der Treuhandanstalt zu den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes, als überwunden gelten.

108.3.1

Die vom Bundesrechnungshof festgestellten erheblichen Flächendifferenzen hat die Treuhandanstalt eingeräumt und u. a. auf die Unzulänglichkeit der Liegenschaftsdatei der Deutschen Demokratischen Republik zurückgeführt. Sie hat den Erfassungsstand zum 31. Januar 1994 mit rd. 50 v. H. der Gesamtfläche von rd. 2,1 Mio. ha angegeben. Die vollständige Erfassung der landwirtschaftlichen Nutzflächen werde bis Ende des 3. Quartals 1994 abgeschlossen sein. Vom Bundesrechnungshof befürchtete Einnahmeausfälle hat die Treuhandanstalt bestätigt; nach den bisherigen Feststellungen seien knapp 20 000 ha ohne vertragliche Grundlage genutzt worden. Die beauftragte Gesellschaft habe entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes ihre Regionalstellen angewiesen, entgangene Nutzungsentgelte auch nachträglich geltend zu machen.

108.3.2

Die Treuhandanstalt hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes über die Einbeziehung der Landwirtschaftsbehörden in den Entscheidungsprozeß im wesentlichen anerkannt, die Defizite dem enormen Handlungsdruck zu Beginn des Bewirtschaftungsjahres während der Anfangsphase der Geschäftstätigkeit der Gesellschaft zugeschrieben und auf die seit Beginn des Abschlusses langfristiger Pachtverträge ergriffenen Abhilfemaßnahmen hingewiesen. Eine Bindung an die Empfehlungen der Landwirtschaftsbehörden werde zwar von einigen Landesregierungen angestrebt, bestehe aber tatsächlich nicht. Verfahrensmängel werde die beauftragte Gesellschaft beseitigen. Die Treuhandanstalt werde die Tätigkeit der Gesellschaft insoweit durch ein eigens eingerichtetes Referat überwachen.

108.3.3

Zur Auswahl der Pachtbewerber hat die Treuhandanstalt darauf hingewiesen, daß die Prioritätenliste erst anzuwenden ist, wenn die Beurteilung der Betriebskonzepte zu annähernd gleichwertigen Ergebnissen führt. Deshalb lasse sich aus den vom Bundesrechnungshof ermittelten Daten nicht ableiten, ob die Flächenverteilung die einzelnen Interessengruppen anteilmäßig angemessen berücksichtigt. Gleichwohl hat die Treuhandanstalt aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes die Gesellschaft angehalten, strikt nach den vorgegebenen Kriterien und Prioritäten zu handeln. Dies werde die Treuhandanstalt ebenfalls überwachen.

108.3.4

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes über Mängel des Rechnungswesens hat die Treuhandanstalt im wesentlichen anerkannt und auf Anlaufschwierigkeiten zurückgeführt, die mittlerweile beseitigt seien. Sie werde deshalb in verstärktem Umfang die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung,

der Vertragskontrolle und des Mahnwesens der Gesellschaft überwachen. Dafür habe sie ein umfassendes Berichts- und Informationssystem geschaffen, das noch erweitert werde, um frühzeitig auf Entwicklungen reagieren zu können.

108.4

Mit den eingeleiteten Maßnahmen wird dem Anliegen des Bundesrechnungshofes weitgehend Rechnung getragen. Er wird sich von deren Wirksamkeit bei weiteren Prüfungen überzeugen.

109 Zweckzuwendungen der Treuhandanstalt zu Sozialplanaufwendungen ihrer Beteiligungsunternehmen

109.1

Die Treuhandanstalt gewährte ihren Beteiligungsunternehmen, die aufgrund der wirtschaftlichen Situation und fehlender eigener Mittel keinen angemessenen Sozialplan aufstellen konnten, Zweckzuwendungen für Sozialplanaufwendungen. Nach dem Monatsbericht 12/93 der Treuhandanstalt hat sie dafür seit ihrem Bestehen rd. 7,5 Mrd. DM bewilligt.

Der Bundesrechnungshof hat das Zahlungsverfahren und die Verwendungskontrolle der Treuhandanstalt geprüft und festgestellt:

Zweckzuwendungen wurden den Unternehmen in den geprüften Fällen überwiegend wesentlich früher zur Verfügung gestellt, als es die Zahlung der Abfindungen an die Arbeitnehmer erfordert hätte. Als Folge davon standen diese Gelder über längere Zeit auf Sonderbankkonten der Unternehmen, deren Guthaben nur gering verzinst wurden. So überwies die Treuhandanstalt beispielsweise einem Unternehmen der Branchengruppe Chemiefasern am 4. Mai 1992 Zweckzuwendungen in Höhe von 13,6 Mio. DM. Bis September 1993 leitete das Unternehmen rd. 11,4 Mio. DM an die Arbeitnehmer weiter. Am 12. Oktober 1993 betrug der Bestand auf dem Sonderbankkonto noch rd. 2,2 Mio. DM. Die Bank verzinst die Guthaben im gesamten Zeitraum mit 0,5 v. H.

Die Treuhandanstalt hatte die Unternehmen nicht zur höherverzinslichen Anlage zeitweilig freier Mittel verpflichtet. Für die Bereitstellung der finanziellen Mittel für Zweckzuwendungen waren ihr aufgrund der Vorfinanzierung über den Kapitalmarkt hohe Zinsaufwendungen entstanden.

Der Bundesrechnungshof hat weiter kritisch vermerkt, daß die Treuhandanstalt keine einheitlichen Regelungen zum Nachweis der Verwendung der Zweckzuwendungen durch die Unternehmen sowie zur Verwendungskontrolle durch die Treuhandanstalt selbst getroffen hatte.

Die in der Zentrale und den Niederlassungen der Treuhandanstalt unterschiedlich praktizierte Verwendungskontrolle führte u. a. dazu, daß nicht alle Unternehmen aufgefordert waren, die Verwendung

der Mittel nachzuweisen und nicht verbrauchte Mittel zurückzuführen. Eine Niederlassung der Treuhandanstalt forderte die von ihr betreuten Unternehmen jährlich einmal auf, die Verwendung der Zweckzuwendungen nachzuweisen und freie Mittel einschließlich erwirtschafteter Zinsen zurückzuführen. Die Zentrale der Treuhandanstalt verlangte dagegen von den Unternehmen, Tagesauszüge der Sonderbankkonten zu übersenden. Nicht alle Unternehmen waren dieser Aufforderung regelmäßig nachgekommen. So lagen der Treuhandanstalt seit Januar 1992 z. B. keine aktuellen Tagesauszüge von einem Unternehmen des Landmaschinenbaues vor, obwohl sie dem Unternehmen von August 1991 bis Juli 1993 insgesamt rd. 15,4 Mio. DM Zweckzuwendungen bewilligt und gezahlt hatte. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang auch festgestellt, daß die Treuhandanstalt Angaben über die Entstehung von Guthaben und die vorgesehene Verwendung dieser Mittel auch dann nicht einforderte, wenn sich in Tagesauszügen ausgewiesene größere Guthaben über längere Zeit auf Sonderbankkonten befanden. Insofern hat der Bundesrechnungshof insbesondere die Verwendungskontrolle durch die Zentrale der Treuhandanstalt für unzureichend gehalten.

109.2

Der Bundesrechnungshof hat der Treuhandanstalt empfohlen, das Zahlungsverfahren für Zweckzuwendungen so zu verändern, daß größere Geldbestände auf den Sonderbankkonten weitgehend vermieden werden. Dazu hat er angeregt, den Unternehmen lediglich eine Finanzierungszusage mit der Maßgabe zu erteilen, daß die Mittel kurzfristig vor Auszahlung an die Arbeitnehmer entsprechend dem tatsächlichen Finanzbedarf abgerufen werden können. Im Hinblick auf bereits ausgezahlte Zweckzuwendungen hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Unternehmen zur zinsgünstigen Anlage zeitweilig freier Mittel, zur Berichterstattung über die Verwendung der Zweckzuwendungen sowie zur Rückführung nicht benötigter Mittel aufzufordern.

109.3

Die Treuhandanstalt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt.

Sie hat die Auszahlungsmodalitäten für Zweckzuwendungen in der empfohlenen Weise verändert und die Unternehmen verpflichtet, noch vorhandene Mittel zinsgünstig anzulegen oder, sofern sie nicht mehr benötigt werden, an die Treuhandanstalt zurückzuführen.

Hinsichtlich der Verwendungskontrolle hat die Treuhandanstalt den Vorhalt des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen, keine Regelungen getroffen zu haben. Im Antrag auf Zweckzuwendung sei geregelt, daß die Verwendungskontrolle im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses durch die Wirtschaftsprüfer erfolgt. Ungeachtet dessen hat sie im Dezember 1993 alle begünstigten Unternehmen aufgefordert,

über die Verwendung der Mittel sowie die Höhe und Verwendung der Zinsen zu berichten. Die Treuhandanstalt hat den Bundesrechnungshof davon in Kenntnis gesetzt, daß sie daraufhin von den Unternehmen gemeldete nicht benötigte Guthaben zurückgefordert habe. In Einzelfällen werde sie prüfen, ob und inwieweit aus der mit dem Antrag auf Zweckzuwendung übergebenen Haftungserklärung der Unternehmensvertreter Konsequenzen zu ziehen seien.

Die veränderten Auszahlungs- und Verwendungsmodalitäten hat die Treuhandanstalt in einer neuen

Auflage der „Richtlinien für Sozialpläne“ für alle Unternehmen verbindlich geregelt.

109.4

Damit ist dem Anliegen des Bundesrechnungshofes hinreichend Rechnung getragen. Er wird sich zu gegebener Zeit von der Wirksamkeit der veränderten Regelungen überzeugen.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 24. Oktober 1994

Bundesrechnungshof

Dr. Czasche-Meseke