

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1997 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1995 und 1996)

Inhaltsverzeichnis

	Nummer	Seite
Vorbemerkung	1	7
Gegenstand der Bemerkungen	1.1	7
Politische Entscheidungen	1.2	7
Prüfungsumfang und Prüfungsrechte	1.3	7
Beratungstätigkeit	1.4	8
Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen	1.5	8
Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof (nach der Revision des EG-Vertrages in Amsterdam)	1.6	8
Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen	1.7	9
Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von in- ternationalen Einrichtungen	1.8	9
 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung für die Haushaltsjahre 1995 und 1996 sowie zur finanzwirtschaft- lichen Entwicklung des Bundes	2	10
Stand der Entlastungsverfahren	2.1	10
Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnungen 1995 und 1996 (Mit- teilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)	2.2	10
Haushaltsführung	2.3	11
Inanspruchnahme von Kreditemächtigungen	2.4	14
Nettokreditaufnahme und Gesamtverschuldung	2.5	15
Abführungen der Deutschen Bundesbank 1995 und 1996	2.6	19
Sondervermögen des Bundes 1995 und 1996	2.7	19
Bundesbetriebe 1995 und 1996	2.8	21
Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes	2.9	23
Öffentliche Verschuldung nach der Einführung einer einheit- lichen Europäischen Währung	2.10	27

	Nummer	Seite
Besondere Prüfungsergebnisse		
Bundeskanzler und Bundeskanzleramt		
Zuwendungen des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung zur Förderung der Fortbildung von Journalisten	3	29
Auswärtiges Amt		
Erwerb einer Residenz für den Ständigen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der UNESCO	4	30
Dienstwohnung des Generalkonsuls in Hongkong	5	32
Bundesministerium des Innern		
Arbeitsplatzbeschreibungen bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern des Bundes	6	36
Informationstechnik bei Zuwendungsempfängern	7	38
Zuwendungen an die Stiftung Haus Oberschlesien	8	40
Institut für Angewandte Geodäsie	9	44
<i>Beurlaubung von Beamten des Bundeseisenbahnvermögens zu anderen Arbeitgebern</i>	<i>s. 29</i>	<i>s. 91</i>
Bundesministerium der Finanzen		
Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht über die Tätigkeit der Gruppe Währungsumstellung beim Bundesamt für Finanzen	10	47
Dienstpostenbewertung für Beamte der Bundesfinanzverwaltung	11	50
Haushaltsrechtliche Auswirkungen bei dauernder Inanspruchnahme von Planstellen durch Angestellte	12	51
Personal- und Materialeinsatz der Zollverwaltung an den Grenzen zu Polen, Tschechien und der Schweiz	13	54
<i>Erwerb einer Residenz für den Ständigen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der UNESCO</i>	<i>s. 4</i>	<i>s. 30</i>
<i>Dienstwohnung des Generalkonsuls in Hongkong</i>	<i>s. 5</i>	<i>s. 32</i>
<i>Arbeitsplatzbeschreibungen bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern des Bundes</i>	<i>s. 6</i>	<i>s. 36</i>
<i>Allgemeine Finanzverwaltung</i>	<i>s. 49–56</i>	<i>s. 126–142</i>
<i>Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben</i>	<i>s. 58–59</i>	<i>s. 147–153</i>
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten		
Finanzierung von Kassenkrediten für Marktordnungsausgaben der Europäischen Union	14	57
Erhebungskosten für Absatzfondsbeiträge	15	58
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung		
Hilfe zur Pflege in der Kriegsopferfürsorge	16	59
Übergang zivilrechtlicher Schadenersatzansprüche auf Rentenversicherungsträger	17	61
Vergütung des Postrentendienstes für Rentenzahlungen ...	18	63

	Nummer	Seite
Auswirkungen des europäischen Rechts bei der Einkommensanrechnung auf Hinterbliebenenrenten	19	65
Beitragsrückstände bei Selbständigen in den Landesversicherungsanstalten des Beitrittsgebietes	20	67
Aufwendungen der Rentenversicherungsträger für die Errichtung von Wohnungen für Bedienstete	21	70
<i>Bundesanstalt für Arbeit</i>	s. 57	s. 146
Bundesministerium für Verkehr		
Kosten- und Leistungsrechnung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	22	72
Einsparungsmöglichkeiten beim Neubau von Bundesautobahnen	23	73
Bau der vierten Elbtunnelröhre	24	77
Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen	25	81
Kreuzungsmaßnahmen zwischen Schienenwegen des Bundes und Straßen	26	82
Einsatz von Informationstechnik im Kraftfahrt-Bundesamt ..	27	85
Bundeseisenbahnvermögen		
Jahresabschluß 1995 des Bundeseisenbahnvermögens	28	87
Beurlaubung von Beamten des Bundeseisenbahnvermögens zu anderen Arbeitgebern	29	91
Gewährung und Abgeltung von Fahrvergünstigungen nach der Bahnreform	30	93
Bundesministerium für Post und Telekommunikation		
<i>Vergütung des Postrentendienstes für Rentenzahlungen</i> ..	s. 18	s. 63
Bundesministerium der Verteidigung		
Rückverlegung der Raketschule der Luftwaffe aus den Vereinigten Staaten von Amerika in das Inland	31	96
Zusammenlegung von Ausbildungseinrichtungen der Bundeswehr	32	98
Zusammenlegung der Standortverwaltungen Regen und Bogen	33	99
Personalbedarf für Bundeswehrfeuerwehren auf Flugplätzen der Bundeswehr	34	100
Verwendung von Einweg-Putztüchern in der Bundeswehr ..	35	102
Materialerhaltungsleistungen der Depotorganisation des Heeres	36	104
Militärhistorisches Museum	37	106
Entbehrlichkeit von Liegenschaften	38	108
Baumaßnahmen für die Offizierschule des Heeres in Dresden	39	111
Baumaßnahmen für die Marinetechnikschule in Parow	40	112
Baumaßnahmen für die Truppenunterkunft in Sanitz	41	114
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit		
Kostenordnung für Amtshandlungen im Bereich des Artenschutzes	42	115

	Nummer	Seite
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend		
Zuwendungen an einen im Bereich der Wohlfahrtspflege tätigen Verein	43	116
Anerkennung von und Einkommensneuberechnung bei Härtefällen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz	44	118
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau		
Preisabsprachen bei der Vergabe von Baumaßnahmen	45	120
<i>Erwerb einer Residenz für den Ständigen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der UNESCO</i>	<i>s. 4</i>	<i>s. 30</i>
<i>Dienstwohnung des Generalkonsuls in Hongkong</i>	<i>s. 5</i>	<i>s. 32</i>
Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie		
Geldversorgung von Zuwendungsempfängern	46	121
Begabtenförderung in der beruflichen Bildung	47	122
Förderung von Modellversuchen und Programmen im Bereich des Bildungswesens	48	124
Allgemeine Finanzverwaltung		
Steuerliche Behandlung der Bezüge von Arbeitnehmern öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften	49	126
Amtshandlungen der Steuerverwaltungen zum Jahresende ..	50	129
Steuerliche Billigkeitsmaßnahmen in den alten Bundesländern	51	130
Beteiligungen an Verlustzuweisungsgesellschaften in der Schifffahrt	52	132
Umsatzsteuerausfälle im Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union	53	134
Tilgung von Darlehen, die der Bund dem Land Berlin zur Finanzierung von Vorsorgemaßnahmen gewährte (Berlin-Bevorratung)	54	136
Überwachung des Steuererklärungseinganges und Schätzung der Besteuerungsgrundlagen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern	55	139
Behandlung der Steuerfälle aus dem Bereich der Land- und Forstwirtschaft in den neuen Bundesländern	56	142
Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts		
Bundesanstalt für Arbeit		
Wirtschaftlichkeit des Lehrbetriebs des Fachbereichs Arbeitsverwaltung der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	57	146
Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben		
Privatisierungsbemühungen der Treuhandanstalt und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben bei acht Unternehmen	58	147
Personengebundene Firmenwagen bei den Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt	59	153

	Nummer	Seite
Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes		
Leistungen des Bundes für Auslandsfernsehen	60	156
„Benchmarking“ – Leistungsvergleich zwischen verschiedenen Behörden zur Beurteilung des Personalaufwandes	61	157
Nutzerkonzept und Bauunterhaltung für eine bundeseigene Liegenschaft	62	160
Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen in der Bundesverwaltung	63	161
Auswirkungen von Abfindungen auf die Gewährung von Arbeitslosengeld	64	163
Fortschreibung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen	65	163
Notrufabfrage an Bundesautobahnen	66	164
Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Deutschen Bahn AG für das Schienenwegeprojekt München–Ingolstadt–Nürnberg	67	165
Personalkostenerstattung für die der Deutschen Bahn AG zugewiesenen Beamten des Bundeseisenbahnvermögens ..	68	166
Betätigung des Bundes bei der Deutschen Telekom AG und ihren Tochtergesellschaften	69	168
Besoldungsregelungen im Zusammenhang mit dem Einsatz der Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien	70	170
Umrüstung von Rad- und Kettenfahrzeugen auf neue Funkgeräte	71	173
Konservierung und Verpackung von Versorgungsartikeln der Bundeswehr	72	174
Novellierung des Hochschulbauförderungsgesetzes	73	176
Beratungstätigkeit der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung		
Verwaltungsverfahren zur Festsetzung und Anpassung der Fehlbelegungsabgabe im Bundesbereich	74	179
Beamte oder Arbeitnehmer Vergleichende Untersuchung über Auswirkungen der alternativen Beschäftigung von Beamten oder Arbeitnehmern im Bundesdienst	75	180
Bedeutende Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist		
Anwendung des Tarifmerkmals des „sonstigen Angestellten“ bei der Eingruppierung von Angestellten	76	183
Bundesrohölreserve	77	184
Verwaltungskosten der Arbeitsgemeinschaft für Krebsbekämpfung Nordrhein-Westfalen	78	184
Erstattungen des Bundeseisenbahnvermögens an die Eisenbahn-Unfallkasse für Altrentenfälle	79	185
Wirtschaftlichkeit des Betriebes von Eisbrechern der Bundesmarine	80	185
Beschaffung von Informationstechnik im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung	81	186
Refinanzierung von Kosten der Endlagerung radioaktiver Abfälle	82	187

	Nummer	Seite
Rückzahlungen bei Baumaßnahmen des Bundes	83	187
Bildungszentrum der Bundesfinanzverwaltung in Plessow ..	84	188
Abrechnung von Lohnkosten bei Bauverträgen mit Preisvorbehalt	85	189
Zinszuschüsse aus dem Bundeshaushalt an das ERP-Sondervermögen	86	189

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). Die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes, die für die Entscheidung über die Entlastung besondere Bedeutung haben, erstrecken sich sowohl auf die Haushaltsjahre 1995 als auch 1996. Der Bundesrechnungshof trägt damit dazu bei, das Entlastungsverfahren zeitlich zu straffen (vgl. Nr. 2). Die Bemerkungen erfassen im übrigen 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. 60 bis 73) und über die Beratungstätigkeit der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. Nrn. 74 und 75).

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. 76 bis 86).

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 er-

scheinen 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 laufend über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt haben oder für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind“ (s. z. B. Beschlußempfehlung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Jahresrechnung 1993 und zu den Bemerkungen 1995 – Drucksache 13/7215 S. 2 zu B).

1.3 Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

1.3.1

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

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

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 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. Ziel des Bundesrechnungshofes ist es, 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.

1.3.3

Nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO regelt das Bundesministerium der Finanzen 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.

1.4 Beratungstätigkeit

Neben seinen Prüfungsaufgaben übt der Bundesrechnungshof Beratungsfunktionen gegenüber der Regierung und insbesondere 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 der Finanzen mit den Ressorts über die Haushaltsvoranschläge auf Referatsleiterebene 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 1996 hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages oder den Berichterstattern 42 Berichte zugeleitet. Über einzelne Beratungsfälle berichtet der Bundesrechnungshof in den Nrn. 60 bis 73.

1.5 Weiterverfolgung früherer Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof überwacht, 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 dem Europäischen Rechnungshof (nach der Revision des EG-Vertrages in Amsterdam)

Der Haushalt der EU in Höhe von 81,9 Mrd. ECU im Jahre 1996 (das entspricht etwa 160 Mrd. DM) wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert, wobei der Anteil der Bundesrepublik Deutschland rund ein Drittel beträgt. Teile davon fließen als Fördermittel wieder an die Bundesrepublik Deutschland zurück. Die Prüfung der Haushaltsmittel der EU obliegt dem Europäischen Rechnungshof. Für den Bundesrechnungshof ergeben sich ebenfalls Prüfungsrechte, die sich auf die Ausübung der Mitgliedsrechte durch die Bundesregierung beziehen sowie auf die Bewirtschaftung von EU-Mitteln durch nationale Stellen.

1.6.1

Regeln über die Zusammenarbeit zwischen Europäischem Rechnungshof und Bundesrechnungshof ergeben sich aus dem EG-Vertrag (Artikel 188 c Abs. 3). Der Bundesrechnungshof hat dabei stets die Auffassung vertreten, daß diese Bestimmungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes ausulegen sind. Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat im September 1996 durch Beschluß bekräftigt, daß er „wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit für die Wahrnehmung der parlamentarischen Finanzkontrolle in Deutschland durch den Deutschen Bundestag mit dem Rat der Europäischen Union und der Bundesregierung der Auffassung ist, daß die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft in völliger Unabhängigkeit erfolgt“.

Die Bundesregierung hat bei der Revision des EG-Vertrages im Juni 1997 die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes verdeutlicht. Zum einen hat sie eine ergänzende Klarstellung von Artikel 188 c Abs. 3 des EG-Vertrages erreicht, wonach nunmehr ausdrücklich geregelt wird, daß der Europäische Rechnungshof und die einzelstaatlichen Rechnungshöfe „unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll“ zusammenarbeiten. Zum anderen hat sie Vorschlägen nicht zugestimmt, nach denen sich Klagerechte des Europäischen Rechnungshofes gegen die nationalen Rechnungshöfe hätten ergeben können.

1.6.2

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit dem Europäischen Rechnungshof und den Rechnungshöfen

der EU-Mitgliedstaaten im sogenannten „Kontakt-ausschuß“ der Präsidenten zusammen, in dem sich die Rechnungshöfe um eine Festlegung der Grundlagen und Modalitäten des Zusammenwirkens bemühen.

1.6.3

Bereits seit dem Jahre 1994 werden auf Anregung des Bundesrechnungshofes gemeinsame Prüfungen im Bereich der Mehrwertsteuer durchgeführt. An diesem Prüfungsvorhaben nehmen neben dem Europäischen Rechnungshof und dem Bundesrechnungshof auch Vertreter der Rechnungshöfe von Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich und den Niederlanden teil. Die erfolgreiche Zusammenarbeit mündete in mehrere nationale und gemeinsame Berichte. Zuletzt wurde im Jahre 1997 ein gemeinsamer Bericht „über die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Bekämpfung von Betrug im Zusammenhang mit der innergemeinschaftlichen Mehrwertsteuer“ vorgelegt. Über Manipulationen bei der Umsatzsteuer im grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehr berichtet der Bundesrechnungshof unter Nr. 53.

Daneben nimmt der Bundesrechnungshof an einzelnen Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in der Bundesrepublik Deutschland beobachtend teil, um den Europäischen Rechnungshof zu unterstützen und eigene Prüfungserkenntnisse zu vertiefen.

1.6.4

Der Bundesrechnungshof hat sich außerdem an einem koordinierten Prüfungsvorhaben von zwölf Rechnungshöfen aus EU-Mitgliedstaaten beteiligt, in dem die wechselseitige Amtshilfe der Steuerverwaltungen auf dem Gebiet der direkten Steuern untersucht wurde. Der Europäische Rechnungshof nimmt hieran als Beobachter teil.

1.7 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch

die Veranstaltung von Seminaren im Inland, die Entsendung von Fachreferenten in das Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikanten aus Kontrollbehörden des Auslandes. Dabei stehen Maßnahmen für die Kontrollbehörden in den ehemals sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas, der Volksrepublik China und der Volksrepublik Vietnam im Vordergrund.

1.8 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied einer Vielzahl von inter- und supranationalen Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 1996 erhielten diese (ohne EU) aus dem Bundeshaushaltsplan Mittel in Höhe von etwa 5,8 Mrd. DM. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der nationalen Finanzkontrolle beziehen 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 Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

Der Bundesrechnungshof stellt in mehreren 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 1997 ist nach dem Stand vom 30. April ein Beamter als hauptamtlicher Prüfer beim Internationalen Rechnungsprüfungsamt der NATO tätig. Nebenamtlich wirken Beamte des Bundesrechnungshofes u. a. bei der Prüfung der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) mit.

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

2 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung für die Haushaltsjahre 1995 und 1996 sowie zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.0

Wegen der frühen Vorlage der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 1996 durch das Bundesministerium der Finanzen erstrecken sich die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes auf die Haushaltsjahre 1995 und 1996. Der zeitliche Vorlauf für die Entlastung wird dadurch um ein Jahr verkürzt.

Der Bundesrechnungshof hat hinsichtlich des kassemäßigen Ergebnisses keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in den Rechnungen und 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.

Im Haushaltsjahr 1995 war das Finanzierungsdefizit insbesondere aufgrund von Mindereinnahmen mit rd. 50,5 Mrd. DM um rd. 1 Mrd. DM höher als veranschlagt; im Haushaltsjahr 1996 überschritt es infolge von Mindereinnahmen und Mehrausgaben mit rd. 78,5 Mrd. DM den veranschlagten Betrag um 18,4 Mrd. DM.

Beim Vollzug des Haushaltes 1996 wurde die veranschlagte Nettokreditaufnahme um rd. 18,4 Mrd. DM überschritten. Hierzu nahm das Bundesministerium der Finanzen im Vorjahr nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen in Anspruch. Diese hatte es über mehrere Jahre angesammelt, indem es jeweils zunächst die nicht ausgenutzte Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch nahm und die des laufenden Jahres schonte. Einen Nachtragshaushalt hat das Bundesministerium der Finanzen nicht eingebracht. Die Nettokreditaufnahme überstieg die Summe der investiven Ausgaben um rd. 17,3 Mrd. DM. Damit wurde die für die Aufstellung des Haushaltes maßgebliche verfassungsrechtliche Kreditobergrenze beim Vollzug des Haushaltes 1996 überschritten, ohne daß der Haushaltsgesetzgeber hierüber beschlossen hat. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium der Finanzen die Gründe für die Überschreitung nicht hinreichend dargelegt.

Der weiter steigende Schuldenstand des Bundes und seiner Sondervermögen sowie die hohen Zinsausgaben schränken den finanzwirtschaftlichen Spielraum für die Zukunft erheblich ein. Der Gefahr, daß Finanzierungsdefizit und Schuldenstand sich infolge stark wachsender Zinsbelastungen gegenseitig hochtreiben, kann nur durch eine konsequente Konsolidierung der Bundesfinanzen wirksam begegnet werden.

Darüber hinaus macht es die bevorstehende Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an einer gemeinsamen Europäischen Währung notwendig, die Verschuldung von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen zu begrenzen, da andernfalls finanzielle Sanktionen der EG in Milliardenhöhe drohen. Es bedarf dringend wirksamer Verfahren zur Koordinierung der Finanzpolitik von Bund und Ländern und zur innerstaatlichen Haftung für mögliche finanzielle Sanktionen der EG.

2.1 Stand der Entlastungsverfahren

2.1.1 Entlastung für die Haushaltsjahre 1993 und 1994

Der Bundesrat hat der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1993 am 24. November 1995 (Plenarprotokoll 691/95) und für das Haushaltsjahr 1994 am 29. November 1996 (Plenarprotokoll 706/96) gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt. Die Entlastung durch den Deutschen Bundestag für die Haushaltsjahre 1993 und 1994 steht noch aus.

2.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnungen 1995 und 1996

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 GG als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung am 20. Juni 1996 die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1995 (Drucksache 13/5141) und am 25. März 1997 für das Haushaltsjahr 1996 (Drucksache 13/7352) vorgelegt. Mit der gegenüber dem bisherigen Verfahren früheren Vorlage der Jahresrechnung 1996 verfolgt das Bundesministerium das Ziel, die Voraussetzung dafür zu schaffen, daß das Entlastungsverfahren zeitnäher als bisher abgeschlossen werden kann. Der Bundesrechnungshof hat aufgrund der früheren Vorlage die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung 1996 bereits Mitte des Jahres 1997 abgeschlossen. Er berichtet daher in den nachfolgenden Feststellungen über die Ergebnisse der Prüfung sowohl der Jahresrechnung 1995 als auch der Jahresrechnung 1996.

2.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnungen 1995 und 1996 (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)

Die Jahresrechnung besteht aus der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung. In der Haushaltsrechnung sind die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplanes unter Berücksichtigung der

Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt (§ 81 BHO). In der Vermögensrechnung sind der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres sowie die Veränderungen während des Jahres nachgewiesen (§ 86 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung für die Haushaltsjahre 1995 und 1996 mit Unterstützung der Vorprüfungsstellen geprüft. Er hat hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und 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. Der Bundesrechnungshof hat allerdings unzutreffende, unvollständige und unklare Angaben in den Jahresrechnungen festgestellt (vgl. Nrn. 2.3.2.1, 2.3.2.2, 2.3.4, 2.3.5, 2.4.2, 2.7.4, 2.8).

Die für die Rechnungslegung zuständigen Stellen sind aufgefordert, die entsprechenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen mit der gebotenen Sorgfalt anzuwenden. Die gegenüber bisher deutlich frühere Vorlage der Haushalts- und Vermögensrechnung durch das hierfür verantwortliche Bundesministerium darf nicht dazu führen, daß der Aussagewert der Jahresrechnung als Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung geschmälert wird.

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 1996 zeitlich erheblich gestrafft, um über deren Ergebnisse bereits in den Bemerkungen

1997 zeitnah berichten zu können. Sollten dem Bundesrechnungshof einschlägige Erkenntnisse später bekannt werden, wird er ggf. in den Bemerkungen 1998 ergänzend darauf eingehen.

2.3 Haushaltsführung

2.3.1 Abschlußergebnisse¹⁾

2.3.1.1 Einnahmen und Ausgaben

Im Haushaltsjahr 1995 lagen die Einnahmen des Bundes rd. 14,1 Mrd. DM unter dem Soll. Die Ausgabenansätze wurden um rd. 13,0 Mrd. DM unterschritten.

Im Haushaltsjahr 1996 waren die Ist-Ausgaben um rd. 4,3 Mrd. DM höher als das veranschlagte Soll. Die Ist-Einnahmen blieben um rd. 14,2 Mrd. DM unter dem im Haushaltsplan veranschlagten Wert.

2.3.1.2 Finanzierungssaldo 1995 und 1996

Im Haushaltsjahr 1995 wurde der veranschlagte Finanzierungssaldo von 49,476 Mrd. DM infolge von Mindereinnahmen (14,081 Mrd. DM) und Minderausgaben (13,027 Mrd. DM) um 1,026 Mrd. DM²⁾ überschritten (**Übersicht 1**; Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung). Mindereinnahmen entstanden insbesondere bei der veranlagten Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und dem Solidaritätszuschlag zur Lohnsteuer; Minderausgaben bei den Zuwendungen an die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, dem Disagio auf Bundesanleihen,

¹⁾ Die nachfolgenden Zahlen sind gerundet.

²⁾ Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (27,5 Mio. DM).

Übersicht 1

Haushaltsjahr	1995			1996		
	Soll	Ist	Abweichung	Soll	Ist	Abweichung
	Mrd. DM					
Ausgaben³⁾	477,685	464,658	-13,027	451,300	455,550	+ 4,250
Einnahmen⁴⁾	428,209	414,128	-14,081	391,230	377,047	-14,183
– Steuereinnahmen	382,672	366,120	-16,552	351,186	338,562	-12,624
– Verwaltungseinnahmen	45,537	48,008	+ 2,471	40,044	38,485	- 1,559
Saldo der durchlaufenden Mittel .	–	0,028		–	0,040	
Finanzierungssaldo	-49,476	-50,502	1,026	-60,070	-78,463	18,393
Münzeinnahmen	0,491	0,382		0,170	0,187	
Nettokreditaufnahme	48,985	50,120	+ 1,135	59,900	78,276	+18,376
nachrichtlich:						
Investitionen	72,349	67,317	- 5,032	66,281	60,993	- 5,288

³⁾ Ist-Ausgaben sind bereinigt (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).

⁴⁾ Ist-Einnahmen sind bereinigt (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).

Bundesobligationen, Bundesschatzanweisungen und Darlehen, bei dem Erziehungsgeld und dem Zuschuß für die Bundesanstalt für Arbeit.

Der im Haushaltsplan 1996 vorgesehene Finanzierungssaldo von 60,070 Mrd. DM erhöhte sich infolge von Mindereinnahmen (14,183 Mrd. DM) und Mehrausgaben (4,250 Mrd. DM) um 18,393 Mrd. DM⁵⁾ auf 78,463 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung). Mindereinnahmen entstanden insbesondere bei der Lohnsteuer, dem Solidaritätszuschlag zur Lohnsteuer, der veranlagten Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Mehrausgaben von Bedeutung waren für den Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit und bei der Arbeitslosenhilfe zu verzeichnen.

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

2.3.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

2.3.2.1 Haushaltsjahr 1995

Im Haushaltsjahr 1995 wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 5,795 Mrd. DM und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 0,049 Mrd. DM geleistet. Der Gesamtbetrag in Höhe von 5,844 Mrd. DM entspricht 1,2 v. H. des Haushalts-Solls (477,685 Mrd. DM).

Überplanmäßige Ausgaben in größerem Umfang wurden geleistet für:

- Arbeitslosenhilfe (2,5 Mrd. DM bei Kapitel 11 12 Titel 681 01),
- Altersübergangsgeld für Empfänger in den neuen Bundesländern (881 Mio. DM bei Kapitel 11 12 Titel 681 05),
- Kindergeld und Kindergeldzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz (723 Mio. DM bei Kapitel 17 10 Titel 681 15 und 681 16),
- Zuschuß des Bundes an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten in den neuen Bundesländern (566 Mio. DM bei Kapitel 11 13 Titel 656 06 und 656 07).

Die Summe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe war tatsächlich um 666 429 DM höher als in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, weil in einigen Fällen haushaltsrechtliche Bestimmungen nicht beachtet oder Abweichungen zwischen den Beträgen in der Rechnung und den zugrundeliegenden Einwilligungen des Bundesministeriums festgestellt wurden. So wurde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit (Kapitel 15 11 Titel 515 55 und Titel 812 55) in einem Fall durch die unrichtige Inanspruchnahme von Deckungsmöglichkeiten eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 594 000 DM in der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden durch Einsparungen im Gesamthaushalt gedeckt.

⁵⁾ Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (40,1 Mio. DM).

Allerdings wurde die Vorgabe der Bundeshaushaltsordnung, daß über- und außerplanmäßige Ausgaben durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan ausgeglichen werden sollen (§ 37 Abs. 3 BHO), beim Auswärtigen Amt, bei den Bundesministerien für Wirtschaft, für Arbeit und Sozialordnung, für Gesundheit sowie beim Einzelplan Versorgung nicht erfüllt.

Von den im Haushaltsjahr 1995 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in 31 Fällen (Vorjahr 26 Fälle) insgesamt 6,3 Mio. DM (Vorjahr 20,2 Mio. DM) ohne die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet, und zwar bei 10 Einzelplänen. Das Bundesministerium hat in 4 Fällen (1,2 Mio. DM) in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu einer Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. In den verbliebenen 27 Fällen (5,1 Mio. DM) hat das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht abgegeben, weil die Verwaltung nicht oder nicht hinreichend dargelegt und begründet hat, daß ein „unvorhergesehenes oder unabweisbares Bedürfnis“ für die geleisteten Ausgaben vorlag.

2.3.2.2 Haushaltsjahr 1996

Im Haushaltsjahr 1996 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 18,678 Mrd. DM geleistet. Auf überplanmäßige Ausgaben entfielen 18,670 Mrd. DM, auf außerplanmäßige Ausgaben 0,008 Mrd. DM. Der Gesamtbetrag entspricht 4,1 v. H. des Haushalts-Solls (451,300 Mrd. DM).

Überplanmäßige Ausgaben entstanden insbesondere für den Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (9,5 Mrd. DM bei Kapitel 11 12 Titel 616 31) und bei der Arbeitslosenhilfe (6,6 Mrd. DM bei Kapitel 11 12 Titel 681 01).

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr (Kapitel 12 08 Titel 811 02) ist in der Haushaltsrechnung eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 2,022 Mio. DM ausgewiesen, obwohl der Ansatz im Haushaltsplan tatsächlich ausgereicht hätte. Dieser Ansatz war jedoch in Höhe von 2,495 Mio. DM gemäß § 22 BHO gesperrt. Das Bundesministerium für Verkehr hat es allerdings unterlassen, rechtzeitig die Einwilligung des Bundesministeriums zur Inanspruchnahme des gesperrten Betrages einzuholen und damit gegen § 36 BHO verstoßen. Die Gesamtsumme der überplanmäßigen Ausgaben ist um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen.

Im Gegensatz zum Vorjahr wurden im Jahre 1996 die über- und außerplanmäßigen Ausgaben in Höhe von 18,678 Mrd. DM nicht in voller Höhe durch Einsparungen im Gesamthaushalt gedeckt. Insgesamt sind Mehrausgaben in Höhe von 4,250 Mrd. DM entstanden (vgl. Nr. 3.4.1 der Haushaltsrechnung).

Ohne Zustimmung des Bundesministeriums nach Artikel 112 GG wurden in 23 Fällen überplanmäßige Ausgaben in Höhe von insgesamt 2,9 Mio. DM geleistet. Davon hätte das Bundesministerium in 4 Fällen (rd. 67 000 DM) bei rechtzeitiger Vorlage seine Zustimmung erteilt.

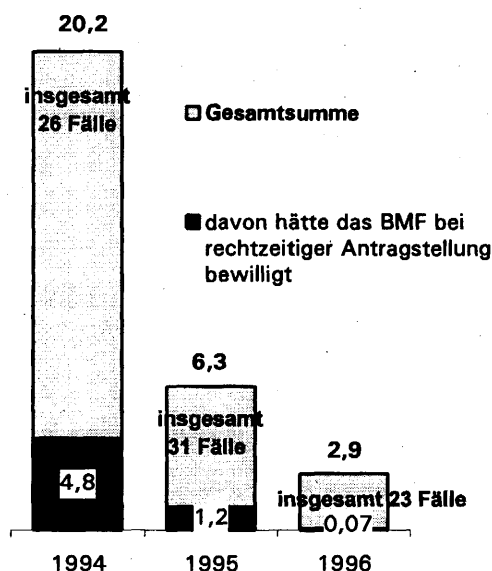
2.3.2.3 Zusammenfassende Würdigung

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).

Zwar ist die Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums seit dem Jahre 1994 deutlich zurückgegangen (vgl. **Schaubild 1**). Insoweit wurde der Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, über die haushaltsrechtliche Ermächtigung hinausgehende Ausgaben zu vermeiden (vgl. zuletzt Kurzprotokoll der Sitzung vom 10. Februar 1995, TOP 2), stärker entsprochen als in den Vorjahren. Es bleibt jedoch darauf hinzuweisen, daß in den Fällen, in denen das Bundesministerium nicht zugestimmt hat, gegen geltendes Haushaltsrecht verstoßen wurde (Artikel 112 GG i. V. m. §§ 37, 116 BHO).

Schaubild 1

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums nach Artikel 112 GG für die Jahre 1994 bis 1996 (in Mio. DM)



2.3.3 Globale Minderausgaben 1995 und 1996

Die globalen Minderausgaben von 102,299 Mio. DM im Haushaltsjahr 1995 und von 275,654 Mio. DM im Haushaltsjahr 1996 wurden innerhalb der betroffenen Einzelpläne erbracht. Einzelheiten sind jeweils unter Nr. 4.11 der Übersicht in der Haushaltsrechnung dargestellt.

2.3.4 Ausgabereste 1995 und 1996

In das Haushaltsjahr 1996 wurden Ausgabereste in Höhe von 8,114 Mrd. DM aus dem Vorjahr übertragen. Die Ausgabereste betragen 1,8 v. H. der Ist-Ausgaben.

In der Jahresrechnung 1996 sind in das folgende Haushaltsjahr **übertragbare Mittel** in Höhe von 15,532 Mrd. DM ausgewiesen (Nr. 2.2 der Haushaltsrechnung 1996).

Seit der Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 1994 weist das Bundesministerium in der Haushaltsrechnung bei den einzelnen Haushaltstiteln nicht mehr die **zu übertragenden Mittel**, sondern nur noch die insgesamt **übertragbaren Mittel** aus. Weil die Ressorts nicht für alle übertragbaren Mittel auch Ausgabereste gebildet haben, entspricht der ausgewiesene Betrag der übertragbaren Mittel nicht mehr dem der tatsächlich in das folgende Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereste. Erst in der Haushaltsrechnung des Folgejahres hat das Bundesministerium an gleicher Stelle ausgewiesen, in welcher Höhe Ausgabereste tatsächlich gebildet wurden. Das rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 1994 hat es in Höhe eines Betrages von 2,763 Mrd. DM und das des Jahres 1995 um 5,925 Mrd. DM in den Jahresrechnungen des Folgejahres mittels einer Fußnote berichtigt (Nr. 2.2 der Jahresrechnung 1995 und 1996).

In der Haushaltsrechnung und in dem Haushaltsabschluß sind die aus dem Vorjahr übertragenen und die in das folgende Jahr **zu übertragenden** Ausgabereste nachzuweisen (§ 83 Nr. 2 Buchst. a und b BHO). Unter zu übertragenden Ausgaberesten hat das Bundesministerium bis zur Jahresrechnung 1994 die von den Ressorts tatsächlich gebildeten Ausgabereste verstanden und in der Rechnung ausgewiesen.

Das Bundesministerium hat die ab der Jahresrechnung 1994 geänderte Darstellung damit begründet, daß dadurch die Haushaltsrechnung bereits vor der endgültigen Entscheidung über die Restebildung abgeschlossen werden könne. Während die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste zum – auf den März des Jahres vorgezogenen – Zeitpunkt der Erstellung der Haushaltsrechnung ermittelt seien, könne die Höhe der zu übertragenden Ausgabereste von den meisten Ressorts noch nicht benannt werden (u. a. wegen Prüfung der Notwendigkeit der Übertragung und der Nachveranschlagung). Da die Ressorts vielfach den Rahmen der übertragbaren Mittel bei der Bildung von Ausgaberesten erheblich unterschritten, sollten sie nach Auffassung des Bundesministeriums allein aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht zu einer zu frühen abschließenden Festlegung der Ausgabereste gezwungen werden. Aus haushaltsrechtlicher Sicht sei offen, ob sich die zu übertragenden Ausgabereste allein auf die bereits gebildeten oder auch auf noch zu bildende Ausgabereste bezögen. Aus dem Sinn der Regelungen zum Haushaltsabschluß sei jedoch ableitbar, daß zumindest die zum Zeitpunkt der Rechnungslegung rechtlich zulässige, maximal zu erwartende Übertragungssumme aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr festzustellen sei. Im Folgejahr gehe die in der Regel geringere Summe der tatsächlich übertragenen Ausgabereste in die Neuberechnung der aus Vorjahren übertragenen Ausgabereste ein. Es sei vorgesehen, den Haushaltsabschluß künftig neu zu gestalten und ausführlich zu erläutern.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist das rechnungsmäßige Ergebnis der Jahresrechnung nur

vorläufig, wenn es um einen Milliardenbetrag in der Rechnung des Folgejahres berichtigt wird. Er verschließt sich allerdings nicht dem Einwand des Bundesministeriums, daß die Ressorts nicht zu einer überhöhten Bildung von Ausgaberesten veranlaßt werden sollten, zumal es rechtlich vertretbar erscheint, unter zu übertragenden Ausgaberesten die – im Rahmen des rechtlichen Zulässigen – bildbaren Ausgaberechte zu verstehen. Das Bundesministerium sollte jedoch bei der Neugestaltung des Haushaltsabschlusses für die Entlastungsorgane deutlicher herausstellen, daß das rechnungsmäßige Gesamtergebnis insoweit nur vorläufig ist.

2.3.5 Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen 1995 und 1996

Nach dem Haushaltsplan 1995 standen dem Bund Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt 123,162 Mrd. DM zur Verfügung (vgl. Anlage zur Haushaltsübersicht⁶⁾). Der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen war damit um 58,710 Mrd. DM höher als im Vorjahr (64,452 Mrd. DM). Darüber hinaus wurden über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1,465 Mrd. DM bereitgestellt (vgl. jeweils Vorwort der Einzelpläne in der Haushaltsrechnung 1995). Im Haushaltsjahr 1995 wurden Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 48,389 Mrd. DM in Anspruch genommen (vgl. Nr. 6.4 der Haushaltsrechnung 1995).

Für das Haushaltsjahr 1996 standen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 104,470 Mrd. DM zur Verfügung. Verpflichtungen wurden in Höhe von 54,358 Mrd. DM eingegangen. Unter Nr. 6.4 der Haushaltsrechnung 1996 sind dagegen nur ein Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 85,281 Mrd. DM und eine Inanspruchnahme in Höhe von 41,760 Mrd. DM ausgewiesen. Nach Angaben des Bundesministeriums sind die unzutreffenden Zahlenangaben auf einen Programmfehler und eine Falschbuchung in Höhe von 3,067 Mrd. DM beim Einzelplan 23 zurückzuführen. Das Bundesministerium hat erklärt, daß der Programmfehler inzwischen beseitigt sei.

Die über- und außerplanmäßig zur Verfügung gestellten Verpflichtungsermächtigungen sind – abweichend vom Vorjahr – in der Haushaltsrechnung 1996 nicht mehr für jeden Einzelplan zusammengefaßt dargestellt, weil das Vorwort zu den Einzelplänen entfallen ist. Lediglich in Erläuterungen zu den in Betracht kommenden Einzeltiteln wird auf über- und außerplanmäßig bereitgestellte Verpflichtungsermächtigungen hingewiesen. Das Bundesministerium hat zugesagt, ab der Jahresrechnung 1997 die Verpflichtungsermächtigungen übersichtlicher darzustellen und die über- und außerplanmäßig zur Verfügung gestellten Verpflichtungsermächtigungen gesondert auszuweisen.

⁶⁾ In der Haushaltsrechnung 1995 wird unter Nr. 6.4 ein unzutreffender Betrag von 118,283 Mrd. DM ausgewiesen.

Der Bundesrechnungshof hatte bei der Prüfung der Jahresrechnung 1994 zunächst davon abgesehen, auf derartige Mängel hinzuweisen, weil die Gesamtrechnungslegung 1994 erstmals mit Unterstützung des HKR-Verfahrens durchgeführt wurde. Er geht davon aus, daß das Bundesministerium in der Haushaltsrechnung 1997 zutreffende Zahlenangaben zu den Verpflichtungsermächtigungen und ihrer Inanspruchnahme ausweist.

2.4 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Die Kreditermächtigungen, die dem Bundesministerium in den Jahren 1995 und 1996 zur Deckung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung standen, waren in dem in **Übersicht 2** dargestellten Umfang in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung).

2.4.1 Haushaltsjahr 1995

Das Haushaltsgesetz 1995 enthält eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 48,985 Mrd. DM. Davon wurden 5,893 Mrd. DM bereits im Rahmen der Vorgriffsermächtigung nach § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1994 in Anspruch genommen. Im laufenden Jahr 1995 wurden 18,685 Mrd. DM verwendet. Ein Betrag von 2,932 Mrd. DM wurde von der Restermächtigung des Jahres 1995 Anfang 1996 wieder auf das Jahr 1995 umgebucht, so daß insgesamt 27,510 Mrd. DM in Anspruch genommen wurden. Im Haushaltsjahr 1996 stand somit zunächst noch ein Betrag in Höhe von 21,475 Mrd. DM zur Verfügung (§ 18 Abs. 3 BHO; vgl. **Übersicht 2**).

Von der Möglichkeit, ab Oktober des Haushaltsjahres Kredite unter Anrechnung auf die Kreditermächtigung des Folgejahres aufzunehmen (§ 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1995), wurde nicht Gebrauch gemacht.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für den Ankauf von Schuldtiteln des Bundes im Wege der Marktpflege wurde im Jahre 1995 nicht in Anspruch genommen, weil sich ein Einnahmeüberschuß aus dem Verkauf von Schuldtiteln in Höhe von 8,323 Mrd. DM ergeben hat.

2.4.2 Haushaltsjahr 1996

Von der Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 59,900 Mrd. DM wurden nach den Angaben im Jahresbericht der Bundesschuldenverwaltung 56,802 Mrd. DM in Anspruch genommen. In der Vermögensrechnung hat das Bundesministerium jedoch unter Nr. 3.3 unzutreffend eine Inanspruchnahme in Höhe von rd. 59,9 Mrd. DM ausgewiesen. Das Bundesministerium hat die unzutreffende Zahlenangabe mit „internen“ Sperren für den Verkauf von Daueremissionen des Bundes erklärt, durch die Kreditermächtigungen in Höhe von 3,098 Mrd. DM vorübergehend als verbraucht angesehen worden seien. Das Bundesministerium hat zugesagt, künftig die tatsächliche Inanspruchnahme auszuweisen.

Übersicht 2

Haushaltsjahr	1995		1996	
	Ermächtigungs- betrag	in Anspruch genommen	Ermächtigungs- betrag	in Anspruch genommen
	Mrd. DM			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)	22,610	22,610	21,475	21,475
Kreditermächtigungen aus dem Haushaltsgesetz:				
– zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1) ..	48,985	27,510 ⁷⁾	59,900	56,802 ⁸⁾
– zur Tilgung (§ 2 Abs. 2)	126,695 ⁹⁾	126,695 ¹⁰⁾	113,034 ⁹⁾	113,034 ¹⁰⁾
– zum Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr (§ 2 Abs. 3)	19,107	0,000	18,052	0,000
– zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5)	63,740	0,000	66,809	0,000
Gesamtermächtigung	281,137		279,270	
Gesamtinanspruchnahme		176,815		191,311

⁷⁾ Unter Nr. 3.3 der Vermögensrechnung sind 21,617 Mrd. DM ausgewiesen, die sich aus einer Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1995 von 18,685 Mrd. DM und einer Umbuchung eines Betrages von 2,932 Mrd. DM aus dem Folgejahr 1996 zu Lasten der Ermächtigung des Jahres 1995 ergeben. Hinzu kommt eine Umbuchung eines Betrages von 5,893 Mrd. DM aus dem Jahre 1994 zu Lasten der Ermächtigung des Jahres 1995.

⁸⁾ Unter Nr. 3.3 der Vermögensrechnung sind 59,900 Mrd. DM ausgewiesen. Nach dem Jahresbericht 1996 der Bundesschuldenverwaltung wurden 56,802 Mrd. DM in Anspruch genommen (vgl. Nr. 2.4.2).

⁹⁾ Der Ermächtigungsbetrag zur Tilgung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz (für das Jahr 1996 jeweils in Klammern) in Höhe von 126,695 (113,034) Mrd. DM ergibt sich aus dem Tilgungs-Soll in Höhe von 147,309 (134,975) Mrd. DM abzüglich 22,998 (21,940) Mrd. DM nicht in Anspruch genommener Ermächtigung für die Tilgung von Schulden mit Laufzeiten unter einem Jahr (vgl. Finanzierungsübersicht und Kreditfinanzierungsplan) zuzüglich im Jahre 1995 2,384 Mrd. DM höheres Tilgungs-Ist wegen vorzeitig zurückgegebener Bundesschatzbriefe (Ermächtigung gemäß § 1 Abs. 2 RSchO).

¹⁰⁾ Einschließlich Einnahmeüberschuß bei der Marktpflege im Jahre 1995: 8,323 Mrd. DM; im Jahre 1996: 1,671 Mrd. DM.

Von der Vorgriffermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1996 und von der Kreditermächtigung zur Marktpflege von Schuldtiteln (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1996) wurde kein Gebrauch gemacht. Bei der Marktpflege ergab sich ein Einnahmeüberschuß von 1,671 Mrd. DM.

2.5 Nettokreditaufnahme und Gesamtverschuldung

2.5.1 Nettokreditaufnahme

Die Berechnung der Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung für die Jahre 1995 und 1996 sowie die Summe der Investitionsausgaben sind in der **Übersicht 3** (s. S. 16) dargestellt.

2.5.1.1 Haushaltsjahr 1995

Im Haushaltsjahr 1995 (50,120 Mrd. DM) war die Nettokreditaufnahme geringer als die Summe der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben (67,317 Mrd. DM). Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde somit bei der Haushaltsplanung und beim Haushaltsvollzug 1995 eingehalten.

2.5.1.2 Haushaltsjahr 1996 – Überschreitung des Ansatzes der Nettokreditaufnahme und der Kreditobergrenze nach Artikel 115 GG

Im Vollzug des Haushaltes 1996 wurde die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme von 59,9 Mrd. DM um 18,376 Mrd. DM überschritten (vgl. **Übersicht 1**), weil Mehrausgaben von rd. 4,3 Mrd. DM und Einnahmeausfälle von rd. 14,2 Mrd. DM (davon bei Steuern: –12,6 Mrd. DM) auszugleichen waren. Hierfür nahm das Bundesministerium die gemäß § 18 Abs. 3 BHO fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Vorjahr in Höhe von 21,475 Mrd. DM zusätzlich in Anspruch (vgl. **Übersicht 2**).

Die Nettokreditaufnahme war mit 78,276 Mrd. DM auch um 17,283 Mrd. DM höher als die Ist-Ausgaben für Investitionen (60,993 Mrd. DM). Damit wurde die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht überschreiten dürfen, im Vollzug des Haushaltes nicht eingehalten.

Dem Bundesministerium lagen bereits im Februar 1996 Erkenntnisse vor, daß insbesondere wegen erwarteter Steuermindereinnahmen und Mehraus-

Übersicht 3

Haushaltsjahr	1995	1996
	Mrd. DM	
Bruttokreditaufnahme in kalenderjährlicher Abgrenzung	159,667 ¹¹⁾	190,822 ¹²⁾
Bereits im Vorjahr aufgenommene oder in das Vorjahr übertragene Kredite ¹³⁾	5,893	-2,932
Aus dem folgenden Haushaltsjahr verwendete Kredite ¹³⁾	2,932	1,750
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	168,492	189,640
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln	-118,372 ¹⁴⁾	-111,363 ¹⁵⁾
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	50,120	78,276 ¹⁶⁾
Summe der Ist-Ausgaben für Investitionen	67,317	60,993

¹¹⁾ Zur Ermittlung ist die Gesamtinanspruchnahme in Höhe von 176,815 Mrd. DM (s. Übersicht 2) wie folgt zu bereinigen: -5,9 Mrd. DM (aus dem Haushaltsjahr 1994 umgebuchte Kredite), -2,9 Mrd. DM (aus dem Haushaltsjahr 1996 umgebuchte Kredite), -8,3 Mrd. DM (Einnahmeüberschuß bei der Marktpflege).

¹²⁾ Zur Ermittlung ist die Gesamtinanspruchnahme in Höhe von 191,311 Mrd. DM (s. Übersicht 2) wie folgt zu bereinigen: +2,9 Mrd. DM (in das Haushaltsjahr 1995 umgebuchte Kredite), -1,7 Mrd. DM (aus dem Haushaltsjahr 1997 umgebuchte Kredite), -1,7 Mrd. DM (Einnahmeüberschuß bei der Marktpflege).

¹³⁾ § 72 Abs. 6 BHO i. V. m. dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01.

¹⁴⁾ Durch den Einnahmeüberschuß bei der Marktpflege in Höhe von 8,323 Mrd. DM stand statt eines Ermächtigungsbetrages von 126,695 Mrd. DM ein Betrag von tatsächlich nur 118,372 Mrd. DM zur Verfügung.

¹⁵⁾ Durch den Einnahmeüberschuß bei der Marktpflege in Höhe von 1,7 Mrd. DM stand statt eines Ermächtigungsbetrages von 113,034 Mrd. DM ein Betrag von tatsächlich nur 111,363 Mrd. DM zur Verfügung.

¹⁶⁾ Abweichung durch Runden von Zahlen.

gaben aufgrund der Arbeitsmarktentwicklung eine Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme in einer Größenordnung von rd. 10 Mrd. DM nicht auszuschließen sei.

Das Bundesministerium hat im März 1996 entschieden, der Bundesregierung keinen Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 1996 zur Beschlußfassung vorzulegen. Einen Nachtragshaushalt hielt es haushaltsrechtlich nicht für erforderlich. Nach § 37 Abs. 1 BHO sei es ermächtigt, absehbare Mehrausgaben zur Deckung des Mehrbedarfs bei der Bundesanstalt für Arbeit und bei der Arbeitslosenhilfe ohne Nachtragshaushalt überplanmäßig leisten zu lassen, da es sich um die Erfüllung von Rechtsverpflichtungen handele. Für eine gegenüber dem Haushaltsplan notwendig werdende höhere Nettokreditaufnahme sah es die nach § 18 Abs. 3 BHO fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (rd. 21,5 Mrd. DM) als ausreichend an.

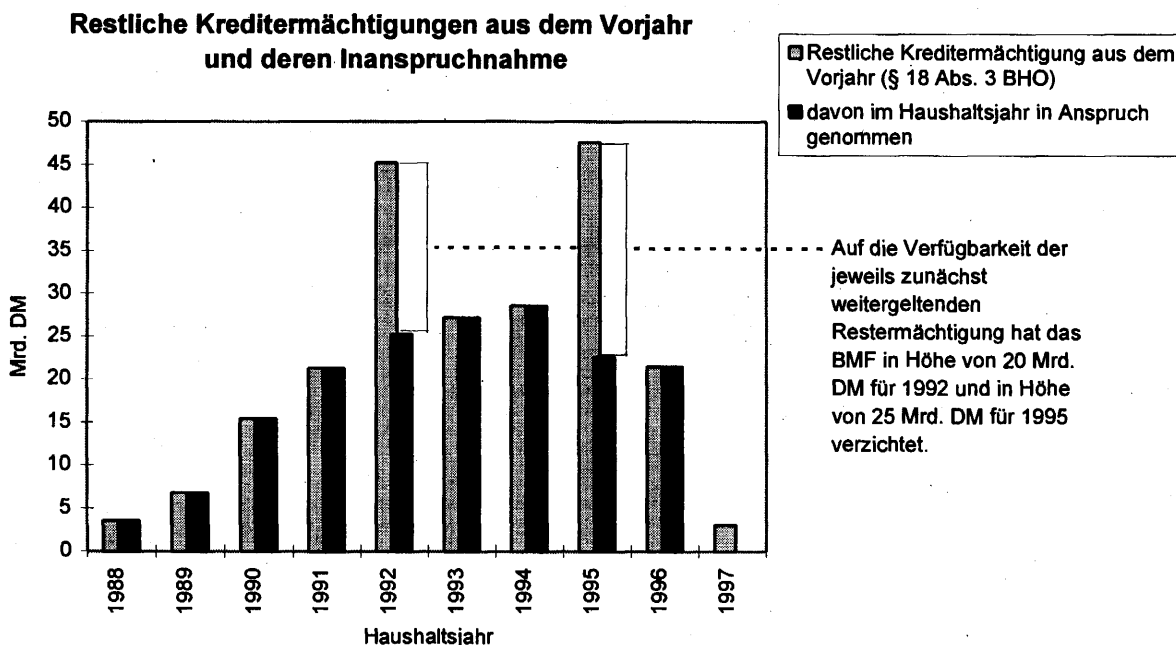
Zur Begrenzung des Haushaltsdefizits und der Nettoverschuldung hat das Bundesministerium am 15. März 1996 gemäß § 41 BHO eine haushaltswirtschaftliche Sperre angeordnet. Aufgrund dieser Sperre sind nach Darlegung des Bundesministeriums Minderausgaben von rd. 6 Mrd. DM erwirtschaftet worden. Nach Vorliegen der Ergebnisse der Steuerschätzung im Mai 1996 hatte das Bundesministerium gesicherte Erkenntnisse, daß die Nettokreditaufnahme in einem Ausmaß steigen werde, das zu einem Überschreiten der Ausgaben für Investitionen in Höhe eines zweistelligen Milliardenbetrages führen würde. Die zu erwartende Überschreitung stieg stetig bis auf rd. 17 Mrd. DM im Oktober 1996 an.

2.5.1.2.1

Das Bundesministerium hat in vorangegangenen Jahren im Einvernehmen mit der Bundesschuldenverwaltung jeweils zunächst die weitergeltende Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch genommen. In gleicher Höhe blieb damit die für das laufende Jahr erteilte Kreditermächtigung unangetastet. Dies bewirkte, daß seit dem Jahre 1987 nicht ausgenutzte Kreditermächtigungen in steigendem Umfang – beginnend mit 3,6 Mrd. DM – bis zur Höhe von 47,6 Mrd. DM (Beginn des Jahres 1995) angesammelt wurden (vgl. **Schaubild 2**). In einzelnen Jahren hat das Bundesministerium die Bundesschuldenverwaltung angewiesen, nicht ausgenutzte Kreditermächtigungen zum Teil in Abgang zu stellen, um einen zu hohen Bestand zu vermeiden (1992: 20 Mrd. DM; 1995: 25 Mrd. DM). So stand für das Haushaltsjahr 1996 noch ein Ermächtigungsbetrag in Höhe von 21,475 Mrd. DM aus dem Vorjahr zur Verfügung (vgl. **Übersicht 2**).

Ermächtigungen des Haushaltsgesetzes zur Aufnahme von Krediten gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Abs. 3 BHO). Insoweit wird die Inanspruchnahme der Ermächtigung des Vorjahres vom Wortlaut der gesetzlichen Regelung formal gedeckt. Durch die Inanspruchnahme der Ermächtigung des Vorjahres jeweils vor der des laufenden Jahres hat das Bundesministerium jedoch die gesetzlich vorgesehene zeitliche Beschränkung der Weitergeltung von Kreditermächtigungen auf ein Haushaltsjahr teilweise – und zwar jeweils in Höhe des Sockelbetrages des Vorjahres – faktisch erweitert. Als Folge davon hat es sich im Haushaltsjahr 1996

Schaubild 2



ohne erneute Befassung des Parlamentes dafür entschieden, die vom Haushaltsgesetzgeber für das Haushaltsjahr vorgegebene Nettokreditaufnahme in einer Höhe zu überschreiten, daß auch die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze erheblich überschritten wurde.

Die Entscheidung darüber, bis zu welcher Höhe die Exekutive zur Aufnahme von Krediten ermächtigt wird, ist vom Gesetzgeber im jährlichen Haushaltsgesetz zu treffen (Artikel 115 Abs. 1 Satz 1 GG, § 18 Abs. 2 BHO). Zur Deckung von Ausgaben hat der Haushaltsgesetzgeber für das Haushaltsjahr 1996 eine Ermächtigung für eine Nettokreditaufnahme von 59,9 Mrd. DM erteilt (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1996). Zur Höhe der aus dem Vorjahr zur Verfügung stehenden Kreditermächtigung treffen Haushaltsgesetz und Haushaltsplan dagegen keine Aussage. Über die Höhe der Restkreditermächtigung wurde der Deutsche Bundestag jeweils durch die Jahresrechnung und die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes unterrichtet.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte auf eine nach § 18 Abs. 3 BHO fortgeltende Kreditermächtigung aus dem Vorjahr nur dann zurückgegriffen werden, wenn die für das laufende Haushaltsjahr veranschlagte Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme bereits verbraucht ist. Damit würde sichergestellt, daß die Fortgeltung nicht ausgenutzter Kreditermächtigungen des Vorjahres auch tatsächlich jeweils auf die gesetzliche Jahresfrist beschränkt würde. Dies könnte auch ohne gesetzliche Regelung, z. B. durch eine Selbstverpflichtung des Bundesministeriums oder durch einen entsprechenden Beschluß des Parlamentes erreicht werden.

25.1.2.2

Mit der Frage, ob die Vorschriften nach Artikel 115 Abs. 1 GG zur Einhaltung der Kreditobergrenze bei der Haushaltsaufstellung auch im Haushaltsvollzug gelten, hat sich der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 1994 und 1995 auseinandergesetzt (vgl. Drucksache 12/8490 Nr. 3.1.2 und Drucksache 13/2600 Nr. 2.2.2). Er hatte die Auffassung vertreten, daß die Bundesregierung aus verfassungsrechtlichen Gründen grundsätzlich daran gehindert ist, bei der Ausführung des Haushaltsgesetzes mehr an Krediten aufzunehmen, als für Investitionen ausgegeben wird. Er hatte betont, daß die Entscheidung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausnahmsweise mit der Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben bekämpft werden soll, vom Gesetzgeber zu treffen ist. Sofern sich beim Haushaltsvollzug die Notwendigkeit ergeben sollte, konsumtive Ausgaben im Wege der Kreditaufnahme zu finanzieren, sah der Bundesrechnungshof die Bundesregierung als verpflichtet an, die notwendige Ermächtigung des Gesetzgebers zu erwirken oder spätestens im parlamentarischen Entlastungsverfahren Rechenschaft über die eigenen haushaltswirtschaftlichen Entscheidungen abzulegen. Darüber hinaus hatte der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß die Bundesregierung den verfassungsrechtlichen Grundsatz zu berücksichtigen hat, nach dem „Verfassungsorgane verpflichtet sind, bei Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen“ (vgl. BVerfGE 45, 1 ff., 39). Daraus ergeben sich besondere Pflichten zur Beratung und Abstimmung zwischen Bundesregierung und Parlament bei der Einschät-

zung, ob eine rechtzeitige Entscheidung des Gesetzgebers zur Höhe der Kreditermächtigung herbeigeführt werden kann.

Das Bundesministerium hatte dagegen die Auffassung vertreten, daß die Kreditobergrenze nach Artikel 115 GG nur für die Haushaltsaufstellung und nicht im Haushaltsvollzug gilt. Es hatte jedoch in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 10. Februar 1995 die grundsätzliche Bereitschaft der Bundesregierung erklärt, im Entlastungsverfahren Stellung zu nehmen, sofern im Haushaltsvollzug die Kreditaufnahme die tatsächlichen Ausgaben für Investitionen übersteigt. Für das damals in Rede stehende Haushaltsjahr 1993 hatte es darauf hingewiesen, daß nach den Einschätzungen im Haushaltsablauf ein knappes Überschreiten des Kreditrahmens und der Investitionsausgaben zwar nicht ausgeschlossen, aber wegen der hohen Schätzrisiken auch nicht mit Sicherheit zu erwarten war.

Der Bundesrechnungshof behielt seine Rechtsauffassung bei, erklärte jedoch, daß mit der Selbstverpflichtung der Bundesregierung zur Darlegung der Rechtfertigungsgründe seinem Anliegen grundsätzlich Rechnung getragen sei.

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat von diesem Verfahren am 10. Februar 1995 zustimmend Kenntnis genommen.

Der Bundesrechnungshof hat sich im Juni 1996 mit der Frage befaßt, ob das Bundesministerium verpflichtet gewesen wäre, einen Nachtragshaushalt einzubringen. Er kam zum Ergebnis, daß dem Bundesministerium ein Ermessensspielraum zustand, u. a. da

- zur Erhöhung der Nettokreditaufnahme Ermächtigungen aus dem Vorjahr in ausreichender Höhe zur Verfügung standen und
- die für die Bundesanstalt für Arbeit erwarteten Mehrausgaben auf rechtlicher Verpflichtung beruhten.

Angesichts des erheblichen Umfangs der Überschreitung sowohl der veranschlagten Nettokreditaufnahme um rd. 18,4 Mrd. DM als auch der Kreditobergrenze um rd. 17,3 Mrd. DM (vgl. **Übersicht 1**) wäre es jedoch angezeigt gewesen, stärker auf die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Haushaltsgesetzgebers Rücksicht zu nehmen. Dies hätte insbesondere durch Vorlage eines Nachtragshaushaltes geschehen können.

Inzwischen hat eine Fraktion des Deutschen Bundestages im Wege einer Organklage das Bundesverfassungsgericht insbesondere mit der Frage befaßt, ob die Bundesregierung im Vollzug des Haushaltsplanes 1996 gegen Artikel 115 GG verstoßen hat. Im Hinblick darauf sieht der Bundesrechnungshof derzeit davon ab, die Frage abschließend zu bewerten, ob die Bundesregierung verpflichtet war, im Haushaltsjahr 1996 einen Nachtragshaushalt einzubringen.

2.5.1.2.3

In der Haushaltsrechnung 1996 hat das Bundesministerium zur Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze um rd. 17,3 Mrd. DM folgendes ausgeführt:

„Artikel 115 GG beschränkt die Höhe der Kreditaufnahme auf die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Ausnahmen sind zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Artikel 115 GG bezieht sich jedoch nur auf die Haushaltsaufstellung, nicht auf den Haushaltsvollzug. Das Überschreiten der Investitionsausgaben durch die Nettokreditaufnahme im Haushaltsvollzug 1996 war aus gesamtwirtschaftlichen Gründen hinzunehmen.“

Bei der Aufstellung des Haushaltes konnten weder die Einnahmeausfälle bei den Steuern noch die Leistungen für den Arbeitsmarkt in ihrer Höhe richtig vorhergesehen werden. Zu jener Zeit ging die Mehrheit der Konjunkturbeobachter – wie auch die Bundesregierung – von einer stabileren Wirtschaftsentwicklung aus, als tatsächlich zu verzeichnen war. Im Ergebnis blieben die Steuereinnahmen und die Beschäftigung hinter den Erwartungen zurück, während die Arbeitslosigkeit höher als erwartet ausfiel. Die Überschreitung der Kreditobergrenze des Artikels 115 GG war daher trotz der Gegenmaßnahmen unvermeidbar.“

Das Bundesministerium geht davon aus, daß es damit seiner Verpflichtung, die Gründe für die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze darzulegen, hinreichend entsprochen habe.

Bei der Aufstellung des Haushaltsplanes ist für den Ausnahmefall, daß die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme die Ausgaben für Investitionen übersteigt, darzulegen, daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist und die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, diese Störung abzuwehren (§ 18 Abs. 1 Satz 2 BHO). Diese Darlegungslast trifft nach Auffassung des Bundesrechnungshofes das Bundesministerium grundsätzlich in gleicher Weise im Entlastungsverfahren, wenn im Haushaltsvollzug die Kreditobergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 GG ohne Mitwirkung des Gesetzgebers überschritten wurde. Es ist kein Grund ersichtlich, daß insoweit für die Bundesregierung grundsätzlich etwas anderes gelten soll als für den Haushaltsgesetzgeber selbst.

Die oben wiedergegebenen Ausführungen des Bundesministeriums werden diesem Anspruch nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht gerecht. Das Bundesministerium hat weder konkret dargelegt, daß inzwischen eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorlag, noch im einzelnen ausgeführt, daß die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet war, diese Störung abzuwehren. Es ist auch nicht im einzelnen auf die im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft genannten Ziele (Preisstabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Wirtschaftswachstum) eingegangen, obwohl nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur Konkretisierung des

unbestimmten Verfassungsbegriffs „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ auf diese „Teilziele zurückgegriffen werden kann“ (BVerfGE 79, S. 3, 338ff.).

Das Bundesministerium hat eingewandt, es habe erstmals in der Haushaltsrechnung 1996 einen wesentlich erweiterten Überblick zum Bundeshaushalt 1996 gegeben. Dabei sei nicht nur zur haushaltswirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch zur gesamtwirtschaftlichen Situation ausführlich Stellung genommen worden. Das gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages angekündigte Verfahren habe man eingehalten. Im übrigen werde im Hinblick auf die laufende Organklage beim Bundesverfassungsgericht von einer weiteren Stellungnahme abgesehen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß das Bundesministerium seiner Verpflichtung, die Gründe für die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze darzulegen, nicht hinreichend nachgekommen ist. Die oben vollständig wiedergegebenen Ausführungen des Bundesministeriums begründen nicht hinreichend, daß eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorlag und daß die Überschreitung der Kreditobergrenze zur Abwehr dieser Störung geeignet war. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für geboten, daß das Bundesministerium die Überschreitung der Kreditobergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 GG beim Haushaltsvollzug im weiteren Entlastungsverfahren entsprechend den Vorgaben des § 18 Abs. 1 Satz 2 BHO näher begründet und darlegt, aus welchen Gründen eine Entscheidung des Gesetzgebers nicht rechtzeitig herbeigeführt wurde.

2.5.2 Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung des Bundes (ohne Sondervermögen) am Ende der Haushaltsjahre 1995 und 1996 ist aus der folgenden Übersicht ersichtlich (Nr. 3.2 der Vermögensrechnung).

Übersicht 4

Haushaltsjahr	1995	1996
	in Mrd. DM	
Finanzkredite	754,244	833,149
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfeabgabe	0,079	0,079
Kassenverstärkungskredite ..	2,502	6,650
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds	0,009	0,004
Gesamtverschuldung	756,834	839,882

2.6 Abführungen der Deutschen Bundesbank 1995 und 1996

Die Deutsche Bundesbank hat im **Haushaltsjahr 1995** von dem Bilanzgewinn des Geschäftsjahres

1994 (10,858 Mrd. DM) insgesamt 10,237 Mrd. DM an den Bund abgeführt. Davon wurden im Bundeshaushalt 7,0 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung vereinnahmt. Im Gegensatz zu den früheren Jahren war die weitere Mehreinnahme in Höhe von 3,237 Mrd. DM nicht mehr zur Schuldentilgung des Bundes zu verwenden, sondern wurde entsprechend den gesetzlichen Vorschriften (Artikel 37 des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG –) dem Erblastentilgungsfonds zugeführt.

Vom Bilanzgewinn des Jahres 1995 (10,927 Mrd. DM) hat die Deutsche Bundesbank im **Haushaltsjahr 1996** insgesamt 10,318 Mrd. DM abgeführt. Davon wurden – wie in den Vorjahren – 7,0 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung im Bundeshaushalt vereinnahmt und die restlichen 3,318 Mrd. DM dem Erblastentilgungsfonds zugeführt.

Die Entwicklung des an den Bund abgeführten Bundesbankgewinns und dessen Verwendung seit dem Jahre 1985 sowie die Plandaten bis zum Jahre 2001 sind in der **Übersicht 5** (s. S. 20) dargestellt. Im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahre 2001 geht die Bundesregierung davon aus, daß Gewinnablieferungen der Deutschen Bundesbank in Höhe von jeweils 7 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung verwendet werden können.

2.7 Sondervermögen des Bundes 1995 und 1996

In den Berichtsjahren hat sich die Zahl der Sondervermögen des Bundes von 16 auf 15 verringert, weil das Sondervermögen Deutsche Bundespost in Unternehmen privater Rechtsform umgewandelt wurde und der Revolving- und Freistellungsfonds nunmehr als Treuhandvermögen geführt wird. Hinzugekommen ist das Westvermögen, das vorher als Bundesbetrieb geführt wurde (vgl. Nr. 4.2 der Haushaltsrechnung 1996 und Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung 1996). Zum Schuldenstand der Sondervermögen vgl. **Schaubild 9**, S. 26.

2.7.1

Die Fondsmittel des **ERP-Sondervermögens** dienen seit Abschluß der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg der allgemeinen Förderung von Investitionsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstandes, durch Vergabe zinsgünstiger und langlaufender Investitionskredite. Mit der deutschen Vereinigung wurde das Kreditgeschäft des ERP-Vermögens erheblich erweitert.

Der Vermögensbestand zum 31. Dezember erhöhte sich von 22,7 Mrd. DM im Jahre 1995 auf 23,0 Mrd. DM im Jahre 1996. Die Verbindlichkeiten verringerten sich von 34,1 Mrd. DM auf 34,0 Mrd. DM (Nr. 2.2.1.2 der Vermögensrechnung).

Über die Leistung von Zinszuschüssen aus dem Bundeshaushalt an das Sondervermögen wird unter Nr. 86 berichtet.

Übersicht 5

Haushaltsjahr	Nettokredit- aufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank			
		Verwendung zur Ausgaben- finanzierung	Verwendung zur Schulden- tilgung ¹⁷⁾	Zuführung an den Erblasten- tilgungsfonds ¹⁸⁾	Insgesamt
		in Mrd. DM			
1985	22,4	12,9	–	–	12,9
1986	22,9	12,7	–	–	12,7
1987	27,5	7,3	–	–	7,3
1988	35,4	0,2	–	–	0,2
1989	19,2	5,0	5,0	–	10,0
1990 ¹⁹⁾	46,7	7,0	3,0	–	10,0
1991	52,0	7,0	1,3	–	8,3
1992	38,6	7,0	7,5	–	14,5
1993	66,2	7,0	6,1	–	13,1
1994	50,1	7,0	11,3	–	18,3
1995	50,1	7,0	–	3,2	10,2
1996	78,3	7,0	–	3,3	10,3
1997 ²⁰⁾	71,2	7,0	–	1,8	8,8
1998 ²¹⁾	57,8	7,0			
1999 ²²⁾	57,6	7,0			
2000 ²²⁾	53,4	7,0			
2001 ²²⁾	47,0	7,0			

¹⁷⁾ Aufgrund § 2 Abs. 2 Satz 2 der Haushaltsgesetze seit dem Jahre 1989.

¹⁸⁾ Ab dem Jahre 1995 Zuführung an den Erblastentilgungsfonds (Artikel 37 FKPG).

¹⁹⁾ Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushaltes 1990.

²⁰⁾ Haushaltsplan 1997 einschließlich Regierungsentwurf des Nachtragshaushaltsplanes; zur Höhe der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1996.

²¹⁾ Regierungsentwurf des Haushaltsplanes 1998.

²²⁾ Finanzplan 1997 bis 2001.

2.7.2

Aus dem Sondervermögen Fonds „**Deutsche Einheit**“ wurden in den Jahren 1990 bis 1994 zum Ausgleich der Länderhaushalte im Beitrittsgebiet insgesamt 160,705 Mrd. DM geleistet. Der Fonds hatte hierzu Kredite in Höhe von 95 Mrd. DM aufgenommen.

Die Leistungen an die neuen Bundesländer liefen im Jahre 1994 aus. Vom Jahre 1995 an sind nur noch die bestehenden Schuldendienstverpflichtungen (Zinsen und Tilgung) durch Schuldendienstzuschüsse aus dem Bundeshaushalt bis zur Tilgung zu erfüllen. Die Verbindlichkeiten des Sondervermögens betrugen Ende des Jahres 1995 rd. 87,1 Mrd. DM, Ende des Jahres 1996 rd. 84,4 Mrd. DM (Nr. 2.2.1.9 der Vermögensrechnung 1995, Nr. 2.2.1.8 der Vermögensrechnung 1996).

2.7.3

Das Sondervermögen „**Erblastentilgungsfonds**“ ist aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds ab 1. Januar 1995 errichtet

worden. In dem Fonds werden die folgenden Verbindlichkeiten zusammengefaßt:

- Verbindlichkeiten des bis zum 31. Dezember 1994 bestehenden Kreditabwicklungsfonds in Höhe von 102,6 Mrd. DM,
- Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen bis zum 31. Dezember 1994 in Höhe von 204,6 Mrd. DM,
- Altverbindlichkeiten von Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz in Höhe von 29,2 Mrd. DM.

Der Gesamtbetrag der zum 1. Januar 1995 übernommenen Verbindlichkeiten belief sich auf 336,3 Mrd. DM. Zur Abdeckung der Zins- und Tilgungsverpflichtungen erhält der Fonds jährliche Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 7,5 v. H. der bis zum Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres übernommenen Bruttoverbindlichkeiten. In den Jahren 1995 und 1996 wurde dem Fonds ein Betrag von 25,2 Mrd. DM und 25,3 Mrd. DM zugeführt. Nach dem

Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (Artikel 37) werden die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn ab dem Jahre 1995 ebenfalls dem Fonds zugeführt, soweit sie 7 Mrd. DM übersteigen. Im Jahre 1995 waren dies 3,237 Mrd. DM; im Jahre 1996 3,318 Mrd. DM.

Zur Erfüllung der Zins- und Tilgungsverpflichtungen des Jahres 1995 in Höhe von 117,4 Mrd. DM hat der Fonds neue Kredite in Höhe von 88,5 Mrd. DM aufgenommen. Im Jahre 1996 hatte der Fonds Zins- und Tilgungsverpflichtungen in Höhe von 80,2 Mrd. DM, zu deren Deckung neue Kredite in Höhe von 49,0 Mrd. DM aufgenommen wurden. Zum Ende des Jahres 1995 sind Verbindlichkeiten in Höhe von 332,0 Mrd. DM, zum Ende des Jahres 1996 in Höhe von 324,9 Mrd. DM ausgewiesen (Nr. 2.2.1.10 der Vermögensrechnung 1995, Nr. 2.2.1.9 der Vermögensrechnung 1996).

2.7.4

Das Sondervermögen „**Entschädigungsfonds**“ ist aufgrund des Einigungsvertrages zum 1. August 1991 errichtet worden. Der Entschädigungsfonds hat die Rechte und Verpflichtungen übernommen, die sich für den Bund aus dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz) und dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz ergeben. Das Vermögensgesetz regelt die Art und Weise der Rückgabe von Vermögenswerten, die in der DDR enteignet wurden; das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz ist die Grundlage für zu gewährende Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen. Diese Leistungsansprüche sollen in der Regel durch Zuteilung von Schuldverschreibungen erfüllt werden, die ab dem Jahre 2004 in fünf gleichen Jahresraten getilgt werden.

Das Gesamtausgabevolumen des Entschädigungsfonds wird vom Bundesministerium ab dem Jahre 1994 auf rd. 21,2 Mrd. DM geschätzt. Diese Ausgaben sollen in Höhe von 9,4 Mrd. DM aus den dem Fonds gesetzlich zugewiesenen Einnahmen und mit einem Zuschuß von 11,8 Mrd. DM aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Der Bundeszuschuß an den Entschädigungsfonds soll erst ab dem Jahre 2004 fällig werden. So werden Haushaltsbelastungen in einer Größenordnung von etwa 12 Mrd. DM in einem zukünftigen Zeitpunkt wirksam, der von der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes noch nicht erfaßt wird. Der Bundesrechnungshof hat auf die damit verbundene Verlagerung von Belastungen auf künftige Haushalte in den Bemerkungen 1995 hingewiesen (Drucksache 13/2600 Nr. 2.8.1.3 und 3.2.2).

Das Sondervermögen hatte zum 31. Dezember 1995 Rücklagen in Höhe von 517,5 Mio. DM (Nr. 2.2.1.11 der Vermögensrechnung 1995). Zum 31. Dezember 1996 betrugen sie 127,5 Mio. DM. Unter Nr. 2.2.1.10 der Vermögensrechnung 1996 ist dagegen ein unzutreffender Stand der Rücklagen von 264,3 Mio. DM ausgewiesen. Nach Angaben des Bundesministeriums ist die Abweichung auf unzutreffende Zahlen in der Jahresrechnung 1996 des Entschädigungsfonds zurückzuführen, die Ende März 1997 gegen-

über dem Bundesministerium berichtigt wurden. Aufgrund der frühen Drucklegung wurde diese Berichtigung nicht mehr in die Jahresrechnung 1996 übernommen.

2.7.5 Übrige Sondervermögen

Über das Bundeseisenbahnvermögen wird unter Nrn. 28 bis 30, 68 berichtet.

Zu den Sondervermögen Ausgleichsfonds, Ufi-Abwicklungserlös, Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes und Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft liegen dem Bundesrechnungshof keine besonderen Prüfungserkenntnisse vor. Gleiches gilt für die Sondervermögen, die von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden. Dabei handelt es sich um das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank, das Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das Treuhandvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau, das Bergmannssiedlungsvermögen, das Westvermögen und den PDS-Rentenfonds.

2.8 Bundesbetriebe 1995 und 1996

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung jeweils unter Nr. 4.3 eine Übersicht über den Jahresabschluß bei den Bundesbetrieben beigelegt (§ 85 Nr. 3 BHO). Betriebszweck und Betriebsergebnisse sind aus **Übersicht 6** (s. S. 22) ersichtlich.

Die **Maschinenzentrale Kiel-Wik** wurde im Jahre 1997 an die Stadtwerke Kiel veräußert.

In der Jahresrechnung 1996 ist für die **Wasserwerke Oerbke** ein Verlust in Höhe von 337 050 DM ausgewiesen. Diese Angabe ist unzutreffend; tatsächlich handelt es sich um einen Gewinn in dieser Höhe.

Das Jahresergebnis der **Kleiderkasse der Bundeswehr** lag nach Angabe des Bundesministeriums in der Haushaltsrechnung 1996 zum Zeitpunkt der Drucklegung der Haushalts- und Vermögensrechnung noch nicht vor (in dem zwischenzeitlich vorliegenden Jahresabschluß wird für das Jahr 1996 ein Fehlbetrag von 114 233 DM ausgewiesen). Auch künftig sei damit zu rechnen, daß die Jahresabschlußergebnisse für das jeweilige Entlastungsjahr nicht rechtzeitig für die Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes vorliegen.

Die Rechnungslegung zu den Bundesbetrieben ist insoweit unvollständig. Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, daß der Betrieb seinen Jahresabschluß so rechtzeitig vorlegt, daß die Ergebnisse in der Jahresrechnung des Entlastungsjahres berücksichtigt werden können.

Das **Westvermögen** wird ab dem Jahre 1995 nicht mehr als Bundesbetrieb, sondern als Sondervermögen des Bundes geführt (vgl. Nr. 2.7).

Übersicht 6

Bundesbetriebe	Zweck	Betriebskapital	Gewinn / Verlust	Ausgleich durch den Bund
Maschinenzentrale Kiel-Wik	Energieversorgung von Kasernenanlagen und schwimmenden Einrichtungen der Bundesmarine	31. Dezember 1995: rd. 4,5 Mio. DM 31. Dezember 1996: rd. 4,5 Mio. DM	31. Dezember 1995: Verlust 320 DM 31. Dezember 1996: Verlust 1 998 DM	
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für – NATO-Truppenlager Fallingbostal und die Gemeinden – Fallingbostal – Ostenholz – Oerbke – Bockhorn – Westenholz	31. Dezember 1995: rd. 3,0 Mio. DM 31. Dezember 1996: rd. 3,9 Mio. DM	31. Dezember 1995: Gewinn rd. 215 000 DM 31. Dezember 1996: Gewinn 337 050 DM	
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	30. Juni 1995: rd. 8,4 Mio. DM 30. Juni 1996: rd. 8,4 Mio. DM	1995: Bilanzverlust 689 273 DM 1996: Bilanzverlust 547 837 DM jeweils zum Ende des Landwirtschaftsjahres am 30. Juni	Haushaltsjahr 1995 und 1996: Zuschuß des Bundes jeweils in Höhe von 500 000 DM aus Kapitel 0807 Titel 68202
Kleiderkasse für die Bundeswehr	Versorgung der Selbsteinkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung unter Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 1411 Titel 51602)	–	31. Dezember 1995: Fehlbetrag 37 777 DM 31. Dezember 1996: in der Haushaltsrechnung nicht angegeben	
Behördeneigene Kantinen (insgesamt sieben)	Verpflegung der Bediensteten	–	31. Dezember 1995: Überschüsse: vier Kantinen (insgesamt 52 909 DM), Verluste: drei Kantinen (insgesamt 126 961 DM) 31. Dezember 1996: Überschüsse: vier Kantinen (insgesamt 66 299 DM), Verluste: drei Kantinen (insgesamt 153 142 DM)	

2.9 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.9.1

Der Bundesrechnungshof hat in den Bemerkungen der vergangenen Jahre wiederholt über Entwicklungen berichtet, denen er für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Situation des Bundes Bedeutung beigemessen hat.

Die in der **Übersicht 7** dargestellten Eckwerte verdeutlichen die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1995 bis 1998. Die Zahlen sind entnommen aus den Haushaltsrechnungen 1995 und 1996, aus dem Haushaltsplan 1997 sowie dem Entwurf des Nachtragshaushaltsplanes 1997 und dem Entwurf des Haushaltsplanes 1998, die von der Bundesregierung am 11. Juli 1997 beschlossen wurden (Drucksachen 13/8199 und 13/8200).

Übersicht 7

	1995 ²³⁾		1996 ²⁴⁾		1997 ²⁵⁾	1998 ²⁶⁾
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Soll
	in Mrd. DM					
Ausgaben	477,7	464,7	451,3	455,6	458,6	461,0
davon für						
– Investitionen	72,4	67,3	66,3	61,0	59,1	58,3
– Zinsen ²⁷⁾	54,7	50,1	53,8	51,3	54,5	56,8
Einnahmen	428,2	414,1	391,2	377,0	387,3	403,1
Finanzierungssaldo	-49,5	-50,5	-60,1	-78,5	-71,3	-57,9
Nettokreditaufnahme	49,0	50,1	59,9	78,3	71,2	57,8

²³⁾ Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).

²⁴⁾ Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sind bereinigt.

²⁵⁾ Haushaltsplan 1997 einschließlich Regierungsentwurf des Nachtragshaushaltsplanes.

²⁶⁾ Regierungsentwurf des Haushaltsplanes 1998.

²⁷⁾ Laut Kapitel 3205, ohne Schuldendienstleistungen aus Kapitel 3209; einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung.

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben vom Jahr 1988 bis zum Jahre 1998 ist aus **Schaubild 3** ersichtlich; dabei wurden bis zum Jahre 1996 die Ist-Zahlen und für die Jahre 1997 und 1998 die in der **Übersicht 7** dargestellten Soll-Zahlen zugrunde gelegt. Im betrachteten Zeitraum (Jahre 1988 bis 1998) hat das Finanzierungsdefizit tendenziell zugenommen (vgl. **Schaubild 4**).

Schaubild 3

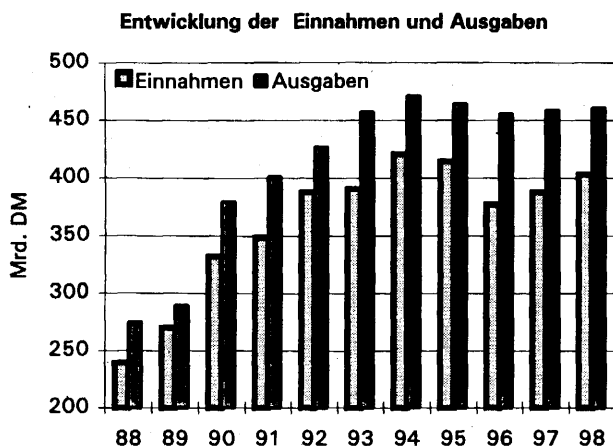
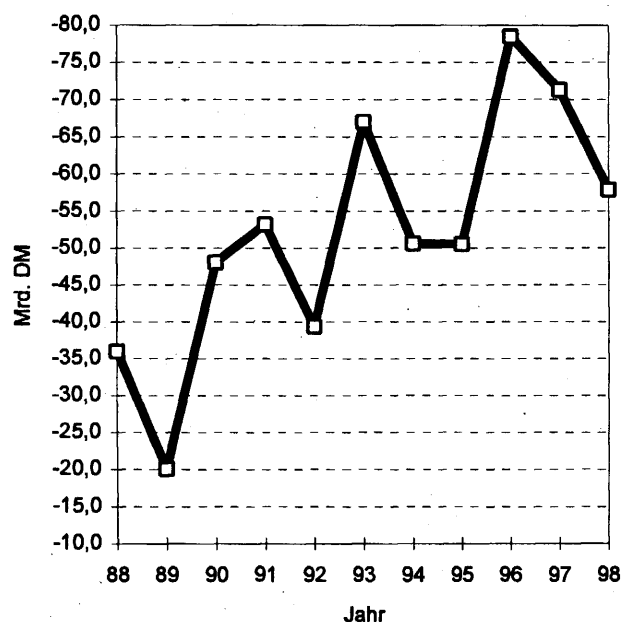


Schaubild 4

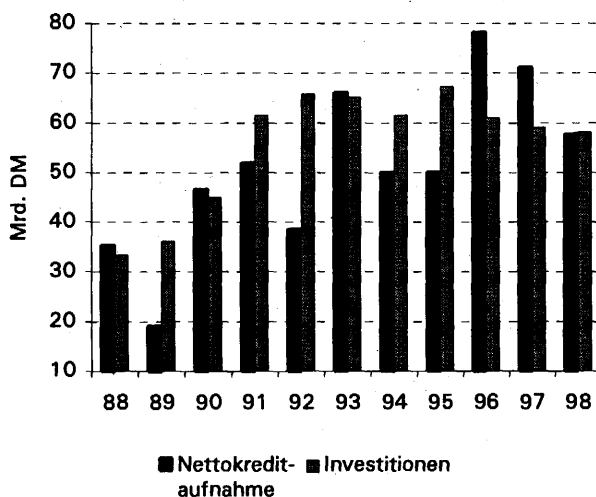
Entwicklung des Finanzierungssaldos



Die Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der für Investitionen ausgewiesenen Ausgaben ist für die Jahre 1988 bis 1998 im **Schaubild 5** gegenübergestellt. Die vergleichende Betrachtung zeigt, daß die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze in den Haushaltsjahren 1988, 1990, 1993 und 1996 überschritten wurde. Für die Jahre 1988 und 1990 war diese Überschreitung bereits im Haushaltsplan vorgesehen; für das Jahr 1997 im Nachtrag zum Haushaltsplan. Zur erheblichen Überschreitung im Vollzug des Haushaltes 1996 vgl. Nr. 2.5.1.2.

Schaubild 5

Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Investitionen



Die hohe jährliche Neuverschuldung wird dazu führen, daß die Schulden des Bundes Ende des Jahres 1997 einen Stand von rd. 904 Mrd. DM erreichen werden. Die langfristige Entwicklung der aufgelaufenen Finanzkredite (ohne Sondervermögen) seit dem Jahre 1955 ist dem **Schaubild 6** zu entnehmen. Das

Schaubild 6

Entwicklung der aufgelaufenen Finanzkredite des Bundes bis zum Jahr 1997

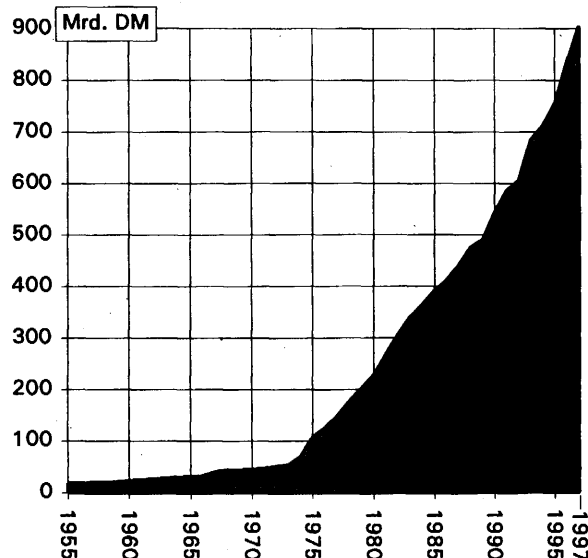
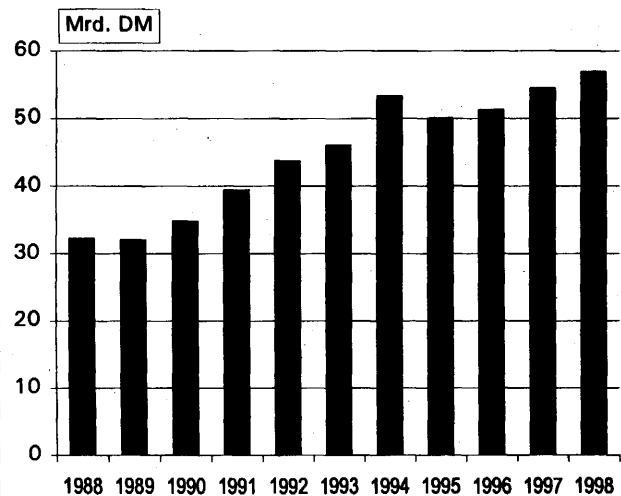


Schaubild zeigt, daß die Staatsverschuldung seit dem Jahre 1973 stark angestiegen ist. Die Zahlen für die Jahre 1955 bis 1996 wurden dem statistischen Teil zum Jahresbericht 1996 der Bundesschuldenverwaltung (S. 44 ff.) entnommen; für das Jahr 1997 wurde die geplante Nettokreditaufnahme (einschließlich Regierungsentwurf des Nachtragshaushaltes) von 71,2 Mrd. DM hinzugerechnet.

Die Belastung des Bundeshaushaltes mit Zinsverpflichtungen ist mit Ausnahme des Jahres 1995 stetig gewachsen (**Schaubild 7**). Der Einzelplan 32 (Bundesschuld) hat seit dem Jahre 1992 im Bundeshaushalt das zweitgrößte Ausgabenvolumen nach dem Einzelplan 11 (Arbeit und Sozialordnung) erreicht.

Schaubild 7

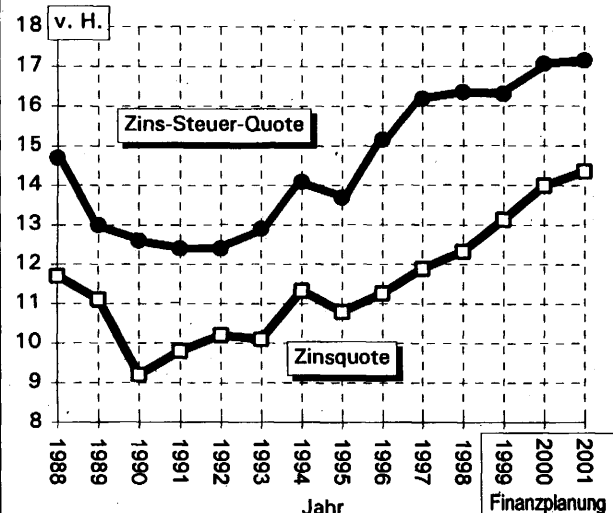
Entwicklung der Zinsausgaben



Die langfristigen Auswirkungen der Verschuldung auf die Haushaltswirtschaft des Bundes werden bei einem Vergleich der Beträge deutlich, die in der

Schaubild 8

Verhältnis zwischen Zinsausgaben und Gesamtausgaben sowie Steuereinnahmen



derzeitigen Finanzplanung für Zinsverpflichtungen, Gesamtausgaben und erwartete Steuereinnahmen vorgesehen sind. Danach wird der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes (ohne Erstattungen für Zinsausgaben von Sondervermögen) – Zinsquote – im Zeitraum von 1997 bis 2001 von 11,9 v. H. auf 14,4 v. H. steigen, das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) von 16,2 v. H. auf 17,1 v. H. (vgl. **Schaubild 8**).

Die relative Belastung des Bundeshaushaltes mit Zinsausgaben stieg insbesondere ab dem Jahre 1993 wieder deutlich an. Die geringere Zinsquote im Haushaltsjahr 1990 ist im wesentlichen auf die hohen einigungsbedingten Gesamtausgaben des Bundes zurückzuführen.

Die absoluten Zahlen, die der Zinsquote und der Zins-Steuer-Quote zugrunde liegen, ergeben sich aus der **Übersicht 8**.

2.9.2

Aus der bisherigen Darstellung sind nur die Belastungen ersichtlich, die sich aus unmittelbaren Finanzkrediten des Bundes ergeben. In der Vergangenheit haben jedoch auch die **Sondervermögen** des Bundes Kredite aufgenommen, die den Bund zusätzlich belasten. Im **Schaubild 9** (s. S. 26) ist der **Gesamtumfang der Schulden** des Bundes und seiner einzelnen Sondervermögen dargestellt.

Die **jährlichen Zuführungen** aus dem Bundeshaushalt, die sich aus der Verschuldung der Sondervermögen ergeben, sind von 33,0 Mrd. DM im Jahre 1995 auf 33,5 Mrd. DM im Jahre 1996 angestiegen und werden sich in den Folgejahren noch leicht erhöhen (vgl. **Übersicht 9**)²⁸⁾, S. 26.

Bezieht man die zusätzlichen Belastungen des Bundeshaushaltes zur Erfüllung dieser Zinsverpflichtungen in die Berechnung des Anteils der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben (Zinslastquote²⁹⁾) und ihrem Verhältnis zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) des Bundes ein, ergibt sich folgendes Bild:

Bereits im Jahre 1997 wird die Zinslastquote eine Größenordnung von 18 v. H. erreichen; die Zins-Steuer-Quote wird bei etwa 25 v. H. liegen. Im Haushaltsjahr 2000 werden die Zinsausgaben des Bundes einschließlich der Zuführungen an seine Sondervermögen nach der derzeitigen Finanzplanung erstmals den Betrag von 90 Mrd. DM erreichen.

²⁸⁾ Die Zuführungen sind beim Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ so berechnet, daß die Erstattungen der Bundesländer für den Schuldendienst, die mehr als zwei Drittel der Gesamtbelastung betragen, abgezogen wurden. Bei dem Sondervermögen „Kreditabwicklungsfonds“ sind die Erstattungen der früheren Treuhandanstalt für Zinsleistungen ebenfalls abgezogen worden.

²⁹⁾ Die Zinslastquote umfaßt neben den Zinsaufwendungen des Bundes also auch die Leistungen des Bundes an seine Sondervermögen zur Erfüllung von Zinsverpflichtungen.

Übersicht 8

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen ³⁰⁾		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
1988	275,4	220,3	32,3	11,7	14,7
1989	289,8	247,1	32,1	11,1	13,0
1990 ³¹⁾	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	471,3	379,0	53,4	11,3	14,1
1995	464,7	366,1	50,1	10,8	13,7
1996	455,6	338,6	51,3	11,3	15,2
1997 ³²⁾	458,6	336,7	54,5	11,9	16,2
1998 ³³⁾	461,0	347,6	56,8	12,3	16,4
1999 ³⁴⁾	462,3	372,5	60,7	13,1	16,3
2000 ³⁴⁾	471,1	386,4	65,9	14,0	17,1
2001 ³⁴⁾	480,0	401,9	68,9	14,4	17,1

³⁰⁾ Laut Kapitel 3205, d. h. ohne Ausgaben aus Anlaß der Beschaffung von Kreditmitteln aus Kapitel 3203 (bis 1992) und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 3209; ab 1993 einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung.

³¹⁾ Einschließlich Abschnitt B des Bundeshaushaltes.

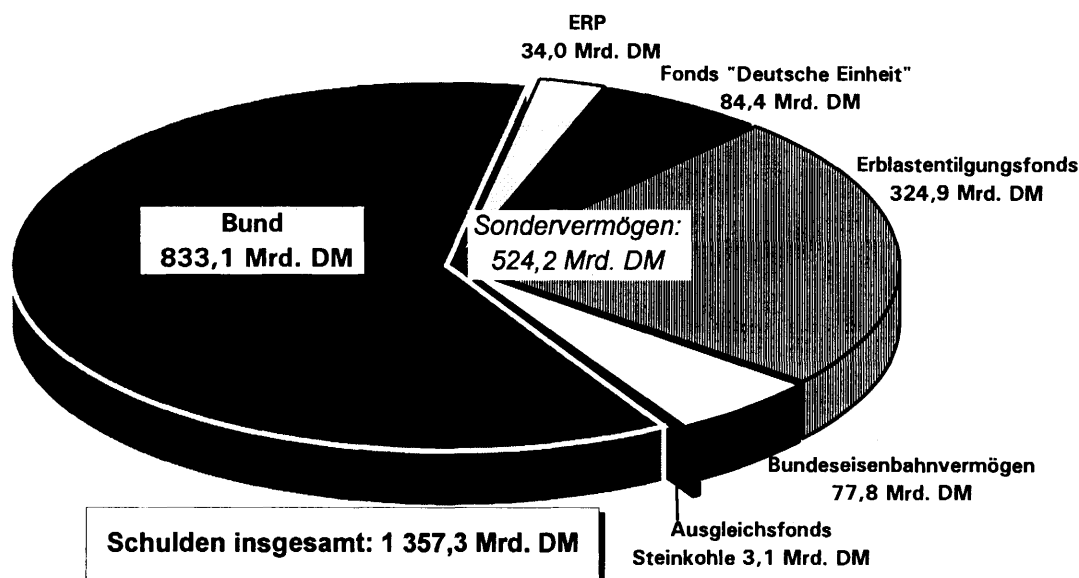
³²⁾ Haushaltsplan 1997 einschließlich Regierungsentwurf des Nachtragshaushaltsplanes.

³³⁾ Regierungsentwurf des Haushaltsplanes 1998.

³⁴⁾ Finanzplan 1997 bis 2001.

Schaubild 9³⁵⁾

Schulden des Bundes und seiner Sondervermögen Ende 1996



³⁵⁾ Die Schulden der Treuhandanstalt (204,6 Mrd. DM) und des Kreditabwicklungsfonds (102,6 Mrd. DM) sind zu Beginn des Jahres 1995 auf den Erblastentilgungsfonds übergegangen. Bei den Schulden des ehemaligen Sondervermögens Deutsche Bundespost ist die Deutsche Telekom AG im Zuge der Umwandlung der Deutschen Bundespost in Gesellschaften des privaten Rechts zum 1. Januar 1995 an die Stelle des bisherigen Schuldners getreten. Der Bund trägt die Gewährleistung für die Erfüllung der zum Zeitpunkt der Eintragung der drei Postaktiengesellschaften in das Handelsregister bestehenden Verbindlichkeiten.

Übersicht 9

	1995 (Ist)	1996 (Ist)	1997	1998	1999	2000	2001
	Mrd. DM						
Fonds „Deutsche Einheit“ (netto) ³⁶⁾	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
davon							
für Zinszahlungen	2,0	1,9	1,9	1,7	1,7	1,9	1,9
Erblastentilgungsfonds ³⁷⁾	25,2	25,3	26,0	26,4	26,7	26,8	26,8
davon							
für Zinszahlungen	21,5	20,2	20,4	19,9	19,6	17,2	16,4
Bundeseisenbahnvermögen ³⁸⁾	5,1	5,4	5,5	5,5	5,4	5,2	5,6
Ausgleichsfonds Steinkohle ³⁸⁾	–	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Zusammen	33,0	33,5	34,4	34,8	35,0	34,9	35,3
davon							
für Zinszahlungen	28,6	27,6	28,0	27,3	26,9	24,5	24,1

³⁶⁾ Ohne Erstattungen der Bundesländer für Schuldendienst.

³⁷⁾ Ohne etwaige Mittel aus Mehreinnahmen des Bundesbankgewinns und aus der Privatisierung des Wohnungsbestandes in den neuen Bundesländern.

³⁸⁾ Ausgaben für Zinszahlungen.

2.9.3

Der steigende Schuldenstand und die hohen Zinsausgaben des Bundes schränken den finanzwirtschaftlichen Entscheidungsspielraum für die Zukunft erheblich ein. Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß der Anstieg der Verschuldung des Bundes auch wesentlich durch den vereinigungsbe-

dingten Finanzbedarf verursacht wurde, der nur zum Teil durch die Erhöhung von Steuern und Sozialabgaben sowie durch Ausgabeneinsparungen gedeckt wurde. Eine stärkere Verschuldung ist jedoch nur für einen begrenzten Zeitraum vertretbar. Andernfalls steigt die Gefahr, daß Finanzierungsdefizit und Schuldenstand sich infolge stark wachsender Zinsbelastungen gegenseitig hochtreiben. Ein

Ausweg aus dieser Verschuldungsfalle erscheint nur durch eine konsequente Konsolidierung der Bundesfinanzen möglich. In dieser Einschätzung der finanzwirtschaftlichen Lage des Bundes stimmt der Bundesrechnungshof mit der Deutschen Bundesbank überein (vgl. Geschäftsbericht 1996 S. 43f., Monatsbericht März 1997 S. 17 ff.).

2.10 Öffentliche Verschuldung nach der Einführung einer einheitlichen Europäischen Währung

Nach der zum 1. Januar 1999 geplanten Einführung einer einheitlichen Europäischen Währung werden die daran teilnehmenden Mitgliedstaaten der EG vertraglich dazu verpflichtet sein, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden. Halten sie diese Verpflichtung nicht ein, wird die EG erhebliche finanzielle Sanktionen gegenüber den betroffenen Mitgliedstaaten verhängen.

2.10.1 Öffentliche Defizite

Die öffentlichen Defizite umfassen nach dem EG-Vertrag den gesamten öffentlichen Sektor, d. h. Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungseinrichtungen. **Übermäßige öffentliche Defizite** liegen nach dem EG-Vertrag vor, wenn die folgenden Referenzwerte überschritten werden:

- 3 v. H. des Bruttoinlandsproduktes für das geplante oder tatsächliche öffentliche jährliche **Finanzierungsdefizit**,
- 60 v. H. des Bruttoinlandsproduktes für den öffentlichen **Schuldenstand**,

es sei denn,

- das Finanzierungsdefizit überschreitet den Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend und bleibt in seiner Nähe,
- der Schuldenstand ist hinreichend rückläufig und nähert sich dem Referenzwert rasch genug an.

Die folgenden **Schaubilder 10 und 11** zeigen, wie sich die Referenzwerte in der Bundesrepublik Deutschland seit dem Jahre 1991 entwickelt haben. Sie enthalten außerdem die Planung der Bundesregierung für das laufende Haushaltsjahr 1997.

Schaubild 10

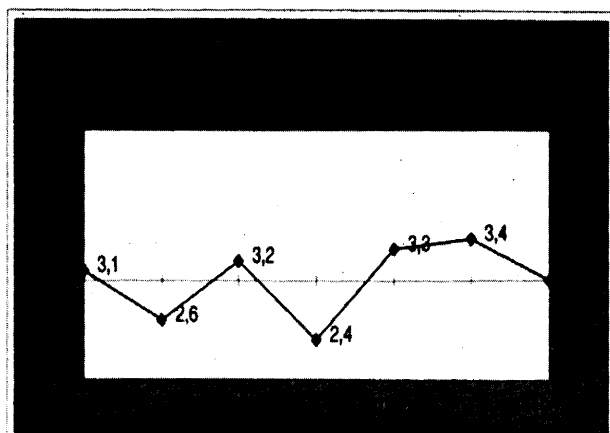
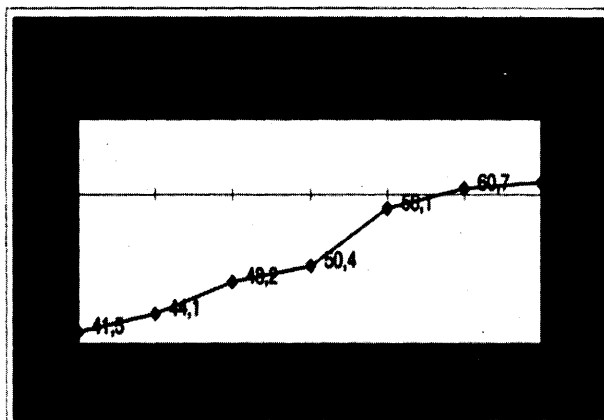


Schaubild 11³⁹⁾



Die Schaubilder zeigen, daß das öffentliche Finanzierungsdefizit in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren um den Referenzwert von 3 v. H. des Bruttoinlandsproduktes schwankte und in den Jahren 1995 und 1996 deutlicher über diesen Wert anstieg. Der öffentliche Schuldenstand nahm insbesondere durch die Wiedervereinigung erheblich zu und überstieg Ende 1996 erstmals den Referenzwert von 60 v. H. des Bruttoinlandsproduktes.

2.10.2 Sanktionen der EG

Sofern der Europäische Rat – mit qualifizierter Mehrheit – ein übermäßiges öffentliches Defizit in einem Mitgliedstaat festgestellt hat, das auch nach entsprechenden Empfehlungen nicht behoben wurde, beschließt er bei der Kommission zu hinterlegende **unverzinsliche Stabilitätseinlagen**, die pro Jahr bis zu 0,5 v. H. des Bruttoinlandsproduktes des betreffenden Mitgliedstaates betragen können. Im ersten Jahr beträgt die Einlage mindestens 0,2 v. H. des Bruttoinlandsproduktes zuzüglich einer variablen Komponente. Der Vomhundert-Satz der variablen Komponente wird danach berechnet, wie stark der Referenzwert für das Finanzierungsdefizit überschritten wird (ein Zehntel der Differenz zwischen Referenzwert und tatsächlicher Defizitquote). Bleibt das Defizit auch in den folgenden Jahren übermäßig, und ergreift der Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen, so wird in jedem Folgejahr eine weitere variable Einlage fällig. Ist das Defizit nach zwei Jahren immer noch übermäßig, wird die jeweilige Stabilitätseinlage in eine **Geldbuße** umgewandelt.

Der Europäische Rat hebt die Sanktionen in dem Maße auf, in dem der betreffende Mitgliedstaat Fortschritte bei der Korrektur des übermäßigen Defizites erzielt hat. Die auf die Einlagen erzielten Zinsen und die Geldbußen werden allerdings nicht zurückgewährt. Diese Zinsen und die Geldbußen stellen sonstige Einnahmen der EG dar und werden zwischen den Mitgliedstaaten, die kein übermäßiges Defizit aufweisen, im Verhältnis ihrer Bruttosozialprodukte aufgeteilt.

³⁹⁾ Der starke Anstieg im Jahre 1995 ist u. a. auf die Übernahme der Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds in den Erblastentilgungsfonds zurückzuführen; vgl. Tz. 2.7 und Schaubild 9.

Der Bundesrechnungshof weist auf das Risiko hoher finanzieller Sanktionen der EG für den Fall hin, daß die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nicht konsolidiert werden und die öffentliche Verschuldung weiter zunimmt. Sanktionen der EG würden – z. B. bezogen auf die Daten des Jahres 1996 – für die Bundesrepublik Deutschland 0,24 v. H. des Bruttoinlandsproduktes oder rd. 8,5 Mrd. DM betragen.

2.10.3 Innerstaatliche Regelungen

Die Verpflichtungen zur Vermeidung übermäßiger Defizite und ggf. zur Leistung finanzieller Sanktionen treffen die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat. Im Verhältnis zur EG ist der Bund für ihre Einhaltung verantwortlich. Zur innerstaatlichen Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland sind

zusätzliche Regelungen notwendig, die schon seit geraumer Zeit zwischen Bund und Ländern ohne abschließendes Ergebnis erörtert werden. Neben Verfahren zur Koordinierung der Finanzpolitik der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen sind Kriterien zur Aufteilung der insgesamt zulässigen Finanzierungsdefizite und eventueller Sanktionen auf die Gebietskörperschaften festzulegen.

Der Europäische Rat wird im 2. Quartal 1998 entscheiden, welche Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für die Einführung einer einheitlichen Währung erfüllen. Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, die Regelungen zur innerstaatlichen Steuerung und Haftung noch vor den Entscheidungen von Regierung und Parlament über die Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an einer einheitlichen Europäischen Währung zu treffen.

Besondere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

3 Zuwendungen des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung zur Förderung der Fortbildung von Journalisten (Kapitel 04 03 Titel 685 05)

3.0

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung fördert seit einer Reihe von Jahren Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung von Journalisten mit Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 600 000 DM jährlich. Die Förderung ist keine Aufgabe des Bundes. Sie sollte daher mit dem Ziel der Einstellung schrittweise abgebaut werden.

3.1

Der Bundesrechnungshof hat die Vergabe von Zuwendungen, die das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bundespresseamt) zur Förderung der Fortbildung von Journalisten gewährt, geprüft. Er hat dabei folgendes festgestellt:

Das Bundespresseamt fördert seit einer Reihe von Jahren Maßnahmen zur Fortbildung von Journalisten. Dabei gewährt es einzelnen nichtstaatlichen publizistischen Bildungseinrichtungen Zuwendungen in Höhe von gegenwärtig insgesamt rd. 600 000 DM jährlich, um die jeweiligen Fortbildungsprogramme zu unterstützen. Länder finanzieren ebenfalls Maßnahmen zur Fortbildung von Journalisten.

Aus den Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan und den internen Genehmigungsverfügungen des Bundespresseamtes geht hervor, daß Maßnahmen gefördert werden, die unmittelbar der beruflichen Fortbildung von Journalisten dienen.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Voraussetzungen für die Förderung der Journalistenfortbildung nicht vorliegen. Er hat hierzu ausgeführt, daß die Förderung der unmittelbaren beruflichen Fortbildung von Journalisten in erster Linie im Eigeninteresse der Medien liegt und damit im Grundsatz keine informationspolitische Aufgabe des Staates darstellt. Sollte in Teilbereichen eine staatliche Förderung möglich sein, so fielen diese Aufgabe in die Zuständigkeit der Länder, die nach dem Grundgesetz die Finanzierungskompetenz besitzen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Förderung schrittweise abzubauen und einzustellen.

3.3

Das Bundespresseamt hat entgegnet, daß die Medien nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes eine „öffentliche Aufgabe“ erfüllen. Es gehöre daher zu den berechtigten Aufgaben des Staates, die journalistische Fortbildung zu fördern, damit die Medien ihre öffentliche Aufgabe wirkungsvoll erfüllen könnten.

Die Mitfinanzierung verlagsunabhängiger Journalistenschulen sei daher eine öffentliche und gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Ausschlaggebend für die Förderung sei die Absicht gewesen, zur Fortbildung unabhängiger Journalisten beizutragen und mitzuhelfen, daß die Medien ihre verfassungsrechtlich gewährleistete Informations- und Kontrollfunktion gegenüber dem Gesamtstaat wirksam erfüllen können. Dieses Ziel lasse sich am besten erreichen, wenn unabhängige, bundesweit als hervorragend ausgewiesene Bildungseinrichtungen unterstützt werden, ohne daß der Bund eine unmittelbare eigene Trägerschaft übernehme. Die geförderten Maßnahmen stünden in erster Linie in Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabe der Presse. Dies sei ein Bereich, für den Artikel 75 GG dem Bund ausdrücklich eine Rahmengesetzgebungskompetenz zuweise, mit der auch die Annahme einer ungeschriebenen Kompetenz des Bundes für die Förderung der beruflichen Ausbildung von Journalisten entsprechend langjähriger Staatspraxis vereinbar sei.

3.4

Es ist unstrittig, daß die Medien eine öffentliche Aufgabe erfüllen. Es ist auch unstrittig, daß die Bundesregierung eine Informationspflicht gegenüber den Medien hat. Der Bundesrechnungshof bleibt jedoch bei seiner Auffassung, daß es keine informationspolitische Aufgabe des Staates ist, unmittelbar zur Fortbildung von Journalisten beizutragen. Es handelt sich vielmehr um eine Aufgabe, deren Wahrnehmung zuerst im Interesse von Presse, Rundfunkanbietern und sonstigen Einrichtungen der Nachrichtenvermittlung liegt.

Selbst wenn die Aufgabe der Fortbildung von Journalisten in Teilbereichen dem Staat obliegen würde, wäre der Bund für ihre Wahrnehmung nicht zuständig.

Die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist nach Artikel 30 GG grundsätzlich Sache der Länder. Nach den Artikeln 73 bis 75 GG sind dem Bund ausdrücklich keine allgemeinen Kompetenzen auf dem Gebiet des Berufsbildungswesens zugewiesen. Spezielle Zu-

ständigkeiten für die Fortbildung von Journalisten hat der Bund ebenfalls nicht. Zu den speziellen Zuständigkeiten kann auch nicht die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse nach Artikel 75 Abs. 1 Nr. 2 GG gerechnet werden, da sie sich allein auf den Erlaß von Rahmenvorschriften für bestimmte Rechtsgebiete erstreckt und für den Vollzug dieser Regelungen keine Kompetenz eröffnet. Der Bund besitzt im gesamten maßgebenden Aufgabenbereich auch keine Verwaltungskompetenz.

Eine ungeschriebene Kompetenz des Bundes für die Fortbildung von Journalisten läßt sich unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ebenfalls nicht herleiten. Eine langjährige Staatspraxis kann ebenfalls keine ungeschriebene Kompetenz begründen.

Die Länder sehen ihre Zuständigkeit auch als gegeben an. Sie haben bereits über ein umfangreiches Bildungsangebot die Voraussetzungen für eine qualitativ hochstehende sowie weitgefächerte Ausbildung im journalistischen Bereich geschaffen. Darüber hinaus besteht insgesamt ein großes Fortbildungsangebot für Journalisten.

Auswärtiges Amt (Einzelplan 05)

4 Erwerb einer Residenz für den Ständigen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der UNESCO (Kapitel 05 03 Titel 820 11)

4.0

Das Auswärtige Amt erwarb im Jahre 1990 zur Nutzung als Residenz eine Liegenschaft im Wert von rd. 4,8 Mio. DM, ohne den Bedarf zuvor hinreichend geprüft und nachgewiesen zu haben. Infolge wertmindernder Faktoren, zusätzlicher Baukosten sowie reduzierter Grundstücksflächen, die sich bei Beachtung einer Teilveräußerungsaufgabe des Bundesministeriums der Finanzen ergeben hätten, war der Ankauf der Liegenschaft unwirtschaftlich und für den vom Bundesministerium vorgesehenen Zweck nicht sinnvoll.

4.1

Die Residenzen der Leiter der Ständigen UNESCO-Vertretung der Bundesrepublik Deutschland befanden sich nahezu 30 Jahre – ebenso wie viele Residenzen anderer UNESCO-Mitgliedstaaten – in privat angemieteten Häusern oder Wohnungen im Zentrum von Paris. Das Auswärtige Amt hatte noch im Jahre 1989 die seinerzeitige Residenz als „nach Lage, Größe, Zuschnitt und Ausstattung für den vorgesehenen Zweck vorzüglich geeignet“ eingestuft. Der

3.5

Der Bundesrechnungshof ist sich in der Forderung nach einer kritischen Überprüfung – auch bereits wahrgenommener – staatlicher Aufgaben mit dem Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ einig, der in diesem Zusammenhang besonders auf das Subsidiaritätsprinzip hingewiesen hat. Soweit Aufgaben in erster Linie Privaten obliegen und der Bund keine Finanzierungskompetenz besitzt, sollten sie vom Bund nicht weiter finanziert werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, daß das Bundespresseamt die Förderung der Fortbildung von Journalisten einstellt. Dabei verkennt er nicht, daß die unterstützten Einrichtungen die bereits seit einigen Jahren bestehende Förderung durch den Bund in ihre finanziellen Planungen einbeziehen. Sie kann daher möglicherweise nicht innerhalb eines einzelnen Haushaltsjahres vollständig aufgegeben, sondern muß schrittweise abgebaut werden. Die Zuwendungsempfänger sollten auf den bevorstehenden Abbau der Mitfinanzierung durch den Bund frühzeitig hingewiesen werden.

neue Leiter der UNESCO-Vertretung schlug in demselben Jahr indessen den Erwerb einer Liegenschaft außerhalb von Paris, in Versailles, zur Nutzung als Residenz vor. Dabei handelt es sich um ein etwa 2 900 m² großes, teilbares Grundstück, das im vorderen Teil mit einem Einfamilienhaus bebaut ist.

Das Auswärtige Amt befürwortete – in Abkehr von seiner bisherigen Wertung – den Erwerb des vorgeschlagenen Objektes zum Preis von rd. 4,8 Mio. DM. Zugleich bat es das Bundesministerium der Finanzen unter Hinweis auf eine Fristsetzung für den Ankauf um Zustimmung (gemäß § 36 Satz 1 BHO) innerhalb von drei Tagen. Der Antrag enthielt weder konkrete Angaben zum Bedarf noch zur Wirtschaftlichkeit eines Kaufs im Vergleich zur bisherigen Unterbringung; er begründete den vorgesehenen Erwerb lediglich in allgemeiner Form mit den Nachteilen gemieteter Objekte sowie den Schwierigkeiten, repräsentative Räumlichkeiten zu vertretbaren Preisen zu bekommen. Grundlage der Kaufabsicht des Auswärtigen Amtes war im übrigen der repräsentative Garten im hinteren Teil des Grundstücks.

Das Bundesministerium der Finanzen entsprach unter Zurückstellung erheblicher Bedenken und ohne eingehende Prüfung dem Antrag mit der Auflage, eine im rückwärtigen Grundstück gelegene Teilfläche von etwa 1 700 m² zu verkaufen. Ob angesichts dieser Auflage der Erwerb der Liegenschaft überhaupt noch zweckdienlich und wirtschaftlich war, prüfte das Auswärtige Amt vor dem Ankauf nicht.

Erstmals drei Jahre später – im Jahre 1993 – bat das Auswärtige Amt das Bundesministerium der Finanzen, nicht länger auf dieser Auflage zu bestehen. Zur Begründung führte es aus, die Liegenschaft würde durch eine Teilung einen nicht unerheblichen Wertverlust erleiden. Bei einer Teilung müsse außerdem um das verbleibende Residenzgrundstück aus Sicherheitsgründen eine 70 m lange und 2,50 m hohe Mauer mit beträchtlichen Kosten gebaut werden. Schließlich hätte das vom Bundesministerium der Finanzen zugestandene Restgrundstück nicht mehr den für Residenzzwecke unabdingbaren repräsentativen Rahmen. Das Bundesministerium der Finanzen blieb jedoch bei seiner Forderung, ohne daß diese bis heute umgesetzt wurde.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden in der Residenz in der Zeit zwischen dem 1. Juli 1990 und dem 31. Mai 1992 repräsentative Veranstaltungen für einen Gästekreis von mehr als 25 Personen insgesamt sechsmal ausgerichtet. Drei dieser Veranstaltungen fanden im Spätherbst bzw. Winter (1. November bis 31. Januar) des jeweiligen Jahres statt. Im Jahre 1993 wurden drei Veranstaltungen mit größerem Teilnehmerkreis ausgerichtet, davon zwei unter Einbeziehung des Gartens. In den Jahren 1994 und 1995 wurde der Garten bei insgesamt drei Einladungen mit mehr als 25 Personen genutzt; dabei handelte es sich zweimal um das Sommerfest für deutsche UNESCO-Mitarbeiter.

Im März 1996 wurde als Ergebnis einer gemeinsamen Besprechung zwischen dem Auswärtigen Amt sowie den Bundesministerien der Finanzen und für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und dem Bundesrechnungshof Einigung darüber erzielt, daß sich das Auswärtige Amt umgehend um eine angemessene Neuunterbringung des Leiters der UNESCO-Vertretung bemühen solle, wobei auch ein Mietobjekt in Betracht komme. Nach Aussage des Auswärtigen Amtes hat sich bisher noch kein geeignetes Objekt zu finanziell vertretbaren Bedingungen gefunden.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidung zum Kauf der Liegenschaft in Versailles beanstandet.

Das Auswärtige Amt hat keinen konkreten Bedarf für die erworbene Liegenschaft nachgewiesen. Nach dessen damaliger Einschätzung standen in Paris geeignete Mieträumlichkeiten zur Verfügung, so daß ein kurzfristiger Erwerb nicht unabweisbar erforderlich war. Jedenfalls hätte ein solcher besonders begründet werden müssen. Angesichts der relativ geringen Zahl repräsentativer Veranstaltungen mit größerem Teilnehmerkreis unter Nutzung des Gartens ist im nachhinein ein Bedarf für ein Grundstück mit solch großzügig bemessenem Garten auch nicht erkennbar.

Der Erwerb ist auch nicht wirtschaftlich gewesen. Die vom Bundesministerium der Finanzen unter Zeitdruck und mangels ausreichender Prüfungsmöglichkeit verfügte Teilveräußerungsaufgabe hätte – wie vom Auswärtigen Amt später ausgeführt – bei beiden

betroffenen Teilflächen zu einem nicht unerheblichen Wertverlust geführt. Hinzu kommt, daß für die nach Teilung verbleibende Residenzliegenschaft der aus Sicherheitsgründen erforderliche Bau einer Mauer beträchtliche zusätzliche Kosten verursacht hätte. Außerdem wäre mit dem nach Abtrennung einer Teilfläche verbundenen Verlust des Gartenareals nach den eigenen Ausführungen des Auswärtigen Amtes der repräsentative Charakter der Liegenschaft und damit eine wesentliche Grundlage für die Kaufabsicht entfallen.

Die Berücksichtigung dieser Auswirkungen rechtzeitig vor Abschluß des Kaufvertrages hätte zu dem Ergebnis führen müssen, daß ein Ankauf der Liegenschaft unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht vertretbar und für den vorgesehenen Zweck nicht mehr sinnvoll war.

4.3

Das Auswärtige Amt hat in seiner Stellungnahme nochmals allgemein auf Nachteile von Mietobjekten in Form ständig wechselnder Adressen, erheblicher Unterschiede beim Zuschnitt und der Repräsentativität, fehlender Parkmöglichkeiten, ständig steigender Mieten und Auseinandersetzungen mit Mitbewohnern hingewiesen. Aus diesen wie auch aus politischen Gründen habe man sich für den Erwerb von Eigentum entschieden und aus Anlaß des Wechsels in der Leitung der UNESCO-Vertretung gezielt nach Kaufobjekten gesucht. Bei der Bedarfsermittlung sei von Anfang an aus Sicherheitsgründen und wegen der Repräsentationsverpflichtungen des Leiters der UNESCO-Vertretung das Vorhandensein eines ausreichend großen Gartens gewünscht worden. Insgesamt halte man die Größe des erworbenen Residenzgrundstücks für angemessen, während es bei Abtrennung der vom Bundesministerium der Finanzen geforderten Parzelle jedenfalls zu klein wäre.

Bedingt durch eine Verschiebung der Arbeitsschwerpunkte im Bereich Liegenschaften wegen der im Jahre 1990 übernommenen ehemaligen DDR-Liegenschaften habe man erst mit Verzögerung prüfen können, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Bedingungen die Verkaufsaufgabe des Bundesministeriums der Finanzen überhaupt umgesetzt werden könne.

Hinsichtlich einer angemessenen Nutzung des Gesamtgrundstücks zu repräsentativen Zwecken hat das Auswärtige Amt nochmals auf die Gesamtzahl durchgeführter Veranstaltungen hingewiesen. Einen Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit hat das Auswärtige Amt insgesamt nicht zu erkennen vermocht. Gleichwohl hat es seine Entschlossenheit betont, weiterhin eine wirtschaftlichere Unterbringungsmöglichkeit für die Residenz des Leiters der UNESCO-Vertretung zu suchen.

4.4

Die Stellungnahme des Auswärtigen Amtes ist nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes nicht geeignet, die damals getroffene Kaufentscheidung zu

rechtfertigen. Der Bundesrechnungshof hält nach wie vor weder den Bedarf für den Erwerb der Liegenschaft noch dessen Wirtschaftlichkeit für hinreichend belegt.

4.4.1

Das Auswärtige Amt hätte im vorliegenden Fall eine eingehende Bedarfsprüfung anstellen und deren Ergebnisse dokumentieren müssen. Die allgemeinen gegen Mietwohnungen vorgebrachten Ausführungen reichen nicht aus, zumal das vorhandene Mietobjekt noch als „vorzüglich geeignet“ bezeichnet worden war. In seiner Prüfung hätte das Auswärtige Amt insbesondere auf die Notwendigkeit einer Unterbringung außerhalb der verfügbaren Mietwohnung – vergleichbar zahlreichen anderen UNESCO-Vertretern – und außerhalb von Paris ebenso eingehen müssen wie auf die Notwendigkeit einer solch großzügig bemessenen Liegenschaft. In diesem Zusammenhang sieht der Bundesrechnungshof die ursprüngliche Begründung des Auswärtigen Amtes für ein Grundstück mit repräsentativem Garten mit Blick auf die relativ geringe Nutzung des Gesamtgrundstücks für Veranstaltungen mit größerer Teilnehmerzahl als nicht zutreffend an.

Spätestens mit der Teilveräußerungsaufgabe des Bundesministeriums der Finanzen war dem vom Auswärtigen Amt vorgetragenen Bedarf, der von einem repräsentativen Garten ausging, die Grundlage entzogen; mangels Eignung des verbleibenden Teils des Residenzgrundstücks hätte das Gesamtgrundstück nicht erworben werden dürfen.

4.4.2

Der Bundesrechnungshof hält auch seine Auffassung aufrecht, daß der Kauf der Liegenschaft nicht wirtschaftlich war und dies vom Auswärtigen Amt vor dem Erwerb hätte erkannt werden können.

Hätte das Auswärtige Amt die Prüfung der Frage, wie sich die Befolgung der Veräußerungsaufgabe des Bundesministeriums der Finanzen auf den Wert und die Nutzung des Grundstücks auswirken würde, rechtzeitig vor Abschluß des Kaufvertrages vorgenommen, so hätte dies dazu führen müssen, von dem Erwerb Abstand zu nehmen. Einer solchen Prüfung hätte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes – auch unter Berücksichtigung zusätzlicher Belastungen wegen Abwicklung der DDR-Liegenschaften – aufgrund der finanziellen Bedeutung der Investition angemessene Priorität eingeräumt werden müssen. Zum einen wäre durch die Grundstücksteilung nicht nur der Wert der abzugebenden Parzelle gesunken mit der Folge, daß eine Veräußerung nicht die für den Erwerb aufgewendeten Kosten ausgeglichen hätte. Zum anderen wäre auch der verbleibende Grundstücksteil von einer Wertminderung betroffen gewesen. Außerdem wären den Erwerbskosten die Aufwendungen für die zu erstellende Mauereinfriedung hinzuzurechnen gewesen. Alle diese Faktoren hätten sich im Rahmen einer – tatsächlich nicht durchgeführten – Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Vergleich zur vorhandenen Residenz bzw. zu alternativ in Betracht kommenden Unterbringungsmög-

lichkeiten zuungunsten des Ankaufs ausgewirkt. Schließlich wäre das verbleibende Teilgrundstück nach eigenem Bekunden des Auswärtigen Amtes für eine Nutzung als repräsentatives Residenzgrundstück überhaupt nicht mehr geeignet gewesen, was ebenfalls einer wirtschaftlichen Nutzung entgegenstand.

4.4.3

Das Auswärtige Amt bleibt aufgefordert, unverzüglich und in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen für eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Unterbringung der Residenz des UNESCO-Vertreters zu sorgen.

5 Dienstwohnung des Generalkonsuls in Hongkong (Kapitel 05 03 Titel 739 11)

5.0

Das Auswärtige Amt sowie das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau versuchten fast 16 Jahre lang ohne Erfolg, für den Generalkonsul in Hongkong eine neue Dienstwohnung zu bauen, nachdem das bisherige eigene Dienstgebäude durch Erdrutsche beschädigt worden war. Da die Bundesministerien nicht hinreichend auf die Wirtschaftlichkeit und die Koordinierung ihrer Bemühungen achteten, scheiterten mehrere Neubauplanungen, ein Grundstückstausch sowie ein Investorenvorhaben. Das schwerfällige Handeln der Verwaltung verursachte einen ungewöhnlich hohen Sach- und Personalaufwand von mehreren Millionen DM. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Verfahrensabläufe der Bundesministerien zur Bedarfsdeckung mit Immobilien für den Auswärtigen Dienst neu zu regeln und dabei auch zu prüfen, ob eine Bündelung der Aufgaben für das Immobilienmanagement sinnvoll und wirtschaftlich ist. Die Bundesministerien haben zugesagt, die entsprechenden Verfahrensregelungen zu verbessern.

5.1

5.1.1

Die Bundesrepublik Deutschland besaß bis März 1997 in Hongkong ein dem deutschen Erbbaurecht vergleichbares, bis zum Jahre 2032 laufendes britisches „Crown lease“ für ein Grundstück. Auf diesem rd. 6 700 m² großen Hanggrundstück befand sich das Dienstwohngebäude des Generalkonsuls mit rd. 350 m² Hauptnutzfläche.

Das Gebäude wurde Ende der 70er Jahre durch mehrere Erdrutsche beschädigt. Da die Bundesbaudirektion die Sanierung des Gebäudes als nicht vertretbar ansah, wollte das Auswärtige Amt damals das Gebäude abreißen und durch einen etwa gleich großen Neubau ersetzen lassen. Nachdem die Planung abgeschlossen war, mußte das Bauvorhaben im

Jahre 1983 wegen fehlender Haushaltsmittel aufgeschoben werden.

Wegen der Grundstücksrisiken aufgrund weiterer Abrutschbewegungen wollte das Auswärtige Amt im Jahre 1987 zunächst auf den Neubau verzichten und das Grundstück verkaufen oder tauschen. Nachdem elf zu diesem Zweck begutachtete Kauf- und Mietobjekte nicht geeignet erschienen, befürwortete die Bundesbaudirektion wiederum einen Neubau mit zusätzlichen baulichen Hangsicherungen; die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme wurde nicht belegt.

Ein Jahr später gab das Auswärtige Amt die Nutzung der Liegenschaft wegen der zunehmenden Gebäudeschäden auf und mietete für den Generalkonsul ein Wohngebäude für rd. 360 000 DM je Jahr. Seitdem war das alte Dienstwohngebäude ungenutzt.

5.1.2

Im Jahre 1989 griff das Auswärtige Amt die Neubaupolitik wieder auf, weil Hongkong auch künftig politisch und wirtschaftlich bedeutend sei und die Repräsentationsaufgaben des Generalkonsuls zunehmen würden. Es erhöhte deshalb den Raumbedarf auf 709 m² Hauptnutzfläche. Nachdem die hierzu erarbeitete Planung eines freiberuflichen Architekten keine Zustimmung gefunden hatte, legte die Bundesbaudirektion im Jahre 1992 einen eigenen Vorentwurf mit geschätzten Gesamtkosten von rd. 13,7 Mio. DM vor. Nach Prüfung der Unterlagen teilte das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau dem Auswärtigen Amt mit, daß der Neubau gegenüber der derzeitigen Miete unwirtschaftlich sei.

Der Bundesrechnungshof empfahl aufgrund einer Prüfung im Jahre 1992, auf den Neubau zu verzichten. Ungeachtet dessen wurde die Maßnahme im Haushalt des Jahres 1994 veranschlagt.

Die Bundesbaudirektion legte im Jahre 1993 eine Haushaltsunterlage für den Neubau vor, ohne den nach dem Leitfaden des Auswärtigen Amtes erforderlichen Nachweis der Wirtschaftlichkeit beizufügen.

Das Auswärtige Amt bestand entgegen der oben genannten Empfehlung des Bundesrechnungshofes weiterhin auf einem Neubau; es reduzierte jedoch den Raumbedarf um rd. 200 m² Hauptnutzfläche, weil ein weiteres Generalkonsulat für Südchina in Kanton eingerichtet werden sollte.

Der Bundesrechnungshof empfahl daraufhin im Jahre 1994 nochmals, auf den Neubau zu verzichten und die Nutzungsrechte an dem Grundstück möglichst bald zu verkaufen, wenn es nicht unter neuen Gesichtspunkten gelänge nachzuweisen, daß der Neubau unter Einbeziehung des Grundstückswertes wirtschaftlich sei.

Von dem neuen Raumbedarfsplan des Auswärtigen Amtes mit 519 m² Hauptnutzfläche genehmigte das Bundesministerium der Finanzen nur 399 m² und verlangte mit Hinweis auf die Forderung des Bundesrechnungshofes u. a. den Nachweis der Wirtschaft-

lichkeit eines Neubaus unter Einbeziehung des Grundstückswertes.

5.1.3

Für die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erhielt das Generalkonsulat im Jahre 1994 „unverbindliche Wertschätzungen“ von drei Maklern zwischen 82,8 bis 97,7 Mio. DM für das Nutzungsrecht an dem Grundstück. Da das Auswärtige Amt die Wirtschaftlichkeit für den kleinen Neubau auf dem großen, wertvollen Grundstück nicht nachweisen konnte, beabsichtigte es nunmehr einen Grundstückstausch mit Wertausgleich.

Nach der Begutachtung mehrerer Tauschgrundstücke schloß das Auswärtige Amt im Dezember 1995 hierzu einen „bedingt rechtsverbindlichen Vertrag“ ab, ohne über ein baufachliches Gutachten sowie Wertermittlungen zu verfügen und ohne die oben genannten Wertangaben der drei Makler zu berücksichtigen. Nachdem die Bundesbaudirektion auf Verlangen des Bundesministeriums der Finanzen Anfang 1996 die Werte der Tauschobjekte geprüft und festgestellt hatte, daß der vorgesehene Grundstückstausch zu einem Verlust von rd. 38 Mio. DM für den Bund führen würde, lehnte das Auswärtige Amt das Angebot innerhalb der Erklärungsfrist ab und wollte das Grundstück nun an das Bundesministerium der Finanzen zum Verkauf abgeben.

5.1.4

Als sich das Scheitern des Grundstückstausches im April 1996 abzeichnete, ließ die Bundesbaudirektion – zwar nach Vorgesprächen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, jedoch ohne Planungsauftrag – eine weitere Bebauungsstudie für das Grundstück erstellen. Sie wollte durch den Bau von 14 zusätzlichen Wohnungen neben dem geplanten Wohngebäude des Generalkonsuls eine wirtschaftliche Nutzung des wertvollen Grundstücks erreichen. Da das Auswärtige Amt jedoch keinen Eigenbedarf für Dienstwohnungen in Hongkong sah, war auch die erneute Initiative der Bundesbaudirektion, eine Baumaßnahme des Bundes auf dem Grundstück durchzuführen, gescheitert.

5.1.5

Im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau verhandelte die Bundesbaudirektion anschließend in Hongkong mit potentiellen Investoren und schlug vor, ein Investorenvorhaben auszuscheiden. Danach sollte der Bieter etwa zwei Drittel des Grundstücks für eigene Zwecke kaufen und auf dem verbleibenden Drittel das Wohngebäude für den Generalkonsul schlüsselfertig errichten. Das Bundesministerium der Finanzen stimmte dem Investorenvorhaben im August 1996 grundsätzlich zu; ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit lag zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht vor.

Aufgrund der von der Bundesbaudirektion erarbeiteten Investorenausschreibung vom September 1996 gingen mehrere Angebote ein.

Im Oktober 1996 bat der Bundesrechnungshof um die Vorlage des Nachweises der Wirtschaftlichkeit für das Investorenvorhaben. Erst danach stellte das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau entsprechende Berechnungen an und teilte dem Auswärtigen Amt mit, daß der Neubau unter Einbeziehung des Bodenwertes einer Investition für die Dienstwohnung des Generalkonsuls von insgesamt mindestens 33,7 Mio. DM gleichzusetzen sei. Zinsen und Abschreibungen dafür seien um ein Mehrfaches höher als die – inzwischen auf rd. 736 000 DM je Jahr gestiegenen – Mietkosten für die Residenz des Generalkonsuls. Außerdem gab es zu bedenken, daß zudem terminliche Risiken und weitere Kosten- sowie Planungsunsicherheiten für das Investorenvorhaben bestünden. Daraufhin führte das Auswärtige Amt das Grundstück am 28. November 1996 dem Allgemeinen Grundvermögen des Bundes zu.

5.1.6

Die Bundesbaudirektion bestritt die Risiken und die Unwirtschaftlichkeit des Investorenvorhabens, obwohl sie bereits früher über anderslautende Informationen verfügte, die sie aber nicht weitergeleitet hatte. Statt dessen befürwortete sie noch im November 1996 den Neubau und verlängerte die Zuschlagsfrist für die Auftragserteilung, obwohl ihr vorab fernmündlich mitgeteilt worden war, daß das Grundstück dem Allgemeinen Grundvermögen zugeführt werden sollte. Erst eine entsprechende Entscheidung des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau auf Ministerebene veranlaßte die Bundesbaudirektion, ihre Aktivitäten einzustellen und die Ausschreibung aufzuheben.

Das Grundstück wurde im März 1997 ohne weitere Ausschreibung für 85 Mio. DM verkauft. Zudem ließ das Auswärtige Amt den bestehenden Mietvertrag für rd. 736 000 DM je Jahr zum 31. März 1997 kündigen, nicht zuletzt wegen der wiederholten Kritik an der Miethöhe in der Presse und der vom Vermieter in Aussicht gestellten erneuten Mieterhöhung um rd. 20 v. H. Inzwischen wurde eine andere Dienstwohnung für rd. 480 000 DM pro Jahr gemietet.

5.1.7

Der Entscheidungsprozeß für die Unterbringung des Generalkonsuls in Hongkong dauerte fast 16 Jahre und kostete die Verwaltung etwa 2 bis 3 Mio. DM für Sach- und Personalaufwand einschließlich der Honorare für Architekten, Gutachter und Rechtsanwälte sowie erhebliche Kosten für zahlreiche Dienstreisen nach Hongkong. Der ungewöhnlich hohe Arbeitsaufwand der Beteiligten zeigt sich zudem auch in einer Vielzahl von Akten mit inzwischen mehreren tausend Schriftstücken.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat den Entscheidungsprozeß zur Unterbringung des Generalkonsuls in Hongkong als zu langwierig und zu aufwendig beanstandet. Er hat zudem das zögerliche, widersprüchliche und nicht kostenorientierte Handeln der Verwaltung kritisiert. Die jahrelangen erfolglosen Versuche der Bedarfsdeckung haben zu den überdurchschnittlich hohen Verwaltungskosten und dann schließlich zu einem Verkauf des Grundstücks unter Zeitdruck geführt.

Die beteiligten Bundesministerien sind den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus den Jahren 1992 bis 1994, auf einen Neubau zu verzichten oder andernfalls die Wirtschaftlichkeit der Bedarfsdeckung unter Einbeziehung des Grundstückswertes zu ermitteln, erst im Jahre 1996 gefolgt. Bei rechtzeitigen Wertermittlungen und Wirtschaftlichkeitsvergleichen gemäß dem mit Unterstützung des Bundesrechnungshofes entwickelten Leitfadens des Auswärtigen Amtes für Unterbringungsmaßnahmen wäre von vornherein erkennbar gewesen, daß weder ein Neubau noch der Grundstückstausch oder das Investorenmodell wirtschaftlich zu vertreten waren.

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere bemängelt:

- Das Auswärtige Amt hat nicht rechtzeitig und ausreichend Klarheit über den (viermal geänderten) Raumbedarf für das Wohngebäude des Generalkonsuls geschaffen. Zudem hat es seine Verpflichtung, die Wirtschaftlichkeit der Alternativen für die Bedarfsdeckung (Neubau, Grundstückstausch, Investorenvorhaben) nachzuweisen, nicht erfüllt und dadurch ebenfalls eine zielgerichtete, zügige Entscheidungsfindung beeinträchtigt. Dies zeigen auch die verzögerte Änderung der als zu hoch erkannten Mietbelastung und zuletzt der unter Zeitdruck erfolgte Verkauf des Grundstücks unter Verzicht auf die sonst übliche Ausschreibung.
- Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat den Entscheidungsprozeß des Auswärtigen Amtes nicht ausreichend durch Beratung unterstützt. Es hat das Interesse der ihr nachgeordneten Bundesbaudirektion, einen Neubau zu errichten, nicht ausreichend aufsichtlich gelenkt und Planungsaktivitäten ohne Auftrag zugelassen. Zudem hat es nicht sichergestellt, daß ein ständiger, umfassender Informationsfluß von der Bundesbaudirektion besteht und diese rechtzeitig vollständige Unterlagen bereitstellt. Dies hat dazu beigetragen, daß Kostenvergleiche und Wertermittlungen für Entscheidungen fehlten. Außerdem hat die Bundesbaudirektion ihr bekannte Informationen zur Unwirtschaftlichkeit des Investorenvorhabens weder ausreichend geprüft noch weitergegeben und statt dessen an ihren Neubauplänen festgehalten. Dies war ebenfalls mitursächlich dafür, daß wichtige Entscheidungen, wie der Verzicht auf einen Neubau und der Verkauf des Grundstücks, um mehrere Jahre verzögert wurden.
- Das Bundesministerium der Finanzen hat den Konzepten des Auswärtigen Amtes zur Bedarfs-

deckung vorbehaltlich der Vorlage weiterer Unterlagen, insbesondere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, grundsätzlich zugestimmt, ohne in der Folgezeit hinreichend auf der Beachtung seiner Vorbehalte bestanden zu haben.

Insgesamt hält der Bundesrechnungshof die Zusammenarbeit der Bundesministerien und der ihnen nachgeordneten Dienststellen bei der Entscheidungsfindung für unzureichend. Insbesondere beim Grundstückstausch und beim Investorenmodell bestehen Unsicherheiten bei der Aufgabenverteilung und Defizite bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen als einer wesentlichen Entscheidungsgrundlage für die Bedarfsdeckung.

Der Bundesrechnungshof empfahl, daß die Bundesministerien gemeinsam die Entscheidungsprozesse und Verfahrensabläufe für die Bedarfsdeckung des Auswärtigen Dienstes mit Immobilien überprüfen. Ergänzend zu den bestehenden Verfahren für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen hält es der Bundesrechnungshof auch für dringend erforderlich, die Aufgabenverteilung zwischen den Bundesministerien und die Verfahrensabläufe bei Kauf- und Mietentscheidungen sowie Tausch-, Leasing- und Investorenverträgen für Immobilien zu regeln, weil diese Alternativen der Bedarfsdeckung künftig verstärkt nach wirtschaftlichen Kriterien zu vergleichen sein werden.

Dabei verkennt der Bundesrechnungshof nicht, daß sachgerechte Wirtschaftlichkeitsvergleiche der oben genannten Alternativen komplex sind. In der Privatwirtschaft werden damit zusammenhängende Untersuchungen und Entscheidungen zunehmend in einem Immobilienmanagement zusammengefaßt. In der Verwaltung sind in diesem Bereich Teilentscheidungen und Teilaktivitäten auf mehrere Entscheidungsträger aufgeteilt, wodurch Entscheidungsprozesse aufgrund mangelnder Koordinierung zeit- und kostenaufwendiger sowie fehlerträchtiger sind. Daher sollte auch geprüft werden, ob eine Bündelung von Aufgaben und Entscheidungen für Immobilien sinnvoll und wirtschaftlich ist.

5.3

Das Auswärtige Amt hat zum Sachstand erklärt, daß das Grundstück trotz der vom Käufer zu tragenden erheblichen finanziellen und genehmigungsrechtlichen Risiken (z. B. Bebauung, Nutzung, Hangsicherung) für 85 Mio. DM – d. h. 20 v. H. über der letzten Wertermittlung – günstig veräußert worden sei. Außerdem habe es für den Generalkonsul eine kleinere Dienstwohnung zu weitaus günstigeren Mietkonditionen als bisher gemietet. Insoweit sei man den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachgekommen.

Das Auswärtige Amt hat zur Frage der Wirtschaftlichkeit seiner Maßnahmen angemerkt, daß ressorteigene Grundstücke für Auslandsvertretungen unter Berücksichtigung von Faktoren politischer und repräsentativer Art einzusetzen seien. Die rein rechnerische Betrachtung lasse die langfristig nicht vorhersehbaren Entwicklungen auf dem Immobilien-

markt außer Betracht. Es habe außerdem objektiv nicht vorhersehen können, daß der Neubau einmal aus fiskalischen Gründen verschoben werden mußte und daß politische Überlegungen zu Änderungen des Raumbedarfs führten. Wegen des näher rückenden Souveränitätsübergangs Hongkongs habe das Auswärtige Amt mit dem Grundstückstausch eine schnelle Lösung der Unterbringungsproblematik angestrebt. Hinsichtlich des Investorenverfahrens habe das Auswärtige Amt bei der Bedarfsdeckung Neuland betreten. Der Fall Hongkong habe allerdings Schwachstellen aufgezeigt.

Das Auswärtige Amt hat weiterhin erklärt, daß das bestehende Regelwerk des Bundes für Inlandsbaumaßnahmen den komplexen Anforderungen des Bau- und Immobilienmanagements im Ausland nicht mehr genüge. Es halte deshalb eine Änderung der Verwaltungsabläufe für erforderlich, ein externes Immobilienmanagement aber für problematisch. Die Überarbeitung der Verwaltungsregelungen sei gemeinsam mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eingeleitet.

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat gleichfalls darauf verwiesen, daß sich bei dem im Falle Hongkong erstmals begangenen Weg der Deckung des Baubedarfs durch privatfinanzierte Investorenprojekte im Ausland zahlreiche, nicht leicht zu lösende Fragestellungen ergäben. Probleme hat das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau auch für die Zusammenarbeit und für den Informationsfluß mit seiner nachgeordneten Bundesbaudirektion eingeräumt; deshalb habe es die Entscheidungsprozesse nicht ausreichend unterstützen können. Es wolle die Arbeitsabläufe mit der Bundesbaudirektion verbessern.

Das Bundesministerium der Finanzen hat eingeräumt, daß keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des Auswärtigen Amtes im Falle Hongkong vorgelegen haben – auch nicht bei seinen wegen des Souveränitätsübergangs Hongkongs unter Zeitdruck stehenden Zustimmungen zum Grundstückstausch und zum Investorenverfahren; beide Zustimmungen seien unter Vorbehalten erfolgt.

Abschließend hat das Bundesministerium der Finanzen erklärt, daß die Koordinierung zwischen den Ressorts verbessert werden müsse und daß es künftig verstärkt auf eine geordnete Planung von Vorhaben hinwirken werde. Eine Bündelung von Aufgaben und Entscheidungen beim Immobilienmanagement müsse aber nicht zwangsläufig zu einer Verfahrensbeschleunigung und zu Kosteneinsparungen führen.

5.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Schwachstellen bei der Bedarfsdeckung und erhebliche Schwierigkeiten im Verwaltungshandeln im Falle der Dienstwohnung für den Generalkonsul eingeräumt haben. Gemeinsam haben die Bundesministerien erklärt, die für die Bedarfsdeckung mit Immobilien

im Ausland geltenden Regelungen zu überarbeiten und die Verfahrensabläufe verbessern zu wollen.

Bei diesem in Aussicht gestellten Bemühen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes insbesondere darauf hinzuwirken, daß Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen Maßnahmen zur Deckung des Bedarfs an Immobilien zwingend zu erstellen sind, auch wenn die wirtschaftlichste Alternative später aus anderen, z. B. politischen oder repräsentativen Gründen nicht gewählt wird. Solche Gründe rechtfertigen nicht das Fehlen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, da die finanziellen Auswirkungen als wichtige Grundlage für Verwaltungsentscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen in jedem Fall zur Verfügung stehen müssen; das betrifft auch Planungen und Vorverträge.

Auch die Einlassung des Auswärtigen Amtes, wonach die Nutzung des Grundstücks in Hongkong wegen des baldigen Souveränitätsübergangs Hongkongs als einzig sinnvolle und wirtschaftliche Maßnahme erschien, ist durch die nachträglich auf Verlangen des Bundesrechnungshofes ermittelten Zah-

len über die finanziellen Auswirkungen widerlegt. Der beabsichtigte Grundstückstausch und das eingeleitete Investorenvorhaben waren Fehlentscheidungen mit Folgekosten in Millionenhöhe, die bei vorheriger Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vermeidbar gewesen wären.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht der Bundesministerien, die Verwaltungsverfahren zu verbessern. Er stimmt mit dem Bundesministerium der Finanzen darin überein, daß die Koordinierung zwischen den Ressorts verbessert werden muß.

Der Bundesrechnungshof hält allerdings die Zweifel des Bundesministeriums der Finanzen an einer Verfahrensverbesserung durch die Bündelung von Aufgaben nicht für überzeugend. Er hält daher an seiner Empfehlung fest, bei den Überlegungen zur Verbesserung des Verwaltungshandelns auch zu prüfen, inwieweit eine – in der Privatwirtschaft bereits weitgehend praktizierte – Bündelung der Aufgaben und Entscheidungskompetenzen für das Immobilienmanagement sinnvoll und wirtschaftlich ist.

Bundesministerium des Innern (Einzelplan 06)

6 Arbeitsplatzbeschreibungen bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern des Bundes (Verschiedene Kapitel, Titel 684.. und 685..)

6.0

Arbeitsplatzbeschreibungen (Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen) für Angestellte und Arbeiter bei den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern des Bundes sind vielfach mangelhaft oder fehlen. Dies führt häufig zu überhöhten Eingruppierungen und Einreihungen von Tarifkräften und hat jährlich finanzielle Nachteile des Bundes in Millionenhöhe zur Folge.

Obwohl Arbeitsplatzbeschreibungen in größerer Anzahl fehlen, wird ihr Vorliegen in den Einzelplänen des Bundeshaushaltes bestätigt.

6.1

Die tarifgerechte Eingruppierung der Angestellten und die Einreihung der Arbeiter sowie deren Aufstiege oder Zulagen setzen die richtige tarifrechtliche Einordnung der auszuübenden Tätigkeit anhand genauer Arbeitsplatzbeschreibungen (Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen) voraus. Dazu hat das Bundesministerium des Innern bereits in den Jahren 1985 und 1990 Hinweise und Empfehlungen an die Bundesverwaltung gegeben. Es hat nunmehr mit Datum vom 6. August 1997 in Kenntnis des Entwurfs dieses Bemerkungsbeitrages die vorgenannten Rundschreiben in Erinnerung gebracht und die Res-

sorts aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß überhöhte Eingruppierungen/Einreihungen auch bei den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern erkannt, korrigiert und künftig vermieden werden.

Aufgrund einer früheren Bemerkung des Bundesrechnungshofes hatte der Deutsche Bundestag im Jahre 1990 beschlossen, daß ab dem Haushaltsjahr 1992 der Nachweis von Arbeitsplatzbeschreibungen in den Einzelplänen geführt wird. Das Bundesministerium der Finanzen hat ebenfalls im Jahre 1990 die Ressorts darauf hingewiesen, daß auch hinsichtlich der Stellenpläne für die institutionell geförderten Zuwendungsempfänger des Bundes entsprechend zu verfahren ist. Seitdem ist im Bundeshaushalt jeweils der Hinweis angebracht, daß Arbeitsplatzbeschreibungen vorliegen.

Für die institutionell geförderten Zuwendungsempfänger gilt das sogenannte Besserstellungsverbot der jährlichen Haushaltsgesetze (z. B. § 7 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 1997). Danach sind die Zuwendungsgeber verpflichtet, Zuwendungen zur institutionellen Förderung nur mit der Auflage zu bewilligen, daß der Zuwendungsgeber seine Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmer des Bundes.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen von Querschnittsprüfungen seit dem Jahre 1995 wiederholt festgestellt, daß bei institutionell geförderten Zuwen-

dungsempfängern des Bundes die erforderlichen Arbeitsplatzbeschreibungen vielfach nicht vorliegen oder so mangelhaft sind, daß die tarifgerechte Eingruppierung von Angestellten bzw. Einreihung von Arbeitern nicht nachgewiesen ist. Um hierzu einen Überblick über den gesamten Bereich der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger zu erhalten, hat der Bundesrechnungshof repräsentative Erhebungen von den Vorprüfungsstellen durchführen lassen.

Die Auswertung der Erhebungen ergab – nahezu übereinstimmend für Angestellte und Arbeiter – eine Mängelquote von insgesamt durchschnittlich 70 v. H. an fehlenden, unbrauchbaren oder offensichtlich unzutreffenden Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen.

Damit sind die Personalausgaben für mehr als zwei Drittel des Personals der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger des Bundes tarif- und haushaltsrechtlich nicht ordnungsgemäß belegt. Weiterhin haben die Erhebungen der Vorprüfungsstellen ergeben, daß in einer Vielzahl von Fällen die von den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern des Bundes getroffenen Eingruppierungen von Angestellten und Einreihungen von Arbeitern offensichtlich überhöht und nicht tarifgerecht sind. Damit wird in erheblichem Umfang gleichzeitig gegen das Besserstellungsverbot verstoßen.

Entsprechende Feststellungen hat der Bundesrechnungshof auch durch eigene Prüfungen der Eingruppierung bzw. Einreihung von Arbeitnehmern bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern getroffen. Die Bandbreite der von ihm als überhöht und tarifwidrig erkannten Eingruppierungen und Einreihungen beträgt bei den einzelnen Zuwendungsempfängern rd. 20 bis 90 v. H. der geprüften Fälle. Oftmals liegt eine Differenz von zwei und mehr Vergütungsgruppen (VergGr.) oder Lohngruppen vor.

Beispiele:

auszuübende Tätigkeit	tatsächliche Eingruppierung	tarifgerechte Eingruppierung	Differenz
Schriftleiter im Eigenverlag	VergGr. II a BAT	VergGr. V b BAT	4 VergGrn.
Lohnrechnerin	VergGr. III BAT	VergGr. V c BAT	4 VergGrn.
Kantinenkoch	VergGr. V b BAT	VergGr. VII BAT	3 VergGrn.

Aus den überhöhten und tarifwidrigen Eingruppierungen und Einreihungen insgesamt entstehen dem Bund nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes jährlich finanzielle Nachteile in Millionenhöhe.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus beanstandet, daß trotz des Fehlens von Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen das Vorhandensein sämtlicher Arbeitsplatzbeschreibungen im Bundeshaushalt bestätigt wird.

6.3

Die Ergebnisse der Erhebungen der Vorprüfungsstellen hat der Bundesrechnungshof den elf als Zuwendungsgeber einbezogenen Ressorts mitgeteilt. Die

Ressorts haben daraufhin im wesentlichen erklärt, daß sie gemeinsam mit den Zuwendungsempfängern die aufgezeigten Mängel inzwischen weitgehend ausgeräumt hätten oder ausräumen würden, was jedoch längere Zeit in Anspruch nehmen werde.

Das Bundesministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsentwurf erklärt, für seinen Bereich treffe die Feststellung, wonach Arbeitsplatzbeschreibungen „vielfach mangelhaft“ seien oder „fehlten“, so nicht zu. Mängel seien allenfalls in Ausnahmefällen zu verzeichnen. Außerdem hat es ausgeführt, die Einhaltung des Besserstellungsverbot sei kein tarifrechtliches sondern ein haushaltsrechtliches Problem. Daher habe es insoweit weder die Möglichkeit noch die Zuständigkeit, den betroffenen Ressorts allgemeingültige Anweisungen zu erteilen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat auf seine Vorgaben gegenüber den Ressorts für das Haushaltsaufstellungsverfahren verwiesen und dargelegt, nach Bestätigung der Ressorts bzw. Zuwendungsempfänger, daß die erforderlichen Arbeitsplatzbeschreibungen vorlägen, würden die entsprechenden Erläuterungen in die Anmerkungen zur Gesamtübersicht des Personalhaushaltes eines jeden Einzelplanes im Bundeshaushalt aufgenommen. Das Bundesministerium der Finanzen hat angekündigt, aufgrund der Bemerkung des Bundesrechnungshofes ab der Haushaltsaufstellung 1998 vorzusehen, den Hinweis über das Vorliegen von Arbeitsplatzbeschreibungen nur noch dann in den Bundeshaushalt aufzunehmen, wenn eine entsprechende schriftliche Bestätigung des jeweiligen Ressorts vorliegt.

Weiter hat das Bundesministerium der Finanzen ausgeführt, entscheidend für die Erstellung korrekter Arbeitsplatzbeschreibungen und damit für die richtige Bezahlung der Bediensteten sei die Tätigkeit der Personalstellen vor Ort bei den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern. Die Schulung des Personals und dessen Kontrolle im Rahmen der Fachaufsicht obliege den Ressorts. Die korrekte Anwendung bestehender Tarifverträge sei nicht im Zusammenhang mit dem Besserstellungsverbot zu sehen. Das Besserstellungsverbot solle sicherstellen, daß bei der Bemessung des Zuwendungsbedarfs keine höheren Leistungen zugrunde gelegt werden, als durch Besoldungsregelung oder Tarifvertrag für den übrigen öffentlichen Bereich vorgegeben ist. Der Hinweis auf das Besserstellungsverbot könne nicht die Verantwortung des Bundesministeriums des Innern für die Einhaltung von Tarifverträgen aufheben. Es hält es daher entsprechend der Anregung des Bundesrechnungshofes für hilfreich, wenn das Bundesministerium des Innern die Ressorts aufforderte, bei den Zuwendungsempfängern sicherzustellen, daß die einschlägigen tarifrechtlichen Bestimmungen beachtet werden und vor allem durch geeignete Maßnahmen erreicht wird, daß tarifwidrig überhöhte Eingruppierungen künftig korrigiert und vermieden werden.

6.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Die im Bereich des Bundesministeriums des Innern fest-

gestellten Mängel beschränken sich keineswegs auf Ausnahmen, sondern liegen in dem im Bundesdurchschnitt festgestellten Rahmen. Bei den fünf aus diesem Bereich in die Prüfung einbezogenen Zuwendungsempfängern liegt der Durchschnittswert im Hinblick auf fehlende oder mangelhafte Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen bei 63 v. H.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist das Besserstellungsverbot nicht nur ein haushaltsrechtliches Instrument zur Bemessung des Zuwendungsbedarfs bei der Aufstellung des Haushaltes – insoweit ist das Bundesministerium der Finanzen zuständig –, es betrifft vielmehr, da seine Beachtung von den Bewilligungsbehörden den Zuwendungsempfängern zur Auflage gemacht wird, auch die korrekte Anwendung des Tarifrechts durch die Zuwendungsempfänger. Dies fällt in den Aufgabenbereich des Bundesministeriums des Innern. Die richtige Anwendung der tarifrechtlichen Bestimmungen muß auch in seinem eigenen Interesse liegen, denn Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst würden entwertet, wenn auf Dauer in einem wesentlichen Bereich, wie es der der institutionellen Zuwendungsempfänger ist, die verhandelten Tarifverträge unterlaufen würden. Hierauf hat auch das Bundesministerium der Finanzen zu Recht hingewiesen, dessen Stellungnahme der Bundesrechnungshof auch im übrigen beipflichtet.

6.5

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Bundesministerium des Innern in seinem neuerlichen Rundschreiben vom 6. August 1997 alle Ressorts, die Zuwendungen zur institutionellen Förderung vergeben, darauf hingewiesen hat, den Zuwendungsempfängern klare Weisungen aufzuerlegen, die tarif- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen genau zu beachten und nur die danach notwendigen Personalausgaben zu leisten. Alle betroffenen Ressorts werden nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen haben, daß tarifwidrig überhöhte Eingruppierungen und Einreihungen von Tarifkräften bei den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern festgestellt, korrigiert und künftig vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt es, daß das Bundesministerium der Finanzen den Hinweis über das Vorliegen der Arbeitsplatzbeschreibungen nur noch nach Vorlage einer ausdrücklichen schriftlichen Bestätigung des jeweiligen Ressorts in den Bundeshaushalt aufnehmen will.

7 Informationstechnik bei Zuwendungsempfängern

7.0

Zuwendungsempfänger achteten bei Planung und Einsatz ihrer Informationstechnik nicht immer ausreichend auf Wirtschaftlichkeit. In einzelnen Fällen ließen sich Einsparungen bei Personal-

und Sachkosten in Höhe von einigen 100 000 DM bis zu mehreren Millionen DM erzielen. Die Zuwendungsempfänger verstießen zudem gegen Vergabevorschriften und Sicherheitserfordernisse.

7.1

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Einsatzes der Informationstechnik (IT) bei Zuwendungsempfängern untersucht.

Die rd. 330 institutionell geförderten Zuwendungsempfänger des Bundes wandten im Jahre 1995 für den Einsatz von Informationstechnik insgesamt rd. 600 Mio. DM auf, hiervon 380 Mio. DM für Sachausgaben der Informationstechnik. Etwa 80 v. H. aller Arbeitsplätze waren mit Informationstechnik ausgestattet. Von den mehr als 86 000 Beschäftigten waren rd. 2 600 Personen mit Planung, Entwicklung und Betrieb der Informationstechnik und der Betreuung der Nutzer befaßt.

Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Zuwendungsempfängern erhebliche Mängel, insbesondere bei der Planung und Koordination ihrer IT-Vorhaben festgestellt. So waren Gesamtkonzeptionen veraltet oder gar nicht vorhanden und in den Haushalts- und Wirtschaftsplänen veranschlagte Mittel für Informationstechnik teilweise überhöht. Soweit überhaupt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Einleitung von Vorhaben angestellt wurden, waren diese meist unzureichend und nicht geeignet, das Vorhaben zu rechtfertigen.

Auch wenn zu den einzelnen Beanstandungen von den Zuwendungsempfängern inzwischen überwiegend Verbesserungen erzielt wurden, hält es der Bundesrechnungshof für angebracht, einige beispielhafte Fälle mangelnder Wirtschaftlichkeit beim Einsatz der Informationstechnik darzustellen:

- Ein Zuwendungsempfänger besaß mehrere Rechenzentren. Durch Zusammenlegen der Rechenzentren und Umorganisation der Informationstechnik können mindestens sechs Stellen und damit jährlich rd. 750 000 DM eingespart werden; zudem werden Baumaßnahmen im Wert von 1,8 Mio. DM entbehrlich.
- Ein Zuwendungsempfänger hatte sich entschlossen, ein neues Finanz- und Controllingverfahren einzuführen. Zur Genehmigung des Vorhabens nannte er den Aufsichtsgremien anfangs einen Betrag von rd. 4 Mio. DM, mit dem aber nur ein Teil des neuen Verfahrens eingeführt werden konnte. Die Gesamtkosten hatte der Zuwendungsempfänger allenfalls lückenhaft geschätzt. Nach dreieinhalb Jahren waren bereits rd. 11 Mio. DM aufgewandt. Die Gesamtkosten werden voraussichtlich über 16 Mio. DM betragen. Ein Teil der Mehrkosten, insbesondere bei den Beratungskosten von inzwischen mehr als 7 Mio. DM, wurde durch Mängel im Projektmanagement des Zuwendungsempfängers verursacht.

In einem anderen noch im Planungsstadium befindlichen Vorhaben rückte derselbe Zuwendungsempfänger auf Anregung des Bundesrechnungshofes von einer so nicht erforderlichen, besonders anspruchsvollen Technik ab und wird nun eine weniger aufwendige Lösung einsetzen. Bei ihr werden die Kosten für Informationsspeicher um rd. 260 000 DM und die Folgekosten bei Verarbeitung und Übertragung der Daten erheblich verringert.

- Ein Zuwendungsempfänger veranschlagte über mehrere Jahre hinweg Personalausgaben von jährlich rd. 650 000 DM für im Stellenplan nicht genehmigte Mitarbeiter bei den Sachausgaben für Informationstechnik. Zudem waren die Mittelsätze für neue Softwareversionen um 100 000 DM zu hoch und konnten aufgrund der Prüfung rechtzeitig gekürzt werden. Die Tätigkeit der Koordinierungsgruppe des Zuwendungsempfängers für den Einsatz der Informationstechnik und auch Erfolgskontrollen waren wegen nicht sachgerechter Prüfungsansätze erfolglos.

Darüber hinaus verstießen die Zuwendungsempfänger, bei zum Teil sechsstelligen Auftragswerten, häufig gegen die Vergabevorschriften, zu deren Anwendung sie verpflichtet waren. Bevorzugt wurde die freihändige Vergabe.

Bei nahezu allen geprüften Einrichtungen bestanden teilweise erhebliche Mängel bei der Kassensicherheit und im Datenschutz. So waren

- die Kassen oder die zentralen Buchhaltungen nicht über alle Zahlungsvorgänge informiert,
- die Unterlagen der Kassen, z. B. über die Dritten erteilten Bankeinzugsermächtigungen, nicht aktuell und unvollständig,
- Disketten mit den unverschlüsselten Gehaltsdaten tausender Mitarbeiter im Rahmen des gewöhnlichen Arbeitsablaufes über den internen Botendienst unkontrolliert weitergegeben worden,
- Datensicherungen unzureichend geschützt und bei vielen Personalcomputern, auch im Personalbereich, die Schutzeinrichtungen, wie z. B. Paßwörter, nicht aktiviert.

Bei vielen Zuwendungsempfängern erhielten die Nutzer aufgrund zu geringer und teilweise qualitativ unzureichender Betreuung nicht die erforderliche Unterstützung.

Die Zuwendungsgeber nahmen in sehr unterschiedlicher Intensität Einfluß auf den Einsatz der Informationstechnik bei den Zuwendungsempfängern. Während ein Bundesministerium bis in die Teilschritte eines Projektes eingriff – dabei dauerten einzelne Genehmigungsschritte bis zu einem Jahr –, nahmen andere kaum Einfluß auf Art und Umfang der Informationstechnik.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat über viele im einzelnen beanstandete Fälle hinaus die Bundesministerien aufgefordert, ihre Zuwendungsempfänger mit mehr Nachdruck dazu anzuhalten, beim Ausbau der In-

formationstechnik auf die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben zu achten.

Der Bundesrechnungshof hat den zuwendungsgebenden Bundesministerien empfohlen, weniger die Einzelheiten der IT-Vorhaben der Zuwendungsempfänger zu steuern, als stärker darauf zu achten, daß diese bei ihren internen Entscheidungsgängen den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein größeres Gewicht verleihen. Dabei sollten die Zuwendungsgeber insbesondere

- das Erstellen und regelmäßige Aktualisieren von Gesamtkonzeptionen für die Informationstechnik fordern, weil dadurch vor allem bei größeren Einrichtungen Parallelentwicklungen und Fehlbeschaffungen vermieden und die Transparenz von Entscheidungen zu informationstechnischen Vorhaben verbessert würden,
- sich in angemessenen Zeitabständen von der Kassensicherheit beim Zuwendungsempfänger überzeugen, weil bei kassenwirksamen Verfahren Mißbrauchsgefahr und mögliche Schäden besonders groß sind,
- darauf achten, daß die Zuwendungsempfänger die Vergabevorschriften anwenden, weil ein Verzicht auf Wettbewerb nicht nur ein erhöhtes Korruptionsrisiko birgt, sondern nach allgemeiner Erfahrung zu unwirtschaftlichen Vergaben und damit zu höheren Ausgaben führt,
- darauf hinwirken, daß die unerläßliche Betreuung der Nutzer von Informationstechnik mit der inzwischen vielfach erreichten flächendeckenden Ausstattung Schritt hält,
- dem Beschluß des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 22. November 1995 nachkommen und die bei großen IT-Vorhaben errechneten Personaleinsparungen haushaltswirksam als künftig wegfallende Stellen (kw-Vermerk) ausbringen.

7.3

Die Bundesministerien und ihre Zuwendungsempfänger haben die Beanstandungen weitgehend anerkannt, allerdings eingewandt, daß die aufgezeigten Probleme zum Teil auf die Schwierigkeit der jeweiligen Themenstellung der Vorhaben, zum Teil aber auch auf Personalengpässe zurückzuführen gewesen seien. In anderen Kernbereichen der Kritik, insbesondere bei Projektmanagement und Koordinierung künftiger IT-Vorhaben, wurden Verbesserungen eingeleitet.

Ein Zuwendungsempfänger hat mitgeteilt, daß er den Einsparungsvorschlägen des Bundesrechnungshofes über mindestens sechs Stellen lediglich im Rahmen der ihm generell auferlegten Personaleinsparquote folgen wolle.

7.4

Der Bundesrechnungshof wird die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Einsatzes der Informationstechnik bei Zuwendungsempfängern weiter beobachten.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß die Zuwendungsempfänger zu den einzelnen Beanstandungen zwischenzeitlich fast durchgängig Verbesserungen eingeleitet oder bereits erreicht haben.

Im Falle des einen Zuwendungsempfängers erwartet er aber, daß die Beschlußempfehlung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages umgesetzt wird, und die sechs Stellen unabhängig von der allgemeinen Personaleinsparquote haushaltswirksam als künftig wegfallend ausgebracht werden.

8 Zuwendungen an die Stiftung

Haus Oberschlesien

(Kapitel 06 03 Titel 684 71)

8.0

Das Bundesministerium hat den Finanzierungsanteil des Bundes an der Stiftung Haus Oberschlesien in Ratingen erhöht, ohne ein gestiegenes Bundesinteresse nachgewiesen zu haben. Mit Zuwendungen in Höhe von rd. 7,9 Mio. DM hat das Bundesministerium einen zur Stiftung gehörenden Museumsneubau gefördert, der fast zwei Jahre nach Übergabe noch nicht eingerichtet und eröffnet ist. Die Stiftung hat bei der Verwendung der Zuwendungen wesentliche zuwendungsrechtliche Bestimmungen nicht beachtet, insbesondere ist ein erheblicher Teil der von ihr in Auftrag gegebenen Forschungsvorhaben nicht erfolgreich abgeschlossen worden.

8.1 Vorbemerkung

Zweck der im Jahre 1971 als rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts errichteten Stiftung Haus Oberschlesien (Stiftung) ist es insbesondere, das Haus Oberschlesien in Ratingen einschließlich des Oberschlesischen Landesmuseums als Mittelpunkt der ober-schlesischen Volksgruppe auszugestalten und zu führen, ober-schlesisches Kulturgut zu sammeln, aufzubewahren und auszuwerten sowie wissenschaftliche Forschung zur ober-schlesischen Geschichte, Kulturgeschichte und Landeskunde zu fördern und zu betreiben.

Die Stiftung erfüllt ihre Aufgaben nach der Satzung durch den Einsatz des Barvermögens zur Schaffung und Erhaltung des Hauses Oberschlesien, aus Erträgen des Stiftungsvermögens und aus öffentlichen und privaten Zuwendungen. Das Land Nordrhein-Westfalen fördert als Patenland der Oberschlesier die Stiftung seit ihrer Errichtung mit Projektmitteln und seit dem Jahre 1981 institutionell. Das Bundesministerium gewährt seit dem Jahre 1983 Zuwendungen u. a. für den Ankauf von Kulturgut für das Oberschlesische Landesmuseum und für wissenschaftliche Forschungsvorhaben und Ausstellungen. Seit dem Jahre 1990 fördert es die Stiftung auch institutionell im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung.

Der Bundesrechnungshof hat die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen des Bundes geprüft und dabei im wesentlichen folgende erhebliche Verstöße gegen die Bestimmungen für Zuwendungen festgestellt:

8.2 Finanzierung

8.2.1

Bei Aufnahme der Stiftung in die institutionelle Förderung war unter Berücksichtigung bisheriger Finanzierungsschlüssel bei anderen Kultureinrichtungen vorgesehen, daß der Bund 60 v. H. und das Land Nordrhein-Westfalen 40 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben der Stiftung trägt. Das Land erklärte sich mit dieser Regelung ausdrücklich einverstanden. Seit dem Jahre 1994 gewährt das Land der Stiftung nur noch einen Festbetrag in Höhe von jährlich 660 000 DM. Dies hatte zur Folge, daß sich das Land im Jahre 1996 nur noch mit 23 v. H. an den zuwendungsfähigen Ausgaben der Stiftung beteiligte, während sich der Anteil des Bundes zur Schließung der Finanzierungslücke entsprechend auf 77 v. H. (von 906 000 DM im Jahre 1990 auf rd. 2,2 Mio. DM) erhöhte.

8.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium ein gestiegenes Bundesinteresse an der Förderung der Stiftung nicht nachgewiesen hat. Nach seiner Auffassung reicht die Festschreibung der finanziellen Beteiligung des mitfinanzierenden Landes bei steigenden Ausgaben nicht aus, um einen Anstieg der Bundesförderung zu rechtfertigen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Höhe seines Finanzierungsanteils an der Stiftung zu prüfen und für eine dem ursprünglich vereinbarten Finanzierungsschlüssel entsprechende interessengerechte Finanzierung zu sorgen. Dabei wird auch die Möglichkeit der Erzielung zusätzlicher Einnahmen (z. B. bei Publikationen) durch die Stiftung zu prüfen sein.

8.2.3

Das Bundesministerium hat die im Verhältnis zum ursprünglichen Finanzierungsschlüssel gestiegene Förderung mit dem Interesse des Bundes begründet, die Stiftung als zentrale ober-schlesische Kultureinrichtung personell und organisatorisch auszubauen und zu konsolidieren, damit sie ihre Aufgaben auf einem Niveau erfüllen kann, das in der allgemeinen Kulturarbeit üblich sei. Der Finanzierungsanteil des Bundes würde im Bundeshaushalt 1998 auf ein Verhältnis von 66 v. H. für den Bund und 34 v. H. für das Land zurückgeführt, da die bisher im Wirtschaftsplan der Stiftung veranschlagten operativen Mittel aus dem Wirtschaftsplan der Stiftung herausgenommen und die übrigen Ausgaben abgesenkt würden.

Das Bundesministerium hat im übrigen angekündigt, mit dem mitfinanzierenden Land über einen vertretbaren Finanzierungsschlüssel Gespräche zu führen.

8.2.4

Die allgemein gehaltenen Ausführungen des Bundesministeriums sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht geeignet, die Notwendigkeit des Ausbaus der Stiftung und damit die Erhöhung des Bundesanteils an der Finanzierung auf 77 v. H. der Gesamtausgaben überzeugend zu begründen.

Insbesondere hat das Bundesministerium nicht dargelegt, welchen Maßstab es für die finanzielle Förderung der Kulturarbeit in der Bundesrepublik Deutschland als allgemein üblich ansieht bzw. welche zusätzlichen Aufgaben mit der Funktion der Stiftung als einer zentralen obererschlesischen Kultureinrichtung verbunden sind, die einen Ausgabenzuwachs gerechtfertigt hätten.

Die vom Bundesministerium beabsichtigte Herausnahme der bisher im Wirtschaftsplan der Stiftung veranschlagten operativen Mittel stellt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keine geeignete Maßnahme dar, den Finanzierungsanteil des Bundes zu vermindern. Diese bisher im Wirtschaftsplan ausgewiesenen Fördermittel müßten der Stiftung dann als Projektmittel des Bundes gewährt werden, da die Stiftung ohne operative Mittel ihre Aufgaben nicht erfüllen kann.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für geboten, die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der insgesamt notwendigen zuwendungsfähigen Ausgaben der Stiftung auf die bei der Aufnahme der Stiftung in die institutionelle Förderung zwischen Bund und Land vereinbarten Finanzierungsanteile zurückzuführen. Das Bundesministerium wird dies bei den Verhandlungen mit dem mitfinanzierenden Land zu beachten haben.

8.3 Neubau des Oberschlesischen Landesmuseums

8.3.1

Das im Jahre 1983 eröffnete und vom Land Nordrhein-Westfalen mit Zuwendungen in Höhe von rd. 4,7 Mio. DM geförderte Oberschlesische Landesmuseum zeigt vorwiegend Gebrauchsgegenstände, Bilder und Dokumentationen der letzten drei Generationen von Oberschlesiern. Das Museum besuchten jährlich rd. 2 500 Personen.

In den Jahren 1992 bis 1995 errichtete die Stiftung auf der dem Museum gegenüberliegenden Straßenseite einen Neubau, in dem die teilweise durch Bestände aufgelöster obererschlesischer Heimatstuben ergänzte Sammlung untergebracht werden sollte. Das Bundesministerium gewährte eine Zuwendung in Höhe von rd. 7,9 Mio. DM und das Land Nordrhein-Westfalen eine Zuwendung in Höhe von 1,25 Mio. DM. Das Bundesministerium begründete den hohen Anteil des Bundes mit der Finanzierung des im Jahre 1983 eröffneten Museums ausschließlich aus Mitteln des Landes. Der Neubau wurde im Juli 1995 fertiggestellt und im September desselben Jahres übergeben, die museale Nutzung für die Öffentlichkeit war für Ende 1996 vorgesehen. Die Ausstellung in dem Neubau war insbesondere wegen der lange Zeit umstrittenen, erst im April 1997 vom Stiftungsvorstand gebilligten Museumskonzeption fast zwei Jahre nach der Übergabe noch nicht eingerichtet und eröffnet.

8.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Museumsneubau fast zwei Jahre nach Fertigstellung noch nicht genutzt wurde. Er hat außerdem die Not-

wendigkeit der Errichtung eines Neubaus auch wegen der geringen Besucherzahlen des bisherigen Museums in Frage gestellt. Der Bundesrechnungshof hat dies damit begründet, daß die Zahl der Personen, die noch einen persönlichen Bezug zu Oberschlesien und zur Thematik des Museums haben, rückläufig ist. Auch ist der Standort in einem Villenvorort von Ratingen äußerst ungünstig gelegen und nicht dazu geeignet, eine Anziehungskraft auf Besucher auszuüben, die das Museum nicht gezielt aufsuchen. Es ist für den Bundesrechnungshof nicht zu erkennen, daß sich diese Situation nach Aufnahme des Museumsbetriebes grundlegend ändern wird.

8.3.3

Das Bundesministerium hat einen fast zweijährigen Leerstand des Neubaus in Abrede gestellt und darauf hingewiesen, daß bereits ein halbes Jahr nach Übergabe Museumsmitarbeiter der Stiftung das Gebäude bezogen hätten und darüber hinaus auch das gesamte Museumsgut dorthin verbracht worden sei. Zudem hätte die Gestaltung der Inneneinrichtung wegen der Haushaltssituation nicht wie gewünscht erfolgen können. Eine weitere Verzögerung sei darin begründet, daß zur Einweihung neben der ständigen Ausstellung eine Sonderausstellung in Kooperation mit einer Vielzahl obererschlesischer (polnischer) Museen vorgesehen sei und die Vorbereitungen dementsprechend zeitaufwendig seien. Eine nachhaltige Verbesserung der Akzeptanz und Attraktivität des Museums (und damit höhere Besucherzahlen) solle mit Hilfe der in der Museumskonzeption beabsichtigten Maßnahmen erreicht werden.

8.3.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß ein Verstoß gegen das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung vorliegt, wenn der Neubau eines Museums fast zwei Jahre nach seiner Fertigstellung immer noch nicht für die Präsentation von Ausstellungsstücken genutzt wird. Der Umzug von Museumsmitarbeitern bzw. das Verbringen von verpacktem Museumsgut in den Neubau begründet allein keine zweckentsprechende Nutzung des Gebäudes. Er ist weiterhin der Auffassung, daß eine mit der Stiftung abgestimmte Museumskonzeption und die darauf aufbauende Planung für den Innenausbau des Museums und die Sonderausstellung bereits im Zeitpunkt der Fertigstellung des Gebäudes hätte vorliegen müssen, um unnötige Zeitverzögerungen bis zur Ausstellungseröffnung des mit Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 9,15 Mio. DM errichteten Gebäudes zu vermeiden.

Das Bundesministerium hat im übrigen nicht überzeugend dargelegt, daß die nach der Museumskonzeption beabsichtigten Maßnahmen geeignet sind, die Standortnachteile des Museums auszugleichen und in wesentlich größerem Umfang Besucher zu gewinnen. In der Museumskonzeption selbst heißt es, daß nicht ohne weiteres mit einem ungeteilten Interesse für die Thematik Oberschlesien gerechnet werden kann. Ferner ist noch offen, ob die zur Umsetzung der Museumskonzeption notwendigen Haushaltsmittel bereitgestellt werden.

8.4 Personal

8.4.1

Die Stiftung gruppierte einen Teil ihrer Bediensteten übertariflich ein. Sie bestellte zum geschäftsführenden Vorstandsmitglied und Direktor den zuvor im Arbeits- und Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalen für die Stiftung zuständigen Referatsleiter, der sich aus diesem Grunde in den vorzeitigen Ruhestand hatte versetzen lassen.

8.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die übertarifliche Eingruppierung von Mitarbeitern der Stiftung als Verstoß gegen das Besserstellungsverbot beanstandet. Er hat auch Bedenken geäußert gegen die Besetzung der Funktion des geschäftsführenden Vorstandsmitglieds und Direktors der Stiftung mit einem Ruhestandsbeamten, der damit neben seiner Pension weitere Leistungen aus öffentlichen Haushalten (Vergütung nach Vergütungsgruppe I Bundes-Angestellten-tarifvertrag) erhält.

8.4.3

Das Bundesministerium hat die übertarifliche Eingruppierung von Mitarbeitern der Stiftung im wesentlichen eingeräumt und korrigierende Maßnahmen eingeleitet. Darüber hinaus hat es mitgeteilt, daß der Direktor der Stiftung zum 1. Januar 1997 ausgeschieden ist.

8.4.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesministerium eingeleiteten Maßnahmen, die eine tarifgerechte Eingruppierung der Stiftungsmitarbeiter sicherstellen. Das Bundesministerium wird künftig darauf zu achten haben, daß bei geförderten institutionellen Zuwendungsempfängern keine entsprechend vergüteten Funktionen mit Ruhestandsbeamten des Bundes oder eines Landes besetzt werden.

8.5 Forschungsvorhaben

8.5.1

Den von der Stiftung in Auftrag gegebenen, überwiegend aus Projektmitteln, teilweise auch aus der institutionellen Förderung finanzierten Forschungsvorhaben lag keine systematische, den mittel- und langfristigen Forschungsbedarf begründende wissenschaftliche Konzeption zugrunde. Die Themen wurden zum großen Teil von Ordinarien zweier Universitäten vorgeschlagen, mit denen die Stiftung Kooperationsverträge abgeschlossen hatte. Eine Abstimmung der Forschungsvorhaben mit anderen auf diesen Gebieten arbeitenden Einrichtungen erfolgte nicht. Die Forschungsvorhaben wurden im allgemeinen nicht ausgeschrieben. Mit ihrer Durchführung wurden vorwiegend zuvor an den genannten Universitäten tätige wissenschaftliche Mitarbeiter beauftragt, mit denen die Stiftung in der Regel befristete Arbeitsverträge, selten Werkverträge abschloß. Ein erheblicher Teil der Forschungsvorhaben

wurde auch nach Verlängerung der ursprünglich vorgesehenen Projektdauer auf bis zu fünf Jahre und dem Einsatz erheblicher Haushaltsmittel – bis zu 450 000 DM für ein Vorhaben – nicht erfolgreich abgeschlossen. Die wissenschaftlichen Arbeitsziele wurden nicht erreicht und keine oder nur völlig unzureichende Arbeitsergebnisse vorgelegt. Ursächlich hierfür waren insbesondere Mängel bei der Planung, Begleitung und Kontrolle der Forschungsvorhaben.

8.5.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Zuwendungsmittel für die Durchführung von Forschungsvorhaben nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, im Interesse wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes dafür zu sorgen, daß die Stiftung den längerfristigen Forschungsbedarf unter Festlegung von Prioritäten strukturiert und inhaltlich verbindlich darlegt. Die zu fördernden Forschungsvorhaben sollten ausgeschrieben werden, um möglichst viele geeignete Auftragnehmer zu erreichen und wirtschaftliche Vorteile zu erlangen. Die Stiftung sollte außerdem die Erreichung der wissenschaftlichen Arbeitsziele und – bei mehrjährigen Forschungsvorhaben – die Weiterförderung regelmäßig anhand von Zwischenberichten zum Projektstand überprüfen und eine wissenschaftliche Ergebnisprüfung nach Beendigung der Forschungsvorhaben durchführen. Der Vorlage unzureichender Arbeitsergebnisse sollte durch den Abschluß von Werkverträgen, in denen die zu erbringende wissenschaftliche Leistung konkret beschrieben ist, entgegengewirkt werden.

8.5.3

Das Bundesministerium hat keine Einwendungen gegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhoben. Es hat mitgeteilt, daß das Bundesinstitut für ostdeutsche Kultur und Geschichte einen Themenschwerpunktkatalog vorgelegt habe, der die noch zu bearbeitenden Forschungsfelder im Bereich ostdeutscher Kultur und Geschichte aufzeige. Das Bundesministerium werde darauf hinwirken, daß die Stiftung diesen Katalog in ihre Forschungsplanung einbezieht. Durch die künftige Projektförderung würden die einzelnen Vorhaben in ihrem Ablauf fachlich vom Bundesinstitut und verwaltungsmäßig vom Bundesverwaltungsamt begleitet. Eine Ergebnis-/Erfolgskontrolle solle über das Bundesinstitut erfolgen.

8.5.4

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, inwieweit die vom Bundesministerium beabsichtigten Maßnahmen, die eine Systematisierung und Ergebniskontrolle der Forschungen der Stiftung sicherstellen sollen, erfolgreich sein werden. Um möglichst viele geeignete Auftragnehmer zu erhalten und eine wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel zu erreichen, sollte das Bundesministerium Forschungsprojekte der Stiftung nur noch dann fördern, wenn eine vorherige Ausschreibung stattgefunden hat.

8.6 Erwerb von Grundstücken und Gebäuden in Polen

8.6.1

Das Bundesministerium gewährte der Stiftung in den Jahren 1991 und 1993 Zuwendungen in Höhe von etwa 163 000 DM, mit denen der Eichendorff-Verein, eine Einrichtung der deutschen Minderheit in Polen, in Lubowitz Grundstücke und ein Gebäude aus dem Bestand einer in Konkurs gegangenen landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft erwarb. Das Gebäude wird ebenfalls mit Zuwendungsmitteln des Bundesministeriums zu einem Kultur- und Begegnungszentrum ausgebaut, das Zentrum einer Gedenkstätte für den Dichter Joseph von Eichendorff werden soll, der im Lubowitzer Schloß geboren wurde. Die erworbenen Grundstücke und das Gebäude sollten vom Eichendorff-Verein einer nach polnischem Recht noch zu errichtenden Stiftung als Träger der Gedenkstätte übertragen werden, in deren Organen die deutsche Stiftung als Mittler der Bundesmittel mitwirken sollte. Im März 1995 lehnte das zuständige polnische Gericht die Eintragung der geplanten Stiftung im polnischen Stiftungsregister mit der Begründung ab, daß ausländische Stiftungen nicht als Stifter in Polen auftreten könnten. Außerdem äußerte das Auswärtige Amt außenpolitische Bedenken gegen die neu zu gründende Stiftung, da sie die deutsche Minderheit in Polen dem Vorwurf der Außensteuerung aussetzen würde.

8.6.2

Der Bundesrechnungshof hält den Einsatz von Haushaltsmitteln für den Erwerb von Grundstücken und die Instandsetzung von Gebäuden, die mehr als sechs Jahre später noch nicht genutzt werden können, für einen erheblichen Verstoß gegen das Gebot wirtschaftlicher Haushaltsführung. Das Bundesministerium als Zuwendungsgeber hätte das Vorhaben einschließlich der rechtlichen Voraussetzungen umfassend prüfen und rechtzeitig mit dem Auswärtigen Amt abstimmen müssen.

8.6.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß nach der fehlgeschlagenen Eintragung nunmehr die Gründung einer anderen, nach polnischem Recht zulässigen Stiftung ohne Beteiligung der deutschen Stiftung vorbereitet werde. Zu den Erfolgsaussichten und dem Zeitrahmen dieses Vorhabens sowie zu dessen möglichen Auswirkungen auf die Eichendorff-Gedenkstätte hat sich das Bundesministerium nicht geäußert.

8.6.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Beurteilung, daß das Bundesministerium Zuwendungen für ein Vorhaben gewährt hat, ohne dessen zeitnahe Umsetzungsmöglichkeiten umfassend geprüft zu haben.

Die Darlegungen des Bundesministeriums haben den Bundesrechnungshof im übrigen nicht davon

überzeugen können, daß die Gründung der neuen Stiftung als Voraussetzung für die Errichtung der Eichendorff-Gedenkstätte in einem überschaubaren Zeitraum erreicht und die Erfüllung des mit der Zuwendung verfolgten Zweckes sichergestellt werden kann.

8.7 Übrige Haushalts- und Wirtschaftsführung

8.7.1

Die Stiftung beachtete bei der Herausgabe ihrer Publikationen durch einen Verlag nicht die für die Vergabe von Leistungen geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Sie leistete außerdem erhebliche Vorauszahlungen für den Druck von Publikationen, teilweise bis zu zwei Jahren vor deren Auslieferung, ohne daß hierzu rechtliche Verpflichtungen bestanden oder besondere Umstände dies gerechtfertigt hätten. Zu Jahresende nicht verbrauchte Haushaltsmittel in Höhe von rd. 25 000 DM zahlte sie bei einem Postamt auf ein Postsparbuch ein. Erst mehr als ein Jahr später wurden aus dem Guthaben Briefmarkenkäufe im Wert von 22 500 DM finanziert, von denen vier Monate später noch Bestände im Wert von 20 900 DM vorhanden waren.

8.7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß sich die Stiftung durch den Verzicht auf Wettbewerb bei der Vergabe von Druckaufträgen der Notwendigkeit entzogen hat, die Angemessenheit der Ausgaben zu prüfen und den Bedarf an Leistungen wirtschaftlich zu decken. Die Zahlungen vor Fälligkeit und die Unterhaltung eines Postsparbuches über nicht verbrauchte Zuwendungsmittel hat der Bundesrechnungshof als erheblichen Verstoß gegen die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen gewertet. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, dafür zu sorgen, daß die Stiftung künftig Druckaufträge ausschreibt, keine Zahlungen vor Fälligkeit leistet und nicht verbrauchte Beträge an den Bundeshaushalt zurückführt.

8.7.3

Das Bundesministerium hat keine Einwendungen gegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhoben und zugesagt, daß künftig die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen eingehalten und nicht diesen Bestimmungen entsprechende Ausgaben einschließlich Zinsen von der Stiftung zurückgefordert werden.

8.7.4

Die vom Bundesministerium angekündigten Maßnahmen werden dem Anliegen des Bundesrechnungshofes gerecht. Er wird die Umsetzung der Maßnahmen beobachten.

9 Institut für Angewandte Geodäsie (Kapitel 06 16)

9.0

Das Institut für Angewandte Geodäsie nimmt auch Aufgaben wahr, die in die Zuständigkeit der Vermessungsverwaltungen der Länder fallen oder die auf private Unternehmen übertragen werden können. Bei Beschränkung auf notwendige Kernaufgaben und Straffung der Organisation könnten etwa 150 (40 v. H.) der 380 Planstellen/Stellen sowie Sachmittel in jährlich einstelliger Millionenhöhe eingespart werden. Die Einnahmen des Instituts könnten durch kostendeckende Leistungsentgelte erheblich verbessert werden.

9.1 Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik

9.1.1

Das Institut für Angewandte Geodäsie (Institut), eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums, wurde durch Verordnung der Bundesregierung vom 1. Juli 1952 aufgrund des Artikels 130 GG in die Verwaltung des Bundes überführt. Seither dient es der Erfüllung von Forschungsaufgaben auf allen Gebieten des Vermessungswesens. Weiterhin stellt es in Form von Landkarten und digitalen Daten Informationen über die Topographie der Erdoberfläche für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland bereit. Darüber hinaus führt das Institut Sonderarbeiten auf Anforderung der Bundesministerien (z. B. Flugplatzhindernismessungen für das Bundesministerium für Verkehr) durch und fördert die Zusammenarbeit mit gleichartigen Einrichtungen des Auslandes.

Das Institut ist zugleich Teil des Deutschen Geodätischen Forschungsinstituts (Forschungsinstitut), einer Forschungseinrichtung der dem Bayerischen Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst zugeordneten Deutschen Geodätischen Kommission (Kommission). Die Mitgliederversammlung der Kommission beschließt das Forschungsprogramm des Forschungsinstituts. Der Bund gehört der Kommission nicht als Mitglied an.

Zur Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse auf den Gebieten des Vermessungswesens führt das Institut u. a. Meßkampagnen mit Spezialgeräten im europäischen und außereuropäischen Ausland durch, die einen hohen Personal- und Sachaufwand verursachen. Die Ausgaben des Instituts stiegen nach der Wiedervereinigung von rd. 28 Mio. DM im Jahre 1989 auf rd. 53 Mio. DM im Jahre 1996 an.

Das Institut bestimmt den Inhalt der in den Karten und kartographischen Datenbanken enthaltenen Objekte sowie die Genauigkeit der Darstellung weitgehend selbst. Die Kosten der Kartenwerke werden maßgeblich durch Art, Umfang und Genauigkeit der dargestellten Objekte bestimmt. Das Institut stimmt sich nicht immer mit den Nutzern, und hier insbesondere den Bundesbehörden ab, welcher Karteninhalt nach Art, Umfang und Genauigkeit für die Erfüllung

ihrer Aufgaben benötigt wird. Auch ist den behördlichen Nutzern nicht bekannt, welche Kosten für die Bereitstellung der einzelnen Angaben in den Kartenwerken entstehen.

9.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Aufgaben, die Organisation und die Personalausstattung des Instituts geprüft. Dabei hat er festgestellt, daß das Institut auch Aufgaben wahrnimmt, die in die Zuständigkeit der Vermessungsverwaltungen der Länder fallen, für die kein Bundesinteresse erkennbar ist oder die auf private Unternehmen übertragen werden können. Dies betrifft sowohl die Art und den Umfang der Kartenwerke als auch die geodätischen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten im In- und Ausland.

Soweit bundesländer- und staatsübergreifende Aufgaben des Vermessungswesens vorhanden sind, sollten sie klar definiert und von Aufgaben der Vermessungsverwaltungen der Länder, aber auch des Geoforschungszentrums in Potsdam, des Amtes für militärisches Geowesen und des Bundesamtes für Geowissenschaften und Rohstoffe abgegrenzt werden, auch um Doppelarbeit zu vermeiden.

Kernaufgaben zur Sicherstellung einer vermessungstechnischen Grundversorgung für Verwaltung, Militär und Wirtschaft auf Bundesebene sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Bereitstellung nationaler geodätischer Referenzsysteme sowie länderübergreifende digitale und analoge geographische Informationssysteme. Bei Beschränkung auf diese Kernaufgaben kann der Bund Personal- und Sachmittel in Millionenhöhe einsparen.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die kartographischen und geodätischen Dienstleistungen stärker an den Bedürfnissen der Nutzer auszurichten. Im übrigen sollten die Ziele und daraus abgeleitet die Aufgaben des Instituts so konkret formuliert werden, daß der Erfolg meßbar und somit klar erkennbar wird. Hierdurch könnte die Grundlage für eine zielorientierte und an den Arbeitsergebnissen ausgerichtete Steuerung des Instituts insgesamt gelegt werden. Dies sollte durch geeignete Steuerungssysteme unterstützt werden. Das Bundesministerium sollte anstreben, allgemein anerkannte Indikatoren zu erarbeiten, auf deren Grundlage es im Rahmen seiner Fachaufsicht Steuerungs-, Führungs- und Kontrollaufgaben wahrnehmen kann.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, ein Gesamtkonzept für die Neustrukturierung der Aufgaben des Instituts zu erstellen und dabei seine Vorschläge zu berücksichtigen.

9.1.3

Das Bundesministerium teilt, teilweise abgestützt auf eigene Untersuchungen, grundsätzlich die Reformüberlegungen des Bundesrechnungshofes. Zentraler Punkt seiner Überlegungen sei es, die historisch überkommene Ausrichtung des Instituts als Forschungseinrichtung im Dienste der Wissenschaft abzubauen. In diesem Zusammenhang wolle es auch

das Verhältnis zur Kommission überdenken bzw. neu ordnen. Das verbleibende Aufgabenspektrum werde es auf eine bundesländer- und staatsübergreifende geodätische und kartographische Grundversorgung für solche Anwendungen beschränken, für die der Bund selbst Verantwortung trägt. Es werde seine Vorstellungen zur Einstellung, Verlagerung oder Privatisierung von Aufgaben alsbald an die betroffenen Bundes- und Landesressorts sowie andere einschlägige Einrichtungen herantragen.

Das Bundesministerium will im Rahmen einer Zielkonzeption für die einzelnen Aufgaben – soweit möglich produkt- bzw. ergebnisorientiert – Anforderungs- und Abgrenzungskriterien entwickeln, nach denen sich die Erforderlichkeit und Ergiebigkeit der Aufgaben bestimmen und bewerten läßt. Die Zielkonzeption soll Grundlage für Nachweis- und Berichtspflichten sowie Genehmigungsvorbehalte sein und eine verbesserte Steuerung und Kontrolle des Instituts ermöglichen.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, es habe bereits damit begonnen, erste Schritte zur Umsetzung seiner Vorstellungen einzuleiten.

9.1.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministeriums um eine Neuordnung der Aufgaben des Instituts sowie die Verbesserung der Fachaufsicht an. Es sollte die eingeleiteten Arbeiten zügig fortführen.

9.2 Organisation und Stellenausstattung

9.2.1

Das Institut hat seine Aufgaben in 4 Abteilungen, 23 Gruppen und 31 Sachgebieten organisiert. Die Aufgaben sind auf die Hauptstelle in Frankfurt a. M., die Außenstellen Leipzig, Berlin und Potsdam sowie auf die Beobachtungsstation in Wettzell verteilt. Dabei werden die Aufgaben

- der Zentralabteilung in allen Standorten,
- der Abteilung Kartographie in Frankfurt a. M., Leipzig und Berlin,
- der Abteilung Photogrammetrisch-Kartographische Forschung in Frankfurt a. M. und Leipzig,
- der Abteilung Geodätische Forschung in Frankfurt a. M., Leipzig, Potsdam sowie in Wettzell wahrgenommen.

Nach dem Bundeshaushaltsplan 1996 verfügte das Institut über insgesamt 380 Planstellen/Stellen. Davon verwendete es 3 Stellen für Leitungsaufgaben, 83 Stellen für die Verwaltung, 134 Stellen für den Bereich Kartographie, 98 Stellen für den Bereich Geodätische Forschung und 62 Stellen für den Bereich Photogrammetrisch-Kartographische Forschung. Vor der Wiedervereinigung hatte das Institut 268 Planstellen/Stellen.

9.2.2

Der Bundesrechnungshof hat auf die starke fachliche und räumliche Aufgliederung der Zuständigkeiten hingewiesen. Er hat dargelegt, daß diese Organisationsform einen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erfordere, die Steuerung durch die Leitung erschwere, Entscheidungswege verlängere und weniger flexibel sei als straffere Organisationen. Außerdem hat er weder fachliche noch organisatorische Gründe erkennen können, die ein Festhalten an Außenstellen (ausgenommen Wettzell) rechtfertigen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, daß der Personalbedarf des Instituts bei Beschränkung auf die Kernaufgaben nach dem Ergebnis der Organisationsuntersuchung auf etwa 230 Planstellen/Stellen zurückgeführt werden kann.

Er hat empfohlen, Aufgaben zusammenzufassen. Dadurch könnte die Anzahl der Organisationseinheiten des Instituts reduziert werden. Die Kernaufgaben sollten auf 3 Abteilungen, 13 Gruppen und 8 Sachgebiete aufgeteilt werden. Darüber hinaus hat er empfohlen, auf Außenstellen – ausgenommen der Beobachtungsstation Wettzell – zu verzichten und die Aufgaben an einem Standort zusammenzuführen. Dadurch können sachlich zusammengehörige Aufgaben besser verzahnt, der Abstimmungsaufwand zwischen den Organisationseinheiten verringert sowie die Personal- und Sachkosten gesenkt werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium u. a. aufgefordert, für die administrativen Aufgaben (Personalverwaltung, Innerer Dienst, Haushalt, Organisation) unter Anwendung anerkannter Methoden eine Personalbemessung durchzuführen.

9.2.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme die Auffassung des Bundesrechnungshofes zur Organisation und Stellenausstattung des Instituts weitgehend geteilt. Abweichend von den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes ordnet es die Koordinierungsaufgaben der Informationstechnik (IT) nicht der Zentralabteilung, sondern einer Fachabteilung zu.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, daß es auf Außenstellen verzichten und die Aufgaben – ausgenommen der Beobachtungen am Standort Wettzell – an einem Standort zusammenführen wolle. Es habe sich insoweit aus Gründen der Wirtschaftlichkeit auf den Standort Frankfurt a. M. festgelegt.

Das Bundesministerium hält für die Erfüllung der künftigen Kernaufgaben 240 Stellen für erforderlich. Insbesondere im Bereich der Geodäsie sieht es einen Personalmehrbedarf gegenüber den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes.

9.2.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, die Organisation des Instituts zu straffen und die Aufgaben an einem Standort zusammenzuführen. Die vom Bundesministerium vorgesehene Verankerung der IT-Koordinierung in einer Fachabteilung hat zur Folge, daß die Zentralabtei-

lung mit 3 Referaten und 35 Planstellen/Stellen nicht mehr die organisatorischen Mindestanforderungen für die Einrichtung einer Abteilung erfüllt. Deshalb sollte spätestens nach Umsetzung der beabsichtigten organisatorischen Maßnahmen über eine unmittelbare Unterstellung der Referate Personal, Innerer Dienst und Haushalt/Organisation unter den Präsidenten des Instituts, bei Einsparung der Planstelle des Abteilungsleiters, entschieden werden.

Das Bundesministerium sollte nunmehr umgehend Realisierungskonzepte für die Zusammenführung der Aufgaben an einem Standort entwickeln und die Organisation Zug um Zug der veränderten Aufgabenstellung anpassen.

Die Stellenausstattung des Instituts sollte in einem ersten Schritt – ungeachtet der weitergehenden Feststellungen des Bundesrechnungshofes – auf zunächst 240 Planstellen/Stellen zurückgeführt werden. Wo möglich, sollte eine Personalbedarfsbemessung durchgeführt werden.

9.3 Privatisierung von Aufgaben

9.3.1

Das Institut vergibt bisher kaum Leistungen an private Unternehmen. Demgegenüber vergeben die Landesvermessungsämter beispielsweise die „Übernahme der topographischen Veränderungen in die Kartenoriginale“ oder die „Ersterfassung und Fortführung von kartographischen Daten“, aber auch die Durchführung von Meßarbeiten sowie die Entwicklung von DV-Verfahren insbesondere in den Bereichen Kartographie und Photogrammetrie an private Unternehmen.

9.3.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund der mit den Landesvermessungsämtern artverwandten Aufgaben des Instituts eine weitergehende Privatisierung von Teilleistungen für sinnvoll gehalten. Er hat darin eine Möglichkeit gesehen, den Personalaufwand weiter zu verringern. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen zu prüfen, inwieweit die Eigenleistungen zugunsten der Fremdvergabe zurückgeführt und dadurch Personal- und Sachkosten eingespart werden können.

Selbst wenn durch eine Vergabe von Aufgaben gleich hohe Kosten wie bei der Eigenleistung anfallen und eine unmittelbare Kostenersparnis zunächst nicht eintritt, werden dadurch langfristige Ausgabenbindungen vermieden und größere Handlungsspielräume ermöglicht.

9.3.3

Das Bundesministerium hat in seiner Erwiderung auf die bereits eingeleiteten Vergaben von Leistungen in den Bereichen Druckerei, Buchbinderei und Vertrieb hingewiesen. Darüber hinaus sei man bestrebt, in weiteren Teilbereichen – bei Aufrechterhaltung der Gesamtverantwortung des Instituts für die Arbeitsziele – Arbeiten an Private zu vergeben.

9.3.4

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, bei allen geeigneten Aufgaben des Instituts auf der Basis von Kostenvergleichen über die Fremdvergabe oder Eigenleistung zu entscheiden. Soweit danach Fremdvergaben in Betracht kommen, sollte dies frühzeitig bei der Gestaltung der künftigen Organisation und Personalausstattung des Instituts berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß dadurch die Stellenausstattung auch über die Zahl von 240 Stellen hinaus zurückgeführt werden kann.

9.4 Kostenrechnung

9.4.1

Die Kartenwerke und Geodaten des Instituts werden zum Teil verkauft, zum Teil auch unentgeltlich abgegeben. Nach einer überschlägigen Berechnung des Instituts sind die Abgabepreise bei weitem nicht kostendeckend. Allein die Personalkosten in Höhe von durchschnittlich 150 DM pro Kartenblatt (Auflage 3 000 Stück) übersteigen die Abgabepreise in Höhe von maximal 18,50 DM um ein Vielfaches.

9.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die Einrichtung einer geeigneten Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) insbesondere im Bereich der kartographischen Aufgaben für unverzichtbar gehalten. Die KLR dient der Leitung des Instituts und dem Bundesministerium zur Verbesserung der Fachaufsicht hinsichtlich der gesetzten Ziele, zur Bestimmung notwendiger und vorrangiger Teilaufgaben sowie zur Anpassung und Veränderung der Teilaufgabe. Eine hinreichende Kostentransparenz ist Voraussetzung für die Erhebung kostendeckender Leistungsentgelte. In Anbetracht der erheblichen Kostenunterdeckung können kostendeckende Preise zu einer veränderten Nachfrage führen, die Auswirkungen auf die Produktpolitik und die Organisation des Instituts haben kann.

9.4.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß beim Institut die flächendeckende Einführung einer KLR vorgesehen sei. Für deren Einführung müsse das Personal jedoch erst geschult werden. Die Einführung der KLR solle auch in Zukunft zu mehr Wirtschaftlichkeit führen.

9.4.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt grundsätzlich die Absicht des Bundesministeriums, beim Institut flächendeckend eine KLR einzuführen. Das Bundesministerium sollte jedoch unter Beachtung von Aufwand und Nutzen die KLR auf das im Einzelfall notwendige Maß beschränken und hierbei insbesondere den angestrebten Informationsgehalt berücksichtigen.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

10 Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht über die Tätigkeit der Gruppe Währungsumstellung beim Bundesamt für Finanzen
(Kapitel 08 03)

10.0

Das Bundesministerium hat seine Dienst- und Fachaufsicht über die Tätigkeit der Gruppe Währungsumstellung beim Bundesamt für Finanzen nicht in dem erforderlichen Umfang ausgeübt, obwohl wegen unzureichender Arbeitsergebnisse und wegen ungeklärter Rechtsfragen dringender Handlungsbedarf bestand. Das hat zu unnötigem Verwaltungsaufwand und zu erheblichen Einnahmeausfällen geführt. In dem Verfahren zur Rückforderung rechtswidrig umgestellter Beträge wurde die gesetzliche Billigkeitsregelung zu Lasten des Bundes zu weit ausgelegt.

Von insgesamt rd. 350 000 Konten, die von den Kreditinstituten nach bestimmten gesetzlichen Kriterien zur Überprüfung angemeldet wurden, waren bis Mai 1997 erst knapp 17 800 geprüft.

10.1 Aufsichtsmaßnahmen des Bundesministeriums

10.1.1

Im Juni 1990 wurde eine „Prüfbehörde Währungsumstellung“ beim Minister der Finanzen der DDR gebildet, die die Aufgabe hatte zu prüfen, ob Antragsteller rechtswidrige Handlungen bei der Umstellung ihrer Guthaben begangen hatten. Am 3. Oktober 1990 wurde die Behörde zunächst in das Bundesministerium eingegliedert und schließlich mit Beginn des Jahres 1993 als „Gruppe Währungsumstellung“ dem Bundesamt für Finanzen – Außenstelle Berlin – (Bundesamt) zugeordnet. Zuvor hatte das Bundesministerium versucht, die Behörde dem Bundesrechnungshof, dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen oder der Oberfinanzdirektion Berlin zu unterstellen. Die heutige organisatorische Regelung wurde mit dem Währungsumstellungsfolgensgesetz (WUFG) vom 24. August 1993 (BGBl. I S. 1522) festgeschrieben; gleichzeitig wurde der Gruppe Währungsumstellung die Rückforderung zu Unrecht umgestellter Guthaben als neue Aufgabe zugewiesen (§ 2 WUFG).

Das Bundesministerium übt als zuständige oberste Bundesbehörde die Dienst- und Fachaufsicht über das Bundesamt aus.

Bereits im Februar 1991 hatte der Leiter der damaligen Prüfbehörde verschiedene offene Rechtsfragen zur Währungsumstellung an das Bundesministerium herangetragen, die im Interesse einer reibungslosen

Tätigkeit der Behörde klärungsbedürftig waren. Schwierigkeiten bei der Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Währungsumstellung hatten sich insbesondere deshalb ergeben, weil der Begriff des „Umgehungsgeschäftes“ (Artikel 6 Abs. 4 der Anlage 1 des Staatsvertrages zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion) nicht hinreichend geklärt war.

Auch das Bundesamt berichtete dem Bundesministerium nach Übernahme der neuen Aufgaben im Verlauf des Jahres 1993 mehrfach über offene Rechtsfragen. Zu diesen Fragen sowie zur Auslegung des Währungsumstellungsfolgensgesetzes gab es innerhalb des Bundesministeriums selbst, aber auch zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesamt und innerhalb des Bundesamtes unterschiedliche Rechtsauffassungen, die in mehreren Besprechungen sowie in Berichten des Bundesamtes und Vermerken des Bundesministeriums von Mitte 1993 bis Ende 1995 wiederholt dargestellt wurden.

Streitig war u. a., ob die Umstellung in den Fällen als rechtswidrig anzusehen war, in denen ein westdeutscher Lieferant und der DDR-Abnehmer für eine Lieferung vor der Währungsunion die Zahlung in Deutscher Mark nach der Währungsunion vereinbart hatten (sogenannte „DM-Fälle“). Auch die Bewertung der Fälle, in denen sich der DDR-Abnehmer zur Zahlung in Mark der DDR vor der Währungsunion verpflichtet, aber erst nach der Währungsunion Zahlung in Deutscher Mark geleistet hatte, war ungeklärt. In diesen Fällen konnte der DDR-Abnehmer sein Guthaben aus den Erlösen seines Weiterverkaufs der Lieferung im Verhältnis 2:1 umstellen. Bei der Zahlung vor der Währungsunion in Mark der DDR wäre das Guthaben des Westlieferanten dagegen nur im Verhältnis 3:1 umzustellen gewesen.

Ein Erlaß des Bundesministeriums zur Klärung von Rechtsfragen, die beim Verfahren zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Währungsumstellung aufgetreten waren, erging im November 1995. Zur Bewertung der Fälle, in denen ein DDR-Vertragspartner die Zahlung einer fälligen Schuld an seinen Westlieferanten bis nach der Umstellung verzögert hatte, wird darin ausgeführt, daß in der nicht rechtzeitigen Erfüllung einer fälligen Schuld regelmäßig kein Mißbrauch gesehen werden könne, „wohl aber dann, wenn damit eine Umgehung der Umstellung bezweckt worden sei“. Bei den „DM-Fällen“ liege regelmäßig kein Mißbrauch vor, „es sei denn, aus dem im Einzelfall vorliegenden Sachverhalt ergibt sich das Gegenteil“.

Für das Rückforderungsverfahren wird in dem Erlaß zunächst auf die gesetzliche Billigkeitsregelung verwiesen (§ 2 Abs. 3 WUFG). Danach ist die Geltendmachung insbesondere dann unbillig, „wenn der Antragsteller nachweist, daß er die Rechtswidrigkeit weder erkannt hat noch hätte erkennen können und

die Geltendmachung zu einer unzumutbaren Härte führen würde". Daneben können – nach der Regelung des Bundesministeriums – „als weitere Fälle für Unbilligkeit auch andere Tatbestände – z. B. die Gefährdung von Arbeitsplätzen – in Betracht kommen, die ein ähnliches Gewicht haben müßten, um einen Erlaß der Rückforderung zu rechtfertigen".

10.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium die im Verfahren zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der Währungsumstellung aufgetretenen Rechtsfragen nicht rechtzeitig im Wege fachlicher Vorgaben geklärt hat. Unterschiedliche Rechtsauffassungen im Bundesministerium selbst, aber auch im Verhältnis des Bundesministeriums zu seinem nachgeordneten Bereich, haben die Prüftätigkeit der heutigen Gruppe Währungsumstellung und ihrer Vorgängereinrichtung erheblich beeinträchtigt. Die Ursache für eine weitere Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes darin zu sehen, daß die Entscheidung des Bundesministeriums über die funktionsgerechte Zuordnung der Gruppe in das Bundesamt nicht rechtzeitig getroffen wurde.

Der Bundesrechnungshof hat seine Einschätzung am Beispiel der Bearbeitung der sogenannten „DM-Fälle“ erläutert. Mangelnde Vorgaben des Bundesministeriums haben hier zu unterschiedlichen Bewertungen geführt und innerhalb der Gruppe unnötigen Arbeitsaufwand verursacht; so seien in 147 Fällen ohne erkennbaren Nutzen Ermittlungen angestellt und damit Prüfungskapazität gebunden worden, die für andere Aufgaben dringend notwendig gewesen wäre. Der Erlaß des Bundesministeriums vom November 1995 sei zu spät gekommen und enthalte zudem keine eindeutigen Vorgaben für eine nachhaltige Verbesserung der Prüftätigkeit und des Rückforderungsverfahrens.

10.1.3

Das Bundesministerium hat auf die Probleme hingewiesen, „die sich aus dem bisher unbekannten Rechtsgebiet des Umstellungsrechts“ ergeben hätten und „die zudem durch Verschmelzung von west- und ostdeutschen Rechtssystemen zusätzlich erschwert“ worden seien. Mit dem Inkrafttreten des Währungsumstellungsfolgendengesetzes im August 1993 seien zwar die organisatorischen, rechtlichen und personellen Voraussetzungen für eine Verbesserung des Prüfverfahrens geschaffen worden, zunächst hätten aber Erfahrungen mit dem Gesetz gewonnen werden müssen. Es sei „illusionär, bei der gegebenen Sachlage kurzfristig die Klärung aller Rechtsfragen zu erwarten, bevor ausreichend Erfahrungen in der Prüftätigkeit“ vorlägen. Nachdem diese Erfahrungen vorgelegen hätten, sei die Klärung der aufgetretenen Rechtsfragen unverzüglich erfolgt.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, die Bearbeitung der sogenannten „DM-Fälle“ sei bereits Anfang 1995 eingestellt worden. Die Zahl dieser Fälle sei – gemessen an der Gesamtzahl der Prüfungen – gering gewesen; ferner hätten auch die „DM-

Fälle“ auf Verdacht auf Mißbrauch untersucht werden müssen, um den Sachverhalt zu klären. Im Endergebnis seien die Entscheidungen und Weisungen an das Bundesamt sachgerecht und rechtzeitig ergangen, so daß in keinem Zeitpunkt die Arbeiten behindert worden seien. Die mit Nachdruck betriebenen Entscheidungen hätten im Gegenteil erheblich dazu beigetragen, daß die Gruppe Währungsumstellung immer gezielter und effizienter auf die relevanten Sachverhalte habe zugreifen können.

10.1.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner kritischen Beurteilung fest. Gerade weil die Vereinigung der beiden deutschen Staaten mit erheblichen rechtlichen Problemen verbunden war, mußten die obersten Bundesbehörden eine vorrangige Aufgabe darin sehen, Unklarheiten bei der Auslegung neuer Rechtsvorschriften im Wege eindeutiger Weisungen zu beseitigen, um sich der fachlichen Verantwortung für einheitliche Verfahrensweisen im nachgeordneten Bereich zu stellen und zur sachgerechten Ausübung gesetzlicher Ermessensspielräume beizutragen. Vor diesem Hintergrund kann die Einlassung des Bundesministeriums nicht überzeugen, denn das Bundesamt hat – wie in dem Prüfungsverfahren anhand einzelner Schreiben und Vermerke ausführlich dokumentiert wurde – von Mitte des Jahres 1993 an verschiedene Rechtsfragen wiederholt zur Entscheidung an das Bundesministerium herangetragen.

Schon mehr als zwei Jahre zuvor, nämlich im Februar 1991, hatte der Leiter der damaligen Prüfbehörde Währungsumstellung auf fehlende Begriffsbestimmungen hingewiesen. Insoweit bedarf die Feststellung des Bundesrechnungshofes, daß der Erlaß vom November 1995 jedenfalls nicht rechtzeitig dazu beigetragen habe, bestehende Unklarheiten bei der Auslegung des Gesetzes zu beseitigen, keiner weitergehenden Erörterung mehr. Im übrigen waren dem Bundesministerium die Unzulänglichkeiten in den Arbeitsabläufen und Arbeitsergebnissen sowie die unterschiedlichen Rechtsauffassungen innerhalb der Gruppe Währungsumstellung bekannt, die die Arbeitsergebnisse verzögerten und beeinträchtigten.

Der Hinweis, die Bearbeitung der sogenannten „DM-Fälle“ sei bereits Anfang 1995 eingestellt worden, kann zu keiner anderen Einschätzung führen, denn das Bundesamt hatte zuvor bereits im August 1993 in zwei Schreiben die Frage nach der Behandlung gerade derartiger Fälle gestellt. Die heutige Einlassung des Bundesministeriums, diese Fälle hätten zur Sachverhaltsaufklärung untersucht werden müssen, kann jedenfalls nicht den Vorwurf ausräumen, daß die Klärung der zugrundeliegenden Rechtsfragen erst nach knapp zwei Jahren erfolgte.

10.2 Arbeitsergebnisse der Gruppe Währungsumstellung

10.2.1

Im Rahmen der Währungsumstellung waren bis zum 30. November 1990 auf rd. 25,7 Mio. Konten Guthaben in Höhe von insgesamt rd. 446,6 Mrd. Mark der

DDR auf rd. 246 Mrd. DM umgestellt worden. Nach bestimmten, gesetzlich festgelegten Kriterien melden die Kreditinstitute knapp 350 000 Konten mit einem Gesamtguthaben von rd. 215,3 Mrd. Mark der DDR der Gruppe Währungsumstellung zur Überprüfung. Bis Ende 1995 wurden davon knapp 13 000 Konten mit einem Gesamtguthaben von rd. 17 Mrd. Mark der DDR geprüft und 772 Prüfberichte mit Beanstandungen erstellt, von denen bis dahin 426 Berichte im Hinblick auf eine Rückforderung wegen rechtswidriger Umstellung abschließend bearbeitet wurden. In 173 dieser Fälle wurden Rückforderungen zugunsten des Erblastentilgungsfonds geltend gemacht, die bis Ende 1995 zu Einnahmen in Höhe von insgesamt 13,8 Mio. DM führten.

In einem erheblichen Teil der Rückforderungsverfahren gab das Bundesamt den Anträgen der Beteiligten auf Forderungserlaß aus Billigkeitsgründen statt und forderte nicht den gesamten rechtswidrig umgestellten Betrag, sondern nur den Umstellungsgewinn zurück. Dabei ging es davon aus, daß das Vorliegen eines der beiden im Gesetz genannten Tatbestandsmerkmale – schuldloses Nichtkennen der Rechtswidrigkeit oder unzumutbare Härte bei Geltendmachung des gesamten Betrages (s. Nr. 10.1.1) – ausreicht, den teilweisen Erlaß der Rückforderung zu begründen. So wurde einem Beteiligten, dem im Zusammenhang mit seinem Antrag auf Umstellung eines Guthabens arglistiges Handeln vorgeworfen wurde, ein Teil der Rückforderung erlassen, weil ihm anderenfalls der Konkurs drohte und 80 Arbeitsplätze in Gefahr waren.

10.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Anzahl der bis Ende 1995 geprüften Konten (rd. 13 000) im Verhältnis zu der Anzahl der für eine Prüfung gemeldeten Konten (rd. 350 000) – d. s. weniger als 4 v. H. – als zu gering angesehen. Auch die dabei für den Erblastentilgungsfonds erzielten Einnahmen in Höhe von 13,8 Mio. DM erschienen ihm vergleichsweise niedrig. Er hat dies darauf zurückgeführt, daß das Bundesamt in einer erheblichen Anzahl von Fällen nicht den gesamten rechtswidrig umgestellten Betrag zurückgefordert hat, sondern aus Billigkeitsgründen die Forderungen teilweise erlassen hat. Gegen eine derart weitgehende Auslegung der gesetzlichen Regelung zum Forderungserlaß hat der Bundesrechnungshof rechtliche Bedenken erhoben, weil die gesetzliche Regelung – wie übrigens auch der Erlaß des Bundesministeriums – nur in Ausnahmefällen einen Forderungserlaß aus Billigkeitsgründen vorsieht. Jedenfalls müsse arglistiges Handeln bei der Umstellung einen solchen Forderungserlaß ausschließen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof rechtliche Bedenken gegen die Bewertung eines Falles geltend gemacht, in dem ein westdeutscher Lieferant seinen DDR-Abnehmern bereits in Mark der DDR vor der Währungsunion geleistete Kaufpreiszahlungen teilweise wieder zurücküberwies, nachdem feststand, daß DDR-Händler ihre Kontenguthaben im Verhältnis 2:1 umstellen konnten, während der westdeutsche Lieferant nur mit einer Umstellung im Verhält-

nis 3:1 rechnen konnte. Anders als das Bundesamt sieht der Bundesrechnungshof darin ein Umgehungsgeschäft, also einen Mißbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten zu Lasten des Erblastentilgungsfonds.

Insgesamt hat der Bundesrechnungshof die Erwartung ausgesprochen, daß das Bundesministerium seine konzeptionellen Überlegungen zur weiteren Aufgabenerfüllung und zum Fortbestehen der Gruppe Währungsumstellung verdeutlicht.

10.2.3

Das Bundesministerium hat dem „Eindruck einer schleppenden Bearbeitung des Prüfverfahrens durch das Bundesamt“ widersprochen. Zwar hat es eingeräumt, „daß die Arbeitsergebnisse in der Aufbauphase des Mißbrauchsverfahrens nicht befriedigten“; als dies erkennbar geworden sei, sei jedoch unverzüglich gehandelt worden. Nachdem die Prüfgruppe im September 1990 de facto aufgelöst worden sei, sei deren Arbeitsfähigkeit zunächst „durch eine angemessene personelle und sachliche Ausstattung“ wiederhergestellt worden. Zu Beginn des Jahres 1996 verfügte das Bundesamt insoweit über 72 Mitarbeiter.

Im Jahre 1995 sei die bestehende Konzeption einer umfassenden kritischen Prüfung unterzogen worden mit der Folge, daß das Prüfverfahren stark gestrafft und insbesondere eine Vorprüfung eingeführt worden sei, bei der anhand der angeforderten Kontenunterlagen nach Anhaltspunkten für eine eventuell rechtswidrige Umstellung von Guthaben gesucht werde. Das neue, im November 1996 über eine Dienstanweisung geregelte Verfahren hat sich nach Angaben des Bundesministeriums bewährt. Die Zahl der Prüfungen habe sich bis Mai 1997 mit 17 771 Konten gegenüber 12 675 Konten Ende 1995 erheblich gesteigert, die der bestandskräftigen Bescheide mit 398 verdreifacht und die bestandskräftig eingekommene Summe habe sich mit 25,1 Mio. DM verdoppelt.

Zur Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften hat das Bundesministerium ausgeführt, die Kritik des Bundesrechnungshofes gehe „an der juristischen Struktur sowie am Sinn und Zweck“ der Billigkeitsregelung vorbei. Bei der Anwendung dieser Regelung komme es auf die Würdigung der Umstände des Einzelfalles an. Eine solche Abwägung decke sich mit „Sinn und Zweck des Mißbrauchsverfahrens, das nicht dazu dient, einen möglichst hohen Betrag zurückzufordern, sondern eine Umstellung gemäß den Vorschriften des Staatsvertrages zu gewährleisten“. Dies sei „eigentlich schon erreicht, wenn die Rückforderung auf den sogenannten Umstellungsgewinn (d. h. die Differenz zwischen der Umstellung 2:1 und 3:1) beschränkt wird“. Damit werde heute, „sieben Jahre nach der Währungsunion, in der Regel schon die Existenzgrundlage der Betroffenen in Frage gestellt, was zweifellos eine „Härte“ im Sinne des WUFG wäre“.

Zu dem Fall, in dem das Bundesamt von einem Beteiligten, dem arglistiges Verhalten bei der rechtswidrigen Umstellung vorzuhalten war, nur den Umstel-

lungsgewinn ohne Zinsen zurückforderte, hat das Bundesministerium ausgeführt, es könne durchaus sachgerecht sein, „auch bei einem vorwerfbaren Verhalten von einer Rückforderung des Gesamtbetrages aus Billigkeitsgründen Abstand zu nehmen und nur den sogenannten Umstellungsgewinn zurückzufordern, wenn dies aus übergeordneten Gesichtspunkten der Billigkeit – z. B. bei Gefährdung von Arbeitsplätzen – gerechtfertigt“ sei. Auch in dem vom Bundesrechnungshof angesprochenen Fall der teilweisen Rücküberweisung bereits geleisteter Kaufpreiszahlungen sei das Geschäftsgebaren der Vertragspartner hinzunehmen.

Das Bundesministerium hat schließlich die Auffassung vertreten, daß das Mißbrauchsverfahren, das ursprünglich auf relativ kurze Zeit angesetzt gewesen sei, „seinen Auftrag weitgehend erfüllt“ habe. Die mittlerweile beträchtliche Zahl an Kontenprüfungen belege, daß „die ursprünglichen Befürchtungen eines massenhaften Mißbrauchs sich nicht bestätigten“. Außerdem werde es mit zunehmendem Abstand zur Währungsumstellung immer schwieriger, Ansprüche zu realisieren. Das Verfahren könne deshalb – wie in dem Entwurf der Bundesregierung zum Währungsumstellungsfolgesgesetz vorgesehen – „Ende 1998 zu einem ersten Abschluß gebracht werden“. Die eigentliche Prüftätigkeit werde dann weitgehend eingestellt; die noch nicht abgeschlossenen Rechtsfälle würden zu Ende geführt.

10.2.4

Der Bundesrechnungshof hält in den wesentlichen Punkten an seiner kritischen Einschätzung fest. Auch im Vergleich zu den Arbeitsergebnissen, die die Gruppe Währungsumstellung bis Ende 1995 erbracht hat, kann die Zahl der von Anfang 1996 bis Mai 1997 geprüften Konten – nach den Angaben des Bundesministeriums sind dies bei etwa 70 Mitarbeitern 5 096 Konten – keineswegs überzeugen. Insgesamt ist der Anteil der geprüften Konten (rd. 17 800) an den von den Kreditinstituten zur Überprüfung gemeldeten Konten (rd. 350 000) nach wie vor gering.

Ferner läßt sich der Erlaß von Rückgewähransprüchen aus Billigkeitsgründen jedenfalls in den Fällen, in denen der Antragsteller die Rechtswidrigkeit der Umstellung kannte und arglistig handelte, nicht mit der gesetzlichen Regelung begründen. Die vom Bundesministerium herangezogenen übergeordneten Überlegungen dürfen nicht dazu führen, daß derjenige Bürger, der die rechtswidrige Umstellung seines Guthabens in voller Kenntnis der dafür maßgebenden Umstände beantragt hat, bessergestellt oder auch nur gleichgestellt wird mit demjenigen, der sich gesetzestreu verhalten hat.

Dieser Grundsatz muß gerade auch für Fälle gelten, in denen ein Guthaben auf dem Umstellungskonto allein zu dem Zweck eingezahlt worden ist, um an Stelle der rechtmäßig nur möglichen Umstellung im Verhältnis 3:1 eine solche von 2:1 zu erreichen – ebenso für Fälle, in denen eine Rücküberweisung bereits erfolgter Zahlungen zu dem gleichen Zweck vorgenommen wurde. Für den mit einer Billigkeitsmaßnahme verbundenen Vertrauensschutz bleibt

hier grundsätzlich kein Raum; einer Gefährdung von Arbeitsplätzen kann mit anderen Maßnahmen – z. B. der Stundung – als mit dem Erlaß von Rückgewähransprüchen begegnet werden. Bei der rechtlichen Beurteilung zukünftiger Fälle wird das Bundesministerium diese Grundsätze zu berücksichtigen haben.

Soweit es um den Fortbestand und die weitere Aufgabenerfüllung der Gruppe Währungsumstellung geht, bleibt abzuwarten, ob die nunmehr dargelegte Konzeption zu dem erwarteten Ergebnis führt. Das Bundesministerium wird darauf hinzuwirken haben, daß das angekündigte Ziel erreicht werden kann, die Prüftätigkeit der Gruppe bis Ende 1998 abzuschließen. Diese Zielsetzung sollte auch deshalb eingehalten werden, weil sich die Rückforderung zu Unrecht umgestellter Beträge aus Rechtsgründen immer schwieriger verwirklichen lassen und der damit verbundene Verwaltungsaufwand nicht mehr gerechtfertigt sein wird.

11 Dienstpostenbewertung für Beamte der Bundesfinanzverwaltung (Kapitel 08 04 Titel 422 01)

11.0

Die Bundesbesoldungsordnung B weist u. a. unter der Besoldungsgruppe B 2 aus: „Abteilungsdirektor als Leiter einer großen und bedeutenden Gruppe bei einer Oberfinanzdirektion, soweit er Vertreter des Finanzpräsidenten ist“. Der Geschäftsverteilungsplan der Oberfinanzdirektion Berlin führt zum 1. Januar 1996 in der Bundesvermögensabteilung anstelle von einem vier Abteilungsdirektoren (B 2) als ständige Vertreter des Finanzpräsidenten an, wobei sich bei zweien die partielle Vertretung auf Angelegenheiten der eigenen Gruppe beschränkt. Für den Bereich der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilungen bei den Oberfinanzdirektionen ist hingegen jeweils nur ein Dienstposten eines Abteilungsleiters als ständiger Vertreter des Finanzpräsidenten ausgewiesen.

11.1

Die Oberfinanzdirektion Berlin weist in ihrem Geschäftsverteilungsplan für die sieben Gruppen der Bundesvermögensabteilung vier Abteilungsdirektoren (Gruppenleiter) als ständige Vertreter des Finanzpräsidenten (Abteilungsleiters) aus, die alle der Besoldungsgruppe B 2 zugeordnet sind. Zwei der Gruppenleiter vertreten hierbei als ständige Vertreter ausschließlich in Angelegenheiten ihrer eigenen Gruppe, die beiden anderen nehmen die Vertretung bezüglich zweier bzw. dreier weiterer Gruppen wahr. Nach der Anlage I des Bundesbesoldungsgesetzes ist der Besoldungsgruppe B 2 zuzuordnen ein „Abteilungsdirektor als Leiter einer großen und bedeutenden Gruppe bei einer Oberfinanzdirektion, soweit er Vertreter des Finanzpräsidenten ist“. Der Vertreter des Finanzpräsidenten für die drei Gruppen der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung der Oberfinanzdirek-

tion Berlin gehört hingegen der Besoldungsgruppe A 16 an.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß seiner Auffassung nach aus der Formulierung „soweit er Vertreter ... ist“ zu entnehmen ist, daß nur ein Vertreter gemeint sein kann und ein Finanzpräsident in einer Abteilung nicht beliebig viele Vertreter haben kann, deren Vertretungsbefugnis sich überdies teilweise nur auf die Angelegenheiten der eigenen Gruppe beschränkt.

11.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme die Ansicht vertreten, die Formulierung in der Bundesbesoldungsordnung lasse die Auslegung zu, daß eine Vertretung des Finanzpräsidenten durch den jeweiligen Gruppenleiter in fachspezifischer Hinsicht auch zu einer Höherbewertung dieser Gruppenleiterdienstposten nach Besoldungsgruppe B 2 führen könne. Die Formulierung „soweit er ...“ lasse, anders als die ebenfalls in der in der Anlage zum Bundesbesoldungsgesetz unter B 2 aufgeführte Formulierung „beim Bundesinstitut ... als der ständige Vertreter“, mehrere Vertreter eines Finanzpräsidenten zu. Nachdem einige Länder diese Auslegung bereits umgesetzt hätten, hätte sich auch das Bundesministerium im Jahre 1987 dieser Praxis angeschlossen und den Leiter der Baugruppe der Oberfinanzdirektion Berlin und die Leiter der Forstinspektionsgruppen bei den Oberfinanzdirektionen Hannover, Nürnberg und später Berlin ebenfalls nach Besoldungsgruppe B 2 bewertet, soweit sie Vertreter des Finanzpräsidenten in fachlicher Sicht waren. Das Bundesministerium hat hervorgehoben, daß die Leitertätigkeiten dieser Gruppen sich „deutlich von ... A 16 abheben“.

Durch die Deutsche Einheit und die Verlagerung des Regierungssitzes nach Berlin hätten insbesondere die Aufgaben der Bundesvermögensabteilung der Oberfinanzdirektion Berlin enorm zugenommen: Die Einrichtung eines weiteren B 2-Gruppenleiterdienstpostens sei wegen der besonderen Aufgabenstellung im Zusammenhang mit dem Beitritt und dem enormen, schlagartig angewachsenen Aufgabenumfang und der Vielschichtigkeit der Aufgaben zur Entlastung des Finanzpräsidenten dringend erforderlich gewesen. Sobald die Aufgabenentwicklung dies zulasse, solle diese Bewertung wieder rückgängig gemacht werden.

Eine unterschiedliche Sachbehandlung in der Bundesvermögensabteilung (50 Referate) und in der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung (11 Referate) vermag das Bundesministerium angesichts der Planstellen-/Stellenausstattung im höheren Dienst nicht zu erkennen.

11.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Zuweisung einer Planstelle der Besoldungsgruppe B 2 für vier Gruppenleiter einer Ab-

teilung als Abteilungsdirektoren aufgrund der Einbeziehung beliebig kleiner Anteile aus der Vertretung des Finanzpräsidenten nicht zulässig ist.

Angesichts der für den Bundesrechnungshof klaren Inhaltsbestimmung der Anlage I zum Bundesbesoldungsgesetz – nämlich daß das „soweit“ sich nur darauf beziehen kann, daß es zwar mehrere Gruppenleiter, aber nur einen Vertreter des Finanzpräsidenten geben kann – kann eine durch Aufgabenzuwächse als erforderlich erachtete Gehaltsanhebung nicht im Wege einer unsachgemäßen Auslegung der Vertretungsregelung begründet werden. Vielmehr wäre es ggf. Aufgabe des Gesetzgebers gewesen, entsprechende Rechtsgrundlagen zu schaffen. Die Überlegungen des Bundesministeriums, konsequent zu Ende gedacht, hätten letztlich nicht nur zu einer Vermehrung der Vertreterposten, sondern auch zu einer Vermehrung der Dienstposten „Finanzpräsident“ durch Teilung der Bundesvermögensabteilung führen müssen.

Die Auslegung des Bundesministeriums ließe im übrigen nur den Schluß zu, daß eine B 2-Besoldung bereits dann zustehe, wenn das spezielle Fachwissen bei Wahrnehmung der Vertretertätigkeit gefordert wird. Dies ist nach dem Besoldungsrecht aber nicht möglich. Beförderungsämtler dürfen nach § 25 Bundesbesoldungsgesetz nur eingerichtet werden, „wenn sie sich von den Ämtern der niedrigeren Besoldungsgruppe nach der Wertigkeit der zugeordneten Funktionen wesentlich abheben“. Eine Vertretertätigkeit, die sich nur auf den bereits übertragene Aufgabenbereich beschränkt, erfüllt diese Voraussetzungen nicht.

Im übrigen ist die unterschiedliche Sachbehandlung in der Bundesvermögensabteilung und der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung nicht hinnehmbar. Aus dem Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung des § 18 Bundesbesoldungsgesetz ist ein Mindestmaß an Einheitlichkeit in der Bewertung von Funktionen abzuleiten, um uneinheitliche strukturelle Besoldungsverschiebungen zu verhindern.

Der Bundesrechnungshof sieht daher die Notwendigkeit, die gesetzwidrige Verwendung von Beförderungsplanteilen bei nächster sich bietender Gelegenheit zu beseitigen.

12 Haushaltsrechtliche Auswirkungen bei dauernder Inanspruchnahme von Planstellen durch Angestellte (Verschiedene Kapitel, Titel 422 01)

12.0

Eine Prüfung bei zwölf Bundesbehörden – darunter drei Bundesministerien – hat ergeben, daß diese Behörden einen Teil ihrer Planstellen auf Dauer mit Angestellten besetzen. Dies verbessert die Beförderungsmöglichkeiten der dort vorhandenen Beamten und führt zu sachlich nicht gerechtfertigten Personalmehrausgaben. Bei den geprüften Behörden kam es dadurch im Jahre 1996 rechnerisch zu Personalmehrausgaben von insgesamt rd. 17 Mio. DM.

12.1

Der Haushaltsgesetzgeber bestimmt den finanziellen Rahmen des Personalhaushaltes. Planstellen bilden für Beamte, Stellen bilden für Angestellte die Berechnungsgrundlage für die bei den Personaltiteln auszubringenden Mittel. Planstellen dürfen nur für Aufgaben eingerichtet werden, zu deren Wahrnehmung die Begründung eines Beamtenverhältnisses zulässig ist und die in der Regel Daueraufgaben sind (§ 17 Abs. 5 Satz 2 BHO). Diese Zweckbestimmung verlangt in Anknüpfung an den sogenannten Funktionsvorbehalt des Artikels 33 Abs. 4 GG, daß Planstellen dauerhaft mit Beamten zu besetzen sind. Für die Beschäftigung von Angestellten hat der Haushaltsgesetzgeber Stellen vorgesehen.

Planstellen dürfen grundsätzlich nur vorübergehend für Bedienstete im Angestelltenverhältnis in Anspruch genommen werden, andernfalls sind sie in Stellen umzuwandeln.

Durch Angestellte genutzte Planstellen werden in die Berechnung der Obergrenzen für Beförderungämter der Beamten einbezogen. Sie vergrößern die Anzahl der Planstellen über den tatsächlichen Bedarf hinaus und erhöhen damit die Anzahl der Beförderungämter. Dadurch kommt es zu ungerechtfertigten Personalmehrausgaben.

Der Bundesrechnungshof hatte schon mehrmals darauf hingewiesen, daß Bundesbehörden entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften Angestellte dauerhaft auf Planstellen führen, zuletzt in den Bemerkungen 1991 zur Anwendung der Funktionsgruppenverordnung in der Bundesverwaltung (Drucksache 12/1150 Nr. 6). Der Deutsche Bundestag hatte von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen (Plenarprotokoll 12/98 S. 8172ff. i. V. m. Drucksache 12/2810 zu Nr. 6). Das Bundesministerium hatte daraufhin im Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern vom 3. Juni 1992 klargestellt, daß die dauerhafte Besetzung von Planstellen mit Angestellten mit § 17 Abs. 5 BHO nicht vereinbar und in diesen Fällen im Rahmen der Haushaltsaufstellung die Umwandlung der Planstellen in Stellen für Angestellte zu beantragen ist.

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes wird dieser Hinweis häufig nicht beachtet. Der Bundesrechnungshof hat deshalb im Rahmen einer Querschnittsprüfung mit Unterstützung der Vorprüfstellen bei zwölf Bundesbehörden – darunter drei Bundesministerien – geprüft, in welchem Maße Angestellte dauerhaft auf Planstellen geführt werden und welche haushaltsrechtlichen Auswirkungen sich daraus ergeben.

Der Bundesrechnungshof hat anhand der Bundeshaushaltspläne für die Jahre 1991 bis 1996 (Titel 422 01, Erläuterungen zu Sp. 4 der Planstellenübersicht für die planmäßigen Beamten) die Zahl der Planstellen ermittelt, auf denen Angestellte geführt werden, ohne daß dabei im Einzelfall geprüft wurde, wie lange der einzelne Angestellte eine Planstelle besetzte. Dabei hat sich gezeigt, daß die geprüften Bundesbehörden während dieser sechs Jahre einen beachtlichen Teil ihrer Planstellen dauerhaft mit An-

gestellten und in einigen Fällen auch mit Arbeitern¹⁾ fremdbesetzt hatten. Am 30. Juni 1996 waren z. B. zwischen 15,8 v. H. und 64,5 v. H. der Planstellen der geprüften Bundesbehörden mit Angestellten besetzt. Insgesamt waren bei ihnen zu dem maßgebenden Zeitpunkt von rd. 13 000 Planstellen rd. 4 400 Planstellen (d. s. rd. 34 v. H. oder durchschnittlich jede 3. Planstelle) fremdbesetzt.

Weiter hat der Bundesrechnungshof für das Jahr 1996 geprüft, in welchem Maße die Fremdnutzung der Planstellen die Beförderungsmöglichkeiten der Beamten begünstigte. Zu diesem Zweck hat er die Stellenkegel aufgrund der für das Jahr 1996 genehmigten Planstellen mit den fiktiven Stellenkegeln der tatsächlich mit Beamten besetzten Planstellen nach dem Stand vom 30. Juni 1996 verglichen.

Der Vergleich wurde auf die Laufbahngruppen begrenzt, für deren Ämter feste Obergrenzen gesetzlich festliegen oder aufgrund der sogenannten Funktionsgruppenverordnungen in bestimmtem Rahmen Überschreitungen zugelassen sind (§ 26 Abs. 1 und Abs. 4 Nr. 1 und 2 Bundesbesoldungsgesetz – BBesG –). Dies sind die Laufbahngruppen des mittleren, gehobenen und höheren Dienstes bis einschließlich Besoldungsgruppe B 2 aufwärts. Der einfache Dienst wurde wegen der geringen Bedeutung in diese Prüfung nicht einbezogen. Um das Prüfungsthema auf seinen Kern zu beschränken, ist der Bundesrechnungshof etwaigen Überschreitungen der Obergrenzen und deren Gründen nicht nachgegangen, sondern hat die Planstellenzuweisungen des Haushaltsgesetzgebers für das Jahr 1996 zum Soll-Wert seiner Prüfung genommen.

Mitarbeiter der geprüften Behörden, die im Angestelltenverhältnis beschäftigt und auf Planstellen geführt wurden, weil sie die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für eine Verbeamtung noch nicht erfüllten, wurden nicht gesondert erfaßt. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes ist der Anteil dieser Fälle an der Gesamtzahl der auf Planstellen geführten Angestellten jedoch gering.

Im einzelnen wurde der Stellenschlüssel jeder geprüften Besoldungsgruppe der Planstellenzuweisung (Planstellen-Soll) mit dem fiktiven Stellenschlüssel der tatsächlich mit Beamten besetzten Planstellen (Ist-Besetzung am 30. Juni 1996) verglichen. Planstellen-Soll und Ist-Besetzung wurden den Bundeshaushaltsplänen 1996 und 1997 entnommen.

Die Prüfung hat bestätigt, daß die Nutzung der Planstellen durch Angestellte die Schlüsselung der Beförderungämter – und damit die Beförderungsmöglichkeiten der Beamten – verbessert. Dies wird in aller Regel auch zu Beförderungen genutzt. Die verbesserten Beförderungsmöglichkeiten führten bei den geprüften Bundesbehörden im Haushaltsjahr 1996 rechnerisch zu Personalmehrausgaben von insgesamt rd. 17 Mio. DM²⁾.

¹⁾ Wegen der geringen Anzahl auf Planstellen geführter Arbeiter wird im folgenden nur noch der Begriff „Angestellte“ verwendet.

²⁾ Berechnung nach den vom BMI mit RdSchr. vom 15. März 1996 – Az.: O I 2 – 131 025-1/2 – veröffentlichten Personalkostensätzen für Kostenberechnungen/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Stand: Oktober 1995).

Angestellte erhalten ihre Vergütung, unabhängig davon, ob sie auf Planstellen oder Stellen geführt werden, stets aus dem für die Bezahlung von Angestellten vorgesehenen Titel 425 01; sie verursachen allerdings höhere Personalausgaben als die Beamten, deren Planstellen sie nutzen. Bei den geprüften Bundesbehörden betrugen diese Mehrausgaben im Jahre 1996 für die am 30. Juni 1996 auf Planstellen geführten rd. 4 400 Angestellten im Vergleich zu den Personalausgaben für die entsprechenden Beamten schätzungsweise 53 Mio. DM³⁾.

12.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Abweichungen von dem beschlossenen Haushalt in der dargestellten Größenordnung mit den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nicht zu vereinbaren. Sie lassen keine geordnete, nach Zahl und Wertigkeit der Stellen ausgerichtete Planung der Personalmittel zu und führen zu ungerechtfertigten Personalmehrausgaben. Personalstellen sind grundsätzlich so zu nutzen, wie sie im Haushaltsplan ausgebracht werden. Planstellen, die auf Dauer haushaltsrechtlich nicht ordnungsgemäß besetzt sind – etwa durch die Besetzung mit Angestellten –, sollten – wie z. B. im Land Baden-Württemberg zumindest für die Haushaltsjahre 1995 und 1996 bestimmt – bei der Berechnung der Obergrenzen für Beförderungssämter außer Betracht bleiben. Sie sollten spätestens nach Ablauf des darauffolgenden Haushaltsjahres in Stellen umgewandelt werden.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, in den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 17 oder § 49 BHO durch eine Ergänzung klarzustellen, daß Planstellen nur kurzzeitig, längstens jedoch bis zum Ende des darauffolgenden Haushaltsjahres, für Angestellte in Anspruch genommen werden dürfen. Danach sollten sie grundsätzlich in Stellen umgewandelt werden.

Planstellen, die aus unabweisbaren Gründen, die das Bundesministerium anerkannt hat, dauerhaft durch Angestellte genutzt werden dürfen, sollten bei der Berechnung der Obergrenzen für Beförderungssämter außer Betracht bleiben. Diese Planstellen sollten aber als Ausnahmefälle und wegen der damit verbundenen höheren Personalkosten im Interesse der Transparenz und Prüfbarkeit des Haushaltsplanes in den Erläuterungen zur Planstellenübersicht nach Zahl und Wertigkeit dargestellt werden.

12.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, es sei mit dem Bundesrechnungshof der Auffassung, daß die dauerhafte Besetzung von Planstellen mit Angestellten mit § 17 Abs. 5 BHO nicht

³⁾ Berechnungsgrundlage für den Vergleich: Unterschied zwischen den durchschnittlichen Personalkosten eines Beamten der BesGr. A8 (ohne Versorgungszuschlag) und eines Angestellten der VerGr. Vc nach den Personalkostensätzen des BMI (s. Fußnote Nr. 2) als durchschnittliche Mehrkosten für die nach dem Stand vom 30. Juli 1996 rd. 4 400 auf Planstellen geführten Angestellten.

vereinbar sei. Soweit Planstellen nicht nur vorübergehend mit Angestellten besetzt sind, sei im Rahmen der Haushaltsaufstellung die Umwandlung der Planstellen in Stellen zu beantragen. Das Bundesministerium hat ferner erklärt, daß eine Regelung geplant sei, wonach die Ressorts künftig mit den haushaltsbegründenden Unterlagen eine Übersicht über Zahl und Wertigkeit von Planstellen, die dauerhaft mit Angestellten besetzt sind, vorlegen müssen.

Die Anregung des Bundesrechnungshofes, die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung zu ergänzen und Planstellen, die aus unabweisbaren Gründen dauerhaft durch Angestellte genutzt werden, bei der Berechnung der Obergrenzen außer Betracht zu lassen, will das Bundesministerium prüfen. Es weist in diesem Zusammenhang auf die am 1. Juli 1997 in Kraft getretene Neufassung des § 26 BBesG hin, wonach „die für dauernd beschäftigte Angestellte eines Dienstherrn ausgebrachten gleichwertigen Stellen mit der Maßgabe in die Berechnungsgrundlage einbezogen werden können“, daß eine entsprechende Anrechnung auf die jeweiligen Stellen für Beförderungssämter erfolgt (§ 26 Abs. 1 Satz 3 BBesG). Das Bundesministerium will prüfen, ob die Realisierung der Vorschläge des Bundesrechnungshofes die in den Stellenhaushalten erforderliche Flexibilität möglicherweise unnötig einschränken würde.

Die übrigen in die Prüfung einbezogenen Ressorts wandten sich im wesentlichen mit folgenden Argumenten gegen die Vorschläge des Bundesrechnungshofes:

- Für die Erledigung von Aufgaben in den neuen Bundesländern seien den Behörden im Hinblick auf den sogenannten Funktionsvorbehalt des Artikels 33 Abs. 4 GG in großem Umfang Planstellen zugewiesen worden, obwohl für diese Tätigkeiten zunächst nur Angestellte zur Verfügung standen. Die Verbeamtung der Angestellten habe sich bisher nicht in dem angestrebten Umfang realisieren lassen. Für Nachbesetzungen müßten aber Planstellen zur Verfügung stehen, ebenso wie für die Unterbringung von Überhangpersonal anderer Behörden.
- Vor der beabsichtigten Verbeamtung könnten bestimmte Mitarbeiter bis zur Erfüllung der laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für eine gewisse Zeit nur im Angestelltenverhältnis beschäftigt werden. Eine Umwandlung von Planstellen in Stellen würde eine Verbeamtung unmöglich machen.
- Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes ständen den Bemühungen um eine Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft entgegen und führten zu einer Einschränkung des erforderlichen Gestaltungsspielraumes.

12.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt es, daß das Bundesministerium von den Ressorts künftig mit den haushaltsbegründenden Unterlagen eine Übersicht über Zahl und Wertigkeit von Planstellen, die dauerhaft mit Angestellten besetzt sind, vorlegen lassen will.

Die Gefahr, daß seine Vorschläge die erforderliche Haushaltsflexibilisierung beeinträchtigten, sieht der Bundesrechnungshof nicht. Vielmehr ergänzen seine Vorschläge die Neufassung des § 26 BBesG. Sowohl die gesetzliche Regelung als auch die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zielen darauf ab, unnötige Erweiterungen der Obergrenzen für Beförderungsämter – und damit auch unnötige Mehrausgaben – zu vermeiden.

Die Einwendungen der übrigen Ressorts hält der Bundesrechnungshof nicht für begründet.

Dem Funktionsvorbehalt des Artikels 33 Abs. 4 GG wird nicht durch die Ausbringung von Planstellen, sondern durch die Beschäftigung von Beamten Rechnung getragen. Läßt sich eine Verbeamtung der im Angestelltenverhältnis beschäftigten Mitarbeiter aus persönlichen oder laufbahnrechtlichen Gründen auf absehbare Zeit oder auf Dauer nicht realisieren, sind die betroffenen Planstellen umzuwandeln.

Der Bedarf an Planstellen für Nachbesetzungen ist in aller Regel absehbar und deshalb im Rahmen der realistischen Erwartungen bei der Haushaltsaufstellung zu beantragen. Für die Aufnahme von Überhangpersonal hat der Haushaltsgesetzgeber das Bundesministerium ermächtigt, bei der aufnehmenden Verwaltung Stellen in gleichwertige Planstellen umzuwandeln, wenn für die Übernahme von Beamten Planstellen der entsprechenden Besoldungsgruppe nicht zur Verfügung stehen. Diese Planstellen sind aber wieder in die früheren Stellen rückumzuwandeln, wenn sie frei werden und nicht erneut mit Beamten besetzt werden (§ 27 Haushaltsgesetz 1997).

Für die Behandlung von Planstellen, auf denen Mitarbeiter geführt werden, die allein aus laufbahnrechtlichen Gründen vor ihrer Verbeamtung eine gewisse Zeit im Angestelltenverhältnis beschäftigt werden, hat der Bundesrechnungshof eine haushaltsrechtliche Regelung vorgeschlagen, durch die eine Umwandlung der Planstellen in diesen Fällen vermieden wird.

Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Nutzung von Planstellen durch Angestellte dienen der Rechtsklarheit und Wirtschaftlichkeit. Sie stehen schon deshalb den Bemühungen um eine Flexibilisierung des Haushaltsrechts nicht entgegen. Im übrigen wird die Vereinbarkeit der Vorschläge mit der Neufassung des § 26 Abs. 1 BBesG vom Bundesministerium geprüft.

12.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium,

- seine Vorschläge zur Ergänzung der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung prüft und das Notwendige veranlaßt,
- Planstellen, die aus unabwiesbaren, vom Bundesministerium anerkannten Gründen, ausnahmsweise dauerhaft durch Angestellte genutzt werden, bei der Berechnung der Obergrenzen der Beförderungsämter außer Betracht läßt sowie

- dauerhaft durch Angestellte genutzte Planstellen im Bundeshaushaltsplan in den Erläuterungen zur Planstellenübersicht nach Zahl und Wertigkeit darstellt.

13 Personal- und Materialeinsatz der Zollverwaltung an den Grenzen zu Polen, Tschechien und der Schweiz (Kapitel 08 04)

13.0

Die unterschiedlich großen Zuständigkeitsbereiche der 32 Zollkommissariate an den Grenzen zu Polen, Tschechien und der Schweiz sollten bis spätestens Ende des Jahres 1998 zu Einheiten zusammengefaßt werden, die einen effektiven Einsatz des Personals gewährleisten.

Die Feststellung des Personalsolls für Teile des Grenzaufsichtsdienstes genügt bisher nicht den Anforderungen anerkannter analytischer Methoden. Der für die Grenzüberwachung eingesetzte Personalbestand ist unzureichend.

Für den Grenzaufsichtsdienst an den Grenzen zu Polen und Tschechien sollten künftig ausschließlich Fahrzeuge mit Allradantrieb beschafft werden.

13.1 Größe der Zollkommissariate

Der Grenzaufsichtsdienst der Zollverwaltung sichert den deutschen Teil der Grenzen des Zollgebiets der Gemeinschaft und überwacht den grenznahen Raum bis zu einer Tiefe von etwa 30 km. An den insgesamt 1 695 km langen Grenzen zu Polen, Tschechien und der Schweiz (Außengrenzen der EU) sind in 32 Zollkommissariaten etwa 1 750 Arbeitskräfte im Grenzaufsichtsdienst beschäftigt. Die von den einzelnen Zollkommissariaten zu überwachenden Grenzlängen betragen 18 bis 92 km an der Grenze zur Schweiz, 24 bis 98 km an der zu Tschechien und 45 bis 68 km an der zu Polen. Die Geschäftsstellen kleinerer Zollkommissariate haben trotz unterschiedlichen Personalbestandes im Streifendienst und unterschiedlicher Grenzlängen dieselbe personelle Ausstattung wie größere Dienststellen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium nach örtlichen Erhebungen in 9 der 32 Zollkommissariate darauf hingewiesen, daß kleine Dienststellen unwirtschaftlich sind. Sie haben zu geringe Leitungsspannen. Kleine Organisationseinheiten vergrößern bei übergreifenden Aktionen im Grenzbereich zudem den Abstimmungsaufwand. Auch bei Einsätzen innerhalb des eigenen Bezirks sind größere Organisationseinheiten von Vorteil, weil mehr Personal zur Verfügung steht.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, möglichst einheitlich große Zollkommissariate einzurichten.

Das Bundesministerium hat erklärt, es habe die Anregung zur Bildung größerer Zollkommissariate aufgegriffen und prüfe derzeit die Einzelheiten der Umsetzung.

Der Bundesrechnungshof hält es im Interesse eines wirtschaftlichen Personaleinsatzes für notwendig, die Bildung größerer Einheiten bis spätestens Ende des Jahres 1998 abzuschließen. Dabei sollte die von einem Zollkommissariat zu überwachende Grenzlänge die Mindestgröße an der Grenze zu Polen (45 km) nicht unterschreiten.

13.2 Personalsoll

Der Grenzaufsichtsdienst eines Zollkommissariats setzt sich aus der Geschäftsstelle, den Grenzaufsichtsstellen (Streifendienst) und ggf. den Grenzaufsichtsstellen (S) (Durchsuchungstrupps zur Unterstützung der Grenzzollstellen und des Zollfahndungsdienstes) zusammen. Die Zahl des pro Kilometer Grenze für den Streifendienst eingesetzten Personals schwankt in den Zollkommissariaten von 0,3 bis 1,9. Die Durchsuchungstrupps haben eine Personalstärke zwischen sechs und zehn.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat im Jahre 1990 das Bundesministerium aufgefordert, den Personalbedarf in der Zollverwaltung nach anerkannten wissenschaftlichen Methoden zu ermitteln (Drucksache 11/7112 Nr. 7.0 bis 7.2).

Die Sollstärken für den Streifendienst und die Durchsuchungstrupps sind nach der Methode der sogenannten Setzung ermittelt worden. Es ist nicht dokumentiert, welche Kriterien den Setzungen zugrunde liegen. Auch sind die Setzungen bisher nicht durch eine Auslastungsprüfung ergänzt worden.

Das Bundesministerium hat dazu vorgetragen, die Methode der Setzung werde im „Handbuch für Organisationsplanung“ des Bundesministeriums des Innern (Handbuch) für den Aufgabenbereich des Grenzaufsichtsdienstes ausdrücklich als zulässig bezeichnet. Kriterien für die Setzung seien die mit dem Bundesgrenzschutz für jeden Abschnitt eines Zollkommissariats vereinbarten Gefährdungskategorien sowie die geographischen und infrastrukturellen Besonderheiten (z. B. Geländeverhältnisse, Art des Grenzverlaufs), die summarisch in Abstimmung mit den Fachleuten vor Ort gewertet würden. Das Bundesministerium sei bemüht, die Setzungskriterien in einem Punktesystem zu dokumentieren und den Personalbedarf auf dieser Grundlage darzustellen, was allerdings mit erheblichem Aufwand verbunden sein werde.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes reicht eine summarische Abstimmung mit Fachleuten vor Ort für eine nachvollziehbare Bemessung des Personalsolls nicht aus. Grundlage der Setzungskriterien für den Streifendienst sollte die nach Maßgabe der jeweiligen Gefährdungskategorie für erforderlich gehaltene Streifendichte je Grenzkilometer sein, auf die dann ein Punktesystem für die Besonderheiten im Einzelfall (z. B. Geländeverhältnisse, Art des Grenzverlaufs) anzuwenden wäre. Zwar ist dieses Verfahren aufwendig; eine fehlerhafte Personalbedarfsberechnung läßt jedoch größere Nachteile für den Bundeshaushalt erwarten.

Die beabsichtigte Darstellung des Personalbedarfs nach Maßgabe eines Punktesystems entbindet das Bundesministerium außerdem nicht von der Verpflichtung, die Personalbedarfsermittlung nach der Arbeitsplatzmethode Setzung innerhalb eines angemessenen Zeitraums durch eine Auslastungsprüfung mittels des analytischen Berechnungsverfahrens zu ergänzen.

Das Bundesministerium hat darüber hinaus auch für die Durchsuchungstrupps die Setzungskriterien zu dokumentieren sowie die gebotenen Auslastungsprüfungen durchzuführen, um der Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages Rechnung zu tragen.

13.3 Personalbestand

Bei der Einrichtung der Grenzüberwachung in den neuen Bundesländern einigten sich das Bundesministerium und das Bundesministerium des Innern im Grundsatz darauf, daß die Grenzaufsicht je zur Hälfte von Beamten der Zollverwaltung und des Bundesgrenzschutzes wahrgenommen wird. Für die Grenzen zu Polen, Tschechien und der Schweiz wurden drei Gefährdungsstufen definiert. Für die Gefährdungsstufe I war eine Doppelstreife bis zu 8 km Grenzlänge, für die Gefährdungsstufe II eine für bis zu 12,5 km und für die Gefährdungsstufe III eine ab 12,5 km vorgesehen. An den Land- bzw. Flußgrenzen zu Polen und Tschechien sind 71 v. H. in die Gefährdungsstufe I und 29 v. H. in die Gefährdungsstufe II, an der Landgrenze zur Schweiz 60 v. H. in die Gefährdungsstufe I und 40 v. H. in die Gefährdungsstufe II eingeordnet worden.

Bei den vom Bundesrechnungshof überprüften neun Zollkommissariaten war an den Land- und Flußgrenzen – unabhängig von der Größe des jeweiligen Aufsichtsbereiches – täglich im Durchschnitt nur eine Doppelstreife je Zollkommissariat im Dienst. Dies hatte zur Folge, daß eine Doppelstreife am Tag zwischen 12,5 km (in einigen Fällen zeitweise 7,5 km) und 92 km überwachte. In einem Zollkommissariat mit 25 km Grenze wurde nachts überhaupt keine Streife eingesetzt. Im Falle eines Aufgriffs entfällt die weitere zollamtliche Sicherung der Grenze im Bereich eines Zollkommissariats regelmäßig ganz, weil die meist einzige im Dienst befindliche Streife mit Festnahmen, Sicherstellungen von Waren und Vernehmungen beschäftigt ist.

Nach den Ausführungen des Bundesministeriums ist die geringe Streifentätigkeit darauf zurückzuführen, daß die vorgesehene Sollstärke noch nicht erreicht sei; außerdem werde ein Teil des Personals der Zollkommissariate in anderen Dienststellen eingesetzt. Künftig würden mehr Beamte für den Streifendienst zur Verfügung stehen, weil sich gegenwärtig eine hohe Anzahl von Anwärtern des Grenzaufsichtsdienstes in der Ausbildung befinde. Welcher Anteil der ausgebildeten Beamten für den Einsatz im Streifendienst des Grenzaufsichtsdienstes in Betracht komme, werde von den Oberfinanzdirektionen für ihren Zuständigkeitsbereich je nach Gesamtsituation entschieden; dabei sei der Aufrechterhaltung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs und der Schmuggelbekämpfung große Bedeutung beizumessen.

Bei dem Einsatz des Streifenpersonals an den Grenzen zu Polen und Tschechien sei zu berücksichtigen, daß der Streifendienst im Verbund mit dem Bundesgrenzschutz verrichtet werde; die Aufgaben der Zollverwaltung müßten daher nicht ausschließlich mit eigenen Kräften bewältigt werden.

Der beabsichtigte Einsatz von Wärmebildgeräten werde die nächtliche Grenzüberwachung verstärken; allerdings werde sich dadurch auch der Personalbedarf erhöhen.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums bestätigt, daß die Grenzüberwachung verbesserungsbedürftig ist. So wird die eigene Vorgabe der Doppelstreifen je Gefährdungsstufe bei keinem der geprüften Zollkommissariate erreicht. Die Verwendung von Wärmebildgeräten wird nach den eigenen Ausführungen des Bundesministeriums das Personaldefizit nicht beheben, sondern den Personalbedarf noch erhöhen. Auch der aufgrund der hohen Zahl der Anwärter mögliche Personalzuwachs läßt wegen der Zuständigkeit der Oberfinanzdirektionen für deren Einsatz nicht zwingend eine Verstärkung des Personaleinsatzes im Streifendienst und damit eine künftige Verbesserung der Aufgabenerledigung erwarten.

Das Bundesministerium sollte daher unter Berücksichtigung des Einsatzes von Streifenbeamten des Bundesgrenzschutzes an den Grenzen zu Polen und Tschechien personelle Maßnahmen ergreifen, um eine hinreichende Grenzüberwachung und -sicherung nach Maßgabe des notwendigen Personalbedarfs (s. dazu Nr. 13.2) zu gewährleisten. Dazu sollte es grundsätzliche Vorgaben für den Personaleinsatz durch die Oberfinanzdirektionen erarbeiten.

13.4 Fahrzeugausstattung

Die zu überwachenden Grenzstreifen mit einer Tiefe bis zu 30 km sind durch Landstraßen sowie durch Feld-, Wirtschafts- und Waldwege erschlossen. Im Winter behindern häufig Glatteis und Schnee auch auf den Landstraßen den Streifendienst in den Einsatzräumen, weil die Straßenräumdienste in der Regel erst nach den nächtlichen Einsätzen des Grenzaufsichtsdienstes tätig werden. In den neuen Bundesländern sind zudem die Feld- und Wirtschaftswege meist nicht geteert und weisen starke Schäden auf, so daß auch bei günstigen Witterungsbedingungen der Fahrzeugverkehr erheblich behindert ist. Die

Waldwege sind mit serienmäßig ausgestatteten Straßenfahrzeugen kaum befahrbar.

Schmugglerorganisationen sind nach Angaben der Angehörigen der Zollkommissariate häufig in Geländeabschnitten tätig, die nur mit geländegängigen Fahrzeugen befahrbar sind.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, künftig nur Einsatzfahrzeuge (Pkw und Transporter) mit Allradantrieb zu beschaffen.

Das Bundesministerium hat dazu ausgeführt, Allradfahrzeuge würden nur dort beschafft, wo Art und Weise der Dienstverrichtung sowie Geländebeschaffenheit dies erforderten. Für die Mehrzahl der Einsatzräume seien Sondermodelle mit höherer Bodenfreiheit und Winterrüstung ausreichend.

Die Beschaffung von Einsatzfahrzeugen mit Allradantrieb widerspreche dem Grundsatz einer sparsamen Haushaltsführung, da neben wesentlich höheren Betriebskosten Mehrkosten bei der Beschaffung in Höhe von rd. 4 Mio. DM anfielen.

Der Bundesrechnungshof erkennt das Interesse des Bundesministeriums an einer sparsamen Haushaltsführung an, hält jedoch ungeachtet dessen den Einsatz von Allradfahrzeugen für notwendig. Die Tätigkeit der Schmugglerorganisationen in unwegsamem Gelände erfordert im Interesse einer wirksamen Grenzüberwachung den Einsatz von Allradfahrzeugen. Die vom Bundesministerium beschafften Sondermodelle mit größerer Bodenfreiheit haben nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bereits im Sommer beim Befahren feuchten Waldgeländes nicht unerhebliche Schwierigkeiten verursacht. Der Einsatz von Allradfahrzeugen ermöglicht auch eine wesentlich sicherere und schnellere Benutzung der Feld-, Wirtschafts- und Waldwege sowie der zu den nächtlichen Einsätzen im Winter nicht geräumten Landstraßen.

Da insbesondere an den Grenzen zu Polen und Tschechien ein erhöhtes Schmuggelaufkommen zu verzeichnen ist, sollten zumindest für die dort tätigen Grenzaufsichtsdienste künftig ausschließlich Allradfahrzeuge beschafft werden. Dadurch wird sowohl dem Interesse an einer wirksamen Wahrnehmung der Aufgaben des Grenzaufsichtsdienstes als auch dem Auftrag, hohe Einnahmeausfälle durch die Verkürzung von Steuern und Zöllen soweit wie möglich zu verhindern, angemessen Rechnung getragen.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
(Einzelplan 11)

**14 Finanzierung von Kassenkrediten
für Marktordnungsmaßnahmen
der Europäischen Union**
(Kapitel 10 04 Titel 661 01)

14.0

Der Bund übernimmt die Kosten der Vorfinanzierung von Marktordnungsmaßnahmen der Europäischen Union auch für Maßnahmen der Bundesländer. Eine Beteiligung der Bundesländer an den Finanzierungskosten würde den Bundeshaushalt um jährlich mehrere Millionen DM entlasten.

14.1

Zahlungen für Marktordnungsmaßnahmen der EU müssen zunächst von den Mitgliedstaaten getragen werden. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Garantie – erstattet dem Mitgliedstaat diese Ausgaben spätestens am dritten Arbeitstag des zweiten Monats, der auf den Monat folgt, in dem die Ausgaben getätigt wurden. Die sich hieraus ergebenden Kosten der Vorfinanzierung sind national zu tragen.

Die Durchführung dieser Vorfinanzierung im Wege der Aufnahme von Kassenkrediten obliegt der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt), auch soweit sie für die Durchführung der Maßnahmen nicht zuständig ist (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, § 10 Abs. 5 des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung – BLEG –).

Die für diese Kredite aufzubringenden Zinsen betragen im Jahre 1995 rd. 56 Mio. DM. Für die Jahre 1996 und 1997 sind Zinskosten in Höhe von 62 bzw. 47 Mio. DM veranschlagt. Darin enthalten sind variierende Zinskosten für Maßnahmen der Bundesländer in Höhe von jährlich mehreren Millionen DM.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat die Gewährung von Beihilfen für umweltgerechte Produktionsverfahren in der Landwirtschaft geprüft. Er hat beanstandet, daß die Kreditzinsen für die Vorfinanzierung in voller Höhe vom Bund getragen werden, obwohl eine Reihe von Maßnahmen, an deren Finanzierung sich die EU beteiligt, ausschließlich von den Bundesländern oder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ durchgeführt werden. Auch die im Rahmen dieser Gemeinschaftsaufgabe finanzierten Maßnahmen sind Länderaufgaben, bei denen der Bund ausnahmsweise mitwirkt und die er mitfinanziert.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, mit den Ländern eine Vereinbarung über deren Beteiligung an den Kosten der Vorfinanzierung von EU-Marktordnungsmaßnahmen abzuschließen.

14.3

In seiner mit dem Bundesministerium der Finanzen abgestimmten Stellungnahme hat das Bundesministerium ausgeführt, es sähe für den Abschluß einer Vereinbarung mit den Ländern keine rechtliche Grundlage. Der Gesetzgeber habe eindeutig der Bundesanstalt die Aufgabe zugewiesen, die nach den Artikeln 2 und 3 der Verordnung (EWG) Nr. 729/90 zu zahlenden Marktordnungsausgaben bis zur Erstattung aus dem Gemeinschaftshaushalt vorzufinanzieren (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, § 10 Abs. 5 BLEG). Diese Gesetzesnorm schließe die Übernahme der Kosten für die Vorfinanzierung sämtlicher in den Durchführungsbereich der Länder fallenden EU-Marktordnungsausgaben (vgl. Anlage E zu Kapitel 10 04) mit ein. Die Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit der Bundesanstalt vollziehe sich somit auf einer gesetzlichen Grundlage, die für die Belastung der Länder mit Zinskosten keinen Raum lasse. Dies sei auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und entspreche einer seit Jahren geübten Staatspraxis. Für eine Gesetzesänderung, die Raum für die Überlegungen des Bundesrechnungshofes schaffen könnte, sieht das Bundesministerium – unbeschadet der auch von ihm geteilten Auffassung, daß die Länder grundsätzlich die Kosten für die von ihnen durchzuführenden Marktordnungsmaßnahmen finanzieren müßten – gegenwärtig keine Realisierungschance.

14.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen nicht. Nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BLEG gehört zu den Aufgaben der Bundesanstalt „die Aufnahme von Kassenkrediten zur Durchführung von Maßnahmen ...“, auch soweit die Bundesanstalt für die Durchführung der Maßnahmen nicht zuständig ist“. Nach dieser Bestimmung ist die Bundesanstalt zwar zur Vorfinanzierung auch von Maßnahmen der Länder und Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe verpflichtet, nicht aber zur vollständigen Übernahme der Zinsen zu Lasten des Bundes.

Nach Artikel 104 a Abs. 1 GG tragen im Leistungsbereich der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Artikel 104 a Abs. 1 GG enthält nach höchstrichterlicher Rechtsprechung auch ein Verbot für Bund und Länder, Aufgaben der anderen Seite zu finanzieren.

Der Bund ist also durch die Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BLEG rechtlich nicht gehindert, auf eine anteilige Erstattung der durch die Vorfinanzierung angefallenen Zinsen nach Artikel 104 a Abs. 1 GG bei den Ländern hinzuwirken.

Im übrigen soll durch die Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BLEG eine einheitliche zinsgünstige Kreditaufnahme für den gesamten Marktordnungsbereich ermöglicht werden. Diese Kreditaufnahme durch die Bundesanstalt ist aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und in Anbetracht der hohen Kreditkosten zu befürworten, weil diese Anstalt mit ihrer Kenntnis und ständigen Beobachtung des Geldmarktes und unter Beachtung der Erfordernisse einer möglichst flexiblen Fälligkeit bei der Vorfinanzierung günstig disponieren kann. Diese Regelung führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer vollständigen Übernahme der Zinslast durch den Bund. Regelungsinhalt der Bestimmung ist die Zuständigkeit der Bundesanstalt für die Kreditaufnahme, aber nicht für die volle Übernahme der Zinslast.

Zu bedenken ist, daß für unmittelbar verbindliche zwischenstaatliche Rechtsnormen (z. B. Verordnungen der EG) eine Bestimmung des Grundgesetzes fehlt, ob diese vom Bund oder von den Ländern auszuführen sind. Insbesondere hinsichtlich der Finanzierungsfolgen nach Artikel 104 a GG empfahl bereits im Jahre 1976 die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Verfassungsreform“, eine ausdrückliche Zuständigkeitsregelung in das Grundgesetz aufzunehmen, die die entsprechende Anwendung der für innerstaatliches Recht geltenden Kompetenznormen vorschreibt (Drucksache 7/5924 vom 9. Dezember 1976, S. 146 ff.).

Im Schrifttum wird die Meinung vertreten, bis zu einer grundgesetzlichen Lösung folge aus dem Bund und Länder verpflichtenden Grundsatz der Bundestreue, „daß sie jeweils über die innerstaatliche Finanzierung einer Rechtsvorschrift der EG ein Einvernehmen herbeiführen müssen, wenn die für innerstaatliche Regelungen geltende Finanzlastverteilung nicht anwendbar ist“ und die Kosten nicht von der EU übernommen werden. Bei dieser einvernehmlichen Regelung müssen sich Bund und Länder an die innerstaatlichen Normen über die Finanzlastverteilung anlehnen, die den Rechtsvorschriften der EU am nächsten kommen.

Diese Feststellungen treffen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht nur auf die Fälle zu, in denen Rechtsvorschriften der EG Geldleistungen gewähren, sondern auch auf Ausgaben für die Finanzierung dieser Leistungen. Hieraus folgt, daß im Bereich der EU-Marktordnungsausgaben bis zu einer grundgesetzlichen Regelung die Länder an den Kosten der Finanzierung zu beteiligen sind.

Die Frage, ob und in welchem Umfang die Länder bis zu einer grundgesetzlichen Regelung an Ausgaben des Bundes zu beteiligen sind, stellt sich auch bei finanziellen Sanktionen der EU gegenüber den Mitgliedstaaten (z. B. bei sogenannten Anlastungen oder bei Zwangsgeldern im Falle einer Vertragsverletzung).

14.5

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, mit den Ländern eine Regelung über deren angemessene Beteiligung an den Kosten der Finanzierung von Kassenkrediten für EU-Marktordnungsausgaben zu vereinbaren. Dadurch könnte der Bund jährlich von Zinsaufwendungen in Höhe von mehreren Millionen DM entlastet werden.

15 Erhebungskosten für Absatzfondsbeiträge (Kapitel 10 04 Titel 671 03 i. V. m. Anlage zu Kapitel 10 04 Titel 671 02)

15.0

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung erstattet sogenannten Meldestellen Erhebungskosten für Beiträge des Absatzfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft in Höhe von jährlich mehr als 1 Mio. DM zu Lasten des Bundeshaushaltes, obwohl hierfür eine gesetzliche Grundlage fehlt. Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, daß diese Erhebungskosten vom Absatzfonds getragen werden.

15.1

Nach dem Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz) sind Betriebe der Land- und Ernährungswirtschaft verpflichtet, an den Absatzfonds Beiträge zu zahlen. Diese Beiträge werden zur Durchführung von Maßnahmen für den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft verwendet. Das jährliche Beitragsaufkommen des Absatzfonds beträgt über 150 Mio. DM.

Für die Erhebung der Beiträge ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) zuständig (§ 10 Abs. 8 Absatzfondsgesetz i. V. m. der Verordnung über die Beiträge nach dem Absatzfondsgesetz vom 4. Juli 1994). Die für die Beitragsbemessung notwendigen Daten erhält sie u. a. von Dienststellen der Landkreise, z. B. von den für die Durchführung der Schlachttier- und Fleischbeschau zuständigen Stellen (Meldestellen). Die Meldestellen erhalten für die Übermittlung der Daten von der Bundesanstalt „drei Deutsche Pfennig für jedes nach dieser Vorschrift gemeldete beitragspflichtige Stück Vieh“ (§ 6 Nr. 4 der Verordnung). Die Bundesanstalt erstattete daher den Meldestellen aus Bundesmitteln im Jahre 1996 rd. 1,3 Mio. DM; für die Jahre 1997 und 1998 sind ebenfalls jeweils 1,3 Mio. DM veranschlagt.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das den Meldestellen gewährte Entgelt für die Übermittlung der Daten aus Bundesmitteln bezahlt wird, obwohl hierfür eine gesetzliche Grundlage fehlt. Er hat empfohlen, darauf hinzuwirken, daß diese Kosten vom Absatzfonds getragen werden.

15.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, daß die an die Meldestellen zu zahlenden Beträge in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erhebung der Absatzfondsbeiträge stünden und deshalb notwendige Verwaltungsausgaben darstellten. Aufgrund der Zuständigkeit der Bundesanstalt für die Erhebung der Beiträge gingen die notwendigen Verwaltungskosten zu Lasten des Bundeshaushaltes.

Es hat weiter mitgeteilt, daß eine Vorschrift, nach der der Absatzfonds die Verwaltungskosten der Bundesanstalt zu tragen hätte, nicht besteht. Insbesondere beinhalte die Verordnung keine Vorschrift, den Betrag für die Meldestellen vom Beitragsaufkommen des Absatzfonds abzuziehen. Wegen des Fehlens einer entsprechenden Rechtsgrundlage im Absatzfondsgesetz sähe es sich nicht in der Lage, die entstehenden Verwaltungskosten vom Beitragsaufkommen des Absatzfonds abzuziehen.

Eine Änderung des Absatzfondsgesetzes, nach der die Zahlungen an die Meldestellen zu Lasten der Mittel des Absatzfonds gehen, hat das Bundesministerium aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt.

15.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums überzeugen nicht. Die Zahlungen an die Meldestellen sind Zweckausgaben, die durch die Erfüllung der Sachaufgabe Beitragseinzug entstehen. Zu den Verwaltungsausgaben dagegen gehören Personal- und Sachausgaben, die für die verwaltungsmäßige Durchführung der Sachaufgabe anfallen. Auch läßt

sich aus dem Wortlaut des Absatzfondsgesetzes i. V. m. der Verordnung lediglich die Zuständigkeit der Bundesanstalt für die Erhebung der Beiträge ableiten. Eine zwingende Begründung für die Übernahme der Zweckausgaben durch den Bund ist daraus nicht erkennbar.

Es trifft zu, daß die Verordnung keine Vorschrift enthält, den Betrag für die Meldestellen vom Beitragsaufkommen des Absatzfonds abzuziehen. Gleichwohl wäre es sachgerecht, diese mit der Beitragserhebung für den Absatzfonds entstehenden Kosten dem Absatzfonds als begünstigter Stelle anzurechnen. Aus dem unmittelbaren Sachzusammenhang zwischen der Erhebung der Beiträge und der hierfür erforderlichen Ermittlung der Schlachtzahlen kann abgeleitet werden, daß die bei der Beitragserhebung entstehenden Kosten vom Absatzfonds zu tragen sind. Der Absatzfonds, in dessen Interesse die Beiträge in einem Volumen von jährlich über 150 Mio. DM erhoben werden, sollte daher der Bundesanstalt die Zahlungen an die Meldestellen erstatten.

Im übrigen bedarf es zur Klärung der Frage, ob die Kosten für die Beitragserhebung aus dem Bundeshaushalt oder aus dem Absatzfonds finanziert werden, nicht zwingend einer Änderung des Absatzfondsgesetzes.

15.5

Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, daß der Bundesanstalt die Zahlungen an die Meldestellen vom Absatzfonds erstattet werden.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Einzelplan 11)

16 Hilfe zur Pflege in der Kriegsopferfürsorge (Kapitel 11 11 Titel 642 01)

16.0

Ein örtlicher Träger der Kriegsopferfürsorge hat zu Lasten des Bundeshaushaltes Kosten privater Pflegedienste für die häusliche Pflege von Kriegsopfern übernommen, obwohl sie um ein Vielfaches über den Kosten eines Pflegeheimes lagen. Das Bundesministerium hat nicht erreichen können, daß der örtliche Träger seine fehlerhafte Verwaltungspraxis aufgibt. Dadurch sind dem Bund vermeidbare Ausgaben entstanden.

16.1**16.1.1**

Anerkannte Kriegsopfer (Beschädigte und Hinterbliebene) haben Anspruch auf Hilfe zur Pflege, wenn sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seeli-

schen Krankheit oder Behinderung für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens auf Dauer, voraussichtlich für mindestens sechs Monate, in erheblichem oder höheren Maße der Hilfe bedürfen (§ 26 c Abs. 1 Bundesversorgungsgesetz – BVG –). Die Hilfe kann grundsätzlich als häusliche Pflege oder auch in Heimen oder gleichartigen Einrichtungen gewährt werden. Sie umfaßt u. a. die Bereiche Körperpflege, Ernährung, Mobilität und hauswirtschaftliche Versorgung. Der Bund trägt die Aufwendungen der Kriegsopferfürsorge zu 80 v. H.

16.1.2

Nach den Feststellungen einer Vorprüfungsstelle ließ eine Kommune als örtlicher Träger der Kriegsopferfürsorge (Träger) häufig Hilfsbedürftige in ihrer Wohnung durch private Pflegedienste pflegen, obwohl bei einer Unterbringung in einem Pflegeheim wesentlich geringere Kosten entstanden wären.

So kam z. B. eine alleinstehende 82jährige Witwe nach einem Krankenhausaufenthalt zur Kurzzeitpflege in ein Pflegeheim. Weil sie dort auf Dauer nicht untergebracht sein wollte, beantragte sie bei dem Träger die Übernahme der Kosten für eine häusliche Pflege. Eine Sozialarbeiterin des Trägers stellte bei einem Hausbesuch fest, daß die Antragstellerin außergewöhnlich pflegebedürftig sei. Sie benötige besonders wegen zeitweiliger starker Desorientierung eine 24-Stunden-Versorgung, so daß ständig eine Pflegeperson anwesend sein müsse. Die Sozialarbeiterin beauftragte ohne weitere Prüfung durch die Verwaltung des Trägers einen gewerblichen Pflegedienst, die häusliche Pflege durchzuführen. Für den Einsatz von Pflegekräften stellte der Pflegedienst dem Träger etwa ein Jahr lang Kosten zwischen rd. 20 000 DM und rd. 23 000 DM monatlich in Rechnung. Nach Inkrafttreten des Pflegeversicherungsgesetzes am 1. April 1995 übernahm die Pflegekasse hiervon einen Betrag von monatlich 750 DM (Sachleistung nach Pflegestufe I).

Die Kosten für eine Unterbringung im Pflegeheim hätten dagegen in der höchsten Pflegestufe monatlich rd. 6 000 DM betragen. Hiervon hätte die Pflegebedürftige aus ihrem eigenen Einkommen einen Betrag von monatlich 2 500 DM aufbringen müssen. Nach Inkrafttreten der 2. Stufe der Pflegeversicherung am 1. Juli 1996 wären auf die Pflegekasse Heimunterbringungskosten in Höhe von 2 800 DM (Pflegestufe III) monatlich entfallen. Im Rahmen der Kriegspferfürsorge wären somit vom Bund (Anteil 80 v. H.) und vom örtlichen Träger lediglich rd. 700 DM anstelle der um ein Vielfaches höheren Kosten für häusliche Pflege zu zahlen gewesen.

Auch in einer Reihe vergleichbarer Fälle räumte der Träger der häuslichen Pflege den Vorrang ein, obwohl deren Kosten (monatlich zwischen rd. 10 000 DM und rd. 21 000 DM) erheblich über denen einer Heimpflege lagen.

Durch die Verwaltungspraxis des Trägers entstanden für den Bund in jedem der vorerwähnten Fälle Mehrausgaben von monatlich mehreren tausend DM.

16.1.3

Die Vorprüfungsstelle forderte den Träger auf, seine Verwaltungspraxis zu ändern und im Hinblick auf die hohen Kosten der häuslichen Pflege für den Einsatz der privaten Pflegedienste die Berechtigten in einem Pflegeheim mit erheblich niedrigeren Pflegekosten unterzubringen.

Der Träger folgte der Beanstandung nicht. Er vertrat die Auffassung, es liege in seinem pflichtgemäßen Ermessen zu entscheiden, auf welche Art und Weise (stationär, teilstationär oder als häusliche Pflege) die Hilfe zur Pflege zu erbringen sei. Auch in der Kriegspferfürsorge sei der im § 3 a Bundessozialhilfegesetz (BSHG) niedergelegte Grundsatz zu beachten, daß die erforderliche Hilfe soweit wie möglich außerhalb von Anstalten, Heimen oder gleichartigen Einrichtungen zu gewähren sei. Bei der Entscheidung, ob häusliche oder aber stationäre Hilfe zu gewähren ist, dürften Kostenerwägungen nicht im Vordergrund

stehen. § 3 a BSHG a. F. habe keinen Kostenvorbehalt gekannt.

16.2

Der Bundesrechnungshof ist mit der Vorprüfungsstelle der Auffassung, daß die Verwaltungspraxis des Trägers einer rechtlichen Prüfung nicht standhält. Zwar sieht das Bundessozialhilfegesetz in § 3 a Satz 1 vor, daß die erforderliche Hilfe soweit wie möglich außerhalb von Anstalten, Heimen oder gleichartigen Einrichtungen zu gewähren ist. Daraus kann jedoch nicht gefolgert werden, daß bei der Entscheidung über die Form der Pflege Kostengesichtspunkte völlig außer Betracht zu bleiben haben, denn Satz 2 der genannten Vorschrift macht ausdrücklich eine Ausnahme für den Fall, daß eine geeignete stationäre Hilfe zumutbar und eine ambulante Hilfe mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist. Die Zumutbarkeit ist dabei immer anhand der Umstände des Einzelfalls zu prüfen. Dieser Grundsatz galt im übrigen bereits vor der Neufassung des § 3 a BSHG im Jahre 1996. Es war anerkannt, daß dann, wenn eine ambulante Pflege mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden war, regelmäßig der stationären Betreuung der Vorrang zu geben war (Schellhorn, Kommentar zum BSHG, 14. Aufl. 1993, § 3 a Rn. 8).

Der Bundesrechnungshof hat daher das zuständige Landesministerium gebeten, im Rahmen der kommunalen Rechtsaufsicht auf den Träger einzuwirken, seine bisherige Praxis aufzugeben und die gesetzlichen Bestimmungen zu beachten. Versuche, eine Änderung der Verwaltungspraxis des Trägers herbeizuführen, waren jedoch bisher ohne Erfolg.

16.3

Bundesministerium und Landesministerium teilen die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes. Das Bundesministerium weist auf § 25 b Abs. 5 Satz 3 BVG hin, wonach Wünschen des Hilfesuchenden, die sich auf die Gestaltung der Hilfe richten, (nur) entsprochen werden solle, soweit sie angemessen sind und keine unverhältnismäßigen Mehrkosten erfordern. Nach der höchststrichterlichen Rechtsprechung zu der entsprechenden Bestimmung des Sozialhilferechts sei diese Vorschrift auch für den Bereich der Hilfe zur Pflege und für die Entscheidung über die Frage anwendbar, ob die Hilfe im häuslichen Bereich selbst dann Vorrang habe, wenn sie unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls unverhältnismäßige Mehrkosten verursache. Gleiches gelte für die Hilfe zur Pflege nach § 26 c BVG. Die beanstandete Verfahrensweise widerspreche außerdem den von der Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Hauptfürsorgestellen herausgegebenen „Empfehlungen zur Kriegspferfürsorge“.

Das Bundesministerium weist allerdings darauf hin, daß dem Bund keine Aufsichtsmittel gegen den örtlichen Träger zur Verfügung stünden.

Auf Anfrage des Landesministeriums hat nunmehr auch das Bundesministerium für Gesundheit mit Schreiben vom 11. Juni 1997 die Rechtsauffassung

des Bundesrechnungshofes bestätigt. Auch in der Vergangenheit sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes der Vorrang der ambulanten Hilfe insoweit begrenzt, als der Träger Wünschen nicht zu entsprechen brauche, deren Erfüllung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden sei. Die Neufassung des § 3 a BSHG habe nur eine Klarstellung gebracht.

Auf Ersuchen des Landesministeriums durch die zuständige Bezirksregierung eingeleitete kommunale Rechtsaufsichtsmaßnahmen haben bisher zu keiner Verhaltensänderung des Trägers geführt.

16.4

Das Bundesministerium wird nunmehr darauf hinzuwirken haben, daß der Träger im Wege der kommunalen Rechtsaufsicht veranlaßt wird, seine fehlerhafte Verwaltungspraxis aufzugeben und künftig nach geltendem Recht zu verfahren. Sollte der Träger auch in Kenntnis der Rechtsauffassung des Bundesministeriums und des Bundesministeriums für Gesundheit sein Verhalten nicht ändern, empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium zu prüfen, ob eine Haftung des Landes nach Artikel 104 a Abs. 5 GG wegen nicht ordnungsgemäßer Verwaltung in Betracht kommt.

17 Übergang zivilrechtlicher Schadenersatzansprüche auf Rentenversicherungsträger (Kapitel 11 13)

17.0

Bei der Berechnung und Einforderung zivilrechtlicher Schadenersatzansprüche der sozialversicherungspflichtigen Versicherten oder deren Hinterbliebenen gehen die Rentenversicherungsträger, auf die diese Ansprüche übergehen, unterschiedlich vor. Deshalb differieren bei gleichen Ansprüchen die gegenüber den Haftpflichtversicherungen geltend gemachten Beträge. Außerdem schreiben die Rentenversicherungsträger den Versicherten bei Beitragsausfällen Beiträge in unterschiedlicher Höhe gut, was Auswirkungen auf deren Rentenanwartschaften hat.

17.1

Wird ein Versicherter bei einem Unfall verletzt, für den ein Dritter ganz oder teilweise verantwortlich ist, und hat der Rentenversicherungsträger aus diesem Anlaß Leistungen zu gewähren, geht der nach den zivilrechtlichen Bestimmungen entstandene Schadenersatzanspruch des Verletzten gemäß § 116 Sozialgesetzbuch (SGB) X auf den Träger über. Im Falle des Todes des Versicherten geht der Schadenersatzanspruch in Form des Unterhaltsanspruchs seiner Hinterbliebenen auf den Rentenversicherungsträger über. Zweck dieser Legalzession ist es, eine Doppelentschädigung des Versicherten oder seiner Hinterbliebenen zu vermeiden, ohne den Schädiger zu entlasten.

Gewährt der Rentenversicherungsträger aus Anlaß des Unfalls keine Sozialleistungen, beschränkt sich der Regreß auf die ausgefallenen Beiträge. Die Rechtsgrundlage des Beitragsregresses ist § 119 SGB X, soweit das Schadensereignis nach dem 30. Juni 1983 eingetreten ist. Danach geht der Schadenersatzanspruch eines Pflichtversicherten auf Ersatz ausgefallener Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung kraft Gesetzes auf den Sozialversicherungsträger über. Die im Wege des Regresses vereinnahmten Beiträge werden dem Versicherungskonto des geschädigten Versicherten gutgeschrieben. Sie gelten als Pflichtbeiträge.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bearbeitung von gemäß §§ 116, 119 SGB X übergegangenen, zivilrechtlichen Schadenersatzansprüchen bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), der Bundesknappschaft und bei zwei Landesversicherungsanstalten geprüft. Er hat festgestellt, daß die Rentenversicherungsträger bei der Berechnung und Einforderung der auf sie übergegangenen Schadenersatzansprüche unterschiedlich vorgehen. Dadurch weichen die geltend gemachten Schadenersatzansprüche teilweise erheblich voneinander ab:

- Im Falle des Mitverschuldens des geschädigten Sozialversicherten wird der Beitragsschaden bei gleichen Sachverhalten unterschiedlich geltend gemacht (s. Nr. 17.2.1).
- Bei den von Rentenversicherungsträgern abgeschlossenen Schadensteilungsabkommen (Teilungsabkommen) weichen die Teilungsquoten erheblich voneinander ab. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, ob Teilungsabkommen vorteilhaft sind, unterblieben bis jetzt (s. Nr. 17.2.2).
- Bei der Kapitalisierung auszugleichender Schäden werden Abzinsungsfaktor und Dynamikzuschlag unterschiedlich bemessen sowie die zugrunde zu legende Laufzeit unterschiedlichen Sterbetafeln entnommen (s. Nr. 17.2.3).

17.2.1

Ist der geschädigte Sozialversicherte für den Schaden mitverantwortlich, mindert sich sein Schadenersatzanspruch nach Maßgabe seines Mitverschuldens (§ 254 Abs. 1 BGB). Bezieht der Geschädigte eine Lohnersatzleistung (z. B. Arbeitslosengeld), so bemißt sich der Sozialversicherungsbeitrag nach 80 v. H. des zugrundeliegenden Arbeitsentgelts (§ 166 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI). Beträgt das Mitverschulden des Schädigers weniger als 80 v. H., so führt dies bei den Rentenversicherungsträgern zu einer unterschiedlichen Praxis.

Bei einer Haftungsquote von unter 80 v. H. verzichtet die Bundesknappschaft darauf, die Differenz zwischen dem Beitragsschaden bei voller Haftung und den von den Lohnersatzleistungsträgern abgeführten Beiträgen den Haftpflichtversicherungen in Rechnung zu stellen. Demgegenüber machen die BfA und verschiedene Landesversicherungsanstalten den anteiligen Beitragsschaden aus dem Differenzbetrag

geltend. Dadurch fallen nicht nur die geltend gemachten Schadenersatzansprüche unterschiedlich hoch aus; vielmehr werden den Versicherten in gleichgelagerten Fällen auch unterschiedlich hohe Beiträge gutgeschrieben, was sich auf deren Rentenanwartschaften auswirkt.

17.2.2

Nach § 116 Abs. 9 SGB X können die Versicherungsträger Schadenersatzansprüche vorab durch den Abschluß eines Teilungsabkommens regeln. Teilungsabkommen sind Rahmenvergleiche, die Haftpflichtversicherungen mit Versicherungsträgern abschließen, um für alle künftigen Haftpflichtfälle eine Teilungsquote festzulegen, nach der die Aufwendungen für einen Schadensfall aufgeteilt werden. Erfasst werden Schadensfälle, bei denen der geschädigte Versicherte Anspruch auf bestimmte Leistungen der Rentenversicherung hat und der Schädiger bei einer Haftpflichtversicherung versichert ist.

Von der Möglichkeit zum Abschluß von Teilungsabkommen haben die geprüften Rentenversicherungsträger in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht. Soweit sie Teilungsabkommen abgeschlossen haben, weichen die Verträge teilweise erheblich voneinander ab. So differieren die festgestellten Teilungsquoten um bis zu 25 v. H. (bei vereinbarten Teilungsquoten zwischen 40 und 50 v. H.), obwohl es sich bei den Vertragspartnern der Rentenversicherungsträger teilweise um dieselbe Haftpflichtversicherung handelt.

Unterschiede ergaben sich auch bei den Beweisansforderungen an die Übergangsfähigkeit des geltend gemachten Schadens. Manche der Teilungsabkommen enthalten Grenzen, unterhalb derer die Haftpflichtversicherungen auf eine Prüfung der Übergangsfähigkeit der geltend gemachten Aufwendungen verzichten. Übersteigt der geltend gemachte Schaden die je nach Teilungsabkommen unterschiedlich hohen Grenzen, muß der Rentenversicherungsträger entweder nur die Übergangsfähigkeit der geltend gemachten Aufwendungen oder aber sogar sämtliche Anspruchsvoraussetzungen nachweisen.

Fundierte Erkenntnisse über die Vorteilhaftigkeit von Teilungsabkommen gibt es bislang nicht. Die beteiligten Rentenversicherungsträger informieren sich gegenseitig auch nur unzureichend über Abschluß und Inhalt von Teilungsabkommen. So erklärte der Vertreter einer Landesversicherungsanstalt, der nach seiner eigenen Auskunft regelmäßig an einem Treffen der Regreßdezernenten teilnimmt, seines Wissens gebe es keine Teilungsabkommen anderer Rentenversicherungsträger.

Keiner der geprüften Rentenversicherungsträger hat vor Abschluß eines Teilungsabkommens dessen Wirtschaftlichkeit untersucht. Erst nachdem das Prüfungsamt für die Sozialversicherung im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung des Landes Baden-Württemberg im Jahre 1993 eine Überprüfung der vereinbarten Regelungen anregte, wird nun eine statistische Auswertung durchgeführt. Auch die Bundesknappschaft erstellt gegenwärtig

eine Vergleichsrechnung, indem sie die Abrechnung nach der Sach- und Rechtslage im Einzelfall der Abrechnung nach den inzwischen gekündigten Teilungsabkommen gegenüberstellt.

17.2.3

Nach § 116 Abs. 9 SGB X kann der Versicherungsträger den Schadensfall auch durch eine einmalige Abfindung abwickeln. Von dieser Möglichkeit machen alle geprüften Rentenversicherungsträger in unterschiedlichem Maße Gebrauch. Im Mittelpunkt der Vergleichsverhandlungen steht die Berechnung des Kapitalisierungsbetrags. Dessen Höhe hängt im wesentlichen vom Abzinsungsfaktor und vom Dynamikzuschlag ab. Durch den Abzinsungsfaktor sollen Zinsverluste und durch den Dynamikzuschlag die Geldentwertung sowie etwaige Erhöhungen des Beitragsatzes ausgeglichen werden.

Die Rentenversicherungsträger legen den Berechnungen des Kapitalisierungsbetrags unterschiedliche Abzinsungsfaktoren und Dynamikzuschläge zugrunde. Während der Abzinsungsfaktor 4 oder 5 v. H. betrug, variierte der Dynamikzuschlag für den Beitragsregreß von 0 bis 3 v. H. Bei Vergleichsberechnungen zum Beitragsregreß, die von einem Arbeitslohn von 3 000 DM und einer Laufzeit von zehn Jahren ausgehen, liegen die Kapitalisierungsbeträge infolgedessen zwischen 57 782 und 59 517 DM.

Unterschiede bestehen auch bei dem der Kapitalisierung von Hinterbliebenenrenten zugrunde gelegten Laufzeit. Während eine Landesversicherungsanstalt noch die Sterbetafeln von 1970/1972 zugrunde legt, geht die BfA inzwischen von den Sterbetafeln von 1991/1993 aus. Da die mittlere Lebenserwartung zwischenzeitlich angestiegen ist, weichen die Laufzeiten bei einem Lebensalter von 40 Jahren um 2,6 Jahre für Männer und um 3,3 Jahre bei Frauen voneinander ab.

17.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium und die beteiligten Rentenversicherungsträger auf die unterschiedliche Handhabung und deren Konsequenzen hingewiesen. Nach seiner Auffassung verstößt der Verzicht der Bundesknappschaft auf den Beitragsregreß bei einer Haftung des Schädigers unter 80 v. H. gegen den Grundsatz der vollständigen Erhebungen der Einnahmen (§ 76 Abs. 1 SGB IV). Außerdem führt die Gutschrift unterschiedlich hoher Beiträge in gleichgelagerten Sachverhalten zu unterschiedlich hohen Rentenanwartschaften und verletzt daher den Grundsatz der Gleichbehandlung.

Beim Abschluß von Teilungsabkommen ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sieht der Bundesrechnungshof ebenfalls die Gefahr, daß die Einnahmen nicht vollständig erhoben werden. Dies gilt um so mehr, als sich die beteiligten Rentenversicherungsträger gegenseitig nur unzureichend informieren, so daß Erfahrungen nicht genutzt werden und gebotene Abstimmungen über ein gleichartiges Verhalten unterbleiben. Eine verbesserte Abstimmung dürfte auch helfen, Verwaltungskosten einzusparen.

Die Berechnung der Kapitalisierungsbeträge mit Hilfe unterschiedlicher Abzinsungsfaktoren und Dynamikzuschläge hält der Bundesrechnungshof für unbefriedigend. Bei den Verhandlungen mit den Haftpflichtversicherungen besteht ein erheblicher Verhandlungsspielraum. Der Bundesrechnungshof sieht deshalb die Gefahr, daß die Rentenversicherungsträger insbesondere von bundesweit vertretenen Haftpflichtversicherungen benachteiligt werden können.

17.4

Das Bundesministerium hat mit den Aufsichtsbehörden auf Bundes- und Landesebene Verbindung aufgenommen, um den Anliegen des Bundesrechnungshofes zu entsprechen. Es hat erklärt, daß es weiter berichten werde.

17.5

Der Bundesrechnungshof bemängelt, daß das Bundesministerium nicht von sich aus die uneinheitliche Behandlung des Regresses durch die Rentenversicherungsträger aufgegriffen hat und erst auf Anregung des Bundesrechnungshofes tätig geworden ist. Er erwartet, daß das Bundesministerium seinen Einfluß geltend macht, um eine für die gesetzliche Rentenversicherung zufriedenstellende und wirtschaftliche Lösung herbeizuführen.

18 Vergütung des Postrentendienstes für Rentenzahlungen (Kapitel 11 13)

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesministerium für Post und Telekommunikation

18.0

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und das Bundesministerium für Post und Telekommunikation einigten sich erst nach langwierigen Verhandlungen über den Inhalt eines Auftrages für ein Gutachten, das die nach der Postrentendienstverordnung dem Postrentendienst der Deutschen Post AG zu zahlende Vergütung für die Auszahlung von Renten auf Angemessenheit überprüfen soll. Der Auftrag ist jedoch bis heute nicht vergeben worden, obwohl das Gutachten nach der Postrentendienstverordnung bereits zum 31. Dezember 1995 hätte erstellt sein müssen. Mögliche Rationalisierungspotentiale des Postrentendienstes, die das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung intern auf jährlich 20 Mio. DM schätzt, können deshalb nur mit einer erheblichen Verzögerung festgestellt werden.

Der Prüfungsauftrag sollte im Hinblick auf die eingetretene Verzögerung nunmehr umgehend vergeben werden, um Gewißheit über mögliche Rationalisierungsmöglichkeiten zu erlangen und diese kostensenkend ausschöpfen zu können.

18.1

Die laufenden Geldleistungen lassen die Rentenversicherungsträger durch die Deutsche Post AG auszahlen. In § 119 Sozialgesetzbuch VI ist dieses Verfahren festgelegt worden. Für die Dienstleistungen des Postrentendienstes steht der Deutschen Post AG von den Rentenversicherungsträgern eine angemessene Vergütung zu. Die Vergütung gilt als angemessen, wenn sie die unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit anfallenden Kosten für die Dienstleistungen des Postrentendienstes und dessen Auslagen für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen Dritter abdeckt sowie die Erwirtschaftung eines angemessenen Selbstfinanzierungsbeitrags ermöglicht (§ 32 Abs. 1 und 2 Postrentendienstverordnung – PostRDV –).

Für Inlandszahlungen beträgt die Vergütung gegenwärtig 0,46 DM und für Auslandszahlungen 0,82 DM je Zahlfall. Das führte im Jahre 1995 zu einer Gesamtvergütung von etwa 160 Mio. DM.

Die Postrentendienstverordnung sieht in § 36 Abs. 1 vor, die Vergütung des Postrentendienstes auf der Grundlage des Gutachtens einer unabhängigen Prüfungseinrichtung zu überprüfen und erforderlichenfalls für die Zukunft anzupassen sowie für die Vergangenheit, frühestens jedoch für die Zeit vom 1. Januar 1992 an, rückwirkend zu korrigieren. Das Gutachten sollte bis zum 31. Dezember 1995 erstellt werden. Der Prüfungsauftrag wird durch den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und den Postrentendienst gemeinsam vergeben. Soweit sich VDR und Postrentendienst nicht einigen, entscheidet das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation.

18.2

18.2.1

Langwierige Abstimmungen zwischen den an dem Verfahren nach § 36 PostRDV Beteiligten, in die auch der Wirtschaftsprüfer der Deutschen Post AG eingeschaltet wurde, haben ergeben, daß zunächst festgelegt werden muß, auf welche Weise mögliche Rationalisierungspotentiale des Postrentendienstes zu ermitteln sind.

Mit Schreiben vom Mai und Oktober 1996 teilte der Wirtschaftsprüfer dazu mit, daß er auch eine Prognose der künftigen Entwicklung der Kosten bis zum Jahre 1998 machen könne. Feststellungen, in welchem Umfang bis zum Jahre 1992 zurück Einsparungsmöglichkeiten bestanden hätten, seien allerdings nur dann möglich, wenn darüber Aufzeichnungen vorlägen. Nur wenn Rationalisierungsmöglichkeiten erkannt und dokumentiert worden seien, ihre Realisierung aber verzögert oder verhindert worden sei, ließen sich darüber Aussagen machen. Ob die Gemeinkosten der Deutschen Post AG nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angefallen seien, ließe sich allerdings nachträglich nicht mehr feststellen. Möglich sei lediglich eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Aufteilungsmaßstäbe. Allerdings sei es im nachhinein nicht möglich, zweckmäßigere Aufteilungsmaßstäbe zu ermitteln.

18.2.2

Im Dezember 1996 einigten sich die beiden Bundesministerien über den Inhalt des Prüfungsauftrages. Die Passage über die Prüfung der Rationalisierungspotentiale lautet nun:

„Der Auftragnehmer soll aufgrund des Gutachtens der Beratungsfirma ... vom Juni 1992 dessen Umsetzung prüfen und Feststellungen dazu treffen, ob die in dem Gutachten aufgezeigten Rationalisierungsmöglichkeiten ohne Verzögerung aufgegriffen und umgesetzt worden sind. ... Soweit bestehende Rationalisierungsmöglichkeiten, die in dem Gutachten aufgezeigt, oder für die Zeit nach dessen Erstellung für den Auftragnehmer erkennbar sind, nicht ausgeschöpft worden sind, soll dieser eine Aussage über die sich hieraus ergebenden Mehrkosten/Mehraufwendungen des Postrentendienstes treffen.“

18.2.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat aus seiner Sicht die Einsparungspotentiale (Verminderung des Personals und der Rechenzentren, Modernisierung der EDV) intern auf jährlich 20 Mio. DM geschätzt.

18.3

Der Bundesrechnungshof hat im April 1996 – und damit noch vor der Einigung der beiden Bundesministerien vom Dezember 1996 – angesichts des bis zum 31. Dezember 1995 zu erstellenden Gutachtens eine nunmehr zügige Abwicklung angemahnt. Er hat hinsichtlich der im Rahmen des Gutachtens durchzuführenden Arbeiten darauf hingewiesen, daß der vorgesehene Prüfungsumfang zu eingeschränkt sei. Das Gutachten müsse sich auf alle Umstände beziehen, die für die Festsetzung der Vergütung des Postrentendienstes von Bedeutung seien. Insbesondere sei klarzustellen, daß der Auftragnehmer Aussagen über Rationalisierungsmöglichkeiten und deren betragsmäßige Bewertung zu treffen hat. Auch sei herauszuarbeiten, ob die Maßstäbe zur Aufteilung der Gemeinkosten angemessen sind und welche Schlüsse hieraus zu ziehen sind.

Der Bundesrechnungshof hat eine entsprechende Erörterung zwischen den Beteiligten mit dem Ziel der umfassenden Festlegung des Prüfungsumfanges angeregt.

18.4**18.4.1**

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat, nachdem es mit dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation Einvernehmen erzielt hatte, mitgeteilt, daß der vorgesehene Prüfungsumfang in einigen Punkten zwar eingeschränkt sei. Allerdings sei dies kein Mangel, sondern Ergebnis einer realistischen Einschätzung des Machbaren. Für eine darüber hinausgehende Prüfung der Gemeinkosten der Deutschen Post AG würde § 36 PostRDV als Rechtsgrundlage nicht ausreichen. Außerdem würde

der Aufwand einer derartig umfassenden Prüfung in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Ertrag stehen.

18.4.2**18.4.2.1**

Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation hat ausgeführt, daß nach dem nunmehr vorgesehen Auftragsentwurf das Gutachten der Beratungsfirma vom Juni 1992 in vollem Umfang dem Prüfer zur Verfügung gestellt werde. Nach § 36 PostRDV sei ihm vom Postrentendienst Einblick in alle Vorgänge und Verfahrensabläufe zu ermöglichen, die für die Erfüllung seines Prüfungsauftrages erforderlich seien. Es würde dem Prüfer obliegen, im Rahmen des Möglichen eine Aussage über die Nichtausschöpfung von Rationalisierungsmöglichkeiten des Postrentendienstes zu treffen. Nach Ansicht des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation ist damit eine uneingeschränkte Prüfung der Angemessenheit des Postrentendienstes gewährleistet.

Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation ist im übrigen der Auffassung, daß die Angemessenheit der angefallenen Kosten nur in besonderen Ausnahmefällen bei einem ganz offensichtlich auffälligen Mißverhältnis zwischen erbrachter Leistung und angefallenen Kosten in Frage gestellt werden könnte. Außerdem müßten die Rentenversicherungsträger den Nachweis erbringen, daß der Postrentendienst seiner Verpflichtung zur wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung gegenüber den Rentenversicherungsträgern schuldhaft nicht nachgekommen ist und dadurch vermeidbare Mehrkosten verursacht hat. Ein Rationalisierungspotential von jährlich 20 Mio. DM hat das Bundesministerium für Post und Telekommunikation mangels konkreter Anhaltspunkte bestritten.

18.4.2.2

Im Juli 1997 hat das Bundesministerium für Post und Telekommunikation mitgeteilt, daß die Ausschreibung nunmehr vorrangig und unverzüglich in die Wege zu leiten ist und damit der VDR beauftragt werden soll.

18.5

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, daß über die Höhe eines möglichen Einsparungspotentials so lange nur Vermutungen angestellt werden können, als das seit einiger Zeit ausstehende Gutachten nicht erstellt ist. Mit dem von beiden Bundesministerien festgelegten Prüfungsumfang ist zwischen den Beteiligten eine im wesentlichen tragbare Lösung gefunden worden. Der Prüfungsauftrag sollte nunmehr umgehend ausgeschrieben und danach sobald wie möglich vergeben werden. Die Frage des Verschuldens ist – im Gegensatz zu der Auffassung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation – nach § 36 PostRDV nicht gestellt. Bei der Auftragsvergabe ist mit einzubeziehen, daß der Auftragnehmer zu Rationalisierungsmöglichkeiten und zu den Maßstäben zur Aufteilung der Gemeinkosten sowie

zu deren betragsmäßiger Bewertung Stellung zu nehmen hat. Sich möglicherweise für die Vergangenheit ergebende Ausgleichsbeträge wegen zu hoch festgelegter Entgelte sollten sodann unverzüglich bei der Vergütung für den Postrentendienst berücksichtigt werden.

19 Auswirkungen des europäischen Rechts bei der Einkommensanrechnung auf Hinterbliebenenrenten (Kapitel 11 13)

19.0

Erwerbs- oder Erwerbsersatzeinkommen der Witwe oder des Witwers wird seit dem 1. Januar 1986 auf die Hinterbliebenenrente angerechnet (Einkommensanrechnung). Für Renten, die nach dem Recht der Europäischen Union festgestellt werden, sind Begrenzungen bei der Anrechnung vorgesehen, die Arbeitnehmer mit Versicherungszeiten in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union zum Teil erheblich begünstigen. So verblieb selbst Beziehern hoher Einkommen mit einem Anrechnungsbetrag über der Rentenhöhe stets die halbe innerstaatliche Hinterbliebenenrente, sofern ein weiterer Mitgliedstaat ebenfalls Anrechnungen vornahm.

Die Einkommensanrechnung bei zwischenstaatlich berechneten deutschen Renten wurde auch dann begrenzt, wenn andere Mitgliedstaaten Renten nicht kürzten. Dies kam insbesondere Arbeitnehmern zugute, die neben der deutschen Rente eine Leistung aus Mitgliedstaaten erhielten, deren Rechtsordnungen eine Einkommensanrechnung nicht vorsehen.

19.1

Seit der Neuordnung der Hinterbliebenenrenten zum 1. Januar 1986, mit der die ungleichen Anspruchsvoraussetzungen für Renten an Witwen und Witwer beseitigt wurden, ist Erwerbs- oder Erwerbsersatzeinkommen des überlebenden Ehegatten auf die Hinterbliebenenrente anzurechnen, soweit es einen bestimmten Freibetrag übersteigt. Der Einkommensanrechnung unterliegen sowohl im Inland als auch im Ausland erzielte Erwerbs- oder Erwerbsersatzeinkommen. Für den Fall, daß solche Einkünfte bereits auf eine ausländische Hinterbliebenenrente nach den Rechtsvorschriften eines anderen Staates angerechnet werden, sieht das deutsche Recht keine Ausnahmen von der Anrechnung vor. Daher kann es zu einer mehrfachen Anrechnung derselben Einkünfte kommen, sofern nicht Regelungen im über- oder zwischenstaatlichen Recht dies ausschließen.

Für Renten, die nach dem Recht der EU festgestellt werden, sieht die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in ihrem Artikel 46 c begrenzende Regelungen für die Anwendung der nationalen Kürzungs-, Ruhens- oder Entziehungsvorschriften (Antikumulierungsvorschriften) vor. Sie sollen den Arbeitnehmer vor unkoordinierten Rentenkürzungen schützen, wenn eine

Leistung oder sonstige Einkünfte die gleichzeitige Anwendung von Antikumulierungsvorschriften in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten zur Folge haben.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) und bei mehreren Landesversicherungsanstalten die Einkommensanrechnung auf Hinterbliebenenrenten an Witwen und Witwer, die nach dem Recht der EU festgestellt wurden, überprüft. In die Prüfung wurden sowohl nach innerstaatlichem als auch nach zwischenstaatlichem Recht berechnete Renten einbezogen, da die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zunächst beide Berechnungen grundsätzlich vorschreibt und hierfür unterschiedliche Kürzungsbegrenzungen vorsieht. Die jeweils höhere der beiden Renten (innerstaatliche oder zwischenstaatliche Rente) – nach Anwendung aller Kürzungsvorschriften und etwaiger Kürzungsbegrenzungen – ist nach EU-Recht als endgültige deutsche Leistung zu erbringen.

19.2.1 Innerstaatliche Renten nach EU-Recht

Bei den innerstaatlichen deutschen Renten rechnen die Rentenversicherungsträger Erwerbs- oder Erwerbsersatzeinkommen zunächst nach innerstaatlichem Recht an. Im Falle einer Leistungsminderung halbieren sie den Anrechnungsbetrag (§ 97 Abs. 2 Sozialgesetzbuch – SGB – VI), wenn die anzurechnende Leistung oder das anzurechnende Einkommen außer in der Bundesrepublik Deutschland noch in einem anderen Mitgliedstaat zu einem Ruhen oder einer Kürzung der Rente führt. Wenn innerhalb der Gemeinschaft gleichzeitig drei oder vier Leistungen (Renten) gekürzt würden, wird der Anrechnungsbetrag gedrittelt, geviertelt (usw.).

Bei hohen zusätzlichen Einkommen der Rentenbezieher müßte die innerstaatliche Einkommensanrechnung nach den Vorschriften des SGB VI an sich regelmäßig zu einem vollständigen Ruhen der Leistung führen, weil der Anrechnungsbetrag höher als die Rente ist. In diesen Fällen begrenzten die Rentenversicherungsträger jedoch den innerstaatlichen Anrechnungsbetrag zunächst auf die Höhe der Rente und zahlten nach Anwendung des Gemeinschaftsrechts mindestens die Hälfte der ungekürzten Rente aus. Sie legten dabei die Anrechnungsvorschrift in Artikel 46 c Abs. 1 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 dahingehend aus, daß als Bemessungsgrundlage maximal der Rentenbetrag selbst in Betracht kommt, wenn der Anrechnungsbetrag höher ist als die Rente. Die praktischen Auswirkungen dieser Auslegung verdeutlicht folgender Fall einer Einkommensanrechnung durch die BfA:

Der im Jahre 1991 verstorbene Versicherte hatte Versicherungszeiten in der Bundesrepublik Deutschland und in Luxemburg zurückgelegt. Das hohe Erwerbs-einkommen der Witwe (zeitweise mehr als umgerechnet 200 000 DM jährlich) wurde sowohl auf die luxemburgische als auch auf die deutsche Witwenrente angerechnet. Nach den vorläufigen Berech-

nungen beider Staaten führte die Einkommensanrechnung zu einem vollständigen Ruhen der Leistungen. Erst nachdem die BfA den luxemburgischen Versicherungsträger auf die Auslegung hinwies, nach der ein Anrechnungsbetrag vor der Halbierung auf die Höhe der Witwenrente zu begrenzen ist, wurde die Witwenrente in Luxemburg bewilligt. Anschließend bewilligte die BfA ebenfalls Witwenrente und führte zur Begründung aus:

„Weil das anzurechnende Einkommen ... höher ist als die monatliche Rente und der luxemburgische Versicherungsträger ... ebenfalls eine Einkommensanrechnung vorgenommen hat, sind die nicht auszuzahlenden Beträge ... durch die Anzahl der beteiligten Renten (hier deutsche und luxemburgische) zu teilen. Dies führt dazu, daß Ihnen entgegen unserer Mitteilung ... folgende Rentenbeträge zu zahlen sind: ... (Nachzahlung der halben Witwenrente von 2/92 – 9/94 in Höhe von 2 187,84 DM).“

Die BfA bewilligte die Hälfte einer ungekürzten innerstaatlichen Witwenrente, obwohl ein halbiertes innerstaatlicher Anrechnungsbetrag die Höhe der Rente noch um ein Vielfaches überschritten hätte. Sie verzichtete auf die Berechnung einer zwischenstaatlichen Rente, da bei dieser Berechnung der Kürzungsbetrag höher ausgefallen wäre als die Rente.

19.2.2 Zwischenstaatliche Renten nach EU-Recht

Bei den nach der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zwischenstaatlich berechneten Renten – diese Berechnungsart ist vorgesehen, sofern die nach innerstaatlichen (deutschen) Vorschriften berechnete Rente niedriger wäre (s. auch Nr. 19.1) – wurde die Einkommensanrechnung selbst dann begrenzt, wenn andere Mitgliedstaaten Renten nicht kürzten. Dies kam insbesondere Arbeitnehmern zugute, die neben der deutschen Rente eine Leistung aus Mitgliedstaaten erhielten, deren Rechtsordnung eine Einkommensanrechnung nicht vorsehen.

Bei den Hinterbliebenenrenten der Landesversicherungsanstalt Schwaben mit einem Einkommen über dem Freibetrag nach § 97 Abs. 2 SGB VI führte dies stets zu einer Minderung des auf die deutsche Rente anzurechnenden Betrages, obwohl die daneben gezahlten italienischen Renten ungekürzt blieben. Dem italienischen Recht sind Kürzungen aufgrund einer Einkommensanrechnung nämlich fremd. In den vom Bundesrechnungshof ausgewerteten Fällen leistete die Landesversicherungsanstalt Schwaben aufgrund der Anrechnungsbegrenzung bis zu 132,56 DM höhere Renten je Monat, obwohl eine mehrfache Anrechnung derselben Einkünfte nicht gegeben war. Der durchschnittliche Mehraufwand aufgrund der Kürzungsbegrenzung betrug in 22 ausgewerteten Fällen monatlich 66,37 DM. Von der Einkommensanrechnung nach EU-Recht waren bei der Landesversicherungsanstalt insgesamt 1 118 Witwen- und Witwerrenten betroffen (Stand: Juni 1995), davon 211 Fälle mit einem Einkommen über dem Freibetrag.

19.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium mitgeteilt, daß er die geschilderten Auswirkungen der EU-rechtlichen Begrenzungen bei der Einkommensanrechnung auf deutsche Renten nicht für vertretbar hält. Zwar ist der Grundgedanke des Artikels 46 c der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 sinnvoll, den Arbeitnehmer vor unkoordinierten Rentenkürzungen bei der gleichzeitigen Anwendung von Antikumulierungsvorschriften in mehreren Mitgliedstaaten zu schützen. Jedoch wird das Gebot, Arbeitnehmer der EU nicht zu benachteiligen, durch die unterschiedliche und unausgewogene Ausgestaltung der Kürzungsbegrenzungen in der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 teilweise in das Gegenteil verkehrt:

19.3.1

Auch Bezieher hoher Einkommen mit einem Anrechnungsbetrag über der Rentenhöhe erhalten stets die halbe innerstaatliche Hinterbliebenenrente, sofern ein weiterer Mitgliedstaat ebenfalls Anrechnungen vornimmt. Die Berechnung einer zwischenstaatlichen Rente erübrigt sich meist in diesen Fällen, da der Anrechnungsbetrag die Rentenhöhe übersteigen würde.

19.3.2

Die Kürzungsbegrenzung bei zwischenstaatlichen Renten wird ungeachtet dessen vorgenommen, ob Leistungen im anderen Mitgliedstaat ebenfalls gekürzt werden. Dies begünstigt insbesondere Arbeitnehmer, die neben der deutschen Rente Leistungen aus Mitgliedstaaten beziehen, deren Rechtsordnungen eine Einkommensanrechnung nicht vorsehen.

19.4

Das Bundesministerium hat geantwortet, es teile sowohl die Darstellung der Rechtslage durch den Bundesrechnungshof als auch dessen Wertung, daß die Ergebnisse nicht vertretbar sind. Das Bundesministerium sei deshalb an den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) herangetreten, um diese Ergebnisse im Wege einer geänderten Interpretation des Artikels 46 c der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zu korrigieren. Die Arbeitsgruppe Zwischenstaatliches Recht beim VDR habe sich jedoch außerstande gesehen, eine solche Korrektur vorzunehmen, da die geänderte Interpretation durch den Wortlaut des Artikels 46 c nicht mehr gedeckt sei.

Das Bundesministerium werde sich deshalb um eine Änderung der maßgeblichen Bestimmungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts bemühen. Es wies allerdings darauf hin, daß dies nicht kurzfristig realisierbar sei, da in diesem Bereich Einstimmigkeit gelte.

19.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß sich das Bundesministerium für eine Änderung des Europäischen Gemeinschaftsrechts einsetzen will, um sach-

lich nicht gerechtfertigte Vergünstigungen bei der Einkommensanrechnung auf Hinterbliebenenrenten künftig zu verhindern. Die Änderungen im Gemeinschaftsrecht sind nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes dringend geboten, um die Akzeptanz der für den europäischen Einigungsprozeß unverzichtbaren Koordinierungsregelungen nicht zu gefährden. Er erwartet daher, daß das Bundesministerium die Änderungen mit Nachdruck vorantreibt.

20 Beitragsrückstände bei Selbständigen in den Landesversicherungsanstalten des Beitrittsgebietes (Kapitel 11 13 Titel 656 06)

20.0

Die Landesversicherungsanstalten des Beitrittsgebietes haben beim Beitragseinzug von selbständig Tätigen die Beitragsrückstände in den Jahren 1992 bis 1996 auf rd. 150 Mio. DM anwachsen lassen. Durch entgangene Zinsen und Säumniszuschläge sind Einnahmeverluste in Millionenhöhe entstanden. Die Beitreibung der Beitragsrückstände wird noch einen erheblichen Arbeits- und Zeitaufwand erfordern. Es ist auch absehbar, daß die Ansprüche nicht in jedem Einzelfall durchgesetzt werden können.

Der Bundesrechnungshof hält – im Gegensatz zur jetzigen Praxis – die Aufnahme der Beitragsforderungen in die Jahresrechnung für erforderlich.

20.1

Die Landesversicherungsanstalten des Beitrittsgebietes sind verpflichtet, die Beitragseinnahmen u. a. für rentenversicherungspflichtige

- Handwerker, wenn sie in der Handwerksrolle eingetragen sind, und
- sonstige selbständig Tätige, die bereits im Beitrittsgebiet versicherungspflichtig waren und überwiegend körperlich tätig sind, einschließlich der selbständig tätigen Landwirte,

rechtzeitig und vollständig zu erheben. Diese Pflichtversicherten haben ihre Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung unmittelbar und termingerecht an die zuständige Landesversicherungsanstalt zu zahlen. Dies haben die Landesversicherungsanstalten zu überwachen. Bei Zahlungsverzug sind Säumniszuschläge zu erheben.

20.2

20.2.1

Der Bundesrechnungshof stellte fest, daß die Landesversicherungsanstalten im Beitrittsgebiet die Vorgänge zur Feststellung der Versicherungspflicht und die dazugehörige Beitragsveranlagung der selbständig Tätigen, für die sie seit 1. Januar 1992 zuständig sind, erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung bearbei-

teten. So wurden die Bescheide erst nach Monaten oder sogar erst nach mehreren Jahren erteilt, obwohl die Landesversicherungsanstalten in der Mehrzahl der Fälle rechtzeitig von der Versicherungspflicht der selbständig Tätigen ab dem Jahre 1992 Kenntnis erhielten.

Soweit die selbständig Tätigen auf Verlangen der Landesversicherungsanstalt ihren Mitteilungspflichten für die Beurteilung des Sachverhaltes nicht oder ungenügend nachkamen, hatten die Landesversicherungsanstalten Veranlagungen von Amts wegen durchzuführen. Auch in diesen Fällen erfolgten die Veranlagungen überwiegend erst nach zwei bis drei Jahren, mitunter sogar erst nach vier Jahren. Je später die Bescheide erteilt wurden, um so höher waren die nachzuzahlenden Beiträge.

20.2.2

Darüber hinaus überwachten die Landesversicherungsanstalten die Beitragsentrichtung ungenügend, so daß die Beitragsrückstände noch weiter anstiegen. Das vom Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger zur Verfügung gestellte Programm eines maschinellen Mahnverfahrens kam bei einigen Landesversicherungsanstalten erst seit dem Jahre 1995, in einem Falle erst ab Oktober 1996 zum Einsatz. Nur in einer Landesversicherungsanstalt wurde es schon im Jahre 1993 eingeführt. Aufgrund der verzögerten Anwendung des Mahnverfahrens wurden fällige Beiträge nicht rechtzeitig gemahnt und beigetrieben.

Der Anteil der Teilnehmer am Abbuchungsverfahren in den Landesversicherungsanstalten betrug lediglich ein Drittel. Da die Mehrzahl der Beitragszahler vom Überweisungsverfahren Gebrauch machte, blieb ein Zahlungsverzug teilweise über längere Zeit unbemerkt. Die Beitreibung der rückständigen Beiträge sowie die Erhebung von Säumniszuschlägen wurde überwiegend erst mit dem Einsatz des maschinellen Mahnverfahrens veranlaßt.

Die Landesversicherungsanstalten verzichteten demzufolge nicht nur über Jahre auf die Zinseinnahmen für die Beiträge, sondern auch auf die Säumniszuschläge. Es ist bereits absehbar, daß nicht in jedem Einzelfall die Ansprüche im vollen Umfang durchgesetzt werden können. In einer Vielzahl von Fällen sind inzwischen Vollstreckungsverfahren anhängig. Die Beitreibung der rückständigen Beiträge wird noch einen erheblichen Arbeits- und Zeitaufwand erfordern.

In den fünf Landesversicherungsanstalten gab es im August 1996 rd. 21 000 Beitragsschuldner mit insgesamt rd. 200 Mio. DM Beitragsrückständen; allein in zwei Landesversicherungsanstalten beliefen sich die Rückstände auf jeweils 80 Mio. DM und 43 Mio. DM. Die Gesamtsumme der Rückstände hat sich nach Angaben der Landesversicherungsanstalten bis Mai 1997 auf rd. 150 Mio. DM reduziert. Die einzelnen Fälle wiesen häufig erhebliche Beträge auf; z. B. gab es in einer Landesversicherungsanstalt im Oktober 1996 483 Fälle mit je über 30 000 DM Beitragsrückstand.

20.2.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß durch die verzögerte Beitragsveranlagung, die ungenügende Überwachung der Beitragseingänge und die Mängel in der Beitreibung Verluste in Millionenhöhe entstanden sind.

Der Bundesrechnungshof hat die Landesversicherungsanstalten aufgefordert, den Beitragseinzug in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften zu gestalten und Maßnahmen zum zügigen Abbau der Beitragsrückstände einzuleiten.

20.2.4

Die Landesversicherungsanstalten haben in einer gemeinsamen Stellungnahme die Mängel beim Beitragseinzug mit der besonderen Situation der Rentenüberleitung zu Beginn des Jahres 1992 begründet. Die Bearbeitung der Rentenanträge sei aus sozialpolitischer Sicht vorrangig gewesen und habe zudem große Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Landesversicherungsanstalten gestellt. In den Anfangsjahren seien sie deswegen nicht in der Lage gewesen, die Flut von Beitragsvorgängen zu bearbeiten. Außerdem seien wegen fehlenden maschinellen Beitragseinzugs zunächst die Beitragsrückstände angewachsen. Danach seien aufwendige Folgearbeiten erforderlich geworden, um die aufgelaufenen Beitragsrückstände bis zum Jahre 1996 abzubauen. Die Aufbauphase der Landesversicherungsanstalten sei dadurch verlängert worden.

Die Landesversicherungsanstalten wenden sich gegen die Feststellung, sie hätten die Beitragsrückstände von 1992 bis 1996 auf rd. 200 Mio. DM anwachsen lassen. Aufgrund der Gestaltungsfreiheit bei der Beitragshöhe der Selbständigen verändere sich die Beitragsforderung laufend, was sich an folgendem zeige:

Selbständige, die ihren Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen seien, seien zunächst von Amts wegen mit dem Regelbeitrag veranlagt worden. Dieser habe sich nachträglich aufgrund verschiedener Umstände vermindern können, wenn die Selbständigen z. B. die Festsetzung des halben Regelbeitrages mindestens für die ersten drei Kalenderjahre ihrer selbständigen Tätigkeit oder einen einkommensgerechten Beitrag beantragt hätten, sich von der Versicherungspflicht befreien ließen oder den Betrieb gänzlich aufgegeben hätten. Über letztere Sachverhalte hätte aber wegen noch nicht geklärter Versicherungskonten sowie fehlender Mitwirkung der Betroffenen nicht entschieden werden können. Dies habe dazu geführt, daß sich zunächst zum Soll gestellte Forderungen später verringert hätten.

Mit diesen Einschränkungen beliefen sich die Beitragsrückstände aus den Jahren 1992 bis 1996 Ende Mai 1997 auf insgesamt rd. 150 Mio. DM.

Die Landesversicherungsanstalten haben weiter erklärt, alle Beitragsvorgänge seien inzwischen in der Bearbeitung. Soweit sich jedoch durch verspätete Veranlagung größere Beitragsrückstände aufgebaut hätten, sei noch eine längere Zeit erforderlich, bis die Selbständigen mit ihren Zahlungsverpflichtungen

auf dem laufenden seien. Mit dem Einsatz des maschinellen Mahnverfahrens sei die Beitreibung der Rückstände sichergestellt worden. Es sei auch gelungen, die Abbuchungsquote zu erhöhen.

Insgesamt habe sich die Situation im Beitragseinzug inzwischen deutlich verbessert. Die vom Bundesrechnungshof geforderten Maßnahmen seien bereits weitgehend umgesetzt worden.

20.2.5

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die schwierige Situation, die im Jahre 1992 für die Landesversicherungsanstalten durch die Rentenüberleitung entstanden war. Bei seiner Prüfung des Beitragseinzuges im Jahre 1996 ist er jedoch davon ausgegangen, daß die Aufbauphase inzwischen im wesentlichen abgeschlossen sei.

Selbst wenn bei der Bewältigung der vielfältigen Aufgaben in den Landesversicherungsanstalten Prioritäten zu setzen waren, so kann dieser Umstand die hohen Beitragsrückstände nicht rechtfertigen. Die Landesversicherungsanstalten hätten damit rechnen müssen, daß durch die späte Beitragsveranlagung die monatlichen Beitragsnachzahlungen erhebliche Größenordnungen erreichen würden und es dann immer schwieriger würde, die Beiträge einzuziehen. Selbst bei unterstellter Zahlungsbereitschaft des Schuldners war abzusehen, daß ihn hohe Beitragsschulden von einigen tausend DM in Zahlungsschwierigkeiten bringen und damit die weitere Existenz seines Unternehmens gefährden können.

Alle Landesversicherungsanstalten hätten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mit der Beitragsveranlagung wesentlich früher beginnen können, wie es zwei von ihnen seit dem Jahre 1992 praktizierten.

Ebenso hätte das maschinelle Mahnverfahren zeitiger angewendet werden können, wie es eine Landesversicherungsanstalt seit dem Jahre 1993 getan hat. Bei den inzwischen erforderlich gewordenen Vollstreckungsersuchen dürften die Aussichten, die ausstehenden Beiträge noch vollständig zu erlangen, recht gering sein, wie die Erfahrungen einer anderen Landesversicherungsanstalt belegen.

Schließlich hätte auch mit den Bemühungen, die Abbuchungsquote zu erhöhen, früher begonnen werden können.

Dem Bundesrechnungshof ist bekannt, daß die Beitragszahlungen der Selbständigen veränderbar und die Forderungen der Landesversicherungsanstalten daher mit Unsicherheiten behaftet sind. Soweit sich aufgrund dieser Umstände die Beitragsrückstände nach den Angaben der Landesversicherungsanstalten von 200 Mio. DM im August 1996 auf rd. 150 Mio. DM im Mai 1997 verringert haben, ändert dies nichts an der Beurteilung des Sachverhaltes; denn die Landesversicherungsanstalten haben nicht erwähnt, daß sie einen Teil der Unsicherheiten selbst verursachten, indem sie die Veranlagungen zum Teil nicht zeitgerecht durchführten und in den von ihnen aufgeführten Fällen nachträglicher Beitragsänderungen oftmals fehlerhafte Entscheidungen trafen. So hätten

die Landesversicherungsanstalten Anträge der Selbständigen auf Minderung der Beitragsschuld erst ab Antragstellung für die Zukunft und nicht rückwirkend für die Vergangenheit bewilligen dürfen. Soweit die Beitragsschuldner bei Befreiungsanträgen ihre Mitwirkungspflicht verletzt hatten, hätten die Anträge zügig abgelehnt werden müssen.

20.2.6

Der Bundesrechnungshof weist noch einmal darauf hin, daß angesichts der Bedeutung des Beitragseinzuges für die Finanzierung der Rentenversicherung die hohen Beitragsrückstände bei den Landesversicherungsanstalten nicht hinnehmbar sind. Im Gegensatz zur Auffassung der Landesversicherungsanstalten ist der nunmehr erreichte Sachstand noch nicht befriedigend. Die Landesversicherungsanstalten haben zwar nach ihren Angaben alle Beitragsvorgänge in Bearbeitung. Von den ausstehenden Forderungen dürfte jedoch tatsächlich nur ein Teil beglichen sein. Zudem bedingt die Beitreibung der restlichen Forderungen noch einen hohen Arbeitsaufwand und wird lange Zeit in Anspruch nehmen. Die für die Vergangenheit eingetretenen Verluste bleiben bestehen. Absehbar ist auch, daß nicht in jedem Einzelfall die Ansprüche vollständig durchgesetzt werden können. Damit sind weitere Verluste zu erwarten.

Die Landesversicherungsanstalten bleiben daher aufgefordert, Maßnahmen zum zügigen Abbau der Beitragsrückstände zu ergreifen. Der Bundesrechnungshof wird die Beseitigung der Beitragsrückstände weiter verfolgen.

20.3

20.3.1

Nach der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung“ (Anlage „Kontenrahmen für die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten“) ist die Erfassung bestandskräftiger Forderungen auf Beiträge Selbständiger in dem Kontenrahmen nicht vorgesehen. Daher werden diese Forderungen nicht in die Jahresrechnung aufgenommen. Der Bundesrechnungshof hält jedoch die Aufnahme dieser Forderungen in die Jahresrechnung für erforderlich, um die Träger zu einem wirtschaftlichen Haushaltsgebaren zu veranlassen.

Aus diesem Grunde regte der Bundesrechnungshof gegenüber dem Bundesministerium an, die Anlage „Kontenrahmen für die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten“ zur Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung entsprechend zu ändern.

20.3.2

Das Bundesministerium sieht keinen Bedarf für diese Änderung. Es hat erklärt, die Beitragseinnahmen seien zur Abrechnung der Gemeinlast und zur Verteilung des Bundeszuschusses innerhalb der Rentenversicherung der Arbeiter heranzuziehen. Daher

müßten die Landesversicherungsanstalten mit hohen Beitragsforderungen einen entsprechend höheren Anteil der Gemeinlast tragen, obwohl die Beiträge noch nicht kassenwirksam geworden sind. Durch Forderungsausfälle seien dann plötzliche Liquiditätsschwierigkeiten bei den Landesversicherungsanstalten nicht auszuschließen. Daher seien nach dem „Kontenrahmen für die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten“ eine zeitliche Rechnungsabgrenzung nicht vorzunehmen und nur die kassenmäßig vereinnahmten Beiträge zu buchen. Ferner seien nach der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung“ kurz- und mittelfristige Forderungen und Verpflichtungen außerhalb der Jahresrechnung durch interne Aufzeichnungen nachzuweisen und zu überwachen. Kämen die Träger dieser Verpflichtung nicht nach, liege fehlerhaftes Verwaltungshandeln vor, was nicht die Änderung der Buchungsvorschriften notwendig mache. Die Landesversicherungsanstalten haben zu dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes erklärt, daß mit der Aufnahme der Beitragsforderungen in die Jahresrechnung erhebliche Unzulänglichkeiten in Kauf zu nehmen seien, weil wegen der Unsicherheiten in der Beitragshöhe keine verlässlichen Angaben möglich seien.

20.3.3

Die vom Bundesministerium und den Landesversicherungsanstalten vorgebrachten Gründe gegen die vorgeschlagene Änderung des Kontenrahmens überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Zwar ist mit dem Bundesministerium davon auszugehen, daß sich im Rechnungsabschluß ausgewiesene Forderungen auf die Verteilung der Gemeinlast auswirken können. Diese Folge könnte jedoch die Landesversicherungsanstalten veranlassen, sich verstärkt um den Einzug ausstehender Forderungen zu bemühen. Die Aufnahme der Forderungen in den Rechnungsabschluß könnte dazu beitragen, auf die Landesversicherungsanstalten in Richtung eines wirtschaftlichen Haushaltsgebarens einzuwirken. Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen nach der Rentenüberleitung hält der Bundesrechnungshof dies für angezeigt. Im übrigen gibt es auch bei den Landesversicherungsanstalten der alten Bundesländer Beitragsrückstände in Millionenhöhe, so daß es sich dabei nicht nur um eine Problematik der neuen Bundesländer handelt.

Interne Aufzeichnungen der Landesversicherungsanstalten reichen für eine solche Einwirkung nicht aus, da sie keine Publizitätswirkung haben. Die Aufnahme in die Jahresrechnung kann dagegen für die Entlastung von Geschäftsführung und Vorstand durch die Vertreterversammlung Bedeutung haben.

Die Darstellung des Bundesministeriums, im Falle von Forderungsausfällen seien Liquiditätsschwierigkeiten einzelner Rentenversicherungsträger zu befürchten, kann der Bundesrechnungshof angesichts des Größenverhältnisses von Beitragsforderungen und Rentenausgaben nicht nachvollziehen. So haben die Ausgaben für Renten der fünf Landesversicherungsanstalten allein im Jahre 1994 rd. 24 Mrd. DM betragen, während sich die Beitragsforderungen für fünf Jahre auf rd. 150 Mio. DM belaufen.

Da in die Jahresrechnung nur bestandskräftige Forderungen eingehen sollten, sprechen auch die von den Landesversicherungsanstalten angeführten Unsicherheiten in der Höhe der Beitragsforderungen nicht gegen die vorgeschlagene Regelung. Im übrigen weist der Bundesrechnungshof darauf hin, daß der Träger der knappschaftlichen Rentenversicherung nach der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung“ verpflichtet ist, die Forderungen auf Beiträge in der Jahresrechnung auszuweisen.

Der Bundesrechnungshof hält es aus diesen Gründen für erforderlich, die Verwaltungsvorschrift für die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten entsprechend zu ändern.

21 Aufwendungen der Rentenversicherungsträger für die Errichtung von Wohnungen für Bedienstete (Kapitel 11 13)

21.0

Mehrere Träger der Arbeiterrentenversicherung (Landesversicherungsanstalten) haben Millionenbeträge zum Bau von Bedienstetenwohnungen veranschlagt und zum überwiegenden Teil auch verausgabt, ohne daß ein zwingender Bedarf bestand. Im Rahmen des Finanzausgleichs innerhalb der Rentenversicherung mußten die aufgewandten Mittel durch die Rentenversicherung der Angestellten mitfinanziert werden.

21.1

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenversicherungsträger) dürfen Mittel für die Schaffung oder Erhaltung nicht liquider Teile ihres Anlagevermögens nur aufwenden, wenn dies erforderlich ist, um ihre ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu ermöglichen oder zu sichern (§ 221 Satz 1 Sozialgesetzbuch – SGB – VI). Sie können in diesem Zusammenhang auch Mittel zur Errichtung von Bedienstetenwohnungen bereitstellen und müssen dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigen.

Nach den Gesetzesmaterialien liegen die Voraussetzungen für den Wohnungsbau für Bedienstete nur vor, wenn es einem Rentenversicherungsträger in den neuen Bundesländern oder in einem westdeutschen Ballungsgebiet nicht mehr gelingt, wegen des Mangels an bezahlbarem Wohnraum qualifiziertes Personal in ausreichender Zahl zu finden.

Das Bundesministerium wurde bereits Mitte des Jahres 1991 vom Gesetzgeber ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Nähere über den Umfang der für den Bau von Bedienstetenwohnungen zur Verfügung stehenden Mittel zu bestimmen und die Zulässigkeit entsprechender Ausgaben zeitlich zu begrenzen (§ 222 Abs. 1 SGB VI).

Das Bundesministerium hat bisher keine Regelungen über den Umfang der in diesem Bereich zur Verfügung stehenden Mittel getroffen. Darüber hinaus hat es bisher nicht geregelt, unter welchen konkreten Voraussetzungen die Rentenversicherungsträger Bedienstetenwohnungen errichten dürfen. Das führte dazu, daß die Rentenversicherungsträger nach eigenem Ermessen erhebliche Mittel zur Errichtung von Bedienstetenwohnungen veranschlagten und verausgabten.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat bei drei Landesversicherungsanstalten die Aufwendungen für Bedienstetenwohnungen geprüft und dabei im wesentlichen folgendes festgestellt:

21.2.1

Eine Landesversicherungsanstalt beschloß im Jahre 1993, eine Bedienstetenwohnanlage mit einem Investitionsvolumen von über 100 Mio. DM zu errichten, ohne daß sie einen dringenden Bedarf an Wohnraum zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung hätte nachweisen können. Darüber hinaus beabsichtigte sie, mit dem gleichen Bauvorhaben unzulässigerweise Wohnraum für Dritte in nicht unerheblichem Umfang zu errichten. Aufgrund der geänderten Bedingungen auf dem örtlichen Wohnungsmarkt sowie wegen der erheblichen Bedenken des Bundesrechnungshofes beabsichtigt die Landesversicherungsanstalt nunmehr, das geplante Investitionsvorhaben teilweise oder ganz aufzugeben.

Eine andere Landesversicherungsanstalt errichtete in den Jahren 1991 bis 1993 eine Bedienstetenwohnanlage mit einem Investitionsvolumen von über 6 Mio. DM, ohne schlüssig nachgewiesen zu haben, ob und inwieweit die Errichtung der Wohnanlage zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung erforderlich war. Inzwischen versucht sie, die Wohnungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, mindestens aber zu ihrem Buchwert zu verkaufen. Ihre Verkaufsbemühungen scheiterten bisher am mangelnden Kaufinteresse.

Eine weitere Landesversicherungsanstalt errichtete im Jahre 1995 eine Bedienstetenwohnanlage mit einem Investitionsvolumen in Höhe von rd. 11 Mio. DM, obwohl sie bereits 77 Wohnungen am gleichen Ort in ihrem Bestand hatte, die zum Teil nicht an Bedienstete der Landesversicherungsanstalt vermietet waren.

Die jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder genehmigten die Bauvorhaben, obwohl nach Auffassung des Bundesrechnungshofes der Bedarf an entsprechendem Wohnraum für Bedienstete von den Rentenversicherungsträgern nicht ausreichend dargelegt werden konnte.

21.2.2

Die Aufwendungen der Rentenversicherungsträger für den Bau von Bedienstetenwohnungen unterlie-

gen nicht dem Finanzverbund innerhalb der Arbeiterrentenversicherung (§ 219 SGB VI) und sind zunächst allein aus den Beitragseinnahmen und dem Bundeszuschuß des jeweiligen Rentenversicherungsträgers zu finanzieren. Sie werden aber von den Rentenversicherungsträgern den Betriebsmitteln oder der Rücklage, also den für Rentenzahlungen erforderlichen liquiden Mitteln, entnommen. Da diese bei den Trägern der Arbeiterrentenversicherung bereits seit Jahren nicht mehr ausreichen, ihre Leistungsaufwendungen und die Verwaltungskosten zu finanzieren, mußte die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) im Wege des gesetzlich geregelten Finanzausgleichs die fehlenden Mittel bereitstellen. Der Ausgleichsbetrag würde sich um die für Bedienstetenwohnungen verausgabten Haushaltsmittel verringern, wäre ein Bau der Wohnungen nicht erfolgt. Der Gesetzgeber hat der BfA aufgegeben, ihr nicht liquides Anlagevermögen und das liquide Beteiligungsvermögen aufzulösen, um die Liquidität zu erhöhen. Es war und ist daher nicht vertretbar, daß die Liquidität durch nicht unbedingt erforderliche Bauausgaben der Arbeiterrentenversicherung wieder geschmälert wird. Der Bundesrechnungshof forderte das Bundesministerium deshalb auf, im Wege einer Verordnung den Umfang der für diesen Zweck zur Verfügung stehenden Mittel zu regeln und die Zulässigkeit entsprechender Ausgaben zeitlich zu begrenzen.

21.3

21.3.1

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, der Erlaß der vorgeschlagenen Rechtsverordnung könne zur Lösung der Problematik des Baus von Bedienstetenwohnungen nichts beitragen.

Es hat argumentiert, man könne den Trägern der Arbeiterrentenversicherung nicht vorhalten, sie schmälerten durch Bauinvestitionen die Liquidität der BfA. Denn sinnvolle und rechtlich „unbeanstandenswerte“ Bauvorhaben müßten auch bei den Trägern der Arbeiterrentenversicherung nach wie vor möglich sein. Solche Investitionen würden von den Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung und dem Bundeszuschuß insgesamt mit abgedeckt.

Die von den geprüften Rentenversicherungsträgern getätigten Aufwendungen seien bereits aufgrund der derzeitigen Gesetzeslage zu beanstanden, weil von ihnen ein den gesetzlichen Erfordernissen entsprechender Bedarf nicht dargelegt worden sei. Nachdem jedoch die zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder die Bauvorhaben ohne Einwände genehmigten, handele es sich hier um ein aufsichtsrechtliches Problem der betroffenen Bundesländer und da-

mit nicht um ein Normendefizit, sondern um ein Vollzugsdefizit.

Im übrigen ist das Bundesministerium nach Abstimmung mit dem Verband Deutscher Rentenversicherungsträger der Auffassung, einheitliche Richtlinien über Aufwendungen für Bedienstetenwohnungen seien nicht notwendig. Die regionalen Besonderheiten auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt, insbesondere in Ballungsgebieten, ließen eine einheitliche Regelung der Problematik nicht zu.

21.3.2

Das Bundesministerium der Finanzen teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes und will sich gegenüber dem Bundesministerium für den Erlaß einer Rechtsverordnung einsetzen. Darüber hinaus will es anregen, die Länder zu bitten, ihren Aufsichtspflichten aus dem SGB VI nachzukommen.

21.4

Die vom Bundesministerium vorgebrachten Einwände gegen die vorgeschlagene Rechtsverordnung haben den Bundesrechnungshof nicht überzeugt. Die Prüfungsfeststellungen belegen, daß es vor dem Hintergrund der derzeitigen finanziellen Situation der gesetzlichen Rentenversicherung dringend einer das Ermessen der Landesversicherungsanstalten einschränkenden Regelung bedarf. Das Bestehen einer Landesaufsicht, die es im übrigen zu intensivieren gilt, bietet allein keine hinreichende Gewähr für eine angemessene Mittelverwendung beim Wohnungsbau für Bedienstete.

Die Verordnung sollte die für Wohnungsbauzwecke zur Verfügung stehenden Mittel auf den notwendigen Umfang beschränken. Die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten im Einzelfall bliebe bei einer solchen Rechtsverordnung – entgegen der Auffassung des Bundesministeriums – nach wie vor möglich.

Im übrigen hält der Bundesrechnungshof wegen der derzeit im Bereich der Rentenversicherung der Angestellten geführten Verhandlungen über den Verkauf von Grundstücken, Wohnungen und Beteiligungen an Wohnungsbaugesellschaften eine Betätigung der Träger der Arbeiterrentenversicherung auf dem Gebiet des Wohnungsbaus für Bedienstete nur noch in besonders gelagerten Einzelfällen für vertretbar.

Der Bundesrechnungshof betrachtet daher den Erlaß der vorgeschlagenen Verordnung als dringend angezeigt, zumal auch das Bundesministerium der Finanzen seine Mitwirkung bereits zugesagt hat. Das Bundesministerium sollte auf die Länder einwirken, ihre Aufsicht verstärkt wahrzunehmen.

Bundesministerium für Verkehr
(Einzelplan 12)

22 Kosten- und Leistungsrechnung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes
(Kapitel 12 03)

22.0

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes bemüht sich seit mehr als 13 Jahren, für Betrieb und Unterhaltung der Bundeswasserstraßen eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Bisher sind dafür mehr als 12 Mio. DM aufgewendet worden. Unzureichendes Projektmanagement verhinderte bisher eine erfolgreiche Umsetzung. Da Hard- und Software inzwischen veraltet sind, sollte ein zeitgemäßes Verfahren entwickelt und mit einem straffen Projektmanagement zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden.

22.1

Das Bundesministerium beschloß Anfang der 80er Jahre, eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) als Steuerungsinstrument im gesamten Betriebs- und Unterhaltungsbereich der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (Verwaltung) einzuführen. Hierfür sind bisher mehr als 12 Mio. DM aufgewendet worden. Nutzer sollten in erster Linie Dienststellen unterhalb der Ämterebene sein. Nach gängiger Praxis wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Mitglieder nicht freigestellt sind, sondern nach Bedarf zusammenkommen. Bis heute fanden etwa 120 Sitzungen statt. Zuständigkeiten und Kompetenzen der Mitglieder sind nicht immer eindeutig festgelegt, die direkt betroffenen Dienststellen unterhalb der Ämterebene nicht vertreten. Die Fluktuation ist insbesondere als Folge der Laufzeit des Projektes von bisher mehr als 13 Jahren hoch.

Die Arbeitsgruppe konzipierte die KLR als „lernendes System“. Sie begann mit einzelnen Teilbereichen und sah deren Zusammenführung für einen späteren Zeitpunkt vor. Heute gliedert sich die KLR in die Untersysteme „Mittelverwendungsnachweis“, „Materialwirtschaft“, „Bruttolohnnachweis“ und „Betriebsabrechnung“. Das Untersystem „Betriebsabrechnung“ sollte in der Vorplanung wie in der Nachkalkulation Aussagen über objekt- und maßnahmenbezogene Kosten und Leistungen ermöglichen und damit zum wesentlichen Baustein der KLR gemacht werden. Es verarbeitet Daten, die von den übrigen Untersystemen geliefert werden. Da DV-Schnittstellen fehlen, erfolgt die Datenübergabe über Listen.

Der Probetrieb für das Untersystem „Betriebsabrechnung“ wurde im Jahre 1987 aufgenommen. Im Jahre 1990 kritisierten die Wasser- und Schifffahrts-

direktionen in ihren Beiträgen zum Abschlußbericht, daß

- keine zeitnahen Auswertungen möglich seien,
- der tatsächliche Betriebsablauf nicht richtig dargestellt werde,
- der Erfassungs- und Prüfaufwand die Personalkapazität übersteige und
- die Systemsoftware- und Hardwareausstattung den Anforderungen nicht genüge.

Die Bundesanstalt für Wasserbau als beteiligte Bundesoberbehörde empfahl in ihrem Beitrag zum Abschlußbericht eine Neuprogrammierung. Seitdem sind weitere sieben Jahre vergangen. Hard- und Software des Moduls „Betriebsabrechnung“ selbst sind wie die der anderen Untersysteme als Folge der langen Vorlauf- und Erprobungszeiten veraltet. Da die Nutzer die KLR als insgesamt unzureichend ansahen, entwickelten sie auf der Basis marktgängiger Tabellenkalkulationsprogramme regional unterschiedliche Hilfslösungen.

Der Probetrieb wurde bis heute auf 100 der insgesamt betroffenen 250 Dienststellen ausgedehnt. Der Abschlußbericht zur Hauptuntersuchung steht noch aus.

Ein Nachfolgeverfahren für das Untersystem „Mittelverwendungsnachweis“ ist in Vorbereitung.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1997 darauf hingewiesen, daß das Bundesministerium zwar frühzeitig und damit weitblickend die Vorteile einer KLR für den Betriebs- und Unterhaltungsbereich erkannt hatte, eine zügige Umsetzung des Verfahrens aber nicht durchsetzte. Da der operationelle Einsatz der KLR auch nach mehr als 13 Jahren noch nicht begonnen hat, nicht einmal die Hälfte der betroffenen Dienststellen in den Probetrieb des Untersystems „Betriebsabrechnung“ einbezogen ist und diese sich wegen der Verfahrensmängel mit selbst entwickelten Systemergänzungen behelfen müssen, kann bis heute auch bei großzügiger Betrachtung nicht von einer funktionierenden KLR gesprochen werden. Hard- und Software sind wegen der überlangen Vorbereitungs- und Probezeiten schon vor ihrem operationellen Einsatz veraltet. Deshalb erscheint es auch ausgeschlossen, daß dieses Ziel mit den vorhandenen Untersystemen noch erreichbar ist. Insoweit ist die Neukonzeption des Untersystems „Mittelverwendungsnachweis“ ein notwendiger Schritt, dem zügig die Neukonzeption der übrigen Untersysteme folgen sollte.

Eine wesentliche Ursache für den ungenügenden Verfahrensstand ist, daß die Komplexität des Vorhabens von der Verwaltung unterschätzt worden war. Die ungenügende Einbindung der Nutzer ist ein weiterer Grund. Mit einem straffen Projektmanagement hätte die Verwaltung frühzeitig auf Mängel im Verfahrensablauf reagieren können. Daran hat es aber gefehlt. Die gängige Praxis des Bundesministeriums, Arbeitsgruppen ohne freigestellte Mitglieder einzurichten, ist hier ganz offensichtlich an ihre Grenzen gestoßen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- die vorhandenen, auf veralteter Hard- und Software basierenden Untersysteme nicht mehr weiter zu entwickeln,
- zu prüfen, ob und in welcher Form eine die ganze Verwaltung umfassende KLR wirtschaftlich ist und
- in diesem Fall durch Erarbeitung eines mit den Nutzern abgestimmten Gesamtkonzeptes und Freistellung geeigneter Mitarbeiter ein straffes Projektmanagement und damit die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Projektverlauf zu schaffen.

22.3

Das Bundesministerium hat Mängel der Projektorganisation eingeräumt, einem Teil der Darstellungen des Bundesrechnungshofes aber widersprochen und die grundsätzliche konzeptionelle Richtigkeit des eingeschlagenen Weges hervorgehoben. Die Anwendung der KLR-Untersysteme für die originären Fachaufgaben habe neben unmittelbar quantifizierbarem Nutzen, wie Aufwandsreduzierung im Rechnungsbüro und bei der Zahlbarmachung der Löhne, Reduzierung der Lagerhaltungskosten sowie Aussonderungen unwirtschaftlicher Fahrzeuge und Geräte, insgesamt belegbare Einspareffekte bei den Ausgaben für die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen erbracht. In Anbetracht der Teilerfolge von einer „nicht funktionierenden KLR“ zu sprechen, halte es für nicht angebracht. Es beabsichtige, mit verbessertem Projektmanagement, verstärktem Firmeneinsatz und unter weitgehender Verwendung von am Markt erhältlichen Softwareprodukten die existierenden Verfahren sukzessive in den nächsten Jahren zu ersetzen. Beim Ersatz der Verfahren werde der sich aus der Reform der Verwaltung ergebende Bedarf für ein umfassendes Controlling berücksichtigt und die KLR zu einem Informations- und Steuerungsinstrument des Controllings für die gesamte Verwaltung ausgebaut.

22.4

Der Bundesrechnungshof hat nicht ausgeschlossen, daß mit den Untersystemen partielle und regionale Einsparungen im Rahmen der originären Fachaufgaben erzielt worden sind. Seine Auffassung, es gebe keine funktionierende KLR, wird davon aber nicht berührt. Schließlich muß das Verfahren noch weit von der Einsatzreife entfernt fach- und DV-technisch auf eine völlig neue Grundlage gestellt werden.

Die Absichten des Bundesministeriums erscheinen sachgerecht. Der Bundesrechnungshof gibt jedoch zu bedenken, daß die Realisierung in Stufen nur gelingen kann, wenn sich die Qualität der Projektbetreuung entscheidend ändert. Zusätzlich sollte sichergestellt werden, daß die Entwicklung der KLR in Übereinstimmung mit der inzwischen vom Bundesministerium der Finanzen angestrebten „standardisierten KLR für die Bundesverwaltung“ erfolgt. Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung beobachten und begleitend prüfen, ob nunmehr ein effizientes Projektmanagement eine zügige Abwicklung und damit den Erfolg der Maßnahme sicherstellt.

23 Einsparungsmöglichkeiten beim Neubau von Bundesautobahnen (Kapitel 12 10)

23.0

Der Bund plant und finanziert den Ausbau des Bundesfernstraßennetzes. Der im Bundesverkehrswegeplan 1992 festgelegte Investitionsrahmen reicht aufgrund von Kostensteigerungen nicht aus, um alle Maßnahmen wie vorgesehen zu realisieren. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes können jedoch erhebliche Mittel eingespart oder für sonst zurückzustellende Projekte verwendet werden, wenn die Querschnitte neuer Bundesautobahnen stärker nach verkehrlichen Anforderungen gestaltet und insbesondere für schwach belastete Strecken kleinere Querschnitte gewählt würden. Allein bei drei untersuchten Vorhaben hält er Einsparungen von nahezu 1 Mrd. DM für möglich.

23.1

23.1.1

Der Bund plant und finanziert den Ausbau des Bundesverkehrswegeetzes. Im Bundesverkehrswegeplan 1992 sieht er für Neubau- und Erweiterungsmaßnahmen des „Vordringlichen Bedarfs“ im Netz der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) Investitionen von fast 110 Mrd. DM im Zeitraum von 1991 bis 2012 vor. Davon sind rd. 10 Mrd. DM für den Neubau von insgesamt 924 km Bundesautobahn im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit vorgesehen. Rd. 740 km dieser Neubaustrecken werden in den neuen Bundesländern gebaut, für die ein bedarfsgerechter Ausbau der Verkehrsinfrastruktur Voraussetzung vor allem für die wirtschaftliche Entwicklung ist.

Bereits seit längerem zeichnet sich ab, daß sich diese – wie auch andere – Projekte nicht innerhalb des im Bundesverkehrswegeplan 1992 festgelegten Investitionsrahmens verwirklichen lassen. Allein die Neubauvorhaben im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit werden nach dem derzeitigen Planungs- und Kostenstand Mehraufwendungen von über 4 Mrd. DM gegenüber der in den Bundesverkehrswegeplan 1992 eingegangenen Kostenschätzung erfordern.

Diesen absehbaren Kostensteigerungen steht die angespannte Haushaltslage des Bundes gegenüber, die bereits seit dem Haushaltsjahr 1996 zu einer Plafondierung des Bundesfernstraßenhaushaltes auf einem Niveau von rd. 10 Mrd. DM jährlich führte. Bei steigendem Mittelbedarf für die Unterhaltung, die Instandsetzung und für Ersatzinvestitionen im bestehenden Bundesfernstraßennetz verbleiben für den vordringlichen Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen immer geringere Finanzierungsspielräume.

Dem versucht das Bundesministerium durch verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten zu begegnen. So sollen laufende Vorhaben durch stufenweisen Ausbau zeitlich gestreckt und geeignete neue Maßnahmen privat finanziert werden. Schon Anfang 1992 hatte das Bundeskabinett beschlossen, die private Vorfinanzierung (sogenanntes Konzessionsmodell) von 12 Projekten im Bundesfernstraßennetz mit einem Investitionsvolumen von rd. 4,6 Mrd. DM in der Praxis zu erproben. Anfang dieses Jahres schlug das Bundesministerium den beteiligten Bundesländern weitere 17 Bundesfernstraßenprojekte mit geschätzten Baukosten in Höhe von nahezu 7 Mrd. DM vor, die es für geeignet hält, nach dem Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz) privat finanzieren und betreiben zu lassen (sogenanntes Betreibermodell).

23.1.2

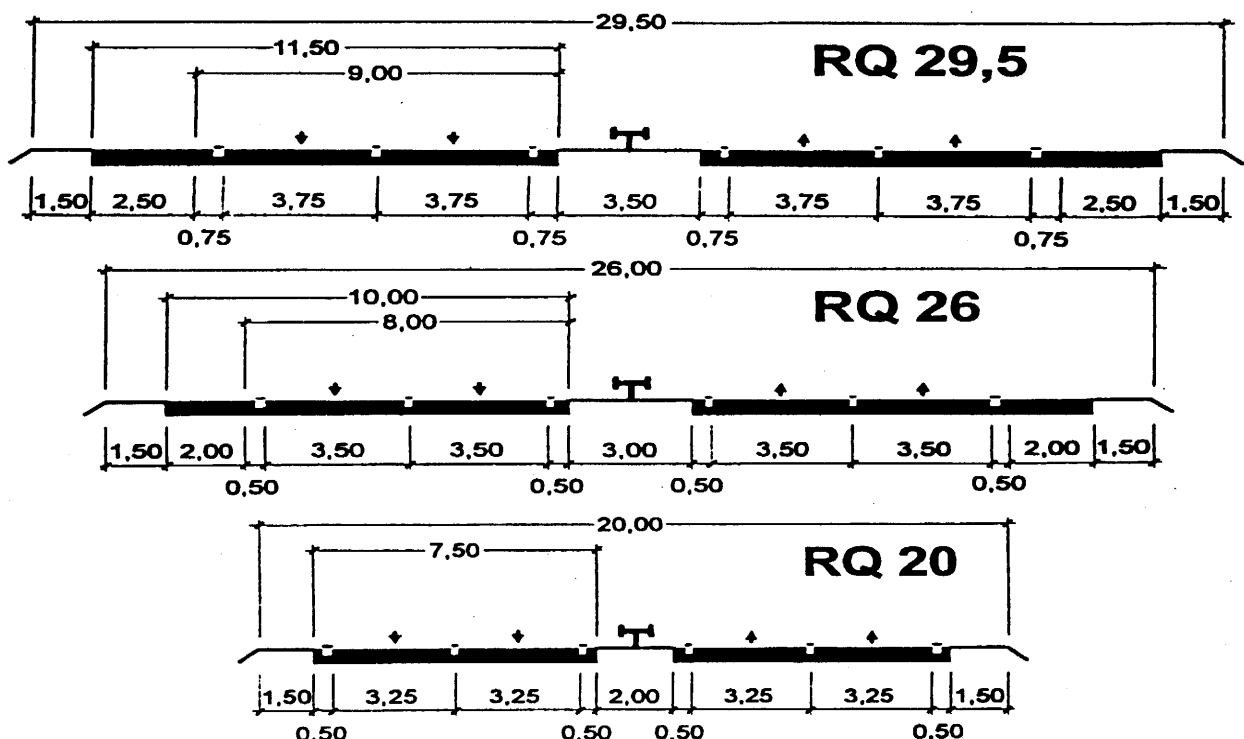
Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1995 zwei ausgewählte Verkehrsprojekte Deutsche Einheit und ein weiteres Neubauprojekt im Bundesautobahnnetz mit zusammen rd. 580 km Länge auf mögliche Ein-

sparungen untersucht. Einer der Schwerpunkte seiner Untersuchungen waren die Querschnittsbreiten der geplanten Bundesautobahnen zwischen ihren Außenkanten (Kronenbreite), die maßgeblichen Einfluß auf den Flächenbedarf und damit auf die Bau- und Grunderwerbskosten haben.

Das Bundesministerium hat die Planungsgrundsätze und Ausbauparameter für Straßen in Richtlinien vorgegeben. Darin hat es für die Querschnittsgestaltung sogenannte Regelquerschnitte entwickelt, nach denen Straßen – vor allem abhängig von ihrer Verkehrsbelastung und Funktion – geplant und gebaut werden sollen.

Für Bundesautobahnen mit vier Fahrstreifen sehen die Richtlinien des Bundesministeriums Kronenbreiten von 29,5 m (RQ 29,5) – bis zum Jahre 1995 von 29 m (RQ 29) – und 26 m (RQ 26) vor. Beide Regelquerschnitte verfügen an den Außenseiten der Fahrbahnen über 2,50 m bzw. 2,00 m breite Standstreifen, die konstruktiv zur Fahrbahn gehören und Kraftfahrzeugen in Notfällen die Möglichkeit bieten, seitlich auszuweichen oder anzuhalten. Auch können sie bei Unfällen oder Arbeitsstellen als Fahrstreifen genutzt werden. Inzwischen leitete das Bundesministerium Untersuchungen ein, Standstreifen überlasteter Autobahnabschnitte auch für Zwecke des fließenden Verkehrs zu nutzen.

Der ebenfalls für zweibahnige Straßen entwickelte Querschnitt mit einer Kronenbreite von 20 m (RQ 20) soll nach den Richtlinien des Bundesministeriums wegen fehlender Standstreifen nicht für Bundesautobahnen, sondern nur für sonstige Kraftfahrstraßen – z. B. Bundesstraßen – eingesetzt werden.



Verschiedene Regelquerschnitte zweibahniger Straßen (Maße in Meter)

Die Regelquerschnitte RQ 29,5 und RQ 26 sind für Verkehrsbelastungen von mehr als 60 000 und der Regelquerschnitt RQ 20 für Verkehrsbelastungen bis zu 30 000 Kraftfahrzeugen je 24 Stunden geeignet.

Für die vom Bundesrechnungshof untersuchten Neubauprojekte im Bundesautobahnnetz hatte das Bundesministerium folgende Querschnitte festgelegt:

- A 20, Lübeck – Stettin (324 km): Regelquerschnitt RQ 29;
- A 241, Schwerin – Wismar (31 km): Regelquerschnitt RQ 29,5;
- A 71/A 73, Erfurt – Schweinfurt/Lichtenfels (223 km): Regelquerschnitt RQ 26 für die freie Strecke, Regelquerschnitt RQ 29 für Brückenbauwerke.

Für Teile dieser Strecken werden die zu erwartenden Verkehrsbelastungen teilweise weit unter 30 000 Kraftfahrzeugen je 24 Stunden liegen.

23.2

23.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß das Bundesministerium die schwierige Haushaltslage des Bundes und die absehbaren Kostenerhöhungen vor allem beim Neubau von Bundesautobahnen zum Anlaß hätte nehmen müssen, zunächst und vor allem geeignete deutliche Einsparungsmöglichkeiten bei der Verwirklichung der Projekte zu suchen und umzusetzen, damit andere vordringliche Maßnahmen im Bundesfernstraßennetz nicht verzögert oder gar verhindert werden. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes reicht es nicht aus, nur neue Finanzierungswege aufzuzeigen oder Vorhaben zu strecken.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, neue Bundesautobahnen nicht automatisch mit einer Kronenbreite von mindestens 26 m zu planen, sondern die Querschnitte nach den Kriterien „Verkehrsbelastung“ und „Verkehrsqualität“ unter Beachtung von Kostengesichtspunkten zu gestalten. Er hat daher empfohlen zu prüfen, ob eine Bundesautobahn, deren Verkehrsbelastung auch von einer zweibahnigen Bundesstraße bewältigt werden könnte, nach deren Standards und damit auch mit geringerer Breite konzipiert werden kann. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist für die Wahl des Querschnitts nicht die Widmung der Straßen als „Bundesautobahn“ oder „Bundesstraße“ entscheidend, sondern ob das zusammenhängende Netz der vorhandenen und geplanten Bundesfernstraßen geeignet ist, vorhandene oder künftige Verkehrsbedürfnisse bei ausreichender Verkehrsqualität zu erfüllen. Das Bundesfernstraßengesetz läßt für derartige Überlegungen erheblichen Spielraum, weil es keine besonderen Anforderungen an Querschnitte, Breite der Fahrbahnen und des Mittelstreifens oder an das Vorhandensein von Standstreifen stellt.

23.2.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß erhebliche Haushaltsmittel eingespart werden könnten,

wenn die Querschnitte der neu zu bauenden Bundesautobahnen stärker nach den zu erwartenden Verkehrsbelastungen gestaltet würden. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, für den etwa 200 km langen Abschnitt der Bundesautobahn A 20 zwischen Rostock und dem Autobahnkreuz Uckermark (A 11) bei Prenzlau sowie für die Bundesautobahn A 241 (31 km) den um 3 m bzw. 3,5 m schmaleren Regelquerschnitt RQ 26 vorzusehen. Dieser Querschnitt kann die für diese Strecken zu erwartenden Verkehrsmengen von teilweise weit unter 30 000 Kraftfahrzeugen je 24 Stunden ohne Qualitätsverlust aufnehmen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof ange-regt zu prüfen, ob auf besonders schwach belasteten Autobahnabschnitten auf Standstreifen verzichtet und der für Verkehrsstärken bis zu 30 000 Kraftfahrzeuge je 24 Stunden geeignete Regelquerschnitt RQ 20 – ggf. mit regelmäßigen Nothaltebuchten – eingesetzt werden kann. Angesichts der zu erwartenden, weit unter diesem Wert liegenden Verkehrsbelastungen hat der Bundesrechnungshof folgende, insgesamt 274 km lange Teilstrecken von Bundesautobahnen für eine solche Überprüfung vorgeschlagen:

- A 20 von Gützkow (rd. 90 km östlich von Rostock) bis zum Autobahnkreuz Uckermark (A 11) bei Prenzlau (111 km);
- A 241 von Schwerin nach Wismar (31 km);
- A 71 zwischen Rohr und Schweinfurt (76 km);
- A 73 zwischen Schleusingen und Lichtenfels (56 km).

Ein Umsetzen dieser Vorschläge des Bundesrechnungshofes würde nach seiner überschlägigen Berechnung zu Baukosteneinsparungen von annähernd 1 Mrd. DM führen.

23.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es werde für die Bundesautobahn A 20 zwischen Rostock und dem Autobahnkreuz Uckermark (A 11) bei Prenzlau (rd. 200 km) überwiegend den Regelquerschnitt RQ 26 vorsehen, und zugesagt, weitergehende Einsparungsmöglichkeiten für die Bundesautobahn A 20 im Zusammenhang mit der Entwurfsplanung zu gegebener Zeit zu prüfen. Auch für die Bundesautobahn A 241 werde das Bundesministerium den Regelquerschnitt RQ 26 einsetzen. Für die Bundesautobahn A 71/A 73 habe das Bundesministerium entschieden, die Querschnitte von Brückenbauwerken auf den Regelquerschnitt RQ 26 zu reduzieren. Insgesamt würden diese Maßnahmen zu Baukosteneinsparungen von rd. 300 Mio. DM führen.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, es habe mit den beteiligten Ländern wegen der beim Bau der Bundesautobahn A 71/A 73 absehbaren Kostensteigerungen ein abgestuftes Vorgehen zur Inbetriebnahme von Teilabschnitten vereinbart. Damit werde das Projekt erst weit nach dem ursprünglich vorgesehenen Jahr 2005 fertiggestellt werden. Eine Minderung der Kosten ist mit der zeitlichen Streckung nicht

verbunden. Im übrigen hat das Bundesministerium zugesagt, in diesem Zusammenhang alle möglichen Einsparungen auszuschöpfen, ohne die überregionale Autobahnverbindung insgesamt in Frage zu stellen.

Hinsichtlich der weitergehenden Vorschläge des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium dargelegt, daß Bundesautobahnen die am höchsten belasteten Straßen in Europa seien. Sie dienten dem schnellen Verkehr; nur auf einem Drittel der Streckenlänge seien die Geschwindigkeiten durch Verkehrsregelungen begrenzt. Da sie dem schnellen Verkehr dienten, nähmen infolge der hohen Belastungen sowohl die Unfallzahlen als auch die Störungen der sehr sensiblen Verkehrsabläufe zu.

Gleichwohl habe das Bundesministerium unter dem besonderen Druck von Einsparungen schon zu Beginn der 90er Jahre Überlegungen zur Querschnittsneugestaltung angestellt, die im Jahre 1996 zu einer Neufassung seiner Richtlinien für die Querschnittsgestaltung geführt hätten. Nach diesen seien für Bundesautobahnen grundsätzlich Querschnitte mit Standstreifen zu wählen. Für vierstreifige Bundesautobahnen sei als Standardquerschnitt ein Regelquerschnitt RQ 29,5 vorzusehen, um den Verkehr im Fall der Sperrung einer Richtungsfahrbahn für Bauarbeiten auf vier Behelfsfahrstreifen über die andere Richtungsfahrbahn führen zu können. Lediglich bei Bundesautobahnen mit nur regionaler Verbindungsfunktion und mit Verkehrsstärken unter 30 000 Kraftfahrzeugen je 24 Stunden lasse das Bundesministerium den Einsatz eines Regelquerschnitts RQ 26 zu. Ein Regelquerschnitt RQ 20 komme wegen fehlender Standstreifen als Autobahnquerschnitt generell nicht in Betracht. Standstreifen gehörten weltweit zum festen Bestandteil von Autobahnquerschnitten. Sie dienten

- dem sicheren Abstellen liegengebliebener Fahrzeuge außerhalb des Verkehrsraumes,
- als seitlicher Ausweichraum bei unerwarteten Hindernissen auf der Fahrbahn,
- der einseitigen mehrstreifigen Behelfsverkehrsführung neben Unfall- oder Arbeitsstellen,
- der Streckenkontrolle, den Unterhaltungsarbeiten und Winterdienstseinsätzen,
- dem Befahren durch Notfallfahrzeuge und
- dem Pannendienst.

Standstreifen seien deshalb für einen störungsfreien Betrieb der Bundesautobahnen unverzichtbar. Zudem hätten sie erhebliche Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit. Dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes, für bestimmte Teilabschnitte der von ihm untersuchten Autobahnneubauprojekte zu prüfen, einen Regelquerschnitt RQ 20 vorzusehen, könne das Bundesministerium daher nicht folgen.

23.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium Einsparungen in Höhe von rd. 300 Mio. DM zugesagt hat. Ihm ist jedoch vorzuhalten, daß es

sich mit den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes, auf bestimmten schwach belasteten Autobahnabschnitten auf Standstreifen zu verzichten und weitere 700 Mio. DM einzusparen, nicht im einzelnen auseinandergesetzt hat, sondern allein aus grundsätzlichen Erwägungen ablehnt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Funktion einer Bundesautobahn Standstreifen nicht zwingend voraussetzt, zumal es hierfür keine rechtsverbindliche Grundlage, sondern lediglich Richtlinien des Bundesministeriums gibt. Der Bundesrechnungshof verkennt gleichwohl nicht, daß der Verkehrssicherheit und dem Verkehrsablauf auf Bundesautobahnen eine hohe Bedeutung zukommt. Dies gilt aber auch für zweibahnige Bundesstraßen, für die wie bei Bundesautobahnen keine gesetzlichen Geschwindigkeitsbeschränkungen gelten. Insofern ist es für den Bundesrechnungshof nicht plausibel, warum unter vergleichbaren Randbedingungen bei zweibahnigen Bundesstraßen auf Standstreifen verzichtet werden kann, auf Bundesautobahnen jedoch nicht.

Der Bundesrechnungshof stellt die Notwendigkeit von Standstreifen an Bundesautobahnen keineswegs grundsätzlich in Frage. Dies gilt besonders für hochbelastete Bundesautobahnen. Er erwartet jedoch, daß das Bundesministerium bei Bundesfernstraßenprojekten in jedem Einzelfall mit der gebotenen Sorgfalt prüft, welche Ausbaustandards den absehbaren verkehrlichen und sonstigen Anforderungen genügen werden. Ein beharrliches Festhalten an einmal gefaßten Beschlüssen und selbst auferlegten Restriktionen hält der Bundesrechnungshof in diesem Zusammenhang für nicht sachgerecht. Auch in Anbetracht der vom Bundesministerium selbst eingeleiteten Betriebsversuche, bei hochbelasteten Autobahnabschnitten den Standstreifen für den fließenden Verkehr zu nutzen, sollte auch der Regelquerschnitt RQ 20 für die Anwendung bei schwach belasteten Bundesautobahnen nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Angesichts der hohen Einsparungspotentiale von weiteren bis zu 700 Mio. DM bei den vorgeschlagenen Autobahnabschnitten mit zu erwartender geringer Verkehrsbelastung von weit unter 30 000 Kraftfahrzeugen in 24 Stunden hält es der Bundesrechnungshof unverändert verkehrstechnisch für möglich und wegen der knappen Mittel für notwendig, diese entsprechend den Standards zweibahniger Bundesstraßen zu verwirklichen und ggf. auch als solche auszuweisen.

23.5

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, bei den genannten und den noch ausstehenden Bundesfernstraßenprojekten massive Kosteneinsparungen durchzusetzen, damit trotz der anhaltend kritischen Haushaltslage des Bundes möglichst viele verkehrspolitische Ziele des Bundesverkehrswegeplans 1992 erreicht werden können. Hierzu bedarf es auch unkonventioneller Lösungsansätze. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium daher nachdrücklich, seine derzeitigen Planungsgrund-

sätze entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes zu überdenken.

In Anbetracht der begrenzten Mittel hält es der Bundesrechnungshof für geboten abzuwägen, ob im Einzelfall der Bau eines Standstreifens oder die Investition in ein anderes, ansonsten derzeit nicht finanzierbares vordringliches Projekt – insbesondere in den neuen Bundesländern – wichtiger ist.

24 Bau der vierten Elbtunnelröhre (Kapitel 12 10 Titel 822 12)

24.0

Die Bundesautobahn A 7 ist ab dem Elbtunnel bis zur Anschlußstelle Hamburg-Schnelsen-Nord überlastet. Das Bundesministerium hat die Erweiterung des Elbtunnels um eine vierte Röhre genehmigt, die Beseitigung der ebenso gravierenden Verkehrsengpässe auf den anschließenden oberirdischen Strecken jedoch aufgeschoben. Damit erweitert es die Kapazität der Bundesautobahn A 7 zuerst in einem Abschnitt, in dem die Kosten gemessen am Nutzen besonders hoch sind. Im

übrigen ist die vierte Elbtunnelröhre für den Fernverkehr weitgehend nutzlos, solange die an den Tunnel anschließenden oberirdischen Verkehrsengpässe nicht beseitigt sind. Davon unabhängig hätte das Bundesministerium durch ein weniger aufwendiges Tunnelbauwerk einen dreistelligen Millionenbetrag einsparen können.

24.1

24.1.1

Für die Unterquerung der Elbe im Zuge der Bundesautobahn A 7 stehen derzeit drei Tunnelröhren mit insgesamt sechs Fahrstreifen zur Verfügung. Seit der Inbetriebnahme des Elbtunnels im Jahre 1975 verdoppelte sich die „Durchschnittliche Tägliche Verkehrsstärke“ auf 112 000 Kraftfahrzeuge je 24 Stunden im Jahre 1995. Dabei war die „Durchschnittliche Tägliche Verkehrsstärke“ im Autobahnabschnitt südlich des Elbtunnels geringer und nördlich des Elbtunnels, vor und nach der Anschlußstelle Hamburg-Stellingen, mit bis zu 134 000 Kraftfahrzeugen je 24 Stunden höher als im Elbtunnel (s. im einzelnen Bild 1).

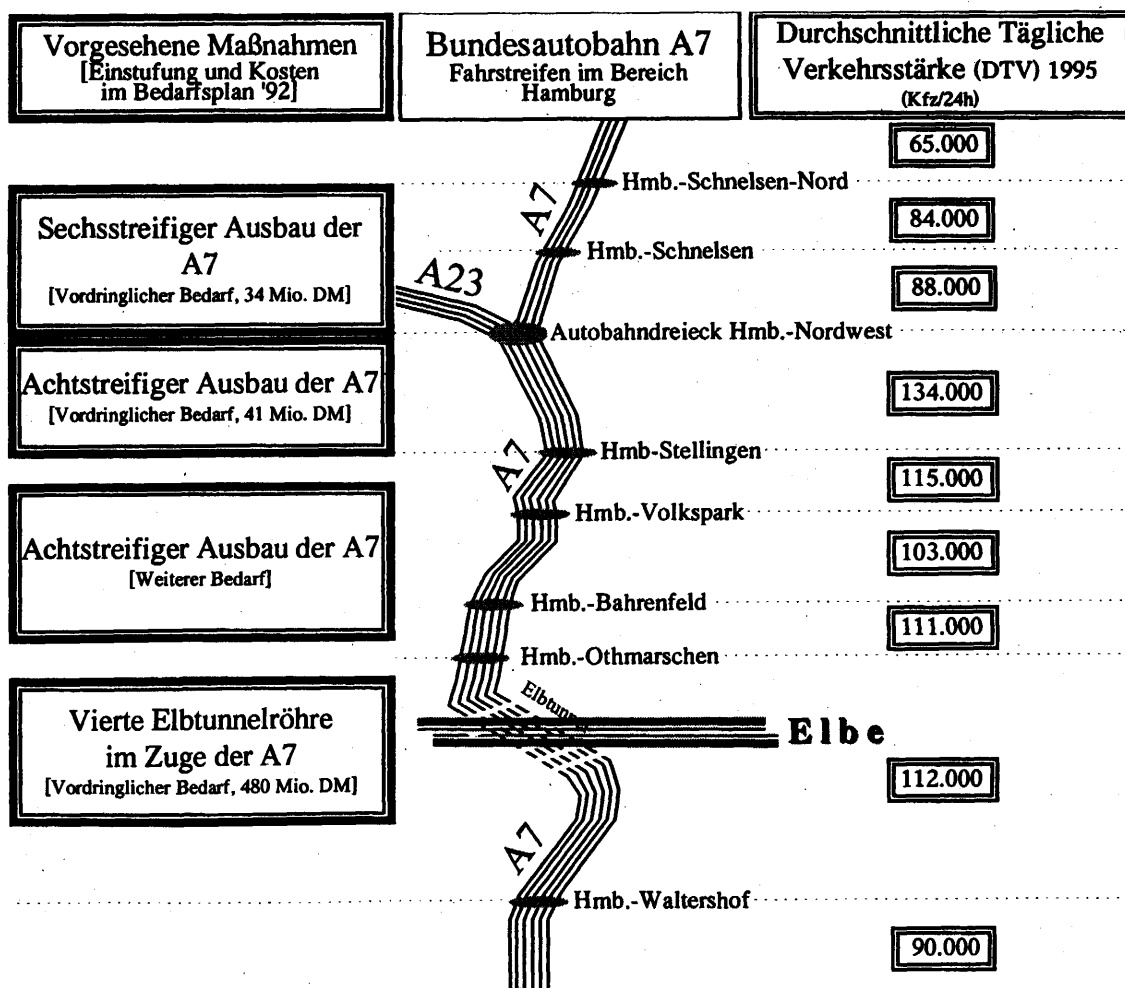


Bild 1: Schematische Darstellung des Verlaufs der Bundesautobahn A7 im Bereich Hamburg

Das Bundesministerium beschloß, den Engpaß im Bereich des Elbtunnels durch den Bau einer vierten Röhre zu beseitigen. Dadurch werden für die Unterquerung der Elbe künftig acht Fahrstreifen zur Verfügung stehen.

Der Gesetzgeber stimmte der Einstufung des Elbtunnels in den „Vordringlichen Bedarf“ des Bedarfsplanes für Bundesfernstraßen bereits im Jahre 1985 zu. Der derzeit maßgebliche Bedarfsplan 1992 weist den achtstreifigen Ausbau des an den Tunnel anschließenden nördlichen Abschnittes bis zum Anschluß Hamburg-Stellingen als „Weiteren Bedarf“ aus. Nur den Ausbau des darauf folgenden Abschnittes bis zum Autobahndreieck Hamburg-Nordwest sowie des daran anschließenden vierstreifigen Abschnittes bis Hamburg-Schnelsen-Nord sieht er als „Vordringlichen Bedarf“ vor, wobei die Planungen für diese Abschnitte derzeit ruhen (s. Bild 1).

Gemäß dem Bedarfsplan 1992 sollen alle Maßnahmen des „Vordringlichen Bedarfs“ bis zum Jahre 2012 verwirklicht werden. Dem liegt eine Finanzplanung von jährlich fast 12 Mrd. DM für den gesamten Bundesfernstraßenbau zugrunde. Das derzeitige tatsächliche jährliche Ausgabevolumen beträgt hingegen nur rd. 10 Mrd. DM.

24.1.2

Die Straßenbauverwaltung entschied sich bei der Planung der vierten Elbtunnelröhre für den Bau zweier 3,75 m breiter Fahrstreifen, eines 2 m breiten Standstreifens und zweier 0,5 m bzw. 0,63 m breiter Schutzstreifen (s. Bild 2). Dadurch ergibt sich ein

Tunneldurchmesser von 12,35 m innen und über 13,75 m außen.

Zum Zwecke der Selbstrettung von Personen sind drei Fluchttunnel mit Baukosten von rd. 26 Mio. DM geplant. Zudem sollen eine automatische Brandmeldeanlage in Verbindung mit einem entsprechenden Lüftungssystem für den Brandfall sowie Notrufnischen einen ausreichenden Brand- und Katastrophenschutz gewährleisten.

Die drei bereits vorhandenen Tunnelröhren verfügen nicht über Standstreifen. Nach einer Statistik der Baubehörde ereigneten sich in den vorhandenen Röhren bis einschließlich 1993 insgesamt 178 Fahrzeugbrände, die nach Angaben der Hamburger Feuerwehr kaum Probleme bereiteten.

Das Bundesministerium genehmigte im Jahre 1987 den Vorentwurf für die vierte Tunnelröhre mit veranschlagten Baukosten in Höhe von 480 Mio. DM. Das Ausschreibungsergebnis offenbarte jedoch eine Kostensteigerung von fast 70 v. H. Deshalb wandte sich das Bundesministerium im Januar 1995 an die Straßenbauverwaltung. Es wies darauf hin, daß es keine zwingenden Vorschriften gäbe, nach denen aus tunnelspezifischen Gründen Standstreifen vorzusehen wären. Hierfür wären nur verkehrliche Gründe maßgebend. Daher könnte man auf den Standstreifen ohne aufwendige bauliche Alternativen wie Pannenbuchten und zusätzliche Fluchtwege verzichten; dieses gelte insbesondere im Hinblick auf die ständig besetzte Tunnelbetriebszentrale und die umfangreichen Verkehrsleiteinrichtungen, die ein kurzfristiges Eingreifen im Störfall ermöglichen. Vor dem Hintergrund des aufwendigen Brandlüftungssystems

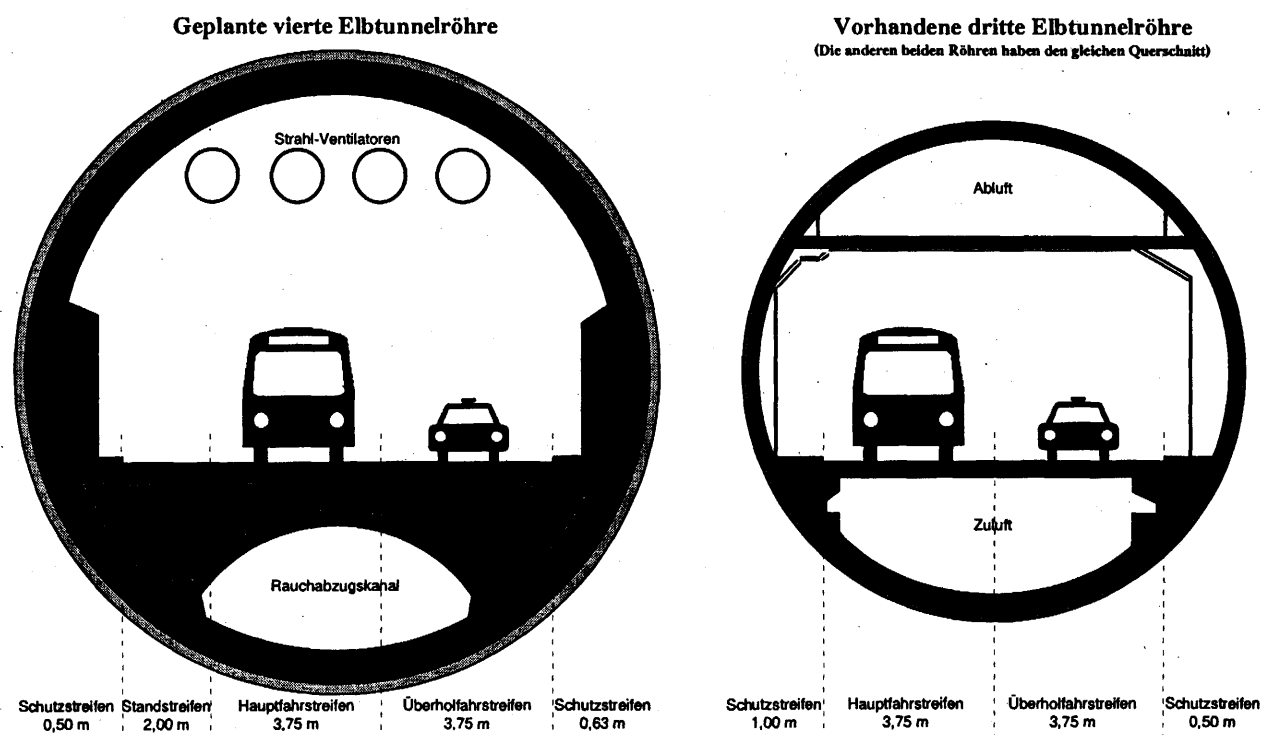


Bild 2: Querschnitte der geplanten und vorhandenen Elbtunnelröhren

und der ständig einsatzbereiten, straßenbaueigenen Feuerwehr könnten möglicherweise sogar die geplanten Fluchttunnel entfallen.

Die Straßenbauverwaltung legte dem Bundesministerium daraufhin dar, daß der Wegfall des Standstreifens für sich betrachtet Einsparungen von nur rd. 31 Mio. DM erbrächte und die Gesamteinsparungen durch Änderung des Sicherheitskonzeptes rd. 34 Mio. DM betrügen. In Anbetracht der Projektreife müsse aber mit einem neuen Planfeststellungsverfahren, Schadenersatzklagen der Bieter, Verzögerung des Baubeginns um mindestens fünf Jahre, zusätzlichen Planungskosten in Höhe von rd. 25 Mio. DM und möglichen Mehrkosten für eine geforderte, zusätzliche Überdeckung der Bundesautobahn außerhalb des eigentlichen Tunnels gerechnet werden.

Das Bundesministerium stimmte, gestützt auf die Angaben der Straßenbauverwaltung, schließlich der vorgesehenen Vergabe einschließlich des Standstreifens und der Fluchttunnel zu.

Daraufhin vergab die Straßenbauverwaltung Ende 1995 den Auftrag für die insgesamt rd. 4 km lange Baustrecke mit einer Auftragssumme in Höhe von rd. 800 Mio. DM. Die Gesamtkosten (einschließlich Grunderwerbskosten) für die vierte Elbtunnelröhre werden voraussichtlich rd. 880 Mio. DM betragen. Hinzuzurechnen sind noch die Finanzierungskosten für die private Vorfinanzierung in etwa gleicher Höhe, so daß sich der Gesamtbetrag auf rd. 1,8 Mrd. DM erhöht. Nach Angaben des Bundesministeriums betragen die durchschnittlichen Baukosten eines mit zwei Fahrstreifen ausgestatteten Tunnels etwa 30 bis 70 Mio. DM je Kilometer. Die Kosten für den etwa 4 km langen und ohne Standstreifen geplanten zweistreifigen Wesertunnel werden nach Schätzungen der Bauverwaltung rd. 300 Mio. DM betragen.

24.2

24.2.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium durch den Bau der vierten Elbtunnelröhre mit der Kapazitätserweiterung der Bundesautobahn A 7 in einem Abschnitt begonnen hat, in dem die Kosten gemessen am Nutzen besonders hoch sind und der darüber hinaus mit rd. 880 Mio. DM Gesamtkosten außergewöhnlich aufwendig ist. Solange die an den Tunnel anschließenden oberirdisch geführten und gleichermaßen stark überlasteten Strecken nicht ausgebaut sind, ist die vierte Elbtunnelröhre für den Fernverkehr weitgehend nutzlos. Das Bundesministerium hätte den Engpaß bei der Elbunterquerung bis zum Ausbau der anschließenden, wesentlich preiswerteren nördlichen Streckenabschnitte hinnehmen oder aber auf eine zeitnahe Beseitigung der oberirdischen Engpässe in Ergänzung zur vierten Röhre des Elbtunnels hinwirken müssen. Nunmehr werden die als vordringlich eingestuften Maßnahmen im Zuge der Bundesautobahn A 7 im Bereich von Hamburg aufgrund fehlender Planungen und knapper finanzieller Mittel voraussichtlich nicht im vom Bundesverkehrswegeplan vorgesehenen Zeitrahmen bis zum Jahre 2012 verwirklicht werden können.

24.2.2

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß die vierte Elbtunnelröhre im Vergleich mit anderen Tunneln und gemessen an den Vorgaben in den einschlägigen Vorschriften zu aufwendig geplant wurde. In Anbetracht der gegenüber einem gewöhnlichen Tunnel bis zu achtfach höheren Kosten hätte das Bundesministerium alle vertretbaren Möglichkeiten zur Kostenminimierung ausschöpfen und beispielsweise auf Standstreifen oder Fluchttunnel verzichten oder anstatt 3,75 m nur 3,50 m breite Fahrstreifen vorsehen sollen. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere auf die vorhandenen stark belasteten Elbtunnelröhren hingewiesen, die im Gegensatz zu der geplanten vierten Röhre nicht mit Standstreifen ausgestattet sind.

Allein der wegen des Standstreifens vergrößerte Tunneldurchmesser verursacht schon nach den Berechnungen der Straßenbauverwaltung zusätzliche Kosten in Höhe von rd. 31 Mio. DM. Die Baubehörde hat dabei allerdings die möglichen Einsparungen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu niedrig angesetzt. Der mit dem Standstreifen einhergehende größere Tunneldurchmesser bewirkt

- eine überproportionale Vergrößerung des Aushubvolumens beim Schildvortrieb,
- stärkere und damit teurere Segmente für die Tunnelschale mit einhergehender zusätzlicher Vergrößerung des Aushubvolumens und
- eine Tieferlegung des Tunnels, um die erforderliche Überdeckung mit Erdreich einzuhalten.

Der Bundesrechnungshof hat die möglichen Einsparungen bei Verzicht auf den Standstreifen in Anlehnung an die Kosten der ohne Standstreifen und mit einem Außendurchmesser von 11,30 m für rd. 300 Mio. DM geplanten Weserunterquerung auf einen dreistelligen Millionenbetrag geschätzt.

Bei Verzicht auf den Standstreifen hätte anstelle eines neuen Planfeststellungsverfahrens nur ein ergänzendes Verfahren durchgeführt werden müssen, die geforderte zusätzliche Überdeckung hätte abgelehnt und die angegebenen zusätzlichen Planungskosten begrenzt werden können. Ob es zu Schadenersatzklagen der Bieter gekommen wäre, ist fraglich. Auch wäre eine mögliche Verzögerung des Baubeginns angesichts des zweifelhaften Nutzens der vierten Elbtunnelröhre für den Fernverkehr durchaus hinnehmbar gewesen.

Im übrigen würde der Tunnel auch dann über einen ungewöhnlich hohen Leistungs- und Sicherheitsstandard verfügen, wenn man auf den Standstreifen – wie bei den vorhandenen drei Tunnelröhren – oder auf die Fluchttunnel verzichtet hätte. Der Elbtunnel verfügt über eine Tunnelbetriebszentrale, die ständig den gesamten Tunnelbereich überwacht und bei Bedarf den Tunnel mittels Lichtzeichen sofort sperren kann. Auch kann die ständig einsatzbereite straßenbaueigene Tunnelfeuerwehr in Verbindung mit der vorgesehenen Rauchabzugseinrichtung durch ihr schnelles Eingreifen Brände wirksam bekämpfen.

24.3**24.3.1**

Die zuständige Straßenbauverwaltung hat dargelegt, daß sich der Elbtunnel durch die Verkehrszunahme zu einem entscheidenden Engpaß im Zuge der Bundesautobahn A 7 entwickelt habe. Eine richtungsbezogene Analyse des Verkehrsaufkommens nördlich des Elbtunnels bis hin zur Anschlußstelle Hamburg-Schnelsen-Nord verdeutliche die Überlastung des Elbtunnels. Es zeige sich dabei, daß die Verkehrsstärken in Richtung Norden gegenüber der Fahrt Richtung Süden deutlich stärker ausgeprägt seien. Dieses Verhalten sei darauf zurückzuführen, daß der von Hamburg nach Norden gerichtete Quellverkehr nördlich des Elbtunnels möglichst rasch die Bundesautobahn zu erreichen suche, während der Zielverkehr in Richtung Hamburg, soweit er ortskundig sei, bei Stauungen vor dem Elbtunnel frühzeitig die Bundesautobahn verlasse und auf das Stadtstraßennetz ausweiche. Deshalb sei die unzureichende Kapazität der Elbquerung das entscheidende Problem der Verkehrsabwicklung auf der Bundesautobahn A 7. Durch die vierte Elbtunnelröhre würde es möglich, die vorhandene Kapazität der Anschlußstrecken besser zu nutzen.

24.3.2

Das Bundesministerium hat sich der Auffassung der Straßenbauverwaltung angeschlossen. Es hat zu dem vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Einsparvolumen ausgeführt, daß die Kosten für die Schildvortriebsstrecke der vierten Elbtunnelröhre und des Wesertunnels nicht direkt vergleichbar seien. So seien beim Wesertunnel u. a.

- die örtlichen Randbedingungen für die Baustelle in der freien Strecke wesentlich einfacher,
- weniger Auflagen im Baurechtsverfahren ergangen,
- die geologischen Verhältnisse günstiger; auch sei
- ein geringerer Wasserdruck zu berücksichtigen und
- keine Unterfahrung von Bebauung erforderlich.

Die pauschale Einschätzung des Bundesrechnungshofes, daß ein Verzicht auf den Standstreifen Einsparungen in dreistelliger Millionenhöhe ergeben hätte, sei daher sachlich nicht richtig.

Weiter hat das Bundesministerium erläutert, daß sich die Verkehrssicherheit in einem Straßentunnel mit einem Standstreifen zwar erheblich verbessere, dem Rettungskonzept im Brandfall aber nicht in vollem Umfang genügen würde. Fluchtwege stellten darauf ab, dem Tunnelnutzer, der bis zum Eintreffen der Feuerwehr einer starken Temperatur- und Rauchgasentwicklung allein ausgesetzt sei, in den für die Personenrettung ersten wichtigen Minuten nach Brandausbruch eine Rettung ohne fremde Hilfe zu ermöglichen. Die vierte Elbtunnelröhre solle künftig den gesamten Güterverkehr in Nord-Süd-Richtung aufnehmen. Deshalb müsse, bedingt durch den hohen Lkw-Anteil von 30 v. H., mit Brandlasten gerechnet werden, die den für Bundesfernstraßen üblichen

Rahmen weit überschreiten. Das Bundesministerium könne deshalb der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, für die geplante vierte Elbtunnelröhre auf Standstreifen oder Fluchtwege zu verzichten, im Hinblick auf die Sicherheit der Tunnelnutzer und die Leichtigkeit des Verkehrs nicht folgen.

24.4**24.4.1**

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß der Elbtunnel einen Engpaß im Zuge der Bundesautobahn A 7 darstellt. Dies gilt allerdings auch für den sechsstreifigen noch höher belasteten Abschnitt Hamburg-Stellingen bis zum Autobahndreieck Hamburg-Nordwest sowie für den daran anschließenden vierstreifigen Abschnitt bis zur Anschlußstelle Hamburg-Schnelsen-Nord. Der Ausbau des Elbtunnels auf acht Fahrstreifen wird für den Fernverkehr in absehbarer Zeit kaum Vorteile bringen, da die nördlich an den Tunnel anschließenden hoch belasteten Autobahnabschnitte erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt ausgebaut werden. Die vierte Elbtunnelröhre wird bis dahin in erster Linie für den innerstädtischen Verkehr von Hamburg von Nutzen sein.

Angesichts der Tatsache, daß für die Beseitigung der nördlichen Engpässe auf der Grundlage der Kostenschätzung des Bedarfsplanes 1992 weniger als ein Sechstel der Kosten für die vierte Elbtunnelröhre aufzuwenden wären, hätte das Bundesministerium zunächst die oberirdisch geführten Strecken allein oder aber zeitgleich mit dem Bau der vierten Elbtunnelröhre ausbauen lassen müssen. Die jetzt gewählte Reihenfolge ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht sinnvoll. Das Bundesministerium hätte insofern die zeitliche Reihenfolge der Teilprojekte der gesamten Baumaßnahme im Hinblick auf die erheblichen finanziellen und verkehrlichen Auswirkungen besser koordinieren müssen.

24.4.2

Der Darstellung des Bundesministeriums, daß ein direkter Kostenvergleich der Schildvortriebsstrecke zwischen der vierten Elbtunnelröhre und dem Wesertunnel nicht möglich sei, kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Die beim Wesertunnel einfacheren örtlichen Randbedingungen für die Baustelle in der freien Strecke und weniger Auflagen im Baurechtsverfahren können für die Elbtunnelröhre keine Mehrkosten in dreistelliger Millionenhöhe begründen.

Dies gilt auch für die geologischen Verhältnisse, die beim Wesertunnel zwar etwas günstiger sein mögen, aber im wesentlichen mit denen des Elbtunnels vergleichbar sind. Auch die vom Wasserdruck abhängigen Baukosten sind beim Wesertunnel und der vierten Elbtunnelröhre annähernd vergleichbar, wenn man bei der vierten Elbtunnelröhre – wie in der Vergleichsrechnung unterstellt – auf einen Standstreifen verzichtet und damit einen um rd. 3 m geringeren Außendurchmesser des Tunnels bei der Ermittlung des Wasserdrucks berücksichtigt. Die zusätzlichen Kosten für die Unterfahrung der Bebauung hat der

Bundesrechnungshof beim Kostenvergleich schon beachtet und vor der Gegenüberstellung abgezogen.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Einschätzung, daß ein Verzicht auf den Standstreifen Einsparungen in dreistelliger Millionenhöhe bewirkt hätte. Dabei erkennt er nicht, daß ein Standstreifen die Verkehrssicherheit in einem Straßentunnel verbessert. Allerdings hat er nicht nachvollziehen können, warum das Bundesministerium bei der vierten Elbtunnelröhre einen Standstreifen vorsieht, aber bei den bestehenden drei Röhren darauf verzichtet hat und auch den Wesertunnel ohne Standstreifen plant. Auch ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht plausibel, daß die künftig in Nord-Süd-Richtung befahrene vierte Elbtunnelröhre über einen höheren Sicherheitsstandard verfügen müsse als die zumindest gleich stark belastete vorhandene östliche Tunnelröhre für den Süd-Nord-Güterverkehr.

24.5

Der Bundesrechnungshof sieht das Festhalten des Bundesministeriums am Bau des Standstreifens insbesondere darin begründet, daß die zuständige Straßenbauverwaltung ihn zunächst plante, ohne die damit einhergehenden erheblichen zusätzlichen Kosten korrekt zu erfassen. Als dann das Submissionsergebnis eine erhebliche Kostensteigerung offenbarte, veranlaßten vermeintliche Sachzwänge wie Bauverzögerung, neues Planfeststellungsverfahren, drohende Schadenersatzklagen der Bieter und zusätzliche Planungskosten das Bundesministerium, der Maßnahme in der vorliegenden Form zuzustimmen.

Der Bundesrechnungshof wendet sich mit seiner kritischen Würdigung des Standstreifens keineswegs gegen Investitionen in die Sicherheit des Straßenverkehrs, sondern versucht, auf einen wirkungsvolleren Einsatz der knappen Mittel hinzuwirken. Hätte das Bundesministerium auf den Standstreifen verzichtet, so hätte es mit den freiwerdenden Mitteln beispielsweise die genannten oberirdischen Verkehrsengpässe der Bundesautobahn A 7 beseitigen oder zahlreiche unfallträchtige Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen durch verkehrssichere Umgehungen ersetzen können.

Das Bundesministerium wird künftig die Maßnahmen für Bundesfernstraßen mit hoher verkehrlicher und finanzieller Bedeutung bereits in der Planungsphase intensiver begleiten und die im Vorentwurf veranschlagten Kosten kritischer prüfen müssen, um rechtzeitig auf Art und Umfang der Maßnahmen Einfluß nehmen zu können.

Es sollte nunmehr darauf hinwirken, daß die zuständige Straßenbauverwaltung die an den Elbtunnel anschließenden oberirdischen Strecken des „Vordringlichen Bedarfs“ baldmöglichst ausbaut, da die vierte Elbtunnelröhre nur in Verbindung mit dem Ausbau dieser Strecken eine nachhaltige Verbesserung für den Fernverkehr bewirkt. Der Bundesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf seine Einsparvorschläge beim Neubau von Bundesautobahnen hin (s. Nr. 23).

25 Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen (Kapitel 12 10)

25.0

Überzahlungen und Doppelzahlungen sowie nicht oder nicht rechtzeitig eingeforderte Zins- oder Rückzahlungen bei der Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen führen zu Verlusten für den Bundeshaushalt in jährlich zweistelliger Millionenhöhe. Aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und der Vorprüfungsstellen konnten allein im Jahre 1995 weit über 30 Mio. DM von Auftragnehmern zurückgefordert werden.

25.1

Der Bundesrechnungshof prüft regelmäßig die Ausgaben für den Bundesfernstraßenbau, die die Länder zu Lasten des Bundes im Rahmen der Auftragsverwaltung tätigen. Dabei unterstützen ihn die Vorprüfungsstellen, Rechnungsprüfungsämter und Rechnungsprüfungsstellen der Länder oder Landschaftsverbände (Vorprüfungsstellen). Bei seinen Prüfungen stellt der Bundesrechnungshof immer wieder eine Vielzahl von Mängeln beim Planen, Vorbereiten, Durchführen und Abrechnen sowie bei der Überwachung von Straßenbaumaßnahmen fest.

So bezahlten die Straßenbauverwaltungen der Länder entgegen geltenden Abrechnungsbestimmungen überhöhte Rechnungen von Auftragnehmern und ließen bei zusätzlichen oder nachträglichen Bauleistungen die Möglichkeit ungenutzt, über Preisnachlässe zu verhandeln. Bei Straßenbaumaßnahmen mit geteilter Baulast, z. B. bei Kreuzungen oder Ortsdurchfahrten, beachteten sie die Regelungen zur Kostenteilung zwischen den Baulastträgern häufig nicht oder nur ungenügend. Diese und viele andere wiederholt beanstandete Mängel führten zu erheblichen Überzahlungen, Doppelzahlungen sowie nicht oder nicht rechtzeitig eingeforderten Zins- oder Rückzahlungen zum Nachteil des Bundeshaushaltes.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium wiederholt darauf hingewiesen, daß die im Auftrag des Bundes handelnden Länder die Straßenbaumaßnahmen des Bundes nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt abrechnen.

Die Straßenbauverwaltungen haben eine Vielzahl der vom Bundesrechnungshof und den Vorprüfungsstellen aufgezeigten Mängel bei der Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen aufgegriffen und daraufhin in den letzten Jahren jeweils Beträge in zweistelliger Millionenhöhe erfolgreich von Auftragnehmern zurückgefordert. So flossen aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 1995 rd. 8 Mio. DM und im Jahre 1996 rd. 11 Mio. DM an Rückzahlungen dem Bundeshaushalt zu. Hinzu kamen noch Rückzahlungen, die aufgrund der Empfehlungen der Vorprüfungsstellen eingefordert worden sind. Von den insgesamt 24 Vorprüfungsstel-

len bewirkten im Jahre 1995 allein knapp die Hälfte Rückzahlungen in Höhe von weiteren rd. 21 Mio. DM zugunsten des Bundeshaushaltes. Die andere Hälfte der Vorprüfungsstellen führte keine Aufzeichnungen über die auf ihre Feststellungen hin von den Straßenbauverwaltungen zurückgeforderten Zahlungen.

Da der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen ihre Prüfungen auf Stichproben beschränken und damit nur einen geringen Teil der gesamten Straßenbaumaßnahmen erfassen, ist davon auszugehen, daß die Zahl der tatsächlichen Über- und Doppelzahlungen erheblich höher liegt. Bei einer sorgfältigeren Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen könnten erhebliche Bundesmittel eingespart oder für andere vordringliche Bundesfernstraßenprojekte verwendet werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die im Auftrag des Bundes handelnden Länder anzuhalten, Straßenbaumaßnahmen sorgfältiger abzurechnen.

25.3

Das Bundesministerium hat keine Einwände gegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhoben. Es hat allerdings mangels eigener Erkenntnisse nicht nachvollziehen können, ob die tatsächlichen Über- und Doppelzahlungen erheblich höher liegen.

25.4

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, bei den Ländern eine sorgfältigere Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen des Bundes anzumahnen. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

26 Kreuzungsmaßnahmen zwischen Schienenwegen des Bundes und Straßen (Kapitel 12 10 und 12 22)

26.0

Der Bund finanziert zu einem erheblichen Teil den Bau neuer und die Änderung bestehender Kreuzungen zwischen Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes und Straßen. Das Finanzvolumen dieser Maßnahmen, das jährlich fortgeschrieben wird und dessen Bereitstellung sich auf mehrere Haushaltsjahre verteilt, beträgt nach dem Stand des Jahres 1997 etwa 8 Mrd. DM. Der mit Bundesmitteln zu finanzierende Anteil beträgt davon etwa 5 Mrd. DM.

Ein zweckmäßiges und wirtschaftliches Prüfungs- und Genehmigungsverfahren des Bundes für Kreuzungsmaßnahmen fehlt. In vielen Fällen wurde der notwendige Umfang der Maßnahme überschritten, nicht die wirtschaftlich günstigste Lösung gewählt, die Abstimmung mit anderen Baumaßnahmen unterlassen und die Kostenaufteilung falsch ermittelt. Nach Schätzung des Bundesrechnungshofes enthält der vom Bund zu

finanzierende Anteil einen Betrag in Höhe von rd. 700 Mio. DM, der vermeidbar gewesen wäre. Etwa die Hälfte dieses Betrages könnte noch zugunsten des Bundes zurückgefordert bzw. deren Auszahlung vermieden werden.

26.1

Bau und Änderung von Kreuzungen zwischen Schienenwegen und Straßen sind eine Daueraufgabe. Nach dem Stand des Jahres 1997 werden solche Maßnahmen, an denen die Deutsche Bahn AG beteiligt ist, in einem Zeitraum von etwa zehn Jahren mit einem Finanzvolumen von etwa 8 Mrd. DM durchgeführt. An den Kosten sind neben dem Bund und der Deutschen Bahn AG Länder, Kreise, Gemeinden oder Private beteiligt. Die vom Bund und der Deutschen Bahn AG zu finanzierenden Anteile betragen zusammen etwa 5 Mrd. DM. Der Bund finanziert die von der Deutschen Bahn AG zu tragenden Anteile in Form von Darlehen und Baukostenzuschüssen. Die Haushaltsmittel werden im Bundeshaushalt – nur zu einem Teil erkennbar – im Einzelplan 12, Kapitel 12 10 Bundesfernstraßen ausgewiesen. Das Kapitel enthält nur die Maßnahmen, an denen der Bund als Straßenbaulastträger beteiligt ist und das letzte Drittel der Baukosten nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz finanziert. Der im Haushaltsjahr 1997 für diese Maßnahmen vorgesehene Anteil des Bundes beträgt rd. 260 Mio. DM. Die von der Deutschen Bahn AG zu tragenden Anteile für Änderungen und den Neubau von Überführungen sowie das Schienendrittel nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, die beide aus Bundesmitteln finanziert werden, sind im Bundeshaushalt im Kapitel 12 22 enthalten. Mit diesen vom Bund zusätzlich zu übernehmenden Finanzierungsanteilen dürfte der vertragliche und gesetzliche Anteil des Bundes über 500 Mio. DM jährlich liegen.

Soweit an den Maßnahmen die Baulastträger der dem öffentlichen Verkehr dienenden Eisenbahnen und öffentlicher Straßen, Wege und Plätze beteiligt sind, ist das Eisenbahnkreuzungsgesetz Grundlage für die Ermittlung der Kostenanteile. Über die Verteilung der Kosten sowie über Art, Umfang und Durchführung der Maßnahme sollen die Beteiligten eine Vereinbarung schließen. Soweit es sich um Kreuzungen mit Privatwegen handelt, ist es den Beteiligten überlassen, auf welcher Grundlage Vereinbarungen abgeschlossen werden.

Bei der Kostenteilung nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz ist zu unterscheiden nach

- Maßnahmen an höhengleichen Kreuzungen (Bahnübergängen),
- Maßnahmen an vorhandenen Überführungen und
- dem Bau neuer Verkehrswege (Kreuzungen).

Bei Maßnahmen an Bahnübergängen haben die Beteiligten (Baulastträger von Schiene und Straße) je ein Drittel der Baukosten zu tragen. Soweit an der Maßnahme eine Eisenbahn des Bundes beteiligt ist, trägt der Bund das letzte Drittel, in allen anderen Fällen das Land, in dessen Gebiet die Eisenbahn liegt.

Die Vereinbarung bedarf in diesen Fällen, soweit der Bund nicht als Straßenbaulastträger beteiligt ist, der Genehmigung des Bundesministeriums. Dieses hat entschieden, Maßnahmen mit Gesamtkosten von über 6 Mio. DM selbst zu genehmigen und darunter den Ländern die Genehmigung zu übertragen. Mit der Genehmigung erfolgt gleichzeitig der Antrag auf Aufnahme in die Haushalte. Das letzte Drittel (Bundesdrittel) wird von den Ländern im Rahmen der Auftragsverwaltung bewirtschaftet und nach Anforderung an die Bauträger ausgezahlt.

Bei Maßnahmen an vorhandenen Überführungen tragen die Beteiligten die Baukosten entsprechend ihrem Änderungsverlangen. Soweit durch die Änderung einem oder beiden Beteiligten Vorteile und/oder höhere Erhaltungskosten an ihrem Fahrweg entstehen, sind diese auszugleichen bzw. zu erstatten. Die Erhaltungskosten können auf Verlangen eines Beteiligten abgelöst werden.

Beim Bau neuer Kreuzungen trägt der Beteiligte, dessen Verkehrsweg neu hinzukommt, die Baukosten der Kreuzung und die höheren Erhaltungskosten am vorhandenen Verkehrsweg des anderen Beteiligten. Werden beide Verkehrswege neu erstellt, so trägt jeder Beteiligte die Hälfte der Kosten. Ein Ausgleich von Erhaltungskosten findet dann nicht statt.

Die Deutsche Bahn AG stellt nach Abschluß einer Vereinbarung sowie im Falle der Genehmigung durch das Bundesministerium oder eines Landes Anträge auf baurechtliche Genehmigung und Finanzierung des von ihr zu tragenden Kostenanteils aus Bundesmitteln. Diese Mittel ruft die Deutsche Bahn AG nach Baufortschritt und Zustimmung des Eisenbahn-Bundesamtes beim Bund ab.

Der Aufnahme in die Haushalte gehen die rechtliche, technische und wirtschaftliche Prüfung durch die zuständigen Aufsichts- und Genehmigungsbehörden des Bundes und der Länder voraus. In den Planungen sind die Belange Behinderter und in ihrer Mobilität eingeschränkter Personen zu berücksichtigen.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat stichprobenhaft Maßnahmen an Kreuzungen zwischen Schienenwegen des Bundes und Straßen auf einzelnen Abschnitten der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit im Bereich der Deutschen Bahn AG geprüft. Sie befinden sich derzeit in unterschiedlichen Planungs- und Bauphasen, ihre Realisierung wird über das Jahr 1997 hinausreichen. In seine Wertung hat der Bundesrechnungshof Prüfungsergebnisse früherer Jahre einbezogen, die im gesamten Streckennetz der Deutschen Bahn AG und bei ihren Vorgängerorganisationen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn (im folgenden „Bahn“) durchgeführt wurden. Er hatte auf gleichartige Mängel bereits in früheren Bemerkungen hingewiesen, insbesondere in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 52) und in den Bemerkungen 1994 (Drucksache 12/8490 Nr. 23).

26.3

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß für die Prüfungs- und Genehmigungsverfahren bei Kreuzungsmaßnahmen verschiedene Stellen bei Bund und Ländern zuständig sind und dort umfangreiche Verwaltungskapazitäten für eisenbahnspezifische Angelegenheiten vorgehalten werden. In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, daß der Bund daran festhält, daß die Länder Kreuzungsvereinbarungen im Auftrag des Bundesministeriums genehmigen, obwohl 13 Länder die eigene Landeseisenbahnaufsicht dem Eisenbahn-Bundesamt übertragen haben. Die Deutsche Bahn AG muß zudem Bundesmittel für eine Maßnahme beim Bund und beim Land beantragen.

Er hat außerdem festgestellt, daß keine einheitlichen und verbindlichen Regelwerke vorliegen, nach denen Anlagen für Behinderte und in ihrer Mobilität eingeschränkte Personen zu planen sind. Der Ermessensspielraum und dementsprechend die Spanne der Baukosten solcher Maßnahmen ist erheblich. So betragen z. B. die höchstzulässigen Rampenneigungen nach einer Empfehlung des Bundesministeriums 6 v. H. und nach einer Vorschrift der Deutschen Bahn AG 13 v. H.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, bei Beteiligung einer Eisenbahn des Bundes ein zweckmäßiges, wirtschaftliches und auf die Aufgaben der Beteiligten abgestimmtes Prüfungs- und Genehmigungsverfahren einzuführen. Er hat angeregt, die Zuständigkeit des Bundes für diese Verfahren sowie für die Bewirtschaftung der Bundesmittel auf das Eisenbahn-Bundesamt zu übertragen. Dies würde – infolge einer besseren Nutzung des eisenbahnspezifischen Fachwissens des Bundesamtes – wesentlich dazu beitragen, Verfahrensmängel und damit auch die Baukosten zu verringern.

Zudem hat er empfohlen, einheitliche Planungsvorschriften für die Gestaltung baulicher Anlagen, die von Behinderten und in ihrer Mobilität eingeschränkten Personen benutzt werden, zu erarbeiten.

26.4

Der Aus- und Neubau der Schienen-Strecken bei den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit erforderte wegen Erhöhung der zulässigen Streckengeschwindigkeit auf mehr als 160 km/h die Beseitigung der vorhandenen Bahnübergänge. Bei notwendigen Ersatzmaßnahmen plante die Bahn Überführungen. Zudem mußten vorhandene Brücken geändert und infolge des Neubaus einer Strecke oder Straße neue Brücken gebaut werden.

Der Bundesrechnungshof hat von 67 betrachteten Maßnahmen mit veranschlagten Kosten und Ablösebeträgen von zusammen rd. 665 Mio. DM 37 Maßnahmen mit Kosten und Ablösungen von rd. 300 Mio. DM stichprobenweise ausgewählt und vertieft geprüft. Der mit Bundesmitteln zu finanzierende Anteil beträgt rd. 243 Mio. DM.

Er hat dabei festgestellt, daß

- oftmals nicht die wirtschaftlich günstigste Lösung gewählt,
- der notwendige Umfang der Maßnahmen überschritten,
- verkehrsentslastende Anlagen nicht berücksichtigt,
- einzelne Maßnahmen nicht mit anderen im gleichen Bereich liegenden Baumaßnahmen abgestimmt,
- vollständige und ausreichende Untersuchungen zum Änderungsverlangen der Beteiligten nicht durchgeführt,
- Kostenanteile, Vorteile und Ablösungen falsch ermittelt und
- die Angaben zur Einstufung als Privatweg in einzelnen Fällen nicht ausreichend geprüft wurden.

Bei den 37 Maßnahmen hätten bei sorgfältiger Planung und Abschluß sachlich zutreffender Kreuzungsvereinbarungen mit entsprechenden Vorteils- und Ablösberechnungen mindestens 35 Mio. DM eingespart werden können. Ein Betrag in Höhe von rd. 18 Mio. DM kann hiervon noch zurückgefordert werden, wenn die Kreuzungsvereinbarungen und die Kostenberechnungen berichtigt werden.

Die Durchsicht der übrigen 30 Maßnahmen, ohne vertiefende Prüfung, ergab, daß auch in diesen Fällen die aufgezeigten Mängel und Schwachstellen vorliegen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, darauf hinzuwirken, daß die in den Planungen und Vereinbarungen zu Kreuzungsmaßnahmen aufgezeigten Mängel und Schwachstellen beseitigt werden.

Aufgrund dieser und der in den Vorjahren gewonnenen Erkenntnisse geht der Bundesrechnungshof davon aus, daß bei den derzeit in der Planung und Ausführung befindlichen Kreuzungsmaßnahmen mit einem mit Bundesmitteln zu finanzierenden Anteil von etwa 5 Mrd. DM im Bereich der Bahn hochgerechnet 700 Mio. DM hätten eingespart werden können. Durch Änderung der Vereinbarungen und Berichtigung der Vorteils- und Ablösbeträge kann nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes bei den noch nicht abgerechneten Maßnahmen etwa die Hälfte dieses Betrages noch zugunsten des Bundes zurückgefordert bzw. deren Auszahlung vermieden werden, wenn alle in der Planung und im Bau befindlichen Maßnahmen durch die genehmigenden Stellen erneut geprüft werden.

26.5

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof angegebene Größenordnung der jährlichen Ausgaben von etwa 8 Mrd. DM, den mit Bundesmitteln zu finanzierenden Anteil in Höhe von etwa 5 Mrd. DM sowie das Einsparpotential von rd. 700 Mio. DM als überhöht und nicht nachvollziehbar bezeichnet. Es hat darauf hingewiesen, daß im Straßenbauplan für das Haushaltsjahr 1997 nur rd.

260 Mio. DM für Kreuzungsmaßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz veranschlagt seien.

Unabhängig von den Änderungen in der Zuständigkeit bestehe auch nach der Bahnstrukturreform ein geschlossenes Planungs-, Prüfungs- und Genehmigungsverfahren, das sich aus dem Eisenbahnkreuzungsgesetz und der 1. Eisenbahnkreuzungsverordnung ergebe und sich bewährt habe. Gleichwohl hat das Bundesministerium zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verlagerung von Zuständigkeiten auf das Eisenbahn-Bundesamt im Rahmen einer Organisationsuntersuchung zu prüfen.

Bei Rampen und Überführungen von öffentlichen Gehwegen im Rahmen von Bahnübergangsbeseitigungen handele es sich um Straßenanlagen kommunaler Baulastträger. Die Festlegung verbindlicher Planungsgrundlagen falle daher nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes. Gleichwohl erkenne es an, daß eine Diskriminierung Behinderter und in ihrer Mobilität eingeschränkter Personen nicht erfolgen dürfe.

Zu den beanstandeten Planungen und Planabstimmungen sowie den Ablösberechnungen hat das Bundesministerium erklärt, daß sich hieraus keine Mitteleinsparungen ableiten ließen, sondern nur Verschiebungen zwischen den öffentlichen Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden einträten. Gleichwohl seien hierbei die Interessen des Bundes zu wahren. Das Bundesministerium hat versichert, daß im Rahmen der Abrechnung der Maßnahmen durch das Eisenbahn-Bundesamt in allen Fällen zuviel in Anspruch genommene Bundesmittel zurückgefordert würden.

26.6

Der Bundesrechnungshof hält hinsichtlich des finanziellen Umfangs der Kreuzungsmaßnahmen und der möglichen Einsparungen an seiner Darstellung fest. Das Bundesministerium verkennt, daß sich das vom Bundesrechnungshof genannte gesamte Finanzvolumen von etwa 8 Mrd. DM (Bundesmittel-Anteil etwa 5 Mrd. DM) auf Maßnahmen bezieht, deren Abwicklung sich auf mehrere Jahre verteilt. Über die im Straßenbauplan besonders ausgewiesenen jährlichen Mittel von rd. 260 Mio. DM für das Haushaltsjahr 1997 hinaus sind weitere Bundesmittel in anderen Kapiteln (insbesondere in Kapitel 12 22) für Kreuzungsmaßnahmen enthalten.

Der Bundesrechnungshof sieht dem Ergebnis der Organisationsuntersuchung durch das Bundesministerium entgegen und wird die Rückforderung zuviel in Anspruch genommener Bundesmittel durch das Eisenbahn-Bundesamt verfolgen.

Die Zu- und Abgänge zu den Personenverkehrsanlagen der Eisenbahnen des Bundes gehören zu den Anlagen des Fahrweges Schiene. Es gehört daher auch zu den Aufgaben des Bundes, an der Erstellung einheitlicher und diskriminierungsfreier Planungsgrundsätze für Behinderte und in ihrer Mobilität eingeschränkte Personen mitzuwirken.

Der Umfang, die Notwendigkeit, die Höhe der Baukosten und die Kostenanteile jedes Beteiligten sind bereits im Planungs- und Genehmigungsverfahren eindeutig zu bestimmen. Die durch unwirtschaftliche Lösungen, zu aufwendig geplante Maßnahmen und zu hoch ermittelte Ablösungen verursachten Kosten führen zu nicht notwendigen Ausgaben der öffentlichen Haushalte bei Investitionen und der späteren Erhaltung der Anlagen. Hiervon ist wegen seines hohen Finanzierungsanteils bei den Kreuzungsmaßnahmen in besonderem Maße der Bund betroffen.

Das Bundesministerium wird deshalb dafür Sorge zu tragen haben, daß durch frühzeitige Berücksichtigung aller Gesichtspunkte von Schienenwegebauvorhaben durch eine verantwortliche Stelle beim Bund unwirtschaftliche Lösungen verhindert werden.

27 Einsatz von Informationstechnik im Kraftfahrt-Bundesamt (Kapitel 12 12)

27.0

Das Kraftfahrt-Bundesamt hält das Zentrale Fahrzeugregister in mehreren Dateien vor. Durch diese mehrfache Datenhaltung entstehen jährlich rd. 200 000 Fehler, die in einer personalaufwendigen Sachbearbeitung berichtigt werden müssen. Auch der Auskunftsdienst ist teilweise fehlerhaft. Datenhaltung, Anwendungssoftware sowie Verfahrensabläufe entsprechen dem Entwicklungsstand der 70er Jahre und führten zu einem Personalmehraufwand von mehr als 60 Mitarbeitern.

27.1

Das Kraftfahrt-Bundesamt (Bundesamt) ist gesetzlich verpflichtet, das aus mehreren Teilregistern bestehende Zentrale Fahrzeugregister (Zentralregister) zu führen. Um auf die Daten mit unterschiedlichen Suchkriterien zugreifen zu können, wird das Teilregister der Fahrzeuge mit amtlichen Kennzeichen in zwei Dateien mit unterschiedlicher Sortierung im wesentlichen mehrfach vorgehalten. Auszüge dieser Dateien sowie andere Teilregister sind wiederum im Zentralen Verkehrsinformationssystem gespeichert.

Diese Mehrfach-Datenhaltung führte nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu folgenden Problemen:

- Die Aktualität der Daten wurde beeinträchtigt, weil sie in den verschiedenen Dateien stets um einen Tag und am Wochenende um bis zu vier Tage verspätet aktualisiert wurden.
- Durch die zeitversetzte Aktualisierung der Dateien kam es zu Widersprüchen in den Datenbeständen. Es entstanden rd. 200 000 Fehler im Jahr, die mit hohem Personalaufwand bereinigt werden mußten.
- Der Auskunftsdienst war teilweise fehlerhaft und/oder verzögert, weil ggf. mehrere Datenbestände auszuwerten waren.
- Ein erhöhter Programmpflegeaufwand war erforderlich, weil mehrere komplexe Dateizugriffsprogramme eingesetzt wurden.

Da die eingesetzten Verfahren den Einsatz moderner Abfragesprachen wie SQL nicht unterstützten, konnten die Fachabteilungen den Datenbestand nicht selbständig auswerten. Die Auswertungen mußten, u. a. wegen veralteter Programmiersprachen, von Programmierern mit erheblichem Aufwand erstellt werden.

Insgesamt setzte das Bundesamt zur Erledigung seiner Aufgaben mehr als 3 000 Anwendungsprogramme ein. Davon waren rd. 90 v. H. in der maschinennahen Programmiersprache „Assembler“ und der Rest vorwiegend in „Cobol“ geschrieben. Die Software war im wesentlichen in den 70er Jahren erstellt worden, war zudem größtenteils unstrukturiert programmiert und erforderte einen hohen Pflegeaufwand. Die Pflege dieser Anwendungsprogramme band mindestens 70 v. H. der Programmierkapazität des Bundesamtes, so daß fachlich dringend benötigte neue Anwendungen nicht oder nur mit erheblichen Verzögerungen entwickelt wurden. Seit dem Jahre 1986 beklagt das Bundesamt einen „permanenten Anwendungsstau“.

Die Schwachstellen der Mehrfach-Datenhaltung waren seit dem Jahre 1980 bekannt. Aber erst Ende der 80er Jahre stellte das Bundesamt weitere Überlegungen zu einer Neuorganisation des Zentralregisters an, die in den nachfolgenden Jahren zwar immer wieder aufgegriffen, jedoch aus den verschiedensten Gründen nicht weiterverfolgt wurden.

Erst im Jahre 1995 untersuchte eine Arbeitsgruppe die Vor- und Nachteile einer Umstellung der Datenhaltung des Zentralregisters, erstellte erstmals eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und empfahl daraufhin bei einem geschätzten Umstellungsaufwand von rd. 13 Mio. DM eine Realisierung bis zum Jahre 1999. Im Jahre 1996 beauftragte das Bundesamt schließlich eine Projektgruppe mit der Umstellung des Zentralregisters in eine Datenbank.

27.2

Die Führung des Zentralregisters ist eine der Kernaufgaben des Bundesamtes. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesamt die zahlreichen Mängel aus der Mehrfach-Datenhaltung seit vielen Jahren toleriert und damit mangelnde Aktualität und Fehleranfälligkeit im Auskunftsdienst sowie eine personalaufwendige Sachbearbeitung in Kauf genommen hat. Seit Mitte der 80er Jahre wäre es technisch möglich gewesen, große Datenbestände wie die des Zentralregisters in eine Datenbank ohne Mehrfach-Datenhaltung umzustellen. Würde das Zentralregister in einer Datenbank geführt, könnte der derzeitige Bestand von rd. 175 Mio. Datensätzen um rd. 100 Mio. Datensätze reduziert werden. Eine Datenbank ohne Mehrfach-Datenhaltung hätte zu einer Einsparung von mehr als 60 Stellen geführt.

Insgesamt wären Einsparungen von rd. 5 Mio. DM jährlich möglich gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß das Bundesamt erst im Jahre 1996 eine Projektgruppe beauftragt hat, die Daten des Zentralregisters in eine Datenbank zu übernehmen. Mit dem um zehn Jahre verspäteten Projektende habe das Bundesamt nicht nur über Jahre hinweg die zahlreichen Mängel in der Sachbearbeitung, sondern auch Personalmehrausgaben von insgesamt rd. 50 Mio. DM in Kauf genommen.

Die Umstellung des Datenbestandes habe zudem erhebliche Rückwirkungen auf nahezu alle IT-Anwendungen und Vorhaben. Nachdem deren Zahl und Umfang immer weiter wachse, sei der Anpassungsaufwand um so höher, je länger die Übernahme des Zentralregisters in eine Datenbank hinausgezögert werde.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es daher eine Fehlentscheidung gewesen, die Umstellung der Datenhaltung hinauszuzögern und Anwendungssoftware sowie Verfahrensabläufe des Zentralregisters weitgehend auf dem Entwicklungsstand der 70er Jahre zu belassen. Darauf ist nicht zuletzt auch der langjährige Anwendungsstau im Bundesamt zurückzuführen. Die Entwicklung und insbesondere die Pflege von Programmen in „Assembler“ hat im Vergleich zu Programmiersprachen der neuen Generation zu einem vielfach höheren zeitlichen Aufwand geführt. Die Umstellung des Zentralregisters in eine Datenbank hätte hingegen den Einsatz moderner Abfragesprachen und damit eine effiziente Nutzung der knappen Softwareentwicklungskapazitäten ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof dem Bundesamt empfohlen,

- die Umstellung des Zentralregisters in eine Datenbank unter Hinzuziehung externer Fachkräfte mit höchster Priorität voranzutreiben,
- parallel dazu ein Umstellungskonzept für die vorhandenen Anwendungen zu entwickeln und darauf aufbauend die Programme zu überarbeiten,
- die bestehenden Anwendungen auf dem derzeitigen Entwicklungsstand einzufrieren und nur dann zu ändern, wenn dies gesetzliche Vorgaben oder Programmfehler erfordern. Neuentwicklungen sollten, soweit möglich, so lange zurückgestellt werden, bis das Zentralregister in eine Datenbank übernommen worden ist.

27.3

Das Bundesamt hat bestätigt, daß, wie erstmals seine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Jahre 1995 gezeigt habe, eine frühzeitigere Realisierung einer Datenbank ohne Mehrfach-Datenhaltung wirtschaftlich gewesen wäre.

Technisch sei eine Umstellung frühestens im Jahre 1993 möglich gewesen, weil erst von da an die erforderlichen Rechner und die Plattenperipherie im Bundesamt verfügbar gewesen seien. Durch Einführung eines Fehlerbereinigungsverfahrens im Jahre 1996 sei der Personalmehraufwand aber von 60 auf 30 Mitarbeiter reduziert worden.

Somit sei der finanzielle Schaden geringer als vom Bundesrechnungshof dargestellt. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Umstellung des Zentralregisters in eine Datenbank würden aber aufgegriffen und umgesetzt.

Weiter lasse die Bewertung des Bundesrechnungshofes, die Informationstechnik des Bundesamtes sei auf dem Stand der 70er Jahre stehengeblieben, viele gewachsene Strukturen, Entscheidungen und Rahmenbedingungen unberücksichtigt. So sei der Rechenbetrieb im Bundesamt über lange Jahre gewachsen und habe sich im täglichen Betrieb bewährt. Ein „Assembler“-Programm, das zehn Jahre fehlerfrei laufe, könne nicht deswegen schlecht sein, weil es bereits zehn Jahre alt sei.

Der Anwendungsstau sei auch nicht allein auf die Programmiersprache „Assembler“ zurückzuführen. Zum einen werde die Softwareentwicklung im Bundesamt durch die tägliche Aktualisierung großer Datenmengen geprägt. Um die Programmverarbeitungszeit zu verringern und um eine effiziente Speicherbelegung zu erreichen, hätten die Daten komprimiert werden müssen. Diese Art der Datenhaltung habe von vornherein den Einsatz höherer Programmiersprachen sehr lange ausgeschlossen. Zum anderen bestehe im Bundesamt die Forderung nach immer neuer Anwendungssoftware, ohne das erforderliche Personal für die Pflege der Programme zu erhalten.

27.4

Der Bundesrechnungshof sieht mit den Ausführungen des Bundesamtes seine Auffassung bestätigt, daß eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu spät angestellt wurde und es eine Fehlentscheidung war, die Realisierung einer Datenbank ohne Mehrfach-Datenhaltung so lange hinauszuzögern.

Selbst wenn man den Einlassungen des Bundesamtes folgt, eine Datenbank ohne Mehrfach-Datenhaltung sei frühestens im Jahre 1993 möglich gewesen, und die Einsparungen aus dem Fehlerbereinigungsverfahren berücksichtigt, werden im Hinblick auf den voraussichtlichen Realisierungszeitpunkt im Jahre 1999 Mehrausgaben von rd. 22 Mio. DM entstehen.

Zudem reicht es nicht aus, darauf zu verweisen, die bestehenden Strukturen hätten sich bewährt und die alten „Assembler“-Programme lieferten ohne wesentliche Unterbrechungen fehlerfreie Ergebnisse. Dem steht als wirtschaftlicher Nachteil ein unverhältnismäßig hoher Pflege- und Entwicklungsaufwand gegenüber, der die Kapazitäten für dringend erforderliche Neuentwicklungen im Bundesamt weitgehend einschränkt.

Das Argument, die Verarbeitung der im Bundesamt anfallenden großen Datenmengen habe den Einsatz moderner Programmiersprachen nicht erlaubt, greift nur teilweise. Spätestens seit Ende der 80er Jahre bot der Markt die technischen Voraussetzungen, um Änderungen hin zu einer modernen und wirtschaftlichen IT-Struktur einzuleiten.

27.5

Um den finanziellen Schaden zu begrenzen, hält es der Bundesrechnungshof für dringend erforderlich, daß das Bundesamt für den Bereich des Zentralregisters umgehend eine Datenbank einrichtet, damit die Mängel aus der Mehrfach-Datenhaltung beseitigt werden. Die mit der IT-Anwendungsentwicklung befaßten Mitarbeiter sollten sich auf moderne Programmiersprachen umstellen, damit die begrenzten Programmierkapazitäten effizient genutzt und der permanente Anwendungsstau abgebaut werden können.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen**28 Jahresabschluß 1995
des Bundeseisenbahnvermögens****28.0**

Die im Zuge der Bahnreform durchzuführende Aufteilung des Vermögens der ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn auf das Bundeseisenbahnvermögen und die Deutsche Bahn AG ist auch im Berichtsjahr noch nicht abgeschlossen. Das Bundeseisenbahnvermögen hat einen erheblichen Teil des Immobilienbesitzes bisher nicht erfaßt. Die Kreditverbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens stiegen im Laufe des Jahres 1995 auf nahezu 80 Mrd. DM an. Die dem Bundeseisenbahnvermögen gesetzlich vorgegebene Art der Rechnungslegung erforderte für den Jahresabschluß erheblichen und damit fehlerträchtigen manuellen Anpassungsaufwand, weil eine unterjährig nach kaufmännischen Prinzipien geführte Buchhaltung in eine Einnahme-/Ausgaberechnung übergeleitet werden muß. Bei diesen Anpassungen wurde eine Forderung des Bundeseisenbahnvermögens in Höhe von 500 Mio. DM in der Vermögensrechnung nicht erfaßt.

28.1 Allgemeines

Das Bundeseisenbahnvermögen ist gesetzlich verpflichtet, einen Jahresabschluß zu erstellen. Die Vorprüfungsstellen beim Bundeseisenbahnvermögen haben den Jahresabschluß für das Haushaltsjahr 1995 im Auftrag des Bundesrechnungshofes geprüft. Für das Entlastungsverfahren des Bundeseisenbahnvermögens gelten die Regelungen für das Entlastungsverfahren des Bundes entsprechend.

28.2 Rechnungswesen

Das Eisenbahnneuordnungsgesetz vom 27. Dezember 1993 fordert vom Bundeseisenbahnvermögen eine Jahresrechnung, die nur auf der Grundlage einer Buchführung erstellt werden kann, die aus Elementen der kameralistischen und der doppelten kaufmännischen Buchführung besteht; neben den Einnahmen

und Ausgaben sind nämlich die Forderungen und Verbindlichkeiten sowie das Vermögen nachzuweisen. Um diesen Vorgaben gerecht zu werden, buchte das Bundeseisenbahnvermögen auch im Berichtsjahr unterjährig nach den Grundsätzen einer doppelten kaufmännischen Buchführung. Zur Erstellung der gesetzlichen Jahresrechnung sind umfangreiche und daher fehlerträchtige manuelle Angleichungsbuchungen erforderlich, da die Ergebnisse der kaufmännischen Buchführung einerseits in eine Einnahme-/Ausgaberechnung und andererseits in eine Vermögensrechnung übergeleitet werden müssen.

Bei diesen Anpassungen hat das Bundeseisenbahnvermögen eine Forderung an die Deutsche Bahn AG in Höhe von 500 Mio. DM in der Vermögensrechnung nicht erfaßt (s. auch Nr. 28.4).

Der Bundesrechnungshof hatte bereits anläßlich der Berichterstattung über den Jahresabschluß des Bundeseisenbahnvermögens für das Jahr 1994 darauf hingewiesen, daß das Bundesministerium die zum Teil widersprüchlichen Anforderungen an die Jahresrechnung des Bundeseisenbahnvermögens bereinigen möge. Der Bundesrechnungshof hatte angeregt, die Möglichkeiten einer Vereinfachung des Verfahrens mit dem Bundesministerium zu erörtern.

Das Bundesministerium hat im April 1997 erklärt, es wolle die Anregung des Bundesrechnungshofes alsbald aufgreifen. Auch das Bundeseisenbahnvermögen werde Vorschläge zur Vereinfachung des Rechnungswesens erarbeiten. Diese Vorschläge könnten sodann in die Erörterungen mit dem Bundesrechnungshof, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundeseisenbahnvermögen einfließen.

28.3 Nachweis des Anlagevermögens

Das Bundeseisenbahnvermögen wies – wie im Vorjahr – in der Anlagenbuchhaltung und in den Aktiva der Vermögensrechnung bei den Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten lediglich die von der Verwaltung des ehemaligen Reichsbahnvermögens übernommenen und außerdem die vom Bundeseisenbahnvermögen selbst genutzten Anlagen aus. Die nicht bahnnotwendigen Immobilien und Sachanlagen, einschließlich der nach dem Eisenbahnneuordnungsgesetz beim Bundeseisenbahnvermögen verbleibenden Wohngrundstücke sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen, waren nicht in der Anlagenbuchhaltung des Bundeseisenbahnvermögens erfaßt, da die Deutsche Bahn AG nicht bereit war, dem Bundeseisenbahnvermögen die notwendigen Unterlagen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn, die bei der Deutschen Bahn AG verblieben waren, zur Verfügung zu stellen. Das Bundeseisenbahnvermögen konnte dadurch der gesetzlichen Vorgabe, den Bestand des Sondervermögens nachzuweisen, nicht nachkommen. Die Vorprüfungsstelle hat das Ergebnis ihrer Prüfung der Jahresrechnung 1995 entsprechend eingeschränkt.

Die Daten der Wohngrundstücke stellte die Deutsche Bahn AG dem Bundeseisenbahnvermögen erst Anfang Januar 1997 zur Verfügung.

In einer Rahmenvereinbarung vom August 1996 sind dem Bundeseisenbahnvermögen Liegenschaften im

geschätzten Verkehrswert von rd. 13 Mrd. DM zugeordnet worden (sogenannte Paketimmobilien). Auch diese Immobilien hat das Bundeseisenbahnvermögen bisher nicht in der Anlagenbuchhaltung erfaßt, weil ihm die dafür notwendigen Angaben fehlen, obwohl die Deutsche Bahn AG verpflichtet gewesen wäre, diese Daten unverzüglich nach Abschluß der Rahmenvereinbarung zur Verfügung zu stellen.

Das Bundeseisenbahnvermögen hat noch nicht entschieden, ob diese Liegenschaften in der Buchhaltung dargestellt werden sollen. Ein Teil der Grundstücke (Verkehrswert rd. 6 Mrd. DM) wird einer Immobilienverwertungsgesellschaft zur Verwertung übereignet (Tranche a), damit diese in die Lage versetzt wird, Kredite aufzunehmen und dem Bundeseisenbahnvermögen die vereinbarten Zahlungen unabhängig von den tatsächlichen Verkaufserlösen leisten zu können. Die übrigen Grundstücke verbleiben rechtlich beim Bundeseisenbahnvermögen (Tranche b); sie sollen jedoch ausschließlich von der Immobilienverwertungsgesellschaft verwertet werden. Das Bundeseisenbahnvermögen sieht es deshalb als fraglich an, ob es wirtschaftlicher Eigentümer ist und diese Grundstücke in seiner Anlagenbuchhaltung erfassen muß.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes müßte für die nicht beim Bundeseisenbahnvermögen erfaßten Paketimmobilien die entsprechende Kaufpreisforderung gegenüber der Immobilienverwertungsgesellschaft in die Vermögensrechnung aufgenommen werden, da ansonsten das Vermögen des Bundeseisenbahnvermögens zu gering ausgewiesen würde.

Zu den im Eisenbahnneuordnungsgesetz ausdrücklich genannten Aufgaben des Bundeseisenbahnvermögens gehören u. a. die Verwaltung und Verwertung der nicht bahnnotwendigen Liegenschaften. Über die Verwertung von Grundstücken hat das Bundeseisenbahnvermögen dem Bundesministerium jährlich zu berichten; es sollte darüber hinaus jederzeit in der Lage sein, über den Stand der Verwertung der Liegenschaften des Bundes Auskunft zu geben.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb die wertmäßige Erfassung der Immobilien der Tranche b und der Forderungen bezüglich der Tranche a für unverzichtbar.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß dem Bundeseisenbahnvermögen aufgrund der ausstehenden Aufteilung der Eisenbahnliegenschaften ein vollständiger Nachweis der Vermögenswerte im Jahresabschluß 1995 noch nicht möglich war. Erst nach Abschluß der Rahmenvereinbarung könne das Bundeseisenbahnvermögen nunmehr seine Vermögenswerte vollständig in Vermögensrechnungen nachweisen.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß die Erfassung als Vermögen des Bundeseisenbahnvermögens zumindest hinsichtlich des Teils der Immobilien, der nicht von der sogenannten Paketlösung betroffen war (Wohngrundstücke sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen), nur durch die Weigerung der Deutschen Bahn AG, entsprechende Unterlagen zur Verfügung zu stellen, verhindert wurde. Hier hätte das Bundesministerium das Bundeseisenbahnvermögen durch Einflußnahme auf die Deutsche Bahn AG unterstützen müssen.

Da das Bundesministerium die Auffassung des Bundesrechnungshofes zur Erfassung der sogenannten Paketliegenschaften beim Bundeseisenbahnvermögen teilt und mit Abschluß der Rahmenvereinbarung auch die übrigen Voraussetzungen gegeben sind, sollte das Bundesministerium mit Nachdruck darauf hinwirken, daß die Deutsche Bahn AG dem Bundeseisenbahnvermögen die erforderlichen Angaben über die Immobilien zur Verfügung stellt. Das Bundeseisenbahnvermögen sollte nach Erhalt der Angaben umgehend mit der vollständigen Erfassung beginnen.

28.4 Vermögens-, Finanz- und Liquiditätslage

Die Vermögenslage des Bundeseisenbahnvermögens ist – wie im Vorjahr – durch ein Ungleichgewicht von aktiven zu passiven Vermögenswerten gekennzeichnet. Dies ist durch die Übernahme der Altschulden der ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn und die unvollständige Erfassung seines Anlagevermögens bedingt (s. Nr. 28.3).

Das Bundeseisenbahnvermögen stellt die Vermögenslage im Jahresabschluß 1995 wie folgt dar:

Vermögen			Verbindlichkeiten		
Posten	31. Dezember 1995	31. Dezember 1994	Posten	31. Dezember 1995	31. Dezember 1994
	in Mio. DM			in Mio. DM	
Immaterielle Vermögens- gegenstände	1	1	Kreditverbindlichkeiten	79 391	71 991
Sachanlagen	2 109	2 185	Sonstige Verbindlich- keiten	27	124
Finanzanlagen	1 103	1 165	Rechnungsabgrenzung .	0	0
Umlaufvermögen	979	1 241			
Rechnungsabgrenzung .	909	874			
Summe *)	5 101	5 466	Summe *)	79 418	72 115

*) ohne rechtlich unselbständige Sozialeinrichtungen und teilweise mit Rundungsdifferenzen

Der Rückgang bei den Sachanlagen ist im wesentlichen auf eine, in Erfüllung einer Vereinbarung mit dem Berliner Senat vom 11. Juli 1994 veranlaßte, unentgeltliche Übertragung von Grundeigentum der ehemaligen Verwaltung des Reichsbahnvermögens in Berlin auf das Land Berlin in Höhe von rd. 64 Mio. DM zurückzuführen.

Das Umlaufvermögen war zum 31. Dezember 1995 um rd. 500 Mio. DM zu niedrig ausgewiesen, weil eine im Jahre 1995 entstandene Forderung gegenüber der Deutschen Bahn AG nicht in die Vermögensrechnung übernommen wurde. Den dieser Forderung zugrundeliegenden Sachverhalt hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1996 (Drucksache 13/5700 Nr. 36) dargestellt.

Die vom Bundeseisenbahnvermögen am 1. Januar 1994 übernommenen Kreditverbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn in Höhe von rd. 65,9 Mrd. DM stiegen bis zum Ende des Berichtsjahres durch die in den Jahren 1994 und 1995 getätigte Nettokreditaufnahme auf rd. 79,4 Mrd. DM an. Nach den gesetzlichen Vorgaben sollte damit der Schuldengipfel des Bundeseisenbahnvermögens erreicht sein, weil ab dem Jahre 1996 der Mehrbedarf aus dem Bundeshaushalt zu decken ist. Bei einem der derzeitigen gesetzlichen Mindesttilgung entsprechenden Schuldenabbau des Bundeseisenbahnvermögens wird der Anfangsschuldenbestand des Bundeseisenbahnvermögens vom 1. Januar 1994 im Jahre 2002 erreicht werden; die letzte Tilgungsrate wird voraussichtlich im Jahre 2026 fällig sein.

Das Bundesministerium hat zum Ausweis des Umlaufvermögens mitgeteilt, daß die Abschlagszahlung

der Deutschen Bahn AG für Immobilienverkäufe in Höhe von 500 Mio. DM vereinbarungsgemäß erst im Jahre 1996 zu zahlen gewesen sei. Insofern habe am Jahresende 1995 für das Bundeseisenbahnvermögen keine „Forderung im engeren Sinn“ bestanden. Der Ausweis einer solchen Forderung wäre deshalb selbst nach handelsrechtlichen Grundsätzen nicht ohne weiteres zu verlangen gewesen.

Den Bundesrechnungshof überzeugen die Ausführungen des Bundesministeriums nicht. Die Forderung des Bundeseisenbahnvermögens an die Deutsche Bahn AG auf Abführung der Immobilienveräußerungserlöse bestand bereits lange vor dem Jahresende 1995. Lediglich die Höhe des Anspruchs war aufgrund von Buchführungsmängeln bei der Deutschen Bahn AG lange Zeit ungewiß. Durch ein Gespräch am 21. Dezember 1995 wurde die Forderung auch hinsichtlich deren Höhe konkretisiert. In einem Schreiben vom 22. Dezember 1995 hat der Vorstand der Deutschen Bahn AG den Anspruch des Bundeseisenbahnvermögens schriftlich bestätigt und die Zahlung noch für 1995 zugesagt. Das Bundeseisenbahnvermögen hat daher zu Recht mit Beleg vom 29. Dezember 1995 eine entsprechende Forderung gegen die Deutsche Bahn AG gebucht. Daß der von der Deutschen Bahn AG am 29. Dezember 1995 ausgestellte Scheck erst am 2. Januar 1996 auf dem Bankkonto des Bundeseisenbahnvermögens gutgeschrieben wurde, ändert an der Beurteilung nichts.

28.5 Einnahme- und Ausgaberechnung

Die Einnahmen und Ausgaben stellen sich wie folgt dar:

	1995	1994	Veränderung	
	in Mio. DM		in Mio. DM	in v. H.
Eigene Einnahmen **)	6 943,3	8 384,9	- 1 441,6	- 17,2
Zuweisungen und Zuschüsse	12 005,6	12 732,1	- 726,5	- 5,7
Summe Einnahmen	18 948,9	21 117,0	- 2 168,1	- 10,3
Personalausgaben	16 327,8	15 931,3	396,5	2,5
sächliche Verwaltungsausgaben	274,4	274,9	- 0,5	- 0,2
Zinsausgaben, Zuweisungen und Zuschüsse	9 800,7	9 750,6	50,1	0,5
Investitionen **)	44,4	58,9	- 14,5	- 24,6
Summe Ausgaben *)	26 447,3	26 015,7	431,6	1,7
Unterdeckung	7 498,4	4 898,7	2 599,7	53,1

*) Summen/Salden mit Rundungsdifferenzen

**) Ohne Festgelder in Höhe von 465 Mio. DM, die im Jahre 1994 angelegt wurden (Position Investitionen) und im Jahre 1995 zurückflossen (Position Einnahmen)

Der Rückgang der eigenen Einnahmen um rd. 1 440 Mio. DM ist im wesentlichen auf drei Ursachen zurückzuführen:

- Der Abschlußprüfer der Deutschen Bahn AG hatte festgestellt, daß die Deutsche Bahn AG im Jahre 1994 Personalkostenerstattungen in Höhe von 426,5 Mio. DM zuviel gezahlt hat. Die Deutsche Bahn AG hat den Rückzahlungsanspruch mit den Kostenerstattungen im Jahre 1995 verrechnet. Die Veränderung läßt sich somit in Höhe von **853 Mio. DM** (1994 um Überzahlung von 426,5 Mio. DM zu hoch, 1995 um 426,5 Mio. DM Verrechnungsbetrag vermindert) durch diesen periodenfremden Effekt erklären.
- Die anteiligen Erstattungen der Deutschen Bahn AG von Aufwendungen für die Rentenleistungen der Bahnversicherungsanstalt haben sich im Berichtsjahr gegenüber dem Vorjahr um rd. **205 Mio. DM** ermäßigt, da die Deutsche Bahn AG die Ausgaben für die betriebliche Altersversorgung der auf sie übergegangenen Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn nur insoweit erstatten muß, als sie entsprechende Aufwendungen für von ihr nach der Privatisierung eingestellte Mitarbeiter erbringt.

- Die Einnahmen aus Kapitalrückflüssen des Berichtsjahres sind um rd. 262 Mio. DM geringer als die des Vorjahres. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß dem Bundeseisenbahnvermögen im Vorjahr Kapital aus der Auflösung von Festgeldanlagen sowie eines Wertpapierdepots der ehemaligen Verwaltung des Reichsbahnvermögens Berlin und der Kaufpreis aus der Übernahme einer Finanzbeteiligung durch die Deutsche Bahn AG in Höhe von insgesamt rd. **278 Mio. DM** zufließen.

Die Veränderung bei den Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen ist auf unterschiedliche, zum Teil gegenläufige Entwicklungen zurückzuführen. Dabei ist u. a. auch der Umstand zu beachten, daß das Bundesministerium Ende 1994 nicht von der Deutschen Bahn AG abgerufene Investitionsmittel dem Bundeseisenbahnvermögen zusätzlich als Verwaltungskostenerstattung (einschließlich Fehlbeitragsabdeckung) zuwies. Ermöglicht wurde dies durch einen Haushaltsvermerk im Kapitel 12 22, der Einsparungen bei allen Titeln dieses Kapitels zur Verstärkung des Titels Verwaltungskostenerstattung zuließ. Dadurch entstand beim Bundeseisenbahnvermögen am Jahresende 1994 eine Liquidität von rd. 500 Mio. DM, die zu einer Festgeldanlage führte.

	Jahresabschluß Bundeseisen- bahnvermögen 1995	Kapitel 12 22 1995	Jahresabschluß Bundeseisen- bahnvermögen 1994	Kapitel 12 22 1994
	in Mio. DM			
Zinsendiensthilfen für Altschulden	4 676,0	4 676,0	4 744,3	4 744,3
Zinsendiensthilfen für Neuschulden	427,0	427,0	46,0	46,0
Erstattung von Verwaltungsausgaben	3 216,8	2 497,4	4 142,2	4 742,2
Risikoausgleichsleistung KVB	0,0	16,0	8,8	8,8
Zuschüsse für BVA Abt. B	211,6	315,0	0,0	0,0
Personalaltlast Deutsche Reichsbahn	3 474,2	3 474,2	3 790,9	3 790,9
Einnahmen aus Bundesleistungen *)	12 005,6	11 405,6	12 732,2	13 332,2

*) Aufschlüsselung der Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes aus Kapitel 12 22 im Jahresabschluß des Bundeseisenbahnvermögens, Summen mit Rundungsdifferenzen

Die Differenz zwischen den Summen der Einnahmebuchungen des Bundeseisenbahnvermögens und der Mittelabflüsse aus dem Bundeshaushalt im Jahre 1994 erklärt sich aus einer am 3. Januar 1995 zu Lasten des Haushaltsjahres 1994 durchgeführten Überweisung an das Bundeseisenbahnvermögen in Höhe von 600 Mio. DM, die dieses erst im Jahre 1995 als Einnahme erfaßte.

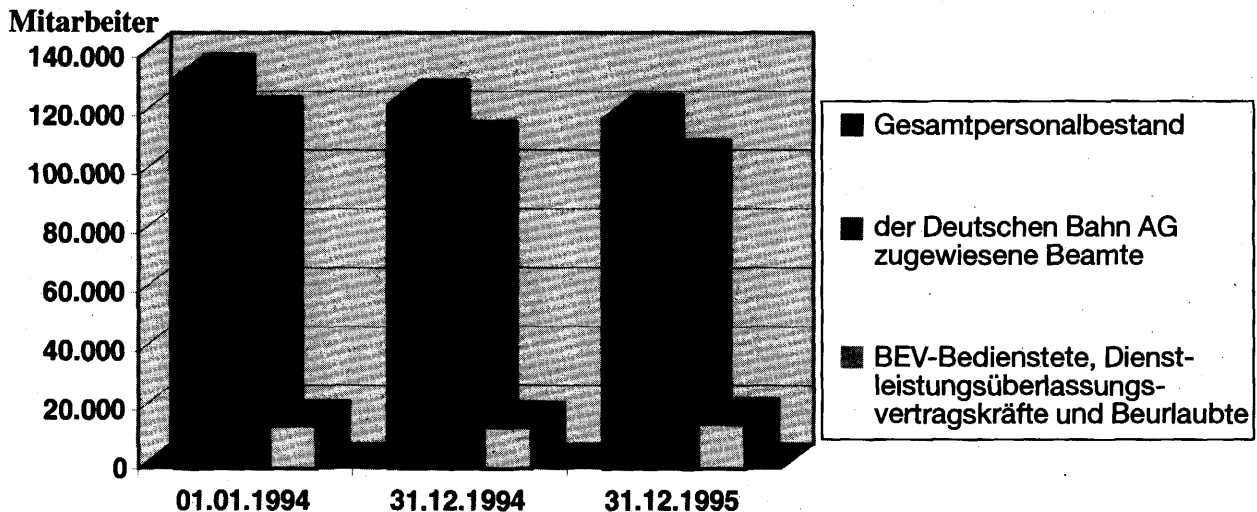
Die Verschiebung von rd. 120 Mio. DM zwischen den Posten Erstattung von Verwaltungsausgaben einerseits und Risikoausgleich Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten und Zuschüsse für Rentenleistungen im Jahre 1995 andererseits ist darauf zurückzuführen, daß das Bundeseisenbahnvermögen für die beiden letztgenannten Zuschußbereiche mehr

Mittel aus dem Bundeshaushalt erhalten hat, als es an die beiden Einrichtungen weiterleiten mußte. Diese überschüssigen Zuflüsse hat das Bundeseisenbahnvermögen auf den Posten Erstattung von Verwaltungsausgaben umgebucht und zur Verminderung der Nettokreditaufnahme des Jahres 1995 verwendet.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundeseisenbahnvermögen aufgefordert, in der Jahresrechnung 1996 die Zuflüsse aus dem Bundeshaushalt unter den entsprechenden Einnahmekonten auszuweisen.

28.6 Personalentwicklung

Der Personalbestand hat sich wie folgt entwickelt:



Der Rückgang des Gesamtpersonalbestandes von 132 478 Posten zum 1. Januar 1994 um 13 825 Posten auf 118 653 Posten zum 31. Dezember 1995 ist fast ausschließlich auf die Reduzierung der Anzahl der an die Deutsche Bahn AG zugewiesenen Beamten um 14 568 zurückzuführen. Der größte Teil schied durch Pensionierung aus, 615 Posten gingen im Rahmen von Aufgaben- und Personalverlagerungen von der Deutschen Bahn AG an das Bundeseisenbahnvermögen über.

Die Zahl der Versorgungsempfänger hat sich seit Januar 1994 nur unwesentlich verändert und lag Ende 1995 bei rd. 240 000 Personen.

28.7 Ausblick

Das Bundeseisenbahnvermögen hat in den Jahren 1994 und 1995 die Unterdeckung durch eine eigene Nettokreditaufnahme geschlossen. Durch den Wegfall dieser Ermächtigung ist die Deckungslücke ab dem Jahre 1996 durch entsprechend höhere Verwaltungskostenerstattungen, die durch Kreditaufnahmen des Bundes finanziert werden müssen, abzudecken.

29 Beurlaubung von Beamten des Bundeseisenbahnvermögens zu anderen Arbeitgebern (Kapitel 12 22)

29.0

Die Handhabung der Beurlaubung von Beamten des Bundeseisenbahnvermögens zu anderen Arbeitgebern weist Mängel auf. Das Bundesministerium sollte Regelungen erlassen, die im Einklang mit dem Beamtenrecht stehen und die finanziellen Belange des Bundes berücksichtigen. Es sollte insbesondere deutlich zwischen Beurlaubungen im Reformbereich der Bundeseisenbahnen und den Beurlaubungen zu sonstigen Arbeitgebern unterschieden werden.

29.1

Das Bundeseisenbahnvermögen hat derzeit mehr als 3 000 Beamte ohne Bezüge für Tätigkeiten bei anderen Arbeitgebern beurlaubt, davon 1 600 Beamte zur Deutschen Bahn AG, 400 Beamte zu neu gegründeten Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG, 1 000 Beamte zu Tochtergesellschaften der früheren Deutschen Bundesbahn und 300 Beamte zu den verschiedensten Einrichtungen außerhalb des Bereichs der Deutschen Bahn AG, wie Verkehrsverbünden, Banken, Versicherungen und Gewerkschaften. Beurlaubungen zu Einrichtungen der Entwicklungshilfe und zu internationalen Einrichtungen werden hier nicht einbezogen.

Die Beamten stehen bei den anderen Arbeitgebern in einem privatrechtlichen Vertragsverhältnis, aus dem sie gegenüber ihren Beamtenbezügen in der Regel ein höheres Einkommen beziehen. Da bisher ein dienstliches Interesse an der Beurlaubung anerkannt wird, bleibt ihnen durch die Zahlung eines Versorgungszuschlages an das Bundeseisenbahnvermögen die Beamtenversorgung erhalten.

In den Vorschriften des Beamtenrechts sind Beurlaubungen zur Wahrnehmung einer entgeltlichen Tätigkeit auf Dauer, insbesondere bis zum Eintritt in den Ruhestand, nicht vorgesehen. Generelle Regelungen des Bundesministeriums des Innern bestehen nicht; in Einzelfällen hat es eine Höchstdauer von fünf Jahren empfohlen. Die Gesellschaften und Einrichtungen, bei denen die Beamten arbeiten, sind demgegenüber an einem langfristigen, möglichst bis zum regulären Ende der beruflichen Tätigkeit reichenden Einsatz interessiert. In einer Befristung der Tätigkeit bei ihnen sehen die Gesellschaften einen Grund für ein Absinken der Motivation der bei ihnen beschäftigten beurlaubten Beamten.

Der Deutsche Bundestag hat bereits im Jahre 1993 die Bundesregierung aufgefordert, angesichts der zu bewältigenden Aufgaben der Bahnreform bei der Beurlaubung von Beamten hinsichtlich des Personenkreises und der Beurlaubungsdauer flexibel vorzugehen. Das Bundesministerium hat dem Deutschen Bundestag im Jahre 1995 berichtet, daß zunächst bis

zum Jahre 2000 eine flexible Handhabung bei der Befristung von Beurlaubungen vorgesehen wird. Im Anschluß daran sollen in einer Grundsatzdiskussion die bis dahin gewonnenen Erfahrungen ausgewertet werden.

Im Jahre 1994 hat das Bundesministerium Grundsätze für die Beurlaubung von Beamten des Bundeseisenbahnvermögens erlassen, die sowohl den Reformbereich (Deutsche Bahn AG und Tochtergesellschaften) als auch die sonstigen Arbeitgeber umfassen; die Dauer der Beurlaubungen soll danach grundsätzlich auf fünf Jahre befristet werden, nach einer strengen Einzelfallprüfung ist eine einmalige Verlängerung auf insgesamt längstens neun Jahre zulässig. Bei zahlreichen Einzeltatbeständen, die in den „Grundsätzen“ aufgelistet sind (z. B. Geschäftsführer von Beteiligungsgesellschaften), ist eine wesentlich kürzere Beurlaubungsdauer vorgesehen. So waren in bestimmten Fällen bereits nach einem Jahr die Beamten vor die Entscheidung zu stellen, zum Bundeseisenbahnvermögen zurückzukehren oder aus dem Beamtenverhältnis auszuschcheiden. Für Beamte über 57 Jahre besteht die Möglichkeit, bis zur Zuruhesetzung beurlaubt zu werden.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat die Beurlaubungspraxis des Bundeseisenbahnvermögens geprüft und folgendes festgestellt:

Das Bundeseisenbahnvermögen beachtet häufig die vom Bundesministerium vorgegebenen Fristen nicht; so verlängert es in der Regel die Beurlaubungen allgemein um fünf Jahre. Die Beurlaubungen werden in der Regel bis zum Eintritt der Beamten in den Ruhestand aufrechterhalten.

Die beurlaubten Beamten nehmen in den meisten Fällen auch an der allgemeinen Laufbahnentwicklung teil, d. h. Beförderungen, die sie im aktiven Dienst vermutlich erreicht hätten, werden auch während der Beurlaubung ausgesprochen, so daß die Beamten bei Eintritt in den Ruhestand die vom Bund zu tragende Versorgung aus dem Beförderungsamt erhalten.

Während in dem durch die Bahnreform betroffenen Bereich Eignung und Befähigung vor der Beförderung des beurlaubten Beamten durch die Deutsche Bahn AG festgestellt werden, wurden in anderen Fällen teilweise Beförderungen ausgesprochen, ohne daß die Voraussetzungen hierfür vom Bundeseisenbahnvermögen geprüft worden waren. So ist ein seit dem Jahre 1986 zu einer allgemein tätigen Versicherungsgesellschaft beurlaubter Beamter im Jahre 1994 befördert worden. Das Bundeseisenbahnvermögen hat zudem dessen Beurlaubung im Jahre 1995 erneut, und zwar um fünf Jahre verlängert, obwohl Versicherungsunternehmen nach den vom Bundesministerium erlassenen Grundsätzen nicht zu den Einrichtungen zählen, zu denen das Bundeseisenbahnvermögen Beamte beurlauben darf.

29.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundeseisenbahnvermögen die Beurlaubungsgrundsätze des Bundesministeriums hinsichtlich der Voraussetzungen und Fristen einer Beurlaubung nicht genügend beachtet. Ferner hat er bemängelt, daß die Grundsätze bei der Beurlaubung von Beamten nicht den durch die Bahnreform betroffenen Bereich vom übrigen Bereich unterscheiden. Die oftmals seit vielen Jahren zu Arbeitgebern außerhalb der Deutschen Bahn AG und ihrer Tochterunternehmen beurlaubten Beamten üben längst einen anderen Beruf aus und haben sich von der einstigen Tätigkeit bei ihrem Dienstherrn weit entfernt. Hier läßt sich ein dienstliches Interesse an der Beurlaubung und die Beibehaltung des öffentlich-rechtlichen Beamtenverhältnisses mit allen Versorgungsansprüchen schwerlich begründen.

29.4

Das Bundesministerium ist der Ansicht, die für das Jahr 2000 vorgesehene Grundsatzdiskussion über die Beurlaubungspraxis erfordere einen ausreichenden Erfahrungszeitraum. Zur Zeit werde für eine Diskussion jedoch noch kein Bedarf gesehen.

Im einzelnen hat es erklärt, die beamtenrechtliche Beurteilung seitens des Bundesrechnungshofes sei grundsätzlich zutreffend, der Bundesrechnungshof berücksichtige aber zu wenig die Zielsetzungen der Bahnreform bezüglich der „unternehmerischen Freiheit“ der Deutschen Bahn AG und der Bedürfnisse des Bundeshaushaltes. Es hat ausdrücklich darauf hingewiesen, daß dem Bundeseisenbahnvermögen für einen beurlaubten Beamten derzeit keine Ausgaben entstehen, vielmehr erhalte das Bundeseisenbahnvermögen durch den Versorgungszuschlag nicht unerhebliche Einnahmen. Demgegenüber würden dem Bundeseisenbahnvermögen die Kosten für zugewiesene Beamte nicht in voller Höhe von der Deutschen Bahn AG erstattet. Die Dauer von Beurlaubungen solle grundsätzlich begrenzt werden, das Bundeseisenbahnvermögen solle aber flexibel vorgehen. Ein Ausscheiden der beurlaubten Beamten aus dem Beamtenverhältnis unterliege ausschließlich der persönlichen Entscheidung des betroffenen Beamten. Durch aus der Beurlaubung zurückkehrende Beamte würden bei der Deutschen Bahn AG und auch beim Bundeseisenbahnvermögen erhebliche Unterbringungsprobleme entstehen.

Das Bundesministerium hat sich nicht konkret dazu geäußert, daß das Bundeseisenbahnvermögen sich bei der Entscheidung über die Beurlaubungsdauer nicht an die Grundsätze für Beurlaubungen hält. Durch Neuregelungen des Bundeseisenbahnvermögens sieht es rechtswidrige Beförderungen von Beurlaubten ausgeschlossen. Es hat nicht dargelegt, in welchem Umfang Beamte während der Beurlaubung künftig befördert werden sollen.

Das Bundeseisenbahnvermögen hält einen Beurlaubungszeitraum von grundsätzlich zehn Jahren für sachdienlich, mit der Möglichkeit der Verlängerung in begründeten Fällen. Es hat erklärt, bei den Ver-

sicherungen und den Banken, zu denen Beamte beurlaubt sind, handele es sich um Selbsthilfeeinrichtungen der Bediensteten.

Das Bundesministerium des Innern hat keine Stellungnahme abgegeben.

29.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unterstreichen der Hinweis des Bundesministeriums auf die „unternehmerische Freiheit“ der Deutschen Bahn AG und seine teilweise im Gegensatz dazu stehenden Grundsätze sowie auch die Vorschläge des Bundeseseisenbahnvermögens die Notwendigkeit neuer Regelungen für die Beurlaubungen.

Das Bundesministerium sollte in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern Regelungen erarbeiten, die eindeutig zwischen dem Reformbereich und den sonstigen Beurlaubungen unterscheiden. Im Reformbereich sollte eine dauernde Beurlaubung bis zur Zuruhesetzung ermöglicht werden. Im übrigen Bereich sollte die Neuregelung nach Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich nur vorübergehende Beurlaubungen gestatten, wobei das dienstliche Interesse strengerer Maßstäben zu unterwerfen ist. Ein dienstliches Interesse an der Beurlaubung zu Banken und Versicherungen dürfte in Zukunft kaum noch gerechtfertigt sein. Derartige Institute mögen ursprünglich aus Selbsthilfeeinrichtungen von Bediensteten hervorgegangen sein – die oben in dem Beispielfall angeführte Versicherung ist es nicht –, tatsächlich handelt es sich aber heute um frei am Markt agierende Institute, die mit jedermann – und nicht wie früher nur mit Bahnangehörigen – Verträge abschließen und damit auch öffentlich werben. Es ist nicht Aufgabe des Bundes, hierfür Personal zu stellen sowie die personellen Risiken und finanziellen Belastungen wie insbesondere die Versorgung zu tragen.

Mit den Neuregelungen sollte nicht bis nach dem Jahre 2000 gewartet werden, zumal für bestehende Beurlaubungen und für ältere Beamte Übergangslösungen erforderlich sein werden.

30 Gewährung und Abgeltung von Fahrvergünstigungen nach der Bahnreform

30.0

Die Gewährung von Fahrvergünstigungen an ehemalige Beamte der Deutschen Bundesbahn, die nicht Mitarbeiter der Deutschen Bahn AG geworden sind, ist mit beamten- und besoldungsrechtlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Das Bundeseseisenbahnvermögen erstattet der Deutschen Bahn AG die Kosten in Höhe von rd. 170 Mio. DM jährlich und erhält den Betrag von der Deutschen Bahn AG sofort zurück. Die gegenseitigen Zahlungen sind wirtschaftlich und rechtlich nicht begründet.

30.1

Die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn gewährten ihren Mitarbeitern und ehemaligen Mitarbeitern sowie deren Familienangehörigen und Hinterbliebenen Fahrvergünstigungen. Diese Fahrvergünstigungen waren nicht Gegenstand eines Tarifvertrages, sondern wurden auf der Grundlage bahninterner Dienstvorschriften gewährt. Die rechtliche Ermächtigung hierfür war § 6 Abs. 4 der Eisenbahn-Verkehrsordnung von 1938. Diese Rechtsgrundlage entfiel durch die Bahnreform.

Um die Weitergewährung der Fahrvergünstigung nach der Bahnreform abzusichern, wurde im Jahre 1993 eine Eisenbahn-Fahrvergünstigungsverordnung vorbereitet. Das Bundesministerium des Innern hatte in seiner Stellungnahme zu dem Verordnungsentwurf festgestellt, daß die Weitergewährung der Fahrvergünstigungen an nicht der Deutschen Bahn AG zugewiesene Bundesbedienstete gegen den Grundsatz der gleichmäßigen Anwendung der Tarife gegenüber jedermann (Gebot der Tarifgleichheit nach § 12 Abs. 2 Allgemeines Eisenbahngesetz – AEG –) verstoße. Außerdem liege darin eine in der Sache nicht zu rechtfertigende Vorteilsgewährung für bestimmte Bundesbedienstete, die nach § 10 Bundesbesoldungsgesetz nicht zulässig sei. In dem Verordnungsentwurf war nicht vorgesehen, daß der Bund der Deutschen Bahn AG die gewährten Fahrvergünstigungen vergüten sollte. Die Fahrvergünstigungsverordnung kam nicht zustande.

Ungeachtet dessen gewährte die Deutsche Bahn AG Fahrvergünstigungen in Art und Umfang wie vor der Bahnreform Mitarbeitern des Bundeseseisenbahnvermögens, Dienstleistungsüberlassungskräften, Ruhestandsbeamten und Rentnern sowie Angehörigen dieser Gruppen. Die Mitarbeiter des Eisenbahn-Bundesamtes erhielten in den Jahren 1994 bis 1996 nur noch sogenannte Wohnort-Dienstort-Fahrkarten (Job-Tickets), seit dem Jahre 1997 sind sie ohne Vergünstigung. Die Deutsche Bahn AG stellte dem Bundeseseisenbahnvermögen für die Fahrvergünstigungen jährlich rd. 170 Mio. DM einschließlich Mehrwertsteuer in Rechnung. Diesen Betrag erstattete die Deutsche Bahn AG dem Bundeseseisenbahnvermögen taggleich zurück. Die pauschalierte Lohnsteuer für den geldwerten Vorteil trug das Bundeseseisenbahnvermögen. Die Ausgaben und Einnahmen des Bundeseseisenbahnvermögens waren im Wirtschaftsplan nicht ausgewiesen.

Fahrvergünstigungen für Mitarbeiter der Deutschen Bahn AG sind nunmehr im Sozialtarifvertrag geregelt. Für ehemalige Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn und die der Deutschen Bahn AG zugewiesenen Beamten sollen die Freifahrtregelungen für die Arbeitnehmer der Deutschen Bahn AG gemäß Protokollnotizen zum Sozialtarifvertrag entsprechend angewendet werden.

Außerdem hat die Deutsche Bahn AG mit Genehmigung des Bundesministeriums im November 1995 in den Deutschen Eisenbahn-Personen- und Gepäcktarif (Personen- und Gepäcktarif) eine Ergänzung aufgenommen, wonach sie Fahrvergünstigungen zur Besitzstandswahrung einräumen kann.

Für die Gewährung der persönlichen Freifahrt und des Job-Tickets an die Mitarbeiter des Bundeseisenbahnvermögens, die Beurlaubten und die Dienstleistungsüberlassungsvertrags-Kräfte gibt es weder Hinweise im Sozialtarifvertrag, noch gibt es Regelungen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene. Gleiches gilt für die den Mitarbeitern des Eisenbahn-Bundesamtes bis zum Ende des Jahres 1996 gewährten Job-Tickets.

Nachdem der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium seine Bedenken mitgeteilt hatte, haben das Bundeseisenbahnvermögen und die Deutsche Bahn AG im Januar 1997 mit Zustimmung des Bundesministeriums und des Bundesministeriums der Finanzen eine nicht befristete Vereinbarung über die finanzielle Abwicklung der Abgeltung der von der Deutschen Bahn AG gewährten Fahrvergünstigungen (Vereinbarung) abgeschlossen, in der das bisher praktizierte Verfahren weitgehend fortgeschrieben wird. In der Vereinbarung hat die Deutsche Bahn AG darauf hingewiesen, daß sie auch ein eigenes Interesse habe, Mitarbeitern des Bundeseisenbahnvermögens und des Eisenbahn-Bundesamtes weiterhin die Fahrvergünstigungen zu gewähren, weil sonst der Betriebsfrieden der gesamten Belegschaft von Deutscher Bahn AG, Bundeseisenbahnvermögen und Eisenbahn-Bundesamt in Frage gestellt und damit ein geordneter Arbeitsablauf im Bahnbetrieb gefährdet sei. Die Ausgaben und Einnahmen des Bundeseisenbahnvermögens werden nunmehr im Wirtschaftsplan gesondert ausgewiesen. Das Bundesministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme zu der Vereinbarung zwar seine Rechtsauffassung aufrechterhalten, aber seine Bedenken im Hinblick darauf, daß die Weitergewährung der Fahrvergünstigung nur Übergangsweise erfolgen solle, einstweilen zurückgestellt. Es hat seine Entscheidung nicht näher begründet.

30.2

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Gewährung der Fahrvergünstigungen an Personen, die nicht Arbeitnehmer der Deutschen Bahn AG sind, einer eindeutigen rechtlichen Grundlage bedarf. Außerdem sieht er das Gebot der Tarifgleichheit des § 12 Abs. 2 AEG verletzt. Danach müssen Tarife im Schienenpersonenverkehr gegenüber jedermann in gleicher Weise angewendet werden. Abweichungen von der Tarifgleichheit bedürfen einer Rechtsverordnung nach § 26 AEG, die nur unter bestimmten Voraussetzungen (Sicherheit und Ordnung, Umweltschutz, Schutz von Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer) erlassen werden darf. Sonderregelungen für bestimmte Personengruppen gehören nicht dazu. Nach § 28 Abs. 1 Nr. 3 AEG ist ein Abweichen von dem Gebot der Tarifgleichheit als Ordnungswidrigkeit zu ahnden.

Weiterhin kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen, wie die Gewährung von Fahrvergünstigungen an Beamte ohne Anrechnung auf die Besoldung mit dem geltenden Beamtenrecht in Einklang gebracht werden kann. Dabei muß auch der Grundsatz der Einheitlichkeit der Besoldung beachtet werden.

Aus dem Bundesbesoldungsgesetz ergibt sich, daß die Alimentation des Beamten regelmäßig in Geld zu erfolgen hat. Diese Regelungen dienen dem Zweck, Besoldungsverbesserungen durch den Dienstherrn am Gesetzgeber vorbei auszuschließen. Der Bundesrechnungshof hält es nicht für ausreichend, daß das Bundesministerium des Innern seine zutreffenden beamtenrechtlichen Bedenken ohne nähere Begründung zurückstellt.

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, daß das nunmehr sogar schriftlich vereinbarte Abgeltungsverfahren wirtschaftlich nicht sinnvoll und auch nicht notwendig ist (§ 6 BHO). Die unentgeltliche Gewährung von Fahrvergünstigungen würde den Tatbestand einer steuerpflichtigen verdeckten Gewinnausschüttung erfüllen. Da das Bundeseisenbahnvermögen der Deutschen Bahn AG für diese Leistung ein Entgelt gezahlt hat, ist diese Wirkung zunächst nicht eingetreten. Durch die taggleiche Rückerstattung des Entgelts bleibt es im Ergebnis bei einer verdeckten Gewinnausschüttung. Die Verwirklichung des Tatbestandes einer verdeckten Gewinnausschüttung durch die Deutsche Bahn AG ist mittlerweile von der Finanzverwaltung und vom Bundesministerium der Finanzen bestätigt worden. Sie führte nur daher zu keiner Steuerbelastung, weil das Hessische Ministerium der Finanzen Ende des Jahres 1996 entschieden hat, zunächst bei der Deutschen Bahn AG als Ertrag verbuchte Bundesleistungen als verdeckte Einlagen anzuerkennen.

Der Bundesrechnungshof sieht keinen Grund, warum die Deutsche Bahn AG auf einer Abgeltung mit anschließender Rückerstattung besteht, da sie in Höhe der Umsatzsteuer (für das Jahr 1994 rd. 21 Mio. DM) eine Gewinnminderung hinnehmen muß, wovon rd. die Hälfte den Bundesländern zugute kommt. Auch das von der Deutschen Bahn AG geltend gemachte Eigeninteresse vermag nicht zu überzeugen. Die Mitarbeiter des Eisenbahn-Bundesamtes erhalten seit Ende des Jahres 1996 keine Fahrvergünstigungen mehr, ohne daß dies zu Störungen im Bahnbetrieb geführt hat.

Die pauschale Lohnsteuer belastet den Bundeshaushalt mit jährlich 2,8 Mio. DM. Die dafür erforderlichen Mittel sind nicht besonders zur Verfügung gestellt worden, wie es nach der Bundeshaushaltsordnung erforderlich gewesen wäre.

30.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß die Weitergewährung der Fahrvergünstigungen durch die Deutsche Bahn AG nach Inkrafttreten der Bahnstrukturreform Anfang des Jahres 1994 dem zwischen allen politisch Beteiligten bestehenden Konsens entspreche, die Besitzstände des Eisenbahnpersonals durch die Bahnreform nicht zu berühren. Dementsprechend gehe das Deutsche Bahn Gründungsgesetz (DBGrG) durch den Verweis auf steuerrechtliche Regelungen (§ 8 Abs. 2 Einkommensteuergesetz) implizit von einer Fortführung dieses Besitzstandes aus (§ 12 Abs. 8 und § 14 Abs. 6 DBGrG). Nach diesen Bestimmungen sei das Prinzip der Steuerfreiheit für Sachbezüge aus dem Dienstverhältnis

für die der Deutschen Bahn AG zugewiesenen Beamten sowie für die Ruhestandsbeamten und Rentner der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn entsprechend anwendbar. Diese Regelung ergebe nur einen Sinn, wenn die entsprechenden Dienstleistungen/Fahrten zu vergünstigten Tarifen von der Deutschen Bahn AG auch tatsächlich erbracht werden. In der entsprechenden Gesetzesbegründung seien die Fahrvergünstigungen folgerichtig auch erwähnt. Rechtsgrundlage für die von der Deutschen Bahn AG gewährten Fahrvergünstigungen sei die Genehmigung der Ergänzung des Personen- und Gepäcktarifs.

Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen von Eisenbahnverkehrsunternehmen würden grundsätzlich als Tarife nach § 12 Abs. 1 AEG aufgestellt. Der von ihm am 24. November 1995 genehmigte Personen- und Gepäcktarif der Deutschen Bahn AG entspreche diesem Grundsatz. Diese Rechtsauffassung werde durch ein zur Klärung der Rechtsfrage in Auftrag gegebenes Gutachten eines Rechtswissenschaftlers gestützt. Danach müsse zwischen tarifinterner und tarifexterner Differenzierung unterschieden werden. Bei der externen Differenzierung komme das Gleichheitsgebot des § 12 Abs. 2 AEG zum Tragen, nach dem bei einem bestehenden Tarif „jedermann“ diesen Tarif zahlen müsse. Anders die interne Differenzierung, nach der für besondere Gruppen (z. B. Kinder, Senioren) abweichende Tarife festgesetzt werden könnten. Die Fahrvergünstigungen fielen unter derartige Gruppentarife.

Die Vorschrift des § 26 AEG sei in sich inkonsistent, weil der Anwendungsbereich des § 26 AEG nicht mit der Tarifgestaltung in Zusammenhang stehe und daher eine Verordnungsmöglichkeit zum Tarif im Sinne des § 12 AEG gar nicht bestehe. Es sei daher nicht möglich, Fahrpreisvergünstigungen durch Rechtsverordnungen zu gewähren.

Zwar sei in den Erläuterungen zum Regierungsentwurf des § 24 (endgültig § 26) AEG das Instrument der Rechtsverordnung gerade für die Gewährung von Fahrvergünstigungen im Sinne des § 6 Abs. 4 der Eisenbahn-Verkehrsordnung von 1938 genannt worden. Da durch die Einschaltung der Länder eine Verschärfung der verfahrensmäßigen Voraussetzungen gegenüber der alten Rechtslage eingetreten sei und dies die Möglichkeit eigenverantwortlicher Unternehmensentscheidung der Deutschen Bahn AG einschränke, diese aber durch die Bahnreform gestärkt werden sollte, könne man der Äußerung der Bundesregierung keine große Bedeutung beimessen.

Das Bundesministerium hat ferner darauf hingewiesen, daß das Bundesministerium des Innern bei seiner Zustimmung zu der Vereinbarung seine seinerzeit gegen den Entwurf einer Fahrvergünstigungsverordnung erhobenen Bedenken im Hinblick auf den Übergangscharakter und den politischen Konsens zwischen allen politisch Beteiligten, die sozialen Besitzstände des Eisenbahnpersonals durch die Bahnreform nicht zu berühren, ausdrücklich zurückgestellt habe.

Hinsichtlich der gegenseitigen Zahlungen zwischen Deutscher Bahn AG und Bundeseisenbahnvermögen

hat das Bundesministerium ausgeführt, daß die Deutsche Bahn AG aus aktien- und bilanzrechtlichen Gründen gezwungen sei, die den ehemaligen Eisenbahnern, die nicht Mitarbeiter der Deutschen Bahn AG geworden waren, sowie den Ruhestandsbeamten, Rentnern und Hinterbliebenen gewährten Fahrvergünstigungen ab dem Jahre 1994 dem Bundeseisenbahnvermögen als erbrachte Leistungen zu berechnen und in ihrer Gewinn- und Verlustrechnung auszuweisen. Seit Gründung der Deutschen Bahn AG bestünden zu diesem Personenkreis keine Rechtsbeziehungen mehr. Aus der Sicht der Deutschen Bahn AG seien deshalb die gewährten Fahrvergünstigungen für die ehemaligen Eisenbahner, die nicht Mitarbeiter der Deutschen Bahn AG geworden waren, als Fremdleistung dem Bundeseisenbahnvermögen bzw. dem Eisenbahn-Bundesamt in Rechnung zu stellen.

Die Zahlung der pauschalierten Lohnsteuer auf den geldwerten Vorteil durch das Bundeseisenbahnvermögen sei zwar nicht transparent und nicht gesondert ausgewiesen, wie es die Bundeshaushaltsordnung erfordert hätte, im übrigen aber durch den Titel „sonstige Ausgaben“ gedeckt gewesen. Das Bundeseisenbahnvermögen habe danach in Abstimmung mit dem zuständigen Finanzamt einen gesetzlich vorgeschriebenen pauschalen Steuerbetrag abgeführt. Das Bundesministerium der Finanzen hat inzwischen gefordert, die vom Bundeseisenbahnvermögen getragene pauschalierte Lohnsteuer auf den geldwerten Vorteil durch eine individuelle Besteuerung abzulösen. Die Belastung des Bundeshaushaltes würde damit entfallen.

30.4

Die Einlassung des Bundesministeriums vermag nicht zu überzeugen. Der Hinweis auf die Regelungen im Deutsche Bahn Gründungsgesetz geht bezüglich der Mitarbeiter des Bundeseisenbahnvermögens und des Eisenbahn-Bundesamtes ins Leere. Diese zählen nämlich nicht zu dem dort genannten Personenkreis. Außerdem ist die vorgesehene Anwendung von Freibeträgen für Sachleistungen an Ruhestandsbeamte und Rentner der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn nur vor dem Hintergrund einer in Entstehung befindlichen Eisenbahn-Fahrvergünstigungsverordnung verständlich. Hierdurch sollte die Ermächtigung geschaffen werden, die Personen, die aufgrund der Verordnung die Vergünstigung der kostenlosen Bahnbenutzung erhalten, auch steuerlich mit den Arbeitnehmern der Deutschen Bahn AG gleichzustellen. Die Verordnung ist jedoch wegen beamten- und besoldungsrechtlicher Bedenken nicht in Kraft getreten.

Der Bundesrechnungshof kann der im Gutachten enthaltenen Kritik an der Gesetzesbegründung der Bundesregierung und am Gesetzgeber nicht beipflichten. Die Beteiligung der Länder bei der Entscheidung über Fahrvergünstigungen war schon nach der alten Rechtsordnung gegeben, da die Eisenbahn-Verkehrsordnung, die die rechtliche Grundlage für Fahrvergünstigungen schuf, der Zustimmung des Bundesrates bedurfte. Nach der Bahnreform ist die Beteiligung des Bundesrates erst recht

geboten, da nunmehr die Bundesländer an den Kosten des Schienenpersonennahverkehrs – und damit letztlich auch an den mittelbaren Kosten der Fahrvergünstigungen – beteiligt sind. Laut § 12 Abs. 3 AEG liegt die Tarifhoheit nach der Bahnreform für den schienengebundenen Personennahverkehr bei den Ländern. Deshalb wären die Fahrvergünstigungen im Nahbereich, insbesondere Job-Tickets, von ihnen zu genehmigen. Daher wäre – wie in der Regierungsbegründung vorgesehen – eine Verordnung ein angemessener Weg zur Genehmigung aller Fahrvergünstigungen.

Der Hinweis, die Fahrvergünstigungen seien eine tarifinterne Differenzierung und somit im vorliegenden Fall zulässig, ist nicht überzeugend. Zum einen handelt es sich hier nicht um unterschiedliche Tarife, sondern um Freifahrten, also um Beförderungsleistungen, für die gerade kein Entgelt erhoben wird. Zum anderen wäre das Erfordernis einer Rechtsverordnung überflüssig, wenn im Tarif selbst Ausnahmen in beliebigem Umfang zulässig wären.

Die Qualifizierung der Fahrvergünstigungen als tarifinterne Differenzierung entspricht auch nicht der gegenwärtigen Sachlage. Die Deutsche Bahn AG er-

hält bei üblichen Fahrpreisermäßigungen (z. B. für Kinder und Senioren) keine Erstattungen von Dritten. Die hier in Rede stehenden Fahrpreisvergünstigungen stellt sie dem Bundeseisenbahnvermögen jedoch in Rechnung, weil die Leistung im Interesse des Bundes liegt. Deshalb liegt in der taggleichen Rückerstattung eine verdeckte Gewinnausschüttung, wie sie inzwischen auch von den Finanzbehörden und dem Bundesministerium der Finanzen bestätigt worden ist.

Läge ein tragendes Interesse der Deutschen Bahn AG vor, hätte diese keinen Anspruch auf Ersatz der Fahrvergünstigungen. Demzufolge wären die gegenseitigen Zahlungen zwischen Deutscher Bahn AG und Bundeseisenbahnvermögen sowie die Vereinbarung nicht sachgerecht. Die handels- und steuerrechtlichen Überlegungen der Deutschen Bahn AG vermögen allenfalls die Forderung nach Abgeltung der gewährten Fahrvergünstigungen zu begründen. Aufschluß über das Motiv, den erhaltenen Abgeltungsbetrag taggleich an das Bundeseisenbahnvermögen zurückzuerstatten, geben sie nicht.

Die beamten- und besoldungsrechtlichen Probleme müssen umgehend gelöst werden.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

31 Rückverlegung der Raketenschule der Luftwaffe aus den Vereinigten Staaten von Amerika in das Inland

31.0

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1988 angeregt, die seit dem Jahre 1966 am Standort des Luftverteidigungszentrums der United States Army in El Paso stationierte Raketenschule der Luftwaffe (Raketenschule) aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in das Inland zurückzuverlegen. Eine auf Anregung des Bundesrechnungshofes von der Luftwaffe angestellte Kostenuntersuchung hat ergeben, daß die Stationierung der Raketenschule am Standort Ahlhorn bereits im dritten Jahr nach Abschluß der Rückverlegung um etwa 55 Mio. DM geringere jährliche Kosten verursachen würde. Ungeachtet dessen hat das Bundesministerium im Jahre 1996 entschieden, die Raketenschule in El Paso zu belassen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die für die Entscheidung des Bundesministeriums maßgebenden Ausbildungsaspekte, Übungsbedingungen und sicherheitspolitische Aspekte auch bei Rückverlegung der Raketenschule gewahrt bleiben können.

31.1

Die Luftwaffe unterhält seit dem Jahre 1966 am Standort des Luftverteidigungszentrums der United States

Army in Fort Bliss (El Paso) eine Ausbildungsstätte für ihre Soldaten der Raketenflugabwehr (Raketenschule). Sie hat den Auftrag, die waffensystembezogene taktische und technische Aus- und Weiterbildung von Offizieren, Unteroffizieren und Mannschaften im Rahmen von Lehrgängen durchzuführen.

Am selben Standort befindet sich auch eine Außenstelle des German PATRIOT Office, das die deutschen Interessen im gemeinsamen PATRIOT-Programm wahrnimmt. Die Aufgabenbereiche der Dienststellen überschneiden sich in Teilbereichen.

Seit dem Jahre 1996 betreibt die Luftwaffe im 150 km nördlich von El Paso gelegenen Luftstützpunkt Holloman mit steigender Tendenz fliegerische Ausbildung von Tornado-Besatzungen.

Bereits im März 1988 hatte der Bundesrechnungshof aus Gründen der Wirtschaftlichkeit angeregt, die Ausbildung der Soldaten der Raketenflugabwehr in das Inland zurückzuverlegen. Das Bundesministerium billigte demgegenüber im Juli 1988 die damalige Entscheidung des Inspektors der Luftwaffe, aus bündnispolitischen Gründen die Raketenschule am Standort El Paso zu belassen.

Der Bundesrechnungshof schloß das Prüfungsverfahren ab, nachdem sich die Luftwaffe im August 1989 bereit erklärt hatte, Standortalternativen für die Raketenschule für die Zeit nach 1996 zu prüfen. Sie sah damals keine Möglichkeit, einen kostengünstigeren Standort für die Raketenschule vor dem Jahre 1997 im Inland zur Verfügung stellen zu können.

31.2

Mit der veränderten Bedrohungslage in Europa änderten sich auch die Voraussetzungen, die für die Beibehaltung einer Ausbildungsstätte der Bundeswehr im Ausland maßgebend waren. Außerdem bewirkte die erhebliche Verminderung der Truppenstärke die Freisetzung zahlreicher Liegenschaften im Inland.

Der Bundesrechnungshof griff die Angelegenheit daher erneut auf und forderte das Bundesministerium auf, die Standortfrage für die Raketenschule zu überprüfen. Er empfahl, eine Nutzen-Kosten-Untersuchung durchzuführen, um die Betriebskosten für die Ausbildungseinrichtung im Aus- und Inland transparent zu machen.

31.3

Die Luftwaffe führte Ende 1994 eine „Kostenvergleichsuntersuchung“ an einigen dafür geeignet erscheinenden Standorten im Inland durch. Diese Untersuchung ergab, daß die jährlichen Betriebskosten am Standort Ahlhorn mit rd. 41 Mio. DM um etwa 57 Mio. DM niedriger liegen würden als die jährlichen rd. 98 Mio. DM Betriebskosten in El Paso. Da Investitionen in Höhe von 124 Mio. DM in Ahlhorn erforderlich wären und Investitionen in Höhe von 9 Mio. DM in El Paso eingespart werden könnten, würde eine Verlegung bereits ab dem dritten Jahr zu erheblichen Einsparungen führen. Die Luftwaffe kam zu dem Ergebnis, daß sich die Gesamtkosten für einen Zeitraum von zehn Jahren auf 989 Mio. DM bei einem Verbleib in El Paso und auf 534 Mio. DM bei einer Verlegung nach Ahlhorn belaufen würden. Die Luftwaffe ging allerdings bei ihrer Untersuchung davon aus, daß die Genauigkeit der ermittelten Kosten nur mit „mittel“ einzustufen sei. Im Rahmen der Bewertung des groben Kostenvergleiches habe sie eine Schätzmethode verwendet, bei der Unterschiede zwischen den Alternativen erst dann als entscheidungsrelevant gelten, wenn eine Option eine wesentliche Kostendifferenz von deutlich mehr als 20 v. H. gegenüber der anderen aufweist.

Das Bundesministerium hat entschieden, die Raketenschule am Standort El Paso zu belassen. Es hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, für die Stationierungsentscheidung seien neben Kostenvergleichen vor allem Ausbildungsaspekte, Übungsbedingungen und sicherheitspolitische Gründe berücksichtigt worden.

31.4

Der Bundesrechnungshof sieht die Bewertungskriterien in der „Kostenvergleichsuntersuchung“ der Luftwaffe als unzutreffend an. Das von der Luftwaffe angewandte Bewertungsverfahren wird in der Literatur ausschließlich für Kostenschätzungen beschrieben, die sich auf mit hohen Risiken verbundene Projekte zur Entwicklung und Herstellung neuer Produkte beziehen. Die mit einer Stationierung verbundenen Investitions- und Betriebskosten können

jedoch aufgrund vorliegender Kostenstandards und Erfahrungen der Bauämter hinlänglich zuverlässig geschätzt werden. Außerdem betragen die jährlichen Einsparungen der Betriebskosten nahezu 60 v. H. und die Gesamtkosten für den Zeitraum von zehn Jahren liegen um über 45 v. H. niedriger, so daß das Ergebnis der Schätzmethode selbst unter der Einschränkung einer Ungenauigkeit von deutlich mehr als 20 v. H. als hinreichend aussagekräftig angesehen werden muß.

Daher wären unter Berücksichtigung der Investitionskosten Einsparungen von Betriebs- und Auslandspersonalkosten in Höhe von etwa 55 Mio. DM bei einer Verlegung der Raketenschule in den Standort Ahlhorn bereits im dritten Jahr realisierbar.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die vom Bundesministerium hoch bewerteten Vorteile einer gemeinsamen Stationierung der Raketenschule mit der amerikanischen Ausbildungseinrichtung der bodengebundenen Luftverteidigung größtenteils von einem mit der Außenstelle des German PATRIOT Office zusammengelegten Verbindungskommando wahrgenommen werden könnten. Hierfür müßte es zusätzlich mit fachlich qualifizierten Soldaten ausgestattet werden.

Auch kann das Verbindungskommando die von der Raketenschule wahrgenommenen, aber nicht mit der militärfachlichen Einzelausbildung der Flugabwehrraketen-Soldaten im Zusammenhang stehende Unterstützung, Vorbereitung und Begleitung der Großübung ROVING SANDS sowie die Vorbereitung und Durchführung des daran anschließenden taktischen Schießens übernehmen, an dem seit dem Jahre 1995 Deutsche Flugabwehrraketen-Einsatzverbände, nicht dagegen Lehrgangsteilnehmer der Raketenschule, teilnehmen.

31.5

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es könne der Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht folgen, daß mit einer Verlegung der Raketenschule in das Inland die für das Bundesministerium maßgebenden Ausbildungsaspekte, Übungsbedingungen und sicherheitspolitischen Aspekte gewahrt bleiben könnten.

Es sieht als zutreffend an, daß für die Stationierung in der Bundesrepublik Deutschland langfristig weniger Haushaltsmittel erforderlich sein würden. Dieser Aufwandsreduzierung stünden jedoch nicht monetär bewertbare Faktoren entgegen, die vom Bundesrechnungshof anders als vom Bundesministerium eingeschätzt und gewichtet werden.

So geht das Bundesministerium davon aus, daß nach den Truppenreduzierungen in Mitteleuropa durch den Abzug von Truppen der Vereinigten Staaten von Amerika und dem Rückgang bi- und multinationaler Übungen einer gemeinsamen Ausbildungsplanung und -durchführung diesseits und jenseits des Atlantiks große Bedeutung beigemessen werden müsse.

Dem Bestreben, auf diese Weise „Reziprozität“ zu gewährleisten, würde eine Entscheidung zur Verle-

gung der Raketenschule in die Bundesrepublik Deutschland zuwiderlaufen. Eine Verlegung würde von den Vereinigten Staaten von Amerika als falsches Signal verstanden werden.

Auch unter Berücksichtigung der bevorstehenden deutlich intensiveren Nutzung des Flugplatzes Holloman durch Konzentrierung der gesamten Jet-Flugzeugführerausbildung sei die Entscheidung für den Verbleib der Raketenschule in El Paso folgerichtig.

31.6

Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, daß das Bundesministerium die Raketenschule mittelfristig in das Inland zurückverlegen sollte.

Er bestreitet nicht, daß der Verklammerung von Europäern und Amerikanern im Bündnis sowie der Zusammenarbeit Vereinigte Staaten von Amerika – Bundesrepublik Deutschland für Frieden und Sicherheit hohe Bedeutung beizumessen ist.

Er bleibt dessen ungeachtet bei seiner Auffassung, daß die mittel- und langfristig zu erwartenden erheblichen Einsparungen einer Rückverlegung der Raketenschule in die Bundesrepublik Deutschland etwaige Nachteile, die dadurch eintreten könnten, mehr als kompensieren. Die Betriebskosten der Schule am Standort Ahlhorn würden lediglich etwa 40 v. H. der Kosten betragen, die in El Paso entstehen, wobei insbesondere die hohen Auslandspersonalkosten für das Stammpersonal und die Lehrgangsteilnehmer sowie die Kosten für Auslandszüge die Betriebskosten im Ausland erheblich erhöhen.

Auch würde die Rückverlegung keinen Einfluß auf die notwendige gemeinsame Hochwertausbildung von Luftangriffs- und Luftverteidigungskräften haben, da diese nur im Rahmen von Einsatzübungen stattfinden, die die Raketenschule für ihre Lehrgangsteilnehmer nicht durchführt.

Im Hinblick auf die verstärkte Präsenz der Luftwaffe in Holloman sollte die Verlegung der Raketenschule in die Bundesrepublik Deutschland auch keine bündnis- oder sicherheitspolitischen Probleme aufwerfen.

Anders als für die fliegerische Ausbildung, die in Holloman stattfindet, schränken weder Witterungsverhältnisse noch Auflagen hinsichtlich der Flughöhe im Inland die waffensystembezogene taktische und technische Aus- und Weiterbildung der Flugabwehraketen-Soldaten in der Bundesrepublik Deutschland ein.

32 Zusammenlegung von Ausbildungseinrichtungen der Bundeswehr

32.0

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die II. Inspektion der Internationalen Fernspähschule und deren Gruppe Weiterentwicklung in das Ausbildungs- und Versuchszentrum des Kommandos Spezialkräfte der Bundeswehr in Calw zu integrieren. Dadurch können Personal sowie Ausbildungs- und Entwicklungskosten in erheblichem Umfang eingespart werden.

32.1

32.1.1

Zum 1. April 1996 stellte die Bundeswehr in Calw das Kommando Spezialkräfte (KSK), das aus der gleichzeitig aufgelösten Luftlandebrigade 25 hervorgegangen ist, in Dienst. Zunächst wurden ein Kommandostab, eine Stabs-/Fernmeldekompanie, eine Unterstützungskompanie, eine Fernspähkompanie und ein Ausbildungs- und Versuchszentrum sowie zwei von vier geplanten Kommandokompanien aufgestellt. Ein erster Kommandozug mit 20 Soldaten ist seit dem 1. April 1997 für die Teilaufgaben Retten und Evakuieren einsatzbereit, die Aufstellung des KSK soll im Jahre 2000 abgeschlossen sein. Insgesamt soll das KSK dann über einen Personalbestand von etwa 1 000 Mann verfügen.

Vom KSK sind u. a. zukünftig die nachstehenden Aufgaben wahrzunehmen:

- Gewinnung von Schlüsselinformationen in Krisen- und Konfliktgebieten,
- Schutz eigener Kräfte auf Distanz und Schutz von Personen in besonderer Lage,
- Rettung aus terroristischer Bedrohung sowie Evakuierung deutscher Staatsbürger und/oder anderer Personen in besonderer Lage,
- Kampfeinsätze auch im gegnerischen Gebiet, einschließlich der Lähmung oder Zerstörung wichtiger Objekte.

32.1.2

Die Ausbildung der Soldaten des KSK erfolgt zu einem großen Teil im eigenen Ausbildungs- und Versuchszentrum und in den Kommandokompanien. Am Standort Calw stehen dafür luftlandespezifische Ausbildungseinrichtungen (z. B. Sprungturm, Luftfahrzeugattrappen, Pflege- und Wartungshalle für Fallschirme, Hubschrauberlandeplatz) und ein Standortübungsplatz zur Verfügung. Bestimmte Spezialqualifikationen (z. B. Fallschirmsprungausbildung) werden an den jeweiligen Schulen der Teilstreitkräfte vermittelt.

32.1.3

Die Internationale Fernspähschule (Fernspähschule) in Weingarten bildet in zwei Inspektionen aus. In der I. Inspektion werden Lehrgangsteilnehmer verschiedener Nationen (gemäß der Vereinbarungen im entsprechenden Memorandum of Understanding) ausgebildet. In der II. Inspektion werden ausschließlich Soldaten der Fernspähtruppe der Bundeswehr ausgebildet. Die Aufgabe der Fernspähtruppe ist die Aufklärung im feindlichen Gebiet.

In der Gruppe Weiterentwicklung der Fernspähschule werden die taktische und technische Entwicklung der Fernspähtruppe betrieben, die Vorschriften für Führung, Einsatz und Ausbildung erarbeitet, Truppenversuche durchgeführt und an der technischen Erprobung von Gerät, Bekleidung und Ausrüstung mitgewirkt. Die gleichen Aufgaben werden auch vom KSK im Ausbildungs- und Versuchszentrum wahrgenommen.

Im Verlaufe des Jahres 1997 wird die Fernspähschule vom bisherigen Standort Weingarten nach Pfullendorf verlegt. In Pfullendorf sind dafür verschiedene Baumaßnahmen geplant.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die II. Inspektion der Fernspähschule mit der Ausbildung von Personal für nur noch zwei Fernspähkompanien zukünftig nicht mehr auszulasten ist. Der größere Teil der Ausbildung für die Fernspähkommandokompanie erfolgt ohnehin beim KSK, das Aufgaben, die bislang von der Fernspähtruppe wahrgenommen wurden, übernimmt. Sowohl die Gruppe Weiterentwicklung der Fernspähschule als auch das Ausbildungs- und Versuchszentrum des KSK arbeiten auf dem Gebiet der „special operations“. Daher sollte die II. Inspektion der Fernspähschule und deren Gruppe Weiterentwicklung in das Ausbildungs- und Versuchszentrum des KSK in Calw integriert werden. Damit können allein Personalkosten in Höhe von mindestens 1 Mio. DM eingespart und Doppelarbeit – insbesondere bei der Weiterentwicklung – vermieden werden. Außerdem kann durch die Zusammenführung die langjährige Erfahrung der Fernspähschule in der Kommandoausbildung im KSK mit einfließen.

32.3

Das Bundesministerium hat erklärt, daß die Möglichkeiten einer gemeinsamen Ausbildungsorganisation und Weiterentwicklung zur Zeit untersucht werden, Ergebnisse jedoch noch nicht vorliegen.

32.4

Das Bundesministerium sollte die vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Rationalisierungsmöglichkeit umgehend verwirklichen und die II. Inspektion und die Gruppe Weiterentwicklung der Fernspähschule sollten daher in das Ausbildungs- und Versuchszentrum des KSK in Calw integriert werden.

33 Zusammenlegung der Standortverwaltungen Regen und Bogen

33.0

Die Standortverwaltung Regen kann aufgelöst und deren Aufgaben der Standortverwaltung Bogen mit übertragen werden. Mit dem dadurch bedingten Wegfall von zunächst 33 Dienstposten würden rd. 2 Mio. DM pro Jahr eingespart. Nach der Zusammenlegung ergäben sich bei Anwendung der Personalschlüssel zusätzliche Einsparungen an Dienstposten für Arbeiter.

33.1

Angesichts der neuen konzeptionellen Ausrichtung der Streitkräfte und ihrer Strukturen ist auch die Territoriale Wehrverwaltung den veränderten Aufgaben

und dem verminderten Gesamtumfang anzupassen. Dabei ist davon auszugehen, daß die Einrichtung einer Standortverwaltung von der Truppenstärke und der räumlichen Stationierung der Einheiten und Dienststellen abhängt und aus wirtschaftlichen Gründen eine Mindestbetreuungsstärke vorzusehen ist. In der Konsequenz geht das Bundesministerium davon aus, daß eine Standortverwaltung in der Regel für die Versorgung von mindestens 2 000 bis 3 000 Soldaten und Zivilbediensteten zuständig sein soll.

Entgegen diesen eigenen Vorgaben unterhält das Bundesministerium jedoch noch immer kleinere Standortverwaltungen mit einer wesentlich geringeren Betreuungsstärke, deren Aufgaben durch größere Behörden wirtschaftlicher, d. h. vor allem mit geringerem Personalaufwand erledigt werden könnten. Hierzu zählt als insgesamt kleinste die Standortverwaltung Regen mit einer Betreuungsstärke von etwa 1 500 Bediensteten.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf der Standortverwaltungen Regen sowie der nächstgelegenen Standortverwaltung Bogen geprüft. Er hat festgestellt, daß deren Aufgaben durch Zusammenlegung im Standort Bogen ohne Qualitätsverlust mit erheblich weniger Personal erledigt werden können. Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium empfohlen, die Standortverwaltung Regen aufzulösen und deren Aufgaben der Standortverwaltung Bogen mit zu übertragen. Durch die Zusammenlegung würden aufgrund der örtlichen Gegebenheiten weder sachliche Nachteile entstehen noch würde die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben für die Truppe beeinträchtigt. Durch die Zusammenlegung der beiden Standortverwaltungen könnten zunächst 33 Dienstposten für Beamte, Angestellte und Arbeiter eingespart werden. Die Personalausgaben würden sich damit jährlich um mindestens 2 Mio. DM vermindern. Mit weiteren Personalreduzierungen ist bei Anwendung der Personalberechnungsschlüssel für Arbeiter nach der Zusammenlegung zu rechnen.

33.3

Das Bundesministerium will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Auflösung der Standortverwaltung Regen nicht folgen.

Es hat seine Ablehnung insbesondere damit begründet, daß

- mit der Ressortentscheidung vom 7. Juni 1995 die Beibehaltung der Standortverwaltung Regen bestätigt wurde,
- die künftige Standortverwaltung Bogen wegen der weiträumigen Verteilung der zu betreuenden Truppenteile nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden könnte und bereits jetzt durch die Betreuung der Einheiten in den Standorten Bogen, Feldkirchen, Kirchham sowie des Kreiswehrrersatzamtes in Deggendorf und drei Materialaußenlagern voll ausgelastet sei und

- bei der zusätzlichen Übernahme der Standortverwaltung Regen mit den Standorten Regen und Freyung eine sachgerechte Deckung des personellen und materiellen Bedarfs der Truppe nicht mehr gewährleistet, die Dienstaufsicht erschwert und der notwendige Kontakt zwischen Truppe und Standortverwaltung gefährdet wäre.

33.4

Die vom Bundesministerium dargelegten Gründe vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen.

Es trifft nicht zu, daß bei der vorgeschlagenen Zusammenlegung der beiden Standortverwaltungen die flächendeckende Betreuung und Versorgung der Streitkräfte beeinträchtigt und die Standortverwaltung Bogen dann wegen der weiträumigen Verteilung der Truppenteile nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden könnte.

Die Standortverwaltung Bogen betreut bereits heute den etwa 100 km entfernt liegenden Standort Kirchham, der weiter entfernt ist als die beiden hinzukommenden Standorte Regen und Freyung, ohne daß der notwendige ständige Kontakt zur Truppe gefährdet würde. Die Funktionsdienste, wie Truppenküche, Standortbekleidungskammer, Technischer Betriebsdienst und Bezirksverwaltung, blieben als die unmittelbaren Ansprechstellen für die Truppe auch in den neu hinzukommenden Standorten weiterhin vor Ort, so daß die Betreuung der Soldaten insbesondere auf den Gebieten Verpflegung, Bekleidung sowie Unterkunft- und Liegenschaftsverwaltung in keiner Weise beeinträchtigt wäre. Im übrigen gibt es in der Wehrverwaltung flächenmäßig erheblich größere Verwaltungsbereiche und Betreuungsstärken bis weit über 10 000 (in Bogen wären es nach einer Zusammenlegung rd. 4 300 zu betreuende Soldaten und Zivilbedienstete), ohne daß dadurch – wie vom Bundesministerium behauptet – die Dienstaufsicht oder der Kontakt zwischen Truppe und Standortverwaltung erschwert würde.

Darüber hinaus ist die verwaltungsmäßige Betreuung der Truppe durch größere Standortverwaltungen aufgrund des insgesamt geringeren Personalbedarfs nicht nur wesentlich wirtschaftlicher, sondern im Regelfall auch effektiver. So wären z. B. die Sachbearbeiter spezialisierter, die Behörde wäre bei Krankheitsfällen, Urlaub usw. weniger störanfällig oder es könnten bei Arbeitsengpässen Schwerpunkte gebildet werden.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Zusammenlegung der beiden Verwaltungen am Standort Bogen nach wie vor die einzige Möglichkeit, die dortigen Verwaltungsaufgaben erheblich billiger und gleichzeitig effizienter zu erfüllen. Die Zusammenlegung würde mithin genau den vom Bundesministerium aus Wirtschaftlichkeitsgründen selbst gesetzten Kriterien zur Betreuungstärke entsprechen.

Das Bundesministerium sollte daher seine Entscheidungen überprüfen und den Anregungen des Bundesrechnungshofes folgen.

34 Personalbedarf für Bundeswehrfeuerwehren auf Flugplätzen der Bundeswehr

34.0

Das Bundesministerium unterhält auf den Flugplätzen von Luftwaffe und Marine eine Pistenbereitschaft der Bundeswehrfeuerwehren von je drei Feuerlösch-Kfz mit insgesamt zehn Feuerwehrleuten. Es hat für die Pistenbereitschaft eine Eingreifzeit von „nicht mehr als einer Minute“ vorgeschrieben; diese Eingreifzeit läßt sich weder durch das in den vergangenen 20 Jahren nachgewiesene Unfallrisiko rechtfertigen, noch ist sie international im militärischen oder zivilen Luftverkehr üblich.

Durch eine nach dem nachgewiesenen Unfallrisiko im Start- und Landebereich von Flugplätzen entsprechende Mindesteingreifzeit von bis zu zwei Minuten wären allein bei der Luftwaffe rd. 100 Dienstposten und 13 Feuerlösch-Kfz entbehrlich. Das würde zu jährlichen Einsparungen von rd. 10 Mio. DM führen.

34.1

Das Bundesministerium unterhält auf den Flugplätzen von Luftwaffe und Marine eine Pistenbereitschaft der Bundeswehrfeuerwehren von je drei Feuerlösch-Kfz und zehn Feuerwehrleuten. Darüber hinaus stehen weitere Löschfahrzeuge mit Besatzungen an den Feuerwachen bereit. Damit sollen Unfall- und Brandbekämpfungsmaßnahmen ermöglicht werden, die dazu dienen, Menschen vor Verletzungen und Tod zu schützen und Material vor Beschädigung und Verlust zu bewahren. Nach der Vorschrift für den „Brandschutz im Flugbetrieb der Bundeswehr“ (ZDv 9/630, Abschnitt „Pistenbereitschaft“) „ist anzustreben, daß bei Unfällen mit Luftfahrzeugen im Pistenbereich die Eingreifzeit (der Feuerwehr) nicht mehr als eine Minute beträgt“. Unter der Eingreifzeit wird die Zeitspanne verstanden, die die Pistenbereitschaft bei normalen Wetterverhältnissen und festem Anfahrtsweg vom Zeitpunkt des Schadensereignisses bis zu den ersten Brandbekämpfungs-/Rettungsmaßnahmen benötigt.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, daß er den Aufwand für Personal und Feuerlösch-Kfz des Brandschutzes auf den Flugplätzen der Bundeswehr bei dem gegebenen Unfallrisiko für überzogen hält. Er hat empfohlen, für Pistenbereitschaften künftig nur jeweils ein bis zwei Feuerlösch-Kfz mit je drei Feuerwehrleuten vorzusehen. Damit würden die Flugplatzfeuerwehren ihren Auftrag weiterhin erfüllen können, doch würde eine erhebliche Zahl an Dienstposten und Feuerlösch-Kfz auf Dauer entbehrlich.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin zu bedenken gegeben, daß auch in vergleichbaren Partnerländern der NATO die Feuerwehren der Militärflugplätze mit erheblich weniger Personal und Feuerlösch-Kfz aus-

kommen, ohne daß dadurch ein nicht vertretbares Risiko entstanden wäre. So sind dort die Brandschutzbereitschaften überwiegend am Ort der Feuerwache aufgestellt, in den Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien und der Schweiz existiert keine Pistenbereitschaft, in den Niederlanden, Dänemark und Portugal ist ein Feuerlösch-Kfz üblich, in Schweden, der Türkei und Griechenland werden zwei dieser Kfz an die Piste in Bereitschaft gestellt.

34.3

Die Dienststelle General Flugsicherheit hat im Jahre 1996 das Unfallgeschehen mit Luftfahrzeugen der Bundeswehr der letzten 20 Jahre ausgewertet und im Ergebnis festgestellt:

„Seit Inbetriebnahme der fliegenden Waffensysteme F-4F (1975), Alpha Jet (1980), Tornado (1981) und MiG 29 (1992) bei ca. 4 Millionen Starts und Landungen (einschließlich Touch und Go) hat sich nicht ein einziger Un- bzw. Zwischenfall ergeben, der eine Rettung innerhalb von 60 Sekunden erforderlich gemacht hätte.“

Die Luftwaffe ist daraufhin zu der Erkenntnis gelangt, daß die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Unfalls im Pistenbereich als extrem gering zu bewerten ist, so daß außerdem unter Berücksichtigung der verbesserten Rettungsmittel in den Luftfahrzeugen und den Notfalleinrichtungen in Anlehnung an die Empfehlung der International Civil Aviation Organization (ICAO) die Eingreifzeit auf zwei Minuten heraufgesetzt werden könne.

Das damit verbundene Einsparpotential beziffert die Luftwaffe bei vorsichtiger Einschätzung auf etwa 100 besetzte Dienstposten und 13 Feuerlösch-Kfz. Gerechnet über einen Zeitraum von 20 Jahren würde das zu Einsparungen von rd. 200 Mio. DM führen (Personalkosten: 8,2 Mio. DM p. a.; Anschaffungskosten für 13 Kfz: 17 Mio. DM; durchschnittliche Betriebskosten: 1,5 Mio. DM p. a.).

34.4

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, es könne die Auffassung des Bundesrechnungshofes zu den Einsatzgrundsätzen der Bundeswehrfeuerwehren auf Flugplätzen der Bundeswehr aus fachlicher Sicht nicht mittragen.

Die Festlegung der Eingreifzeit beruhe auf den Ergebnissen der in den Jahren 1978 und 1986 durchgeführten Brandversuche der Deutschen Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt sowie der Wehrwissenschaftlichen Dienststelle der Bundeswehr an Luftfahrzeugzellen. Danach habe sich gezeigt, daß reale Überlebenschancen für Insassen von Luftfahrzeugen nur innerhalb einer Minute nach Schadenseintritt (Brand) bestehen; aufgrund tödlicher Brandgase oder Sauerstoffentzuges könne sogar bereits nach 40 bis 50 Sekunden jegliche Hilfe für die Besatzung zu spät sein.

Die Gefährdung von Menschenleben könne durch das Bundesministerium, auch unter Berücksichti-

gung der zu erreichenden personellen und materiellen Einsparungen, nicht wissentlich in Kauf genommen werden. Bei einer Verlängerung der Eingreifzeit auf zwei Minuten sei nach einem Luftfahrzeugunfall mit Brandfolge davon auszugehen, daß der Pilot nicht überlebt, sofern er das Flugzeug nicht aus eigener Kraft verlassen kann. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß möglicherweise nicht alle Luftfahrzeugunfälle mit Brandfolge die in den Brandversuchen zugrunde gelegte Branddimension erreichen, wurde die Eingreifzeit auf Flugplätzen der Bundeswehr auf 60 Sekunden festgelegt.

Die Aussage, daß bei rd. 4 Millionen Starts und Landungen zu keiner Zeit eine Situation bestanden habe, die eine Eingreifzeit von einer Minute erfordert hätte, sei bei näherer Betrachtung nicht gerechtfertigt. Bei Zwischenfällen mit Brandgeschehen hätten die Bundeswehrfeuerwehren jeweils unmittelbar und nicht erst nach zwei Minuten reagiert.

Auch sei fachlich nicht vertretbar, die ICAO-Empfehlungen für den zivilen Luftverkehr mit einer Eingreifzeit von zwei Minuten heranzuziehen. Verglichen mit dem zivilgewerblichen Flugbetrieb erfolge militärischer Flugbetrieb unter anderen Bedingungen. So führe bei Kampfflugzeugen die pyrotechnische Beladung (Treibsatz bei dem Schleudersitz, Übungsmunition, Kabinendachsprengvorrichtung) sowie die relativ großen Kraftstoffmengen (insbesondere im Rumpf) im Touch- und Go-Betrieb sowie bei Formationsstarts zu einer höheren Gefährdung der Luftfahrzeugbesatzungen als im zivilen Luftverkehr.

Außerdem müsse im militärischen Lufttransport einem höheren Risiko begegnet werden als bei vergleichbarem Transport im zivilen Bereich.

Diesem höheren Risiko werde in der Bundeswehr durch die Einrichtung von Pistenbereitschaften Rechnung getragen, da nur der „Zeitfaktor“ als risikomindernde Größe einflußbar bleibe. Die nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgenommene Abschätzung des Bundesrechnungshofes, eine Ausweitung der Eingreifzeit auf zwei Minuten würde zu einer Dienstpostenreduzierung und zu Minderinvestitionen bei Feuerlösch-Kfz im nennenswerten Umfang führen, lasse sich brandschutztechnisch nicht belegen. Bei ihr sei unberücksichtigt geblieben, daß aufgrund der exponentiellen Ausweitung eines Brandes – innerhalb der Zeitspanne von einer auf zwei Minuten – wesentlich mehr Brandschutzpersonal und -material zur Brandbekämpfung erforderlich wird als bei einer Eingreifzeit von einer Minute.

Das Bundesministerium könne sich daher aus brandschutztechnischer Sicht und hauptsächlich aus Gründen der Fürsorge für Piloten und Passagiere der Argumentation des Bundesrechnungshofes nicht anschließen.

Um dennoch eine Reduzierung der Feuerlösch-Kfz und des zur Zeit erforderlichen Personals zu erreichen, verstärke das Bundesministerium seine Bemühungen, Feuerlösch-Kfz zu konzipieren, die es

erlauben, unter Beibehaltung der Eingreifzeit von einer Minute, mit zwei Feuerlösch-Kfz als Pistenbereitschaft auszukommen.

34.5

Die Einlassungen des Bundesministeriums können die Beibehaltung der Eingreifzeit von einer Minute nicht rechtfertigen.

Die zur Begründung herangezogenen bis zu 20 Jahre alten Brandversuche sind unrealistisch und entsprechen nicht einer möglichen Unfallsituation auf Flugplätzen. Das Bundesministerium hat deshalb die maximale Eingreifzeit auch nicht auf etwa 30 bis 40 Sekunden begrenzt, obwohl das nach den Ergebnissen der Versuche (z. B. Entwicklung tödlicher Brandgase schon nach der 40. Sekunde) erforderlich gewesen wäre.

Tatsächlich gab es in den letzten zehn Jahren nach den Kriterien „Brand, Flammen, Schwelen, Glühen“ nur rd. 150 Zwischenfälle der heute noch im Einsatz befindlichen Luftfahrzeuge aller Teilstreitkräfte. Darunter waren nur vier Fälle einer Luftnotlage ohne vorherige Alarmierung und es erfolgte lediglich ein (problemloser) Löscheinsatz auf der Start- und Landebahn.

Weiterhin hat das Bundesministerium bei seiner Entscheidung folgende Tatsachen außer acht gelassen:

- höhere Betriebssicherheit von Kampfflugzeugen (Redundanz in Systemen von Hydraulik, Elektrik, Ausstattung mit zwei Triebwerken),
- Nutzung des Schleudersitzes auch auf dem Boden bei Stillstand des Luftfahrzeuges,
- volle Atemsauerstoffversorgung bei Brandgefährdung,
- verbesserte Notfanganlagen,
- Verbesserung der Bekleidung der fliegenden Besatzungen,
- Verbesserung der technischen Leistungsmerkmale der Feuerlösch-Kfz.

Selbst bei Reduzierung des Pistendienstes von drei auf zwei Löschfahrzeuge wäre zudem ein potentieller Einsatzort nach Ermittlungen der Luftwaffe im ungünstigsten Fall und ohne Vorwarnzeit innerhalb von 1:15 Minuten vom ersten Löschfahrzeug zu erreichen. Bei den insgesamt nur wenigen Luftnotlagen, die überdies fast ausnahmslos angekündigt werden, spielt die Eingreifzeit keine entscheidende Rolle mehr.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Aufforderung an das Bundesministerium, den personalen und materiellen Aufwand für den Brandschutz auf Flugplätzen der Bundeswehr dem tatsächlich nachgewiesenen Gefährdungspotential im Pistenbereich anzupassen und entsprechend zu reduzieren.

35 Verwendung von Einweg-Putztüchern in der Bundeswehr (Kapitel 14 12 und 14 15)

35.0

Die Bundeswehr verwendet für Reinigungs-, Pflege-, Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten an technischem Gerät Einweg-Putztücher. Diese müssen nach Gebrauch wegen ihrer Verschmutzung mit Ölen, Fetten o. ä. als Sondermüll entsorgt werden. Kostengünstigere und umweltschonendere Mehrweg-Putztücher sind zwar in Einrichtungen der Teilstreitkräfte schon erfolgreich erprobt, bisher in der Bundeswehr aber noch nicht eingeführt worden. Dies soll erst Anfang 1998 geschehen. Bei Einführung zum frühestmöglichen Zeitpunkt wären Ausgaben in Höhe von über 10 Mio. DM für die Beschaffung und Entsorgung von Einweg-Putztüchern vermeidbar gewesen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wurde die bereits eingeleitete Beschaffung weiterer Einweg-Putztücher um rd. 3 Mio. DM verringert.

35.1

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) beschafft seit rd. 20 Jahren Einweg-Putztücher für Reinigungs-, Pflege-, Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten an technischem Gerät der Bundeswehr. Diese Putztücher müssen nach Gebrauch wegen ihrer Verschmutzung durch Öle, Fette o. ä. als Sondermüll entsorgt werden. Die Kosten des jährlichen Verbrauchs betrugen zwischen Mitte 1994 und Mitte 1996 im Durchschnitt jeweils 6,7 Mio. DM, davon Beschaffungskosten 4,2 Mio. DM und Entsorgungskosten 2,5 Mio. DM.

Im Mai 1991 wies das Bundesministerium das Bundesamt an, zur Einsparung von Haushaltsmitteln und aus Gründen der Abfallminderung **umgehend** einen „Miet-/Reinigungsservice von Mehrweg-Putztüchern“ (Mehrwegverfahren) in der Bundeswehr einzuführen. Die Erprobung in Instandsetzungseinrichtungen der Teilstreitkräfte habe ergeben, daß die bisher verwendeten Einweg-Putztücher grundsätzlich durch Mehrweg-Putztücher ersetzt werden können. Lediglich für bestimmte Bereiche (z. B. Wartung optischer Geräte) seien weiterhin fusselfreie Einweg-Putztücher vorzuziehen.

Beim Mehrwegverfahren stellt der Auftragnehmer am gewünschten Einsatzort eine Grundausstattung Mehrweg-Putztücher im vorgegebenen Umfang mietweise zur Verfügung. Die aus recycelter Baumwolle bestehenden Putztücher haben ein hohes Ölaufnahmevermögen, sind sehr strapazierfähig und können bis zu dreißigmal wiederverwendet werden. Nach Gebrauch werden die verschmutzten Putztücher vom Auftragnehmer in vereinbarten Intervallen gegen saubere Putztücher getauscht und mit einem biologisch abbaubaren Waschmittel gewaschen. Fast das gesamte Abwasser wird gereinigt. Im Mehrwegverfahren ist der kostenlose Ersatz verschlissener Putztücher bis zu 5 v. H. der jeweiligen Tauschmenge eingeschlossen.

Mehrweg-Putztücher sind inzwischen auch in fussel-freier Qualität erhältlich, sie wurden im 1. Halbjahr 1994 z. B. bei der Teilstreitkraft Luftwaffe an flugsicherheitsrelevanten Luftfahrzeugteilen erfolgreich erprobt.

35.2

Im April 1993, also nahezu zwei Jahre nach der Weisung, das Mehrwegverfahren umgehend einzuführen, berichtete das Bundesamt dem Bundesministerium, es habe zwischenzeitlich den Bedarf der Teilstreitkräfte an Mehrweg-Putztüchern ermittelt und eine Markterkundung durchgeführt. Die Industrie habe in einem Informationsangebot die jährlichen Kosten auf rd. 3 Mio. DM geschätzt. Das Bundesamt bat abschließend um Entscheidung, zu welchem Zeitpunkt die Umstellung vorzusehen sei.

Nach über einem weiteren Jahr meldete das Materialamt des Heeres (Materialamt) im August 1994 auf Anforderung des Bundesministeriums die Bestände an Einweg-Putztüchern. Das Materialamt gab für rd. viereinhalb Jahre ausreichende Depotbestände im Beschaffungswert von rd. 11,4 Mio. DM an. Diesen Wert ermittelte es nach dem Verbrauch von Mitte 1992 bis Mitte 1994. Aufgrund dieser umfangreichen Bestände schlug das Materialamt dem Bundesministerium vor, zunächst die vorhandenen Einweg-Putztücher aufzubrauchen und deshalb die Entscheidung zur Umstellung auf Mehrweg-Putztücher bis zum Jahre 1998 aufzuschieben.

35.3

Der Bundesrechnungshof hat das Vorhaben Ende 1996 geprüft. Er hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die Verwendung von Einweg-Putztüchern unwirtschaftlich, im festgestellten Umfang nicht notwendig und zudem ein Verstoß gegen das Abfallvermeidungsgebot sei. Er hat weiter ausgeführt, daß beim Mehrwegverfahren die schon jetzt erheblichen und in Zukunft voraussichtlich weiter steigenden Entsorgungskosten sowie die Kosten für die zentrale Versorgung (mehrere hunderttausend DM jährlich für Kapitalbindung, Lagerhaltung, Transport) entfielen. In Anbetracht der wirtschaftlichen Vorteile hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß entgegen der Weisung vom Mai 1991 das Mehrwegverfahren noch nicht eingeführt war und daß versäumt wurde, den Erlaß an das Bundesamt mit der Weisung zu verbinden, den Termin für den Beginn des Mehrwegverfahrens entsprechend den damaligen Bestands- und Verbrauchsmengen festzulegen, die vorhandenen Bestände aufzubrauchen und die Beschaffung von Einweg-Putztüchern einzustellen. Nach Berechnung des Bundesrechnungshofes hätte das Mehrwegverfahren spätestens ab Mitte 1994 eingeführt werden können. Der nunmehr vorgesehene Termin Anfang 1998 bedeute somit eine vermeidbare Verzögerung um mindestens dreieinhalb Jahre. Ggf. künftig noch benötigte geringe Mengen an Einweg-Putztüchern (z. B. für einige schwimmende Einheiten der Marine) könnten dezentral beschafft werden.

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere beanstandet, daß nach dem Erlaß vom Mai 1991 noch Einweg-Putztücher im Gesamtwert von rd. 12,6 Mio. DM beschafft wurden und damit Ausgaben für die Entsorgung von rd. 2 600 t Sondermüll in Höhe von rd. 7,5 Mio. DM anfielen. Nach seinen Feststellungen lagen darüber hinaus dem Bundesamt im November 1996 Beschaffungsforderungen des Materialamtes über Einweg-Putztücher im Wert von rd. 4,13 Mio. DM vor.

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, daß der Gesamtsumme der vermeidbaren Beschaffungs- und Entsorgungskosten von rd. 20,1 Mio. DM (12,6 Mio. DM zuzüglich 7,5 Mio. DM) die fiktiven Ausgaben für das Mehrwegverfahren im Zeitraum von Mitte 1994 bis Ende 1997 (Zeitraum der vermeidbaren Verzögerung bei der Einführung des Mehrwegverfahrens) in Höhe von rd. 10,5 Mio. DM ($3\frac{1}{2}$ Jahre x rd. 3 Mio. DM – Angebotspreis der Industrie –) gegenüberzustellen ist. Der dem Bund in diesem Zeitraum entstandene Gesamtschaden beträgt somit einschließlich Kosten der zentralen Versorgung über 10 Mio. DM. Die Rechnung belegt zugleich, daß durch das Mehrwegverfahren die bisherigen Ausgaben für die Bereitstellung von Einweg-Putztüchern (einschließlich Entsorgung) etwa um die Hälfte reduziert und damit jährlich rd. 3 Mio. DM eingespart werden könnten.

35.4

Das Bundesministerium hat entgegnet, die Weisung vom Mai 1991 habe keinen genauen Termin für die Einführung des Mehrwegverfahrens enthalten, da noch zeitaufwendige Vorbereitungen und Prüfungen vorzunehmen waren. So habe ein Mustervertrag erarbeitet werden müssen, der die Belange der Bedarfsträger zu berücksichtigen hatte. Außerdem seien die aktuellen Bestände an Einweg- sowie der wahrscheinliche Bedarf an Mehrweg-Putztüchern zu ermitteln gewesen. Es habe auch geprüft werden müssen, ob die Versorgung der Truppe mit Mehrweg-Putztüchern über den Nachschubweg der Streitkräfte erfolgen sollte. Zudem seien auch die einschneidenden Veränderungen in der Struktur der Streitkräfte zu berücksichtigen gewesen.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, aufgrund dieser Unklarheiten seien im Jahre 1991 Eingriffe in bereits eingeleitete Beschaffungen nicht vertretbar gewesen. Spätere Beschaffungen hätten zwar theoretisch um einen Gesamtwert von rd. 4,4 Mio. DM verringert werden können, die Höhe der Reduzierung sei jedoch seinerzeit wegen des noch nicht festgelegten Einführungstermins des Mehrwegverfahrens nicht zu bestimmen gewesen.

Das Bundesministerium hat außerdem darauf hingewiesen, daß die Erprobungsberichte über das Mehrwegverfahren aus dem Jahre 1991 gezeigt hätten, daß Einweg-Putztücher nur zu rd. 60 v. H. durch Mehrweg-Putztücher ersetzbar seien. Damit verringerten sich die als vermeidbar bezeichneten Beschaffungen um rd. 40 v. H. Der nicht ersetzbare Bedarf begründe sich aus dem Spezialbedarf hochwertiger Einweg-Putztücher und dem großen Bedarf der

Marine an Einweg-Putztüchern auf ihren schwimmenden Einheiten. Die Ersetzbarkeit dieser Putztücher sei daher begrenzt. Dies schließe jedoch nicht aus, daß Erweiterungen der Einsatzmöglichkeiten der Mehrweg-Putztücher geprüft und bei positivem Ergebnis auch umgesetzt würden. Aus den Beschaffungen der vergangenen Jahre ergebe sich zum Einführungszeitpunkt des Mehrwegverfahrens im Jahre 1998 noch ein Restbestand an Einweg-Putztüchern, der aber im Rahmen des nicht ersetzbaren und des sonstigen Bedarfs verbraucht werde. Ein Schaden für den Bund werde deshalb nicht gesehen.

Im übrigen sei das Bundesministerium den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es habe Ende Februar 1997 die Einführung des Mehrwegverfahrens mit Beginn des Jahres 1998 angeordnet. Materialbeschaffungsforderungen über Einweg-Putztücher im Wert von rd. 3 Mio. DM seien storniert worden, eine Restmenge im Wert von rd. 1 Mio. DM hätte jedoch noch beschafft werden müssen, um den Bedarf im laufenden Jahr decken zu können.

35.5

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß das Vorhaben einen gewissen zeitlichen Vorlauf zur Klärung von Detailproblemen erforderte. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, daß dies in einem Zeitraum von drei Jahren – also spätestens bis Mitte 1994 – hätte erledigt werden können. Der Beschaffungen weiterer Einweg-Putztücher nach dem Mai 1991 im Gesamtwert von inzwischen rd. 13,6 Mio. DM hätte es dann nicht mehr bedurft. Die nunmehr eingetretene Verzögerung bis Anfang 1998 ist jedenfalls nicht zu rechtfertigen.

Im übrigen berücksichtigt der Hinweis des Bundesministeriums auf die Erkenntnisse des Jahres 1991 über die nur eingeschränkte Ersetzbarkeit der Einweg-Putztücher nicht, daß die Industrie mindestens seit dem Jahre 1993 auch Mehrweg-Putztücher in fusselfreier Qualität anbietet, und diese schon im 1. Halbjahr 1994 an empfindlichem Luftwaffengerät im flugsicherheitsrelevanten Bereich erfolgreich erprobt wurden. Die Verwendung von Einweg-Putztüchern ist somit nur für solche Pflege- und Reinigungsarbeiten erforderlich, bei denen Mehrweg-Putztücher durch unlösliche Verschmutzungen unbrauchbar werden. Deshalb überzeugt auch der Hinweis auf den angeblich nicht ersetzbaren Bedarf an Einweg-Putztüchern auf schwimmenden Einheiten nicht. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die Marine wegen der zunehmenden Probleme der Sondermüllentsorgung in ausländischen Häfen auch die gebrauchten Einweg-Putztücher wieder ins Heimatland zurücktransportieren muß, so daß auch bei diesen Einheiten Mehrweg-Putztücher die wirtschaftlichere Lösung sein dürften.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß seine Anregungen aufgegriffen worden sind. Er hält aber an seiner Auffassung fest, daß die Verzögerung bei der Einführung des Mehrwegverfahrens dem Bund vermeidbare Ausgaben in Höhe von über 10 Mio. DM verursacht hat.

35.6

Das Bundesministerium wird künftig sicherzustellen haben, daß angeordnete Maßnahmen zur Einsparung von Haushaltsmitteln schnellstmöglich umgesetzt werden.

36 Materialerhaltungsleistungen der Depotorganisation des Heeres (Kapitel 14 15 verschiedene Titel)

36.0

Die Depotorganisation des Heeres hatte über ihre originären Aufgaben hinaus eine Vielzahl unterschiedlichster Instandsetzungsaufgaben übernommen und ohne übergreifendes Konzept entsprechende Kapazitäten aufgebaut. Aufgabenüberschneidungen mit den eigentlichen Instandsetzungseinrichtungen des Heeres und erhebliche Mängel in der Planung und Durchführung der Materialerhaltung in den Depots waren die Folge.

Das Heer hat eine Reorganisation der Depotstruktur eingeleitet, die eine Bereinigung ermöglicht hätte. Der Bundesrechnungshof hat dazu eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen vorgelegt, denen das Bundesministerium jedoch nur zum Teil folgte. Es verlagerte zwar Instandsetzungsaufgaben von den Depots in die Instandsetzungszentren, schrieb jedoch die Aufgabenmischung von Lagerung und Instandsetzung in den Depots konzeptionell fest.

36.1

Das logistische System des Heeres verfügt neben mobilen Versorgungs- und Instandsetzungstruppenteilen auch über ortsfeste Nachschubeinrichtungen, die Depots, und ortsfeste Instandsetzungseinrichtungen, die Systeminstandsetzungszentren. Die Depots haben die Lagerung, Instandhaltung und Bereitstellung der Vorräte des Heeres sowie die Versorgung der Truppe sicherzustellen. So war konzeptionell im Jahre 1993 festgelegt worden, daß die Depotkapazität sich an der Bevorratung zu orientieren hat. Materialerhaltungsleistungen, die über Instandhaltungsmaßnahmen an den eingelagerten Vorräten und an den Depoteinrichtungen hinausgehen, waren nicht vorgesehen. Sie waren den Systeminstandsetzungszentren und der Industrie vorbehalten.

Diese Aufgabenabgrenzung zwischen den Depots und den Systeminstandsetzungszentren sowie der Industrie war in der Praxis nicht eingehalten worden. In den Depots waren zusätzliche Materialerhaltungskapazitäten aufgebaut und zunehmend ausgeweitet worden. Ursprünglich sollten sie zur Abdeckung zusätzlichen, meist befristeten Instandsetzungsbedarfs dienen. In der Folge entstanden jedoch in Konkurrenz zu den Systeminstandsetzungszentren umfangreiche Instandsetzungseinrichtungen in den Depots, die durch Vorgaben aus dem Depotinstandsetzungsplan der Bundeswehr sowie durch Einzelweisungen des Heeresamtes und des Materialamtes des Heeres

weiterentwickelt wurden und ausgelastet werden mußten. Die zusätzlichen Materialerhaltungsaufgaben wurden auch in den organisatorischen Grundlagen der Depots festgeschrieben. Demgegenüber waren die infrastrukturelle Ausstattung und die Maschinenausstattung der Depots für eine wirtschaftliche Erfüllung der Materialerhaltungsaufgaben wenig geeignet. Sie waren zum großen Teil veraltet.

36.2

Mit Unterstützung der Vorprüfungsstellen der Wehrbereichsverwaltungen hat der Bundesrechnungshof in den Jahren 1995 und 1996 die zusätzlichen Materialerhaltungsleistungen in 15 ausgewählten verschiedenenartigen Depots des Heeres geprüft. Allein in diesen Depots waren die Personalkosten für Materialerhaltungsaufgaben auf etwa 50 Mio. DM jährlich anzusetzen; ein Betrag, der Anlaß für Rationalisierungsüberlegungen gab.

Der Bundesrechnungshof hat den ungeregelten, konzeptionell nicht gedeckten Aufbau der Materialerhaltungskapazitäten der Depots in Konkurrenz zu den Instandsetzungszentren des Heeres beanstandet, zumal Organisation und Durchführung der zusätzlichen Instandsetzungsarbeiten unzureichend und ihre Wirtschaftlichkeit zweifelhaft waren.

So wurden den Depots über den Depotinstandsetzungsplan auch längerfristig sich wiederholende Materialerhaltungsaufgaben übertragen. Eine interne Jahresplanung für die Materialerhaltungsaufgaben und -kapazitäten konnte allerdings in keinem der geprüften Depots vorgelegt werden. Es gab keine Planungsrichtlinien und Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Damit fehlten die Voraussetzungen für Preisvergleiche zwischen Depots, Systeminstandsetzungszentren und Industrie.

Rationalisierungsmöglichkeiten konnten so nicht ausgeschöpft, nicht einmal zuverlässig quantifiziert werden. Die Depots erfaßten zwar monatlich die Auslastung ihrer Materialerhaltungskapazitäten über einen Betriebsabrechnungsbogen. Sonderaufträge, z. B. des Heeresamtes oder des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung über das Heeresamt, wurden jedoch von dort ohne Kenntnis der aktuellen Auslastungsdaten und ohne Einflußmöglichkeit der Depots eingesteuert. Die Arbeitszeitvorgaben, die die Arbeitssteuerung der Depots für die einzelnen Arbeitsgänge festlegte, waren veraltet und ihre Einhaltung wurde nicht kontrolliert.

Der Bundesrechnungshof hat auch auf die Investitionen hingewiesen, die für eine wirtschaftliche Erfüllung der Materialerhaltungsaufgaben in den Depots notwendig wären.

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Materialerhaltung im Heer hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Aufgabenverteilung zwischen den Depots und Instandsetzungszentren eindeutig und überschneidungsfrei zu regeln. Die Depots sollten sich auf ihre Hauptaufgaben konzentrieren, die Annahme, Einlagerung, Wartung und Auslagerung von Material. Daraus ableitbare Materialerhaltungsleistungen, wie Prüfung, Wartung und Erhalt der Ein-

satzfähigkeit, betreffen allenfalls das eingelagerte Material und die Depoteinrichtungen. Alle zusätzlich aufgebauten Kapazitäten sollten schrittweise reduziert und schließlich aufgelöst werden. Die Depots sollten grundsätzlich nicht, insbesondere nicht mit unzureichenden Verfahren und mangelhafter materieller Ausstattung, in Konkurrenz zu den Instandsetzungszentren oder zur Industrie treten.

Soweit der geforderte Abbau der Materialerhaltungskapazitäten der Depots nicht sofort zu realisieren ist, sollten zumindest die festgestellten Schwächen der Planung, Steuerung und Kontrolle der Materialerhaltung in den Depots bereinigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, grundsätzlich befristete Sonderaufgaben in den organisatorischen und sonstigen Grundlegendokumenten nur so festzuschreiben, daß die Befristung kenntlich bleibt und regelmäßig überprüft werden muß. So könnte der festgestellte „organisatorische Wildwuchs“ von vornherein unterbunden werden.

36.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen anerkannt. In der Tat seien nach der „Konzeptionellen Leitlinie für die Logistik und den Sanitätsdienst des Heeres“ aus dem Jahre 1993 den Depots über die originären Instandhaltungsaufgaben an eingelagerten Vorräten hinaus keine weiteren Aufgaben zugeordnet gewesen. Aus operationellen Gesichtspunkten aber hätten zusätzliche Materialerhaltungskapazitäten in den Depots bereitgehalten werden müssen, da im Bedarfsfall eine andere Deckungsmöglichkeit nicht zeitgerecht hätte verfügbar gemacht werden können. Diese zusätzlichen Kapazitäten hätten ausgelastet werden müssen.

Im neuen Konzept vom März 1997 für die ortsfesten logistischen Einrichtungen sei die Weisungslage der Realität angepaßt worden. Bestimmten Depots seien nunmehr auch Materialerhaltungsaufgaben „über die originären Aufgaben hinaus“ zugewiesen. Unter Berücksichtigung militärischer Kernforderungen würden die Kapazitäten der Depots nach wirtschaftlichen Kriterien dem Bedarf angepaßt.

Nach dem neuen Konzept sei grundsätzlich vorgesehen, in den Depots nur noch Mindestkapazitäten zur Prüfung und Wartung sowie zum Erhalt der Einsatzfähigkeit der Vorräte vorzuhalten. Darüber hinaus müßten in einem Depot Instandsetzungskapazitäten für Querschnittsmaterial erhalten bleiben, weil die Systeminstandsetzungszentren spezialisiert seien und die kurzfristige Bedarfsinstandsetzung für Zwecke der Krisenreaktion eine vom Vergabeverfahren und der Haushaltslage unabhängige Mindestkapazität erfordere. Auch die Notwendigkeit, in einem Depot Kapazitäten für Sonderuntersuchungen von Bremsen zu erhalten, werde geprüft. Weitere zusätzliche Materialerhaltungskapazitäten seien in speziellen Depots für einsatzwichtiges Fernmeldegerät und elektronisches Gerät notwendig. In drei von 26 Munitionsdepots sei eine Munitionsinstandsetzung so vorzusehen, daß Kleinaufträge, deren Vergabe an die In-

dustrie unwirtschaftlich ist, abgedeckt werden könnten und eine militärische Kernfähigkeit zur Munitionsinstandsetzung und zum Umgang mit offener Munition erhalten bleibe. In zwei Depots müßten jederzeit verfügbare Materialerhaltungskapazitäten zur Instandsetzung von Sanitätsmaterial vorgehalten werden.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, daß sich die Materialerhaltungsleistungen der Depots aus wirtschaftlichen Gründen nicht auf eine reine Lagerbestandsinstandsetzung beschränken könnten, weil der logistische Bedarf des Heeres größer sei als die Kapazitäten der Systeminstandsetzungszentren. Zudem fielen im Rahmen des erweiterten Aufgabenspektrums Materialerhaltungsmaßnahmen an, die kurzfristig zu erbringen seien und daher nur in den Depots durchgeführt werden könnten. Auch wenn die Sonderaufträge befristet seien, ergebe ihre Summe doch eine ständige Basisauslastung, so daß sie in den organisatorischen Grundlagendokumenten nicht entsprechend gekennzeichnet werden müßten.

Das Bundesministerium hat auch auf die derzeitigen Haushaltsmittelprobleme hingewiesen, die zur intensiven Nutzung aller vorhandenen Kapazitäten zwingen, und auf Auslastungszusagen, die für einen sozialverträglichen Abbau des Personals in den aufzulösenden Depots für eine bestimmte Übergangszeit zu treffen waren.

Der grundsätzlichen Empfehlung des Bundesrechnungshofes ist das Bundesministerium insoweit gefolgt, als zur Reduzierung von Überschneidungen bis zu 100 000 Instandsetzungsstunden aus den Depots in die Systeminstandsetzungszentren verlagert werden sollen. Das betreffe nahezu alle zentral gesteuerten Materialerhaltungsaufträge des Depotinstandsetzungsplans. Die Einzelempfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Behebung der Schwächen in der Planung, Steuerung und Kontrolle der Materialerhaltung in den Depots hat das Bundesministerium aufgegriffen. Mit Verweis auf die Schwierigkeit der Umsetzung hat es jedoch einen entsprechenden Zeitbedarf angekündigt. Über die Kosten- und Leistungsrechnung in den Depots, mit Hilfe der Datenverarbeitung und über Controllingverfahren werde künftig nicht nur eine wirtschaftliche Instandsetzungssteuerung auf allen Ebenen erzielt werden, sondern auch eine betriebs- und kostenwirtschaftliche Prüfung und Bewertung jedes größeren Einzelvorhabens. Eine Industrievergabe werde dort vorgenommen, wo es wirtschaftlich ist.

36.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, durch ein zeitgemäßes Management die Materialerhaltung in den Depots kurzfristig zu verbessern. Auch die grundsätzliche Beschränkung der Depots auf ihre originären Aufgaben bei der Umsetzung der neuen Depotkonzeption entspricht den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Er hält es allerdings für bedenklich, daß sich das neue Konzept „an die Realität anpaßt“ und den Depots über deren originäre Aufgaben hinaus für

bestimmte Fälle zusätzliche Materialerhaltungsaufgaben zuweist. Es besteht dabei die Gefahr, daß überdimensionierte und unwirtschaftliche Instandsetzungskapazitäten in den Depots festgeschrieben werden und sich künftig wieder ausweiten. „Operationelle Gesichtspunkte“, „militärische Kernforderungen“ und „militärischer Kompetenzerhalt“ sprechen nicht zwingend dafür, in Depots Instandsetzungskapazitäten beizubehalten. Diese können ebenso gut in den eigentlichen Instandsetzungseinrichtungen vorgehalten werden. Auch die Knappheit der für die Materialerhaltung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel spricht eher für als gegen eine schnelle Reduzierung der Instandsetzungskapazitäten in den Depots.

Falls die derzeit von den Depots wahrgenommenen Instandsetzungsaufgaben auch künftig in einem Umfang anfallen sollten, der auf Dauer über die Aufgabenstellung und Kapazität der „spezialisierten“ Instandsetzungszentren hinausgeht, wäre sorgfältig zu prüfen, ob nicht die Aufgaben und Kapazität der Instandsetzungszentren entsprechend auszuweiten sind, wenn nicht ohnehin eine Industrievergabe kostengünstiger ist. Ebenso wie in den Depots können in den Instandsetzungszentren die Voraussetzungen geschaffen werden, nicht waffensystembezogene Instandsetzungsmaßnahmen kurzfristig, unabhängig von Vergabeverfahren und Haushaltslage, durchzuführen.

36.5

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die derzeitige Chance einer grundlegenden Bereinigung der Aufgabenstruktur der Depots konsequenter zu nutzen und nicht die Aufgabenmischung von Lagerung und Instandsetzung in einer langfristig gültigen konzeptionellen Grundlage festzuschreiben. Er wird beobachten, inwieweit es dem Bundesministerium gelingt, Materialerhaltungsleistungen aus den Depots in die Systeminstandsetzungszentren und die Industrie zu verlagern und kurzfristig die Planung, Steuerung und Kontrolle der Materialerhaltung in den Depots zu verbessern.

37 Militärhistorisches Museum

37.0

Das Militärhistorische Museum in Dresden als sogenanntes „Leitmuseum im Museums- und Sammlungsverband der Bundeswehr“ könnte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes seine Aufgaben besser und wirtschaftlicher erfüllen, wenn es nicht – wie gegenwärtig – als „abgesetzter Teil“ des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes, sondern in anderer Rechtsform organisiert wäre.

37.1

Nach einer vom Bundesministerium im Juni 1994 erlassenen „Konzeption für das Museumswesen in der Bundeswehr“ ist das Militärhistorische Museum

in Dresden „Leitmuseum im Museums- und Sammlungsverbund der Bundeswehr“. Als solches obliegen ihm u. a. die Umsetzung von

- fachlichen Weisungen des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes,
- Vereinbarungen und Empfehlungen der Koordinierungsgruppe der Bundeswehrmuseen und
- Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft Wehrgeschichtlicher Museen und Sammlungen.

Die Konzeption beschreibt ferner die Aufgaben des Luftwaffenmuseums in Berlin und des Wehrgeschichtlichen Museums in Rastatt; letzteres sollte in einer noch zu entwickelnden Ausstellungskonzeption als Schwerpunkt die Militärgeschichte Südwestdeutschlands behandeln. Das Wehrgeschichtliche Museum firmiert inzwischen (Dezember 1996) als „Wehrgeschichtliches Museum Rastatt GmbH“, in der das Land Baden-Württemberg, die Stadt Rastatt und die Vereinigung der Freunde des Wehrgeschichtlichen Museums Schloß Rastatt e.V. Gesellschafter sind. Das Bundesministerium finanziert das Wehrgeschichtliche Museum mit und bestellt nach dem Gesellschaftervertrag ein Aufsichtsratsmitglied.

37.2

Bei der Prüfung des Militärhistorischen Museums stellte der Bundesrechnungshof neben Verstößen gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und Mängeln im Beschaffungsverfahren, bei der Bestandsführung sowie bei der Sicherung der Museumsgegenstände insbesondere fest, daß sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Leitmuseums als „abgesetzte Teileinheit“ des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes in Potsdam in den für eine militärische Dienststelle vorgegebenen (engen) Grenzen bewegt. So ist es ihm verwehrt, durch eigenständige Aktivitäten und in eigener Verantwortung sich aus Eintrittsgeldern und sonstigen Erträgen – z. B. aus Katalogen, Schriften oder Ausleihengeschäften – unmittelbar zu finanzieren, weil entsprechende Haushaltsvermerke fehlen. Das Militärhistorische Museum kann in der gegenwärtigen Organisationsform selbständig keine Zuwendungen und Zuschüsse Dritter oder (Sach-) Spenden einwerben. Es kann weiterhin nicht in eigener Verantwortung Gegenstände beschaffen oder Austauschgeschäfte vornehmen. Ein Teil der haushaltsrechtlichen Verstöße ist durch diese fehlenden Handlungsmöglichkeiten verursacht.

37.3

Angeichts dieser Gegebenheiten hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen zu prüfen, ob das Militärhistorische Museum in Abkehr von seiner derzeitigen Organisationsform als militärische Dienststelle seinen spezifischen Aufgaben nicht eher gerecht werden kann, wenn ihm die Möglichkeit eingeräumt wird, etwa in der Rechtsform einer (nicht)rechtsfähigen öffentlichen Anstalt oder einer (nicht)rechtsfähigen Stiftung des öffentlichen Rechts in eigener Verantwortung eigenständige Aktivitäten

zu entwickeln. Mit Hilfe einer solchen Rechtsform könnten die oben genannten Einnahmemöglichkeiten zweckdienlicher genutzt und mit einem eigenen Haushalt die Einnahmen- und Ausgabenkontrolle verbessert werden.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß eine derartige Rechtsform den aktuellen Bestrebungen der Bundeswehr entgegen käme, in geeigneten Bereichen die Eigenverantwortlichkeit der Beteiligten zu stärken sowie deren Motivation und wirtschaftliches Handeln zu fördern, ohne daß die Einflußnahme des Bundesministeriums unangemessen eingeschränkt würde.

37.4

Das Bundesministerium will einer Untersuchung über eine andere Rechtsform nicht näher treten. Es gab gegenüber der Anregung des Bundesrechnungshofes zu bedenken, die Entscheidung für eine andere Rechtsform setze eine eingehende Prüfung und Bewertung aus fachlicher, organisatorischer und haushaltsrechtlicher Sicht – mit Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen – voraus. Diese könne kurzfristig nicht abgeschlossen werden. Im übrigen halte das Bundesministerium es nicht für sinnvoll, die gegenwärtige, erst im Jahre 1994 geschaffene Organisationsform der Eingliederung des Militärhistorischen Museums als „abgesetzte Teileinheit“ des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes nach so kurzer Zeit und in der Aufbauphase des Museums wieder aufzugeben. Das Militärhistorische Museum befinde sich – wie auch das Luftwaffenmuseum – zur Zeit in der Phase des Aufbaus, der – einschließlich der notwendigen Baumaßnahmen – voraussichtlich bis zum Jahre 2005 dauern werde. Diesen Aufbau gelte es abzuschließen, bevor an eine mögliche Änderung der Rechtsform gedacht werden könne. Die Erfahrungen bei der Umwandlung des Wehrgeschichtlichen Museums in eine andere Trägerschaft hätten deutlich gemacht, welche zeitlichen, finanziellen und organisatorischen Probleme mit einer Lösung, wie sie der Bundesrechnungshof anrege, verbunden seien. Auch insofern sehe das Bundesministerium die Notwendigkeit, erst den Aufbau prozess abzuschließen. Die Herstellung der „Lebensfähigkeit“ der Museen in Dresden und Gatow sei somit zwingende Voraussetzung für alternative Überlegungen zur heutigen Rechtsform.

37.5

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Das (formale) Vorbringen des Bundesministeriums, es sei nicht sinnvoll, die mit der Museumskonzeption im Jahre 1994 geschaffene Organisationsform „kurzfristig“ schon wieder aufzugeben, kann angesichts der inzwischen vorgenommenen Änderung in der Trägerschaft der vormaligen Dienststelle Wehrgeschichtliches Museum und der möglichen Verbesserung des wirtschaftlichen Handelns nicht überzeugen. Da der Bundesrechnungshof eine Rechtsform ohne Beteiligung Dritter vorschlägt, dürf-

ten die Schwierigkeiten bei der Umstellung des Wehrgeschichtlichen Museums nicht auf das Militärhistorische Museum übertragbar sein. Dabei sollte das Bundesministerium nicht vor Entscheidungen zurückschrecken, die zwar umfangreiche Prüfungen voraussetzen, jedoch die Möglichkeit eröffnen, sich noch besser auf eigentliche ministerielle Aufgaben zu konzentrieren und gleichwohl eine akzentuierte Einflußnahme auf die Zielsetzung des Museumswesens der Bundeswehr zulassen. Dazu bedarf es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht erst des sich bis zum Jahre 2005 erstreckenden Aufbaus der Museen. Vielmehr dürfte sich die „Lebensfähigkeit“ der Museen besser verwirklichen lassen, wenn sie gerade in der Aufbauphase in die Lage versetzt werden, in eigenständiger Rechtsform wirtschaftliche und konzeptionelle Vorteile rasch und flexibel zu nutzen. Dies dürfte auch den anstehenden Investitionen in zweistelliger Millionenhöhe für Baumaßnahmen des Militärhistorischen Museums zugute kommen.

Das Bundesministerium sollte sich – unter Einschaltung des Bundesministeriums der Finanzen – einer den Anregungen des Bundesrechnungshofes entsprechenden Untersuchung nicht länger verschließen.

38 Entbehrlichkeit von Liegenschaften (Kapitel 14 12)

38.0

Das Bundesministerium hat seinen nachgeordneten Bereich im Zusammenhang mit der Truppenreduzierung in mehreren Fällen nicht ausreichend angehalten, Gebäude so zu belegen, daß entbehrliche Liegenschaften in das Allgemeine Grundvermögen abgegeben werden können. Das Allgemeine Grundvermögen hat bislang dadurch Liegenschaften mit einem Gesamtwert in zweistelliger Millionenhöhe nicht verwerten können.

38.1 Allgemeines

Durch die Reduzierung der Bundeswehr sind heute zahlreiche Kasernen mit weniger Soldaten belegt, als es die Infrastrukturkapazitäten zulassen. In diesem Zusammenhang hat das Bundesministerium aus Kostengründen seinen nachgeordneten Bereich dazu angehalten, „besonderes Augenmerk auf eine Zentralisierung der Gebäudebelegung zu legen, damit nicht mehr genutzte Infrastruktur an das Bundesministerium der Finanzen abgegeben werden könne“.

Der Bundesrechnungshof hat mehrfach festgestellt, daß die Liegenschaftsverwaltungen dem Anliegen des Bundesministeriums in der Praxis zu wenig Aufmerksamkeit schenken.

Folgende Beispiele belegen dies:

38.2 Unterbringung von Lehrgangsteilnehmern und des militärischen Betreuungspersonals der Bundeswehrfachschule Köln

38.2.1

Das Bundesministerium bringt seit Jahren etwa 100 der insgesamt 200 Lehrgangsteilnehmer der Bundeswehrfachschule in Köln in sechs bundeseigenen Liegenschaften unter, die – auf einer Fläche von rd. 1 km² verstreut – etwa 2 bis 3 km von der Bundeswehrfachschule entfernt sind.

Bei den Liegenschaften handelt es sich überwiegend um Villengrundstücke mit großen, teilweise parkähnlichen Grundstücksflächen (zwischen 1000 und 2 500 m²) in bevorzugter Wohnlage. Die 2- bis 3-geschossigen, individuell gestalteten Gebäude waren nach dem Krieg zunächst für Führungskräfte der britischen Streitkräfte hergerichtet worden; sie stehen seit den 70er Jahren für Zwecke der Bundeswehr zur Verfügung.

In vier Häusern sind jeweils 15 Unterkunftsplätze eingerichtet. In einem der Gebäude befindet sich zusätzlich eine Austeilküche mit Speiseraum. Eine weitere Liegenschaft umfaßt drei Reihenhäuser, die rd. 40 Lehrgangsteilnehmern Unterkunftsraum bieten. Die Wohneinheiten verfügen überwiegend über Sanitärräume, wie sie in Wohnungen üblich sind, teilweise sind die Räume mit Waschgelegenheiten ausgestattet. Die ehemaligen Küchen werden weitgehend als Teeküchen genutzt. Der Bewirtschaftungsaufwand liegt bei 370 000 DM jährlich (= 300 DM monatlich je Unterkunftsplatz). Der Verkehrswert der fünf Grundstücke beträgt nach vorsichtiger Schätzung insgesamt etwa 12 Mio. DM, so daß (bei einer 5%igen Verzinsung des Grundstückswertes) auf einen Unterkunftsplatz Aufwand in Höhe von weiteren rd. 500 DM monatlich entfällt.

Das militärische Betreuungspersonal für die Lehrgangsteilnehmer (fünf Dienstposten) nutzt ein weiteres 2-geschossiges Villengrundstück mit rd. 320 m² Wohnfläche in zwölf Räumen bei einem jährlichen Bewirtschaftungsaufwand von rd. 60 000 DM. Der Wert dieses Grundstücks dürfte bei 3 Mio. DM liegen.

38.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Nutzung der Liegenschaften für die Unterbringung von Lehrgangsteilnehmern nebst der Verwaltungsdienststelle als unwirtschaftlich beanstandet. Er hat in diesem Zusammenhang insbesondere auf die gegenüber den üblichen Gemeinschaftsunterkünften erheblich höheren Bewirtschaftungskosten und auf das in Millionenhöhe gebundene Kapital verwiesen. Die Unterbringung der Kleindienststelle in einer geräumigen Villa mache dies besonders deutlich. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgehalten, im Rahmen der in den letzten Jahren vorgenommenen Truppenreduzierung und der neuen Stationierungsplanung versäumt zu haben, die Bundeswehrfachschüler und das Betreuungspersonal etwa bei der Neuordnung der Kasernenbelegung zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, den betroffenen Personenkreis nunmehr vorrangig anderweitig unterzubringen, damit die unwirtschaftlich genutzten Liegenschaften alsbald zur Verwertung dem Allgemeinen Grundvermögen zugeführt werden können.

38.2.3

Das Bundesministerium hat dem Anliegen des Bundesrechnungshofes teilweise insofern Rechnung getragen, als es im Jahre 1997 zwei Gebäude aufzugeben gedenkt. Die übrigen Liegenschaften seien jedoch zur Zeit nicht entbehrlich, hier könnten „trotz der eingeleiteten Überprüfungen/Untersuchungen kurzfristig keine kostensparenden Maßnahmen eingeleitet werden“. Eine Lösung sei mittelfristig nur durch den Neubau eines Internatsgebäudes möglich. Eine Freigabe der villenähnlichen Gebäude werde vordringlich angestrebt.

38.2.4

Der Bundesrechnungshof will nicht ausschließen, daß der Neubau eines Internatsgebäudes für die mittelfristige Lösung der anstehenden Probleme eine wirtschaftliche Lösung sein könnte. Im Hinblick auf die damit verbundene erhebliche zeitliche Verzögerung bei der Abgabe der restlichen vier Wohngrundstücke und zur Vermeidung weiterer wirtschaftlicher Nachteile sollte das Bundesministerium aber – entsprechend seinem nunmehr erklärten Bemühen – vorrangig sich bietende Möglichkeiten ausschöpfen, durch vertretbare Stationierungsänderungen die für die Unterbringung der Bundeswehrfachschüler erforderlichen Räumlichkeiten anderweitig verfügbar zu machen. Dabei sollten auch zeitlich begrenzte Übergangslösungen in Betracht gezogen werden.

38.3 Liegenschaft „Osteiner Hof“, Mainz

38.3.1

In der bundeseigenen Liegenschaft „Osteiner Hof“, einem denkmalgeschützten Barockgebäude in der Mainzer Innenstadt, sind im wesentlichen das Standortoffizierheim auf einer Fläche von rd. 800 m² und ausgelagerte militärische Stäbe auf etwa 1 400 m² Bürofläche untergebracht. Die jährlichen Betriebskosten der Liegenschaft belaufen sich auf rd. 500 000 DM. Das Standortoffizierheim dient fast ausschließlich der Repräsentation und gesellschaftlichen Veranstaltungen in kleinerem Rahmen. Da es nur über eine kleine Küche und einen kleinen Speisesaal verfügt, nehmen die Offiziere des Standortes ihre Mahlzeiten im wesentlichen in den Betreuungseinrichtungen (Speise- und Offiziersversammlungsräume) der am Stadtrand liegenden zwei Truppenunterkünfte ein.

38.3.2

Der Bundesrechnungshof hatte die Truppenreduzierung im Standort Mainz zum Anlaß genommen, dem Bundesministerium im Jahre 1994 zu empfehlen, den

kostenaufwendigen „Osteiner Hof“ aufzugeben und anstelle dieser Liegenschaft freie Kapazitäten in den beiden Mainzer Kasernen zu nutzen. Er hatte dabei insbesondere auf entbehrlich gewordene Räume des MAD-Bereichs (rd. 1 500 m² Fläche) hingewiesen.

38.3.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, es halte an der militärischen Nutzung des „Osteiner Hofes“ fest, weil die Kasernen durch Truppenteile ausgelastet seien.

Unter Einbeziehung des noch herzurichtenden ehemaligen MAD-Bereichs seien auch künftig noch etwa 620 m² Bürofläche im „Osteiner Hof“ erforderlich. Es sei zudem das einzige Offizierheim am Standort. Ein Verzicht auf den „Osteiner Hof“ sei nur möglich, wenn Ersatzbauten für den Stabsbereich und das Offizierheim geschaffen würden.

Zur Klärung eines ggf. künftigen Standortes des Standortoffizierheimes werde im September 1997 eine „Bereisung“ durch die „Betreuungskommission“ stattfinden.

38.3.4

Die Einlassungen des Bundesministeriums überzeugen nicht. Nach Herrichtung der Büroräume im ehemaligen MAD-Bereich im Herbst 1997 könnte der im „Osteiner Hof“ untergebrachte Stabsbereich dorthin verlegt werden. Die Nutzung des „Osteiner Hofes“ (allein als Standortoffizierheim ließe sich dann aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr vertreten. Im übrigen hatte das Bundesministerium die jetzt für das 3. Quartal 1997 vorgesehene Klärung der Standortfrage für das Offizierheim bereits für Mitte 1995 in Aussicht gestellt. Eine Begründung für die Verzögerung hat es nicht gegeben.

38.4 Nutzung der Verwaltungsliegenschaft der ehemaligen Standortverwaltung Tauberbischofsheim

38.4.1

Im Rahmen der Neuorganisation der Territorialen Wehrverwaltung hatte das Bundesministerium die Standortverwaltung Tauberbischofsheim mit Ablauf des Jahres 1994 aufgelöst und die verbliebenen Aufgaben der Standortverwaltung Kulsheim übertragen. Das ehemalige Verwaltungsgebäude der aufgelösten Standortverwaltung Tauberbischofsheim mit etwa 540 m² Nutzfläche wird seit dem Jahre 1996 – nach Renovierung – vom Berufsförderungsdienst des Kreiswehersatzamtes Heilbronn genutzt, der zuletzt in einem für die Truppe entbehrlich gewordenen Gebäude in der Tauberbischofsheimer Kurmainz-Kaserne untergebracht war. Hier befand sich seit dem Jahre 1967 auch eine Bundeswehrfachschule.

38.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die Anschlußnutzung der Verwaltungsliegenschaft in Tauberbischofsheim als unwirtschaftlich beanstandet. Nach seiner Auffassung gab es keine Veranlassung, den Berufsförderungsdienst aus der Kaserne in die ehemalige Standortverwaltungsliegenschaft zu verlegen, denn der Berufsförderungsdienst konnte seine Aufgaben (Berufsberatung, -förderung und Fachausbildung der Soldaten) in der Kaserne bisher problemlos durchführen.

38.4.3

Das Bundesministerium will die Einzelliegenschaft, deren Verwertungserlös insgesamt auf 3,2 Mio. DM geschätzt wurde, nicht aufgeben. Das Verwaltungsgebäude gewährleiste aufgrund seiner zentralen Stadtlage und Präsentationsmöglichkeit optimale Bedingungen für die Aufgabenerfüllung des Berufsförderungsdienstes, so daß wirtschaftliche Nachteile – auch durch zusätzliche Bewirtschaftungskosten – in Kauf zu nehmen seien.

38.4.4

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß das hier in Rede stehende Verwaltungsgebäude nach Lage und Zustand günstige Voraussetzungen für einen Teil der Tätigkeit des Berufsförderungsdienstes, insbesondere die Kontakte zur Wirtschaft bietet. Andererseits liegt ein wesentlicher Teil der Aufgaben des Berufsförderungsdienstes auch bei der Beratung von Soldaten. Insoweit wäre ein Standort unmittelbar in der Kaserne günstiger. Angesichts der äußerst angespannten Finanzlage hält der Bundesrechnungshof aber „optimale Bedingungen“ für einen Teil der Aufgabenerfüllung nicht für gerechtfertigt, wenn zweckentsprechende, bewährte und wirtschaftlichere Alternativen zur Verfügung stehen.

38.5 Ehemalige Außenstelle Albersdorf der Standortverwaltung Heide**38.5.1**

Zum Standortverwaltungsbereich der Standortverwaltung Heide gehören die Wulf-Isebrand-Kaserne in Heide und die Dithmarsen-Kaserne in dem etwa 15 km entfernten Standort Albersdorf. Dort hat die Standortverwaltung auf dem Gelände der ehemaligen Außenstelle heute eine Bezirksverwaltung mit technischem Betriebsdienst sowie die Geländebetreuungsgruppe der Standortverwaltung Heide eingerichtet. Das rd. 10 000 m² große, an ein Gewerbegebiet angrenzende Areal gegenüber der Einfahrt der Dithmarsen-Kaserne umfaßt ein Verwaltungs- und Werkstattgebäude mit insgesamt 470 m² Nutzfläche sowie einen „landwirtschaftlichen Betriebshof“ mit Büro- und Lagerraum mit insgesamt 850 m² Nutzfläche.

38.5.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Bezirksverwaltung in Albersdorf mit den Werkstätten und die Geländebetreuungsgruppe der Standortverwaltung Heide in die Kasernen in Albersdorf und/oder Heide zu verlegen, dort auf verfügbare Infrastruktur zurückzugreifen und das dadurch in Albersdorf freiwerdende Gelände in das Allgemeine Grundvermögen abzugeben.

38.5.3

Das Bundesministerium teilt zwar grundsätzlich die Auffassung des Bundesrechnungshofes, abgesetzte Verwaltungsbereiche möglichst in die zugehörigen Kasernen zu verlegen, es hält dies aber im vorliegenden Fall für unwirtschaftlich, weil damit größere Baumaßnahmen verbunden wären. Der Investitionskostenaufwand (etwa 3 Mio. DM für einen Neubau) könne nicht annähernd durch eine Veräußerung der ehemaligen Außenstelle gedeckt werden. Auch nach nochmaliger Überprüfung sei die gegenwärtige Unterbringung sachgerecht und wirtschaftlich. Zusätzliche Raumabgleiche und Kostenvergleichsrechnungen seien bei dieser eindeutigen Sachlage nicht notwendig.

38.5.4

Der Bundesrechnungshof hält die Antwort des Bundesministeriums für unzureichend.

Die vom Bundesministerium ins Feld geführte „eindeutige Sachlage“ läßt sich erfahrungsgemäß erst nach einem vorschriftsmäßigen Raumabgleich feststellen. Auf ihn sollte hier schon deshalb nicht verzichtet werden, weil es sich um die – nicht ohne weiteres einzuschätzende – Unterbringung unterschiedlicher Verwaltungs- und Truppenteile handelt. Erst nach diesem Raumabgleich kann festgestellt werden, ob Bedarf für einen Neubau besteht, oder ob eine Unterbringung in vorhandenen Gebäuden möglich ist.

38.6

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß das Bundesministerium seinem erklärten Bemühen, entbehrliche Einzelliegenschaften aufzugeben, auch in der Praxis der Liegenschaftsverwaltung verstärkt Geltung verschafft. Dabei sollte es Möglichkeiten, abgesetzte Verwaltungsbereiche zentral auf Kasernengelände unterzubringen, auch dann nutzen, wenn einerseits zwar Investitionen in Kauf zu nehmen sind, andererseits aber die Verwertung freiwerdender Liegenschaften sich insgesamt als wirtschaftlich vorteilhaft erweist.

Baumaßnahmen des Bundesministeriums der Verteidigung (Kapitel 14 12)

Vorbemerkung zu den Nrn. 39 bis 41

Der Bundesrechnungshof hat Baumaßnahmen des Bundesministeriums geprüft und immer wieder gleichartige Mängel, z. B. die Errichtung überflüssiger Verbindungsgänge zwischen Gebäuden, festgestellt. Baumaßnahmen für die Offizierschule des Heeres in Dresden, die Marinetechnikschule in Parow und die Truppenunterkunft in Sanitz sind Beispiele dafür, daß das Bundesministerium vielfach unangemessen aufwendig plante und baute.

39 Baumaßnahmen für die Offizierschule des Heeres in Dresden

39.0

Die Sanierung und der Neubau von Gebäuden für die Offizierschule des Heeres in Dresden waren unnötig aufwendig geplant. Einsparungsvorschläge des Bundesrechnungshofes führten zu einer Ersparnis in Höhe von rd. 4,7 Mio. DM. Weitere Vorschläge zur Einsparung von Kosten in Höhe von mehreren Millionen DM lehnte das Bundesministerium aus gestalterischen Gründen ab.

39.1

39.1.1

Das Bundesministerium beabsichtigt, verschiedene, in unterschiedlichen Standorten untergebrachte Ausbildungseinrichtungen der Offizierschule des Heeres in der Albertstadt-Kaserne in Dresden zusammenzufassen. Für die Sanierung der weiter verwendbaren Gebäude, den Abbruch der übrigen Gebäude und die Errichtung neuer Gebäude hatte das Bundesministerium für den Zeitraum von 1992 bis 1998 Ausgaben in Höhe von insgesamt knapp 300 Mio. DM veranschlagt.

39.1.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1995 und 1996 die Planungen einiger Baumaßnahmen für die Offizierschule des Heeres in Dresden geprüft und Einsparungsmöglichkeiten festgestellt.

Aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes verzichtete das Bundesministerium bei der Sanierung der Unterkunftsgebäude in den Naßzellen auf eine aufwendige, maßgeschneiderte Einrichtung (Einsparung rd. 1,9 Mio. DM) sowie bei den Neubauten auf Designerleuchten (Einsparung rd. 0,8 Mio. DM) und verwendete statt dessen handelsübliche Produkte. Ein überflüssiger, lediglich der architektonischen Wirkung dienender Übergang zwischen zwei parallel verlaufenden Gebäudeteilen (Kosten rd. 0,6 Mio. DM) entfiel ebenso wie ein entbehrliches Oberlicht auf dem Wirtschaftsgebäude. Bei den beiden Sporthallen wurden die zunächst aufwendig geplanten Fassaden, die zudem den Sicherheitsan-

forderungen nicht entsprachen, wirtschaftlich und sicher gestaltet.

Insgesamt konnten Einsparungen in Höhe von rd. 3,6 Mio. DM erzielt werden.

39.1.3

Der Bundesrechnungshof hat weitere Einsparungsmöglichkeiten in Höhe von insgesamt rd. 7,4 Mio. DM z. B. darin gesehen, daß das Bundesministerium beim Wirtschafts- und bei anderen Gebäuden auf großflächige Glasfassaden sowie -dächer verzichtet, Sonnenschutzanlagen weniger aufwendig gestaltet und nur dort anbringt, wo sie notwendig sind.

Das Bundesministerium lehnte diese konkreten Vorschläge aus gestalterischen Gründen ab, erklärte jedoch, es wolle Einsparungen mit eigenen Alternativen erreichen. Durch eine geringfügige Veränderung der Glasfassade des Wirtschaftsgebäudes, eine kleinere Sonnenschutzanlage an der Schwimmhalle, die Wahl eines anderen Materials für die Sonnenschutzlamellen sowie eine kleine Verringerung der Glasdachfläche der Schwimmhalle verminderte es die Kosten allerdings nur um rd. 1,1 Mio. DM.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium die Planung der Baumaßnahmen nicht sorgfältig genug auf mögliche Einsparungen hin geprüft hat. Er hat die hohen Kosten beanstandet, die das Bundesministerium allein aus gestalterischen Gründen in Kauf genommen hat. Der Bundesrechnungshof hat dabei die Auffassung vertreten, daß seine Vorschläge wegen der geringfügigen Änderungen einer angemessenen Gestaltung der Gebäude nicht entgegenstehen.

Er hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig bereits bei der Planung von Baumaßnahmen wesentlich stärker auf wirtschaftliche Lösungen zu achten und Planungen sorgfältiger auf Einsparungsmöglichkeiten zu prüfen.

39.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes soweit entsprochen, wie dies möglich gewesen sei. Es hat bestätigt, daß dadurch Einsparungen in Höhe von rd. 4,7 Mio. DM erzielt worden seien. Die weitergehenden Einsparungsvorschläge seien überprüft worden, hätten aber auch wegen des Planungs- und Baufortschritts nicht mehr realisiert werden können. Unabhängig davon habe das Bundesministerium alle Baukonstruktionen dem Wettbewerb unterstellt und sich Alternativen anbieten lassen. Durch günstige Submissionsergebnisse und Standardreduzierungen seien rd. 12 Mio. DM eingespart worden. Das Bundesministerium habe unter Berücksichtigung der erzielten Einsparungen die Kosten für die Offizierschule des Heeres nunmehr auf höchstens 273,5 Mio. DM festgelegt und die Bauverwaltung angewiesen, die Maßnahme auch weiterhin auf Kosteneinsparungen zu prüfen.

39.4

Die Antwort des Bundesministeriums bestätigt, daß die Planung für die Offizierschule unnötig aufwendige Lösungen vorsah. Im Gegensatz zum Bundesministerium ist der Bundesrechnungshof allerdings der Ansicht, daß es der Baufortschritt gestattet hätte, die aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten in größerem Umfang zu nutzen, und daß das Bundesministerium allein aus gestalterischen Gründen an seiner überzogenen Planung, z. B. an den aufwendigen und an den Nordwestfassaden sogar überflüssigen Sonnenschutzanlagen, festhält. Aufgrund der Vorschriftenlage hält es der Bundesrechnungshof für selbstverständlich, daß das Bundesministerium die Vergabe seiner Bauleistungen dem Wettbewerb unterstellt hat. Die günstigen Ausschreibungsergebnisse sind nicht das Verdienst des Bundesministeriums.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung an das Bundesministerium, künftig bereits bei der Planung von Baumaßnahmen wesentlich stärker auf wirtschaftliche Lösungen zu achten und Planungen sorgfältiger auf Einsparungsmöglichkeiten zu prüfen.

40 Baumaßnahmen für die Marinetechnikschule in Parow**40.0**

Das Bundesministerium plante Gebäude für die Marinetechnikschule in Parow unnötig aufwendig. Einsparungsvorschläge des Bundesrechnungshofes führten zu einer Ersparnis in Höhe von rd. 10,6 Mio. DM. Bei bereits erstellten Gebäuden entstanden durch unwirtschaftliche bauliche Lösungen vermeidbare Kosten in Höhe von rd. 2,8 Mio. DM.

40.1

Das Bundesministerium beabsichtigt, verschiedene, in unterschiedlichen Standorten angesiedelte Ausbildungseinrichtungen der Marine in der Strelasund-Kaserne in Parow bei Stralsund zusammenzufassen. Für die Sanierung der weiter verwendbaren Gebäude, den Abbruch der übrigen Gebäude und die Errichtung neuer Gebäude und Anlagen plant das Bundesministerium für den Zeitraum von 1992 bis 2005 Ausgaben in Höhe von insgesamt rd. 500 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1994 bis 1997 eine Reihe von Baumaßnahmen für die Marinetechnikschule mit einem Investitionsvolumen von insgesamt rd. 164 Mio. DM geprüft. Im Vordergrund seiner Prüfungen standen Baumaßnahmen, die sich noch im Planungsstadium befanden.

Beim geplanten Neubau eines Wirtschaftsgebäudes empfahl der Bundesrechnungshof u. a. eine preiswertere Variante für eine Metallfassade, eine den Richtlinien des Bundesministeriums angepaßte Lüftungsanlage und den Verzicht auf nicht notwendige Terrassen, Balkone und Außentreppen. Die Einsparungsmöglichkeiten betragen rd. 0,8 Mio. DM.

Ein mehrstufiges Regenrückhaltebecken mit kaskadenartigen Überläufen war zu aufwendig und Straßen waren zu breit geplant. Durch eine Beschränkung auf das Notwendige können Kosten in Höhe von mindestens 0,9 Mio. DM eingespart werden.

Bei einem Betreuungsgebäude waren unnötige Flächen, eine nicht erforderliche Wendeltreppe, eine verzichtbare Überdachung sowie zu aufwendige raumhohe Glasfassaden und mehrere überflüssige Dachfenster vorgesehen. Vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Alternativen führten zu Einsparungen in Höhe von rd. 0,4 Mio. DM.

Bei den drei Baumaßnahmen hatte das Bundesministerium die jeweilige Haushaltsunterlage geprüft und genehmigt, ohne von sich aus die vorgenannten Einsparungsmöglichkeiten zu nutzen. Damit die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bereits vor Baubeginn in die Entscheidungen der zuständigen Stellen einfließen konnten, hat er sie jeweils frühzeitig über seine Prüfungserkenntnisse und seine daraus abgeleiteten Einsparungsvorschläge unterrichtet.

Bei drei Hörsaalgebäuden wies der Bundesrechnungshof schon frühzeitig auf vorgesehene, unangemessen aufwendige Lösungen, z. B. zu breite Flure und nicht notwendige Übergänge zwischen den Gebäuden hin, so daß die örtlich zuständige Bauverwaltung die Pläne noch vor der Genehmigung der Haushaltsunterlage änderte, was zu Einsparungen von mehr als 4,3 Mio. DM führte. Im weiteren Verlauf der Prüfung der inzwischen vom Bundesministerium genehmigten Haushaltsunterlage schlug der Bundesrechnungshof weitere Vereinfachungen vor, u. a. den Verzicht auf einen großen Hörsaal und nicht erforderliche Lüftungstechnische Anlagen. Dadurch wurden zusätzliche Einsparungen in Höhe von rd. 4,2 Mio. DM erzielt. In diesen Einsparungen sind Kosten in Höhe von rd. 0,4 Mio. DM für drei unnötige Übergänge enthalten.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, daß die Haushaltsunterlage aufgrund fehlerhafter Berechnung Kosten auswies, die um einen Betrag von rd. 3,8 Mio. DM zu hoch waren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium und das Bundesministerium der Finanzen über seine Einsparungsvorschläge unterrichtet. Die Baumaßnahme war vor ihrer haushaltsmäßigen Anerkennung Gegenstand von Ressortverhandlungen, an denen der Bundesrechnungshof auf Einladung des Bundesministeriums der Finanzen teilgenommen hat.

Bei bereits abgeschlossenen Baumaßnahmen der Marinetechnikschule hat der Bundesrechnungshof ebenfalls unwirtschaftliche Lösungen und einen unangemessen hohen Gestaltungsaufwand festgestellt.

Das Bundesministerium setzte in den Jahren 1992 bis 1996 ein Sanitätsgebäude von Grund auf instand und vergrößerte es durch einen Erweiterungsbau. Bei einem Abriss des alten Gebäudes und einem vollständigen Neubau des Sanitätsgebäudes hätten, bei Beschränkung auf die notwendigen Flächen, Kosten in Höhe von rd. 1,4 Mio. DM eingespart werden können.

Das Bundesministerium gestaltete ein im Jahre 1996 fertiggestelltes Hörsaalgebäude aufwendig, z. B. mit besonders teuren Formsteinen in den Fluren und in den Fassaden sowie unnötig breiten Fluren. Fenster wurden raumhoch ausgeführt, obwohl hinter ihnen durchgehende Brüstungen angebracht waren. Mit angemessenen baulichen Lösungen hätten Kosten in Höhe von knapp 1 Mio. DM eingespart werden können.

Ein im Jahre 1996 fertiggestelltes Stabsgebäude hat einen unnötig großen Anteil an Verkehrsflächen. Die nicht notwendigen Verkehrsflächen kosten rd. 0,4 Mio. DM.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium die Haushaltsunterlagen der Baumaßnahmen nicht sorgfältig geprüft und damit auf mögliche Einsparungen verzichtet hat. Selbst offenkundig unwirtschaftliche und überzogene bauliche Lösungen hat es vorbehaltlos hingenommen. Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen auch dem Bundesministerium der Finanzen mitgeteilt.

40.3

Das Bundesministerium hat im Grundsatz die Ansicht vertreten, daß wegen der Bedeutung und der besonderen örtlichen Lage der Marinetechnikschule unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte auch ein Mindestanspruch an die architektonische Gestaltung zu stellen sei.

Beim Wirtschafts- und beim Betreuungsgebäude habe es die Einsparungsmöglichkeiten in Höhe von insgesamt rd. 1,2 Mio. DM berücksichtigt. Die Kostenminderung beim Regenrückhaltebecken sei allein der Bauverwaltung zuzuschreiben, weil diese von sich aus auf den mehrstufigen Aufbau verzichtet habe.

Den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes zur Kostenreduzierung bei den drei Hörsaalgebäuden ist das Bundesministerium gefolgt. Die falsche Kostenberechnung hat es bestätigt.

Die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes bei den fertiggestellten Baumaßnahmen Sanitäts-, Hörsaal- und Stabsgebäude hat das Bundesministerium für unzutreffend gehalten. Nach seiner eigenen Wirtschaftlichkeitsberechnung wäre beim Sanitätsgebäude ein Neubau teurer als die gewählte Grundinstandsetzung mit Erweiterung gewesen. Beim Hörsaal- und Stabsgebäude hat das Bundesministerium auf die Erfordernisse des architektonischen Gesamtkonzeptes für die Marinetechnikschule verwiesen.

Generell hat das Bundesministerium keinen Anlaß gesehen, Haushaltsunterlagen künftig sorgfältiger auf mögliche Einsparungen hin zu prüfen. Seine Prüfungen seien nach den Vorschriften auf die grundsätzlich bedeutsamen Angaben und Daten beschränkt, eine darüber hinausgehende Prüfung sei von ihm personell nicht durchführbar und widerspreche der Absicht der Bundesregierung, die Bundesministerien auf Kernaufgaben zurückzuführen. Es wies darauf hin, daß die Haushaltsunterlagen bereits von den jeweils zuständigen Oberfinanzdirektionen u. a. auf Wirtschaftlichkeit der Planung geprüft würden.

Im übrigen hat es Bedenken dagegen geäußert, daß der Bundesrechnungshof bei den Ressortverhandlungen anwesend war. Es hat darin die Gefahr gesehen, daß die gesetzlichen Verantwortlichkeiten der beteiligten Bundesministerien im Entscheidungsprozeß eingeschränkt sein könnten. Auch sei nicht auszuschließen, daß der Bundesrechnungshof später das Nichtberücksichtigen seiner Einsparungsvorschläge beanstandete.

40.4

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, daß die neue zentrale Ausbildungsstätte der Marine ein bedeutendes Bauvorhaben ist. Er hat bei seinen Einsparungsvorschlägen größtmögliche Zurückhaltung geübt und nur solche Vorschläge unterbreitet, die ohne wesentliche Abstriche an der architektonischen Gestaltung umsetzbar waren.

Er begrüßt, daß das Bundesministerium den Einsparungsvorschlägen in vielen Fällen gefolgt ist. Die Mehrstufigkeit des Regenrückhaltebeckens hatte der Bundesrechnungshof aufgegriffen, weil das Bundesministerium den Vorschlag der Bauverwaltung, auf die Kaskaden zu verzichten, zunächst nicht angenommen hatte.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Grundinstandsetzung und Erweiterung des Sanitätsgebäudes unwirtschaftlich war. Die vergleichende Kostenbetrachtung des Bundesministeriums ist unzutreffend, weil sie bei der Alternative Neubau von größeren als in der Musterplanung für Sanitätsgebäude vorgesehenen Flächen ausgeht. Der ungewöhnlich hohe gestalterische Aufwand beim Hörsaal- und Stabsgebäude kann nicht mit dem Hinweis auf die Erfordernisse des architektonischen Gesamtkonzeptes gerechtfertigt werden. Er verdeutlicht allerdings, daß das Bundesministerium bereits mit Anerkennung des Gesamtkonzeptes die Grundlage für die unwirtschaftlichen baulichen Lösungen legte.

Die Vielzahl und der erhebliche Kostenumfang der festgestellten Einsparungsmöglichkeiten bestätigen die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, daß die Haushaltsunterlagen nicht sorgfältig auf Wirtschaftlichkeit geprüft werden. Soweit das Bundesministerium nicht selbst prüft, gehört es zu seinen Kernaufgaben sicherzustellen, daß die ihm zuarbeitenden Stellen besonders auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Planungen von Baumaßnahmen achten und dabei alle Einsparungsmöglichkeiten nutzen. Bei der Genehmigung der Haushaltsunterlagen sollte das Bundesministerium auch die Berechtigung und Aktualität der Forderungen des Nutzers und deren finanzielle Auswirkungen kritisch prüfen. Bei einer solchen Prüfung wäre der überwiegende Teil der vom Bundesrechnungshof gemachten Einsparungsvorschläge auch vom Bundesministerium erkannt worden.

Die Grundlagen für das Recht des Bundesrechnungshofes, frühzeitig zu prüfen und das Ergebnis auch dem Bundesministerium der Finanzen mitzuteilen, sind eindeutig. Er hat dies dem Bundesministerium anhand der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen im einzelnen erläutert und darauf hingewiesen,

daß Planungsfehler meist kostenträchtig sind und ihnen nur wirksam zu begegnen ist, wenn sie rechtzeitig erkannt und korrigiert werden. Der Bundesrechnungshof wird daher auch in Zukunft sehr zeitnahe Prüfungen von Bauplanungen durchführen, über seine Feststellungen umgehend informieren und seine Vorschläge zur Einsparung von Kosten so rechtzeitig unterbreiten, daß sie frühzeitig in die Planungen vor Baubeginn einfließen können. Dadurch wird aber die Verantwortung des Bundesministeriums für seine Entscheidungen nicht eingeschränkt.

Darüber hinaus wird der Bundesrechnungshof in Fällen von finanzieller Bedeutung auch künftig das Bundesministerium der Finanzen über seine Einsparungsvorschläge so rechtzeitig unterrichten, daß sie bei der haushaltsmäßigen Anerkennung berücksichtigt werden können. Er wird auch weiterhin auf Einladung an den Ressortverhandlungen zwischen dem Bundesministerium und dem Bundesministerium der Finanzen teilnehmen.

Im übrigen wird der Bundesrechnungshof die Prüfung der Baumaßnahmen für die Marinetechnikschule fortsetzen und ggf. erneut berichten. Er wird dabei nicht nur die Planung der weiteren Bauabschnitte zeitnah verfolgen, sondern auch Gebäude in seine Erhebungen einbeziehen, die bereits errichtet sind.

41 Baumaßnahmen für die Truppenunterkunft in Sanitz

41.0

Bei der Sanierung von zwei Gebäuden für die Truppenunterkunft in Sanitz verursachte das Bundesministerium durch die Errichtung eines unnötigen Verbindungsganges vermeidbare Kosten in Höhe von rd. 0,4 Mio. DM.

41.1

Das Bundesministerium baute im Jahre 1994 in der Truppenunterkunft Sanitz u. a. zwei Gebäude mit einem Investitionsvolumen von insgesamt rd. 5,3 Mio. DM zu Stabsgebäuden um.

Zwischen den in rd. 20 m Entfernung parallel zueinander stehenden, zweigeschossigen Gebäuden errichtete es einen ebenerdigen, vollverglasten Verbindungsgang mit einem aufwendigen Eingangsbereich in der Mitte. Die Baukosten für den Verbindungsgang betragen rd. 0,4 Mio. DM. Die jährlichen Betriebskosten belaufen sich auf mehrere tausend DM.

Das Obergeschoß des einen Gebäudes ist nicht durch eine Innentreppe, sondern nur über eine Außentreppe erreichbar. Auf dem Weg zu diesem Obergeschoß müssen Nutzer ungeachtet des Verbindungsganges etwa 50 m im Freien zu dieser Außentreppe gehen.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat den Verbindungsgang für entbehrlich gehalten. Den in den Gebäuden beschäftigten Soldaten ist es zuzumuten, die kurze Wegstrecke zwischen den Gebäuden auch bei

schlechter Witterung im Freien zurückzulegen. Dies gilt erst recht, wenn ein Teil der Nutzer ohnehin gezwungen ist, sich auf dem Weg zum Obergeschoß des einen Gebäudes der Witterung auszusetzen.

41.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, der Verbindungsgang sei vom Nutzer gefordert worden, um die Arbeitsabläufe innerhalb des Stabsgebäudes rationell und witterungsunabhängig zu gestalten. Das nur über eine Außentreppe erreichbare Obergeschoß sei bewußt vom Stabsteil getrennt worden, weil es der Unterbringung von Soldaten diene. Der Verbindungsgang habe neben der betrieblichen auch eine gestalterische Funktion, weil er gleichzeitig Eingangsbereich sei. Funktionalität und Gestaltung seien unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angemessen in die Planung eingeflossen. Die Kosten des Verbindungsganges seien mit 225 000 DM veranschlagt, die Baumaßnahme sei noch nicht abgerechnet. Die jährlichen Betriebskosten beliefen sich auf rd. 2 500 DM.

41.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß der Verbindungsgang funktional überflüssig ist. Eines gemeinsamen Eingangsbereiches zwischen den beiden Stabsgebäuden hätte es auch nicht bedurft. Dies gilt unabhängig davon, für welchen Zweck das Obergeschoß des einen Gebäudes genutzt wird.

Die vom Bundesministerium genannten Kosten sind unvollständig. Nicht erfaßt sind u. a. die Kosten für die Anbindung des Verbindungsganges an die beiden Gebäude und für die Installation der Heizung sowie der Elektrotechnik. Die jährlichen Betriebskosten hat das Bundesministerium sehr niedrig angesetzt.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem überflüssigen gläsernen Verbindungsgang ein Beispiel für den sorglosen Umgang mit Steuergeldern.

41.5

Der Bundesrechnungshof weist nachdrücklich darauf hin, daß er bei seinen Prüfungen immer wieder gleichartige Mängel feststellt, die überwiegend durch das Bundesministerium zu vertreten sind. Bei den drei Baumaßnahmen Offizierschule des Heeres Dresden, Marinetechnikschule Parow und Truppenunterkunft Sanitz hat es nicht notwendige Verbindungsgänge zwischen Gebäuden mit Kosten in Höhe von rd. 1,4 Mio. DM gefordert. Erst auf nachdrückliches Drängen des Bundesrechnungshofes hat es auf die Verbindungsgänge in Parow und Dresden verzichtet.

Das Bundesministerium wird seiner Gesamtverantwortung für den sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln bisher nicht in vollem Umfang gerecht. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß es künftig den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in allen Phasen der Planung von Baumaßnahmen stärker beachtet und dafür Sorge trägt, daß Einsparungsmöglichkeiten konsequent genutzt werden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

**42 Kostenordnung für Amtshandlungen
im Bereich des Artenschutzes**
(Kapitel 16 06 Titel 111 01)

42.0

Das Bundesamt für Naturschutz ist Genehmigungsbehörde für die Ein- und Ausfuhr von gefährdeten Arten wildlebender Tiere und Pflanzen. Nach dem Bundesnaturschutzgesetz ist es verpflichtet, die Kosten für seine Amtshandlungen in Rechnung zu stellen. Das Bundesministerium hat die dafür gesetzlich vorgeschriebene Kostenordnung bisher nicht erlassen. Hierdurch sind dem Bundeshaushalt in den letzten zehn Jahren Einnahmen in Höhe von mehreren Millionen DM entgangen.

42.1

Das Bundesamt für Naturschutz (Bundesamt) ist zuständig für die Erteilung von Genehmigungen und Bescheinigungen im Bereich des Artenschutzes nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften. In der Vergangenheit war dies die Verordnung (EWG) Nr. 3626/82 zur Anwendung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen in der Gemeinschaft. Sie wurde am 1. Juni 1997 ersetzt durch die Verordnung (EG) Nr. 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels. Ergänzende nationale Vorschriften, wie beispielsweise zur Erteilung von Ein- und Ausfuhrgenehmigungen, enthält das Bundesnaturschutzgesetz. Mit der in Kraft getretenen Neuregelung des EG-Artenschutzrechts fielen in erheblichem Umfang Gebührentatbestände im Bereich der Länderzuständigkeit weg.

Nach § 21g Bundesnaturschutzgesetz hat das Bundesamt die Kosten (Gebühren und Auslagen) für seine Amtshandlungen auf dem Gebiet des Artenschutzes in Rechnung zu stellen. Das Bundesministerium ist im Einvernehmen mit anderen Bundesministerien ermächtigt, durch Rechtsverordnung die gebührenpflichtigen Tatbestände zu bestimmen und dafür feste Kostensätze in einer Kostenordnung vorzusehen.

42.2

Das Bundesministerium hat bis heute keine Kostenordnung erlassen, obwohl die Tätigkeit des Bundesamtes als Vollzugsbehörde für Artenschutzaufgaben mit beträchtlichem Personal- und Sachaufwand verbunden ist.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß seit über einem Jahrzehnt die gesetzlich vorgeschriebene

Kostenordnung als rechtliche Grundlage fehlt, um die Kosten des Bundesamtes in Rechnung stellen zu können.

Nach dem Haushaltsrecht ist die Verwaltung verpflichtet, grundsätzlich alle Einnahmequellen auszu-schöpfen (§ 34 Abs. 1 BHO). Entstehen Ansprüche nicht unmittelbar durch Rechtsvorschriften, sind unverzüglich die Voraussetzungen für ihr Entstehen zu schaffen (Vorläufige Verwaltungsvorschriften Nr. 3.1 zu § 34 BHO). Das Bundesministerium der Finanzen hat zuletzt im Rundschreiben vom 30. Dezember 1996 zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das Haushaltsjahr 1998 und der Voranschläge zum Finanzplan 1997 bis 2001 ausdrücklich darauf hingewiesen, daß Gebühren und Entgelte kostendeckend festzusetzen und ggf. die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen sind.

Der Bundesrechnungshof schätzt die zu erzielenden Einnahmen für Amtshandlungen des Bundesamtes auf jährlich 300 000 DM bis 500 000 DM. Demgegenüber verursacht es beim Bundesamt nur eine unwesentliche Erhöhung der Personal- und Sachkosten, die Beträge in Rechnung zu stellen.

42.3

Das Bundesministerium hat den bisherigen Verzicht auf den Erlass einer Kostenordnung damit begründet, daß im Bereich des Artenschutzes schon durch die Länder in erheblichem Umfang Gebühren erhoben worden seien. Diese Gebühren seien von den betroffenen Bevölkerungs- und Wirtschaftskreisen bereits als wettbewerbshemmend und nicht zumutbar kritisiert worden, zumal andere EG-Mitgliedstaaten in der Regel keine Gebühren erheben würden. Mit der am 1. Juni 1997 in Kraft getretenen Neuregelung des EG-Artenschutzrechts seien allerdings Gebührentatbestände im Bereich der Länderzuständigkeiten in erheblichem Umfang weggefallen. Daher wolle das Bundesministerium die Kostenordnung nun erlassen.

42.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht, daß das Bundesministerium es mehr als ein Jahrzehnt versäumt hat, eine Kostenordnung für die Amtshandlungen des Bundesamtes zu erlassen. Die vom Bundesministerium gegen einen rechtzeitigen Erlass der Kostenordnung vorgetragenen Argumente überzeugen nicht, weil die von den Ländern im Bereich des Artenschutzes erhobenen Gebühren nicht die in der Bundeszuständigkeit liegenden Amtshandlungen der Ein- und Ausfuhr-genehmigungen betreffen. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die angekündigte Kostenordnung umgehend zu erlassen. Weitere Verzögerungen hält der Bundesrechnungshof für nicht hinnehmbar.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(Einzelplan 17)**43 Zuwendungen an einen im Bereich
der Wohlfahrtspflege tätigen Verein**
(Kapitel 17 02 Titel 684 07)**43.0**

Das Bundesministerium fördert seit vielen Jahren einen im Bereich der Wohlfahrtspflege tätigen Verein mit mehr als 10 Mio. DM jährlich, ohne die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen geprüft zu haben. Deshalb fiel nicht auf, daß der Zuwendungsempfänger in vielfältiger Weise gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen verstoßen hatte, indem er u. a. Einnahmen verschleierte, Ausgaben vortäuschte, seinen Mitarbeitern unzulässige Vergünstigungen gewährte und Bundesmittel einem Dritten als Darlehen zur Verfügung stellte.

43.1

Das Bundesministerium fördert einen im Bereich der Wohlfahrtspflege tätigen Verein, der sich als Zusammenschluß öffentlicher und freier Träger mit Fragen der sozialen Arbeit, insbesondere der öffentlichen und freien Sozialhilfe, Jugend-, Alten- und Gesundheitshilfe befaßt. Es gewährt seit Jahrzehnten im Rahmen der institutionellen Förderung Zuwendungen als sogenannte Fehlbedarfsfinanzierungen in Höhe von zuletzt rd. 9 Mio. DM im Jahr. Außerdem förderte es die Tätigkeit des Vereins durch projektbezogene Zuwendungen. Aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes stellte das Bundesministerium das Projekt „Fort- und Weiterbildung in der Altenhilfe“ zum 31. Dezember 1996 ein und minderte die Projektförderung um 1,2 Mio. DM.

43.2

Der Bundesrechnungshof stellte bei örtlichen Erhebungen im Jahre 1995 fest, daß das Bundesministerium die vom Zuwendungsempfänger regelmäßig verspätet und unvollständig vorgelegten Verwendungsnachweise seit mehreren Jahren nicht geprüft und vielfältige Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen nicht beanstandet hatte. Dem Bundesministerium war nicht aufgefallen, daß die in den Jahresrechnungen des Zuwendungsempfängers ausgewiesenen Beträge in erheblichem Umfang von den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben abwichen. Auch hatte das Bundesministerium hingenommen, daß der Zuwendungsempfänger in den Wirtschaftsplänen seine Einnahmen stets erheblich niedriger veranschlagte, als aufgrund der Erfahrungen und Vergleichswerte der Vorjahre zu erwarten war.

In zahlreichen Fällen buchte er am Jahresende ausgestellte Gefälligkeitsrechnungen von Lieferanten über insgesamt mehrere hunderttausend DM zu Lasten des abgelaufenen Haushaltsjahres, obwohl die Lieferungen und die Zahlungen erst zur Mitte oder am Ende des folgenden Haushaltsjahres vorgenommen wurden. In einem Einzelfall waren am 30. Dezember 1994 in Rechnung gestellte und gebuchte DV-Geräte im Wert von mehr als 30 000 DM bis zum Abschluß der Erhebungen im Dezember 1995 weder geliefert noch bezahlt worden. Die Beschaffung dieser DV-Geräte war zudem, ebenso wie eine Beschaffung von DV-Geräten im Jahre 1993 im Wert von rd. 78 000 DM, im Wirtschaftsplan nicht vorgesehen.

Beschaffungen nahm der Zuwendungsempfänger entgegen der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) nicht im Wege der Ausschreibung, sondern durch freihändige Vergabe vor. Hierbei verzichtete er teilweise auf Preisvergleiche.

Bei Mittelanforderungen teilte der Zuwendungsempfänger dem Bundesministerium nicht die tatsächlichen Geldbewegungen und Guthabenstände, sondern aus dem Wirtschaftsplan abgeleitete Schätzbeträge mit. Die auf dem hierzu geführten Bankkonto vorhandenen Guthaben übertrafen die angegebenen Beträge zeitweise um mehrere Millionen DM. Der Zuwendungsempfänger zeigte nicht verbrauchte Mittel aus der Projektförderung Altenhilfe von 191 000 DM im Jahre 1993 und 124 000 DM im Jahre 1994 nicht an und zahlte sie erst mit mehrmonatiger Verspätung zurück. Zinseinnahmen verschleierte er in den angegebenen Jahren durch Umbuchungen.

Der Zuwendungsempfänger verstieß durch vielfältige Zahlungen an Mitarbeiter gegen das Besserstellungsverbot. Er gewährte z. B. mehreren Mitarbeitern zusätzlich zur tariflichen Vergütung dauerhaft und ohne Nachweis Überstundenpauschalen von bis zu 60 Stunden pro Monat und Person. 16 Mitarbeiter der Abteilung Fort- und Weiterbildung erhielten zusätzliche Honorare von insgesamt rd. 75 000 DM innerhalb von zwei Jahren für ihre Dozententätigkeiten bei Seminaren.

Die Miete für eine Dienstwohnung hatte der Zuwendungsempfänger seit über einem Jahrzehnt nicht angepaßt. Der Mitarbeiter erhielt hierdurch einen finanziellen Vorteil von mehreren tausend DM jährlich, ohne hierfür Steuern oder Sozialabgaben zu entrichten. Zudem erstattete der Zuwendungsempfänger dem Beschäftigten die Kosten für die Anschaffung und den Unterhalt eines „Diensthundes“.

In den Geschäftsräumen des Zuwendungsempfängers hatte ein Förderverein seinen Sitz. Zwischen beiden Vereinen bestand Personenidentität hinsicht-

lich Vorsitz und Geschäftsführung. Die Verwaltungstätigkeiten des Fördervereins wurden von Mitarbeitern des Zuwendungsempfängers unentgeltlich durchgeführt. Der Zuwendungsempfänger hat vom Förderverein ein Gästehaus angemietet. In den Jahren 1980 bis 1985 hatte er dem Förderverein aus Zuwendungsmitteln mehrere zinslose Darlehen in nachweisbarer Höhe von mindestens 455 000 DM für den Erwerb und Umbau des Gästehauses zur Verfügung gestellt. Die Darlehensgewährung war dem Bundesministerium nicht bekannt.

Weitergehende Auskünfte zu den Beziehungen zwischen dem Zuwendungsempfänger und dem Förderverein wurden dem Bundesrechnungshof unter Hinweis auf ein fehlendes Erhebungsrecht vom Förderverein verweigert.

43.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium seine Bedenken hinsichtlich der Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers mitgeteilt und darauf hingewiesen, daß eine weitere Förderung Veränderungen voraussetzt, die eine ordnungsgemäße Geschäftsführung sicherstellen.

Er hat das Bundesministerium aufgefordert, für eine zutreffende Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Wirtschaftsplan und die fristgerechte Vorlage eines vollständigen Verwendungsnachweises zu sorgen und diesen unverzüglich nach Eingang in dem gebotenen Umfang zu prüfen. Er hat das Bundesministerium weiter aufgefordert, die tatsächlichen Zinseinnahmen des Zuwendungsempfängers zu ermitteln, die Ausgaben für Beschaffungen zu überprüfen und Rückforderungen wegen der nicht erfaßten Einnahmen und der nicht zweckentsprechend verwendeten Zuwendungen zu veranlassen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, erhebliche Kürzungen bei den Beschaffungstiteln vorzunehmen, die Einhaltung der VOL anhand der Beschaffungsunterlagen zu kontrollieren, den Mittelbedarf des Zuwendungsempfängers vorab kritisch zu prüfen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Mittelabfluß am tatsächlichen Bedarf des Zuwendungsempfängers auszurichten. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, unverzüglich darauf hinzuwirken, daß der Zuwendungsempfänger Zahlungen und sonstige Leistungen an Mitarbeiter einstellt, die im Widerspruch zum Besserstellungsverbot stehen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium weiter mitgeteilt, er gehe davon aus, daß der Zuwendungsempfänger Bundesmittel zugunsten des Fördervereins zweckwidrig verwendete. Er hat empfohlen, die Darlehensvorgänge zu überprüfen und nicht zweckentsprechend verwendete Zuwendungen zurückzufordern.

43.4

Das Bundesministerium hat nach vier Monaten eine erste Stellungnahme abgegeben, dabei aber nicht zu allen Beanstandungen Stellung genommen und dies mit dem Umfang der Prüfung und der Vielzahl kom-

plexer Einzelfragen sowie mit den Schwierigkeiten bei der Aufklärung von mehrere Jahre zurückliegenden Sachverhalten begründet. Für eine umfassende Stellungnahme hat das Bundesministerium mehr als elf Monate benötigt.

Zu den Bedenken des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers hat das Bundesministerium erklärt, eine die Förderungsfähigkeit ausschließende Unzuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers könne aus den Prüfungsergebnissen nicht gefolgert werden. Gleichwohl werde es die Frage der Zuverlässigkeit weiterhin im Auge behalten. Im übrigen habe der Zuwendungsempfänger eine Reihe von Kontrollmechanismen in Gang gesetzt, um die ordnungsgemäße Geschäftsführung künftig gewährleisten zu können. Der Zuwendungsempfänger sei aufgefordert worden, seine Verwendungsnachweise künftig fristgerecht und vollständig vorzulegen. Das Bundesministerium werde die Einhaltung der Frist überwachen. Die Einnahmeansätze des Zuwendungsempfängers seien in den Wirtschaftsplanverhandlungen für das Jahr 1997 um 335 000 DM angehoben worden. Die Entwicklung der Einnahmen werde weiterhin kontrolliert und den Gegebenheiten angepaßt.

Die Prüfung der Zinseinnahmen habe ergeben, daß der Zuwendungsempfänger aufgrund von Zinsansprüchen Zuwendungen in Höhe von rd. 187 000 DM zuviel erhalten habe. Die Zuwendung für das Jahr 1996 sei um rd. 27 000 DM gemindert worden, der Rückforderungsbescheid für den Restbetrag von rd. 160 000 DM sei in Bearbeitung. Die Prüfung der Beschaffungen habe ergeben, daß rd. 103 000 DM zurückgefordert und mit der Zuwendung für das Jahr 1997 verrechnet werden sollen. Bei den Beschaffungstiteln seien deutliche Kürzungen für das Haushaltsjahr 1998 vorgesehen. Der Zuwendungsempfänger sei an die Beachtung der VOL erinnert worden. Dies werde bei der Prüfung der Verwendungsnachweise kontrolliert. Gleiches gelte für die Mittelanforderungen. Der Zuwendungsempfänger erstelle seit Jahresmitte 1996 die Mittelanforderungen auf der Basis der tatsächlichen Kontenstände.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, der Zuwendungsempfänger habe die Gewährung von Überstundenpauschalen sowie die Zahlung von Honoraren für eigene Mitarbeiter eingestellt. Unvermeidbare Überstunden würden erfaßt und grundsätzlich durch Freizeit abgegolten. Die Miete für die Dienstwohnung solle um etwa 500 DM monatlich angehoben werden. Wegen eines Widerspruchs des Mieters sei ein Klageverfahren anhängig. Dem Mieter sei mitgeteilt worden, daß er den bisher erlangten geldwerten Vorteil als Sachbezug zu versteuern habe. Zur Frage der Zuwendungsfähigkeit des „Diensthundes“ hat das Bundesministerium zunächst eine Prüfung des Gefährdungspotentials veranlaßt, weil der Zuwendungsempfänger eine besondere Gefährdungslage für Personen und Sachen geltend machte. Da die zuständige Polizeidienststelle ein Gefährdungspotential nicht bestätigte, hat das Bundesministerium die Ausgaben für das Tier ab dem Jahre 1997 nicht mehr als zuwendungsfähig anerkannt.

Zu den Darlehensvorgängen hatte das Bundesministerium zunächst berichtet, der Zuwendungsempfänger behaupte, die Kassenbelege seien nicht mehr vorhanden. Später teilte das Bundesministerium mit, eine inzwischen von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchgeführte Prüfung habe ergeben, daß der Zuwendungsempfänger die gewährten Darlehen bis zum 31. Dezember 1985 in vollem Umfang zurückerhalten habe. Er habe eingeräumt, daß die „Zwischenfinanzierung“ mit Hilfe von Bundesmitteln nicht zulässig war. Er habe zugesagt, dafür Sorge zu tragen, daß das Haushaltsrecht künftig stets beachtet werde. Das Bundesministerium beabsichtigt, den für den Bundeshaushalt entstandenen Zinsverlust zu ermitteln und den Betrag vom Zuwendungsempfänger anzufordern.

43.5

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß das Bundesministerium seinen Aufgaben gegenüber dem Zuwendungsempfänger bei der Bewilligung von Zuwendungen und der Prüfung ihrer zweckentsprechenden Verwendung künftig in einem verstärkten Umfang nachkommen will und Maßnahmen ergriffen hat, um die Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen abzustellen. Das Bundesministerium hätte dies allerdings bereits in der Vergangenheit sicherstellen müssen.

Die Rückforderung von Zuwendungen in Höhe von rd. 290 000 DM hat das Bundesministerium zum überwiegenden Teil lediglich angekündigt. Es sollte diese Angelegenheiten umgehend zum Abschluß bringen.

44 Anerkennung von und Einkommensneuberechnung bei Härtefällen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz (Kapitel 17 10 Titel 681 01)

44.0

Das Bundesministerium hat keine hinreichend genauen Kriterien zur Beurteilung von Härtefällen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz vorgegeben. Dadurch gewähren die Länder höheres Erziehungsgeld auch in Fällen, in denen keine erkennbare Härte vorliegt. Zudem stellen die Richtlinien des Bundesministeriums bei der Neuberechnung des Einkommens in Härtefällen nicht, wie im Gesetz vorgesehen, auf das Einkommen im Kalenderjahr der Geburt des Kindes ab, sondern auf die Erwerbseinkünfte im Lebensjahr des Kindes, für das Erziehungsgeld beantragt wird. Dadurch entstehen dem Bund nach einer überschlägigen Berechnung des Bundesrechnungshofes jährliche Mehrausgaben von etwa 2,5 Mio. DM.

44.1

Das Bundeserziehungsgeld wird als einkommensabhängige Leistung für höchstens zwei Jahre gewährt. Für die Berechnung des Erziehungsgeldes für den ersten bis zwölften Lebensmonat des Kindes ist das nach

dem Einkommensteuergesetz zu ermittelnde voraussichtliche Einkommen im Kalenderjahr der Geburt des Kindes maßgebend, für den dreizehnten bis vierundzwanzigsten Lebensmonat des Kindes das voraussichtliche Einkommen des folgenden Jahres (§ 6 Abs. 1, 2 Bundeserziehungsgeldgesetz – BErzGG –). Eine nachträgliche Veränderung (Erhöhung) des Erziehungsgeldanspruchs ist nur für den Fall vorgesehen, daß das voraussichtliche Einkommen aufgrund eines Härtefalles geringer als das bei der Bewilligung zugrunde gelegte Einkommen ist (§ 6 Abs. 7 BErzGG).

Die Kriterien für die Beurteilung eines Härtefalles nach § 6 Abs. 7 BErzGG sind im Gesetz nicht näher beschrieben. In der Begründung zum Gesetzentwurf (Drucksache 12/4401 S. 75) wird aber dargelegt, daß eine Einkommensminderung nur noch in Ausnahmefällen zur Neuberechnung des Erziehungsgeldes führt, wenn es sich um einen Härtefall handelt. Wörtlich heißt es anschließend: „Hierbei wird an die in § 1 Absatz 7 bestimmten Voraussetzungen für einen Härtefall angeknüpft.“ Als Fälle besonderer Härte werden dort – nicht als abschließende Aufzählung – der Tod, die schwere Erkrankung oder schwere Behinderung eines Elternteils genannt.

Der Bundesrechnungshof hat die vom Bundesministerium zu Härtefallentscheidungen erlassenen Regelungen und die Verwaltungspraxis in den Ländern untersucht. Dabei hat er festgestellt, daß hinreichend genaue Kriterien zur Beurteilung eines Härtefalles fehlten. Ein Härtefall wurde von den Bewilligungsstellen beispielsweise angenommen, wenn die Einkommensminderung auf eigenem Verschulden oder einer freiwilligen Entscheidung des Berechtigten beruhte. Fälle selbstverschuldeter Kündigungen, in denen das Arbeitsamt eine zwölfwöchige Sperrfrist für den Bezug von Arbeitslosengeld ausgesprochen hatte, wurden als Härtefälle gewertet. Dasselbe galt für eine bewußt in Kauf genommene (vorübergehende) Einkommensminderung, um von einem gut bezahlten Beruf in einen sozial höherwertigen, anfangs aber niedriger bezahlten Beruf zu wechseln. Auch Fälle, in denen sich das Nettoeinkommen nicht verringerte, führten als Härtefälle zu höherem Bundeserziehungsgeld, wenn z. B. der Arbeitsplatz aufgegeben wurde, um eine Umschulung durchzuführen und eine Teilzeittätigkeit aufzunehmen.

Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof fest, daß die Länder zur Neuberechnung des Einkommens bei einem Härtefall nicht auf das Einkommen im Kalenderjahr der Geburt des Kindes bzw. des Folgejahres abstellten. Sie verfahren insoweit nach den Richtlinien des Bundesministeriums. Dort ist geregelt, daß die voraussichtlichen Erwerbseinkünfte im betreffenden Lebensjahr des Kindes als die im maßgeblichen Kalenderjahr zu berücksichtigenden Einkünfte aus Erwerbstätigkeit „gelten“. Durch die Änderung des für die Erwerbseinkünfte maßgeblichen Zeitraums vom Kalenderjahr auf das Lebensjahr des Kindes kam es zu erhöhten Erziehungsgeldzahlungen.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die von den Ländern geübte und vom Bundesministerium zugelassene Verwal-

tungspraxis nicht mit dem Gesetz vereinbar ist. Da das Bundesministerium keine hinreichend genauen Regelungen für die Abgrenzung eines Härtefalles von einer reinen Einkommensminderung getroffen hat, wird praktisch jedes Ereignis, das zu einer Einkommensminderung führt, von den Ländern als Härtefall anerkannt. Dadurch geht der vom Gesetzgeber angestrebte Ausnahmecharakter der Regelung verloren. Auch ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht mit dem Gesetz vereinbar, bei der Neuberechnung des Einkommens bei Härtefällen die voraussichtlichen Erwerbseinkünfte im jeweiligen Lebensjahr des Kindes und nicht das voraussichtliche Einkommen im betreffenden Kalenderjahr zugrunde zu legen.

Der Bundesrechnungshof hat die finanziellen Auswirkungen dieser Verfahrensweise auf der Grundlage von Untersuchungen in fünf Bundesländern annäherungsweise ermittelt. Ausgehend von einer entsprechenden Praxis in den anderen Ländern belaufen sich nach seinen Berechnungen die jährlichen, nicht durch das Bundeserziehungsgeldgesetz gedeckten Ausgaben auf rd. 2,5 Mio. DM.

44.3

Das Bundesministerium hat eingewendet, die Härtefallregelung werde rechtmäßig, bundeseinheitlich und ordnungsgemäß von den Ländern durchgeführt; ungerechtfertigte Mehrausgaben seien deshalb nicht entstanden. Der Bundesrechnungshof interpretiere die Härtefallregelung unzutreffend. Der „Härtefall“ in § 1 Abs. 7 BErzGG sei nicht vergleichbar mit dem „Härtefall“ nach § 6 Abs. 7 BErzGG, eine inhaltliche Anknüpfung sei durch die Gesetzesbegründung nicht gewollt gewesen. Im übrigen habe sich die derzeitige Regelung bewährt; sie betreffe nur wenige Fälle, in einem Bundesland beispielsweise nur weniger als 2 v. H. aller Fälle. Dies beweise, daß die Regelung nur in Härtefällen angewandt werde. Gleichwohl hat das Bundesministerium seine Bereitschaft erklärt, in den Richtlinien eine Klarstellung der Kriterien zur Abgrenzung eines Härtefalles nach § 6 Abs. 7 BErzGG herbeizuführen.

Die in den Richtlinien getroffene Regelung für die Neuberechnung des Einkommens bei einem Härtefall hält das Bundesministerium für mit dem Gesetz vereinbar. Die Tatsache, daß bei der Bewilligung von Erziehungsgeld auf das voraussichtliche Einkommen im Kalenderjahr der Geburt oder des Folgejahres abgestellt werde, reiche nicht für die Annahme, die Verringerung des Einkommens müsse in dem der Berechnung zugrundeliegenden Jahr eingetreten sein. Die Erziehungsgeldpraxis habe im Hinblick auf die Einkünfte, die sich infolge eines Härtefalles verringert haben, von der Kalenderjahrbetrachtung auf die Lebensjahrbetrachtung umgestellt. Sie habe damit eine bestehende Regelungslücke entsprechend dem wohlverstandenen Sinn und Zweck der Regelung geschlossen. Dagegen führe die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß Härtefälle nur dann zu berücksichtigen seien, wenn sie im Kalenderjahr eingetreten sind, das der Prognoseberechnung zugrunde lag, zu unververtretbaren Ergebnissen, die im Interesse der Gleichbehandlung zu vermeiden seien. Gleichwohl erwäge das Bundesministerium eine gesetzliche Klarstellung zum maßgeblichen Zeitraum

der Einkommensberechnung bei Härtefällen in § 6 Abs. 7 BErzGG.

44.4

Der Bundesrechnungshof hält die Verwaltungspraxis weiterhin für korrekturbedürftig. In Fällen wie den vom Bundesrechnungshof beispielhaft aufgeführten liegt keine Härte für die Erziehungsgeldberechtigten vor. Das gilt selbst dann, wenn man den sich aus der Gesetzesbegründung ergebenden Maßstab für zu eng hält. Die Tatsache, daß die Härtefallregelung nur in verhältnismäßig wenigen Fällen zur Anwendung kommt, beweist nicht, daß sie auch zutreffend im Sinne des Gesetzes umgesetzt wird. Schlüsse könnten allenfalls aus der Zahl der abgelehnten im Vergleich zu den gestellten Anträgen gezogen werden. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden aber Ablehnungen kaum ausgesprochen.

Die vom Bundesministerium in bezug auf die Härtefallregelung in Aussicht genommene Klarstellung in den Richtlinien hält der Bundesrechnungshof für dringend erforderlich. In den Richtlinien muß eindeutig zum Ausdruck gebracht werden, daß nicht jedes zu einer Einkommensminderung führende Ereignis zu einer Neufeststellung des Erziehungsgeldanspruchs führen darf. Den Ländern müssen klare Beurteilungskriterien vorgegeben werden, die dem durch die Gesetzesbegründung verdeutlichten Ausnahmecharakter der Regelung Rechnung tragen.

Eindeutig ist auch die gesetzliche Regelung über den für die Berechnung des voraussichtlichen Einkommens maßgeblichen Zeitraum. Nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz kommt es – wie auch nach den in Bezug genommenen steuerrechtlichen Vorschriften – allein auf das Einkommen im maßgeblichen Kalenderjahr an. Wie durch die Formulierung in den Richtlinien des Bundesministeriums, wonach die voraussichtlichen Erwerbseinkünfte im Lebensjahr des Kindes als die im maßgeblichen Kalenderjahr zu berücksichtigenden Einkünfte aus Erwerbstätigkeit „gelten“, deutlich wird, kann auch das Bundesministerium dies nicht übersehen haben. Für eine dennoch vom klaren Wortlaut des Gesetzes abweichende Regelung durch die Verwaltung ist kein Raum. Auch ein von der Verwaltung vermuteter, aber im Gesetz gerade nicht zum Ausdruck gekommener andersartiger Wille des Gesetzgebers kann insoweit nicht zur Begründung herangezogen werden.

Sofern das Bundesministerium auch für die beabsichtigte gesetzliche Klarstellung an seiner Auffassung festhält, wird es dem Gesetzgeber die Gründe für eine Korrektur der Regelung in dem von ihm für sachgerecht gehaltenen Sinne darlegen und ihn über die damit verbundenen Mehrausgaben aufklären müssen.

44.5

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, den Ländern eindeutige Kriterien zur Beurteilung eines Härtefalles nach § 6 Abs. 7 BErzGG vorzugeben. Darüber hinaus wird es eine gesetzeskonforme Einkommensberechnung auch bei Härtefällen sicherzustellen oder eine vom Kalenderjahr abweichende Einkommensberechnung in Härtefällen durch Gesetz herbeizuführen haben.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
(Einzelplan 25)**45 Preisabsprachen bei der Vergabe von Baumaßnahmen****45.0**

Es besteht der begründete Verdacht, daß Bieter bei der Vergabe von Bauleistungen in mehreren Fällen Preisabsprachen getroffen haben und dem Bund daraus ein Nachteil von über 1 Mio. DM entstanden ist. Die Möglichkeit von Preisabsprachen wurde durch mangelhaftes Verwaltungshandeln begünstigt.

45.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1996 (Drucksache 13/5700 Nr. 47) über von ihm festgestellte Manipulationen bei Bauvorhaben des Bundesministeriums der Verteidigung berichtet. Seitdem hat er bei weiteren Baumaßnahmen des Bundesministeriums der Verteidigung Hinweise auf Preisabsprachen gefunden.

45.2

Bei neun beschränkten Ausschreibungen – diese Vergabeart war aufgrund der für die neuen Bundesländer geltenden Sonderregelungen zulässig – legte ein Bediensteter des zuständigen Bauamtes in der für jede Vergabe neu zu erstellenden „Liste der aufzufordernden Unternehmen“ einen nahezu identischen Bieterkreis fest. Ein Bewerber besaß eine Kopie einer dieser Listen des Bauamtes. Aus einem Vermerk ging die Verabredung der Bewerber zu einem Treffen hervor. Es fanden sich auch Hinweise, daß einer der Bewerber die Preise für die anderen in deren Leistungsverzeichnissen „vorgeschrieben“ hatte.

Bei allen Vergaben erhielt das mindestfordernde Unternehmen aus dem beschränkten Bewerberkreis den Zuschlag. Von den neun Aufträgen gingen acht, sie beinhalteten durchweg Hochbauleistungen, an ein Unternehmen. Lediglich ein Auftrag mit Tiefbauleistungen wurde an ein anderes Unternehmen aus dem Bewerberkreis vergeben.

Diese Feststellungen begründen den Verdacht, daß die Bieter in allen neun Fällen bei der Bewerbung um die Bauaufträge Preisabsprachen trafen. Da den Bewerbern der Bieterkreis bekannt war, liegt der Verdacht nahe, daß die Preisabsprachen aus dem zuständigen Bauamt heraus unterstützt wurden.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes entstand dem Bund durch die vermuteten Preisabsprachen mit der Folge unangemessen hoher Preise ein finanzieller Nachteil in Höhe von rd. 1,2 Mio. DM.

45.3

Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen dem Bundesministerium mitgeteilt und darauf hingewiesen, daß, wie die geschilderten Fälle erneut gezeigt haben, Preisabsprachen durch beschränkte Ausschreibungen wesentlich begünstigt werden. Sollte im Einzelfall eine beschränkte Ausschreibung unumgänglich sein, ist es daher um so wichtiger, Preisabsprachen z. B. dadurch zu erschweren, daß ein ausreichend großer und immer wieder wechselnder Bieterkreis zusammengestellt wird.

Die geschilderten Fälle zeigen auch die Notwendigkeit auf, daß die Liste der aufzufordernden Unternehmen von Amtsvorständen oder wechselnden Vergabebeauftragten abgeändert wird, indem diese Streichungen vornehmen und neue Unternehmen hinzufügen. Das Formblatt „Liste der aufzufordernden Unternehmen“ sollte so abgefaßt werden, daß vom Amtsvorstand oder vom Vergabebeauftragten regelmäßig eine Abänderung des Bieterkreises verlangt wird. Der Verzicht auf eine Abänderung ist zu begründen. Die Bieterlisten sind vertraulich zu behandeln und sorgfältig zu verwahren.

Wegen des vermehrten Einsatzes freiberuflich Tätiger durch die zunehmend „verschlankten“ Bauverwaltungen hat der Bundesrechnungshof über die geschilderten Einzelfälle hinaus darauf hingewiesen, daß auch an der Baumaßnahme beteiligte freiberuflich Tätige keine Bewerber bestimmen und die Liste nicht zur Kenntnis erhalten sollten.

Um Preisabsprachen bei Beteiligung freiberuflich Tätiger zu erschweren, sollten diese weder Vergabeunterlagen noch Pläne oder dergleichen versenden oder auslegen. In den Leistungsverzeichnissen sollten nur in den unbedingt erforderlichen Fällen bestimmte Erzeugnisse, Verfahren, Ursprungsorte oder Bezugsquellen benannt werden, um zu erschweren, daß der Bieterkreis bei einem Hersteller oder Lieferanten bekannt und dieses Wissen zu Preisabsprachen genutzt wird. Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes wird der Grundsatz, Leistungen neutral zu beschreiben, gerade von freiberuflich Tätigen zu wenig beachtet, um den Aufwand für die Beschreibung der Bauleistungen zu verringern.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um Preisabsprachen weiter zu erschweren.

Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen auch der Bauverwaltung (Oberfinanzdirektion) desjenigen Bundeslandes mitgeteilt, die in ihrem Gebiet die hier betroffenen Hochbauaufgaben des Bundes wahrnimmt. Er hat gefordert, einen Ausschluß der betroffenen Unternehmen von den Bauaufträgen

des Bundes zu prüfen und mögliche Schadenersatzansprüche geltend zu machen.

45.4

Das Bundesministerium hat gegen die Sachdarstellung, die Bewertung und das Petitum des Bundesrechnungshofes keine Einwände erhoben. Es hat anerkannt, daß es wegen des vermehrten Einsatzes von freiberuflich Tätigen notwendig werden kann, über die bereits vom Bundesministerium getroffenen Maßnahmen hinaus weitere der Korruption entgegenwirkende Regelungen zu treffen.

Die zuständige Oberfinanzdirektion hat verfügt, daß an fünf der beteiligten Unternehmen bis zur Klärung von Schadenersatzansprüchen keine Zahlungen mehr geleistet werden dürfen, daß sie im Rahmen beschränkter Ausschreibungen nicht mehr zur Angebotsabgabe aufzufordern und bei öffentlichen Ausschreibungen aufgrund von Zweifeln an ihrer Eignung nicht zu beauftragen sind.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Bundesministerium auf der Grundlage seiner zustimmenden Äußerung zu den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes unverzüglich entsprechende Regelungen trifft, um Preisabsprachen weiter zu erschweren.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Einzelplan 30)

46 Geldversorgung von Zuwendungsempfängern (Verschiedene Kapitel und Titel)

46.0

Der Bundesrechnungshof hat ab dem Jahre 1994 wiederholt auf hohe Geldbestände bei Zuwendungsempfängern des Bundesministeriums hingewiesen, für die der Bund die Zinslasten zu tragen hat. Er hat deshalb schon mehrfach angeregt, für die Geldversorgung von Zuwendungsempfängern des Bundesministeriums das sogenannte Abrufverfahren anzuwenden, bei dem die Mittel erst unmittelbar bei Bedarf abgerufen werden dürfen. Dies ist bisher noch nicht geschehen. Das Bundesministerium beabsichtigt, das Verfahren ab Januar 1998 zunächst bei drei großen Zuwendungsempfängern zu erproben und voraussichtlich ab dem Jahre 1999 für alle geeigneten institutionell geförderten Zuwendungsempfänger einzuführen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, sobald einen größeren Kreis von Zuwendungsempfängern an das Abrufverfahren anzuschließen.

46.1

Bei Zuwendungsempfängern des Bundesministeriums sind häufig hohe Geldbestände festzustellen. Ursache hierfür ist vor allem das derzeitige Auszahlungsverfahren. Mit Ausnahme von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, für die besondere Regelungen gelten, dürfen Zuwendungsempfänger des Bundes nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen als institutionelle Förderung (z. B. Großforschungseinrichtungen) oder als Projektförderung (z. B. an Universitäten) bewilligte Mittel grundsätzlich insoweit anfordern, als sie innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden. Größeren institutionell geförderten

Einrichtungen zahlt das Bundesministerium die Gelder für kürzere Zeiträume – einmal oder bis zu viermal je Monat – aus. Selbst wenn der durchschnittliche Geldbestand aller hier in Betracht kommenden Zuwendungsempfänger des Bundesministeriums auf den Mittelbedarf für etwa eine Woche reduziert werden könnte, wäre dem Bund z. B. im Jahre 1996 bei Zuwendungen von 8,5 Mrd. DM immer noch ein Zinsaufwand von etwa 10 Mio. DM (bei relativ niedrigem Zinsniveau für Kreditaufnahmen des Bundes) entstanden.

Der Zinsaufwand könnte durch das sogenannte Abrufverfahren des Bundesministeriums der Finanzen vermieden werden, bei dem die Mittel nicht im voraus aufgrund von Schätzungen zur Verfügung gestellt werden, sondern erst im Zeitpunkt des konkreten Bedarfs abgerufen werden dürfen. Das Bundesministerium der Finanzen weist in seinen Richtlinien zu diesem Verfahren ausdrücklich darauf hin, daß mit Hilfe des Abrufverfahrens alle Zuwendungsgeber des Bundes Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung besonders wirtschaftlich auszahlen können.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium in mehreren Prüfungsmitteilungen ab dem Jahre 1994 auf zu hohe Geldbestände bei Zuwendungsempfängern hingewiesen und angeregt, die Geldversorgung von Zuwendungsempfängern auf das Abrufverfahren umzustellen. Dies ist bisher noch nicht geschehen. Auch das aktuelle IT-Rahmenkonzept des Bundesministeriums, mit dem es einen Bedarf an Haushaltsmitteln für Informationstechnik von knapp 10 Mio. DM im Jahre 1998 begründet, enthält keine Hinweise auf Aktivitäten zur Realisierung von Schnittstellen für die elektronische Datenübernahme im Abrufverfahren.

46.3

Das Bundesministerium hatte anfangs seine ablehnende Haltung damit begründet, daß durch seine Datenbank für Mittelbewirtschaftung jetzt jederzeit die notwendigen aktuellen Informationen über den Mittelabfluß sichergestellt seien. Beim Abrufverfahren seien diese Informationen nur mit erheblichem personellen Zusatzaufwand sicherzustellen. Anfang des Jahres 1996 hatte es zugesagt, mit dem Bundesministerium der Finanzen zu klären, ob eine elektronische Datenübernahme aus dem Abrufverfahren in seine Datenbank für Mittelbewirtschaftung möglich sei.

In seiner Stellungnahme vom Mai 1997 hat das Bundesministerium mitgeteilt, daß es ab Januar 1998 testweise für drei große institutionell geförderte Zuwendungsempfänger das Abrufverfahren mit maschineller Datenübernahme vom Bundesministerium der Finanzen erproben und bei positivem Ergebnis voraussichtlich ab dem Jahre 1999 für alle geeigneten institutionellen Förderungen praktizieren wolle.

46.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind vor allem bei den großen institutionell geförderten Zuwendungsempfängern, anders als bei vielen Einzelvorhaben aus einem Förderprogramm, die vom Bundesministerium angeführten Probleme, wie z. B. ein erhöhter Personalaufwand bei der aktuellen Information über den Mittelabfluß, weniger gravierend; sie hätten zunächst auch ohne automatisierte Datenübertragung gelöst werden können.

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium in Aussicht gestellten Aktivitäten noch nicht für ausreichend und wird die weitere Entwicklung verfolgen. Er sieht bei den institutionell geförderten Zuwendungsempfängern keine Hinderungsgründe für eine schnelle Umstellung auf das Abrufverfahren und hält dieses Verfahren zumindest bei größeren Zuwendungen zur Projektförderung an nicht zur gewerblichen Wirtschaft zählende Empfänger ebenfalls für geboten.

47 Begabtenförderung in der beruflichen Bildung (Kapitel 30 03 Titel 681 04)

47.0

Das Bundesministerium vergibt Zuwendungen für das Förderprogramm „Begabtenförderung in der beruflichen Bildung“. Es hat die Finanzmittel für das Förderprogramm über Jahre hinweg nicht bedarfsgerecht geplant. Die Zuwendungsempfänger mußten wegen geringer Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen hohe Beträge zurückzahlen. Das Bundesministerium hat beim Vollzug des Förderprogramms Abweichungen von den Förderrichtlinien hingenommen. Die Verwendungsnachweisprüfung hat es in den ersten Jahren nicht bestimmungsgemäß und wenig effektiv durchgeführt.

47.1

Im Rahmen des Förderprogramms „Begabtenförderung in der beruflichen Bildung“ (Programm), das auf einer politischen Entscheidung über die Gleichbehandlung von akademischer und beruflicher Begabtenförderung beruht, erhielten begabte Jugendliche mit Berufsabschluß ab dem Jahre 1991 auf Antrag über drei Jahre hinweg Zuschüsse (Stipendien) zu den Kosten berufsbegleitender Weiterbildungsmaßnahmen von jährlich bis zu 3 000 DM. Die Auswahl der Stipendiaten, ihre Beratung und Förderung wurde von den für die Berufsausbildung zuständigen Stellen (in der Regel den Kammern) durchgeführt, denen das Bundesministerium die dazu erforderlichen Finanzmittel als Zuwendungen zuwies.

Das Programm lief bis zum Jahre 1995 in einer flächendeckenden Erprobungsphase. Beim Vollzug des Programms stellte sich heraus, daß die ausbezahlten Fördermittel über Jahre hinweg den Bedarf der Zuwendungsempfänger für die Durchführung von Bildungsmaßnahmen überstiegen.

Die Zuwendungsempfänger zahlten im Vollzug des Programms jeweils im Jahr nach dem Haushaltsjahr hohe Beträge zurück, die zwischen 68 v. H. (5,7 Mio. DM im Jahre 1991) und rd. 6 v. H. (1,5 Mio. DM im Jahre 1996) der abgeflossenen Mittel betrugen. Teilweise lagen diese Rückzahlungsbeträge höher als die im Laufe des Haushaltsjahres im Rahmen eines Mittelausgleichs zwischen den Zuwendungsempfängern gewährten Aufstockungen. Die Ursache der hohen Rückzahlungen lag im wesentlichen darin, daß die Stipendiaten ihr jährliches 3 000 DM-Stipendium durchschnittlich nur zu 2 000 DM in Anspruch nahmen. Zur Verminderung der hohen Mittelrückflüsse nahm das Bundesministerium zusätzliche Bildungsmaßnahmen in das Programm auf (z. B. Aufstiegsfortbildung) und ließ eine höhere Zahl an Stipendiaten zu, wodurch sich die ursprünglich geplante Förderquote von 0,5 v. H. eines Ausbildungsjahrgangs auf etwa 0,8 v. H. erhöhte.

Im Rahmen der jährlichen Verwendungsnachweisprüfung bestätigte das Bundesministerium regelmäßig die zweckentsprechende Mittelverwendung und das Erreichen des Zuwendungszwecks. Entsprechende Kontrollen des Bundesministeriums fanden in der Praxis nicht statt. Das Bundesministerium hat beispielsweise in Kauf genommen, daß Sprachreisen entgegen den dafür geltenden Durchführungshinweisen in Erholungsgebiete (u. a. Florida, Kalifornien, Malta) und während der Hauptsaison durchgeführt wurden.

In vielen vom Bundesrechnungshof untersuchten Fällen fehlten zudem die nach Abschluß der Maßnahmen vorzulegenden Teilnahmenachweise.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium die Finanzplanung für das Programm nicht bedarfsgerecht vorgenommen und dadurch hohe Mittelrückflüsse in Kauf genommen hat.

Da diese Mittel erst im Jahr nach dem Mittelabfluß in den allgemeinen Einnahmetitel und nicht in den Programmtitel zurückgeflossen sind, sind sie noch als Ausgaben in der Jahresrechnung gebucht worden und haben dadurch einen höheren Finanzbedarf des Programms ausgewiesen, als tatsächlich vorhanden gewesen ist.

Der Bundesrechnungshof hat darauf aufmerksam gemacht, daß die vom Bundesministerium veranlaßten Maßnahmen zur Verminderung der hohen Mittelrückflüsse dem Ziel dienten, die für das Programm verfügbaren Finanzmittel zu verbrauchen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Finanzplanung an der durchschnittlichen Fördersumme je Stipendiat auszurichten und den Haushaltsansatz insgesamt auf den tatsächlich begründeten Bedarf zu reduzieren. Darüber hinaus sollte sich das Bundesministerium bemühen, das Programm mit mehr Inhalt zu versehen, wie genauere Bestimmung eines Begabten, weitere inhaltliche Vorgaben zu den förderungswürdigen Maßnahmen für bestimmte Berufsgruppen oder flexiblere Förderhöchstgrenzen für verschiedene Fördermaßnahmen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner Aufbau und Inhalt der Verwendungsnachweise kritisiert. Er hat zudem die Aussagekraft der Feststellungen des Bundesministeriums zur Mittelverwendung und Zweckerreichung für unzureichend gehalten, da in der Praxis Kontrollen des Bundesministeriums vor Ort nicht stattgefunden haben und die Zweckerreichung nicht mit objektiven Maßstäben bewertet worden ist, die beispielsweise Aussagen zu den bildungspolitischen Zielen liefern.

47.3

Das Bundesministerium hat zur Finanzbedarfsplanung erklärt, daß es sich im Verlauf der Erprobungsphase bei der Festlegung der Förderquote wegen fehlender Erfahrungswerte an der akademischen Begabtenförderung orientiert habe. Der hohe Mittelrückfluß bei Programmbeginn, der kontinuierlich weiter – inzwischen unter 6 v. H. – gesunken sei, sei mit üblichen Schwierigkeiten einer Programmeinführung zu begründen. Ursache dieser Normalisierung seien nicht Programmänderungen, sondern die Professionalisierung der Programmadministration bei den Kammern.

Das Bundesministerium hat die Bewertung des Bundesrechnungshofes über die Zielrichtung der Maßnahmen zur Rückführung der hohen Mittelrückflüsse als nur teilweise zutreffend bezeichnet. Zweifellos sei es ihm bei dem Programm und seiner Durchführung auch um eine zweckentsprechende Ausschöpfung der Fördermittel gegangen. Eine Anfangsförderquote von 0,5 v. H. sei unter den Vorbehalt der Entwicklung in der Erprobungsphase gestellt, jedoch nicht vorgegeben gewesen. Die Förderquote ergebe sich aus dem von den zuständigen Stellen jährlich zum 1. November festzustellenden Förderbedarf und der darauf beruhenden tatsächlichen Aufnahme von Stipendiaten.

Die Ausrichtung der Finanzbedarfsplanung auf die durchschnittliche Fördersumme je Stipendiat würde zu einer weiter verminderten Durchschnittszahl und damit zu einer Rückführung des Programms hinter den festgestellten Bedarf führen. Viele Maßnahmen qualifizierter Weiterbildung/Fortbildung seien nicht finanzierbar. Dies sei nicht im Sinne einer anspruchsvollen Begabtenförderung und politisch nicht gewollt. Die Fördermittel richteten sich nach der Höhe der im Bundeshaushalt für diesen Zweck bereitgestellten Mittel und den Anträgen der zuständigen Stellen. Die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, es gebe einen „tatsächlich begründeten Bedarf“, der unter dem tatsächlich ermittelten Bedarf liege, sei sachlich nicht belegt. Diese Auffassung wies das Bundesministerium zurück.

Aufbau und Inhalt der Verwendungsnachweise habe das Bundesministerium als für die Überprüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung ausreichend erachtet. Die Förderfähigkeit von Intensiv-Sprachkursen im Ausland sei mit Durchführungshinweisen erheblich eingeeengt worden. Die Vorlage von Teilnahmebescheinigungen erzwingen die Kammern dadurch, daß sie ansonsten keine weiteren Maßnahmen förderten. Ergänzende Prüfungen vor Ort zur Kontrolle der Mittelverwendung und Zweckerreichung habe es inzwischen bei mehreren Kammern durchgeführt, die vereinzelt auch zu Beanstandungen geführt hätten. Nach dem Gesamtbild der bisher durchgeführten Prüfungen werde das Programm jedoch bestimmungsgemäß durchgeführt.

Das Bundesministerium werde die vom zuständigen Fachausschuß des Deutschen Bundestages angeregte Erfolgskontrolle im Wege einer Langzeitstudie über Wirkung und Nutzen des Förderprogramms fortsetzen.

47.4

Den Bundesrechnungshof haben die Erklärungen des Bundesministeriums nicht überzeugt.

Bei Programmen mit neuen Inhalten – wie der Begabtenförderung in der beruflichen Bildung – ist stets mit Anlaufschwierigkeiten zu rechnen. Es hätte beispielsweise eine begrenzte Pilotphase als erste Stufe des Programms vorgeschaltet werden können, um die Anlaufschwierigkeiten in einem begrenzten Rahmen festzustellen und Abhilfen für die Durchführungsphase vorzusehen. Die flächendeckende vorgeschaltete Erprobungsphase war zu breit angelegt und dadurch schwer steuerbar.

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Überzeugung, daß die Änderungen in der Erprobungsphase des Programms in erster Linie das Ziel hatten, die veranschlagten Haushaltsmittel zu verbrauchen. Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Auffassung auch durch die Ergebnisse der begleitenden Forschung zu dem Programm bestätigt. Danach ist die sehr unvollständige Ausschöpfung der Fördermittel durch die Stipendiaten eines der wichtigsten Probleme des Programms. Das Bundesministerium hebt besonders hervor, daß mit etwa 10 000 Stipendiaten die Sollstärke erreicht sei und die Geförderten-Quote bei 0,8 v. H.

liege, womit sie etwa der Geförderten-Quote der Begabtenförderung im Hochschulbereich (Studienförderung) entspreche – ein wichtiger Schritt zur Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stellt das Bundesministerium damit zu einseitig auf quantitative Aspekte ab, die zwar die Ausgabenhöhe belegen, aber nicht die Zielerreichung des Programms mit seinen individuellen Förderaktivitäten für Begabte bewerten. Das bloße Heranziehen von Plandaten aus einem nicht vergleichbaren Bereich zeugt nicht von einer sorgfältigen Vorbereitung und analytischen Bewertung des Programms. Wenn die Anzahl der Bewerber je Stipendienplatz teilweise unter 1 liegt, so ist ein effektives Auswahlverfahren schwer durchführbar und damit das Kriterium der individuellen Förderung der Begabten nicht erfüllbar. Dies kann nur erreicht werden, wenn das Angebot an Stipendienplätzen verringert wird, womit der tatsächliche Bedarf an Mitteln aber sinkt. Bei seiner Argumentation, daß sich die Fördermittel nach der Höhe des Titelansatzes richten, verkennt das Bundesministerium, daß jeder Titelanatz nur den Ermächtigungsrahmen mit Obergrenze darstellt, die unterschritten werden soll, wenn das Ziel der Maßnahme auch mit geringeren Finanzmitteln erreicht werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, daß das Bundesministerium klarstellende Regelungen zur Förderfähigkeit getroffen hat und ergänzende Kontrollen vor Ort bei den Kammern vornimmt. Die dabei erstellten Prüfungsvermerke treffen nach vorgegebenem einheitlichem Schema Aussagen zur administrativen Abwicklung, die in den geprüften Fällen weitgehend den Richtlinien und Anweisungen entsprechend durchgeführt wird. Aussagen über die inhaltliche Gestaltung des Programms und seiner Zielerreichung sind jedoch darin nicht enthalten. Dieser wesentliche Aspekt bedarf noch der eingehenden Analyse, wie es das Bundesministerium mit der vom Fachausschuß angeregten Langzeitstudie auch bestätigt hat.

47.5

Das Bundesministerium sollte künftig die Planung des Finanzbedarfs für bundesweit angelegte Programme nur schrittweise nach entsprechenden Pilotphasen vornehmen. Für das Programm „Begabtenförderung in der beruflichen Bildung“ sollte es prüfen, ob es bei der noch zu geringen Anzahl an Bewerbern und den damit verbundenen nicht wirksamen Auswahlverfahren für Begabte die Anzahl der zur Verfügung stehenden Stipendienplätze reduzieren und damit Haushaltsmittel einsparen kann. Die zugesagte Langzeitstudie sollte es in einem Schwerpunkt darauf ausrichten, die Ursachen der mangelnden Annahme des Förderprogramms zu klären und entsprechende Maßnahmen für eine individuelle Förderung der beruflichen, fach- und berufsübergreifenden sowie der Persönlichkeitsbildung dienenden Fortbildung aufzuzeigen.

Die örtlichen Erhebungen bei den Kammern kann es weiter in Abhängigkeit von finanzieller Bedeutung und Anzahl der Beanstandungen auf Stichproben beschränken.

48 Förderung von Modellversuchen und Programmen im Bereich des Bildungswesens (ab Haushaltsjahr 1997 im Kapitel 30 02 Titel 652 02 mitveranschlagt)

48.0

Das Bundesministerium förderte gemeinsam mit den Ländern Modellversuche im Bereich des Bildungswesens. Es benötigte insbesondere die Ergebnisse der Modellversuche im Schulbereich nicht, um seine Fachaufgaben zu erfüllen; es hat keinerlei Mitwirkungsrechte bei deren Umsetzung. Ein erhebliches Bundesinteresse an diesen Modellversuchen als Voraussetzung für die Bewilligung der Zuwendungen ist deshalb nicht erkennbar.

Nach Angaben des Bundesministeriums soll mit Wirkung zum 1. Januar 1998 die Modellversuchsförderung auf eine Programmförderung umgestellt werden. Das Bundesministerium hat aber nicht konkret dargelegt, daß es nach dieser Umstellung die Ergebnisse der Modellversuche für seine Aufgaben nutzen kann und daß deren Förderung durch den Bund notwendig ist.

48.1

Das Bundesministerium fördert gemeinsam mit den Ländern Modellversuche im Bereich des Bildungswesens auf der Grundlage des Artikels 91 b GG, wonach Bund und Länder aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung zusammenwirken können. Dies geschieht in der „Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung“ (Kommission) nach Maßgabe der von Bund und Ländern geschlossenen „Rahmenvereinbarung zur koordinierten Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftlichen Begleitung von Modellversuchen im Bildungswesen“ (Rahmenvereinbarung).

Für Modellversuche im Bereich des allgemeinen Bildungswesens stellte das Bundesministerium bisher jährlich rd. 15 Mio. DM zur Verfügung. Damit konnten pro Jahr durchschnittlich Zuwendungen für 34 Anträge mit einer Laufzeit von drei Jahren bewilligt werden.

Nach der Rahmenvereinbarung können Modellversuche sowohl vom Bund als auch von den Ländern bei der Kommission eingebracht werden. Bisher machten davon allerdings ausschließlich die Länder Gebrauch, die zusätzlich auch Modellversuche ohne Beteiligung des Bundes durchführten. Bei den von der Kommission fachlich geprüften und zur gemeinsamen Förderung empfohlenen Vorhaben prüfte das Bundesministerium weder die Notwendigkeit der Förderung durch den Bund noch das Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresses als Fördervoraussetzung, zumindest ist dazu in den Akten nichts dokumentiert. Ein Beispiel ist der Modellversuch „Erwerb friesischer Sprachkompetenz innerhalb und außerhalb der Schule“, den das Bundesministerium zunächst ablehnte, da es die Zielsetzung für eine typische Landesaufgabe hielt und die bundesweite Übertragbarkeit als nicht gewährleistet betrachtete. Nach

mehrmaliger Überarbeitung stimmte es dann doch einer Förderung zu und begründete das erhebliche Bundesinteresse mit der Notwendigkeit einer rechtzeitigen Unterstützung einer gefährdeten Minderheitensprache.

Das Bundesministerium übernahm bei gemeinsam geförderten Maßnahmen in jedem Fall die Hälfte der zuwendungsfähigen Ausgaben. Nach Abschluß der Vorhaben überließ es die Prüfung der Verwendungsnachweise den Ländern, die ihm das Ergebnis der Verwendungsprüfung mitteilten und einen Sachbericht vorlegten. Aus diesen Sachberichten konnte das Bundesministerium aber kein umfassendes Bild über die Ergebnisse der Modellversuche gewinnen, da die Länder zur Umsetzung der Ergebnisse überwiegend keine Angaben machten oder lediglich „Länderaufgabe“ angaben. An der Umsetzung der Ergebnisse war das Bundesministerium nicht beteiligt, denn die Entscheidung, ob und wie die Ergebnisse aus den Modellversuchen umgesetzt werden, liegt in der alleinigen Zuständigkeit der Länder. Der Bund hat dabei keine Einwirkungs- oder gar Mitwirkungsmöglichkeiten. Auch die Kommission befaßte sich bisher nicht mit den Ergebnissen einzelner Modellversuche, sie erhielt grundsätzlich weder Zwischen- noch Abschlußberichte.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesministerium Modellversuche der Länder förderte, obwohl weder die Notwendigkeit der Förderung noch das erhebliche Bundesinteresse an den Ergebnissen als Fördervoraussetzungen erkennbar waren und so insbesondere offen blieb, weshalb die Länder diese Vorhaben nicht allein finanzierten, welche Erkenntnisse das Bundesministerium daraus gewinnen und wie es sie nutzen wollte. Dies betraf vor allem die Modellversuche im Schulbereich, einem Kernstück der Eigenständigkeit der Länder, wie dies auch in dem zitierten Beispiel zum Ausdruck kommt. Der Bundesrechnungshof hat außerdem kritisiert, daß das Bundesministerium regelmäßig die Hälfte der Ausgaben für die Vorhaben übernahm und nicht nur einen der tatsächlichen Interessenverteilung zwischen Bund und Ländern entsprechenden Anteil. Er hat darauf hingewiesen, daß die Prüfung der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungen nicht den Begünstigten, in diesem Falle den Ländern, überlassen werden durfte.

48.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, daß der Bund nach Artikel 91 b GG und den dazu geschlossenen Vereinbarungen in der Pflicht stehe, mit den Ländern bei der Bildungsplanung zusammenzuwirken. Dieser Mitwirkungspflicht entspreche der Bund durch die Förderung von Modellversuchen. Das Bundesministerium hat erklärt, durch seine Beteiligung an den Modellversuchen würden Grundlagen für bildungspolitische Planungen und Entscheidungen von Bund und Ländern geschaffen.

Dies gelte auch für den angegebenen Modellversuch, bei dem der Bundesrechnungshof die – auch bundespolitisch relevante – Bedeutung der Minderheitensprache offenbar nicht gesehen habe. Die bereits bekannten Ergebnisse des Versuches seien sowohl für die bildungsplanerischen Überlegungen als auch für die praktischen Anwendungen in mehreren Bundesländern von hohem Interesse. Die Modellversuche hätten in der Vergangenheit wesentlich zur Weiterentwicklung des Bildungswesens und zur Einführung einer Reihe pädagogischer Reformen beigetragen. Der Bund habe aus seiner (auch international gewonnenen) Sicht des deutschen Bildungswesens wiederholt wesentliche bildungspolitische Anstöße gegeben. Auch Anregungen für neue Förderbereiche und deren Formulierungen gingen vom Bund aus. Das Bundesministerium hat im Juni 1997 ergänzend mitgeteilt, daß die Kommission am 2. Juni 1997 die Neuausrichtung der Modellversuchsförderung auf eine Programmförderung beschlossen habe. Damit werde die Modellversuchsförderung wesentlich stärker als bisher dazu beitragen, politische Aufgaben des Bundes zu erfüllen, weil u. a. eine breite Umsetzung der Ergebnisse gewährleistet sei, der Bund in der Öffentlichkeit stärker als bisher als Gesamtverantwortlicher für die Entwicklung des Bildungswesens wahrgenommen werde und eine zeitgleiche Evaluation erfolge. Nach dem vom Bundesministerium vorgelegten Beschluß der Kommission sollen die Modellversuche im Bildungswesen künftig mehr als bisher auf solche zentralen Problembereiche konzentriert werden, für die erkennbar ein umfassender bildungspolitischer, pädagogischer und fachlicher Handlungsbedarf besteht. Die mittelfristig festzulegenden Schwerpunkte sollen ihren Ausdruck vorrangig in Programmen finden, die kontinuierlich überprüft werden sollen. Nach Auffassung des Bundesministeriums verstärkt die Neuausrichtung auf die Programmförderung den Einfluß des Bundes bei der Modellversuchsförderung erheblich, so daß in der Folge das besondere Bundesinteresse an der Modellversuchsförderung sichtbarer werde.

Im übrigen erfordere es die Neuausrichtung der Modellversuchsförderung, die Bestimmungen zu den Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die Mitfinanzierung von Modellversuchen im Bildungswesen neu zu fassen. Der Bund sei bestrebt, dabei die Anregungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

48.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann aus Artikel 91 b GG eine Mitwirkungspflicht des Bundes zur Förderung von Vorhaben der Länder nicht abgeleitet werden. Das Grundgesetz legt lediglich fest, daß Bund und Länder bei der Bildungsplanung zusammenwirken können, verpflichtet sie aber nicht dazu. Die Ausführungen des Bundesministeriums zur bildungspolitischen Bedeutung der bisherigen Modellversuche und ihrem Beitrag zur Weiterentwicklung des Bildungswesens sind zu allgemein gehalten, um ein erhebliches Bundesinteresse und die Notwendigkeit der Förderung durch den Bund in den geprüften Einzelfällen zu begründen. So hat das Bundesmi-

nisterium auch in dem beispielhaft genannten Modellversuch „Erwerb friesischer Sprachkompetenz“ nicht dargelegt, in welche konkreten Überlegungen oder Maßnahmen des Bundes es die Ergebnisse einbezogen hat oder dies zu tun beabsichtigt.

Der Stellungnahme des Bundesministeriums ist auch nicht zu entnehmen, wie es nach der vorgesehenen Umstellung auf eine Programmförderung die Ergeb-

nisse aus den Modellversuchen insbesondere im Schulbereich für seine Fachaufgaben nutzen werde. Es hat weiterhin nicht erklärt, weshalb es davon ausgeht, daß die Länder die von ihnen für die gemeinsame Förderung vorgeschlagenen Vorhaben allein nicht finanzieren würden. Damit ist nach wie vor nicht begründet, daß die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Förderung dieser Modellversuche durch den Bund vorliegen.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

49 Steuerliche Behandlung der Bezüge von Arbeitnehmern öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften

49.0

Die Finanzbehörden lassen es zu, daß kirchliche Arbeitgeber in bestimmten Fällen einen unzutreffend niedrigen Arbeitslohn ihrer Geistlichen der Lohnsteuer unterwerfen.

49.1

Arbeitnehmer öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften erzielen Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (Arbeitslohn), die dem Lohnsteuerabzug unterliegen (§§ 19, 38 Einkommensteuergesetz – EStG –). Zu ihrem Arbeitslohn gehören alle Einnahmen in Geld oder Geldeswert, die ihnen durch dieses Dienstverhältnis veranlaßt zufließen. Arbeitslohn sind auch besondere Zuwendungen, die aufgrund des Dienstverhältnisses gewährt werden (§ 8 EStG, § 2 Lohnsteuer-Durchführungsverordnung). Es obliegt dem Arbeitgeber, die Höhe des laufenden Arbeitslohnes festzustellen (§ 39 b Abs. 2 EStG), von dem er die Lohnsteuer einzubehalten hat.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat in drei Bundesländern bei acht Finanzämtern geprüft, wie die öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften die Gehälter und andere Vorteile ihrer Arbeitnehmer beim Lohnsteuerabzug behandeln. Er stützt sich dabei auch auf Erkenntnisse, die er im Rahmen seiner Prüfung zur Arbeitsweise und Wirksamkeit der Lohnsteuer-Außenprüfung in zwei weiteren Bundesländern bei vier Finanzämtern erlangt hat. Er hat festgestellt, daß eine bundesweit tätige öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft Leistungen an ihre Geistlichen beim Lohnsteuerabzug unzutreffend behandelt. Das verursacht Steuerausfälle bei Bund, Ländern und Gemeinden in zweistelliger Millionenhöhe jährlich.

49.2.1 Pflichtbeiträge

Geistliche der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft sind nach innerkirchlichem Recht verpflichtet, Beiträge für bestimmte soziale und versorgungsbezogene Zwecke zu leisten. Diese Beiträge werden in der Regel mit bis zu 6 v. H. des Gehaltes bemessen. Der jeweilige kirchliche Arbeitgeber weist in den Gehaltsabrechnungen der betroffenen Geistlichen zunächst das Bruttogehalt aus, von dem er dann die Beiträge einbehält. Der Arbeitgeber leitet die Beiträge zum einen an einen kirchlichen Verein weiter, der Kirchengemeinden in der Diaspora unterstützt; zum anderen fließen die Gelder in die Kassen kirchlicher Versorgungswerke, die Pfarrhaushälterinnen von Geistlichen im Alter eine Zusatzversorgung gewähren.

Bis zum Lohnzahlungszeitraum 1994 behandelten die Finanzbehörden solche Pflichtbeiträge der Geistlichen dieser Religionsgemeinschaft als Gelder, die der einzelne Geistliche als Arbeitnehmer vom Arbeitgeber zu treuen Händen erhält, um sie für den Arbeitgeber – d. h. in dessen Interesse – auszugeben. Die Finanzbehörden stellten deshalb die Beiträge als sogenannte durchlaufende Gelder steuerfrei (§ 3 Nr. 50 EStG). Die kirchlichen Arbeitgeber der Religionsgemeinschaft minderten infolgedessen vor Ermittlung der Lohnsteuer die Gehälter um die Pflichtbeiträge und unterwarfen nur das niedrigere Gehalt der Lohnsteuer. Die spätere Ruhestandsversorgung der Geistlichen wird allerdings ungeschmälert nach dem Bruttogehalt bemessen.

Die Lohnsteuer-Referenten der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder waren bereits im Jahre 1991 einhellig der Auffassung, daß es sich bei den Pflichtbeiträgen der Geistlichen nicht um durchlaufende Gelder des Arbeitgebers, sondern um eigene Beiträge der Geistlichen handelt und somit keine Steuerfreiheit nach § 3 Nr. 50 EStG besteht. Im Jahre 1994 erörterten die Lohnsteuer-Referenten erneut die lohnsteuerliche Behandlung der Pflichtbeiträge der betroffenen Geistlichen. Sie beschlossen abweichend von ihrer Auffassung im Jahre 1991 nunmehr, daß die Pflichtbeiträge nicht als eigene Beiträge der Arbeitnehmer anzusehen sind, und daher bei diesen nur die um die Pflichtbeiträge gekürzten Gehälter als

Arbeitslohn der Lohnsteuer zu unterwerfen sind. Soweit Geistliche ihre Pflichtbeiträge ausnahmsweise selbst abführen, weil sie z. B. vom Staat als Religionslehrer oder von einem anderen Bistum als demjenigen besoldet werden, dem sie nach Kirchenrecht angehören, dürfen sie die Pflichtbeiträge als Werbungskosten geltend machen.

49.2.2 Zuschüsse

Zahlreiche Geistliche der Religionsgemeinschaft beschäftigen zur Erledigung hauswirtschaftlicher Arbeiten Pfarrhaushälterinnen. Ein Arbeitsverhältnis besteht in diesen Fällen zwischen dem Geistlichen und seiner Haushälterin. Diese wird nicht Arbeitnehmerin des kirchlichen Arbeitgebers ihres Geistlichen. Die betroffenen Geistlichen erhalten von ihrem kirchlichen Arbeitgeber Zuschüsse zur Entlohnung und Versorgung der Pfarrhaushälterinnen, wobei ein Teil der Zuschüsse unmittelbar Versorgungseinrichtungen zufließt. Die Zuschüsse werden den Geistlichen unter verschiedenen Voraussetzungen und teilweise in unterschiedlicher Höhe gewährt. Seit etwa 20 Jahren decken die Zuschüsse im Regelfall ein Drittel der Lohnkosten, die den Geistlichen für ihre Pfarrhaushälterinnen entstehen.

Die Religionsgemeinschaft begründet die Zuschüsse damit, daß die Pfarrhaushälterinnen ihrer Geistlichen auch mit verschiedenartigen Tätigkeiten im kirchlichen Bereich betraut seien. Aus Schreiben der obersten Finanzbehörden der Länder sowie der Religionsgemeinschaft selbst geht jedoch hervor, daß die Religionsgemeinschaft ihre Geistlichen durch diese Zuschüsse auch in die Lage versetzen will, den Pfarrhaushälterinnen einen angemessenen Lohn zu zahlen und eine verbesserte Altersversorgung zu sichern.

Nach bundesweit einheitlichen Erlassen der obersten Finanzbehörden der Länder sind die Zuschüsse an die Geistlichen grundsätzlich nicht als deren Arbeitslohn anzusehen. Entsprechend behandeln die Finanzbehörden den Zuschuß nicht als Arbeitslohn und belassen ihn steuerfrei. Nur wenn der Zuschuß ein Drittel des Arbeitslohnes der Haushälterin übersteigt, wird der übersteigende Teil als lohnsteuerpflichtig behandelt. Übt eine Haushälterin ihre Tätigkeit für den Geistlichen nicht im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses aus (besteht z. B. ein Angehörigenverhältnis), zahlt die Kirche nur einen geringen oder gar keinen Zuschuß. Erhält ein ehemaliger – z. B. im Ruhestand befindlicher – Geistlicher von seinem kirchlichen Arbeitgeber – weiterhin – einen Zuschuß zum Arbeitslohn der Pfarrhaushälterin, so unterwirft der kirchliche Arbeitgeber den gesamten Zuschuß dem Lohnsteuerabzug, weil sie keine Aufgaben für die Kirche mehr wahrnimmt.

49.3 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die steuerliche Behandlung der Pflichtbeiträge der Geistlichen sowie die steuerliche Behandlung der Zuschüsse zur Entlohnung der Pfarrhaushälterinnen der Geistlichen für unzutreffend.

49.3.1

Die Pflichtbeiträge sind nicht – wie jahrzehntelang angenommen – als durchlaufende Gelder steuerfrei. Denn der Geistliche hat als Arbeitnehmer nach dem kirchlichen Besoldungsrecht Anspruch auf das gesamte Gehalt einschließlich desjenigen Teiles, den er nach kirchlichem Recht als Pflichtbeiträge abführt.

Eine Lohnversteuerung der Pflichtbeiträge entfällt auch nicht wegen eines allgemeinen – von Verwendungsaufgabe unbelasteten – Gehaltsverzichts der Geistlichen. Zwar mindert sich der steuerpflichtige Arbeitslohn, wenn Arbeitnehmer allgemein und ohne Auflage für den Arbeitgeber auf einen Teil ihres Gehaltes verzichten. Ein solcher freiwilliger Verzicht auf Gehalt liegt hier nicht vor. Die Erhebung der Pflichtbeiträge beruht nicht auf Willensbekundungen der Geistlichen, sondern wird durch kirchliches Recht verordnet, das einer besonderen Bewilligung höchster Kirchenstellen bedarf. Bei diesem kirchlichen Recht handelt es sich nicht um Besoldungsvorschriften, die die Gehälter von vornherein um die Pflichtbeiträge gemindert festsetzen.

Soweit einige Geistliche ihre Pflichtbeiträge selber abführen, sind diese Aufwendungen keine steuermindernden Werbungskosten. Denn sie dienen nicht dem Erwerb, der Sicherung und dem Erhalt ihrer Gehaltseinnahmen.

Eine Berücksichtigung der Beitragsleistungen als Sonderausgaben (Spenden) käme nur in Betracht, wenn die Leistungen im Ermessen der Geistlichen stünden. Dies läßt die derzeitige kirchliche Regelung jedoch nicht zu.

49.3.2

Bei den Zuschüssen, die eine Religionsgemeinschaft an ihre Geistlichen zur Entlohnung von deren Pfarrhaushälterinnen leistet, handelt es sich um (zusätzliche) Arbeitslohnzahlung des kirchlichen Arbeitgebers an seine eigenen Arbeitnehmer, nämlich die Geistlichen. Die Zuschüsse sind deshalb dem Lohnsteuerabzug zu unterwerfen.

Eine Lohnzahlung durch Dritte (Zahlung der Religionsgemeinschaft an die Pfarrhaushälterinnen ihrer Geistlichen) liegt nicht vor. Die Pfarrhaushälterinnen haben nach ihren Arbeitsverträgen gegenüber den Geistlichen – nicht gegenüber der Religionsgemeinschaft – einen Anspruch auf ihren gesamten Arbeitslohn, der im Ergebnis auch die Zuschüsse umfaßt. Eine Lohnzahlung durch Dritte kann nicht deshalb angenommen werden, weil die Pfarrhaushälterinnen – gelegentlich – Tätigkeiten auch im Bereich der Religionsgemeinschaft ausführen. Die kirchlichen Arbeitgeber leisten die Zuschüsse auch im Interesse einer besseren Entlohnung der Pfarrhaushälterinnen und nicht nur wegen dieser Nebentätigkeit. Daher wird der Zuschuß auch weiter gezahlt, wenn der Geistliche in Ruhestand geht und die Haushälterin nur noch für ihn tätig ist. Andererseits wird der Zuschuß wesentlich gemindert oder überhaupt nicht gewährt, wenn der Geistliche eine Person aus dem Verwandtenbereich oder eine Rentnerin beschäftigt,

für die eine sonstige finanzielle Absicherung unterstellt wird.

Die Geistlichen können die Lohnzahlungen an ihre Pfarrhaushälterinnen allerdings insoweit anteilig als Werbungskosten bei der Veranlagung zur Einkommensteuer geltend machen, als deren Pfarrhaushälterinnen – auch – für den kirchlichen Bereich tätig sind. Deren sehr unterschiedlicher Einsatz im kirchlichen Bereich und der darauf entfallende Lohnaufwand sind im Einzelfall bei der Veranlagung zu prüfen und zu entscheiden (§ 9 EStG). Eine pauschale Anerkennung dieses Aufwandes käme in Betracht, wenn eine Vielzahl gleicher Sachverhalte vorläge, Pauschsätze auf gesicherten Erfahrungen der Verwaltung beruhten und die Schätzung insgesamt zu wirklichkeitsnahen – wirtschaftlich vernünftigen – Ergebnissen führten. Der Bundesrechnungshof fand bei seinen Prüfungen dafür keine hinreichenden Unterlagen.

49.4

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, daß das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) durch klarstellende Weisungen die steuerliche Behandlung der Pflichtbeiträge sowie der Zuschüsse zutreffend regelt. Es sollte ferner veranlassen, daß die obersten Finanzbehörden der Länder ihre unzutreffenden Erlasse zur steuerlichen Behandlung der Pflichtbeiträge und Zuschüsse aufheben.

49.5 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium stimmt zu, daß die Pflichtbeiträge der Geistlichen für soziale und versorgungsbezogene Zwecke weder als durchlaufende Gelder noch als Gehaltsverzicht der Geistlichen steuerfrei gestellt werden können. Es bekräftigt jedoch die seit dem Jahre 1994 vertretene Auffassung, daß die Festlegung und der Einbehalt der Pflichtbeiträge durch den jeweiligen Bischof der Religionsgemeinschaft den Zufluß von Arbeitslohn ausschließe. Die Geistlichen hätten hinsichtlich dieser Gehaltsteile keine Dispositionsmöglichkeiten. Steuerlich sei nicht maßgebend, ob die Pflichtbeiträge nach kirchlichem Besoldungsrecht oder nach sonstigem kirchlichen Recht erhoben würden. Soweit Pflichtbeiträge als Werbungskosten behandelt werden, halte er daran als zutreffend fest.

Die Zuschüsse kirchlicher Arbeitgeber an ihre Geistlichen zur Entlohnung der Pfarrhaushälterinnen wertet das Bundesministerium mit dem Bundesrechnungshof nunmehr in allen beanstandeten Fällen als zusätzlichen Arbeitslohn der Geistlichen, der lohnzuversteuern ist. Die entgegenstehende Verwaltungsregelung solle mit Wirkung ab dem Jahre 1998 aufgehoben werden.

49.6

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die gesamten Pflichtbeiträge den Arbeitslohn der betroffenen Geistlichen als Bemessungsgrundlage für die Lohnsteuer nicht mindern dürfen.

Die Lohnversteuerung richtet sich nach der Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers. Diese zeigt der Arbeitslohn an, der dem Arbeitnehmer als Entgelt für seine Arbeitsleistung zufließt. Dem Geistlichen steht für seine Dienste ausweislich der Gehaltsabrechnung das Bruttogehalt – vor Abführung der Beiträge, also ungeschmälert – als Arbeitslohn zu. Dieser ist Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer.

Die Verpflichtung, solche Beiträge zu leisten, läßt den Anspruch des Geistlichen auf sein Bruttogehalt unberührt. Die Beitragspflicht beruht nämlich nicht auf dem Arbeitsverhältnis des Geistlichen zu seinem kirchlichen Arbeitgeber, sondern auf seiner Eigenschaft als Geistlicher. Das zeigt deutlich die Fallgestaltung, daß auch solche Geistliche Pflichtbeiträge an die Religionsgemeinschaft leisten müssen, die einen fremden Arbeitgeber, z. B. den Staat, haben. Die Abführung der Beiträge ist nachfolgende Verwendung des zuvor zugeflossenen Arbeitslohnes. Auch würden die Finanzbehörden keinesfalls dulden, daß ein Verband als Arbeitgeber den Arbeitslohn solcher Arbeitnehmer um Mitgliedsbeiträge vor Anwendung der Lohnsteuersätze kürzt, die zugleich Mitglieder des Verbandes – entsprechend der Gruppe der Geistlichen – sind. Der Beitrag wegen der Zugehörigkeit zu einem solchen Verband ist Verwendung des dem Arbeitnehmer zugeflossenen – und versteuerten – Arbeitslohnes. Folgerichtig legen die kirchlichen Arbeitgeber der Religionsgemeinschaft zur Ermittlung der späteren Ruhestandsbezüge ihrer Geistlichen auch das volle und nicht durch die Pflichtbeiträge geschmälerte Gehalt der Aktivzeit zugrunde.

Auf die fehlende Dispositionsmöglichkeit der Geistlichen kommt es für die Beurteilung der Gehälter als Arbeitslohn hier nicht an. So mindern die Pflichtbeiträge, die der Arbeitgeber – zwangsweise – zur gesetzlichen Sozialversicherung einbehält und abführt, den lohnsteuerpflichtigen Arbeitslohn grundsätzlich nicht.

Die Pflichtbeiträge sind auch keine Werbungskosten, die die Gehälter der Geistlichen mindern dürfen. Die Religionsgemeinschaft ist – anders als z. B. eine Gewerkschaft – kein Berufsverband, der dazu bestimmt ist, die beruflichen Arbeitnehmerinteressen ihrer Geistlichen wahrzunehmen. Die Zugehörigkeit der Geistlichen zum Verband der Religionsgemeinschaft und die dafür zu leistenden Beiträge dienen nicht dem Werbungskostenzweck: Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung eines Arbeitslohnes.

Die die Geistlichen belastenden steuerlichen Folgen beruhen auf den besonderen rechtlichen Gestaltungen der Beiträge durch die Religionsgemeinschaft. Diese Festlegungen muß das staatliche Steuerrecht als vorgegeben hinnehmen und bewerten. Der Religionsgemeinschaft stehen andere Gestaltungsformen mit veränderten steuerlichen Folgen frei. So könnte sie von vornherein die Besoldung der Geistlichen niedriger festsetzen oder – wie bei einer anderen Religionsgemeinschaft – die Beiträge auf freiwilliger Grundlage als Spenden empfangen.

Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, die genannten Pflichtbeiträge und Zuschüsse als Ar-

beitslohn der betroffenen Geistlichen lohnversteuern zu lassen oder der Religionsgemeinschaft andere Gestaltungsformen zu empfehlen, wenn es das zwingende Ergebnis der bestehenden gesetzlichen Vorschriften in den dargestellten Fällen als nicht wünschenswert ansieht.

50 Amtshandlungen der Steuerverwaltungen zum Jahresende (Kapitel 60 01 Titel 01 201, 01 401, 01 501)

50.0

Einige Bundesländer sehen zum Jahresende davon ab, belastende Steuerverwaltungsakte zu erlassen und Vollstreckungsmaßnahmen durchzuführen. Dies verstößt gegen § 34 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung und die entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen, wonach die Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind. Durch die unterschiedliche Vorgehensweise der Bundesländer wird darüber hinaus der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verletzt.

50.1

Die Bundeshaushaltsordnung (§ 34 Abs. 1 BHO) und entsprechende Regelungen in den Landeshaushaltsordnungen schreiben vor, daß Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind. Nach dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sind alle Steuerpflichtigen im gesamten Bundesgebiet grundsätzlich gleichzubehandeln.

50.2

In einigen Bundesländern bestehen nach wie vor Regelungen, nach denen in der Weihnachtszeit für etwa 10 bis 14 Tage weder belastende Steuerverwaltungsakte herausgegeben noch Vollstreckungsmaßnahmen durchgeführt werden (Sonderregelungen).

Das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen hat mit Blick auf die Höhe der im automatisierten Verfahren zum Stichtag 31. Dezember 1995 erfaßten rückständigen Steuern im Verhältnis zu dem Anteil an hiervon nicht gemahnten Beträgen die Vermutung geäußert, daß die Sonderregelung „letztlich doch in stärkerem Maße Ursache für das Unterbleiben einer Mahnung ist“. Es hat auf den Anteil der rückständigen, aber nicht gemahnten Steuern bei der Oberfinanzdirektion Münster in Höhe von 23,9 v. H. zum 30. Juni 1995 und in Höhe von 39,8 v. H. zum 31. Dezember 1995 verwiesen. Die gesamten Rückstände an Gemeinschaftsteuern zum 31. Dezember 1995 betrugen bei dieser Oberfinanzdirektion rd. 1,1 Mrd. DM.

50.3

Das Niedersächsische Finanzministerium hielt die Sonderregelungen nicht mehr für zeitgemäß. Seine Anregung aus dem Jahre 1993, das Verfahren bun-

desweit einheitlich abzustimmen, wurde von den Finanzministerien der Länder nicht aufgegriffen.

Das Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg hat im Jahre 1995 seine Sonderregelung in vollem Umfang abgeschafft; Beschwerden von Steuerpflichtigen über Verwaltungsakte der Finanzämter in dieser Zeit blieben aus. Das Ministerium für Finanzen und Energie in Schleswig-Holstein hat seine Sonderregelung zu Beginn des Jahres 1996 zunächst eingeschränkt und ab dem Jahre 1997 vollständig aufgehoben. Zur Begründung hat es u. a. auf

- die schwierige Haushaltslage,
- die kritische Beurteilung der bisherigen Praxis in der Öffentlichkeit sowie
- die fehlende Kenntnis über vergleichbare Verfahren in der freien Wirtschaft

verwiesen.

Ende des Jahres 1996 hat auch die Oberfinanzdirektion Berlin ihre Sonderregelung gestrichen.

50.4

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1989 das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf aufmerksam gemacht, daß die nicht rechtzeitige Steuerfestsetzung, Steueranforderung und das vorübergehende Absehen von Vollstreckungsmaßnahmen aufgrund der Sonderregelungen dem Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen (§ 34 Abs. 1 BHO) widerspricht. Im Jahre 1996 hat er diesen Hinweis erneuert und zusätzlich auf die unterschiedliche Verfahrensweise in den Bundesländern hingewiesen.

50.5

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es halte die Auffassung des Bundesrechnungshofes für zutreffend. Es sei wahrscheinlich, daß in den nächsten Jahren weitere Länder ihre Sonderregelungen vollständig aufheben oder zumindest einschränken. Es habe die Angelegenheit mit den obersten Finanzbehörden der Länder mit dem Ziel erörtert, bundesweit die Aufhebung der entsprechenden Sonderregelungen bzw. organisatorischen Maßnahmen zu erreichen. Die Länder hätten auf einen früheren Beschluß ihrer Referatsleiter Organisation verwiesen, in dem die Angelegenheit als politisch zu treffende Entscheidung zum Umgang der Steuerverwaltung mit dem Steuerbürger eingestuft worden sei; deshalb bestehe kein Anlaß für eine bundeseinheitliche Regelung. Außerdem meinten sie, die fraglichen Maßnahmen fielen unter die Organisationshoheit der Länder.

50.6

Der Bundesrechnungshof hält die ablehnende Auffassung einiger Bundesländer für unzutreffend. Ein politischer Entscheidungsspielraum ist angesichts der eindeutigen gesetzlichen Vorgaben der Haushaltsordnungen nicht eröffnet. Auch die Organisationshoheit der Länder rechtfertigt demgegenüber

kein zeitweises Absehen von der Erhebung der Steuern. Der Bundesrechnungshof sieht darüber hinaus in der unterschiedlichen Vorgehensweise in den einzelnen Ländern auch unter Berücksichtigung föderaler Prinzipien einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Hinzu tritt die wirtschaftliche Bedeutung. Sollte nur ein Drittel der Differenz der Prozentsätze bei der Oberfinanzdirektion Münster an nicht gemahnten Rückständen im Jahre 1995 (23,9 zu 39,8 v. H.) auf der Sonderregelung beruhen, so wäre dies ein Betrag von rd. 50 Mio. DM, der nicht rechtzeitig gemahnt und damit verspätet beigetrieben worden ist. Die Sonderregelungen können somit zu nicht unerheblichen Zinsnachteilen für den Bund führen.

Das Bundesministerium sollte daher nochmals unter Hinweis auf die Sach- und Rechtslage auf die Länder einwirken, die gesetzwidrige und ungleichmäßige Praxis künftig ausnahmslos aufzugeben.

51 Steuerliche Billigkeitsmaßnahmen in den alten Bundesländern

(Kapitel 60 01 Titel 01 201, 01 401, 01 501)

51.0

Das Bundesministerium der Finanzen hat sich u. a. im Interesse einer gleichmäßigen Besteuerung die Zustimmung zu bestimmten Billigkeitsmaßnahmen der Landesfinanzbehörden vorbehalten. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben Landesfinanzverwaltungen diesem Zustimmungserfordernis in bedeutsamen Fällen nicht Rechnung getragen. Das Bundesministerium der Finanzen muß daher verstärkt darauf hinwirken, daß die Landesfinanzverwaltungen künftig sein Mitwirkungsrecht beachten.

Organisatorische und Bearbeitungsmängel haben dazu geführt, daß das Zustimmungsrecht nur unzureichend wahrgenommen worden ist.

51.1

Der endgültige Verzicht (Erlaß festgesetzter Steuern bzw. Nichtberücksichtigung von Besteuerungsgrundlagen bei der Steuerfestsetzung) oder der nur vorübergehende Verzicht (Stundung festgesetzter Steuern bzw. Verlagerung von Besteuerungsgrundlagen in andere Zeiträume) auf die Einziehung von Steuern setzt voraus, daß diese nach Lage des Einzelfalles unbillig, also nach dem Zweck des Gesetzes unter dem Gesichtspunkt der steuerlichen Leistungsfähigkeit nicht gerechtfertigt ist. Allgemeine ordnungspolitische oder volkswirtschaftliche Gesichtspunkte, wie Maßnahmen der Wirtschafts-, Konjunktur-, Arbeits-, Sozial- oder Kulturpolitik, sind nicht einzelfallbezogen und dürfen daher als steuerliche Billigkeitsgründe nicht berücksichtigt werden.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat bereits wiederholt auf Billigkeitsentscheidungen der Landesfinanzbehör-

den hingewiesen, bei denen seiner Ansicht nach die gesetzlichen Voraussetzungen für den zeitweiligen oder dauernden Verzicht auf den Steueranspruch nicht erfüllt waren (Bemerkungen 1996 Drucksache 13/5700 Nr. 59, Bemerkungen 1995 Drucksache 13/2600 Nr. 46, Bemerkungen 1990 Drucksache 11/7810 Nr. 45, Bemerkungen 1989 Drucksache 11/5383 Nr. 39). U. a. im Interesse einer gleichmäßigen Besteuerung hat sich das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) mit Schreiben vom 10. Januar 1994 die Zustimmung in folgenden Fällen vorbehalten, in denen von Landesfinanzverwaltungen im Auftrag des Bundes verwaltete Steuern betroffen sind:

- Stundungen von mehr als 1 Mio. DM für einen Zeitraum von mehr als zwölf Monaten,
- Erlasse von mehr als 400 000 DM,
- abweichende Festsetzungen von mehr als 400 000 DM,
- Verlagerungen von Besteuerungsgrundlagen in andere Veranlagungszeiträume von mehr als 800 000 DM,
- Herausgabe von Billigkeitsrichtlinien durch die Finanzbehörden der Länder.

Nach der Bund-Länder-Vereinbarung vom 15. Januar 1970 haben sich die Landesfinanzbehörden nach dem Schreiben des Bundesministeriums zu richten.

51.3

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen erneuter örtlicher Erhebungen bei den Landesfinanzbehörden in den alten Bundesländern wiederholt Sachverhalte entdeckt, die ihrer Natur nach Billigkeitsmaßnahmen sind und bei denen die erforderliche Zustimmung des Bundesministeriums nicht eingeholt wurde.

51.3.1

Ein wegen Verfolgung steuerbegünstigter Zwecke als gemeinnützig anerkannter eingetragener Verein unterlag in der Vergangenheit mit den Umsätzen des gemeinnützigen Bereichs dem ermäßigten Umsatzsteuersatz des § 12 Abs. 2 Nr. 8 Umsatzsteuergesetz (UStG).

Nach einer Betriebsprüfung wurden die Leistungen des Vereins nicht dem ermäßigten, sondern dem Regelsteuersatz unterworfen, da die Haupttätigkeit des Vereins nach den Feststellungen des Betriebsprüfers als nicht steuerbegünstigter wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb anzusehen ist. Daraus ergaben sich Steuernachforderungen in Höhe von insgesamt rd. 21 Mio. DM.

Der Verein stellte daraufhin einen Antrag auf abweichende Steuerfestsetzung aus überwiegend persönlichen Billigkeitsgründen.

Im Jahre 1995 hat dann das zuständige Finanzamt in Abstimmung mit der Oberfinanzdirektion und dem Landesfinanzministerium entschieden, daß wegen der in der Vergangenheit geschaffenen Vertrauens- tatbestände bereits nach dem „Grundsatz von Treu

und Glauben“ nur der ermäßigte Steuersatz anzuwenden sei. Es handele sich daher um kein Erlaßverfahren, so daß das Bundesministerium nicht einzuschalten sei.

Der Grundsatz von Treu und Glauben allein erlaubt es der Finanzverwaltung nicht, ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung auf die Erhebung von Steuern zu verzichten. Als derartige gesetzliche Ermächtigung kommen nur die Billigkeitsvorschriften in Betracht, in deren Rahmen die Grundsätze von Treu und Glauben und des Vertrauensschutzes angemessen zu berücksichtigen sind. Mithin hätten sich die Landesfinanzbehörden mit den vorgetragenen Billigkeitsgründen auseinandersetzen und bei positiver Entscheidung den Steuerfall dem Bundesministerium zur Zustimmung vorlegen müssen.

51.3.2

Ein Unternehmen führte in der Vergangenheit sowohl umsatzsteuerfreie als auch umsatzsteuerpflichtige Umsätze aus. Die auf den angeschafften oder hergestellten Wirtschaftsgütern lastenden Vorsteuerbeträge waren nur insoweit steuermindernd zu berücksichtigen, als sie den umsatzsteuerpflichtigen Umsätzen zuzurechnen waren. Durch Änderung der Verhältnisse wurden alle Umsätze des Unternehmens umsatzsteuerpflichtig. § 15 a UStG eröffnet in solchen Fällen grundsätzlich die Möglichkeit, den Vorsteuerabzug für jedes Kalenderjahr zu berichtigen, in dem sich die für den Vorsteuerabzug maßgebenden Verhältnisse im Vergleich zum Kalenderjahr der erstmaligen Verwendung geändert haben. Mit Ausnahme von Sondertatbeständen steht der tatsächliche Umfang der Änderung der Verwendung des Wirtschaftsgutes erst nach Ablauf eines Kalenderjahres fest. Daher darf der Vorsteuerabzug nach mehrheitlicher Verwaltungsauffassung erst in der Jahresveranlagung und nicht bei den Voranmeldungen berichtet werden.

Das zuständige Landesfinanzministerium erklärte sich im vorliegenden Fall jedoch damit einverstanden, die Vorsteuerkorrektur bereits im Rahmen der monatlichen Umsatzsteuer-Voranmeldungen zu berücksichtigen, wodurch dem Unternehmen erhebliche Liquiditätsvorteile erwachsen. Als Rechtsgrundlage hierfür kam allenfalls eine abweichende Festsetzung nach Maßgabe der Billigkeitsvorschriften in Betracht. Da der Betrag der vorzeitig geltend gemachten Vorsteuern so hoch ist, daß allein der Zinsverlust für die öffentliche Hand bei vorsichtiger Schätzung knapp 40 Mio. DM beträgt, hätte der Fall dem Bundesministerium vorgelegt werden müssen.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, das zuständige Landesfinanzministerium halte die Vorsteuerkorrektur im Rahmen der Umsatzsteuervoranmeldung entgegen der mehrheitlichen Verwaltungsauffassung für zulässig und die Billigkeitsvorschriften daher nicht für maßgebend. Nachdem umfangreiche Erörterungen bisher zu keiner Übereinstimmung geführt hätten, seien zur abschließenden Klärung der Angelegenheit weitere Gespräche mit den obersten Finanzbehörden der Länder vorgesehen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes rechtfertigt es eine von der herrschenden Verwaltungsauffassung abweichende Meinung nicht, das Erfordernis der Zustimmung zu verneinen. Auch im Interesse der Rechtssicherheit hätte der Fall dem Bundesministerium vorgelegt werden müssen.

51.3.3

Durch das Vereinsförderungsgesetz vom 18. Dezember 1989 ist mit Wirkung zum 1. Januar 1990 auch die Förderung des Karnevals als gemeinnützig anerkannt worden. Die Karnevalsvereine sind damit von der Körperschaftsteuerpflicht befreit worden. Als Folge davon haben sie auf den 31. Dezember 1989, dem Zeitpunkt des Endes der Steuerpflicht, eine Schlußbilanz aufzustellen (§ 13 Abs. 1 Körperschaftsteuergesetz – KStG –). Dadurch soll erreicht werden, daß eine steuerpflichtige Körperschaft, die von der Körperschaftsteuer befreit wird, während des Bestehens der Steuerpflicht gebildete stille Reserven des Betriebsvermögens aufdeckt und der Besteuerung zuführt, bevor sie aus der Steuerpflicht ausscheidet. Von der Bilanzierungspflicht sind nur solche Wirtschaftsgüter betroffen, die künftig im Rahmen des steuerbefreiten Vereinsbereichs genutzt werden sollen (§ 13 Abs. 5 KStG).

Unter Hinweis auf diese Vorschriften forderte ein Finanzamt Karnevalsvereine in seinem Zuständigkeitsbereich auf, eine Schlußbilanz auf den 31. Dezember 1989 aufzustellen und die stillen Reserven zu versteuern. Betroffen hiervon waren insbesondere Grundstücke und Grundstücksteile, bei denen sich im Laufe der Zugehörigkeit zum Betriebsvermögen der Karnevalsvereine zum Teil nicht unerhebliche stille Reserven gebildet hatten, die nunmehr aufgrund der Nutzung zu steuerbefreiten Zwecken zu versteuern waren. Die steuerpflichtigen Betätigungen der Vereine fanden nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nach wie vor in gemieteten Objekten statt. Im Jahre 1991 hat ein Verein ein Grundstück veräußert und dabei einen Gewinn von rd. 1,1 Mio. DM erzielt.

Nachdem sich die betroffenen Vereine an das Landesfinanzministerium gewandt hatten, kam man in einer Besprechung mit Vertretern des Landesfinanzministeriums, der Oberfinanzdirektion und des zuständigen Finanzamtes überein, auf die Aufdeckung der stillen Reserven zu verzichten, sofern die betreffenden Wirtschaftsgüter bilanzmäßig im Betriebsvermögen des steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes fortgeführt würden. Die Schlußbesteuerung sollte dann bei der Auflösung des Vereins oder der Aufgabe der gewerblichen Betätigung vollzogen werden. In einem Vermerk des Landesfinanzministeriums heißt es dazu: „Mit dieser Regelung dürfte den großen ... Karnevalsvereinen geholfen sein“.

Der Bundesrechnungshof hält den Verzicht auf die Aufdeckung der stillen Reserven nur für zulässig, wenn er aus sachlichen oder persönlichen Billigkeitsgründen gerechtfertigt war. Da der Verzicht dann als eine Billigkeitsregelung für eine Mehrzahl von Fällen einzustufen ist, hätte die Zustimmung des Bundes-

ministeriums eingeholt werden müssen. Unabhängig davon war dies auch im Interesse einer gleichmäßigen Behandlung aller betroffenen Vereine in den verschiedenen Bundesländern geboten.

Das Bundesministerium sieht in dem Verzicht auf die Aufdeckung stiller Reserven nur dann eine allgemeine Billigkeitsmaßnahme, wenn die Voraussetzungen für den Verbleib der Wirtschaftsgüter – insbesondere Grundstücke und Grundstücksteile – als Betriebsvermögen im steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb generell nicht vorgelegen hätten. Dies könne aber nicht ohne weiteres unterstellt werden. Vielmehr sei davon auszugehen, daß auch bei grundsätzlicher Gemeinnützigkeit der Vereine regelmäßig ein wesentlicher Teil der vorher steuerpflichtigen Betätigungen, für die die Grundstücke genutzt worden seien, steuerpflichtig geblieben sei (z. B. Maskenbälle und andere Tanzveranstaltungen, Verkauf von Speisen und Getränken bei Karnevalssitzungen, Werbung beim Rosenmontagszug). Deshalb sei in der Regel auch ein Verbleib der Grundstücke im steuerpflichtigen Betrieb möglich gewesen. Insofern könne die vom Bundesrechnungshof beanstandete Regelung auch als bloßer Hinweis auf die Rechtslage zu werten sein.

Hinsichtlich der in erster Linie betroffenen Grundstücke und Grundstücksteile ist aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes von einer Nutzung im steuerlich nicht relevanten Bereich auszugehen. Die Übereinkunft mit den Vertretern der Karnevalsvereine muß daher als Billigkeitsmaßnahme eingestuft werden und hätte dem Bundesministerium vorgelegt werden müssen.

51.3.4

Ergänzend hat das Bundesministerium mitgeteilt, es habe die Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur Beachtung der Zustimmungsvorbehalte durch die Landesfinanzverwaltungen an die obersten Finanzbehörden der Länder mit der Bitte um Kenntnisnahme und Beachtung übersandt. Weitere Möglichkeiten stünden ihm nicht zur Verfügung.

Das Bundesministerium muß in Zukunft verstärkt darauf hinwirken, daß die Landesfinanzverwaltungen seine Zustimmungsvorbehalte bei Billigkeitsmaßnahmen gemäß der Bund-Länder-Vereinbarung vom 15. Januar 1970 beachten und ihm die entsprechenden Fälle vorlegen. Andernfalls kann in diesem Bereich eine einheitliche Rechtsanwendung nicht gewährleistet werden. Das Bundesministerium sollte darauf hinweisen, daß nicht vorgelegte, sachlich unbegründete Billigkeitsentscheidungen bei finanziellen Nachteilen für den Bund Haftungsansprüchen der betreffenden Bundesländer nach Artikel 104 a Abs. 5 GG nach sich ziehen können.

51.4

Bei der Prüfung der Zustimmungspraxis des Bundesministeriums hat der Bundesrechnungshof folgendes festgestellt:

Die Bearbeitungszuständigkeiten für persönliche Billigkeitsgründe lagen bei einem gesonderten Referat, für sachliche Billigkeitsgründe bei den jeweils zuständigen Fachreferaten, wobei den Bearbeitern diese Zuständigkeitsregelung nicht durchgehend bekannt war.

Die Bearbeitung hat sich vielfach in nicht unbeträchtlichem Ausmaß (zum Teil bis über ein Jahr) verzögert. Ursächlich hierfür war u. a. die unzureichende Überwachung des Bearbeitungsstandes der Zustimmungsanträge; im übrigen waren die Gründe für die Verzögerungen aus dem Inhalt der Vorgänge nicht immer nachvollziehbar. Insbesondere bei Billigkeitsmaßnahmen aus persönlichen Gründen, bei denen die beantragte Maßnahme zur Rettung der wirtschaftlichen Existenz des Steuerschuldners beitragen soll, können größere Verzögerungen weitreichende Folgen haben.

In Stundungsfällen galt die Zustimmung des Bundesministeriums als erteilt, wenn es nicht innerhalb von 30 Tagen widersprochen hatte. Dieses Verfahren war unpraktikabel, da Stundungen ihrer Natur nach zeitnah zu bearbeiten sind. Andernfalls ist zumindest ein Teil des beantragten Stundungszeitraums bereits abgelaufen, so daß das Mitwirkungsrecht des Bundesministeriums insoweit ins Leere geht. Innerhalb der 30-Tage-Frist blieben auch Fälle unbearbeitet, in denen die Stundungswürdigkeit, z. B. wegen einer Steuerhinterziehung, zweifelhaft war.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die festgestellten Mängel seien inzwischen beseitigt und die Fälle würden jetzt zeitnah bearbeitet. Die beanstandete 30-Tage-Regelung sei gestrichen worden.

Der Bundesrechnungshof wird weiter verfolgen, ob die Maßnahmen des Bundesministeriums zu den erhofften und erforderlichen Verbesserungen geführt haben.

52 Beteiligungen an Verlustzuweisungsgesellschaften in der Schifffahrt (Kapitel 60 01 Titel 012 01)

52.0

Um Steuervergünstigungen auszuschöpfen, beteiligen sich Steuerpflichtige an sogenannten Verlustzuweisungsgesellschaften, die jeweils Schiffe anschaffen und anschließend verchartern. Die Steuervergünstigungen dürfen jedoch nur dann gewährt werden, wenn die Gesellschaft Gewinne anstrebt.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 1995 haben die Landesfinanzverwaltungen die Gewinnprognosen der Verlustzuweisungsgesellschaften nicht ausreichend geprüft, so daß erhebliche Steuerausfälle infolge der ungerechtfertigten Gewährung der Steuervergünstigungen nicht auszuschließen sind.

52.1 Vorbemerkung

Im Jahre 1965 wurden Steuervergünstigungen in Form von Sonderabschreibungen für Schiffe eingeführt (§ 51 Abs. 1 Nr. 2w Einkommensteuergesetz – EStG – i. V. m. § 82 f Einkommensteuer-Durchführungsverordnung – EStDV –). Ziel der Steuervergünstigungen war die Mobilisierung des für die Flottenmodernisierung benötigten Eigenkapitals, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schifffahrt unter deutscher Flagge sicherzustellen und Ausflagungen entgegenzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1995 die Gewährung von Steuervergünstigungen für die Schifffahrt geprüft und empfohlen, diese einzuschränken, da er die Eignung der steuerlichen Maßnahmen im Hinblick auf die Erreichung der gesetzten Ziele anzweifelte. Mit dem Jahressteuergesetz 1997 ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes insoweit entsprochen worden, als die Sonderabschreibungen nunmehr zum 31. Dezember 1998 gestrichen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt sind Sonderabschreibungen jedoch weiter für solche Handelsschiffe möglich, die aufgrund eines vor dem 25. April 1996 abgeschlossenen Schiffbauvertrags hergestellt, in einem inländischen Seeschiffsregister eingetragen und vor dem 1. Januar 1999 von Steuerpflichtigen angeschafft oder hergestellt werden, die ihren Gewinn nach § 5 EStG ermitteln. Nach dem 31. Dezember 1998 werden die ausgleichsfähigen Verluste aus Schiffsbeteiligungen auf 100 v. H. begrenzt. Allein die Abschaffung der Sonderabschreibungen für Schiffe wird zu jährlichen Steuermehreinnahmen in Höhe von 75 Mio. DM führen (Drucksache 13/5952).

Die Befristung der Sonderabschreibungen bis zum 31. Dezember 1998 soll nach Presseberichten dazu geführt haben, daß die Emissionsgesellschaften vor dem Stichtag noch bis zu 500 Bestellungen (Baufträge) für neue Schiffe abgegeben haben. Während im Jahre 1993 noch 1,1 Mrd. DM für Schiffsbeteiligungen eingeworben wurden, sollen deshalb im Jahre 1996 fast 3 Mrd. DM angelegt worden sein.

Die bereits bestehenden Beteiligungen sowie die hohe Anzahl der vor der Änderung des Gesetzes noch abgeschlossenen Kauf- oder Schiffbauverträge gebieten weiterhin eine intensive Prüfung der Verlustzuweisungsgesellschaften sowie deren Gesellschafter. Der Bundesrechnungshof weist deshalb nachfolgend auf die auch nach der Gesetzesänderung drohenden Steuerausfälle hin.

52.2 Verlustzuweisungsgesellschaften

Handelsschiffe werden in der Regel von sogenannten Einschiff-Kommanditgesellschaften (Verlustzuweisungsgesellschaften) angeschafft und betrieben. Kommanditisten, die sich an einer solchen Gesellschaft beteiligen, sind nach steuerrechtlichen Vorschriften grundsätzlich Mitunternehmer und erzielen damit Einkünfte aus Gewerbebetrieb. Diese können Verluste aus ihrer Beteiligung bei ihrer persönlichen Einkommensteuer geltend machen. Aufgrund einer Entscheidung des Bundesfinanzhofes kann der Anleger auch Sonderbetriebsausgaben – wie etwa ein

Agio und Zinsaufwendungen bei Finanzierung des Kommanditanteils durch Kredite – geltend machen.

In den Beteiligungsprospekten der Projektanbieter werden Renditeerwartungen zwischen 14 und 20 v. H. angegeben. Veröffentlichungen in der Fachpresse gehen dagegen von einer Rendite zwischen 2 und 3 v. H. aus, falls die Schiffe „allein nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben kalkuliert“ würden. Die Renditeermittlung beruht auf der Methode des sogenannten internen Zinsfußes unter Zugrundelegung des Höchststeuersatzes und eines erwarteten Verkaufserlöses des Schiffes in Höhe von 50 v. H. des Baupreises nach zwölf Jahren (angenommene betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer). Neben den Steuervergünstigungen bestimmen u. a. der Wiederverkaufswert, die Höhe der Chartererlöse, der Kurs des US-Dollars, die Betriebskosten des Schiffes und die Höhe der Zinsaufwendungen wesentlich die Höhe der Rendite.

Voraussetzung einer gewerblichen Tätigkeit ist die Gewinnerzielungsabsicht. Diese setzt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes das Streben nach Betriebsvermögensmehrung in Form eines Totalgewinns voraus. Ein Tätigwerden der Gesellschaft lediglich in der Absicht, ihren Gesellschaftern eine Minderung der Steuern vom Einkommen dergestalt zu vermitteln, daß durch Zuweisung von Verlustanteilen andere an sich tariflich zu versteuernde Einkünfte nicht versteuert werden, reicht nicht aus. Weiterhin hat der Bundesfinanzhof entschieden, daß bei Verlustzuweisungsgesellschaften eine tatsächliche Vermutung für das Fehlen einer Gewinnerzielungsabsicht besteht (Urteil vom 12. Dezember 1995 – VIII R 59/92 – Bundessteuerblatt 1996 II S. 219).

52.3 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung im Jahre 1995 bei Finanzämtern in drei Bundesländern die Steuerakten von rd. 50 Verlustzuweisungsgesellschaften untersucht. Er hat festgestellt, daß der Frage der Gewinnerzielungsabsicht und des erreichbaren Totalgewinns nicht die notwendige Beachtung bei der Prüfung der steuerlichen Angelegenheiten derartiger Gesellschaften gewidmet wurde.

Bei der Beurteilung des steuerlichen Totalgewinns legten die Finanzämter wie auch ihre Betriebsprüfungsstellen ohne eigene Überprüfung die Prospektangaben zugrunde. Vorprüfungen, die der Ermittlung der Höhe der voraussichtlichen negativen Einkünfte dienen, sind nur in einzelnen Fällen durchgeführt worden; entsprechend einem Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) aus dem Jahre 1992 wurde davon ausgegangen, daß es sich um Projekte desselben Projektanbieters handelt, bei denen ein Projekt bereits in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht überprüft wurde. Einige Finanzämter nahmen seit Mitte der 80er Jahre keine Vorprüfungen mehr vor.

Die Verlustzuweisungsgesellschaften erreichten einen für die Zukunft errechneten Totalgewinn für den Anteilseigner in einer Vielzahl der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle nur dadurch, daß sie in ihre

Renditeprognose einen Veräußerungserlös für das Schiff in Höhe von 50 bis 60 v. H. nach zwölfjähriger Betriebsnutzung ansetzten. In den Prospekten wird jedoch darauf hingewiesen, daß dies nur dann „eine realistische Erwartung ist, sofern zu diesem Zeitpunkt keine ungewöhnliche Frachtenbaisse herrscht“. Ein bedeutendes Revisionsbüro ermittelte im Jahre 1993 bei zehn Veräußerungsfällen einen durchschnittlichen Veräußerungserlös im Verhältnis zu den Anschaffungskosten von rd. 34 v. H. Auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ging im Jahre 1991 bei der Ermittlung des Subventionsäquivalents für die Steuererleichterung des § 82 f EStDV davon aus, daß ein Schiff nach acht Jahren nur zu 35 v. H. des Anschaffungspreises veräußert wird.

52.4 Würdigung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Gewinnerzielungsabsicht der Gesellschaften sowie der Gesellschafter unzureichend geprüft wurde. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, auf die Bundesländer in geeigneter Weise einzuwirken, der Prüfung dieser Gesellschaften die notwendige Beachtung zu widmen, um ungerechtfertigte Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, neben der Wertung der Aussagen zu den künftigen Veräußerungsgewinnen der Schiffe nach Ablauf der Nutzungsdauer von zwölf Jahren insbesondere auch zu prüfen, ob in den Fällen der Fremdfinanzierung des Kommanditanteils sich auch nach Abzug der Zinsbelastung noch ein Totalgewinn für den Kommanditisten errechnet.

52.5 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat erwidert, daß nach Auskunft des weitaus größten Teils der obersten Finanzbehörden der betroffenen Länder nunmehr regelmäßig Vorprüfungen sowie zeitnahe Betriebsprüfungen durchgeführt würden. Der Frage der Gewinnerzielungsabsicht sowohl auf Ebene der Gesellschaft als auch auf der der Gesellschafter sei regelmäßig einer der Prüfungsschwerpunkte. Vorprüfungen seien nach Auskunft der Länder lediglich in den Fällen nicht durchgeführt worden, in denen an der Höhe und Entstehung der Verluste keine ernstlichen Zweifel bestanden hätten. Nur in wenigen anderen Fällen sei von einer Vorprüfung abgesehen worden, weil Prüferkapazitäten fehlten und eine reguläre Betriebsprüfung zeitnah durchgeführt worden sei. Nach den Erkenntnissen der Länder würden Schiffe in der Praxis regelmäßig wirtschaftlich betrieben. Trotz eingehender Prüfungen hätten in der Regel keine hinreichenden Feststellungen getroffen werden können, die eine Versagung der Gewinnerzielungsabsicht auf Ebene der Gesellschaft gerechtfertigt hätte.

Ebenso wie die Gewinnerzielungsabsicht der Gesellschaft würde grundsätzlich auch die Gewinnerzielungsabsicht der an der Gesellschaft beteiligten Gesellschafter geprüft. Allerdings ließe die Vielzahl der Beteiligten eine konsequente Prüfung von deren

persönlichen Verhältnissen nicht immer zu. Konsequente Prüfungen hätten zudem in der Regel nur bei einer geringen Zahl zu Beanstandungen Anlaß gegeben.

52.6 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, daß nach Angaben des Bundesministeriums der weitaus größte Teil der Landesfinanzverwaltungen nach Abschluß der Erhebungen des Bundesrechnungshofes die Gewinnerzielungsabsicht der Gesellschaften und der Gesellschafter in dem gebotenen Umfang prüft. Er wird sich im Rahmen einer Kontrollprüfung davon überzeugen, ob die Finanzbehörden der Länder nunmehr regelmäßig Vorprüfungen sowie zeitnahe Betriebsprüfungen durchführen.

53 Umsatzsteuerausfälle im Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der Europäischen Union (Kapitel 60 01 Titel 014 01)

53.0

Manipulationen bei der Umsatzsteuer führen zu hohen Steuerausfällen. Seit Einführung des Umsatzsteuer-Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 und dem Wegfall der Grenzkontrollen hat sich die Gefahr erhöht, daß Umsatzsteuerverkürzungen verstärkt über die Grenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausgeführt werden. Deren erfolgreiche Bekämpfung setzt einen zeitnahen, intensiven Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und die zentrale Sammlung und Auswertung von Tatsachen voraus, die Anhaltspunkte für Umsatzsteuerverkürzungen liefern. Das gesetzliche Instrumentarium hierfür ist in der Bundesrepublik Deutschland zu ergänzen.

53.1

Die Umsatzsteuer ist neben der Lohnsteuer für den Bundeshaushalt und die Länderhaushalte die bedeutsamste Steuerquelle. Das Aufkommen betrug im Jahre 1995 rd. 235 Mrd. DM; davon entfielen rd. 40 Mrd. DM auf die Einfuhrumsatzsteuer. Aufgrund ihrer Besonderheiten – z. B. Steuerbefreiungen mit und ohne Vorsteuerabzug, Selbstberechnung und Anmeldung der Steuer – ist die Umsatzsteuer in hohem Maße betrugsanfällig. So werden u. a. Umsätze nicht angegeben, Waren falsch fakturiert, unberechtigte Vorsteuererstattungsansprüche geltend gemacht, innergemeinschaftliche Lieferungen umgeleitet, sogenannte Karussellgeschäfte getätigt oder aufgelöste Firmen wieder ins Leben gerufen (sogenannte Phoenix-Firmen). Die Betrügereien werden häufig nur durch Zufälle aufgedeckt.

Der Schaden erreichte in einem Einzelfall einen dreistelligen Millionenbetrag. Die gesamten betrugsbedingten Einnahmeausfälle können nicht beziffert werden. Die Resultate der Steuerfahndung (Mehrergebnisse an Umsatzsteuer im Jahre 1995 rd. 458 Mio.

DM), der Umsatzsteuer-Sonderprüfung (Mehrergebnisse an Umsatzsteuer im Jahre 1995 rd. 3 Mrd. DM) und der Betriebsprüfung (Mehrergebnisse an Umsatzsteuer im Jahre 1995 rd. 1,3 Mrd. DM) deuten jedoch auf beträchtliche Verluste hin. Ein Untersuchungsbericht des französischen Parlamentes aus dem Jahre 1996 geht für das französische Staatsgebiet von Einnahmeausfällen durch Hinterziehung und Mißbrauch bei der Umsatzsteuer von rd. 11 Mrd. DM aus.

53.2

53.2.1

Bis zur Einführung des Umsatzsteuer-Binnenmarktes konnten Steuerbefreiungen bei Warenlieferungen in die Mitgliedstaaten der EU anhand der zollamtlich behandelten Ausfuhrbelege (Zollstempel) kontrolliert werden.

Seit dem Wegfall der steuerlichen Grenzüberwachung und der Grenzkontrollen zum 1. Januar 1993 in der EU haben Unternehmen über Warenlieferungen in die Mitgliedstaaten vierteljährliche „Zusammenfassende Meldungen“ an das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) abzugeben. Das Bundesamt stellt den Inhalt dieser Meldungen im Rahmen des Mehrwertsteuer-Informations-Austauschsystems (MIAS) über einen Datenverbund den anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung. Aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 218/92 des Rates der Europäischen Gemeinschaften können auch Auskünfte über Einzelgeschäfte zwischen Personen in den betroffenen Mitgliedstaaten erteilt werden.

Im Jahre 1996 hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) in einem Schreiben an die EG-Kommission auf die fehlende Eignung der MIAS-Daten zur Betrugsbekämpfung und die sich daraus ergebende Gefahr hingewiesen, daß der Steuerbetrug erheblich zunehmen wird.

Zusätzliche Auskunftsmöglichkeiten bestehen in konkreten Einzelfällen zwischen den Finanzbehörden der Mitgliedstaaten bei der Festsetzung und Erhebung der Umsatzsteuer u. a. für den sogenannten Versandhandel und die Dienstleistungen nach den Vorschriften des EG-Amtshilfegesetzes, durch das zwei Richtlinien des Rates der EU in innerstaatliches Recht umgesetzt worden sind.

53.2.2

Im Jahre 1988 ist die Dienststelle „Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude“ (UCLAF) als Teil des Generalsekretariats der EG-Kommission für die Bekämpfung aller Erscheinungsformen des Betrugs zum Nachteil der Gemeinschaft eingerichtet worden. Ihre operative Aufgabe besteht vorrangig darin, die Mitgliedstaaten und die zuständigen Kommissionsdienststellen im Bedarfsfall bei der Koordinierung der Maßnahmen zu unterstützen. Zu diesem Zweck hat die UCLAF die Datenbank PREIRENE eingerichtet, in der alle Fälle erfaßt sind, in denen die Kommission wegen Betrugsverdachts Ermittlungen eingeleitet hat.

Die Tätigkeit der UCLAF erstreckt sich tatsächlich nur auf die traditionellen Eigenmittel wie Zölle und Agrarabgaben. Eine Ausweitung auf die Umsatzsteuer scheitert nach Auffassung des Bundesministeriums an den fehlenden Offenbarungsbefugnissen gegenüber der EG-Kommission im steuerlichen Bereich (Steuergeheimnis gemäß § 30 der Abgabenordnung). Die Bundesrepublik Deutschland hat daher das Angebot der UCLAF abgelehnt, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu koordinieren.

Wegen der fehlenden Offenbarungsbefugnisse wird auch das von der EG-Kommission Anfang des Jahres 1993 eingerichtete Informations-Austauschsystem Fiscal-Scent, das den Mitgliedstaaten durch einen direkten Datenaustausch ein wirksames Mittel zur Betrugsbekämpfung bieten soll, nicht zweckentsprechend genutzt.

Das Bundesministerium hat sich aber in einem Unterausschuß, der von dem „Standing Committee on Administrative Cooperation“ der zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten zur Betrugsbekämpfung eingerichtet worden ist, zur Zusammenarbeit durch Mitteilung anonymisierter Betrugsfälle bereit erklärt und entsprechende Beispielfälle inzwischen gemeldet.

53.3

Der Bundesrechnungshof ist – auch aufgrund seiner Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit anderen obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der EU und dem Europäischen Rechnungshof in einer Arbeitsgruppe zur Betrugsbekämpfung im Umsatzsteuer-Binnenmarkt – der Auffassung, daß die zur Zeit genutzten Kontrollsysteme keine hinreichend wirksame, staatenübergreifende Betrugsbekämpfung gewährleisten. Sie sehen lediglich die Weitergabe von Informationen in konkreten Einzelfällen vor. Auch der Austausch anonymisierter Betrugsfälle ermöglicht keine wirksame staatenübergreifende Betrugsbekämpfung.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, zumindest auf der Ebene der Mitgliedstaaten eine Zentralstelle einzurichten, in der alle Fälle erfaßt und ausgewertet werden, die nach Täterkreis, Tatmodalitäten und sonstigen Erfahrungen für die Mitgliedstaaten der EU von Bedeutung sind. Die Informationen sollten von den Mitgliedstaaten unmittelbar abrufbar sein. Sofern die gesetzlichen Grundlagen gemäß der bisherigen Auffassung des Bundesministeriums für einen solchen Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten nicht ausreichen, wären die erforderlichen Vorschriften zu schaffen.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die UCLAF aufgrund ihrer Personalausstattung, ihrer Erfahrungen mit der Betrugsbekämpfung und ihres Datenbanksystems mit der Führung eines zentralen Auskunftssystems auch für die Umsatzsteuer zu betrauen. Dabei sollte auch das Fiscal-Scent berücksichtigt werden. Der damit verbundene Informationsaustausch mit den Institutionen der EU setzt entsprechende gesetzliche Ermächtigungen voraus, um das Steuergeheimnis nicht zu verletzen.

53.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es stehe den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes abgeschlossen gegenüber. Der Vorschlag zur Öffnung des Steuergeheimnisses gegenüber der UCLAF im Rahmen des EG-Amtshilfegesetzes könne aufgegriffen werden. Allerdings bestehe in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des föderalen Aufbaus nach wie vor kein geeignetes Verfahren für eine zentrale Erfassung von Betrugsfällen auf dem Gebiet der Umsatzsteuer; das Bundesministerium erhalte nur in Einzelfällen Kenntnis. Auch das zukünftige staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister biete keine Möglichkeit zur Erfassung derartiger Straftaten.

53.5

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, unverzüglich die gesetzlichen Voraussetzungen für den Informationsaustausch mit einer zentralen Stelle für die EU-weite Erfassung und Auswertung der Betrugshandlungen auf dem Gebiet der Umsatzsteuer zu schaffen. Diese Stelle kann entweder auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder innerhalb der UCLAF eingerichtet werden. Gleichzeitig müßte das Bundesministerium im Zusammenwirken mit den Bundesländern eine zentrale Erfassung der Umsatzsteuerbetrugsfälle in der Bundesrepublik Deutschland oder einen direkten Datentransfer von den Bundesländern zu der einzurichtenden zentralen Stelle sicherstellen.

54 Tilgung von Darlehen, die der Bund dem Land Berlin zur Finanzierung von Vorsorgemaßnahmen gewährte (Berlin-Bevorratung)
(Kapitel 60 02)

54.0

Die Bundesregierung hatte dem Land Berlin seit dem Jahre 1950 Darlehen in Höhe von etwa 1 Mrd. DM zur Einrichtung und Unterhaltung eines Notstandsvorrats gewährt. Nachdem im Jahre 1990 der Zweck der Bevorratung entfallen war, kündigte das Bundesministerium der Finanzen die Darlehensverträge. Damals beliefen sich die Darlehensverbindlichkeiten auf rd. 0,8 Mrd. DM. Zum Jahresende 1996 waren sie getilgt.

Das Bundesministerium der Finanzen vereinbarte nicht immer unverzüglich und teilweise unvollständig die Guthaben des Bundes aus dem Verkauf der Vorratsbestände einschließlich der angefallenen Zinsen. Es handelte sich um DM-Beträge in zwei- bis dreistelliger Millionenhöhe.

Das Bundesministerium der Finanzen duldet noch lange nach dem Abbau der Bestände aufwendige und für den Bund kaum nachvollziehbare Abrechnungsverfahren, welche die Beendigung der Darlehensverwaltung verzögerten. Die verwaltungsmäßige Bearbeitung dauerte noch im Jahre 1997 an.

Das Bundesministerium der Finanzen sollte dem Bund weiter zustehende Guthaben unverzüglich einfordern und auf eine rasche Beendigung der Darlehensverwaltung dringen.

54.1 Abruf von Guthaben**54.1.1**

Nach der Blockade Berlins in den Jahren 1948/1949 legte der Berliner Senat auf Veranlassung der alliierten Schutzmächte einen Notstandsvorrat an, um im Falle einer erneuten Blockade die Bevölkerung versorgen zu können. Zur Warenbeschaffung gewährte die Bundesregierung dem Senat von Berlin Zuwendungen von insgesamt etwa 1 Mrd. DM auf der Grundlage von Darlehensverträgen. Das Land Berlin verpflichtete sich, die Bestandshaltung zu finanzieren und den Gebrauchswert der Vorräte durch ordnungsgemäße Lagerhaltung und Warenwälzung (Umschlag des Lagerbestandes) zu erhalten. Der Bund unterstützte das Land bezüglich der Lagerkosten durch jährliche pauschale Geldzuweisungen im Rahmen der sogenannten Berlin-Hilfe bis zum Jahre 1989.

Als im Jahre 1990 durch die Wiedervereinigung der Zweck der Warenbevorratung entfallen war und die alliierten Schutzmächte auf ihre Mitspracherechte verzichteten, fiel die Auflösung der Bevorratung allein in die Zuständigkeit des Bundes. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) ordnete im Jahre 1990 die Auflösung der Vorratslager an und kündigte die dem Senat von Berlin gewährten Darlehen. Die Darlehensverbindlichkeit belief sich zum Jahresende 1990 auf 837 Mio. DM. Die Senatsverwaltung löste bis Mitte 1994 sämtliche Lager – überwiegend durch Veräußerung der Warenbestände – auf. Bei einigen Warenarten erzielte sie aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Preissteigerungen Gewinne. Die gesamte Darlehensschuld konnte durch Verkaufserlöse und durch Hilfslieferungen aus Vorratsbeständen an die frühere Sowjetunion, die der Bund als Tilgungen wertete, bis zum Ende des Jahres 1996 beglichen werden.

54.1.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auflösung der Berlin-Bevorratung geprüft und dabei festgestellt, daß die Erlöse aus Warenverkäufen, die sich während der Bevorratungszeit und der Auflösung der Lager ansammelten, auf zwei Verwahrkonten des Bundes und einem Verwahrkonto des Landes gehalten wurden. Die Rechte an den Erlösen sind in den Darlehensverträgen geregelt. Danach müssen nicht mehr zur erneuten Warenbeschaffung benötigte Erlöse an den Bund abgeführt werden. Die auf den Verwahrkonten des Bundes gezogenen Zinsen und die Zinsen, die aus nicht verwendeten Wälzungserlösen auf dem Verwahrkonto des Landes gezogen wurden, gebührten jedenfalls dem Bund.

Ab dem Jahre 1990 stieg die den Verwahrkonten zugeführte Geldmenge stetig an. Das Bundesministerium verständigte sich jährlich mit der Senatsverwaltung, welcher Anteil der angesammelten Guthaben

zur Darlehenstilgung abgeführt werden sollte. Insgesamt handelte es sich um DM-Beträge in zwei- bis dreistelliger Millionenhöhe, die nicht immer unverzüglich und zum Teil unvollständig vom Bundesministerium vereinnahmt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Verwahrkonten nach der Kündigung der Darlehensverträge aufrechterhalten wurden, obwohl sich seit der Entscheidung zur Auflösung der Vorräte im Jahre 1990 neue Warenkäufe erübrigten. Das Bundesministerium versäumte es, die angesammelten Guthaben in der Höhe zu vereinnahmen, in der sie auf den Verwahrkonten des Bundes und des Landes zur Verfügung standen. Es versäumte ferner, in Ansehung des Verwahrkontos beim Land Berlin den Zinsanspruch des Bundes zu verfolgen. Dadurch verstieß es gegen das Gebot, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 BHO). Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Guthaben unverzüglich zu vereinnahmen und die Verwahrkonten des Bundes aufzulösen.

54.1.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe nicht eindeutig festgestanden, wem die Guthaben letztlich gebührten. Daher sei ein gewisser Mindestbestand erforderlich gewesen, um eventuelle Forderungen gegen den Bund decken zu können. Die Tilgungsraten seien in Übereinstimmung mit der Senatsverwaltung vereinbart worden. Die Zinsen aus dem Verwahrzeitraum stünden dem Bund zu, so daß daraus kein Schaden entstanden sei. Auf das beim Land Berlin geführte Verwahrkonto habe der Bund keinen Zugriff, da die Darlehensverträge nicht auf dem Zuwendungsrecht der Bundeshaushaltsordnung beruhten.

54.1.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den Darlehensverträgen öffentlich-rechtliche Zuwendungsverträge, auf die die Haushaltsordnung des Bundes anzuwenden ist, weil die Darlehen in seinem eigenen Interesse gewährt wurden und er dem Land Berlin lediglich die Vorratshaltung überließ. Zudem wird in Darlehensverträgen das Darlehen auf den „Zuwendungszweck“ beschränkt. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß das Bundesministerium gegen das Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen verstoßen hat. Er bleibt auch bei seiner Auffassung, daß das Bundesministerium die auf den Verwahrkonten des Bundes vorhandenen Guthaben und Zinsen vollständig hätte vereinnahmen müssen. Das Bundesministerium sollte auch das Guthaben beanspruchen, das dem Verwahrkonto beim Land Berlin zur Bestandsfinanzierung bzw. aus Verkaufserlösen zugeführt wurde. Das gilt auch für die aus nicht verwendeten Wälzungserlösen bzw. Verkaufserlösen gezogenen Zinsen. Selbst wenn das Bundesministerium auf das Verwahrkonto des Landes Berlin nicht unmittelbar hätte zugreifen können, wäre es verpflichtet gewesen, den Erstattungsanspruch des Bundes einschließlich Zinsen gegen das Land unverzüglich geltend zu machen und ggf. gegenüber Ansprüchen des Landes aufzurechnen. Da dies unterblieb, erhöhte sich der Kredit-

bedarf des Bundes entsprechend, so daß ihm ein Zinsschaden entstanden ist.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium nunmehr auf, die dem Bund zustehenden Guthaben, die über die Darlehensrückzahlung hinaus aus Gewinnen bei der Auflösung entstanden sind, unverzüglich einzuziehen. Das Bundesministerium sollte auch prüfen, welche Schäden der Bund durch die Verzögerungen erlitten hat und ob er ggf. von den Verantwortlichen im Bundesministerium Ersatz verlangen kann.

54.2 Auflösungsabrechnungen

54.2.1

Der jährlich von der Senatsverwaltung nach den handelsrechtlichen Bestimmungen erstellte Jahresabschluß wurde während der Bevorratung jeweils von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testiert. Diese prüfte außerdem bei endgültigem Bestandsabbau von Vorräten die ordnungsgemäße Veräußerung der Waren bzw. Warengruppen und erstellte sogenannte Auflösungsabrechnungen, in denen die Entwicklung des Bestandes, das erzielte finanzielle Ergebnis und der abzuführende Erlös, der zur Darlehenstilgung zur Verfügung stand, erläutert wurden. Die Prüfungsvermerke sollten den Beteiligten ein umfassendes Bild über die Bestandsentwicklung vermitteln und zu beanstandende Mängel aufzeigen. Die Tätigkeit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wird vom Land Berlin finanziert.

Die Auflösungsabrechnungen wurden auch nach der Kündigung der Darlehensverträge und Auflösung der Vorratslager in großer Zahl angefertigt. In einigen Fällen wurden lange zurückliegende, von derselben Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bei ihren Jahresabschlußprüfungen anerkannte Buchungen der Senatsverwaltung korrigiert und zu Lasten des Landes Berlin ausgewiesene Verluste nachträglich dem Bund angelastet. Vertragsgemäß waren Verluste, die durch fehlerhafte Lagerhaltung entstanden, vom Land Berlin zu tragen. Die zum Teil viele Jahre später erfolgten Buchungskorrekturen konnten kaum nachvollzogen werden. Anlastungen zu Lasten des Bundes wurden diesem nicht immer mitgeteilt. Dem Bundesministerium waren die Buchungskorrekturen nicht aufgefallen. Das Bundesministerium behandelt die geprüften Jahresabschlüsse als Verwendungsnachweise im Sinne der Zuwendungsbestimmungen des Bundes (§ 44 Abs. 1 BHO) und bestätigt außerdem die Auflösungsabrechnungen als Teile davon. In Ansehung der Berlin-Bevorratung ist ein Prüfungsrecht gegenüber dem Land Berlin zugunsten des Bundes vertraglich vereinbart.

54.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die Beibehaltung der zum Teil kaum nachvollziehbaren Auflösungsabrechnungen, die nach der Kündigung der Darlehensverträge und Auflösung der Vorratslager in großer Zahl anfielen, beanstandet. Er hält die verzögerte Beendigung der mit der Auflösung verbundenen Abrechnungen nicht für gerechtfertigt, da sich gegenüber

den vorliegenden Jahresabschlüssen keine neuen Informationen ergeben. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Ansprüche des Bundes zu prüfen und hierbei das vertraglich vereinbarte Prüfungsrecht in Anspruch zu nehmen. Das Bundesministerium sollte auf eine beschleunigte Abwicklung hinwirken. Es sollte prüfen, ob nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns auf die Erstellung weiterer Auflösungsabrechnungen verzichtet werden kann. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert sicherzustellen, daß der Bund nur mit Verlusten belastet wird, zu deren Übernahme er vertraglich verpflichtet ist.

54.2.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die Auflösungsabrechnungen entsprächen langjähriger Übung während der Bevorratung; eine Einstellung kurz vor Beendigung des Auflösungsverfahrens halte es nicht für sinnvoll. Auf die Tätigkeit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft könne es nicht einwirken. Außerdem hat es darauf verwiesen, daß die Kosten des Prüfungsauftrags nicht den Bundeshaushalt belasten.

54.2.4

Den Bundesrechnungshof überzeugt die Erwiderung des Bundesministeriums nicht. Er empfiehlt dem Bundesministerium, die Ansprüche des Bundes durchzusetzen und auf eine möglichst rasche Beendigung der Auflösungsverwaltung hinzuwirken. Das Bundesministerium sollte die Auflösungsabrechnungen jedenfalls nicht mehr als Teil der Verwendungsnachweise anerkennen, da sie nur unvollständig die finanziellen Be- bzw. Entlastungen des Bundes aus der Bevorratung wiedergeben.

54.3 Erlöse aus der Auflösung der Zuckervorräte

54.3.1

Die Bundesregierung hat nach der Entscheidung über die Auflösung der Vorratshaltung in den Jahren 1990 und 1991 Teile der Warenbestände – u. a. Zucker – der damaligen Sowjetunion unentgeltlich als Soforthilfe zur Verfügung gestellt und insoweit gegenüber dem Berliner Senat auf die Darlehenstilgung verzichtet. Da die eingelagerten Zuckerbestände für den vorgesehenen Seetransport nicht geeignet waren, schlugen die Großhändler, die in den vorangegangenen Bevorratungsjahren im Auftrag der Senatsverwaltung Bestände in den EU-Bereich verkauft und sich schon auf weitere Wälzungen eingestellt hatten, vor, die für die Soforthilfe vorgesehenen Zuckerbestände gegen Zucker, der nach EG-Recht nur im Export abgesetzt werden durfte, auszutauschen und diesen seetüchtig zu verpacken. Im Gegenzug überließ die Senatsverwaltung den Großhändlern die vorhandenen Zuckerbestände. Der Absatz der darlehensfinanzierten Zuckerbestände im Inland abzüglich der Bezahlung des Exportzuckers und seiner Verpackung erbrachte einen Erlös, den sich die Senatsverwaltung in Höhe von 17 Mio. DM gutschrieb.

54.3.2

Der Bundesrechnungshof hatte bereits Ende 1992 das Bundesministerium gebeten zu prüfen, ob dem Bund die Erlöse aus Zuckerverkäufen zustehen. Da die Klärung unterblieb, stellte der Bundesrechnungshof eigene Erhebungen an. Er konnte keine Rechtsgrundlage für den Einbehalt der Erlöse durch die Senatsverwaltung erkennen. Der Bundesrechnungshof hat daher das Bundesministerium um einen zügigen Einzug der dem Bund zustehenden Erlöse aufgefordert.

54.3.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme erstmals mitgeteilt, daß ein Vertreter seines Ressorts in den Verhandlungen über die Hilfslieferungen im Dezember 1990 dem Vorschlag zum Zuckertausch zugestimmt habe und ihm deshalb bekannt war, daß die Senatsverwaltung einen Erlös aus dem Zuckertausch erzielen würde. Inzwischen sei es auch zu der Überzeugung gelangt, daß dem Bund die erzielten Erlöse zustünden. Das Bundesministerium könne die Erlöse aber nicht durch Bescheid, sondern nur im Klageweg einfordern.

54.3.4

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die dem Bund zustehenden Erlöse unverzüglich vereinnahmt werden. Ggf. sollte das Bundesministerium prüfen, ob der Bund seine Forderung gegenüber solchen des Landes Berlin im Rahmen des Finanzausgleichs aufrechnen kann.

54.4 Korrekturbuchungen zu Lasten des Bundes

54.4.1

Der Bundesrechnungshof prüfte in vier Fällen die Auflösung weiterer Warenbestände. In diesen Fällen war der Bund mit Verlusten in Höhe von 21 Mio. DM belastet worden. Er verweist beispielhaft auf folgende Fälle:

Im ersten Fall mußte sich der Berliner Senat im Jahre 1982 auf ein Vergleichsverfahren einlassen, weil mit dem Bevorrater, auf dessen Vermögen sich das Vergleichsverfahren bezog, bei Wareneinlagerung – entgegen der sonst üblichen Vertragsgestaltung – kein Sicherungsübereignungsvertrag geschlossen worden war. Hierdurch entstand ein Verlust in Höhe von 10 Mio. DM. Wären die Waren unter Anwendung der mit dem Bevorrater vereinbarten Vertragsklauseln verkauft worden, hätte der Bund sogar 11 Mio. DM Mehreinnahmen im Verhältnis zu den Einstandspreisen erhalten. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hatte den Sachverhalt in ihrem Bericht über das Jahr 1982 den „Forderungen des Senats gegen Einlagerer“ zugeordnet. Erst im Jahre 1993 ergab sich aus einer Auflösungsabrechnung, daß der entstandene Verlust nunmehr dem Bund angelastet wurde.

Im zweiten Fall wurde dem Bund im Jahre 1995 in einer Auflösungsabrechnung mitgeteilt, daß nach dem Verkauf von Steinkohlenkoksbeständen Verwertungskosten von etwa 40 000 DM zu Lasten des Bundes entstanden seien. Tatsächlich betrugen die dem Bund angelasteten Verluste mindestens 2 Mio. DM. Zugunsten des Käufers der Steinkohlenkoksbestän-

de waren großzügig Naturalrabatte eingeräumt und Absiebkosten mit der Begründung übernommen worden, daß die Bestände bei Entladung am Geschäftsort des Käufers unverhältnismäßig hohe Rußanteile und starke Verunreinigungen aufwiesen. Andere Kaufinteressenten hatten von dem Kauf abgesehen, nachdem sie die Ware im Vorratslager besichtigt hatten. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die Rußanteile und Verunreinigungen auf schlechte Lagerhaltung zurückzuführen sind. In dem Falle sind die Kosten vom Land Berlin zu tragen. Er hat vorgeschlagen, den zugrundeliegenden Sachverhalt zu prüfen und eine vertragsgemäße Zuordnung des Verlustes sicherzustellen.

54.4.2

Das Bundesministerium hat zu dem ersten Fall mitgeteilt, es habe aus dem Bericht über den Jahresabschluß 1982 Kenntnis von dem Verlust aufgrund des Vergleichsverfahrens erhalten und den bestätigten Jahresabschluß als Verwendungsnachweis anerkannt. Auch im Falle einer Sicherungsübereignung wäre nach seiner Ansicht nicht mit einer vollen Rückzahlung des Kredits zu rechnen gewesen.

Zu dem zweiten Fall hat das Bundesministerium erwidert, die Verluste bei den Steinkohlenkoksvorräten seien durch die kostengünstige Lagerung im Freien entstanden. Eine aufwendigere Lagerung hätte dazu geführt, daß das Bundesministerium die jährlich gewährte pauschale Bundeshilfe für die Bevorratung Berlins hätte erhöhen müssen. Da eine Haftung Berlins nach den vertraglichen Regelungen nicht in Betracht gekommen wäre, habe es die Unterlagen im Jahre 1993 zu den Akten gelegt, da das vermutete Verschulden eines Dritten nicht hätte nachgewiesen werden können.

Allgemein hat das Bundesministerium ausgeführt, es werde keine eigenen Prüfungsaktivitäten gegenüber dem Darlehensnehmer entfalten. Schäden, die die Senatsverwaltung verursacht habe, seien nur ein einziges Mal nachgewiesen worden; deshalb werde davon abgesehen, die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft um eine nähere Prüfung zu bitten. Das Bundesministerium gehe davon aus, daß die Senatsverwaltung auch mögliche Schadenersatzansprüche gegen Dritte ausreichend verfolge.

54.4.3

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß im ersten Fall durch den Verzicht auf die sonst bei der Einlagerung übliche Sicherungsübereignung ein Schaden entstanden ist, den das Land Berlin nach den vertraglichen Vereinbarungen zu tragen hat. Ein vor dem Vergleichsfall im Jahre 1982 geschlossener Sicherungsübereignungsvertrag hätte die Senatsverwaltung als Gläubiger berechtigt, das Sicherungsgut selbst zu verwerten. Damit hätte eine Verwertung zu Tagespreisen erfolgen können, welche die Einstandspreise zum Teil erheblich überschritten. Auf diese Weise hätte der Bund einen Gewinn erzielen können.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch im zweiten Fall bei seiner Auffassung, daß die Verluste nicht im Ver-

antwortungsbereich des Bundes entstanden und damit auch nicht von ihm zu tragen sind. Vielmehr hätte das Land Berlin durch eine hinreichend häufige Warenwälzung der im Freien gelagerten Steinkohlenkoksbestände die Qualitätsminderungen verhindern können. Er hält es für erforderlich, daß das Bundesministerium dafür sorgt, daß der Bund von den Aufwendungen entlastet wird, die er nicht zu vertreten hat und daß es die daraus folgenden weiteren Guthaben des Bundes unverzüglich vereinnahmt.

55 Überwachung des Steuererklärungseinganges und Schätzung der Besteuerungsgrundlagen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern (Kapitel 60 01 Titel 012 01, 014 01 und 015 01)

55.0

Die Finanzämter in den neuen Bundesländern überwachten die Einhaltung der Abgabefristen für die Steuererklärungen nur unzureichend. Häufig gaben sie sachlich nicht begründeten Fristverlängerungsanträgen statt. Durch diese ungerechtfertigten Steuerstundungen sind Bund und Ländern erhebliche Zinsnachteile entstanden. Bei der Schätzung von Besteuerungsgrundlagen ermittelten die Finanzämter überwiegend – auch in jüngster Zeit – die Besteuerungsgrundlagen unzutreffend. Dies führte zu zum Teil erheblichen Steuerausfällen.

55.1

Steuererklärungen, die sich auf ein Kalenderjahr beziehen, sind grundsätzlich spätestens fünf Monate nach dessen Ablauf abzugeben (§ 149 Abs. 2 Abgabenordnung – AO –). Durch gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder wird diese Frist bei durch steuerberatende Berufe vertretenen Steuerpflichtigen regelmäßig bis zum 30. September des Folgejahres und unter bestimmten Voraussetzungen nochmals bis zum 28. Februar des Zweitfolgejahres verlängert. Darüber hinaus ist nur in zwingenden Ausnahmefällen aufgrund von Einzelanträgen eine weitere Fristverlängerung möglich. Es bleibt den Finanzämtern jedoch vorbehalten, Steuererklärungen auch für einen Zeitpunkt vor Ablauf dieser Fristen anzufordern. Davon soll z. B. bei säumigen Steuerpflichtigen oder zu erwartenden hohen Abschlußzahlungen Gebrauch gemacht werden.

Kommt der Steuerpflichtige seiner Steuererklärungspflicht nicht nach, hat die Finanzbehörde zu schätzen, soweit sie die Besteuerungsgrundlagen nicht anderweitig ermitteln oder berechnen kann (§ 162 Abs. 1 Satz 1 AO). Ziel einer jeden Schätzung muß es sein, die Besteuerungsgrundlagen, die die größte Wahrscheinlichkeit für sich haben, zu ermitteln und bei der Steuerfestsetzung zu berücksichtigen. Die Schätzung muß in sich schlüssig, ihr Ergebnis darüber hinaus wirtschaftlich vernünftig und möglich sein, wobei die in ihrer Natur liegenden Unsicherheiten zu Lasten des Steuerpflichtigen gehen, der durch

sein Verhalten Anlaß zur Schätzung gegeben hat. Die Schlüssigkeit einer Schätzung setzt z. B. voraus, daß das Finanzamt den inneren Zusammenhang der Besteuerungsgrundlagen (z. B. Umsatz und Gewinn), die Möglichkeit, aus diesen den Lebensunterhalt bestreiten zu können oder bei der Schätzung für ein Folgejahr die sich verändernden Umstände (z. B. Umsatzsteigerung, Betriebseinstellung oder weitere Einkunftsquellen) berücksichtigt.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat vom März 1996 bis Januar 1997 bei neun Finanzämtern in allen neuen Bundesländern durch Einsichtnahme in rd. 500 Besteuerungsfälle die Überwachung des Steuererklärungseinganges und die Schätzung von Besteuerungsgrundlagen geprüft. Seine Untersuchungen führten in der überwiegenden Zahl der Fälle zu – zum Teil mehrfachen – Beanstandungen. Bei Schätzungsverfahren enthielt in mehreren Finanzämtern nahezu jeder eingesehene Fall Bearbeitungsfehler.

55.2.1

Bei der Überwachung des Steuererklärungseinganges ergaben sich im wesentlichen die folgenden Beanstandungen:

Die Finanzämter überwachten die Einhaltung der Abgabefristen regelmäßig nicht.

Sachlich nicht begründeten Fristverlängerungsanträgen von Steuerpflichtigen über den 28. Februar des Zweitfolgejahres hinaus haben die Finanzämter – einschließlich des Veranlagungsjahres 1995 – in einer Vielzahl von Fällen entsprochen.

Die Finanzämter gewährten weiterhin stillschweigend Fristverlängerung, obwohl sie entsprechende Anträge vorher abgelehnt hatten oder die den Steuerpflichtigen eingeräumten Fristen abgelaufen waren. Notwendige Schätzungen nahmen sie nur in Einzelfällen fristgerecht vor.

In einem Fall hatte ein Steuerpflichtiger die zum 30. September 1994 angeforderte Steuererklärung für das Jahr 1993 erst am 21. Juli 1996, also fast zwei Jahre verspätet, beim Finanzamt eingereicht, ohne daß das Finanzamt zwischenzeitlich tätig geworden war. Die erst vier Monate nach Erklärungseingang durchgeführte Steuerfestsetzung führte zu einer Nachzahlung in Höhe von 800 000 DM.

Gebotene Vorabanforderungen von Steuerklärungen nahmen die Finanzämter häufig auch dann nicht vor, wenn Steuerpflichtige die Erklärung für das Vorjahr verspätet abgegeben hatten und hohe Nachzahlungen zu leisten waren.

In einem Fall hatte ein Finanzamt für ein Unternehmen im Jahre 1996 für das Jahr 1994 eine Nachzahlung in Höhe von 735 000 DM festgesetzt. Auch in den zwei vorangegangenen Veranlagungszeiträumen hatten sich schon erhebliche Nachzahlungen ergeben. Gleichwohl forderte das Finanzamt ausstehende Steuererklärungen weder vorzeitig an noch überwachte es den fristgemäßen Erklärungseingang.

55.2.2

Bei den eingesehenen Schätzungsverfahren führten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zusammengefaßt zu folgenden Beanstandungen:

Die neuen Bundesländer verfahren hinsichtlich der Festsetzungsart in Schätzungsverfahren unterschiedlich. Während zwei Länder dazu übergegangen sind, endgültige Steuerbescheide zu erlassen, sind die Finanzämter in den anderen neuen Bundesländern weiterhin gehalten, in Schätzungsverfahren die Steuerbescheide unter dem Vorbehalt der Nachprüfung zu erlassen. Die unter dem Vorbehalt der Nachprüfung ergehende Schätzung wirkt dem Bemühen, auf die zügige Abgabe der Steuererklärungen zu drängen, entgegen. In dem Finanzamt, das im Jahre 1996 endgültige Schätzungsbescheide erließ, reichten die Steuerpflichtigen die Steuererklärungen zügig im Einspruchsverfahren nach.

In zahlreichen Fällen war das Ergebnis der von den Finanzämtern durchgeführten Schätzungen nicht schlüssig, weil z. B. der Gewinn den Umsatz überstieg, das Verhältnis aus Umsatz, Vorsteuern und Gewinn nicht zutreffen konnte (Beispiel: Umsatz 80 000 DM, Vorsteuern 5 000 DM, Gewinn 60 000 DM), das Finanzamt trotz Umsatzsteigerung eine Gewinnminderung annahm oder die Steuerpflichtigen aus den geschätzten Besteuerungsgrundlagen nicht ihren Lebensunterhalt bestreiten konnten.

Die Finanzämter haben regelmäßig die Besteuerungsgrundlagen zur Umsatzsteuer kritiklos den abgegebenen Umsatzsteuervoranmeldungen entnommen und nahezu unverändert der Jahressteuerfestsetzung zugrunde gelegt. Dies führte bei unvollständig abgegebenen Voranmeldungen zu Steuerfestsetzungen in zu geringer Höhe.

So legte ein Finanzamt bei einem Fuhrunternehmen das Voranmeldungsergebnis entsprechend den (unvollständig) abgegebenen Voranmeldungen unverändert der Besteuerung zugrunde. Nach dem in den Steuerakten enthaltenen Kontrollmaterial und dem Ergebnis der Vorjahre blieben damit Umsätze von rd. 1 Mio. DM unbesteuert.

Die Finanzämter ermittelten die Besteuerungsgrundlagen häufig unvollständig, indem sie z. B. den Ansatz einzelner Einkunftsquellen unterließen, Kontrollmitteilungen oder Umsatzsteuersonderprüfungsberichte nicht auswerteten oder substantiierten Hinweisen von dritter Seite nicht nachgingen.

So mißachteten mehrere Finanzämter vorliegende Umsatzsteuersonderprüfungsberichte und berücksichtigten bei der Schätzungsveranlagung die in den Voranmeldungen erklärten Vorsteuerbeträge in voller Höhe, obwohl nach dem Ergebnis der Sonderprüfung eine Kürzung vorzunehmen war. Ein Finanzamt wertete eine Kontrollmitteilung über 160 000 DM (mit Vorsteuerausweis) nicht aus und schätzte die Umsätze des Unternehmers für den gesamten Veranlagungszeitraum auf 23 000 DM.

In Gesamtvollstreckungsverfahren haben die Finanzämter überwiegend die Besteuerungsgrundlagen bis zur Verfahrenseröffnung nicht innerhalb der Antragsfrist zur Anmeldung ihrer Ansprüche zum Ver-

mögensverzeichnis im Schätzungswege ermittelt. Sie haben statt dessen die Schätzungen für abgelaufene Kalenderjahre erst im Rahmen der allgemeinen Bearbeitung der Liste der offenen Fälle vorgenommen und dabei einzelne Monate bis zur Verfahrenseröffnung nicht mit einbezogen. Der Dienstanweisung, bei den Schätzungen in Gesamtvollstreckungsverfahren auf Vorsteuerrückforderungsansprüche des Finanzamtes aus § 17 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 Umsatzsteuergesetz zu achten, sind die Finanzämter nur selten gefolgt. Dadurch unterblieben entsprechende Rückforderungen zum Teil in Millionenhöhe.

In **keinem** der untersuchten Fälle haben die Finanzämter umsatzsteuerliche Konsequenzen aus einer Betriebsaufgabe gezogen. Sie haben den Verbleib des Betriebsvermögens nicht geprüft. Dadurch blieb der Verkauf/die Entnahme von Betriebsvermögensgegenständen zum Teil in Millionenhöhe selbst dann unbesteuert, wenn der Unternehmer zuvor erhebliche Vorsteuerüberschüsse geltend gemacht hatte.

So erklärte ein Kfz-Händler bis zu seiner Betriebsaufgabe am 31. August 1993 dauernd Vorsteuerüberschüsse von zusammen mehreren 100 000 DM. Gleichwohl schätzte das Finanzamt den Umsatz lediglich in Anlehnung an das Voranmeldungsergebnis, ohne die Veräußerung oder Entnahme des Anlagevermögens der Umsatzsteuer zu unterwerfen. Nach den erklärten (und vom Finanzamt erstatteten) Vorsteuerbeträgen blieb damit ein Fahrzeugbestand in Höhe von rd. 1,5 Mio. DM endgültig unbesteuert.

In einigen Fällen führte die Schätzung der Besteuerungsgrundlagen zu Steuererstattungen. Nach unseren Feststellungen lag das an fehlenden Probeberechnungen und unterlassenen Auswertungen von entsprechenden Prüfhinweisen der Datenerfassungenstellen.

55.3

Der Bundesrechnungshof hat die Verwaltungspraxis bei der Überwachung des Steuererklärungseinganges und der Schätzung von Besteuerungsgrundlagen durch die Finanzämter in den neuen Bundesländern beanstandet. Die mangelhafte Überwachung der Abgabefristen führte zu verspäteten Steuerfestsetzungen. Da sich die Verzögerungen oft über viele Monate (zum Teil mehrere Jahre) erstreckten und sich bei den Finanzämtern durch fehlende oder zu niedrige Vorauszahlungen häufig größere Nachzahlungsbeträge ergaben, ist der fiskalische Schaden allein durch Zinsverluste, die auch nicht durch die Festsetzung von Zinsen nach § 233 a AO ausgeglichen wurden, erheblich. Daneben erhielten die Steuerpflichtigen ungerechtfertigte Steuerstundungen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß die aufgrund geschätzter Besteuerungsgrundlagen erlassenen Steuerbescheide überwiegend (in mehreren Finanzämtern nahezu ausschließlich) fehlerhaft waren. Hieraus ergaben sich zum Teil erhebliche Steuerausfälle. Dies gilt nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes auch für Fallbearbeitungen, die erst in jüngster Zeit, d. h. im Kalenderjahr 1996 erfolgten. Der Bundesrechnungshof hat darauf

hingewiesen, daß die aufgezeigten Bearbeitungsmängel insbesondere auf mangelhaftes oder fehlendes Aktenstudium und unzutreffende Sachverhaltswürdigungen zurückzuführen sind. Er hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert, mit Nachdruck bei den obersten Finanzbehörden der neuen Länder darauf hinzuwirken, daß die Finanzämter die Einhaltung der Abgabefristen ausreichend überwachen und die Schätzung der Besteuerungsgrundlagen zutreffend vornehmen. Hierzu hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Finanzämter dazu anzuhalten, den Sachverhalt stets umfassend zu ermitteln und auf Vollständigkeit der zu schätzenden Besteuerungsgrundlagen sowie Schlüssigkeit der Schätzung zu achten. Er hat weiterhin vorgeschlagen, die Länder sollten den Finanzämtern umfassende Vorgaben für Schätzungsverfahren zur Verfügung stellen und deren Beachtung überwachen. Außerdem hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß er entsprechende Schulungsveranstaltungen auf Landes- oder Finanzamtsebene (insbesondere bei der Behandlung von Betriebsaufgaben) für geboten hält und angeregt, umgehend Maßnahmen zu treffen, die die Erstattung bezahlter Steuern durch eine Schätzungsveranlagung verhindern.

55.4

Das Bundesministerium hat die Länder aufgefordert, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes auszuwerten, den Kritikpunkten nachzugehen und die Anstrengungen zur nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsleistungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht fortzusetzen. Nach Einschätzung des Bundesministeriums sollten dazu insbesondere die vorgenannten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes (Nr. 55.3) aufgegriffen werden. Außerdem hat es Fragen des Schulungsbedarfes u. a. im Zusammenhang mit Betriebsaufgaben in einer Sitzung des Koordinierungsausschusses erörtert. Es beabsichtigt, die Angelegenheit unter organisatorischen Gesichtspunkten in der Sitzung der Organisationsreferenten im September 1997 zu behandeln.

Ein neues Bundesland hat daraufhin angeordnet, daß die Feststellungen des Bundesrechnungshofes in Fachbesprechungen ausführlich mit dem Ziel zu erörtern seien, die Überwachung des Steuererklärungseinganges und die Schätzung von Besteuerungsgrundlagen sachgerecht vorzunehmen. Die Bearbeitungshinweise hierzu sollen künftig beachtet und befolgt werden.

Ein anderes neues Bundesland hat sich in seiner Stellungnahme lediglich zur Frage der Anpassung der Vorauszahlungen sowie zur Art der Steuerfestsetzung in Schätzungsverfahren geäußert. Es hält an seiner Ansicht fest, bei Schätzungen grundsätzlich die Steuerfestsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung zu erlassen, um der Gefahr möglicher überhöhter und bei endgültigen Steuerfestsetzungen nicht mehr änderbarer Schätzungen vorzubeugen.

Ein drittes neues Bundesland sieht die Feststellungen des Bundesrechnungshofes als zu negativ und für seine Finanzämter nicht repräsentativ an. Die Über-

wachung des Steuererklärungseinganges würde maschinell erfolgen, das hierzu gewählte Verfahren sei bereits mehrfach, zuletzt durch die Erstellung einer weiteren Bearbeitungsliste optimiert worden. Die Verfahren bei besonders angeforderten Steuererklärungen sowie bei der Gewährung und Überwachung von Fristverlängerungen sei durch Verfügungen umfassend geregelt. Das Land werde aber aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes die Finanzämter auf deren Beachtung erneut hinweisen. Hinsichtlich der Steuerfestsetzung in Schätzungsfällen sei es zutreffend, „daß sowohl ein konsequentes Schätzungsverhalten als auch ein Hinwirken auf die anschließende Erklärungsabgabe bedingt ist durch die grundsätzlich endgültig durchzuführende Schätzung“. Dieser Grundsatz würde von den Finanzämtern dieses Landes befolgt werden. Zu den Schätzungsfällen trägt das Land vor, eine generelle Schulung des Aktenstudiums und der Aktenauswertung lasse sich nicht durchführen. Den inhaltlichen Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zu Gesamtvollstreckungsverfahren und dem vom Bundesrechnungshof als besonders problematisch dargestellten Bereich Umsatzsteuer soll durch besondere Schulungsmaßnahmen und einem neu gefertigten Handbuch zum Gesamtvollstreckungsverfahren begegnet werden.

55.5

Der Bundesrechnungshof nimmt die bisher getroffenen Maßnahmen des Bundesministeriums und einzelner neuer Länder zur Verbesserung der Überwachung des Steuererklärungseinganges und der sachgerechten Schätzung der Besteuerungsgrundlagen zur Kenntnis. Er erwartet, daß alle neuen Bundesländer die erforderlichen Anstrengungen unternehmen und die Einhaltung erteilter Anweisungen auch überwachen.

Das Bundesministerium sollte bei den obersten Finanzbehörden der neuen Länder auf eine einheitliche Handhabung bei der Steuerfestsetzung in Schätzungsfällen dringen.

Zu den teilweise kritischen Äußerungen eines neuen Bundeslandes merkt der Bundesrechnungshof an, daß auch in diesem Land insbesondere ein geprüftes Finanzamt die Anweisungen zur Überwachung des Steuererklärungseinganges nicht beachtet und die den Ämtern zur Verfügung gestellten Überwachungslisten nicht weisungsgemäß geführt hat. Dieses Amt gehörte auch zu den Finanzämtern, in denen nahezu jeder vom Bundesrechnungshof geprüfte Schätzungsfall zu beanstanden war. Der Bundesrechnungshof hält es daher weiterhin für geboten, den Bediensteten grundsätzliche Hinweise zur umfassenden Sachverhaltsermittlung und Vollständigkeit der zu schätzenden Besteuerungsgrundlagen – ggf. in Fachbesprechungen – zu erteilen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt dagegen insbesondere das Engagement dieses Landes bei der Schulung in den durch die Erhebungen aufgezeigten Problemfeldern im Bereich der Umsatzsteuer sowie bei der Bearbeitung von Gesamtvollstreckungsverfahren. Der Bundesrechnungshof regt an, das neu

gefertigte Handbuch zu diesem Thema allen neuen Bundesländern zur Verfügung zu stellen.

56 Behandlung der Steuerfälle aus dem Bereich der Land- und Forstwirtschaft in den neuen Bundesländern

(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

56.0

Der Bundesrechnungshof hat in den neuen Bundesländern die Behandlung der Steuerfälle aus dem Bereich der Land- und Forstwirtschaft untersucht.

Über zwei Drittel der geprüften Investitionszulagefestsetzungen waren zu beanstanden. Mängel bei der Festsetzung der Einkommen- und Körperschaftsteuer führten zu erheblichen Steuereinsparungen. Dadurch sind Bund und Ländern Steuerausfälle in Millionenhöhe entstanden.

56.1

Der Bundesrechnungshof hat in allen neuen Bundesländern anhand von 185 Fällen, davon 74 Körperschaftsteuer- und 111 Einkommensteuer- und Feststellungsfälle, untersucht, ob die Finanzämter bei den Betrieben der Land- und Forstwirtschaft (Einzelbetriebe, Personengesellschaften, Genossenschaften und Kapitalgesellschaften) Steuern und Investitionszulage rechtmäßig festsetzen und Vergünstigungen nur in dem zulässigen Rahmen gewähren.

Beanstandungen ergaben sich insbesondere auf dem Gebiet der Investitionszulage, der Umsatzsteuer und der Ertragsteuern.

56.2 Investitionszulage

56.2.1

Nach dem für die vom Bundesrechnungshof geprüften Wirtschaftsjahre 1991 bis 1995 gültigen Investitionszulagengesetz erhalten Steuerpflichtige im Fördergebiet Investitionszulagen für die Anschaffung oder Herstellung bestimmter betrieblich genutzter, beweglicher und neuer Wirtschaftsgüter.

Begünstigt sind Wirtschaftsgüter, die

- mindestens drei Jahre zum Anlagevermögen einer Betriebsstätte im Fördergebiet gehören,
- dort in den drei Jahren verbleiben und
- in jedem Jahr zu nicht mehr als 10 v. H. privat genutzt werden.

Nicht begünstigt sind geringwertige Wirtschaftsgüter, Luftfahrzeuge und Personenkraftwagen.

Die Investitionszulage beträgt je nach Beginn und Abschluß der Investitionen 12 v. H., 8 v. H. oder 5 v. H. Daneben waren unter bestimmten Voraussetzungen auch Investitionszulagen von 10 v. H. und 20 v. H. möglich.

Eine Investitionszulage für Tiere kann dann gewährt werden, wenn die Tiere neu im Sinne des Investitionszulagenrechts sind und mindestens drei Jahre nach ihrer Anschaffung oder Herstellung im Sinne des Investitionszulagenrechts zum Anlagevermögen eines Betriebes oder einer Betriebsstätte im Fördergebiet gehören, in einer Betriebsstätte im Fördergebiet verbleiben und keine geringwertigen Wirtschaftsgüter im Sinne des Einkommensteuergesetzes darstellen.

56.2.2

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen im Jahre 1996 bei fünf Finanzämtern insgesamt 453 Investitionszulagefestsetzungen aus dem Bereich der Land- und Forstwirtschaft der Förderzeiträume 1991 bis 1995 eingesehen. Seine Untersuchungen führten bei 309 Festsetzungen, d. h. in mehr als 68 v. H., zu – zum Teil mehrfachen – Beanstandungen hinsichtlich der Anwendung des Investitionszulagengesetzes.

Nachfolgend werden die bedeutsamsten Fehlergruppen beispielhaft dargestellt:

- Die Finanzämter begünstigten oft Wirtschaftsgüter, die nicht mehr neu waren (insbesondere Vorführgeräte und zuvor von anderen land- und forstwirtschaftlichen Betrieben genutzte Wirtschaftsgüter) und Wirtschaftsgüter, die die Steuerpflichtigen zu mehr als 10 v. H. außerbetrieblich nutzten.
- Zulagen gewährten die Finanzämter auch für Wirtschaftsgüter, die wegen des Einbaus in bereits vorhandene, gebrauchte Wirtschaftsgüter ihre selbständige Bewertungs- und damit ihre Zulagefähigkeit verloren hatten. Es handelte sich hierbei im wesentlichen um Reparaturen und Umbauten.
- Durch Berücksichtigung unzutreffender Begünstigungszeiträume oder -sätze erhielten Steuerpflichtige ungerechtfertigte Zinsvorteile durch verfrühte Auszahlung oder zu hohe Investitionszulagen.
- Unzureichende Bezeichnungen von Wirtschaftsgütern nahmen die Finanzämter ohne Beanstandung hin.
- Erhebliche Differenzen der Anschaffungs- oder Herstellungskosten zwischen den begünstigten Wirtschaftsgütern nach dem Investitionszulageantrag und den angeschafften oder hergestellten Wirtschaftsgütern laut Anlageverzeichnis zu Jahresabschluß klärten die Finanzämter nicht auf.
- Finanzämter erkannten wiederholt geringwertige Wirtschaftsgüter als zulagefähig an.
- Die Finanzämter zahlten auch für unbewegliche Wirtschaftsgüter, zumeist Gebäudebestandteile (insbesondere Heizungsanlagen, Tore u. ä.) Investitionszulage aus.
- Abweichungen zwischen Antragsteller und dem Adressaten der zum Nachweis vorgelegten Rechnungen beanstandeten die Finanzämter nicht.
- Teilweise bezogen die Finanzämter die auf die begünstigten Anschaffungen und Herstellungen entfallende Umsatzsteuer mit in die Bemessungsgrundlage für die Investitionszulage ein. Dabei handelte es sich stets um Betriebe, die ihre Umsätze nach Durchschnittssätzen (§ 24 Umsatzsteuergesetz – UStG –) versteuerten. Die Finanzämter

gingen in diesen Fällen zu Unrecht davon aus, den Unternehmern stehe der Vorsteuerabzug nicht zu und deshalb sei die Vorsteuer Teil der begünstigten Anschaffungs- oder Herstellungskosten.

- Die Finanzämter versäumten es mangels Überwachung oder trotz gegenteiliger Kenntnis, die Investitionszulagen für Wirtschaftsgüter zurückzufordern, die keine drei Jahre zum Anlagevermögen eines Betriebes gehört hatten.

Besondere Schwierigkeiten hatten die Finanzämter bei der Gewährung von Investitionszulagen für Tiere.

- Teilweise begünstigten die Finanzämter die Anschaffung von Kühen, die schon vor längerer Zeit gekalbt hatten und somit nicht mehr neu im Sinne des Investitionszulagenrechts waren.
- Die Finanzämter kontrollierten bei Tieren im allgemeinen nicht, ob in Fällen von begünstigten Teilerstellungskosten nach dem Investitionszulagenrecht auch eine Fertigstellung im Sinne des Investitionszulagenrechts erfolgte.
- Einige Finanzämter gewährten Investitionszulagen für die Herstellung von Färsen, bei denen die Aufzuchtskosten ohne Nachweis der tatsächlichen Aufwendungen über den in der Anlage zum Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) vom 28. August 1991 genannten Aufzuchtspauschalen lagen.
- Eine Oberfinanzdirektion hatte ihre nachgeordneten Finanzämter angewiesen, bei Zuchtsauen grundsätzlich von nicht begünstigten geringwertigen Wirtschaftsgütern auszugehen.
- Eine andere Oberfinanzdirektion hielt dagegen Zuchtsauen für zulagebegünstigte Wirtschaftsgüter.
- Den Erwerb oder die Herstellung von Zuchtsauen, deren Einzelanschaffungs- oder Einzelherstellungskosten 800 DM unterschritten, begünstigten mehrere Finanzämter.
- Investitionszulagen zahlten die Finanzämter auch dann aus, wenn notwendige Daten über die einzelnen Tiere nicht vorlagen (Ohrnummern, Geburtsdaten, Abkalbungs- bzw. Abferkelungsdatum usw.).
- Bei sehr hohen Aufzuchtskosten versäumten die Finanzämter es im allgemeinen, die von Steuerpflichtigen ermittelten Kosten durch örtliche Nachschauen überprüfen zu lassen.
- Die Finanzämter klärten regelmäßig nicht, ob die Verbleibensvoraussetzungen erfüllt waren.

56.3 Umsatzsteuer

56.3.1

Die land- und forstwirtschaftlich tätigen Unternehmen erhalten von verschiedenen Gebietskörperschaften und anderen Institutionen Zuschüsse oder Förderungen unterschiedlicher Art, Zielsetzung und Höhe. Derartige Zuwendungen können unter bestimmten Voraussetzungen umsatzsteuerpflichtige Leistungen darstellen.

Grundsätzlich werden Umsätze, die im Rahmen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes ausgeführt werden, gemäß § 24 UStG nach Durchschnittssätzen versteuert.

Bei dieser Versteuerungsart werden Umsatzsteuer und Vorsteuer für Umsätze, die ein Unternehmer im Rahmen seines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes ausführt, pauschal festgesetzt. Die Durchschnittssätze für die Umsatzsteuer und für die Vorsteuer sind grundsätzlich gleich hoch, so daß eine Umsatzsteuerzahllast in der Regel nicht entsteht.

Die Durchschnittsbesteuerung gilt jedoch nicht für Gewerbebetriebe kraft Rechtsform (§ 24 Abs. 2 UStG). Hierzu gehören insbesondere Betriebe der Land- und Forstwirtschaft in Form von Kapitalgesellschaften oder von Erwerbs- und Wirtschafts-genossenschaften, die nach dem Gewerbesteuer-gesetz als Gewerbebetriebe gelten.

Gemäß § 24 Abs. 4 UStG können land- und forstwirtschaftliche Unternehmer auf die Durchschnittsbesteuerung verzichten und die Besteuerung nach den allgemeinen Vorschriften des Umsatzsteuergesetzes beantragen.

Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 UStG ist der Unternehmer verpflichtet, zur Feststellung der Umsatzsteuer und der Grundlagen ihrer Berechnung gesonderte Aufzeichnungen zu führen. Von diesen Aufzeichnungspflichtigen befreit sind nur Land- und Forstwirte, die ihre Umsätze nach § 24 UStG pauschal versteuern.

56.3.2

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen örtlichen Erhebungen fest, daß einzelne Finanzämter der Umsatzbesteuerung von land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen, insbesondere der Behandlung von Zuschüssen und Prämien, nicht genügend Beachtung schenken.

- Die Finanzämter führten zur Prüfung der Umsatzsteuerverpflicht von Zuschüssen bei Betrieben der Land- und Forstwirtschaft in Form von Kapitalgesellschaften oder von Erwerbs- und Wirtschafts-genossenschaften in bedeutenden Fällen (meist LPG-Nachfolgegesellschaften) oftmals **keine** Umsatzsteuersonderprüfungen durch, obwohl die Steuerakten erhebliche Zuwendungen verschiedener Art (zum Teil in Millionenhöhe) auswiesen.

Feststellungen durch Umsatzsteuersonderprüfungen werteten sie häufig nicht vollständig aus oder berücksichtigten diese nicht bei den Jahreserklärungen.

- Die Finanzämter unterließen es, bei Unternehmen, die nach § 24 Abs. 4 UStG zur Regelbesteuerung optiert hatten, erhebliche Differenzen zwischen den Umsätzen in den Gewinn- und Verlustrechnungen und den Umsatzsteuererklärungen aufzuklären.
- Landwirte, die zur Regelbesteuerung optiert hatten, fügten grundsätzlich ihren Umsatzsteuererklärungen nicht die erforderlichen Aufzeichnungen über die Ermittlung ihrer Umsätze bei. Wegen des grundsätzlich bei landwirtschaftlichen Betrie-

ben vom Kalenderjahr abweichenden Wirtschaftsjahres war somit eine Umsatzverproben (Plausibilitätsvergleich zwischen Umsatzsteuererklärung und Gewinn- und Verlustrechnung) – selbst bei Vorlage von Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen – nicht möglich. Regelmäßig unterließen es die Finanzämter in derartigen Fällen, die entsprechenden Unterlagen anzufordern.

56.4 Körperschaftsteuer

56.4.1

Gemäß § 1 Abs. 5 D-Markbilanzgesetz (DMBilG) in der Neufassung vom 28. Juli 1994 können Unternehmen, die aus LPG'n hervorgegangen sind, unter bestimmten Voraussetzungen als zum 1. Juli 1990 entstanden angesehen werden. Diese Rückwirkung ihrer Umwandlung haben viele der geprüften LPG-Nachfolgegesellschaften beantragt, da damit ihr im 2. Halbjahr 1990 erwirtschafteter Verlust vortragsfähig wird. Ein noch in der Rechtsform der LPG erzielter Verlust wäre dagegen – mangels Steuerpflicht des Unternehmens – nicht vortragsfähig gewesen.

In mehreren Fällen erkannten die Finanzämter Verluste, zum Teil in Millionenhöhe, als vortragsfähig an, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Bei LPG-Nachfolgegesellschaften, die ihre rückwirkende Umwandlung per 1. Juli 1990 beantragt hatten, erkannten die Finanzämter teilweise Verluste doppelt an oder beanstandeten zweifelhafte Verlustaufteilungen nicht.

56.4.2

Die LPG-Nachfolgegesellschaften konnten vielfach hinsichtlich der zum 1. Juli 1990 vorhandenen Alt-schulden mit der Gläubigerin Treuhandanstalt einen vollständigen Erlaß und mit Gläubigerbanken eine Rangrücktrittsvereinbarung erreichen. Die Unternehmen verminderten daraufhin nach § 36 Abs. 1 und 3 DMBilG ihre passivierten Verbindlichkeiten um die Alt-schulden und erhöhten dementsprechend ihr Eigenkapital um den für die erlassenen Bankverbindlichkeiten einzustellenden Sonderposten. Die Entschuldung erfolgte damit gewinnneutral.

Von einigen Unternehmen wurde auch die Entschuldung hinsichtlich der seit dem 1. Juli 1990 aufgelaufenen Zinsen zu Unrecht erfolgsneutral behandelt. Dies nahmen die Finanzämter ohne weitere Nachfragen hin.

56.4.3

Nach § 36 Abs. 2 DMBilG können Vermögensgegenstände oder Sonderposten, die in der Eröffnungsbilanz zu Unrecht oder mit einem zu hohen Wert angesetzt worden sind, oder Schulden oder Sonderposten, die nicht oder mit einem zu geringen Wert bilanziert wurden, in der Regel bei dem Jahresabschluß berichtigt werden, bei dem sich der Fehler herausgestellt hat.

Die Finanzämter beanstandeten nicht, daß LPG-Nachfolgegesellschaften Bilanzberichtigungen nach

§ 36 Abs. 2 DMBilG hinsichtlich des abnutzbaren Anlagevermögens vornehmen, ohne die Gewinnermittlungen der Vorjahre zu berichtigen. Die Jahresergebnisse blieben damit wegen der ungeminderten Abschreibungsrate zu niedrig.

56.5 Einkommensteuerfälle und Personengesellschaften

56.5.1

Die Einstufung als land- und forstwirtschaftlicher Betrieb führt zu steuerlichen Vergünstigungen (z. B. Abzug für Land- und Forstwirte nach § 13 Abs. 3 Einkommensteuergesetz – EStG –).

Bei einigen der als land- und forstwirtschaftlicher Betrieb geführten Fälle handelte es sich nach Aktenlage um Gewerbebetriebe, denen die einschlägigen steuerlichen Vergünstigungen ungerechtfertigt gewährt wurden.

So prüften die Finanzämter bei Gärtnereien im allgemeinen nicht, ob durch den dauernden und nachhaltigen Zukauf fremder Erzeugnisse oder ob durch die Ausweitung der Handelstätigkeit auf gärtnerische Artikel (z. B. Einrichtung eines „Gartencenters“) ein Gewerbebetrieb entstanden war. Oftmals überschritt der Zukauf fremder Erzeugnisse die steuerlich zulässige Grenze für die Einstufung als land- und forstwirtschaftlicher Betrieb. In anderen Fällen handelte es sich durch die Ausweitung der Handelstätigkeit bei dem Unternehmenszweck nicht mehr vorrangig um die planmäßige Nutzung der natürlichen Kräfte des Bodens und dementsprechend nicht mehr um eine Land- und Forstwirtschaft.

56.5.2

Wirtschaftsgüter, die in ein Betriebsvermögen eingelegt werden, z. B. bei Neugründungen, sind im Zeitpunkt der Zuführung gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 5 EStG im Grundsatz mit ihrem Teilwert (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 EStG) anzusetzen.

Die Finanzämter unterließen es in der Regel, die Wertansätze des vom Steuerpflichtigen eingelegten Betriebsvermögens zu prüfen, auch wenn diese Werte besonders hoch waren oder zu Zweifeln Anlaß gaben. Beim abnutzbaren Anlagevermögen führt dies zu überhöhten und damit gewinnmindernden Abschreibungsraten. Bei zu hohen Ansätzen des Grund und Bodens vermindern sich die steuerpflichtigen Veräußerungsgewinne.

56.5.3

In Fällen land- und forstwirtschaftlicher Personengesellschaften erließen die Finanzämter mehrfach nicht zutreffende Gewinnfeststellungsbescheide. Sonderbetriebseinnahmen und/oder Sonderbetriebsausgaben blieben unberücksichtigt. Mehrfach entsprach der im Bescheid festgestellte Gewinn nicht dem auf die Gesellschafter verteilten Gewinn. Es kam dadurch zu erheblichen Steuerausfällen.

56.5.4

Bei kleineren Land- und Forstwirtschaften gingen die geprüften Finanzämter uneinheitlich vor:

- Ein Finanzamt unterließ es, kleinere land- und forstwirtschaftliche Betriebe zu erfassen, wenn der Steuerpflichtige keine Steuererklärungen abgab.
- Ein anderes Finanzamt erfaßte kleinere land- und forstwirtschaftliche Betriebe teilweise nicht. Bei den erfaßten Fällen schätzte das Finanzamt die betreffenden Besteuerungsgrundlagen mit 0 DM, sofern der Steuerpflichtige keine Steuererklärungen abgab.

Durch die unzureichende Besteuerung kleinerer Land- und Forstwirtschaften verzichteten Finanzämter für einen Teil der in ihrer Zuständigkeit liegenden Betriebe auf die Steuererhebung.

56.6

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die festgestellten Mängel bei der Bearbeitung der Steuerfälle im land- und forstwirtschaftlichen Bereich hingewiesen.

Er hat das Bundesministerium aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß die Investitionszulagefälle mit ihrer hohen fiskalischen Bedeutung entsprechend sorgfältig bearbeitet werden. Beanstandungen bei mehr als zwei Drittel der Fälle seien nicht hinnehmbar. Die unterschiedliche Bewertung von Zuchtsauen durch zwei Oberfinanzdirektionen müsse beseitigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, daß bei richtiger und vollständiger Erhebung der Umsatzsteuer, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer Mindereinnahmen von Bund und Ländern in Millionenhöhe vermieden werden könnten.

56.7

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe die Länder gebeten, in Zukunft auf eine zutreffende Bearbeitung der entsprechenden Steuerfälle zu achten.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, daß die vom Bundesrechnungshof beanstandete Rechtsunsicherheit bei der Bewertung von Zuchtsauen für Zwecke der Festsetzung von Investitionszulagen durch ein Schreiben beseitigt werden soll.

56.8

Das Bundesministerium sollte bei den obersten Finanzbehörden der neuen Bundesländer weiterhin verstärkt darauf dringen, daß alle Anstrengungen unternommen werden, um insbesondere bei der Bearbeitung der Investitionszulagen eine erhebliche Qualitätssteigerung zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die von ihm beanstandete unterschiedliche steuerliche Bewertung von Zuchtsauen durch zwei Oberfinanzdirektionen durch das vom Bundesministerium angekündigte Schreiben beseitigt wird.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts**Bundesanstalt für Arbeit****57 Wirtschaftlichkeit des Lehrbetriebs
des Fachbereichs Arbeitsverwaltung
der Fachhochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung
(Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit)****57.0**

Die Bundesanstalt für Arbeit betreibt ihre Fachhochschule an zwei Standorten. Der Lehrbetrieb sollte an einem Standort zusammengefaßt werden. Hierdurch können Liegenschaftskosten sowie Sach- und Personalkosten für die doppelte Infrastruktur eingespart werden.

57.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) richtete im Jahre 1979 innerhalb der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung den Fachbereich Arbeitsverwaltung (Fachbereich) für die Ausbildung ihrer Nachwuchskräfte des gehobenen nichttechnischen Dienstes ein. Als Sitz für den Fachbereich legte sie Mannheim fest und baute dort Anfang der 80er Jahre ein Fachhochschulgebäude. Das Gebäude bietet Platz für rd. 550 Studienanfänger je Einstellungsjahr und könnte erweitert werden.

Im Zusammenhang mit dem Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern stieg die Zahl der Studienanfänger im Einstellungsjahr 1993 auf annähernd 800 an. Dies veranlaßte die Bundesanstalt als bisher einzige Körperschaft des öffentlichen Rechts, eine Außenstelle des Fachbereichs einzurichten. Für den Lehrbetrieb mit rd. 100 Studenten mietete sie in Schwerin für einen Zeitraum von vier Jahren zu einem Gesamtpreis von rd. 6,6 Mio. DM zunächst Schulungsräume an. Der Lehrbetrieb an zwei Standorten verursacht erheblichen Mehraufwand; allein das Vorhalten der Infrastruktur führt zu Mehrkosten in Höhe von rd. 2 Mio. DM im Jahr.

Im März 1993 erwarb die Bundesanstalt in Schwerin für 3,4 Mio. DM ein rd. 60 000 m² großes Grundstück. Das darauf geplante Neubauvorhaben „Dependance Schwerin“ veranschlagte sie im Haushaltsplan des Jahres 1996 mit 75 Mio. DM.

Die Zahl der Nachwuchskräfte des gehobenen nichttechnischen Dienstes ging in den Jahren 1995 und 1996 auf 556 bzw. 496 zurück. Daraufhin verringerte die Bundesanstalt die Veranschlagung für das Bauvorhaben im Haushaltsplan 1997 auf 59,5 Mio. DM. Inzwischen geht sie nach den Ergebnissen der Personalplanung in den kommenden Jahren von weniger als 500 Studienanfängern aus, hält aber – bei einer auf 45,3 Mio. DM verringerten Bausumme – weiter an der Außenstelle fest.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesanstalt an der Entscheidung über die Einrichtung einer Außenstelle des Fachbereichs festhält. Die Durchführung des Lehrbetriebs an zwei Standorten ist fachlich und wirtschaftlich nicht vertretbar.

Der getrennte Lehrbetrieb verursacht einen hohen Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf und erschwert die Steuerung des Fachbereichs sowie der Prüfungsgremien. Kein anderer Fachbereich der Fachhochschule des Bundes hat eine Außenstelle eingerichtet.

Darüber hinaus entstehen an zwei Orten Liegenschaftskosten und allein durch das doppelte Vorhalten der Infrastruktur jährliche Mehrkosten in Millionenhöhe.

57.3

Die Bundesanstalt hat ihr Festhalten an der Außenstelle des Fachbereichs mit einem „auf mittlere Sicht wahrscheinlich wirksam“ werdenden Anstieg des Personalbedarfs im gehobenen Dienst, zunehmenden Altersabgängen ab dem Jahre 2004, Vorteilen bei der Gewinnung der Nachwuchskräfte im Norden des Bundesgebietes und der vorgesehenen Erweiterung des Aufgabenspektrums des Fachbereichs durch Fortbildungsaufgaben begründet. Ferner hat sie volkswirtschaftliche Gesichtspunkte wie die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen angeführt und sich außerdem auf die Unabhängige Föderalismuskommission des Deutschen Bundestages und Bundesrates berufen, die sich grundsätzlich für die Ansiedlung von Bundeseinrichtungen in den neuen Bundesländern und eine „annähernd ausgewogene Verteilung von Bundeseinrichtungen und -institutionen über alle Länder“ ausgesprochen hat.

Die Bundesanstalt hat daher die Notwendigkeit der Außenstelle bekräftigt und will das geplante Neubauvorhaben verwirklichen.

57.4

Der Bundesrechnungshof wendet sich nicht gegen das Vorhaben der Bundesanstalt, Dienststellen in den neuen Bundesländern zu errichten. Er hält es aber aus fachlichen und aus Kostengründen nicht für vertretbar, den Lehrbetrieb an zwei Standorten durchzuführen.

Die Bundesanstalt berücksichtigt bei der Einschätzung des künftigen Nachwuchsbedarfs die beabsichtigte Straffung ihrer Organisationsstrukturen und die damit mittel- und langfristig verbundenen Personaleinsparungen auch im gehobenen Dienst nicht hin-

reichend. Bereits jetzt sind rd. 450 Stellen des gehobenen Dienstes mit spätestens zum 31. Dezember 1999 fälligen kw-Vermerken versehen. Die höheren Altersabgänge im gehobenen Dienst nach dem Jahre 2004 würden sich nur bei unverändertem Personalbedarf auf die Anzahl der Ausbildungsplätze auswirken. Selbst wenn der Bedarf an Nachwuchskräften des gehobenen nichttechnischen Dienstes entgegen der absehbaren Entwicklung ansteigen sollte, so rechtfertigt dies allein nicht die Einrichtung einer Außenstelle.

Der Hinweis auf die Vorteile bei der Personalgewinnung an zwei Standorten hat angesichts des anhaltenden Überangebots an Studienbewerbern aus dem gesamten Bundesgebiet keine Bedeutung.

Eine Erweiterung des dem Fachbereich übertragenen Ausbildungsauftrages um Fortbildungsaufgaben steht mit dem Zweck der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung und mit dem Beschluß des Bundeskabinetts vom 7. Februar 1996 zum „Schlanken Staat“, der die organisatorische und inhaltliche Straffung von Aus- und Fortbildungseinrichtungen ausdrücklich einschließt, nicht in Einklang. Zwar läßt der Vorläufige Errichtungserlaß der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung und die Verwaltungsvereinbarung des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung eine Aufgabenerweiterung grundsätzlich zu. Sie ist jedoch im Hin-

blick auf den angesprochenen Kabinettsbeschluß insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar, weil die bisher von den Verwaltungsschulen wahrgenommene Fortbildung schon durch die höherwertige Personalausstattung der Fachhochschule unnötig verteuert würde.

Die Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen, die bei einem Lehrbetrieb an einem Standort entbehrlich wären, läßt sich nicht mit dem Gebot wirtschaftlicher Verwendung öffentlicher Mittel vereinbaren. Außerdem würde dies dem Ziel der Bundesregierung, die Verwaltung zu verschlanken, entgegenstehen.

Schließlich steht der Beschluß der Unabhängigen Föderalismuskommission des Deutschen Bundestages und Bundesrates hinsichtlich einer „annähernd ausgewogenen Verteilung von Bundeseinrichtungen und -institutionen über alle Länder“ der Konzentration von Aufgaben an einem Standort nicht entgegen.

57.5

Der Bundesrechnungshof hält es aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen für geboten, die Ausbildung der Nachwuchskräfte für den gehobenen nichttechnischen Dienst an einem Standort zusammenzufassen und die dann entbehrliche Liegenschaft alsbald wirtschaftlich zu verwerten.

Treuhandanstalt/Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderausgaben

58 Privatisierungsbemühungen der Treuhandanstalt und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben bei acht Unternehmen

58.0

Bis zum Ende der Treuhandanstalt gelang es ihrem Vorstand nicht, Standards einer ordnungsgemäßen Entscheidungsfindung bei problematischen Privatisierungsmaßnahmen einzuhalten sowie im Einzelfall den Umfang staatlicher Finanzierung angemessen zu begrenzen.

Die Treuhandanstalt privatisierte Ende des Jahres 1994 als Gesamtpaket alle acht Unternehmen einer Management-Kommanditgesellschaft. Bei ihrer Entscheidung ließ sie Möglichkeiten der Einzelprivatisierung, die zum Verkaufszeitpunkt bestehenden Sanierungsaussichten und die zum Vergleich heranzuziehenden Liquidationsergebnisse unberücksichtigt. Das mögliche finanzielle Engagement der Treuhandanstalt belief sich auf rd. 800 Mio. DM. Ihr Vorstand traf seine Entscheidung aufgrund einer unzureichenden Vorlage, die nicht alle Risiken für die Treuhandanstalt erkennen ließ und den unzutreffenden Eindruck einer

Gesamtbelastung von nur rd. 320 Mio. DM vermittelte.

Die seit Anfang 1995 für das Vertragsmanagement zuständige Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben erklärte die Privatisierung Ende des Jahres 1996 für gescheitert. Zu diesem Zeitpunkt betrug ihr finanzielles Engagement bereits annähernd 800 Mio. DM. Auch sie gab in der Vorlage für den Verwaltungsrat zur Beschlussfassung über die nunmehr vorgesehene Einzelverwertung der Unternehmen die damit verbundenen Risiken unvollständig und das weiter erhöhte finanzielle Engagement immer noch um rd. 42 Mio. DM zu gering an.

58.1 Vorbemerkung

Im Frühjahr 1993 übertrug die Treuhandanstalt einer Management-Kommanditgesellschaft (Management-KG) acht Unternehmen wirtschaftlich zum Zweck der Sanierung und anschließenden Privatisierung. Im September 1994 übernahm die Treuhandanstalt wieder selbst die Privatisierung der acht Unternehmen.

Auf Beschluß des Vorstandes vom 22. November 1994 verkaufte die Treuhandanstalt die Beteiligungs-

gesellschaften der Management-KG unter dem Dach einer Holding-Gesellschaft an ein Erwerber-Konsortium und löste die Management-KG auf.

Am 1. Januar 1995 – nach dem Ende der Treuhandanstalt – übernahm die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) das Vertragsmanagement dieses Privatisierungsvorgangs. Sie erklärte Ende des Jahres 1996 die Privatisierung der acht Gesellschaften für gescheitert und betrieb deren Einzelverwertung.

Der Bundesrechnungshof hat die Privatisierung der Beteiligungsgesellschaften durch die Treuhandanstalt sowie das weitere Vorgehen der Bundesanstalt geprüft und berichtet zu beiden Phasen der in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Privatisierungsbemühungen.

58.2 Privatisierungsverfahren der Treuhandanstalt

58.2.1 Sachverhalt

Die Ausschreibung der Beteiligungsgesellschaften hatte ergeben, daß

- sich um die acht Unternehmen als Gesamtpaket vier Käufer bewarben,
- an fünf einzelnen Unternehmen Kaufinteresse von zehn Investoren und
- an drei Unternehmen kein Einzelerwerbsinteresse bestand.

Die Präsidentin der Treuhandanstalt stellte in ihrer Vorlage zur Entscheidung des Vorstandes über die Privatisierung der von der Management-KG betreuten Unternehmen fest, daß die Veräußerung einzelner Beteiligungsgesellschaften „keine attraktiven Perspektiven“ böte und deshalb die Gesamtprivatisierung der Beteiligungsgesellschaften vorteilhaft sei. Eine weitere Begründung dieser Beurteilung war weder in der Vorstandsvorlage noch in den Privatisierungsakten enthalten.

Die Vorstandsvorlage gab die Eckdaten der Angebote des für den Kauf des Gesamtpakets vorgesehenen Erwerber-Konsortiums einerseits und der Einzelerwerbsinteressenten (Zusammenfassung des Bundesrechnungshofes) andererseits wie folgt an:

	Kaufpreis (Mio. DM)	Arbeits- plätze	Investitionen (Mio. DM)
Erwerber- Konsortium	2,5 (zzgl. eines ertragsab- hängigen Restkauf- preises)	1 700	80
Summe der Gebote für fünf einzelne der acht Beteiligungs- gesellschaften	18,3	1 800	116

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hatte die Treuhandanstalt mit den Einzelerwerbsinteressenten nicht weiter über ihre Angebote verhandelt, so daß keine Angaben zu den wirtschaftlichen Erfolgsaussichten sowie zum Privatisierungsaufwand der Treuhandanstalt für den Fall von Einzelveräußerungen vorlagen. Außerdem hatte die Treuhandanstalt zur Vorbereitung der Privatisierung weder den aktuellen Stand der Sanierungsfähigkeit der Beteiligungsgesellschaften ermittelt, noch eine Berechnung der möglichen Liquidationsergebnisse angestellt, die nach dem Regelwerk der Treuhandanstalt in den Entscheidungsvorlagen für den Vorstand anzugeben waren. Die finanziellen Leistungen, zu denen sich die Treuhandanstalt in den Verhandlungen mit dem Erwerber-Konsortium nach dem Vertragsentwurf verpflichtet hatte, wurden in der Vorstandsvorlage, soweit überhaupt angeführt, unterschiedlich angegeben. Im einleitenden Beschlußvorschlag wurden die finanziellen Leistungen der Treuhandanstalt wie folgt dargestellt:

– Liquiditätsdarlehen	25 Mio. DM,
– Eigenkapitalausstattung	130 Mio. DM,
– Verlustfinanzierung bis zu einer Höhe von	175 Mio. DM.

Dagegen wurden im Eckdatenblatt „Privatisierung“ der Entscheidungsvorlage als finanzielle Verpflichtungen der Treuhandanstalt angegeben:

– Investitionszuschüsse	40 Mio. DM,
– Investitionsbürgschaften	40 Mio. DM,
– Rückzahlungsverzicht auf Gesellschafterdarlehen	303 Mio. DM.

Dem wurden finanzielle Verpflichtungen der Erwerber in Höhe von 80,8 Mio. DM gegenübergestellt; diese umfaßten allerdings größtenteils Leistungen, welche die Treuhandanstalt selbst vertraglich zugesagt hatte. Das Netto-Cash-Ergebnis für die Treuhandanstalt wurde mit –317,3 Mio. DM angegeben.

Die mehr als 60 Seiten umfassende Vorstandsvorlage enthielt an keiner Stelle eine Gesamtübersicht über alle in der Vorlage ausgewiesenen Leistungen der Treuhandanstalt.

Die folgenden vertraglich zugesagten Leistungen der Treuhandanstalt blieben in der Vorstandsvorlage gänzlich unerwähnt:

– Verzicht auf die Rückzahlung von Sozialplanzuwendungen	41,9 Mio. DM,
– Sonstige Bürgschaften und Exportgarantien	132,0 Mio. DM,
– Übernahme weiterer Gewährleistungen im Bedarfsfall bis zum 31. Dezember 1994	unbeschränkt.

Die Vorstandsvorlage enthielt statt dessen die Hinweise, daß die Treuhandanstalt keine Sozialplankosten übernehmen würde und daß eine „Rückführung von Bürgschaften bis 12/99“ vereinbart sei. Tatsächlich waren Bürgschaften in Höhe von mindestens

125 Mio. DM vertragsgemäß erst zum 31. Dezember 2001 vom Erwerber-Konsortium abzulösen.

Die Frage nach der Bonität der Erwerber wurde in der Vorstandsvorlage damit beantwortet, daß der Käufer der Treuhandanstalt bekannt sei. Das traf allerdings nur für eine Person des fünfköpfigen Erwerber-Konsortiums, einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts, zu.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes verpflichtete der Vertragsentwurf, über den der Vorstand anhand der eingereichten Vorlage zu entscheiden hatte – und dem er dann auch zustimmte –, die Treuhandanstalt zu folgenden Leistungen:

- Eigenkapitalausstattung der Beteiligungsgesellschaften (unter Ausgleich des erwarteten negativen Eigenkapitals) 383,2 Mio. DM,
- Verlustausgleich in den Jahren 1995 bis 1997 175,0 Mio. DM,
- Verzicht auf die Rückzahlung von Zweckzuwendungen für Sozialplanaufwendungen 41,9 Mio. DM,
- Investitionszuschüsse 40,0 Mio. DM,
- Investitionsbürgschaften 40,0 Mio. DM,
- Sonstige Bürgschaften und Exportgarantien (Mindestumfang) 132,0 Mio. DM.

Danach mußte die Treuhandanstalt unter Berücksichtigung vereinbarter Anrechnungsmöglichkeiten der Eigenkapitalausstattung auf den Verlustausgleich mit einer finanziellen Belastung aus dem Privatisierungsvertrag zwischen rd. 600 und 800 Mio. DM rechnen.

Nach der Zustimmung des Vorstandes der Treuhandanstalt zur Veräußerung an das Erwerber-Konsortium ließ die Treuhandanstalt die Privatisierung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beurteilen. Dabei ergänzte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ihre Erklärung, daß die Privatisierung ordnungsgemäß durchgeführt worden sei und das Ergebnis „nicht unangemessen“ sei, u. a. durch den Zusatz, daß „gemäß den Vorschriften für die Management-KG“ der Bestand der Beteiligungsgesellschaften „bis Ende 1995 garantiert“ gewesen wäre. Unter dieser – allerdings unzutreffenden – Annahme folgerte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, daß im vorliegenden Fall „die Frage der Angemessenheit nicht durch die Gegenüberstellung des Verhandlungsergebnisses mit dem Liquidationserlös beantwortet werden“, sondern nur im Verhältnis zur Fortführung der Management-KG beurteilt werden könne.

Das Erwerber-Konsortium hatte neben den in seinem Angebot genannten Leistungen und der Verpflichtung, die Treuhandanstalt zu unterschiedlichen Zeitpunkten aus den von ihr übernommenen Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen zu entlassen, im wesentlichen eine Erhöhung des Stammkapitals der Holding-Gesellschaft um 450 000 DM und die Übernahme von Garantien zur Sicherung bestimmter Vertragspflichten von höchstens 7 Mio. DM zugesagt.

58.2.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Treuhandanstalt die Privatisierung der Beteiligungsgesellschaften nicht sachgerecht durchgeführt hat. So hatte sie es unterlassen, allen Veräußerungsmöglichkeiten nachzugehen und anstelle der frühzeitigen Festlegung auf einen Paketverkauf auch in weiterführende Verhandlungen mit Interessenten eines Einzelerwerbs einzutreten. Dadurch blieb dem Vorstand der Treuhandanstalt unbekannt, zu welchen Leistungszusagen die Einzelerwerber nach ausführlicheren Vertragsverhandlungen einerseits bereit gewesen wären und welchen Privatisierungsaufwand die Treuhandanstalt andererseits hätte erbringen müssen.

Angesichts der Eckdaten zur Gesamt- und zu den Einzelprivatisierungen vermag die bloße Behauptung in der Vorstandsvorlage, die Paketprivatisierung sei günstiger als die möglichen der Einzelveräußerungen, nicht zu überzeugen.

Ferner hat es die Treuhandanstalt vor ihrem Beschluß, die Sanierung der zu verkaufenden Unternehmen finanziell erheblich zu unterstützen, versäumt, deren Sanierungsfähigkeit aktuell zu überprüfen. Da Sanierungsaufwendungen für liquidationsreife Unternehmen wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen sind, wäre es erforderlich gewesen, auch die Alternative der Liquidation in die Verwertungsüberlegungen einzubeziehen. Dieses Versäumnis war nicht nur deswegen schwerwiegend, weil die Treuhandanstalt damit gegen ihre eigenen Verfahrensregelungen über den Ausweis von Liquidationsergebnissen verstoßen hatte, sondern insbesondere auch deswegen, weil das fehlende Einzelerwerberinteresse an drei bestimmten Unternehmen als deutlicher Hinweis auf mögliche Sanierungsschwierigkeiten aufzunehmen und von der Treuhandanstalt zu überprüfen gewesen wäre.

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß diejenigen Leistungen der Treuhandanstalt, die in der Vorstandsvorlage erwähnt sind, nicht in einer Gesamtübersicht ausgewiesen wurden. Die an unterschiedlichen Stellen der umfangreichen Vorlage aufgeführten Teilbeträge waren weder vergleichbar noch ergänzten sie einander.

Die Vorstandsvorlage ließ außerdem durch die fehlende Angabe erheblicher Leistungspflichten und Risiken der Treuhandanstalt die Entscheidungsträger in beträchtlichem Maße über den Umfang des finanziellen Engagements im unklaren. Anstelle eines zu erwartenden Leistungsumfanges bis zu 800 Mio. DM vermittelten die Zusammenfassungen in der Beschlußvorlage und im Eckdatenblatt „Privatisierung“ den Eindruck einer Gesamtbelastung für die Treuhandanstalt in der Größenordnung von letztendlich rd. 320 Mio. DM. Dadurch hatte der Vorstand keine Möglichkeit zu beurteilen, inwieweit das Verhältnis der von der Treuhandanstalt vertraglich zugesagten Leistungen zu den vom Erwerber-Konsortium übernommenen Verpflichtungen angemessen und ob die Entscheidung wirtschaftlich zu rechtfertigen war.

Der Bundesrechnungshof hat es außerdem als irreführend angesehen, daß in der Vorstandsvorlage der Eindruck erweckt worden war, aufgrund der Bekanntheit des Käufers könne auf die üblicherweise vorgesehene Bonitätsprüfung verzichtet werden. Bekannt war der Treuhandanstalt nur ein Mitglied des fünfköpfigen Erwerber-Konsortiums, so daß die Verzichtsbeurteilung nicht zutraf.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß die Bescheinigung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens und die Angemessenheit des Ergebnisses von der unzutreffenden Voraussetzung ausging, daß es für die Beteiligungsgesellschaften eine aus der Zugehörigkeit zur Management-KG herleitbare Bestandsgarantie gab. Derartiges war in den Verträgen zu den Management-Kommanditgesellschaften jedoch nicht vorgesehen. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erteilte somit aufgrund einer unzutreffenden Annahme eine Bescheinigung, die den Vorstand der Treuhandanstalt nicht entlasten konnte. Aufgrund der falschen Annahme verzichtete der Wirtschaftsprüfer auf einen Vergleich aller tatsächlich gegebenen Verwertungsmöglichkeiten. Die Kritik des Bundesrechnungshofes an der nicht ordnungsgemäßen Geschäftsführung des Vorstandes der Treuhandanstalt wurde durch das Wirtschaftsprüfer-Gutachten nicht entkräftet.

58.3 Weiteres Vorgehen der Bundesanstalt

58.3.1 Sachverhalt

Der Vorstand der Treuhandanstalt war in der Vorlage zu seiner Entscheidung über den Verkauf der Beteiligungsgesellschaften darauf hingewiesen worden, daß die vorgeschlagene Privatisierung u. a. den Vorteil einer abschließenden Regelung des finanziellen Engagements der Treuhandanstalt biete. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes leistete die Bundesanstalt den privatisierten Unternehmen nach dem Privatisierungstichtag im Jahre 1995 ohne Gegenleistung des Erwerber-Konsortiums weitere finanzielle Unterstützung – über die vertraglichen Vereinbarungen zum Umfang des finanziellen Engagements der Treuhandanstalt hinaus –, und zwar zunächst in Form einer Bürgschaft über 6,2 Mio. DM.

Im Juni 1996 befaßte sich der Vorstand der Bundesanstalt mit dem Antrag auf weitere finanzielle Leistungen in zweistelliger Millionenhöhe, den das Erwerber-Konsortium mit der Begründung gestellt hatte, daß die wirtschaftliche Entwicklung bei den erworbenen Unternehmen schlechter als geplant verlaufen sei. Die dazu eingereichte Vorstandsvorlage vom 17. Juni 1996 gab das finanzielle Engagement per 31. Mai 1996, nunmehr in einer Gesamtübersicht, mit 721,6 Mio. DM an. Darin waren auch alle bestehenden Gewährleistungsrisiken und die Zweckzuwendungen in Höhe von 41,9 Mio. DM aufgeführt.

Nachdem sich Ende 1996 die finanzielle Situation bei der Holding und ihren Beteiligungsgesellschaften weiter verschlechtert hatte und nachdem wesentliche

Meinungsverschiedenheiten mit dem Erwerber-Konsortium über den Wegfall der Geschäftsgrundlage für den Privatisierungsvertrag aufgetreten waren, sah die Bundesanstalt die Privatisierung als gescheitert an und beschloß weitgehende Änderungen des Kaufvertrages. Dabei gab sie in der Entscheidungsvorlage für das Präsidium des Verwaltungsrates vom 20. Dezember 1996 ihr finanzielles Engagement per 8. November 1996 mit 776,5 Mio. DM an, das damit die Obergrenze der vom Bundesrechnungshof aus dem Privatisierungsvertrag errechneten Bandbreite erreicht hatte. Allerdings ließ die Bundesanstalt, im Gegensatz zu ihrer Darstellung vom Juni 1996, die Zweckzuwendungen in Höhe von 41,9 Mio. DM wiederum unberücksichtigt. Im Rahmen der Vertragsänderungen beschloß die Bundesanstalt, zusätzliche finanzielle Leistungen (wie z. B. vorfristigen Verlustausgleich, Prolongationen von Bürgschaften und Eigenkapitalmaßnahmen) unter Beteiligung der Bundesländer, in denen die Beteiligungsgesellschaften ihren Sitz haben, in Höhe von 73,6 Mio. DM zu gewähren, so daß sich das finanzielle Obligo weiter erhöhte.

Nach Angaben in der Entscheidungsvorlage der Bundesanstalt hatte das Erwerber-Konsortium bereits die Liquidation einer Beteiligungsgesellschaft beschlossen und der Leitungsausschuß die Schließung von zwei anderen Beteiligungsgesellschaften als unabwendbar eingeschätzt. Die weiteren Finanzhilfen der Bundesanstalt sollten dazu dienen, die Beteiligungsgesellschaften unter vorübergehender Fortführung der Holding-Gesellschaft bei weitgehendem Ausschluß der Mitglieder des Erwerber-Konsortiums im Rahmen sogenannter „Zweitprivatisierungen“ soweit wie möglich zu veräußern. Vor der Zustimmung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt zur Finanzierung der Zweitprivatisierungen erläuterte der Vorstand der Bundesanstalt diesem noch einmal, daß die Beteiligungsgesellschaften seinerzeit in Form eines Konzerns an das Erwerber-Konsortium veräußert worden seien, obgleich zwischen den Unternehmen keine Synergien bestanden hätten, und daß die nunmehr verfolgte Strategie der Einzelprivatisierung diese zentrale Schwäche beseitige. Außerdem wies er darauf hin, daß die Darstellung aller möglichen Risiken, die sich aus dem Erhalt der Holdingstruktur ergäben, in der Kürze der Zeit nicht aufzuarbeiten gewesen seien.

Die Mitglieder des Erwerber-Konsortiums waren nur gegen Freistellung aus ihren vertraglichen Verpflichtungen in Höhe von 10 Mio. DM bereit, der Bundesanstalt die notwendigen Rechte für die Umsetzung des Konzepts der „Zweitprivatisierungen“ einzuräumen und einen Sanierungsbeitrag in Höhe von 1,5 Mio. DM zu leisten. Nach dem Protokoll der Sitzung des Präsidialausschusses des Verwaltungsrates der Bundesanstalt am 23. Dezember 1996 trug der Vorstand der Bundesanstalt dem Verwaltungsrat erläuternd vor, „daß eine Erhöhung des Eigenbeitrages der bisherigen Investoren ... nicht zu erreichen ist. Das Fehlen von Vermögen sowie die mangelnde Liquidität wird zumindest für ... (ein Mitglied des Erwerber-Konsortiums) ... in einer entsprechenden Bankenauskunft bestätigt.“

58.3.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß durch die Gewährung einer zusätzlichen Investitionsbürgschaft durch die Bundesanstalt nach dem Privatisierungsstichtag das von der Treuhandanstalt verfolgte Ziel, durch eine abschließende Regelung ihr finanzielles Engagement zu begrenzen, nicht eingehalten wurde. Der Bundesrechnungshof hat deutlich gemacht, daß weitere Leistungen der Bundesanstalt nur bei angemessenen zusätzlichen Leistungen der Käufer, vor allem nur bei nachgewiesener Sanierungsfähigkeit, zu verantworten gewesen wären.

Der Bundesrechnungshof hat die Absicht der Bundesanstalt begrüßt, nach dem Fehlschlagen der Paketprivatisierung nunmehr endlich auch Einzelprivatisierungen und Abwicklungen in Betracht zu ziehen, es jedoch weiterhin für erforderlich gehalten, die mit jeder Alternative verbundenen finanziellen Folgen so genau wie möglich anzugeben. Er hat daher bemängelt, daß die Bundesanstalt in der Verwaltungsratsvorlage zum Konzept der Zweitprivatisierung vom Dezember 1996 erhebliche Beträge ihres finanziellen Engagements unberücksichtigt ließ, in verschiedenen Entscheidungsvorlagen unterschiedlich darstellte und weiterhin auch schon Beschlüsse faßte, bevor alle Risiken vollständig dargestellt waren. Ferner hat der Bundesrechnungshof die Bundesanstalt darauf hingewiesen, dafür Sorge zu tragen, daß tragfähige Aussagen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Verhandlungspartner zur Verfügung stehen.

58.4 Stellungnahme der Bundesanstalt zur Privatisierung und zum weiteren Vorgehen**58.4.1**

Die Bundesanstalt hat es in ihrer Stellungnahme zum Privatisierungsverfahren und zur Verkaufsentscheidung als nicht ausgeschlossen hingestellt, wegen der Verpflichtung des Erwerber-Konsortiums zur Zahlung eines von der künftigen Ertragslage abhängigen Restkaufpreises einen, verglichen mit der Summe der Einzelgebote, gleichhohen bzw. höheren Betrag zu erzielen. Zu den Angeboten für die Einzelprivatisierungen hat die Bundesanstalt anhand eines Beispiels ausgeführt, daß sich im Verlauf der Ausschreibung gezeigt habe, daß die Bieter zum Teil nicht erfüllbare Vorbedingungen gestellt hätten. Nach Darstellung der Bundesanstalt sollte durch den Paketverkauf an das Erwerber-Konsortium auch erreicht werden, daß die als Einzelunternehmen nicht überlebensfähigen Gesellschaften der Gruppe „durch die Synergien der Gruppenprivatisierung gegebenenfalls hätten erfolgreich saniert werden können“. Der Verzicht auf eine Privatisierung hätte für diese Unternehmen „erhebliche negative Auswirkungen besonders im Bereich der Sicherung der Arbeitsplätze gehabt“. Im übrigen sei die Entscheidung, eine Paketprivatisierung zu verfolgen, eine geschäftspolitische Entscheidung der Treuhandanstalt gewesen, welche die Bundesanstalt im Detail nicht kommentieren könne.

Die Bundesanstalt hat weiterhin angegeben, daß die Sanierungsfähigkeit der Beteiligungsgesellschaften im Jahre 1993 vom Leitungsausschuß der Treuhandanstalt überprüft worden sei. Weil sich die wirtschaftliche Situation der Unternehmen bis zum Zeitpunkt der Privatisierung nicht maßgeblich verändert habe, sei daraus ihre unveränderte Sanierungsfähigkeit zulässig und begründet gefolgert worden. Darüber hinaus hätte eine erneute Prüfung zu weiteren Kosten und zu erheblichen Zeitverzögerungen geführt, wodurch eine schnelle Privatisierung verhindert worden wäre. Außerdem hat die Bundesanstalt angeführt, daß eine Darstellung der Liquidationsergebnisse nicht sachgerecht gewesen wäre, weil zum Zeitpunkt der Privatisierung die Fortführung der Management-KG aufgrund einer Anfang November 1994 getroffenen Entscheidung zu Finanzierungsmaßnahmen bei dieser Gesellschaft bereits beschlossen gewesen sei.

58.4.2

Hinsichtlich der fehlenden Angabe zur Gesamthöhe der von der Treuhandanstalt übernommenen Verpflichtungen hat die Bundesanstalt mitgeteilt, daß die im Beschlußvorschlag der Vorstandsvorlage über die finanziellen Leistungen der Treuhandanstalt genannte Eigenkapitalausstattung in Höhe von 130 Mio. DM „automatisch den Ausgleich eines etwaig bestehenden negativen Eigenkapitals“ beinhalte. Der negative Eigenkapitalausweis sei u. a. auch im Eckdatenblatt „Privatisierung“ deutlich dargestellt worden. Die im Beschlußvorschlag zugestandenermaßen fehlenden Angaben zu den Investitionszuschüssen und -bürgschaften beträfen Auszahlungen nur in einer Höhe von 40 Mio. DM; der Rest in Höhe von 40 Mio. DM beziehe sich auf Bürgschaften. Die Angaben zur Investitionsfinanzierung seien im Eckdatenblatt „Privatisierung“ enthalten. Auf dieses Übersichtsblatt bezogen hat die Bundesanstalt eingeräumt, daß es nur als „Ganzes und im Zusammenhang mit den Anlagen A bis E gelesen und gewürdigt“ werden könne. Ein Herausgreifen einzelner Positionen und ihre Darstellung als ein abschließendes finanzielles Obligo führe zwangsläufig zu Fehlinterpretationen. Das Gesamtobligo in Höhe von über 600 Mio. DM sei zutreffend dargestellt worden, so daß der Vorstand der Treuhandanstalt von dieser Gesamtbelastung Kenntnis gehabt habe.

Zu der fehlenden Angabe in der Entscheidungsvorlage über den Verzicht der Treuhandanstalt auf die Rückzahlung von Sozialplanzuwendungen in Höhe von 41,9 Mio. DM hat die Bundesanstalt angemerkt, daß es sich um bedingt rückzahlbare Darlehen gehandelt habe und verlässliche Zahlen über deren Höhe zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht vorgelegen hätten. Der Hinweis in der Vorstandsvorlage, daß die Treuhandanstalt keine Sozialplankosten übernehmen werde, sei entsprechend der in der Privatisierungspraxis gebräuchlichen Unterscheidung zwischen künftigen und bereits entstandenen Sozialplankosten nur auf die Zukunft bezogen gewesen. Zu der fehlenden Unterrichtung des Vorstandes über die Höhe des Gewährleistungsrisikos der Treuhandanstalt von 132 Mio. DM und über seine mögliche Erhöhung hat die Bundesanstalt festgestellt, daß den

vertragsschließenden Parteien bekannt gewesen sei, daß die in einer Anlage zum Kaufvertrag ausgewiesenen Gewährleistungen nicht vollständig erfaßt waren. Aus der Anlage habe sich auch ergeben, daß etliche Gewährleistungen über das Jahr 1999 hinausreichende Laufzeiten hatten.

Die Bundesanstalt hat im Zusammenhang mit der irreführenden Angabe zur Bonitätsprüfung weiterhin eingeräumt, daß die Einholung vollständiger Bonitätsauskünfte versäumt worden sei. Allerdings hat sie bezweifelt, daß ohne dieses Versäumnis ein anderes Ergebnis erzielt worden wäre. Im übrigen hat sie die Auffassung vertreten, den Entscheidungsträgern der Treuhandanstalt habe eine von Form und Inhalt her übliche und nachvollziehbare Vorstandsvorlage als Entscheidungsgrundlage vorgelegen.

58.4.3

Zur unterschiedlichen Darstellung des finanziellen Engagements in ihren eigenen Entscheidungsvorlagen hat die Bundesanstalt ausgeführt, daß das finanzielle Engagement der Vorlage vom Dezember 1996 im Gegensatz zu dem der Vorlage vom Juni 1996 lediglich die ab dem Privatisierungszeitpunkt entstandenen Verpflichtungen umfassen sollte. Eine Begründung für diese Beschränkung der Darstellung fehlte.

Zusammenfassend hat die Bundesanstalt darauf hingewiesen, daß alle finanziellen Leistungen und Risiken im Rahmen von Entscheidungsvorlagen in enger Zusammenarbeit der zuständigen Stellen in der Bundesanstalt einheitlich, vollständig und übersichtlich dargestellt würden. Im übrigen würden alle Risiken der möglichen Entscheidungsalternativen erörtert, um im Rahmen bestimmter Maßnahmen Lösungen zu erzielen, die möglichst viele Arbeitsplätze sichern. Darüber hinaus ergingen alle Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen für die Bundesanstalt unter enger Begleitung des Leitungsausschusses und von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Zusätzliche Leistungen würden nur bei vertraglich abgesicherten, angemessenen Gegenleistungen gewährt werden. Insoweit entspreche das derzeitige wie auch das zukünftige Handeln den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

58.5 Abschließende Würdigung

58.5.1

Die Stellungnahme der Bundesanstalt kann die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den Mängeln dieser Privatisierung nicht entkräften.

Unverändert ist zu bemängeln, daß die Treuhandanstalt die Tatsache, daß die Summe der Einzelerwerbsangebote das Ergebnis des Paketverkaufs überstieg, nicht zum Anlaß nahm, alle Verwertungsalternativen eingehend zu untersuchen. Dazu hätte die Treuhandanstalt insbesondere mit den Einzelerwerberinteressen eingehende Kaufvertragsverhandlungen führen sollen, unabhängig davon, daß einzelne Bieter bei ersten Verhandlungskontakten unerfüllbare Vorbedingungen gestellt haben mögen. Die Treuhand-

anstalt hätte, anstatt lediglich auf Synergieeffekte bei nicht überlebensfähigen Gesellschaften der Gruppe zu hoffen, im Entscheidungsprozeß prüfen und darstellen müssen, ob und inwieweit sich derartige, vorteilhafte Auswirkungen einer Gruppenprivatisierung tatsächlich hätten ergeben können. Das ist nicht geschehen. Vielmehr kommt der Vorstand der Bundesanstalt bei seiner Prüfung dieser Frage zu dem Ergebnis, Synergieeffekte hätten nicht bestanden und dies sei eine zentrale Schwäche der Paketprivatisierung der Treuhandanstalt gewesen.

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für sachgerecht, den Verzicht auf eine aktuelle Überprüfung der Sanierungsfähigkeit der Beteiligungsgesellschaften anläßlich ihres Verkaufs zum Ende des Jahres 1994 damit zu begründen, daß eine Überprüfung bereits im Jahre 1993 vor Übertragung auf die Management-KG erfolgt sei. Abgesehen davon, daß das fehlende Käuferinteresse an drei der acht Beteiligungsgesellschaften nach wie vor einen bedeutsamen Hinweis auf mangelnde Sanierungsfähigkeit darstellt, hätten, im Gegensatz zur Meinung der Bundesanstalt, die nach über einem Jahr Betreuung durch die Management-KG bewirkten Ergebnisse eine erneute Überprüfung der Sanierungsfähigkeit erforderlich gemacht. Im übrigen war eine „schnelle Privatisierung“ auf Kosten einer sorgfältigen Abwägung der Alternativen nicht zwingend. Ebenso wenig kann der Verzicht auf Überlegungen zur Abwicklung nicht sanierungsfähiger Unternehmen damit begründet werden, daß die Fortführung der Management-KG durch die Entscheidung über Finanzierungsmaßnahmen bereits beschlossen war. Abgesehen davon, daß auch schon bei dieser Entscheidung aufgrund des laufenden Privatisierungsverfahrens alle Verwertungsalternativen zu berücksichtigen gewesen wären, ist weiter darauf hinzuweisen, daß der Vorstand der Treuhandanstalt gleichzeitig mit seiner Entscheidung über die Paketprivatisierung am 22. November 1994 tatsächlich beschlossen hat, die Management-KG aufzulösen. Der Bundesrechnungshof sieht es deshalb weiterhin als Versäumnis der Treuhandanstalt an, die Abwicklung einzelner Beteiligungsgesellschaften nicht im Entscheidungsprozeß berücksichtigt zu haben.

Die Verantwortbarkeit einer „geschäftspolitischen“ Entscheidung der Treuhandanstalt muß am Nutzen-/Kostenverhältnis von Alternativen nachvollziehbar gemessen werden können.

58.5.2

Die Ausführungen der Bundesanstalt zur Darstellung der finanziellen Leistungsverpflichtungen der Treuhandanstalt in der Vorstandsvorlage widerlegen nicht die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, daß die entsprechenden Angaben in wesentlichen Teilen unvollständig waren. Im übrigen ermöglichte es die unsystematische Darstellungsweise dem Adressaten der Entscheidungsvorlage nicht, ohne weiteres die Gesamthöhe der vertraglich zugesagten finanziellen Leistungen auch nur der Größenordnung nach zutreffend zu erkennen. Die Bundesanstalt war in ihrer Entscheidungsvorlage vom Juni 1996 durchaus in der Lage, das Gesamtobligo in einem Betrag anzugeben. Deshalb ist der Bundesrechnungshof

auch weiterhin der Ansicht, daß sich der Vorstand der Treuhandanstalt der finanziellen Auswirkungen seiner Entscheidung nicht bewußt war. Angesichts der Mängel im Entscheidungsverfahren, insbesondere auch wegen der unzureichenden Bonitätsprüfung, kann der Bundesrechnungshof die Auffassung der Bundesanstalt, die Vorstandsvorlage sei ordnungsgemäß, nicht teilen.

Der Vorstand war auch noch zum Ende der Treuhandanstalt, nach ausreichender Zeit für den Aufbau einer effizienten Organisationsstruktur, selbst in Fällen von wesentlicher Bedeutung nicht in der Lage, ein ordnungsgemäßes Privatisierungsverfahren und die Verlässlichkeit der Entscheidungsvorlagen sicherzustellen. Diese Unzulänglichkeit des Managements der Treuhandanstalt war dem Vorstand bekannt und hatte im übrigen bereits zu Beanstandungen geführt (vgl. z. B. Bemerkungen 1994, Drucksache 12/8490 Nr. 71 „Kontrollsystem der Treuhandanstalt über die Abwicklung der Privatisierungsgeschäfte“).

58.5.3

Schließlich bemängelt der Bundesrechnungshof, daß die Bundesanstalt das finanzielle Engagement in der entscheidenden Vorlage vom Dezember 1996 nicht vollständig angegeben und die möglichen Risiken unvollständig dargestellt hat. Mag die Bundesanstalt auch den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt sein, zusätzliche Leistungen nunmehr nur bei entsprechenden Gegenleistungen zu gewähren, so ist doch festzustellen, daß den Beanstandungen zur Darstellung der finanziellen Leistungsverpflichtungen und der möglichen Risiken in Entscheidungsvorlagen zumindest nicht im notwendigen Ausmaß Rechnung getragen wurde.

In Anbetracht der Vielzahl von Fällen, über die das Vertragsmanagement der Bundesanstalt zukünftig noch verhandeln muß, hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, daß die Bundesanstalt geeignete Maßnahmen ergreift, um zumindest in bedeutenden Fällen eine vollständige Obligo- und Risikoanalyse als verlässliche Grundlage für die Entscheidungsfindung sicherzustellen.

59 Personengebundene Firmenwagen bei den Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt

59.0

Die Regelungen für das Bereitstellen personengebundener Firmenwagen wichen bei einzelnen privatrechtlich organisierten Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt in wesentlichen Punkten von den parlamentarisch gebilligten Richtlinien der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben ab und führten zu besonderen Vergünstigungen für die Mitarbeiter.

Das Bundesministerium der Finanzen hat die parlamentarischen Auflagen nicht hinreichend beachtet, auf Vergütungsregelungen nach einheitlichen Grundsätzen bei allen Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt hinzuwirken.

59.1

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1992 u. a. die Personalnebenkosten und in diesem Zusammenhang die Verfahrensweise der Treuhandanstalt beim Bereitstellen personengebundener Firmenwagen an ihre Führungskräfte geprüft und über seine Feststellungen in den Bemerkungen 1993 berichtet (Drucksache 12/5650 Nr. 81.4.1). Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatte im Jahre 1994 die Erwartung geäußert, daß die Personalnebenkosten der Treuhandanstalt auf ein vertretbares Maß zurückgeführt werden und daß das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) darauf auch bei den Nachfolgeorganisationen der Treuhandanstalt achtet. Im Jahre 1995 hatte er das Bundesministerium außerdem aufgefordert, auf Vergütungsregelungen nach einheitlichen Grundsätzen bei allen Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt hinzuwirken.

Auf Veranlassung des Bundesministeriums wurde im Jahre 1994 die Richtlinie der Treuhandanstalt für die Bereitstellung personengebundener Firmenwagen für Führungskräfte überarbeitet, die auch für die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Bundesanstalt) als Nachfolgeorganisation der Treuhandanstalt gelten sollte. Wegen der unternehmerischen Tätigkeit und Verantwortung der Führungskräfte sollten nicht die für die Bundesverwaltung geltenden Vorschriften angewendet werden, sondern es wurden Spezialregelungen in Anlehnung an die Vorgaben für ein öffentlich-rechtliches Kreditinstitut des Bundes für angemessen erachtet, die personengebundene Firmenwagen – vergleichbar mit üblichen Regelungen in der Wirtschaft – auch für die beiden Führungsebenen unterhalb des Vorstandes als Einkommenskomponente vorsehen. Diese bis Mitte 1995 entwickelte „Richtlinie über die Bereitstellung von Firmen-Pkw“ nahm der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Herbst 1995 zur Kenntnis.

Diese Richtlinie der Bundesanstalt sieht Fahrzeuge der gehobenen Mittelklasse vor (z. B. BMW 520i; DB 220 E und Audi A6 2,6l für Direktoren), die in der üblichen Grundausstattung eine vom Arbeitgeber zu übernehmende monatliche Leasing-Höchststrafe von 1 380 DM bei Direktoren und 1 035 DM bei Abteilungs- und Geschäftsstellenleitern (jeweils einschließlich Mehrwertsteuer) bei sogenanntem Full-Service-Leasing nicht überschreiten dürfen. Die Kosten für besondere, von den Mitarbeitern gewünschte Zusatzausstattungen sollen von diesen getragen werden. Die Firmenwagen, die am Dienstort für Dienstfahrten bereitzuhalten sind, dürfen auch privat genutzt werden (von Familienangehörigen nur im Beisein der Berechtigten); allerdings müssen die Betriebskosten für Privatfahrten von den Mitarbeitern selbst getragen werden. Sofern die Führungskräfte auf einen personengebundenen Firmenwagen verzichten, erhalten sie – im Gegensatz zu den bis Ende 1994 maßgeblichen Regelungen der Treuhandanstalt – nunmehr keine Ausgleichszahlungen mehr in Höhe der zulässigen monatlichen Leasingraten.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1996 unter teilweiser Beteiligung der Vorprüfungsstelle des Bundesministeriums bei allen Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt geprüft, wie diese personengebundene Firmenwagen ihren Führungskräften bereitstellen und ob dies – entsprechend dem parlamentarischen Willen – nach einheitlichen Grundsätzen geschieht. Im Nachfolgebereich der Treuhandanstalt sind im Jahre 1996 etwa 100 Führungskräften personengebundene Firmenwagen zur Verfügung gestellt worden (davon etwa 50 Fahrzeuge bei den Gesellschaften außerhalb der Bundesanstalt).

59.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wichen die privatrechtlich organisierten Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt in einigen wesentlichen Punkten von den für die Bundesanstalt parlamentarisch gebilligten Richtlinien für personengebundene Firmenwagen ab. So ließen sie die uneingeschränkte private Nutzung der Kraftfahrzeuge auch durch Familienangehörige der Führungskräfte zu und verlangten teilweise nicht einmal, daß die Firmenwagen am Dienort für Dienstfahrten bereitzuhalten sind. Sie übernahmen auch die Betriebskosten der Fahrzeuge (z. B. Benzin und Reinigung) für die auch durch Familienangehörige ohne Einschränkungen zulässigen Privatfahrten (ausgenommen Urlaubsfahrten ins Ausland).

Nach den internen Firmenwagen-Richtlinien einer Gesellschaft erhielten Führungskräfte, die auf ein personengebundenes Fahrzeug verzichteten, die maximal zulässige monatliche Leasingrate von 1 380 DM ausbezahlt. Diese Gesellschaft leaste Dienstfahrzeuge auch für ausgewählte Mitarbeiter, die nach ihren Richtlinien keinen Anspruch auf einen personengebundenen Firmenwagen hatten, und ließ sich die monatlichen Leasingkosten von diesen durch Gehaltsabtretung erstatten. Der finanzielle Vorteil für diese Mitarbeiter bestand darin, daß die von der Gesellschaft bei den Leasing-Unternehmen ausgehandelten, von Privatpersonen im allgemeinen nicht erreichbaren Preisnachlässe, voll an die Mitarbeiter weitergegeben wurden, während die Nachfolgegesellschaft der Treuhandanstalt den Verwaltungsaufwand und die Risiken aus den Leasingverträgen vollständig übernahm.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem festgestellt, daß die in den Richtlinien der Bundesanstalt festgelegten Leasing-Höchststraten für personengebundene Firmenwagen unabhängig von der Preispolitik der Leasing-Unternehmen regelmäßig vollständig den Mitarbeitern zugestanden wurden. So durften die Führungskräfte die ihnen zustehenden Fahrzeuge (Hersteller und Fahrzeugtypen) nach ihren Wünschen frei auswählen und so viel Sonderausstattungen auf Kosten des Arbeitgebers bestellen, bis die zulässige monatliche Leasing-Höchststrafe erreicht war. Diese Handhabung der Pkw-Richtlinie und die teilweise aggressive Rabattgewährung von Fahrzeugherstellern und Leasing-Unternehmen ließen es zu, daß auch Fahrzeuge mit Luxusausstattungen gewählt werden konnten (z. B. ein Fahrzeug für rd.

84 000 DM, bei dem allein rd. 20 000 DM auf reichhaltige Extras wie Lederausstattung, Standheizung mit Fernbedienung, Leichtmetallfelgen, Klimaautomatik und Metallic-Lackierung entfielen). Eine Nachfolgegesellschaft der Treuhandanstalt hat den mit 1 380 DM bereits großzügig bemessenen Leasing-Höchstsatz ab 30. Dezember 1996 sogar auf monatlich 1 495 DM (einschließlich Mehrwertsteuer) angehoben.

59.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, daß die vorerwähnte Praxis bei der Bereitstellung von Firmenwagen die Mitarbeiter der privatrechtlich organisierten Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt besserstellt als diejenigen der Bundesanstalt. Dies ist mit den parlamentarischen Beschlüssen und mit der damit verbundenen Aufforderung an das Bundesministerium nicht vereinbar, auf Vergütungsregelungen nach einheitlichen Grundsätzen im Nachfolgebereich der Treuhandanstalt hinzuwirken.

Eine Kostenübernahme durch den Arbeitgeber bei privater Nutzung der Firmenwagen läßt sich auch mit der privatrechtlichen Organisation der Nachfolgegesellschaften der Treuhandanstalt nicht rechtfertigen, da die Spezialregelung für die Bundesanstalt die für angemessen erachteten Verfahrensweisen bei Unternehmen des Bundes bereits berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, im Rahmen seiner Fachaufsicht bzw. in seiner Funktion als Gesellschafter alle Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt anzuhalten, die Regelungen der Bundesanstalt für die private Nutzung der Firmenwagen grundsätzlich anzuwenden. Des weiteren sollte es auf die alsbaldige Beendigung der Vertragsverhältnisse für geleaste Firmenwagen gegen Gehaltsabtretung hinwirken.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten auch die Leasing-Höchststraten für personengebundene Firmenwagen so geändert werden, daß den Mitarbeitern nur Fahrzeuge der zulässigen Art in der jeweils üblichen Grundausstattung bereitgestellt werden und Preisnachlässe allein dem Arbeitgeber zugute kommen. Von den Mitarbeitern gewünschte Sonderausstattungen sollten allenfalls begrenzt – zu deren Lasten – zugelassen werden.

59.4

Die betroffenen privatrechtlich organisierten Gesellschaften haben entgegnet, ihre Regelungen seien in der Wirtschaft üblich, als Bezügekomponente bzw. als erheblicher Motivationsfaktor für das Personal zu behandeln, und die Berechtigten müßten sich den „geldwerten Vorteil“ aus der Verwendung der Firmenwagen zu privaten Zwecken steuerlich zurechnen lassen.

Zwei Gesellschaften zeigten sich über die parlamentarischen Beschlüsse nicht unterrichtet und trugen vor, weder der Gesellschafter noch der Aufsichtsrat hätten gefordert, daß die Regelungen der Bundesan-

stalt für die Vergabe von Firmenwagen zu beachten seien. Ausgleichszahlungen in Höhe der üblichen Leasingrate bei Verzicht auf einen Firmenwagen wurden von einer Gesellschaft aufgrund der kritischen Hinweise des Bundesrechnungshofes seit dem 1. Januar 1997 nicht mehr geleistet.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es werde darauf drängen, daß die Nachfolgeunternehmen der Treuhandanstalt gemäß Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages ihre Regelungen zur Vergabe personengebundener Firmen-Pkw auf „das jeweils übliche Maß beschränken“. Dieses müsse sich zum einen an der besonderen Verantwortung der Unternehmen der öffentlichen Hand orientieren, zum anderen jedoch auch die branchenüblichen Regelungen und die zur jeweiligen Aufgabenerfüllung notwendigen Organisationsstrukturen berücksichtigen. Es werde die Gesellschaften dazu anhalten, ihre Richtlinien denen der Bundesanstalt anzugleichen, deren Beachtung stärker zu kontrollieren und Mißstände abzustellen. Ebenso werde es darauf hinwirken, daß Sonderausstattungen zur Gewährleistung der Übertragbarkeit von Firmenwagen beschränkt werden, Preisvorteile aus der Rabattgewährung nur den Arbeitgebern zugute kommen und auf Leasing gegen Gehaltsabtretung verzichtet wird.

Die jeweils branchenüblichen Regelungen und die Notwendigkeit, qualifiziertes Personal anzuwerben und zu halten, hätten allerdings bei den gegenüber

der Bundesanstalt abweichenden Tätigkeitsfeldern der privatrechtlich organisierten Nachfolgeeinrichtungen der Treuhandanstalt notwendigerweise Differenzierungen gegenüber der Bundesanstalt im Lohn- und Nebenleistungssystem zur Folge.

59.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium im wesentlichen seine Auffassung teilt und – auch wegen der sachlich gebotenen Gleichbehandlung der Mitarbeiter – auf eine grundsätzlich einheitliche Anwendung der parlamentarisch gebilligten Regelungen der Bundesanstalt im gesamten Nachfolgebereich der Treuhandanstalt hinzuwirken beabsichtigt. Die vom Bundesministerium bei privatrechtlich organisierten Nachfolgeeinrichtungen für notwendig erachteten Differenzierungen im Lohn- und Nebenleistungssystem gegenüber der Bundesanstalt müssen sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes an den üblichen vergleichbaren Standards von Unternehmen der öffentlichen Hand orientieren. Sie sollten diesen bereits in den Regelungen der Bundesanstalt berücksichtigten Rahmen, der über den für die Bundesverwaltung geltenden erheblich hinausgeht, grundsätzlich nicht überschreiten. Hierauf wird das Bundesministerium zu achten haben.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

60 Leistungen des Bundes für Auslandsfernsehen (Einzelpläne 04, 05 und 06)

60.1 Allgemeines

Leistungen des Bundes zur Verbreitung deutscher Fernsehprogramme im Ausland werden regelmäßig vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Bundespresseamt), vom Auswärtigen Amt und vom Bundesministerium des Innern über die Rundfunkanstalt des Bundesrechts, Deutsche Welle, mit insgesamt mehr als 220 Mio. DM im Jahr finanziert.

Der Bundesrechnungshof hat diese Leistungen querschnittlich geprüft und dem Bundespresseamt, dem Auswärtigen Amt und der Deutschen Welle Hinweise und Empfehlungen zur Beseitigung der festgestellten Mängel gegeben.

60.2 Beteiligung an einer Gesellschaft

Der Bund ist, vertreten durch das Bundespresseamt, an einer im Jahre 1965 gegründeten gemeinnützigen Gesellschaft mbH (Gesellschaft) beteiligt, deren Zweck die Aufbereitung deutscher Fernsehprogramme für das Ausland (Transkription) ist. Die Aufwendungen für die Tätigkeit der Gesellschaft in Höhe von jährlich bis zu 36 Mio. DM werden vom Bund getragen. Die Leistungen des Bundes bestehen aus der institutionellen Förderung und der Zuweisung von Projektmitteln des Bundespresseamtes und anderer Bundesministerien, insbesondere des Auswärtigen Amtes, sowie aus Personal- und Sachleistungen der aus Bundesmitteln finanzierten Deutschen Welle. Die Mitgesellschafter sind verpflichtet, der Gesellschaft geeignete Programme zur Verfügung zu stellen. Hierfür sollen nach dem Gesellschaftsvertrag nur bestimmte Zusatzaufwendungen erstattet werden. Die Mitgesellschafter des Bundes sind selbst Anbieter deutscher Fernsehprogramme im In- und Ausland.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß einige Mitgesellschafter überhöhte Pauschalvergütungen für ihre Zusatzaufwendungen erhalten. Darüber hinaus besteht ein zunehmender Wettbewerb zwischen der Gesellschaft und den Mitgesellschaftern des Bundes auf ausländischen Fernsehmärkten. Insgesamt haben sich deren Interessen seit der Gründung der Gesellschaft in einer Weise verändert, daß sie den Zielen der kostengünstigen Verbreitung deutscher Fernsehprogramme, die der Bund mit der Beteiligung verfolgt, inzwischen entgegenstehen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundespresseamt aufgefordert, es möge die Geschäftsführung veranlassen, nur die vertraglich vereinbarten Entgelte zu zahlen, Überzahlungen zurückzufordern und die steuerlichen Auswirkungen für die Gesellschaft zu

untersuchen. Er hat empfohlen, Programmangebote auf die Länder zu beschränken, die von der Deutschen Welle nicht erreicht werden und die auch für die kommerziellen Interessen der Mitgesellschafter keinen Anreiz bieten. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundespresseamt geraten, die Beteiligung an der Gesellschaft aufzugeben und, solange noch erforderlich, die Deutsche Welle mit der Herstellung und Verbreitung von Transkriptionsprogrammen zu beauftragen.

Das Bundespresseamt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat mitgeteilt, der Aufsichtsrat habe bereits Prüfungen zur Höhe der gezahlten Entgelte eingeleitet; der Bundesrechnungshof werde über die Ergebnisse unterrichtet. Es beabsichtige, die institutionelle Förderung zum Ablauf des Jahres 1999 mit dem Ziel einzustellen, die Beteiligung des Bundes an der Gesellschaft zu beenden. Danach sei vorgesehen, die Herstellung und Verbreitung von Transkriptionsprogrammen durch die Deutsche Welle im Wege der Projektförderung zu finanzieren.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Entscheidungen des Bundespresseamtes. Aus seiner Sicht gibt es jedoch keine Gründe, die einer Beendigung der institutionellen Förderung der Gesellschaft bereits zum 31. Dezember 1998 entgegenstehen.

60.3 Förderung der Landesrundfunkanstalten und des ZDF

Neben den Zuwendungen an die Gesellschaft (vgl. Nr. 60.2) förderte das Auswärtige Amt regelmäßig durch Zuschüsse Programmverkäufe der Landesrundfunkanstalten und des ZDF in bestimmte Staaten, die anfangs nicht zum Vertriebsgebiet der Gesellschaft zählten.

Das Auswärtige Amt hielt diese Förderung auch noch aufrecht, nachdem die Deutsche Welle mit der Ausstrahlung von Fernsehprogrammen begonnen hatte, das Vertriebsgebiet der Gesellschaft auf diese Länder ausgedehnt worden war und die Landesrundfunkanstalten sowie das ZDF ihre Programme dort zunehmend auch ohne Förderung kommerziell verwerten konnten.

Der Bundesrechnungshof hat die gleichzeitige Förderung der zum Teil konkurrierenden Anbieter deutscher Fernsehprogramme im Ausland beanstandet. Er hat empfohlen, die Programmverkäufe der Landesrundfunkanstalten und des ZDF nicht mehr zu fördern.

Das Auswärtige Amt hat eingeräumt, daß auch aus seiner Sicht eine Unterstützung der Anstalten nicht mehr erforderlich sei. Es hat die Förderung inzwischen eingestellt.

60.4 Deutsche Welle

Die Deutsche Welle hat seit Aufnahme eines über Satelliten ausgestrahlten Fernsehprogramms im April 1992 dessen Umfang fortlaufend erweitert, zuletzt seit dem 1. Juli 1995 auf täglich 24 Stunden. Nach eigenen Angaben verfügt die Deutsche Welle im Vergleich mit anderen Fernsehveranstaltern weltweit über das zweitgrößte Satellitennetz. Seitdem neu angemietete Satelliten in den Jahren 1995 und 1996 den Sendebetrieb für die Versorgung Afrikas sowie Asiens und des australisch-pazifischen Raumes aufgenommen haben, hat die Deutsche Welle noch bestehende „Versorgungslücken“ geschlossen und zugleich erstmalig digitale Sendetechnik zum Einsatz gebracht.

Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Welle auf Schwachstellen ihrer Planungsinstrumente für technische und vertriebspolitische Weichenstellungen hingewiesen, die bei der Ausweitung des Fernsehprogramms sichtbar wurden. So fehlten vor allem in den Bereichen Technik und Vertrieb Konzepte, die unter Berücksichtigung der neuen Techniken und der finanziellen Auswirkungen mittel- und langfristige Ziele festlegten. Der Bundesrechnungshof hat die Deutsche Welle hinsichtlich der Verbesserung der Marktanalyse, der Zielvorgaben und der Erfolgskontrolle beraten.

Die Deutsche Welle hat diese Anregungen in wesentlichen Teilen aufgegriffen und teilweise bereits umgesetzt.

60.5 Zusammenarbeit der beteiligten Ressorts und Einrichtungen

Die regelmäßigen Leistungen des Bundes zur Verbreitung deutscher Fernsehprogramme im Ausland sind in verschiedenen Einzelplänen veranschlagt. Die Ressorts bedienen sich weitgehend derselben Einrichtungen, wie z. B. der Gesellschaft oder der Deutschen Welle. Sie sind teilweise in deren Gremien, u. a. auch im Rundfunkrat und im Verwaltungsrat der Deutschen Welle, vertreten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Ressorts ihre regelmäßige Förderung untereinander nicht ausreichend abstimmen. Er hat empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ressorts und Einrichtungen zu verstärken, um so eine bessere Abstimmung der Tätigkeiten zu erreichen.

Die betroffenen Ressorts haben eingeräumt, daß die Zusammenarbeit nicht in allen Bereichen befriedigend ist und die Abstimmung untereinander und mit den beteiligten Einrichtungen zum Teil verbessert werden könnte. Soweit dies möglich sei, würde die Koordination verstärkt werden. Als wesentliches Hindernis für eine umfassende Abstimmung wurde der gesetzlich begrenzte Einfluß des Bundes gegenüber der Deutschen Welle genannt.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

61 „Benchmarking“ – Leistungsvergleich zwischen verschiedenen Behörden zur Beurteilung des Personalaufwandes

61.1

„Benchmarking“ – das Lernen vom Besten – ist ein systematischer Leistungsvergleich innerhalb einer Organisation oder zwischen verschiedenen Organisationen. Mit Benchmarking läßt sich die sehr unterschiedliche Personalausstattung für vergleichbare Aufgaben aufzeigen und die Notwendigkeit des Hinterfragens von Personalzahlen verdeutlichen. Im privatwirtschaftlichen Bereich ist Benchmarking heute ein weit verbreitetes Mittel zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Der Bundesrechnungshof hält Benchmarking für ebenso geeignet, in den Bundesverwaltungen die Leistungsqualität zu verbessern sowie Bearbeitungszeiten und Verwaltungskosten zu verringern.

Da die Bundesverwaltungen ihren Personalbedarf bisher nur zögerlich und nur in Einzelfällen sachgerecht ermittelt haben, hat der Bundesrechnungshof querschnittlich in zehn Bundesbehörden einen Leistungsvergleich mittels Benchmarking durchgeführt. Als vergleichbare Aufgabenbereiche hat er insbesondere die Personalverwaltung, den Inneren Dienst (ohne Schreibdienst) und die Systembetreuung sowie die Anwenderberatung in der Informationstechnik in seine Erhebungen einbezogen. Im Vordergrund stand hierbei die Mitarbeiterproduktivität, beispielsweise „Anzahl der Verwaltungsvorgänge pro Mitarbeiter“ oder „Personalbedarf pro Bezugsgröße“. In welchem Maße die Behörden ihre Aufgaben in den untersuchten Bereichen wirtschaftlich erledigten, hat der Bundesrechnungshof anhand von Durchschnittswerten und durch Vergleiche mit dem Bestwert ermittelt. Zusätzlich hat er durch Regressionsanalysen die Einzelwerte aller untersuchten Behörden in einen mathematisch-statistischen Zusammenhang gestellt und dadurch die Abhängigkeit der Mitarbeiterproduktivität von der Größe der Behörden bei seinen Betrachtungen berücksichtigt. Die so gewonnenen Kennzahlen für die Mitarbeiterproduktivität (Leistungskennzahlen) können aufgrund der direkten Vergleichbarkeit Ansatzpunkte zum Handeln liefern.

61.2

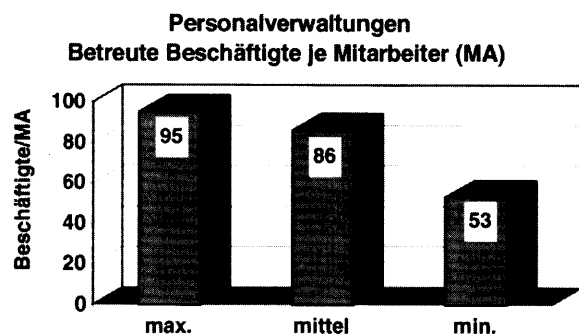
Wesentliche Ergebnisse des Benchmarking, die jedoch noch nicht in allen Fällen mit den Betroffenen abschließend erörtert wurden, sind nachfolgend anhand von Durchschnittswerten dargestellt. Angegeben ist jeweils der Durchschnittswert der drei Behörden mit den höchsten Leistungskennzahlen („oberes Drittel“ im Text – „max.“ in den Graphiken), der Durchschnittswert aller geprüften Behörden („Gesamtdurchschnitt“ im Text – „mittel“ in den Graphiken) und der Durchschnittswert der drei Behörden mit den niedrigsten Leistungskennzahlen („unteres Drittel“ im Text – „min.“ in den Graphiken).

Personalverwaltung

Leistungskennzahl war die Anzahl der Beschäftigten, die ein Mitarbeiter in der Personalverwaltung (Personalangelegenheiten für Beamte und Tarifkräfte, Arbeitszeitangelegenheiten, Personalbuchführung, -planung, -gewinnung, Fortbildung, Wohnungsfürsorge u. a.) durchschnittlich zu betreuen hatte. Im oberen Drittel betreute er 95, im Gesamtdurchschnitt 86 und im unteren Drittel 53 Beschäftigte, vgl. **Schaubild 1**.

Die Regressionsanalyse zeigte, daß der Aufwand zur Aufgabenbewältigung bei kleineren Behörden vergleichsweise höher ist als bei größeren Behörden. Dennoch kann wegen der großen Leistungsspanne die Aussage getroffen werden, daß in der Personalverwaltung die Effizienz vieler Behörden noch erheblich zu steigern ist.

Schaubild 1

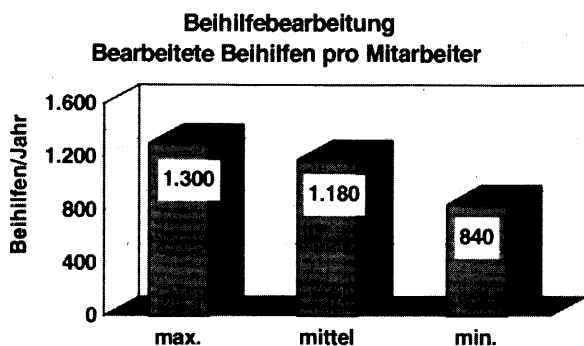


Aufgabenbereich Beihilfen

Leistungskennzahl war die Anzahl der Beihilfen, die ein Mitarbeiter einer Beihilfestelle durchschnittlich im Jahr bearbeitete. Im oberen Drittel bearbeitete er 1 300, im Gesamtdurchschnitt 1 180 und im unteren Drittel 840 Beihilfen jährlich, vgl. **Schaubild 2**.

Auch hier sind Behörden mit großen Arbeitsmengen vergleichsweise effizienter als solche mit kleinen Arbeitsmengen.

Schaubild 2

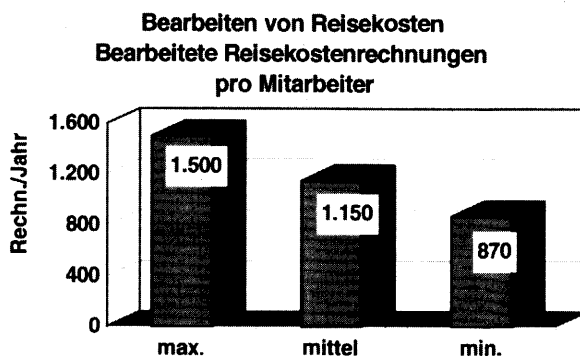


Aufgabenbereich Reisekosten

Leistungskennzahl war die Anzahl der Reisekostenrechnungen, die ein Mitarbeiter einer Reisekostenstelle durchschnittlich im Jahr bearbeitete. Im oberen Drittel bearbeitete er 1 500, im Gesamtdurchschnitt 1 150 und im unteren Drittel 870 Reisekostenrechnungen jährlich, vgl. **Schaubild 3**.

Die weite Spanne ist nur in geringen Teilen auf die unterschiedlichen Arten der Dienstreisen zurückzuführen. Sie zeigt vielmehr Handlungsbedarf bei der Personalbedarfsermittlung auf.

Schaubild 3

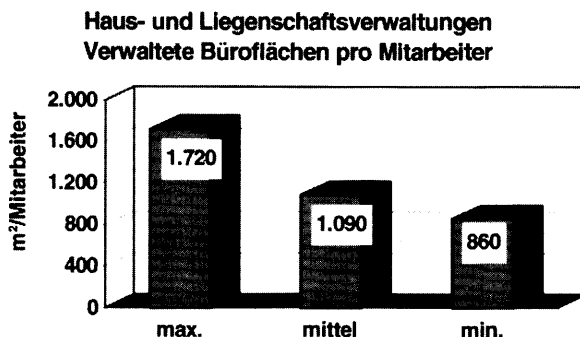


Haus- und Liegenschaftsverwaltung

Leistungskennzahl war u. a. die „verwaltete Bürofläche“, für die ein Mitarbeiter einer Haus- und Liegenschaftsverwaltung durchschnittlich zuständig war. Im oberen Drittel waren es 1 720 m², im Gesamtdurchschnitt 1 090 m² und im unteren Drittel 860 m² verwaltete Bürofläche, vgl. **Schaubild 4**.

Die erhebliche Leistungsspanne läßt hier größere Personalreserven erkennen.

Schaubild 4



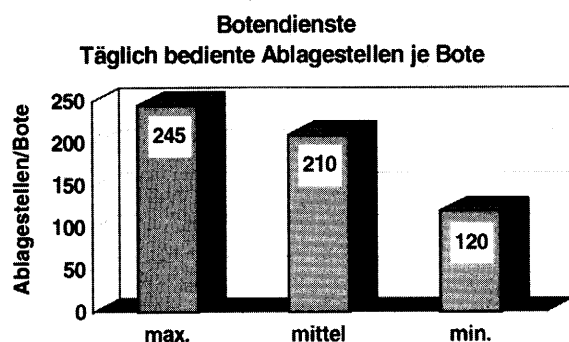
Aufgabenbereich Botendienst

Leistungskennzahl war u. a. die Anzahl von Ablagestellen, die ein Bote unter Berücksichtigung der Rundgangshäufigkeit täglich durchschnittlich be-

diente. Im oberen Drittel bediente er täglich 245, im Gesamtdurchschnitt 210 und im unteren Drittel 120 Ablagestellen, vgl. **Schaubild 5**.

Der Personalaufwand im Botendienst wird im wesentlichen durch die Häufigkeit der Rundgänge bestimmt, die nicht immer begründet erscheint und deshalb überprüft werden sollte. Gruppenablagen für Selbstabholer können unter bestimmten Voraussetzungen sehr wirtschaftlich sein.

Schaubild 5

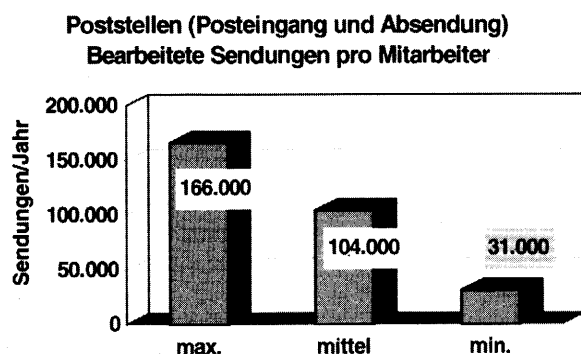


Aufgabenbereich Poststelle

Leistungskennzahl war die Anzahl der Posteingänge und -absendungen, die ein Mitarbeiter einer Poststelle durchschnittlich im Jahr bearbeitete. Im oberen Drittel bearbeitete er 166 000, im Gesamtdurchschnitt 104 000 und im unteren Drittel 31 000 Posteingänge und -absendungen jährlich, vgl. **Schaubild 6**.

Die sehr große Leistungsspanne, die nicht nur in der Art des Postgutes begründet sein dürfte, läßt erhebliche Personalreserven erkennen.

Schaubild 6

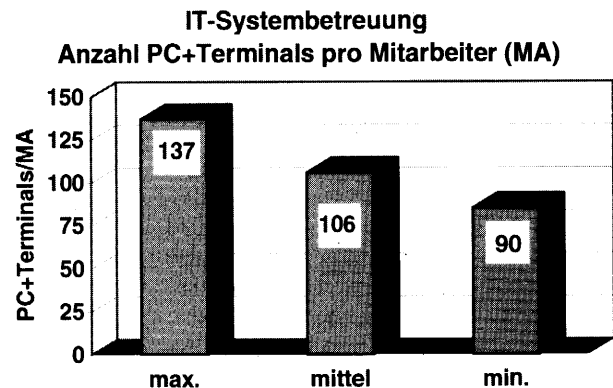


Systembetreuung und Anwenderberatung in der Informationstechnik

Leistungskennzahl bei der Systembetreuung war die Anzahl der Personalcomputer (PC) und Arbeitsplatzstationen (Terminals), für die ein Mitarbeiter in die-

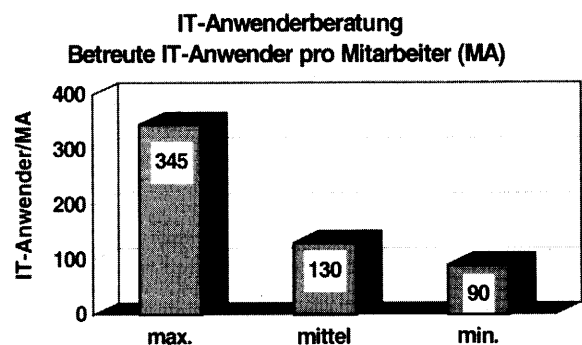
sem Aufgabenbereich durchschnittlich zuständig war. Im oberen Drittel betreute er 137, im Gesamtdurchschnitt 106 und im unteren Drittel 90 PC und Terminals, vgl. **Schaubild 7**.

Schaubild 7



Leistungskennzahl bei der Anwenderberatung war die Anzahl der Anwender von Informationstechnologie (IT-Anwender), für die ein Mitarbeiter in diesem Aufgabenbereich durchschnittlich zuständig war. Im oberen Drittel betreute er 345, im Gesamtdurchschnitt 130 und im unteren Drittel 90 IT-Anwender, vgl. **Schaubild 8**.

Schaubild 8



Wenngleich Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Systembetreuung und Anwenderberatung stark vom Einzelfall geprägt sind, sollten die großen Unterschiede in den Leistungskennzahlen vor allem die Behörden mit niedrigeren Werten veranlassen, Personalbedarf und Organisation zu überprüfen.

61.3

Die Ergebnisse des Benchmarking zeigen, wie unterschiedlich die Arbeitsmengen sind, die in verschiedenen Behörden von einem Mitarbeiter durchschnittlich erledigt werden. Dies läßt sich nur teilweise durch die Größe einer Behörde sowie örtliche oder organisatorisch notwendige Besonderheiten erklä-

ren. Der Bundesrechnungshof hat deswegen in seinen Prüfungsmittelungen den untersuchten Behörden ihren jeweiligen Standort im Vergleich der Leistungskennzahlen mitgeteilt. Bei erkennbar höherem Personalaufwand hat der Bundesrechnungshof zur Ursachenanalyse und zur analytischen Personalbedarfsermittlung in den jeweiligen Aufgabenbereichen aufgefordert.

61.4

Die Anwendung von Benchmarking setzt voraus, daß im jeweiligen Betrachtungsbereich eine hinreichend gleiche Aufgabenstellung vorliegt. Extreme Abweichungen bei den Leistungskennzahlen bedürfen deshalb einer weitergehenden Analyse, um festzustellen, ob die Werte für einen Vergleich geeignet sind. Da nicht auszuschließen ist, daß eine sehr gute Leistungskennzahl einen statistisch nicht gesicherten und zeitlich nicht konstanten Einmalwert darstellt, sollte Benchmarking keine einmalige Aktion, sondern ein kontinuierlicher Prozeß sein.

Die Ergebnisse dieser ersten vergleichenden Erhebungen des Bundesrechnungshofes lassen dennoch den Schluß zu, daß Benchmarking als ein geeignetes Instrument zum Aufspüren von Schwachstellen und zur Steigerung der Effizienz in der Bundesverwaltung genutzt werden kann. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt deshalb, den Organisationsreferenten der Bundesministerien zu empfehlen, in den Aufgabenbereichen der Zentralabteilungen der Bundesbehörden Benchmarking als Handlungsinstrument zum Erkennen und zum Abbau personalwirtschaftlicher Fehlentwicklungen zu erproben.

Das Bundesministerium des Innern hat die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes bereits zum Anlaß genommen, Benchmarking im eigenen Ressort anzuwenden.

62 Nutzerkonzept und Bauunterhaltung für eine bundeseigene Liegenschaft (Kapitel 07 03)

62.1

Seit mehr als 25 Jahren bestehen Überlegungen zur baulichen Erweiterung des Bundesgerichtshofes und der Bundesanwaltschaft in Karlsruhe. Da die beiden Institutionen auf dem vorhandenen Grundstück nicht vollständig untergebracht werden können, wurden für den Bundesgerichtshof mehrere Außenstellen eingerichtet. Für einen Erweiterungsbau sowie aus Sicherheitsgründen erwarb die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium der Justiz (Bundesministerium), neben anderen Grundstücken in den Jahren 1975/1977 die Hausgrundstücke Blumenstraße 9, 11 und 13, die an das Gelände des Bundesgerichtshofes angrenzen.

Im Jahre 1977 versuchten Terroristen aus einem der erworbenen Häuser einen Anschlag auf das Dienstgebäude der Bundesanwaltschaft. Die bis dahin bewohnten Häuser wurden daraufhin umgehend ge-

räumt. Den Bewohnern wurden Abfindungen gezahlt und Ersatzwohnraum bereitgestellt. Erstmals Ende 1978 beantragte der Bundesgerichtshof den Abriß der Gebäude. Die Stadt Karlsruhe, der Regierungspräsident in Karlsruhe und das Landesamt für Denkmalschutz versagten eine Abbruchgenehmigung und stellten die Gebäude unter Denkmalschutz.

Aufgrund eines Architektenwettbewerbes für die Erweiterungsvorhaben des Bundesgerichtshofes und der Bundesanwaltschaft auf dem vorhandenen Grundstück wurde im Jahre 1988 eine baureife Planung erstellt. Die denkmalgeschützten Häuser waren in die Planung einbezogen. Da im Jahre 1989 die Entscheidung fiel, die Bundesanwaltschaft auf einem anderen Grundstück unterzubringen, wurde das Vorhaben nicht verwirklicht.

Im Mai 1996 stellte die Stadt Karlsruhe in einem Vorbescheid ihre Zustimmung zum Abriß der denkmalgeschützten Häuser Blumenstraße 9–13 unter der Bedingung in Aussicht, daß ein Neubau auf den Grundstücken errichtet wird. Auf Voranfrage des Bundesministeriums an das Bundesministerium der Finanzen, ob Haushaltsmittel des Bundes für die angestrebten Neubaumaßnahmen zur Verfügung stünden, lehnte dieses im September 1996 eine Stellungnahme ab, da den Bedarf begründende Unterlagen nicht vorgelegt wurden. In diesem Zusammenhang wies es darauf hin, daß nach seinen Informationen ein Bedarf für eine Neubaumaßnahme nicht begründet sei. Es lehnte es ab, einen Ansatz für Planungskosten in den Entwurf des Bundeshaushaltsplanes 1998 einzustellen. Im Dezember 1996 unterbreitete der Bundesgerichtshof dem Bundesministerium seinen Wunsch nach einem Erweiterungsbau für fünf Senate einschließlich Sitzungssälen und nach einem weiteren Neubau für die Bibliothek und die Dokumentationsstelle auf dem Gelände des bislang von der Bundesanwaltschaft genutzten Nordgebäudes.

Nach dem derzeitigen Stand wird die Bundesanwaltschaft im Jahre 1998 Teile der bisherigen Dienstgebäude des Bundesgerichtshofes frei machen und in ein anderweitig errichtetes Dienstgebäude umziehen.

Für Abfindungen und Entschädigungen sowie die bauliche Sicherung und Instandhaltung der nunmehr seit 20 Jahren leerstehenden, einsturzgefährdeten Häuser auf den Grundstücken Blumenstraße 9–13 wurden bisher Haushaltsmittel in Höhe von rd. 2,4 Mio. DM aufgewendet. Daneben sind dem Land Baden-Württemberg durch verstärkte Polizeiüberwachung der leerstehenden Häuser erhebliche Aufwendungen entstanden.

62.2

Der Bundesrechnungshof hält die seit zwei Jahrzehnten ungeklärte Nutzung der bundeseigenen Grundstücke Blumenstraße 9–13 für nicht länger hinnehmbar. Er hat angesichts der jährlich weiter wachsenden Ausgaben für die ungenutzten Grundstücke und die abbruchreife Bausubstanz das Bundesministerium wiederholt, aber bislang ohne Erfolg aufgefordert, ein mit den anderen beteiligten Bundesministerien

abgestimmtes, wirtschaftlich tragfähiges Nutzerkonzept zu erstellen.

62.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, um die Angelegenheit voranzubringen, werde es dem Bundesministerium der Finanzen in Kürze einen Bauantrag für den vom Bundesgerichtshof angemeldeten Erweiterungsbedarf vorlegen. Es sei beabsichtigt, die Planungskosten für das Erweiterungsvorhaben im Rahmen der Berichterstattergespräche zum Haushalt 1998 zu erörtern.

62.4

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesministerium, daß es unter Berücksichtigung der mit dem Auszug der Bundesanwaltschaft freiwerdenden Räume alsbald eine Entscheidung über die Notwendigkeit einer baulichen Erweiterung des Bundesgerichtshofes herbeiführt. Sofern die Grundstücke Blumenstraße 9–13 nicht für einen Erweiterungsbau benötigt werden, sollte sie das Bundesministerium nunmehr zügig einer wirtschaftlich vertretbaren Verwendung zuführen.

63 Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen in der Bundesverwaltung

63.1 Allgemeines

Bei Bund, Ländern und Gemeinden werden derzeit in beachtlichem Umfang Kosten- und Leistungsrechnungen sowie Controllinginstrumente geplant und eingeführt, um die Steuerung der Verwaltung zu verbessern und damit einhergehend Voraussetzungen für eine größere Wirtschaftlichkeit zu schaffen. Solche Instrumente werden auch als notwendige Ergänzung zum Einsatz flexiblerer Haushaltsverfahren angesehen, mit denen Behörden größere Spielräume bei gleichzeitig mehr Eigenverantwortung eingeräumt werden sollen. An die Stelle des bisherigen Haushaltsverfahrens, bei dem auf der Grundlage der vorhandenen Titelstruktur die für die verschiedenen Zwecke verfügbaren Mittel (Input) festgelegt werden, soll längerfristig eine stärker an Leistungen und Produkten (Output) orientierte Mittelbereitstellung treten. Damit verbunden werden verbesserte Steuerungsmöglichkeiten für Politik und Verwaltung erwartet.

Die Bundesregierung hat mit Kabinettsbeschuß vom 7. Februar 1996 das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) beauftragt, ein Fachkonzept für eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung zu entwickeln. Die beabsichtigten Änderungen des Haushaltsgrundsatzgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung sehen künftig die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen in geeigneten Bereichen vor.

Mitte des Jahres 1997 war die Mehrzahl der Bundesministerien, besonders für den nachgeordneten Be-

reich, mit Vorhaben zur Einführung und zum Einsatz von Kosten- und Leistungsrechnungen und Controllingverfahren befaßt. Die Projekte wiesen dabei unterschiedliche Realisierungsstände auf.

63.2 Einzelne Projekte und Verfahren

Der Bundesrechnungshof hat Einführung und Einsatz von Kosten- und Leistungsrechnungen sowie Controllingverfahren stichprobenweise bei verschiedenen Bundesbehörden geprüft und dabei im wesentlichen festgestellt:

- Zweck und Ziel des Einsatzes von Kosten- und Leistungsrechnungen und Controllingverfahren waren bei den Projekten allgemein beschrieben. Konkrete Einsparungsziele oder Effizienzrenditen waren jedoch häufig nicht oder nur in Form grober Schätzungen vorgegeben. Damit fehlen die Voraussetzungen, die Wirksamkeit und den Nutzen der Systeme bestimmen zu können.
- Fachkonzepte und Verfahren einzelner Behörden für Kosten- und Leistungsrechnungen weisen teilweise große Unterschiede auf. Dies zeigt sich u. a. bei den zugrunde gelegten Kostenarten, dem Einsatz verschiedener Kostenrechnungsverfahren sowie im Detaillierungsgrad und Umfang der Systeme. Die Konzepte reichen von einfacheren Ansätzen einer Vollkostenrechnung bis zu Gewinn- und Verlustrechnungen und Bilanzierungen.
- Ein einheitliches IT-Konzept für Kosten- und Leistungsrechnungen und deren Verknüpfung mit dem Bundeshaushalt fehlt derzeit noch. Zum Teil erstellten einzelne Bundesbehörden mit erheblichem Aufwand Pflichtenhefte für IT-Verfahren ohne übergreifende Koordinierung. Die Bewertungen angebotener Softwareprodukte waren uneinheitlich. In vergleichbaren Anwendungsfällen kamen Bundesbehörden, teilweise auf externe Berater gestützt, zu gegensätzlichen Einschätzungen von Softwareangeboten.
- Zwischen verschiedenen Behörden gab es noch keinen ausreichenden Erfahrungsaustausch über die Entwicklung und Einführung von Fach- und IT-Konzepten für Kosten- und Leistungsrechnungen. Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik nahm bei der Auswahl und beim Einsatz entsprechender Software ihre Funktion nicht angemessen wahr.
- Externe Berater erstellten in mehreren Fällen keine unmittelbar umsetzungsfähigen Fachkonzepte. Oft waren zusätzliche Beratungsleistungen erforderlich, um die Vorschläge zu konkretisieren und für eine Umsetzung vorzubereiten. Der zeitliche und verfahrensmäßige Ablauf der Projekte war dadurch teilweise stark beeinträchtigt, und es entstanden zusätzliche Kosten.

Die vom Bundesrechnungshof untersuchten Projekte haben insgesamt gezeigt, daß die eigenständige und gesonderte Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen durch die einzelnen Behörden erhebli-

che Kosten, insbesondere für externe Beratungen und IT-Lösungen, hervorrufen kann. Bezogen auf die flächendeckende Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen in der Bundesverwaltung besteht die Gefahr, daß eine nicht zentral gesteuerte Einführung zu inkompatiblen „Insellösungen“ sowie zu Mehrausgaben in der Größenordnung von Millionenbeträgen führen kann.

63.3 Standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung

Das Bundesministerium hat auf der Grundlage des o. a. Kabinettsbeschlusses eine Beratungsgesellschaft mit der Entwicklung eines Fachkonzeptes für eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung beauftragt. Ziel ist es, Regelungen und Verfahren zu entwickeln, die eine einheitliche und damit vergleichbare Einführung und Anwendung solcher Verfahren in geeigneten Bereichen der Bundesverwaltung ermöglichen. Der Bundesrechnungshof hat das Projekt in dem dafür eingerichteten Lenkungsausschuß begleitet. Das wesentliche Projektergebnis ist ein vom externen Berater erstelltes Handbuch, das den Behörden „dezidierte Hilfestellung für die Umsetzung“ der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung geben soll. Eine verbindliche Vorgabe der darin vorgeschlagenen Verfahren und Standards sieht das Bundesministerium derzeit nicht vor. Es beabsichtigt jedoch, die Maßnahmen zur Einführung der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung zu koordinieren, für die erforderliche Beratung bei der Einführung zu sorgen sowie die Voraussetzungen für ein umfassendes Schulungsangebot zu schaffen. Außerdem will es, sobald konkrete Erfahrungen mit IT-Systemen vorliegen, eine Software-Marktanalyse durchführen.

63.4 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof unterstützt den Einsatz betriebswirtschaftlich orientierter Managementsystemen im öffentlichen Bereich, weil diese Ansätze geeignet sein können, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern. Er begrüßt daher die beabsichtigten Maßnahmen des Bundesministeriums zur Einführung der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung, bei denen es auch Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgenommen hat. Das Bundesministerium sollte auch beim weiteren Vorgehen zur Einführung der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung die Federführung übernehmen und dabei der Bundesverwaltung die anzuwendenden Verfahren möglichst verbindlich vorgeben sowie Auswahl, Beschaffung und Inbetriebnahme der erforderlichen IT-Ausstattungen zentral begleiten.

Auf der Grundlage seiner Prüfungen und Erkenntnisse hat der Bundesrechnungshof Empfehlungen zur Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen und Controllingverfahren in der Bundesverwaltung gegeben.

Im wesentlichen hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen:

- Kosten- und Leistungsrechnungen und Controllingverfahren müssen, wie alle anderen Maßnahmen der Verwaltung, Nutzen-Kosten-Abwägungen unterzogen werden und wirtschaftlich sein. Vor Beginn der Einführung sollten der absehbare Investitions-, Beratungs-, Personal- und Schulungsaufwand zusammengestellt und Aussagen zum erwarteten Nutzen gemacht werden. Auf dieser Grundlage sind geeignete Bereiche für die Einführung der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung sowie Umfang und Detaillierungsgrad der Verfahren festzulegen.
- Der Einführung der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung sollte jeweils eine Aufgabenkritik und eine Organisationsoptimierung vorangehen, damit auf bereinigten Aufgaben- und Organisationsstrukturen aufgebaut werden kann. Erforderlich erscheint darüber hinaus, die Verfahren mit der bisherigen Fach- und Dienstaufsicht und anderen Steuerungs- und Entscheidungsinstrumenten organisatorisch und funktional zu verknüpfen.
- Für die standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung sollten vergleichbare Methoden und Verfahren für die Erfassung und Bewertung von Kosten und Leistungen möglichst verbindlich vereinbart und eine „Brücke“ zum weiterbestehenden Haushaltswesen bereitgestellt werden. Notwendig ist es ferner, geeignete und einheitliche Vorgesysteme und Verfahren, z. B. Anlagenbuchhaltungen, zu entwickeln, mit deren Hilfe die Daten für die Kostenrechnung erfaßt werden.
- Es sollte untersucht werden, ob ein gleicher Softwarestandard oder ggf. eine einheitliche Software für die standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung vorgesehen werden kann. Wegen der Bedeutung dieser Aufgabe regt der Bundesrechnungshof die Gründung einer Arbeitsgruppe an, die auf der Grundlage des vorgesehenen Fachkonzeptes die notwendigen Vorklärungen herbeiführt. Die Arbeiten sollten unverzüglich beginnen und innerhalb eines strikten Zeitrahmens erledigt werden.
- Wegen der engen Zusammenhänge zwischen der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung und dem Haushaltsverfahren sollte die Federführung für alle fachlichen Fragen vom Bundesministerium wahrgenommen werden. Auch die Zuständigkeit für die erforderliche Software sollte zentral beim Bundesministerium liegen, um möglichst einheitliche Verfahren bei den IT-Anwendungen zu gewährleisten.

Mit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Einführung und zum Einsatz der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung sollen zeitliche Verzögerungen, erhebliche Mehrkosten und inkompatible „Insellösungen“ vermieden werden. Darüber hinaus erfordert eine flexiblere Haushaltsführung von Anfang an eine sachgerechte Verknüpfung der Kosten- und Leistungsrechnung mit dem Haushaltsverfahren.

64 Auswirkungen von Abfindungen auf die Gewährung von Arbeitslosengeld (Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit, Kapitel 5 Titel 681 01)

64.1

Abfindungen, die Arbeitslose wegen der Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses erhalten oder zu beanspruchen haben, führten nach der bis zum 31. März 1997 geltenden Bestimmung des § 117 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) zum zeitweisen Ruhen – nicht zur Minderung der Dauer – des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, wenn das Arbeitsverhältnis vor Ablauf eines der ordentlichen Kündigungsfrist des Arbeitgebers entsprechenden Zeitraums beendet wurde. Wenn wegen schuldhaft verursachter Beendigung des Arbeitsverhältnisses eine Sperrzeit eingetreten war, wurde der Anspruch zusätzlich um die Tage des mit Ablauf der Sperrzeit einsetzenden Ruhens gemindert (§ 117 a AFG).

64.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1995 gemeinsam mit dem Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit die Anwendung der Ruhenvorschriften durch die Arbeitsämter untersucht und festgestellt, daß die Regelungszwecke, einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme der Versichertengemeinschaft und der Beendigung von Arbeitsverhältnissen ohne wichtigen Grund entgegenzuwirken, weitgehend nicht erreicht wurden. Zwar wurde bei 3 400 geprüften Leistungsfällen mehr als jedes dritte Arbeitsverhältnis mit Zahlung einer Abfindung beendet. Da jedoch in den meisten der geprüften Fälle die Arbeitgeber die gesetzlichen oder (nach § 117 Abs. 2 AFG) fiktiven Kündigungsfristen eingehalten hatten, wurde auch bei Abfindungen in teilweise beträchtlicher Höhe weder eine Minderung der Anspruchsdauer noch überhaupt ein Ruhen der Leistung bewirkt.

Diese Ergebnisse hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) als Informations- und Entscheidungsgrundlage für die damals anstehenden Überlegungen zur Reform des Arbeitsförderungsrechts mitgeteilt. Er hat angeregt, die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld in Abfindungsfällen ausnahmslos entsprechend dem gesetzlichen Ruhenszeitraum zu mindern, ohne daß es hierbei auf die Einhaltung von Kündigungsfristen ankommt. Auf diese Weise könne dem mit den Vorschriften verfolgten Zweck hinreichend entsprochen werden.

64.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes im wesentlichen geteilt. Das am 1. April 1997 in Kraft getretene Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (hier: §§ 115 a AFG/140 Sozialgesetzbuch III) sieht – nach Abzug pauschalierter Freibeträge – die Anrechnung aller Abfindungen auf die Hälfte des Arbeitslosengeldes vor. Damit ist eine der Anregung des Bundesrechnungshofes im sachli-

chen Ergebnis vergleichbare Lösung gefunden worden. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die Neuregelung – nach Ablauf von Übergangsfristen – zu deutlichen Einsparungen beim Arbeitslosengeld beitragen kann.

65 Fortschreibung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen (Kapitel 12 10)

65.1

Der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (Bedarfsplan), eine Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz, legt fest, welche Teile des Bundesfernstraßennetzes neu- oder auszubauen sind. Dabei werden die Maßnahmen entsprechend ihrer Dringlichkeitsstufe entweder dem „Vordringlichen Bedarf“ oder dem „Weiteren Bedarf“ zugeordnet.

Das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) hat den gesetzlichen Auftrag, in Abständen von fünf Jahren zu prüfen, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist. Bei der Fortschreibung des Bedarfsplanes im Jahre 1992 übernahm es grundsätzlich alle noch nicht realisierten Maßnahmen des „Vordringlichen Bedarfs“ aus dem vorhergehenden Bedarfsplan des Jahres 1986, ohne diese erneut zu bewerten. Das Bundesministerium begründete sein Vorgehen mit dem Vertrauensschutz gegenüber Beschlüssen des Deutschen Bundestages, mit der allgemeinen Verkehrszunahme und der zu wahren Planungskontinuität. Der Deutsche Bundestag beschloß im Jahre 1993 die Fortschreibung des Bedarfsplanes im wesentlichen in der vom Bundesministerium vorgelegten Form.

Der Bundesrechnungshof hat eine der geplanten Maßnahmen, die nördliche Ortsumgehung der Stadt Mettmann (Bundesstraße 7 neu), mit Baukosten in Höhe von voraussichtlich mehr als 100 Mio. DM geprüft. Dabei stellte er fest, daß der geplante Neubau entgegen den ursprünglichen Planungen aus dem Jahre 1986 für den weiträumigen Verkehr heute nicht mehr notwendig ist, weil in der Zwischenzeit zwei neue Verkehrswege zur Verfügung stehen, die faktisch als Ortsumgehung genutzt werden. Zum einen ist dies die parallel zur Bundesstraße 7 verlaufende Bundesautobahn A 46 und zum anderen eine südliche Ortsumgehung in Form einer leistungsfähigen Kreisstraße mit hohem Ausbaustandard. Die Planungen des Bundesministeriums und des Landes sahen aufgrund der nunmehr vorhandenen Bundesautobahn und Kreisstraße vor, die Bundesstraße 7 neu nach ihrer Fertigstellung in eine nachrangige Straßenklasse abzustufen.

65.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, Planung und Bau der Bundesstraße 7 neu nicht weiter zu verfolgen. Darüber hinaus hat er ihm empfohlen, den Bau von vor vielen Jahren geplanten Bundesfernstraßen künftig nur dann zu genehmigen, wenn sie tatsächlich noch erforderlich sind. Der Bun-

desrechnungshof hat angeregt, bei der jeweils nach fünf Jahren anstehenden Fortschreibung des Bedarfsplanes alle noch nicht realisierten Maßnahmen auf der Grundlage des aktuellen Verkehrsnetzes und der aktuellen Verkehrsentwicklung neu zu bewerten und den Bedarf einzelfallbezogen zu prüfen.

65.3

Das Bundesministerium hat erwidert, es habe bei der Fortschreibung des Bedarfsplanes geprüft, ob bei Vorhaben des „Vordringlichen Bedarfs“ in Einzelfällen besondere Gründe für eine Rückstufung bestehen. Auch habe es dem Deutschen Bundestag vorgeschlagen, die bisherige Dringlichkeit einzelner Maßnahmen herabzustufen. Damals sei ihm aber Näheres über den Ausbau der Kreisstraße, der den Bau der Bundesstraße 7 neu entbehrlich machen könnte, nicht bekannt gewesen. Angesichts des aktuellen Kenntnisstandes bestünden im Bundesministerium allerdings Zweifel an der Notwendigkeit und Dringlichkeit der Bundesstraße 7 neu. Es habe daher veranlaßt, die Maßnahme nachzubewerten und dabei auch die zu erwartende erhebliche Kostensteigerung zu berücksichtigen. Dies könne unter Umständen zu einer Zurückstellung der Maßnahme bis zur erneuten Fortschreibung des Bedarfsplanes führen.

Das Bundesministerium hat weiter darauf hingewiesen, daß die Prüfung oder Rückstellung von Straßenbaumaßnahmen dort an Grenzen stoße, wo der Auftrag zum Ausbau des Bundesfernstraßennetzes nach dem Fernstraßenausbaugesetz ausgehöhlt werde. Daher konzentrierten sich die Prüf- und Rückstellungsmöglichkeiten auf Maßnahmen, bei denen die aktuellen Investitionskosten die ursprünglichen Kostenschätzungen (zuzüglich der Baupreisentwicklung) merklich überstiegen.

Im übrigen erwäge das Bundesministerium, bei der nächsten Fortschreibung des Bedarfsplanes die noch nicht realisierten Maßnahmen des „Vordringlichen Bedarfs“ wieder stärker in die Bewertung einzubeziehen, als dies bei der letzten Fortschreibung geschehen sei.

65.4

Der Bundesrechnungshof sieht seine Zweifel an der verkehrlichen Notwendigkeit und Dringlichkeit der Bundesstraße 7 neu bestätigt. Dabei erkennt er an, daß die Möglichkeiten des Bundesministeriums, Maßnahmen des Bedarfsplanes zurückzustellen, wegen des gesetzlichen Auftrags zum Ausbau des Bundesfernstraßennetzes begrenzt sind. Jene sollte das Bundesministerium jedoch voll ausschöpfen, um den Bau unwirtschaftlicher Strecken zu verhindern. Das gilt insbesondere, wenn vorgesehen ist, im Bedarfsplan enthaltene Strecken abzustufen. Im übrigen hält es der Bundesrechnungshof gerade wegen des die Verwaltung bindenden gesetzlichen Auftrags für notwendig, daß das Bundesministerium dem Deutschen Bundestag bei der Fortschreibung des Bedarfsplanes nur solche Maßnahmen zur Beschlußfassung vorschlägt, deren aktueller verkehrlicher Bedarf nachgewiesen ist.

66 Notrufabfrage an Bundesautobahnen (Kapitel 12 10)

66.1

Der Bund unterhält gegenwärtig an den Bundesautobahnen ein Fernmeldekabelnetz mit einer Gesamtlänge von rd. 12 000 km. Über diese Infrastruktur betreibt er die sogenannte Notrufabfrage mit insgesamt 12 000 Notrufsäulen, Datennetze für straßenspezifische Telematikdienste und für die Überwachung betriebstechnischer Einrichtungen in Straßentunneln sowie ein Fernsprechnet für die Straßenbauverwaltungen des Bundes und der Länder.

Die Kosten für das Personal der Notrufabfrage in den Autobahnmeistereien in Höhe von rd. 38 Mio. DM werden allein vom Bund getragen. Hinzu kommen die Kosten für die Einrichtung, den Betrieb und die Unterhaltung des Fernmeldekabelnetzes an den Bundesautobahnen (Fernmeldenetz). Dadurch wird der Bundeshaushalt jährlich mit insgesamt annähernd 150 Mio. DM belastet.

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, daß der Bund die Kosten der Notrufabfrage trägt, obwohl diese ausschließlich dem Unfall- und Rettungswesen dient, für das nach Artikel 30 GG mangels einer anderweitigen grundgesetzlichen Regelung die Länder zuständig sind. Diese haben gemäß Artikel 104 a Abs. 1 GG auch die Ausgaben zu tragen. Der Bundesrechnungshof hat daher seit dem Jahre 1988 wiederholt, zuletzt im Jahre 1995, das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) aufgefordert darauf hinzuwirken, daß die Länder die Kosten der Notrufabfrage übernehmen. Die Länder haben dem Ansinnen des Bundes nicht entsprochen und eine Kostenübernahme mit Beschluß der Innenministerkonferenz vom 15. Dezember 1995 abgelehnt.

Das Bundesministerium beabsichtigt nunmehr, die Notrufabfrage bzw. das Fernmeldenetz einschließlich der Notrufabfrage einem privaten Betreiber für einen Zeitraum von 30 Jahren zur wirtschaftlichen Nutzung (einschließlich Ausbau, Umbau, Wartung und Betrieb) zu übertragen. Als möglicher Zeitpunkt ist dafür in Anbetracht der Auflösung des Fernmeldemonopols Ende 1997/Anfang 1998 vorgesehen. Bislang haben über 40 Bewerber Interesse bekundet, davon die meisten für die Übernahme des Fernmeldenetzes einschließlich der Notrufabfrage, einige lediglich für diese.

Inwieweit das Bundesministerium, wie beabsichtigt, das Fernmeldenetz einschließlich Notrufabfrage einem Betreiber übertragen wird, hängt davon ab, ob dieser die Netzverfügbarkeit für die auch künftig vom Bund benötigten straßenspezifischen Telekommunikationsdienste gewährleisten kann. Andernfalls würde es nur die Notrufabfrage privatisieren.

66.2

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium dem wiederholten Drängen des Bundesrechnungshofes, den Bund von den Kosten der Notrufabfrage zu entlasten, nunmehr verwirklicht. Er hält dabei den vom Bundesministerium eingeschla-

genen Weg, den Bund durch die Privatisierung von Kosten zu entlasten, für sinnvoll. Der Bundesrechnungshof geht derzeit davon aus, daß der Bundeshaushalt durch die Privatisierung von Kosten in Höhe von rd. 38 Mio. DM bzw. 150 Mio. DM jährlich entlastet wird und daß der Bund darüber hinaus jährliche Einnahmen aus der Vermarktung des Fernmeldenetzes erzielt.

66.3

Das Bundesministerium hat keine Einwände gegen die Darstellung des Sachverhaltes erhoben.

66.4

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf sicherzustellen, daß der Bund durch die Privatisierung der Notrufabfrage bzw. des gesamten Fernmeldenetzes von Kosten entlastet wird. Er wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

67 Finanzierungvereinbarung zwischen dem Bund und der Deutschen Bahn AG für das Schienenwegeprojekt München – Ingolstadt – Nürnberg (Kapitel 12 22)

67.1

Der Gesetzgeber hat mit der Bahnreform den Bau und die Finanzierung von Schienenwegen des Bundes im Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15. November 1993 (BGBl. I S. 1874) neu geregelt. Für entsprechende Maßnahmen müssen der Bund und die Deutsche Bahn AG öffentlich-rechtliche Verträge (Finanzierungsvereinbarungen) schließen. Das Gesetz sieht die Gewährung eines zinslosen Darlehens durch den Bund in Höhe der Investitionskosten vor. Nach Inbetriebnahme des Schienenweges ist die Deutsche Bahn AG grundsätzlich verpflichtet, das Darlehen in Höhe der jährlichen Abschreibungen an den Bund zurückzuzahlen. Liegt die Baumaßnahme nicht oder nur zum Teil im unternehmerischen Interesse der Deutschen Bahn AG, kann in der Vereinbarung auch festgelegt werden, daß sich die Rückzahlungen an den Bund nur auf einen Teil der Investitionssumme beziehen und der Bund für die Restsumme einen – nicht zurückzuzahlenden – Baukostenzuschuß gewährt. Bei wesentlichen Veränderungen der Verhältnisse kann eine Vertragspartei grundsätzlich eine Anpassung der Vereinbarung verlangen (Revisionsklausel).

Die Bundesregierung beschloß im Sommer 1995, das Schienenwegeprojekt München – Ingolstadt – Nürnberg privat vorfinanzieren zu lassen. Danach soll die Maßnahme nicht vom Bund durch ein Darlehen aus dem Bundeshaushalt, sondern durch die Deutsche Bahn AG vorfinanziert werden. Der Bund verpflichtet sich, spätestens im Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Schienenweges die bis dahin aufgelaufenen Bau- und Finanzierungskosten der Deutschen Bahn AG zu übernehmen.

Das Haushaltsgesetz 1996 ermächtigte dementsprechend das Bundesministerium für Verkehr, sich im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu verpflichten, die von der Deutschen Bahn AG für den Neu- und Ausbau der Strecke eingegangenen Kreditverbindlichkeiten von bis zu 7 Mrd. DM im Jahr der Inbetriebnahme der Strecke zu übernehmen (§ 29 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1996).

67.2

Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit des Schienenwegeprojektes geprüft, die vorbereiteten Verhandlungen zum Abschluß der Finanzierungsvereinbarung begleitet und sich wegen des beträchtlichen Bau- und Kostenvolumens, der langen Bauzeit und der Finanzierungsform bereits vor Abschluß des Vertrages gegenüber der Bundesregierung und dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages beratend geäußert.

Der Bundesrechnungshof hat weiter die Auffassung vertreten, daß die beabsichtigte private Vorfinanzierung der Maßnahme gegenüber einer Haushaltsfinanzierung unwirtschaftlich ist und die Finanzierungskosten in einem krassen Mißverhältnis zu den Investitionskosten stehen.

Er hat daher empfohlen, die Finanzierung des Baus und der aufgelaufenen Bauzinsen so schnell wie möglich – ggf. in über mehrere Haushaltsjahre verteilten Tranchen – unmittelbar in den Bundeshaushalt zu übernehmen. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Höhe der maximal vom Bund zu finanzierenden Baukosten betragsmäßig zu begrenzen und den prozentualen Anteil von Baukostenzuschuß und zinslosem Darlehen unter gleichzeitigem Ausschluß der Revisionsklausel festzuschreiben. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß anderenfalls der Bund im Ergebnis einen Fehlbedarf finanzieren würde und die Deutsche Bahn AG keinen Anreiz zur Verbesserung des Kosten-Erlös-Verhältnisses hätte.

67.3

Das Bundesministerium für Verkehr und das Bundesministerium der Finanzen haben die Äußerung des Bundesrechnungshofes in den wesentlichen Punkten geteilt und in ihren Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und berücksichtigt. Gegenüber den ursprünglichen Planungen verringerten sich die finanzierungsfähigen Baukosten (ohne Vorfinanzierungskosten) von rd. 4,7 Mrd. DM auf rd. 3,9 Mrd. DM. Der prozentuale Anteil von zinslosem Darlehen und nicht zurückzuzahlendem Baukostenzuschuß wurde bei gleichzeitigem Ausschluß der Revisionsklausel festgeschrieben. Darüber hinaus sieht die Finanzierungsvereinbarung für den Bund die Möglichkeit vor, grundsätzlich jederzeit die private Vorfinanzierung zu beenden. Die Bundesministerien stimmen der Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß eine unmittelbare Haushaltsfinanzierung vorteilhafter wäre, grundsätzlich zu. Das Bundesministerium

für Verkehr hat erklärt, die Bundesregierung beabsichtige, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, sobald die Haushaltsmittel hierfür ausreichen. Da diese jedoch im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht zur Verfügung gestanden hätten, habe der – im übrigen vom Deutschen Bundestag gebilligte – Weg der privaten Vorfinanzierung gewählt werden müssen, um die Ausbau-/Neubaustrecke so schnell wie möglich im Interesse der Volkswirtschaft nutzen zu können.

67.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die mit dem Abschluß der Finanzierungsvereinbarung im Dezember 1996 erreichten Verbesserungen. Die betragsmäßige Begrenzung der finanzierungsfähigen Kosten und die prozentuale Festschreibung des Baukostenzuschusses bieten der Deutschen Bahn AG einen Anreiz zum kaufmännischen, eigenwirtschaftlichen Handeln und ergeben für den Bundeshaushalt eine größere Planungssicherheit. Hinsichtlich der vertraglich der Höhe nach begrenzten Bauausgaben und des festgeschriebenen Baukostenzuschusses des Bundes kann der abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarung nach Auffassung des Bundesrechnungshofes Modellcharakter für Finanzierungsvereinbarungen nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz zukommen.

Da sich der Bund stets günstiger als Private verschulden kann, bleibt allerdings die Haushaltsfinanzierung wirtschaftlicher. Spätere Finanzierungsraten belasten den Investitionshaushalt und führen faktisch zu zusätzlichen Kreditaufnahmen. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher ausdrücklich, daß die Finanzierungsvereinbarung dem Bund einen jederzeitigen Ausstieg aus der privaten Vorfinanzierung ermöglicht. Der Bundesrechnungshof erwartet, daß die Bundesregierung entsprechend ihrer Ankündigung diese Klausel so bald wie möglich in Anspruch nimmt, um die zu refinanzierende Summe möglichst gering zu halten. Er weist darauf hin, daß anderenfalls die in den Bundeshaushalt nach der Inbetriebnahme des Schienenweges einzustellenden Ansätze für die Refinanzierung über einen Zeitraum von mindestens 15 Jahren in etwa so hoch sein werden wie die durchschnittlichen Titelansätze bei Haushaltsfinanzierung nach Baufortschritt während der Bauzeit von sechs bis sieben Jahren.

67.5

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung des Schienenwegeprojektes weiter beobachten.

68 Personalkostenerstattung für die der Deutschen Bahn AG zugewiesenen Beamten des Bundeseisenbahnvermögens

68.1

Im Zuge der Bahnreform sind rd. 110 000 Beamte der Deutschen Bundesbahn der Deutschen Bahn AG zu-

gewiesen worden. Nach dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz (DBGrG) soll die Deutsche Bahn AG dem Bundeseisenbahnvermögen für die ihr zugewiesenen Beamten die Personalkosten in Höhe der Aufwendungen erstatten, die sie für die Arbeitsleistung vergleichbarer, von der Gesellschaft neu einzustellender Arbeitnehmer erbringt oder erbringen müßte (§ 21 Abs. 1 DBGrG). Das Bundeseisenbahnvermögen und die Deutsche Bahn AG haben Einzelheiten des Abrechnungsverfahrens in einer Personalkostenvereinbarung festgelegt. Demnach ist die Berechnungsgrundlage für die Erstattungsleistung das Jahresentgelt nach den Bestimmungen der Tarifverträge der Deutschen Bahn AG (Entgelttarif) einschließlich der Beiträge (Arbeitgeberanteile) zur gesetzlichen Sozialversicherung, die für Arbeitnehmer der Deutschen Bahn AG abzuführen wären, sowie die Leistungen der Deutschen Bahn AG für die betriebliche Altersversorgung, die sie für eigene Arbeitnehmer erbringen müßte. Die Personalkostenvereinbarung geht von einer Einzelabrechnung für jeden zugewiesenen Beamten auf der Grundlage eines fiktiven Entgeltkontos aus (sogenannte Als-ob-Personalkostenabrechnung). Im Jahre 1995 erstattete die Deutsche Bahn AG rd. 6 Mrd. DM; für die Jahre 1996 bis 2001 erwartet das Bundeseisenbahnvermögen Erstattungen von insgesamt rd. 29 Mrd. DM.

Bei den Überlegungen zur Bahnreform hatten die Bahn und die Bundesregierung erwartet, daß die Deutsche Bahn AG bei den Personalkosten im Durchschnitt um 10 v. H. entlastet würde, was im wesentlichen mit dem Wegfall des Versorgungsaufwandes, der Verringerung des Aufwandes für die betriebliche Altersversorgung sowie sonstigen Sozialaufwandes begründet wurde.

68.2

Angeichts der erheblichen finanziellen Bedeutung hat der Bundesrechnungshof die Grundlagen und das Verfahren der Personalkostenerstattung untersucht.

Der Bundesrechnungshof hat die um die Arbeitnehmeranteile zur gesetzlichen Rentenversicherung gekürzten Tarifentgelte mit der Beamtenbesoldung verglichen. Diese Beträge sind aus Arbeitnehmersicht in etwa vergleichbar. Bei diesem Vergleich liegen die Tarifentgelte rd. 25 v. H. unter den entsprechenden Besoldungen.

Der Entgelttarif der Deutschen Bahn AG fand bei einem Personalbestand von etwa 250 000 Mitarbeitern erst bei rd. 5 700 neu eingestellten Tarifkräften Anwendung, da für die von der Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn übergeleiteten etwa 150 000 Arbeitnehmer zwar der neue Entgelttarif, gleichzeitig aber weitreichende Besitzstandsregelungen galten. So wurde ihnen eine persönliche Übergangszulage gezahlt, um den Unterschied der tariflichen Bezüge zu den vorherigen Bezügen auszugleichen.

Der Erstattungsbetrag wurde nahezu ausschließlich durch die tarifliche Eingruppierung der den zuge-

wiesenen Beamten übertragenen Tätigkeit bestimmt. Das Bundeseisenbahnvermögen überprüfte die tarifgerechte Einstufung anhand von Dienstpostenbesetzungslisten. Dabei stellte es z. B. fehlerhafte Bewertungen von Arbeitsplätzen oder Altersstufen fest und erreichte entsprechende Korrekturen. So erzielte es Mehreinnahmen durch höhere Personalkostenerstattungen im Jahre 1995 in Höhe von 19 Mio. DM und im Jahre 1996 von weiteren 24 Mio. DM. Um darüber hinaus festzustellen, ob die Arbeitsplätze der zugewiesenen Beamten nach den gleichen Kriterien eingruppiert werden wie bei anderen Arbeitnehmern, bat das Bundeseisenbahnvermögen die Deutsche Bahn AG um Informationen über Einstufung und Bezahlung der neu eingestellten sowie der übrigen Arbeitnehmer. Die Deutsche Bahn AG kam dieser Bitte bisher nicht nach.

Beamte, die einem Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG zugewiesen waren, wurden – unabhängig von den tatsächlichen Verhältnissen – nach dem Deutsche Bahn AG-Tarif abgerechnet. Planungen der Deutschen Bahn AG zeigten, daß das Tarifniveau in Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG höher liegen kann als bei der Deutschen Bahn AG selbst. Die Deutsche Bahn AG informierte das Bundeseisenbahnvermögen nicht darüber, wieviel Beamte bei Tochterunternehmen beschäftigt sind und welche Tarife dort gelten.

Ein von der Deutschen Bahn AG für die Zwecke der Als-ob-Personalkostenabrechnung eingeführtes DV-Verfahren war nicht brauchbar. Daher beruhte die Personalkostenabrechnung im wesentlichen auf Hochrechnungen und Fortschreibungen eines repräsentativen Monatsergebnisses durch das Bundeseisenbahnvermögen sowie anderen Angaben über den Personaleinsatz bei der Deutschen Bahn AG. Auch der gesetzlich vorgeschriebenen Bestätigung des Abschlußprüfers über die Prüfung der Jahresabrechnung lagen Annahmen und manuelle Abrechnungen zugrunde. Die Deutsche Bahn AG beabsichtigt weiterhin, ein eigenes DV-Verfahren für die Personalkostenabrechnung auf der Grundlage einer Einzelabrechnung für jeden zugewiesenen Beamten zu entwickeln.

68.3

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund seiner Feststellungen das Bundesministerium für Verkehr (Bundesministerium) und das Bundeseisenbahnvermögen beraten.

Dabei hat er darauf hingewiesen, daß angesichts der geringen Anzahl neu eingestellter Arbeitnehmer und des niedrigen Tarifniveaus zweifelhaft ist, ob der Entgelttarif der Deutschen Bahn AG am Arbeitsmarkt nachhaltig durchgesetzt werden kann. Der Bundesrechnungshof sieht in dem bisher nur in verhältnismäßig wenigen Fällen angewandten Entgelttarif keine geeignete Bemessungsgrundlage, um der gesetzlichen Vorgabe Rechnung zu tragen, die Personalkostenerstattung an den Aufwendungen für neu einzustellende Arbeitnehmer auszurichten.

Der Bundesrechnungshof hat es in diesem Zusammenhang auch für bedenklich gehalten, daß dem Bundeseisenbahnvermögen Unterlagen über tatsächliche Bezahlung und Eingruppierung neu eingestellter und übergeleiteter Arbeitnehmer sowie die Arbeitnehmer bei Tochterunternehmen nicht zur Verfügung stehen. Solange entsprechende Informationen nicht vorliegen, können die Überprüfungsmaßnahmen des Bundeseisenbahnvermögens lediglich verhindern, daß in großem Umfang von den sachgerechten Eingruppierungen nach den tariflichen Regelungen abgewichen wird. Zuweisungen von Beamten zu ausgegliederten Gesellschaften dürften die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens verringern und Überprüfungsmaßnahmen weiter erschweren.

Da es im Verlauf mehrerer Jahre nicht gelungen ist, ein eigenes Abrechnungsverfahren mit Entgeltkonten für jeden zugewiesenen Beamten zu entwickeln, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes damit zu rechnen, daß die Personalkostenerstattung auch künftig auf der Grundlage von Annahmen und Hochrechnungen ermittelt werden muß. Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundeseisenbahnvermögen durchgeführte Abrechnungsmethode zwar grundsätzlich für ausreichend genau. Jedoch stehen die dafür erforderlichen Informationen insbesondere wegen der Zuweisung von Beamten zu Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG nicht mehr in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Die Möglichkeiten, die Personalkostenerstattung in der derzeit praktizierten Form abzurechnen, werden sich deshalb auf Dauer verschlechtern.

68.4

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundeseisenbahnvermögen und dem Bundesministerium empfohlen, die Personalkostenerstattung auf Regelungen abzustützen, deren Umsetzung und Auslegung von allen Beteiligten nachvollzogen werden können. Dazu gehört in jedem Fall, daß die Deutsche Bahn AG Unterlagen über Bezahlung und Eingruppierung neu eingestellter und übergeleiteter Arbeitnehmer sowie die Arbeitnehmer bei Tochterunternehmen zur Verfügung stellt. Außerdem sollte die im Deutsche Bahn Gründungsgesetz vorgesehene Möglichkeit genutzt werden, von einem im Einvernehmen mit der Deutschen Bahn AG bestellten Wirtschaftsprüfer feststellen zu lassen, inwieweit die Personalkostenerstattung die tatsächlich an neu eingestellte Arbeitnehmer gezahlten Jahresentgelte berücksichtigt. In diesem Zusammenhang sollte auch die sachgerechte Einstufung der zugewiesenen Beamten im Vergleich zu den übrigen Arbeitnehmern der Deutschen Bahn AG und deren Tochterunternehmen, deren Bezahlung sowie die Personalkostenerstattung im Vergleich zu den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes untersucht werden.

Als Alternative zu einer dauerhaften Einzelfallberechnung hat der Bundesrechnungshof angeregt zu prüfen, ob auf der Grundlage der Ergebnisse des Wirtschaftsprüfers ein pauschales Verfahren für die

Festlegung der Höhe der Personalkostenerstattung auf einer einfach und zweifelsfrei zu ermittelnden Grundlage entwickelt werden kann. Eine Möglichkeit wäre, als Ausgangsgrundlage die Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens für die Besoldung der zugewiesenen Beamten heranzuziehen. Es käme dann darauf an, durch einen noch zu entwickelnden Berechnungsmodus sicherzustellen, daß die Erstattungsleistung der Deutschen Bahn AG einem arbeitsmarktgerechten Entgeltniveau für neu einzustellende Arbeitnehmer entspricht. Auf die Einzelberechnung unwesentlicher Bestandteile, wie Überstundenzuschläge und Leistungszulagen, sollte dabei verzichtet werden. Der Berechnungsmodus könnte in regelmäßigen Abständen von mehreren Jahren überprüft werden. Mit einem derartigen Verfahren würden die beschriebenen Probleme umgangen werden. Außerdem könnte der Arbeitsaufwand bei allen Beteiligten erheblich verringert werden. Zudem würde die Berechnung der Personalkostenerstattung unabhängig von Umorganisationen und Unternehmensgründungen der Deutschen Bahn AG sowie der zweiten Stufe der Bahnreform mit der Aufteilung der Deutschen Bahn AG in einzelne Aktiengesellschaften Bestand haben.

68.5

Das Bundesministerium und das Bundeseisenbahnvermögen haben die Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, obwohl sie die Sorge, der Entgelttarif der Deutschen Bahn AG sei nicht marktgerecht, nicht teilen.

Die von der Deutschen Bahn AG vorgenommenen, aber vom Bundeseisenbahnvermögen nicht nachvollziehbaren Personalkostenabrechnungen hätten das Bundesministerium veranlaßt, die Deutsche Bahn AG aufzufordern, dem Bundeseisenbahnvermögen die für die Überprüfung der Abrechnung benötigten Daten zur Verfügung zu stellen. Die Deutsche Bahn AG habe zugesagt, das Bundeseisenbahnvermögen in die Arbeiten am Projekt „Personalkostenabrechnung“ einzubeziehen.

Darüber hinaus ließen die vom Bundesrechnungshof dargelegten Probleme es angezeigt erscheinen, sich mit den Vorschlägen zu einer pauschalierten Abrechnung verstärkt zu befassen. Ein pauschales Verfahren würde die Einzelbehandlung vieler Probleme überflüssig machen und den mit der Personalkostenabrechnung verbundenen Aufwand bei Deutscher Bahn AG und Bundeseisenbahnvermögen verringern. Das Bundesministerium wolle gemeinsam mit allen Beteiligten prüfen, ob die Personalkostenerstattung auf ein pauschaliertes Abrechnungsverfahren umgestellt werden könne.

68.6

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten und dabei insbesondere darauf achten, daß die Personalkostenabrechnung unverzüglich auf eine für alle Beteiligten nachvollziehbare Grundlage gestellt wird.

69 Betätigung des Bundes bei der Deutschen Telekom AG und ihren Tochtergesellschaften

69.1

Das ehemalige Sondervermögen des Bundes, die Deutsche Bundespost Telekom, wurde im Zuge der Postreform II mit Wirkung vom 1. Januar 1995 in eine Aktiengesellschaft, die Deutsche Telekom AG (Telekom), umgewandelt. Nach der Börseneinführung der Gesellschaft hält der Bund als Aktionär 74 v. H. der Anteile der Telekom (Bundesanteile). Mit umfangreichen Gewährleistungsverpflichtungen für die „Altschulden“ des ehemaligen Sondervermögens und weiteren Verpflichtungen hat der Bund auch eine Garantenstellung übernommen. Die wirtschaftliche Entwicklung des Bundesunternehmens Telekom hat daher eine große Bedeutung für künftige Bundeshaushalte.

Bei der Verwaltung der Bundesanteile handelt der Bund im wesentlichen durch das Bundesministerium für Post- und Telekommunikation (Bundesministerium). In seiner Eigenschaft als Aktionär und Garant muß er die zur Verfügung stehenden gesellschafts- und haushaltsrechtlichen Möglichkeiten nutzen, um durch den Einfluß seiner Vertreter in den Überwachungsorganen (Aufsichtsräten) der Telekom und ihrer Tochtergesellschaften den Unternehmenswert zu mehren und privatisierungsbedingte Risiken für den Bundeshaushalt, wie beispielsweise die Gewährleistung für die Altschulden, möglichst gering zu halten. Dabei kommt einer engen Zusammenarbeit zwischen der beteiligungsverwaltenden Stelle im Bundesministerium (Beteiligungsverwaltung) und den Bundesvertretern in den Aufsichtsräten eine entscheidende Bedeutung zu. Eine der Voraussetzungen hierfür ist, daß der Anteilseigner Bund ausreichende Informationen erhält.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat mehrfach die Betätigung des Bundes bei der Telekom und ihren Tochtergesellschaften querschnittlich geprüft und festgestellt, daß die Beteiligungsverwaltung in der ersten Zeit ihrer Tätigkeit die haushaltsrechtlichen Anforderungen nicht annähernd erfüllte und hierfür auch nicht die Voraussetzungen geschaffen hatte.

Die Beteiligungsverwaltung verfügte weder über die Vorlagen des Vorstandes der Telekom an den Aufsichtsrat noch über die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen. Ihre Erkenntnisse über die wichtige Ausschubarbeit des Aufsichtsrates der Telekom waren spärlich. Basisunterlagen, wie Gesellschafts- und Unternehmensverträge der Tochtergesellschaften der Telekom, hatte sie nicht zur Verfügung. Weitere ihr zustehende Unterlagen, wie beispielsweise die Berichte der externen Abschlußprüfer der Tochtergesellschaften, machte sie sich nicht zugänglich.

Die Beteiligungsverwaltung hatte mit keinem der Vertreter des Bundes im Aufsichtsrat der Telekom

Abmachungen über eine Zusammenarbeit getroffen. Die nicht der Bundesverwaltung angehörenden Bundesvertreter waren dadurch – anders als die beamteten Vertreter – dem Bund gegenüber nicht von ihrer Verschwiegenheitspflicht befreit und konnten daher der Beteiligungsverwaltung über die Sitzungen des Aufsichtsrates nicht berichten. Das Abstimmungsverhalten der Bundesvertreter in den Aufsichtsräten war nicht koordiniert.

In den über 200 Beteiligungen der Telekom sind erhebliche Bundesmittel gebunden. Das Haushaltsrecht verlangt auch bei solchen mittelbaren Beteiligungen des Bundes, daß der Bund einen „angemessenen Einfluß“ insbesondere im Aufsichtsrat erhält (§ 65 Abs. 3 Satz 3 i. V. m. Abs. 1 Nr. 3 BHO). Der Bund war jedoch nur in den Aufsichtsräten von zwei Tochtergesellschaften vertreten.

Nach Inkrafttreten der Postreform II erhöhte die Telekom die Anzahl ihrer Beteiligungen erheblich. Nach dem Haushaltsrecht hatte die Beteiligungsverwaltung darauf hinzuwirken, daß solche Änderungen nur mit ihrer Zustimmung vorgenommen werden (§ 65 Abs. 3 BHO). An diesen Änderungen im Beteiligungsbestand wirkte die Beteiligungsverwaltung jedoch nicht mit.

Auch nahm, bedingt durch fehlende Unterlagen, das Bundesministerium abweichend von den gesetzlichen Erfordernissen (§ 69 BHO) eigene Prüfungen der dem Bund als Aktionär zustehenden Unterlagen nur sehr unvollkommen vor und übersandte diese auch nicht dem Bundesrechnungshof.

69.3

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse jeweils dem Bundesministerium und zuletzt in einem Beratungsbericht nach § 88 Abs. 2 BHO der Bundesregierung mitgeteilt und nachdrücklich empfohlen, die aufgezeigten Mängel bei der Verwaltung der Bundesanteile zu beseitigen.

Dabei hat der Bundesrechnungshof betont, ein wesentliches Problem liege in der unzureichenden Informationsbeschaffung der Beteiligungsverwaltung. Er hat daher empfohlen, daß sich die Beteiligungsverwaltung laufend alle Informationen zugänglich macht, die notwendig sind, um dem Bundesministerium ein zutreffendes Bild über die Entwicklung der Telekom und ihrer Tochtergesellschaften zu verschaffen. Die Beteiligungsverwaltung solle auch verstärkt darauf hinwirken, ihre Zusammenarbeit mit den Bundesvertretern in den Aufsichtsräten der Telekom und ihrer Tochtergesellschaften durch entsprechende Vereinbarungen zu verbessern. Nur dann könnten die Interessen des Bundes in den Entscheidungen der Aufsichtsräte angemessen Berücksichtigung finden. Eine sachgerechte Verwaltung der Bundesanteile setze weiter voraus, daß der Bund sich in stärkerem Maße als bisher durch eigene Vertreter in den Aufsichtsräten bei den Tochtergesellschaften den erforderlichen Einfluß verschaffe.

69.4

Das Bundesministerium hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes im wesentlichen aufgegriffen und vielfältige Anstrengungen unternommen, um die aufgezeigten Probleme zu bewältigen.

Es hat mitgeteilt, daß ihm jetzt fast alle für die Beteiligungsverwaltung notwendigen Unterlagen zur Verfügung stünden. Es werde sich bemühen, Zugang zu den noch wenigen fehlenden Unterlagen zu erlangen.

Es hat weiter mitgeteilt, daß die Bundesvertreter im Aufsichtsrat der Telekom sich inzwischen ausnahmslos schriftlich zu einer Zusammenarbeit mit dem Bund bereit erklärt hätten. Damit sei eine ausreichende Basis für die Zusammenarbeit mit der Beteiligungsverwaltung geschaffen. Eine Berichterstattung über die Sitzungen des Aufsichtsrates der Telekom durch die Bundesvertreter sei nun ebenso möglich wie eine Koordination ihres Abstimmungsverhaltens im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben.

Hinsichtlich der Mitwirkung der Beteiligungsverwaltung bei Änderungen im Beteiligungsbestand sei mit den beteiligten Stellen eine Verfahrensweise vereinbart worden, die sowohl den haushalts- als auch gesellschaftsrechtlichen Belangen Rechnung trage.

Das Bundesministerium hat auch in der Frage einer unmittelbaren Vertretung des Bundes in den Überwachungsorganen besonders bedeutender Tochtergesellschaften deutliche Anstrengungen unternommen. Praktische Fortschritte haben sich aber bislang noch nicht erreichen lassen.

69.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind mit den getroffenen Vereinbarungen und den erzielten Fortschritten nunmehr die Voraussetzungen geschaffen, um die festgestellten Probleme bei der Verwaltung der Bundesanteile beseitigen und ein effizientes Beteiligungscontrolling ausüben zu können. Das Bundesministerium sollte die nunmehr gegebenen Möglichkeiten voll ausschöpfen und in seinen Bemühungen, eine sachgerechte Verwaltung der Bundesanteile sicherzustellen, nicht nachlassen.

Im Vordergrund sollte dabei eine enge Zusammenarbeit der Beteiligungsverwaltung mit den Bundesvertretern in den Aufsichtsräten der Telekom und ihrer Tochtergesellschaften stehen. Den Einfluß des Bundes bei den Tochtergesellschaften hält der Bundesrechnungshof unverändert für zu gering. Die Beteiligungsverwaltung wird weitere Anstrengungen unternehmen müssen, um auch insoweit die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu erfüllen.

Der Bundesrechnungshof wird weiterhin auf eine effiziente Wahrnehmung der Beteiligungsrechte drängen.

70 Besoldungsregelungen im Zusammenhang mit dem Einsatz der Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien (Kapitel 14 03)

70.1 Gewährung des Auslandsverwendungszuschlags

70.1.0

Im Rahmen des Einsatzes der Implementation Force (IFOR) und der Stabilization Force (SFOR) der NATO im ehemaligen Jugoslawien erhalten die rd. 3 000 Soldaten der Bundeswehr eine Zulage in Form des Auslandsverwendungszuschlags. Die Festsetzung der Höhe dieses Zuschlags beruht auf unzureichenden tatsächlichen Feststellungen. Der Zuschlag sollte nicht als Besitzstand angesehen, sondern zeitnäher den veränderten Belastungen und Erschwernissen angepaßt und allgemein differenzierter ausgestaltet werden.

70.1.1

Für Beamte, Richter und Soldaten, die im Ausland im Rahmen von humanitären und unterstützenden Maßnahmen verwendet werden, hat das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium der Verteidigung durch Rechtsverordnung aufgrund des § 58 a Bundesbesoldungsgesetz die Gewährung eines Auslandsverwendungszuschlags geregelt. Die Auslandsverwendungszuschlagsverordnung (AuslVZV) vom 25. September 1995 (BGBl. 1995, I S. 1226 – in Kraft getreten mit Wirkung vom 29. Juli 1995) erfaßt die Belastungen und Erschwernisse der Verwendung und setzt die Höhe des Auslandsverwendungszuschlags in unterschiedlichen Stufen fest.

Als Belastungen und Erschwernisse werden berücksichtigt (§ 2 AuslVZV):

1. allgemeine physische und psychische Belastungen, z. B. Unterbringung in Zelten, unzureichende Sanitäreinrichtungen, Versorgungserschwernde,
2. Gefahren für Leib und Leben, z. B. Seuchen, akute kriegsähnliche Auseinandersetzungen, Terrorakte,
3. extreme Klimabelastungen.

Die vier Tagessatzstufen des steuerfreien Auslandsverwendungszuschlags betragen (§ 3 AuslVZV):

- Stufe 1 (wenig ausgeprägte Belastungen) bis zu 50 DM,
- Stufe 2 (stärker ausgeprägte Belastungen) 80 DM,
- Stufe 3 (hohe Belastungen) 130 DM,
- Stufe 4 (sehr hohe Belastungen) 180 DM.

Bei einer nicht nur vorübergehenden wesentlichen Änderung der Verhältnissen ist der Tagessatz neu festzusetzen.

Das Bundesministerium des Innern setzte mit Erlaß vom 4. Juli 1995 auf Antrag des Bundesministeriums der Verteidigung – wegen der Eilbedürftigkeit ohne

eigene Kenntnisse der tatsächlichen Verhältnisse an den jeweiligen Einsatzorten – die Einstufung der (damals noch niedrigeren) Tagessätze wie folgt fest:

NATO-Flugplatz Piacenza (Italien)	Stufe 2,
Split (Kroatien)	Stufe 3,
für Besatzungen der Kampfflugzeuge	Stufe 4.
Die Stufe 1 wird bisher nicht gezahlt.	

Bei einer durchschnittlichen Verweildauer von vier Monaten hat sich damit z. B. bei einem Aufenthalt in Split ein steuerfreier Betrag von rd. 15 600 DM Auslandsverwendungszuschlag zusätzlich zur Besoldung ergeben, für das Bodenpersonal in Piacenza von rd. 9 600 DM.

70.1.2

Der Bundesrechnungshof wies bereits am 28. November 1995 das Bundesministerium des Innern und die anderen drei beteiligten Bundesministerien darauf hin, daß insbesondere die Einstufungen für Piacenza und Split zu hoch seien. Die entsprechenden Merkmale der Auslandsverwendungszuschlagsverordnung würden nicht erfüllt. Dem Hinweis des Bundesrechnungshofes lagen u. a. Erklärungen der Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages zugrunde. Danach seien die Unterbringung der 523 Luftwaffenangehörigen in Piacenza in 16 Hotels der Umgebung ebenso wie die Verpflegung ausgezeichnet. Die Soldaten unternähmen attraktive touristische Ausflüge nach Florenz und zu anderen sehenswerten Plätzen Italiens.

Auch nach Abschluß des Friedensvertrages von Dayton vom 15. Dezember 1995 führte das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit den anderen drei beteiligten Ressorts die bisherige Einstufung mit Erlaß vom 21. Dezember 1995 fort, behielt sich aber eine Überprüfung zum 30. April 1996 vor. Außerdem wurden in das vorhandene Einstufungssystem weitere Einsatzorte in Kroatien und Bosnien-Herzegowina aufgenommen.

Im März 1996 besuchten eine Delegation des Auswärtigen Ausschusses und die Obleute des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages sowie eine interministerielle Kommission – unter Beteiligung des Bundesministeriums des Innern – verschiedene Standorte im Einsatzgebiet. Eine Ergebnisniederschrift über den Besuch der Ministerienvertreter wurde nicht angefertigt; lediglich in einer internen – dem Bundesrechnungshof im Juli 1996 bekannt gewordenen – Aktennotiz des Bundesministeriums des Innern ist festgehalten, daß die bisherige Festsetzung der Höhe des Auslandsverwendungszuschlags bis zum 31. Dezember 1996 beibehalten werden solle. Weiterhin war vorgesehen, die Sätze der Auslandsverwendungszuschlagsverordnung für spätere Anwendungsfälle innerhalb des bisherigen Rahmens differenzierter abzustufen.

Der Bundesrechnungshof wies am 19. August 1996 erneut das Bundesministerium des Innern auf die zu hohe Eingruppierung hin, insbesondere nach

Abschluß des Friedensvertrages von Dayton. Split werde inzwischen wieder von zahlreichen Touristen gefahrlos besucht, „hohe Belastungen“ seien keineswegs mehr gegeben. In einer feineren Abstufung sah auch der Bundesrechnungshof einen möglichen Lösungsweg.

Mit Erlaß vom 20. Mai 1997 hat das Bundesministerium des Innern ohne eigene Feststellungen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Auswärtigen Amt dem Antrag des Bundesministeriums der Verteidigung entsprochen und die bestehende Festsetzung auf unbestimmte Zeit verlängert. Grundlage waren allein Angaben des Bundesministeriums der Verteidigung,

- die Bedrohungslage habe sich erweitert, da Ost-Slawonien durch die kroatische Administration übernommen werde und die Lage im Kosovo gespannt sei,
- das Risiko von Minenexplosionen habe durch Schneeschmelze, Regen und falsches Lagern gefundener Minen durch Bauern zugenommen,
- neue psychische Belastungen der Soldaten seien durch die seelische Auseinandersetzung mit dem sichtbaren menschlichen Elend der Zivilbevölkerung entstanden.

Eine Neuregelung in Form einer differenzierteren Abstufung ist zwischen den beteiligten Bundesministerien durch die ablehnende Haltung des Bundesministeriums der Verteidigung bisher nicht zustande gekommen.

70.1.3

Der Bundesrechnungshof stellt fest, daß das Bundesministerium des Innern sich nicht im erforderlichen Umfang bemüht hat, die Zahlung des Auslandsverwendungszuschlags den tatsächlichen Verhältnissen der Stationierung anzupassen. Die vom Bundesrechnungshof sofort gerügte Einstufung von Piacenza war zu hoch, da dort keine der in § 2 AusLVZV genannten Belastungen im Verhältnis zu den deutschen Standorten vorlag. Die darauf aufbauenden weiteren Einstufungen mußten dementsprechend ebenfalls zu hoch ausfallen. Mit dem Friedensvertrag von Dayton und dem Ende der Kampfhandlungen wäre eine Neufestsetzung nach § 3 Abs. 2 AusLVZV erforderlich gewesen.

Es bestand auch kein Grund, durch hohe Zahlungen Soldaten für einen Einsatz zu gewinnen. Die Zahl der Meldungen übertraf die der benötigten Teilnehmer.

70.1.4

Das Bundesministerium des Innern hat seine Festsetzungen des Auslandsverwendungszuschlags teilweise ohne eigene Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse damit erklärt, daß dem Bundesministerium der Verteidigung „eine Einschätzungsprärogative zukomme“. Im Hinblick auf die Eilbedürftigkeit habe keine Möglichkeit bestanden, einigen Fragen an der Berechtigung der vorgesehenen Höhe des Auslands-

verwendungszuschlags abschließend nachzugehen. Das Bundesministerium der Verteidigung rechtfertigt die Höhe des Auslandsverwendungszuschlags u. a. mit dem Hinweis auf die sonst zu zahlenden Zulagen wegen besonderer zeitlicher Belastungen, insbesondere für die Dienstorte in Italien.

70.1.5

Der Bundesrechnungshof kann sich diesen Argumenten nicht anschließen. Angesichts der angespannten Haushaltslage sollten alle einmal erreichten Besitzstände auf den Prüfstand. Im übrigen wäre es auch Aufgabe des Bundesministeriums des Innern gewesen, insbesondere nach dem Abschluß des Dayton-Abkommens, auf wirklichkeitsnahe Situationsberichte zu drängen. Woraus sich die „Einschätzungsprärogative“ als Einschätzungsvorrecht des Bundesministeriums der Verteidigung ergeben soll, ist nicht nachvollziehbar. Auch bei der Festsetzung sonstiger Auslandsdienstbezüge wägt das Bundesministerium des Innern selbst ab und verläßt sich nicht auf die Angaben davon Begünstigter. Die im Erlaß vom 20. Mai 1997 zugrunde gelegte, weitgehend verallgemeinernde Beurteilung des Bundesministeriums der Verteidigung, die Lage in Bosnien-Herzegowina sei schlimmer als zuvor, hätte als Widerspruch zu allen anderslautenden Berichten sonstiger Informanten, z. B. des Auswärtigen Amtes, erkannt werden müssen. Auch eine Reihe weiterer Indikatoren einer Normalisierung, wie das Wiederanwachsen des Tourismus in Kroatien auf fast 3 Millionen Reisende im Jahre 1996 und die Rückkehr von Flüchtlingen nach Bosnien-Herzegowina, hätten dem Bundesministerium des Innern Veranlassung geben müssen, die Angaben des Bundesministeriums der Verteidigung selbst kritisch durch eigene Erhebungen vor Ort zu prüfen. Der Hinweis des Bundesministeriums der Verteidigung auf die zeitliche Belastung geht fehl, da die entsprechende Zulage – ihre Berechtigung unterstellt – weit geringer wäre als der gezahlte Auslandsverwendungszuschlag.

Der Bundesrechnungshof sieht es als geboten an, unter Berücksichtigung der seit Ende des Jahres 1995 geänderten Verhältnisse die Berechtigung der ursprünglichen Einstufung zu überprüfen und diese nach Maßgabe der jeweiligen örtlichen Verhältnisse an die abnehmende Belastung anzupassen.

Des weiteren könnte eine differenziertere Abstufung der Tagessätze dazu beitragen, eine schrittweise Rückführung zu erleichtern. Der Bundesrechnungshof regt hierzu an, in § 3 Abs. 1 AusLVZV die Stufen 2 bis 4 – ebenso wie bereits die Stufe 1 – durch den Zusatz „bis zu“ mit einer flexiblen Bandbreite zu versehen. Damit ließen sich die jeweils vorhandenen Erschwernisse feiner differenzieren, ohne daß stets der Höchstbetrag zur Anwendung gelangen müßte. Bereits eine Anpassung auf den mittleren Wert der Bandbreite einer Stufe würde im vorliegenden Falle (bei rd. 3000 Soldaten) zu einer jährlichen Einsparung von über 25 Mio. DM führen.

70.2 Nichtanwendung der besoldungsrechtlichen Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands beim Einsatz der Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien

70.2.0

Obwohl seit Beginn des Einsatzes im ehemaligen Jugoslawien feststand, daß die einzelnen Soldaten und Beamten dort weniger als zwölf Monate stationiert und sie anschließend an die alten Standorte zurückkehren würden, versetzt das Bundesministerium der Verteidigung Soldaten und Beamte aus den neuen Bundesländern zunächst in die alten Bundesländer und zahlt deshalb die vollen Westgehälter. Das Bundesministerium der Verteidigung unterläuft damit die allgemein geltenden Besoldungsvorschriften, die bei einer nur vorübergehenden Verwendung im Westen oder im Ausland nur Dienstbezüge in Höhe von 85 v. H. vorsehen. Mit der Zahlung von Westgehältern auf Dauer (auch) nach der Rückkehr in die neuen Bundesländer werden für die gleichen Tätigkeiten dem gleichen Empfängerkreis auf Dauer unterschiedliche Dienstbezüge gewährt.

70.2.1

Das Bundesbesoldungsgesetz (§ 73) ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung Übergangsregelungen zu treffen, die den besonderen Verhältnissen in den neuen Bundesländern Rechnung tragen. Die Bundesregierung hat dazu die „Zweite Verordnung über besoldungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands“ (2. BesÜV, BGBl. I 1993, S. 778) erlassen. Danach betragen die Dienstbezüge für Beamte, Richter und Soldaten, die von ihrer erstmaligen Ernennung an in den neuen Bundesländern verwendet werden, ab 1. Oktober 1995 84 v. H., ab 1. September 1997 85 v. H. der für die alten Bundesländer geltenden Dienstbezüge (§ 2 Abs. 1 der 2. BesÜV). Bei vorübergehender Verwendung in den alten Bundesländern und bei vorübergehenden Auslandsverwendungen wird ein nichtruhegehaltfähiger Zuschuß gewährt (§ 6 der 2. BesÜV).

Das Bundesministerium des Innern hat dazu im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen in drei Erlassen in den Jahren 1995/1996 festgelegt, daß der den in den neuen Bundesländern erstmals ernannten Beamten zu gewährende Zuschuß nach den vollen für die alten Bundesländer geltenden Dienstbezügen nur zu berechnen sei, wenn die Bediensteten vorübergehend länger als zwölf Monate im bisherigen Bundesgebiet verwendet werden. Wird der Beamte zwölf Monate oder weniger dort tätig, so erhielt er nur bis zum 31. August 1997 eine Zulage, die den Unterschied bis zu 85 v. H. des Westgehalts ausglich. Seit dem 1. September 1997 ist die Zulage durch die allgemeine Besoldungsanhebung im Beitrittsgebiet auf 85 v. H. der Westgehälter obsolet. Das Bundesministerium des Innern hatte diese Regelung auch auf die Tätigkeit im Ausland übertragen. Daher erhält ein Bundesbeamter aus den neuen Bundesländern bei vorübergehender Tätigkeit unter zwölf Monaten im Ausland nur 85 v. H. der für die alten Bundesländer geltenden Dienstbezüge zuzüglich der vollen Auslandsdienstbezüge.

70.2.2

Das Bundesministerium der Verteidigung unterläuft die vorgenannten Regelungen für seine im ehemaligen Jugoslawien eingesetzten Bediensteten aus den neuen Bundesländern: Obwohl von Anfang an feststeht, daß die Soldaten und Beamten nur vorübergehend, jedenfalls weniger als zwölf Monate, im ehemaligen Jugoslawien eingesetzt werden und sie nach ihrem Einsatz in ihre alten Standorte zurückkehren sollen, versetzt das Bundesministerium sie aus den neuen Bundesländern vor dem Auslandseinsatz in die alten Bundesländer, die der Teilstreitkräfte Marine nach Glücksburg, die der Luftwaffe nach Köln und die des Heeres nach Koblenz. Von dort aus erfolgt dann die tatsächliche Vorbereitung des Auslandseinsatzes durch Kommandierung, z. B. an die Infanterieschule in Hammelburg oder die Gebirgs- und Winterkampfschule in Bad Reichenhall.

Durch die Versetzung in die alten Bundesländer erhalten die Beamten und Soldaten auf Dauer die (vollen) Westbezüge. Die Bediensteten unterliegen nach Beendigung des vorübergehenden Auslandseinsatzes und Rückkehr in ihre (alten) Standorte in den neuen Bundesländern nicht mehr den Bestimmungen des 2. BesÜV. Sie erhalten daher – anders als ihre in den neuen Bundesländern verbliebenen Kollegen und Kameraden – 100 v. H. West-Besoldung und ggf. Versorgung. Hierbei dürfte es sich inzwischen um weit über 1 000 Bedienstete handeln. Der Bundesrechnungshof schätzt den dadurch entstehenden jährlichen Mehraufwand auf weit über 5 Mio. DM (ohne spätere Versorgung).

70.2.3

Der Bundesrechnungshof bat das Bundesministerium der Verteidigung im Dezember 1996 unter Hinweis auf die Kostenfolgen, zur Frage der Notwendigkeit von Versetzungen Stellung zu nehmen. Das Bundesministerium der Verteidigung hat daraufhin das bestehende Verfahren ausführlich geschildert, die Erforderlichkeit der Versetzung im Vergleich zur wesentlich kostengünstigeren Kommandierung aber nicht nachgewiesen.

Der Bundesrechnungshof ist daher bei der Feststellung geblieben, daß das Bundesministerium der Verteidigung die 2. BesÜV umgeht. Eine Versetzung ist der Befehl zur nicht nur vorübergehenden Dienstleistung in einer anderen Einheit/Dienststelle oder an einem anderen Standort (s. Zentrale Dienstvorschrift der Bundeswehr 14/5, B 171). Eine Kommandierung ist dagegen der Befehl zur vorübergehenden Dienstleistung bei einer anderen Einheit/Dienststelle oder an einem anderen Standort. Für den vorübergehenden Auslandseinsatz der Soldaten wären daher nur Kommandierungen auszusprechen gewesen.

Der Einsatz des Instruments der Versetzung war nicht geboten. Er hat im übrigen auch bereits dazu geführt, daß im Arbeiter- und Angestelltenbereich vergleichbare übertarifliche Maßnahmen erforderlich wurden, die ebenfalls unwirtschaftlich und überflüssig sind.

70.2.4

Das Bundesministerium des Innern hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen.

Das Bundesministerium der Verteidigung hält die Versetzungen an den Aufstellungsort eines Einsatzverbandes trotz der feststehenden vorübergehenden Auslandsverwendung weiterhin für einsatzorganisatorisch erforderlich und rechtlich zulässig. Es verweist dazu u. a. darauf, daß Sonderregelungen für Verwendungen im Ausland den allgemeinen Bestimmungen von Versetzung und Kommandierung vorgehen könnten. Die Neuartigkeit des Auftrags habe eine Zusammenziehung von Personal aus einer Vielzahl von Einheiten und Verbänden erforderlich gemacht. Das Instrument der Kommandierung mit einem ständigen Abstimmungsbedarf zwischen Stamm- und Einsatztruppenteil habe die Zielrichtung nicht in ausreichendem Maße sicherstellen können.

70.2.5

Die Argumentation des Bundesministeriums der Verteidigung ist in sich widersprüchlich und überzeugt nicht.

Besonders der Hinweis auf die Flexibilität der Vorschriften bei einem Auslandseinsatz macht das bewußte Unterlaufen der allgemein geltenden Regelungen des Bundesministeriums des Innern deutlich. Das Bundesministerium der Verteidigung hätte – nach eigenem Vorbringen – wie vom Bundesrechnungshof angeregt – leicht handhabbare Regelungen unterhalb einer Versetzung selbst treffen können und dürfen, ohne dabei das allgemein geltende Besoldungs- und Versorgungssystem zu durchbrechen. Der Abstimmungsbedarf hätte auf das für einen wirkungsvollen Einsatz nötige Maß reduziert werden können. Auch die jetzt angewandte Regelung einer zweimaligen Versetzung bei regelmäßig gleichzeitiger Beibehaltung des Wohnsitzes am alten Stationierungsort erfordert nicht unbedeutenden organisatorischen Aufwand.

Das Bundesministerium der Verteidigung sollte die Umgehung der Erlasse des Bundesministeriums des Innern als Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit unverzüglich beenden. Damit würde zugleich die nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung nach der Rückkehr der Beteiligten in die neuen Bundesländer jedenfalls für die Zukunft abgestellt.

71 Umrüstung von Rad- und Kettenfahrzeugen auf neue Funkgeräte (Kapitel 14 15)

71.1

Die Teilstreitkraft Heer führt seit Mitte der 80er Jahre die sogenannte zweite Funkumrüstung durch. Im Rahmen dieser voraussichtlich bis zum Jahre 2000 laufenden Maßnahme werden in Rad- und Kettenfahrzeuge eingerüstete Funkgeräte vom Typ SEM 25/35

durch die Nachfolgergeräte SEM 80/90 ersetzt. Für das Vorhaben waren neben den Funkgeräten auch die entsprechenden Umrüstsätze zu beschaffen und bereitzustellen. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hatte für Umrüstsätze und Einrüstkosten im Rahmen des Haushalts 1996 Ausgaben in Höhe von 26,6 Mio. DM vorgesehen.

71.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planungen zum Abschluß des Vorhabens begleitend geprüft und dabei insbesondere die Ermittlung des Restbedarfs an Umrüstsätzen und die Veranschlagung der erforderlichen Beschaffungsmittel untersucht. Er hat festgestellt, daß aufgrund von Versäumnissen im Vorhabensmanagement der Überblick über den Stand der Funkumrüstung verlorengegangen war und deshalb eine verlässliche Grundlage für eine sachgerechte Bedarfsermittlung und Haushaltsmittelplanung fehlte. So wurde beispielsweise über Jahre hinweg für die Ein- und Umrüstung eines bestimmten Kfz-Typs Material im Wert von rd. 11 Mio. DM bevorratet, obwohl die Fahrzeuge längst mit den neuen Funkgeräten ausgestattet waren. Auf Hinweis des Bundesrechnungshofes konnte das Material für eine Verwendung in anderen Fahrzeugen freigegeben werden. Zudem hatten sich überhöhte Bedarfswerte für Umrüstsätze ergeben, weil kein Vergleich zwischen dem Ausstattungssoll und dem Bestand an bereits umgerüsteten Fahrzeugen durchgeführt worden war.

71.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgrund dieser Prüfungserkenntnisse beraten und dabei empfohlen, die Bedarfsforderungen auf der Grundlage eines Soll/Ist-Vergleichs nochmals zu überprüfen und unter Berücksichtigung der Depotbestände neu festzulegen. Er hat überdies angeregt, bei der Aussonderung umgerüsteter Kampffahrzeuge die funktionsfähigen Teile von Umrüstsätzen auszubauen und weiterzuverwenden. Der Bundesrechnungshof hat ferner empfohlen, bis zum Abschluß einer sachgerechten Bedarfsermittlung von weiteren Beschaffungsmaßnahmen abzusehen.

Das Bundesministerium hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung angewiesen, zunächst keine weiteren Beschaffungen für die zweite Funkumrüstung einzuleiten. Unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium danach die Zahl der für den Abschluß des Vorhabens noch erforderlichen Umrüstsätze aktualisiert, den Finanzbedarf neu ermittelt und die ursprünglichen Haushaltsforderungen um rd. 16,8 Mio. DM auf nunmehr rd. 9,8 Mio. DM zurückgeführt.

Der Bundesrechnungshof wird den Abschluß der Funkumrüstung von Rad- und Kettenfahrzeugen weiter beobachten.

72 Konservierung und Verpackung von Versorgungsartikeln der Bundeswehr (verschiedene Titel)

72.1

In der Versorgungskette der Bundeswehr können die Versorgungsartikel auf dem Weg vom Hersteller über die Versorgungseinrichtungen bis zum Endverbraucher mechanisch, chemisch, klimatisch und biologisch beschädigt werden. Sie benötigen daher einen Schutz durch Konservierung und Verpackung (K/V). K/V-Leistungen für die Bundeswehr erbringen die Industrie sowie K/V-Anlagen der Teilstreitkräfte. Die Industrieleistungen werden in der Regel vom Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) entsprechend den Forderungen der Teilstreitkräfte als Teilleistungen im Rahmen von Beschaffungen in Auftrag gegeben. Die Leistungen der K/V-Anlagen der Teilstreitkräfte beschränken sich auf den K/V-Bedarf nach Anlieferung der Versorgungsartikel.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat sich in den Jahren 1995 und 1996 mit Unterstützung durch die Vorprüfstelle des Bundesamtes in einer Schwerpunktprüfung mit der Konservierung und Verpackung in der Bundeswehr befaßt und festgestellt:

Über die mit der Konservierung und Verpackung verbundenen Ausgaben und Kosten gab es weder im Bundesamt noch in den Teilstreitkräften aussagekräftige Daten. Den Verträgen des Bundesamtes waren die K/V-Kosten nicht zu entnehmen, weil in der Regel keine gesonderten Angebotspreise für K/V-Leistungen verlangt wurden. Nach groben Schätzungen des Bundesamtes betrugen die durchschnittlichen Ausgaben für K/V-Leistungen mindestens 3 v. H. des Beschaffungspreises. Nach Ermittlungen der teilstreitkräfteeigenen K/V-Anlagen waren dagegen die K/V-Kosten auf weniger als 1 v. H. des Beschaffungspreises anzusetzen.

Die Bundeswehr schrieb für ihre Versorgungsartikel bestimmte Verpackungsmethoden zum Teil sehr detailliert vor. Dazu waren im Bundesamt neben zahlreichen allgemeinen Normen, Anweisungen und Spezifikationen über 200 000 versorgungsartikelspezifische K/V-Vorschriften erstellt worden. Die für einen Versorgungsartikel maßgeblichen K/V-Vorschriften waren bei Beschaffungen jeweils Teil der Leistungsbeschreibung. Die Erstellung, Fortschreibung und Archivierung der K/V-Vorschriften erforderten einen erheblichen Verwaltungsaufwand beim Bundesamt.

Im Bundesamt befaßten sich ein Grundsatzreferat und fünf den Geräteabteilungen zugeordnete K/V-Referate mit insgesamt 84 Dienstposten mit Aufgaben der Konservierung und Verpackung. Diese Referate konnten die ihnen zugewiesenen Aufgaben nicht mehr vollständig wahrnehmen, weil ihre Dienstposten nur noch teilweise (Ende 1995 kaum 40 Dienstposten) mit Personal für die K/V-Bearbeitung besetzt waren.

Über Art und Umfang der benötigten Vorschriften bestanden Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bundesamt und den Teilstreitkräften. So sollten auch die K/V-Anlagen der Teilstreitkräfte die Versorgungsartikel grundsätzlich nach den Verpackungsvorgaben des Bundesamtes konservieren und verpacken. Von diesen Vorgaben wichen sie zu einem erheblichen Teil ab und erzielten mit eigenen Verpackungsarten und -methoden preiswertere oder bessere Verpackungen. Beispielsweise forderte das Bundesamt für die Verpackung eines Transportständers zum Stückpreis von 7 540 DM eine wasserdampfdichte Holzkiste mit Trockenmitteln, in der der Versorgungsartikel stapelfähig auf einer Palette mit Folienverpackung verankert werden mußte. Die Herstellungskosten der Verpackung betrugen rd. 800 DM. In der K/V-Anlage eines Depots wurde festgestellt, daß ein Lattenverschlag ausreichenden Schutz für den Versorgungsartikel bot. Der Arbeitsaufwand konnte so um zwei Drittel gesenkt werden. Die Herstellungskosten für diese Verpackung betrugen rd. 80 DM.

Die Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) fordert, Verpackungsabfälle durch wiederverwendbare Verpackungen zu vermindern. Wiederverwendbare Transport- und Lagerbehälter hatte auch die Bundeswehr für ihren Bedarf entwickeln lassen. Sie wurden jedoch fast ausschließlich für das Verpacken in Anlagen der Bundeswehr und nur für Austauschteile im Rahmen der Instandsetzung verwendet, ohne daß diese Einschränkungen in den K/V-Eigenschaften der Behälter begründet gewesen wären. Allerdings ist ein wiederverwendbarer Transport- und Lagerbehälter um ein Mehrfaches teurer als eine Einwegverpackung. Erst bei wiederholtem Einsatz eines wiederverwendbaren Transport- und Lagerbehälters amortisieren sich dessen Mehrkosten. Ein wirtschaftlicher Einsatz der Behälter setzt voraus, daß sie mit Hilfe eines Containermanagements für eine Wiederverwendung rechtzeitig am richtigen Ort zur Verfügung stehen. Eine solche Managementaufgabe hat für Paletten eine eigene Palettenzentrale der Bundeswehr übernommen.

Ende des Jahres 1996 verfügten die Teilstreitkräfte über 14 K/V-Anlagen, deren Errichtung jeweils 6 bis 18 Mio. DM gekostet hatte. Im Rahmen der Neuordnung der Logistik überprüfte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) den unabdingbaren Bedarf der Bundeswehr an eigenen K/V-Kapazitäten mit dem Ergebnis, daß dafür fünf bis acht K/V-Anlagen ausreichend seien. Die übrigen K/V-Anlagen des Bundes sollten aufgelöst werden.

72.3

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, daß genauere Kenntnisse über die Verpackungskosten und deren Anteil am Beschaffungsvolumen weder im Bundesamt noch in den Teilstreitkräften vorhanden waren und das Kostenerfassungssystem der K/V-Anlagen der Teilstreitkräfte keine zutreffenden Aussagen über die tatsächlich angefallenen K/V-Kosten zuließ. Derartige Kenntnisse wären jedoch Voraussetzung

für die Wahl der wirtschaftlichsten Verpackungsart und die Entscheidung, ob K/V-Leistungen wirtschaftlicher durch die bundeswehreigenen Anlagen oder durch die Industrie erbracht werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß trotz des hohen Aufwandes für die Datensammlung und -pflege beim Bundesamt ein großer Teil der K/V-Daten längere Zeit nicht aktualisiert worden war. Die Auftragnehmer erhielten so K/V-Vorschriften nach veralteten, im industriellen Bereich inzwischen überholten Methoden. Der Bundesrechnungshof hat zudem darauf hingewiesen, daß die Erstellung der K/V-Daten im Bundesamt uneinheitlich war. Zum Teil hatte das Bundesamt die detaillierten K/V-Daten selbst erarbeitet, zum Teil die Auftragnehmer erarbeiten lassen. Das letztere Verfahren verminderte den Arbeitsaufwand im Bundesamt, verlagerte die Verantwortung für die Einhaltung der Verpackungsforderungen auf die Industrie und ergab schließlich auch eine bessere Durchsetzbarkeit möglicher Gewährleistungsansprüche des Bundes.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, allen Auftragnehmern funktionale statt konstruktiver, detaillierter K/V-Leistungsbeschreibungen vorzugeben und auf die Erstellung, Fortschreibung und Archivierung eigener K/V-Datensammlungen und Verpackungsbeschreibungen zu verzichten. Den Auftragnehmern der Bundeswehr sollte freigestellt werden, auf welche Art sie die allgemein beschriebenen Forderungen an die Konservierung und Verpackung erfüllen.

In diesem Zusammenhang hat der Bundesrechnungshof organisatorische Straffungen im Bundesamt für erforderlich gehalten. Wenn das Bundesamt künftig auf die Erstellung der versorgungsartikelspezifischen K/V-Erfassungsbelege verzichte, könnten seine verbleibenden K/V-Aufgaben von einem Referat, das zugleich Grundsatzreferat für K/V-Aufgaben ist, wahrgenommen werden. Die K/V-Referate der Geräteabteilungen könnten ersatzlos aufgelöst werden.

Im Gegensatz zu den Forderungen der Verpackungsverordnung sind die selbst entwickelten wiederverwendbaren Transport- und Lagerbehälter der Bundeswehr nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu wenig genutzt worden, nicht zuletzt wegen der veralteten K/V-Vorschriften. Er hat angeregt, entsprechende Amortisationsrechnungen und Kostenvergleiche anzustellen, die Verwendungsbreite der wiederverwendbaren Transport- und Lagerbehälter gezielt zu erhöhen und somit die abfallwirtschaftlichen Ziele der Bundesregierung stärker auch im Bereich der Bundeswehr umzusetzen. Der Bundesrechnungshof hält die Palettenzentrale der Bundeswehr für geeignet, die Steuerung dieser Behälter mit zu übernehmen. Er hat empfohlen, den Aufgabenbereich der Palettenzentrale der Bundeswehr entsprechend zu erweitern.

Der Bundesrechnungshof hat auch angeregt, anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen, ob nicht die Bundeswehr mit ihren Einrichtungen K/V-Leistungen wirtschaftlicher erbringen kann als die Industrie, bevor mit hohen Investitionskosten er-

stellte K/V-Anlagen aufgelöst und weitere Schritte zur Neustrukturierung der K/V-Anlagen unternommen werden.

72.4

Das Bundesministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im wesentlichen zugestimmt und mitgeteilt, daß es aufgrund seiner Anregungen und Empfehlungen folgende Maßnahmen eingeleitet habe:

Eine geeignete Nutzen-Kosten-Analyse solle einen Vergleich der K/V-Kosten zwischen Bundeswehr und Industrie ermöglichen.

Das Bundesamt werde künftig auf die Erstellung versorgungsartikelspezifischer K/V-Unterlagen verzichten. Es habe zudem einen Deregulierungsprozeß eingeleitet, innerhalb dessen die Anzahl der allgemeinen K/V-Vorschriften reduziert und die Inhalte überarbeitet würden. Dies erlaube dann deren Aktualisierung in kürzeren Zeitabständen.

Die Auftragnehmer der Bundeswehr erhielten künftig anstelle der versorgungsartikelspezifischen K/V-Belege funktionale Leistungsbeschreibungen. Anhand allgemeiner Vorgaben sollen sie ein Verpackungskonzept mit Angabe der Verpackungskosten erstellen und mit den Angebotsunterlagen dem Auftraggeber überreichen. Das Bundesamt prüfe das Verpackungskonzept und entscheide über die Freigabe. Daten zur Verpackungsmethode und zu den K/V-Kosten würden nur gespeichert, soweit sie zur Überwachung und Erzielung von Rationalisierungseffekten erforderlich seien.

Das Bundesamt habe seine K/V-Aufgaben in einem zentralen Referat konzentriert, das mit 14 Dienstposten ausgestattet sei. Das Referat sei allerdings nicht für Material zuständig, dessen Verpackung besonderen gesetzlichen Bestimmungen unterliegt, z. B. nach den Arzneimittel-, Sprengmittel-, Lebensmittel- und Chemikaliengesetzen. Hierzu würden jedoch keine eigenständigen K/V-Dienstposten unterhalten.

Die Struktur der bei den K/V-Anlagen der Teilstreitkräfte erarbeiteten K/V-Daten solle mit dem Bundesamt abgestimmt werden. Durch ein teilstreitkräfteübergreifendes Steuerungs- und Managementverfahren würden die unterschiedlichen Auffassungen bereinigt. Die Daten der K/V-Anlagen der Teilstreitkräfte stünden dann auch dem Bundesamt als Grundlage für eine Kostenbeurteilung bei Beschaffungen zur Verfügung.

Das Bundesministerium hat auch zugesichert, künftig vermehrt umweltfreundlichere und wiederverwendbare Transport- und Lagerbehälter einzusetzen und diese von der Palettenzentrale der Bundeswehr mitverwalten zu lassen. Es habe eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Kosten für Einweg- und Mehrwegverpackungen und deren je nach Verpackungsart unterschiedlichen Lagerungs-, Transport- und Steuerungskosten erfassen solle.

Für die K/V-Anlagen der Teilstreitkräfte habe es Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingeleitet. Zu den in Betracht gezogenen Alternativen für den

künftigen Einsatz der K/V-Anlagen der Teilstreitkräfte gehöre auch, von diesen Verpackungsleistungen erbringen zu lassen, die bisher der Industrie übertragen wurden.

72.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium unverzüglich die empfohlenen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Konservierung und Verpackung umgesetzt oder eingeleitet hat. Er wird sich zu gegebener Zeit von der Wirksamkeit der Maßnahmen überzeugen.

73 Novellierung des Hochschulbau- förderungsgesetzes (Kapitel 30 04 Titel 882 01)

73.1 Allgemeines

73.1.1

Der Bund wirkt auf dem Gebiet des Ausbaus und Neubaus von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken gemäß Artikel 91 a GG bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit und trägt für diese Gemeinschaftsaufgabe die Hälfte der Ausgaben. Die Einzelheiten regelt das Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG). Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage beschloß das Bundeskabinett am 5. Juli 1995, die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsaufgabe durch eine Konzentration auf ihren Kernbereich strukturell zu verbessern. Der von der Bundesregierung und den Landesregierungen gebildete Planungsausschuß beauftragte daraufhin eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung konkreter Vorschläge für eine Gesetzesnovellierung. Nach intensiver Abstimmung zwischen Bund und Ländern wurde mit Datum vom 20. August 1996 das Zweite Gesetz zur Änderung des HBFG verkündet. Ergänzend dazu hat der Planungsausschuß für den Hochschulbau eine Reihe von Beschlüssen für den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe gefaßt.

73.1.2

Im Verlaufe der Überlegungen zur Novellierung des HBFG hat sich der Bundesrechnungshof auf der Grundlage aktueller Prüfungserkenntnisse beratend geäußert und hierbei Anregungen zur Straffung der Gemeinschaftsaufgabe und zur Optimierung ihres Vollzuges gegeben.

Daneben hat er im Zuge einer Querschnittsprüfung zur privaten Finanzierung öffentlicher Infrastruktur in einer beratenden Äußerung nach § 88 Abs. 2 BHO zur verwaltungsinternen Umsetzung der Gesetzesnovelle im Hinblick auf die Mitfinanzierungsfähigkeit von Ausgaben für Investorenbauten Stellung genommen.

Außerdem hat sich der Bundesrechnungshof in einer querschnittlichen Prüfung von Mischfinanzierungstatbeständen in grundsätzlicher Form mit der Ge-

meinschaftsaufgabe Hochschulbau gemäß Artikel 91 a GG befaßt.

73.2 Beratung des Bundesrechnungshofes

Bei der querschnittsmäßigen Prüfung von Mischfinanzierungstatbeständen wie auch im Rahmen seiner Beratungstätigkeit aus Anlaß der Novellierung des HBFG hat der Bundesrechnungshof die Auffassung vertreten, daß eine grundlegende Reform der Gemeinschaftsaufgaben angestrebt werden sollte. Sie verursachen einen erheblichen administrativen Aufwand, erschweren die Zuordnung eindeutiger Verantwortlichkeiten, fördern Verteilungs- und Subventionswettkämpfe zwischen den Ländern und entsprechen nicht dem Subsidiaritätsprinzip.

Da eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben kurzfristig nicht erreichbar erscheint, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften durch pauschale Bezuschussungen zu stärken und Parallelplanungen und -kontrollen, die ohnehin nur unzureichend sein können, abzubauen. Im Zuge der Novellierung des HBFG hat der Bundesrechnungshof mit dieser Zielsetzung Vorschläge zur strukturellen Verbesserung und Verwaltungsvereinfachung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau sowie zur Behandlung von Drittfinanzierungen im Rahmen des HBFG gemacht.

73.2.1 Vorschläge zur strukturellen Verbesserung und Verwaltungsvereinfachung

73.2.1.1

Zur Straffung des HBFG-Verfahrens hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Prüfung und Bearbeitung der großen Zahl von Neu- und Ausbaumaßnahmen im Hochschulbereich mit kleinen bis mittleren Investitionsvolumen deutlich zu vereinfachen. Er hat eine stärkere Ausrichtung der Mitwirkung des Bundes auf solche Maßnahmen empfohlen, denen aus gesamtstaatlicher Sicht besondere Bedeutung zukommt. Er hat dazu aufgefordert, die bisherige Praxis der Mitfinanzierung von Maßnahmen ohne unmittelbaren und zwingenden Zusammenhang zu den Lehr- und Forschungsaufgaben der Hochschulen zu überprüfen und Bedenken gegen den bisherigen Umfang der Mitfinanzierung von Maßnahmen der Krankenversorgung im Rahmen des HBFG erhoben. Er hat in diesem Zusammenhang auf den wachsenden Anteil der allgemeinen medizinischen Versorgung an den Hochschulkliniken hingewiesen und die Notwendigkeit einzelner Vorhaben in diesem Bereich für Forschung und Lehre in Frage gestellt.

73.2.1.2

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Bundesministerium) hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes bei den Änderungen des HBFG und den ergänzenden Beschlüssen des Planungsausschusses teilweise aufgegriffen. Unter anderem wurden im Rahmen der Gesetzesnovellierung und der ergänzenden Beschlüsse des Planungsausschusses

- die Bagatellgrenzen für Vorhaben deutlich angehoben und die Gemeinschaftsaufgabe damit von einer Vielzahl kleiner Vorhaben entlastet,
- das Anmeldeverfahren für Vorhaben bis zu 10 Mio. DM Gesamtkosten deutlich vereinfacht,
- die Aufnahme von Vorhaben mit verbindlicher Kostenobergrenze und vereinfachter Baukostenprüfung ermöglicht,
- eine vereinfachte Abrechnung von Vorhaben innerhalb gewisser Kostengrenzen zugelassen,
- die Möglichkeit von Vorhabenprogrammen für vordringlich zu verwirklichende Ausbauschwerpunkte geschaffen.

Die Änderungen können dazu beitragen, bisherige Unzulänglichkeiten des Vollzuges auszuräumen und die Mitwirkung des Bundes verstärkt auf gesamtstaatlich bedeutsame Maßnahmenbereiche zu richten.

73.2.1.3

Nicht entschieden wurde im Rahmen der Gesetzesnovellierung über eine Herausnahme von Vorhaben Gruppen ohne direkten Bezug zu den Lehr- und Forschungsaufgaben der Hochschulen aus der Gemeinschaftsaufgabe. Um das Kompromißpaket zur HBFG-Novelle wie auch das übergreifende bildungspolitische Gesamtpaket nicht zu gefährden, wurde zwischen Bund und Ländern vereinbart, hierüber gesondert zu beschließen.

Ebenso wurde eine Neuregelung der Mitfinanzierung von Vorhaben im Medizinbereich zurückgestellt. Die Neuordnung der Mitfinanzierung von Vorhaben im Medizinbereich soll im Rahmen einer angestrebten Gesamtreform der Krankenhausfinanzierung unter Einschluß der Hochschulkliniken erfolgen.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausklammerung dieser Themen bei der Novellierung des HBFG zur Kenntnis. Er hält einen Einsatz von HBFG-Mitteln im bisherigen Umfang für lediglich periphere Zwecke angesichts der Engpässe bei der Finanzierung dringend notwendiger Maßnahmen im hochschulischen Kernbereich der Lehre und Forschung für bedenklich und betrachtet weitere Reformschritte als unerlässlich, um sicherzustellen, daß die begrenzten verfügbaren Mittel für den Hochschulbau optimal eingesetzt werden.

73.2.1.4

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Bemühungen um eine Herausnahme von Maßnahmen ohne direkten Bezug zu den Lehr- und Forschungsaufgaben der Hochschulen aus der Gemeinschaftsaufgabe und insbesondere die Neuordnung der Mitfinanzierung von Vorhaben im Medizinbereich fortzusetzen. Er befürwortet darüber hinaus ebenso wie der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, die Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern abzubauen.

73.2.2 Besondere Vorschläge zur Behandlung von Drittfinanzierungen

Grundsätzlich neu ist die mit der Gesetzesnovellierung eingeführte Regelung, daß auch Hochbauten und Betriebseinrichtungen, die sich im Eigentum Dritter befinden, mitfinanzierungsfähig werden, wenn dem jeweiligen Land über ein Nutzungsrecht hinaus eine Kaufoption eingeräumt ist (§ 3 Abs. 1 Nr. 7 und Abs. 2 HBFG). Im Falle solcher Drittfinanzierungen sollen auch die Finanzierungskosten vom Bund (hälftig) übernommen werden können, wenn dies im Einzelfall wirtschaftlicher als ein eigenfinanziertes Vorhaben ist (§ 7 BHO).

73.2.2.1

Hinsichtlich der Mitfinanzierung der durch Dritte finanzierten Hochschulbauinvestitionen (Leasing, Mietkauf u. ä.) im Rahmen des HBFG hat der Bundesrechnungshof Bedenken geäußert, ob eine Bezuschussung der Finanzierungskosten aus verfassungs- und haushaltsrechtlichen Gründen zulässig ist. So ist er – in Übereinstimmung mit der ganz herrschenden Meinung der Verfassungskommentatoren – der Auffassung, daß mit den Begriffen „Ausbau“ und „Neubau“ im Sinne des Artikels 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG lediglich Investitionsausgaben gemeint sind. Der Gemeinschaftsaufgabe nicht zuzurechnen sind daher laufende Kosten, z. B. für Miet- und Leasingverträge, zumal letztere immer auch Mietelemente enthalten. Eine Veranschlagung von Nutzungsentgelten für Immobilien, für die der öffentlichen Hand lediglich eine Kaufoption eingeräumt ist (Immobilien-Leasing), als Investition scheidet im übrigen auch nach den neugefaßten Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundesministeriums der Finanzen aus.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, auch im Falle von Drittfinanzierungen die Hälfte der Baukosten – wie beim Eigenbau nach Baufortschritt – den Ländern zuzuweisen. Damit würde im Ergebnis eine hälftige Übernahme der Gesamtkosten durch den Bund erreicht, da die Länder nur noch für die Finanzierung der Hälfte der Investitionsausgaben sorgen müßten. Der Bundesrechnungshof hat auf die erhebliche Verwaltungsvereinfachung, die durch dieses Zuschußverfahren erreicht werden könnte, verwiesen. So würde der Plafond der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe gut planbar bleiben und nicht durch zukünftige Zahlungsverpflichtungen – Leasingraten und fällige Kaufoptionen – vorbelastet werden. Eine – sehr schwer mögliche – Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der von den Ländern gewählten Bau- und Finanzierungsform bei einzelnen Vorhaben durch den Bund könnte zugunsten einer Plausibilitätsprüfung unterbleiben. Die Eigenverantwortlichkeit der Länder würde gestärkt und ein verfassungs- und haushaltsrechtlich bedenkliches Verfahren vermieden. Zudem hat der Bundesrechnungshof die Befürchtung geäußert, daß im Falle einer unmittelbaren Bezuschussung von Leasingraten durch den Bund eine Ungleichbehandlung zwischen Ländern, die Eigenbau, und Ländern, die drittfinanzierte Bauvorhaben bevorzugen, eintritt, da letztere nominal für vergleichbare Investitionsmaßnahmen wesentlich höhere Zuschüsse vom Bund erhalten würden.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof Hinweise für Ausschreibungsmodalitäten und Vergleichsrechnungen im Falle beabsichtigter Drittfinanzierungen gegeben.

73.2.2.2

Die Anregungen des Bundesrechnungshofes zum Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Eigen- und Fremdfinanzierung will das Bundesministerium weitgehend umsetzen. Es hat hervorgehoben, daß die Mitfinanzierung drittfinanzierter Vorhaben von dem Nachweis der größeren Wirtschaftlichkeit gegenüber einem herkömmlich finanzierten Vorhaben abhängig gemacht werde. Diesen Nachweis habe das anmelde Land zu führen.

Zu der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Form der Mitfinanzierung drittfinanzierter Hochschulbauinvestitionen hat es die Auffassung vertreten, daß erst durch eine Bezuschussung auch der Finanzierungskosten eine Gleichbehandlung mit dem Eigenbau erreicht werde. Eine ratenbegleitende Mitfinanzierung sei geboten, wenn im Ergebnis eine hälftige Mitfinanzierung erreicht werden solle. Man halte das vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Verfahren der einmaligen Zahlung des Bundesanteils für nicht gangbar, da eine gleichzeitige Belastung von Bund und Ländern grundsätzlich unabdingbar sei.

Nach dem „Duktus des Gesetzes“, insbesondere aber aus § 12 Abs. 2 HBFG folge, daß die zeitliche Belastung von Bund und Ländern nicht auseinanderfallen solle. Ohne diese Absicht wäre die Bestimmung über die Zahlung nach Baufortschritt des § 12 Abs. 1 HBFG nicht sinnvoll. Auch aus rahmenplanerischer Sicht sei ein Auseinanderklaffen der finanziellen Belastung des Bundes und der Länder um bis zu 20 Jahre nicht hinnehmbar. Unter diesen Bedingungen würde eine Koordinierung der Prioritäten im Hochschulbau in eine finanzplanerische Schieflage geraten.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium nicht geteilt. Es hat die Auffassung geäußert, daß die gesetzlich vorgesehene Erstattungspflicht der vom Bund geleisteten Zahlungen im Falle der Nichtausübung der Kaufoption faktisch auf den späteren Eigentumsübergang des drittfinanzierten Gegenstandes auf das Land abziele. Somit sei diese Form der Investitionsfinanzierung als sogenanntes „Optionsleasing“ ohne Mietelemente eher dem Raten-/Mietkauf zuzuordnen und nach den Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes als Investition zu veranschlagen.

73.2.2.3

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Absicht des Bundesministeriums, von den Ländern die Darlegung der größeren Wirtschaftlichkeit drittfinanzierter Vorhaben nach den Kriterien der Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums der Finanzen zu verlangen. Er gibt allerdings zu bedenken, daß neben dem Barwertvergleich auch die Form der Ausschreibung und der Vergleichsfall „Eigenbau“, die anfallenden Nebenkosten und die Gewichtung von Prognoseunsicherheiten für das rechnerische Ergeb-

nis des Wirtschaftlichkeitsvergleiches entscheidende Bedeutung haben können. Auch kann der Bund nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keinen kalkulatorischen Zinssatz für den Eigenbau vorgeben, da sich die verschiedenen Gebietskörperschaften auch verschieden finanzieren.

Den Einwänden des Bundesministeriums zu der vorgeschlagenen Form der Bezuschussung drittfinanzierter Hochschulbauinvestitionen kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Eine im Ergebnis hälftige Mitfinanzierung drittfinanzierter Investitionen durch den Bund wird auch erreicht, wenn – wie vom Bundesrechnungshof ergänzend vorgeschlagen – der Zuschuß des Bundes vom Land an den Finanzier weitergereicht wird. Die vom Bundesministerium behauptete Unabdingbarkeit einer zeitgleichen Belastung von Bund und Ländern hält der Bundesrechnungshof im Falle einer Leasingfinanzierung von Hochbauten nicht für zwingend. Die Bedenken des Bundesrechnungshofes werden auch von den rechtlichen Ausführungen des Bundesministeriums nicht entkräftet. Selbst wenn es im Regelfall wirtschaftlich geboten ist, eine Kaufoption auszuüben, kann ein Leasingvertrag ohne Kaufzwang haushaltsrechtlich nicht in einen Mietkaufvertrag uminterpretiert werden. Auch Leasingraten, die gerade bei langen Grundmietzeiten zum überwiegenden Teil Finanzierungsbestandteile (Zinsen) enthalten, können nicht als Investitionen im Haushalt veranschlagt werden.

Dem Bundesrechnungshof ist es auch unverständlich, warum durch die von ihm vorgeschlagene Finanzierungsweise eine finanzplanerische Schieflage entstehen soll. Gerade die langfristige Mitfinanzierung von Leasingraten und die später fällige Kaufoption erschweren die Planung des Plafonds des Bundesministeriums für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau. Dies zeigen die Verhandlungen mit den Ländern zu der Frage eines „Korridors“ für drittfinanzierte Vorhaben, wobei der „Korridor“ vom Bundesministerium sorgfältig geplant werden muß, um den vorgegebenen Rahmen nicht zu überschreiten. Der Bundesrechnungshof gibt zu bedenken, daß durch die vom Bundesministerium geplante Form der Bezuschussung innerhalb eines Zeitraums von 20 Jahren – als gängige Grundmietzeit – insgesamt deutlich weniger Hochschulbaumaßnahmen durch den Bund gefördert werden können als bei einer pauschalen Bezuschussung der Investitionsausgaben.

73.2.2.4

Die vom Bundesministerium beabsichtigte Form der Bezuschussung drittfinanzierter Hochschulbauten führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand, überfordert nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Bundesverwaltung hinsichtlich der Überprüfung der von den Ländern vorzulegenden Wirtschaftlichkeitsrechnungen und kann zu Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften führen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, unabhängig von der Form der Finanzierung, die die Länder in eigener Zuständigkeit entscheiden sollten, pauschal die beschlossenen Hochschulinvestitionsmaßnahmen mit den halben Investitionsausgaben zu bezuschussen.

Beratungstätigkeit der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragte) wirkt durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben und eine dementsprechende Organisation der Bundesverwaltung einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe hin.

Die Tätigkeit der Bundesbeauftragten bestimmt sich nach den Richtlinien der Bundesregierung vom 26. August 1986 (MinBIFin 1986 S. 198).

Im Berichtszeitraum hat die Bundesbeauftragte u. a. einen „Bericht zum Verwaltungsverfahren zur Festsetzung und Anpassung der Fehlbelegungsabgabe im Bundesbereich“ und eine „Vergleichende Untersuchung über Auswirkungen der alternativen Verwendung von Beamten oder Arbeitnehmern im Bundesdienst“ vorgelegt.

74 Verwaltungsverfahren zur Festsetzung und Anpassung der Fehlbelegungsabgabe im Bundesbereich

74.1

Die Bundesbeauftragte hat das Verwaltungsverfahren zur Festsetzung und Anpassung der Fehlbelegungsabgabe im Bundesbereich untersucht und hierzu einen Bericht vorgelegt. Die Ergebnisse der Untersuchung sollen die beabsichtigte Reform des Fehlbelegungsabgaberechts unterstützen und zu einer nachhaltigen Verringerung des Verwaltungsaufwandes beitragen.

74.2

Das Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) hat zum Ziel, nicht oder nicht mehr erforderliche Mietverbilligungen im sozialen Wohnungsbau durch Ausgleichszahlungen (Fehlbelegungsabgabe) abzuschöpfen, unterbelegte Wohnungen freizugeben und zusätzliche Einnahmen für die Förderung des Wohnungswesens bereitzustellen. Die Bundesländer haben von der gesetzlichen Möglichkeit (§ 16 AFWoG) Gebrauch gemacht, anstelle der meisten Bestimmungen des Bundesgesetzes eigene landesrechtliche Regelungen zu treffen. Dies hat zu einer kaum überschaubaren Regelungsvielfalt geführt. Die Vorschriften weisen dabei Unterschiede z. B. hinsichtlich Einkommensgrenzen, Erhebungsgebieten und Abgabesätzen auf. Für die Erhebung der Ausgleichszahlungen bei Bundesdarlehenswohnungen sind die Oberfinanzdirektionen zuständig, die dabei das jeweils geltende Landesrecht anzuwenden haben.

74.3

Das derzeitige Verfahren zur Festsetzung und Anpassung der Abgabe ist aufwendig und belastet Verwaltung und Bürger in erheblichem Maße. Besondere Schwierigkeiten bereitet die Ermittlung des der Fehlbelegungsabgabe zugrunde zu legenden Einkommens. Trotz des komplizierten Verfahrens wird der Gesetzeszweck, ungerechtfertigte Subventionsvorteile möglichst gleichmäßig und flächendeckend abzuschöpfen und Fehlbelegungen zu reduzieren, nicht vollständig erreicht.

Der Aufwand für die Erhebung der Abgabe bei Bundesdarlehenswohnungen betrug im Jahre 1995 rd. 30 v. H. der Erträge, wobei zwischen einzelnen Oberfinanzdirektionen aufgrund struktureller Unterschiede beträchtliche Abweichungen auftraten. Bei einer Oberfinanzdirektion wurden die Erträge fast vollständig durch den Erhebungsaufwand aufgezehrt. Das Bundesverfassungsgericht hält einen Aufwand für unangemessen, wenn er einen Wert von 10 v. H. bis 15 v. H. der Erträge erheblich übersteigt.

Der Bund kann derzeit nicht korrigierend eingreifen. Es ist für ihn nicht möglich, die Höhe der Erträge aus der Abgabe zu beeinflussen, weil die Länder aufgrund ihrer Regelungskompetenz wesentliche Gesichtspunkte, wie beispielsweise die Erhebungsgebiete, nach ihren Interessen ausrichten. Lediglich auf den Erhebungsaufwand kann das Bundesministerium der Finanzen durch organisatorische Maßnahmen in bedingtem Umfang einwirken.

74.4

Die Bundesbeauftragte hat angeregt, das Fehlbelegungsabgaberecht für Bundesdarlehenswohnungen möglichst einheitlich zu regeln und dabei eine wesentliche Verwaltungsvereinfachung anzustreben. Bereits im Vorgriff auf eine beabsichtigte Reform des Fehlbelegungsrechts sollte die Wahrnehmung der Aufgaben bei der Erhebung der Abgabe verbessert werden. Um den Personal- und Sachaufwand zu senken, hat die Bundesbeauftragte vorgeschlagen, Erhebungsstellen zusammenzuführen, deren Organisation zu straffen und das Personal sachgerecht zu bemessen.

74.5

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat erklärt, es beabsichtige im Rahmen der vorgesehenen Reform des sozialen Wohnungsbaus eine größere Zielgenauigkeit der Förderung, um ungerechtfertigte Subventionsvorteile kon-

sequent zu verhindern oder abzubauen. Bis zum Wirksamwerden der Reform will das Bundesministerium auf die Länder einwirken, damit die Interessen des Bundes z. B. bei der Festlegung der Erhebungsgebiete besser berücksichtigt werden. Das Bundesministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es werde die notwendigen Grundlagen für eine bessere Steuerung des Personaleinsatzes schaffen sowie eine Zusammenführung der Erhebungsstellen und deren organisatorische Straffung anstreben.

74.6

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat den Bericht der Bundesbeauftragten zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gebeten, die Erkenntnisse aus der Untersuchung bei der angestrebten grundlegenden Reform des sozialen Wohnungsbaus zu berücksichtigen. Das Bundesministerium der Finanzen hat er aufgefordert, organisatorische Verbesserungen und Straffungen bei der Erhebung der Abgaben alsbald einzuleiten.

75 Beamte oder Arbeitnehmer Vergleichende Untersuchung über Auswirkungen der alternativen Beschäftigung von Beamten oder Arbeitnehmern im Bundesdienst

75.1

Die Bundesbeauftragte hat untersucht, ob die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung des Bundes wirtschaftlicher von Beamten oder von Arbeitnehmern wahrgenommen werden können. Die Ergebnisse sind in Band 6 der Schriftenreihe der Bundesbeauftragten unter dem Titel „Beamte oder Arbeitnehmer/ Vergleichende Untersuchung über Auswirkungen der alternativen Verwendung von Beamten oder von Arbeitnehmern im Bundesdienst“ veröffentlicht worden.

Das Gutachten basiert in seinen Vergleichen auf den Daten des Bundesdienstes. Die darin enthaltenen Berechnungen haben weit überwiegend zum Ergebnis geführt, daß die Beschäftigung von Beamten für den Bund kostengünstiger ist als die alternative Beschäftigung von Arbeitnehmern.

Allerdings führt dieses Ergebnis nicht zu dem Vorschlag, Arbeitnehmer durch Beamte zu ersetzen. Vielmehr stellt sich das im Personalbereich des Bundes verwirklichte risikomindernde Mischverhältnis im Beschäftigungsstatus personal- und hauswirtschaftlich grundsätzlich als zweckmäßig dar.

Um jedoch die künftigen Versorgungslasten im Bundeshaushalt sichtbar werden zu lassen, könnten – neben der Darstellung im Finanzbericht – entsprechend den Verpflichtungsermächtigungen „Versorgungsrückstellungen“ gebildet werden. Eine zusätzliche Liquiditätsbelastung wäre damit nicht verbunden.

75.2

Die Untersuchung vergleicht die durchschnittlichen Aufwendungen für Beamte und Arbeitnehmer des nichttechnischen Dienstes in der nachgeordneten Verwaltung des Bundes anhand von typischen Lebensbildern. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Leistungen der Beschäftigten vom Status unabhängig sind.

Während der aktiven Dienstzeit erreichen die Personalausgaben für Beamte bei den unterstellten Lebensbildern nur etwa 78 v. H. bis 83 v. H. der Ausgaben für Arbeitnehmer. Dies ist nicht nur eine Folge der vom Arbeitgeber in der aktiven Beschäftigungszeit für den Arbeitnehmer zu entrichtenden Sozialbeiträge und Umlagen, sondern auch der geringeren Bruttobezüge von Beamten. Werden demgegenüber die vom Bund aufzubringenden Leistungen für die Altersversorgung in die Betrachtung einbezogen, so übersteigen die Ausgaben für Beamte die für Arbeitnehmer.

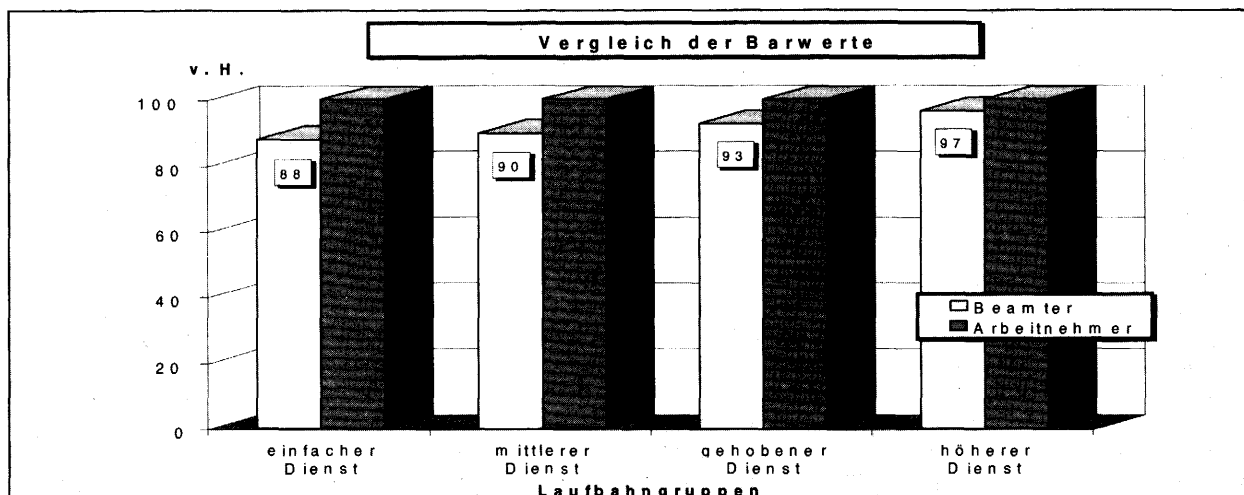
Während jedoch die Versorgungsbezüge für die pensionierten Beamten den Bundeshaushalt erst dann belasten, wenn der Versorgungsfall eintritt, sind die Aufwendungen des Bundes für die Altersversorgung der Arbeitnehmer gleichzeitig mit den Vergütungen der aktiven Beschäftigten aus dem Bundeshaushalt aufzubringen. In einem sachgerechten Kostenvergleich waren deswegen auch die unterschiedlichen Fälligkeiten der Zahlungen zu berücksichtigen. Hierzu wurden die während der aktiven Dienstzeit höheren Personalausgaben für Arbeitnehmer und die gesamten Personalausgaben für die Beamten mit dem für die Kreditaufnahme des Bundes gezahlten Zinssatz gewichtet. Der im **Schaubild 1** dargestellte Vergleich der so errechneten Barwerte der Ausgaben für Beamte und Arbeitnehmer zeigt, daß diese „Finanzierungsausgaben“ den übersteigenden Betrag der Personalausgaben für Beamte überkompensieren. Die Beschäftigung von Beamten ist daher wegen der späteren Fälligkeit der Zahlungen für ihre Altersversorgung für den Bund grundsätzlich wirtschaftlicher als die Beschäftigung von Arbeitnehmern.

Dieses Ergebnis ändert sich prinzipiell nicht, wenn auch die Rückeinnahmen von Lohnsteuerzahlungen der Beschäftigten an den Bund eingerechnet werden; der Abstand zwischen Beamten und Arbeitnehmern der oberen Laufbahngruppen steigt vielmehr, so daß es auch in diesem Bereich deutlich vorteilhafter wird, Beamte zu beschäftigen.

75.3

Einen erheblichen Einfluß auf das Ergebnis hat die Länge der Lebensarbeitszeit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Im Durchschnitt betrug das Lebensalter bei der Zuruhesetzung zum Zeitpunkt der Untersuchung im einfachen, mittleren und gehobenen Dienst 60 Jahre und weniger. Umgekehrt war das Lebensalter bei der Einstellung im höheren Dienst und bei männlichen Bewerbern im gehobenen Dienst vergleichsweise hoch. Es wurde daher überprüft, inwieweit sich die Aussage der Untersu-

Schaubild 1



chung ändert, wenn es gelingt, die Lebensarbeitszeit spürbar, aber in realistischem Maße zu verlängern. Die Berechnung für einen Beschäftigten in der Laufbahn des gehobenen Dienstes zeigt, daß bei einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit von 33 auf 38 Jahre der Barwert der Personalausgaben im Falle der Beamten sogar sinkt, obwohl die Arbeitszeit um über 15 v. H. erhöht worden ist; die geringeren Versorgungsausgaben überkompensieren die höheren Ausgaben für die Bezüge während der aktiven Dienstzeit. Bei den Arbeitnehmern hingegen wirken sich die geringeren Versorgungszahlungen lediglich bei den Trägern ihrer Altersversorgungssysteme und nicht unmittelbar beim Arbeitgeber aus. Der finanzielle Vorteil einer Beschäftigung von Beamten erhöht sich durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit merklich. Die Personalausgaben für einen Beamten des gehobenen Dienstes betragen anstelle von 93 v. H. nur noch 88 v. H. der Ausgaben für einen Arbeitnehmer.

75.4

Die Höhe der Beitragssätze für die gesetzliche Rentenversicherung wird auch vom Bundeszuschuß und vom Umfang der von den Rentenversicherungsträgern zu erbringenden Leistungen beeinflusst, die nicht auf Beitragszahlungen beruhen. Um diesen Einfluß bei der Betrachtung auszuklammern und die Personalausgaben damit besser vergleichbar zu machen, geht eine zusätzliche Modellrechnung von den gegenwärtigen Altersversorgungssystemen ab und ermittelt die Ausgaben für die Altersversorgung auf der Basis eines Kapitaldeckungsverfahrens für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst. In der Berechnung wird weiterhin von einer Eigenbeteiligung der Arbeitnehmer an ihren Altersversorgungsbeiträgen ausgegangen. Abweichend vom derzeitigen System des Umlageverfahrens wird angenommen, daß die Beitragszahlungen für die Altersversorgung aktiver Arbeitnehmer angespart werden.

Da in diesem Fall die angesammelten Zinserträge aus der Ansparzeit in die Finanzierung späterer Renten einfließen, vermindert sich die laufende Belastung für die Altersversorgung aktiver Arbeitnehmer beträchtlich. Entsprechend verringert sich nach einer versicherungsmathematischen Betrachtung der finanzielle Vorteil einer Beschäftigung von Beamten, wie in **Schaubild 2** dargestellt. Im höheren Dienst überkompensiert die unterstellte Eigenbeteiligung der Arbeitnehmer an der Altersversorgung die geringeren Beamenbezüge und eingesparten Beiträge an die Bundesanstalt für Arbeit, so daß sich hier die Beschäftigung von Arbeitnehmern günstiger erweist. Für die verschiedenen Laufbahngruppen zeigt sich das folgende Bild:

Schaubild 2

Personalkosten des Dienstherren für Beamte in v. H. der Personalkosten für vergleichbare Arbeitnehmer

einfacher Dienst	mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst
92,4	95,1	98,8	102,0

75.5

Die unter dem Druck enger haushaltspolitischer Spielräume von einigen Ländern begonnene Zuweisung der bisher von Beamten wahrgenommenen Aufgaben an Arbeitnehmer kann nach den Ergebnissen der Untersuchung dem Bund aus einzelwirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht nicht empfohlen werden.

Zum einen bleibt zu berücksichtigen, daß im Bundesbereich bereits heute weit mehr Arbeitnehmer beschäftigt werden als Beamte. Zum anderen wird ein weiterer Wechsel im Beschäftigungsstatus durch den Funktionsvorbehalt des Grundgesetzes stark eingeschränkt.

Bei einer zunehmenden Einstellung von Arbeitnehmern treten zudem haushaltsmäßige Entlastungen durch den Wegfall von Pensionszahlungen zunächst nicht ein. Darüber hinaus sind bereits mit der Einstellung von Arbeitnehmern Beiträge und Umlagen für deren Sozialversicherung zu entrichten, so daß für einen längeren Zeitraum eine sich nur allmählich vermindern Doppelbelastung des Bundes durch Pensionen sowie durch Sozialversicherungsbeiträge und Umlagen auftritt.

Vorteilhafte Aspekte für den Bund zeigt der Ersatz von Beamten durch Arbeitnehmer, wenn die Beziehungen des Bundes zu den Sozialversicherungsträgern in die Betrachtung einbezogen werden. Die zusätzlichen Arbeitnehmerbeiträge an die gesetzlichen Sozialversicherungen erhöhen vorübergehend bei den Rentenversicherungsträgern und dauerhaft bei der Bundesanstalt für Arbeit die Beitragseinnahmen. Diesen Einnahmen stehen in der Rentenversicherung erst später im Rentenfall, bei den Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit in der Regel überhaupt keine Belastungen gegenüber. Damit wird der Bund als Garant für diese sozialstaatlichen Systeme entlastet. Allerdings tritt eine nennenswerte Verbesserung bei den Sozialversicherungen nur ein, wenn nicht nur der Bund, sondern sämtliche öffentlich-rechtlichen Dienstherrn anstelle ihrer Beamten künftig Arbeitnehmer einsetzen.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist, daß Arbeitnehmer über einen längeren Zeitraum kündbar bleiben als Beamte und dadurch dem Arbeitgeber eine höhere Flexibilität, beispielsweise durch die Möglichkeit von Änderungskündigungen, bieten.

Für den Beamtenstatus spricht, daß er sehr fein auf die Ansprüche der Dienstherrn abgestimmt ist. Zahlungen für die Altersversorgung werden weit nach hinten verschoben. Zahlungen an die Bundesanstalt für Arbeit, die in erster Linie der Arbeitslosenversicherung dienen, brauchen nicht geleistet zu werden, da der Dienstherr für das Beschäftigungsrisiko ohnehin weitestgehend einsteht. Anstelle von Beiträgen an die gesetzliche Krankenversicherung treten, entsprechend dem in der Regel kostengünstigeren Selbstversicherungsprinzip der öffentlichen Hand, Beihilfeleistungen im Bedarfsfall. Das Dienstrecht der Beamten gewährleistet grundsätzlich, daß sich Beamte in ihrem Verhalten den Anforderungen ihres Dienstherrn (Beschäftigungsort, Besoldungs- und Arbeitszeitanpassung, Streikverbot, Disziplinarrecht) zu unterwerfen haben.

Daraus läßt sich jedoch nicht zwingend ableiten, daß zweckmäßigerweise Arbeitnehmer grundsätzlich

durch Beamte zu ersetzen seien. Zwar könnten dadurch die Personal- und Zinsausgaben des Bundes zunächst verringert werden – dem stünde aber in späteren Jahren eine höhere Belastung durch die Ruhestandsbeamten gegenüber. Einsparungen ergäben sich also nur, wenn die Entlastung im Bereich der Personal- und Zinsausgaben nicht zur Befriedigung von Mehranforderungen in anderen Bereichen führen würde, die ansonsten unberücksichtigt blieben. Da nach dem gegenwärtigen Haushaltsrecht die Verpflichtungen für Ruhestandsbeamte im Bundeshaushaltsplan nicht ausgewiesen werden, kann es leicht geschehen, daß mit den Einsparungen solche Mehranforderungen befriedigt werden.

Hier könnte es zweckmäßig sein, die Verpflichtungen für Ruhestandsbeamte künftig entsprechend den Verpflichtungsermächtigungen durch eine Art Versorgungsrückstellung oder Zuweisung zu einem Versorgungsfonds augenfällig werden zu lassen. Eine zusätzliche Liquiditätsbelastung des Bundeshaushaltes wäre durch eine verzinsliche Refinanzierung aus diesem Fonds vermeidbar; die Versorgungsausgaben würden zudem perioden- und verursachungsgerecht den einzelnen Haushaltsjahren angelastet. Zumindest sollte aber der Finanzbericht im Interesse der Unterrichtung von Parlament und Öffentlichkeit die zu erwartenden und nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechneten Versorgungslasten aufzeigen.

Alles in allem kann das im Personalbereich des Bundes verwirklichte risikomindernde Mischverhältnis im Beschäftigungsstatus personal- und haushaltswirtschaftlich grundsätzlich als zweckmäßig angesehen werden. Wichtig ist, daß der gewählte Beschäftigungsstatus mit der jeweiligen Stellenanforderung im Einklang steht: So sollten beispielsweise für Aufgaben, die hinsichtlich Art und Menge nur in einem beschränkten Zeitraum anfallen, keine Dauerstellen, also vor allem keine Planstellen ausgebracht werden. Zudem sollten Vorteile, die ein Beschäftigungsstatus bietet, werbend zur Personalgewinnung und -entwicklung genutzt werden.

Im Ergebnis kann der Bundeshaushalt durch die Wahl des Beschäftigungsstatus bei Neueinstellungen nur geringfügig beeinflußt werden. Zu einer deutlichen, dauerhaften und sofort fühlbaren Haushaltsentlastung führen dagegen Stelleneinsparungen durch eine Verringerung und Vereinfachung von Rechtsvorschriften, Zusammenfassung von Aufgaben und Behörden, permanente Aufgabenkritik sowie Verlängerung der aktiven Dienstzeit von Beamten und Arbeitnehmern durch früheren Dienst Eintritt und/oder spätere Zuruhesetzung.

Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

76 Anwendung des Tarifmerkmals des „sonstigen Angestellten“ bei der Eingruppierung von Angestellten (Alle Kapitel mit Titel 425 01)

76.1

Die Eingruppierung von Angestellten in eine bestimmte Vergütungsgruppe richtet sich gemäß dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) nach den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung. Bei einer Vielzahl von Vergütungsgruppen der Vergütungsordnung des Bundes und der Länder (Anlage 1 a zum BAT) ist die Eingruppierung nicht nur bei Erfüllung der dort genannten Ausbildungsabschlüsse (z. B. der wissenschaftlichen Hochschulbildung, einer technischen Ausbildung oder der Fachausbildung für den gehobenen Dienst an wissenschaftlichen Bibliotheken), sondern unter besonderen Voraussetzungen auch ohne entsprechende Vor- oder Ausbildung gegeben.

Beispielsweise lauten die Tätigkeitsmerkmale der Vergütungsgruppe (VergGr.) IIa, Fallgruppe 1a BAT (vergleichbar der Besoldungsgruppe – BesGr – A 13 höherer Dienst) wie folgt:

„Angestellte mit abgeschlossener wissenschaftlicher Hochschulbildung und entsprechender Tätigkeit sowie sonstige Angestellte, die aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausüben.“

Diese sogenannten „sonstigen Angestellten“ müssen jedoch alle übrigen in den Tätigkeitsmerkmalen genannten Anforderungen erfüllen, d. h. sie müssen kumulativ über die Fähigkeiten und die Erfahrungen verfügen, die denen von Angestellten mit den in den Tätigkeitsmerkmalen genannten Ausbildungsabschlüssen entsprechen; außerdem muß die auszuübende „entsprechende Tätigkeit“ derartige Fähigkeiten und Erfahrungen erfordern.

76.2

Bundesrechnungshof und Vorprüfungsstellen hatten in den vergangenen Jahren bei der Prüfung von Personalausgaben in der gesamten Bundesverwaltung, insbesondere bei oberen Bundesbehörden, sowie bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern wiederholt festgestellt, daß das tarifrechtliche Merkmal des sogenannten „sonstigen Angestellten“ falsch angewandt wird.

Im Regelfall bestätigten Fachvorgesetzte oder Personalverwaltungen pauschal und ohne nachvollziehbare Unterlagen das Vorliegen der subjektiven

Anforderungen der „gleichwertigen Fähigkeiten“ und „Erfahrungen“.

Weiterhin fehlte es zumeist an einer „entsprechenden Tätigkeit“, die objektiv derjenigen von Angestellten mit – in den Tätigkeitsmerkmalen genannten – Ausbildungsabschlüssen entsprach.

So hat der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungen z. B. festgestellt, daß

- ein Einzelhandelskaufmann die Tätigkeiten eines Juristen (VergGr. I, Fallgruppe 1a BAT – vergleichbar BesGr A 16) ausüben sollte, obwohl tatsächlich nur Tätigkeiten der VergGr. III (vergleichbar BesGr A 12) anfielen,
- ein Techniker die Aufgaben eines Fachhochschul-Ingenieurs (im Sinne der VergGr. III, Fallgruppe 2 BAT – vergleichbar BesGr A 12) erledigen sollte, obwohl nach wie vor nur Technikertätigkeiten maximal der VergGr. Vb BAT (vergleichsweise der Spitzenstellung des mittleren Dienstes BesGr A 9) vorkamen oder
- eine Buchhändlerin die Tätigkeit einer Dipl.-Bibliothekarin (VergGr. Vb, Fallgruppe 16/VergGr. IVb, Fallgruppe 2 BAT – vergleichbar BesGr A 10) ausüben sollte, obwohl die tatsächlichen Tätigkeiten dem mittleren Bibliotheksdienst (VergGr. VIb – vergleichbar BesGr A 7) entsprachen.

Diesen und vielen anderen Fällen war gemeinsam, daß die nicht tarifgerechte Eingruppierung nur deshalb erfolgte, weil entsprechende Stellen zur Verfügung standen.

Im Hinblick auf die erheblichen finanziellen – und auch arbeitsmarktwirtschaftlichen – Auswirkungen dieser Praxis hat der Bundesrechnungshof gegenüber dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Finanzen auf einen dringenden Handlungsbedarf hingewiesen.

76.3

Das Bundesministerium des Innern ist der Auffassung des Bundesrechnungshofes gefolgt, daß es unberechtigten und mißbräuchlichen Inanspruchnahmen des Tarifmerkmals wirksam zu begegnen gelte. Es hat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen – und nach Abstimmung mit der Tarifgemeinschaft deutscher Länder und der Vereinigung kommunaler Arbeitgeber – in einem Rundschreiben vom 24. September 1996 (GMBI 1996 S. 694) – unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes erstmals zusammenfassende Durchführungshinweise zur tarifgerechten Anwendung des Tarifmerkmals des „sonstigen Angestellten“ bekanntgegeben.

76.4

Aufgrund der Hinweise wird sich – wie die bisherigen Reaktionen gezeigt haben – die Vielzahl von nicht gerechtfertigten Eingruppierungen als „sonstiger Angestellter“ in erheblichem Umfang verringern. Als Folge hiervon werden entsprechende Stellenabsenkungen vorgenommen und Einsparungen in Millionenhöhe erzielt werden können.

77 Bundesrohölreserve
(Kapitel 09 02 Titel 671 21)**77.1**

Die Bundesregierung beschloß im Jahre 1970, eine Rohölreserve anzulegen, um Versorgungsunterbrechungen zu begegnen. Sie ließ hierzu die Kavernenanlage Etzel ausbauen und wandte hierfür 420 Mio. DM auf. In den folgenden Jahren lagerte sie 7,3 Mio. t Rohöl mit Anschaffungskosten von 1,9 Mrd. DM ein. Die Reserve setzte sich vorwiegend aus mittleren und schweren Ölen mit relativ hohem Schwefel- und Schwermetallgehalt zusammen, die nicht getrennt gelagert wurden. Von der für 10 Mio. t Rohöl ausgebauten Lagerkapazität nutzt der Bund nur etwa 70 v. H., die restliche Kavernenkapazität ist vermietet. Für die Verwaltung der Kavernenanlage wendete der Bund im Zeitraum von 1980 bis 1995 rd. 207 Mio. DM auf. Dem stehen im gleichen Zeitraum Einnahmen in Höhe von rd. 190 Mio. DM aus der Vermietung der freien Kavernenkapazität gegenüber.

Die Bundesrepublik Deutschland ist als Mitglied der Internationalen Energieagentur und der EU verpflichtet, Mineralölnotstandsreserven mit einer Reichweite von 90 Tagen vorzuhalten. Das Erdölbevorratungsgesetz verpflichtet deshalb sowohl den Erdölbevorratungsverband als auch die Hersteller von Mineralölerzeugnissen zur Vorratshaltung. Diese reicht derzeit für rd. 100 Tage aus. Durch die Bundesrohölreserve wird die Reichweite um rd. 20 Tage auf 120 Tage erhöht.

77.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß es zur Erfüllung nationaler und internationaler Verpflichtungen keiner Bundesrohölreserve bedarf. Diese werden auch ohne diese Reserve erfüllt.

Der Bundesrechnungshof hat davon unabhängig festgestellt, daß die Ersatzinvestitionen (Instandhaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen) für die Kavernenanlage beschränkt wurden, mit der Folge, daß die gegenwärtige Pumpleistung nur 50 v. H. der für einen Notfalleinsatz vorgesehenen Pumpleistung erreicht. Er hat deshalb Bedenken geäußert, daß die Bundesrohölreserve in einer Versorgungskrise im Hinblick auf die infolge der Vermischung nicht genau bekannte Qualität der eingelagerten Öle sowie wegen fehlender Pump- und Transportkapazitäten ohne weiteres zeit- und bestimmungsgemäß eingesetzt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Wirtschaft (Bundesministerium) empfohlen zu prüfen, ob eine Bundesrohölreserve weiter vorgehalten werden sollte. In die Prüfung sollte es u. a. alle für den Betrieb und die Unterhaltung der Kavernenanlage anfallenden Kosten sowie die bei einer Vermarktung des Rohöls wertbildenden Faktoren einbeziehen. Für den Fall der Beibehaltung der Reserve hat er empfohlen sicherzustellen, daß die eingelagerten Öle im Notfall auch bestimmungsgemäß eingesetzt werden können.

77.3

Das Bundesministerium hat sich in seiner Stellungnahme vom Juni 1997 zunächst für eine Beibehaltung der Bundesrohölreserve ausgesprochen. Inzwischen beabsichtigt es, die Bundesrohölreserve zu veräußern. Geplante Veräußerungserlöse von mehr als 1,3 Mrd. DM sind anteilig in die Entwürfe der Bundesregierung für den Nachtragshaushalt 1997 und den Bundeshaushalt 1998 sowie in die weitere Finanzplanung aufgenommen worden. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß das Bundesministerium seine Entscheidung über den Verkauf der Bundesrohölreserve mit Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unterlegt hat. Im übrigen geht er davon aus, daß nunmehr auch die Kavernenanlage wirtschaftlich verwertet werden kann und dem Bundeshaushalt daraus weitere Einnahmen zufließen.

78 Verwaltungskosten der Arbeitsgemeinschaft für Krebsbekämpfung Nordrhein-Westfalen
(Kapitel 11 13 Titel 656 01, 656 02 und 656 03)**78.1**

Die „Arbeitsgemeinschaft für Krebsbekämpfung der Träger der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung im Lande Nordrhein-Westfalen“ (Arbeitsgemeinschaft) wurde im Jahre 1956 gegründet. Sie unterliegt nach den Bestimmungen des Sozialgesetzbuches der staatlichen Aufsicht. Von den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung gehören ihr die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), die Bundesknappschaft sowie die Landesversicherungsanstalten Rheinprovinz und Westfalen an.

Die Arbeitsgemeinschaft wird von ihren Mitgliedern finanziert. Sie unterhält zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine Geschäftsstelle. Im Haushaltsplan für das Jahr 1996 hatte sie für Verwaltungs- und Verfahrenskosten rd. 8,9 Mio. DM vorgesehen.

Die Arbeitsgemeinschaft fördert Maßnahmen und Bestrebungen (z. B. Forschungsarbeiten, Veröffentlichungen) zur Krebsbekämpfung und soll eine enge Zusammenarbeit zwischen Kranken- und Rentenversicherungsträgern ermöglichen. Sie bearbeitet im Auftrag ihrer Mitglieder Anträge zur Rehabilitation bei Krebserkrankungen und begleitet die Durchführung dieser Leistungen. Die BfA bearbeitet Anträge von Versicherten mit Wohnsitz außerhalb Nordrhein-Westfalens in ihrer Abteilung Rehabilitation selbst; die Bundesknappschaft verfährt in gleicher Weise

bei Anträgen aus dem Beitrittsgebiet, für Versicherte in den alten Bundesländern hat sie die Bewilligung von Rehabilitationsleistungen der Arbeitsgemeinschaft übertragen.

78.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die BfA die von ihr der Arbeitsgemeinschaft übertragenen Aufgaben im eigenen Hause kostengünstiger erledigen könnte. Er hat eine weitere Mitgliedschaft der BfA bei der Arbeitsgemeinschaft nur dann als akzeptabel angesehen, wenn diese wirtschaftlicher als bisher arbeite und der Mehraufwand auf ein vertretbares Maß begrenzt werde.

78.3

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes haben die beteiligten Rentenversicherungsträger die bei der Arbeitsgemeinschaft entstehenden Verwaltungskosten einschließlich der Stellenansätze überprüft und einen Maßnahmenkatalog zur Kostenreduzierung erarbeitet. Hierdurch konnten im Haushaltsjahr 1996 bereits Einsparungen in Höhe von rd. 1,1 Mio. DM erreicht werden. Dies waren 11,9 v. H. des ursprünglichen Haushaltsansatzes der Arbeitsgemeinschaft.

Für das Haushaltsjahr 1997 sind die zur Bewirtschaftung verfügbaren Mittel um 0,7 Mio. DM gekürzt worden.

Die Arbeitsgemeinschaft hat ihr DV-Konzept überarbeitet und wirtschaftlicher gestaltet. Darüber hinaus haben die Mitglieder noch im Jahre 1997 eine Organisationsuntersuchung der Geschäftsstelle vorgesehen, bei der auch die Verbesserungen in der Datenverarbeitung berücksichtigt werden sollen. Durch Ausschöpfung sich dabei ergebender Rationalisierungsreserven sind weitere Einsparungen zu erwarten.

79 Erstattungen des Bundeseisenbahnvermögens an die Eisenbahn-Unfallkasse für Altrentenfälle (Kapitel 12 22, Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens, Position 113)

79.1

Das Bundeseisenbahnvermögen erstattet der Eisenbahn-Unfallkasse (Unfallkasse) die Kosten der Erfüllung von Entschädigungsansprüchen aus Arbeitsunfällen, die vor dem 1. Januar 1994 (Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bahnreform) bestandskräftig festgestellt worden sind (sogenannte Altrentenfälle). Voraussetzung ist, daß die Versicherten im Unfallzeitpunkt in einem Arbeitsverhältnis zur Deutschen Bundesbahn oder Deutschen Reichsbahn standen (§ 3 Abs. 1 der Verordnung über den Übergang der Rechte und Pflichten des Bundes auf die Eisenbahn-Unfallkasse vom 7. Februar 1994, BGBl. 1994 I S. 198).

79.2

In Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof prüfte die Vorprüfungsstelle bei der Hauptverwaltung des Bundeseisenbahnvermögens im Jahre 1996 die Abrechnungen der Unfallkasse mit dem Bundeseisenbahnvermögen für die Jahre 1994 und 1995 bei der Unfallkasse und der Hauptverwaltung des Bundeseisenbahnvermögens. Das Bundeseisenbahnvermögen hat es unterlassen, nach der Jahresrechnung 1994 Einblick in die Abrechnungsunterlagen bei der Unfallkasse zu nehmen, um sich von der Richtigkeit der ihm angelasteten Beträge zu überzeugen. Offensichtliche Diskrepanzen zwischen seinen Unterlagen und den Anforderungen durch die Unfallkasse klärte es nicht auf.

Das Bundeseisenbahnvermögen leistete infolgedessen in den Jahren 1994 und 1995 Abschlagszahlungen an die Unfallkasse, die rd. 2,5 Mio. DM bzw. rd. 3,5 Mio. DM zu hoch waren. Für mindestens elf Monate verzeichnete das Bundeseisenbahnvermögen entsprechende Zinsverluste.

Weiter wurde festgestellt, daß die Unfallkasse Auslandsrenten, die nicht an die Empfänger ausgezahlt werden konnten (z. B. aufgrund von Sterbefällen), dem Bundeseisenbahnvermögen nicht zurücküberwies.

Auch hatte die Unfallkasse – bedingt durch Verfahrensmängel beim Bundeseisenbahnvermögen – ihr zugeflossene Ersatzleistungen aus Regreßfällen bei ihrer Abrechnung mit dem Bundeseisenbahnvermögen nicht berücksichtigt.

79.3

Der Bundesrechnungshof hat beim Bundeseisenbahnvermögen darauf hingewirkt, daß es die entstandenen finanziellen Verluste umgehend bei der Unfallkasse geltend macht.

Den finanziellen Ausgleich hat die Unfallkasse Ende 1996 und Anfang 1997 vorgenommen. Er betrug insgesamt rd. 2,5 Mio. DM zugunsten des Bundeseisenbahnvermögens.

Durch organisatorische Maßnahmen sind die Verfahrensmängel bei dem Bundeseisenbahnvermögen und der Unfallkasse inzwischen abgestellt.

80 Wirtschaftlichkeit des Betriebes von Eisbrechern der Bundesmarine (Kapitel 14 18 und 14 04)

80.1

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) stellte im Jahre 1961 die Eisbrecher EISBÄR und EISVOGEL in Dienst. Diese sollten die Fahrrinnen und Zufahrten zu den Stützpunkten in der Nord- und der Ostsee bei Eisgang offenhalten und so die ständige Einsatzbereitschaft der schwimmenden Einheiten der Marine sicherstellen. Als weitere Aufgaben wurden ihnen insbesondere das

Schleppen von Schiffen und Schießscheiben sowie der Einsatz als Taucherfahrzeug zugewiesen. Nach dem vom Bundesministerium Anfang 1995 erstellten „Marineprogramm 1996“ war die Indiensthaltung der Eisbrecher über das Jahr 2008 hinaus geplant.

80.2

Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit des Betriebes der beiden Eisbrecher untersucht und dabei festgestellt, daß die inzwischen veralteten Schiffe nur zum geringen Teil oder gar nicht für die ursprünglich vorgesehenen Aufgaben eingesetzt worden sind. Für nahezu den gleichen Einsatzbereich hält die Marine die eisverstärkt gebauten Hafenschlepper der Klasse 725 vor, die jedoch aufgrund ihrer moderneren Bauweise und ihrer geringeren Besatzungsstärke nur etwa ein Drittel der Betriebskosten der Eisbrecher verursachen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium deshalb empfohlen, die Eisbrecher außer Dienst zu stellen und deren Aufgaben von anderen im Dienst befindlichen Marinefahrzeugen wahrnehmen zu lassen. Er hat überdies angeregt, ein Nutzungskonzept für die Unterstützungsschiffe der Bundesmarine zu erarbeiten, das den veränderten militärischen Gegebenheiten Rechnung trägt und zudem die Charterung ziviler Schlepper und Eisbrecher bei Leistungsspitzen vorsieht.

80.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlung aufgegriffen und die Indiensthaltungsplanung nochmals überprüft. Es hält im Hinblick auf die Erfahrungen der letzten beiden Winter und die geforderte hohe Verfügbarkeit der Krisenreaktionskräfte der Marine nur noch den Betrieb des Eisbrechers EISVOGEL im Ostseebereich für unverzichtbar. Es hat deshalb angeordnet, den Eisbrecher EISBÄR – im Rahmen der Aufwandsreduzierung im Betrieb der Flotte – mit Wirkung vom 30. Oktober 1997 vorzeitig außer Dienst zu stellen. Dadurch werden bis zum Jahre 2009 Ausgaben für Materialerhaltungsmaßnahmen und Personal in Höhe von rd. 25,5 Mio. DM vermieden. Außerdem beabsichtigt das Bundesministerium, für die Zukunft ein Nutzungskonzept für die Unterstützungsfahrzeuge der Marine zu erarbeiten.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der eingeleiteten Maßnahmen und die weitere Entwicklung beobachten.

81 Beschaffung von Informationstechnik im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung (Titelgruppen 55)

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) verausgabt jährlich mehr als 500 Mio. DM für Informationstechnik (IT).

Die haushaltsbegründenden Unterlagen dazu waren in den vergangenen Jahren unvollständig und nur bedingt aussagefähig. Dienststellenbezogene IT-Konzepte und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, wie sie die Bundesverwaltung jährlich nach der Maßgabe der „Richtlinien für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung“ erstellen muß, fehlten. Zudem waren die Verfahren für IT-Beschaffung nicht einheitlich. Die einzelnen Organisationsbereiche der Bundeswehr, insbesondere die Teilstreitkräfte, gingen hierbei weitgehend unkoordiniert vor, wodurch unwirtschaftliche Mehrfachentwicklungen entstanden und Einsparungsmöglichkeiten nicht genutzt wurden. Über den Bestand an vorhandener IT und die vertraglichen Zahlungsverpflichtungen aus Leasing- oder ähnlichen Verträgen bestand keine Übersicht. Durch Überzahlungen und Mehrfachbeschaffungen war dem Bund ein hoher Schaden entstanden.

Der Bundesrechnungshof hat in einem Bericht an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages diese Mängel beanstandet und eine Reihe von Maßnahmen zur wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Beschaffung von Informationstechnik vorgeschlagen.

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages und der Rechnungsprüfungsausschuß haben den Bericht zustimmend zur Kenntnis genommen.

Das Bundesministerium hat inzwischen die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und innerhalb eines Jahres eine Vielzahl von Maßnahmen getroffen, die geeignet erscheinen, die Mängel weitgehend zu beseitigen. So wurden die für die IT-Beschaffung und Vertragsabwicklung zuständigen Organisationseinheiten, die bis dahin auf zwei Behörden im Ämterbereich des Bundesministeriums verteilt waren, in einer neuen Abteilung „Informationstechnik“ des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung zusammengefaßt. Die Verfahren zur Haushaltsplanung und -aufstellung sowie zur Vertragsbearbeitung wurden vereinheitlicht. Es wurde zwischenzeitlich eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Anzahl der Dauerschuldverhältnisse von rd. 1 600 auf unter 160 verringerte. Die noch bestehenden Dauerschuldverhältnisse werden derzeit auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht. Der durch unwirtschaftliche Dauerschuldverhältnisse und unsachgemäße Vertragsabwicklung entstandene finanzielle Schaden wird zur Zeit ermittelt und in diesem Zusammenhang geprüft, inwieweit Verantwortliche in Regreß genommen und dienstrechtlich belangt werden können. Neue Dauerschuldverhältnisse werden nur noch eingegangen, wenn ihre Wirtschaftlichkeit für den Bund nachgewiesen ist. Die neuen Verträge sollen nach einem optimierten Vertragskonzept geschlossen werden.

Ein verbessertes IT-Verfahren der Bestandsführung mit Komponenten zur Haushaltsmittel- und Anlagenverwaltung befindet sich in der Einführungsphase. Zum jetzigen Zeitpunkt sind bereits über 95 v. H. der IT-Bestandsdaten erfaßt. Das neue IT-Verfahren schafft, abgesehen von der Nachweisführung, die Möglichkeit, Bestands- und Vertragsdaten einander zuzuordnen und so transparent darzustellen.

Auf eine Weisung des Staatssekretärs hin wurde eine Arbeitsgruppe „IT-Koordination“ im Bundesministerium eingerichtet, die für die IT-Koordinierung zwischen den einzelnen Teilbereichen der Bundeswehr zuständig ist und die Erstellung von rd. 1 200 dienststellenbezogenen IT-Konzepten überwacht. Struktur und Inhaltsschwerpunkte der IT-Konzepte wurden zwischen der Arbeitsgruppe und dem Bundesrechnungshof abgestimmt. Inzwischen hat bis auf wenige Ausnahmen jede IT-nutzende Dienststelle im Bereich der Bundeswehr ein IT-Konzept erstellt. Die Konzepte, in denen die für die Arbeit der Dienststellen notwendigen IT-Ausstattungen begründet und erfaßt werden, wurden jeweils von IT-Koordinatoren geprüft und harmonisiert. Aus Gründen der Einheitlichkeit und zur Unterstützung der Dienststellen wird auf Anregung des Bundesrechnungshofes derzeit ein IT-Verfahren zum Erarbeiten und Fortschreiben der IT-Konzepte entwickelt.

Im Gegensatz zur IT-Koordination und zu den IT-Konzepten wiesen jedoch die IT-Vorhabensunterlagen, die eine wesentliche Voraussetzung für die Beschaffung darstellen, noch Mängel auf. Nach der Vorschriftenlage im Bereich des Bundesministeriums ist ein IT-Vorhaben erst dann beschaffungsreif und kann in den Haushalt eingestellt werden, wenn im Verfahrensablauf vorgegebene Phasen abgeschlossen und die zugehörigen sogenannten „Phasendokumente“ (z. B. die „Organisatorisch-Technische Forderung“ oder die „Genehmigung der Inbetriebnahme“) vorliegen und genehmigt sind. Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstelle des Bundesministeriums haben hingegen festgestellt, daß bei fast allen der stichprobenweise geprüften IT-Vorhaben notwendige Phasendokumente fehlten oder noch nicht genehmigt waren.

Das Bundesministerium sollte dafür sorgen, daß IT-Vorhaben künftig erst dann realisiert werden, wenn ihre Beschaffungsreife gegeben und in den haushaltsbegründenden Unterlagen dokumentiert ist.

Der Bundesrechnungshof hält die aufgrund seiner Hinweise und Empfehlungen vom Bundesministerium in letzter Zeit durchgeführten umfangreichen Maßnahmen für geeignet, die festgestellten Mängel bei der Beschaffung von IT weitgehend zu beseitigen. Er stellt fest, daß im letzten Jahr die für IT bereitgestellten Haushaltsmittel effizienter eingesetzt wurden als davor und daß sich die IT-Koordination zwischen den verschiedenen Teilbereichen der Bundeswehr insgesamt deutlich verbesserte. Der Bundesrechnungshof führt das nicht zuletzt darauf zurück, daß sich die Leitungsebene des Bundesministeriums der Problematik angenommen und durch zielgerichtete Weisungen auf eine rasche Mängelbeseitigung hingewirkt hat.

82 Refinanzierung von Kosten der Endlagerung radioaktiver Abfälle (Kapitel 16 07 Titelgruppe 03)

Der Bund ist gemäß § 9a Abs. 3 Atomgesetz zuständig für die Endlagerung radioaktiver Abfälle. Für die

Errichtung und den Betrieb der Endlager bedient er sich einer privatrechtlichen Gesellschaft.

Die Endlager werden zunächst aus dem Bundeshaushalt finanziert. Zur zeitnahen Refinanzierung läßt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom Bundesamt für Strahlenschutz (Bundesamt) nach Abschluß des Haushaltsjahres die dem Bund entstandenen Kosten ermitteln und stellt diese bereits in der Planungs- und Errichtungsphase der Endlager den künftigen Benutzern nach einem besonderen Schlüssel in Rechnung. Die gesetzliche Grundlage für die Refinanzierung ist die Endlager-vorausleistungsverordnung.

Der Bundesrechnungshof hat die Planung und Errichtung verschiedener Endlager geprüft, an denen die Bauverwaltung des Landes durch baufachliche Beratung und die Bundesvermögensverwaltung mit Grunderwerb und Biotopmanagement für Ausgleichs- und Ersatzflächen beteiligt waren. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß das Bundesamt die in den Jahren 1990 bis 1995 entstandenen Personal- und Sachkosten der Landesbauverwaltung und der Bundesvermögensverwaltung in Höhe von zusammen rd. 3 Mio. DM nicht berücksichtigt hatte.

Aufgrund der Beanstandung des Bundesrechnungshofes nahm das Bundesamt unverzüglich eine Nachberechnung vor. Die nachzufordernden Kosten machte es nachträglich geltend und rechnete sie in den Jahren 1996 und 1997 mit den vorausleistungspflichtigen künftigen Benutzern der Endlager ab.

In Zukunft werden die Personal- und Sachkosten der Landesbauverwaltung und der Bundesvermögensverwaltung in Höhe von erwartungsgemäß jährlich rd. 1 Mio. DM rechtzeitig ermittelt und in Rechnung gestellt.

83 Rückzahlungen bei Baumaßnahmen des Bundes

(Verschiedene Kapitel und Investitionstitel im Bundeshaushalt)

83.1

Die Finanzbauverwaltungen der Länder nehmen die Bauaufgaben des Bundes in ihren jeweiligen Geschäftsbereichen wahr. Die Gesamtverantwortung für das Bauwesen des Bundes obliegt dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bundesministerium).

83.2

Der Bundesrechnungshof prüft, unterstützt von den sogenannten Fachtechnischen Vorprüfungsstellen bei den Finanzbauverwaltungen der Länder, regelmäßig die Ausgaben für Baumaßnahmen des Bundes.

Der Bundesrechnungshof und die Fachtechnischen Vorprüfungsstellen haben in den Jahren von 1994 bis 1996 festgestellt, daß die Ämter der Finanzbauverwaltungen (Bauämter) Baumaßnahmen des Bundes in zunehmendem Maße fehlerhaft abrechneten.

Die Bauämter nahmen häufig unzulängliche Rechnungsbelege, insbesondere solche mit unzureichenden Nachweisen des Leistungsumfanges von Auftragnehmern an. Weitere wesentliche Mängel waren

- unzutreffendes Feststellen des erbrachten Leistungsumfanges,
- fehlerhaftes Anwenden der Lohnleitklausel (vgl. Nr. 85),
- Mißachten von Abrechnungsregelungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil C und von Vertragsvereinbarungen,
- Vergüten von Stundenlohnarbeiten ohne zutreffenden Nachweis,
- doppeltes Vergüten derselben Leistung,
- Vergüten nicht erbrachter Leistungen und
- Anerkennen überhöhter Auftragnehmerforderungen.

Diese und andere Abrechnungsmängel hatten erhebliche Überzahlungen zur Folge.

Die vom Bundesrechnungshof und von den Fachtechnischen Vorprüfungsstellen veranlaßten finanziellen Rückforderungen der Finanzbauverwaltungen bewirkten Rückzahlungen in Höhe von mehr als 20 Mio. DM zugunsten des Bundeshaushaltes.

83.3

Der Bundesrechnungshof hat die festgestellten Mängel auf Unkenntnis oder Mißachtung der einschlägigen Abrechnungsbestimmungen sowie auf mangelnde Sorgfalt bei der Bearbeitung der Rechnungsbelege zurückgeführt und auf die Notwendigkeit einer wesentlichen Verbesserung der Abrechnungsweise hingewiesen.

83.4

Das Bundesministerium hat keine Einwände gegen die Darstellung des Sachverhaltes erhoben. Es hat mitgeteilt, es werde die Feststellungen des Bundesrechnungshofes auf der nächsten Tagung mit den Leitern der Oberfinanzdirektionen kritisch erörtern und die Oberfinanzdirektionen auffordern, der aufgezeigten Entwicklung durch geeignete organisatorische Maßnahmen entgegenzuwirken.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

84 Bildungszentrum der Bundesfinanzverwaltung in Plessow

84.1

Der Bundesrechnungshof stellt bei Prüfungen von Baumaßnahmen immer wieder fest, daß Bauverwaltungen mit aufwendigen Bauweisen gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen (vgl. Nrn. 39 bis 41, 45). Der Bundesrechnungshof ist daher bestrebt, Baumaßnahmen bereits

im Planungsstadium zu prüfen, um frühzeitig auf mögliche Kosteneinsparungen hinweisen zu können.

Mit diesem Ziel hat der Bundesrechnungshof u. a. zwei Gebäude des Bildungszentrums der Bundesfinanzverwaltung in Plessow geprüft, deren Planung das zuständige Landesbauamt einem freiberuflich tätigen Architekten übertragen hatte. Die Gesamtverantwortung für die beiden Baumaßnahmen oblag dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bundesministerium).

Für den Neubau des Casinos plante der Architekt eine größere Fläche als vom Bundesministerium der Finanzen genehmigt. Zudem sah der Architekt für den Gastraum eine aufwendige Fassadenkonstruktion mit raumhoher Isolierverglasung vor. Die Nord- und Südfassade der Sporthalle plante er ebenfalls mit raumhoher Isolierverglasung. Teile der Außenwände beabsichtigte er, mit einer Betonstein-Vormauerschale zu versehen.

Sowohl das zuständige Landesbauamt als auch die mit der Prüfung der Haushaltsunterlage-Bau- beauftragte Oberfinanzdirektion nahmen diese baulichen Lösungen hin.

Das Bundesministerium stellt derzeit Überlegungen an, Baumaßnahmen des Bundes künftig von „schlanken Bauverwaltungen“ durchführen zu lassen. Dies bedingt, daß Planung und Bauleitung von Bauvorhaben in verstärktem Maße freiberuflich Tätigen übertragen werden und die „schlanken Bauverwaltungen“ sich weitgehend auf eine Bauherren- und Kontrollfunktion beschränken.

84.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planungen der beiden Gebäude als unwirtschaftlich beanstandet und darauf hingewiesen, daß bei einer Beschränkung auf die genehmigte Fläche, bei Verzicht auf aufwendige Fassaden und Verminderung der Glasflächen durch eine Brüstung sowie bei Verzicht auf die aufwendige Vormauerschale durch Verklankern oder Verputzen der Außenwände Kosten in Höhe von annähernd 1 Mio. DM eingespart werden können. Dies sind rd. 10 v. H. der Baukosten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, alle aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten bei der Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau- zu berücksichtigen. Er hat darüber hinaus darauf hingewiesen, daß der geschilderte Fall beispielhaft die Folgen verdeutlicht, die entstehen, wenn keine besonderen Anstrengungen unternommen werden, die Baukosten durch entsprechende Planungen niedrig zu halten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nutzten sowohl der Architekt als auch die ihn überwachende Bauverwaltung ihre beträchtlichen Einwirkungsmöglichkeiten im Stadium des Entwurfes auf die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen nicht im erforderlichen Maße. Der Bundesrechnungshof sieht hierin einen der Gründe für die allgemein verbreitete Auffassung, die öffentliche Hand baue zu teuer.

84.3

Das Bundesministerium hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Oberfinanzdirektion in seinem Genehmigungserlaß entsprechend angewiesen. Es hat weiter mitgeteilt, seine Erfahrungen stimmten mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich überein.

84.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß das Bundesministerium die Einsparungsvorschläge aufgegriffen und damit die ungenügende Wirtschaftlichkeit der Planung für die zwei Gebäude der Bundesfinanzverwaltung in Plessow bestätigt hat.

Er erwartet, daß das Bundesministerium und die Bauverwaltungen ihre Bauherren- und Kontrollfunktion uneingeschränkt wahrnehmen, auch wenn sie die Durchführung von Baumaßnahmen freiberuflich Tätigen übertragen haben. Der Planungsphase kommt dabei vor allem Bedeutung zu, weil nach allgemeiner Erfahrung in diesem Stadium die Investitions- und Folgekosten eines Bauvorhabens wesentlich bestimmt werden. Das Bundesministerium sollte daher durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, daß bereits in der Planungsphase besondere Anstrengungen unternommen werden, die Kosten niedrig zu halten, und daß freiberufliche Planer auf diesen Grundsatz so verpflichtet werden, daß mit ihrem Einschalten kein finanzielles Risiko für den Bund verbunden ist.

Die uneingeschränkte Wahrnehmung der Bauherren- und Kontrollfunktion zur Sicherstellung wirtschaftlicher Planungen wird wegen der beabsichtigten „schlanken Bauverwaltungen“ künftig noch an Bedeutung gewinnen.

85 Abrechnung von Lohnkosten bei Bauverträgen mit Preisvorbehalt (Verschiedene Kapitel und Investitionstitel)

Bauverträge beinhalten oft Leistungen, deren Ausführung sich über einen langen Zeitraum hinzieht. In diesen Fällen ist bei den zur Kalkulation herangezogenen Preisermittlungsgrundlagen mit wesentlichen Änderungen zu rechnen, deren Eintritt oder Ausmaß jedoch ungewiß ist. Um den Auftragnehmern bei der Preisermittlung kein ungewöhnliches Wagnis aufzubürden, kann nach den einschlägigen Bestimmungen in Bauverträgen ein Preisvorbehalt in Form einer Lohngleitklausel vereinbart werden.

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bundesministerium) hat für Baumaßnahmen des Bundes vorgesehen, daß in Bauverträgen eine Lohngleitklausel vereinbart werden kann, wenn die Zeitspanne von der Angebotsabgabe bis zur Vertragserfüllung mehr als zehn Monate beträgt. Die Änderung der Vergütung im Falle einer Lohnsteigerung wird mit einem sogenannten „Änderungssatz“ beziffert, dessen Höhe vom Personalkostenanteil an der Bauleistung und von der Höhe des für die Bauleistung maßgeblichen Stundenlohnes

abhängt. Den Berechnungsgang für die Bestimmung eines angemessenen Änderungssatzes hat das Bundesministerium vorgegeben.

Der Bundesrechnungshof hat die Anwendung von Lohngleitklauseln bei Bauverträgen der Jahre 1992 bis 1995 geprüft und in einer Vielzahl von Fällen zu hohe Änderungssätze in den Abrechnungen der Lohnkosten festgestellt. Die Abweichung zwischen sachgerechtem und tatsächlichem Änderungssatz betrug bis zu rd. 1 300 v. H.

Nach einem Urteil des Oberlandesgerichtes Köln verstößt die Vereinbarung eines überhöhten Änderungssatzes gegen das Währungsgesetz. Der Bauvertrag ist insoweit unwirksam. In einem solchen Fall hat der Auftragnehmer keinen Vergütungsanspruch auf den überhöhten Teil des Änderungssatzes. Soweit darauf Zahlungen geleistet wurden, können sie vom Auftraggeber zurückgefordert werden.

Aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes an die Finanzbauverwaltungen der Länder (Bauverwaltungen) konnten bei noch nicht abgerechneten Leistungen zu erwartende Überzahlungen in Höhe von rd. 1,2 Mio. DM vermieden werden. Darüber hinaus forderten einzelne Oberfinanzdirektionen unter Hinweis auf das Urteil des Oberlandesgerichtes Köln Überzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 1,5 Mio. DM zurück.

Die Häufigkeit des dargestellten Mangels legt die Vermutung nahe, daß bei den Bauverwaltungen im gesamten Bundesgebiet Unklarheit über eine sachgerechte Anwendung der Lohngleitklausel herrscht.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, im Rahmen seiner Fachaufsicht bei den Bauverwaltungen für eine einheitliche und sachgerechte Anwendung der Lohngleitklausel zu sorgen, und zwar nicht erst bei der Abrechnung.

Das Bundesministerium hat keine Einwände gegen die Darstellung des Sachverhaltes erhoben. Es hat zugesagt, die Bauverwaltungen unverzüglich zur sachgerechten Anwendung der Lohngleitklausel anzuhalten.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

86 Zinszuschüsse aus dem Bundeshaushalt an das ERP-Sondervermögen

(Kapitel 60 03 Titel 625 01)

(ERP-Wirtschaftsplan Kapitel 4 Titel 331 02)

86.1

Das ERP-Sondervermögen (Sondervermögen) fördert mittelständische Unternehmen mit zinsverbilligten Darlehen. Zur Ausdehnung dieser Förderung auf die neuen Bundesländer werden die Mittel des Sondervermögens durch Kredite vom Kapitalmarkt aufgestockt. Um die Vergabe von Darlehen aus diesen Mitteln mit den niedrigeren ERP-Förderzinsen zu ermöglichen, werden dem Sondervermögen seit dem Jahre 1993 aus dem Bundeshaushalt Zinszuschüsse

gewährt. Für den Zeitraum bis zum Jahre 2009 sind dafür Zuschüsse in einer Gesamthöhe von 9 364 Mio. DM vorgesehen. Von diesem Gesamtansatz entfielen 95 Mio. DM auf das Haushaltsjahr 1993, 97 Mio. DM auf das Haushaltsjahr 1994 und 421 Mio. DM auf das Haushaltsjahr 1995 (insgesamt 613 Mio. DM). Die Entwicklung der tatsächlichen Inanspruchnahme der Fördermittel blieb aufgrund erheblicher Kreditverzichte und vorzeitiger Kreditrückzahlungen hinter dieser Planung zurück; das Sondervermögen mußte weniger Fremdmittel aufnehmen als ursprünglich geplant. Dennoch wurden in den Jahren 1993 bis 1995 die Zinszuschüsse in dem im Bundeshaushalt veranschlagten Umfang abgerufen. Ein Verfahren für den Nachweis des Bedarfs und für die Abrechnung der Zinszuschüsse war nicht förmlich festgelegt.

Mit der Ausdehnung seiner Förderung auf das Gebiet der neuen Bundesländer ist das Sondervermögen in seinem Bestand von 17,1 Mrd. DM Anfang des Jahres 1990 um 5,6 Mrd. DM auf 22,7 Mrd. DM bis Ende des Jahres 1995 angewachsen. Die gesetzliche Regelung sieht vor, daß das Sondervermögen in seinem Bestand erhalten bleiben soll (§ 5 ERP-Verwaltungsgesetz vom 31. August 1953, BGBl. I S. 1312).

86.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, daß die Inanspruchnahme der Zinszuschüsse in den Jahren 1993 bis 1995 in der ursprünglich geplanten Höhe nicht gerechtfertigt war. Er hat ferner bezweifelt, daß der für die Folgejahre in der Haushaltsplanung vorgesehene Gesamtbetrag der Zuschüsse notwendig sein wird, denn aufgrund der bisherigen Erfahrungen wird der tatsächliche Förderumfang voraussichtlich hinter den Erwartungen zurückbleiben. Der Bundesrechnungshof hat schließlich beanstandet, daß das Bundesministerium für Wirtschaft (Bundesministerium) kein förmliches Verfahren festgelegt hat, in dem die Notwendigkeit der abgerufenen Zinszuschüsse abhängig vom tatsächlichen Förderbedarf nachzuweisen und abzurechnen ist.

Im Hinblick auf das Gebot der Bestandserhaltung hat der Bundesrechnungshof dargelegt, daß das in den letzten Jahren erreichte Wachstum des Sondervermögens (5,6 Mrd. DM) um mehr als 1 Mrd. DM über den zum Bestandserhalt notwendigen Ausgleich der Preissteigerungen der allgemeinen Lebenshaltungskosten – Realwert – hinausging. Die dem Sondervermögen zugeflossenen Mittel standen zwar als ausleihbares Kapital für die Förderung zur Verfügung, ein Verzicht auf nicht unmittelbar benötigte Zinszuschüsse hätte jedoch dazu beigetragen, den Bundeshaushalt zu entlasten.

86.3

Das Bundesministerium hat erwidert, daß die für die Jahre 1993 bis 1995 angesetzten Zinszuschüsse bei der Aufstellung der Haushaltspläne entsprechend dem jeweils erwarteten Förderumfang mehrfach vermindert wurden. Es hat aber eingeräumt, daß die abgerufenen Zinszuschüsse bis zum Ende des Jahres

1995 nicht voll zum Ausgleich der Zinsverbilligung benötigt wurden, sich dadurch zusätzliche Förderspielräume eröffneten und damit der Bestand des Sondervermögens erhöht wurde.

Das Bundesministerium hat ferner dargelegt, daß das Sondervermögen mit dem Beginn des Jahres 1997 das Eigenkapitalhilfe-Programm zur Entlastung des Bundeshaushaltes in seine Förderung übernommen und damit zusätzliche Förderspielräume ausgenutzt habe. Bei einem unterstellten Bewilligungsumfang von 2 Mrd. DM jährlich für Eigenkapitalhilfen sei vom Sondervermögen damit eine jährliche Zusatzbelastung für die Zinsverbilligung dieses Förderprogramms von über 500 Mio. DM aufzubringen. Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, daß damit der geforderte Beitrag zur Haushaltsentlastung erfüllt werde. Allerdings sei dieses zusätzliche Programm nur unter der Voraussetzung in die ERP-Förderung übernommen worden, daß die im Bundeshaushalt seinerzeit durch Verpflichtungsermächtigungen ausgebrachten Zinszuschüsse – für den Zeitraum der Jahre 1996 bis 2009 noch 8 751 Mio. DM – insgesamt erhalten bleiben und auch für die Finanzierung der Eigenkapitalhilfe eingesetzt werden dürfen.

Anstelle der vom Bundesrechnungshof geforderten Verfahrensregelung zum Abruf der Zinszuschüsse nach dem tatsächlichen Förderbedarf hat das Bundesministerium mit dem Bundesministerium der Finanzen eine neue Vereinbarung getroffen. Danach sind die Zinszuschüsse nicht mehr entsprechend den seinerzeit im Bundeshaushalt vorgesehenen Fälligkeiten der Verpflichtungsermächtigungen in Sollhöhe abzurufen, sondern nur noch in dem Umfang in Anspruch zu nehmen, der erforderlich ist, um dem gesetzlichen Bestandserhaltungsgebot zu genügen. Bei der Ermittlung des zur Bestandserhaltung notwendigen Betrages wird die Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten (Preissteigerungsrate) berücksichtigt.

Das Bundesministerium hat den Bundesrechnungshof auch darüber unterrichtet, daß aufgrund dieser neuen Regelung von den bereits für das Jahr 1996 vereinnahmten Zinszuschüssen 390 Mio. DM wieder an den Bundeshaushalt zurückgezahlt wurden. Für das Jahr 1997 sei der Haushaltsansatz von 703 Mio. DM um 470 Mio. DM vermindert worden. Auch der für das Haushaltsjahr 1998 vorgesehene Zinszuschuß werde um 233 Mio. DM niedriger angesetzt. Allerdings geht das Bundesministerium in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen davon aus, daß die jetzt nicht in Anspruch genommenen Zuschüsse für spätere Jahre verfügbar bleiben.

86.4

Mit der Übernahme des bisher aus dem Bundeshaushalt finanzierten Eigenkapitalhilfe-Programms in die ERP-Förderung und der angesprochenen Abrufregelung ist dem Anliegen des Bundesrechnungshofes Rechnung getragen worden. Durch die Übernahme des Eigenkapitalhilfe-Programms wird der Bundes-

haushalt bei dem unterstellten Förderumfang von 2 Mrd. DM im Jahr um mehr als 500 Mio. DM jährlich entlastet.

Allerdings geht das Bundesministerium davon aus, daß die bis zum Jahre 2009 ausgebrachten Zinszuschüsse von rd. 9,4 Mrd. DM in der Summe erhalten bleiben und auch für die Zinsverbilligung der Eigen-

kapitalhilfe verwendet werden dürfen. Die gegenwärtigen Minderinanspruchnahmen in den Jahren 1997 von 470 Mio. DM und 1998 von 233 Mio. DM sowie die Rückführung von Zuschüssen im Umfang von 390 Mio. DM im Jahre 1996 würden demnach nur eine zeitliche Verlagerung bedeuten und später doch noch fällig werden. Insoweit bleibt die weitere Entwicklung des Bedarfs abzuwarten.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 8. Oktober 1997

Bundesrechnungshof

Dr. von Wedel

